

토 론 회

박근혜 정부 4대개혁 평가와 향후 과제

| 일 시 | 2016년 2월 24일(수) 오후 2시30분

| 장 소 | 한국프레스센터 목련실(19F)

| 주 최 | 바른사회시민회의

■———— 회 순 ————■

■ 주 제 발 표

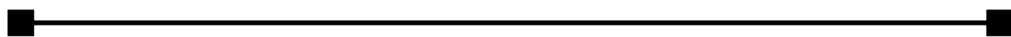
- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)
- 이 상 희 (한국산업기술대 지식융합학부 교수)
- 윤 석 헌 (송실대 금융학부 교수)
- 양 정 호 (성균관대 교육학과 교수)

■ 토 론

- 김 인 영 (한림대 정치행정학과 교수)
- 안 재 욱 (경희대 경제학과 교수)

■ 질의·응답

■ 폐 회



■———— 목 차 ————■

■ 주 제 발 표

「총론 및 공공개혁」

박근혜 정부 중간평가: 총론 및 공공부문개혁

- 경제민주화와 저성장, 구조개혁으로 반전 시도해야-
- 조 동 근 (명지대 경제학과 교수)

「노동개혁」

노동개혁 평가와 향후 과제

- 이 상 희 (한국산업기술대 지식융합학부 교수)

「금융개혁」

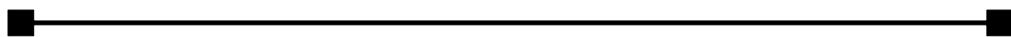
박근혜정부 4대개혁 평가와 향후과제: 금융개혁

- 윤 석 헌 (숭실대 금융학부 교수)

「교육개혁」

- 양 정 호 (성균관대 교육학과 교수)

■ 토 론



<정책토론회> 박근혜정부 4대개혁 평가와 향후과제

주제발표

박근혜 정부 중간평가: 총론 및 공공부문개혁
-경제민주화와 저성장, 구조개혁으로 반전 시도해야-

조 동 근
명지대 경제학과 교수

1. “성장, 재산권, 법치” 우파적 핵심가치 빠진 취임사

오는 25일은 박근혜 대통령이 취임한지 3년 되는 날이다. 이 글의 목적은 임기 4년 차를 맞이하는 박근혜대통령의 국정 수행에 대해 중간평가를 하는 데 있다. 이 글은 박근혜 대통령의 취임사로부터 출발한다. 취임사는 대통령의 임기 시작을 국민에게 알리는 통과 의례적 인사가 아니다. 취임사에는 대통령의 국정운영에 대한 국정철학과 국민에 대한 정책약속이 청사진으로 그려져 있다. 취임사에 대한 복기(復棋) 이상의 중간평가 소재는 없다.

박근혜 대통령은 취임사에서 “행복을 21번, 희망을 10번, 신뢰를 8번, 창조경제를 8번, 경제민주화를 2번” 언급했다.¹⁾ 그 외 ‘공동’은 3번²⁾, ‘공정’은 3번³⁾, ‘복지’는 2번⁴⁾, ‘인재’는 4번 언급됐다. 하지만 “성장, 번영, 법치, 재산권”은 놀랍게도 한 번도 언급되지 않았다. 언급되지 않은 이들 어휘는 ‘자유주의’와 ‘시장경제’의 기본 골간을 이루는 핵심개념이다. 박근혜 대통령은 자유주의와 시장경제에 대해 깊이 천착하지 않은 것으로 보여 진다.

박근혜 대통령은 취임사에서 “국가 발전과 국민 행복이 선(善)순환하는 새로운 시대를 만들겠다”고 약속했다. 국민행복은 박 대통령이 후보시절부터 줄곧 내세운 정치구호였다. 하지만 행복은 시간과 장소에 따라 달라지는 지극히 추상적인 개념이며 주관적인 가치다. 사람마다 가치관과 인생관이 다른 만큼 행복은 일률적으로 규정할 수

1) ‘신뢰’는 8번 언급됐지만 반복 언급된 ‘남북 신뢰프로세스’를 제외하면 2번이다. ‘신뢰의 자본’과 ‘역내국가들 간의 신뢰구축’이 그것이다.

2) ‘공동’은 3번 언급됐다. ‘공동발전’, ‘공동의 이익’, ‘공동과 공유의 삶’ 등 3회다.

3) ‘공정’은 3번 언급됐다. ‘공정한 시장질서’, ‘불공정행위 근절’, ‘공정한 법’ 등 3회다.

4) ‘복지’는 2번 언급됐다. ‘맞춤형의 복지패러다임’, ‘문화가 있는 복지’ 등 2회다.

없다. 국정 비전으로서의 국민행복이 구체적인 정책으로 전환되는 것에 대해 적지 않은 의문이 제기되는 것도 이런 이유에서다.

행복이 주관적인 가치이기는 하지만 모든 국민이 행복해지는 교집합은 분명 찾을 수 있다. 어떤 경제적 혹은 도덕적 선호체계에서도 그 첫째 조건은 경제의 ‘충분한 성장’이다. 경제성장은 국민에게 일자리를 제공하고 소득을 높이며 그들이 속한 가정에 안정감을 가져다준다. 경제성장은 국민 행복의 원천이며 국가경영의 기본목표이며 어찌 보면 유일하게 ‘측정 가능한’ 관리지표이기도 하다.

경제성장은 ‘정치 구호’로 이룩되지는 않는다. 경제성장은 경제주체의 경제활동의 총화가 커질 때 비로소 포착된다. “법치, 재산권” 같은 우파적이고 시장친화적인 가치가 충분히 존중될 때 경제는 성장하게 된다. 경제는 ‘심리와 흐름 그리고 유인’으로 압축된다. 이는 결국 경제주체의 ‘경제하려는 의지’(the will to economize)를 어떻게 ‘제도적’으로 잘 뒷받침해주느냐의 문제로 귀결된다. 하지만 취임사에는 성장을 가능하게 하는 ‘수레’(vehicle)가 없다. 박근혜 대통령은 경제부흥(경제성장)을 위해 ‘창조경제와 경제민주화’를 추진해 나가겠다고 천명했다. 그리고 ‘새 정부의 미래창조과학부’는 이와 같은 새로운 패러다임⁵⁾에 맞춰 창조경제를 선도적으로 이끌어 나갈 것이라고 했다. 그리고 “창조경제가 꽃을 피우려면 경제민주화가 이루어져야”한다고 했다.

그러나 경제민주화를 통해 경제부흥을 추진하겠다는 것은 논리적으로 정합적이지 않다. 또한 미래창조과학부라는 행정부서를 통해 ‘창조경제’를 선도하겠다는 주장도 과거 회귀적이다. 끝으로 창조경제가 꽃을 피우려면 경제민주화가 이루어져야 한다는 언명은 참으로 비논리적이다. 박근혜 대통령은 우파 진영의 대통령이다. ‘진영’이라는 용어를 사용하지 않는다면 그녀는 보수 가치를 견지하는 대통령이다. 그럼에도 취임사에는 자유주의와 시장경제에 대한 철학과 신념 그리고 우파적 가치에 충실한 성장을 가능하게 하는 전략적 사고가 결여되어 있다. 출범 당시 경제적 측면에서 국정은 그만큼 표류할 개연성이 높았다.

5) 취임사에서 인용하면 다음과 같다. “창조경제는 과학기술과 산업이 융합하고, 문화와 산업이 융합하고, 산업 간의 벽을 허문 경계선에 창조의 꽃을 피우는 것입니다. 기존의 시장을 단순히 확대하는 방식에서 벗어나 융합의 터전 위에 새로운 시장, 새로운 일자리를 만드는 것입니다”

2. 예견된 저성장, 3년 평균성장률 2.93%

1) 저성장의 근저요인

경제가 성장하면 일반적으로 성장률은 낮아진다. 분모가 커지기 때문이다. 문제는 그 속도이다. 【표 1】은 역대 정부별 실질경제성장률 및 실질투자증가율 추이를 표시한 것이다. 김영삼 정부의 평균 경제성장률 7.82%는 이명박 정부 들어 3.20%로 낮아졌다. 불과 15년 만의 일이다. 최근 10년간('06~'15) 경제성장률은 3.55%로 김영삼 정부 대비 반(半)토막이 났다. '경제민주화' 담론이 정치권을 강타한 2011~2013년으로 기간을 좁혀보면 성장률은 3.0%로 급전직하였다. 박근혜정부 들어 성장률은 더 떨어졌다. 3년간(2013~2015) 경제성장률 평균은 2.93%로, '3.0%'이하로 떨어졌다.

【표 1】 역대 정부별 실질경제성장률 및 실질투자증가율 추이 (단위: %)

년도	정부구분	국내총생산	총고정자본형성	건설투자	설비투자
1993~1997	김영삼 정부	7.82	8.48	7.48	9.20
1998~2002	김대중 정부	5.32	1.82	-0.76	5.40
2003~2007	노무현 정부	4.48	3.66	2.48	5.10
2008~2012	이명박 정부	3.20	1.04	-2.04	3.78
2013~2015	박근혜 정부	2.93	3.40	3.50	3.40
2006~2015	최근 10년간	3.55	2.40	0.25	4.72
2011~2013	경제민주화 기간	3.00	1.50	-0.20	1.10

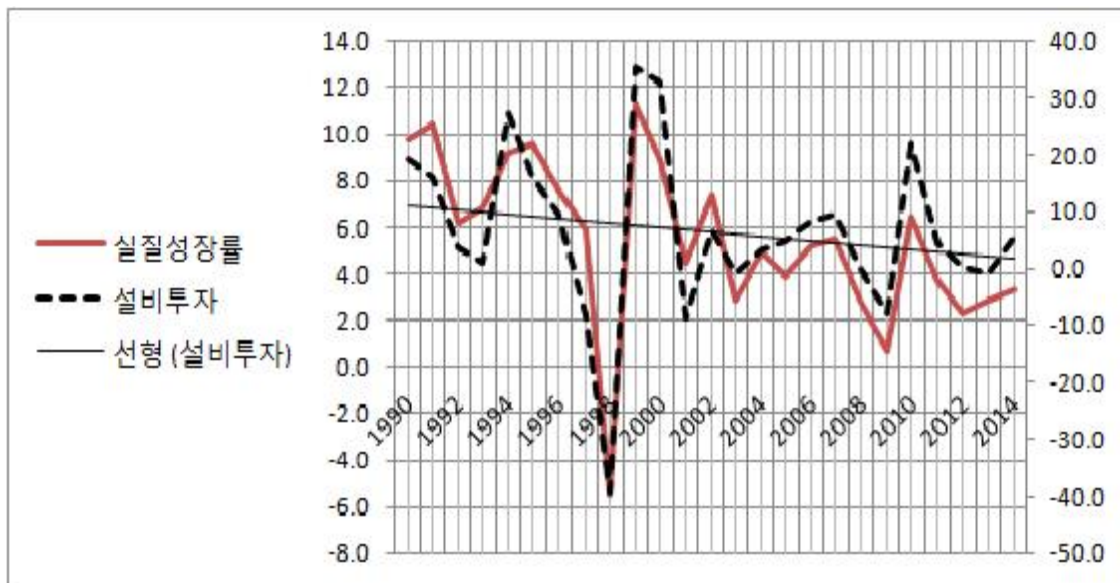
자료: 한국은행 DB

박근혜정부 들어 평균성장률이 3.0% 이하로 내려갔다는 사실은 충격적이지 않을 수 없다. 근래의 저(低)성장은 대외경제 환경이 우호적이지 않거나 또는 경기 순환적으로 잠시 저성장국면에 빠진 것이 아니라, 정책 실기(失機) 내지 정책인식이 잘못됐기 때문에 빚어진 '구조적 저성장'이라는 데에 문제가 있다. 국민행복론의 추상에 탐닉되고 '창조경제와 경제민주화'의 도식적 사고에 젖은 것도 저성장의 한 원인이 될 수 있다.

시계열적으로 저성장을 가져온 요인은 투자 증가율 감소이다. 최근 10년간 투자(총고정자본형성) 증가율은 2.40%에 지나지 않는다. 투자증가율을 설비투자와 건설투자로 나누어보면, 각각 4.72%, 0.25%이다. 경제민주화 기간으로 좁혀보면 상황은 더욱

심각하다. 설비투자 증가율은 불과 1.1%에 지나지 않는다. 건설투자는 마이너스 0.2%이다. 【그림 1】에서 보듯이 경제성장률은 설비투자와 정확하게 동행하고 있다. 따라서 “경제민주화와 창조경제로 경제부흥을 꾀하겠다”는 주장이 설득력을 가지려면 이들 조치로 설비투자가 증가해야 한다. 하지만 설비투자 증가는 쉽게 이루어지지 않는다. 무엇보다 규제완화 등을 통해 투자하기 좋은 제도적 환경을 만들어주고 ‘기업가 정신’이 살아나야 한다. 하지만 현실은 어느 것 하나 녹록치 않았다.

【그림 1】 설비투자증가율과 실질성장률 추이



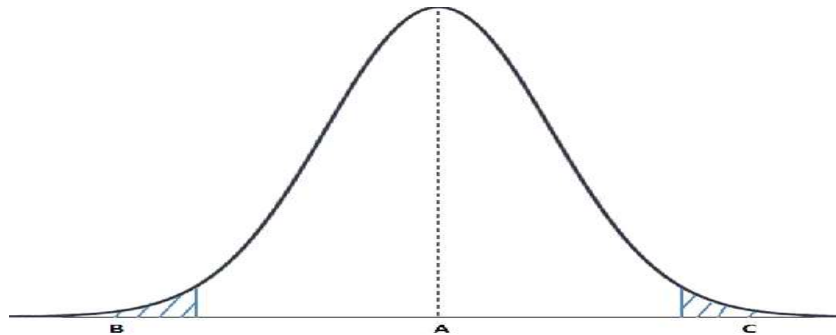
주: 실질성장률은 좌측에 표시

2) ‘불평등 대 빈곤’: 정책초점 상실

불평등과 빈곤은 사회적 안정을 위해 마땅히 완화돼야 한다. 그러려면 이들 문제를 냉철하게 성찰해야 한다. 상식논리로 돌아갈 필요가 있다. 【그림 2】는 소득분포를 나타낸 것이다. 정책적 관심은 어디에 두어져야 하는가? A(평균 소득) 또는 B(빈곤층)에 정책 관심이 두어지는 것이 맞다. 하지만 최근 불평등에 대한 사회적 관심이 증폭되면서⁶⁾ 일반대중은 물론 정책입안자의 관심도 C(부유층)에 쏠리고 있다.

6) 피케티의 열풍도 그러한 점에서 일조했다.

【그림 2】 소득분포



왜 ‘C’가 문제인가? C로 B가 고통 받아서인가 아니면 C 때문에 B의 빈곤탈출이 여의치 못해서인가? GDP는 생산개념으로 새로이 더해지는 ‘부가가치’의 합이기 때문에 고정된 그 무엇을 나누는 것이 아니다. 다른 계층의 희생 없이 전체 계층의 절대적 가용소득의 크기가 증가할 수 있다. 경제가 성장해 파이가 커지면 ‘정합게임’(positive-sum game)이 가능하다. 하지만 점유율에 초점을 두면 ‘제로섬 게임’(zero-sum game)이 된다. 누구의 점유율이 줄어야 다른 누군가의 점유율이 증가하기 때문이다.

C로 인해 B가 만들어지는 것이 아니다. 그렇다면 앞집의 김서방이 성공하면 뒷집의 박서방은 반드시 실패해야 한다.⁷⁾ C와 B가 ‘독립’이라면, 정책적으로 관심을 가져야 할 부분은 ‘빈곤층’ B여야 한다. 또한 구성원의 ‘소득분포 구조’ 자체가 정책목표가 될 수 없다. 소득분포 구조가 정책목표가 되려면 ‘적정 불평등’을 사전에 정의할 수 있어야 한다. 분배 문제의 본질은 ‘불평등이 아닌 불공정’이며, 불공정을 시정하려면 제도적 접근이 필요하다.

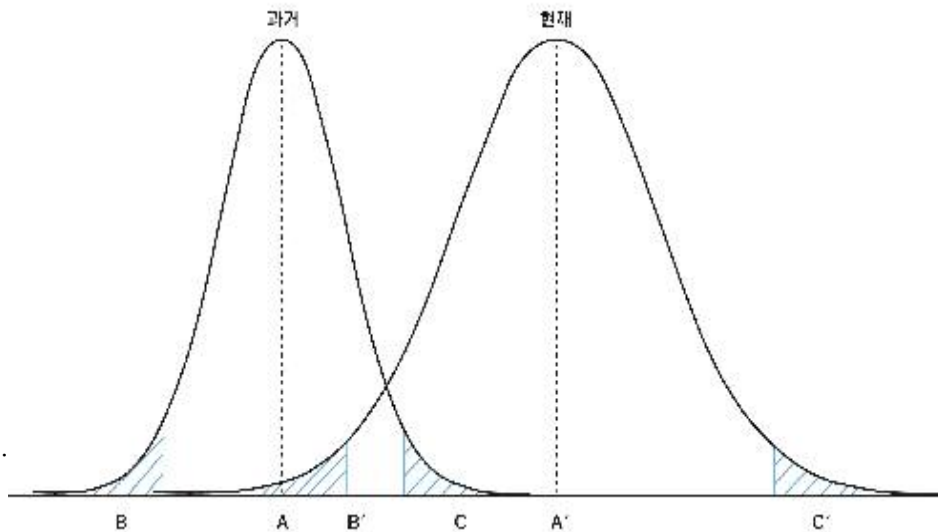
좌파 경제학자들은 지나친 소득집중은 ‘금권정치’(plutocracy)를 낳을 수 있다고 경고한다. 지대추구(地代追求)가 부를 축적하기 위해 정치를 이용하는 것이라면, 금권정치는 축적된 부를 이용해 정치를 좌지우지하는 것이다. 타인의 삶에 직접적 영향을 준다는 면에서 해악이 더 크다. 하지만 경계는 여기까지다. C가 금권정치를 낳는 충분조건일 수는 없다. 그 같은 편견에 충실하면 체격이 큰 사람은 폭력을 휘두르게 돼 있다. 그렇게 믿는다면 그만한 억측도 없다. 좌파의 주술(呪術)일 뿐이다. 우리 현실

7) 그 같은 논리라면 김서방이 건강해서 다른 누군가가 아픈 것이 된다.

은 금권정치 보다 포퓰리즘정치를 더 우려해야 한다. 포퓰리즘 정치 하에서는 “대중이 반길만한, 그래서 보다 더 큰 지지를 이끌어낼 수 있는 것”이 ‘사회적 의제’가 될 소지가 크다. 그렇다면 ‘B를 포함한 C이외의 사람들이’ 연대해 충분히 C를 옥조일 수 있다. 아니면 B가 정치인에게 C를 규제해 줄 것을 요청할 수 있다. 골목상권보호도 본질적으로는 같은 논리이다.

【그림 3】과 같이 경제가 성장해 평균소득이 A에서 A'으로 이동하면, 과거의 빈곤층은 ‘절대적 기준’에서 빈곤에서 벗어난다. 빈곤을 절대적으로 접근하면 빈곤은 떨칠 수 있다. 하지만 상대적으로 빈곤을 정의하면 ‘상대적 빈곤’은 영원히 떨칠 수 없다. 결코 떨칠 수 없는 문제라면, 이는 인간의 숙명이다. 그렇다면 ‘문제’ 자체가 잘못 정의된 것이다. 삶의 질과 후생을 상대적으로 평가하면 공존은 불가능하다. 남보다 상대적으로 앞서야 하기 때문이다.

【그림 3】 경제성장에 따른 소득분포 곡선의 이동



빈곤과 불평등 중에 무엇이 더 해로운가? 우리는 불평등 보다 절대적 빈곤에 더 정책적 관심을 기울여야 한다. 빈곤의 문제를 해결하다보면 결과적으로 불평등이 줄어든다. 하지만 역으로 불평등을 문제 삼는다고 빈곤의 문제가 해결되는 것은 아니다. 박근혜 정부 3년 평균성장률이 3.0%가 안 된다는 것은, A에서 A'으로 이동속도가 너무 느리다는 것을 의미한다. 1인당 소득이 3만 달러에 미치지 못하는 경제가 3.0% 이하의 속도로 성장한다는 것은 그 자체가 문제가 아닐 수 없다. 성장판(成長版)이 닫힐 만큼 충분히 성장한 경제가 아니기 때문이다.

3) ‘근원적 오류’로서의 경제민주화

‘저성장의 구조화’라는 악순환의 연결고리를 끊지 못한 연원은 분명하다. 박근혜 정부는 출범하고서 1년 이상 경제민주화에 취해 있었다. 인기영합에 따른 ‘경제의 정치화’, 즉 경제민주화가 근원적 오류(mother fallacy)였다. 대중과 정치인은 ‘광범위한 이익’ 대신 ‘집중된 손실’에 이끌린다. 아주 공평한 사람들조차 공급증가와 새로운 발견으로 인해 광범위하게 퍼진 이익보다 집중된 손실을 더 잘 본다. 집중된 손실은 이해관계자의 ‘조직화’를 가져와 각종 ‘구제 법안’으로 구체화된다. 정치인들은 표를 얻기 위해 거간꾼의 역할을 수행한다.

【표 2】는 월마트 출점의 효과를 분석한 것이다. 월마트 출점은 저소득층에게 가장 큰 혜택을 가져다주었다. 2004년 기준으로 하위 20% 소득계층의 소비 절약액(감소분)은 553달러로 세전소득(\$9,168)의 6%에 해당한다. 최상위 20% 소득계층의 절약액은 2,595달러로 세전소득(\$132,158) 대비 2.0%이다. 모든 소비자를 감안하면 절약액은 1,345달러로 세전소득(\$54,453) 대비 2.5%이다. 월마트는 저소득계층에게 상대적으로 큰 혜택을 가져다주었다. 대형 유통마트 출점으로 소비자는 싼 가격에 좋은 품질의 소비재를 소비할 수 있기 때문에 소비자 후생증진은 그만큼 개선된다. 대형 마트를 보는 한국과 미국의 눈은 ‘극과 극’이다. 미국은 ‘소비자후생 증진’에 우리는 골목상권 ‘피해’에 방점을 찍었다. 한국에서 누군가 【표 2】와 같은 연구를 수행했다면 그는 ‘공공의 적’으로 간주됐을 것이다.

【표 2】 월마트 입점으로 인한 지출감소효과 추정

	전체 소비자	5분위 중 최하위20%	5분위 중 차상위20%	5분위 중 3분위20%	5분위 중 4분위20%	5분위 중 최상위20%
세전소득(\$)	54,453	9,168	24,102	41,613	65,100	132,158
소비지출(\$)	43,395	17,837	27,410	36,980	50,974	83,710
월마트절약액(\$)	1,345	553	850	1,146	1,580	2,595
소득대비 월마트 절약액(%)	2.5	6.0	3.5	2.8	2.4	2.0

출처: (Global Insight, The Economic impact of Walmart, 2005)

어떤 사람에게 해를 끼치지 않는 기술발전이 없듯이 대중기호나 공중도덕의 변화 역시 그것이 좋은 의미의 변화라 하더라도 반드시 어떤 사람에게는 불이익을 초래하게 된다. 누구에게는 ‘순풍’이고 다른 누구에게는 ‘역풍’이 될 수밖에 없는 것이 세상 이

치이다. 모든 산업이 동시에 확장될 수는 없다. 새로운 산업이 충분히 성장하기 위해서는 오래된 사업들이 축소되거나 소멸되는 것을 허용해야 한다. 타이피스트와 워드 프로세서의 관계가 이를 보여주고 있다. 최근 고속도로의 하이패스 차선은 검표원을 해고 시킨다.

그러면 ‘대형마트의 영업규제’는 왜 일어나는 가? <그림-1>로 돌아가 보자. “C(대형마트)로 인해 B(영세상인)가 피해를 본다”고 생각을 했기 때문이다. 풍선의 한쪽을 누르면 다른 쪽이 부풀다. 대형마트 영업규제도 이 같은 풍선효과를 염두에 두었을 것이다. 대형마트를 누르면 소비자가 재래시장을 선택할 것으로 기대했을 것이다. 하지만 소비자는 정부가 의도한 대로 지갑을 열지 않는다. 대형 마트와 골목상권은 별개이기에, 대형마트가 골목상권을 죽인 것이 아니다. 골목상권 문제의 본질은 ‘밀집과 과밀’이다. 골목상권은 오히려 ‘출구전략’이 필요하다. 골목상권을 보호해주겠다는 것은 ‘300명 정원의 배에 500명을 태우겠다는 것’이나 마찬가지다.

4) 재량적 처분에 의한 시장개입

대형마트 규제는 ‘경제민주화의 상징적 조치’이다. 대형마트 영업규제 그 자체가 경제에 큰 충격을 가져다준 것은 아니다. 그렇게 여겼다면 이는 과장이다. 하지만 상징성은 그 자체만으로도 의미심장하다. 지난해 11월 18일 대법원 전원합의체는 대형마트의 영업시간을 제한하고 의무 휴일을 지정한 지방자치단체의 처분이 적법하다며 원심을 깨고 사건을 서울고법으로 돌려보냈다. 대법원 판결 요지는 “건전한 유통질서 확립 등 영업규제 처분으로 달성될 수 있는 공익”은 보호할 가치가 있다는 것이다. 하지만 누구도 ‘공익이 무엇인지’ 모른다. 사람들은 서로 경합하는 이익을 추구한다. 그들은 규제당국 보다 자신들의 이익에 정통하며 그 이익에 근거해 행동한다. 따라서 비(非)인격적 시장 말고 그 누구도 경합하는 이익의 균형을 잡아 줄 수는 없다.

결국 공익은 ‘건전한 유통질서 확립’식으로 밖에 정의될 수 없다. 규제가 정당화되려면 누군가 법을 위배해 유통질서를 어지럽혔음을 보여야 한다. 하지만 대형마트가 위법을 저질렀다는 정황적 증거는 없다. 그렇다면 재량적 처분으로, 즉 “누군가를 유리하게 하고 다른 누군가를 불리하게 함으로써” 건전한 유통질서를 확립하겠다는 것이다. 이는 논리적으로 자가당착이고 어불성설이다. ‘공공성’은 그동안 정치권의 재량적 시장개입을 합리화시키는 방패로 기능해 왔다. 공공성의 개념이 남용되면 그만큼 정치인의 지대추구행위의 여지는 커지게 된다.

3. 표류해 온 구조개혁

“서산에 해는 지는데 아낙네의 갈 길은 멀다. 머리에는 천근만근 보따리가 올려져 있고 등에는 어린 자식이 업혀져 있다. 그런 아낙네의 손을 잡고 걷는 녀석은 힘들다고 칭얼댄다.” 한국경제의 위기 상황을 은유한 것이다. 그 동안의 먹거리는 점차 소진되고 있는데 새로운 먹거리는 오리무중이다. 가계부채는 경기회복을 짓누르고 임계점에 도달한 청년실업은 세대갈등 조짐마저 보이고 있다. 구조조정이 지연되면서 자체 생존능력을 상실한 채 정부와 금융권의 지원에 의존하는 좀비기업은 경제 활력을 잠식하고 있다.

【표 3】 제조업 기업경영분석 지표

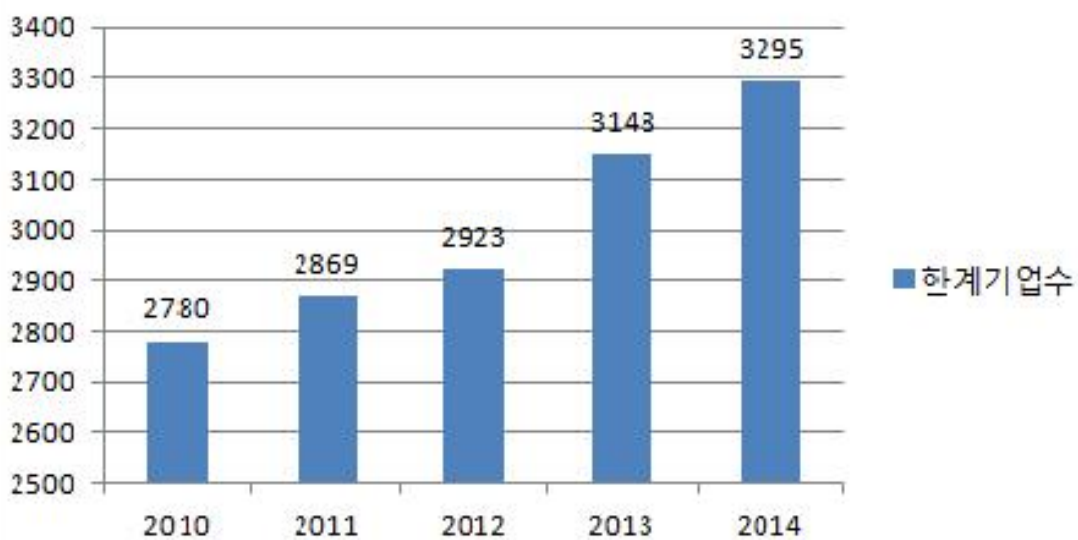
	매출액 영업이익률	이자보상 비율	금융비용 부담률	인건비대 매출액	매출액 증가율	유형자산 증가율
2009	5.83	404.05	1.44	8.84		
2010	6.72	558.04	1.20	8.53	18.49	11.22
2011	5.57	486.02	1.15	8.19	13.55	9.80
2012	5.13	455.35	1.13	8.45	4.21	6.39
2013	5.25	513.57	1.02	9.05	0.51	4.75
2014	4.21	412.21	1.02	9.91	-1.59	3.24

자료: 기업경영분석(제조업, 전수조사)

【표 3】은 한은 기업경영분석에 기초해 2009년 이후 우리나라 제조업의 주요 경영성과 지표를 표시한 것이다. 2015년 자료는 아직 가용하지 않다. 【표 3】에서 보듯 박근혜정부 들어 제조업의 경영성과가 나아지지 않았다. 구조개혁을 하지 않았기 때문이다. 매출액 영업이익률은 최근 들어 급감하고 있다. 저금리로 금융비용부담률은 낮아지고 있지만 이자보상비율은 빠른 속도로 악화되고 있다. 그만큼 기업의 수익성이 하락했다는 방증이다. 최근의 제조업 저투자를 반영해 유형자산증가율도 크게 낮아지고 있다. 근래 가장 높은 경제성장률을 실현한 2010년의 유형자산증가율이 11.2%를 기록한 것을 감안하면 2014년에는 3.2%로 1/3 토막으로 격감했다. 2014년 제조업의 매출액 증가율은 ‘마이너스 1.59%’이다. 이는 1961년 관련 통계 집계 이후 초유의 현상이다. 금융비용 부담률은 감소하였지만 매출액 대비 인건비 비율은 증가했다. 2014년에 매출액 증가율이 마이너스를 기록함에도 불구하고, 매출액 대비 인건비 비율은 9.9%를 기록하고 있다. 그만큼 한국경제가 ‘고비용구조’로 가고 있다는 방증이다.

2014년 평균 이자보상비율은 400%이지만 한계기업으로 내려가면 이자보상비율을 크게 낮아지고 있다. 한국은행이 지난해 6.30일 내놓은 「금융안정보고서」에 의하면 2014년말 2만1700여개 외부감사 대상 기업 중 3년 연속 영업이익이 이자 비용에 못 미치는(이자보상비율이 '1' 이하) 기업이 3295개로 밝혀졌다.([그림 4] 참조) 이는 총 외감기업의 15.2%로, 2009년말 12.8%(2698개)에 비해 크게 증가한 것이다. 이 같은 상황에서 금리가 조금만 오르면 기업의 부실은 더 깊어지게 된다.

【그림 4】 한계기업수 추이



한계기업: 이자보상비율이 3년 이상 100% 이하인 기업

자료: 한국은행 금융안정보고서(2015.6)

부실징후는 중소기업의 정기신용위험 평가결과를 통해서도 확인된다. 지난해 11월 금융감독원 발표에 따르면 2015년 정기 중소기업 신용위험평가에서 C등급과 D등급의 부실징후기업으로 분류돼 구조조정 수술대에 오른 기업은 각각 70곳과 105곳으로 모두 175곳이다. 2013년 112곳, 2014년 125곳에 이어 증가세가 이어진 가운데 올해는 175곳으로 증가폭이 두드러졌다. 특히 최저등급인 D등급이 2014년(71곳)보다 34곳이나 늘어난 점도 주목할 대목이다. C등급과 D등급은 경영정상화 가능성이 각각 '있다'와 '없다'로 판단된 곳이다.

구조개혁의 표류로 경쟁력을 갖지 못한 좀비 기업이 늘어났다. 좀비기업은 생산성이 낮아 다른 기업과 경쟁에서 살아남을 수 없는 죽은 기업이지만, 금융 및 정책지원을 받아 연명하는 기업을 의미한다. 'too big to fail'로 대변되는 '대마불사'가 재벌

의 생존논리였다면, 좀비기업은 ‘too many to fail’을 자기방어 수단으로 삼고 있다. 고용유지의 관성에 이끌려 좀비기업을 끝까지 끌고 갈수는 없다. 좀비기업들이 움켜지고 있는 자원을 방출하지 않으면 경제의 신진대사는 원활할 수 없다.

새로운 성장 동력이 모색되고 신산업이 만들어지면 자연스럽게 구조조정이 이루어질 수 있다. 하지만 이는 인과관계 도치이거나 희망 섞인 가정법에 지나지 않는다. ‘신산업이 만들어진다’는 가정은 내가 새라면 너에게 날아갈 텐 데와 다를 바 없다. 구조조정이 이루어져야 비로소 새로운 성장 동력을 발견할 수 있다. 힘겹고 지나한 구조개혁에 박차를 가해야 한다. 그러지 않고서는 반전(反轉)을 기할 수 없다.

4. 임기 3년차에 발표된 경제혁신 3개년 계획

박근혜 정부는 임기 3년차에 ‘경제혁신 3개년계획’을 발표했다. 왜 굳이 3개년계획인가? 임기 말까지 가용시간이 3년 남았기 때문이다. 만약 4년이 남았다면 혁신 4개년계획이 되었을 것이다. 혁신은 반드시 필요하지만 ‘경제혁신 3개년계획’은 과거 개발년대를 떠올리게 한다. 그만큼 구시대적 발상이다.

임기 3년차가 ‘경제혁신’을 꾀하기에 또는 시도하기에 좋은 시점인가? 아니다. 박근혜 정부는 임기 3년차에 들어오면서 겨우 ‘경제민주화와 국민행복’에서 벗어났기 때문에, 임기 3년차에 겨우 혁신을 의제로 삼을 수 있었던 것이다. 만시지탄이지만 그래도 ‘경제혁신 2개년계획’보단 낫다.

하지만 경제혁신 3개년계획은 참신성과는 거리가 멀다. 경제혁신 3개년계획은 ‘4대 부문 개혁’으로 압축된다. “공공, 노동, 금융, 교육개혁”이 그것이다. 하지만 이런 식으로 개혁을 접근해서는 실효적이지 못하다. 기능적 분업은 본질을 놓칠 수 있다. 그리고 전선(戰線)을 지나치게 넓히는 것도 현명한 정책접근이 아니다. 국가는 공공부터 금융, 노동, 교육에 이르기까지 현실을 개조할 만큼 전지(全知)하지도 전능(全能)하지도 않다. 한 부문의 개혁에 공을 들이고, 성공한 개혁이 다른 개혁을 이끌도록 해야 한다. 다시 말해 개혁이 또 다른 개혁을 자생적으로 가져오게끔 해야 한다. 개혁의 ‘모서리 돌’(corner stone)을 찾는 것이 중요하다.

발상의 전환이 필요하다. 특정부문을 개혁할 것이 아니라 개혁이 쉽게 이루어질 수 있도록 “개혁의 인프라를 구축하는 것”이 중요하다. “자유주의에 기초하고 시장에 의해 추동되는” 인프라 개혁이 필요한 것이다. 구체적으로 “노동시장을 유연하게 하고 정부의 지나친 시장개입을 제어하고 정부부문의 팽창을 막으면” 그것으로 족하다. 노동시장이 유연해지고 정부의 개입이 제어되어 민간의 창의가 살려진다면 금융개혁은 시장에 의해 추동될 수 있다. 교육개혁도 마찬가지다. 개혁 메뉴가 많아질수록 개혁피로가 쌓이게 된다.

박근혜정부가 가장 ‘공감’을 불러일으킨 개혁메뉴는 ‘노동개혁’이다. 노동시장의 경직성은 한국경제의 질곡(桎梏)이기 때문이다. 노동시장의 경직성을 풀지 못하면 한국경제는 한 치도 앞으로 나갈 수 없는 상황이다. 노동개혁은 출발은 좋았지만, 들인 공에 비하면 결과는 빈손이다. 결정적 패착은 ‘노사정위원회’에 의지해 노동문제를 풀려한 것이다.

5. 지록위마(指鹿爲馬) 연상케 하는 노사정 대타협

박근혜 대통령은 2015. 9. 13에 이루어진 ‘경제사회발전 노사정위원회’ 노사정 대타협을 크게 치하였다. 하지만 노사정 대타협은 사자성어 ‘지록위마’(指鹿爲馬)를 연상시킨다.⁸⁾ 노사정 합의는 소위 ‘agree to disagree’로 집약된다. “의견이 일치하지 않는다는 것에 동의한다”는 것으로 결코 ‘가시적 성과’를 거둔 것은 아니다. 핵심 쟁점인 ‘일반해고와 취업규칙 변경 요건 완화’에 대해서, 노사 간 충분한 협의를 거쳐 추진하기로 합의함으로써 결론을 내지 못했다. 임금피크제 역시 정부가 노사와 충분한 협의를 거친다는 내용을 담았을 뿐이다.

노동시장 개혁에 성공한 나라들의 공통점은 ‘이해관계자들로 하여금 손을 떼게’ 한 것이다. 독일의 ‘하르츠 위원회’는 이해관계자들을 배제하고 15명의 ‘전문가’로만 구성했다. 2002년 2월 22일 위원회가 구성되고 불과 10개월 만에 입법화가 이루어져 2003년 1월 1일 첫 번째 하르츠개혁이 시행되었다. 최근 영국 캐머런의 보수당 정권도 노동개혁을 노사정 타협에 의존하지 않고 ‘경제, 혁신, 노동’을 통합해 경제장관(business secretary)이 책임지고 주도하도록 했다.

8) 일각에서는 노사정 대타협을 평가절하해서는 안 된다는 반론 제기가 있을 수 있다. 하지만 “알곡이 아닌 쭉정이를 알곡으로 국민 앞에서 치부했으니” 지록위마의 비판을 자초했다고 봐야 한다.

우리나라 임금체계는 ‘성과’급이 아닌 ‘연공’급이기 때문에, 정년을 연장하려면 임금체계를 동시에 바꿔야 한다. 정년연장은 임금피크제와 ‘같은 테이블’ 위에 올려 젖어야 한다. 정년연장과 임금피크제는 ‘등가교환’이기 때문에 임금피크제에 따른 ‘불리한 취업규칙 변경’은 정책의 조합을 달리했으면 노사정 아젠더가 되지 않을 수도 있었다.

한국 노동시장에서 시급한 것은 ‘취업규칙 변경’이나 ‘일반해고 요건’의 문제가 아니다. 현행 노동조합 및 노동관계조정법은 파업 시 노조에게 일방적으로 유리하게 돼 있다.⁹⁾ 노동문제의 본질은 ‘조직할 수 있는 10%의 노동자’가 ‘조직할 수 없는 90% 노동자’의 이익을 침탈하고 있다는 ‘불편한 진실’인 것이다. 소득불균형 심화를 말하고 있지만 그 같은 불균형은 노동시장의 2중성에서 비롯된 측면이 강하다. ‘노노의 문제’인 것이다.

6. 공공부문 개혁평가: 공무원연금개혁

본 정책토론회의 목적은 박근혜 정부의 4대부분 개혁에 대한 각론적 평가를 하는 것이다. 하지만 개혁을 총론적인 시각에서 평가하지 않으면 ‘코끼리 장님 만지기’ 식의 부분평가의 나열이 될 공산이 크기 때문에, 제1 발제자가 총론적인 평가를 수행한 것이다. 이하에서는 각론적 접근으로 공적연금 개혁, 그 중에서도 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 공무원연금개혁에 대해 논의하고자 한다.¹⁰⁾

1) 공무원연금개혁의 당위성

공무원연금개혁은 one point 개혁이다. 공무원연금 개혁은 개혁의 당위성을 이해 당사자와 국민에게 설득해 공적연금의 ‘기여와 혜택’의 구조(pay off structure)를 공무원연금의 지속가능성을 높이는 쪽으로 조정하는 것이다. 공무원연금의 혜택을 줄이는 것이 개혁인 바, 이해 당사자인 공무원의 극렬한 반대는 당연하다고 보 볼 수 있다.

9) 이른바 ‘5개 독소조항’이 그것이다. 파업 시 사측의 ‘대체근로’를 금지하는 반면 노조 측의 ‘사업장 점거 파업’을 허용하고 있는 조항이 대표적이다. 사측의 직장폐쇄 요건은 매우 까다롭게 돼있으며, 사측에겐 부당노동행위가 매우 엄격하게 적용된다. 그리고 노조에 대한 손해배상 청구는 제한되어 있다. ‘동등한 조건에서의 싸움’(equal footing)은 애시당초 불가능하다. 파업이 쉽게 일어날 수밖에 없는 구조이다.

10) 공적연금(public pension)은 질병, 사망, 퇴직 등으로부터 본인이나 가족의 소득상실을 방지하기 위해 국가의 주도하에 사회보험의 원리로 운영되는 장기 소득보장제도를 의미한다.

공무원연금은 1960년에 시행됐다. 공무원연금은 의무납입기간 20년 가능납입기간 33년으로 출발했다. 1980년 수령자가 나오기 시작하고 1993년부터 본격적으로 연금이 지급됐다. 공무원 연금의 적자가 심해지자 2009년에 연금개혁을 시행했다. 이번 공무원연금 개혁안은 2015. 5. 29 국회를 통과했으며 2016년 1월 1일부터 시행되고 있다.¹¹⁾ 개혁의 핵심은 공무원들이 더 내고 덜 받도록 한 것이다.¹²⁾ 2013년 공무원연금 적자에 2조원의 세금이 지원됐다. 이번 연금개혁의 주요내용은 다음과 같다.

■ 공무원 기여율과 정부 부담률 인상

종전에는 기준 소득월액의 7%를 부담했으나 2020년까지 단계적으로 인상해 9%를 부담하게 된다. 구체적으로 2016년 8%, 2017년 8.25%, 2019년 8.75%, 2020년 9%로 단계적으로 기여율과 부담률이 인상된다.

■ 연금지급률 인하

재직기간 1년당 1.9%의 기준 연금지급률을 2035년까지 단계적으로 인하하여 1.7%로 낮춘다. 구체적으로 2016년 1.878%, 2020년 1.79%, 2025년 1.74%, 2035년 1.7%로 인하된다. 예를 들어 평균소득월액이 320만원 재직연수 30년이면, 지급률 1.7%를 곱해 매월 연금지급액은 1,632,000원(300만원*30년*1.7%)이 된다.

■ 재분배 요소 반영

기존에는 소득재분배 요소가 없었으나 개정으로 연금지급률 1.7% 중 1%에 한해 소득재분배 요소를 도입해, 상위 직급의 연금액은 더 많이 줄고, 하위 직급은 두텁게 보장하는 식으로 조정했다. 구체적으로 9급 공무원의 경우 2016년도부터 들어오는 사람들은 현행대로 30년 동안 근무하면 연금으로 137만원에서 134만원을 수령해 2% 감소한다. 7급 공무원은 173만원에서 157만원으로, 5급 공무원은 205만원에서 177만원으로 줄면서 14% 감소한다.

11) 2009년 개혁당시 공무원들의 희생이 수반됐다는 것이 공무원의 시각이다. 2009년 개혁을 밀어붙이면서 정부가 10년간은 공무원개혁을 하지 않겠다는 약속을 깬다고 정부를 비판하고 있다.

12) 여교사 B씨는 62세 정년퇴직 후 매달 연금을 300만원 탄다. 건강관리를 잘 해 기대수명을 92세로 잡으면 월 300만원씩 30년, 총 10억8000만원(현재가치)을 연금으로 받는다. 이는 자신이 낸 기여금의 3배이며, 수령액중 약 7억2000만원은 국민세금이다. 한 번의 과거급제로 풍요와 안정을 평생 누린다. 반면 낙방한 나머지는 퇴직공무원들의 안정적 노후를 보장하기 위해 세금을 더 낸다.

■ 연금지급개시 연령 연장

종전에는 2009년 이전 임용자는 60세에 지급하고, 2010년 이후 임용자는 65세에 지급하던 연금개시연령을 임용시기 구분 없이 단계적으로 적용해, 개시 연령을 65세로 일치시켰다. 구체적으로 2016년~2021년 퇴직자는 60세 지급, 2022년~2023년 퇴직자는 61세 지급, 2024년~2026년 퇴직자는 62세 지급, 2027년~2029년 퇴직자는 63세 지급, 2030년~2032년 퇴직자는 64세 지급, 2033년 이후 퇴직자는 65세에 지급된다. 그러나 1995년 12월 31일 이전 임용자는 종전규정이 적용되어 예전에 미리 정해진 연도에 도달하면 연금을 지급받는다.

■ 유족연금지급률 인하

종전에는 2009년 이전 임용자는 70%, 2010년 이후 임용자는 60%여지만 법 개정으로 재직자와 퇴직자 모두 60%를 적용받는다. 단 기존 유족연금수급자는 종전지급률 70%를 적용받는다.

■ 연금액 한시동결

연금수급자의 경우 매년 소비자물가지수에 따라 연금액을 조정 지급받았으나, 5년간 동결되어 2016년~2020년까지 연금수급자의 연금액은 동결된다.

■ 기준소득월액 상한 하향조정

종전 전체 공무원 기준소득월액 평균액 1.8배를 1.6배로 하향조정했다. 따라서 소득이 높은 공무원은 기준소득월액 평균액의 1.6배까지만 연금을 들을 수 있다.

■ 연금지급정지제도 강화

퇴직 후 공무원으로 재임용 시에만 연금지급을 전액 정지했으나, 선거직 및 정부전액출자, 출연기관에 재취업한 고소득자까지도 연금 전액을 지급정지 한다. 연금일시정지의 영우 종전엔 소득심사 기준 ‘근로자 평균임금월액’을 적용했으나 법 개정으로 소득심사 기준 ‘평균연금월액’이 적용되며 부동산 임대소득도 일부 정지 사유에 포함된다.

■ 비공무상 장애연금 신설

종전에는 없던 제도로 비공무상 장애로 퇴직할 때 공무상 장애연금의 1/2를 지급한다.

■ 재직기간 상한 연장 등 연금수급요건 완화

종전에는 기여금 납부 및 퇴직급여 산정 재직기간을 최대 33년까지 인정했으나 최대 36년으로 단계적으로 연장된다. 재직기간 21년 미만부터 단계적으로 연장되며, 이미 재직기간이 21년인 자는 33년으로 변동 없으며, 17년 이상 21년 미만은 34년, 15년 이상 17년 미만은 35년, 15년 미만으로 36년으로 연장된다.

또한 종전에는 20년 이상 근무해야 연금수급요건이 성립되었으나, 10년 이상 재직하면 요건이 성립하는 것으로 개정되었다.

■ 최저 생계비 이하 연금 압류 금지 신설

기존에 없던 제도로 연금액 중 월 150만원은 압류가 금지된다.

■ 공무상 유족연금 친 유족보상금 지급요선 개선

종전에는 공무상 질병 또는 부상으로 퇴직 후 3년 이내 사망했을 때 적용하였으나, 공무상 질병 또는 부상으로 퇴직 후 사망으로 개정하여, 시점을 적용하지 않는다.

■ 재정절감 기대효과

연금개혁으로 현행 제도에 비교해 70년간 보전금은 497조원 재정부담은 333조원 절감되는 것으로 되어 있다. 하지만 이는 일정한 가정에 기초해 추산된 것으로 ‘제한된 의미’를 가진다. ¹³⁾ 종전에는 공무원연금의 수익비(연금총액/보험료 총액)가 ‘2.08배’였으나 이번 개혁으로 ‘1.48배’ 수준으로 낮아졌다. 그만큼 국민연금 가입자와의 격차가 줄어들었다.

13) <http://blog.naver.com/hellopolicy/220348736850>

2) 공무원 노조 등 야권의 공무원연금개혁 반대논리

공무원노조와 야권 등의 공무원 연금개혁 반대논리는 다음과 같이 정리될 수 있다.

■ 국가가 공무원연금 적립금을 유용

국가가 필요할 때 마다 공무원들이 자신의 봉급의 일부들을 모아서 만든 재정건정성이 우수한 기금을 곳감 빼 먹듯이 유용해 왔다는 것이다.¹⁴⁾ 사실 관계에 입각해 원상회복 조치 등이 필요하다고 판단된다. 하지만 이 같은 주장으로 공무원 연금개혁을 중단시킬 수는 없다. 공무원은 국민을 위해 봉사하는 집단이다. 자신의 연금급여를 높이기 위해 그 부담을 국민에게 전가시켜서는 안 된다.

■ 연금의 정부재정 투입은 당연

반대론자들은 연금을 정부 재정으로 투입한다고 해서 이것을 적자라고 하는 나라는 세계에서 대한민국이 유일하다고 주장한다. 그러면서 ‘기초노령연금’과 비교하고 있다. 기초노령연금은 2014년에 3조원, 2015년에 5조 2000억원을 순수 세금으로 충당했다. 기초노령연금 시행 1년 6개월 만에 8조 2000억의 기금 적자를 봤다는 것이다. 공무원연금은 최소 20년의 납입기간이 있어야만 연금혜택을 받을 수 있지만 기초노령연금의 기여적립금은 ‘0원’이며 그저 나이만 먹으면 수혜자격이 충족된다는 것이다.

하지만 공무원연금을 기초노령연금과 비교하는 것은 번지수를 잘못 찾은 것이다. 기초노령연금은 연금이란 말이 붙었지만 국가재정으로 지급하는 일종의 ‘노령수당’이다.

■ 공적연금을 무력화하고 재벌연금을 강화하려는 꿈수

재벌 타령하는 좌파지식인의 상투적인 비판이 아닐 수 없다.¹⁵⁾ 비판자의 견해를 옮기면 다음과 같다.

⇒ 공무원연금의 노후보장 성격 약화시키고 공적연금을 축소, 재벌들의 사적연금 시장을 키우고자 함. 보험회사 연금 들게 하려면 어떻게 해야 할까요? 공무원연금도 깎고 국민연금도 깎으면 되죠. 결국 공적연금을 무력화하고 사적연금, 재벌연금을 강화하려는 속내가 드러난 것입니다.

14) <http://bbs1.agora.media.daum.net/gaia/do/debate/read?bbsId=D125&articleId=1072893>

15) <http://blog.naver.com/haasimi/220555691131>

재벌연금 들라고 공무원 연금의 노후보장성을 약화시킨 것이 아니라, 공무원연금 지급액 부족분을 국민세금으로 메우지 말라고 연금을 개혁한 것이다. 공적연금은 말 그대로 “공적이고 강제적”(public and compulsory)이다. 따라서 평균적 ‘최소 수준’의 노후보장을 하는 것이 맞다. 공적연금 이외에 사적연금을 통해 자신의 노후보장을 두텁게 하는 것은 당연한 일이다. 노후준비는 개인의 몫이며, 공적연금은 기본적인 노후준비를 위해 설계된 것이다. 일반시민들은 민주화만큼이나 재벌타령에 식상해 있다.

야권 정치인은 공적연금 개혁의 미명하에 공무원연금의 보장성을 낮출 것이 아니라 국민연금의 보장성을 공무원연금 수준으로 높여야 한다고 주장한다. 기본에 충실하면 판단은 명료하다. 국민연금은 말 그대로 모든 국민을 대상으로 한 “공적이고 강제적”인 연금이다. 하지만 공무원 연금을 국민이 아닌 공무원을 대상으로 한 ‘직역연금’이다. 직역연금과 국민연금이 병존하는 것을 타할 이유는 없다.

■ 공무원연금 개혁안 만든 연금학회는 보험업체 이익단체¹⁶⁾

비판론자들은 연금학회가 개혁안의 밑그림을 그린 것이 잘못됐다는 것이다. 논거는 참으로 유별나다. 연금학회가 이익단체라는 것이다. 하지만 학회에 ‘기업회원’이 들어가지 못할 이유는 없다. 통상적으로 학회의 연구비는 기업으로 나오는 경우가 많다. 예컨대 한국경제학회가 학술대회를 하면 기업이 스폰서가 된다. 그러면 한국경제학회가 이익단체인가?

언어는 존재의 집이라 한다. 구사하는 언어를 보면 그 사람의 여러 모를 집작할 수 있다. 세상은 아는 만큼만 보게 돼있다.

16) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/655901.html

7. 공공부문 개혁의 미완의 과제

공무원연금개혁은 one point 개혁이기 때문에, 상대적으로 개혁을 추진하기 용이하다. 연금개혁 이외의 공공부문 개혁의 미완의 과제는 ‘정부의 몸집’을 줄이는 것이다. 【표 4】는 2013년 현재 295개의 정부기관을 정리한 것이다. 공공기관은 2007년 제정된 ‘공공 기관 운영에 관한 법률’에 따라 정부가 관리 대상으로 지정한 기관을 지칭한다. 민영화라는 거대한 산맥을 넘어야 한다.

【표 4】 정부기관 유형 및 기관수

유형	분류기준		기관명
공기업 (30개)	자체수입 ≥ 50%	시장형 (14개) 자체수입 ≥ 85% 자산2조원 이상	한국전력공사, 인천국제공항공사 등
		준시장형(16개)	한국조폐공사, 한국마사회 등
준(準)정부기관 (87개)	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	기금관리형(17개)	국민연금공단, 공무원연금공단 등
		위탁집행형(70개)	건강보험심사평가원, 국민건강보험공단 등
기타공공기관 (178개)			국공립병원, 각종 국책연구기관 등

국가채무는 성격에 따라 융자금 회수, 자산 매각 등으로 자체상환이 가능한 금융성 채무와 조세 등 국민부담으로 상환해야 할 ‘적자성 채무’로 나뉜다. 【표 5】에서 보듯이 2013년에는 적자성 채무의 비중이 50%를 넘어섰다. 재정건전성의 경고등이 켜진 것이다.

【표 5】 적자성 채무비중(자료 기획재정부)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국가채무 (조원)	309.0	359.6	392.2	420.5	443.1	489.8	533.2
적자성 채무(조원)	132.6	168.7	193.3	206.9	220	253.1	286.4
국가채무 대비(%)	42.9	46.9	49.2	49.2	49.6	51.6	53.7

8. 에필로그: 낙관적 전망이 가능한 이유

박근혜 대통령은 우파적 가치에 대한 확신과 천착 없이 임기를 시작했다. 취임사에서 “성장, 시장, 재산권, 법치”는 간과되었다. 따라서 경제적 측면에서의 국정 운영이 일관되지 못했다. 인기영합에서 자유롭지 못한 것은 사실이었다. 집권 후 2년 동안 ‘경제민주화’에서 벗어나지 못했다. 하지만 임기 3년차부터 변화의 조짐이 보였다. 규제완화, 시장중심의 구조조정 등을 주요 국정과제로 선정해 이를 추진했다. 일종의 자유주의 정책에서의 회귀로 해석할 수 있다.

이는 이미 취임사의 행간에 숨어 있었다. 박근혜 대통령은 취임사에서 국정 책임은 대통령이 지지만 ‘나라의 운명은 국민이 결정하는 것’이라고 말했다. 취임사에서 백미에 해당하는 부분을 꼽으라면 바로 국민책임을 언급한 이 대목이다. 국민 행복도 결국 국민이 스스로 만들어가는 것이다. 행복추구권 역시 개개인의 자기결정권에 다름 아니다. 선택과 자기책임원리가 그 근저에 흐르고 있다.

대처가 영국병을 치유할 수 있었던 것은 그녀가 ‘확신에 찬 신념’을 갖고 있었기 때문이다. 1987. 9. 23일 woman’s own 잡지와 인터뷰에서 한 말이다. “사회는 없다. 사회는 개인으로 구성되어 있다. 남자와 여자 그리고 가족만이 있다. 정부는 사람을 통해서만 일을 한다. 사람들이 먼저 스스로를 도와야 한다”고 했다. 세상을 지배하는 것은 같은 생각을 하는 다수가 아니라, 다르게 생각하는 소수라고 했다. 제대로 방향을 잡은, 시대정신에 부합하는 대통령의 신념만큼 소중한 국가 자산은 없다.

박근혜 대통령은 남은 임기를 잘 활용해 성공할 것으로 판단된다. 세계경제가 겹겹이 불확실성으로 뒤덮여있음에도 불구하고 미래를 조심스럽게 낙관하는 것은, 경제의 인프라라 할 수 있는 이념 문제에서 분명한 선을 그었기 때문이다. 통진당 해산, 개성공단 전면 중단이 그것이다. 복기하면 개성공단은 순진한(innocent) 발상에 희망적 사고(wishful thinking)가 더해진 최악의 오판이었다.¹⁷⁾ ‘대화’와 ‘대북 지원’은 동전의 앞뒤 면이다. 북한은 대화를 빌미로 핵무장에 성공했다. 개성공단 전면 중단은 정치적 결정이지만, 이로써 경제에 미치는 불확실성을 줄일 수 있을 것이다.

박근혜 정부의 핵심 과제는 “정부의 몸집을 줄이고 시장개입을 최소화하며 노조의 배타적 권한을 제어해 노동시장의 유연성”을 높이는 것이다. 그 바탕 위에서 구조개

17) ‘민주·민족·자주·평화통일’이라는 주술에 취해 있었다.

편을 시도한다면 우리 경제는 체질을 바꿀 수 있을 것이다. 국회의 협조를 받아내기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 국민을 설득해야 한다. 핵심 메시지를 준비해야 한다. 하늘은 스스로 돕는 국민을 돕는다. 정치지도자가 갖는 '신념과 가치관', 그 것 이상의 국민자산은 없다.

노동개혁 평가와 향후 과제

이 상 희
한국산업기술대 지식융합학부 교수

I. 개혁의 취지 및 추진력 측면

- 노동개혁의 추진은 개혁이 필요한 시기에 맞게 적기에 추진된 것으로 평가 가능.
 - 2016년부터 정년 60세가 의무화됨에 따라 연공임금 관행에 수반하는 임금상승으로 청년층을 상대로 하는 신규고용난이 큰 문제로 대두되어 대책이 필요.
 - 20여년 간 누적되어 진행된 이중노동시장 구조 해소, 통상임금 및 휴일근로 관련 법률 정비, 실업보상 등 사회안전망 정비 등이 필요.
- 추진 여건이 어려운 상황임에도 불구하고 개혁 의지의 부각과 추진력 자체는 우수한 것으로 평가가 가능.
 - 2014.12.23. 노동시장 구조개선 특별위원회 통해 5대의제 14개 세부과제 도출 성공.
 - 이후 2015.9.15. 노사정합의 타결까지 우여곡절과 난관을 경유함에도 불구하고 강하게 추진.
 - 9.15 노사정합의 후에도 노동계에 의한 일방적 추진 반대와 합의 파기 위협, 방향성 부재와 기약할 수 없는 노사정위원회 논의 미진 등에도 불구하고 5대개혁법안 발의와 2대지침 제개정 등 강력한 개혁의지와 추진력이 돋보임.
- 전체적으로 개혁 추진 시기와 추진 의지 및 추진력은 긍정적으로 평가 가능.

II. 개혁의 내용 및 핵심과제 측면

- 개혁은 강한 추진력과 많은 내용의 개혁과제로 요란하게 출발하였으나 개혁의 내용에서 일찍부터 핵심 콘텐츠가 빠지는 등 빈수레 가능성의 우려가 제기될 수 있었음.
- 우선 세밀한 정책 추진 노력 차원으로 이해될 수 있으나 중요한 개혁 내용을 백과사전식으로 너무 많이 담았음.
 - 통상임금 근로시간 등 현안 해결, 비정규직 보호, 실업 보상, 정규직 유연화, 산재보상 등 평상시 정책과제도 모두 포함.
 - 개혁의 과제가 많은 경우 수개의 과제들 간 이해조율 등 협상 여지를 높인다는 장점이 있으나,
 - 단점으로는 너무 광범위한 내용은 대국민 개혁 필요 설득이나 이해를 구하는데 많은 어려움이 발생할 수도 있음.
- 개혁은 원래 어려움이 예상되는 정책이므로 아무런 갈등 없이 무난히 가능한 것은 없고, 그만큼 개혁 내용 자체는 갈등 요소가 많은 것을 담을 수밖에 없음
 - 특히 이번 개혁의 핵심은 청년고용난에 대한 우려로 출발하였고, 이 우려를 촉발한 것은 정년연장과 임금체계, 대기업 정규직 그룹과 중소기업 비정규직 그룹 간 격차로 인한 청년고용 미스매치 문제등이었음.
 - 그러나 임금체계 개편은 취업규칙 변경 지침으로 만족, 이중노동시장 구조는 주요 원인인 대기업 정규직 그룹에 대한 적절한 수단을 찾지 못함.
 - 결과적으로 청년고용난을 해결하기 위한 돌직구적 일자리 창출 수단을 담지 못한 것(임금피크제 가능 등)은 물론 선진국에서 이미 십수년 전 결정한 저성장 기조에 필요한 양적 일자리 창출 수단(제조공정에 파견근로 허용 등)도 제대로 반영하지 못하였음.
 - 청년고용난 등 양질의 일자리가 없을 까봐서 개혁의 발동을 걸었으나 정작 일자리 창출을 위한 정면 승부를 걸만한 내용은 없음.

- 더구나 참여정부조차도 노사관계로드맵에서 다루었던 파업 시 대체근로 금지 규정 개선은 대기업 정규직 그룹에 대한 노사 교섭력 균형 제고 차원에서 필요함에도 개혁 아젠다로 아예 올리지도 못했음.

Ⅲ. 개혁 추진 과정 및 전략 측면

- 이번 개혁 추진 과정에서는 노사정 협상 전체 과정에서 여러 가지 수습하기 어려운 과정들이 노출.
- 우선 비록 개혁 시동 전 일이지만, 60세 정년연장과 임금체계 개편과 관련한 취업규칙 불이익변경 지침 논란이 무의미하게 소모적으로 발전되었음.
- 비록 입법 미스가 있었더라도 후속 조치는 이를 효과 있게 개혁하려면 취업규칙 불이익변경을 실제 유연하게 할 수 있는 법령적 조치로 시도해야 함에도 추진 가능성을 지나치게 의식한 지침에 그침
- 지침은 문자 그대로 행정지침에 불과하므로 법령은 물론 사법부 판례기준과도 충돌할 수 없는 것이므로 애초 필요한 개혁과는 먼 결과를 초래.
- 노동개혁법안 중 중요한 비중을 차지하는 비정규직법안은 노사정합의 훨씬 전인 2015.12월말 비정규직종합대책으로 선(先)발표에 따라 불리한 협상 프레임을 초래.
- 비정규직종합대책에는 비정규직 유연화 안정화 조치는 물론 실업보상 강화, 공공부문 비정규직 처우개선, 용역근로자 보호, 고용 산재보험 적용 확대 등 상당한 양의 고용안정 편익을 발표.
- 주요 안정 조치를 미리 발표하고 후에 기업활력 편익에 도움되는 개혁내용을 언급할 때마다 노동계에 불리한 것으로 전달되고, 그 대표적 사례가 일반해고기준과 취업규칙변경제도 개선에 대한 갈등임.
- 그 결과 협상과정에서 핵심에 해당함직한 임금체계 개편 수단인 취업규칙 변경제도와 해고절차는 일찌감치 지침으로 방향을 잡고, 안정성 제고 관련 내용은 모두 법률로 담아 개혁의 핵심과 해결 수단에 대한 혼란을 야기.

IV. 협상 전략 측면

- 개혁의 내용을 백과사전식으로 광범위하게 쥐고 있으면서도 유연성과 안정성 편익에 대한 교환이 불균형 되게 짜여졌음.

1) 근로기준법

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
통상임금 명확화	- 소정근로대가, 정기, 일률, 사전에 정함 - 대통령령에서 제외금품 명시	- 법적안정화는 도움되나, 기업 부담은 증가	- 안정 편익 더 큼
휴일근로의 연장근로 포함	- 2017년부터 4단계 순차시행 - 특별연장근로(1주 8시간)		
가산수당	- 기존 해석과 동일: 연장, 야간, 휴일 8시간 이내 근로: 50% 휴일 8시간 초과 근로: 100%		
탄력적 근로시간제	- 단위기간 확대(2주/3개월→1개월/6개월) 2024년부터 시행	- 기업 활력 편익 있지만, 너무 후일?	- 임금 편익 저하
근로시간 저축휴가제	- 현행 보상휴가제 확대(先사용 後근로)		
특례업종 축소	- 노사합의로 주12시간 초과하여 연장근로 가능 업종을 현재 26개에서 10개로 축소	- 해당 업종 부담 증가	- 안정 편익 더 큼

② 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(중장기 지연)

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
생명/안전 핵심 업무 기간제사용 제한	- 선박, 철도, 항공기, 여객운송업 생명·안전 핵심 업무 - 산안법상 안전 보건관리자 업무 - 위반시 무기계약 간주	- 해당 업종 부담 가중 (특히 중견 중소기업)	- 안정 편익 매우 큼
계약갱신 횟수 제한	- 2년의 범위 안에서 3회까지 허용 (위반 시 과태료)	- 일시 인력 보충 상시 필요 업종 부담 가중 큼	- 안정 편익 매우 큼
사용기간 2년 연장	- 35세 이상 근로자 신청 시 2년 연장 - 무기계약 미전환 시 이직수당 지급	- 기업편익 있음 단, 4년 후 미전환시 부담 가중	- 안정 편익 더 큼(단, 노동계는 불안정 주장)

③ 파견근로자보호 등에 관한 법률

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
생명 안전 관련핵심업무 파견근로자 제한	- 파견금지업무에 철도사업 생명안전업무, 산안법상 안전 보건관리자 추가	- 해당 업종 부담 가중	- 안정 편익 매우 큼
고령자 및 고소득 전문직 파견허용업무 확대	- 고령자: 제조업, 절대금지업무 제외한 모든 업무에 허용 - 고소득전문직: 근로소득 상위 25% 근로자 파견허용 확대 및 사용기간 제한 삭제 - 뿌리산업: 주조, 금형, 소성가공, 용접, 표면처리, 열처리에 대한 파견 허용	- 기업 활력 편익 도움 - 뿌리산업 인력수급 도움	- 파견근로자 증가 효과
파견대가 항목별 구체적 명시	- 파견계약시 파견대가 항목에 직접인건비, 간접인건비, 일반관리비, 근로자파견 사업자의 순이익 등으로 명시	- 파견사업자 부담 증가	- 안정 편익 매우 큼
파견과 도급 기준 명확화	- 파견도급 구별 기준 법률 명시 - 원청의 배려는 파견 징표에서 제외	- 향후 사법부 해석 방향에 따라 부담 증감 가능성	- 안정 편익 큼

④ 산업재해보상보험법

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
출퇴근 재해 산재보상 도입 및 인정기준	- 통상적 출퇴근 재해도 업무상 재해 (일원화)로 인정	- 비용 부담 중립성 있으나, 기업부담도 다소 증가	- 안정 편익 매우 큼
단계적 적용	- 도보, 대중교통 우선 적용(2017.1.1) - 자동차까지 단계적 적용(2020.1.1)		
통상적 출퇴근 재해 보험급여, 사용자책임 제한	- 근로자의 중대과실이 있는 경우 일부 지급 제한		
통상적 출퇴근 재해 보험료 및 보험료율	- 보험료율 이원화(기존 업무상 재해/ 통상적인 경로 방법의 출퇴근 재해) - 업종별 요율 산정시 통상적 출퇴근 재해 보험급여액은 보험급여총액에 미포함 - 통상적 출퇴근 재해 보험료율(단일요율)은 고용노동부장관이 고시		
자동차 출퇴근 재해시 자동차 보험 우선 적용	- 자동차보험에 우선 청구·보상토록 함.		

⑤ 고용보험법

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
구직급여 지급 수준 상향 및 하한액 개편	- 구직급여 지급 수준 상향(現 실직전 평균임금의 50% → 60%) 및 급여 하한액 편(現 최저기초일액의 90% → 80%)	- 기업 보험료 부담 증가	- 실직자 소득 안정 편익
구직급여 지급 기간 확대	- 구직급여 지급기간을 현행 90일~240일에서 120일~270일로 확대		
구직급여 수급 요건 강화	- 이직 전 18개월을 기준으로 180일 이상 보험료 납부 → 이직 전 24개월 기준 270일 이상	- 기업 부담 중립적	- 실직자 수급 조건 강화

⑥ 해고 기준

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
공정 해고 기준 절차 지침	- 직무성과 보상 체계 매뉴얼 - 일반해고 기준 절차 매뉴얼(판례기준)	- 중소기업 부담 증가	- 안정 편익 큼 (노동계: 유연성 제고 주장)

⑦ 임금체계 개편

항목	주요내용	기업 활력 편익	고용 안정 편익
취업규칙 변경 가이드라인	- 취업규칙 변경, 불이익변경 지침 - 정년연장과 임금체계 개편 기준 절차 매뉴얼(판례기준)	- 중소기업 부담 증가	- 안정 편익 큼 (노동계: 유연성 제고 주장)

V. 과제와 향후 전망

- 노동시장구조개혁의 핵심에 해당하는 돌직구적인 내용에 대한 검토가 처음부터 배제되어 애초부터 많은 한계를 숙명적으로 가진 아쉬움.
- 9.15노사정대타협의 취지로서 노동이동성 저하와 이중노동시장 개선을 통한 노동시장의 효율성 개선에 부합하는지에 대한 검토와 마무리가 필요한 상황.
 - 특히 기간제법, 파견법은 그나마 기업과 노동시장 활력에 편익이 일부 있는데 이마저도 기간제는 중장기과제로, 파견법은 축소 논의가 제기되어 전체적으로 개혁의 빛이 더 바래질 우려.
- 노동개혁 추진시 대화가 가능한 노동단체를 노사정위 내로 끌어안는 과정에서 많은 양보가 있을 것이라는 숙명을 감안했어야 하는 전략적 검토도 아쉬움.
 - 이 때문에 처음부터 많은 양보가 부메랑으로 온 것으로서, 통상임금, 정년연장, 근로시간을 확보한 상태에서 비정규직 대책마저 먼저 발표함에 따라 이후 균형적 논의가 어려웠음.
- 19대 국회는 출범시 여당인 새누리당까지 희망사다리법 시리즈라는 노동개혁과 거리가 먼 포퓰리즘적 입법(가령 선진사례가 거의 없는 사내하도급근로자보호법 등)을 발의하고, 야당도 이에 뒤질세라 노동관계 입법발의 경쟁을 벌여 왔음.
 - 애초부터 노동개혁에 대한 진지한 고려나 검토가 부재했던 국회에게 노동개혁과 같은 거대 과제 해결은 어려웠을 수 있으므로 개혁추진 전략마련 시 입법부와 협업전략등에 대한 검토와 고민도 있었어야 함.
- 노동개혁과정에서 검토를 빼놓을 수 없는 것이 노사정위원회의 기능 역할임.
 - 향후 노사정위원회 구성 및 운용 방향성과 구체성을 어떻게 가져갈 지에 대한 본격적 검토도 필요.
- 설령 이번 노동개혁이 성사되지 못하더라도 개혁 아젠다로 올려진 내용들은 향후 개혁 추진시 제로베이스에서 출발할 가능성보다 이번 아젠다에서 재출발할 가능성도 적지 않음.

- 노사정 대화의 파트너인 노동단체의 존재와 포퓰리즘적 입법발의에 돌입한 입법부의 존재 경향도 여전히 종전과 많은 변화를 기대하기 어려움.
- 결국 특별한 경제 위기가 존재하지 않는 한 지금의 구도가 계속 반복될 가능성이 높으므로 향후 노동시장구조개혁은 개혁 핵심아젠다부터 추진전략에 이르기까지 철저한 검토와 극복위한 전략 마련이 없이는 동일한 실패로 귀결될 가능성.
- 향후 노동개혁에는 강한 추진력은 물론 개혁의 핵심 아젠다와 치밀한 고도의 협상 전략과 추진전략까지 검토 마련되어야 하므로 개혁추진의 버거움이 지금보다 더 클 것으로 전망.

박근혜 정부 4대개혁 평가와 향후 과제: 금융개혁

윤 석 헌
숭실대 금융학부 교수

바른사회시민사회
박근혜 정부 4대 개혁 평가와 향후 과제

금 융 개 혁

2016년 2월 24일

윤석헌 (숭실대 금융학부)

<목 차>

- I. 서론
- II. 전반적인 평가
- III. 금융당국의 개혁과제
- IV. 금융회사의 혁신과제

2016-02-23

1

I. 서론

- I-1. 금융개혁의 목표
- I-2. 한국금융의 당면과제

2016-02-23

2

I -1. 금융개혁의 목표

□ 금융개혁(Financial Reform)의 목표는 금융산업의 경쟁력 강화를 유도하여 금융의 당면과제를 잘 해결해 나가도록 하는 것

- 금융은 규제산업이므로 법과 제도 등 규제를 고쳐서 시장에서 금융혁신이 일어나도록 하고 이를 통해 당면과제를 해결

□ 금융혁신을 위해서 금융자유화 정착 및 감독강화가 필요조건

- ① 시장의 자율경쟁 촉진
- ② 금융회사의 책임경영체제 구축
- ③ 금융감독의 역량 확충

2016-02-23

3

I -2. 한국금융의 당면과제

▪ 단기과제

- 가계부채 증가속도 조절하기
- 기업구조조정 조기 추진
- 주택가격 연착륙 추진
- 가계도산 대응방안 마련

▪ 중장기 과제

- 경제 패러다임 전환을 지원
- 저성장 대비
- 고령화/저출산 대비
- 양극화 해소

2016-02-23

4

Ⅱ. 전반적인 평가

Ⅱ-1. 2014년까지의 금융정책

Ⅱ-2. 2015년 이후의 금융개혁

Ⅱ-3. 총평

2016-02-28

5

Ⅱ-1. 2014년까지의 금융정책

▪ 내용

- 정부 출범 직후, 창조경제 지원을 위해서 "미래창조 금융, 따뜻한 금융, 튼튼한 금융"을 3대 미션으로 제시
 - * 기술금융과 혁신금융을 추진하고 금융보신주의 타파를 강조
- 2013년 상반기, 금융분야 4대 TF (금융회사 지배구조 개선 TF, 정책금융 역할 재정립 TF, 우리금융 매각 TF, 금융감독체계 개편 TF) 출범하여 4대 개혁과제 검토
- 한국금융의 비전으로 '10-10 밸류업'을 제시

▪ 평가

- '개혁'이란 단어 사용 없었으나, 중요한 정책과제를 제시, 결과적으로 용두사미
- '4대 TF 과제' 개혁 논의에서 개혁의 대상인 금융위가 과제 설정을 주도
- 당초 7%대였던 금융산업의 부가가치 비중이 최근 5%대로 하락

2016-02-28

6

II-2. 2015년 이후의 금융개혁

□ 2015년 하반기 금융위 정책과제

핵심 과제	주요 내용	일정
(1) 보신주의 관행 및 현실안주 영업형태 개선	① 금융권 자율성·책임성 제고방안 마련	8월~
	② 그린자규제, 영업행위 등 규제개혁	9월~
	③ 은행증권·보험 등 금융권역별 경쟁력 강화방안 마련	8월~
(2) 자본의 선순환 구조를 통한 벤처·창업기업 지원 강화	④ 거래소 구조개편	9월 법안제출
	⑤ 기업 생애주기별 정책금융 개편	10월
	⑥ 투자형 기술금융 정착	지속
(3) 새로운 금융모델을 속도감 있게 도입	⑦ 인터넷전문은행 예비인가	12월
	⑧ 은행 계좌이동서비스 시행 및 온라인 보험슈퍼마켓 도입	4/4분기
	⑨ 클라우드 펀딩 인프라 구축	하반기

주: 금융교육 및 투자자보호 강화, 금융권의 해외사업 활성화 등이 추가되었음

자료: 금융위원회(2015.8.12)

2016-02-28

7

II-2. 2015년 이후의 금융개혁

■ 금융위가 제시한 기대효과

- ① 보신주의와 현실안주 영업행위 탈피하고 경쟁과 혁신을 확산
- ② 자본시장 선순환구조 구축을 통해 벤처창업 등에 금융지원을 강화
- ③ 핀테크 혁명을 통한 경쟁력 강화로 금융거래 편의 제고

■ 평가

- 많은 과제들이 금융회사 경영혁신 과제로 통상의 금융개혁과제를 벗어남
- Finance 보다 Marketing 중심: 맞춤형 상품 잘 만들어 팔기 보다 기성복 많이 팔기: 그러나 정부가 이런 문제까지 고민해야 하는지 의문
- 위에 제시된 기대효과들은 대체로 불투명하고 검증하기도 어려움

2016-02-28

8

II-3. 총평

- ① 금융산업의 경쟁력 강화 보다 정부 경제활성화 정책의 지원 수단으로 활용
 - * 금융정책의 효과적 집행이 목적인 듯: 예, 가계부채 계속 확대, 인터넷뱅크를 위한 은산분리 완화, 노동개혁에 부합하기 위한 성과주의 문화 강조와 임금피크제 등
 - * 상의하달(top-down)방식이고 또 다른 관치(신관치)
- ② 현장중심의 금융개혁: 법과 제도의 개혁 보다 현장중심의 대증요법적 방식으로 개혁의 실효성 제고에 집중
 - * 그러나 무엇이 목표이고 또 그 목표가 well-define 되었는지는 불분명
- ③ 금융의 현안과제 해결방향과 상충되거나 도움이 되지 못하는 문제
 - * 가계부채가 과다한 상황에서 crowd funding 및 중금리 대출 추진
 - * 자율과 책임문화 조성을 강조하면서 보수적 관행 비판 및 혁신역량 평가 요구

2016-02-28

9

□ 2015.12.23 대통령 주재 '2015년 핵심개혁과제 성과점검회의

- 금융개혁분야는 다음 세 가지를 강조
 - ① 핀테크 육성
 - ② 기술금융정책 및 확대
 - ③ 금융감독 개선
- ①과 ②는 창조경제 활성화를 위한 관치
- ③은 아래와 같은 내용으로 이 또한 평가가 쉽지 않음
 - 감독·검사·제재를 선진국 수준으로 개선
 - 금융회사 수수료·배당 등의 시장기능 존중
 - 「금융개혁 현장점검반」 운영

2016-02-28

10

Ⅲ. 금융당국의 개혁과제

- Ⅲ-1. 금융자율화 정착
- Ⅲ-2. 정책금융체계 정비
- Ⅲ-3. 서민금융체계 정비
- Ⅲ-4. 금융회사 지배구조 개선
- Ⅲ-5. 금융감독체계 개편
- Ⅲ-6. 겸업화 전략

2016-02-28

11

Ⅲ-1. 금융자율화 정착

□ 금리/수수료 자유화

▪ 현황

- 2004.2월 현재 은행 대출금리와 당좌예금을 제외한 모든 요구불예금 및 7일 미만 저축성예금 금리 자유화 완료
- 한편 NIM의 하락 등으로 인한 은행권 수익성 악화에도 불구하고 대출금리 인하 압력 등 정치권과 정부의 관여가 지속되는 현실

▪ 문제점

- 금융회사가 제공하는 서비스에 대해 정당한 이익을 받지 못하면 금융부조리 내지 비효율 발생: 비근한 예가 꺾기, 가격담합
- 불필요한 금리/수수료 규제는 금융혁신 유인을 질식하여 중개기능 발전을 제약하고 결국 금융발전에 장애요인으로 작용: 비근한 예가 대출약정
- 외부의 금리/수수료 결정 개입은 자의성을 배제하기 어려워 시장의 도덕적 해이를 부르고 결국 국민부담 확대 초래 가능성: 비근한 예가 안심전환대출

▪ 추진방향

- 금리/수수료 결정권을 시장에 돌려주되, 담합 규제 방안을 마련

□ 보험권 상품 · 가격 자유화

■ 현황 : 2015.10.19일 보험산업 경쟁력 강화 로드맵(2015-2017년) 발표

- 사전적 규제를 사후적 감독으로 전환하여 경쟁과 혁신을 촉진
 - * 상품개발 자율성 제고, 상품가격 다양성 확대, 자산운용규제 패러다임 전환 등
- 사후적 감독 강화의 초점을 소비자보호 및 건전성 제고에 맞춤
 - * 소비자보호 강화 인프라 확충 및 건전성 감독 강화를 위한 제도 개선

■ 평가와 문제점

- 보험산업 경쟁심화 및 경쟁력 강화에 긍정적인 효과 기대
- 일부 보험사 부실이 악화될 가능성
- 경쟁 심화로 불완전판매 가능성 확대

■ 추진방향

- IFRS4 제도 도입 위해 가치평가 문제 선제적 대응 및 자율적 자본확충 유도
- 일부 보험사 부실 및 구조조정에 따른 소비자 보호에 유의 필요

2016-02-28

13

Ⅲ-2. 정책금융체계 정비

■ 현황

- 한국은 정책금융 규모가 외국 대비 크고, 비중도 상승세(10.6%(11) → 14.2%(12) → 14.9%(13))

국가	일본	한국	대만	독일	캐나다	프랑스	미국	영국
정책금융/GDP(%)	12.14	7.33	-	0.99	0.83	-	0.45	0.03
금융보급/GDP(%)	7.32	5.84	3.04	-	0.52	0.48	0.10	-

주: 2007-2012년 비율 평균. 정책금융은 보증과 정책자금대출 포함. 자료: 금융위원회

- 박근혜 정부 들어와 정책금융공사와 산은 재통합, 무보와 수은은 분리 유지

■ 문제점

- 정책금융기관의 목적합수가 불분명하여 정책금융의 실효성 저하 문제 지속
- 정책금융 정책의 혼란은 조직의 비효율 초래
- 부실대출, 방만경영 및 낙하산 인사

■ 추진방향

- 산은은 정책금융의 컨트롤타워 역할 및 전대와 협조금융 등을 통한 스마트 금융 바람직
- 중견 및 우량기업은 민간금융으로 보내고 정책금융은 중소기업 및 벤처 · 창업지원 집중
- 정책금융기관에 대한 구체적이고 명확한 목표 제시, 규모 축소, 지배구조 개혁 등 필요

2016-02-28

14

Ⅲ-3. 서민금융체계 정비

■ 현황

- 사전적 지원: 새희망홀씨(은행권), 햇살론(비은행), 미소금융(미소금융재단)
- 사후적 지원: 신용회복위원회, 국민행복기금 ⇒ 2016.1.27일 채무자 상환능력 반영한 맞춤형 지원체계 도입
- 국민행복기금은 박근혜 정부 선거공약에 따라 18조원(약속)으로 한시적으로 출범: 연체채권 채무조정, 바퀴드림론, 자활프로그램 및 복지지원 ⇒ 최근 서민금융진흥원으로 기능/조직 통합 추진

■ 문제점

- 민간주도 및 정책성 서민금융의 혼재가 도덕적 해이 및 비효율 초래
- 한시적(서민금융) 정책은 그 자체가 도덕적 해이 초래

■ 추진방향

- 민간과 정부 간 역할 분담: 정부는 소외계층·희생지원 지원, 민간은 자율적 실시
- 정치적 이용 배제: 예로, 대선 1년전부터의 도입약속은 위반 시 무책임 규정
- 기구 신설 보다 기능 정상화가 우선

2016-02-23

15

Ⅲ-4. 금융회사 지배구조 개선

■ 현황

- 2015.7월말 '금융회사의 지배구조에 관한 법률' 제정, 내년 8월 시행 예정
- 이 법은 소액주주의 사외이사 후보 추천, 최대주주 자격심사, 준법감시인 제도 등을 규정하고 있으나, 당초 사외이사 자격조건을 '금융, 회계, 재무, 감사업무 등을 경험한 인사'로 구체화했던 '모범규준의 내용을 반영하지 않았음'

■ 두 가지 문제점

- ① 독립성과 전문성 부재한 낙하산 사외이사 거수기로 전락
- ② 사외이사를 스스로 참호를 구축하는 문제

■ 추진방향

- 금융권 보신주의는 정부가 직접적으로 개입할 사안은 아님
- 사외이사 독립성·전문성 자격요건 구체화 내지 강화로 낙하산 인사 배제
- 사외이사 책임 강화 바람직 (보상과 책임 간 균형 유지 필요)

2016-02-23

16

Ⅲ-5. 금융감독체계 개편

■ 현황

- 혼연일체 금융감독
- 금융회사 손실발생 시 부실 차단 위해 소비자에게 피해 전가 → 금융 신뢰 훼손
- 최근 현장중심 금융감독 내지 종합검사 축소 방향

■ 문제점

- ① 혼연일체 금융감독과 금융감독 유연화 등은 금융감독의 독립성 훼손 내지 브레이크 효과 저하 초래: 비근한 예가 가계부채 문제
- ② 과거 금융회사의 건전성 위주 감독정책이 소비자보호 약화를 초래
- ③ 대내외 금융환경 위험 확대에도 불구하고 거시건전성감독 체계 매우 미비
- ④ 금융그룹감독 체계 부재

■ 추진방향

- ① 감독기구는 공적 민간기구로 설립 ② 쌍봉형 체제로 분리하여 소비자보호 강화
- ③ 금융안정협의회 등 협력체계 법제화 ④ 금융그룹감독 체계 도입 추진

2016-02-23

17

Ⅲ-6. 겸업화 전략

■ 현황

- 우리나라는 전업주의 전통 하에서 금융지주회사 방식으로 겸업을 허용
- 금융복합점포 운영 및 금융상품 판매업·자문업 등록제 도입을 위한 입법 추진 중
- 2015.6.22일 금융지주 경쟁력 강화 방안
 - * 그룹인력 활용 위해, 직원 겸직허용범위 확대
 - * "영업목적 고객정보 공유 허용 문제는 고객정보 보호에 대한 대국민 신뢰구축이 선행된 뒤 발전적 대안 논의"

■ 문제점

- 카드3사 정보유출사건이 노출한 소비자보호 불감증은 한국금융의 민낯
- 글로벌 금융시장에서 한국금융의 전업주의가 경쟁력 약화의 주요 원인으로 작용
- 전업주의 규제 하에서 금융회사들은 경쟁 및 금융혁신 유인 부족하고 감독당국 또한 감독역량 개발 필요성 내지 기회 부족

■ 추진방향

- 금융지주회사 체제 내 고객정보 공유·활용방안 모색

2016-02-23

18

IV. 금융회사의 혁신과제

- IV-1. 금융회사 수익성 제고
- IV-2. 금융권 보신주의·성과주의 문화
- IV-3. 벤처·창업 및 기술금융 지원
- IV-4. 자본의 선순환 구조
- IV-5. ISA, 계좌이동제 및 금융복합점포 등
- IV-6. 핀테크 추진
- IV-7. 국제화 추진

2016-02-23

19

IV-1. 금융회사 수익성 제고

- 현황
 - 금융권 전반적인 수익성 하락 추세는 한국경제의 또 다른 위협
 - 금융환경 변화가 심화되는 가운데 수익성 하락이 금융개혁의 실효성을 낮출 가능성
- 문제점
 - 은행의 가장 큰 문제는 대손비용, 저조한 비이자이익, 미흡한 국제화
 - 금융투자사는 고부가가치 업무 수익비중이 낮고(한국 17%; 미국 76%; 일본 59%), 증권사의 수는 많은데, 모험자본의 중개자 역할은 미미
 - 보험권은 수익성은 상대적으로 양호하나 신뢰 회복이 문제
- 추진방향
 - 금리와 수수료 실질적 자율화 추진 보장
 - 상품과 서비스 측면에서 금융혁신이 가능하도록 Negative 규제로 전환 바람직: '보험권의 상품·가격 자유화' 조치가 좋은 예
 - 낙하산 인사 등으로 금융의 전문성이 훼손되지 않도록 해야 함
 - M&A 등으로 시장의 자율적 구조조정 활성화 유도

2016-02-23

20

IV-2. 금융권 보신주의·성과주의 문화

■ 현황

- 박근혜 대통령의 금융권 보신주의 정책은 창조경제 추진을 위한 것으로 이해
- 최근 임종룡 위원장의 금융권 성과주의 문화 강조도 다르지 않음

■ 문제점

- 위험관리를 업으로 하는 금융회사에서 보신주의·성과주의 문화는 경영철학에 관한 것으로 외부에서 관여할 사항이 아닌 것으로 판단 → 정부의 관여는 신관치
- '수익이 위험에 비례'하는 상황에서, 금융회사 주주들이 지니는 위험부담 유인을 통제해야 할 금융당국이 위험부담을 부추기는 것은 부적절
- 최근 금융당국이 추진하는 임금피크제는 그 자체가 성과주의 확산 취지에 어긋남

■ 추진방향

- 위험관리와 성과측정에 관한 기본 인프라 구비가 선행되어야 하고
- 보신주의와 성과주의는 금융회사 경영문제로 금융당국이 관여할 문제가 아니며
- 특별한 이유로 금융지원이 필요한 경우에는 정책금융기관을 통한 지원이 타당

2016-02-23

21

IV-3. 벤처·창업 및 기술금융 지원

■ 현황

- 정부는 창조경제 기치 아래 2013.5월 '벤처창업 자금 생태계 선순환 방안' 발표 후 10여 차례 대책을 마련하여 '민간중심 벤처 생태계로 신속 전환 유도' 등을 추진
- 은행권의 경우 2014.7~2015.11월 기간 중 기술신용대출금융 58.4조원(신규 및 증액 30.9조원) 공급, 평균금리 3.9%(1년전 대비 1.08%p 하락)
⇒ 금융위/금융연 주관, 갤럽의 설문조사 결과 기술금융전반적 만족도 3.92점(5점)

■ 문제점

- 중소기업의 회사채 시장 조달이 낮고 은행대출 의존도가 너무 높음
* 2014년 기준 중기 회사채 발행잔액=180억원, 은행의 중기(법인)대출 증가액=16.5조원
- 정부가 시장과 은행의 경영활동에 개입하는 것은 실효성에 한계, 예로 은행 '혁신성 평가제도' 등은 자율과 창의에 어긋나며, 은행 수익성에도 부정적 영향 우려

■ 추진방향

- 정부, 정책금융기관, 민간 금융회사 및 자본시장 간 역할분담 방안 모색 필요
- 빅데이터 활용 등을 통한 위험관리 체계구축 및 역량강화 바람직
- 벤처·창업 생태계 활성화를 위한 대기업 역할도 중요

2016-02-23

22

IV-4. 자본의 선순환 구조

▪ 현황

- 거래소 구조를 지주회사 방식으로 개편키 위한 자본시장법 개정을 추진
- 크라우드 펀딩(crowd funding) 도입
- 기업의 생애주기별 보증체계 개편 등 정책금융 역할 강화 노력
- 은행의 기술금융을 대출방식에서 투자방식으로 확대 추진

▪ 문제점

- 거래소 문제는 정부 간여와 낙하산 인사 배제 등이 우선되어야
- 크라우드 펀딩의 성공 여부와 정책금융 역할 강화 등은 속단하기 어려운 실정
- 은행에게 투자방식 지원을 강요하는 것은 건전성 훼손 가능성

▪ 추진방향

- 거래소는 민영화를 통해 국제 경쟁에 노출시키는 게 시급
- 크라우드 펀딩은 문화·사회적 요인들과 금융요인을 함께 고려할 필요
- 정책금융은 목적을 명확히 제시하는 게 운영 실효성 제고의 지름길

2016-02-28

23

IV-5. ISA, 계좌이동제 및 금융복합점포 등

▪ ISA(개인종합자산관리계좌)

- 금년 3월부터, 1인 1계좌의 ISA 허용: 통장 하나로 예금, 펀드 등 다양한 상품을 수시로 바꿔 담을 수 있어 소비자 편의성 제고 및 비과세혜택도 있음
- * 지나친 고객유치 경쟁이 사회적으로 매몰비용 초래 가능성
- 국민의 노후대책 수단 제공 및 이를 통한 자본시장 발달을 위해 좀 더 확실한 절세상품 도입 필요: 예로, 캐나다의 RRSP는 가입금액만큼 소득공제

▪ 계좌이동서비스

- 금년 2월부터, 계좌에 등록된 여러 자동이체 건을 타 계좌로 (클릭 한 번으로) 옮길 수 있는 서비스: Payinfo 홈페이지, 2.26일부터 각행 지점 및 인터넷뱅킹에서도 가능
- 과다한 고객유치 경쟁으로 자칫 고부가가치 서비스 창출이라는 본질이 흐려질 가능성

2016-02-28

24

□ 기타 마케팅 활성화 방안 추진

▪ 금융복합점포

- 은행예금, 증권사 펀드, 보험상품 등 이종의 상품을 한 개의 복합점포에서 판매
- 복합점포에 보험상품 추가 허용이 금융지주 산하 보험사와 전문 보험사 간 갈등요인
- 정작 필요한 것은 (맞춤형) 상품: 판매(마케팅)와 제조(금융)의 차이

▪ 금융상품 통합 비교공시

- 금감원 홈페이지에서 예·적금, 연금저축, 주담대 등 금융상품정보 비교 가능

▪ 온라인 보험슈퍼마켓(보험다모아)

- 보험상품 원스톱 서비스 제공과 사업비 절감을 통한 보험료 가격 인하 도모가 취지
- 온라인 전용상품, 방카 저축성 상품, 단독실손 의료보험상품을 대상으로 보험료 확인 및 가입 가능
- 그러나 실제로 원스톱 서비스 결여, 가격 비교 기능 실효성 의문 및 온라인 플랫폼을 확장해 부가가치를 창출하고자 하는 유인서비스 결여 등
- 금융회사 일에 정부가 너무 세밀히 개입하는 데서 실효성 저하

2016-02-23

25

IV-6. 핀테크 추진

▪ 현황

- 금융위 설문조사: 조사대상 국민의 66.3%가 인지, 이용자 중 74.2%가 서비스 만족

▪ 문제점

- 지급결제 분야 외는 해외에서도 아직 괄목할 만한 성과를 보이지 못하고 있음

<표> 핀테크산업 발달분류

데이터 관리	자본/부채관리	자산관리	금융거래서비스
연구	자본조달	기관외 자산관리	지불서비스
분석	소비자신용	자산거래	대출서비스
처리	P2P 거래	포트폴리오 관리	디지털화폐

인프라: 계좌관리 및 계좌통합 인프라, 개발자 서비스, 데이터 관리

자료: 김용진, 핀테크산업 경쟁력 확보방안, DBR, 2015. 10

▪ 추진방향

- 향후 기술 발전이 인류 생활에 지대한 영향을 미칠 것으로 예상되므로 핀테크 추진은 당연하나, 높은 불확실성 하에서 반드시 금융수요를 감안한 투자가 바람직
- 금융발전 없는 핀테크 발전은 사상누각에 불과하므로 핀테크 외 금융개혁 추진이 우선되어야 하고 아울러 주변 이슈들(보안, 소보, 법률, 문화)의 조화로운 발전 중요

2016-02-23

26

□ 인터넷전문은행 도입

■ 현황

- 정부는 (가칭)한국카카오은행과 (가칭)케이뱅크은행에 은행업 예비인가로 금년 하반기 영업 시작 예상
- 이율러 산업자본의 인터넷뱅크 지분 50% 보유를 위한 은행법 개정을 추진 중

■ 문제점

- 신설 인터넷뱅크이 기존 은행 대비 경쟁력을 지니기가 쉽지 않을 것으로 판단
- 만약 인터넷뱅크가 성공적이어서 자금이 쏠리면 현재도 취약한 은행의 기업금융 역량 약화가 우려: 중금리 대출 시장은 소액, 개인신용 대출을 벗어나기 어려움
- 온산분리 완화는 불가: 기술회사가 인터넷뱅크의 대주주가 되는 것은 은행으로서 중개기능 수행에 차질 불가피

■ 추진방향

- 인터넷뱅크 역시 은행이므로 일반은행과 동일한 규제체계가 적용되어야 하며 인터넷뱅크에만 온산분리 규제를 완화하는 것은 일관성 결여
- 인터넷뱅킹은 은행의 인터넷뱅킹 업무를 보완하는 방식으로 추진하는 게 최선
- 만약 기술회사 유인 강화가 반드시 필요하다면 저축은행 등의 방식을 고려해야

2018-02-23

27

IV-7. 국제화 추진

■ 현황

- 한국금융의 국제화 압력이 고조되는 가운데, 최근 들어 국내은행의 해외부문 자산이 증가하고 해외이익 비중도 상승하는 모습

국내은행	2005년	2014년
해외총포 자산	275.8억달러	873.3억달러
해외총포 이익기여도	2.97%	10.80%

(자료: 금융감독원)

- 향후 아시아 지역 성장 가능성에 비추어 금융기회 큰 폭 확대 예상

■ 문제점

- 한국은 아직도 해외금융의 경험, 지식, 네트워크가 부족한 실정
- 임기 짧은 국내 금융사 CEO 입장에서 국제화를 위해 시간과 노력을 투입하기 어려움

■ 추진방향

- 자산관리 자원의 국제화, 장기투자(아시아권 동반성장) 시각의 outbound 국제화 등 필요
- 국내 중소기업·중견기업 해외진출 시 동참하여 거래형 금융(TB) 서비스 제공
- in-bound 국제화 병행 추진을 위해 '금융허브' 정책 복원 고려할 수 있음

2018-02-23

28

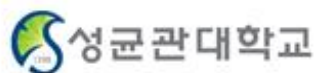
교육개혁 평가와 향후 과제

양 정 호
성균관대 교육학과 교수

교육개혁 평가와 향후 과제

양 정 호
(성균관대학교)

2016. 2. 24



목 차

1. 교육 현안
2. 교육개혁 평가
3. 교육개혁 향후 과제

2

1. 교육 현안

3

교육열, 이혼 사유 인정되는 사회?

법원 "과도한 교육열로 부부 갈등...이혼 사유"

김관전 기자

등록 : 2019.02.19 10:54 / 수정 : 2019.02.19 13:52



자녀에 대한 지나친 교육열로 부부 사이가 멀어진 커플이 컸다면 이혼사유에 해당한다는 법원 판정이 나왔습니다.

서울지방법원 가사 5단독 김태우 원사는 44살 남편 A씨와 아내를 상대로 낸 이혼 청구 소송에서 이혼을 허가하고 남편을 친권자로 지정했습니다.

A씨는 아내가 매일매일 새벽 3~4시까지 공부를 시키며 차츰감을 떨어뜨리는 일을 자주 하며 이혼 말릴지말 오빠라 자신에게 폭언을 해 이혼 소송을 냈습니다.

김 원사는 "자녀 양육과 교육에 대한 두 사람의 가치관이 달라 앞으로라도 합의가 이뤄질 가능성이 보이지 않는다"고 판단했습니다.

이어 "혼인 생활의 규범과 관행까지 아이에 대한 양육문제 등을 고려할 때 A씨를 맡지 않은 차질 양육자로 지정하는 것이 자녀의 생활을 위해 적절하다"고 판결했습니다.

4

대입 경쟁, 수저논쟁=청년 사회불신 확산?



'수저지 빙고' 게임

화장실에 물 빗는 대야 있음	연립주택에 살	세뱃돈이 10만원 넘은 적 있음	알바 해본 적 있음	부모님이 정기 건강검진 안 받음
집에 욕조 없음	집에 장만이 뜨거나 푼건 곳 있음	부모님 취미생활 없음	부모님이 자식 교육에 집착 심함	집 TV가 브라운관이거나 30인치 이하 평면
냉동실에 비닐로 반 란기가 있음	부모님이 음식 남기지 말라고 잔소리함	가계부채 있음	고기는 주로 물에 넣고 끓이는 방식으로 요리해 먹음	중고나라에서 거래해본 적 있음
부모님 이혼	1년 내내 신발 한두 켤레로 반달아 신음	식탁 유리 아래 식탁보가 비닐로 된 것임	집에 비데 없음	어플에 에어콘을 잘 안 틀거나 에어컨 자체가 없음
본가가 월세이거나 1억 이하 전세	인터넷 쇼핑할 때 최저가 찾아 시간 많이 투자함	집에 차가 없거나 연식 7년 이상	옷장에 유행 지났는데도 청계동 옷 많음	집에 곰팡이 핀 곳 있음

*25개 항목 중 자신이 해당하는 항목에 'O' 표시를 한다. O가 가로·세로·대각선 등 직선으로 5개 이상이면 빙고. 몇 개의 빙고가 만들어지느냐로 얼마나 '수저지'인지 가늠하는 자조 설문 게임

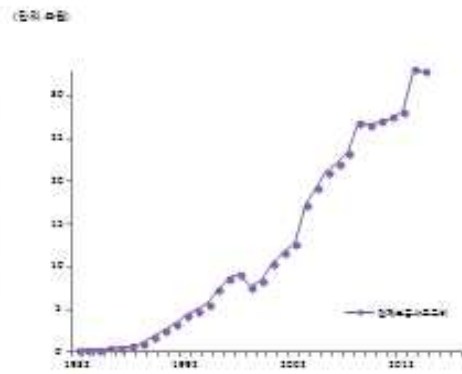
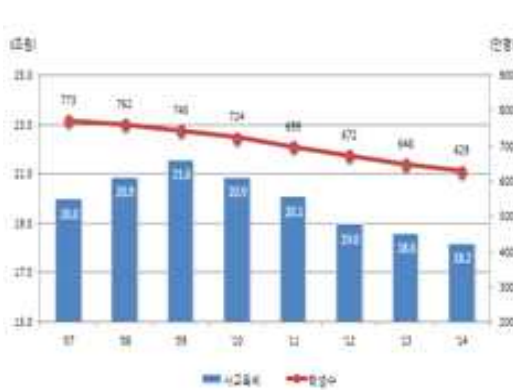
(자료: 국민일보)

5

늘어나는 사교육비, 연간 30조원 정부 공식 통계 vs. 현실 사교육비 격차

사교육비 추이 공식조사 결과(통계청, 교육부)

가계금융조서에 나타난 사교육비 추이



8

2. 교육개혁 평가

7

교육부분 구조개혁 논의 과정



(자료: Economist)

8

국정과제, 교육개혁 6대 과제

	맞춤형 고용·복지	23	기초연금 / 무상보육·교육 확대
	창의교육	8	꿈과 끼를 실어주는 교육 / 학벌이 아닌 능력 중심 사회
	국민안전	23	4대98성폭력·가정폭력, 학교폭력, 불응식물·근절 / 산업안전 강화
	사회통합	10	노사관계 안정 / 갈등현안 해결 / 지역균형발전



9



10

교육부분 구조개혁 논의 연계성?

- ❖ **교육분야 국정과제(37개), 교육개혁 6대 과제, 교육부 업무계획(별도 과제)간의 상호연계성 모호**
- ❖ **국정과제, 교육개혁 과제, 업무계획이 상호 이질적인 부분도 상존**
- ❖ **초기의 국정과제가 현재 시점에서 상대적으로 부각되지 않은 측면도 나타남**

11

교육개혁 6대 과제

교육개혁 평가와 향후 과제

교육개혁 과제명	연내 주요 추진계획
자유학기제 확대	- 자유학기제 전체 중학교로 확대('16) - 자유학기제 시행 계획 확정('15.10월) - 학교 예술·체육교육 활성화 방안 발표('15.9월) ‘초·중등교육법시행령’에 자유학기제 법적 근거 마련('15.9월) - 자유학기제 제철지원 확보 현황 집중점검('16.1~2월)
공교육 정상화 추진	- 선행학습 금지 지속 점검('15.2학기~) 2015 개정 교육과정 확정 고시('15.9월) - 수능영어실대평가 구체적 방안 발표('15.9월)
지방교육 재정개혁	‘지방교육재정 증진법’과 ‘중소기업 지원법’의 위임규정 개정('15.9월) ‘지방교육재정 증진법’ 개정안 국회 통과('15.10월) - 지방교육재정 공시포털시스템 구축 및 시도별 비교공시('15.12월)
사회수요 맞춤형 입학 정책	- 대학 구조개혁 결과 발표('15.8월) 및 법률 제정('15) ‘대학구조개혁법’ 수정 제안 발표('15.8~9월) - 중점기 입학수급전략 발표('15.10월) - PRIME 사업 및 인문학 진흥 방안 발표('15.9월) - 창조경제혁신 센터와 연계하여 사회수요형 학과 확대 추진('15.8월~)
임학승명령 확산	- 산학일체형 도제학교 대폭 확대 ‘(‘15)9교 → (‘16)50교 → (‘17)공업계 특성화고 전체 203교 16년 운영예정인 산학일체형 도제학교 '15.10월 선정 예정 - Uni-Tech 16개 사업단 운영('15.9월~) 및 확대 검토 - NCS 교육과정 특성화고 도입('16)
선취업 후진학 활성화	- 마이스터고 확대 지정('15.10월) - 명성고려대학교 대학 개편방안 확정('16.초) - 후진학 제도 개선('15.하)

12

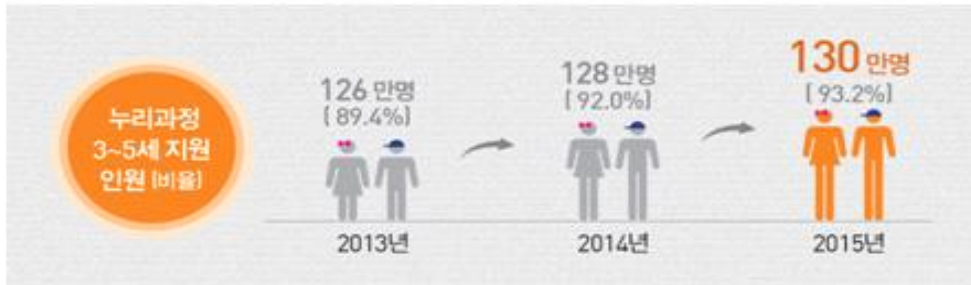
교육개혁 6대 과제 성과: 자유학기제, 공교육 정상화 추진

교육개혁 평가와 향후 과제



교육개혁 6대 과제 성과: 지방교육재정 개혁, 사회수요 맞춤형 인력양성

교육개혁 평가와 향후 과제



14

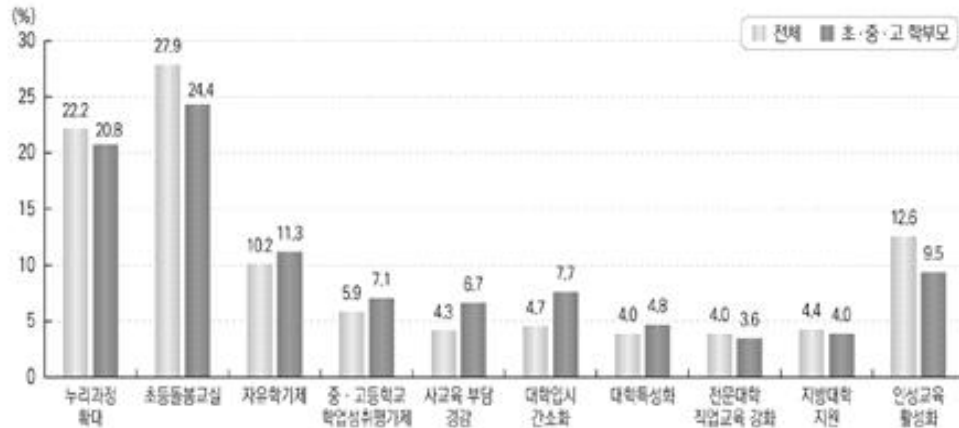
교육개혁 6대 과제 성과: 일·학습병행제, 선·취업후진학 활성화

교육개혁 평가와 향후 과제

신학일제형 도제교육: 학생이 학교와 기업에 동시에 재학·재직하며 실무자로 기능개발을 배우고 현장실무에 필요한 교육을 받는 선·취업후진학 교육 형태



박근혜 정부 여론 평가: 현재 잘하고 있는 교육정책(KEDI, 2015)



16

교육부분 구조개혁 6대 과제 쟁점

- ❖ **6대 과제 중 가장 긍정적인 평가는 자유학기제 확대라고 볼 수 있음**
 - 진로탐색을 위한 자유학기제의 전면확대는 국내 교육정책 추진역사에서 처음
 - 단, 자유학기제 동안의 학력하향화, 사교육 증가 가능성 논란 여지
- ❖ **6대 과제의 추진의 법적 근거 마련 미비**
 - 선행학습금지법 수정보완, 대학구조개혁법 등은 국회에 제대로 논의 부족
 - 법적 근거없는 교육분야 구조개혁은 향후 문제 소지 다분
- ❖ **6대 과제가 단기 성과 정책인지, 중장기 성과위한 기반 추진인지 모호**
 - NCS를 비롯한 주요 과제는 단기적인 성과보다는 중장기적인 과제성격이 강한데도 실제 추진은 단기성과에 초점을 맞추고 있어 보임
 - 누리과정같은 재정개혁은 현재도 논쟁이 되는 것처럼 재정여건에 따라 쟁점이 그대로 유지될 가능성 높음
- ❖ **6대 과제의 시급성 중요성에 따른 우선순위의 답다운형 설정으로 교육현장과의 연계성 검토 필요**

17

3. 교육개혁 향후 과제

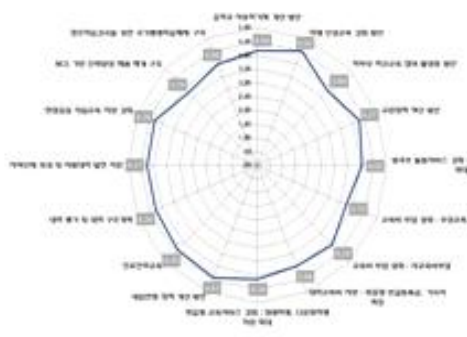
19

교육정책 전문가 100인의 주요 교육정책 설문결과

❖ 박근혜정부 교육정책 국정과제 전문가 100인 FGI 분석 결과

- 현정부의 초·중등교육 포함 국정과제를 교육정책관련 전문가 100인 설문결과, 정책과제별 중요성과 시급성 면에서 비슷한 경향 보임
- 가장 중요하다는 과제는 5.0만점에 인성교육(4.5), 대입전형 개선(4.4), 진로진학교육(4.3) 순으로 나타남
- 가장 시급하다는 과제는 5.0만점에 대입전형 개선(4.3), 인성교육(4.23), 진로진학교육(4.1) 순으로 나타남

박근혜정부 교육분야 국정과제 중요성 우선순위



박근혜정부 교육분야 국정과제 시급성 우선순위



교육개혁 향후 논의 방향

- ❖ **교육정책 추진의 기본 원칙 수립 필요. 박근혜표 교육 정책 추진 고려**
- ❖ **교육현장과 국민의 최대 관심 분야에 초점(입시, 사교육 등)**
- ❖ **교육과 인구감소, 복지 등이 연계되어 정책 추진**
- ❖ **교육현장과 교육정책 입안 및 추진기관과의 소통 강화**

20

교육개혁 추진 향후 과제

- ❖ **교육개혁 추진 체계 마련, 가칭 국가미래교육위원회 설치**
 - 사회대타협기구인 국가미래교육위원회 설치를 통해 일반국민의 생애전반학습 또는 교육의지(the will to learning, the will to education) 활성화를 유도하기 위한 교육개혁 지속적 추진 기구 설치
- ❖ **공교육 강화를 위한 우수한 교사 양성 및 교사의 질 향상 노력**
 - OECD 교사가 수업활동에 집중할 수 있는 업무부담 완화 등 여건 개선, 교원평가 강화를 통한 우수교사 인센티브 강화 및 전문성 신장과 같은 대책 마련 필요
- ❖ **방과후학교 강화 및 사교육 투명성 확대**
 - 유아부터 대학생에 이르는 사교육비 확대에 의해 교육만의 문제라기 보다는 사회 전반으로 사교육 심화와 사교육비 증가가 한국형 사회문제로 부각되어, 방과후학교 활성화와 학원 투명성 강화 필요
- ❖ **대입 자율화 및 대학 특성화 추진**
 - 궁극적으로 대학에 학생선발 및 운영의 자율성 부여와 동시에 대학별 특성화를 유도해 자연스러운 구조개혁 추진
- ❖ **인성 및 능력중심 교육 강화**
 - 초중고 인성교육 및 NCS기반의 능력중심 사회 구축 노력

21

<정책토론회> 박근혜정부 4대개혁 평가와 향후과제

토론

박근혜 정부 4대개혁 평가와 향후과제①

김 인 영
한림대 정치행정학과 교수

I. 공공개혁

개혁이 혁명보다 어렵다고 한다. 개혁의 성공을 위해서는 3가지 조건이 이루어야 한다. 첫째, 개혁의 목표가 단순·명확해야 한다. 둘째, 개혁의 시기와 방법이 적절해야 한다. 셋째, 개혁 지도자가 일관된 정책을 실천해야 한다. 이러한 조건들로 박근혜 정부 공공부분 개혁을 평가한다면 불행하게도 성공 조건과 실천이 모두 어긋나고 있다. 따라서 박근혜 정부 4대 개혁 가운데 적어도 공공개혁은 집권 4년을 앞둔 현재까지는 성공으로 규정하기 어렵다.

한마디로 박근혜 정부의 공공기관 개혁은 개혁 의지(will)와 성취(achievement) 사이의 괴리를 보여준 전형적인 사례이다. 대통령은 개혁 의지를 가지고 ‘공무원 연금개혁’과 ‘공기업 부채해결’을 실행하려 하였으나 결과는 가시적이지 못했다는 평가이다.

공공부분 개혁에 관해 박근혜 대통령은 2015년 8월 6일 대국민담화를 통해 다음과 같이 평가하고 다짐했다.¹⁾

존경하는 국민 여러분, 경제 재도약을 위한 두 번째 과제는 공공부문 개혁입니다. 공공 부문은 우리 경제사회의 기본 인프라이자, 우리 경제의 중요한 축을 담당하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 지금까지 **(현실 인식) 방만한 경영과 낮은 생산성으로 비효율을 초래해 왔습니다.**

...공무원들의 이해와 양보를 바탕으로 매일 80억 원씩 국민세금으로 적자를 보 전하던 공무원연금을 개혁해서 **(1) 향후 70년간 497조원의 국민세금을 절감하도록 하였습니다.**

1) 박근혜 대통령 대국민 담화문 (2015년 8월6일),
http://mpva.go.kr/open/open130_view.asp?id=79598&ipp=10, 접속일: 2016년 2월 18일.

부채 감축과 방만 경영을 개선해서 작년에는 공공부문 전체 수지가 7년 만에 흑자로 돌아섰습니다. 이러한 1단계 개혁성과를 토대로 앞으로는 **(2) 공공기관의 중복·과잉 기능을 핵심 업무 중심으로 통폐합해서 국민에게 최상의 공공서비스를 제공하고 봉사하는 조직으로 탈바꿈시키겠습니다.**

국민의 혈세 낭비를 막기 위한 정부예산 개혁도 시급한 과제입니다. **(3) 국가 보조금의 부처 간 유사·중복사업은 과감하게 통폐합하고, 부정수급 등의 재정누수를 제도적으로 차단해서 매년 1조원 이상의 국민의 혈세를 아끼도록 하겠습니다.** (강조는 필자가 한 것임)

공공개혁 필요성에 대한 현실 인식에서는 “지금까지 방만한 경영과 낮은 생산성으로 비효율을 초래해 왔습니다.”로 비교적 정확하다. 결과는 “(1) (공무원 연금 개혁을 통해) 향후 70년간 497조원의 국민세금을 절감하도록 하였습니다. (2) 부채 감축과 방만 경영을 개선해서 작년에는 공공부문 전체 수지가 7년 만에 흑자로 돌아섰습니다...앞으로는 공공기관의 중복·과잉 기능을 핵심 업무 중심으로 통폐합해서 국민에게 최상의 공공서비스를 제공하고 봉사하는 조직으로 탈바꿈시키겠습니다. (3) 국가 보조금의 부처 간 유사·중복사업은 과감하게 통폐합하고, 부정수급 등의 재정누수를 제도적으로 차단해서 매년 1조원 이상의 국민의 혈세를 아끼도록 하겠습니다.”의 언급에서 보듯이 가시적인 것은 “향후 70년간 497조원의 국민세금을 절감”, “공공부문 전체 수지 7년 만에 흑자 전환”, “재정누수 차단으로 매년 1조원 이상의 국민의 혈세를 아끼도록 하겠습니다.”가 전부이다.

예를 들어 공무원 연금개혁의 경우 대통령이 추진을 언급하고 1년 2개월이 걸린 개혁이 오래 걸린 문제에 더하여 타협의 내용은 개혁이라고 할 수 없는 내용이다. 현행 1.9%의 지급률을 향후 20년 간 단계적으로 1.7%까지 내리고, 현행 7%의 기여율은 5년 간 9%까지 인상하는 것이었다. 나아가 공무원연금 개선으로 생겨날 재정절감분의 20%를 공적연금 제도 개선에 투입하여 국민연금의 명목소득대체율을 현행 40%에서 50%로 끌어 올리는 합의를 법으로 만들어 재정절감 효과가 상실되었다. 아직 절약하지도 않은 돈을 예상하여 미리 쓸 곳을 정해두는 ‘김칫국부터 마시기’ 타협과 “향후 70년간의 절감”을 현 정부의 업적으로 언급하기는 무리다. 그리고 그것이 공공개혁의 거의 전부라고 볼 수 있다. 이러한 내용의 개혁은 개혁이라고 부르기도 어려운 어불성설(語不成說)이다.

또 박근혜 정부가 정권 초기부터 공공기관 부채 감축을 ‘비정상적 정상화’로 국정 최우선 과제로 심혈을 기울여 추진하여 “공공부문 수지 흑자 전환”의 성과를 자랑했지만 실제의 결과는 초라할 뿐이다. 구체적으로 보면 정부는 “공공기관 부채 비율이 2012년 220%에서 2013년 217%로 증가 추세가 반전했으며, 2014년 202%로 더욱 낮아졌다”고 성과를 자랑하고 있으나 220%에서 217%로 줄인 것이 대단한 개혁인지 그리고 국민의 눈높이로 본다면 200%가 넘는 공공기관 부채는 그 자체로도 어마어마하게 높은 수준인데 이에 대한 자성이나 반성은 없다. 또 정부는 “부채 규모도 2013년 521조원에서 2014년 520조5000억 원으로 2007년 이후 처음으로 감소하는 등 공공기관 재무상태가 괄목할 정도로 개선됐다”²⁾고 자랑하는데 1년 동안 521조원을 520조5000억 원으로 5000억 원 줄이는 것을 “괄목할 개선”으로 자랑하는데 이는 언어의 유희도 말장난도 아니고 이러한 공무원의 사고가 진정한 공공부문 개혁의 대상일 것이다.

공기업의 경우는 더 심각하다. “한국가스공사는 2014년 9380억 원의 영업이익을 냈으나 이자비용만 1조9천억 원, 한국석유공사도 2146억 원의 영업이익에 이자비용은 3천 363억원, 대한석탄공사와 한국토지주택공사가 투자한 알파돔시티 자산관리, 한국전력이 투자한 신평택발전은 완전 자본잠식의 상태”이다.³⁾ 에너지 관련 공기업들의 부채, 방만 경영, 부패는 과거와 달라지지 않았다. 단지 이번 정부에서는 사업을 축소하였기에 적자가 적어진 것뿐이다.

진정 필요한 것은 찔끔 부채 줄이는 노력이 아니라 부처 통폐합, 공무원 인원 감축, 민영화 등 미래를 위한 확실한 제도 개선을 바라고 있는데 근본적인 개혁은 손도 대지 않은 스스로 대단한 성과로 자부하는 자찬 개혁이라고 하기 충분하다.

그러면 박근혜 정부 공공개혁 무엇이 잘못 되었는가?

첫째, 박근혜 정부 공공개혁의 목표는 단순하지 않고 다변적이고 명확하지 않았다. 크게 보면 연금개혁을 통한 재정건전성 확보, 공무원 부패 척결, 중복사업 조정을 통한 효율성 강화, 투명한 정부, 내부 의사결정 구조개선을 통한 업무 효율성 확보 등

2) 김정한, “박근혜 정부, 공공기관 개혁 어떻게 성과 낼 수 있었나,” 뉴시스, 2016년 2월 22일. 2016년 2월 19일 ‘공공기관 경영 효율화’ 포럼에서 발표된 기획재정부 이승철 공공혁신 기획관의 주제 발표에 근거하였다. http://www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20160222_0013910708&cid=10201&pid=10200. 접속일: 2016년 2월 22일.

3) 전규열, “野, ‘박근혜정부의 공공기관 개혁 공허한 메아리에 그쳤다’”, 『아시아뉴스』, 2015년 10월 30일, <http://www.anews.com/detail.php?number=912931> 접속일: 2016년 2월 18일.

지나치게 나열식의 공공개혁을 추진하였다. 예를 들어 공공개혁 담당 부처인 기획재정부의 홈페이지는 “공공기관 정상화 추진방향 (2단계)”로 되어 2015년 기반과제로 “정보공개, 부채감축, 방만경영, 비정상 관행 개선”을 ‘정상화과제 제도화’로 추진하고 2015년 중점과제로 “2015년 중점 기능점검, 기능점검 제도화, 신설·출자기관 관리강화”를 ‘핵심업무중심으로 기능재편’ 목표로 “성과연봉, 중기 성과급, 인력운영 효율성, 경영평가 개선, 투자활성화”를 ‘성과중심의 운영체계 정착’ 목표로 제시하고 있다.⁴⁾ 선택과 집중이 되지 않아 제대로 된 개혁의 성과를 거두지 못하였다고 평가할 수 있다.

사실 공공기관 개혁은 그 첫 번째가 작은 정부를 지향하고 ‘민영화’를 통해 정부의 규모를 줄여 민간의 창의성으로 경제에 활력을 주며 적자를 해소하는 것으로 시작해야 하는데 박근혜 정부는 “정부는 무엇이든 할 수 있고 해야 한다”라는 큰 정부라는 반대의 방향으로 갔다. ‘큰 정부’, 국민의 안전과 복지와 교육과 관련한 전능한 정부, 무엇이든 가능한 정부를 지향했지만 도리어 ‘세월호 사건’으로 보듯이 국민의 안전조차도 지키지 못하는 정부로 낙인찍혔다.

특히 이명박 정부의 경우 정권 초기 광우병 촛불 시위의 여파로 계획했던 공공기관 민영화를 시작도 하지 못하고 접는 등 그 동안 어느 정권에서도 민영화를 성공적으로 이루어낸 적이 없기에 특히 은행과 에너지 공기업 민영화는 목표도 명확하고 효과도 클 것이었지만 큰 정부를 지향하며 민영화도 기구 축소나 인원 감축도 없었다. 유사 중복 사업을 통폐합하고 기능 조정을 목표로 한다지만 기구가 존속하고 인원이 줄지 않는다면 새로운 기능의 발굴로 규제는 늘 것이고, 비효율은 지속되고, 예산 낭비는 계속될 것임에도 정부는 지속적으로 정부규모를 늘려만 가고 있다. 공공부문 구조조정을 통한 효율성 강화와는 반대로 시간제 공무원을 늘리고 비정규직을 정규직화 하고 소방과 경찰 관련 공무원을 대거 증대시키는 공무원과 부서 늘리기 정책을 꾸준히 시행했다. 또 막대한 자금을 추가경정 예산으로 지출했지만 경기는 살아나지 않고 도리어 2% 중반 경제성장으로 곤두박질치고 있다.

바른사회시민회의의 조사에 따르면 박근혜 정부의 공공기관 기능 정상화 노력에도 불구하고 공공기관은 지속적으로 증가되어 왔고 최근에는 국회 의원입법을 통해 공공기관 신설 및 임의단체의 법정단체화가 늘어나고 있다.

4) http://www.mosf.go.kr/policy/policy34/sub_new_2_1.html. 접속일: 2016년 2월 22일.

【표 1】 공공기관 지정 추이⁵⁾

	2008년	2010년	2012년	2014년
계	305개	284개	288개	302개
공기업	24개	21개	28개	30개
준정부기관	77개	79개	83개	87개
기타 공공기관	204개	184개	177개	185개

자료: 기획재정부

둘째, 공공개혁의 순서가 잘못되었다. ‘2015년 전세계 경제자유 보고서’(Economic Freedom of the World; 2015 Annual Report)에 따르면 한국의 경제자유 지수는 10점 만점에 7.38점으로 세계 157개국 가운데 39위를 기록했다. 2014년도 32위에서 39위로 7계단이나 후퇴한 것이었다. 한국의 경제자유지수는 2010년 7.47점으로 30위, 2012년 7.46점으로 32위로 계속 하락하는 추세이다. 정부규모(63위), 재산권 보호(47위), 무역자유(75위)로 상대적으로 매우 낮았고, 특히 시장규제(95위)인데 세부 항목 가운데 노동규제 부문이 143위로 최하위권이었다.⁶⁾

따라서 정부는 정권 출범 초기에 과감하게 노동규제 완화를 통하여 노동시장 개혁을 추진하고 그 여세를 몰아 공공개혁, 금융개혁, 교육개혁을 성공시켜야 했었다. 노동개혁이 성공하고 나면 연계된 공공부문의 공무원 노조, 금융부문의 금융노조, 교육부문의 전교조 등 강성 이익집단을 대상으로 한 개혁 대결이 훨씬 쉽기 때문이었다.

대통령이 연금개혁을 언급한지 1년 2개월 만에 그리고 (국회선진화법 때문이기는 하지만) 국회를 통과하는데 7개월이 걸리는 공무원 연금개혁은 노동개혁 후 공무원연금, 사학연금, 군인연금을 모두 동일한 선상에 두고 균형을 맞추는 방식으로 처리했어야 한다. 하지만 박근혜 정부는 개혁의 정당성과 모멘텀을 확보했어야 할 공무원 연금개혁을 법안 제출 7개월 만에 그리고 공무원 연금 개혁을 위한 국민대타협기구와 국회 공무원연금 개혁을 위한 특별위원회 구성 이후 5개월 만에 통과시켰다. 그리고 내용의 측면에서 공무원 정년연장만 해주고 얻은 것이 없는 시도만 개혁, 무늬만 개혁, 미완의 개혁이었다. 세간에는 그리스 공무원에 의한 재정파탄을 대한민국으로 바꾸면 된다는 비판이 나오기까지 했다.

5) 바른사회시민회의, “공공기관, 왜 늘어만 날까? - 국회에 제출된 관련법안을 중심으로,” 2015년 3월, http://www.cubs.or.kr/new/material/report_view.asp?bbs_number=1889&bbs_code=util_bbs3&search=all&search1=공공, 보고서에 따르면 일정 규모 이상만 통계에 포함된 것이므로 정부가 인사 및 예산권을 통제하는 사실상 공공기관에 해당하는 기관의 숫자는 훨씬 많다고 지적한다.

6) 자유경제원, “2015년 경제자유지수 발표: 한국 경제자유지수, 32위에서 39위로 후퇴,” http://www.cfe.org/20150915_140531, 접속일: 2016년 2월 18일.

이후 진행된 노동개혁은 박근혜 대통령이 2014년 9월 노사정 대표들에게 개혁을 주문한지 1년 만에 노사정합의를 만들어 왔고 그나마 합의하기로 한 9·15 합의는 4개월 만에 한국노총이 파기를 선언함으로써 없던 개혁, 원점으로 돌아온 개혁이 되었다.

공무원 연금개혁과 노동개혁을 통해서 보건데 엘리트들 간의 사회적 합의의 전통이 일천한 한국 사회에 심의민주주의(deliberative democracy), 또는 합의민주주의(consociational democracy) 또는 사회적 합의에 의한 개혁 방식을 무리하게 도입한 결과였다. 사회적 합의는 위기를 인식한 엘리트들이 국가를 위기에서 구하고자 단기간에 타협에 임하는 것인데 우리의 사회적 합의는 1년씩이나 걸리고 오랜 시간을 두고 합의한 것을 일시에 파기해 버리는 좋지 않은 관행이 계속된 것이다. 결국 개혁의 대상이 개혁을 합의하는 것은 합의의 전통이 오래되고 합의하지 않는다면 모두 공멸이라는 선진화된 의식이 자리 잡은 사회에서나 가능한 것임을 알려주고 있다.

셋째, 낙하산 인사의 지속에서 보듯이 공공개혁의 실행자가 조직 정상화에 어긋나는 모범을 보여 공공기관 개혁에 실패할 수밖에 없었다. 공공기관 개혁은 그 첫 번째가 낙하산 인사의 근절인데 박근혜 정부에도 낙하산 인사가 드러나게 계속 되었으니 공공기관 개혁을 하지 않은 것과 동일하다.

대통령은 스스로 낙하산 인사와 ‘관(官)피아’의 근절을 통해 공공부문 개혁, 즉 ‘공공기관 정상화’를 시작했어야 했다는 것이다. 계속된 낙하산 잔치에 “공기업과 공공기관의 20% 정도가 영업이익으로 이자도 감당하지 못하는” 상황이 된 것이다. 박근혜 정부 출범 이후 공기업·준정부기관에 임명된 낙하산 인사가 전체 임명자 928명 가운데 22%인 204명으로 알아서 정리하여 청와대에 임명을 요청한 숫자를 고려한다면 5명 중의 1명이 아니라 3명 중의 1명 또는 2명 중의 1명은 될 것으로 추측된다.

왜냐하면 공기업의 경우 295명 가운데 89명이 낙하산으로 투입되었는데 이는 30%에 해당하는 숫자이기 때문이다. 나아가 공공기관 297 기관 가운데 박근혜 정부 기간 동안 임명된 230명 가운데 94명 즉 41%가 낙하산 인사였다. 이는 물론 대선 기여에 대한 보답성 인사이므로 대선캠프에 의해 정책이 만들어지는 대선공약 형성구조를 바꾸는 것이 근본적인 처방이 될 것이나 낙하산 인사는 최고 통치자의 의지에 속한 문제이기도 하다는 의미에서 공공부문 개혁은 정상화되지 않았다고 평가할 수 있다.

어떤 이유이든 부채를 증가시키는 공공개혁은 개혁이 아니고 개악(改惡)이다. 낙하산 인사는 임명권자와 정권의 뜻에 따라 재무건전성에 도움이 되지 않는 국책사업을 무리하게 추진하게 된다. 이러한 공공기관 채무의 증가는 박근혜 정부에만 해당 되는 것이 아니라 가깝게는 이명박 정부, 더 멀리 올라가 노무현, 김대중 정부에도 해당된다. 이명박 정부의 해외자원개발에 참여한 에너지 공기업들의 무분별, 무책임, 무능한 사업 추진으로 투자에 실패하고 거대한 부채를 발생시킨 것은 대표적인 예다. 해외 에너지 개발에 투자하지 말라는 것이 아니라 임기 중 성과나 체결에 의미를 두지 말고 진정 장기투자에 목적을 두어야 한다는 것이다.

내년 2016년 대선 일정을 고려한다면 개혁 마지막 해인데 공공기관 개혁의 미완을 인정하고 처음부터 새로이 목표를 설정하고 나아가야 할 것이다. 특히 공공기관의 천문학적인 부실이 국민의 세금으로 메워지는 모순을 극복하기 위해 공기업과 은행의 대대적인 민영화를 개혁의 목표로 삼아 추진하는 것이 올바른 개혁의 길로 보인다. 비대한 정부 규모를 줄여 예산을 절감하며, 또 민영화로 민간 경기에 활력을 가져온다면 침체된 경제를 살리는데 긍정적으로 기여하는 개혁이 될 것이다.

II. 노동개혁

박근혜 정부의 노동개혁의 경우 노사정위원회 가동으로 사회적 비용과 불신만 증대시켰다.⁷⁾ 정부와 국회는 노사관계의 원칙을 국회 밖의 노사정위원회 합의를 통해 진행하도록 강제했다. 노사관계의 원칙을 사회적 합의기구라는 노사정위원회를 통해 결정하고 노동개혁을 이루겠다는 것이다. 하지만 이는 시장의 논리를 무시하고 인위적으로 정부가 노동시장에 개입하여 망치는 중대한 문제점을 초래할 뿐만 아니라 국민의 대표기구인 국회를 사회적 합의 기구의 합의가 구속할 수 있느냐의 문제, 또 사회적 합의 기구의 합의를 기다리느라 시간과 사회적 비용(social cost)을 증대시키는 문제를 발생시킨다.

유럽 일부 국가들의 노사정위원회를 이용한 노동문제 해결은 사용자대표-노조대표-정부대표 사이에 신뢰가 존재하고 사회적 합의의 전통이 자리 잡고 있을 때 작동 가능한 제도이다. 한국사회와 같이 사회적 합의의 전통이 일천하고 사용자-노조-정부 사이에 불신이 높은 사회에서 노사정위원회를 통한 노동개혁은 노사문제를 정치 이슈화하는 통로를 만들어줄 뿐이고, 또 노-사-정 일방의 합의 파기에 대한 처벌 메카니즘(the mechanism of punishment)이 존재하지 않는 경우 사회적 비용만 증가시킬 뿐이다.

근본적으로 조합주의(Neo-Corporatism)에 근거한 노사정위원회의 활동과 그 결과물인 노사정 타협은 대의민주주의(representative democracy)의 원리를 침해하는 것이다. 조합주의는 “사적(私的) 집단에 의한 공공정책의 결정”이라고 정의할 수 있는데, 국민의 대의 기관이자 국민 대표로서 합의를 이루는 기관인 국회의 기능을 대체하는 것이다.⁸⁾ 물론 노사정위원회의 활동은 관련법에 기초하고 있지만, ‘사회적 합의’를 도모하는 노사정위원회의 논의는 국민의 대표 기관인 국회에 의한 ‘국민적 합의’를 선행하게 되고 결국 국회에 대한 불신을 초래하게 된다.⁹⁾

더 큰 문제는 헌법기관인 국회가 ‘국민적 합의’ 도출이라는 본연의 임무를 제쳐두고 ‘사회적 합의’를 받아들이거나 그에 따라 입법을 수행한다면 국민의 대의 기관이자 국정 논의 기관으로서의 책임을 방기한다는 데 있다. 예를 들어 최근 한국노총이 9·15

7) 이후는 김인영, “19대 국회평가 - ‘국회선진화법’에 갇혀 무기력하고 무능했던 국회,” 「자유경제원 19대 국회평가 - 정치분야」(2016년 1월 27일) 발제문을 일부 가져왔음.

8) 복거일, “한국사회의 이질,” 『보수는 무엇을 보수하는가』, 서울: 기파랑, 2011, pp.98-99.

9) 김인영, “노사정위로는 노동개혁 못한다,” 『문화일보』, 2015년 8월 25일.

노사정합의를 ‘파탄’(실제로는 파기)해버리는 경우처럼 ‘사회적 합의기구’는 합의 기구일 뿐, 책임을 지는 기구가 아니다. 사회적 합의 결과를 기다리느라 그리고 노조단체(한국노총)이 파기해버린 노사정 합의를 되살리느라 노동개혁을 실기하게 되었는데 이에 대한 책임의 원인은 정부와 국회 모두에 있다.¹⁰⁾

왜냐하면 노사문제를 노-사의 문제가 아니라 정치 문제로 만든 것, 그리고 노사정 위원회를 통해 사회적 비용을 증가시킨 것 모두 정부와 국회, 특히 노동부와 환경노동위원회이기 때문이다. 국회 환경노동위원회의 노동관련 의원들은 자신들의 노총활동 경력내지는 노총의 후원에 경제적으로 의존해 있기 때문에 노조의 입장을 대변하며 국회 내 법안 협의의 조건으로 노사정합의를 정부에 지속적으로 꾸준히 강력하게 요구하였다. 이러한 과정으로 노조는 노사정위원회를 통해 정부의 경제정책에 개입하게 되었고, 또 노사정위원회가 노사문제의 공적 의사결정기구로서 역할을 하게 되었던 것이다.

노동개혁 실패의 근본 원인은 국회의 환경노동위 야당 국회의원들이 노동관계법의 처리를 위한 전제 조건으로 노사정 합의를 요구하고 박근혜 정부가 이를 수행한데 있다. 이렇게 국회가 노사정합의에 결정을 맡기고 자신의 책무를 방기한 결과는 ‘실기한 노동개혁’이고 ‘실패한 노동법 개정’이라는 것이다. 박근혜 정부와 19대 국회는 노사 관계를 노정관계로 만들어 해결 불가능한 상황으로 몰고 간 공동 당사자가 된 것이다. 결국 박근혜 정부와 국회는 코포라티스트적 이익 수집의 추진으로 사회적 비용을 키웠고 정부와 의회에 대한 신뢰 약화로 정부정책 수행 능력의 저하와 정치비용의 과소비를 초래하는 결과를 가져왔다.¹¹⁾

10) 한국노총은 2016년 1월 19일 작년 9월 13일 합의한 노사정타협 파기를 선언했다. 결국 박근혜 정부 노동개혁의 최대 성과라고 했던 노사정 대타협은 파탄이 난 것이다. 무책임한 정부, 무책임한 국회, 무책임한 노조의 3자가 만들어낸 시대의 코메디였다. 하지만 이는 이미 여러 자유주의 학자들에 의하여 예견된 것이었다. 핵심은 엘리트 타협의 전통이 일천하여 국회도 타협이 되지 않는데, 파기 시 아무런 제재도 받지 않는 민간이 포함된 합의는 시작부터 잘 못된 것이었다. 노동개혁은 정부가 방안을 내고 국회에서 정부와 국민의원들이 함께 논의하여 책임 있는 결론을 내는 것이 순리다. 그리고 개혁의 방향은 노동시장의 시장 자율성을 강화하는 방안이 되어야 한다.

11) 이연호, 『발전론』, 서울: 연세대학교 출판부, 2011, p. 269.

III. 2년 후 4대 개혁 마무리를 기대하며

박근혜 정부의 공공개혁이 성공한 부분도 있다. 첫째, 여느 정권과 달리 대규모 국책사업을 시작하지 않았다는 것만으로도 대단히 훌륭한 결정이었다. 천문학적 규모의 공공기관 부채를 더 늘리지 않게 했기 때문이다. 둘째, 정부 후반기인 4년 차에도 착실히 공공기관 개혁을 추진할 것으로 보인다. 지시 사항과 공약을 끝까지 채기는 박근혜 대통령의 정치 스타일로 볼 때 더욱 그러하다.

2013년 2월 25일 박근혜 정부가 출범하고 오늘이 꼭 3년이다. 따라서 박근혜 정부는 오늘부터 꼭 2년이 남았다는데 내년의 대선 일정을 고려한다면 실제로 일 할 수 있는 기간은 20대 총선 이후 새로운 국회의 출범과 함께 1년 남짓으로 계산할 수 있다. 따라서 개혁을 실천할 시간이 얼마 남지 않았으므로 개혁의 방식과 내용을 개혁의 대상이 개혁에 참가하는 사회적 합의에 맡기는 방법으로 추진할 것이 아니라 외부 민간 자문 그룹에게 자문을 받아 -정부가 가동하고 있는 수많은 위원회도 좋음- 정부안을 마련하여 대국민 설득과 소통으로 4대 개혁을 제대로 독심 있게 ‘끝내주기’를 희망한다.

박근혜 정부 4대개혁 평가와 향후과제②

안재욱
경희대 경제학과 교수

윤석헌 교수는 박근혜 정부의 금융개혁에 대해 자세한 평가를 하고 있다. 항목 하나하나를 살펴가며 구체적으로 평가한 점이 돋보인다. 금융자유화 정착을 위해 금리/수수료 자유화, 보험권 상품, 가격자유화를 다루고, 정책금융체계 정비, 서민금융체계 정비, 금융회사지배구조 개선, 금융감독체계 개편, 겸업화 전략 등을 분석 평가하고 있다. 그리고 금융회사의 혁신과제로서 금융회사 수익성 제고 방안, 금융권 보신부의 및 성과주의 문화에 대한 문제, 벤처 창업 및 기술금융지원 문제, 자본의 선순환 구조 문제, ISA, 계좌이동제 및 금융복합점포에 관한 문제, 핀테크 추진 문제, 국제화 추진 문제 등에서 그 개혁 방안을 제시하고 있다.

우리나라의 금융개혁의 핵심은 관치금융의 청산이다. 그러한 점에서 윤석헌 교수 역시 관치금융 청산을 강조하고 있다. 현재 박근혜 정부가 추진하는 금융개혁이 신관치로 가는 경향에 대해서 우려를 표명하고 있다. 예를 들면 금융개혁 한다는 명분하에 ‘금융회사의 성과주의 문화 정착’이 그 대표적인 케이스다. 이점에 대해서는 전적으로 동의하며 지지하는 바이다. 그러나 관치금융을 근본적으로 청산하는 방안에 대해서 언급이 부족하다는 점이 아쉽다.

우리나라에서 관치금융이 횡행하고 있는 데는 커다란 두 가지 이유가 있다. 하나는 은행에 주인이 없다는 것이고, 또 다른 하나는 금융 산업 전반에 관해 정부규제가 과다하다는 점이다. 이 두 가지가 복합되어 관치금융이 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 주인이 없는 은행에 수많은 규제를 가하면서 정부는 은행에 대해 사실상 주인행세를 한다. 뿐만 아니라 비은행권의 금융회사의 경우에는 주인이 있다하더라도 수많은 규제를 통해 금융회사의 경영에 정부가 과도한 영향력을 행사하고 있다. 이런 상황이다 보니 역동성이 떨어져 금융산업이 후진성을 면치 못하고 있는 것이다.

그러므로 우리나라의 금융 산업을 선진화하기 위해서는 이 두 가지 문제를 해결하지 않고서는 거의 불가능하다. 은행에 실질적인 주인이 나타나도록 소유제한을 대폭 완화하는 방향으로 은행법과 은행지주회사법을 개정해야 한다. 그렇지 않으면 최근 인가된 인터넷은행조차 의미가 없게 된다. 뿐만 아니라 씨줄과 날줄처럼 중첩되어 있는 금융규제를 철폐 또는 완화해야 한다. 그렇게 하여 제조업과 마찬가지로 은행에도 주인이 나타나고 금융회사의 자율성을 확보해주어야만 기업가 정신이 창발 되어 세계적인 금융회사나 은행이 나올 수 있다.

여기에 더하여 금융 감독의 체계를 개혁하는 것이 필요하다. 지금 우리나라 금융감독 체계는 금융위원회와 금융감독원으로 구성되어 있는 중첩구조다. 금융위원회는 금융감독정책과 국내 금융정책을 관장하고 있으며 그 산하에 금융기관 감독을 집행하는 금융감독원을 두고 있다. 이런 구조 때문에 감독업무의 중복과 정책 혼선, 책임 소재 불분명, 감독 부실 등의 문제가 끊이지 않고 발생하고 있다. 그 대표적인 사례가 2002년에 발생하였던 ‘신용카드 대란’, 2010년 부산저축은행 사태, 2014년 1월 카드 3사에서의 사상 최대 규모의 개인정보 유출사고다.

사실 정부에 의한 금융감독은 잘 수행되기 어렵다. 절차를 중요시하는 관료제의 특성 때문이다. 어떤 은행이나 금융회사가 잘못했을 때 그 금융회사를 담당했던 금융감독자가 절차만 잘 지켰으면 책임추궁을 잘 받지 않는다. 설사 절차에 문제가 있다 하더라도 그 처벌이 관대하다.

뿐만 아니라 금융 감독자는 정치적 압력에서 자유롭지 못해 금융 감독이 잘 이뤄지기 어렵다. 특정 금융회사가 정치적인 관계에 노출되어 있을 경우 그에 대한 불리한 정보를 발표하지 못하게 하는 정치적 압력을 받는다. 따라서 금융 감독자는 적극적으로 금융회사의 부정을 찾아내거나 허위 사실을 밝히려고 하지 않는 문제가 발생한다.

잘 알다시피 정부보다는 시장에서의 경쟁이 소비자를 더 잘 보호한다. 경쟁이 치열한 일반산업에서 소비자가 더 잘 보호되고 소비자의 후생이 증가한다. 금융 산업도 예외일 수 없다. 따라서 금융규제와 감독을 정부의 힘에 의존하기 보다는 시장의 힘에 의존한다는 생각과 정부조직의 특성을 감안하여 금융 감독의 조직과 기능을 축소하는 방향으로 금융감독 체계를 개선하는 것이 필요하다.



서울시 중구 정동길 12-11 카리스타워 2층 (정동 28-11)

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>