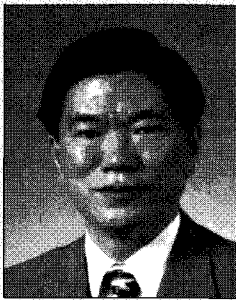


글로벌 국가경쟁력 강화를 위한 뉴질랜드 개혁



정진호

한국경제연구원 선임연구위원

세계 경제의 글로벌리제이션 추세가 가속화되어 가면서 경쟁력있는 나라들이 구사하는 경쟁력 강화 전략이 동질화되어 가고있다. 첫째, 경제활동에 관한 한 국적에 따른 차별을 없애고 소비자·수요자의 편의를 위해 생산자·공급자를 무한 경쟁에 노출시킨다. 둘째, 국민의 행복과 삶의 질이 스스로의 노력과 선택에 의해 이루어지도록 노동시장을 유연하게 하며 정부에 의존하는 복지를 축소하고 그 대신 교육과 기술훈련에 대한 투자를 강화한다.

셋째, 국가경쟁력의 핵심적 요체는 기업의 경쟁력이며 국민의 능력이므로 경쟁력있는 기업과 능력있는 사람들이 모여들 수 있는 환경을 조성하고 최고의 품질을 가진 정부의 행정서비스를 제공하도록 정부혁신을 가속화 한다.

이러한 동질화된 글로벌 국가경쟁력 강화 전략이 한국경제에 시사하는 바는 규제완화에 예외란 존재할 수 없다는 것이다. 지금까지 규제개혁이 한국에서 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고 국민과 기업의 기대에 미흡하고 뚜렷한 성과를 내지 못한 원인은 한국적 특수성을 고려한 예외적인 규제성역이 규제완화의 제일 큰 걸림돌이 되어왔기 때문이다.

규제의 성역을 깨지 않고는 시장원리와 경제원칙을 경제활동 규제의 유일한 잣대로 삼는 자유롭고 열린 경제를 만들 수 없다. 국내산업보호, 중소기업지원, 수도권집중억제, 은행산업 건전성유지, 경제력 집중억제, 신도불이 농업, 이러한 것들이 모두 우리 나라에서는 규제의 성역이 되어 우리의 규제개혁을 어렵게 하고 있다.

스위스의 국제경영개발원(IMD)가 분석한 「1997년도 세계경쟁력 연감」에 따르면 경제개혁에 성공한 영국(11위), 뉴질랜드(13위)는 경쟁력

이 상승한 반면 경제개방수준이 미흡한 일본(9위)과 경직적 노동시장을 가진 독일(14위)의 경쟁력은 계속 추락하고 있다. 다보스 세계경제포럼으로 유명한 WEF도 「1997년 글로벌 경쟁력 리포트」에서 싱가포르(1위), 홍콩(2위)과 같은 다이나믹하고 작은 열린경제가 역시 계속 강한 성장세를 보이고 있음을 강조했다.

특히 완전히 개방된 금융시장, 청렴한 관료의 행정 서비스, 탁월한 비즈니스 인스트럭처, 고학력 근로인력을 그 핵심요소로 지적하였다. 최근 미국(3위), 캐나다(4위), 뉴질랜드(5위), 영국(7위)과 같이 정부혁신과 경제개혁에 성공한 나라들이 재정적자를 줄이고 민영화와 규제완화를 지속적으로 추진해 온 것은 통신·정보 혁명과 더불어 영어사용권 나라들이 글로벌 국가경쟁력 형성에 주도적 역할을 해 가고있는 세계적 추세를 나타낸다.

세계 경제 속에서 한국 경제가 규제완화·정부혁신의 방향을 제대로 잡기 위해서는 한국 경제가 위치한 글로벌 국가경쟁력 현주소를 파악해야 한다. 지난 4년간(1993~1996)문민정부의 경제개혁을 글로벌 국가경쟁력의 평가기준으로 분석한 필자의 결론은 다음과 같다.

첫째, 한국은 지금 과학기술이 앞선 선진국과 품질좋은 근로인력을 풍부하게 가진 후발공업국의 틈에서 중간자적 위치를 차지하고 있다.

우리가 추진하는 규제개혁이 한국 경제의 국가경쟁력을 높이는 방향으로 이루어진다면 국민의 학습능력 향상과 기업의 개방흡수력에 의한 중간적 교량역할에 힘입어 쉽게 선진국으로 도약할 수 있다. 그러나 규제개혁이 현재와 같이 국가경쟁력을 약화시키는 방향으로 지지부진한다면 한국경제는 선진국에 밀리고 후발 경쟁국에 쫓겨

선진국의 문턱에서 낙오자가 될 것이다. 따라서 규제개혁의 올바른 방향은, 궁극적인 글로벌 국가경쟁력 강화가 되어야 한다.

둘째, 한국경제가 이룬 과거의 성공방식이 더 이상 효력을 가질 수 없고 한국에서 규제개혁이 더딘 이유는 정부의존성이 높기 때문이다. 폐쇄된 경제체제를 유지하면서 수출로만 성장을 지탱하던 시대에 사용되었던 관료의 행정력이 글로벌 리제이션 시대에는 효력을 가질 수 없다. 열린 경제체제에서는, 배움의 기회를 극대화 할 수 있는 공정경쟁위주의 경쟁압력과 품질좋은 비즈니스 인프라 스트럭처만이 기업·국민·정부 모두의 경쟁력을 높이는 수단이 될 것이다. 경쟁력강화는 시장참여자 모두의 의무이다.

셋째, 지난 4년간 한국의 국가경쟁력이 23위에서 27위까지 밀려났다. 이는 「변화와 개혁」을 추구한 우리의 정책이 잘못 선택되었기 때문이 아니라 다른 나라들이 우리보다 더 새로운 방법, 더 열정적 집념으로 앞서갔기 때문이다. 뉴질랜드(4위)와 캐나다(10위)는 강하고 빠른 정부혁신개혁을 했고, 노르웨이(5위)와 핀란드(9위)는 전략적인 정보화 교육에서 두각을 나타냈고, 말레이시아(17위), 아르헨티나(28위), 중국(35위)과 같은 후발국들이 우리보다 개방에 앞서가기 때문이다.

우리는 지금까지 경제개혁에 성공한 나라들, 특히 다이나믹하고 작고 강한 나라들, 홍콩, 싱가포르, 뉴질랜드의 개혁을 배우는 데 인색해 왔다. 그러나 이들의 개혁은 세계 경제 속에서 입증된 성공사례들이다. 특히 뉴질랜드의 개혁은 그 자체가 자유경쟁 시장체제의 구축을 위한 정부혁신 과정이었다.

개혁 이전의 뉴질랜드는 규제의 천국이었다

뉴질랜드의 경제자유화 개혁은 1984년 갑작스런 노동당 정부의 집권과 더불어 시작되었다. 1990년 다시 국민당정부로 정권교체가 이루어진 후에도 개혁은 계속되었다. 좌익이나 우익의 정당 색깔, 진보와 보수의 정책노선에 관계없이 개혁은 지속적으로 추진되고 있다. 1995년에 새로운 혼합 비례대표 선거제도가 채택되었고 1996년에는 국민당과 뉴질랜드제일당의 연합정부가 탄생되어 정치체도가 바뀌었지만, 태평양의 끝에 위치한 25만 제곱킬로미터의 화산섬에 사는 3백 5십만의 뉴질랜드 사람들은 세계 초일류국가가 되려는 경제개혁을 2010년까지 계속하려 하고 있다.

뉴질랜드는 양모와 버터의 생산 및 수출을 중심으로 1949년에 세계 3위의 고소득 국가가 되어본 경험이 있는 나라였지만, 1991년까지는 22개 OECD회원국 중 18위로까지 경쟁력이 떨어졌었다. 1984년 개혁시작전까지 뉴질랜드는 서방국가들중 규제가 가장 심하고 성장이 정체되고, 능력있는 사람들이 떠나고 신용도가 떨어져 해외에서 돈 빌리기가 어려운 나라로까지 전락했었다. 보수당은 이익집단의 대리인이 되었고 개혁당은 지도력을 갖추지 못했었다.

정치적인 이해관계는 파이를 키우고 함께 나누는 일보다는, 있는 파이를 누가 더 많이 차지하는냐는 싸움에 몰입되었었다. 기업인들은 경영현장보다는 장관의 사무실을 더 자주 찾아야 했고, 경쟁상대 기업의 전략변화보다는 정부의 특별우대와 보호 및 규제조치의 변화에 더 촉각을 곤두세워야 했다. 서방국가들 중에서 뉴질랜드는 1984년 이전까지만 해도 규제의 천국이었다.

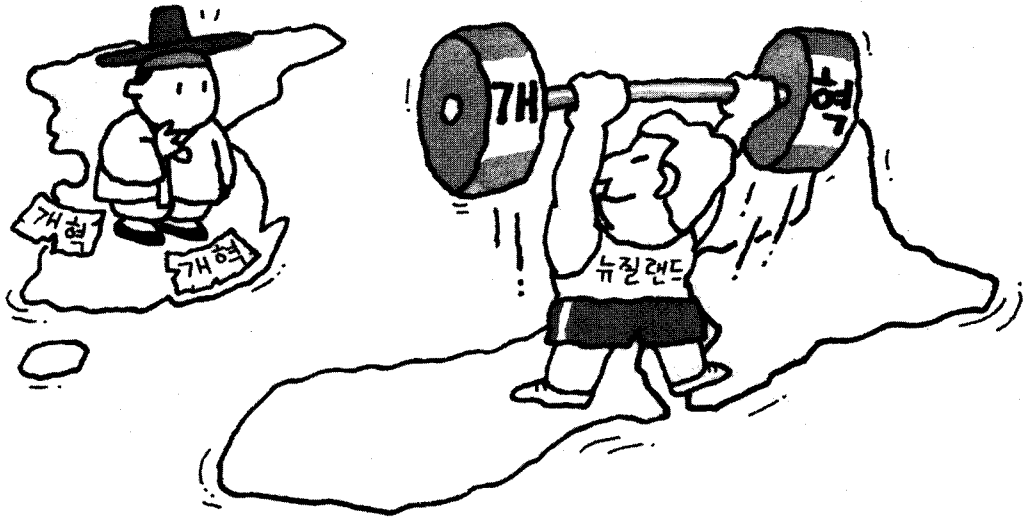
예를 들어 양모를 사용하지 않고 카페트를 만드는 것은 불법이었으며, 의사의 처방을 받지 않으면 비만을 걱정하는 사람들도 버터 대신 마가린을 살 수 없었다.

국내시장은 철저히 보호되었고 정부는 모든 일에 앞장섰다. 영국여왕을 원수로 하는 입헌군주 체제를 갖춘 나라지만 120명 단원제 의석은 3년마다 양당의 정치적 각축에 의해 내각을 형성하였고, 경제는 항상 뒷전이였다. 후원집단을 보호하려는 배타적인 규제의 남발은 국민과 기업 모두 60% 이상이 정부의 보조금에 의존하는, 따라서 투자는 적고 쓰기만 하는 나라로 전락되어 있었다. 뉴질랜드에서의 개혁은 다른 나라와 마찬가지로 심각한 재정 위기에서부터 촉발되었다.

그러나 개혁을 추진한 노동당정부의 재무장관 로저 더글라스(Roger Douglas)는 정치적 편법이 아닌 경제적 원칙에서 개혁추진의 실마리를 찾았다. 국민과 기업 전체에게서 거두어진 세금이 소수집단에게 지출되는 모든 특별우대를 없애려고 노력했다. 더 열심히 일하고 더 능력을 발휘하여 소득과 이윤을 많이 내는 쪽에 더 무거운 세금을 얹어 일하는 의욕을 꺾어온 비생산적인 세제를 개혁하였다. 세율을 낮추고 누구나 세금을 내도록 하여 세원을 넓히는 방향으로 바꾸었다.

노동당정부의 개혁이, 복지비 지출을 늘리기 위해 세금을 더 거두어야 한다는 노동당의 정책노선보다는, 일자리와 참여기회를 늘려 불필요한 재정부담을 줄인다는 경제논리를 택한 것이다.

이러한 경쟁력과 일하는 보람을 키우는 기업가형 개혁의 추진이 그 과정에서 많은 고통과 어려움을 가져왔지만, 뉴질랜드는 13년이 지난 지금은 서방국가들 중 가장 튼튼한 재정을 가지고 고객이 선택할 수 있는 복지를 국민에게 제공하고



있다. 또한 가장 규제가 적고 정부간섭이 거의 없는 완전히 열린 자유로운 경제의 하나가 되었다. 더구나 국민과 기업을 고객으로 모시고 행정서비스를 제공하는 청렴하고 유능한 관료들에 의해 국가가 경영되는 지금은 세계최강의 국가경쟁력을 가진 나라가 되었다. 1997년도 스위스 경영개발원(IMD) 평가 세계경쟁력은 13위이며 세계경제포럼(WEF) 평가 글로벌경쟁력은 싱가포르, 홍콩, 미국, 캐나다에 이어 세계 5위이다.

한국경제가 살려면 뉴질랜드의 개혁추진을 배워야 한다

이러한 경제변화의 기적을 창출한 뉴질랜드의 경제개혁과정은 한마디로 「자유경쟁 시장체제의 구축을 위한 정부혁신과정」이다. 뉴질랜드 개혁은 총체적인 국가경쟁력 강화를 위한 국가경영전략의 선택이라는 관점에서 보아야한다. 특히 한국의 개혁추진세력이 배워야 할 점은, 기업들이 자발적으로 경쟁을 받아들이고, 국민이 자율적으로 참여를 선택하여, 경제전반의 활력이 살아나게 된 사회가치관의 재형성 과정을 주의깊게 살펴

야한다. 정부와 기업간의 관계가 상호간 또는 내부간의 고객을 의식하는 산출물기준 거래관계로 발전하였다.

정경유착의 먹이사슬을 끊게 된 의사결정과정의 혁신과정을 살피고, 또한 미래를 위한 투자, 변화를 배우는 학습, 다양한 문화를 흡수하는 사회역량을 키우는 리스트럭처링 과정을 분석하여야 한다. 국가경쟁력 강화의 관점에서 경제개혁을 평가해야 우리 경제의 경제개혁 특히 정부혁신 진로설정에서 주는 시사점을 찾을 수 있다.

뉴질랜드의 경제개혁과정의 분석이 우리 경제에 주는 시사점은 다음 세가지로 요약된다.

첫째, 경제개혁의 추진은 기업, 국민, 정부 모두의 변화를 요구하며 그 변화의 과정은 분명한 성과를 주기 전에 많은 사람들에게 고통을 먼저 준다. 예를 들어 뉴질랜드 목축농업의 경우 정부 보조의 기준이 생산시설일 때에는 가수요 때문에 농지의 값이 높았으나 특혜가 없어지자 자산가치가 하락하여 많은 목축업자들이 도산하였지만 살아남은 농장들은 낮아진 부동산 가격으로 인해 생산비 절감의 혜택을 누릴 수 있었다. 따라서 개혁의 추진은 시장기능을 왜곡하는 지원과 보호를

없애는 대신 새로이 제공되는 기회에 대한 적응력을 높여 국민과 기업 스스로 변화를 기회로 활용할 수 있어야 한다.

둘째, 개혁의 추진 주체는 정부이며 정부 스스로의 권한을 축소하여 불필요한 정부의 부담을 줄여야 한다. 정부의 역할을 투명하게 하여 법에 의한 시장질서를 확립한다. 민간 스스로 선택하고 그 결과에 책임을 지도록 권한을 이양하고 책임을 부여하는 경제자유화를 개혁의 내용으로 만든다. 뉴질랜드는 정부와 민간 사이의 차별적인 특혜를 배제하였다. 정부도 특혜없이 민간과 경쟁하도록 했다. 영어권의 외국기업 경영인들까지도 정부부처의 대표이사로 영입하였으며, 정부의 예산제도를 기업회계기준에 맞추어 발생주의 회계제도로 바꾸었고, 정부의 행정서비스 산출을 계약과 거래에 의해 이루어지게 했다. 뉴질랜드는 기업경영혁신방법을 과감히 행정에 도입하여, 정부행정의 경영화와 정부재정의 기업화를 정부가 나서서 실천하였다. 우리도 정부 스스로 민간 위에 군림하려는 특권의식을 포기하고 납세자인 기업과 국민을 고객으로 모시는 자기개혁을 단행해야 한다.

셋째 경제개혁의 핵심 내용은 경쟁의 도입과 경제적 자유의 확산이다. 뉴질랜드는 경제개혁의 성과를 마오리와 같은 소수민족에까지 확산시키고 이를 남태평양 군도에까지 전파하여 지역경제의 리더가 되려고 하고 있다. 따라서 우리는 정부와 민간부문 모두에 경쟁을 도입시켜 「작고 강하며 효율적인 정부」를 만들어야 한다. 또한 경제적 자유를 확산시켜 경제기회를 극대화하는 것이 누구에게든지 공평하게 가능하도록 하여 「민간의 참여를 확대」해야 한다.

뉴질랜드 정부는 지도력있는 시장참여자로 변신하였다

뉴질랜드는 1984년부터 지금까지 13년동안 경제원칙과 시장원리중심의 경제개혁을 계속하고 있다. 정통경제이론에 입각하여 시장기능을 자유경쟁과 자기책임이라는 두 개의 축을 중심으로 민간·해외·공공 부문 등 경제전반으로 확산하였으며 이를 가장 앞서 모범적으로 철저하게 실천한 부문이 정부부문이었다.

뉴질랜드 정부는 스스로를 시장경제의 간여자나 지배자가 아니라 지도력 있는 시장참여자로서 자처하고 있다. 개별 경제주체 즉 국민과 기업이 열심히 노력하고 그 노력의 대가를 보상받을 수 있도록 강력하고 안정적인 지도력을 시장참여를 통해 제공한다. 이를 위해 다섯가지의 정책을 구사하고 있다.

첫째, 뉴질랜드가 세계의 최우수국과 성공적으로 경쟁할 수 있도록 더욱 열려 있는 기업형경제를 만들어 간다. 둘째, 지준은행법(Reserve Bank Act)에 따라 중앙은행이 독립적으로 인플레이션을 2% 이내로 안정되도록 한다. 물가안정에 기초한 장기적인 안목의 투자환경조성이 기업에게 중요하며 또한 지속적인 물가안정은 국민의 행복에도 필수적이기 때문이다. 셋째, 뉴질랜드 정부는 1993년부터 재정흑자를 실현하기 시작했다. 이제는 지금까지 수십 년간 누적되어 온 해외부채와 재정부채를 갚아 재정을 건전화한다. 넷째, 조세베이스를 더욱 넓혀 국민과 기업 누구나가 정당한 몫의 납세에 동참하도록 하며 개인 소득세율을 더욱 낮추어 가려 한다. 다섯째, 근로계약법(Employment Contract Act)에 따라 뉴질랜드의 고용주와 근로자는 서로간 직접협상을

통해 취업조건을 중앙단위의 고용주와 노동조합 간 대표협상에 구애되지 않고 자유롭게 결정한다.

이러한 다섯가지 정책의 기초는 1984년 랑에(Lange) 수상이 이끄는 노동당정부의 재무장관 로저 더글러스에 의해 기본틀이 잡혀진 것이다. 대부분의 금융개방조치는 단기간에 집중적으로 1984년과 1985년에 이루어졌다. 중앙은행의 독립을 중앙은행장과 재무장관사이의 계약관계로 명시한 지준은행법은 1991년 통과되었다. 1986년부터 시작된 정부의 재정지출통제는 1988년 정부부문법(State Sector Act)에 의해 정부부처를 정책부서·지원사업부서·서비스조달부서로 분리하여 계열관계에 있는 정부부처형태로 개혁을 했다.

1989년에는 공공재정법(Public Finance Act)을 제정하여 정부의 활동을 상업적 기준에 맞추어 공공성에도 효율성을 부여하였다. 일반회계원칙을 따르는 기업회계와 마찬가지로 정부도 재무제표를 작성하도록 하였다. 발생주의 회계제도(accrual accounting system)를 채택하여 정부 활동을 명료화하였다. 내각을 포함한 중앙정부가 정부부처, 공기업, 민간위탁기관 등 관련단체와 정부행정서비스 수요를 구매 조달행위에 의해 공공과 민간에게 공급되도록 하는 산출량중심 감시제도(output-based monitoring-system)를 도입하여 정부활동이 서비스 분야 기업활동과 마찬가지로 시장기능중심의 거래제도가 되도록 했다. 따라서 정부부처의 책임자도 기업조직과 마찬가지로 대표이사(Chief Executive Office) 칭호를 갖게 되며 성과급에 따른 연봉차등제를 실시하였고 민간이나 외국의 경영인들을 관료계약직에 영입하였다. 이러한 특징 때문에 뉴질랜드의 정부는 기업가형 정부(entrepreneurial govern-

ment)라 할 수 있으며, 따라서 뉴질랜드 경제는 기업형경제(enterprise economy)라 할 수 있다.

로저 더글러스 재무장관은 1986년 부가가치세 제도인 재화용역세(Goods and Service Tax)를 도입하여 모든 최종 국내소비에 거의 예외 없이 적용하여 현재 12.5%(도입 당시는 10%)가 부과되고 있다. 탈세를 최소화하고 관리비용을 최소화하기 위해 법인세 구조를 표준화하고 단순화하였으며, 조세중립성을 위해 저축 등에 대한 세금우대는 폐지하였다. 물론 부가세 도입과 함께 기타 간접세도 점진적으로 1991년까지 폐지하였다.

뉴질랜드 경제개혁 가운데 철저한 정치성의 배제는 노동개혁에서 나타난다.

국민당 정부가 앞장서서 자발적 노동조합주의를 도입하여 노동당정부가 강제적 노동조합주의를 시대의 변화에 맞게 리스트럭처링 한 것이다. 1984년에 노사관계법(Labor Relations Act)을 개정하여 시장기능을 활용한 노사협상을 기업단위로 자발적으로 가능하게 하였으며, 1987년의 개정에서는 노동조합의 책임범위에 경쟁성을 도입하였다.

1990년에 도입된 근로계약법(ECA)은 아예 취업조건을 시장참여 당사자가 정하는 시장체제를 허용하고 경쟁적인 복수의 노동조합과 또는 이를 대체하는 대리인에 의한 위임협상을 인정하였다. 따라서 복지비지출 재정부담을 높이는 만성적인 실업문제를 시장의 힘에 의해 해결하기 위해 개별근로계약에 의해 일자리가 쉽게 만들어지도록 했다. 무한경쟁시대에 기업의 구조조정과 근로자의 일을 통한 배움과 인적자본형성이 좀더 유연한 체제내에서 촉진되도록 제도를 개혁하였다. ■

뉴질랜드의 정부부문 경제자유화 개혁추진

1982	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	개 혁 내 용
															정부부문 개혁(개혁전략 : 정부가 앞장서서, 단계적으로, 일관성 있게)
															1. 재정지출 합리화 : 정부재정의 산출물 중심 기업회계화
															정부지출, 특히 관리분야나 산업개발 부문에서 지출감소 시도
															정책, 지원, 자금부서로 분리하여 1988년 정부부문법 (SSA)을 통해 계열관계에 있는 중요정부부처의 개혁
															현존하는 정부거래활동에 있어서 사용자 부담의 (user pay) 원칙 확립
															공공채무 상환을 위한 정부소유공사 자산의 매각수익금의 할당
															50개의 특수법인과 준 정부기관의 폐지
															상업적 기준, 발생주의 회계(GAAP), 산출량기준 감시시스템(OBMS) 등을 공공재정법(PFA)에 의거 정부회계로 재구성
															공공재정법(PFA)을 통한 공공부문 관리의 개혁
															사회적지출(교육, 건강, 사회복지, 연금)의 절감을 시도
															2. 세제개혁 : 예외와 특권이 없는 투명한 세제도입
															탈세를 최소화하고 관리비용을 절감하기 위해 법인세 구조를 표준화 하고 단순화 함
															모든 최종 국내소비에 '재화 용역부가가치세(GST)'를 거의 예외 없이 적용하여 징세원을 확대(도입시 10%, 현재는 12.5%)
															대부분의 기타 간접세는 폐지
															조세 중립성 확보를 위해 저축 등에 대한 세금우대는 폐지
															최고세율은 법인세수준으로 표준화하고 빈곤계층을 최 소화하는 것을 목표로 개인소득세율을 단순화하고 낮춤
															3. 공공부문 기업화 : 정부기능 기업화, 공기업 민영화
															관계시설, 어업권 등 기타 자산의 매각
															정부가 규제하는 모든 독점권의 제거
															24개 정부 소유공사(SOE) 기업화(수송, 금융, 관광, 임업, 방송, 전력, 수도 및 서비스산업)
															NZ항공(ANZ), NZ은행(BNS), 석유공사(PC), 관광호텔 공사(THC), 선박공사(SC), 농업은행(RB), 국영생명(GL), 삼림공사(FC), 체신 은행(POB), 통신공사(TC) 등의 완전 또는 부분적 민영화
															정부소유공사의 자연독점요소를 분리시키기 위한 리스트러킹
															지방정부에게 지방정부 무역공사를 법민화하고 서비스를 제공하도록 법제화
															자산매각, 권리양도, 주식매각 등의 투자철회 계획에 의해 추진되는 민영화
															공항, 항만사 및 지방공공사업의 소유분을 팔도록 지방정부를 장려