

정책연구 2007-05

한·미 FTA 및 개방화에 따른 제도개선 과제

송 원 근 외

한·미 FTA 및 개방화에 따른 제도개선 과제

1판1쇄 인쇄/2007년 8월 27일

1판1쇄 발행/2007년 8월 31일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 김종석

편집인 · 김종석

등록번호 · 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-429-4

값 6,000원

목 차

| | |
|--|----|
| <요 약> | 9 |
| | |
| 제1장 한·미 FTA 협상 타결의 의의 및 산업별 영향·보완대책에 대한 분석(송원근) | 23 |
| 1. 한·미 FTA 협상 타결의 의의 | 25 |
| 2. 한·미 FTA의 산업별 영향 | 31 |
| (1) 제조업 | 31 |
| (2) 농업 | 35 |
| (3) 서비스업 | 37 |
| 3. 한·미 FTA 관련 정부의 보완대책에 대한 분석 | 39 |
| (1) 제조업 및 서비스업 | 40 |
| (2) 농업 | 42 |
| 4. 한·미 FTA 관련 제도개선 과제 | 44 |
| <참고문헌> | 4 |
| | |
| 제2장 한·미 FTA에 따른 투자여건 개선을 위한 규제개혁 방안 | 47 |
| I. 한·미 FTA에 따른 수도권 규제개혁 방안(이주선) | 49 |
| 1. 서 론 | 49 |
| 2. 수도권 규제 현황 | 51 |
| 3. 수도권 규제의 명분과 쟁점 | 58 |
| 4. 정책대안 | 63 |
| (1) 지역균형발전정책의 광역거점발전정책 대체 | 63 |
| (2) 수도권 규제의 획기적인 개혁을 통한 광역대수도권의 허브화 촉진 | 64 |
| <참고문헌> | 6 |

| | |
|---|----|
| II. 한·미 FTA에 따른 노동 관련 규제개혁 방안(박성준) | 68 |
| 1. 노동시장 | 68 |
| (1) 노동법 위반 시 처벌 규정 | 68 |
| (2) 정리해고 | 69 |
| (3) 기업변동에 따른 포괄적 근로관계 승계 | 69 |
| (4) 비정규직 근로자 2년 초과 사용 시 해고제한(고용의무) 규정 | 70 |
| (5) 파견업무 포지티브 리스트 방식 | 70 |
| (6) 임금제도의 난맥상 | 70 |
| (7) 고용의무규제 | 71 |
| 2. 노사관계 | 72 |
| (1) 쟁의행위기간 중 대체근로자 채용 금지 | 72 |
| (2) 노조 전임자에 대한 급여지급 | 73 |
| (3) <근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률>(이하 근참법)에서의 협의· 의결 및 보고사항에 대한 재고 | 73 |
| 제3장 동북아 선진통상국가로의 도약을 위한 제도개선 방안 | 75 |
| I. 선진통상국가 도약을 위한 세제개편(조경엽) | 77 |
| 1. 서 론 | 77 |
| 2. 현행 조세정책의 현황과 문제점 | 79 |
| (1) 우리나라 과세체계의 문제점 | 79 |
| (2) 국민부담률·조세부담률 수준 | 80 |
| (3) 자동차 관련 세제 현황과 문제점 | 82 |
| (4) 소득과세의 문제점 | 86 |
| (5) 재산과세의 문제점 | 88 |
| (6) 상속증여과세의 문제점 | 90 |
| 3. 개방화 시대에 대비한 조세정책 방향 | 91 |
| (1) 기본방향 | 91 |
| (2) 중·단기 세제개편 방향 | 92 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| (3) 장기 세계개편 방향 | 101 |
| 3. 결 론 | 102 |
| <참고문헌> | 15 |
| | |
| II. 언어시장의 자유화: 영어 공용(복거일) | 106 |
| 1. 범지구적 관점의 필요성 | 106 |
| 2. 영어가 세계어의 자리에서 밀려날 가능성 | 106 |
| 3. 언어를 살피는 관점 | 108 |
| 4. 언어의 진화 | 110 |
| 5. 언어시장의 자유화 | 111 |
| 6. 영어 공용의 논거 | 112 |
| (1) 언어 습득에 바쳐진 자원의 제약 | 112 |
| (2) 내재적 언어 능력의 존재 | 112 |
| (3) 각인(imprinting) 과정의 존재 | 112 |
| (4) 언어 전환의 어려움 | 114 |
| (5) 첫 언어의 중요성 | 114 |
| (6) 언어의 효율에서의 큰 편차 | 114 |
| (7) 현대의 표준 언어로서의 영어 | 115 |
| (8) 개인들의 합리적 선택 | 116 |
| (9) 사회 조직들의 합리적 선택 | 116 |
| (10) 영어 공용의 필연성 | 118 |
| 7. 영어 공용의 효과 | 118 |
| (1) 비용 | 118 |
| (2) 혜택 | 119 |
| (3) 영어 공용과 우리의 정체성 | 120 |
| (4) 영어 격리 | 121 |
| 8. 실제적 조치들 | 122 |
| 9. 자유주의적 언어 정책 | 122 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Ⅲ. 자유주의 시장경제와 교육제도(이명희) | 124 |
| 1. 자유주의의 인간관과 사회관 | 125 |
| 2. 자유주의의 기본 원리 | 125 |
| (1) 자유주의는 4가지 원칙에 입각한다 | 125 |
| (2) 자유주의는 3가지를 추구한다 | 127 |
| (3) 자유주의는 3가지를 지킨다 | 127 |
| (4) 자유주의는 3가지를 선호한다 | 128 |
| (5) 자유주의는 3가지를 권유한다 | 128 |
| (6) 자유주의는 3가지가 보완되어야 한다 | 129 |
| 3. 우리나라의 시장경제와 시민사회 | 130 |
| (1) 자유주의와 시장경제 | 130 |
| (2) 자유주의와 시민사회 | 132 |
| 4. 자유주의 교육과 자유주의 교육제도 | 134 |
| (1) 우리나라에서 자유주의 교육의 역사 | 134 |
| (2) 자유주의 교육은 ‘하게 하라 움직이게 하라’ 교육이다 | 137 |
| (3) 자유주의 교육제도 | 139 |
| 5. 결론: 자유주의 교육의 비전 | 148 |
| <참고문헌> | ㉞ |
| | |
| Ⅳ. 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선(이재희) | 154 |
| 1. 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선의 필요성 | 154 |
| 2. 주요 분야별 제도 개선 방향 | 156 |
| (1) 의료공급체계 | 156 |
| (2) 건강보험제도 | 163 |
| (3) 진료비지불제도 | 173 |
| <참고문헌> | ㉞ |

표 목 차

| | |
|--|----|
| <표 1-1> 서비스업 업종별 평균 생산성 국제 비교 | 9 |
| <표 1-2> 한·미 FTA대책 반영된 조정안과 7농업·농촌 종합대책 비교 | 43 |
| <표 2-1> 수도권정비계획법상 수도권 규제 개관 | 3 |
| <표 2-2> 수도권 정비권역 현황 | 3 |
| <표 2-3> 권역별 규제의 내용 | 4 |
| <표 2-4> 조세지원 차별 현황(2004년) | 5 |
| <표 2-5> 수도권 소재 기업 중과세제도의 항목 및 대상(2004년) | 5 |
| <표 2-6> 수도권 소재 기업에 대한 부담금 차별(2002년) | 5 |
| <표 3-1> 부가가치 항목별 세 부담의 중복현황 | 8 |
| <표 3-2> 조세(국민)부담률 추이와 국가별 비교 | 8 |
| <표 3-3> 준조세 규모 추이 | 8 |
| <표 3-4> 주요국의 자동차세제 비교 | 8 |
| <표 3-5> 국가별 자동차 세 부담 비교 | 8 |
| <표 3-6> 자동차 유류가격 및 세금비중의 국제 비교 | 8 |
| <표 3-7> 개인 소득세 비중 | 8 |
| <표 3-8> 법인세 비중 | 8 |
| <표 3-9> 재산세 비중 | 8 |
| <표 3-10> 상속·증여세 부담의 국제 비교(1997년) | 9 |
| <표 3-11> 한국의 자동차 관련 세제 | 9 |
| <표 3-12> 장기 세제개편 방향 | 11 |
| <표 3-13> 2005년 건강보험급여율 및 본인부담률 | 13 |
| <표 3-14> 민간의료보험의 보장 영역 | 17 |

그림목차

| | |
|---|-----|
| <그림 1-1> 미국시장 점유율 | 2 |
| <그림 1-2> 국내 외국인 투자액 | 8 |
| <그림 3-1> 전체 의료기관 건강보험급여율의 경시적 변화(1998~2005년) | 171 |

<요 약>

1. 한·미 FTA 협상 타결의 의의 및 산업별 영향·보완대책에 대한 분석

(송원근 / 한국경제연구원 연구위원)

□ 한·미 FTA 협상 타결의 의의

- 수출 증대 및 안정적 교역기반 확충
- 외국인 직접투자의 증대
- 서비스 산업의 경쟁력 제고 및 발전의 계기
- 글로벌 스탠더드의 적용으로 선진화된 경제시스템을 완비하는 계기
- 사회후생 증대 및 지속적인 경제성장의 계기
 - 소비재가격 하락, 소비자의 선택 폭 확대로 소비자후생 증가
 - 경쟁심화·선진기술의 이전·경제시스템 선진화로 경제 전반의 생산성 향상
- 동북아 비즈니스 중심국가 및 선진 통상국가로 부상할 수 있는 기회
- 미국과 외교·안보적 관계 강화의 계기

□ 한·미 FTA의 산업별 영향

- 제조업: 관세 및 비관세 장벽의 완화로 자동차·섬유 등 주력 수출품목들을 중심으로 수출증대의 효과가 크게 나타날 것으로 예상
 - 섬유·의복, 신발 등 중소기업 비중이 큰 생활용품산업이 수혜를 받을 것으로 예상되어 상당수의 중소기업에 긍정적 영향
 - 한·미 양국의 제조업은 보완적 관계를 형성하고 있어 한·미 FTA는 제조업에 피해보다는 원가절감의 기회로 작용

- 농업: 쌀 개방 제외, 민감품목 장기 이행기간 확보, 농산물 특별세이프가드 도입 등으로 국내 생산 감소 예상보다 적을 것으로 전망
- 서비스업: 금융서비스, 방송·통신서비스, 사업서비스 개방 확대로 생산성 향상 및 경쟁력 강화 예상되고 투자환경 개선으로 서비스 분야 투자유치 확대 기대됨.
 - 교육·의료 분야 개방 유보는 서비스 시장 개방으로 인한 고용창출, 서비스 산업 경쟁력 제고의 효과를 제한할 것으로 예상

□ 한·미 FTA 관련 정부의 보완대책에 대한 분석

- 제조업 및 서비스업: 기존의 무역조정지원 범위를 서비스업 전반으로 확대하고 중소기업 사업전환촉진 제도까지 활용하여 지원하겠다는 정부의 보완대책은 지대추구행위를 유발하여 경제효율성 향상이라는 FTA의 긍정적 효과를 감소시킬 우려
- 농업: 농업부문 보완대책은 기존의 「농업·농촌 종합대책」과 큰 차이가 없으나 소득감소보전 직불금의 대상을 사후 피해품목 전체로 확대한 것은 구조조정을 지연하는 부정적인 결과를 초래할 우려

2. 한·미 FTA에 따른 수도권 규제개혁 방안

(이주선 / 한국경제연구원 기업연구본부장)

- 한·미 FTA에 의해 형성된 대규모 시장에서 1960년대 안보상의 이유로 시작된 수도권 규제는 경제성장과 일자리 창출을 위한 기업투자의 핵심 장애요인

□ 수도권 규제 현황

- 수도권 거주자 및 기업에 대해 과밀부담금 부과, 공장건축 총량제, 조세

지원 배제 및 중과세 등을 통해 차별적인 정책이 지속되고 있음.

- 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역으로 구분하여 규제를 차별적으로 적용
- 규제수단은 대기업 신증설 금지 등 직접적 규제, 공장건축 총량제 등의 간접적 규제, 권역별 과밀부담금 및 조세지원의 차별 등 경제적 규제가 있음.

□ 수도권 규제의 명분과 쟁점

- 수도권 과밀화 문제는 수도권 인구비중이 아니라 기반시설을 기준으로 판단해야 하며 수도권 규제는 문제해결의 유효한 수단이 아님.
- 지역균형발전정책은 선택의 합리성을 무시해 재정의 비효율성을 높이는 인기 영합적 발상이고, 이를 위한 수도권 규제는 기업의 지방 이전보다는 해외 이전과 산업공동화의 결과로 나타날 가능성이 큼.
- 수도권 규제로 신규투자의 지체, 외자기업 유치 좌절 등과 함께 수도권에 무허가, 무등록 상태의 공장이 난립하는 폐해가 발생하고 있음.

□ 정책대안

- 지역균형발전정책의 광역거점발전정책 대체
 - 충청·강원도를 포함한 광역대수도권의 메가시티 형성, 동남 및 서남해 안권에 광역거점화 도모로 3대 광역거점발전정책 추진
- 수도권 규제의 획기적 개혁을 통한 광역대수도권의 허브화 촉진
 - 수도권 공장증설 허용, 성장관리지역 대기업 신증설 허용 등 수도권 규제의 획기적 개혁 추진
 - 지방에 비해 차별적인 세제, 부담금 등 각종 기업부담 해소
 - 수도권 행위제한을 광역대수도권 메가시티에서 시행하는 도시권 관리를 위한 규제로 전환

3. 한·미 FTA에 따른 노동 관련 규제개혁 방안

(박성준 / 한국경제연구원 선임연구위원)

□ 노동시장 관련 제도는 고용보장에 무게중심을 둔 반면 노동시장의 유연성은 확보되지 못함.

- 노동법 위반 시 기업만 형사상 처벌을 받는 현실을 개선하여 노조 및 근로자의 불법행위에 대해서도 법과 원칙의 엄격한 적용 필요
- 정리해고 요건 완화로 기업의 인력조정을 용이하게 해야 함.
- 기업의 인수·합병 시 고용관계의 승계적용을 완화해야 함.
- 비정규직 근로자 2년 초과 사용 시 해고제한 조항 삭제 필요
- 파견업무 포지티브 리스트에서 네거티브 리스트 방식으로 전환해야
- 생산성을 반영할 수 있는 직무급 성과 배분제 등으로의 임금체제 변화 필요
- 고용의무규제의 완화
 - 장애인 고용촉진을 위해 고용의무제보다 기업에 인센티브를 주는 포지티브 방식으로 전환 필요
 - 여성고용할당제는 형평성 및 비효율성의 문제가 있으므로 여성에 대한 교육 및 훈련체제 구축으로 방향전환 모색 필요

□ 노사관계 관련 법·제도는 노동계에 유리하게 편향되어 있고 기업의 방어수단이 제한되어 합리적이고 공정한 규칙의 정립이 필요함.

- 쟁의행위기간 중 금지되어 있는 대체근로자 채용은 허용되어야
- 노조 전임자에 대한 급여지급 금지 반드시 시행되어야
- <근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률>에서 ‘고용조정 일반원칙’과 ‘신기계’기술의 도입 또는 작업공정의 개선’을 노사협의회와의 협의사항으로, ‘경영전략 및 인력계획’ 등을 보고사항으로 규정한 것은 기업주의 경영권 박탈 소지가 있어 폐지 및 완화가 필요

4. 선진통상국가 도약을 위한 세제개편

(조정엽 / 한국경제연구원 선임연구위원)

□ 한·미 FTA를 제2의 경제도약의 장으로 활용하기 위해서는 우리의 세제를 국제적으로 조화하는 노력이 필요

- 주요 선진국들은 자본과 고급인력 유치를 위한 법인세와 소득세 인하, 상속과세의 폐지 확산 추세
- 우리의 세제는 복잡성, 세 부담의 중복성 등 비효율성과 자본소득에 대한 높은 세 부담 등 개방화시대에 걸맞지 않은 특징을 지님.

□ 현행 조세정책의 현황과 문제점

- 우리나라의 조세제도는 세목수와 다중부과 세목이 많아 정비가 필요하고, 세원별 세 부담 체계는 중복과세 등으로 불합리하게 작동해 자원배분의 왜곡이 심함.
- 경제·사회적 여건 등을 고려한 ITC(International Tax Comparison) 지수로 볼 때 우리나라의 조세부담률·국민부담률은 정상치를 상회하는 것으로 자본이나 고급인력 유출의 위험이 큰 상황
- 자동차 세제는 다중부과의 세제이면서 자동차가 유발하는 외부효과의 내부화 기능이 미약하고 세수에서의 비중이 과도하게 높음.
- 우리나라는 다른 나라에 비해 상대적으로 개인소득세의 비중이 낮은 반면 법인세의 비중은 높아 자본소득에 상대적으로 중과하는 경향
- 재산세가 차지하는 비중이 OECD 국가들에 비해 높은 수준이고 부동산 관련 보유세와 양도세, 거래세의 부담은 과도함.
- 상속과세의 폐지가 세계적인 추세이나 우리나라의 경우 지속적으로 강화되었음.

□ 개방화 시대에 대비한 조세정책 방향

- 기본방향

- 현행 조세부담 수준을 유지하는 선에서 세제개편이 이루어져야 함.
 - 개방화에 따라 이동성이 높은 자본소득에 대한 과세를 완화하는 방향으로 개편되어야 함.
 - 베이스가 넓고 일반적인 세목(부가가치세)의 비중을 높이고, 베이스가 좁고 비효율적인 세목(법인세)의 비중을 낮추는 방향으로 개편
- 자동차 관련 세제는 한·미 FTA 협상 결과 특소세가 2단계, 자동차세가 3단계로 단순화되고 세율도 인하될 예정이나 합리화는 지속적으로 진행되어야 함.
- 법인세제 개편방안: 비과세 감면의 정비, 2단계 누진구조 폐지 등 법인세 한계세율 및 법정세율 인하로 법인세 비중을 국제적 수준으로 낮춰야 함.
- 소득세제 개편방안: 소득세 한계세율 인하, EITC 도입 제고 및 자본소득 중과세의 단계적 완화
- 부동산 관련 세제 개편방안: 종부세 과세범위 축소 및 세율 인하, 거래세율 추가 인하 및 양도세 완화
- 상속증여세제 개편방향: 장기적으로 상속세 폐지 및 자본이득과세로의 전환이 바람직하나 현 단계에서는 세율인하 및 제도개선을 통한 상속세 완화의 방향으로 개편해야 함.
- 현행 유산과세형을 취득과세형으로 전환할 필요
 - 조세법리주의에 위배되는 완전포괄주의의 열거주의 과세유형으로의 전환이 요구됨.

5. 언어시장의 자유화: 영어 공용

(복거일 / 소설가)

□ 언어시장에서 조선어가 누리는 독점을 허물어 다른 언어들과 경쟁하도록

해야 함.

- 영어에 조선어와 동등한 기회를 부여하는 것이 합리적

□ 영어 공용의 논거

- 언어 습득에 쓸 수 있는 자원의 제약, 사람의 언어 능력의 한계, 각인과정으로 인한 결정적 시기의 존재, 언어 전환의 높은 비용의 이유로 효율적인 언어를 모국어로 고르는 것이 개인들에게 긴요함.
- 영어는 현대의 표준 언어이고 다른 언어들보다 효율적이므로 영어를 일차적 언어로 삼는 것은 개인과 조직에게 합리적임.

□ 영어 공용의 효과

- 우리 사회는 이미 영어 교육에 막대한 투자를 했으므로 영어 공용에 드는 경제적 비용은 비교적 적을 것임.
- 영어를 잘할 수 있는 능력이 자신의 정체성을 더 잘 다듬어 내도록 할 것이고, 영어를 일상적으로 배울 수 있는 환경이 영어를 통한 가난과 부의 세습을 누그러뜨릴 것임.

□ 실제적인 조치

- 법, 공공기관 서식, 도로표지 등의 국영문 병용
- 국지적 영어 공용을 위한 실험적 사업들의 추진
- 유아 교육과 초등 교육에서의 영어 교육 심화
- 영어 지상파 방송국 설립

- FTA를 통한 자유화는 시민들의 선택을 존중하는 일이므로, 시민들의 선택을 늘리는 일은 실용적이고 이로울 뿐 아니라 도덕적으로도 옳음.

6. 자유주의 시장경제와 교육제도

(이명희 / 공주대학교 교수)

- 한·미 FTA를 비롯한 세계화의 진전 속에서 교육분야도 글로벌 스탠더드를 고려하지 않으면 안 되는 상황이고 이는 자유주의 이념 및 교육에 근거해야 함.
- 자유주의 교육은 학습자의 자유로운 실천과 교육자의 무한한 지원을 기본 원칙으로 함.
 - 교사와 학생, 학부모 및 지역주민 등 누구나 교육활동에 자유롭게 참여하여 창의와 능력을 최대한 발휘하고, 그 노력의 성과를 시장에서 평가받을 수 있도록 해야 함.
 - 자유주의 교육을 통해 학습자는 자신의 적성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있게 되고 타인을 우선적으로 배려할 수 있는 자질을 갖추게 됨.
- 자유주의적 교육개혁을 위한 방안
 - 교육은 공공재라는 인식의 전환과 교육에 대한 학부모의 참여와 권한의 확대가 필요
 - 학교장의 권한과 책임을 확대하며, 학부모에게 학교 선택권을 부여하여 학교간의 경쟁을 통해 교육의 질을 높여야 함.
 - 학교의 설립 및 운영의 주체를 기업체나 사회단체 등에게도 개방하고 학교의 설립과 인수 및 합병을 간편하게 할 수 있는 방안을 강구해야 함.
 - 개별화 지도 방법의 빠른 보급을 위해 교육시장을 개방하여 교육기관에 대한 선택의 기회를 넓혀야 함.
 - 국·공립학교의 민영화를 통해 교육의 주체인 학교 및 교사와 학생이 자율적으로 교육서비스를 공급하고 수요하도록 함.

- 교육부와 지역교육청의 역할 조정을 통해 교육의 주체인 학생과 학부모 그리고 학교에 주도권을 넘겨 자율교육체제를 형성해야 함.

□ 국가는 교육에 대한 민간의 자유로운 참여를 최대한 보장하고 모든 사람에게 일정 수준의 교육권을 보장하여 자유주의 교육개혁에 앞장서야 함.

7. 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선

(이재희 / 한국경제연구원 연구위원)

□ 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선의 필요성

- 한·미 FTA 이후 국내 기업들의 경쟁력 강화를 위한 의료서비스 분야의 제도개혁 필요
- 첨단의료서비스 분야의 발전과 다양한 고급 의료서비스 개발 등 의료서비스 산업 경쟁력 강화를 위한 의료제도 개선 필요
- 외국인을 위한 의료 환경 조성 필요

□ 단계적 영리법인 병원 허용 및 비영리법인 병원의 공공성 강화를 위한 지원 증대

- 영리법인 병원 제한 규정은 의료서비스 시장에서 경쟁 부재와 첨단의료 기술개발 투자부진으로 의료산업이 낙후되게 만든 주요 원인
- 의료 관련 수익사업 허용, 의료기관 시장가치 평가를 위한 제도 정비, 주식회사형 의료법인의 순으로 영리법인 병원의 단계적 허용
 - 영리법인 허용 시 공급기반이 약화될 가능성이 큰 비인기 진료과목에 대한 공공의료기관의 진료 기능 강화 필요

□ 의료기관 간 연계체계 발달을 통한 의료생산 효율성 제고

- 우리나라의 의료체계는 의료기관 간 연계가 미흡해 의료서비스 생산과 소비 모두에서 많은 비효율이 발생하고 있음.
- 의료기관의 M&A를 촉진하는 제도 정비 및 영리법인의 허용, 민간의료보험의 활성화는 의료서비스 시장의 경쟁력 제고로 최적 규모의 의료기관 집단 형성과 함께 의료기관 간 네트워크가 활성화될 것임.
- 실손보충형 민간의료보험이 활성화되면 관리의료(managed care) 형태의 의료기관-보험사 간 네트워크 활성화될 것으로 보임.

□ 국민건강보험과 민간의료보험의 적정 역할 분담

- 국민건강보험은 저보험료-저급여체계로 높은 본인부담금과 저비용-경증 질환 위주의 급여구조로 고비용-중증 질환 발생에 취약함.
- 개선방향: 급여구조의 합리화
 - 중증-고비용 질병 보장 강화를 통한 보험 기능 강화
 - 경증 질환을 위한 의료저축계정 도입
- 민간의료보험의 역할 정립: 정부의 건강보험재정 지원 부담 경감, 효율적인 의료서비스 소비 등 국민건강보험에 대한 민간의료보험의 보완적 역할 더욱 필요
 - 보충형 민간의료보험의 활성화
 - 급여항목의 본인부담 부분에 대한 민간의료보험의 부분 보장 허용
 - 관리의료형태의 민간의료보험 도입

□ 요양기관당연지정제도의 요양기관계약제로의 전환

- 요양기관당연지정제도는 비차별적 수가구조를 모든 의료기관에 강제 적용하여 의료기술 및 서비스 개선에 대한 경제적 유인을 약화하게 함.

- 개선방향: 민간의료보험시장의 활성화와 더불어 요양기관계약제도의 점진적 도입으로 의료서비스 산업에 더욱 경쟁적인 요소를 도입할 필요가 있음.

□ 포괄수가제의 선별적 도입 및 신의료기술 개발 촉진을 위한 차등수가제도 도입 등 진료비지불제도의 개선

- 현행 행위별수가제도의 비효율성을 극복하기 위해 진단명(DRG) 기준 포괄수가제를 도입하되 비용효과성 위주의 기술혁신이 촉진될 필요성이 큰 분야에 대해 우선적으로 적용
- 현행 단일수가체계에서 첨단 의료서비스에 대한 차별적 수가 적용으로 의료기술 혁신 촉진

한·미 FTA 및 개방화에 따른 제도개선 과제

제1장 한·미 FTA 협상 타결의 의의 및 산업별 영향·보완대책에 대한 분석
(송원근)

제2장 한·미 FTA에 따른 투자여건 개선을 위한 규제개혁 방안

I. 한·미 FTA에 따른 수도권 규제개혁 방안(이주선)

II. 한·미 FTA에 따른 노동 관련 규제개혁 방안(박성준)

제3장 동북아 선진통상국가로의 도약을 위한 제도개선 방안

I. 선진통상국가 도약을 위한 세제개편(조경엽)

II. 언어시장의 자유화: 영어 공용(복거일)

III. 자유주의 시장경제와 교육제도(이명희)

IV. 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선(이재희)

제1장

**한·미 FTA 협상 타결의 의의 및
산업별 영향·보완대책에 대한 분석**

송원근 / 한국경제연구원 연구위원

1. 한 · 미 FTA 협상 타결의 의의

20세기 후반부터 세계화의 진전에 따라 상품, 서비스, 자본, 노동 등의 시장 통합이 가속화되고 있다. 이런 추세 속에서 많은 국가들이 국제거래를 자국의 부를 창출하고 증대하는 기회로 활용하기 위해 노력하고 있다. 이와 같은 국제 무역의 활성화를 위해서는 그에 수반되는 국제적인 규범이 존재해야 한다. UR협상을 통한 세계무역기구(WTO)라는 다자무역체계의 출범은 국제무역에 있어서의 규범을 마련했다는 데에 의의가 있다. 반면 관세·비관세 장벽 등 무역장벽의 완화를 통한 무역자유화의 확대는 국가 간 혹은 지역 간의 자유무역 협정(Free Trade Agreements)의 형태로도 나타난다.

UR협상은 WTO의 출범이라는 성과를 거뒀으나 무역 및 투자자유화의 수준 및 규범 확립에 있어 여러 분야에 걸쳐 많은 미결과제를 남겼다. 따라서 회원국들은 농산물과 서비스 시장의 추가적인 시장개방, 공산품 분야에 아직도 남아 있는 상당한 무역장벽의 제거, 그리고 국제경제의 환경 변화에 따른 새로운 규범의 필요성 등의 무역이슈를 다루기 위해 2001년 11월 카타르 도하에서 개최된 제4차 WTO 각료회의에서 새로운 다자간 무역협상인 도하개발아젠다(DDA: Doha Development Agenda) 협상을 출범하였다. 그러나 DDA 협상은 2004년 기본골격에 관한 합의문을 채택한 이후 선진국 및 개도국의 주요 국가들이 가장 큰 비중을 두고 있는 농업협상에서의 세부원칙에 관한 합의 지연으로 현재는 협상 타결의 시점을 예측하기 어려운 상황이다. 이와 같이 WTO 체제하에서의 다자간 무역협상에 의한 무역자유화가 지연되고 있는 상황에서 많은 국가들은 국가 간 자유무역협정인 FTA를 통해 무역 및 투자자유화를 추진하고 있다.

자유무역협정의 세계적 확산은 2000년 이후 국제통상환경의 대표적인 특징이다. WTO에 따르면 FTA를 포함한 지역무역협정은 현재 300개에 달하는 것으로 알려져 있다. 이러한 FTA의 확산은 FTA에 가입하지 않은 국가에게 시장접근의 제약으로 상대적 불이익을 준다. 이전까지 다자무역체계에만 의존하던 우리나라도 FTA의 확산에 따른 무역자유화의 진전이라는 국제무역질서의

변화에 적극적으로 대응하기 위해 1998년 자유무역협정(FTA)을 체결하기로 결정하고 첫 대상국으로 칠레를 선정하였다. 이후 짧은 기간 안에 여러 나라와 FTA를 추진하는 ‘동시다발적 FTA 추진전략’을 통상정책의 중심으로 삼아 칠레에 이어 싱가포르, EFTA와 자유무역협정을 체결한 데 이어 2007년 4월 역사적인 한·미 FTA 협상의 타결에 이르렀다.

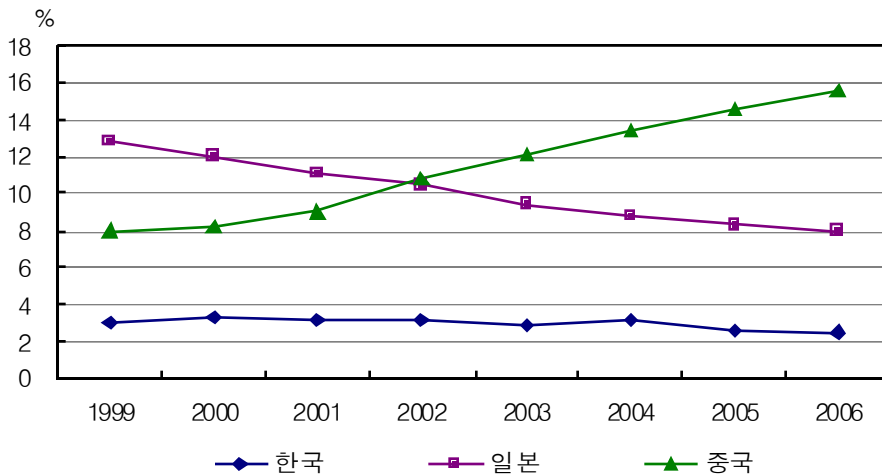
한국 정부는 지역·국가 간 FTA의 적극적 추진으로 자유무역과 세계화에 기여하면서 이를 활용하여 개방과 경쟁의 심화를 통한 경제효율성의 제고 및 지속적인 경제성장을 추구하고 있다. 대외 의존도가 GDP의 70%에 달하는 대외지향적 개방경제인 한국경제는 세계화라는 외부환경을 활용하지 못하거나 이를 거부하면 저성장 혹은 퇴보의 길로 들어설 수밖에 없다. 따라서 DDA 협상이 지지부진한 가운데 개방을 통한 지속적인 경제성장을 달성하기 위해서는 한·미 FTA를 비롯한 거대경제권과의 FTA 체결이 필수적이라고 할 수 있다. 한·미 FTA 협상 타결은 그 자체로도 의미가 있지만 EU, 중국, 일본 등 거대경제권과의 FTA 체결의 물꼬를 텃다는 점에서 그 의미가 크다고 평가할 수 있다.

한·미 FTA 협상 타결의 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 한·미 FTA는 수출증대 및 안정적 교역기반 확충에 기여할 것으로 전망된다. 둘째, 한·미 FTA 타결로 외국인 직접투자가 증대될 것으로 예상된다. 셋째, 한·미 FTA로 인한 서비스 시장 개방 확대로 서비스 산업의 경쟁력 제고 및 발전의 계기가 마련될 것으로 보인다. 넷째, 한·미 FTA는 선진화된 경제시스템을 완비하는 계기가 될 것으로 기대된다.

한·미 FTA는 NAFTA, EU에 이은 세계 3위의 경제블록(GDP 규모 13.2조 달러)으로 관세철폐 및 비관세 장벽 완화를 통해 한국은 세계 최대 규모 시장에 대한 시장접근 개선으로 수출증대 및 안정적 교역기반을 확충할 수 있게 되었다. 최근 세계 최대시장의 하나인 미국시장에서 한국산 제품의 시장점유율은 <그림 1-1>에서 보는 바와 같이 지속적으로 하락하고 있다. 특히 중국 이외에도 대만과 인도, 그리고 동남아시아 국가들의 미국시장 점유율은 급상승하고 있는 반면 한국의 점유율은 정체상태에서 벗어나지 못하고 오히려 하락

하고 있다. 이 점은 한국경제에서 수출이 차지하고 있는 비중을 고려할 때 장기적으로 심각하게 받아들여야 할 문제점이라고 할 수 있다. 한·미 FTA로 이와 같은 하락 추세에 있는 한국 제품의 미국시장에서의 판매가 다시 증대될 것으로 예상된다. 또한 현재 한국의 교역은 중국으로의 수출, 일본으로부터의 수입이라는 패턴을 갖고 있다. 이와 같은 교역패턴이 한·미 FTA로 인해 미국에 대한 수출증대, 일본으로부터의 수입전환 등으로 변화되어 중국·일본에 대한 수출·수입의 과도한 의존을 완화해 줄 것으로 기대된다.

<그림 1-1> 미국시장 점유율

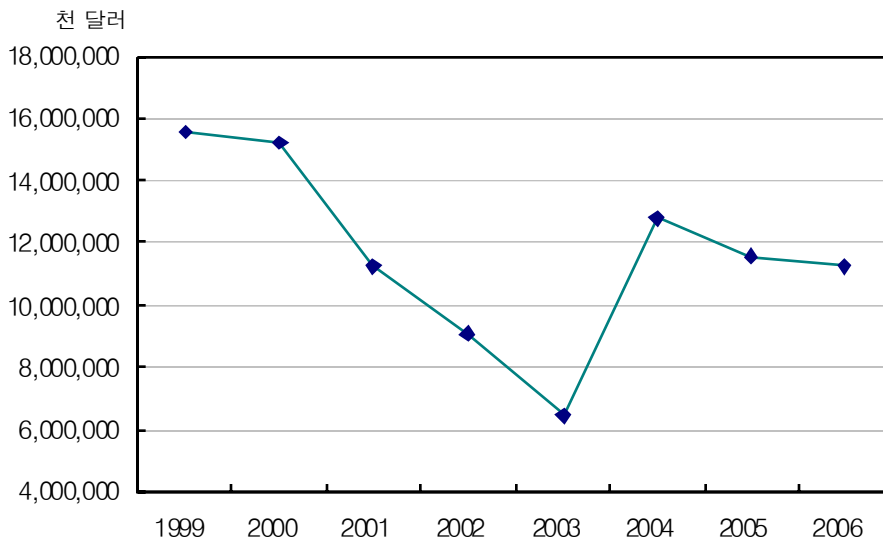


자료: 무역협회

한·미 FTA로 인한 개방 확대, 투자자 보호·투자자유화 확대 등 투자환경 개선 및 대외신인도 향상으로 외국인 투자가 증가할 것으로 전망된다. <그림 1-2>에 나타난 바와 같이 외국인 직접투자는 외환위기 직후 급증했지만 이후 추세적으로 하락하고 있다. 이와 같은 감소 추세는 한·미 FTA와 더불어 각종 규제완화 조치가 행해진다면 지속적 증가 추세로 전환될 가능성이 높다. 외국인 투자의 증대는 고용창출의 효과가 있다. 또한 일반적으로 외국인 직접투자의 증대는 국가 간 기술 및 지식의 확산(spillover)을 동반한다. 예를 들면

OECD 국가에서 행해진 기업 R&D의 상당 부분이 외국 기업에 의한 것으로 나타나고 있다. 따라서 투자자유화를 통한 외국인 투자 유치의 증가는 의미 있는 기술이전의 효과를 얻어 국가의 기술경쟁력을 제고하고 지속 성장의 기반이 되는 생산성 향상에 이바지한다. 미국 등 선진 경제권과의 자유무역협정 체결은 투자를 촉진시킬 수 있는 제도적 기반을 마련하는 데 도움을 주고 이러한 제도개선을 통해 선진국 기업들로부터 R&D 기능을 비롯한 직접투자를 활발하게 유치할 수 있는 여건이 조성되어 선진기술의 습득 및 채택을 통한 기술경쟁력의 제고가 이루어질 수 있다. 한·미 FTA는 외국인 직접투자의 증대로 고용창출과 더불어 선진 기술 및 경영기법의 도입과 확산을 통한 기술경쟁력 제고, 생산성 향상의 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

<그림 1-2> 국내 외국인 투자액



자료: 한국은행

한·미 FTA는 서비스 산업의 경쟁력 제고 및 발전의 계기가 될 것으로 전망된다. 한국은 서비스 산업의 비중이 국내총생산의 약 50%를 차지하고 있고, 전체 고용인구의 약 70%가 서비스 산업에 종사하고 있으나, <표 1-1>에서 보듯

이 서비스 산업의 생산성은 선진국에 비해 매우 낮은 상황이다. 이런 상황에서 서비스 시장이 발달하고 서비스 산업의 경쟁력이 높은 미국과의 FTA 체결은 미국기업의 서비스 부문 투자 증대 등 경쟁 및 시장의 확대를 가져와 서비스 산업의 생산성 향상 및 경쟁력 확보의 계기로 활용할 수 있는 기회를 제공해 준다. 한·미 FTA 협상 결과 교육 및 의료서비스 시장의 개방은 유보되었으나, 법률·회계·세무 등 사업서비스 분야의 개방으로 사업서비스의 생산성 향상이 기대되며, 이는 제조업 등 경제 전반의 생산성 향상에 기여할 것으로 기대된다.

<표 1-1> 서비스업 업종별 평균 생산성 국제 비교

(단위: 한국=100)

| 국가 \ 업종 | 서비스업 | 금융보험업 | 부동산 및 사업서비스업 |
|---------|------|-------|--------------|
| 한 국 | 100 | 100 | 100 |
| 독 일 | 174 | 95 | 173 |
| 일 본 | 190 | 154 | 1,086 |
| 미 국 | 245 | 161 | 238 |

자료: 생산성 국제 비교, 한국생산성본부(2005), 국회예산정책처(2007)에서 재인용

한국경제는 한·미 FTA를 통해 국제규범 및 선진국 제도와 관행 등 글로벌 스탠더드의 광범위한 적용으로 선진화된 경제시스템을 완비하는 계기가 될 것으로 기대된다. 21세기 한국경제의 선진화를 위한 경제구조의 고도화, 지식기반서비스 시장의 형성 및 활성화를 통한 신성장동력의 확보를 위해서는 각종 규범과 국내규제의 합리적 개혁에 따른 글로벌 스탠더드화가 진행되어야 한다. 한·미 FTA를 통한 경제시스템 및 제도의 선진화로 국내 규제제도의 합리적 개혁의 계기를 맞을 수 있을 것으로 기대된다.

결론적으로 한국경제는 한·미 FTA의 체결로 소비자후생의 증가와 경제 전반의 생산성 향상을 가져와 사회후생의 증대 및 지속적인 경제성장의 발판을 마련할 수 있을 것으로 전망된다. 일반적으로 자유무역협정과 같은 개방의

효과를 논할 때 자주 간과되는 부분이 소비자에 미치는 영향이다. 개방에 따른 수입의 증가는 소비재 가격의 하락과 더불어 국내 생산의 부재로 인해 공급되지 못했던 다양한 제품의 등장으로 소비자의 선택 폭을 확대시킨다. 이를 통해 소비자후생이 증가하고 이는 경제 전체의 후생을 향상하는 데 기여한다. 따라서 한·미 FTA에 따른 교역의 확대와 이로 인한 소비재 가격의 하락 및 소비자 선택의 폭 확대로 소비자후생의 증가가 예상된다. 또한 한·미 FTA 체결로 경쟁 심화, 선진기술의 이전, 경제시스템의 선진화가 이루어진다면 경제 전반의 생산성 향상이 나타날 것으로 기대된다.

한·미 FTA의 체결은 국제사회에서 한국의 위상을 높이는 데에도 기여할 것으로 보인다. 특히 국제통상의 관점에서 볼 때, 한국은 한·미 FTA의 체결로 동북아시아 비즈니스 중심국가 및 아시아·태평양 지역의 경제통합을 주도하는 선진통상국가로 부상할 수 있을 것으로 기대된다. 동북아시아에서 미국과 가장 먼저 FTA를 체결함으로써 미국기업의 투자에 있어서 유리한 위치를 점하게 되었고, 특히 세계 최고 수준의 금융·물류 및 법률 등 사업서비스 분야의 미국기업을 유치하여 향후 동북아 비즈니스 중심국가의 역할을 할 수 있는 여건 확보가 예상된다. 또한 현재 진행 중인 한-ASEAN FTA, 한-EU FTA의 조기 체결이 이루어질 경우, 한국은 동아시아 지역의 FTA 허브로 부상할 수 있을 것이고, 더 나아가 아시아·태평양 지역의 경제통합을 주도하는 선진통상국가의 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

한·미 FTA 협상 타결의 의의로 마지막으로 거론되어야 할 것은 이로 인해 한국은 미국과 외교·안보적 관계 강화의 계기를 마련하게 되었다는 점이다. 미국은 이스라엘(1985년)·요르단(2001)의 예에서 보듯이 FTA 체결에 있어서 정치·외교상의 전략적인 중요성을 고려한다. 또한 한·미 FTA 체결은 양국 간의 외교·안보적인 관계의 강화와 더불어 한반도 평화·동북아 질서 유지에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

결과적으로 한·미 FTA를 통해 미국은 경제적으로 급성장하는 동아시아 지역에서 유리한 교두보를 마련하였으며, 한국은 중국과 일본 사이에서 정치·경제적 위상을 제고할 수 있을 것으로 전망된다.

2. 한·미 FTA의 산업별 영향

(1) 제조업

한국의 제조업은 생산 면에서 세계적 수준의 경쟁력을 갖고 있고, 미국은 제조업의 최대 수입국이다. 이에 따라 한·미 FTA의 체결은 경쟁력 있는 한국의 제조업에게 세계 최대시장에 효율적으로 접근할 수 있는 기회를 제공해 준다. 한국은 주력산업이라고 할 수 있는 반도체, 통신기기, 자동차, 조선, 일반기계, 철강, 석유화학, 디지털가전 등의 분야에서 세계 5위 안팎의 경쟁력을 나타내고 있다. 제조업의 세계 전체 총수입에서 미국의 수입이 차지하는 비중은 2004년 17.6%로 한국의 최대 수출국인 중국(6.4%)을 상회하고 있다. 한·미 FTA로 인한 관세 및 비관세 장벽 완화로 자동차·섬유 등 주력 수출 품목들을 중심으로 수출증대의 효과가 크게 나타날 것으로 예상된다.

한·미 FTA 체결로 양국의 시장개방의 폭이 확대되면, 특히 미국시장의 개방 확대는 상당수의 중소기업에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다. 한·미 FTA의 체결로 가장 큰 수혜를 받을 것으로 예상되는 섬유·의복을 비롯하여 가죽제품, 목재제품, 신발 및 생활용품 등의 산업은 모두 중소기업의 비중이 높은 것이 특징으로 이들 산업의 중소기업들은 수출 및 생산 증가가 기대된다. 반면 금속제품, 기계장비 등의 산업에서 경쟁력이 낮은 분야의 중소기업들은 수출 및 생산감소가 우려된다.

한·미 양국의 산업은 전체적으로 볼 때 경쟁우위의 분야 및 품목이 서로 겹치지 않는 보완적 관계를 형성하고 있어 한·미 FTA의 체결은 교역확대와 더불어 상대국 해당 산업에 피해를 주기보다는 오히려 원가절감의 기회로 작용할 가능성이 높다. 미국은 농업·서비스업 외에 제조업에서는 신기술산업 및 첨단 부품·소재산업 분야에서 비교우위를 갖고 있는 반면, 한국은 섬유, 철강, 자동차, 조선, 가전, 통신기기 등 대부분의 제조업에서 비교우위를 갖고 있다.

각 산업 내에서도 양국 간 수출품목들이 대체로 다르게 나타나고 있다. 섬유

산업의 경우 한국은 중저가 범용제품을 수출하는 반면 미국은 산업용섬유 등 고부가가치 제품을 수출한다. 철강산업의 경우 한국은 범용 철강제품을 수출하고 미국은 철강 원자재라고 할 수 있는 스크랩을 수출하며, 통신기기산업에서 한국은 단말기를 수출하는 반면 미국은 핵심 부품과 통신장비를 수출하는 등 같은 산업 내에서도 양국이 다른 수출패턴을 보이고 있다. 한편 정밀기계 및 정밀화학 등 미국이 비교우위를 갖고 있는 분야에서는 한·미 FTA 체결로 일본에서 미국으로의 수입선 전환 효과가 크게 나타날 것으로 예상된다. 이와 같은 양국 제조업의 산업내 보완적 분업구조로 인해 한·미 FTA에 따른 관세 철폐는 제조업 교역량의 확대를 가져오고, 특히 개방으로 인한 경쟁 심화, 외국인 투자에 따른 기술이전 등으로 제조업 생산성이 향상될 것을 감안하면, 큰 폭의 수출증대와 더불어 무역수지 흑자도 늘어날 것으로 기대된다.

1) 주요 업종별 영향

① 자동차 및 자동차부품

자동차와 자동차부품은 대미 수출액이 2006년 기준 각각 87억 달러, 24억 달러로 대미 수출에서 차지하는 비중이 높아 한·미 FTA의 최대 수혜 업종이 될 것으로 예상된다. 미국의 승용차 관세(2.5%) 철폐는 경쟁이 치열한 미국시장에서 높은 수준의 가격경쟁력 제고로 나타나 큰 폭의 수출증대효과와 더불어 한국 자동차의 미국시장 점유율 향상에 기여할 것으로 전망된다. 또한 픽업 트럭 관세(25%)는 비록 장기간(10년)에 걸쳐 철폐되지만 한국 자동차업계에 관련 차종의 개발 및 생산을 위한 투자유인 발생을 가져와 연간 320만 대의 픽업 트럭시장, 더 나아가 연간 1,000만 대의 미국 상용차시장 진입 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

자동차부품 관세(25%)의 철폐는 가격경쟁력 제고로 미국 빅3(GM, 포드, 크라이슬러)의 한국으로부터의 부품 소싱 추세를 가속화하고 한국 업체의 미국 현지생산 확대와 더불어 자동차부품 수출의 큰 폭의 증가가 전망된다. 미국산 자동차에 대한 수입관세(8%)의 철폐와 자동차세제 개편으로 미국산 자동차의 수입은 증대할 것으로 전망되나 가격변화에 민감하지 않고 국내 소비자의 선호

도도 높지 않아 수입증대는 크지 않을 것으로 전망된다.¹⁾ 한·미 FTA의 협상 결과로 인한 자동차 관련 세계개편은 자동차 업계나 소비자에게도 혜택을 줄 것으로 전망된다.

② 섬유

미국의 섬유산업은 사양산업으로 분류될 수 있으나 미국은 지속적으로 자국 섬유산업을 보호하기 위한 노력을 기울여 왔다. 2005년 1월 폐지되기 이전까지 국제섬유협정에 의한 섬유쿼터제를 실시했고 관세장벽도 비교적 높은 편이었다. 따라서 한·미 FTA의 체결에 따른 평균 13.1%의 섬유부문 관세의 단계적 철폐로 대미 수출증대 효과가 클 것으로 예상된다.

국내 섬유산업은 세계시장 점유율이 2000년 4.4%에서 2005년 2.3%로 하락했고, 대미 수출규모는 2001년 32억 달러에서 2006년 20억 달러로, 대미 무역수지 흑자규모는 2001년 30억 달러에서 2006년 17억 달러로 지속적으로 감소하고 있는 상황이다. 미국이 세계 섬유수입액의 21.3%(2004년)를 차지하는 최대 섬유수입국임을 감안하면 대미 수출의 감소는 국내 섬유산업의 국제경쟁력이 하락하고 있음을 반증해 준다. 특히 2005년 1월 1일부터 섬유쿼터가 완전히 폐지된 이후 수출국 간의 미국시장 쟁탈전은 날로 가속화하고 있는 상황이다.

이런 상황에서 한·미 FTA 체결은 섬유부문에서 폴리에스터·날염 면직물 등의 가격경쟁력을 제고하여 수출증대 효과를 얻을 것으로 예상할 수 있다. 또한 한·미 FTA에 따른 투자환경의 개선으로 외국인 투자 유치에 이루어져 고기능성·고부가가치 제품 생산기반 구축 및 기술이전을 통한 생산성 제고를 이룬다면 대미 섬유수출의 지속적 증가와 함께 섬유산업의 재도약 발판을 마련할 것으로 기대된다.

③ 전기·전자제품

전기·전자제품의 경우 한·미 FTA 협상 결과 미국은 수입액 기준으로 95.9%, 한국은 95.8%의 품목에 대해 관세를 즉시 철폐하기로 합의했다. 이와 같은 관세철폐로 인해 가전산업 전체의 대미 수출증대가 기대되고, 전자부품 산업의 경우 공동 R&D·외국인 투자 유치 등으로 기술경쟁력 강화의 계기가

1) 송원근(2007) 참조

마련될 것으로 기대된다.

그동안 무관세 품목에서 제외되었던 디지털 TV, LCD, 고급가전 제품 등은 관세 즉시철폐로 가격경쟁력이 확보되어 미국시장 점유율 상승이 기대된다. IT제품은 WTO ITA에 의해 이미 무관세화되어 있으므로 한·미 FTA로 인한 관세인하의 효과는 없으나 투자 및 기술이전 등으로 인한 기술경쟁력의 제고와 부품 및 기계장비 등의 관세인하 효과에 따른 원가절감 등으로 인한 관련 품목의 경쟁력 제고가 예상된다.

④ 기계·철강·화학

이 분야에서는 양국의 일부 민감 품목(한국의 핵심요소부품, 미국의 일부 제철원료)을 제외한 대부분의 품목의 관세를 단기 철폐하는 것으로 합의했다. 이와 같은 관세 및 비관세 장벽 완화로 양국 간 교역확대가 전망된다. 기계산업의 경우 고관세 품목인 공작기계(4.2~44%), 밸브(4%) 등의 수출증대가 예상되고, 반도체 제조장비·전자응용 공작기계 등의 수입이 관세철폐에 따라 증가가 예상된다. 기계산업의 양국 간 교역구조가 보완적 성격을 띠고 있어 한·미 FTA로 인한 기술협력 및 투자유치 가능성이 높고, 수입자본재 가격의 하락을 가져와 생산원가 절감에도 기여할 것으로 전망된다.

철강산업의 경우 비관세 장벽의 완화로 인한 통상마찰의 완화로 안정적인 대미 수출·현지 투자 확대가 기대된다. 한·미 FTA 협상 결과 무역구제 분야에 있어서는 무역구제협력위원회 설치·글로벌 세이프가드의 재량적 배제 등으로 기존 수입규제 조기철폐 및 추가 규제 최소화 등이 기대된다. 2006년 현재 규제대상 철강재 대미 수출은 12건, 금액으로는 7억 달러에 달하고 있다. 따라서 한·미 FTA 체결은 철강 수출의 확대에 기여할 것으로 전망된다.

화학산업의 경우 한·미 FTA로 인한 관세철폐로 석유화학 분야의 대미 수출증대가 예상되고 석유화학 고부가가치 제품 및 정밀화학 분야는 단기적으로 수입확대가 예상된다. 그러나 정밀화학 중 국내 고부가가치화가 빠르게 진전되고 있는 의약 및 화장품, 염·안료, 도료·잉크 등의 분야에서 아시아시장의 교두보로서의 한국시장 활용을 위한 자본 및 기술투자, 전략적 제휴 등의 미국 업체들의 투자가 증가할 가능성도 높아 장기적으로는 한·미 FTA의 정밀화

학 분야에 대한 영향이 긍정적일 가능성이 높다고 할 수 있다.

⑤ 생활용품 및 의약품

이 분야에서는 한·미 FTA에 따른 신발·가죽·고무 등 고관세 품목의 관세철폐로 대미 수출증대가 예상되고, 미국 정부조달시장 개방으로 군화, 가구 등 생활용품의 입찰 참여 및 수출가능성이 제고될 것으로 기대된다. 특히 중소기업이 주로 수출하는 가죽·고무 등의 경우 10~20%의 고관세 철폐로 큰 폭의 수출확대가 기대된다.

의약품의 경우는 협상 결과 의약품 시판허가 지연에 대한 특허기간 연장·자료독점권 명시·시판허가-특허 연계 등 의약품 지적재산권이 강화되었다. 이로 인해 특허기간이 사실상 연장되어 제너릭의약품을 주로 생산하는 국내업체의 피해가 예상된다. 그러나 장기적으로는 한·미 FTA 체결이 제약산업의 구조조정 및 국내 기업의 혁신신약 개발을 촉진하여 제약산업 경쟁력 제고에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 농업

한·미 FTA에서 농업부문은 협상 결과 국내 농업총생산의 약 30%를 차지하는 쌀이 개방대상에서 제외되었고 대부분의 민감품목에서 관세철폐의 장기 이행기간 확보, 계절관세 부과, 농산물 특별세이프가드 도입 등의 민감성 반영으로 개방 폭이 예상보다 축소되어 한·미 FTA로 인한 농업부문 국내 생산 감소도 예상보다 축소될 것으로 전망된다.

현재도 미국의 핵심 수출농산물에 대한 실효관세는 높지 않으며, 한·미 FTA로 인해 수입량의 급증보다는 무역전환효과가 클 것으로 전망된다. 또한 전반적으로 수입농산물과 국내농산물은 부분적인 소비대체관계에 있기 때문에 농업부문의 실질적 피해는 일반적인 예상과 달리 크지 않을 것으로 예상된다.

품목별 영향을 살펴보면 다음과 같다.

① 곡물

주요 생산 품목인 대두와 감자의 경우 식용과 가공용으로 분리하여 식용에 대해서는 저율할당관세(TRQ: tariff rate quota) 제공을 통해 현행관세를 유지하게 되었고 보리의 경우는 장기 관세철폐 및 세이프가드가 도입됨으로써 곡물류의 단기적인 국내 생산 감소는 크지 않을 것으로 전망된다. 곡물류는 기본적으로 쌀을 제외하고 국내 수요에 비해 생산이 절대적으로 부족하며, 양허관세는 높지만 실제 적용되는 세율은 0~3% 수준으로 한·미 FTA로 인한 피해는 미미할 것으로 예상된다.

고관세(487%) 품목인 식용 대두의 경우, 현행 관세를 유지하는 대신 저율할당관세(TRQ)를 제공하기로 해 국내 생산 피해가 크지 않을 것으로 보인다. 감자의 경우 국내 생산자가격과 수입가격의 차이가 없어 개방이 미치는 영향이 미미할 것으로 추정되고, 협상 결과도 식용 감자의 관세(304%)를 현행대로 유지하기로 해 국내 감자시장은 큰 변화가 없을 것으로 예상된다. 국내외 가격차 2.5배, 고관세(299~324%)로 경쟁력이 취약한 보리의 경우도 관세 15년 철폐, 세이프가드 도입 등으로 단기적인 피해는 크지 않을 것으로 전망된다.

② 축산물

축산물은 수요의 가격탄력성이 상대적으로 높고 국제가격과 국내가격의 연동이 높아 관세인하에 따른 생산 감소가 나타날 것으로 예상된다. 그러나 국내 산과 수입산 시장의 차별화, 미국산 축산물의 제3국 수입의 대체 효과와 더불어 관세철폐의 장기 이행기간 확보로 생산 감소의 규모가 일반의 예상과는 달리 높지 않을 가능성이 있다.

쇠고기의 경우는 현행 40%의 관세가 15년에 걸쳐 철폐되는 등 관세철폐의 기간이 장기이고, 한우와 수입쇠고기의 차별화, 미국산 쇠고기의 호주·뉴질랜드산 쇠고기 대체 등으로 단기적 국내 생산 감소가 예상보다는 크지 않을 것으로 보인다. 또한 돼지고기도 현행 22~25%의 관세가 최장 10년에 걸쳐 철폐되고, 이미 수입선이 다변화된 상태로 한·미 FTA로 인한 무역전환효과가 예상되어 국내시장에 미치는 영향은 제한적일 것으로 전망된다.

③ 과일 및 기타 농산물

오렌지·포도 등 과일에는 계절관세 부과, 고추·마늘·양파 등 채소류는

관세철폐의 장기 이행기간 확보 및 세이프가드 도입으로 개방의 단기적 영향은 제한적일 것으로 보인다. 과일의 경우, 오렌지는 감귤 수확기에는 계절관세 부과로 현행 관세(50%)를 유지하기로 한 반면 포도는 성출하기 관세를 장기간(17년)에 걸쳐 철폐하기로 하였다. 사과와 장미의 이행기간(20년)을 갖고 관세가 철폐되면, 농산물 세이프가드를 적용하기로 하였다. 이와 같은 장기간의 관세 철폐기간 및 계절관세·세이프가드 도입 등의 조치는 경쟁력 제고 및 구조조정을 위한 기간 확보의 차원에서 의미를 갖는다.

채소를 비롯한 기타 농산물의 경우, 고추·마늘·양파·생강과 같은 양념채소는 15년에 걸쳐 관세가 철폐되고, 모두 농산물 세이프가드 적용을 받는다. 인삼·참깨·땅콩 등 특용작물은 15~18년의 장기간에 걸쳐 관세가 철폐되고, 역시 농산물 세이프가드 적용을 받는다. 따라서 이들 품목의 경우도 개방의 단기적 영향은 제한적일 것으로 예상되고 구조조정을 위한 기간 및 조치들이 확보되었다고 평가할 수 있다.

(3) 서비스업

한·미 FTA 협상 결과 서비스업에 대해서는 유보안 이상의 추가 제약이 허용되지 않는 네거티브(negative) 리스트 방식을 채택하였고, 유보안에서 추가 자유화 조치를 취할 경우 한·미 FTA로 인한 서비스 분야의 개방 확대에 경쟁이 촉진되어 서비스 산업의 전체적인 생산성 향상 및 경쟁력이 강화될 것으로 예상된다. 이와 더불어 서비스 산업의 생산성 향상은 제조업의 생산성 향상에도 기여해 경제 전체의 생산성 향상에 기여할 것으로 기대된다. 서비스 분야의 고용창출 및 생산성 향상은 서비스 분야 외국인 투자 유치의 증대를 계기로 나타날 수 있을 것으로 전망된다.

한·미 FTA 체결은 투자환경의 개선을 가져오고 이로 인한 서비스 분야 외국인 투자에 대한 투명성 강화는 이 분야의 투자 유치 확대를 가져올 것으로 기대된다. 그러나 교육·의료 분야 개방의 유보는 서비스 시장 개방으로 인한 외국인 투자 확대 및 고용창출, 그리고 서비스 산업 경쟁력 제고의 효과를 제

한할 것으로 예상된다.

분야별 영향을 살펴보면 다음과 같다.

① 법률·회계 등 사업서비스

반면 법률·회계·세무 등 사업서비스 분야의 단계적 개방은 제조업 및 서비스 산업에 속한 기업에 대한 법무·회계·세무 컨설팅 서비스의 수준이 높아지는 결과를 가져와 경제 전체의 전반적인 경쟁력을 제고시킬 수 있을 것으로 기대된다. 우리나라 법률·회계 등 사업서비스 분야의 생산성은 미국의 42% 수준에 불과해 개방으로 인한 생산성 향상 및 경쟁력 제고의 효과가 크게 나타날 것으로 예상된다. 또한 미국 로펌의 국내 진출 등으로 법률·회계 분야 고급 전문인력에 대한 일자리가 창출될 것으로 전망된다.

② 금융서비스

금융서비스 분야는 한·미 FTA 협상 타결로 인해 먼저 미국 금융기관의 법인 설립·인수 등이 원칙적인 전면 개방으로 자유로워지게 되었다. 또한 투자펀드에 대한 포트폴리오 자문·기업구조조정 자문 등 금융부수서비스에 대한 국경 간 거래 허용 및 신금융서비스의 제한적 개방 등이 이루어지게 되었다.

이에 따라 외국 금융기관들의 국내 진출이 촉진되어 고용 증가와 더불어 금융시장의 확대 및 발전, 금융서비스의 수준 향상에 따른 기업의 경쟁력 제고 등의 긍정적 영향이 발생할 것으로 전망된다. 또한 개방에 따른 외국 금융회사의 진출 확대는 새로운 금융기법의 이전 및 경쟁 촉진을 가져오고 금융산업의 경쟁력 강화 및 소비자후생 증가로 이어질 것으로 기대된다. 반면 외환위기의 경험으로 인해 한·미 FTA 협상 타결과 더불어 금융 및 자본시장의 개방 확대에 따른 불안정성의 증대와 그에 따른 금융위기에 대한 우려가 커지는 것도 사실이다. 그러나 기존 금융산업의 높은 개방도, 단기 세이프가드 도입·국책 금융기관들의 특수성 인정 등으로 인해 금융산업의 기본 시스템에는 큰 변화가 없으므로 한·미 FTA가 금융시장·산업에 미치는 부정적 영향은 미약할 것으로 예상된다.

③ 방송·통신서비스

한·미 FTA 협상 타결로 인한 방송·통신시장 개방의 확대로 선진기술 도

입 및 경쟁이 촉진되어 경쟁력이 제고될 수 있을 것으로 전망된다. 먼저 방송 서비스의 경우 PP(방송채널사용사업) 간접투자 규제 3년 내 철폐, 케이블 방송에서의 국산프로그램 의무편성 비율 완화(영화, 애니메이션) 등으로 경쟁력이 취약한 일부 제작자들에게 어려움이 나타날 것으로 예상된다. 그러나 선진 방송기술 도입 및 경쟁 촉진으로 인해 방송산업의 중장기적 경쟁력은 강화될 수 있을 것으로 기대된다.

통신서비스의 경우 한·미 FTA 협상 결과 기간통신사업자의 외국인 지분 제한이 직접투자에 대해서는 현행 유지이나 간접투자에 대한 규제 철폐가 단행²⁾되어 경쟁 촉진에 따른 경쟁력 제고, 소비자 혜택 향상 등의 효과가 기대된다. 기술표준 제정과 관련해서는 정부의 통신표준 정책 권한을 인정하는 동시에 제정과정에서 사업자에게 의견 개진 기회를 제공하기로 함으로써 정부의 역할이 기업의 연구개발 환경을 조성하는 방향으로 유연하게 재정립될 수 있는 계기가 마련되었다고 평가할 수 있다. 그리고 제한적이지만 지분제한의 완화는 통신산업에서의 경쟁과 혁신을 자극, 세계시장 진출을 위한 경쟁력 강화의 계기가 될 것으로 기대된다.

3. 한·미 FTA 관련 정부의 보완대책에 대한 분석

한·미 FTA는 관세 및 비관세장벽 완화를 통한 교역의 증진 및 자원배분의 효율성 향상을 가져오고, 이에 따른 소득 증대와 소비자후생 증가로 경제 전체의 후생을 증대하는 효과를 발생시킬 것으로 기대된다. 그러나 자원이 비효율적인 산업에서 효율적인 산업으로 재배분되는 과정에서 비효율적인 산업의 종사자들에게는 생산 감소로 인한 소득 감소, 실업 등의 피해가 발생한다. 따라서 FTA와 같은 통상정책이 행해질 때, 피해부문에 대한 지원 및 보완대책이 그 부문의 구조조정 및 장기적인 경쟁력 제고에 얼마나 효과적인가 하는 것은 FTA의 경제적 효과를 극대화하는 데 매우 중요한 요소이다.

2) 기간통신 사업자에 대한 외국인 지분제한 49%는 현행대로 유지하되 국내에 설립한 법인을 통한 간접투자는 100%까지 허용하기로 하였다. 다만 KT, SK텔레콤은 간접투자 100% 허용대상에서 제외된다.

한·미 FTA에 대한 정부의 대략적인 부문별 보완대책의 개요는 협상 타결 직후 제시되었고 이후 더 구체적이고 세분화된 보완대책이 제시되었다. 여기서는 이를 토대로 한·미 FTA 관련 정부의 보완대책에 대한 분석 및 평가를 행한다.

(1) 제조업 및 서비스업

정부는 한·미 FTA 체결 등 무역자유화에 따른 산업구조 변화로 피해를 입는 기업·근로자에 대해 일정요건하에 지원하기 위해 <제조업 등의 무역조정 지원에 관한 법률>을 제정하여 4월 29일부터 시행되고 있다. 이 법안은 FTA로 인한 수입 증가로 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 기업에 대해 정보제공·경영개선 등의 지원을 하고, 소속 근로자의 실직 등의 경우에는 고용보험기금을 통한 고용안정 지원과 전직·재취업을 위한 직업훈련 강화 등의 대책을 담고 있다.³⁾

무역조정지원제도 이외에도 경쟁력이 저하된 업종에서 새로운 업종의 사업에 진출하는 중소기업의 사업전환을 지원하기 위해 <중소기업 사업전환촉진 특별법>이 제정되어 2006년 9월부터 시행되고 있다. 정부는 한·미 FTA 체결과 관련하여 기존 사업부문의 경쟁력이 약화된 중소기업에 대하여 이와 같은 사업전환촉진제도를 활용하여 지원하겠다고 밝히고 있다.(2007년 4월 3일자 경제정책조정회의 안건 p.13)

FTA에 따른 경제효율성의 향상은 자원의 효율적 재배분의 원활한 진행이 전제되어야 하며 무역조정지원은 이에 기여해야 의미가 있다. 즉 피해를 입는 부문에 대한 지원과 더불어 원활한 구조조정에도 무역조정지원이 기여를 해야 무역자유화에 대한 보완조치로서 의미가 있는 것이다.

일반적으로 무역조정지원(Trade Adjustment Assistance)제도⁴⁾의 문제점은 첫

3) 6월 28일에 정부가 발표한 「한미 자유무역협정 체결에 따른 국내 보완대책」에는 무역조정기업 근로자의 전직지원 강화와 업종별 고용지원 대책이 포함되어 있다. 업종별 대책을 보면 폐업지원금을 지급받는 농어민을 고용하는 기업에 대해 1년간 농어민고용촉진장려금을 지원하는 방안이 있고, 제약업과 방송·문화산업에 대해서는 관련 산업의 전문인력 양성을 지원하는 방안이 특징적이라고 하겠다.

번째, 재원조달의 어려움이다. 효율성 손실(efficiency loss)이 없는 소득보조(lump-sum subsidy) 형태의 지원이라도 재원조달의 문제는 발생한다. 두 번째 문제점은 무역조정지원이 지대추구행위(rent-seeking behavior)를 유발하는 경우가 일반적이라는 점이다. 세 번째 문제점은 지원 대상을 명확히 구분해 내기 어렵다는 점이다. 이러한 어려움은 피해지원 대상의 선정에 있어서 선정자의 자의성을 배제할 수 없게 함으로써 지대추구의 유인을 강화하는 문제점을 발생시킬 수 있다.

정부는 한·미 FTA에 따른 제조업 및 서비스업 피해부문에 대한 지원을 위해 무역자유화에 따른 피해지원을 위한 <무역조정지원법> 이외에도 중소기업 사업전환 촉진제도를 활용하겠다고 한 것은 정부지원을 얻기 위한 지대추구행위를 증대시킬 가능성이 높다. 중소기업 사업전환 촉진제도는 경쟁력이 약화된 중소기업에 대한 지원책이다. 일반적으로 중소기업의 경쟁력 약화는 FTA와 같은 무역자유화 조치 이외에도 많은 다른 변수에 기인한다. 따라서 중소기업 사업전환 촉진제도의 활용은 무역자유화에 의한 피해 지원 대상 구분의 어려움을 가중하고 기업 및 근로자의 지대추구행위를 촉발시킬 가능성이 높다.

정부는 한·미 FTA 협상 타결 직후 기존보다 지원 대상 및 내용을 확대할 것이라고 발표한 바 있다. 이는 지대추구행위를 유발하여 구조조정에 장애가 되고 효율적 자원배분을 통한 경제효율성 향상이라는 FTA의 긍정적 효과를 감소시킬 우려가 있다. 따라서 현재 정부에서 계획하고 있는 지원 대상 및 범위의 확대⁵⁾는 바람직한 방향이 아니라고 평가할 수 있다.

-
- 4) 주요 선진국들은 시장개방 등에 의해 구조조정의 압력을 받게 되는 기업과 근로자들을 지원하기 위해 구조조정 지원책을 시행하고 있는데 미국의 무역조정지원제도, 일본의 산업활력재생지원제도, EU의 구조기금 등이라고 할 수 있다.(김도훈 외(2005) 참조) 그러나 무역자유화에 대한 대응으로서의 산업구조조정 정책은 미국의 무역조정지원제도가 유일하다고 할 수 있다.
 - 5) 정부는 법개정을 통해 현재 <무역조정지원법>의 지원 대상을 서비스업 전반으로 확대하고 예산도 증액할 예정이다.

(2) 농업

정부는 한·미 FTA로 인한 농산물 수입증가에 대해 품목별 피해보전을 계획하고 있다. 한·미 FTA 체결로 인한 수입급증에 따른 피해보전체계는 직불금 지급과 폐업지원금 지급으로 구성되어 있다. 또한 정부는 피해보전을 위해 현행 <자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법> 개정⁶⁾ 및 1.2조 원 규모의 'FTA 이행지원기금'을 확충할 예정이다.

직불금 지급대책과 관련해서 정부는 소득감소보전 직불금의 대상을 <자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법>에 근거하여 현행 키위, 시설포도에서 한·미 FTA로 피해가 예상되는 품목으로 확대할 예정이다. 그러나 소득감소보전 직불금은 WTO에서 규정한 국내보조 중 감축대상보조(amber box)에 속해 있어 대상 품목과 지급액을 늘리는 데 한계가 있고⁷⁾, 또한 원활한 구조조정에 역행할 가능성이 있다.

폐업지원금 지급과 관련해서 정부는 현행 대상 품목인 키위, 시설포도, 복숭아에서 대상 품목을 늘려 폐업을 희망하는 농가에 폐업지원금을 지급할 예정이다. 그러나 폐업지원금 지급은 실질적으로 폐업을 유도하여 구조조정 효과가 나타날 수 있어야 한다.

정부는 농·수산업 부문에 대해 한·미 FTA로 피해가 예상되는 부문으로 규정하고 피해보전 지원과 더불어 피해 품목에 대한 경쟁력 강화 지원을 병행할 것을 밝히고 있다. 이러한 품목별 경쟁력 제고 대책의 일환으로 정부는 축산, 원예(과실·채소류), 곡물(식용 콩·감자), 임산물(호두·밤) 등의 품목별로 생산성 향상 및 브랜드 육성을 위한 지원을 강화하는 정책을 수립할 예정이다.

그러나 정부가 제시하고 있는 생산성 향상의 방안인 축사시설 현대화, 생산

6) 현행법의 시행령에서는 소득보전직불금의 지원 시행기간을 2010년까지로 규정하고 있어 이 기간을 연장하기 위한 시행령 개정 등을 추진할 것으로 보인다.

7) UR협상 결과 정부가 사용할 수 있는 감축대상보조(AMS) 총액은, 예를 들면 2000년 1조 8,000억 원, 2004년 1조4,900억 원과 같이 한정되어 있고, DDA협상이 타결될 경우, 감축의 폭이 더욱 커질 것으로 예상되며, 또한 AMS의 대부분이 쌀 가격지지를 위한 변동직불금이기 때문에 쌀을 제외한 다른 품목에 대한 소득감소보전 직불금 확대는 한계가 있다. 송원근(2006) 참조.

시설 현대화, 생산단지 육성 등은 구조조정이 원활히 추진된다는 전제하에서만 의미가 있다. 또한 브랜드 육성 및 유통체계 확립 등은 정부의 지원보다는 경쟁력 있는 농산물 브랜드가 나타날 수 있도록 시장친화적인 제도 확립이 더 중요하다. 더욱 근본적인 문제점은 한·미 FTA 타결 이후 제시하고 있는 농산물 품목별 경쟁력 제고 지원 방안은 개방에 대비해 2004년에 총 119조 원의 투융자계획 등을 수립한 『농업·농촌 종합대책』의 내용과 큰 차이가 없다는 것이다.

농업부문은 DDA협상 및 FTA 추진 등 개방에 대비한 기존의 대책이 존재하고, 이 대책 또한 미흡하나마 시장지향적 구조개혁을 목표로 하고 있으며 이러한 정책 기조는 한·미 FTA 타결 이후에도 지속되어야 하나 정부는 소득보전의 확대 등 지원 강화에 실질적인 정책초점을 두고 있는 것으로 추측된다. <표 1-2>에서 보듯이 농림부의 한·미 FTA 대책을 반영한 조정안은 『농업·농촌 종합대책』과 달리 농업의 시장지향적 구조개편보다는 산업육성이 강조되어 있어 경제 전체의 효율성 향상에 장애가 될 수 있다. 한·미 FTA에 대한 농업부문 보완대책의 핵심 가운데 하나인 직불제 확충 등 지원 대책의 강화는 농업부문의 구조조정을 지연하는 부정적인 결과를 초래할 수 있음을 지적하지 않을 수 없다.

<표 1-2> 한·미 FTA대책 반영된 조정안과 『농업·농촌 종합대책』 비교

| 농업·농촌 종합대책 | | 조정안 | |
|------------|--|-------|---|
| 산업정책 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 시장지향적 구조개편 ○ 친환경·고품질 농업 ○ 신성장동력 확충 | 농업정책 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 전문인력·경영체 육성 ○ 농가소득·경영 안정 ○ 유통구조 혁신 ○ 성장동력 확충 |
| 소득정책 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 직불제 확충 ○ 농의소득 증대 ○ 경영 안정 강화 | 농식품정책 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 고품질·친환경 농식품 공급 ○ 농식품 안전성 관리 ○ 농식품산업 육성 |
| 농촌정책 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 사회안전망 확충 ○ 복지인프라 확충 ○ 농촌지역 개발 | 농촌정책 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육·복지 여건 개선 ○ 농촌지역 개발 촉진 ○ 농촌자원 산업화 |

자료: 농림부

4. 한·미 FTA 관련 제도개선 과제

한·미 FTA의 체결과 더불어 한국경제는 교역확대를 통해 더 높은 소득과 후생수준을 달성할 것으로 전망된다. 또한 외국인 투자의 증대, 서비스 산업의 경쟁력 제고를 통한 생산성 향상과 더불어 경제시스템의 선진화로 지속적인 경제성장의 효과가 나타날 것으로 기대된다. 그러나 한·미 FTA 체결로 이와 같은 긍정적인 효과를 얻기 위해서는 여러 가지 제도적 개선이 병행되어야 한다.

한·미 FTA와 같은 개방의 확대는 비효율적인 부문에서 효율적인 부문으로의 자원의 이동을 가져온다. 이와 같은 자원의 재배분이 효율적으로 이루어져 경제의 효율성을 향상케 하기 위해서는 생산요소의 이동이 자유로워야 한다. 따라서 첫째, 유연한 노동시장의 형성을 가로막는 노동시장 및 노사관계에 대한 제도의 변화가 필요하다. 경직된 노동시장은 노동의 이동을 어렵게 만들어 효율적 자원 배분에 제약을 가하고 무역조정지원제도의 구조조정 효과가 반감된다.

토지이용에 대한 규제도 농업부문의 구조조정을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 국토의 상당 부분을 차지하고 있는 농지의 이용에 대한 규제가 현재와 같은 수준을 유지할 경우, 농업부문은 구조조정에 어려움을 겪게 되고, 이는 결국 농업의 경쟁력 제고에도 부정적인 영향을 준다. 국토균형발전계획 및 수도권 규제 등도 생산요소인 토지이용에 제약을 가하는 규제로 효율적인 자원 배분을 어렵게 만드는 제도로 평가할 수 있다.

한·미 FTA와 같은 개방은 국가 간의 교역과 더불어 투자환경 개선에 따른 외국인 직접투자의 확대를 촉진한다. 이와 같은 외국인 직접투자의 확대는 기술혁신·이전 및 확산을 가져와 생산성이 향상되는 효과를 볼 수 있다. 외국인 투자와 더불어 한·미 FTA로 인한 교역의 확대로 인해 국내 기업의 투자도 증가할 것으로 전망할 수 있다. 그러나 현재와 같이 각종 규제가 얽혀 있는 상황에서는 국내외 기업의 투자증대는 쉽지 않을 것으로 예상할 수 있다. 예를 들면, 국내외 기업 모두 투자처로 선호하는 수도권에 대한 규제, 이와 맞물린

국가균형발전정책 등은 내·외국인 투자의 확대를 가로막는 제도적 장애물이다. 앞서 언급한 노동시장의 경직성을 유지케 하는 노동시장 및 노사관계 관련 제도 또한 투자의 확대를 방해하는 요인이다. 이와 같은 각종 규제의 완화 없이는 한·미 FTA에 따른 외국인 투자의 확대와 선진기술의 이전·확산에 따른 생산성 향상은 기대하기 어렵다고 볼 수 있다.

한·미 FTA의 체결은 대외의존도가 높은 한국이 동북아의 FTA 허브로서의 역할을 통해 아시아·태평양지역의 무역자유화를 선도하는 선진통상국가로 발돋움할 수 있는 좋은 기회이다. 이와 같이 한·미 FTA를 계기로 선진통상국가로 발전하기 위해서는 금융·물류를 포함한 동북아 비즈니스의 중심지에 적합한 조건을 갖추어야 한다. 즉 다국적기업을 비롯한 세계적인 기업들이 진출할 수 있는 매력적인 투자처로서의 여건을 갖추고 있어야 한다.

한국의 매력적인 투자처로서의 위치를 감소케 하는 제도적 문제점으로는 경쟁국에 비해 투자자에 불리한 조세제도가 있다. 한국의 세제는 세제의 복잡성, 세 부담의 중복성, 자본소득에 대한 높은 세 부담 등의 특성을 가지고 있어 개방화에 효과적으로 대처하기 어려운 문제점을 지니고 있다. 따라서 동북아 비즈니스 중심지로서의 역할을 위해서는 개방화에 적합한 세계개편이 필요하다.

언어장벽 또한 외국인들의 국내 인프라 접근에 제약을 가져온다. 또한 대외의존도가 높은 한국경제에 있어서 세계화의 진행이 가속화됨에 따라 범세계적 언어인 영어 통용의 어려움은 거래비용 증가하게 하여 국제경쟁력이 약화되는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 법·공공기관 서식의 국영문 병용, 영어 지상파 방송국의 설립 등에서부터 점진적으로 영어 공용어화를 추진할 필요가 있다.

이외에도 세계적 기업의 한국 진출에 따른 외국인을 위한 의료 및 교육환경이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 의료제도 및 교육제도의 개선이 필요하다. 현재와 같이 의료 및 교육의 공공성·형평성만이 강조되는 제도하에서는 산업으로서의 의료서비스의 발전과 국가경쟁력 확보에 필수적인 창의적 인재의 육성은 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 한·미 FTA 체결을 통해 아시아·태평양지역의 무역자유화를 선도하는 선진통상국가로 도약하기 위해서는 시장친화적인 의료 및 교육제도의 개선이 필수적이라고 할 수 있다.

<참고문헌>

- 국회예산정책처, 『2007년 상반기 경제운용방향 및 정책과제 분석』, 2007.
- 김도훈·김규태·최성호, 『시장개방과 산업구조조정 - FTA 확산과 DDA 협상을 중심으로』, 산업연구원, 2005.
- 농림부, 『한·미 FTA 농업부분 협상결과와 대책방향』, 2007. 4. 13.
- 대외경제정책연구원 외, 『한·미 FTA의 경제적 효과 분석』, 국회 한미 FTA 특위 보고자료, 2007. 4. 30.
- 산업자원부, 『한·미 FTA의 산업 영향평가 및 발전전략』, 2007. 4.
- 송원근, 『DDA 농업협상의 논의동향 및 영향에 대한 고찰 - 농산물 수입수요 함수 추정을 중심으로』, 『경제현안분석』, 제12호, 국회예산정책처, 2006.
- _____, 『한·미 FTA 자동차 분야 협상 동향 및 영향 분석』, 허찬국 외, 『한·미 FTA 주요 쟁점 분야별 협상 동향 및 영향 분석』, 한국경제연구원 ISSUE PAPER 07-01, 2007.
- 외교통상부, 『한·미 FTA 최종 협상결과』, 2007. 4. 19.
- 재정경제부 국제금융국, 『한미자유무역협정 타결에 따른 금융협상 주요 결과』, 2007. 5. 4.
- 재정경제부 외, 『한미자유무역협정 체결에 따른 국내 보완대책』, 2007. 6. 28.

제2장

한·미 FTA에 따른 투자여건 개선을 위한 규제개혁 방안

I. 한·미 FTA에 따른 수도권 규제개혁 방안

이주선 / 한국경제연구원 선임연구위원

1. 서론

1980년대 말 냉전의 종식으로 시작된 세계화와 지역주의의 가속화는 현재 세계화와 지역통합이 획기적으로 진전되는 변화를 이끌어내고 있으며 이에 따라 개방과 경쟁은 세계적으로 보편적인 현상이 되고 있다. 아직 성사되지는 않았지만 다자간 무역협상인 DDA가 무역 및 투자 자유화와 원활화를 위해서 지속적으로 그 진전을 모색하고 있고, NAFTA, EU, ASEAN, ASEM, APEC 등 경제통합 또는 지역통합 노력이 진전되고 있다. 주지하는 것처럼 EU는 이미 통합된 단일유럽시장을 형성하는 것은 물론 단일한 국가와 같은 거대경제권으로 통합되어 가고 있고, 환태평양의 주요 국가들이 망라된 APEC에서는 FTAAP(Free Trade Area in Asia-Pacific)와 같은 역내국가 간 자유무역지대 창설이나 TPBA(Trans-Pacific Business Agenda)같은 무역 원활화(facilitation)를 위한 다자간 협상을 DDA 플러스로 진행하고 있다. 이러한 가운데 세계 각국은 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위해서 쌍무적인 PTA(Preferential Trade Agreements)를 추진하는 데 경쟁적으로 나서고 있다. 이러한 세계화와 경제의 개방은 경쟁정책, 반부패, 환경, 표준, 특허, 법과 규제 등의 국제적 조화(harmonization)를 위한 국제적 가이드라인의 마련 및 이행의 확대로까지 이어지고 있다.

이러한 세계화와 개방의 확대는 세계적인 규모로 메가경쟁(mega-competition)을 보편화하고 있다. 이에 따른 보편적인 추세는 기업들이 다국적화하거나 무국적화하는 현상이 발생하고 있는 것은 물론 글로벌 소송, 글로벌 로케이션, 글로벌 마케팅이 기업들의 경쟁력 확보를 위한 보편적인 수단이 되고 있다. 국제적으로 빈번하게 발생하는 기업간 M&A와 전략적 제휴의 확대 그리고 공동

R&D도 경쟁에 직면한 기업들의 경쟁력 확보를 위한 중요한 수단이 되고 있고, 이러한 상황에서 지속적으로 한 제품의 제품생명주기(product life-cycle)는 기술변화와 정보통신혁명에 따라 지속적으로 짧아지고 있다. 이와 같은 환경 변화로 인해서 시장에서 승자가 모든 이익을 취하는 승자독식(winner-takes-all) 현상이 나타나고 있고, 이에 따라 성공한 기업이나 개인과 실패한 기업이나 개인 간 격차가 심각하게 나타나는 것은 물론, 국가 간에도 성공한 국가와 실패한 국가 간 격차가 지속적으로 확대되고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 체결된 한·미 FTA는 우리나라가 세계화와 개방을 통한 시장개방으로 세계적인 규모의 경쟁을 내부화하는 과정으로 볼 수 있다. 대부분의 한·미 FTA에 대한 우려는 경쟁의 내부화 과정에서 발생할 수 있는 우리 취약부문의 고사 가능성에 대한 것으로 특징지을 수 있다. 그러나 이러한 두려움을 앞세워 주요 교역상대국들과의 FTA를 통해서 세계적 규모의 경쟁을 내부화하는 과정을 능동적으로 수용하지 못한다면, 우리는 앞에서 말한 환경변화에 적응하지 못하여 궁극적으로 도태되는 것이 불가피하게 될 것이다. 그러므로 현재의 상황변화에 대응하기 위해서 선제적으로 주요 교역상대국들과의 FTA 또는 다자간 무역협상을 선도하는 것은 물론 이러한 시장의 확대와 호환하는 법·제도와 시스템을 구축하여 경쟁에 나서는 것이 현재로서는 최선의 정책이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 현재 우리나라의 경제성장과 발전의 장애요인들을 살펴보면 수도권 규제가 그 핵심 가운데 하나임을 알 수 있다. 과거 기술혁신과 교통 및 통신이 발달되어 있지 않던 시절, 국민국가(nation state)는 영토 내 국민과 정보를 배타적으로 지배하고 시장을 국내로 국한하여 그 통제력을 행사하는 것이 가능하였다. 그러나 앞에서 언급한 환경의 변화는 더 이상 국가가 이러한 통제를 가능하게 하였던 모든 요인들을 무의미하게 만들었다. 심지어 오늘날은 국가 간에 우수한 개인과 기업의 유치를 위한 치열한 경쟁을 불가피하게 하는 수준까지 세계화와 메가경쟁이 진전되었다. 이러한 상황에서 국민국가적 관점에 따라 냉전이 격화되어 있던 1960년대 수도권 인구집중에 대한 안보상의 우려로 시작된 수도권 규제를 아직도 지역균형발전을 포함한 집단이기주의

적 논리로 지속하고 있는 것은 국가경쟁력을 갉아먹고 경제성장과 일자리 창출을 위한 투자의 확대를 가로막는 심각한 문제점을 방치하는 것과 다름없다.

이러한 문제의식을 전제로 이 글은 현재 경제성장과 일자리 창출을 위한 기업투자에 대한 핵심 장애요인인 수도권 규제를 어떻게 개선하면 한·미 FTA에 의해 형성된 새로운 대규모 시장에서 우리나라의 국민과 기업이 경쟁력을 확보할 수 있을 것인가를 모색하기 위해서 쓰일 것이다. 이를 위해서 제2절에서는 수도권 규제의 현황을 살펴보고 제3절에서는 수도권 규제의 명분과 이를 옹호하는 논리들과 그 문제점들을 지적하고자 한다. 제4절에서는 과거 수도권 규제를 시행하였던 프랑스, 영국, 일본을 비롯한 선진 각국들의 수도권 규제에 대한 개선 추이를 살펴서 이 나라들이 어떻게 앞에서 언급한 환경 변화에 대처하고 있는가를 살펴보고 마지막으로 제5장에서는 수도권 규제의 문제점들을 해결하기 위해서 우리가 어떻게 제도를 개선하고 규제를 개혁할 것인가에 대한 제언을 하게 될 것이다.

2. 수도권 규제 현황

우리나라의 수도권 규제는 1964년 대도시 인구집중에 따른 문제점을 해결하기 위한 예방책으로 시작되었고, 이러한 정책을 종합하여 1982년 수도권정비계획법을 제정하고 1984년 수도권정비계획 기본계획을 수립하였다. 이렇게 수도권 규제가 본격적으로 시작된 이후 1994년에는 수도권정비계획법 및 시행령을 전면 개정하였고 1997년에는 제2차 수도권정비계획을 1997년부터 2011년까지를 계획기간으로 하여 수립하였다. 현재는 이 제2차 수도권정비계획에 입각하여 수도권 규제가 시행되고 있다. 수도권정비계획법상 수도권 규제의 전반적인 내용을 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 수도권정비계획법상 수도권 규제 개관

| 유 형 | 분 류 | 규 제 의 내 용 |
|------------|--------------|--|
| 규제대상 | 인구집중 유발시설 | 대학, 일정규모 이상의 공공청사, 공장, 연수시설, 판매 시설, 업무시설, 복합시설 등의 신증설, 용도변경 |
| | 개발사업 | 일정규모 이상의 택지개발사업, 공업단지 조성사업, 관 광지 조성사업, 도시개발사업 |
| 규제수단 | 직접적 규제 | 권역별 불가행위 규정 |
| | 간접적 규제 | 수도권정비위원회의 심의를 통한 규제 공장건축 총량제 대학입학정원 총량제 |
| | 경제적 규제 | 과밀부담금, 조세지원 배제, 취득세·등록세·재산세 의 증과세 |
| 규제대상 지역 | 과밀억제권역 | 인구와 산업이 과도하게 집중되었거나 집중될 우려가 있어 이전 또는 정비가 필요한 지역으로 규제의 정도 가 매우 높은 수준임 |
| | 성장관리권역 | 과밀억제권역의 인구와 산업을 계획적으로 유치하고 산업입지와 도시개발을 적정 관리할 필요가 있는 지역 으로 규제의 정도가 과밀억제권역에 비해 낮은 수준임 |
| | 자연보전권역 | 한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경의 보전이 필요 한 지역으로 규제의 정도가 비교적 높은 수준임 |

이에 따르면 수도권 규제의 규제대상은 인구집중 유발시설과 개발사업이며 규제수단은 직접적으로 권역별 행위를 규제하거나 간접적으로 총량을 통제하거나 경제적으로 부담금, 조세의 증과세 등을 통해서 수도권 거주자에게 불이익을 주는 등의 방법을 동원하고 있다. 규제적용 대상지역은 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역의 3개 지역으로 구분하여 규제를 차별적으로 적용하고 있다. 수도권 정비권역의 현황은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 수도권 정비권역 현황

| 구 분 | 과밀억제권역 | 성장관리권역 | 자연보전권역 |
|---------------------------|---|---|--|
| 면 적 11,723 <11.8%> | 1,996km ² (17.0%) | 5,895km ² (50.3%) | 3,832km ² (32.7%) |
| 인 구 2,324만명 <47.6%> | 1,903만 명(81.9%) | 310만3천 명(13.4%) | 110만7천 명(4.8%) |
| 행 정 구 역 | 서울, 인천(일부), 의정부, 구리, 남양주(일부), 하남, 고양, 수원, 성남, 안양, 부천, 광명, 과천, 의왕, 군포, 시흥 16개 시 | 동두천, 안산, 오산, 평택, 파주, 남양주(일부), 용인(일부), 연천군, 포천군, 양주군, 김포시, 화성시, 안성시(일부), 인천(일부), 시흥(일부) 12개 시, 3개 군 | 이천, 남양주(일부), 용인(일부), 가평군, 양평군, 여주군, 광주시, 안성시(일부) 5개 시, 3개 군 |
| 정 비 전 략 | 과밀화 방지 도시문제 해소 | 이전기능 수용 자족기반 확충 | 한강수계 보전 주민불편 해소 |

자료: 건설교통부(2005)

권역별 규제의 내용은 <표 2-3>와 같다.

이들 규제 가운데 과밀부담금은 서울 소재 연면적 25,000m² 이상인 업무용 건축물과 복합용 건축물, 15,000m² 이상인 판매용 건축물, 1,000m² 이상인 공공청사에 부과된다. 부담금은 건설교통부장관이 고시하는 표준건축비의 10%를 기준으로 $\text{건축연면적} \times \text{표준건축비} \times \text{부과율}(10\%)$ 로 산정하고 건축용도에 따라 감면하고 있다. 부담금 감면 내용은 첫째, 국가와 지자체가 건축하는 건축물 및 수도권 관할 공공법인의 사무소는 100% 면제, 둘째, 도심지재개발사업 관련 건축물은 50% 감면, 셋째, 주거용 부문과 기부채납시설, 주차장 등은 건축물 일부 감면으로 되어 있다. 또한 부담금의 50%는 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에 귀속되어 지역균형발전 사업에 사용토록 하고, 나머지 50%는 부담금 징수지역(서울시)의 기반시설 재원으로 활용하도록 하고 있다.

<표 2-3> 권역별 규제의 내용

| 구 분 | 과밀억제권역 | 성장관리권역 | 자연보전권역 |
|--------------|---|--|--|
| 대형건축물 | 과밀부담금 부과 (경기지역 제외) | 허용 | 금지 |
| 대학 | 4년제 등 신설 금지 전문대학 신설 가능 이전 가능(서울은 금지) | 4년제 신설 금지 소규모 대학은 심의 후 가능 전문대학 신설 가능, 권 역 내외 이전 가능 | 4년제 신설·이전 금지 전문대학 심의 후 신설 가능, 동일 권역 내 이 전 가능 |
| | 정원 증원은 총량규제 | | |
| 공장 | 총량규제(개별 규제는 산업집적활성화법에서 규정) | | |
| 공장(세부) | 대기업은 신증설 금지 중소기업은 -공업단지: 제한 없음. -공업지역: 도시형만 가능 -기타지역: 현지근린, 첨단 업종, 봉제 등 허용 | 대기업은 신증설 금지 -아산공단은 신증설 가능 -첨단업종 100% 증설 가능 중소기업은 제한 없음. | 대기업 신증설 금지 -공업지역: 도시형 업 종 가능(3천㎡ 이내) -기타지역: 물 미사용 도시형 업종 가능(1천 ㎡) |
| 공공청사 | 금지(단 部단위 청사 심의 허용, 증축·용도변경·특 정 기능 및 지역에 대한 예 외 허용, 서울입지 시 과밀 부담금) | 금지(단 部단위 청사 심 의 허용, 증축·용도변 경·수도권 내 이전 등은 심의를 거쳐 가능) | 금지(단 部단위 청사 심의 허용, 증축·용도 변경 등은 심의를 거쳐 허용) |
| 연수시설 | 금지 | 신축: 심의 후 허용 증축: 가능(20%) 이전: 허용 | 증축 가능(10%) |
| 공업지역 지정 | 금지(단 기존 면적 범위 내 위치변경은 심의 후 허용) | 과밀억제권역 이전공장 유치, 주민 소득기반 확 충, 공장지역 재정비 등 수도권정비계획에 적합할 경우 허용 | |
| 택지조성 사업 | 100만㎡ 초과사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요 | 좌동 | 3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용 |
| 공업용지 조성사업 | 30만㎡ 초과사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요 | 좌동 | 3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용 |
| 관광지 조성사업 | 10만㎡ 초과사업은 심의 및 인구영향평가 등 필요 | 좌동 | 3만㎡ 이하 허용, 6만㎡ 이하 심의 후 허용 |

<표 2-4> 조세지원 차별 현황(2004년)

| 조세지원 항목 | 조세지원 내용 | 차별 지원 내용 |
|--------------------|---|---|
| 중소기업에 대한 조세지원 | | |
| 창업 중소기업 | 4년간 법인세·소득세 50% 감면 | 과밀억제권역 내 감면 배제 |
| 투자세액 공제 | 사업용자산·판매시점정보관리시스템설비·정보보호시스템설비 투자액의 3%를 법인세·소득세에서 공제 | 배제 정보보호시스템설비투자에만 적용 |
| 특별세액 감면 | 제조업 등 28개 업종 법인세·소득세 15% 또는 5% 감면 | 소기업과 지식기반산업 중소기업에 대해서만 10% 또는 5% 적용 |
| 연구 및 인력개발에 대한 조세지원 | | |
| 연구·인력개발 시설투자 세액공제 | 연구시험용시설·직업훈련용시설·신기술기업화를 위한 사업용자산에 대한 투자금액의 7%를 법인세·소득세에서 공제 | 신기술기업화 투자공제 배제 |
| 투자촉진을 위한 조세지원 | | |
| 생산성 향상시설 투자세액 공제 | 공정개선 및 자동화시설·첨단기술설비·전자적기업자원관리설비·전자상거래설비·공급망관리시스템설비·고객관리시스템설비 투자금액의 7%/3%(중소기업/대기업) 법인세·소득세에서 공제 | 전자적기업자원관리설비·전자상거래설비·공급망관리시스템설비·고객관리시스템설비 투자에 대해서만 적용 |
| 특정설비투자 세액공제 | 환경보전시설·청정생산시설·유통산업합리화 촉진시설·위탁기업의 수탁기업에 설치하는 검사대 또는 연구시설, 산업재해예방시설·광산보안시설·위해요소방지시설에 대해 투자금액의 3%를 법인세·소득세에서 공제 | 환경보전시설·정부의 시설보강 및 확장명령에 의한 비상대비업무수행을 위한 보강/확장시설 투자에 대해서만 적용 |
| 임시투자 세액공제 | 광업·제조업·건설업 등 27개 업종 기업의 자산투자금액의 15%(2003. 7. 1 이후) 또는 10%(그 이전) 법인세·소득세에서 공제 | 중소기업만 해당 대기업은 배제 |
| 고용증대를 위한 조세지원 | | |
| 고용창출형 창업기업 세액감면 | 제조업 등 11개 업종 기업이 업종별 최소 고용인원 이상 고용하여 창업 시 4년간 법인세·소득세 50% 감면 / 등록세·취득세 2년 면제, 재산세·종합토지세 50% 감면 | 과밀억제권역 내 적용 배제 |
| 외국인 투자 유치를 위한 조세지원 | | |
| 외국인 투자기업 | 산업지원서비스업·고도기술수반사업·외국인 투자지역기업·자유무역지역기업·경제자유구역기업·지주투자진흥지구기업 등에 법인세·소득세, 재산세·취득세·등록세·종합토지세, 관세, 부가가치세, 특별소비세 등 감면·면제 | 산업지원서비스업 및 고도기술수반사업에 대해 일부만 해당 |

자료: 정병순(2004)

<표 2-5> 수도권 소재 기업 증과세제도의 항목 및 대상(2004년)

| 구분 | 증과세 대상 | 증과세 제외 |
|-----|---|--|
| 취득세 | · 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산 취득에 대해 3배 증과 일반세율: 2% → 증과세율: 6% | 복지후생시설 |
| | · 공장의 신·증설용 부동산 취득에 대해 3배 증과 일반세율: 2% → 증과세율: 6% | 산업단지·유치지역·공업지역·도시형 공장 |
| 등록세 | · 법인설립 및 지점·분사무소 등기에 대해 3배 증과 일반세율: 0.4% → 증과세율: 1.2% | 사회간접자본시설사업·은행업·해외건설업 및 주택건설사업·전기통신업·첨단기술산업 및 첨단업종·유통산업·운송사업·화물터미널·창고업·정부출자법인(20% 이상)·자원재활용업·의료업·소프트웨어사업·공연장(극장포함)·(종합)유선방송국·할부금융업·구조조정전문회사의 목적사업 등 |
| | · 공장의 신·증설에 따른 부동산 등기에 대해 3배 증과 증과세율: 부동산별 일반세율×3 | 도시형 공장 |
| 재산세 | · 공장을 신·증설하는 경우 해당 재산세에 대해 5배 증과 일반세율: 0.3% → 증과세율: 1.5% | 도시형 공장 (주거지내 공장: 일반세율: 0.3% → 증과세율: 0.6%) |

자료: 정병순(2004)

<표 2-6> 수도권 소재 기업에 대한 부담금 차별(2002년)

| 항 목 | 수도권 외 지역 | 수 도 권 |
|------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| 개발부담금 | 중소기업 공장용지(50%), 산업단지 개발 시 (전액)면제 | 감면혜택 없음 |
| 농지·산지전용부담금 | 산업단지 조성 시 전액면제 | 50% 면제 (국가, 지자체는 70%) |
| 대체조림비·대체초지조성비 공유수면 점용료 | 산업단지 조성 시 전액면제 | 면제대상에서 제외 |

자료: 김경환(2002), p.68

공장총량제는 건설교통부가 수도권 및 시도별 연간 공장건축허가 총허용량을 정하고, 시도지사가 지역별 여건에 따라 시군구별로 총량을 할당하며 시장, 군수는 총량 범위 내에서 공장설립을 허가하도록 하는 규제이다. 이 규제의 대상은 건축물의 연면적이 200㎡ 이상인 공장의 신축·증축·용도변경이며 재축, 개축은 제외되고 공장용지 내 부대시설인 사무실, 창고면적 등은 포함하도록 하고 있다. 공장총량제의 설정절차는 건설교통부가 시도지사, 관계부처와의 협의를 거쳐 수도권 지방자치단체의 총허용량을 마련하여 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 확정 고시하며, 시도지사는 시군구별로 공장총량을 할당하여 고시하고 있다. 그런데 건설교통부는 시도별 허용량이 총량을 초과할 우려가 있을 때 심의를 거쳐 공장 건축허가를 제한할 수 있고, 시도지사도 업종, 규모, 기간 등을 정해 허가를 제한하는 것이 가능하다.

이러한 권역별로 차별화된 규제를 부과할 뿐만 아니라 수도권 소재기업에 대해서는 정책목적의 달성을 위해서 조세 및 부담금도 차별하였다. 그 구체적인 차별의 내용은 <표 2-4>, <표 2-5>, <표 2-6>과 같다.

이렇게 시행되어 온 수도권 거주자와 기업에 대한 차별적인 정책은 현 정부 들어서도 여전히 지속되었다. 현 정부는 수도권 규제를 지역균형발전이라는 명분하에 지속적으로 유지하는 것을 골자로 하는 정책방향을 정하고 이 방향에 입각하여 규제를 수행하고 있다. 현 정부의 수도권 규제에 대한 장기정책 방향은 2004년 국가균형발전위원회에서 확정되었다. 이에 따르면 대통령 임기 중인 2004년부터 2007년까지 제1단계에서는 현 수도권 규제 및 공장총량제 정책 기조하에서 국가경쟁력 강화를 위해서 필요하다고 인정되는 일부 첨단산업에 대해서 선별적으로 규제완화를 시행하도록 하고 있다. 또한 2008년부터 시작되는 제2단계 정비는 수도권의 권역을 재조정하는 것은 물론, 현재 일률적 금지 위주로 되어 있는 규제방식의 종합적인 정비를 단행하며, 2014년 행정복합중심도시 건설이 완료되는 시점에는 수도권정비계획법 체제를 지방자치단체가 참여하는 계획적 관리체계로 전환한다는 것이다.

3. 수도권 규제의 명분과 쟁점

수도권 규제는 수도권 인구집중억제를 통해서 환경오염, 교통혼잡, 집값폭등 등 수도권의 과밀화 문제를 해소하기 위해서 불가피하며, 수도권의 지속적인 비대화와 집중은 결국 지역 간 소득격차를 심화하여 국토 또는 지역 균형발전을 통해서 모든 국민을 잘살게 만들려고 하는 정부의 목표에 장애물이 되므로 이를 제거하기 위해서 수도권 규제가 필요하다는 것이다. 이러한 수도권 규제의 명분은 다음과 같은 중요한 쟁점들을 우리에게 던지고 있다.

첫째, 정말 수도권은 과밀한가?

둘째, 수도권이 과밀하다면 수도권 규제는 과밀화 해소의 유효한 수단인가?

셋째, 과밀화와 도시문제의 핵심인 환경, 교통, 집값문제는 직접적인 연관이 있는가?

넷째, 지역균형발전은 적정하고 실현 가능한 목표인가?

다섯째, 지역균형발전과 수도권 규제는 직접적인 연계관계를 가지고 있는가?

여섯째, 수도권 규제의 비용과 부작용은 무엇인가?

이들 주요 쟁점들에 대해서 차례로 살펴보기로 하자. 첫째, 수도권이 과밀한가의 여부는 단순히 국토의 12%에 해당하는 수도권에 총인구의 47%가 살고 있다는 사실로 판단하는 것이 타당하지 못하다는 점이다. 물론 수도권의 인구 비중이 다른 나라들에 비해서 큰 것은 사실일지 모르지만 인구 2,000만 정도의 도시는 중국의 상하이를 비롯해서 즐비한 것이 사실이다. 그러므로 이러한 수치를 근거로 수도권이 과밀하다고 주장하는 것은 합리적이라고 할 수 없다. 일본은 전 국토의 35%에 불과한 동경권에 전 인구의 26%가 살고 있다. 그러나 동경권의 인구밀도는 2,473명/km²로 우리나라의 1,834명/km²보다 상당히 높다.⁸⁾ 그러므로 과밀도는 일본이 우리나라보다 높다고 할 수 있다. 그러나 잘 알려진 것처럼 일본은 이미 수도권 규제를 폐지한 상태다. 그러므로 과밀한가 여부는 수도권에 얼마나 사는가가 그 판단의 기준이 되기보다는 수도권의 기반시설로

8) 권일(2004), p.8, <표 5>

얼마나 되는 인구를 수용하는 것이 적정한가를 기준으로 그 과밀 여부를 판단하는 것이 합리적일 것이다. 더구나 기반시설의 확장을 통해서 이를 해소하는 것이 가능한 경우 과밀 여부는 문제라고 하기 어렵다.

둘째, 설사 수도권이 과밀하다고 할지라도 수도권 규제가 이를 해소할 수 있는 유효한 수단이 되지 못한다. 우선 지난 1964년 이후 지속적으로 수도권 규제가 강화되어 왔는데도 불구하고 현재의 수도권 인구는 1964년에 비해서 여러 배 증가하였고 아직도 지속적으로 증가추세를 이어가고 있는 현실이 수도권 규제가 유효하지 못함을 입증하는 산 증거라 할 수 있다. 사실 수도권 규제는 특정 시기에 서울에 집중되어 있던 시설들을 경기도를 포함한 광역의 수도권으로 이전하는 데는 어느 정도 기여하였을지 몰라도 지방으로 분산하는 효과는 없었다.

셋째, 인구와 환경오염이나 교통혼잡과의 사이에는 직접적인 관계가 없고, 주택가격은 수요와 공급의 원리에 의해서 결정되기 때문에 인구의 증가가 도시문제의 직접적인 원인이라고 볼 수 없다. 인구가 비슷해도 소비 및 생산의 방식, 에너지 소비의 패턴, 교통기반시설 및 교통정책 등에 따라서 환경오염과 교통혼잡의 심각성은 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 주택가격의 경우에도 인구가 늘지 않고 소득만 증가하여도 수요가 증가한다. 왜냐하면 소득이 증가하면 더 넓은 집, 더 좋은 집에 대한 수요가 증가하기 때문이다. 그러므로 최근 서울이나 수도권에서 고급의 넓은 주택에 대한 수요 증가는 비단 인구의 수도권 집중이 원인이라기보다는 보다 많은 사람들이 그들의 강화된 소득기반을 바탕으로 더 넓은 집, 더 좋은 집을 선호해서 나타나는 현상으로 판단할 수 있다. 이러한 사실에 입각할 때 환경오염이나 교통혼잡 그리고 주택가격의 양등등은 인구의 과밀화로 인한 문제라기보다는 도시가 안고 있는 도시문제라고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제에 대한 대응책은 환경문제로, 교통문제로, 주택문제로 각각 해결하는 것이어야 한다.

넷째, 지역균형발전은 그럴듯해 보이지만 합리성을 결여한 모든 사람을 가난하게 만드는 인기 영합적 발상이라 할 수 있다. 전국의 모든 지역이 모두 공평하게 잘살 수 있도록 만들겠다는 주장은 듣기에 솔깃하지만 실제로는 아주

불합리하고 비이성적인 슬로건이다. 만일 지역균형발전이 최선이라면 가장 좋은 것은 국토를 바둑판처럼 균분하고 인구도 또한 마찬가지로 균분하여 각 지역에 산개하여 살게 하는 것이 최선의 정책이 될 것이다. 그러나 어느 누구도 그렇게 하는 것이 타당하다고 생각하지는 않는다. 왜냐하면 어느 지역에는 도시가 발생하여 성장하고 다른 지역에는 산지나 녹지가 그대로 존재하는 것은 해당 지역의 특성에 따라 비용과 편익을 본능적으로 계산하여 사람들이 선택을 행함으로써 나타나는 현상이기 때문이다. 그러므로 인위적으로 지역균형발전을 도모하는 것은 결국 이러한 선택의 합리성을 무시한 것이기 때문에 장기적으로 비용을 높여서 해당 지역의 성장과 발전을 저해함은 물론 비효율적인 선택의 결과가 그 나라의 성장과 발전에 장애요인으로 작용하는 문제점을 야기한다. 그러므로 지역균형발전이라는 정책목표는 그럴듯해 보이지만 적절하지 못하다. 더구나 지역균형발전을 추구하기 위해서 현 정부에서 하는 것처럼 재정지출을 많은 지역에 상대적으로 작은 크기로 나누어 균분할 경우 소득격차를 포함한 지역 간 격차가 실질적으로 줄어들 가능성은 희박해 보인다. 특히 이러한 산발적인 재정자금을 살포한 것을 다 합할 경우 천문학적 숫자가 되고 이는 재정지출을 비효율적으로 시행하여 비용 대비 효과가 대단히 낮은 문제점을 노정하는 것은 물론 재정의 비효율성을 높일 것이다. 그러므로 향후 발전 가능성이 있는 지역을 선별하여 집중적으로 지원과 개발을 시행함으로써 쾌적한 생활환경과 기반시설을 구축한 경쟁력 있는 도시를 추가로 건설하는 선택과 집중의 방식을 택하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 수도권 규제를 하는 것이 지역균형발전을 추구하는 방법이라고 주장하는 것은 마치 가난한 사람이 부자가 되게 하기 위해서는 부자가 돈을 버는 것을 규제하여야 한다고 주장하는 것과 같다. 부자가 돈을 벌지 못하게 하면 부자가 더 부자가 되는 것을 막을 수 있을지는 모르지만 그렇다고 해서 가난한 사람이 부자가 될 수 있게 하는 것은 아니다. 수도권을 규제하면 기업, 학교들이 그 입지를 지방에서 찾게 되고 그렇게 되면 인재들이 모여들고 살만한 도시가 만들어질 것이라는 것은 기업이나 대학이나 사람들이 그런 인센티브를 가질 때만 가능한 시나리오이다. 오늘날처럼 세계화와 지역주의가 가속화되고

교통과 통신이 발달한 상태에서는 기업들은 글로벌 소싱, 글로벌 로케이팅, 글로벌 마케팅에 종사하는 것이 보편적이기 때문에 경쟁력이 있는 수도권에 입지를 하는 것을 어렵게 하면 최적입지를 모색하여 다른 나라로 이동할 수도 있다. 물론 그 가운데 아주 작은 일부는 지방으로 갈 수도 있을 것이다. 그러나 그 수는 지극히 미미할 것이다. 이러한 추론은 2000년 말에 실시된 경기도의 설문조사를 통해서 가능하였다. 이 설문조사에 따르면 수도권 규제로 인해서 수도권에서의 공장건축이 어려워질 경우 기업들은 단지 2%만 지방 이전을 고려할 뿐인 것으로 밝혀졌다. 더구나 응답 기업들 가운데 17%는 사업을 포기, 축소하거나 해외 이전을 추진하는 것으로 나타나 산업 공동화 현상이 수도권 규제로 인해서 발생하고 있음을 보여주고 있었다. 응답한 기업들 가운데 74%의 기업이 경기도에 생산설비를 가지고 있었는데 그 가운데 64%가 자본금 5억 원 이하의 제조업체였다. 이와 같이 중소기업들이 지방 이전을 꺼리는 이유는 이전에 따른 직접적인 비용은 물론 인력 및 원자재 확보와 판로개척에서 발생하는 추가비용의 발생을 감당할 수 없기 때문이다. 특히 이들 기업들 가운데 78%는 정부가 지원을 제공할 경우에도 이전을 하지 않겠다고 응답함으로써 현재 시행되고 있는 정부의 지원책들이 기업들에게 인센티브가 되지 못하고 있음을 보여주고 있다.

여섯째, 수도권 규제는 단순히 수도권에 입지한 기업들의 투자를 저해하는 것으로 끝나지 않고 전국의 허브(hub)로서의 수도권의 역할과 위상이 약화되는 문제점을 노정하고 있다. 수도권의 허브로서의 위상과 역할의 약화는 결국 지방경제의 침체와 더 큰 피해로 귀결될 가능성이 높다. 왜냐하면 바퀴에서 중심축인 허브가 약화되면 그 축에 박힌 살(spoke)이 헐렁해져서 바퀴가 제 역할을 할 수 없는 것처럼 수도권의 성장과 발전이 정체될 경우 수도권과의 거래를 통해서 성장과 발전을 모색하였던 지방은 더욱 큰 어려움에 직면할 것이기 때문이다. 이러한 사실은 마치 우리의 주 교역상대국인 미국, 중국, 일본의 경제침체가 발생하면 우리나라의 수출과 경제도 심각한 타격을 받는 것과 같은 이치이다. 이와 같이 수도권 규제도 지역균형발전을 명분으로 하고 있지만 지역균형발전을 위한 유효한 수단이 아님은 물론, 수도권의 성장과 발전을 직접

적으로 제약함으로써 오히려 지방의 성장과 발전에 심각한 문제점을 야기하고 있는 형편이다.

현재 수도권외의 성장과 발전을 저해하는 것을 방증하는 몇 가지 사례를 예시해 보자. 우선, 앞에서 이미 설문조사 사례를 통해서 밝힌 대로 공장총량제로 인해서 투자의 지체가 발생하고 있다. 둘째, 산업입지에 대한 규제로 인해서 공장의 신증설 투자가 지체되고 있다. 최근의 사례만 해도 하이닉스, KCC, 현대제철 등 대규모 투자 건에 대해서 “수도권 정책의 근간 훼손과 지방반발 예상”을 이유로 사안별로 허용하기로 한 정책조치 현재는 배제하고 있는 실정이다.⁹⁾ 그런데 이들 3개사의 투자예상 규모만 해도 14.7조 원에 이른다고 하니 이러한 신증설 투자에 대한 지체로 인해서 발생하는 피해가 심각한 것임을 알 수 있다. 더구나 경기도의 조사에 의하면 향후 5년간 수도권 규제를 완화할 경우 기업들의 예상투자는 54조 원에 이를 것으로 전망되고 있고 이 가운데 토지 투자분 15%를 제외한 순수 신규투자가 23조 원에 달할 것으로 예상되고 있는 것은 수도권 규제의 투자저해가 심각한 것임을 방증하는 것이다. 셋째, 산업입지 규제로 인해서 적재적소에 공장이나 기업이 입지하는 것을 막음으로 인해서 생산효율성이 감소하고 있다. 공장 신증설의 경우 기존의 인프라나 인력의 이용 등을 통해서 규모의 경제나 생산 효율성을 높이는 것이 가능한데 만일 전혀 기반시설이 없고 필요한 인력을 구하는 것도 용이하지 않은 다른 지역에 입지할 경우 그 추가비용을 감당하여야 하므로 그 경쟁력이 저하되는 것이 보편적이다. 그러므로 현재와 같이 글로벌 경쟁에 직면한 기업들의 입장에서 이러한 비용을 감내하는 것이 거의 불가능한 실정인 것이다. 그렇기에 수도권 규제는 기업들이 사업을 확장하거나 신규투자를 꺼리는 현상을 가중하는 심각한 요인으로 지목되고 있다. 넷째, 이렇게 수도권에 지속적인 규제가

9) 하이닉스의 공장증설에 대해서는 자연보전권역에서 공정의 구리배출이 있다는 이유로 신증설이 불허된 실정이다. 그런데 적용한 환경기준은 폐수에 구리포함 농도가 자연 상태에서 불가능한 0%로 되어 있고 이 기준을 적용해서 구리가 배출되는 공정에 입각한 공장증설이 어렵다는 것이 정부의 불허 이유였다고 한다. 우선 이 사안이 심각하게 비판을 받아야 하는 이유는 불합리한 환경기준을 고집하면서 신증설을 불허하는 정부의 경직적 행정행위와 실질적인 공장증설 불허 이유와 명목상 불허 이유 사이에 괴리가 있음으로 해서 정부의 행정행위의 신뢰성과 일관성을 상실하고 있다는 점이다.

가해지자 외자기업을 유치하는 것이 좌절되는 사례가 빈번해지고 있다. 다섯째, 형편이 이렇다 보니 수도권에서 무허가, 무등록 상태에서 공장이 난립하는 현상이 발생하고 있고 이러한 무허가, 무등록 공장들에 대해서는 환경기준, 근로기준을 포함한 정상적인 정부의 규제가 어려워져서 이로 인한 폐해가 발생하고 있기도 하다.

4. 정책대안

(1) 지역균형발전정책의 광역거점발전정책 대체

현 정부가 추진해 온 다핵분산형 지역균형발전정책은 광역거점발전정책으로 방향을 조속히 전환하여야 한다. 지방을 끌고루 발전하게 한다는 명분에 매달리기보다는 수도권을 광역화하여 대전까지 포함한 충청권과 강원도를 포함한 광역대수도권에 메가시티를 형성하여 집적을 강화하는 것이 현재의 수도권과 지방의 격차를 해소함은 물론 지방의 발전과 수도권의 발전을 동시에 이룰 수 있는 방안이 될 것이다. 이 메가시티에 인구의 1/2 내지 2/3 정도가 살고, 다른 광역거점으로 이미 제조업의 집적이 충분히 진행되었음은 물론 도시화 기반이 충분히 형성되어 있는 부산·거제·울산·창원·포항·대구·구미 등의 동남해안권을 묶어 발전의 한 축으로 하여 여기서 1,200만 정도가 살며, 광주·여수·순천·광양·목포·전주·군산을 연결하는 서남해안권을 묶어 다른 한축을 개발하여 800만 정도가 사는 지역의 광역거점화를 도모하고 이 3대 광역거점에 자원을 집중하고 집적을 위한 기반시설의 확충을 가속화하는 것이 유효하고 효율적인 발전전략이 될 것이다. 이렇게 광역거점발전정책으로 정책을 획기적으로 전환하는 것이 한·미 FTA를 포함한 개방화, 세계화의 추세에서 장기적으로 우리나라의 국가경쟁력을 제고하는 중요한 정책대안이 될 것이다.

또한 광역거점발전정책을 추진하기 위해서는 동남해안권 및 서남해안권 거점과 광역대수도권의 메가시티와의 거래와 교류 활성화를 위한 대대적인 인프라

라의 확충과 장애요인 제거를 위한 투자를 대대적으로 확대하는 것이 필요할 것이다. 기존에 진행되어 온 철도, 항공, 고속도로, 해운 등은 물론 물류와 유통 관련 각종 인프라와 시스템의 획기적인 개선이 이뤄져야 할 것이다. 그리고 3대 광역거점 내에서의 교통·주거·교육·환경 등에서 발생하는 각종 문제들과 병목현상을 해결하기 위해서 시장경제 원리에 입각한 민간의 투자를 집중적으로 유인할 수 있도록 이들 부문에서 획기적인 규제완화가 필요하다.

그런데 이러한 광역화를 전제로 하는 수도권 규제와 지역균형발전정책의 전환은 획기적인 정책변화를 요구하므로 여기서 발생하는 정치적인 갈등이 심각할 수 있다. 그러므로 이러한 갈등의 조정을 위해서 대통령을 비롯한 정치지도자들과 학계를 비롯한 여론 주도층의 실질적이고 구체적인 토의와 이에 대한 지지를 확보하는 노력이 다른 무엇보다도 중요하다. 이렇게 광역거점발전정책을 추진할 경우 현정부가 시행하여 온 혁신도시 건설을 비롯하여 전국에 걸쳐서 동시다발적으로 시행하여 온 각종 지역균형발전 사업은 그 타당성을 재검토하여 그 추진의 지속여부를 결정하는 것이 필요할 것이다.

(2) 수도권 규제의 획기적인 개혁을 통한 광역대수도권의 허브화 촉진

수도권 대기업 공장 신·증설 제한, 수도권 공장총량제도 등은 40년간 지속되어 왔다. 그러나 인구 및 산업 분산, 국가균형발전이라는 정책목표 달성에 실패하고 있다. 그러므로 현재 시행되고 있는 각종 수도권 입지규제의 전면 재검토와 획기적인 개혁이 이루어져야 한다. 일본, 영국, 프랑스 등이 국가경쟁력 강화를 위해 수도권 규제를 철폐하였던 것처럼 우리도 수도권 과밀억제지역·자연보전지역 공장증설 허용, 성장관리지역 대기업 공장 신·증설 허용, 공장입지 심의절차 간소화 등 수도권 규제의 획기적인 개혁을 적극적으로 추진하여 이미 형성된 동북아의 국제적 대도시권간 경쟁에서 경쟁력을 확보하여야 한다. 현재 중앙정부가 지역균형발전을 명분으로 규제를 시행하고 있는 규제들 가운데 지방과의 차별을 가하고 있는 규제, 세제, 부담금 등의 각종 기업 부담들을 해소하고 이들 지역에서의 행위제한을 광역대수도권의 메가시티에

서 시행하는 도시권 관리를 위한 규제로 전환하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이럴 경우 수도권정비계획법을 포함한 관련 법률들의 개폐가 중요할 것으로 판단된다.

그런데 이러한 수도권 규제의 획기적인 개혁을 단시간 내에 이루는 것이 용이하지 않은 상황이기 때문에 우선적으로 이러한 개혁방향과 원칙에 입각하여 현안이 되고 있는 규제들을 개혁하는 것이 필요하다. 특히 IT 관련 14개 업종 영위 대기업에 한해 허용되고 있는 성장관리지역 내 공장증설 대상 업종 제한 규제를 우선적으로 폐지하여야 한다. 설사 이렇게 대상 업종을 제한하지 않는다고 할지라도 이미 수도권의 높은 지가 등으로 인해서 도시문제를 유발할 가능성이 있는 기업들이 입지하지는 않을 것이기 때문에 이러한 즉각적인 규제 폐지의 부작용은 거의 나타나지 않을 것이다. 또한 과밀억제지역에서 성장관리지역으로 이전이 허용되는 업종을 제한하는 규제도 마찬가지로 조속히 폐지되어야 한다. 어떠한 업종에서 미래의 성장엔진이 나타날지 모르는 상태에서 기존의 성장엔진과 관련된 업종들에 한해서만 이전이나 신증설을 허용할 경우 장기적으로 나타날 수 있는 미래의 성장엔진이 될 업종들의 출현과 발전을 심각하게 제약할 것이고 이는 결국 국가경쟁력의 약화로 나타날 것이기 때문이다.

<참고문헌>

- 건설교통부, 『국토업무편람』, 2005.
- 건설교통부·국가균형발전위원회, 『수도권발전종합대책-』, 2005. 6.
- 권 일, 『국토불균형 현상과 행정수도 이전-정확한 국토진단과 장래예측이 선행되어야-』, 2004. 6.
- 김경환, 『분권화와 지역발전 정책-』, 『한국경제 2001-2002, 현황과 대책』, 서강대학교 경제연구소 편, 서강대학교 출판부, 2002. 2, pp.308-335.
- 김경환·박명호·손재영, 『미래지향적 수도권 정책: 경제학적 접근』, 서강대학교 출판부, 2002.
- 김경환 외, 『미래지향적 수도권 정책-』, 『미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집』, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.
- 김경환·김경아·이창무, 『수도권 집중의 사회적 비용 편익 추정의 검증-』, 경기개발연구원, 2005. 8.
- 김정호, 『한국의 토지이용규제』, 한국경제연구원, 1995.
- 대한상공회의소, 『수도권 기업의 공장수요 및 애로실태-』, 2005. 7.
- 삼성경제연구소, 『세계 도시 경쟁력 비교-』, 1997.
- _____, 『도시발전과 기업의 역할-』, CEO Information, 2004. 6.
- _____, 『지역활성화정책의 현황과 발전방안-』, Issue Paper, 2005. 4. 1.
- 서울21세기연구센터, 『서울의 국제경쟁력 진단 및 제고방안-』, 서울시정개발연구원, 1995.
- 손재영, 『수도권 분산정책의 평가와 정책전환을 위한 제언-』, 『주택연구』, 1(2), 1993.
- 전국경제인연합회, 『수도권 공장입지 애로실태 및 개선과제-수도권 소재 주요 대기업(106개 업체) 설문조사 결과-』, 2005. 7.
- _____, 『수도권 규제완화 관련 의견-』, 2006. 11.
- 정병순, 『서울의 도시경쟁력 강화와 합리적 세제개편 방안-』, 서울시 정책토론회 자료, 2004. 10.

- 최상철, 『세계화 지방화시대에 부응한 수도권 정책의 기본방향과 전략』, 『환경논총』, 서울대환경대학원, 1996.
- _____, 『국가균형발전과 수도권 정책』, 국가균형발전과 수도권 정책전환을 위한 대토론회, 경기도, 2004.
- 황만익, 『수도권 무등록공장 문제와 대책에 관한 연구』, 『대한지리학회지』, 31(3), 1996.
- Andersen & J.L. Lasalle, 『지식기반산업 육성전략 및 수도권 정책 전환방안』, 수도권 정책토론회자료집, 경기도, 2001.
- Arther D. Little, 『수도권 발전을 위한 국제 심포지엄 자료집』, 2005. 10.
- Renaud, B., “From the French Space to European State and Beyond: Planning for Ile-de-France”, 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.
- Cheshire, P., “Spatial Policies, Planning and Urban Competitiveness: The Case of London,” 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.
- Simmons, M., “Planning for the London Region”, 미래지향적 수도권 대도시 관리방향에 대한 국제세미나 자료집, 경기도·한국지역학회, 2004. 8.

II. 한·미 FTA에 따른 노동 관련 규제개혁 방안

박성준 / 한국경제연구원 선임연구위원

한·미 FTA 타결은 우리 경제가 선진국으로 도약할 수 있는 절호의 기회라고 볼 수 있다. 그러나 이 기회를 살리기 위해서는 우리 경제가 각 분야에서 경쟁력을 갖추어야 할 것이고, 이를 위해 선진 국가에 걸맞는 제도 개선 및 규제완화가 이루어져야 할 것이다.

본 부문은 노동시장 및 노사관계에서의 제도 및 규제완화에 대해 논하기로 한다.

1. 노동시장

고용에서는 ‘안정성’과 ‘유연성’이 조화와 균형을 이루어야 한다. 그러나 우리 제도 및 법은 고용보장(고용안정)에 무게중심을 두는 바람에 고용의 유연성은 확보되지 못하고, 결국 사용자의 합리적인 경영의사의 결정도 제약하여 기업의 투자 및 경쟁력 강화의 장애 요인이 되고 있다. 예를 들면, 정리해고(경영상해고)제의 엄격한 기준의 유지, 기업변동에 따른 포괄적 근로관계 승계원칙의 명문화, 통상임금 산정기준의 확대, 경영권 사항에 대한 노사협의 사항 추가, 불법과업에 대한 손해배상과 가압류 범위의 제한 등을 들 수가 있다고 하겠다.

(1) 노동법 위반 시 처벌 규정

우리 노동법에서는 이를 위반 시 기업만 처벌을 받게 되어 있고, 그 처벌도 형사상의 처벌로 되어 있어 기업을 하다 형사상의 범법자가 될 수 있게 하고 있다. 따라서 노동법 위반 시 형사상의 제재를 삭제하여 민사상의 처벌만 규정

해야 한다. 뿐만 아니라 노조 및 근로자의 불법파업 및 부당노동행위에 대해서도 법과 원칙에 따라 엄격하게 적용해야 할 것이다.

(2) 정리해고

경제위기 이후 신설된 근기법 제31조인 「경영상의 이유에 의한 해고제한」은 해고 요건 및 절차에 대한 규제가 기존의 판례보다 오히려 강화되었다고 볼 수 있다. 또한 실제로 그 내용상의 모호한 점으로 정리해고 시 끝없는 분쟁 소지가 많고 경우에 따라서는 형사상의 처벌을 받게 되어 있다. 우선 해고 요건의 내용 중 긴박한(urgent) 경영상의 이유 및 정당한 사유로 되어 있어 무엇이 긴박한 경우인지 무엇이 정당한 사유인지가 매우 모호하다. 따라서 정리해고의 규정이 있음에도 불구하고 대부분의 기업은 명예퇴직제(early retirement program)로 인력 조정을 함으로써 해고에 따른 비용이 가중되고 있는 실정이다. 따라서 긴박한 경영상의 이유에서 단지 ‘경영상의 이유’로 완화하여 기업의 인력조정을 용이하게 해야 할 것이다. 또한 절차상에 있어서 노조와의 사전 통보를 60일 전으로 장기화됨으로써 근로자와 갈등이 심화되고 기업의 이미지에도 도움이 되지 않으므로 외국의 예와 같이 길어야 30일 정도로 축소할 필요가 있다.

(3) 기업변동에 따른 포괄적 근로관계 승계

기업 도산·인수·합병에 따라 나타나게 되는 고용관계 승계 문제 -특히 인수 기업의 고용승계- 가 명시되지 않아 불필요한 노사갈등을 야기하고 있다. 아직 국회에 계류 중인 정부의 「노사관계 법제도 선진화방안」에서는 기업 도산(회사정리절차 및 파산절차) 시 정리해고 규정을 배제 또는 완화하게 하고 있으나 한 걸음 더 나아가 기업의 인수·합병 시에도 고용관계의 승계적용을 완화해야 한다.

(4) 비정규직 근로자 2년 초과 사용 시 해고제한(고용의무) 규정

우리나라와 같이 엄격한 해고제한 여건을 감안할 때 일정 기간 경과 후 일률적으로 해고를 제한하는 것은 노동시장(고용)의 유연성을 저해한다. 뿐만 아니라 고용기피 현상을 심화하여 다수 계약직 근로자들의 일자리가 위협을 받으며, 계약 해지 등을 둘러싼 노조의 반발 등으로 노사갈등이 심화될 소지가 많다. 따라서 정부가 노동시장의 유연성과 비정규직 근로자를 보호하고자 한다면 이 조항을 삭제해야 할 것이다.

(5) 파견업무 포지티브 리스트 방식

선진 어느 나라를 찾아봐도 파견대상을 제한하고 있는 나라는 없으며 심지어 일본조차도 지난 99년에 네거티브 리스트 방식으로 전환하였고 한발 더 나아가 제조업 직접공정업무에 대해서도 합법화하고 있다. 그러나 우리나라는 파견업종을 몇몇 업종에 국한하여 허용하는 포지티브 리스트 방식을 여전히 고수하고 있다. 이럴 경우, 일단 일자리 확대에 악영향을 미칠 뿐 아니라 파견업체를 영세화함으로써 파견업종에 종사하는 근로자의 임금 및 근로조건에 악영향을 미치고 있다. 따라서 우리의 경우도 단지 몇몇 업종만을 제외하고는 모든 업종을 허용하는 네거티브 리스트 방식으로 전환해야 할 것이다.

(6) 임금제도의 난맥상

우리나라의 임금과 관련된 법조항을 살펴보면 통상임금과 평균임금의 기준이 명확치 않은 상태에서 이들의 적용대상도 난맥상을 보여 주고 있다. 비록 평균임금과 통상임금의 지급대상을 시행령에 명시하고 있으나 대기업을 제외한 일반 중소기업에서는 이를 세세하게 검토하기에는 무리가 있다. 그리고 향후 임금체계가 점차 직무급 성과 배분제 또는 연봉제로 전환하는 추세인 만큼 임금과 관련된 법조항을 전면 재검토하여 생산성을 반영할 수 있는 임금체제로 바꾸어야 한다.

(7) 고용의무규제

1) 장애인 고용의무제

장애인의 경우, 정상인에 비해 고용에 있어 취약하기 때문에 이들의 고용을 확대하여 자립의 기반을 마련한다는 취지에서 도입된 <장애인 고용촉진 등에 관한 법률>을 만들어 일정 규모 이상(300인 이상)의 사업주에게 이들의 고용을 의무화하고 있다. 이후 다시 법을 개정하여 이를 50인 이상 사업장으로 확대하였으며, 또한 이를 이행하지 않을 경우 부담금을 납부하도록 하고 있다. 문제시되는 점은 업종에 따라 장애인 고용이 거의 불가능한 업종의 사업장은 결국 부담금이라는 벌금을 납부하게 된다는 점이다. 그리고 설사 장애인을 고용한다 하더라도 50인 이상 사업장에 고용할 만큼의 장애인이 많은지에 대해 실사를 하였는지도 의문이다. 결국 명분은 장애인의 복지차원에서 고용촉진을 위해 의무화한다지만 실제로는 기업을 상대로 거의 세금에 준하는 부담금을 징수하겠다는 것으로 밖에 납득이 되지 않는다. 오히려 법률의 취지에 따라 고용을 촉진하기 위해서라면 장애인을 고용하는 기업에게 인센티브를 주는 포지티브 방식으로 전환해야 할 것이다.

2) 여성고용할당제

최근 고용에서 성차별을 해소하는 방안의 하나로 일정한 여건을 갖춘 기업을 상대로 여성고용할당제를 실시하고 있다(남녀평등기준법 제17조). 이와 같이 법으로 강제하면 고용상의 성차별이 없어질까 의문이다. 물론 고용할당제는 당장 여성의 고용기회를 늘이는 효과는 있을 것이다. 그러나 이는 한 면만 보았을 뿐, 이에 따른 부작용을 외면한 조치로 보인다.

먼저, 할당제는 역차별의 현상으로 나타남을 볼 수 있다. 가령, 사법고시에서 100명을 뽑는데 이 중 20%를 할당제에 의해 의무적으로 여성을 뽑기로 하자. 그런데 응시자 중 남자의 수는 800명이고 여자는 40명이라고 하자. 이럴 경우 남자의 경쟁률은 10:1로 여성 경쟁률인 2:1보다 훨씬 높아지게 된다.

둘째, 할당제로 인하여 고용된 여성들은 비록 능력이 있음에도 불구하고 할

당제로 취업되었다는 꼬리표가 붙어 취업 이후 상대적으로 불이익을 당할 우려도 있다.

셋째, 먼저 공기업과 공무원 채용에 있어서 할당제를 실시하지는 발상은 공무원제도에도 사기업에서 실시하고 있는 신인사제도 등과 같은 경쟁의 논리를 도입하여 효율성을 높이는 정책을 실시하고 있는 마당에 비효율성을 더욱 가속하는 결과를 가져온다.

넷째, 예를 들어 한국전력에서 전기과 출신 100명을 뽑고자 하여 이 중 20%를 여성에게 할당한다고 하자. 이 경우 한전에서 20명의 전기전공 여성을 구하기는 쉽지 않을 것이다.

성차별은 분명 그에 따른 비용을 치르게 되어 있다. 따라서 시장이 경쟁적일 때 성차별하는 기업은 차별하지 않는 기업에 비해 비용의 증가로 자연스럽게 경쟁에서 도태되게 되어 있다. 따라서 성차별을 없애기 위한 방안은 할당제라는 시장기능을 왜곡하는 강제적인 방침보다는 먼저 시장을 경쟁화하는 방안을 모색해야 한다. 또 여성들의 능력을 키워 주는 교육 및 훈련체제를 구축하는 방향을 모색해야 할 것이다.

2. 노사관계

우리나라의 노사관계 관련 법 제도는 노동계에 매우 유리하게 편향되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 기업이 노조의 파업 등 쟁위 시 이에 대항할 수 있는 수단이 제한되어 있고, 설사 있다 하더라도 매우 소극적이고 방어적인 대책으로 되어 있다. 이제 한·미 FTA 타결과 세계화의 물결 속에서 기업이 경쟁력을 갖기 위해서는 이러한 편향된 노사관계 관련 법 제도를 고쳐 보다 합리적이고 공정한 규칙(rule)을 정립해야 한다.

(1) 쟁의행위기간 중 대체근로자 채용 금지

현행 노동조합법은 쟁의행위 기간 중 쟁의행위로 중단된 업무를 수행하기

위해 당해 사업과 관계없는 자의 신규채용 및 대체근로, 도급 및 하도급을 금지함(노조법 제43조 I, II)으로써 노조의 단체행동권 보호에만 치중한 나머지 이로 말미암아 기업이 입는 손실-파업기간 동안의 생산중단으로 인한 직접적 손실 발생은 물론, 거래 지속에도 악영향을 미쳐 장래의 이익 창출의 기회마저 상실-은 전혀 고려하고 있지 않다. 특히 대체근로 금지는 미국, 일본, 독일은 물론 싱가포르, 대만 등에서도 법으로 규정하고 있지 않다. 따라서 본 조항은 허용하는 방향으로 바뀌어야 한다.

(2) 노조 전임자에 대한 급여지급

노조 전임자에게 급여를 지급하는 것은 무노동·무임금의 원칙을 근간부터 흔드는 것으로, 이로부터 파생되는 파업기간 중의 급여지급금지·무급휴직제 등을 근본적으로 부정하는 결과가 되어 노사관계의 전반에 혼란만을 초래하게 된다. 따라서 우리 노조법에서도 노조 전임자에 대한 급여지급을 금지(노조법 제24조 2항)하고 있으며, 이를 위반할 경우 부당노동행위로 규정하고 있다(노조법 제81조 4항). 그러나 이의 시행은 지난해 국회에서 3년 뒤로 미루는 2010년에 하기로 하였다. 그러나 과연 2010년에는 제대로 실시될지 의문이다. 이미 본 조항은 1997년 노동법 개정 시 도입되었으나, 이의 시행을 거의 10년을 유예하고 다시 3년을 미루었기 때문이다. 따라서 본 조항은 3년 이후에는 반드시 시행되어야 할 것이다.

(3) <근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률>(이하 근참법)에서의 협의·의결 및 보고사항에 대한 재고

근참법은 노사협의회를 통한 근로자의 참여 수준을 작업장 수준에서의 노사관계에 초점에 맞추고 있다(동법 제1조, 제3조). 그러나 노사협의회에서 다루는 내용을 살펴보면 작업장 수준뿐만 아니라 노사교섭에서 다루어야 할 사항은 물론 최고 수준인 기업의 장기전략 및 결정까지 매우 광범위하게 관여하게 되

어 있다. 비록 참여의 핵심인 경영권과 관련된 사항인 경영전략 및 인력계획 등은 보고사항(동법 제21조 제1항)으로 되어 있고, 또한 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙 등과 같은 사항은 협의사항(동법 제19조)으로 되어 있어 구체적인 구속력은 없다고 볼 수 있으나, 근참법에서는 근로자 과반수를 확보한 노조가 있는 경우 노조는 노사협의회에 근로자위원을 위촉할 권한을 갖도록 규정(동법 제6조 2항)하고 있어 우리나라와 같이 기업별 노조로 되어 있는 경우 현대자동차의 사례에서 보듯이 노사협의회가 단체교섭의 일환이 되어 노조의 경영에 대한 개입의 여지는 얼마든지 있다. 그러나 사유재산권이 인정되는 법체제하에서는 아무리 근로자의 참가가 인정된다고 하더라도 기업체의 이윤추구를 위한 최고의사결정에 근로자들이 대등한 지위를 가지고 참가할 수는 없다. 따라서 기업주로부터 기업 경영권을 박탈할 소지가 있는 근참법의 협의 사항인 ‘경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙’ 및 ‘신기계·기술의 도입 또는 작업공정의 개선’ 그리고 ‘보고사항전반’에 대해서는 폐지 및 완화를 통해 근참법 본래의 제정취지에 맞게 작업현장에서의 노사관계 또는 생산 활동에서의 노사관계에 국한하도록 해야 한다.

제3장

동북아 선진통상국가로의 도약을 위한
제도 개선 방안

I. 선진통상국가 도약을 위한 세제개편

조경엽 / 한국경제연구원 선임연구위원

1. 서론

우여곡절 끝에 한·미 FTA 협상이 1년 2개월 만에 타결되었다. FTA 타결에 대한 반대의견도 만만치 않게 존재하지만, 대다수 국민은 FTA 타결안이 2007년에 국회(의회)를 통과하여 2008년부터 발효되길 기대하고 있다. 한·미 FTA는 교역증진, 투자확대, 생산성 향상 등 산업 활동에 활기를 불어넣어 한국경제가 한 단계 도약할 수 있는 기회를 제공할 전망이다. 세제측면에서도 이번 한·미 FTA가 가지는 의미는 매우 크다고 할 수 있다. 한·미 FTA의 기본 골격은 한·미간 거래되는 수입상품에 대한 관세를 철폐하는 것이지만, 자동차 관련 내국세의 조정이 이루어졌다는 점에서 특이하다고 할 수 있다. 그동안 우리나라의 자동차 관련 세제는 자동차로 발생하는 외부효과를 내부화하기에 부적합하고 매우 복잡한 구조로 되어 있어 개편이 시급하다는 지적이 있어왔다. 한·미 FTA로 인해 복잡한 자동차 관련 세제가 단순화되기는 하였지만, 아직 다중부과방식이 여전히 남아있고 운행단계의 세금까지 포함할 경우 자동차 관련 세부비중이 높다는 문제점은 여전히 남아 있다. 자동차 관련 세제뿐만 아니라 법인세, 소득세, 부동산세, 상속세 등 우리나라 세제가 세계화와 글로벌시대에 걸맞지 않게 많은 문제점을 안고 있어 세제의 단순화와 더불어 효율성 제고가 시급한 실정이다.

대내적으로 급속한 고령화로 노동과 자본이 위축되어 잠재성장률이 급격히 둔화되고 있다. 낮은 출산율이 지속되고 고령화가 급속히 증가하고 있어 노인 부양을 위한 세 부담이 향후 급격히 증가할 전망이다. 그러나 자본소득과 근로소득에 대한 세 부담이 증가하면 자본이나 고급인력의 국외유출이 촉진되고 외국자본의 유입이 억제되어 잠재성장률은 더욱 떨어지는 악순환에 직면하게

된다. 기존의 실증분석에 따르면 경제성장이 둔화되면 1분위 계층이 고통을 가장 많이 받는 반면 10분위 계층이 가장 적은 영향을 받는다. 따라서 성장이 둔화되면 소득분배가 더욱 악화된다.¹⁰⁾ 진정한 복지는 성장을 통한 고용이 증가할 때 달성될 수 있다. 따라서 개방화가 가속화될수록 베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고, 베이스가 좁고 비효율적 세목의 비중을 낮추는 방향으로 개편이 이루어져야 한다.

한·미 FTA에 이어 한-EU FTA, 한·중·일 FTA 협상이 예고되어 있어 본격적인 개방 시대로 접어들 전망이다. 한·미 FTA가 시행되고 한-EU FTA, 한·중·일 FTA 협상 협상이 성공적으로 진행된다면 우리나라의 경제적 국경은 사실상 사라지게 된다. 이와 같이 개방화가 급속히 확산되고 기술정보의 발전이 빨라지면 자본, 노동, 재화 및 서비스의 국제간 이동에 제약이 거의 없는 시대를 맞이하게 될 것이다. 그러나 세제의 복잡성, 세 부담의 중복성, 자본소득에 대한 높은 세 부담 등 개방화 시대에 효과적으로 대처하기에 우리의 세제는 부족한 점이 매우 많다.

개방화 시대를 맞아 주요 선진국이 추진하고 있는 세계개편들을 주목해 볼 필요가 있다. 주요 선진국들은 자본과 고급인력 유치를 위한 법인세와 소득세를 다투어 인하하고 있다. 영국은 2008년 4월부터 법인세와 소득세를 현행 30%와 22%에서 각각 2%씩 인하할 계획이다. 싱가포르의 외국인 투자유치에 박차를 가하기 위해 2008년부터 법인세를 현재의 20%에서 18%로 낮추겠다고 발표하였다. 이 밖에도 독일, 아일랜드, 폴란드, 헝가리, 말레이시아, 일본, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 미국 등의 많은 국가에서 법인세를 경쟁적으로 인하하고 있다. 또한 상속세를 통해 경제적 기회균등을 실현하는 것이 불가능에 가깝다는 회의론이 확산되면서 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 미국 등 상속과세를 폐지하는 국가들이 늘고 있다. 그러나 우리나라는 참여정부 들어 분배, 형평, 자주, 균형이 정책이념으로 자리잡으면서 부의 집중을 억제하기 위한 자본소득과세가 강화되는 추세를 보이고 있다. 더욱이 양극화 해소를 위한 복지

10) 강석훈(2006)의 연구에 따르면, 각 소득계층별 소득비중의 연간 증가율과 성장률 간의 상관관계는 1분위가 0.657로 가장 높고, 2분위가 0.550인 반면 9분위가 0.462, 10분위가 0.278로 가장 낮다.

분야에 대한 지출 확대와 국토균형발전을 위한 정부지출이 크게 증가하면서 국가채무는 지난 3년간 연평균 약 23%라는 경이적인 속도로 증가하였다.

한·미 FTA를 제2의 경제도약의 장으로 활용하기 위해서는 우리의 세계를 국제적으로 조화하는 노력이 필요하다. 따라서 본 연구는 한·미 FTA의 효과를 극대화하기 위한 세계개편방향을 살펴보고자 한다. 제2절에서 현행 우리나라의 현황과 문제점을 살펴보고, 제3절에서는 개방화 시대에 걸맞은 세계개편 방향을 중단기와 장기로 구분하여 살펴보기로 한다. 마지막으로 제4절에는 결론을 수록하기로 한다.

2. 현행 조세정책의 현황과 문제점

(1) 우리나라 과세체계의 문제점

우리나라의 조세제도는 국세 15개와 지방세 16개 등 31개의 세목으로 이루어져 있어 세목수가 너무 많다는 지적을 받고 있다. 더욱이 교통세, 종합부동산세, 교육세, 농어촌특별세 등 목적세가 많을 뿐만 아니라 다중부과(tax on tax)되는 세목도 상당수 있어서 세목의 정비가 시급한 실정이다.

세원별 세 부담 체계는 외형상의 세목체계의 문제보다 더 근본적인 문제를 가지고 있다. <표 3-1>에서 보듯이 부가가치의 원천에 따라 세 부담의 중복 등 조세부담 정도가 많은 차이를 보이고 있어, 세제가 불합리하게 작동하고 자원배분의 왜곡현상이 발생하고 있다. 부가가치에 부과되는 기본세목만을 보더라도 두 번 이상 과세되고 있는 상황이며, 법인의 당기순이익은 부가가치세, 법인세, 그리고 소득세 등 세 번 혹은 그 이상 과세되고 있다. 기업 활동으로부터 받는 이윤이라도 이윤획득의 주체가 누군가에 따라 세 부담이 다르다. 또한 같은 자본소득이라도 이자소득인지 배당소득인지에 따라 세 부담의 내용과 횡수가 다르다. 또한 자가 거주 주택의 귀속임료는 재산세만 부담하지만, 임대용 부동산으로부터의 임대소득은 부가가치세, 소득세, 재산세 등을 부담한다. 더욱이 임대소득을 얻는 주체가 법인이면 법인세까지 부담하는 매우 불균형한

세 부담을 보이고 있다. 여기에 개별소비세, 기타 목적세, 상속 증여세 등 다른 세목까지 고려하면 과세의 중복현상은 매우 심각한 수준이다. 세제가 구조적으로 복잡할 경우 징세비와 납세비를 불필요하게 증가시킬 뿐 아니라 자원배분의 왜곡심화와 불공평의 중요한 요인으로 작용한다.

<표 3-1> 부가가치 항목별 세 부담의 중복현황

| 부가가치 구성항목 | 구분 | 조세 | 부가세 | 법인세 | 소득세 | 자본이득세 | 재산세 |
|--------------|---------|----|-----|-----|-----|-------|-----|
| | | | | | | | |
| 인건비 | | | ○ | | ○ | | |
| 당기순이익 | 배당 | | ○ | ○ | ○ | | |
| | 유보 | | ○ | ○ | | ○ | |
| | 비법인 이윤 | | ○ | | ○ | | |
| 지급이자 | | ○ | | ○ | | | |
| 집세 | 자가거주 주택 | | | | | | ○ |
| | 자가사업용 | | ○ | (○) | ○ | | ○ |
| | 임대사업용 | | ○ | (○) | ○ | | ○ |

주: 1) 자가사업용 자산의 부가가치는 당기순이익으로 포함됨.

2) 법인기업의 자가 및 임대사업용 부동산의 수익은 법인세 부담

자료: 광태원(2007)에서 인용

(2) 국민부담률 · 조세부담률 수준

우리나라의 조세부담률은 지난 10년 동안 미미한 증가를 보인 반면 국민부담률은 빠르게 증가하여 왔다. 이러한 현상은 조세부담률은 안정을 유지해 왔음에도 불구하고 국민의 전체적인 부담은 그동안 빠르게 증가했다는 증거이다. 2004년을 기준으로 우리나라의 조세부담률은 미국보다 높은 수준을 보여주고 있다. 더욱이 미국의 경우 지난 10년간 국민부담률이 점차 낮아지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

<표 3-2> 조세(국민)부담률 추이와 국가별 비교

(단위: %)

| 국가 \ 연도 | 1995 | 2000 | 2004 |
|---------|-------------|-------------|-------------|
| 한 국 | 18.0 (19.4) | 19.7 (23.6) | 19.5 (24.6) |
| 미 국 | 21.0 (27.9) | 23.0 (29.9) | 18.8 (25.5) |
| 영 국 | 28.8 (35.0) | 31.1 (37.4) | 29.3 (36.0) |
| OECD 평균 | 26.6 (35.9) | 27.9 (37.2) | 26.5 (35.9) |

주: 1) () 안은 국민부담률

2) 외국의 조세부담률은 2004년, 국민부담률은 2003년 수치임.

자료: OECD, OECD Revenue Statistics, 2006; 곽태원(2007)에서 인용

이외에 우리나라 국민의 무거운 준조세 부담, 의무 복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득 수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 실질 부담은 결코 낮은 수준이 아니다.¹¹⁾ 법정 부담금, 사회보험료, 행정요금 등이 포함된 준조세 규모는 1997년 23조4,251억 원에서 2005년에는 62조9,691억 원으로 3배 가까이 증가한 것으로 추정된다.¹²⁾ 국민부담률에 포함되어 있는 사회 보험료를 제외한 2005년도 준조세 규모는 21조 원으로 총국세의 17.5%에 달한다.

따라서 우리나라 조세부담률의 상향조정 여지가 그리 많지 않다. 주어진 경제적, 사회적, 인구구조 등 제반여건을 고려한 ITC(International Tax Comparison) 지수를 통해 비교할 경우 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 정상치를 상회하는 것으로 나타나고 있다.¹³⁾ 무엇보다도 중요한 것은 조세부담률이 빠르

11) 신종익(2006)의 연구에 따르면, 우리나라 준조세 관련 건수는 준조세관련 법령수는 부담금 333건, 부과금 140건, 예치금 50건, 조성비 1,037건, 수수료 1,063건, 사용료 295건, 요금 280건, 과징금 237건, 이행강제금 23건, 가산금 184건, 과료 41건, 과태료 1,291건, 범칙금 33건, 분담금 84건, 벌금 86건에 달한다.

12) 김창배(2007) 참조

13) 이영(2006)의 연구에 의하면 우리나라의 ITC 지수는 국민부담률은 112, 조세부담률은 102로 정상치 100을 상회하고 있다.

계 상향조정될 경우 자본이나 고급인력의 유출로 성장잠재력이 심각하게 위축될 위험이 크다는 것이다.

<표 3-3> 준조세 규모 추이

(단위: 십억 원, %)

| 구 분 | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 사회보험료 | 13,295.8 | 15,796.6 | 18,948.4 | 21,600.7 | 25,838.1 | 30,204.6 | 35,001.2 | 38,620.7 | 41,926.2 |
| 부 담 금 | 5,428.1 | 3,896.8 | 4,177.2 | 4,849.7 | 7,089.2 | 7,821.5 | 9,183.1 | 10,041.5 | 11,429.6 |
| 행정요금 등 | 4,701.2 | 4,453.2 | 5,081.3 | 8,591.2 | 9,441.3 | 10,532.9 | 10,665.8 | 10,954.2 | 9,613.3 |
| 합 계 | 23,425.1 | 24,146.6 | 28,206.9 | 35,041.6 | 42,368.7 | 48,559.0 | 54,850.1 | 59,616.3 | 62,969.1 |
| 증 가 율 | | 3.1 | 16.8 | 24.2 | 20.9 | 14.6 | 13.0 | 8.7 | 5.6 |

자료: 김창배(2007)에서 인용

(3) 자동차 관련 세제 현황과 문제점

한·미 FTA 협상과정에서 가장 큰 쟁점분야였던 자동차 세제의 현황과 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 우리나라의 자동차 관련 세제는 배기량별 누진 구조 및 다중부과방식으로 구성된 조세체계의 복잡성과 과중한 세 부담의 문제로 인해 한·미 FTA 협상 이전부터 자동차 관련 세제개편의 필요성이 제기되어 왔다. 외환위기 이후 자동차 산업의 내수 진작과 통상문제 해소를 위해 일부 세금이 폐지 또는 인하되었지만, 교육재정 확충, 자동차세 인하에 따른 지방세수 보전 및 도로교통재원의 확보를 위한 유류관련 세금의 신설과 인상이 이루어져 왔다.¹⁴⁾

<표 3-4>에서 보듯이 일본, 미국, 독일 등 자동차 선진국의 자동차 관련 세제는 대부분 4~7종류로서 12종류로 구성된 우리나라에 비해 매우 단순한 구

14) 외환위기 이후 등록세교육세, 농어촌특별세, 면허세, 1가구 2차량 중과세 등이 폐지되었으며, 특소세, 자동차세, 중고차 자동차세 경감 등이 인하되었다. 반면 교통세에 부과되는 교육세와 연료에 부과되는 주행세가 신설되었으며, 교통세가 인상되었다.

조로 이루어져 있다. 우리나라의 자동차 관련 세제는 취득세, 등록세 등 과세 취지가 유사한 성격의 세금이 별도로 부과되고 있고 교육세는 취득단계, 보유단계 및 운행단계에 걸쳐 부과되고 있다. 특소세교육세 등 9종류가 세금에 다시 세금을 부과하는 다중구조로 부과되고 있다. 이와 같은 복잡한 구조는 세제를 통해 납세자의 합리적인 의사결정을 저해하고 행정의 효율성도 저하하는 문제점을 지니고 있다.

<표 3-4> 주요국의 자동차세제 비교

| 구분 | 일본 | 미국 | 독일 | 영국 | 한국 |
|----|----------------------|------------|------------|------------|---------------------------------------|
| 취득 | 소비세 취득세 | 판매세 | 부가세 | 부가세 | 특소세 교육세 부가세 등록세 취득세 공채 |
| 보유 | 증량세 자동차세 | 등록세 | 자동차세 | 자동차세 | 자동차세 교육세 |
| 이용 | 휘발유세 지방도로세 소비세 | 연료세 소비세 | 소비세 부가세 | 연료세 부가세 | 유류특소세 (교통세) 교육세 주행세 부가세 |
| 계 | 7 | 4 | 4 | 4 | 12 |

자료: 한국자동차협회

자동차 관련 세금은 교통혼잡, 도로파손, 대기오염 등 자동차가 유발하는 외부효과를 내부화한다는 점에서 타당성이 인정되어 왔다. 이와 같은 취지에서 미국, 일본, E.U 등 선진국의 자동차 관련 세제는 배기량과 중량을 기준으로 과세되고 있다. 최근 들어 이들 국가는 자동차가 초래하는 사회적 비용을 내부화하고 환경 친화적인 자동차 보급을 확대하기 위해 자동차 관련 세제를 환경 관련 세제로 전환하는 경향을 보이고 있다. 그러나 배기량 기준으로 부과되는

한국의 자동차 관련 세제는 자동차가 유발하는 사회적 비용을 적절히 반영하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 도로파손을 상대적으로 쉽게 유발할 수 있는 화물차, 버스 등이 오히려 승용차에 비해 낮은 세금을 부담하고 있다. 자동차 운행 단계에 부과되는 연료관련세도 휘발유가 경유보다 상대적으로 부담이 과중하여 환경오염의 내부화의 기능이 미약하다는 지적을 받고 있다.

자동차 관련 세제는 종류가 많고 복잡하고 외부비용의 내재화 기능이 미약하다는 문제점 이외에도 세 부담이 너무 과중하다는 문제가 제기되어 왔다. <표 3-5>에 나타나 있듯이 1500cc 소형승용차를 구입하여 1년간 사용할 경우 한국의 세 부담은 미국의 5배, 일본과 독일의 1.6배에 달하는 것으로 추정된다. 1인당 GDP를 고려할 때, 한국 소비자의 상대적인 세 부담이 미국의 18배, 일본의 약 6배, 독일의 약 4배에 이른다. 이는 자동차의 취득 보유단계의 세금이 높기 때문이기도 하지만, 자동차 유류의 세금이 그동안 꾸준히 인상되었기 때문이기도 하다.

<표 3-5> 국가별 자동차 세 부담 비교

(단위: 만 원)

| 구분 | 한국 | 일본 | 미국 | 독일 |
|------------------------------|-----|-----|------|-----|
| 세금부담액 | 343 | 208 | 69 | 213 |
| 한국/외국(A) | 1.0 | 1.6 | 5.0 | 1.6 |
| 외국 1인당 GDP/ 한국 1인당 GDP(B) | 1.0 | 3.6 | 3.6 | 2.7 |
| A × B | 1.0 | 5.8 | 18.0 | 4.3 |

주: 1) 자동차 공장도가격 750만 원
 2) 구입 후 1년 보유 및 운행
 3) 연비 15km/ℓ, 1일 53.3km 운행
 4) GDP는 2000년 기준, 독일은 1999년 기준
 자료: 한국자동차공업협회, 송원근(2007) 재인용

그동안 유류의 사회적 비용, 국제적 수준 등을 고려하여 두 번에 걸쳐 에너지

지세제개편을 단행하였다. 1차 에너지 세제개편에서 휘발유, 경유, LPG부탄의 소비자가격 비율을 100:75:60로 조정하기로 하였으나, 이를 2차 에너지세제개편에서 100:85:50로 수정하고 2007년 7월까지 단계적으로 추진하고 있는 중이다. 에너지세제개편으로 인해 휘발유에 부과된 세금비중은 이미 OECD 평균을 상환하고 있으며, 경유의 세금비중도 OECD 평균 수준에 도달하였다. 이로 인해 <표 3-6>에서 보듯이 휘발유가격은 주요 선진국보다 높은 수준이며, 경유의 가격도 일본 미국보다 높은 수준을 유지하고 있다.

<표 3-6> 자동차 유류가격 및 세금비중의 국제 비교

(단위: 원, %)

| 구분 | | 한국 | 일본 | 미국 | 영국 | 프랑스 | 스페인 | OECD 평균 |
|------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1인당GNI(달러) | | 12,646 | 31,674 | 37,473 | 30,869 | 29,205 | 20,205 | 24,781 |
| 휘발유 | 소비자가격 | 1,402 | 1,159 | 573 | 1,549 | 1,401 | 1,138 | 1,197 |
| | GNI감안(한국=100) | 100 | 33 | 13.8 | 45.3 | 43.3 | 50.8 | 43.6 |
| | 세금비중 | 62.10 | 48.20 | 21.10 | 71.00 | 68.30 | 56.70 | 59.80 |
| | GNI고려세금비중 | 100.0 | 25.6 | 4.7 | 51.7 | 47.6 | 46.4 | 42 |
| 경유 | 소비자가격 | 1,035 | 936 | 635 | 1,627 | 1,240 | 656 | 1,030 |
| | GNI감안(한국=100) | 100 | 36.1 | 20.7 | 64.4 | 51.9 | 39.7 | 50.8 |
| | 세금비중 | 47.00 | 36.70 | 20.30 | 68.30 | 57.90 | 29.50 | 49.20 |
| | GNI고려세금비중 | 100 | 28.2 | 8.9 | 93.6 | 63.9 | 24.9 | 53.2 |

주: 2005년 6월 기준

자료: 대한석유회

2005년도 자동차 관련 세수는 약 26조3천억 원으로 2001년 이후 연평균 3.3%씩 꾸준히 증가하였다. 법인세 및 소득세 비중의 증가로 자동차 관련 세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 지속적으로 하락하고 있으나, 세수 규모는 약 16%로 중앙정부와 지방정부의 중요한 세원으로 자리잡고 있다. 따라서 자동차 관련 세제의 문제점에도 불구하고 그동안 자동차 관련 세제를 개편하

지 못한 근본적 이유는 세수입 감소가 우려되었기 때문이다. 유류가 사회적 비용을 유발하기 때문에 다른 재화보다는 유류를 통해 세수입을 확보하는 것이 사회적으로 바람직한 과세제도라 할 수 있다. 그러나 환경오염 및 소음, 에너지 안보, 혼잡비용 등 유류 사용으로부터 발생하는 외부효과는 국가마다 정도가 다르기 때문에 세금 비중의 합리성을 일률적으로 판단하기는 어렵지만, 국민소득 수준, 산업경쟁력 측면을 고려할 때 현재의 자동차 관련 세금비중이 높은 것이 사실이다.

(4) 소득과세의 문제점

세목별 비중을 살펴보면 우리나라는 다른 나라에 비해 매우 특이한 구조를 가지고 있다. <표 3-7>과 <표 3-8>에서 보듯이 다른 나라에 비해 우리나라의 개인소득세의 비중은 매우 낮은 수준인 반면 법인세 비중은 높은 수준에 있다. 총 조세수입에서 개인소득세가 차지하는 비중은 OECD 평균이 26.0%인데 비해 우리나라는 12.8%에 불과하다. 그러나 법인세의 비중은 OECD 평균이 9.4%보다 매우 높은 12.8%에 달하고 있다.

이러한 현상은 자본소득에 상대적으로 무겁게 과세하고 근로소득에 상대적으로 가볍게 과세하는 우리나라 조세구조의 특성을 반영하는 것이라고 볼 수 있다. GDP 대비 법인세의 비중을 살펴보면, 우리나라는 OECD 평균보다 높으며, 주요 경쟁국에 비해서도 부담이 높은 것으로 나타나고 있다. 2003년도의 우리나라의 GDP 대비 비중은 3.1%로 미국, 영국, 프랑스, 독일보다 높고 일본과 비슷한 수준을 보여주고 있다. 우리나라의 경우 중소기업에 대한 저율과세, 다양한 조세유인 등 평균세율을 낮출만한 제도들이 많이 있음에도 불구하고 이러한 현상이 나타나고 있는 원인은 연결납세제도의 미비, 결손이월기간의 제한, 법인 간 배당에 대한 엄격한 과세 등에서 찾아볼 수 있다.¹⁵⁾

개인소득세 비중이 주요 국가에 비해 낮은 이유는 우리나라의 낮은 소득과 악률, 많은 예외조항, 높은 소득공제 때문인 것으로 분석된다. 우리나라 소득

15) 박태원(2007) 참조

이 있는 근로자와 자영자들 중에서 단지 51%만 세금을 납부하고 있으며 나머지 절반은 전혀 소득세를 부담하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 다른 주요 국가들의 경우 이 비율이 80% 수준인 것에 비하면 우리의 수치는 지나치게 낮다고 할 수 있다.

<표 3-7> 개인 소득세 비중

(단위: %)

| 구분 | 총조세수입 대비 비중 | | | GDP 대비 비중 | | |
|---------|-------------|------|------|-----------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 한국 | 14.6 | 14.1 | 12.8 | 3.4 | 3.4 | 3.1 |
| 미국 | 41.9 | 42.3 | 37.7 | 12.5 | 12.3 | 10.0 |
| 영국 | 29.4 | 30.1 | 29.8 | 11.0 | 11.2 | 10.6 |
| 프랑스 | 17.9 | 17.6 | 17.3 | 8.1 | 7.9 | 7.6 |
| 독일 | 25.3 | 27.1 | 25.1 | 9.6 | 10.0 | 9.0 |
| 일본 | 20.6 | 20.1 | 18.4 | 5.6 | 5.5 | 4.7 |
| OECD 평균 | 26.0 | 26.4 | 26.0 | 10.0 | 10.0 | 9.0 |

자료: 한국조세연구원, 조세통계자료시스템

<표 3-8> 법인세 비중

(단위: %)

| 구분 | 총조세수입 대비 비중 | | | GDP 대비 비중 | | |
|---------|-------------|------|------|-----------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 한국 | 14.1 | 12.3 | 12.8 | 3.3 | 3.0 | 3.1 |
| 미국 | 8.7 | 6.6 | 6.7 | 2.6 | 1.9 | 1.8 |
| 영국 | 9.7 | 9.5 | 8.1 | 3.6 | 3.5 | 2.9 |
| 프랑스 | 6.9 | 7.6 | 6.6 | 3.1 | 3.4 | 2.9 |
| 독일 | 4.8 | 1.7 | 2.9 | 1.8 | 0.6 | 1.0 |
| 일본 | 13.5 | 12.7 | 12.2 | 3.6 | 3.5 | 3.1 |
| OECD 평균 | 10.0 | 9.4 | 6.3 | 3.7 | 3.5 | 2.9 |

자료: 한국조세연구원, 조세통계자료시스템

위에서 살펴보았듯이 우리나라는 자본소득에 대해 상대적으로 중과하는 경향을 보이고 있다. 최근 20년간 우리나라의 법인세의 상대적 위치는 빠르게 강화한 반면, 선진국들은 반대의 움직임을 보여 왔다. 또한 최근 들어 주요 선진국들이 법인세를 추가적으로 인하하고 있기 때문에 이러한 현상은 더욱 가속화될 전망이다. 영국은 2008년 4월부터 법인세와 소득세를 현행 30%와 22%에서 각각 2%씩 인하할 계획이다. 싱가포르는 외국기업 투자유치에 박차를 가하기 위해 2008년부터 법인세를 현재의 20%에서 18%로 낮추겠다고 발표하였다. 독일도 법인세를 대폭 인하하기로 결정함에 따라 독일의 기업투자 유치여건이 크게 호전될 것으로 기대된다. 독일 내각은 14일 현행 38.6%인 법인세율을 30% 이하로 감축하는 세법 개정안을 승인함에 따라 내년부터 시행될 예정이다.¹⁶⁾ 이 밖에도 독일, 아일랜드, 폴란드, 헝가리, 말레이시아, 일본, 프랑스, 네덜란드, 덴마크, 스페인, 미국 등은 모두 법인세 인하를 적극적으로 추진하고 있다. 따라서 우리나라의 자본소득에 대한 중과세 경향은 최근 일부 선진국이 이동성이 높은 자본의 유치를 위해서 자본소득 세율을 인하하고 있는 것과 극명한 대조를 이루고 있다.

(5) 재산과세의 문제점

우리나라 부동산세의 문제점은 부동산세 부담률이 소득에 비해 너무 높다는 것이다. <표 3-9>에서 보듯이 전체 조세수입에서 재산세가 차지하는 비중은 우리나라는 12.7%로 OECD 평균 5.5%에 비해 매우 높은 수준에 있다. 부동산세 수입이 GDP에서 차지하는 비중은 부동산세의 강화 이전에 이미 OECD 국가들과 비교할 때 최상위 그룹에 속한다.

참여정부는 과도한 개발이익이나 불로소득을 국가가 적극적으로 나서서 환수함으로써 부동산 가격 안정과 사회적 정의를 실현하겠다는 목적으로 부동산세제를 대폭 강화하였다. 모든 부동산세의 과세표준을 시가로 한다는 목표 아래 부동산세 과세표준의 빠른 인상을 추진하였고 양도소득세를 크게 강화하였

16) 법인세율 인하로 독일 기업은 시행 첫해인 2008년에 약 65억 유로의 감세혜택을 받을 것으로 전망된다.

다. 또한 세대단위 합산이 6억 원을 초과하는 주택 보유자에게 부과하는 종합 부동산세를 국세로 신설하였다. 부동산의 과세표준이 높아지면서 그동안 문제점으로 지적되어 왔던 거래세는 실제적으로 더 올라가는 결과를 가져왔다.

<표 3-9> 재산세 비중

(단위: %)

| 구분 | 총조세수입 대비 비중 | | | GDP 대비 비중 | | |
|---------|-------------|------|------|-----------|------|------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2001 | 2002 | 2003 |
| 한국 | 12.4 | 11.4 | 12.7 | 2.9 | 2.8 | 3.1 |
| 미국 | 10.1 | 10.7 | 11.9 | 3.0 | 3.1 | 3.2 |
| 영국 | 11.5 | 11.4 | 12.0 | 4.3 | 4.3 | 4.3 |
| 프랑스 | 7.3 | 7.3 | 7.5 | 3.3 | 3.3 | 3.3 |
| 독일 | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 0.9 | 0.8 | 0.8 |
| 일본 | 10.3 | 10.3 | 10.8 | 2.8 | 2.8 | 2.8 |
| OECD 평균 | 5.5 | 5.4 | 5.5 | 2.0 | 1.9 | 1.9 |

자료: 한국조세연구원, 조세통계자료시스템

현행 보유세는 너무 과도하여 부동산의 수익권을 몰수하는 지경에 이르고 있고, 심지어 원본을 침해하는 수준에 달하고 있다. 따라서 종합부동산세는 국가가 과세권행사라는 이름 아래 법률의 근거와 합리적 이유 없이 국민의 재산권을 함부로 침해할 수 없도록 하는 조항에 위배된다는 지적을 받고 있다. 더욱이 누진구조로 되어 있는 종부세가 세대단위로 합산 과세됨으로써 혼인과 가족생활에 부당한 차별적 불이익을 주게 되는 위헌요소를 내포하고 있다. 또한 과도한 보유세는 순수 주거목적의 주택소유자의 주거·복지 환경을 크게 악화시킬 우려가 있다. 열심히 일한 대가로 부를 쌓고 부의 축적 수단으로 부동산을 소유한 노인계층에게 부과된 과도한 보유세는 징벌적 수단으로 작용할 수 있다. 실거주 목적으로 구입한 주택이 거래가격상승으로 6억 원을 초과할 경우 현금 유동성이 적은 보유자는 과도한 보유세로 인해 보다 열악한 주택으

로 주거형태를 변화시킬 수밖에 없다. 그러나 과도한 양도세와 높은 취득세 및 등록세 부담은 부동산 시장을 과도하게 동결함으로써 조세회피를 어렵게 하는 결과를 가져오게 된다. 부동산세 강화를 통해 양극화를 시정하겠다는 목표가 지나치게 의욕적으로 추구되어 오히려 중산층이 더욱 피해를 보는 결과를 초래하고 있다.

(6) 상속증여과세의 문제점

상속과세의 강화를 통해 경제적 기회균등을 실현하는 것이 불가능에 가깝다는 회의론이 확산되면서 시장경제체제를 경제의 기본질서로 삼고 있는 나라들을 중심으로 상속과세가 폐지되고 있다. 캐나다는 1972년, 호주는 1977년, 뉴질랜드는 1992년에 상속과세를 폐지했으며, 미국도 2001년에 유산세를 점진적으로 폐지하고 증여세는 존속하는 법안이 통과되는 등 상속과세 폐지는 세계적인 추세로 발전하고 있다. 이는 경제적 국경이 낮아지는 글로벌시대와 세계를 국제적으로 조화하는 노력의 일환이라고 할 것이다. 비록 상속과세제도가 경제거래의 세계화에 따른 경쟁력에 직접적인 관련이 없다는 주장도 있지만, 불합리하고 과도하게 높은 부담을 지우는 상속과세가 장기간 지속될 경우 저축이 감소하고 투자재원이 부족하여 국가경쟁력이 떨어지게 된다. 또한 자본자유화에 편승하여 국부가 국외로 유출되거나, 심지어는 부를 많이 소유한 계층이 국적을 상속과세가 없거나 낮은 나라로 옮길 가능성도 있다. 더욱이 효율성을 심각하게 훼손하는 가운데 추구되는 소득재분배로 인해 모든 계층의 후생이 감소하여 하향평준화를 가져올 것이라는 우려로 인해 상속세를 완화하거나 폐지하게 될 것이다.¹⁷⁾

이러한 세계적인 추세에도 불구하고 우리나라의 상속과세는 IMF관리 경제체제 이후 정부정책기조변화와 일부 시민단체의 주장이 어우러지면서 더욱 강화되어 왔다. 현행 최고세율은 50%로 OECD 국가들 중 일본 다음으로 높은 세율을 유지하고 있다. <표 3-10>에서 볼 수 있는 것처럼 우리나라의 상속세

17) 상속세가 국민경제와 소득재분배에 미치는 효과는 최명근·조경엽(2006)에서 찾아볼 수 있다.

의 비중은 일본을 제외하면 OECD에서 가장 높은 수준에 있으며, 총 조세수입에서 차지하는 비중도 OECD 평균의 세 배에 이르는 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 높은 상속과세는 경제의 세계화시대에 있어서 조세제도가 국제적으로 조화되어야 한다는 당위성에 역행하는 조세정책이며, 아울러 부의 창출을 주도하는 계층의 창의적 경제활동을 크게 위축시킬 우려가 있다.

<표 3-10> 상속·증여세 부담의 국제 비교(1997년)

| 국 가 | GDP 대비 비중 | 총조세수입 대비 비중 | 국 가 | GDP 대비 비중 | 총조세수입 대비 비중 |
|---------|-----------|-------------|------|-----------|-------------|
| OECD 평균 | 0.16 | 0.44 | 이탈리아 | 0.07 | 0.16 |
| 한국 | 0.26 | 1.20 | 일본 | 0.48 | 1.66 |
| 호주 | 0.00 | 0.00 | 뉴질랜드 | 0.00 | 0.01 |
| 캐나다 | 0.00 | 0.00 | 스위스 | 0.30 | 0.88 |
| 프랑스 | 0.49 | 1.08 | 영국 | 0.20 | 0.56 |
| 독일 | 0.11 | 0.30 | 미국 | 0.33 | 1.12 |

자료: 최명근(2006)에서 재인용

3. 개방화 시대에 대비한 조세정책 방향

(1) 기본방향

우리나라 국민의 무거운 준조세 부담, 의무 복무제에 의한 용역세의 부담, 의무교육 단계에서의 막대한 사교육비 부담, 그리고 소득 수준의 격차 등을 고려한다면 우리나라의 조세부담률은 결코 낮은 수준이 아니다. 따라서 세계개편 시 우선적으로 고려할 사항이 재정지출의 팽창을 억제하여 현행의 부담수준을 가능한 유지하는 선에서 세계개편이 이루어져야 한다. 부담률의 인상은 자본과 고급인력의 해외유출이나 효율저하를 가져오기 때문에 성장잠재력의 하락을 가속화하는 결과를 초래할 수밖에 없다.

이동성이 높은 자본소득에 대한 과세를 완화하는 방향으로 추진되어야 한다. 개방화가 가속화될수록 이동성이 높은 생산요소의 조세부담을 가능한 완화하는 방향으로 개편해야 한다. 자본의 이동이 완전히 자유화된 상황에서 자본소득에 대한 중과세는 결국 근로자 등 이동성이 낮은 생산요소의 부담으로 전가되는 결과를 초래한다.

또한 베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고, 베이스가 좁고 비효율적 세목의 비중을 낮추는 방향으로 개편이 이루어져야 한다. 이와 같은 방향과 부합되는 것이 법인세의 비중을 낮추고 부가가치세의 비중을 높이는 것이다. 이를 통해 한계세율을 낮추는 것이 조세의 효율성을 높이는 지름길이 된다. 이와 더불어 조세지출의 규모를 줄이는 것도 과세 베이스를 넓히고 한계세율을 낮추는 데 기여할 수 있을 것이다.

(2) 중·단기 세제개편 방향

1) 자동차 관련 세제개편

한·미 FTA 협상 과정에서 최대 쟁점분야 중의 하나였던 자동차 분야는 관세철폐와 더불어 세제를 단순화하는 방향으로 합의되었다.¹⁸⁾ 따라서 자동차 관련 세제는 현행 3단계로 되어 있는 특소세를 2단계로, 5단계의 자동차세를 3단계로 간소화하고 세율도 인하할 것으로 전망된다. <표 3-11>에서 보듯이 우리나라의 현행 자동차 특소세는 배기량에 따라 800cc 이하 면제, 800~2000cc 5%, 2000cc 초과 10%로 부과된다. 한·미 FTA 타결로 1000cc 이하는 특소세가 면제되고 2000cc 초과차량은 발효 시 8%로 인하하고, 3년 후에 5%로 인하하기로 합의하였다. 특소세가 완화되면 부가세 형태로 부과되는 지방교육세(특소세의 30%)와 부가가치세, 취득세 및 등록세 등도 함께 영향을 받게 된다.

보유단계 세금인 자동차세의 경우도 현행 배기량 기준의 5단계 세제를 3단

18) 우리나라는 현재 8~10%에 달하는 관세율을 즉시 철폐하기로 하였으며, 미국은 현재 25%인 3000cc 이하 자동차와 관련부품의 관세를 철폐하고, 3000cc 초과 자동차의 관세는 3년 내에, 타이어는 5년 내에, 픽업트럭은 10년 내에 철폐하기로 합의하였다.

계로 간소화하고, 중대형 승용차에 대한 세율을 낮추기로 하였다. 현재 비영업용 승용차의 경우 배기량별로 800cc 이하 80원, 1000cc 이하 100원, 1600cc 이하 140원, 2000cc 이하 200원, 2000cc 초과 220원의 세금이 부과되고 있지만, 한·미 FTA 체결을 통해 1000cc 이하 80원, 1600cc 이하 140원, 1600cc 초과 200원으로 개편하기로 하였다.

<표 3-11> 한국의 자동차 관련 세제

| 취 득 | | 보 유 | | 운 행 | |
|------------|---|-------------|--|--|--|
| 특소세 | - 800cc 미만: 면제 - 2000cc 미만: 5% - 2000cc 초과: 10% | 자동차세 | - 800cc 이하 80원 - 1000cc 이하 100원 - 1600cc 이하 140원 - 2000cc 이하 200원 - 2000cc 초과 220원 | 유류특소세 | 휘발유 (ℓ) - 526원 (법정 세율 630원) |
| 특소세 교육세 | - 특소세액 × 30% | | | | 경유 (ℓ) - 351원 (법정 세율 454원) |
| 부가세 | - (공장도가+특소세+ 특소세교육세)×10% | | | | LPG(kg) - 306원 (법정 세율 360원) ※ 179원/ℓ (법정 세율 210원/ℓ) |
| 등록세 | - 승용차 5% 상용차 3% 경승용차 제외 | | | 교육세 - 유류특소세 × 15% | |
| 취득세 | - 전차종 2% 경승용차 제외 | 자동차세 교육세 | - 자동차세액×30% | 주행세 - 교통세액 × 26.5% | |
| 공 채 | - 배기량에 따라 4~20% | | | 부가세 - (공장도가+유류특소세+ 유류특소세 교육세+주행세) ×10% | |

자료: 한국자동차공업협회

특소세가 2단계로 자동차세가 3단계로 축소됨으로써 한·미 FTA 협상이 자동차 관련 세제를 단순화하는 데 어느 정도 기여하였다고 평가할 수 있다.

그동안 우리나라의 자동차 관련 세제가 복잡하고 세금이 무겁게 부과된 근본적 이유는 국내 자동차시장의 보호측면보다는 세수입을 안정적으로 확보하려는 정책적 의지 때문이다. 한·미 FTA로 세제가 어느 정도 간소화되었다 할지라도 자동차 관련 세제의 문제점으로 야기되는 사회적 비용, 소비자 후생감소, 시장의 효율성 저하, 행정비용 등을 고려할 때 자동차 관련 세제의 합리화는 한·미 FTA 이후에도 지속되어야 한다. 그러나 한·EU FTA 협상에서도 자동차 분야는 주요한 쟁점분야로 부상될 예정에 있기 때문에 전략적으로 자동차 관련 세제를 단기간 유지할 필요성은 인정된다.

한국조세연구원의 추정결과에 따르면 한·미 FTA 타결로 특소세를 포함한 취득단계의 세수입이 약 3,660억 원 감소하며, 보유단계의 자동차세수입이 약 740억 원 감소하여 연간 총 4,400억 원의 세수입이 줄어들 전망이다. 자동차세는 지방자치단체의 주요 재원 중의 하나이다. 따라서 정부는 자동차세수 감소분만큼 교통세를 인상하여 지방세의 부족분을 충당할 것을 고려하고 있다. 그러나 제 1차와 2차에 걸친 에너지 세제개편을 통해 우리나라의 수송용 유류의 가격대비 세금 비중은 이미 OECD 평균 이상으로 상승한 상태에 있다. 더욱이 고유가로 인해 수송용 유류의 가격이 OECD 국가들보다 높은 수준에 있다. 이와 더불어 한·미 FTA로 인해 자동차 가격이 떨어져 자동차 판매가 증가하게 되면, 자동차 관련 세수입 감소가 어느 정도 완화될 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때 자동차세수가 감소할 것을 우려하여 단편적으로 교통세를 인상하여 이를 보완하는 세제개편은 바람직하지 않다.

자동차 관련 세제개편은 환경오염, 도로혼잡, 에너지안보 등 사회적 비용의 내재화라는 관점과 취득 및 보유 그리고 운행단계의 세금비중과 다른 세목과의 형평성 등을 고려한 종합적인 시각에서 검토되어야 한다. 우선 세목수를 줄여 세제를 단순화함으로써 조세행정비용과 납세비용을 줄여야 한다. 이를 위해서는 취득단계에 부과되는 특소세, 교육세, 부가세, 등록세, 취득세, 공채 등 7가지의 세목을 하나의 소비세 형태로 일원화할 필요성이 있다. 운행단계에 부과되는 4종류의 수송용 유류관련 세제도 하나의 소비세로 단순화하는 것이 필요하다. 보유단계에 부과되는 자동차세는 다른 자산과의 형평성을 고려하여

인하할 필요성이 있다. 재산 형태에 따라 세금부담이 다를 경우 자원배분의 왜곡을 크게 하고 조세제도를 복잡하게 하는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

자동차 관련 세제의 단순화와 세율조정은 지방세수입에 영향을 미친다는 문제를 야기한다. 그러나 국세와 지방세 체계는 지방과 중앙간의 기능의 배분문제에서부터 국세와 지방세간의 재배치 등 보다 근본적인 시각에서 접근해야 한다. 자치단체들의 책임 있는 재정운영을 위해서는 지방정부로 세원을 대폭 이양할 필요가 있지만, 이러한 방법은 우리나라의 자치단체 간 경쟁력 격차가 지나치게 크기 때문에 심한 불균형을 초래할 수 있다. 또한 우리나라처럼 국토가 좁은 상황에서 세율이나 과세방법이 지역에 따라 다르게 되면 지역 간 자원배분의 왜곡을 초래하여 비효율성을 야기하게 된다. 재산세는 이러한 부작용이 가장 적은 세목으로 평가받고 있다. 이러한 이유로 모든 선진국들은 재산세를 기초자치단체의 중심 세목으로 하고 있다. 우리나라의 자동차세도 환경세의 성격보다는 재산세의 성격이 강한 것으로 판단된다. 따라서 자동차세는 지방세로 유지하되 단지 부동산 보유세와의 형평성을 고려하여 세율이 조정되어야 한다.

2) 소득과세제도의 개편

경제적 국경이 낮아질수록 자본과 고급전문직 인력의 국가 간 이동은 더욱 자유로워질 전망이다. 따라서 모든 국가는 외국 기업과 우수두뇌를 유치하기 위해 소득세와 법인세 인하를 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 자본과 고급인력 유치경쟁에 효과적으로 대응하기 위해서는 우리도 전반적인 소득과세의 비중을 줄이고 한계세율을 낮춰 국제적 수준에 발맞춰 나아가야 한다. 이를 위해서는 중복과세를 줄이고 비과세감면을 축소해야 한다. 소득세와 법인세의 한계세율을 낮추는 방안으로 지방세로서의 기능이 부족한 주민세 폐지를 적극 고려해야 한다.¹⁹⁾ 소득세와 법인세의 개편에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

19) 현행 주민세는 소득세와 법인세의 세수에 일정률로 부가과세되고 있다. 그러나 소득세의 누진성으로 인해 주민세는 지역 간 세수격차를 확대하는 방향으로 작용하는 세목으로 평가되고 있다.

① 법인세제 개편방안

앞서 살펴보았듯이 우리나라의 법인세의 세율은 OECD국가들에 비해 높은 수준은 아니지만 전체 세수에서 차지하는 비중과 GDP에서 차지하는 비중은 OECD에서 가장 높은 수준이다. 더욱이 우리의 경쟁국들이 법인세를 지속적으로 인하하는 동안 우리는 법인세의 비중을 높여왔다. 법인세는 자원배분을 심하게 왜곡하는 가장 비효율적인 세목으로 꼽히고 있다. 더욱이 개방화가 급속히 진행되는 상황에서 높은 법인세율은 해외 자본 유치에 커다란 장애 요인으로 작용하게 된다. 외국인의 직접투자는 법인세뿐만 아니라 노사관계, 시장 규모, 생활환경 등 많은 변수에 의해 결정되는 것이 사실이다. 그러나 다른 변수들이 빠르게 개선될 여지가 없는 상태에서 법인세율의 조정은 중요한 정책적 의미를 갖는다.

우선 지방세로서의 기능이 부족한 주민세를 폐지하고 비과세 감면 등 조세지출을 대대적으로 정비하여 법인세의 한계세율을 인하해야 한다. 비과세 감면을 대폭 정비하면서 R&D 투자 지원 등 생산성 향상과 성장잠재력 확충에 도움이 되는 유인들을 합리적인 수준에서 보강해야 한다. 또한 현재 2단계의 누진구조를 폐지하고 단일 세율로 과세하면 한계세율을 하향조정하는 데 도움이 되며, 세제도 더 단순화할 수 있다. 현재 형평의 목적으로 구분된 2단계 누진구조는 중소기업 지원의 방법으로도 매우 비효율적인 방법이다.²⁰⁾ 주민세 폐지, 비과세 감면의 정비, 2단계 누진구조의 폐지 등 법인세의 한계세율을 인하하는 조치와 더불어 법정세율 인하도 적극 고려하여 법인세 비중을 국제적 수준으로 낮추어야 한다. 법인세 인하에 따른 세수입 감소는 부가가치세 세율 조정을 통해 충당한다면 조세의 효율성을 현저히 개선할 수 있을 것이다.

이 밖에도 결손금 공제기간을 확대하고 연결납세제도의 도입으로 구조조정과 지배구조의 개선을 지원해 줄 필요가 있다.²¹⁾ 그 밖에도 합병이나 분할 등

20) 광태원(2007)은 소득세를 포함해서 다양한 목적으로 제공되고 있는 각종의 조세유인들은 근본적인 검토를 거쳐서 대대적으로 정비되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 법인세 등에 부여되는 조세유인은 본질적으로 시장의 실패에 의한 자원배분의 왜곡을 시정할 목적으로 도입된 것인데 많은 경우 그것이 기득권화되어 있고 오히려 자원배분의 왜곡과 조세제도의 복잡화에 의한 세제 운영비의 상승 등을 초래하고 있다고 지적하고 있다.

기업의 구조조정과 관련된 여러 가지 제도들과 국제조세관련 제도들은 수시로 개선하고 보완하는 노력이 필요하다.

② 소득세제 개편방안

우리나라 소득세는 낮은 소득과악률, 다양한 비과세감면으로 인해 다른 나라에 비해 높은 수준은 아닌 것으로 평가된다. 그러나 자본과 인력 이동성의 급격한 증가와 성장잠재력 둔화를 고려할 때 장기적으로 소득세의 한계세율을 낮춰가야 한다. 법인세 개편에서 논의하였지만 지방세의 조세기능이 부족한 주민세소득할을 폐지하고 지방소비세로 전환한다면 소득세의 한계세율을 낮출 수 있을 것이다.

최근 도입하기로 확정된 EITC는 기초생활보장제도의 개편 없이 도입될 예정에 있어 EITC 도입에 따른 편익보다 비용이 클 것으로 전망된다. 현재의 EITC는 기초생활보장 대상자의 차상위 저소득층에 대한 추가적인 지원대책의 성격을 가지고 있다. 따라서 모든 계층이 수급권자에 포함되지 못하기 때문에 형평성의 문제가 야기된다. 또한 지원규모가 너무 작기 때문에 실제적인 유인 제도로서의 역할이 부족하다. 반면에 소득과악이 쉽지 않은 자영업자까지 포함하고 있어 이를 위한 높은 행정비용이 불가피하게 요구될 것이다. 나아가 EITC에 소요되는 비용은 결국 조세부담률의 증가를 가져와 자원배분의 왜곡을 초래하게 될 것이다. 따라서 EITC 도입을 재고하는 것이 바람직하다.

자본소득과세는 자본의 공급자인 가계에 부과되는 세금과 자본의 수요자인 기업의 자본소득에 부과되는 세금으로 구분된다. 가계에 부과되는 자본소득세로 현재 쟁점이 될 수 있는 것은 금융소득 종합과세의 문제, 배당소득세의 이중과세 문제, 주식양도차익 과세의 문제 그리고 파생금융상품에서 발생하는 소득에 대한 과세의 문제 등이라고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하는 방법은 기업단계에서 발생한 부가가치를 모두 단일세율로 과세하고 고소득자와 노동소득만 조세의 누진성을 가계단계에서 추가 과세하는 것이다. 그러나 이러한 과세제도로의 개편은 장기적으로 추진될 사항이며 현재는 시기상조로 보인다. 자본소득에 대한 중과세는 분배를 개선하지 못하면서 자본배분을 왜곡하

21) 한국은 5년으로 제한되고 있지만 영국과 독일은 그 기간의 제한이 없고 미국은 20년으로 되어 있다.

여 성장잠재력을 떨어뜨릴 수 있다는 점을 고려할 때 정치적 어려움이 있더라도 자본소득 중과세는 단계적으로 완화되어야 한다. 이러한 관점에서 배당소득에 대한 원천징수세율을 하향조정해 가는 것이 바람직하다.

3) 부동산 관련 세제의 개편

우리나라는 부동산 관련 조세를 부동산 투기억제와 소득 재분배에 목표를 두고 운영해 왔다. 지난 과거의 경험을 돌이켜 보면 부동산 관련 조세는 투기억제와 소득재분배 수단에 적합하지 못하다는 것을 알 수 있다. 양도소득세와 거래세 인상은 수요에 대응한 공급이 탄력적으로 움직이지 못하는 요인으로 작용하여 오히려 주택가격이 상승하는 결과를 초래하였다. 과도한 보유세는 열심히 일해서 부의 축적수단으로 주택을 장만한 실수요자들에게는 징벌적 수단으로 작용할 수 있으며, 자원 배분의 왜곡을 초래한다. 따라서 부동산 관련 조세를 시장의 왜곡을 최소화하면서 적절한 수준의 세수입을 확보하기 위한 수단으로, 기초자치단체의 자주재원 확보의 중심수단으로 간주하는 것이 보다 합리적이다. 시장왜곡을 최소화하기 위해서는 부동산 부문에서 발생하는 부가가치를 다른 부문에서 발생하는 부가가치와 공평하게 과세해야 한다. 이는 부동산의 수익률을 기준으로 보유세를 적절한 수준으로 인하함으로써 달성할 수 있다. 부동산 보유세가 기초자치단체의 중심적인 세수입 수단으로 간주될 수 있는 이유는 부동산 보유세가 지역 간의 자율적이고 차등적인 세율 적용에도 자원배분을 왜곡하는 효과가 크지 않기 때문이다. 이러한 관점에서 현행 부동산 관련 세제의 개편 방향을 살펴보면 다음과 같다.

재산세는 기초자치단체가 실효세율을 일정범위 내에서 자율적으로 조정할 수 있는 재량권이 확실하게 보장되어야 한다. 그러나 최근 도입된 종합부동산세는 재산세의 자율권을 근본적으로 제약하는 구조를 가지고 있다. 재산세 납부액을 종합부동산세에서 세액공제하기 때문에 기초자치단체에서 재산세의 탄력세율을 적용할 유인이 없다. 나아가 이러한 제도는 자치단체가 주민부담의 실제적인 증가 없이 중앙정부의 재정을 끌어들이는 전략적인 행동을 부추길 가능성이 높다.²²⁾ 따라서 납부한 재산세의 세액공제를 폐지하고 종합부동

산세 세율을 하향조정함으로써 자치단체가 재산세의 한계세율을 실제로 결정할 수 있도록 해야 한다.

종합부동산세는 세율이 지나치게 높고 과세대상자와 과세 범위가 너무 크다는 문제점을 안고 있다. 부동산 보유의 실효세율이 지나치게 높아 사유재산권을 위협하는 수준에 이르고 있다.²³⁾ 이와 같은 과도한 보유세로 인해 소득이 적은 은퇴계층 등은 심각한 현금흐름의 문제뿐만 아니라 주거복지의 악화에 부딪힐 우려가 있다. 따라서 종합부동산세의 과세범위를 대폭 줄이고 최고세율도 부동산 평균 임대수익률의 35%를 넘지 않도록 제한하는 것이 바람직하다.²⁴⁾

누진구조인 종부세의 세대단위 합산과세는 혼인과 가족생활에 부당한 차별적 불이익을 주는 위헌소지가 높아 적절한 방법으로 해소되어야 할 것이다.

부동산 보유세의 강화는 주택을 보유하고 있는 사람들이 보유세의 부담 때문에 주택을 시장에 매물로 내놓게 함으로써 일시적으로 가열된 부동산 시장의 균형가격 수준을 떨어뜨리는 역할을 할 수 있다. 그러나 대폭적으로 인상된 양도소득세 때문에 이러한 주택매도는 현저히 줄어들고 있다. 더욱이 취득세와 등록세 등 거래세의 과세표준이 급등함으로써 세율 인하에도 불구하고 거래세 부담이 높아진 상태이다. 이러한 거래비용의 증가는 집을 바꾸거나 다른 지역으로 이사하는 비용을 지나치게 높게 한다. 따라서 양도세 비과세 기준을 주택가격 상승을 반영하여 적절한 수준으로 상향조정해 주거나 미국의 경우처럼 평생 동안 일정금액의 공제를 허용하되 양도소득세의 납부를 사망 시까지 미루어주는 제도의 도입을 고려할 필요성이 있다.²⁵⁾ 또한 취득세나 등록세 등 거래세율도 추가적으로 인하하여 거래비용을 낮추어 줌으로써 부동산 거래를 원활하게 해야 한다.

22) 최병호(2007) 참조

23) 조경엽(2006)연구에 따르면 현행 종부세하에서는 주택공시가격이 증가할수록 기대소득의 절반이상을 세금으로 내는 경우가 많으며, 50억 원이 초과할 경우 세금이 원본을 침해하는 경우가 발생한다.

24) 35%라는 기준은 다소 자의적이지만, 최명근·김상겸(2005)은 소득세 최고세율(주민세를 포함하지 않은)과 비슷한 수준을 유지하는 것이 바람직하다고 주장한다.

25) 광태원(2007) 참조

4) 상속증여세제의 개편방향

상속증여세는 실제로 경제적 기회균등을 제대로 수행하지 못하면서 많은 부작용을 야기하고 있다. 경제가 개방화될수록 상속세가 초래하는 부작용은 더욱 커지게 된다. 불합리하고 과도하게 높은 상속세가 장기간 지속될 경우 저축과 투자가 위축되고 자본의 해외유출이 가속화될 가능성이 높아진다.

장기적으로 상속세를 폐지하는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라는 아직 상속과세 폐지가 야기할 조세 회피로를 봉쇄하는 데 만족할 정도의 소득세제상의 자본이득 과세장치를 정비·시행하고 있지 못하기 때문에 상속과세제도의 폐지는 아직 현실적 대안이 될 수 없다. 따라서 금융실명제 등 경제거래의 투명성을 제고하는 사회적 조세인프라를 완비한 후 상속과세를 폐지하고 자본이득과세로 전환을 고려할 필요가 있다. 이러한 조세인프라가 구축되기 전까지는 세율인하뿐만 아니라 제도개선을 통해 상속세과세를 완화하는 방향으로 개편해야 한다.

먼저 상속세의 최고실효세율을 과감하게 낮출 필요가 있다. 현재의 명목적인 최고한계세율 50%는 일본 다음으로 세계에서 가장 높은 수준이다. 더욱이 대주주 등에 대해서는 주식 평가 시 10~30%의 할증이 적용되기 때문에 실제적인 한계세율은 훨씬 더 높아지는 문제가 발생한다. 높은 상속세율은 가족에 대한 경영권 상속을 인위적으로 억제함으로써 시장의 공정한 선택을 왜곡하는 결과를 야기한다. 또한 높은 상속세율은 과도한 배당 등을 통해 사내유보를 억제하고 인위적으로 기업의 가치를 떨어뜨리는 등 바람직하지 않은 경영행태가 나타날 수도 있다. 따라서 상속세의 최고한계세율을 소득세의 최고세율 수준으로 낮추고 대주주 주식 평가의 할증제도는 폐지할 필요가 있다.

제도적 개선으로는 현행 유산과세형을 취득과세형으로 전환할 필요가 있다. 취득과세형이 응능부담의 원리·부의 집중억제라는 정책목표와 조화되는 과세유형이기 때문이다. 또한 조세법리주의에 위배되고 과세당국에게 폭넓은 재량권 행사가 가능한 완전포괄주의를 열거주의 과세유형으로의 전환이 요구된다.²⁶⁾

26) 최명근(2006) 참조

(3) 장기 세제개편 방향

고령화와 개방화 시대를 맞아 우리가 추구해야 할 조세정책의 기본방향은 성장잠재력 확충을 통한 재정안정을 도모하고, 자본과 고급인력의 확보에 유리한 조세구조를 지향하는 것과, 조세제도의 효율성을 극대화하는 것이다. 이미 미국을 중심으로 효율화, 단순화, 공평화를 목표로 하는 근본적 세제개편이 활발히 논의되고 있다.²⁷⁾ 근본적 세제개편의 기본 아이디어는 법인세, 근로소득세 등을 완전히 폐지하고 모든 부가가치를 노동에 대한 부가가치와 노동 이외의 생산요소에 대한 부가가치로 양분하여 노동에 대한 부가가치는 가계단계에서 과세하고 여타의 부가가치는 기업단계에서 과세한다는 것이다. 근본적 세제개편은 자원배분의 왜곡을 최소화하기 위해 기업단계에서는 단일세율로 과세하고 있으나, 조세의 누진성을 보완하기 위해 가계단계에서의 과세는 면세점을 설정하거나 다단계의 누진세율 구간을 설정할 것을 제안하고 있다.

곽태원·전영준(2006)과 곽태원(2007)은 이러한 근본적 세제개편을 약간 변형하여 우리나라가 도입 가능한 장기의 세제개편방향을 제시하고 있다. <표 3-12>는 이들이 제안한 장기 세제개편 방향을 요약하여 보여주고 있다.

<표 3-12> 장기 세제개편 방향

| 구분 | 세 목 | 내 용 |
|-----|-------------------------------|---|
| 국세 | 기업세 (국세분; 모든 형태의 기업 대상) | [매출액-매입액(투자포함)+수입액]에 단일세율 적용, 수출에는 0세율 적용; 지방세와 공동세로 운영 |
| | 노동소득세 | 인건비에 대해 추가적으로 완만한 누진세율 적용 |
| | 개별소비세 | 술, 담배, 도박, 환경오염유발 물질(탄소연료 등) |
| 지방세 | 기업세(지방세분) | 공동세 |
| | 재산세 | 개인소유의 비사업용 부동산 |

자료: 곽태원·전영준(2006)

27) 근본적 세제개편은 Hall and Rabushka(1995)의 평율세(flat tax)와 이를 다소 변형한 Bradford(2005)의 X-tax 등이 있다.

곽태원·전영준(2006)과 곽태원(2007)의 개편안의 요점은 우선 모든 법인 및 비법인 기업의 부가가치에 단일률의 기업세를 부과하는 것이다.²⁸⁾ 그리고 부가가치 중에서 인건비로 지급되는 부분에 대해서는 완만한 누진세율을 추가적으로 적용하여 형평성을 제고하지는 것이다. 근로소득 이외의 모든 소득은 기업단계에서 일괄적으로 과세되기 때문에 소수의 고소득자에게만 개인소득세가 과세되고 근로소득을 복수의 원천으로부터 받는 경우가 아니면 원천징수로 모든 납세절차가 종결된다는 장점이 있다.

업무용 부동산에서 발생하는 부가가치는 기업의 전체 부가가치 안에 포착되지만, 비업무용 부동산의 경우에는 그렇지 않을 수 있기 때문에 이를 구분하여 과세할 필요가 있다. 기업의 비업무용 부동산과 개인의 비사업용 부동산은 재산세 과세대상으로 하여 이를 기초자치단체의 세원으로 하되 재산세의 기준세율은 기업세율과 동일하게 적용한다. 그 밖에 외부성의 교정 또는 수익자 부담 원칙의 실현 등의 목적으로 과세되는 개별소비세 형태의 조세는 앞에서 설명한 기본세와 상관없이 부과된다. 자동차 연료세, 주세, 담배세, 레저세 등이 이에 포함될 수 있다. 그 밖의 세목들은 과감히 정비한다. 지방세와 관련해서는 앞에서 언급한 재산세와 기업세의 일부를 공동세로 하여 지방정부에 일정한 지표율 따라 분배할 필요가 있을 것이다.

현재의 조세 인프라 수준과 급격한 변화에 따른 혼란을 고려할 때 장기적 세제개편으로 바로 이행하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 따라서 앞 절에서 언급한 중장기 세제개편을 추진하면서 단계적으로 장기 세제개편방향으로 전환해 가는 것이 바람직하다.

3. 결 론

한·미 FTA에 이어 한·EU FTA, 한·중·일 FTA 등이 체결되면 국내 시장은 빠르게 개방화되어 경제적 국경은 사실상 사라질 전망이다. 이와 같이

28) 부가가치는 기업의 전체 매출에서 매입액과 투자액(기계설비 및 건물 등)을 뺀 금액으로 계산하는데 해당 기업이 직접 수입한 금액은 과세대상으로 하고 수출액은 매출액에서 전액 공제하는 방식으로 도출된다.

개방화가 급속하게 전개된다는 것은 우리가 더욱 치열한 국제간 경쟁에 노출된다는 것을 의미한다. 더욱이 대내적으로는 고령화의 급진전과 성장잠재력의 빠른 하락이 우려되고 있는 상황이다. 이와 같이 급변하는 대내외 환경에 대응하기 위해서는 국가경쟁력 제고가 무엇보다 시급한 시점이다. 그러나 스위스 국제경영개발원(IMD)의 발표에서 보았듯이 우리의 국가경쟁력은 점점 하락하고 있다.²⁹⁾ 국가경쟁력 하락의 근본적 원인은 분배, 형평, 자주, 균형이라는 참여정부의 정책이념으로 인해 시장보다는 정부의 역할이 점점 커진 데서 찾을 수 있다.

잠재성장률이 하락하는 가운데 복지수요의 급격한 증가와 국토 균형발전 사업 등 재정지출이 빠르게 증가하였고 앞으로는 이러한 추세가 가속화될 전망에 있어 재정의 불확실성은 더욱 커질 것이다. 성장잠재력의 하락과 세계화에 대비한 국가 간 자원유치경쟁 등을 고려할 때 국민부담률을 올리는 것은 매우 어려운 상황이다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 재정지출을 최대한 억제하면서 부담률의 상승을 억제하고 조세정책 측면에서는 조세제도의 중립성을 높이며 제도 운용의 효율성을 극대화해야 한다.

우리의 조세정책은 개방화와 고령화 시대를 극복하기에는 많은 문제점을 지니고 있다. 우리의 과세체계는 너무 복잡하고 비효율적이며 공평하지 못하여 자원배분의 왜곡을 초래하고 있다. 우리나라의 국민부담률이 명목적으로는 선진국들보다 낮은 수준이지만 짧은 기간에 너무 빠르게 증가하여 왔고, 여러 가지 형태로 부과되는 준조세 부담을 고려할 때 국민부담률 수준은 선진국에 비해 결코 낮은 수준이 아니다. 더욱이 잠재성장률이 급격히 둔화되고 있어 국민부담률을 높일 여력은 거의 없는 상태이다. 최근 우리의 경쟁 국가들이 자본유치를 위해 자본소득세를 경쟁적으로 인하하는 경향을 보이고 있는 반면 우리는 자본소득세를 강화하여 왔다. 상속증여제도 전 세계적인 추세와 반대로 계속 강화하면서 시장의 공정한 선택을 왜곡하는 부작용을 낳고 있다. 또한 최근 도입한 종합부동산세는 너무 과도하여 그 자체로 위험 요소를 내포하고 있으며 지방세의 구조를 왜곡하는 결과를 초래하고 있다.

29) 스위스 국제경영개발원(IMD)은 한국의 2007년도 국가경쟁력을 2006년 29위에서 9단계 하락한 38위로 하향 조정하였다.

고령화와 개방화 시대를 맞아 우리나라의 조세정책의 기본방향은 조세부담률과 국민부담률의 상승을 최대한 억제하면서 성장잠재력 확충에 필요한 생산요소를 효과적으로 유인할 수 있도록 전반적인 세제의 효율성을 극대화하는 것이다. 장기적으로는 모든 부가가치에 대해서 한 번만 과세함으로써 세제의 단순성, 효율성, 공정성의 목표를 추구하되 중단기적으로 현재의 조세의 문제점을 점진적으로 해결해야 한다. 우선 과세 베이스를 넓히고 한계세율을 낮추는 데 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 비과세 감면 등 조세지출을 전면 재 정비하는 것도 필요하지만, 무엇보다 베이스가 넓고 일반적인 세목의 비중을 높이고 베이스가 좁고 비효율적인 세목의 비중을 줄이는 것이 필요하다. 그 대표적인 예로서 법인세, 상속세 등 자본소득에 대한 과세의 비중을 줄이고 부가가치세의 비중을 높이는 것을 들 수 있다. 여건이 급변하고 있다. 공평 위주의 조세정책은 실효성 없이 경제의 발목을 잡게 될 것이다. 세제를 국제적 수준에 맞추는 노력이 필요하다.

<참고문헌>

- 강석훈, 『양극화의 오해와 남용 - 소득 양극화를 중심으로-』, 바른사회시민회의, 시장경제제도연구소 창립 1주년 기념 토론회, 2006.
- 곽태원, 『한국의 조세정책의 주요 문제와 개선방향』, 한국경제연구원, 2007.
- 곽태원·전영준, 『조세제도의 장기구상-』, 곽태원 편집, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 김창배, 『우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점』, 한국경제연구원, 2007.
- 송원근, 『한·미 FTA 자동차 분야 협상 동향 및 영향 분석-』, 허찬국 편집, 『한·미 FTA 주요 쟁점 분야별 협상 동향 및 영향 분석』, 한국경제연구원, 2007.
- 신종익, 『준조세의 실태와 정비방안』, 한국경제연구원, 2006.
- 이 영, 『개방화 경제하의 법인세율과 법인세수-』, 곽태원 편집, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 조경엽, 『참여정부의 부동산 정책 평가와 향후 과제』, 한국경제연구원, 2006.
- 최명근, 『상속과세제도의 합리적 개편방안』, 한국경제연구원, 2006.
- 최명근·조경엽, 『상속세, 경제적 기회균등 보장하는가?』, 한국경제연구원, 2006.
- 최병호 『지방재정의 적정규모-』, 허찬국 편집, 『균형있는 공공부문의 역할 모색』, 한국경제연구원, 2007.
- 최명근·김상겸, 『우리나라 보유세제 개편을 위한 연구』, 한국경제연구원, 2005.
- Bradford, David, “A tax System for the Twenty-First Century,” in Auerbach, Alan J., and Kevin A. Hassett(eds.) *Toward Fundamental Tax Reform*, The AEI Press: Washington D.C., 2005, pp.1-33.
- Hall, Robert E. and Alvin Rabushka, *The Flat Tax* (2nd ed.), Stanford: Hoover Institute Press, 1995.

II. 언어시장의 자유화: 영어 공용

복거일 / 소설가

1. 범지구적 관점의 필요성

영어의 습득은, 특히 어린 세대의 영어 교육은, 지금 우리 사회에서 가장 중요한 사회적 과제들 가운데 하나다. 한미 자유무역협정(FTA)의 체결로 우리 사회가 보다 자유롭고 열린사회가 되었으므로, 국경 밖의 사회들과 교섭과 교역에 쓰이는 영어의 중요성은 한층 더 커질 것이다.

우리에게 영어가 중요한 까닭은 그것이 세계의 표준 언어가 되었다는 사실이다. 따라서 우리는 영어와 관련된 문제들을 범지구적 관점에서 살펴야 한다. 모든 사회적 논의들이 국경에서 멈추는 우리 사회에서, 이 점은 흔히 잊힌다.

이 사실은 도덕적 측면을 지녔다. 우리는 대한민국의 시민들이기만은 아니다. 우리는 세계의 시민들이기도 하다. 당연히, 우리는 범지구적 표준 언어인 영어를 익혀서 다른 나라 사람들과도 최소한의 정보 교환을 할 수 있어야 한다. 영어에 관한 논의에선 실용적 측면과 함께 이런 도덕적 측면도 고려되어야 한다.

2. 영어가 세계어의 자리에서 밀려날 가능성

영어가 갑자기 득세한 다른 민족어에 눌려서 세계어의 자리에서 밀려날 가능성은 자주 거론된다. 이 얘기는 진지한 검토를 받아야 하지만, 영어가 세계어의 자리에서 밀려날 가능성은 실제로는 거의 없다. 지금 영어가 지닌 우위는 워낙 커서 어느 민족어도, 영어를 밀어내고 세계어의 자리를 차지하는 것은 그 만두고라도, 자신의 영역을 지키기 벅찬 형편이다. 그리고 영어의 상대적 우세는 점점 커진다.

가장 자주 나오는 주장은 미국이 급속히 쇠퇴할 가능성이다. 미국이 쇠퇴하면, 영어의 세계어로서의 기반이 무너진다는 얘기다. 어느 나라도 오랫동안 지배적 국가의 자리를 지키기는 무척 어려우므로, 이런 주장은 일단 최소한의 타당성을 지녔다.

가까운 미래에 미국의 우위를 위협할 나라는 아직 나타나지 않았다. 물론 뒤진 나라들은 빠르게 미국을 따라잡을 터이고, 특히 인구가 많고 빠르게 발전하는 중국과 인도는 멀지 않아 미국에 대등한 국력을 지닐 가능성이 높다. 그러나 그런 과정은 생각보다 힘들고 더디다. 설령 다른 나라들이 발전해서 미국이 압도적 지위를 잃는다 하더라도, 그 사실이 영어의 기반을 허물지는 않을 것이다. 중국이나 인도와 같은 나라들이 예상대로 순조롭게 발전해서 미국과 비슷한 국력을 지니게 되는 시기는 빨라도 21세기 중반일 것이다. 그때 영어가 누릴 우세는 지금보다 훨씬 클 것이다. 아마도 미국의 상대적 쇠퇴는 영어권의 확대에 충분히 전보될 것이다.

모국어 인구에서 우세한 중국어와 스페인어가 영어의 지위를 위협할 수 있다는 주장이 자주 나온다. 그러나 영어가 세계어가 된 것은 영어를 모국어로 삼은 사람들 덕분만은 아니다. 영어의 우세는 다른 언어들 쓰는 사람들 사이의 교섭에 영어를 많이 써 왔다는 사실에서 주로 나왔다. 지금도 영어의 지위를 떠받치는 힘은 그것을 제2언어로 쓰는 사람들이 많다는 사실이다.

영어의 침투에 대한 민족 국가들의 저항이 거세질 수도 있다는 주장이 있다. 영어의 확산이 영어 사용국들의 ‘언어 제국주의(linguistic imperialism)’에서 비롯한다고 비난하면서, 그런 저항을 촉구하는 사람들도 적지 않다.

그러나 현재의 상황을 ‘언어 제국주의’로 설명하려는 시도는 영어의 확산과 독세를 싫어하는 사람들의 의도적 오해다. 영어를 민족어로 지닌 나라들 가운데 어떤 나라도 언어에서 제국주의적 행태를 보이지 않았다. 실은 영어권의 나라들이, 특히 미국과 영국이, 언어 민족주의에서 가장 자유로운 나라들이다. 어쨌든, 세계화의 세찬 흐름 속에서 그런 비난과 저항이 실제로 큰 힘을 지니기는 어렵다. 영어는 점점 널리 쓰이고 세계어로서의 지위는 점점 굳어진다.

아주 발전된 자동 번역·통역 기계의 출현이 영어의 확산을 막을 수 있다는

얘기도 자주 들린다. 이것은 영어의 확산을 못마땅하게 여기는 사람들이 마지막에 매달리는 주장이다. 이미 그런 기계는 크게 발전했고 곧 일상적으로 쓰일 터이므로, 그것은 상당한 논거를 지닌 주장처럼 들리기도 한다. 그러나 그런 기계가 아무리 발전하더라도, 그것이 번역이나 통역의 근본적 한계를 벗어날 수 있는 것은 아니다. 그런 기계가 아주 작은 칩의 형태로 뇌에 심어져서 당사자가 아무런 불편을 느끼지 못한다 하더라도 그러할 것이다.

두 언어 사이에선 낱말들의 일대일 조응(one-to-one correspondence)이 나올 수 없고, 표현에선 물론 사정이 훨씬 어렵다. 따라서 지적 작업을 하는 사람들 가운데 영어로 자신의 뜻을 표현하는 대신 기계에 맡기려는 사람은 드물 것이다. 실은 일상생활에서도 그러할 것이다. 연인들의 밀회에서나 사무적으로 만난 사람들이 인간적으로 사귀는 과정에서나, 그런 기계가 끼어 들 틈이 과연 있을까? 번역 기계를 통해서 듣는 시구가 원문을 낭송해서 얻는 즐거움을 대신할 수 있을까?

3. 언어를 살피는 관점

이 세상에서 가장 근본적인 언어는 유전자들의 정보들을 담은 ‘유전자 언어(genetic language)’다. 생명의 본질은 정보 처리다. 우리 몸은 우리의 유전자들에 담긴 정보에 따라 생성되고 유지된다. 유전자 언어는 네 개의 알파벳 C(cytosine), G(guanine), A(adenine), T(thymine)를 쓰는 DNA들의 언어다. 이들 알파벳 글자 셋이 모이면, 특정 아미노산을 뜻하는 codon이 되고, 그런 아미노산들이 결합되어 단백질을 이룬다. 즉 codon은 유전자 언어의 낱말이다. $64(4 \times 4 \times 4)$ 개의 낱말들을 어휘로 지닌 이 유전자 언어는, 박테리아에서 사람에게 이르기까지, 모든 생명체들이 공유한다.

태어나면, 우리는 먼저 신호 언어(sign language)를 배운다. 말을 제대로 배우기 훨씬 전에 아기들은 손으로 의사를 잘 전달한다. 인류의 언어는 원래 손을 이용한 신호 언어였고, 목청을 이용한 음성언어(spoken language)는 훨씬 뒤에 나왔다. 인류는 언어를 쓴 기간의 대부분에서 신호 언어를 쓴 셈이다. 자연히

사람의 뇌의 언어 증추는 신호 언어에 맞추어 나왔고 다듬어졌다.

놀랍지 않게도 우리는 아직도 신호 언어에 크게 의존한다. 우리는 그것을 늘 음성언어와 함께 쓰고 흔히 그것만으로 의사소통을 한다. 전화를 할 때처럼 상대가 보지 못하는 상황에서도, 우리는 말할 때 자연스럽게 손짓을 하고, 손짓을 하지 못하게 되면 말이 잘 나오지 않는 것은 바로 그런 사정 때문이다.

신호 언어에 이어 우리는 첫 음성언어인 모국어를 배운다. 그리고 모국어를 평생 지니고 쓴다. 물론 이 세상엔 많은 음성언어들이 있고 우리는 그런 외국어들 가운데 몇몇을 배운다. 그런 외국어들 가운데 널리 쓰여서 언어들 사이의 매개로 작용하는 언어(lingua franca)는 특히 중요하다. 지금 세상에선 영어가 그런 자리를 차지했고, 위에서 지적한 것처럼 바로 그런 사정에서 영어의 중요성이 나온다.

음성언어들은 흔히 문자언어(written language)와 짝을 이룬다. 문자언어는 나온 지 얼마 되지 않아서 우리에게 아직 낯설다. 그래서 음성언어는 쉽고 자연스럽게 익히지만 문자언어는 익히기가 아주 어렵다.

그렇게 자생적으로 나온 언어들 말고도 현대 문명에선 여러 인공적 언어들이 쓰인다. 컴퓨터 프로그램에 쓰이는 언어들은 대표적이다.

우리가 일상적으로 언어로 여기지 않는 언어들도 있다. 그것들 가운데 두드러진 것은 수학이다. 수학은 숫자를 쓰는 언어이며, 모두 잘 아는 것처럼 말로 나타낼 수 없는 것들을 잘 나타낸다. 덕분에 인류는 발전된 문명을 이루었다. 흥미로운 사실은 문자보다 숫자가 먼저 발명되었거나 적어도 같이 발명되었으리라는 사실이다.

이처럼 협의의 언어인 음성언어에만 주목하는 것이 아니라 너른 맥락에서 언어를 살피는 것이 긴요하다는 사실은 거듭 강조되어야 한다. 그렇게 함으로써, 우리는 언어의 성격을 제대로 이해할 수 있고 선입견에서 비교적 자유로운 태도로 우리의 모국어와 영어에 관련된 문제들을 논의할 수 있을 것이다.

4. 언어의 진화

언어의 사용은 사람을 다른 동물 종(種)들과 가장 뚜렷이 구별하는 특질이다. 사람만이 제대로 발전된 언어를 통해서 의사소통을 한다. 우리가 아는 한, 어떤 다른 종도 문법적으로 구성된 어떤 종류의 언어도 지니지 않는다. 그리고 그것을 배울 능력도 없다.

위에서 언급된 것처럼, 먼저 신호 언어가 나왔고 음성언어는 훨씬 뒤에 나왔다. 신호 언어가 나온 것은 적어도 200만 년 이전으로 거슬러 올라가지만, 음성언어가 나온 것은 수십만 년 전이었다. 문자언어는 불과 몇 천 년 전에 발명되었다. 발전된 언어가 나오려면 뇌에서 언어를 다루는 기관이 생겨야 한다. 인류가 먼저 신호 언어를 발명해서 오랫동안 썼으므로 뇌의 언어 중추는 신호 언어에 맞추어 진화했을 것이다. 음성언어가 쓰이려면 음성 기관이 진화해야 한다. 이처럼 사람의 언어 능력은 오랜 기간을 두고 진화했다.

아울러, 음성언어가 진화한 뒤에도 언어는 줄곧 진화했다. 그리고 진화 과정에서 생물적 종들이 생긴 것처럼 언어도 끊임없이 분화했다. 실제로 6천 개가 넘는다는 현대의 언어들은 하나 또는 몇 개의 언어들에서 파생되어 진화해 온 것들이다. 이런 진화 과정이 가장 빠른 것은 물론 문자언어다.

물론 모든 언어들은 지금도 쉬지 않고 진화한다. 앞으로도 그러할 것이다. 자연히 진화적 관점에서 살펴야 우리는 언어를 제대로 이해할 수 있다. 이 사실은 우리에게 특별한 중요성을 지닌다. 우리 역사가 그러했으므로, 우리 사회의 근본적 사조는 민족주의다. 민족주의는 자연스럽지만, 그것에 너무 깊이 빠지면 합리적 판단을 내리는 데 장애가 된다. 민족어가 민족주의의 핵심이므로, 우리는 지금 우리가 쓰는 민족어에 절대적 가치를 부여하게 마련이다. 그래서 우리는 우리의 민족어인 '조선어'가 오래 전부터 존재해 왔고 지금의 형태를 지닌 채 앞으로도 오래 쓰이리라고 알게 모르게 가정한다. 잠시만 생각해 보아도, 우리는 그런 가정이 그르다는 것을 깨닫게 된다.

우리말의 기원은 명확하지 않다. 상당히 명확한 것은 삼국시대에 고구려, 백제, 신라는 서로 다른 언어를 썼으리라는 점이다. 신라가 다른 두 나라를 정복

한 뒤, 신라 말에 바탕을 둔 언어가 진화해서 우리말이 되었을 것이다. 그리고 그런 진화는 줄곧 이어졌다. 특히 대략 다섯 세대 전 우리 사회가 개항한 뒤, 우리말은 극심한 변화를 겪었다. 우리말은 지금도 빠르게 바뀌고 있고 앞으로는 점점 더 빠르게 바뀔 것이다. 따라서 지금 우리가 쓰는 민족어인 조선어를 우리 후손들이 쓰리라고 확신하는 것은 위험하다.

5. 언어시장의 자유화

이처럼 언어는 중요하다. 자연히 언어시장의 효율을 높이는 자유화는 다른 어떤 시장에서의 자유화보다 중요하다.

우리 사회에선 조선어가 독점적 지위를 누린다. 그래서 모두 태어날 때 조선어를 모국어로 삼게 된다. 다른 선택의 여지가 전혀 없다. 게다가 조선어의 독점적 지위는 법에 의해 한층 더 강화된다. 지금 우리 사회에선 조선어로 이루어지지 않은 진술이나 기록은 법적 효력이 없다.

이런 조선어의 독점적 지위는 우리에게 너무 자연스러워서 아무도 그것을 문제 삼지 않는다. 그러나 다른 모든 독점들과 마찬가지로, 언어시장에서의 독점은 이로울 수가 없다. 조선어가 누리는 독점을 허물어 다른 언어들과 경쟁하도록 하는 것은 언어 소비자들인 우리 시민들에게 이롭다. 선택의 폭을 늘리는 것이 언제나 소비자들에게 이롭다는 사실은 언어에도 그대로 적용된다. 시민들은 자신의 모국어를 고를 기회를 지녀야 한다. 특히 부모는 자식들의 모국어를 골라줄 기회를 지녀야 한다.

언어가 방대한 체계이고 어릴 적에 주위에서 쓰는 언어를 배우게 되므로, 언어시장을 자유롭게 만드는 일은 실제로는 무척 어렵다. 영어가 세계의 표준 언어이고 거의 모든 시민들이 영어를 쓰기를 바라므로, 언어시장의 자유화는 영어에 조선어와 동등한 기회를 주는 것으로 시작하는 것이 합리적이고 실제적이다.

6. 영어 공용의 논거

(1) 언어 습득에 바쳐진 자원의 제약

개인들이 언어를 습득하는 데 쓸 수 있는 시간적, 물질적 자원은 제약되었다. 이런 자원의 제약은, 특수한 경우들을 빼놓고는 여러 언어들을 배우는 것을 비합리적으로 만들었다. 역사적으로 거의 모든 사람들은 한 언어만을 배워서 썼다.

자연히 사람이 갖춘 언어 능력은 생존에 필요한 최소한의 수준에 머물렀으리라는 추론이 나온다. 몇 백만 년 전 사람이 언어 능력을 처음 갖추었을 때, 사람은 한 언어만을 배워서 충분한 환경에서 살았다. 자원의 제약과 더불어 이 사실은 사람의 언어 능력, 특히 언어와 관련된 뇌의 영역이, 대체로 한 언어만을 습득하는 데 적합하도록 유도했을 것이다. 진화의 논리는 사람이 본질적으로 하나의 언어만을 습득하도록 되었음을 가리킨다.

(2) 내재적 언어 능력의 존재

오랫동안 사람의 마음은 백지 상태에서 시작한다고 여겨졌다. 그런 백지에 환경이 갖가지 정신 현상들을 새긴다는 얘기다. 그러나 그런 생각은 틀렸음이 점차 드러났다. 사람의 마음은 분명히 내재적 조직(an innate organization)을 지녔다. 공교롭게도, 어쩌면 자연스럽게도, 그런 깨달음은 언어와 관련하여 맨 먼저 나왔다. 1950년대 말엽에 노움 촘스키(Noam Chomsky)는 사람이 언어를 습득할 수 있는 능력을 태어날 때 이미 갖추었음을 설득력 있게 보여주었다.

(3) 각인(imprinting) 과정의 존재

언어는 문화의 산물이어서 문화적으로, 즉 비유전적(nongenetically)으로, 전달

된다. 그래서 개인이 생전에 습득한 언어 지식은 유전되지 않는다. 그러나 언어를 배워서 쓸 수 있는 사람의 육체적 능력은 유전적으로 전달된다.

자연히 언어의 습득은 각인(imprinting) 과정을 거친다. 타고난 언어 능력에 특정 언어 체계가 새겨지는 것이다. 이 과정은 컴퓨터의 하드웨어에 소프트웨어가 탑재되는 일과 비슷하다.

보다 일반적으로 어떤 기능을 위한 기본적 능력이 선천적으로 마련되고 개체가 태어난 환경에서 필요한 지식을 얻어 그 능력을 완성해야 할 때, 자연은 각인이라는 방식을 고른다. 부모의 보살핌이 중요한 고등 동물들에서 부모를 알아보는 지식이 각인을 통해서 얻어지는 것이 대표적이다.

각인 과정엔 결정적 시기(critical period)가 있게 마련이다. 각인이 가능하고 그것을 넘어서면 각인이 불가능한 기간이 있다는 얘기다. 그렇게 해야 적절한 시기에 각인이 되고 한 번 각인된 지식이 바뀌지 않고 오래 갈 수 있다.

언어 습득이 각인 과정을 거치므로, 당연히 결정적 시기가 존재한다. 태어난 지 이틀이면 아이들은 언어적 발성과 다른 소리들을 구별한다. 나흘이면 언어들을 구별한다. 두 달이 되면 유아들은 자신들의 모국어에 더 큰 관심을 보인다. 한 달 또는 두 달이 지나면 아이들은 음소들(phonemes)을 구별한다. 모국어와 외국어 사이의 음소들의 차이를 변별하는 능력은 생후 6개월이 지나면 줄어들기 시작하며, 평균적 아이들이 말을 제대로 쓰기 시작하는 생후 12개월까지는 많이 감소한다. 즉 첫돌이 되면, 사람은 이미 모국어에 대한 편향을 깊이 지니게 된다.

결정적 시기의 존재는 언어 습득에서 모국어보다 외국어들은 그리도 낯설고 배우기 어려우며 아무리 큰 투자를 해도 원어민처럼 능숙하게 쓸 수 없다는 사실을 잘 설명한다. 언어 습득에서의 결정적 시기는 대체로 11세 전후인 것으로 알려졌다. 즉 사람은 11세까지만 어떤 언어를 제대로 각인할 수 있고, 11세가 지나면 다른 언어들을 각인 과정을 통해서 자연스럽게 배울 수 없다.

(4) 언어 전환의 어려움

언어는 배우기가 무척 어렵다. 사람이 습득하는 많은 기술들 가운데 언어는 분명히 가장 복잡하고 어려운 기술이다. 아이가 언어를 배우는 과정을 지켜보면, 언어를 배우는 데 얼마나 큰 자원이 들어가는지를 새삼 깨닫게 된다. 게다가 결정적 시기의 존재는 외국어를 배우는 데 엄격한 제약이 있다는 것을 뜻한다.

자연히 어떤 언어를 한 번 배우면, 다른 언어로 바꾸기가 무척 어렵다. 즉 전환 비용(*switching cost*)이 아주 크다. 그 전환 비용엔 뒤늦게 바꾼 언어를 제대로 쓰지 못한다는 사실에서 나오는 비용까지도 들어 있다. 다른 언어를 쓰는 나라로 망명한 작가들이 새로 자리잡은 나라의 문학적 전통에 기여하기가 무척 어렵다는 사실은 이 점을 잘 보여준다. 따라서 사람은 누구나 모국어만을 제대로 쓰게 되는 ‘잠김(*lock-in*)’ 현상이 나온다.

(5) 첫 언어의 중요성

위에서 살핀 것처럼, 언어 습득에 쓸 수 있는 자원이 제약되었고, 사람의 언어 능력이 원래 한 언어만을 제대로 쓸 수 있는 수준으로 진화했고, 각인 과정 때문에 결정적 시기가 존재하며, 언어를 배우는 데 드는 큰 비용과 결정적 시기의 존재는 언어의 전환 비용을 실질적으로 무한대로 만들어서 모국어에 대한 ‘잠김’을 낳는다. 이런 사정은 애초에 효율적인 언어를 자신의 모국어로 고르는 것이 개인들에게 긴요함을 가리킨다. 효율적 언어를 모국어로 고른 사람들은 그렇지 못한 사람들보다 언어에서 영구적 이점을 누린다. 언어가 그리도 중요하므로, 그런 영구적 이점은 사회적 경쟁에서의 우열에 결정적 영향을 미칠 만큼 크다.

(6) 언어의 효율에서의 큰 편차

언어들의 내재적 우열을 가리키는 힘들다. 언어는 특정 환경에서 사는 사람

들의 필요에 의해 나오고 다듬어졌으므로, 그 환경을 고려하지 않은 평가는 뜻을 크게 잃을 수밖에 없다.

그러나 사회의 단위가 커져서 여러 문화들과 언어들이 경쟁하는 상황에서는 언어들 사이의 우열이 드러나게 된다. 새로운 사회적 환경이 나오면서, 종래의 환경에 맞게 다듬어진 언어들의 적응도가 달라지는 것이다. 그래서 앞선 사회들에서 쓰인 언어들은 뒤진 사회들에서 쓰인 언어들보다 새로운 환경에서 쓸모가 커지게 된다.

아울러 여러 언어들이 새로운 환경에서 경쟁하게 되면, 새로운 힘이 작용해서 언어들의 효율에서 나오는 차이를 더욱 크게 만든다. 한 언어가 어떤 이유로든지 다른 언어들보다 우월적인 지위를 차지하게 되면, 그것의 효율은 내재적 우수성만으로 설명할 수 없을 정도로 부쩍 커진다. 그것의 효율이 크므로 보다 많은 사람들이 그것을 쓰게 되고, 쓰는 사람이 늘어나면 그것의 효율은 더욱 커진다. 그런 선순환 과정을 통해서 작은 우위가 빠르게 큰 우위로 이어진다.

이런 사정은 언어가 본질적으로 망(network)을 이룬다는 사실에서 나온다. 어떤 망의 효율은 그것을 쓰는 사람들의 크기보다 훨씬 빠르게 늘어난다. 이른바 망 경제(network economy)다. 그래서 어떤 언어가 임계 질량을 넘어서면, 그것을 쓰지 않는 사람들이 보는 손실이 너무 커져서 모두 그것을 쓰게 되어 그 언어는 서로 다른 언어들을 쓰는 사람들의 보편적 언어(lingua franca)가 되고 세월이 지나면서 표준 언어의 자리를 차지한다.

(7) 현대의 표준 언어로서의 영어

망 경제의 작용 덕분에 한 사회에선 늘 하나의 언어가 지배적이 되어 표준 언어의 자리를 차지한다. 너른 지역을 아우르는 제국이 나오면, 여러 언어 사이에 경쟁이 벌어지고 거기서 승리한 언어가 제국의 표준 언어가 된다.

현대에선 영어가 그런 지위를 얻었다. 영국 중심의 평화(Pax Britannica)와 미국 중심의 평화(Pax Americana)는 지구가 하나의 문명으로 통합되는 결정적 시기에 영어에 힘을 실어주었고, 이제 영어는 현대의 표준 언어가 되었다.

당연히 영어는 지금 어떤 다른 언어보다 효율적이다. 그것으로 표현된 정보들과 지식들은 보다 널리 퍼진다. 그리고 그런 사실은 그것을 상대적으로 더욱 효율적으로 만든다. 지난 반세기 동안 영어가 누려온 커다란 망 경제는 이제 영어의 효율을 아주 늘려서 다른 언어가 영어를 제치고 세계 표준어의 자리를 차지하기는 아주 힘들 것으로 보인다.

(8) 개인들의 합리적 선택

효율적 언어를 자신의 첫 언어로 삼는 것이 개인들에게 결정적으로 중요하고 현재 영어가 다른 언어들보다 크게 효율적이므로 선택할 수 있다면, 영어를 첫 언어로 삼는 것은 모든 사람들에게 합리적이다. 영어가 아닌 언어를 모국어로 가진 개인은 결정적으로 중요한 조건에서 큰 핸디캡을 안고 경쟁이 심한 세상을 살아가야 한다.

여기서 명확히 해야 할 것은 이런 추론이 자신의 모국어를 선택할 기회를 지닌 사람들에게만 해당된다는 사실이다. 이미 어떤 민족어를 모국어로 삼은 사람은 위에서 살핀 것처럼 다른 언어를 제대로 쓸 수 없다. 그리고 이미 자신의 모국어에 감정적 투자를 했으므로, 다른 언어를 바꾸는 것은 심리적으로 큰 비용을 치르게 된다. 자연히 그런 사람들은 실질적으로 선택의 기회가 없는 셈이다.

영어 공용을 논의할 때, 우리는 모국어를 아직 선택하지 않은 우리 후손들의 관점에서 살펴야 한다. 현실적으로 민족과 민족어가 사람의 가치 체계에서 워낙 중요하므로, 특정 민족어를 모국어로 가진 자신의 관점에서 벗어나 후손들의 관점에서 언어 문제를 살피기는 누구에게도 쉽지 않다. 거의 언제나 사람들은 이미 특정 모국어를 가진 자신의 가치 체계에 바탕을 둔 판단을 후손들에게 강요한다.

(9) 사회 조직들의 합리적 선택

개인들에게 적용되는 논리는 그대로 기업들과 같은 사회 조직들에 적용된

다. 처음에 살핀 것처럼, 생명 현상은 본질적으로 정보 처리 활동이고 모든 생명체들은 정보 처리 체계다. 사회활동들도 모두 정보 처리 활동이고 사회 조직들은 모두 정보 처리 체계다. 사회 조직들은 정보 처리를 통해서 존속하고 목적을 이룬다.

그래서 모든 조직들은 그들의 사회적 환경과 정보를 교환한다. 존속하고 목표를 이루려면, 조직은 외부로부터 정보들을 받아들여서 처리해서 외부로 정보들을 내놓아야 한다. 조직과 사회적 환경 사이의 교섭들은 본질적으로 정보 교환이다. 생산 요소들이나 제품들과 같은 물질적 존재들도 가장 본질적 측면에서는 정보들의 꾸러미다.

물론 정보는 거의 언제나 언어의 형태로 존재한다. 언어는 망(network)을 이루므로, 한 조직 안에서는 하나의 언어를 쓰는 것이 효율적이다. 나아가서, 그 언어는 사회적 환경에서 쓰이는 언어와 같은 것이 유리하다. 그렇지 않다면, 언어의 다름이 정보 교환을 비효율적으로 만들어서 그 조직은 효율이 떨어지게 된다.

지금 영어는 세계의 표준어가 되었고, 세계는 점점 더 유기적으로 통합되어 간다. 따라서 영어를 쓰지 않는 조직은 어쩔 수 없이 효율이 상대적으로 낮고 점점 낮아질 것이다.

이 점은 현대의 범지구적 기업들(global firms)에서 아주 명확히 드러난다. 기업이 범지구적이 되면, 사회 환경과의 정보 교환은 필연적으로 범지구적이 된다. 당연히 그런 기업이 다루는 정보들은 받아들이는 정보들이나 처리하여 밖으로 내놓은 정보들이나 대부분 영어로 포장된다. 만일 어떤 정보의 꾸러미가, 예컨대 문서 하나가, 민족어로 포장되면 그것을 밖으로 내놓는 사람들은 그것을 영어로 다시 포장해야 한다. 이런 번역이나 통역은 두 언어 사이의 마찰을 부르고, 그런 마찰은 전언의 부정확이나 자원의 중복 투입과 같은 형태로 나온다. 이런 상황에서 합리적인 방안은 모든 정보 꾸러미들을 생산 지점에서 영어로 포장하는 것이다.

바로 이 논리가 범지구적 기업들 내부에서 영어가 공식 언어로 자리잡도록 만드는 힘이다. 범지구적 기업들이 흔히 국지적 영어 공용에서 선구자들이라

는 사실은 우연이 아니다.

(10) 영어 공용의 필연성

이처럼 개인들이나 조직들이나 영어를 일차적 언어로 삼는 것은 합리적이다. 당연히 그런 개인들과 조직들로 이루어진 사회의 차원에서도 영어를 공용어로 삼는 것은 합리적이다.

언어가 그리도 중요한 기술이므로 언어 사용에서의 사소한 불리도 개인들이나 사회들에 누적적으로 작용한다. 이제 영어를 제대로 쓰지 못해서 입는 불이익은 아주 뚜렷해서 영어를 일상적으로 쓰지 않는 것은 비합리적인 개인적, 사회적 선택이다.

7. 영어 공용의 효과

(1) 비용

영어 공용에 드는 경제적 비용은 그리 크지 않을 것이다. 공용어 교체에 관한 역사적 경험들은 공용어의 교체가 뜻밖으로 단기간에 걸쳐 아주 작은 비용으로 이루어질 수 있다는 것을 보여준다. 영어 공용은 공용어의 교체가 아니라 다만 세계의 표준 언어를 또 하나의 공용어로 삼는 것이므로, 과정이 비교적 원활하고 비용도 자연히 적을 것이다. 게다가 우리 사회는 이미 영어 교육에 막대한 투자를 했으므로, 영어 공용을 시행하기 위한 최소한의 기반 시설은 갖추어진 셈이다. 필요한 조치들 가운데 일차적으로 시행해야 할 것들은 비용이 많이 들지도 않는다.

정작 우리 시민들이 크게 치러야 할 것은 감정적 비용이다. 언어가 근본적 중요성을 지니고 민족어가 민족의 특질들 가운데 가장 두드러진 것이므로, 모든 사람들은 자신들의 모국어에 대해 깊은 정을 품는다. 따라서 영어 공용과 그것이 필연적으로 재축할 조선어의 쇠퇴는 지금 우리 시민들에게 큰 감정적

비용을 강요할 것이다.

비록 우리에게겐 건디기 어려울 만큼 크지만, 그런 감정적 비용은 일회적이다. 만일 우리 후손들이 태어나면서부터 영어를 모국어로 배운다면, 그들의 충성심은 영어로 향할 것이다. 더러 사라진 민족어인 조선어에 대한 그리움을 품을 때도 있겠지만, 그들은 조선어를 모국어로 갖지 못한 사실을 슬퍼하지 않을 것이다. 지금 우리 사회에선 다섯 세대 전 개항기까지 오랫동안 조선인들이 자신들의 진정한 문자로 여겼던 한문이 실질적으로 사라졌지만, 누가 그런 사정을 슬퍼하는가? 누가 자신의 선조들이 한글을 천시해서 거의 쓰지 않았다는 사실 때문에 한글에 대한 충성심이 조금이라도 약해지는가?

(2) 혜택

영어 공용에 드는 경제적, 감정적 비용은 일회적이지만, 영어 공용에서 나오는 혜택은 영구적이다. 그래서 영어 공용의 혜택이야 우리 후손들이 주로 누리겠지만, 지금 살아있는 사람들에게도 혜택은 비용과 비교가 되지 않을 만큼 클 것이다.

먼저 꼽을 수 있는 것은 물론 번역 비용의 절약이다. 정보와 지식의 양이 빠르게 늘어나는데, 번역은 고급 인력이 오래 투입되어야 하는 까닭에 번역 비용은 보기보다 크고 우리 삶에 점점 큰 부담이 된다.

보다 근본적이고 일반적인 이점은 정보 처리의 확대다. 세계적 중요성을 지닌 정보들은 실질적으로 모두 영어로 되어있으므로, 영어 공용은 우리 시민들의 정보 처리 활동을 크게 늘릴 것이다. 지금까지 들어오지 않던 방대한 정보와 지식이 우리 사회로 들어오고 처리되어 밖으로 수출될 것이다.

정보 처리의 확대는 여러 긍정적 효과들을 가져올 것이다. 잘 인식되지 못하는 효과는 우리 문화가 얻을 활력이다. 영어 공용이 우리 전통 문화의 쇠퇴를 부르리라는 걱정은 자연스럽지만, 그것은 상황을 잘못 인식한 데서 나온 단견이다. 우리의 전통 문화에서 영어 공용으로 사라질 부분들은 아주 작다. 우리의 문화의 주류는 이미 오래 전에 서양 문명으로 바뀌었다. 흔히 전통 문화라 불리

는 것들은 대부분 우리 선조들의 삶이 남긴 자취들에 지나지 않으며 실제로 그것들이 우리 삶을 인도하는, 진정한 뜻에서의 문화인 경우는 아주 드물다.

전통 문화에서 사라질 부분들을 막상 대신할 것은 훨씬 발전되고 활기찬 현대적 문화다. 지금 우리 문화의 성장점들을 살펴보면 이 점은 자명해진다. 영어 공용은 실은 전통 문화 자체에도 긍정적 영향을 미칠 것이다. 문화 활동들도 경제적 차원을 지녔으므로 너른 해외 시장은 우리 문화 활동들을, 학문이든 예술이든 북돋울 것이다.

(3) 영어 공용과 우리의 정체성

영어 공용을 반대하는 논거로 흔히 나오는 것은 우리의 정체성에 대한 우려다. 이것도 깊이 생각하지 않은 데서 나오는 단견이다. 그런 견해는 전통적 문화가 어떤 사회나 개인의 정체성을 결정적으로 규정한다는 가정에 바탕을 두었다. 그런 가정은 옳지 않다.

어떤 사람의 정체성은 본질적으로 미래의 환경에서 그가 차지할 자리를 가리킨다. 선조들로부터 물려받은 역사적·문화적 유산들은 그가 그런 자리를 차지하도록 한다는 점에서 뜻을 지닌다. 영어 공용에 관한 논의에서 뜻을 지니는 우리의 정체성은 미래의 대한민국 국민이다.

오르테가 이 가세트(Jose Ortega y Gasset)는 삶의 본질을 ‘미래에 대한 관심’으로 보았고 그런 관점에서 ‘한 국가가 존재하려면, 그것이 미래를 위한 목적을 지니는 것으로 충분하다’고 지적했다. 그의 관점을 따르면, 국민의 본질적 특질은 ‘미래를 공유하는 사람들’이다.

그는 과거의 공유만으로는 국가를 이룰 수 없음을 지적했다. 그리고 자신의 조국인 스페인과 라틴 아메리카가 ‘공통된 과거, 공통된 언어, 공통된 민족’을 지녔음에도 불구하고 ‘공통된 미래’를 지니지 못해서 결국 영구적으로 나뉘었다는 사실을 들어 자신의 주장을 떠받쳤다.

우리가 미래에 있고자 하는 위치가 어느 곳이든, 그곳에 이르기 위해선 영어가 필요하다는 사실을 부인할 사람은 드물 것이다. ‘지구 제국’의 시대에서 제

국의 표준 언어인 영어를 잘할 수 있는 능력은 우리 시민들로 하여금 자신들의 정체성을 보다 잘 다듬어내도록 할 것이다.

(4) 영어 격리

여기서 우리가 주목해야 할 것은 ‘영어 격리(English Divide)’라 불리는 현상이다. 영어는 우리 사회에서 이미 생존에 필수적 기술이 되었다. 그래서 모두 영어 습득에 크게 투자한다. 안타깝게도, 가난한 사람들은 자식에게 좋은 영어 교육을 마련해 줄 수 없다. 따라서 그들은 결국 자신들의 가난을 자식들에게 물려주게 된다. 조선조에서 지배 계급은 한문의 습득을 통해서 지식을 독점했고 피지배 계급들은 지식에 접근할 수 없어서, 신분 제도가 영구적으로 유지되었다는 사실을 우리는 깊이 새겨야 한다. 영어 공용은 사회적 투자를 통해서 영어를 일상적으로 배울 수 있는 환경을 만들어 영어를 통한 가난과 부의 세습을 누그러뜨릴 수 있는 단 하나의 실질적 조치다.

우리 사회에선 “영어는 외국인들을 상대하는 사람들만 배우면 된다”는 얘기가 흔히 들린다. 이것은 도덕적으로 혐오스럽고 실질적으로 해로운 얘기다. 외국인들을 상대하는 직업들과 직장들은 내국인들만을 상대하는 직업들과 직장들보다 대개 낫다. 보수도, 직업의 만족도도, 사회적 평가도, 전망도 모두 낫다. 자연히 영어를 잘하는 사람들이 그렇게 좋은 직업들과 직장들을 얻을 것이다. 직업과 직장은 무작위적으로 결정되는 것이 아니다. 외국인들을 상대하는 사람들만 영어를 배우면 된다고 주장하는 사람들 가운데 자신의 자식들이 영어를 제대로 하지 못해서 그렇게 좋은 직업들과 직장들로부터 원천적으로 배제되는 것을 바라는 이는 없을 것이고, 실제로 자식들에게 그런 얘기를 하는 이도 없을 것이다.

만일 조선어와 영어가 함께 쓰인다면, 가난한 어린이들도 태어나서부터 이내 일상적으로 영어를 배울 수 있을 것이다. 자신들의 부모들이 가난한 사람들이라는 사실 때문에 아무런 차별을 받지 않고서 그런 환경을 제공하는 길이 바로 영어 공용이다.

8. 실제적 조치들

영어 공용은 우리 언어시장을 자유화해서 표준 언어를 둘로 늘리는 일이다. 당연히 시간이 오래 걸리고 투자도 많이 든다. 게다가 영어 공용에 관한 시민들의 합의를 이끌어내기는 무척 어렵다. 따라서 시민들이 쉽게 합의할 수 있는 조치들을 먼저 하고 그 조치들의 효과를 살핀 다음에 후속 조치들을 시행하는 방식이 현실적일 것이다.

우리 사회는 해외 의존도가 유난히 높으므로, 외국인들의 투자와 관광은 우리에게 무척 중요하다. 따라서 우리는 외국인의 투자와 관광을 편하게 하는 조치들을 어차피 마련해야 한다. 영어 공용이라는 장기적 사업을 그런 실제적 조치들로 시작하는 것은 좋은 방안일 것이다.

- 1) 법, 공공기관의 서식, 도로 표지, 상점의 안내문, 식당의 식단과 같은 정보들의 국영문 병용
- 2) 국지적 공용을 위한 실험적 사업들의 추진(경제특구나 무역자유항에서의 영어 공용, 영어 전용 학습 시설, 영어 강의 등)
- 3) 유아 교육과 초등 교육에서의 영어 교육 심화
- 4) 영어 지상파 방송국의 설립

위의 조치들은, 영어 공용을 떠나, 당장 필요하고 시민들의 동의를 쉽게 얻을 수 있는 조치들이다.

9. 자유주의적 언어 정책

자유민주주의 이념과 자본주의 체제를 지닌 우리 사회에서 판단의 궁극적 주체들은 개인들이다. 개인들의 판단은, 특별한 이유가 없는 한 존중되어야 한다. 아이들의 교육에 관해서, 특히 언어 교육에 관해서 궁극적 결정은 아이들의 부모가 내린다. 그리고 그들의 결정이 가장 합리적이다. 그런 결정에 필요한 정보들은 - 아이의 재능, 건강, 적성, 희망, 가정의 문화적 환경, 그리고 경제적 능력과 같은 정보들은 - 오직 부모만 지녔다. 따라서 정부는 아이들의 언

어 교육에 관한 부모들의 결정을 존중해야 한다.

지금까지 정부는 부모들의 결정을 거의 고려하지 않고 자신의 정책들을 고집했다. 그런 태도는 정책을 세우고 집행하는 데 참여하는 소수의 판단을 다수의 부모들에게 강요하는 것에 다름 아니다. 그런 정예주의적(elitist) 행태는 우리 사회의 구성 원리에 어긋날 뿐 아니라 실제로도 해롭다.

자유무역협정(FTA)을 통한 상품 시장의 자유화든, 영어 공용을 통한 언어시장의 자유화든, 자유화는 시민들의 선택을 존중하는 일이다. 그리고 시민들의 선택을 늘리는 일은 실용적으로 이로우 뿐 아니라 도덕적으로도 옳다.

III. 자유주의 시장경제와 교육제도

이명희 / 공주대학교 교수

최근 한·미간 FTA가 체결되었고, 이어서 EU와의 FTA 체결을 위한 회의가 진행 중이며, 중국과도 FTA 체결을 위한 준비에 들어가고 있다. 우리 사회는 지난 1990년대 말 IMF의 권고에 의해 경제분야를 중심으로 글로벌 스탠더드(Global Standard)에 맞추는 개혁과 구조조정을 하지 않으면 안 되는 쓰라린 경험을 하였다. 그런데 지금은 우리 스스로의 판단과 결정에 의해 미국을 비롯하여 유럽 등 전 세계를 상대로 FTA를 적극적으로 체결함으로써 자발적으로 글로벌화를 추진하고 있는 것이다.

1989년 베를린 장벽 붕괴와 1991년의 소련 해체로 세계는 이념경쟁에 종식을 고하고, 자유주의 이념에 바탕 한 통합작업이 가속도를 내면서 추진되고 있다. 지난 1990년대 말 IMF 통제하의 구조조정과 개혁이 타율에 의한 글로벌화의 추진이었다면, 2007년 한·미 FTA 체결을 비롯하여 유럽 등 세계 여러 지역과 동시다발적으로 전개하는 자유무역질서 수립 노력은 자율적인 글로벌화의 추진이라고 할 수 있겠다.

아쉽게도 한·미 FTA에서는 교육분야가 협상 내용에서 제외되었지만, EU와의 협상에서는 교육분야도 포함될 가능성이 예상되고 있다. 교육 분야도 글로벌 스탠더드를 고려하여 바꾸지 않으면 안 되는 상황에 놓이게 되었다. 현재 추진되는 글로벌화는 모두 자유주의 이념에 기초해 있다. 여기서는 자유주의 이념과 자유주의 교육이 무엇이고, 그리고 우리나라 상황에서 자유주의 교육 제도는 어떠한 것인지를 살펴보도록 한다. FTA와 세계화의 진전이라는 새로운 상황 속에서 교육분야에서 어떻게 대처해야 할 것인지를 고려함에 있어서 본고에서의 논의가 참고가 될 수 있을 것이다.

1. 자유주의의 인간관과 사회관

자유주의자는 모든 인간이 존엄성을 가지며, 수단으로서가 아니라 그 자체가 목적으로서 추구되어야 할 고귀한 존재라고 믿는다. 그러나 모든 인간은 불완전한 존재로서 실수와 오류를 범할 수 있는 존재라는 더 큰 원칙을 전제로 한다. 즉 이 세상의 어느 인간도 완전할 수 없으며, 또 완전하지 않다는 전제를 가지고 있다. 따라서 자유주의에서 인간은 다른 인간을 강제할 수 없으며, 각 개인의 자유야말로 가장 고귀한 가치가 되며, 각 인간은 타인과의 관계 속에서 자신의 가치와 의미가 인정되는 상대적 존재이다.

자유주의자가 보는 사회도 또한 불완전한 인간으로 구성되므로, 당연히 불완전한 구성체로 취급된다. 따라서 사회는 기본적으로 그 구성원인 개인의 의사에 반하여 어떠한 것도 개인에게 강제하지 말아야 한다는 것을 기본원칙으로 한다.

또한 사회는 자유로운 개인들로써 이루어지며, 자유로운 개인의 경쟁과 노력이야말로 사회 진보의 가장 큰 원동력이라고 믿는다. 그리고 자유주의자는 사회의 간섭 없이 자유로운 개인이 자신의 욕망과 자아를 실현하여 각자의 행복을 추구하는 것이야말로 인간 삶의 최고목표이자 최고선이라고 본다.

그러므로 자유주의자는 사회가 해야 할 가장 기본적인 일은 각 개인이 자유롭게 노력하고 공정하게 경쟁할 수 있도록, 각 개인의 자유를 보장함과 동시에 공정하게 경쟁이 전개될 수 있도록 시스템을 조성하는 것이라고 믿는다.

2. 자유주의의 기본 원리

(1) 자유주의는 4가지 원칙에 입각한다

자유주의는 다음의 4가지 가치에 기반해 있다.

첫째, 자유주의는 개인주의를 기본으로 한다. 자유주의하에서 모든 개인은 존엄하고 자유로우며, 저마다의 욕망과 이기심을 가지고 있는 존재로서 인정

받는다. 따라서 각 개인이 가지고 있는 욕망과 이기심은 존엄하고 옹호되며, 누구나 그것을 자유롭게 추구할 수 있다. 이렇듯 개인주의는 각 개인이 가지고 있는 욕망과 이기심을 적극적으로 평가하고 옹호하는 것을 본질로 한다.

둘째, 자유주의는 교환주의를 원리로 한다. 자유주의하에서 모든 개인은 교환을 통해 자신의 욕망과 이기심을 실현하고 행복을 추구한다. 즉 모든 개인은 자신의 욕망과 이기심을 실현하기 위해 자신의 모든 잠재능력과 창의력을 총동원하여 산출물을 생산하여 사회라는 시장에 내놓는다. 그리고 그 시장의 평가에 따른 보상에 의해 자신의 욕망과 이기심을 실현한다. 따라서 자유주의하에서 개인은 오히려 타인과 사회를 이해하고 그것에 기여함으로써 자신의 이기심을 실현할 수 있게 된다. 즉 자유주의하에서 각 개인이 사회적 보상으로 얻은 부와 명예는 다른 사람에게 그만큼 많은 기여를 하였다는 증표이며 자랑이 될 수 있는 것이다.

셋째, 자유주의는 평등주의를 기초로 한다. 평등이란 각 개인 간 성취에 있어서 차이가 없는 결과적 평등이 아니라, 각 개인은 모두 똑같이 존귀한 존재라는 의미에서 평등이다. 즉 내가 가지고 있는 욕망이나 이기심만큼 상대방이 가지고 있는 욕망과 이기심도 똑같이 소중하다는 의미이다. 따라서 자유주의하에서 모든 개인은 공동체의 문제를 결정하는 데 있어서 똑같은 권한을 가져야 한다. 즉 모든 개인은 1인 1표의 권리를 가질 뿐이다. 부유하거나 사회적 지위가 높다고 하여 더 많은 결정권을 가져서는 안 된다는 것이 자유주의하에서 평등의 원칙이다.

넷째, 자유주의는 불간섭주의를 원칙으로 한다. 자유주의하에서 모든 개인은 타인에게 피해를 끼치지 않는 한 누구로부터도 간섭받지 않는 것을 원칙으로 한다. 또한 어떠한 교리나 이념에 의해 강제되는 것을 부정한다. 즉 모든 개인은 누구로부터도 간섭받지 않고 또 강요되지 않고 스스로 선택하여 행위를 할 수 있다. 다만, 자신의 선택 행위에 대해서는 책임을 져야 한다. 자신의 선택 행위가 타인이나 사회 공공에 피해를 끼쳤을 경우, 그 행위에 대해 책임은 간섭이나 제약으로서 되돌아올 수 있는 것이다.

(2) 자유주의는 3가지를 추구한다.

자유주의는 기본적으로 다음의 3가지를 사회적 선으로 추구한다.

첫째, 자유주의는 개인의 발전과 행복을 목표로 한다. 그리고 개인의 발전과 행복이 국가 및 사회 발전의 원동력이라고 믿는다. 따라서 모든 개인의 영위는 궁극적으로 자신의 발전과 행복을 추구하는 데 있으며 이는 정당하다고 평가한다. 또한 국가나 사회의 이름으로 개인의 희생을 강요해서는 안 된다.

둘째, 자유주의는 국가·사회의 안녕과 번영을 추구한다. 국가·사회의 질서 있고 조화로운 번영이 개인의 지속적인 발전과 행복의 기반이 되기 때문이다. 그러므로 각 개인은 국가·사회의 문제해결에 적극적으로 참여하는 것이 권리로서 옹호된다. 또한 국가·사회의 안녕과 번영을 위해 법률에 의해 개인의 권리를 제한할 수 있다는 데 동의한다.

셋째, 자유주의는 세계의 평화를 지향한다. 자유주의는 인류의 보편적인 가치를 우선하며, 이것이 모든 개인과 사회에 실현되는 것을 추구한다. 또한 동시에 개인이나 여타 집단의 다양한 가치를 존중함으로써 세계의 평화를 지향한다.

(3) 자유주의는 3가지를 지킨다

자유(민주)주의는 다음의 3가지를 범으로써 준수한다.

첫째, 자유주의는 자유주의 기본질서를 생활화한다. 자유주의의 기본질서는 타인의 입장을 먼저 배려하고, 적어도 타인에게 폐를 끼치지 않는 것이다. 이를 통해 모든 개인은 자신의 입장을 존중받을 수 있고, 자신의 권리를 최대한 보장받을 수 있기 때문이다. 자유주의하에서 이러한 기본질서가 일상생활 속에 정착하도록 하기 위해, 부모와 사회는 아동들이 어릴 때부터 타인의 입장에 공감하는 태도와 능력을 기르도록 한다.

둘째, 자유주의는 법률의 준수를 기본임무로 한다. 자유주의하에서 법은 개인의 자유와 권리를 최대한 신장하고 지속케 하는 체제이다. 따라서 그 법을

지키는 것은 기본적인 임무이다. 만약 법률에 문제가 생겼다고 하더라도 그것을 고치기 전까지는 최대한 준수하도록 한다. 단, 법치주의는 무조건 법을 준수해야 한다는 원리가 아니라 법에 의해 개인의 자유가 궁극적으로 옹호되고 보호된다는 원리이다.

셋째, 자유주의는 보편가치를 신봉한다. 자유주의가 신봉하는 보편가치는 자유, 평등, 정의, 인권, 약자보호, 환경보호 등이다. 이들 보편가치를 신봉함으로써 인류는 질서 속에서 조화롭게 번영과 평화를 지속해 나갈 수 있다고 믿는다.

(4) 자유주의는 3가지를 선호한다

자유(민주)주의는 다음의 3가지 덕목을 선호한다.

첫째, 자유주의는 획일주의를 배격하고 개성을 좋아한다. 자유주의는 각자가 가지고 있는 특성이 자연스럽게 발현되기를 기대하며, 나아가 특성을 집중적으로 살리는 것을 지지한다. 또한 어떤 획일적인 기준에 의해 각자가 가지고 있는 특성을 무시하는 것을 배격한다.

둘째, 자유주의는 선택을 좋아한다. 자유주의하에서 각 개인은 모든 것을 잘 하기보다, 자신이 보다 잘할 수 있는 것을 선택하여 집중할 때 자신을 더욱 실현할 수 있다고 믿는다. 즉 선택과 집중을 좋아한다.

셋째, 자유주의는 분업이야말로 생산성을 높이고 개성을 더욱 살리는 원천이라고 믿는다. 두 사람이 하던 일을 20명이 나누어 하면 10배의 생산성이 오르는 것이 아니라 40배 아니 80배 이상의 생산성이 향상된다. 또 분업을 하면 개개인이 자신의 개성과 전문성을 최대한 살릴 수 있기 때문이다.

(5) 자유주의는 3가지를 권유한다

자유주의는 공동체가 각 개인에게 다음의 3가지를 유도하여 받아들여도록 한다.

첫째, 자유주의는 공정경쟁을 전제로 한다. 자유주의하에서 모든 개인은 자신의 욕망과 이익을 실현함에 있어 경쟁 상태에 있다. 그래서 경쟁은 모든 당사자에게 부담이 되는 측면이 있다. 하지만 경쟁은 개인이 발전하는 에너지일 뿐 아니라 국가·사회의 번영을 가져오는 원천이다. 그러므로 경쟁은 회피할 것이 아니라 기꺼이 받아들여져야 하며, 그 경쟁은 공동체가 관리하는 공정한 룰에 따라 행해져야 하고, 각 개인은 공정하게 경쟁하는 것을 자기의무로 해야 한다.

둘째, 자유주의는 조화를 중요시 한다. 자유주의가 선호하는 개성이나 분업은 조화를 전제로 하는 것이며, 전체 속에서 조화를 이룰 때 값을 발하는 것이다. 그러므로 공동체는 각 개인이 가지고 있는 개성과 각자가 담당하는 분업이 사회 전체 속에서 다른 개성이나 업무와 조화를 이루어 제자리를 잡을 수 있도록 조정할 필요가 있다.

셋째, 자유주의는 참여를 전제로 한다. 개인의 개성과 분업은 사회 전체와 조화를 이루는 가운데 공동체의 문제해결에 적극적으로 참여할 때 빛이 난다. 자유주의에 있어서 의사결정이나 선택은 철저하게 개인에게 맡겨지지만, 그 선택과 결정은 궁극적으로 공동체의 문제해결에 대한 참여를 전제로 하는 것이다. 그러므로 공동체는 각 개인이 공동체의 문제해결에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하여야 한다.

(6) 자유주의는 3가지가 보완되어야 한다

자유주의는 시장을 존중하고 따르지만 완전하다고 믿지는 않는다. 따라서 다음의 3가지 문제는 시장에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 인간으로서 품위가 지켜질 수 있도록 최소한이 충족될 수 있도록 공동체에 의해 보완되어야 한다고 생각한다.

첫째, 모든 개인은 사회생활이 가능한 만큼의 필요한 교육을 받을 수 있어야 하며, 이것은 공동체의 책임으로 받아들여져야 한다. 교육은 각 개인의 발전은 물론이고 공동체의 발전에도 도움이 되기 때문이다. 그리고 더 나아가 교육은

성장기에만 필요한 것이 아니라 평생에 걸쳐 필요한 교육을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 ‘선택과 집중’에서 오는 실패와 좌절의 문제에도 대처할 수 있다.

둘째, 모든 개인은 인간다운 생활을 할 수 있을 정도의 물질적 조건을 필요로 한다. 이 기본적인 조건을 조성하는 것은 공동체의 의무로서 받아들일 필요가 있다. 개인적 및 사회적 생활이 자유주의의 원리에 따라 행해질 때, 누구나 시장에서 일시적으로 실패할 가능성이 있다. 이때 공동체에 의해 다시 시작할 수 있는 안전판을 마련하는 것이 필요하기 때문이다.

셋째, 모든 개인은 인간으로서 존엄이 훼손되지 않을 만큼의 명예가 필요하며, 이러한 최소한 명예를 인정해 주는 것은 공동체의 미덕이다. 모든 개인이 사회에 산출물을 내놓았을 때 주어지는 보상은 경제적 보상만이 아니라 사회적 보상으로서 명예도 중요한 부분이다. 인간은 빵으로만 사는 것이 아니라 사회적 명예를 먹어야 인간답게 살 수 있는 존재이다. 인간다운 생활을 할 수 있을 정도의 물질적 조건이 필요하듯이 인간다운 생활을 할 수 있는 만큼의 사회적 명예도 필요하다. 그러므로 공동체는 모든 개인이 가지고 있는 미덕과 업적에 대해 관심을 가지고 이를 적극적으로 평가하고 인정할 필요가 있다.

3. 우리나라의 시장경제와 시민사회

(1) 자유주의와 시장경제

시장이라는 개념은 다양하게 사용되고 그 종류도 많다. 일반적으로 시장이란 교환 또는 거래가 이루어지는 구체적인 장소를 의미한다. 그리고 수요와 공급이 만나는 곳을 뜻하기도 한다. 우리나라에서는 물자의 교환이 이루어지는 곳을 장시(場市)·장(場)·장문(場門)이라고 불렀다. 오늘날 우리가 사용하는 시장(市場)이라는 말은 일본인이 만든 용어이다.

자유주의 사회에서 시장이라는 용어는 수요와 공급이 만나는 곳이라는 그 이상의 의미를 지닌다. 어떻게 보면 공동체 혹은 사회라고 하는 의미에 가까울

지 모른다. 사회 혹은 공동체를 이루는 모든 개인을 포괄하는 구성체가 곧 시장이다.

자유주의 시장경제하에서 모든 개인은 자신의 모든 역량을 동원하여 산출물을 만들어 그것을 시장에 내놓고, 그 산출물(상품, 서비스, 지식 등)에 대한 평가를 시장으로부터 받아 자신의 욕망을 실현한다. 여기서 각 개인이 어떤 산출물을 만들려고 할 때, 단순히 수요와 공급이 만나는 곳을 상정하기보다는, 자신이 속해 있는 공동체가 자신이 만들어 제공하려고 하는 산출물에 대해 어떻게 평가해 줄 것인지를 고려한다. 예를 들면, 국가 혹은 정부의 기능을 고려해 보면 알 수 있다.

그러나 국가 혹은 정부가 인위적으로 시장을 통제하게 되면 많은 부작용이 초래되고, 시장이 왜곡된다는 것을 유념할 필요가 있다. 국가 혹은 정부는 시장에서 수요가 이미 형성되어 있지는 않지만, 산출물의 미래적 가치를 예견하여 미리 높은 대가를 지불하고 산출물을 생산할 수 있다. 이러한 사례를 우리는 한국경제의 성장 과정에서 관찰할 수 있다. 이를테면, 60~70년대의 한국 시장은 사실상 국가에 의해 창출되었다고 말할 수 있다.

60~70년대 한국경제의 성장 과정에서 형성된 시장은 크게 다음과 같은 3가지 특성을 가졌다.

첫째, 국가가 경제의 성장목표를 설정하고 여기에 민간기업을 동원하여 자원의 할당과 분배에 직접 영향력을 행사하는 강한 국가주도성을 가졌다.

둘째, 이 과정에서 국가에 의해 육성된 소수의 거대기업이 국가의 거시경제 정책의 성장목표를 대리 추진하면서 국민경제를 지배하는 재벌 경제체제를 이룩하였다.

셋째, 생산적 자원의 할당과 분배에 영향을 미치는 정부의 정책결정과정에서 혹은 정치적 대표체제에서 사회의 대표적인 생산자 집단인 노동이 배제되기도 하였다.

따라서 시장을 중심으로 볼 때 한국 사회에서 자유화 혹은 민주화는 기존의 권위주의 시장구조, 국가에 의해 창출된 시장구조를 개혁하는 것이다. 국가·재벌 연합이 주도하는 시장구조는 재벌·중소기업간, 지역 간, 부문간, 계층

간 불균등 성장과 동전의 양면을 이루었다. 특히 이 과정에서 노동의 배제는 갈등을 만들어냈다. 그것은 일에 대한 노동자들의 열의와 헌신의 저하를 초래하고 공익정신의 함양을 어렵게 하였다.

이상과 같은 구조를 해체하고 정치와 경제의 관계를 투명하게 만드는 것이 자유주의 경제개혁의 핵심 내용이었다. IMF 이후 세계화도 권위주의에 의해 만들어진 시장구조를 개혁하는 것이 중심이었다. 세계화는 세계의 보편적 기준에 따른 개방화로서 엄밀한 의미에서 자유주의의 정책내용을 수용하는 것이다. 구체적으로는 시장자유화, 민영화, 탈규제, 긴축재정 등이 그 내용이고, 이것은 기업투명성과 노동유연성 양자를 추구하는 것으로 나타났다.

(2) 자유주의와 시민사회

시민사회에 대해 ‘국가와 개인(가족) 사이에 존재하는 자율적인 결사체의 활동영역’으로 정의하기도 한다. 이때, 시민사회는 첫째 이익집단, 둘째 이익집단이 아닌 비정부적 제도와 기구, 즉 언론, 종교, 교육, 청소년 등과 관련한 사회단체, 셋째 시민운동으로 구분할 수 있다.

우리나라에서 이상과 같은 시민사회의 출현은 민주화 운동의 전개과정에서 1980년대 말부터 본격화되었다. 그러므로 한국적 맥락에서 시민사회의 개념은 적극적 시민에 의해 창출된 공적 성격을 강하게 갖게 되었다.

우리나라의 이익집단은 국가주도의 경제 성장과 맞물려 형성되고 발전하였고, 이익집단의 존재와 활동도 경제발전 및 정치안정의 목표와 부합하는 방향에서 수직적·위계적으로 통합되었다. 이 과정에서 크고 강력한 이익집단은 국가의 후원을 받는 대가로써 국가의 통제를 수용했고, 작은 이익집단들은 이들의 하위 구성요소로 통합되었다. 예컨대 한국경영자총협회, 전국경제인연합회, 한국노동조합총연맹, 농업협동조합, 한국교원단체총연합회 등은 국가에 의한 통제를 수용하는 대가로 자신들의 특수 이익을 극대화할 수 있는 기회를 얻었다.

우리나라에서 시민운동은 서구와는 달리 사적 이익집단과 그에 기초를 둔

자유주의적 이념이 시민 사회적 질서와 공적 합의를 만들어내면서 전개되지 못하고, 학생과 지식인이 주도한 민주화 운동에 의해서 창출되었다. 민간부문이 국가 코포라티즘(조합주의)으로 통제되고 있는 현실 속에서, 민주화 운동과 민중운동의 전통을 계승한 시민운동은 민주주의의 대의와 시민적 가치·규범을 실현하는 공적 영역을 창출하였다. 그리고 우리나라의 민주·민중 운동은 국가 혹은 정부에 대한 반대운동의 성격이 강했기 때문에, 우리나라의 사회단체와 시민운동은 국가 혹은 정부와 분리된 영역에 형성되는 경향을 초래하였다.

그러나 민주화 이후에는 그 양상이 상당히 복잡하게 전개되고 있다. 국가 혹은 정부에 대하여 반대적 성향을 지닌 시민운동과 종래 정부와의 협력 관계 속에서 생성된 거대 이익집단 사이에 헤게모니 다툼 현상이 전개되고 있다. 여기에 대한민국의 정통성과 자유주의 및 글로벌리즘을 옹호하며 새롭게 형성된 시민운동이 한국 시민사회의 또 한 부분을 차지하며 영역을 넓히고 있는 중이다.

80년대 후반 이후, 우리나라에서는 냉전반공주의 성격을 가졌던 권위주의 체제가 민주·민중·민족운동의 민주화 운동에 의해 물러나게 되었다. 그러나 세계적으로는 반공자유주의 세력이 승리하였다. 이 점이 거대 이익집단들에게 재생 혹은 복고의 여지를 형성하여 시민운동세력과의 대결구도를 형성하고 있다. 또한 민주화의 선봉에 선 시민운동과 사회단체는 반공자유주의와 권위주의조차도 구분하지 못한 채 권력게임에 몰입하고 있는 실정이다.

여기에 더욱 시야를 흥미하게 만드는 요인은 민족주의의 만연이다. 민주화와 거의 동시에 갑자기 밀어닥친 세계화의 물결 속에서 우리나라는 외환위기에 빠져 IMF의 일시적 지배하에 놓이게 되었다. 이때 IMF의 권고로 강제된 글로벌 스탠더드, 즉 기업투명성과 노동유연성을 위한 개혁이 추진되었다. 이때 국가 전체적으로 민족주의적 경향이 강화되었다.

민족주의적 경향의 강화는 북한에 대한 인식의 혼란을 초래하였다. 북한체제는 폐쇄성을 특징으로 하고 있다. 또한 그 폐쇄성이 유례없는 독재와 기아를 지속케 하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회에서는 북한의 독재와 반인권

적 행태를 비판하면 ‘수구적인 행태’로 받아들여지는 분위기조차 형성되어 있다. 특히 북한이 핵 위기를 조장하여 우리의 안전과 미래를 근본적으로 위협하는 현실 앞에서도 북한에 대한 비판은 금기시되고 있다.

지금 이 시대야말로 세계화의 기조 위에서 자유주의를 전면적으로 성숙할 수 있게 하는 노력이 요구된다. 또한 과거 권위주의 시절에 소외되었던 계층과 부문에 대한 사회적 보장체제가 시급히 마련되어야 한다. 그리고 북한의 개방과 개혁을 통해 항구적인 평화와 안전을 추구해야 한다. 이것이 민주주의와 자유주의 그리고 세계주의를 동시에 추구하는 새로운 시민사회가 추구해야 하는 방향이다.

4. 자유주의 교육과 자유주의 교육제도

(1) 우리나라에서 자유주의 교육의 역사

농업사회에서 산업사회로의 급속한 전환을 위한 교육적 준비는 1950년대에 이루어졌다. 이때 대한민국 국민은 자유·민주의 국가·사회를 만들기 위해 혈벗고 굶주리는 속에서도 서로의 힘과 지혜를 모아 학교 만들기와 교육활동을 열심히 하였다. 지역사회와 부형들이 힘을 모아 학교를 만들고, 교사와 교장이 머리를 맞대어 교육과정을 짜고 교재를 개발하였다. 지역주민의 참여와 도움으로 전국 방방곡곡의 마을마다 국민학교가 만들어졌고, 또 지역유지들은 곳곳에 중등학교와 대학들을 세우는 데 앞장섰다. 참으로 활기찬 시대였다.

위와 같이 우리나라 역사상 자유주의 교육이 가장 활발하였던 시기는 1950년대였다. 이 자유주의 교육을 통해 새로운 산업사회를 위한 교육적 기반을 마련하였다. 이때 지역사회와 학부모, 그리고 교장과 교사는 자유롭게 학교만들기에 참여할 수 있었고, 자율과 책임하에 학교를 운영하였다. 물론 자유주의적인 운영 시스템이 갖추어지지 않았기 때문에 부작용도 많았지만, 전체적으로는 활기가 있었고 이것이 대한민국 교육의 기초를 다졌다.

그런데 1970년대 이후 학교교육에서 자율은 점차 위축되었고, 오늘에 이르

러는 자유주의 교육이 자취를 찾기조차 어려운 지경에 이르렀다. 교육에서 활기가 사라진 것은 오래되었다. 오늘날 경험하는 공교육의 붕괴와 학교교육의 위기는 근본적으로 자유와 자율의 상실에서 비롯되었다. 오늘의 교육제도 속에서는 학교도, 교장도, 교사도, 학생도, 학부모도, 그 어느 누구도 자신의 자율적 의지와 판단에 의해 할 수 있는 일이 거의 없다. 이러한 풍토 속에서는 창의도 효율도 기대하기 어렵다.

반면에 국가가 모든 교육활동을 독점하고 강화하려 한다. 학교를 짓는 것도, 교육과정을 만드는 것도, 교과서를 만드는 것도, 방송을 통해 수업을 하는 것도, 수능시험을 치르는 것도, 학교를 배정하는 것도…. 영재교육도 하고, 특기·적성교육도 하고, 부진아 지도도 하고 국가가 모두 개입하고자 한다. 모두 국가가 중심이 되어 하고 있다. 모든 교육은 국가에 의해 통제되고 배급되고 있다.

이러한 교육의 국가독점과 배급에 의해 모든 교육주체의 자율과 창의와 책임의식이 질식되고 마비되어 버렸다. 자유주의 교육이 자취를 감춰버렸다. 교육에서 낭만도 활기도 모두 사라져 버렸다. 이것이 오늘날 교육위기의 근본원인이다.

오늘날 우리는 두 번째의 시대적 전환기를 직접 겪고 있다. 산업사회에서 글로벌 지식기반사회로 급격하게 변화해 가고 있다. 전환기야말로 미래에 대한 비전이 필요하다. 비전이 뚜렷이 서지 못할 때 공동체의 구성원들은 목표도 방법적 원칙도 상실하고 방황하고 만다. 이제 새로운 시대의 비전을 뚜렷이 할 때이다.

19세기 말에 맞은 첫 번째의 시대적 변화에 우리 민족은 대응을 잘못하여 망국의 슬픔과 고통을 겪어야만 했다. 그리하여 반세기를 잃어버리고 20세기 후반기에야 산업화를 추진할 수 있었다. 그 성과는 ‘한강의 기적’이라고 할 정도로 참으로 놀라운 것이었으며, 그 기초를 1950년대에 자유주의 교육을 통해 훌륭히 닦았다. 즉 첫 번째 전환기를 우리는 자유주의를 바탕으로 성공시킬 수 있었다.

그런데 1950년대의 자유주의 교육은 성숙한 것은 아니었다. 국가체제가 제

대로 정비되지 않은 상태에서 국가의 활동이 미약한 가운데 일어난 것이었다. 또 6·25 전쟁이라는 시대 상황이 자유라는 이데올로기를 무조건 옹호하던 시대적 배경 속에서 전개된 것이었다. 그리하여 책무가 뒤따르지 않는 경우도 많았고, 자유로 인한 소외 계층이나 분야에 대한 배려도 없었다.

그 결과 대중들은 자유주의를 저버리고 국가의 통제를 쉽게 받아들였다. 급기야는 유신체제도 성립될 수 있었다. 자유주의는 힘없이 무너지고, 자신의 자리를 관료주의나 통제주의에 넘겨주고 말았다. 한동안 통제 체제가 강화되어 갔다. 이때 ‘민주화 세력’이 양산되었다. ‘민주화 세력’ 속에는 자유주의자도 있었고 수적으로는 더 많았을지 모른다. 그러나 포스트 민주화시대의 지향점을 세우지도 또 구심점을 형성하지도 못하여 시대적 요청에 적극적으로 대응하지 못하고 말았다.

자유주의는 그냥 주어지지 않는다. 우선 자유주의를 위협하는 외부 세력으로부터 자신을 지키지 않으면 안 된다. 현재 우리 사회에서는 자유주의에 대한 심각한 도전이 일어나고 있다. 자유주의를 이 땅에 실현하기 위해서는 그리하여 21세기 글로벌 지식기반사회의 토대를 준비하기 위해서는 이러한 위협세력으로부터 자유주의를 지켜내는 노력이 필요하다.

이제 자유주의자들이 뭉쳐 시대적 전환기를 주도해 가야 할 때가 되었다. 현재 자유주의자는 70~80년대 개발시대를 주도하였던 보수 세력 속에도, 말없는 다수 국민 속에도, 그리고 ‘민주화 세력’이라 자처하는 현 집권세력 속에도 흩어져 소극적인 존재로 있다. 이제 자신에게 주어진 자유주의적 책무를 기꺼이 수용하려는 용기를 갖고 분연히 일어나야 한다. 그리고 자유주의의 실현을 위한 자발적 참여와 운동 그리고 실천이 필요하다.

현 집권세력은 교육이 국가에 의해 독점되고 배급되며 이용되는 체제를 오히려 강화하려 하고 있다. 마찬가지로 경제의 운영이나 사회의 운영에서도 갖은 명목을 붙여 국가의 통제를 강화하려 하고 있다. 이러한 정책과 방향으로선 결코 글로벌 지식기반사회를 위한 토대를 구축할 수 없다. 오늘날 우리들이 한국 사회나 한국 교육에 대해 느끼는 위기의식과 좌절감은 바로 이 때문이다.

오늘날 우리가 맞고 있는 글로벌 지식기반사회는 크게 다음의 두 가지를 요

구한다. 하나는 글로벌사회에서 보편적으로 요구하는 가치와 원칙을 각 삶의 주체가 내면화하는 것이다. 글로벌 사회가 보편적으로 요구하는 가치와 원칙은 의회민주주의와 시장경제 그리고 자유주의다. 다른 하나는 각 삶의 주체가 자신의 정체성을 살려 새로운 지식과 문화를 창조해 내는 능력이다. 이것이 곧 글로벌 시대의 경쟁력이다.

글로벌 지식기반사회가 요구하는 이러한 것들은 기본적으로 자유주의에 기초해 있다. 의회민주주의와 시장경제는 물론이고 개인의 정체성과 창의성도 자유주의를 기반으로 하기 때문이다. 자유주의는 각 개인이 자신의 창의력과 잠재능력을 최대 발휘하여 산출물을 만들고 이를 시장에 내놓음으로써 시장의 평가를 통해 자신의 이익을 실현하는 삶의 양식이다. 그렇기 때문에 개인의 자유와 창의성을 가장 크게 살릴 수 있음과 동시에 이러한 개인의 노력이 시장의 평가를 통해 사회 전체의 이익에 봉사하는 체제이다.

(2) 자유주의 교육은 ‘하게 하라 움직이게 하라’ 교육이다

자유주의는 개인을 비롯한 모든 행위 주체의 자유를 옹호한다. 즉 모든 개인 및 단체의 자유와 욕망 그리고 이익을 최대한 옹호하고 보장하고자 한다. 동시에 모든 행위 주체에게 자신의 욕망과 이익을 실현하기 위해서는 자신의 귀중한 산출물을 시장에 내어놓을 것을 요구한다. 즉 교환에 의해 욕망을 실현할 것을 요구한다. 이 교환을 통해 자유를 확대하면서 평화와 안녕을 도모한다. 따라서 자유주의는 기본적으로 이타주의이며 평화주의이다. 또한 타인에 대한 이해와 배려를 기본전제로 하고 있다.

이러한 자유주의의 원칙이 살아 숨쉬는 교육이 자유주의 교육이다. 지금까지의 교육은 통제와 훈련이 기본 원칙이었다면, 자유주의 교육은 학습자의 자유로운 실천과 교육자의 무한한 지원을 기본원칙으로 한다. 지금까지의 교육이 학습자의 인내를 미덕으로 삼았다면, 자유주의 교육은 학습자의 몰입과 심취가 미덕이 된다. 지금까지의 교육이 학습자에게 수용과 이해를 요구하였다면, 자유주의 교육은 제안과 실행을 요구한다.

자유주의 교육은 교사와 학생 그리고 학부모 및 지역사회주민, 나아가 교육 기업 등 누구나가 자신의 창의성과 잠재 역량을 최대한 발휘하여 자유롭게 교육활동에 참여하고 실천하기를 요구한다. 특히 학생들이 자신의 성장과 발전을 위해 무엇이든 다 할 수 있도록 하는 것이 자유주의 교육의 핵심이다. 자신에게 해가 되고 타인에게 폐를 끼치지 않는 범위 내에서는 무엇이든 다 자유롭게 할 수 있도록 지원하고 보장하는 것이 기본 방향이다.

이러한 자유주의 교육을 가장 간명하게 표현하면 복거일 선생이 자주 인용하는 ‘하게 하라! 움직이게 하라!’(Laissez faire, laissez passer)라는 프랑스 경제학자 구르네이의 주장으로 요약할 수 있다. 곧, 자유주의 교육은 ‘하게 하라! 움직이게 하라!’ 교육이다.

자유주의 교육이 꽃피기 위해서는 누구나 교육활동에 자유롭게 참여하여 창의와 능력을 최대한 발휘하고 실천할 수 있도록 해야 한다. 그리고 그러한 잠재능력을 최대한 발휘한 노력의 성과를 시장, 즉 수요자에게 내어놓고 평가를 받을 수 있도록 해야 한다. 여기서 평가는 기본적으로 누구에게 책임을 물으려는 것이 아니라, 자신의 잠재능력을 최대한 동원하여 행한 그간의 노력에 대하여 적절한 보상을 지급하기 위한 것임을 명심할 필요가 있다.

교육에서도 이렇게 평가를 통하여 교육적 노력에 대한 적절한 보상 시스템이 갖추어질 때 자유주의 교육은 온전해지며, 교육의 질이 발전할 수 있으며, 최고의 경쟁력을 갖출 수 있다. 즉 교육을 직접 행하는 교사도 자신의 모든 잠재력과 창의를 살려 가르칠 수 있도록 하고, 그 성과에 따라 보상받고 책임질 수 있도록 해야 한다. 학생도 자신의 모든 성장잠재력을 최대한 끄집어내어 스스로 학습하고 궁리하도록 하고, 그 성취에 따라 평가를 받을 수 있도록 하는 것을 원칙으로 해야 한다. 학교도 교육행정 당국도 마찬가지이다. 이렇게 할 때 교육은 발전하고 그 질도 제고될 수 있다.

이러한 자유주의 교육이 실현되면 모든 교육주체들의 잠재역량이 최대한 그리고 효율적으로 교육현장에 투입되어 교육현장에 활기가 흘러넘치게 될 것이다. 모든 학습자의 개성이 존중되고 육성되어 정체성이 뚜렷해지고 창의성을 최대한 살릴 수 있다. 교육계뿐만 아니라 산업계 및 문화계 등 모든 사회분야

에 활기가 더해지고 자유주의 원칙이 뿌리를 내릴 것이다. 그리하여 글로벌 지식기반 사회의 도래를 위한 모든 바탕이 마련될 것이다. 즉 학습자가 자신의 적성과 창의성을 최대한 발휘할 수 있게 되고, 타인을 우선적으로 배려할 수 있는 자질을 갖추게 될 것이다.

그리고 자유주의 교육은 자유주의의 기본 가치와 이념을 실천하고 생활하는 교육이다. 특히 3가지 자유주의의 기본적인 룰, 기본질서·법·보편가치를 내면화하고 실천할 수 있도록 해야 한다. 또한 3가지 공동체가 유도해야 할 덕목에 대해서도 적극적으로 반응하도록 해야 한다.

자유주의 가장 중요한 룰은 기본질서인 ‘상대방의 입장과 이익을 배려하는 것’이다. 그러므로 이러한 기본질서가 생활화되고 내면화할 수 있게 어릴 때부터 가르치고 훈련하지 않으면 안 된다. 그리고 법과 보편가치를 기꺼이 준수하도록 하고, 그 준수로부터 기쁨과 의미를 발견할 수 있도록 해야 한다.

한편 기본적으로 공동체가 힘써야 하는 분야이지만, 공정경쟁, 조화, 참여는 각 개인들의 이해와 협조도 수반되어야만 실현될 수 있다. 그러므로 교육의 과정에서 학생들이 공정경쟁을 준수하고 전체 속에서 조화를 고려하여 행동하도록 하는 습관을 기르고 동시에 공동체의 문제를 해결하는 데 적극적으로 참여하도록 조장되어야 한다.

따라서 유아기부터 청소년기까지의 모든 교육기관에서는 교과지도 및 생활지도 등을 통하여 자유주의의 기본적인 룰과 덕목을 교육하고, 이와 관련한 학생들의 행동발달 상황을 공정하게 평가하여 기록하고 관리할 필요가 있다고 본다.

(3) 자유주의 교육제도

한국 교육의 최우선 과제는 공교육을 정상화하고 교육의 질을 높이는 것이다. 여기에는 자유주의적 개혁이 필수적이다. 왜냐하면 교육의 질을 높이기 위해서는 민간 부문의 자율과 경쟁이 요구되기 때문이다. 여기서 교육의 질 향상의 주체는 국가 혹은 정부 부문이 아니라 민간부문이 적절하며, 방법은 민간에

의한 교육공급기관 간의 자율과 경쟁이다. 이것이 자유주의 교육개혁이 필요한 이유이다.

자유주의적 교육개혁은 먼저 자유주의적 교육제도를 확립하기 위한 기반을 공고히 하는 노력과 함께 자유주의적 교육제도를 하나하나 마련하는 데서부터 출발할 수 있다. 그리고 나아가 자유주의적 교육내용과 방법의 내실화로 나갈 수 있을 것이다.

1) 자유주의 교육제도의 기반 확립

자유주의 교육제도가 마련되어 정착되기 위해서는 그 기반이 마련되지 않고서는 어렵다.

자유주의 교육이 성립하기 위해서는 그 첫 번째 전제로써 교육에 대한 관념의 전환이 요구된다. 우리나라에서는 유독 교육은 국가가 담당해야 한다는 분위기가 지배적이다. 이것은 교육은 공공재라는 인식이 일반화되어 있기 때문이다.

공공재란 일반적으로 불가분성, 비배제성, 그리고 비경합성이라는 특성을 지닌다. 불가분성이란 사회구성원 모두가 동시에 소비할 수 있음을 말하고, 비배제성은 한 사람이 소비함으로써 다른 사람의 소비의 양이 감소하지 않음을 말하고, 비경합성은 한 사람이 소비함으로써 다른 사람이 소비로부터 얻는 혜택이 줄지 않음을 말한다. 이러한 의미에서 교육은 공공재가 아니다.

한 학생이 교실에서 질문하든가 아니면 주의를 끌게 되어 그 학생에게 교사가 많은 시간을 사용하게 되고, 다른 학생들이 교사의 주의를 끌게 되는 시간이 그만큼 적어져 불가분성이 없다. 또 우수한 학생에 맞추어서 교육을 하면 열등한 학생들은 잘 이해하지 못하기 때문에 교육의 혜택을 얻을 수 없다. 반대로 열등한 학생들을 중심에 놓고 교육을 하면 우수한 학생이 만족하지 못하기 때문에 원하는 만큼의 혜택을 받지 못해 비경합성도 없다. 그리고 일부 학생이 자원의 제약으로 컴퓨터 등 다른 교육기회에 접근이 용이하지 않을 수 있는데, 이는 비배제성이 없음을 보여준다. 오히려 교육은 배제성이 강하다. 어떤 학생을 배제함으로써 오히려 다른 학생들의 교육적 혜택이 증가할 수 있

다. 다른 학생들의 진도를 방해하지 않도록 능력 및 기초가 부족한 학생을 배제한다면 다른 학생들의 교육적 수익은 커질 수 있는 것이다. 따라서 교육을 무턱대고 공공재라고 주장하는 것은 난센스다.

교육에 대한 정부의 교육독점에 대한 또 하나의 정당성은 외부효과와 형평성의 논리에 의해 뒷받침되고 있다. 교육의 외부효과란 교육의 수혜자가 교육을 받은 개인에게만 국한되지 않고 사회 전체에 미친다는 것이다. 즉 교육을 통해 인적 생산성이 증가하여 사회 전체에 부의 상승을 가져오고 우리 모두를 잘살게 만드는 효과가 있다는 것이다. 교육을 개인에게만 맡겨 놓을 경우 사회에 필요한 만큼의 교육량이 생산되지 못하기 때문에 국가가 교육을 담당하여 사회에 필요한 만큼의 교육을 공급해야 한다는 것이다.

교육에 외부효과가 있는 것만은 사실이다. 그러나 교육은 기본적으로 일반물적 자본과 동일한 속성을 갖고 있다. 교육을 받음으로써 생산성이 높아지고, 그 결과로 그 사람의 소득은 높아진다. 교육의 외부효과 때문에 교육을 국가가 독점 공급해야 한다면 교육 이외의 다른 많은 것들도 똑같은 논리가 적용되어야 한다. 물적 자본 역시 생산성을 증가시킨다. 그렇다면 모든 투자를 국가가 관장해야 한다는 결론이 나온다. 이 논리가 지니고 있는 문제점은 가격이 이미 그것을 생산한 사람에게 사회적 혜택을 배분한다는 것을 인식하지 못하고 있다는 점이다. 공장 설립은 우리 사회의 부를 증가시킨다. 그러나 그 증가한 부의 대부분은 공장 설립에 자본을 댄 투자자에게 돌아간다. 이러한 속성 때문에 교육은 학부모와 학교에 민간에 맡겨 놓았을 때 더 효율적으로 이루어진다. 다만, 교육을 민간에 맡겨두면 국민기초교육에 해당하는 수준조차도 제대로 수행하지 못하는 개인이 나타날 수 있다. 그렇게 될 경우 사회적 비용도 문제려니와 인간으로서 누려야 할 마땅한 기본적인 권리조차도 보장되지 않을 수 있다. 따라서 교육의 외부효과는 국민기초교육에 한정하는 것이 마땅하다.

교육을 국가가 독점 공급해야 한다는 또 다른 논리는 형평성이다. 소득 차에 의해 가난한 가정의 아이들은 부유한 가정의 아이들보다 교육을 덜 받게 된다는 것이다. 가난한 가정의 아이들에게도 공정한 기회를 제공하기 위해서는 정부가 교육을 담당할 필요가 있다는 것이다. 교육의 기회균등에 반대할 사람은

없다. 저소득층에도 교육을 받을 기회를 갖도록 하자는 데는 정당성이 있다. 그러나 모든 소득계층에게 똑같은 교육과 그 기회를 제공하는 것에는 정당성이 없다. 즉 가난한 가정의 자녀에게 학비를 감면하거나 장학금을 지급하여 지원하는 것은 바람직하다. 그러나 국가가 교육을 독점공급하여 모든 계층의 자녀에게 동일한 교육과 기회의 균등을 제공해야 한다는 논리는 잘못이다.

교육은 더 이상 공공재가 아니며, 사적 재화의 성격이 강하다. 그리고 그것은 정부가 아닌 민간에 맡겨져서 운영될 때 그 효과가 극대화되고 교육의 질적 향상이 이루어진다. 이러한 점에서 교육은 교육의 근원적 주체가 되는 학부모와 학교에 의해서 주도되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

자유주의 교육이 성숙하기 위한 두 번째 전제는 학부모의 참여와 권한의 확대이다. 그리고 학부모의 교육에 대한 인식의 제고가 필요하다. 교육에서 자유투자와 경쟁이 확대되어 원활하게 기능하기 위해서는, 교육의 수요자라고 할 수 있는 학부모가 교육서비스를 선택할 수 있는 기회를 보장할 뿐 아니라 학부모의 요구를 교육활동에 적극 반영할 수 있는 구조를 갖출 필요가 있다. 우리나라에서는 최근 지방교육자치법이 개정되어 학부모를 비롯한 지역주민 전체가 교육감과 교육위원을 직접 선거를 통해 선출할 수 있게 되었다. 이것으로 학부모의 권한을 강화할 수 있는 인프라는 갖추어졌다고 할 수 있을 것이다.

그러나 21세기 지식기반사회의 교육자치는 19~20세기 산업화 사대의 교육자치와는 근본적으로 달라야 한다. 근대의 지방교육자치는 국가가 학교를 통해 표준화된 교육을 제공하는 데서 나오는 문제점, 즉 교육의 획일화를 방지하기 위하여 창안된 제도인데 비하여, 21세기의 지방교육자치는 교육의 개별화를 추진하기 위한 것이 되어야 한다.

21세기 지식기반사회의 교육은 학생 개개인이 가지고 있는 특성에 주목하여, 그것을 계발하는 개별화 교육을 기본적으로 지향한다. 따라서 교육의 중심에 학교와 교사뿐만 아니라 부모와 지역사회가 들어와야 한다. 오히려 학부모와 지역사회가 더 중심에 서야 한다.

지금까지 학교와 교사는 학생을 공정하게 대하고, 모두에게 기회를 균등하게 보장하면 되었다. 반면에 학생 개개인이 지니고 있는 특성에 주목하여 그것

을 육성하고 계발하는 데는 한계가 있다. 이에 대하여 학부모는 자신의 자녀가 지니고 있는 특성에 주목할 뿐만 아니라 그것을 계발하는 데 적극적이다. 따라서 21세기 지식기반사회의 교육은 학교로부터 학부모에게로 교육의 중심을 옮겨오는 노력을 필요로 한다.

그런데 21세기를 사는 학부모는 개인적으로 고립되어 있어 거의 모든 교육력을 상실해 버렸다. 20세기를 거치는 동안에 가정은 핵가족화되었고 교육력을 점차 소잔해 버렸기 때문이다. 따라서 부모 혹은 개별 가정이 교육력을 가지기 위해서는 사회 전체가 지원에 나서지 않는 한 불가능에 가깝게 되었다. 즉 일반적인 개별 가정에서는 교육력을 거의 잃어버렸으며, 가정이 교육력을 회복하기 위해서는 지역사회의 절대적인 지원이 필요하게 되었다.

21세기는 교육을 중심으로 한 지역공동체가 만들어져야 한다. 이 교육중심 지역공동체는 아이들에게 21세기 글로벌 시대를 사는 세계시민으로서 공통의 자질을 형성할 뿐 아니라, 개개인이 가지고 있는 저마다의 특성을 충분히 발현할 수 있는 개별화 교육을 제공할 수 있도록 해야 하는 것이다. 그리고 이 교육중심 지역공동체에는 학부모의 참여가 반드시 필요하며 그 중심에 서야 한다. 이를 위해서는 ‘학부모 및 가정교육 지원에 관한 법률’과 같은 것을 지방 조례 등으로 제정하여 체계적으로 학부모를 지원할 필요가 있다고 본다. 현재 상태에서 학부모의 자율적인 노력에만 의존해서는 한계가 있다고 보기 때문이다. 그래서 법률에 의해 학부모와 지역주민의 학교교육 참여를 확대하고 또 역할의 증대를 위해, 광역자치단체, 시·도교육청, 기초자치단체, 지역교육청, 단위학교, 학부모 단체 및 지역사회의 NGO 단체 등이 각각 어떻게 학부모를 지원하고 노력해야 하는지를 구체적으로 규정할 필요가 있다.

학부모가 양질의 교육을 선택할 수 있을 정도의 능력을 가지고, 또 상업주의 교육을 분별할 수 있는 안목을 가지게 될 때, 교육시장이 정상적으로 기능하고 효과를 최대한 발휘할 수 있을 것이다.

2) 학교운영의 자율권 보장 장치

자유주의 교육개혁은 교육부 등 중앙으로부터의 규제를 줄이고 단위학교의

자율성을 높이는 것을 핵심으로 한다. 이를 위해서는 교육청, 교육위원회, 지방자치단체 등 관료제의 업무중복과 재정낭비와 같은 비효율을 개선하고, 무엇보다 국가가 정하는 교육과정을 최소화하여 당해 학교의 자율권을 최대한 보장한다.

그 첫 번째 방안으로써 학교장의 권한을 확대하고 결과에 책임지는 구조를 만들 필요가 있다. 즉 학교장에게 교사임용권, 교육과정 선택권 등 학교 운영에 대한 모든 권한을 부여한다. 학교장이 보충수업, 특별활동의 과목, 교과서의 선택, 보조교재의 선택에 대한 권한을 가지고, 나아가 교육과정에 대해서도 국가차원에서 정한 최소한의 규정 이외에는 자율적으로 편성할 수 있는 권한을 가지도록 한다. 한편 학교장의 독선적 운영을 막도록 하기 위해 학부모가 학교 운영에 참여할 수 있는 기구를 만들어 견제하는 한편, 학교장의 임명·해임에도 영향을 행사할 수 있도록 함으로써 권한과 책임을 분리하도록 한다.

두 번째 방안으로 바우처 제도(Voucher System)의 도입을 검토할 수 있다. 바우처 제도란 Friedman(1955)이 제안한 제도로써, 학부모에게 학교선택권을 주고, 학부모가 선택한 학교에 등록된 학생 수에 따라 국가보조금을 배분하는 방법이다. 이것은 교육에 대한 자원배분을 교육소비자인 학부모의 선택에 의해 결정한다는 점에서 현재의 정부독점교육제도와는 근본적으로 다르다. 바우처 제도는 학부모가 학교의 선택권을 가짐으로써 학교 간에 경쟁을 일으켜 교육의 질을 높일 수 있는 장점이 있다. 그리고 학생들은 자신의 적성과 능력에 알맞은 학교를 선택하여 소속감도 느끼고 자신감도 키울 수 있다. 학교 이동의 자유는 학생뿐만 아니라 교사들에게도 동시에 보장해 준다. 교사들은 각자의 교육관과 능력에 따라 학교를 선택하며 학교는 운영위원회를 통해 교사를 선발 임용할 수 있다. 교사들은 스스로 개발한 교재를 사용할 수 있으며 경쟁적으로 능력개발에 힘쓸 인센티브를 갖게 될 것이다. 학교이동 및 선택의 범위를 초기에는 한정하였다가 점차 넓혀 나갈 수 있을 것이다.

3) 학교제도의 다양화와 학교 설립·인수의 자율화

각 학교가 학생의 선발, 교육, 운영 면에서 각각 자율적이고 경쟁적이 되면

다음 단계로 생각할 수 있는 것이 학교제도의 다양화이다. 중학교와 고등학교를 하나로 하는 학교, 2년제 고등학교, 4년제 고등학교 등 다양한 형태의 학교를 허용해야 한다. 기초 학력부진 학생들을 위한 교육이 이루어질 수 있는 학교가 있는가 하면 월등히 우수한 학생들이 심화학습에 전념할 수 있는 학교도 있어야 할 것이다. 또 특기교육이나 적성개발을 위해 6년제의 중등학교를 생각할 수도 있을 것이다. 나아가서는 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학뿐만 아니라, 보육시설이나 노인보호시설, 병원 등이 함께 복합화 된 틀을 고려할 수도 있을 것이다. 이렇게 다양한 학교제도를 도입하는 방법은 새로운 학교의 설립도 있지만 기존의 학교들을 전환하는 방법을 우선적으로 생각할 수 있다.

전면적인 학제 개편을 통해 6-3-3-4제의 문제점을 보완할 것이 아니라 학교제도의 다양화를 통해 학제문제에 접근하는 것이 바람직하다. 그리고 이의 추진을 위해서는 학교의 설립 및 운영 주체로서 기업체나 사회단체 등에게도 개방하고, 학교의 인수 및 합병도 활성화될 수 있도록 간편하게 행할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 학원이나 방송도 포함한 기업의 학교 설립 및 운영을 허용함으로써 교육개혁에 필요한 재원을 마련할 수 있도록 한다.

그렇게 되면 다양한 형태의 학교가 자연스럽게 탄생하고, 학생들의 선택의 폭도 그만큼 넓어질 것이다. 개인의 특성을 강조한 예전의 도제제도로 회귀하는 현상도 생길 수 있을 것이며, 사라져 가는 우리 고유의 교육문화유산을 다시 부흥시킬 수 있는 계기도 될 수 있다. 또한 과목별 영재교육도 자연스럽게 이루어질 수 있고, 것이다. 일대일 수업도 가능하고 다양한 교육매체의 활용이 쉬워지게 된다. 교육 내용 또한 다양화할 것이다. 학급 규모도 학교마다 상이할 것이며, 학생들은 비슷한 적성과 취미, 능력의 학생들과 수업할 수도 있고, 오히려 차이가 있는 학생들과 수업할 수도 있게 된다.

4) 교육시장 개방

교육시장을 개방하여 교육기관에 대한 선택의 기회를 더욱 넓힐 필요가 있

다. 교육시장 개방의 또 하나의 필요는 우리나라의 관주도의 획일적 교육전통 속에서 발전할 수 없었던 개별화 지도의 방법을 빠른 시일 내에 보급하기 위해서도 필요하다. 우리나라에서는 현재 학급당 학생 수를 10여 명으로 대폭 줄인다고 해도, 개별화 지도를 할 수 있는 교사와 학교는 매우 제한적이다. 그것은 우리나라 교사의 질이 낮아서라기보다는 개별화 교육의 전통이 없었기 때문이다. 그래서 교육 선진국의 유명 사립학교를 비롯한 외국의 다양한 교육문화가 도입될 필요가 있다.

교육 시장이 개방이 되면 학교간의 또 다른 경쟁이 유도되어 교육의 질적 향상은 물론 외국으로의 조기유학도 감소할 것이다. 뿐만 아니라, 세계의 다양한 교육문화가 수입되어 우리의 교육문화가 더욱 풍부해지고, 우리 고유의 교육문화에 대한 인식도 일층 고조되어 한국형 선진 문화가 형성될 수 있다.

따라서 장기적으로 교육시장의 개방이 한국형 선진 교육의 수출로 이어질 수 있을 것이다. 특히 한국의 높은 교육열을 배경으로 한국을 허브로 한 국제 교육네트워크가 형성되어 진정한 글로벌 교육의 모델이 완성될 수도 있을 것이다.

5) 국공립 고등학교와 대학교의 민영화

위의 바우처 제도를 포함한 대안들은 여전히 학교가 정부의 간섭을 받을 수 있다. 교육비로 바우처를 준다면 그것을 집행하는 정부는 교육에 대해 간섭하고 교육에 대한 결정을 포기할 수 없다. 그 과정에서 교육비 지출이 정부 통제 하의 교육에서처럼 일부집단에게 유리하도록 정해질 수 있고, 낭비적인 교육비 지출이 유발될 수도 있다.

바우처 제도는 교육의 수요자인 학부모에게 학교선택권을 주어 현재의 정부 교육독점보다는 나은 제도이긴 하지만 여전히 중앙집권적이고 관료적인 속성을 떨쳐낼 수 없다. 그러므로 순수 민간에 의한 교육 운영보다는 현재의 교육 위기를 해결하는 데 한계를 가진다. 우리가 황폐한 교육환경을 하루빨리 운택하게 만들기 위해서는 교육에서 정부의 독점과 통제가 축소되고, 교육에 대한 결정권이 학부모와 학교에 맡기는 제도를 확립하는 것이다.

그 방안으로서는 국·공립학교를 민영화하는 방안을 검토할 수 있다. 그리하여 교육의 주체인 학교 및 교사와 학생이 자율적으로 교육서비스를 공급하고 수요하도록 교육제도를 정비하는 것이다. 전체 학교가 사립학교가 된다면 교사도 일반 기업체와 같은 경쟁구조를 갖게 된다. 학생들에게 조금이라도 더 좋은 영향력을 미치는 교사, 새로운 아이디어를 끊임없이 수업에 도입하는 교사, 다양한 수업방법을 도모하는 교사들은 스카웃되는 현상이 생길 것이며, 교사 스스로 개발한 교재를 수업에 사용할 수도 있게 될 것이다. 현재 문제가 되고 있는 교원평가제나 성과급의 문제도 한 번에 해결될 것이다. 현재 기업체가 도입하고 있는 성과급제나 연봉제와 같은 임금체계가 그대로 적용될 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 국공립학교의 민영화를 초등학교 및 중학교와 같은 의무교육 단계에도 적용하는 데는 신중을 기할 필요가 있다. 교육을 통해 국민적 통합을 기하고 국민공통기초학력을 보장하여 급격하게 변화하는 사회에 스스로 적응할 수 있는 능력을 모든 국민이 가질 수 있도록 할 책임이 국가에게 있기 때문이다.

그렇다고 하여 모든 의무교육기관을 국공립의 형태로 운영할 필요는 없다. 여건이 되는 한 많은 초중학교도 민영화하는 것이 바람직하다. 다만 전체적으로는 국공영의 체제를 유지하면서 국민공통필수 학력에 대해서는 국가차원에서 보장하는 체제를 갖출 필요는 있는 것이다.

6) 교육부의 역할 조정 및 지역교육청의 장학센터로서의 전환

우리나라 교육 위기의 근본적인 원인은 정부(교육부)의 교육독점과 통제, 즉 관치교육 때문이다. 관치금융으로 인해 금융기관의 부실을 낳았고 우리나라 금융산업이 낙후되었듯이, 관치교육은 공교육의 황폐화를 초래하였고 우리나라의 교육경쟁력을 약화하여 마침내 교육 대탈출 현상을 불러일으켰다. 그 증좌는 사교육의 번성과 조기 유학의 급증이다. 한편 정부의 교육독점과 통제는 획일주의 교육과 한줄 세우기 경쟁을 낳았을 뿐 아니라, 대학입시 경쟁을 격화하였다.

우리나라를 교육 위기에서 구하고, 국가 경쟁력을 높이기 위해서는 관치교육을 혁파하는 대신, 교육의 주체인 학생과 학부모 그리고 각 단위 학교에 주도권을 넘겨야 한다. 그래서 교육에 관한 한 모든 것을 학생 및 학부모와 학교가 자율적인 의사결정을 할 수 있는 자율교육체제를 형성해야 한다. 그 방안으로 학교장의 권한과 책임의 강화, 학부모의 참여와 권한의 확대, 학생 및 교사의 학교 선택과 이동의 자유, 다양한 학교제도 도입, 바우처 제도의 도입과 국공립학교의 민영화, 학교 설립·운영 자격의 기업으로까지 확대, 교육개방 등을 들었다.

이상과 같은 노력과 함께 중앙정부기관인 교육부와 지방 교육자치 기구인 교육청의 역할에 대한 재조정도 필요하다고 본다.

지금처럼 교육부가 학교와 교육의 운영에 대해서까지 규제하고 감독하는 것은 이미 시대착오적이라고 본다. 교육부는 학교 및 교육의 운영에 대해서는 모든 권한을 지방교육청으로 이전할 필요가 있다. 다만, 국가차원의 인적 개발 정책이나 교육의 질을 유지하는 기능은 확실하게 행사할 필요가 있다고 본다. 이를 위해 정책 연구 및 조정 기능을 대폭 강화하는 한편 교육의 질을 관리할 수 있는 체제를 갖추기 위한 노력을 해야 한다. 교육의 질을 강화하기 위해서는 각급 교육기관의 성과를 타당도 및 신뢰도 높게 측정하여 평가하는 체제를 갖추어야 할 것이다.

또한 교육청도 학교에 대한 지시와 감독을 주된 기능으로 하던 종래의 관행을 하루빨리 청산해야 한다. 이를 위한 첫 번째 조치로서 지역교육청을 장학센터로 전환해야 한다. 그래서 학교에 대하여 지시와 감독이 아니라, 학부모와 교사 그리고 학교에 대해 지원을 제공하는 것을 본래의 일로써 수행하도록 해야 한다.

5. 결론: 자유주의 교육의 비전

1980년대 초 영국 보수당과 대치는 ‘영국병’에 걸린 영국사회를 치유하기 위해 가장 먼저 그리고 가장 중점적으로 교육개혁을 단행하였다. 교육은 국가·

사회의 가장 중요한 인프라이기 때문이다. 교육에 활기가 없다면 사회 전체에 활기가 없어지고, 교육에서 경쟁력이 떨어지면 사회 전체의 경쟁력이 떨어진다. 영국은 자유주의 교육개혁을 단행하여 지치고 노쇠해 있던 영국사회에 다시 활기를 불어일으켰다. 이때 교육에 대한 국가의 역할을 포기한 것이 아니라, 국가의 역할을 실효화하는 전략을 택했다.

현재, 우리나라의 교육이 침체되어 있는 가장 큰 이유는 국가가 모든 학교교육을 독점하고 배급하려는 데 있다. 그러므로 우리나라 교육개혁의 방향은 비교적 명확하다고 할 수 있다. 즉 자유주의 교육개혁이 방향이다. 자유·민주사회에 있어서 교육개혁은 정부의 힘으로 밀어붙인다고 해서 이룩되지는 않는다. 교육과 관련한 주체들의 이해와 협력 그리고 참여가 필요하다. 즉 교육에 직접 관련하는 교육자와 학부모 그리고 학생의 동의를 구하는 과정이 필요하다. 또한 교육의 최종적인 수요자라고 할 수 있는 산업계와 문화계의 이해와 협력도 필요하다.

자유주의 교육은 누구나가 교육활동에 자유롭게 참여하고 창의성과 잠재력을 최대한 동원하여 무엇이든 할 수 있지만, 그 결과에 대해서는 반드시 책임을 지는 시스템을 만들어야 한다. 그리고 자유경쟁에 참여하기 어려운 소외된 사람들이나 자유경쟁에서 실패한 사람들에 대한 세심한 배려가 필요하다.

자유주의 교육이 성과를 내고 문제를 극복하기 위해서는 먼저 민간이 해야 할 일과 국가나 공공기관이 해야 할 분야를 구분해야 한다. 즉 민간에 의한 자유주의 교육은 자유·자율과 경쟁을 통해 교육의 수월성을 추구하고, 국가 및 공공기관에 의한 자유주의 교육은 소외계층의 교육의 질 보장을 통해 교육의 형평성을 추구해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 자유주의 교육운동은 교육의 수월성과 형평성을 동시에 추구할 수 있다.

자유주의 교육개혁은 국가를 필요로 하지 않는 것이 결코 아니다. 자유주의 교육을 위해 국가가 할 일은 크게 다음의 두 가지이다. 첫째, 교육에 대한 민간의 자유로운 참여를 최대한 보장하는 일이다. 그리고 그 교육활동의 결과를 공정하고 신뢰도 높게 평가하여 관리하고 모니터링하는 일이다. 그리하여 모든 교육주체의 책무성을 확인하는 일을 해야 한다. 또한 각 교육주체들에게 적절

한 보상이 돌아갈 수 있도록 기반을 마련해야 한다.

둘째, 교육에서 어떤 사람들도 소외되는 일이 없도록 모든 사람들에게 일정 수준의 교육권을 보장하는 일이다. 따라서 형평의 원리에 의해 운영되는 교육기관을 국가의 책임하에 운영하는 일이 필요하다. 여기에도 민간의 창의성과 자율성이 발휘되도록 해야 하지만, 국가의 책임하에 일정 수준의 교육권이 반드시 보장되도록 해야 한다. 이런 점에서 미국에서 근래 추진하고 있는 ‘No Child Behind Left’와 같은 정책은 매우 인상적이라 할 수 있다.

자유주의 교육운동의 우선적인 과제는 국가의 교육 독점과 배급을 시급히 타파하여 민간으로 이양하는 일이다. 우리나라는 민간이 자유주의 교육을 훌륭하게 전개할 수 있는 최상의 교육문화 환경을 갖추고 있다. 즉 세계 최고의 ‘교육열’과 ‘먼저 정신’ 그리고 ‘일등주의’와 ‘대동주의’ 같은 한국문화의 특성은 자유주의 교육을 위한 최고의 인프라라고 생각된다.

우리나라 사람들의 교육열은 정말 유난하다. 자식의 교육을 위해서는 이사하는 것은 물론이고 이산가족이 되는 것도 마다하지 않는다. 땅을 팔고 농사지를 소까지 팔아가며 학비를 마련한다. 한국에서 사교육이 번성하는 것도 또 해외 유학생의 비율이 세계에서 가장 많은 것도 교육열에서 비롯되는 것이다. 이렇게 높은 교육열은 그동안 부작용을 불러일으킨 것도 사실이다. 그러나 그 부작용의 대부분은 국가의 통제와 배급이 낳은 산물이다.

교육열 자체는 결코 문제가 아니다. 넘쳐나는 에너지는 발전과 개혁의 원동력이 되며 사업 추진의 원천이 된다. 자유주의는 모든 활동 주체의 에너지를 폭발하게 하고 그것이 시장원리를 통해 자연스럽게 조화를 이루게 하는 것을 주된 원리로 한다. 그렇기 때문에 한국의 교육문화는 자유주의와 가장 잘 상생할 수 있다. 우리나라의 교육문제를 풀어나가는 데 있어서도 이러한 한국문화의 특성을 적극적으로 인정하여 이것을 생산적으로 살려나가려는 노력이 중요하다.

우리나라 사람들에게는 유난한 특성이 또 있다. 우리나라 사람들은 좋은 것이 있으면 남보다 앞서서 받아들이고 무엇이든지 빨리빨리 해치우려는 행동특성을 가지고 있다. 어떤 이들은 이것을 부정적으로 평가하여 ‘빨리빨리 병’이

라고 부르기도 한다. 그러나 이것을 긍정적으로 평가하여 ‘먼저 정신’이라고 부르기도 한다. 여기에 더하여 무엇이든지 남보다 더 잘하고 더 많이 하고 싶어 해서 자신이 1등이 아니면 직성이 풀리지 않는 속성도 가지고 있다. 그래서 ‘2등도 잘하는 것이다’라는 말이 신선하게 들릴 정도이다. 이러한 속성을 ‘일등주의’라고 정의하고자 한다.

게다가 우리 민족은 모든 사람은 크게 하나라는 대동주의적 전통을 가지고 있다. 그래서 사회적 취약층에 대한 배려의 도덕과 문화가 일찍부터 발달하였다. 다만 남보다 크게 뛰어난 것에 대하여 배 아파하는 전통도 함께 발달해 있는 것이 문제이지만, 이 점은 교육을 통해 개선할 수 있을 것이다.

21세기 글로벌 지식기반사회에서는 일원주의와 효율성을 축으로 운영되던 근대교육의 틀이 다원주의와 창의성을 중심으로 재편되고 있다. 그러면서 각 개인이 가지고 있는 개성, 즉 정체성이 더욱 주목되고 있다. 21세기 교육의 과제는 각 개인이 가지고 있는 특기·적성을 어떻게 발견하여 그것을 최대한 살려나가는 데 있는가에 달려 있다. 한국인의 ‘교육열’과 ‘먼저 정신’ 및 ‘일등주의’는 각 개인의 특기·적성을 발견하여 개발하는 데 필요한 에너지와 방법의 원천을 훌륭하게 제공할 것이다. 또한 ‘대동주의’는 공동체주의에 의해 자유주의 개혁을 보완할 수 있는 바탕을 제공할 것이다.

교육열은 자신을 발전케 하는 교육적 에너지이며, ‘먼저 정신’은 조기에 자신의 적성을 발견하는 동기를 제공하고, ‘일등주의’는 자신의 특기·적성을 개발하고 발전케 하는 추진력을 공급할 것이다. 그러나 이러한 기질 혹은 특성은 자기중심주의로 빠지게 하기 쉽고 장기적 전망과 계획하에 일을 도모하는 것을 방해할 수도 있다. 또 현장에서 검증하면서 확고하게 다져가는 치밀함을 저해할 수도 있다. 이러한 점들을 보완하는 노력을 시스템화하여 동시에 추구한다면 우리에게겐 희망이 있다.

교육은 본래 다양성과 창의성을 본질로 하는 활동이다. 그러므로 본래적으로 자율적 성격을 띠고 있다. 교육의 효과가 가장 극대화되는 것은 자율적으로 이루어질 때이다. 능력과 개성이 각기 다른 개인들에게 동일하고 획일적인 교육 내용 및 방법을 강제할 때 그 결과는 기대하기 어렵다. 이제 교육의 주체인

학부모, 학교, 교사가 자율권을 가지고 교육을 주도해야 한다. 학부모와 교사 그리고 학교가 교육의 주도권을 가질 때 보다 전문화되고, 특성화되고, 다양화된 교육이 실현될 수 있다. 그래야 우리의 미래가 보이고, 국가경쟁력도 향상될 수 있다.

<참고문헌>

- 김영용 『대학교육의 문제점과 그 대안: 공급자 측면』, Briefing Papers, (BP-20), 자유기업원, 2001. 6.
- 민경국 『한국교육의 좌표』, 자유기업원 홈페이지, 논문코너, 2005. 12. 15.
- 백승관·유승우 『섬머힐』, 문음사, 1995.
- 박용석 『가장 자유로운 학교 이야기』, 문음사, 2002.
- 박홍규 『아나키즘과 자유교육』 『아나키즘 이야기(자유, 자치, 자연)』, 이학사, 2004. 9.
- 안재욱, 『한국교육제도의 개혁 방향』, 자유기업원 홈페이지, 논문코너, 2005. 1. 25.
- 이명희, 『학부모 및 지역주민의 교육참여 확대를 통한 충남교육의 선진화 방안』 『충남교육정책세미나 자료집』, 충남자유주의교육운동연합, 2007.
- 최승노, 『교육시장 개방과 자유화』, 『시대정신』, 제14호(2001년 03-04월호), 2001.
- Friedman, David, “The Weak Case for Public Schooling,” *Liberty*, July 7. 1993.
- Friedman, Milton, “The Role of Government,” in Robert A. Solo(ed.), *Economics and the Public Interest*, New Burnswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955, pp.127-134.
- Kirkpatrick, David W., *Choice in Schooling*, Chicago: Loyola University Press, 1990.
- Tooley, James, “In Defence of Markets in Educational Provision,” *Education and the Market Place*, 1994, pp.138-152.

IV. 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선

이재희 / 한국경제연구원 연구위원

1. 한·미 FTA 체결에 따른 의료제도 개선의 필요성

의료서비스 분야의 경우 금번 한·미 FTA 협상에서 제외되어 한·미 FTA 체결의 의료서비스 분야에 대한 직접적인 영향은 없을 것으로 보인다. 그러나 한·미 FTA 이후 전개될 국내 산업의 원활한 구조조정을 측면 지원하고 국내 산업의 전반적인 경쟁력 강화에 중요한 인프라를 제공하기 위한 의료서비스 분야의 변화는 지속적으로 필요할 것으로 보인다. 또한 한·미 FTA의 분야별 추후 협상과제로 남겨진 전문직 상호인정에 대비해 국내 의료인력의 경쟁력 강화 관련 제도 개선이 추진되어야 하고 국내 직접투자 증가에 따른 외국인 거주자들에 대한 의료환경 개선을 위한 제도 변화도 필요할 것으로 보인다.

먼저 한·미 FTA 시행 이후 보다 치열한 경쟁 환경 속에 놓일 것으로 예상되는 국내 기업들의 경쟁력 강화를 위한 의료서비스 분야의 제도 개혁도 필요하다. 국민건강보험의 보험재정 불안정에 따라 국민건강보험료의 지속적인 인상이 예상되는 가운데 의료서비스에 대한 보장성 강화를 위한 국민건강보험과 민간의료보험의 적절한 역할 분담이 요구된다.

또한 전문직 상호 인정 등 향후 예상되는 의료분야의 추가적인 의제와 관련한 장기적인 대비도 필요하다. GDP 대비 14% 이상을 의료비로 지출하는 미국의 경우 의료비 억제를 위해 해외 의료기관과의 제휴 등 다양한 방안을 모색 중이다. 이에 따라 장기적으로 높은 수준의 의료서비스를 비교적 저비용으로 제공하는 국내 의료기관이나 의료인들이 미국에 진출할 수 있는 환경이 조성될 수 있다. 이와 관련해 유망성장 분야에 대한 투자 확대를 통한 국내 첨단 의료서비스 분야의 발전과 다양한 고급의료서비스 개발 등은 향후 이와 같은 미국 진출 환경 도래 시 큰 경쟁력으로 작용할 것으로 보인다.

한·미 FTA 체결 이후 증가하게 될 미국 기업의 국내 직접투자와 관련해 미국기업의 한국지사 근무하게 될 미국인 근로자 및 가족들을 위한 적절한 의료환경 조성이 필요할 것으로 보인다. 현재 인천송도경제자유구역 내에 NYP(New York Presbyterian)병원이 진출하여 600병상 규모의 ‘인천송도국제병원’을 2008년 말까지 개원할 예정이어서(재정경제부, 2005) 인천송도경제자유구역 및 그 인근에 근무하는 외국 근로자들과 그 가족들에게는 적절한 의료환경이 제공될 것으로 보인다. 그러나 서울을 비롯한 국내 다른 지역의 미국인 근로자 및 가족들을 위한 의료환경 조성 문제 역시 충분한 검토가 필요하다. 이때 외국인 환자들을 위한 통역, 보험 및 기타 행정서비스를 일괄적으로 제공하는 외국인 전문 클리닉 설립에 대한 지원이 필요할 것으로 보인다.

정부도 이와 같은 의료제도 개선의 필요성을 인식하고 최근 ‘서비스 산업 경쟁력 강화방안’(재정경제부, 2006), ‘정정 의료법 전부개정 법률안’(보건복지부, 2007) 등을 통해 점진적인 제도 개혁을 추진하고 있다. 그러나 정부 부처 간 입장 차이로 인한 정책 혼선, 관련 이익단체의 압력 행사 등으로 인해 의료제도 개혁안은 실제 시행되는 과정에서 당초의 개혁의도가 퇴색하여 기대했던 정책 효과 역시 발생하지 못하는 경우가 많다. 본 장에서는 이와 같은 의료분야의 주요 제도개선 분야를 검토하고 향후 한·미 FTA 효과 극대화를 위해 의료분야의 제도개혁은 어떠한 방향으로 이루어져야 하는지를 제시한다.

구체적으로 먼저 의료서비스 공급체계에 영향을 미치는 영리법인의 단계적 허용문제와 의료기관 간 연계체계의 구축 문제를 다루고 의료서비스 수요와 의료보장성 강화에 영향을 미치는 국민건강보험과 민간의료보험의 문제를 다룬다. 마지막으로 의료서비스 및 의료보험 시장구조의 중요한 결정요인이 되는 진료비 지불문제를 다룬다.

2. 주요 분야별 제도 개선 방향

(1) 의료공급체계

1) 단계적 영리법인 병원 허용 및 비영리법인 병원의 공공성 강화를 위한 지원 증대

① 현황

현재 민간 영리법인 병원에 대한 진입장벽은 의료서비스는 비영리이어야 한다는 다분히 규범적 논리의 명분하에 영리법인 병원 진입에 따른 의료비 상승 및 의료 양극화 가능성에 대한 정부의 부담감, 비의료 민간자본의 진입에 대한 일부 의료인들의 거부감, 현행 의료 평준화 정책의 시행을 선호하는 일부 소비자단체의 정치적 압력 등이 복합적으로 작용하여 지속되고 있다. 그러나 Sloan(2000), Shen et al.(2005), Rosenau & Linder(2003) 등 미국을 대상으로 한 많은 기존 연구는 비용 및 수익성, 효율성, 의료의 질, 기술과급효과 등에 있어 영리병원과 비영리병원 간의 성과 차이가 있는지에 대해 많은 논란이 지속되고 있음을 보여준다.³⁰⁾ 또한 국내 대부분의 민간 비영리법인 병원의 경우 실제적으로 영리병원과 차별화되는 운영을 하고 있지 않다는 인식이 일반적이다. 따라서 현행 영리법인 병원 제한 규정은 의료인이 주인인 기존 민간병원 위주의 의료서비스 시장에 일반 주주가 병원을 소유하는 형태의 민간 영리병원의 진입을 제한하는 역할을 함으로써 의료서비스 시장에서 보다 다양한 성

30) 일반적으로 정부보다는 민간이 비용절감 유인에 민감하고 이에 따라 보다 효율적으로 생산할 가능성이 크지만 의료서비스 분야의 경우 제3자(보험) 지불방식, 소비자 무지, 공급자 유인수요의 가능성 등으로 인해 민간 공급자의 비용절감 유인이 다른 분야보다는 크지 않다(Folland et al., 2004). 한편 공공의료기관의 경우 가격 및 수량통제는 용이하지만 비효율과 방만한 경영의 문제를 안고 있다(윤희숙, 2007a). 따라서 공공의료기관과 민간의료기관 각각의 장단점이 존재하고 이러한 장단점의 실제 효과의 크기에 따라 공공의료기관과 민간의료기관의 상대적인 성과가 달라진다. 그러나 여러 관련 실증분석 결과는 국가별, 지역별, 진료과목별 등 여러 요소의 차이에 따라 다양하게 나타나고 있어 공공의료기관과 민간의료기관 중 어느 한 쪽이 비용통제에 있어 우월하다는 결론을 내리기는 어렵다는 견해가 지배적이다(정영호 외, 2003; 윤희숙, 2007a). 다만 경쟁을 통해 비효율적인 기관을 퇴출시킬 수 있는 시장기능의 활성화 여부가 더욱 중요한 것으로 이해되고 있다.

격의 병원 간 경쟁 활성화가 제대로 이루어지지 못하고 있는 주요 원인이 되고 있다.³¹⁾

그 결과 산업으로서의 의료서비스 분야는 아직 낙후되어 있는 것이 현실이다. 많은 병원들에 있어 아직 전문경영인 활용이 미흡하고 최신 경영기법의 도입 역시 느린 편이다. 또한 누적된 이익잉여금과 부채 등이 주요한 자기자본조달 방법인 대부분의 비영리법인 병원들은 대규모의 외부 자본 유치가 필요한 첨단의료기술 개발 투자를 거의 하지 못하고 있다. 또한 자본투자가 가능한 기업 등과 연계가 있는 일부 병원 역시 투자수익 회수가 금지되어 있는 현 상황에서는 기업 등으로부터의 충분한 투자를 이끌어내기가 쉽지 않은 실정이다.

② 개선방향

위와 같은 여러 영리법인 병원의 장단점과 현 시점에서의 수용가능성을 살펴볼 때 다음과 같은 단계적 허용이 정책추진비용을 최소화하는 가운데 정책의 실현 가능성을 높일 수 있을 것으로 보인다(최윤희 외, 2005).

먼저 의료서비스 산업의 영리추구를 위한 제도적 정비가 보다 확대되어야 한다. 2005년부터 의료산업선진화위원회를 중심으로 영리법인 병원 허용을 위한 다양한 방안을 검토했던 정부는 2006년 10월 의료법 일부 개정을 통해 장례식장, 주차장 등 의료법인의 부대사업 허용범위를 확대함으로써 이미 많은 의료법인의 주요 수입원으로 정착된 주요 부대사업을 공식적으로 허용했다(보건복지부, 2006). 또한 정부는 2007년 5월 현재 국회에 제출된 <정정의료법 전부개정 법률안>(보건복지부, 2007a)을 통해 의료사업이 수행할 수 있는 부대사업의 범위를 부령에 위임함으로써 보다 손쉽게 부대사업범위가 확대될 수 있도록 의료법 개정을 추진하고 있다. 이는 또한 ‘서비스 산업 경쟁력 강화 종합대책’(재정경제부, 2006)을 통해 제시된 ‘의료서비스의 다양화·첨단화를 위한 제도개선’ 계획에도 나타나 있는데 기존 의료법상 허용되는 부대사업 외에도 첨단의료분야의 연구개발사업, 해외 진출 관련 사업, 해외 환자 유치 관련 사업, 병원 경영지원 사업, 유료 사회복지 관련 서비스업 등의 수익사업을 허용할 것을 시

31) 최근 의료기관 간 경쟁이 매우 치열한 진료과목이나 지역이 많아진 것은 사실이나 일반 기업들의 의료기관 설립이 실질적으로 허용되지 않아 고도화된 기업 간 경쟁전략이나 재무기법 등의 도입과 활용은 아직 부족한 실정이다.

사하고 있다.³²⁾ 따라서 영리법인 허용을 위한 첫 단계 제도 개선은 가까운 시일 내에 시행될 가능성이 큰 것으로 보인다. 특히 병원경영지원사업의 핵심이라고 할 수 있는 병원경영지원회사(MSO: Management Service Organization)³³⁾의 도입은 의료서비스 생산에 투입되는 여러 장비 및 시설(병상 포함)의 공동 활용, 경영컨설팅 제공, 인력 관리 지원 등을 통해 의료기관의 경영효율성 제고에 크게 기여할 것으로 기대된다. 이러한 과정을 거쳐서 의료서비스 중 선택의료에 대해서는 사회복지적 접근이 아니라 산업적 접근이 보다 보편화될 것이며 이와 함께 의료서비스 시장에서 의료소비자들과 의료공급자의 의료서비스에 대한 시각도 점차 변화하게 될 것으로 보인다.

두 번째 단계로 의료기관의 회계투명성 강화를 위하여 객관적인 의료기관 회계기준 및 외부감사 제도의 도입 등을 통해 의료기관 투자 관련 불확실성을 낮춰야 한다. 의료기관 회계가 투명하지 못할 때는 병원경영지원회사(MSO)를 통한 일반 자본의 의료기관 투자가 활성화되기 어렵고 이에 따라 병원경영지원회사는 해당 의료기관과 특수관계에 있는 의료인 또는 의료법인의 투자대행기관 역할에 머물 가능성이 높다. 의료기관 투자 관련 불확실성을 제거하는 여러 제도 준비를 통해 병원경영지원회사(MSO)를 통한 일반 자본의 투자가 확대될 수 있다면 비록 주식회사형 영리법인 병원이 도입 이전에도 신의료기술 연구개발에 대한 자본조달 효과는 매우 클 것으로 기대된다.

마지막 단계는 주식회사형 의료법인 허용이다. 이때 영리법인 병원이 허용되면 국민건강보험의 수가 통제가 이루어지지 않는 비급여 부문(성형외과, 치과, 피부과 등)에 대한 투자 확대 및 의료인 집중 현상이 가속화될 가능성이 있다. 따라서 영리법인 병원의 수익성 있는 곳에만 사업이 집중되는 ‘크립스키밍

32) 의료법 개정안에는 ‘부대사업’으로 표시되어 있으나 재정경제부(2006)의 자료 등에서는 ‘수익사업’으로 표기되어 있고 보다 광범위한 사업이 예시되어 있는 등 향후 보건복지부의 부령 개정에 따라 의료법인의 부대사업허용 범위가 지속적으로 확대될 가능성이 있다.

33) 병원경영지원회사(MSO; Management Service Organization)는 의료법인, 의료인을 포함한 다수의 투자자에 의해 설립되어 의료기관에 의료장비 대여 및 구매 대행, 경영컨설팅 제공, 인력 관리, 진료비 청구, 마케팅 대행 등의 서비스를 제공하고 이에 대한 대가로 의료기관의 매출액, 또는 이익의 일정비율을 수입으로 얻는 기업을 가리킨다. 현재 원가절감형, 네트워크형, 산업연계형, 자본조달형 등의 모형이 논의되고 있다.

(cream-skimming)' 여파로 인해 결과적으로 공급기반이 약화될 가능성이 큰 비 인기 진료과목에 대한 공공의료기관의 진료 기능을 강화할 필요성이 제기될 수 있다.

그러나 이때 공공의료 확충의 구체적인 목표 설정에 있어 공공의료기관의 규모나 병상 확대 등 물리적이고 중간적 목표 대신 의료공급의 공공적 보장 확대라는 실질적이고 최종적인 목표 설정으로 전환할 필요가 있다. 이는 행정 구역상의 의료접근성 차이 대신 일상 생활권을 중심으로 한 의료접근성의 차이에 대한 조사 결과 지역 간 의료접근성에 있어서의 불균등도가 미미하다는 분석도 있는 등(윤희숙, 2007a) 공공의료기관 및 병상 확충 형태의 공공의료 확대 정책의 실효성이 불확실하기 때문이다.

따라서 정부의 공공병상 확대보다는 현재 실제로 영리 성격이 강한 민간 비영리법인 병원의 공공성을 강화하는 방안을 시행함으로써 공공의료 확대 정책의 실효성을 배가하는 방법을 추진할 필요가 있다. 영리법인 병원이 허용 되면 일부 3차 진료기관이나 지명도가 높은 중소 전문병원의 경우 영리법인 병원화하는 길을 선택할 것으로 보이지만 기타 대다수의 비영리법인 병원의 경우 비영리법인에 대한 세제혜택의 확대 여하에 따라 비영리법인 병원으로 잔류할 가능성도 크다. 따라서 비영리법인 병원의 세제혜택 규모 확대 시 비영리법인 병원으로 하여금 정부의 공공의료 제공 기능을 분담할 수 있도록 적절한 의무를 부과하면 추가적인 재정소요를 줄이고 비교적 적은 행정비용으로 공공의료 확충 효과를 거둘 수 있다. 이는 정부의 공공의료확충계획(보건복지부, 2005b)이 공공병상을 전체 병상의 30% 수준으로 확대함으로써 결과적으로 민간의료기관을 위협하게 될 것이라는 우려도 나오고 있는 상황에서(정상혁, 2007) 정책의 수용성과 실효성을 제고할 수 있는 실질적인 공공의료 확충 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

2) 의료기관 간 연계체계 발달을 통한 의료생산 효율성 제고

① 현황

현재 우리나라의 의료체계는 지극히 분절적 상태로 되어 있어 의료기관 간

역할 분담이나 연계가 제대로 되어 있지 않다. 즉 입원과 외래, 의원과 병원, 일차 진료의사와 전문의, 급성기 의료기관과 장기요양병원 간 기능의 분담과 상호 연계가 제대로 이루어지지 않고 있다.

일부 치과, 피부과, 성형외과 등을 중심으로 프랜차이즈형 의원 네트워크가 형성되고 있으나 개원의와 병원 간 연계, 중소병원과 3차 대형병원과의 연계는 아직 미흡한 실정이다. 지역의 개원의가 2·3차 병원의 시설, 장비 및 인력을 이용하여 자신이 진료하는 환자에게 지속적인 의료서비스를 제공할 수 있도록 하는 개방병원(Open Hospital)제도가 2003년 9월 이후 실시되고 있으나 개방병원과 개원의들과의 경쟁관계, 개원의의 참여 인센티브 부족으로 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 3차병원을 중심으로 지역 내 및 원거리 중소병원과 환자의 의뢰와 회송, 경영 및 의학정보 교류, 교육 및 훈련의 교류 등에서 상호 협력하는 협력병원체계(Affiliated Hospital Network) 역시 서울대, 연세대, 서울아산병원, 삼성서울병원 등 4대 병원을 중심으로 구축이 시작되고 있으나 이러한 협력체계가 기타 3차 병원 및 중소병원까지 확대되지는 않고 있는 등 전반적으로 아직 활성화되지 않고 있다.

의료기관 간 연계체계가 발달하지 못해 병원 간의 자원의 공동 이용 시 비용 절감이 가능한 경우에도 개별 병원이 별도로 의료장비를 구입하는 등 의료장비에 대한 중복, 과잉투자가 보편화되어 있다. 또한 의료인력, 정보 등의 교류가 미미하여 의료서비스 생산의 효율성이 떨어지고 병원 간의 진료기록부 송부 등이 잘 이루어지지 않음으로써 환자의 불편함이 생기는 등 의료서비스의 생산과 소비 모두에서 많은 비효율이 발생하고 있다. 개방병원제도 역시 활성화되지 못해 환자들이 최초에 지역 개원의로부터 진료를 받은 후 수술이나 입원을 위해서는 다른 중소 또는 대형병원에서 새로운 의사로부터 진료를 받아야 하는 등 진료의 연속성이 떨어지게 되고 이에 따라 처음부터 의원보다는 병원을 선호하는 현상이 나타나고 있다.

② 개선방향

의료기관 간 네트워크 활성화

2003년 9월 이후 시행 중인 개방병원제도가 아직까지 활성화되지 않고 있는

사실을 볼 때 의료기관 간 네트워크 활성화를 통해 얻어지는 여러 가지 사회적 편익 중 실제 개별 의료기관의 수익으로 실현되는 부분은 그리 크지 않음을 알 수 있다. 개방병원제도가 활성화됨으로써 얻을 수 있는 소비자 편익을 포함한 전체 사회적 후생에 비해 개방병원제도를 운용하는 개별 병원이나 개원의에게 돌아가는 수익이 크지 않고 이에 따라 개별 병원이나 개원의의 네트워크 연계 노력은 사회적인 최적 수준보다 과소할 수밖에 없다는 것이다. 한편 현재 보건복지부에서 검토 중인 개방진료수가 인정방안이나 개방진료 야간 및 휴일진료(수술) 가산율 인정 등을 통해 사회적 편익 증대분 중 일부를 의료기관 수익으로 내부화(internalization)시킬 수 있을 것으로 보인다. 특히 병원경영 지원회사(MSO)가 도입될 경우 이를 통해 형성된 네트워크 기관 간의 시설, 장비의 공동이용은 사용조건, 임대료 등과 관련해 보다 명확한 계약에 따라 이루어지게 되므로 네트워크 형성에 따른 사회적 편익 중 상당 부분이 네트워크 참여 의료기관에게 반환됨으로써 의료기관 간 네트워크 활성화가 크게 촉진될 것으로 보인다.

한편 개원의와 중소병원(2차 의료기관) 관계 등 병상 등 각종 시설과 장비의 공동이용 등 의료서비스 생산과정에서는 상호협력의 유인이 존재하나 동일지역 의료서비스 시장 내에서 경쟁관계에 놓여 있어 네트워크가 형성되기 어려운 경우도 있다. 이때에는 네트워크보다 해당 지역 의료서비스 시장에서 가장 적합한 의료기관이 선택될 수 있도록 인수·합병(M&A)을 촉진하는 제도 정비가 필요하다. 이러한 측면에서 2007년 상반기 중 추진되고 있는 의료법 개정안의 비영리 의료기관의 인수·합병 근거 및 절차 마련 방안이 실제로 시행되면 의료기관의 네트워크화에 따른 이익이 상시 내부화되는 최적 규모의 의료기관 형성에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

이와 함께 향후 민간의료보험이 활성화되어 관리의료형태의 민간의료보험이 도입되면 민간의료보험과 의료기관 간 네트워크와 함께 의료기관 간 네트워크 역시 더욱 활성화될 것으로 보인다. 민간의료보험이 다수의 가입자 풀(pool)을 바탕으로 높은 협상력을 확보할 경우 의료기관 역시 개별 의료기관이 아닌 연합된 네트워크 형태로서 민간의료보험과 계약을 체결할 때 협상력이

제고될 수 있기 때문이다.³⁴⁾ 미국의 경우에도 1973년 HMO법이 통과된 이후 민간의료보험의 의료서비스 공급 통제가 강화되면서 이에 대한 의료공급자 측의 대응으로 1980년대 들어 개별 의사들의 지역별 단체라고 할 수 있는 독립개업의협회(IPA: Independent Practice Association)나 의사, 병원, 기타 의료공급자 조직이 보험자와 계약을 맺는 PPO(Preferred Provider Organization) 등의 역할이 확대되고 있다.

□ 의료기관-보험사 간 네트워크 활성화

앞으로 실손 보충형 민간의료보험이 활성화되면 관리의료(managed care) 형태의 의료기관-보험사 간 네트워크 역시 활성화될 것으로 보인다. 금번 국회에 제출된 의료법 전부개정안 61조에도 보험자·가입자·의료기관 간 비급여가계약을 허용함으로써 다양한 형태의 네트워크 형성의 단초가 마련되었다.

전략적 제휴가 활성화된 미국의 경우 개별 병원 간의 경쟁이 아닌 병원을 중심으로 한 병원의료체계(Health Care System) 간의 경쟁이 활발하다. 특히 관리의료(managed care) 형태의 민간의료보험은 자체의 네트워크 내에 의료인 및 의료기관을 포함함으로써 민간의료보험회사-병원-의사의 병원의료체계를 구축하고 있는데 소비자가 해당 민간의료보험사의 보험에 가입하면 의료서비스 이용 시 네트워크 내의 의료인과 의료기관을 이용해야만 보험혜택을 받을 수 있다.³⁵⁾ 이와 같이 의료기관-보험사 간 네트워크가 활성화될 경우 해당 네트워크 별로 의료전달체계가 이루어지게 되는데 민간의료보험은 비용절감을 위해 보험가입자의 의료서비스 이용 시 관련 네트워크 내 일차진료의(gate keeper)로부터 먼저 진료받도록 한다. 이와 같은 의료기관-보험사 간 네트워크 별 의료전달체계의 효과적인 활용을 통해 보다 효율적인 의료자원 이용이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

34) 그러나 의료공급자 측의 담합에 의한 가격 인상 등은 소비자 후생 감소효과가 매우 커 미국 법무성(Department of Justice)이나 연방거래위원회(Federal Trade Commission) 등에 의해 규제를 받고 있다(DOJ & FTC, 2004).

35) HMO와 같이 네트워크에 포함되어 있지 않은 의료공급자로부터 의료서비스를 이용할 경우 보험혜택을 전혀 받지 못하거나 PPO와 같이 보험혜택을 받기는 하되 네트워크 내의 의료공급자보다는 높은 본인부담금을 내도록 하는 등 축소된 보험혜택을 받게 함으로써 네트워크 내의 의료공급자를 우선적으로 이용하게끔 하고 있다.

(2) 건강보험제도

1) 국민건강보험과 민간의료보험의 적정 역할 분담

① 현황

우리나라의 건강보험의 급여 수준은 최근 지속적으로 확대되어 왔으나 아직까지는 제한적인 수준으로 건강보험급여율, 즉 건강보험요양기관에서의 의료비지출 중 건강보험공단에서 부담하는 비율은 2005년 현재 약 53.6%이다(<표 3-13> 참조).³⁶⁾ 이에 따라 급여항목에 대한 본인부담 부분과 비급여 항목에 대한 부담부분을 합한 본인부담률은 약 46.4%로서 OECD 국가 중 멕시코와 그리스를 제외하고는 가장 높은 수준으로 평가되기도 한다(OECD, 2005).³⁷⁾

<표 3-13> 2005년 건강보험급여율 및 본인부담률

(단위: 조 원, %)

| 구분 | 일반의료기관 ¹⁾ | | 전체의료기관 ²⁾ | | 일반요양기관 ³⁾ | | 전체요양기관 ⁴⁾ | |
|---------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|------|----------------------|-------|
| | 조원 | % | 조원 | % | 조원 | % | 조원 | % |
| 계 | 18.1 | 100.0 | 24.4 | 100.0 | 27.3 | 1000 | 33.5 | 100.0 |
| 건강보험급여 | 11.2 | 61.9 | 12.9 | 53.0 | 16.3 | 598 | 18.0 | 53.6 |
| 본인부담 | 6.9 | 38.1 | 11.5 | 47.0 | 11.0 | 402 | 15.5 | 46.3 |
| 법정본인부담 | 4.3 | 24.0 | 4.9 | 20.3 | 6.3 | 23.0 | 6.9 | 20.5 |
| 비급여본인부담 | 2.6 | 14.1 | 6.5 | 26.7 | 4.7 | 172 | 8.7 | 25.9 |

주: 1) 병원 및 의원

2) 병원, 의원, 한방병의원, 치과병의원, 보건소

3) 병원, 의원 및 약국

4) 병원, 의원, 한방병의원, 치과병의원, 보건소 및 약국

자료: 정형선·신봉구(2006)

36) 건강보험급여율은 <표 3-13>과 같이 대상 요양기관 범위에 따라 4가지로 구분해 볼 수 있는데 본 연구에서의 건강보험급여율은 전체요양기관을 대상으로 했을 때의 급여율을 말한다. 정부의 보장성 강화 로드맵에서 인용하는 건강보험급여율은 일반의료기관 대상 급여율로서 대상 급여기관 범위가 작고 이에 따라 급여율 수준도 본 연구에서 인용하고 있는 전체 요양기관 대상 급여율보다 7~8% 가량 높다.

37) 그러나 우리의 건강보험급여율과 달리 OECD의 보장성은 기본적으로 설비 투자 등 자본비용이 포함된 국민의료비에서 공적 재원이 부담하는 비율을 가리키는 등(정형선, 2004) 건강보험의 보장성과 관련한 단순한 국제 비교에는 주의가 요구된다.

국민건강보험의 이러한 저보험료-저급여 구조는 단기간에 대상 인구를 확대하기 위해 저보험료 체계로 출발했던 초기 의료보험정책의 역사적 산물로 볼 수 있다(Kwon, 2002). 즉 단기간에 의료보험 대상 인구를 확대하기 위해서는 저보험료 체계가 필요했고 그 결과 급여구조 역시 저급여구조로 귀착되었던 것이다.

이러한 저보험료-저급여체계는 높은 본인부담금으로 인해 질병 발생 시 경제적 지출이 과다해 위험 분산이라는 보험의 본래적 기능을 제대로 수행하지 못한다는 커다란 문제점을 안고 있다.

전반적으로 낮은 급여 수준과 함께 저비용-경증 질환 위주의 급여구조 역시 문제이다. 전술한 바와 같이 보험의 본래적 기능이 재난적(catastrophic) 성격의 비용 부담 위험을 분산하는 것이므로 고비용이 요구되는 질병 치료에 대한 보장에 초점을 맞추는 것이 바람직하나 현 건강보험의 급여구조는 중증 또는 고액 진료비에 대한 급여가 경증의 질환에 대한 급여에 비해 높지 않은 왜곡된 구조를 가지고 있다.

이러한 측면에서 최근 본인부담금 상한선 제도가 도입되어 급여 항목에 대해서는 질병 발생 시 재난적 경제 손실을 피할 수 있게 되었으나 이 제도가 비급여항목 관련 의료비 지출에는 적용되지 못하여 그 효과가 제한적인 상황이다.

② 개선방향

□ 급여구조의 합리화

○ 중증-고비용 질병 보장 강화를 통한 보험 기능 강화

전술한 바와 같이 현재 우리나라의 국민건강보험은 중증 또는 고비용 질환에 대한 급여가 경증의 질환에 대한 급여에 비해 높지 않아 재난적 성격의 비용지출에 대비하는 보험 기능이 매우 취약하다. 따라서 보험기능을 강화하려면 고비용이 요구되는 질병의 치료에 대한 보장을 높이고 대신 비용지출이 높지 않은 경미한 질환에 대한 보장성은 낮추는 방향으로 국민건강보험의 급여구조를 개선해야 한다.

고비용이 소요되는 중증질환의 경우 발생 빈도가 낮은 반면 비용지출이 낮

은 질환은 발생 빈도가 높으므로 고비용-중증 질환 위주로 급여구조를 개선하는 데 추가적으로 필요한 보험재정은 그리 크지 않을 것으로 보인다. 또한 피보험자 입장에서 경미한 질병에 대해서는 본인부담이 증가하여도 고비용이 소요되는 중병에 대한 보장은 강화되므로 의료분야에 지불하는 금액의 총기대 지출액(expended expenditure)의 규모에는 큰 차이가 없게 된다.

그러나 이와 같이 고비용이 소요되는 중증 질환 중심으로 보장성을 강화할 경우 평균적으로 진료비 부담이 크지 않은 질환이지만 잦은 발병으로 인해 결국 고액의 진료비 부담을 저야 하는 일부 환자가 보장성 강화 혜택으로부터 누락되는 현상이 발생할 수도 있다(정기택, 2006). 따라서 보장성 강화정책의 대상이 되는 고비용 소요 중증질환이 아닌 질환 중 도덕적 해이에 의해 잦은 치료가 발생하는 질환이 아닌 경우 본인부담금 상한제를 확대 적용함으로써 특정 질환 집중 지원에 따라 기타 질환 분야의 일부 고액진료비 부담자가 누락되는 문제를 방지할 필요가 있다.

또한 개인의 인구학적 특성 및 위험기피도에 따라 중증-고비용 질환 위주의 급여구조 개선에 대한 입장은 다를 수 있다. 중증-고비용 위주로 급여구조가 개선되면 총 기대위험 수준은 감소하므로 위험기피도가 큰 사람일수록 새로운 급여구조를 통해 더 큰 기대효용을 누릴 수 있게 된다. 또한 노인 등 중증-고비용 질환에 취약한 계층일수록 새로운 급여구조를 매우 선호할 것이다. 한편 중증-고비용 질환 발생의 가능성이 적고 또한 위험기피도가 상대적으로 낮은 청년계층 등은 새로운 급여구조에 대한 선호가 높지 않을 것이다. 급여가 확대되어 중병 발생 시 소요비용이 감소하는 것은 의료서비스 이용 시에만 혜택을 경험하게 되므로 그 편익이 확정적으로 느껴지지 않는 반면, 보험료 인상은 평상시 가시적으로 지출이 증가하는 것이므로 그 경제적 부담이 직접적으로 느껴지기 때문이다. 따라서 이러한 낮은 정치적 수용성을 제고하고 또 경증 질환에 대한 보장 수준을 높이기 위해 중증-고비용 위주의 급여구조 개편과 함께 경증-저비용 질환에 대한 의료저축계정(MSA; Medical Savings Account)이 함께 도입될 필요가 있다.

○ 경증 질환을 위한 의료저축계정(MSA; Medical Savings Account) 도입

본인의 의료비 지출을 위해 사용할 수 있는 개인 또는 가족강제저축인 의료저축계정(MSA: Medical Savings Account)은 개인(가족)계좌인 점 때문에 가입자 간 소득재분배에 따라 발생할 수 있는 가입자의 거부감이 크지 않다는 장점이 있다. 그러나 이는 개인(가족) 차원의 저축과 위험분산(일종의 inter-temporal risk pooling)이어서 분산 가능한 위험의 크기에 한계가 있고 따라서 비교적 경미한 위험의 분산에 효과적이다. 그러므로 고비용-중증 질환에 대해서는 국민건강보험을 통해 보장하고 저비용-경미한 질환에 대해서는 의료저축계정을 통해서 보장하는 이원구조로 운용할 필요가 있다.

의료저축계층은 현 급여구조하에서 발생하기 쉬운 도덕적 해이(moral hazard) 감소 측면에서도 매우 높은 효과가 있을 것으로 기대된다. 현 경증-저비용 위주의 급여구조하에서는 경미한 질환에 대한 도덕적 해이로 인해 보험재정의 낭비적 지출이 많았다. 하지만 의료저축계정에서는 도덕적 해이가 바로 자신의 의료저축계정의 잔고 감소로 직결되므로 가입자의 의료비 절약 노력을 유도할 수 있다는 점 역시 의료저축계정의 또 다른 장점이다. 1984년에 싱가포르에 도입된 의료저축계정인 Medisave의 경우 병원비 지출에 충분한 수준의 잔고목표가 유지되면 추가적인 납입금은 가입자의 일반저축계정으로 전환되어 추가 의료비, 퇴직 및 장애연금, 주택구입 등에 활용될 수 있게 되어 있어 가입자의 의료비 절감 노력에 큰 기여를 하고 있다(전창배, 2000).

우리나라에 의료저축계정을 도입한다면 계정 잔고의 활용에 있어 국민건강보험 비급여항목이나 급여항목의 본인부담분 중 일부에 대한 지출을 허용하는 방안 등을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이 경우 자신의 건강을 잘 유지·관리하여 의료저축이 증가하면 추후 질병 발생 시 부담해야 하는 본인부담에 대한 보장 능력을 스스로 제고할 수 있게 된다. 또한 국민건강보험 비급여 항목에 대한 민간의료보험 제공 시 민간의료보험에 의해 상환(compensate)이 되지 않는 일정액 본인부담분(deductible)과 정률 본인부담분(co-insurance 혹은 co-payment) 지분에 활용될 수도 있으므로 이 경우에는 자신이 원하는 선택적 의료 소비 등 의료서비스 선택의 폭을 넓히는 데 기여할 수도 있을 것으로 보인다. 싱가포르와 같이 일정 잔고 수준 이상의 추가 납입금에 대해서는 일반

저축계정으로 전환하여 주택이나 교육서비스 구매 등에 활용할 수 있도록 한다면 건강관리에 대한 노력을 더욱 증대하고 아울러 주택이나 교육서비스 등보다 다양한 소비를 가능하게 함으로써 소비자 후생 증가 효과가 매우 클 것으로 보인다.

□ 민간의료보험의 역할 정립

앞으로 고령화 진전, 소득 증가에 따른 고급 및 다양화·맞춤화된 의료서비스에 대한 수요의 증가, 그리고 고비용 첨단의료서비스의 등장 등으로 인해 국민건강보험 재정 소요는 더욱 증가할 것으로 보이고 이에 따라 정부의 건강보험 재정 지원 필요성이 증대될 가능성이 있다. 따라서 현재의 국민보건의료체계 내에서 정부의 건강보험재정 지원 부담 경감, 의료소비자의 효율적인 의료서비스 소비 유도 등을 위한 국민건강보험에 대한 민간의료보험의 보완적, 발전적 역할은 더욱 필요해질 것으로 보인다.

○ 보충형 민간의료보험의 활성화

현재 우리나라에서는 국민건강보험을 대체하는 민간의료보험은 국민건강보험을 중심으로 한 우리나라의 보건의료체계에 심대한 영향을 줄 수 있어 허용되고 있지 않다. 그러나 국민건강보험의 비급여항목 관련 의료비용을 보장해주는, 국민건강보험에 대한 보충적 역할의 민간의료보험은 2005년 8월 이후 허용되고 있다. 다만 위험률 산정과 급여 설계의 어려움, 역선택(Adverse Selection)의 문제, 사업 전망의 불투명성 등으로 인해 보충형 민간의료보험이 아직 활성화되지 않고 있는 실정이다.³⁸⁾

보충형 민간의료보험이라 하더라도 민간의료보험의 활성화는 국민건강보험의 보장성 확대와 충돌할 수 있는 여지가 있어 민간의료보험의 발전 방향과 국민건강보험과의 장기적 역할 설정에 대한 논란이 지속되고 있다. 국민건강보험을 중심으로 하는 현 보건의료체계 속에서 국민건강보험의 구조적 한계를 보완하는 역할을 담당할 때 다음과 같은 발전방향을 통해 국민건강보험에 대한 민간의료보험의 보완적 발전 효과가 극대화될 수 있을 것으로 보인다.

38) 현재 생명보험사에서 특약 형태로 주어지는 의료보험상품은 질환 발생 시 일정액을 보장해 주는 정액형 보험상품으로 중증 질환의 경우 현실적으로 보상의 크기가 실제 발생비용에 비해 과소할 가능성이 높다는 한계를 가진다.

○ 기존 급여항목의 본인부담분에 대한 부분 보장 허용

기존 급여항목 중 정부의 건강보험 보장성 강화 계획상 우선순위가 낮은 항목에 대해 선별적으로 본인부담률에 대한 부분 보장을 민간의료보험에 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 정부의 건강보험 보장성 강화방안(보건복지부, 2005a)은 식대와 차액진료비를 급여로 전환하는 조치, 법정본인부담률을 20%에서 10%로 경감하는 조치 등을 담고 있는 등 기존의 비급여 항목을 급여영역으로 전환하는 과정에서 비필수의료적인 부분이 포함되어 있다는 비판이 제기되고 있다(윤희숙, 2007b). 따라서 이와 같은 비필수적 성격이 강한 영역의 경우 건강보험의 보장성 강화 영역으로부터 배제함으로써 본인부담률을 높게 가져 가고 이와 같은 영역의 본인부담 부분에 대해서는 민간의료보험이 보장하게 할 필요가 있다.

그러나 민간의료보험이 건강보험에서 보장하는 의료서비스급여의 본인부담부분을 보장해 줄 경우 질환 발생 시 실제 본인이 부담하는 지출이 적어져 가격 민감도가 떨어지게 되고 이에 따라 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있는 가능성이 있다. 또한 국민건강보험 외에 민간의료보험에도 추가적으로 가입한 사람의 경우 일반적으로 국민건강보험에만 가입한 사람들보다 소득이 높을 가능성이 많다는 점을 고려한다면 민간의료보험 가입자의 도덕적 해이는 형평성에 역행하는 문제를 야기할 수도 있다. 도덕적 해이에 의해 의료서비스 이용이 늘어나고 이에 따라 건강보험재정 소요가 증가할 경우 이는 건강보험에만 가입한 사람들이 민간의료보험에도 추가적으로 가입한 사람들을 보조하게 되는 셈이 되기 때문이다. 그러나 실제로 이러한 도덕적 해이에 따른 건강보험재정 지출의 증가 여부 및 규모에 대해서는 많은 논란이 일고 있다. 보건복지부(2006b)는 국내외 실증분석 결과를 인용해 민간의료보험 가입이 가입자의 도덕적 해이를 유발하여 의료서비스 이용량이 증가하고 이에 따라 국민건강보험 재정지출이 증대할 수 있다고 주장하고 있다. 이에 반해 보험개발원(2006) 등 민간의료보험업계 측에서는 보건복지부(2006b)가 인용한 국내외 실증분석연구의 연구방법상 오류를 지적하며 실제 도덕적 해이 발생 및 이에 따른 국민건강보험 재정지출 증가규모는 미미하다고 주장하고 있다. 따라서 민간의료보험

의 국민건강보험 본인부담 부분에 대한 일부 보장을 통해 의료접근성이 증대되고 이에 따라 가입자 후생이 증대되는 효과를 감안한다면 국민건강보험 급여항목의 본인부담분에 대한 민간의료보험의 부분 보장을 허용해야 한다고 주장하고 있다.

만약 국민건강보험 급여항목 본인부담분에 대한 민간의료보험의 부분 보장을 허용한다면 도덕적 해이 방지효과의 유지를 위해 본인부담분 보장에 대한 적절한 수준의 상한 설정이 필요하다. 또한 민간의료보험의 본인부담분 보장이 국민건강보험 재정 소요를 증가시킬 가능성이 큰 항목의 경우 민간의료보험 가입자와 비가입자 간의 역진적 소득이전 가능성 문제에 대처하기 위해 민간의료보험 본인부담분 부분 보장을 허용하되 가입자의 민간의료보험 계약 시 ‘건강보험부담세’를 보험료에 부과하고 이를 통해 마련된 세원으로 국민건강보험재정 소요의 일부를 보조하는 방안을 검토할 수도 있다.³⁹⁾ 적정 수준의 ‘건강보험부담세’ 도입이 시행된다면 민간의료보험 가입자의 도덕적 해이를 줄이고, 또한 국민건강보험재정 소요 증가를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 민간의료보험 활성화에 대한 일부 계층의 정치적 거부감도 줄일 수 있을 것으로 보인다.⁴⁰⁾

한편 고급편의서비스 제공이나 질병으로 인한 소득 손실에 대한 보상 등 질병과 관련해 발생하는 대부분의 비의료비용의 경우 현재 국민건강보험 보장 영역에 포함되어 있지 않다. 이 중 간병비 등 일부 항목에 대해서는 추후 국민건강보험 보장성 강화 계획에 포함될 가능성이 있지만 다른 대부분의 경우 국민건강보험에 의해 보장되는 것이 바람직하지 않으므로 이러한 부분에 대해서는 민간의료보험의 보험서비스 제공이 필요할 것으로 보인다. 지금까지 논의된 민간의료보험의 발전방향을 종합하면 <표 3-14>와 같다.

39) 미국 Medicare 가입자들의 본인부담 부분을 보장해 주는 Medigap 보험의 경우에도 Medicare 보험재정에 미치는 부정적 영향을 고려해 조세를 부과해야 한다는 주장이 많다.

40) 그러나 민간의료보험 도입에 따른 건강보험재정 추가 소요 효과의 존재 유무 및 그 규모에 대한 정확한 추정 및 이에 대한 합의가 쉽지 않을 것으로 보여 적정 수준의 ‘건강보험부담세’ 산출이 쉽지 않을 것으로 보인다.

<표 3-14> 민간의료보험의 적정 보장 영역

| 구분 | 의료비용 | | | | 기타 비용 | |
|-----------------|----------------|---|-----------------|------|----------------------------|--------------------------------------|
| | 법정급여 | | 비급여 | | | |
| 유형별 질병 관련비용 | 예방, 진료, 재활, 요양 | | 선택 진료, 병실 차액 | 혁신의료 | 고급편의 서비스 (amenities) | 소득손실, 간병비, 교통비용 |
| | 공단부담 | 법정보인부담 | | | | |
| 민간의료보험 보장 영역 | × | △ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 비고 | — | 도덕적 해이 방지 기능유지를 위해 민 간의료보험의 건강 보험 본인부담 보장 수준에 상한 설정 | — | | — | 향후 건강보 험의 보장성 확대에 따라 역할 재조정 |

○ 관리의료(Managed Care)형태의 민간의료보험 도입

현재 미국을 중심으로 크게 발전하고 있고 유럽에도 자리를 잡기 시작한 HMO(Health Maintenance Organization)와 PPO(Preferred Providers' Organization) 등 관리의료(Managed Care) 형태의 민간의료보험 도입을 검토할 필요가 있다.

전통적인 민간의료보험의 경우 의료서비스 이용자에 대해서는 본인부담금을 통해 의료서비스 이용을 통제하는 반면 의료공급자에게는 아무런 통제를 하지 않는다. 이와 달리 관리의료에서는 다양한 형태의 경제적 유인을 통해 의료공급자가 보다 효율적으로 의료서비스를 제공하도록 유도하고 계약 시 보다 비용-효과적인 의료서비스 제공 기관을 선택적으로 계약함으로써(Selective Contracting) 의료공급자의 의료서비스 제공 행태를 관리하게 된다. 가입자들은 보험자와 계약을 체결하지 않은 의료공급자로부터 진료를 받는 경우 보다 높은 본인부담금을 내야 하거나 급여혜택을 아예 받지 못하는 수도 있다. 따라서 높은 시장점유율을 가진 보험자일수록 시장지배력을 이용, 좀 더 보험자에게 유리한 조건으로 의료공급자와 계약을 체결할 수 있다.

65세 이상 노인인구를 대상으로 하는 Medicare와 저소득층을 대상으로 하는 Medicaid 외에는 공보험이 별도로 존재하지 않는 미국에서는 이와 같은 관

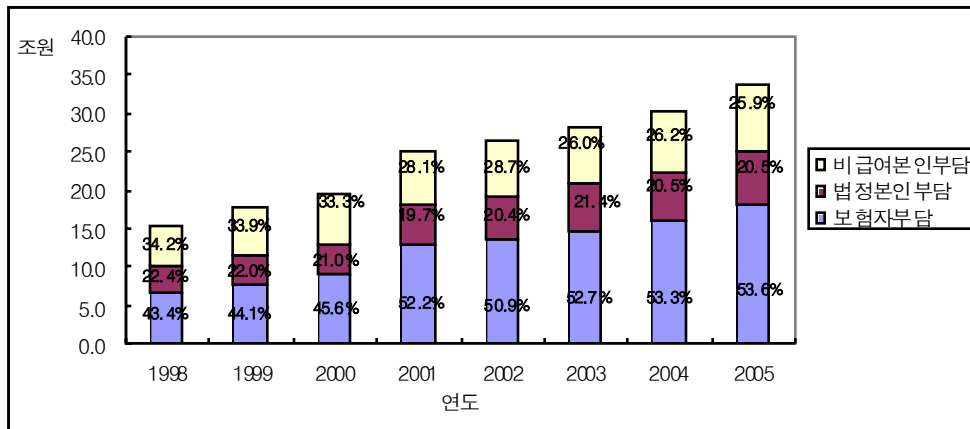
리의료 형태의 민간의료보험이 매우 활성화되어 있다. 그러나 국민건강보험 중심의 우리나라 보건의료체계에서는 전술한 바와 같이 국민건강보험의 비급여항목이나 급여항목 본인부담분 중 일부분과 고급편의서비스 등의 부분에서 관리의료 형태의 민간의료보험이 발전할 수 있을 것으로 보인다.

2) 요양기관당연지정 제도의 요양기관계약제로의 전환

① 현황

현재 <국민건강보험법> 제40조에 따르면 국내 대부분의 의료기관은 국민건강보험의 요양급여를 제공하는 요양기관으로 당연 지정된다.⁴¹⁾ 이때 민간의료보험은 어디까지나 국민건강보험에 의한 요양급여를 보충하는 역할에 그치므로 의료공급자 입장에서는 국민건강보험을 대체하는 보험자가 존재하지 않고 따라서 국민건강보험은 의료보험시장에서 수요독점자(monopsony)가 된다.

<그림 3-1> 전체 의료기관 건강보험급여율의 경시적 변화(1998~2005년)



자료: 정형선 · 신봉구(2006)

국민건강보험은 의료보험시장에서 가지는 수요독점자 지위를 통해 시장지배력을 확보하므로 요양급여의 수가 수준 결정과정에 있어 협상력을 남용하고

41) 사내 진료소, 사회복지시설 내 진료소 등은 요양기관에서 제외된다(<국민건강보험법 시행규칙> 제21조).

과도하게 공급자를 규제할 가능성이 있다. 현재 <그림 3-1>과 같이 비급여부분에 대한 국민의 지출이 전체 의료비 지출의 25.9%에 이르는 등 수가규제대상이 되지 않는 비보험시장의 규모가 상당하지만, 정부의 국민건강보험 급여 확대 정책이 지속된다면 비규제영역이 축소되고 이에 따라 정부의 요양기관당연지정제도를 통한 의료공급자 통제 범위는 계속 확대될 것으로 보인다.

요양기관당연지정제도는 정부의 공공의료능력이 제한된 상황에서 민간의료기관으로 하여금 보험자(국민건강보험)가 원하는 수준의 낮은 가격으로 의료서비스를 국민에게 제공하게끔 강제함으로써 의료비통제 측면에서 많은 효과를 거둔 것이 사실이다. 즉 정부가 수요독점자 지위에서 나오는 배타적인 협상력을 이용하여 매년 의료수가 인상률을 비교적 낮은 수준으로 통제함으로써 보험제정과 전반적인 국민의료비 지출 수준을 억제할 수 있었다.

그러나 요양기관강제지정제도는 의료공급자의 질적 차이에 대한 차별적 보상이 제대로 이루어지지 않고 있는 현 수가구조하에서 의료기술 및 의료서비스 질의 발전에 부정적인 영향을 미친다는 문제점을 안고 있다. 즉 요양기관강제지정제도는 비차별적 수가구조의 현 건강보험체제를 모든 의료기관에 강제 적용함으로써 의료기술 및 서비스 개선에 대한 경제적 유인이 약화되고 이에 따라 의료기술 및 의료서비스 질의 발전이 저해받게 되는 것이다.

거꾸로 적정 수준의 의료서비스 질 보장이 담보되지 못한다는 문제도 발생한다. 이는 현행 요양기관당연지정제도하에서는 모든 의료기관이 건강보험 환자를 진료할 수 있도록 허용됨으로써 보험자 즉 국민건강보험관리공단이 의료기관을 선택할 수 있는 여지를 없애고 있기 때문에 발생한다. 보험자 입장에서는 의료기술 수준과 의료서비스의 질이 낮은 의료기관, 과다 보험 청구 경향이 큰 의료기관 등은 건강보험 환자를 진료할 수 없도록 배제하는 것이 바람직하나 현 당연지정제도는 그러한 선택적 계약을 허용하지 않고 있는 것이다.

② 개선방향 - 요양기관 계약제도의 점진적 도입

모든 의료공급자가 건강보험 환자를 진료하게 하는 현행 요양기관당연지정제도를 장기적으로 완화하여 공급자와 보험자 양자에게 선택의 기회를 부여하고 이를 통해 의료서비스 산업에 더욱 경쟁적인 요소를 도입할 필요가 있다.

국민건강보험관리공단의 입장에서는 요양기관당연지정제도의 완화를 통해 일정 요건 이상의 의료기관만을 선택적으로 계약함으로써(Selective Contracting) 의료기관으로 하여금 의료서비스의 질과 의료기술 수준을 향상시킬 유인을 제공할 수 있다. 또한 계약 시 의료서비스 품질 외에도 의료비용도 함께 고려함으로써 의료비용 적정화 수단으로 활용할 수도 있다. 국민건강보험의 수가하에서는 공급이 어려운 고급의료서비스 중심으로 의료서비스를 제공하기 원하는 일부 의료공급자의 입장에서는 국민건강보험관리공단보다 높은 의료수가를 인정해 주는 민간의료보험회사와 선택적으로 계약함으로써 국민건강보험의 수가통제를 받지 않을 수 있다.

그러나 요양기관계약제가 시행되기 위해서는 국민건강보험과 요양기관계약을 맺지 않은 의료기관들에게 대체형 민간의료보험과의 계약을 허용해야 하는 등 현행 국민건강보험을 중심으로 한 보건의료체계에 큰 변화가 불가피하다. 따라서 요양기관당연지정제도의 완화는 민간의료보험시장이 활성화되는 과정에서 충분한 검토와 논의를 거쳐 점진적으로 추진될 필요가 있다.

(3) 진료비지불제도

1) 지불보상제도의 개선: 장기과제

① 현황 - 행위별수가제

보건의료체계에 있어 재원조달제도와 함께 또 하나의 근간을 이루는 제도가 진료비지불제도이다. 진료비지불제도는 특히 의료공급자의 경제적 유인에 큰 영향을 미침으로써 전체 진료비 지출규모와 의료산업의 전반적인 효율성을 결정하는 가장 중요한 요인이 된다. 현재 우리나라의 진료비지불제도는 의료인의 개별 의료행위와 투입요소에 대해 가격을 보상해 주는 행위별수가제(fee-for-service system)이다.

행위별수가제는 제공되는 개별 의료행위와 투입요소를 보상해 주기 때문에 기본적으로 치료에 필요한 수준보다 더 많은 양의 의료서비스를 제공하고자 하는 경제적 유인이 의료공급자에게 주어진다. 이는 문제점이 있다. 의료서비스와

같이 소비자 무지(consumer ignorance)의 문제가 발생하는 경우 공급자는 공급자의 기능 외에도 소비자의 대리인(agent)으로서 의료소비결정을 대신하는 역할도 맡게 된다. 그러나 의료행위를 증대하여 소비자의 소비를 늘릴수록 공급자의 이익도 늘어나는 행위별수가제하에서는 의료소비자의 건강에 부정적 효과가 크지 않은 범위 내에서 최적 소비 수준을 초과하여 의료서비스가 공급되는 경우가 발생할 수 있다. 특히 의료소비자가 보험을 통해 의료서비스를 이용하게 되면 전체 의료비용 중 일부(본인부담 부분)만 부담하게 되어 의료소비자 역시 가격에 충분히 민감하게 반응하지 않게 된다. 이와 같이 행위별수가제하에서는 공급자와 소비자 모두 최적 수준보다 과도한 의료서비스를 선호할 가능성이 있고 이는 의료비 상승에 따른 보험재정 악화의 한 요인으로 작용한다. 따라서 건강보험공단은 의료인에 의한 과잉진료의 가능성을 염두에 두어 엄격한 청구 심사를 통해 과잉진료에 따른 의료비 상승을 억제하고자 노력하게 된다. 그러나 이러한 과정에서 의료행위의 자율성 침해 및 과도한 삭감에 의한 병원 재정 악화 등의 부작용이 발생하기도 한다.

또한 일부 의료서비스에 대해 건강보험의 수가 규제가 되지 않고 있는 현 상황에서는 수가 규제의 영향을 회피하기 위해 급여의 대상이 아닌 비급여 의료서비스를 더 많이 제공하는 형태로 의료서비스 간 비효율적 대체가 발생할 수 있다. 일본, 미국과 함께 우리나라의 1인당 고가의료장비(예: MRI) 수가 가장 높은 것도 고가의 의료장비가 소비자에게 높은 품질의 의료서비스로 인식된다는 점, 고급의료인력 확보에 용이하다는 점 외에도 고가의료장비를 이용한 의료서비스들이 최근까지 급여항목에 포함되지 않았다는 점과 관련이 있다. 결과적으로 최적의 치료효과를 위한 의료서비스 대신 현 급여 및 수가 구조하에서 높은 수익을 확보해 주는 의료서비스가 제공됨으로써 의료자원 배분에 왜곡이 발생하여 사회적 후생이 손실되고 있다.

② 개선방향 - 진단명(DRG; Diagnosis Related Group) 기준 포괄수가제의 선별적 도입

현행 행위별수가제도가 가지고 있는 여러 가지 비효율성을 극복하기 위해서는 진단명(DRG; Diagnosis Related Group) 기준 선지불제도 혹은 포괄수가제도를

선별적으로 도입할 필요가 있다.⁴²⁾ 포괄수가제도는 원래 미국의 65세 이상 노인 대상 사회보험인 Medicare 입원환자의 진료비보상을 위해 1983년에 도입된 제도이다. 이 제도는 입원환자의 치료에 소요된 실제 비용과 관계없이 보험자(정부)로부터 보상받을 수 있는 진단명별 진료비가 고정되어 있어 병원으로 하여금 비용절감을 유도할 수 있는 인센티브 규제(incentive regulation)의 대표적인 형태이다. 현행 행위별수가제도하에서는 개별 진료행위 수가가 모두 합해져 해당 진단명별 총진료비가 사후적으로 결정되는 데 반해 포괄수가제도하에서는 해당 진단명별 진료비가 미리 정해져 있어 병원 입장에서는 비용 극소화 유인이 있게 되는 것이다. 따라서 의료소비자의 도덕적 해이 가능성이 높고 의료기관의 수요유발 가능성이 높은 진료과목을 중심으로 이러한 진단명 기준 포괄수가제 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

포괄수가제하에서는 행위별수가제하에서 발생 가능했던 불필요한 과잉진료가 사라지게 되고 청구삭감에 따른 보험자·병원 간 마찰이 줄며 주어진 진료비의 범위 내에서 의사들의 임상적 자율권이 보장된다. 또한 행위별수가제하에서는 각 서비스 건별로 진료비 상환 청구가 이루어지고 이에 대해 개별적으로 심사업무가 이루어지는 데 반해 포괄수가제하에서는 각 진단명별로 진료비 상환이 이루어짐에 따라 심사업무량이 대폭 감소되어 관련 행정업무량이 병원과 보험자 양쪽 모두 크게 줄어들게 된다.

미국의 경우 포괄수가제 도입 이후 병원의 재원기간, 검사, 투약, 기타 서비스 제공량의 감소를 통해 Medicare 프로그램에 대한 정부지출 증가율은 대폭 감소했다. 1975년부터 1980년 사이 Medicare 수혜자 1인당 지출의 연평균 증가율은 6.7%, 1980년부터 1985년 사이에는 7.0%이었으나 1985년부터 1992년 기간 중에는 연평균 증가율이 3.0%에 그쳤다(Hadley, 1994). 또한 의료서비스의 품질관리에 있어서도 일반 기업에서 사용되던 전사적 품질관리(Total Quality Management)와 같은 혁신들이 본격적으로 의료서비스 산업에 도입되는 계기가 되었다.

42) DRG는 모든 입원환자들을 주진단명, 상병명, 수술명, 연령, 성별, 진료결과 등에 따라 수백 개의 질병군으로 분류할 때 하나하나의 질병군에 해당하는 것으로서 진단명 기준 환자군이라고도 번역된다.

그러나 포괄수가제는 개별 진료를 규격화함으로써 의료의 다양성이 저해될 수 있으며 비용최소화 유인으로 인해 제공되는 의료서비스 질의 저하가 초래될 수 있다는 문제점이 있다. 또한 입원환자의 진단명을 결정할 때 실제보다 더 높은 중증도의 진단명으로 분류함으로써 수입을 증가하려는 DRG코드의 조작(이른바 DRG creep)이 발생할 여지도 있다. 따라서 의료의 질 저하나 DRG 코드의 조작 등을 감시하고 규제할 수 있는 기구가 필요하고 이러한 역할은 건강보험심사평가원 등이 담당할 수 있을 것으로 보인다.⁴³⁾

또한 포괄수가제가 의료기술혁신에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 우려도 있는데 비용효과성 기술혁신의 경우 의료기술혁신이 오히려 더욱 촉진될 것으로 보인다. 현행 행위별수가제는 국민건강보험의 신의료기술 급여판정 과정을 통해 신의료기술 인정 여부가 결정되므로 모든 신의료기술이 개별적인 심사를 거쳐야 하는 등록제(positive system)라고 할 수 있다. 이에 반해 포괄수가제의 경우 건강보험 급여가 포괄적으로 결정되는 가운데 의학적, 비용-효과적 기준에 의해 일부 의료서비스가 급여에서 제외되는 네거티브 시스템 방식이라고 할 수 있다. 이러한 방식하에서는 예외적인 경우를 제외하고는 대부분의 신의료기술이 합법적으로 사용될 수 있고 오히려 비용절감 유인에 의해 비용효과성이 뛰어난 의료기술혁신은 더욱 촉진될 것으로 보인다.

다만 진료효과성은 좋으나 비용효과성 측면에서는 그렇지 못한 경우의 의료기술혁신이 문제가 될 수 있다. 따라서 기존 치료법보다 진료효과성이 탁월한 경우 별도의 진단명으로 분류하여 새로운 수가를 적용하는 등 DRG 분류체계의 융통성 있는 운용이 필요할 수 있다. 또한 암질환과 같이 치료방법에 있어서의 혁신이 매우 빠른 분야의 경우에는 지속적으로 진단명을 재분류해야 하는 데 따른 혼란과 행정비용이 클 수 있다.

따라서 진료효과성 위주의 기술혁신이 필요한 분야에 대해서는 포괄수가제를 유보하고, 비용효과성 위주의 기술혁신이 촉진될 필요성이 큰 분야에 대해

43) 의료의 질 관리가 엄격하게 이루어질 경우 이는 병원으로 하여금 보다 효율적으로 의료서비스 품질을 관리하고자 하는 압력으로 작용하게 되고 이것이 전술한 바와 같이 포괄수가제하에서 미국 의료서비스 산업의 품질 관리 노력이 보다 현대화되는 계기가 되었다.

포괄수가제를 우선적으로 선별 적용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 신의료기술 개발 촉진을 위한 차등수가제도 도입: 단기과제

① 현황 - 단일수가체계

현재의 국민건강보험수가는 국민 모두에게 보편적인 의료서비스를 제공한다는 목표 아래 같은 범주에 속한다고 간주되는 의료행위에 대해서는 동일한 의료서비스로 보아 단일한 수가를 책정하는 단일수가체제를 유지하고 있다. 신의료기술 판정의 경우 의학적 안정성·유효성 판정은 식약청이, 급여/비급여 판정은 건강보험당국이 결정하게 되어 있는 의약품의 경우와는 달리 별도의 국가 인증과정 없이 건강보험의 급여/비급여 판정 체계가 안정성·유효성 판정까지 동시에 수행하고 있는 실정이다.

단일수가체계는 보편적인 의료서비스 공급에는 효과적이나 의료서비스의 질적 수준 제고를 위한 공급자 간의 경쟁을 유도하는 데는 매우 비효과적이다. 현재 서비스 질적 개선을 위한 공급자의 노력은 환자 수의 증가에 의해 부분적으로 보상되고 있기는 하다. 그러나 중환자실이나 응급실 등 환자 수의 증가에 의해서 보상받기 어려운 분야의 경우 현재의 단일수가체계 하에서는 서비스의 질적 수준을 제고하고자 하는 유인이 매우 제한적일 수밖에 없다. 또한 현재의 수가체계는 기술의 진보에 따른 가격 상승을 적절히 반영하지 못해 결과적으로 신의료기술 개발 및 공급을 억제하는 결과를 낳고 있다. 내시경, 레이저수술 등 첨단의료기술의 경우 신기술 개발에는 많은 비용이 소요되는데 현재의 수가체계하에서는 새로운 항목으로 인정받지 못하는 경우가 많다. 즉 신의료기술 판정 시 상당수의 신의료기술이 안정성·유효성 판정이 쉽지 않다는 이유로 건강보험당국에 의해 과다하게 ‘반려’ 판정을 받는 경우가 많은 것이다. 이와 같은 경우에는 제공된 신의료기술을 활용한 의료행위 자체가 불법적인 것으로 간주되어 의료행위를 제공한 의료기관이나 의료인이 건강보험공단 또는 환자에게 청구하는 것이 원천적으로 불가능하게 된다. 또한 새로운 항목으로 인정받는 경우에도 건강보험재정 안정화를 위한 수가억제 방침으로 인해 수가 수준이 충분히 높게 책정되기는 어렵다.

이와 같은 과도한 반려 판정과 저수가 책정 경향은 신의료기술의 임상 적용과 이를 위한 신의료기술 개발 유인을 약화함으로써 결과적으로 진료과정에서 활발하게 이루어져야 할 점진적 혁신(incremental innovation)을 감소하게 하는 문제점을 낳고 있다.

② 개선방향 - 첨단 의료서비스에 대한 차별적 수가 적용으로 의료기술 혁신 촉진

현재 정부는 의료서비스의 질이 높고 고용 수준이 높은 의료기관에 대해 차별 보상을 실시하는 가감지급제도(Pay for Performance)를 추진할 예정이다. 그러나 의료서비스의 질적 차이를 인정하여 차등수가를 적용할 경우 비용 상승을 유발하는 의료기술 혁신에 따라 건강보험재정 소요가 증가하게 되므로 국민건강보험재정 안정화를 위해서는 차등수가제도의 본격적인 시행에 많은 제약이 있을 것으로 보인다.

따라서 차등수가 적용의 필요성에도 불구하고 국민건강보험에 의해서는 차등수가 지급이 어려운 경우에는 민간의료보험의 보완적 기능이 더욱 활성화될 필요가 있다. 즉 기존 서비스에 비해 효과 면에서 보다 우수하고 비용이 높은 서비스가 개발되었지만 유사한 의료서비스가 기존의 급여항목으로 이미 제공되고 있어 국민건강보험의 신규 항목으로 인정받기 어려운 경우 이러한 서비스에 대해서는 민간의료보험이 보장할 수 있도록 할 필요가 있다. 현재에는 국민건강보험재정 안정화를 위해 새로운 서비스의 질적 개선이 충분히 크지 않다고 판정하는 경우 비급여항목으로도 인정하지 않음으로써 비용유발형 점진적 혁신(incremental innovation)을 억제하는 경우가 많다. 그러나 피보험자 전체를 대표해 급여/비급여 판정을 하는 건강보험당국과는 달리 일부 소비자의 경우 비록 약간의 비용을 추가 부담하더라도 더 높은 수준의 의료서비스를 소비하기를 원할 수 있고 이들에게는 새로운 혁신적 서비스에 대해 보험이 제공된다면 후생이 증가할 수 있을 것이다. 임상적 개선 효과가 매우 크고 해당 진료의 필수성이 커서 국민건강보험이 보장할 필요가 있지만 그 공급비용이 매우 큰 신의료서비스 경우 국민건강보험이 기본적인 보장을 하고 본인부담분에 대해 민간의료보험이 부분적으로 보장을 하는 방안 역시 검토할 필요가 있다.

이와 같이 비용 상승을 유발하는 의료기술 혁신에 대한 보장이 이루어질 경우 혁신적 의료서비스 시장의 확대를 통해 의료기술 혁신 유인이 증가하고 이에 따라 신의료기술에 연구개발이 촉진되는 장기 효과도 기대할 수 있다. 특히 이러한 비용유발형 혁신을 통해 개발된 고가 의료기술은 추후 비용절감형 혁신에 의해 보다 저렴하게 공급될 수 있으므로 급여항목에 따라서는 장기적으로 국민건강보험의 보험수가를 낮출 수도 있을 것이다.

<참고문헌>

- 보건복지부, 『건강보험 보장성 강화 방안』, 2005a.
- _____, 『공공의료 확충 방안』, 2005b.
- _____, 『장례식장 등 의료법인 부대사업 범위 확대-』, 의료정책팀 보도자료, 2006a.
- _____, 『머니투데이 1면 『청와대 눈가린 복지부- 및 3면 『복지부 “협이했다”, 타부처 “무슨 소리”-』. 제하 기사 해명자료』, 2006b.
- _____, 『정정 의료법 전부개정 법률안』, 2007a.
- _____, 『의료법 입법예고(안) 조정내역』, 2007b.
- 보험개발원, 『국민건강보험 재정악화 민영건강보험 탓이 아니다.』, 2006. 11. 2.
- 윤지희·권순만, 『일간신문의 병원과 관련된 기사 분석』, 『병원경영학회지』, Vol.4, No.2, pp.51-72, 1999.
- 윤희숙, 『공공의료기관 양적확대의 필요성에 관한 실증적 검토』, 『KDI정책포럼』, No.182, 2007a.
- _____, 『보장성 확대정책으로 살펴본 건강보험 관련 의사결정과정의 문제점-』, 『KDI정책포럼』, No.178, 2007b.
- 재정경제부, 『NYP병원, 인천 송도 국제병원을 설립하기로』, 경제자유구역단 보도자료, 2005. 11. 4.
- _____, 『서비스 산업 경쟁력 강화 종합대책 세부내용-』, 2006.
- 전창배, 『싱가포르 의료저축계정(MSA)의 이론과 실제-』, 『건강보험동향』, Vol.17, pp.1-18, 2000.
- 정기택, 『효율적 의료보장체계 구축을 위한 민영건강보험 활성화방안-』, 2006.
- 정상혁, 『공공보건의료의 개념과 공공의료기관 확충 논의의 검토』, 『공공의료 확충 문제점에 관한 공청회 자료집』, 2007. 3. 24.
- 정영호·권순만·서영준·이건직·고숙자, 『WTO 도하개발어젠다에 따른 보건 의료서비스부문의 협상 쟁점 및 경쟁력 강화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2003.

정형선 · 신봉구, 「건강보험급여율의 경시적 변화와 의료보장성의 국가 간 차이」, 『사회보장연구』, Vol.22, No.4, 2006.

정형선, 「의료보장성 및 의료보장 실효급여율에 관한 연구」, 『보건경제와 정책연구』, Vol.10, No.1, 2004.

정형선 · 이해중 · 김정덕, 「영리법인 병의원에 대한 고찰을 통한 국내 의료법 인제도의 재구성 방안」, 『보건행정학회지』, Vol.13, No.3, 2003.

최윤희 · 이재희 · 조윤애, 『의료산업 육성방안』, 산업연구원, 2005.

Department of Justice & Federal Trade Commission, *Improving Health Care: A Dose of Competition*, 2004.

Folland, S., Goodman, A. and Stano, M., *The Economics of Health & Health Care* (4th ed.), Prentice Hall, 2004.

Hadley, “Health Price Regulation: Evidence and Implications for Health Care Reform,” in T. Abbott, III (ed.), *Health Care Policy and Regulation*, Kluwer, 1994.

Kwon, “Achieving Health Insurance for All: Lessons from the Republic of Korea,” *ESS(Extension of Social Security) Paper 1*, ILO, Geneva, 2002.

OECD, *Health Data 2004*, 2005.

Rosenau P. & Linder S., “Two decades of research comparing for-profit and nonprofit health provider performance in the United States,” *Social Science Quarterly*, Vol.84, No.2, 2003.

Shen Y., Eggleston K. et. al., “Hospital ownership and financial performance: A quantitative research review,” NBER working paper No.11662, 2005.

Sloan. F., “Not-for-profit ownership and hospital behavior,” in *Handbook of Health Economics* by A.J.Culyer and J.P.Newhouse, 2000.