

2009 제6회 사회경제학계 연합학술대회
(제1부 자료집)

중도실용정책의 분석

2009년 12월 4일

- 이명박 정부의 친서민 중도실용 정책의 평가
— 보건복지예산을 중심으로 —윤 태 호
- 한국의 서민금융 실태와 소액금융제도조 복 현
- 녹색성장에서 녹색전환으로
— 이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 전략에 대한 비판적 검토이 상 현
- 고등학교 평준화정책의 현황과 과제성 기 선
- 국제회계기준이 은행산업과 거시경제에 미칠 영향에 대한 분석 ...김 명 록

■ 일시: 2009년 12월 4일(금) 오전 10시 - 오전 12시 5분

■ 장소: 연세대학교 연세대 상경대학 (본관 201호 및 경제연구소)

■ 공동주최: 한국사회경제학회, 금융경제연구소

■ 참여단체: 공간환경학회, 대한연대회의, 복지국가소사이어티, 산업노동학
회, 좋은정책포럼, 코리아연구원

韓國社會經濟學會

Korea Social & Economic Studies Association

2009 제6회 사회경제학계 공동학술대회

- 일시: 2009년 12월 4일(금) 오전 10시 - 오후 6시20분
- 장소: 연세대학교 연세대 상경대학 (본관 201호 및 경제연구소)
- 공동주최: 한국사회경제학회, 금융경제연구소
- 참여단체: 공간환경학회, 대안연대회의, 복지국가소사이어티, 산업노동학회, 좋은정책포럼, 코리아연구원
- 공동주제: ‘중도실용주의’와 진보의 대안
- 9:40-10:00 개회식
- 10:00-12:05 학술대회 1부 : 각 단체별 발표 및 토론

<한국사회경제학회> 중도실용정책의 분석

장소: 연세대 상경대학 본관 201호

시간	사회	발표자	논문명	토론자
10:00	박 경 (목원대)	윤태호 (부산대 의학전문대학원)	이명박 정부의 친서민 중도실용 정책의 평가-보건 복지 예산을 중심으로	이태수 (현도사회복지대학)
10:25-		조복현 (한밭대)	한국의 서민금융 실태와 소액금융제도	이건범 (한신대)
10:50-		이상헌 (한신대)	녹색성장에서 녹색전환으로-이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 전략에 대한 비판적 검토	이재준 (협성대)
11:15-		성기선 (카톨릭대)	고등학교 평준화정책의 현황과 과제	안현효 (대구대)
11:40-		김명록 (금융경제연구소)	국제회계기준이 은행산업과 거시경제에 미칠 영향에 대한 분석	구분우(중앙대 사회학과 박사과정)
12:05-	폐회식			

<산업노동학회> 비정규노동자의 실태와 연대

장소: 연세대 상경대학 별관 3층 경제연구소 강의실

시간	순서	발표자	논문명	토론자
10:00	사회: 윤영삼 (부경대)	박종식 · 엄재연 (연세대 사회학과 박사과정)	경제적 실리와 비자발적 연대: 금속노조 조선업 정규직노동자들의 사내하청노동에 대한 인식을 중심으로	송태수 (노동행정연수원)
10:25-	[성공회대 노동사연구소 session] 방송산업 비정규직 연출자의 노동조건과 생활세계	박준엽 (연구소 연구교수)	방송산업의 구조적 문제점과 외주제작	조준상 (공공미디어연구소)
10:50-		이종구 (성공회대 교수) · 권기호 (연구소 연구원)	방송산업 비정규직 연출자의 노동조건과 노동력 재생산	김성희 (한국비정규노동센터)
11:15-		김현선 (연구소 연구교수)	여성 비정규직 연출자의 생활세계와 의식	최인이 (성공회대학교 민주주의연구소)
11:40-		송용한 (연구소 연구원)	방송산업 비정규직 연출자의 노동과정과 통제	신병현 (홍익대)
12:05-	폐회식			

■ 12:10-오후 1:20 점심식사

■ 오후 1:20-4:00 학술대회 제 2부 : 해외의 경험과 진보의 대안

장소: 연세대 상경대학 본관 201호

시간	사회	발표자	논문명	토론자
13:20	김형기(경북대)	정건화(한신대)	오바마정부의 경제정책 1년, 성과와 한계	최태욱 (한림대)
13:45-		김종걸(한양대)	하토야마 민주당의 불안한 '진보' 실험	송주명(한신대)
14:10-		한성안(영산대)	진화경제학적 유토피아로서 '에브토피아'	김창욱(삼성경제연구소)
14:35-		휴식		
14:45-		이상이(제주대 의과대학)	역동적 복지국가의 논리와 전략	오건호(사회공공연구소)
15:10-		김윤태(고려대)	제3의 길의 신화와 현실: 제3의 길 정치는 실패했는가?	박순성(동국대)
15:35-		강남훈(한신대)	기본소득의 경제적 효과에 대한 검토	조정재(경북대)
16:00-	폐회식			

■ 오후 4:20~6:20 학술대회 제 3부 : 참여단체 전체 집담회

장소: 연세대 상경대학 본관 201호

주제: '중도실용주의'와 진보의 대안

시간	사회	토론자
16:20 - 18:20	이병천 교수(강원대)	홍종학 교수(경원대) 박순성 교수(동국대, 코리아연구원) 조원희 교수(국민대, 금융경제연구소) 이상이 교수(제주대, 복지국가소사이어티) 조돈문 교수(가톨릭대, 산업노동학회) 강현수 교수(중부대, 공간환경학회) 김형기 교수(경북대, 좋은정책포럼)
18:20-	폐회식 및 뒤풀이	

목 차

이명박 정부의 친서민 중도실용 정책의 평가 — 보건복지예산을 중심으로 —	윤 태 호	1
한국의 서민금융 실태와 소액금융제도	조 복 현	21
녹색성장에서 녹색전환으로 — 이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 전략에 대한 비판적 검토	이 상 현	55
고등학교 평준화정책의 현황과 과제	성 기 선	77
국제회계기준이 은행산업과 거시경제에 미칠 영향에 대한 분석	김 명 록	109

이명박 정부의 친서민 중도실용 정책의 평가

— 보건복지예산을 중심으로 —

윤 태 호(부산대학교)

I. 서론

사전적 의미로 서민(계급)은 중류계급 이하의 사람들 즉, 중소기업자, 셀러리맨, 노동자 계급을 의미한다. 이와 비슷한 개념으로 혼용되곤 하는 중산층은 자본주의 사회에서 재산을 소유하고 있는 정도가 중간이 되는 사회층으로 중소기업자, 소지주, 자유직업자, 봉급생활자 등의 정신노동자 등이 이에 포함된다¹⁾. 사전적 의미로도 서민과 중산층의 개념을 명확하게 구분하기 어려우나, 대체로 서민층보다는 중산층이 좀 더 사회계층에서 상위에 위치하는 층으로 볼 수 있겠다. 실증적 분석에서 중산층을 시장소득의 중간값 소득을 기준으로 50-150%의 계층으로²⁾ 또는 0-100% 미만을 서민층, 100-150% 미만을 중산층으로³⁾ 분류한 바 있다. 하지만, 학문적으로 합의된 개념은 아니다. 더군다나, 서민의 개념을 명확하게 정의하고자 하는 노력은 그리 없는 것 같다. 이는 서민이 포괄하는 범위가 다양하여 명확하게 정의하기가 어렵기 때문으로 생각된다. 서민 친화적 또는 친서민이라는 용어가 다양한 부문에서 사용되지만, 서민에 속하는 계층이 무엇인지를 분류하는 노력은 미흡하다.

보수정당에서 진보정당에 이르기까지 '서민'이라는 용어를 사용하지 않는 곳이 없고, 모두 중요하다고 인식하고 있는 듯 하다. 대체로 서민은 빈곤층을 포함하는 중산층 이하의 계층들로 인식하는 경향을 보인다. 사실 개념적 또는 실증적으로는 서민층이 빈곤층과는 다르나, 현실 정치나 복지예산의 배분 측면에서는 저소득층이 차지하는 비중이 매우 큰 점을 고려할 때, 서민층은 저소득층을 포함한 중간소득 이하의 소득계층으로 분류하는 것이 현실적인 것으로 보인다. 그런데, 현실에서 친서민이 표출되는 양상은 상당한 다양성을 보인다. 따라서, '친서민'이라는 정치적 수사가 중요한 것이 아니라, 그것이 현

1) 국어국문학회, 밀레니엄 새로 나온 국어사전, 민중서관, 2001

2) 류상영, 강석훈. 중산층의 변화실태와 정책방향, 삼성경제연구소, 1997

3) 홍석표, 원종욱, 백화중, 김성일, 홍미. 경제위기 전후의 중산·서민층 생활실태 변화와 대책. 한국보건사회연구원, 2003

실에서 표출되는 구체적 양상, 즉, 친서민의 진실성이 중요할 수 밖에 없다. 그리고, 친서민적의 정치적 수사가 지니는 진실성은 구체적으로 조세 개혁이나 예산 배분의 측면에서 가장 잘 나타난다고 볼 수 있다.

소득 재분배의 측면에서, 현 정부가 들어서면서 시행된 대규모 감세정책은 서민, 중산층을 위한다는 명목으로 시행되었다. 하지만, 이명박 정부의 감세정책은 평균소득 150% 이상의 계층에서 감세효과와 75% 이상의 혜택을 받으며, 상위 2%와 하위 98%를 기준으로 할 때 경우 50% 대 50%의 균형을 맞추는 것으로 평가되고 있다⁴⁾. 국회 예산정책처에서도 2008년의 감세를 통해 고소득계층이 대부분의 혜택을 본 것으로 추정하고 있다. 즉, 서민·중산층을 위한 감세를 앞세워 정책을 추진했지만, 그 결과는 고소득층의 이익으로 고스란이 돌아갔다는 것이다. 이는 감세정책을 내세울 때부터 우려했던 부분이였다. 현 정부는 감세정책으로 인한 사회적 비판에 대한 대응책으로 2009년의 '민생안전'을 목적으로 한 서민·중산층, 중소기업, 농어민에 대한 세제지원 대책을 내놓았다. 그러나, 그 규모만 놓고 본다면 2008년의 대폭적인 감세에 비해 비교가 안 되는 수준이며, 정부의 생색내기에만 이용되고 있는 것으로 평가하고 있다(국회예산처, 2009)⁵⁾. 실제 서민·중산층은 세금을 적게 내기 때문에 이들에 대한 지원은 세제 보다는 정부의 재정지출을 통하여 해결하는 것이 더 효과가 크기 때문이다. 현 정부의 조세개혁 또는 세제 개혁은 친서민적이라고 평가하기는 어렵다.

그렇다면, 예산 배분의 측면은 어떨까? 부자감세와 비즈니스 프렌들리로 대표되는 이명박 정부의 정책노선은 집권 2년차인 2009년 중반에 들어서서 친서민 중도실용으로 전환되었다고 대대적인 홍보가 이어졌다. 이러한 정책노선의 변화가 대통령에 대한 낮은 지지율을 반등시킨 핵심적 역할을 하기도 하였다. 그리고, 친서민 중도실용 의지의 구체적인 근거로 사상 최대의 복지예산의 증액을 들고 있다. 그렇다면, 과연 현 정부의 국정노선은 친서민적으로 변화되었나? 그 해답은 정부의 표현대로 사상 최대의 보건복지예산을 자세히 들여다 보면 알 수 있을 것이다.

본 고에서는 친서민 중도실용의 정책의지가 가장 강력하게 반영되어 있을 것으로 예상되는 2010년 예산안 및 2009년-2013년 국가재정운용계획의 보건복지예산을 중심으로 과거의 보건복지예산과 어떤 차별성이 있으며, 친서민적 예산으로 규정할 수 있을 것인 지에 대해 탐색하고자 한다.

4) 조승수 의원실. 정부 세제개편안 감세효과 중 76.4%는 부유층 몫. 조승수 의원실 보도자료, 2009

5) 국회예산정책처, 2009년 세제개편안 분석, 2009

II. 본론

(1) 보건복지예산의 정의

보건복지예산의 분류는 넓게는 공공사회복지지출을, 좁게는 보건복지가족부 소관 예산으로 구분하였다.

공공사회복지지출은 정부 재정지출 분류 기준인 사회복지(기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족·여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반), 보건(보건의료, 건강보험, 식품의약품안전)으로 하였다. 이중 보건 분야의 건강보험 항목은 건강보험 재정이 아니라, 건강보험 국고지원을 의미한다. 보건복지가족부 소관 예산 역시 사회복지와 보건으로 나누어 분석하였으며, 사업의 특성을 고려하여 세부 영역으로 다시 나누었다.

(2) 총지출과 보건복지예산 총괄

친서민 중도실용의 의지가 반영되었을 것으로 예상되는 2010년 예산을 과거 예산과 비교해 보았다. 2010년 예산안의 총지출은 291.8조원으로 2009년 본예산 284.5조원보다 2.6% 증가하였으나, 2009년 추경예산까지 고려하면 오히려 3.3%로 감소하였다. 2010년 총지출 중 예산부문은 2009년 본 예산과 비교 시 금액으로는 1.3조원(-0.6%) 감소하였는데, 기금은 8.6조원(10.7%) 증가하였다. 이는 감세로 인한 조세 수입의 감소를 기금 수입의 확대로 보완한 것이다. 2009년 추경예산까지 포함한다면, 2010년 총지출중 예산부문은 3.6% 감소, 기금부문은 2.7% 감소하는 결과를 보였다. 2010년 총지출 중 예산부문의 금액은 2007년에서 2009년까지는 추경 여부에 관계없이 계속 증가해 왔으나, 2010년 예산에서는 감소되는 특징을 보였다.

총지출 중 보건복지 지출이 차지하는 비중은 2007년 25.9%에서 2008년 본예산 기준 26.3%, 추경예산 기준 26.2%, 2009년 본예산 기준 26.3%, 추경예산 기준 26.6%로 보건복지예산 규모의 증가에도 불구하고 26% 선에서 유지되었던 반면, 2010년에는 27.8%로 경증 뛰었다. 이는 보건복지예산 규모의 증가 효과보다는 분모가 되는 2010년 총지출 절대액수가 감소된 효과가 더 크게 작용한 것으로 보인다. 실제 2009년 추경예산기준으로 보건복지예산은 6천억원 가량 증액되는데 거쳤는데 비해 총지출은 10조원나 감소되었다.

<표 1> 정부예산 총지출과 보건복지 지출 현황(2007-2010)

(단위: 조, %)

	2007년	2008년		2009년		2010년	2009년 대비 증감율	
		본예산	추경	본예산	추경		본예산	추경
총지출	237.1	257.2	262.8	284.5	301.8	291.8	2.6	-3.3
예산	164.2	182.6	187.2	204.1	210.3	202.8	-0.6	-3.6
기금	72.8	74.5	75.5	80.4	91.5	89.0	10.7	-2.7
보건복지	61.4	67.6	68.8	74.6	80.4	81.0	8.6	0.7
보건복지/총지출	25.9	26.3	26.2	26.3	26.6	27.8		
보건복지/GDP	6.3		6.7		7.7	7.3		

자료원: 국회예산정책처, 2009

(3) 국가재정운용계획의 보건복지예산 분석

이명박 정부에서 내세운 친서민 중도실용이 과거에 비해 얼마나 예산에 그 의지가 반영되어 있는지를 국가재정운용계획의 복지지출을 중심으로 분석해 보았다.

참여정부 말기에 작성되었던 2007-2011년 계획에서는 연 실질성장률을 4.6-5.0%로 예측하였는데, '09-'11년 간에는 4.8%로 동일 수준을 유지하는 것으로 계획하였었다. 복지지출(총지출대비)은 2010년 81.9조원(28.0%), 2011년 88.9조원(28.6%) 이었다. 한편, 이명박 정부 출범 당해연도에 작성된 2008-2012년 계획에서는 연 실질성장률을 4.7-7.0%로 예측하였고, '12년까지 실질성장률이 지속적으로 증가하여 임기 내 7%를 달성하는 것으로 하였다. 복지지출(총지출대비)은 2010년 80.3조원(27.6%), 2011년 97.2조원(28.2%), 2012년 94.4조원(28.9%) 이었다. '08-'12 계획에서 실질성장률 예측은 참여정부 말의 계획에 비해 상향 조정하였음에도 불구하고, 총지출과 복지지출은 더 낮게 잡혀 작은 정부를 지향하겠다는 의지를 분명하게 밝힌 것으로 판단된다.

경제위기를 경험하고, 친서민중도실용이 국정 의 핵심과제로 부각시킨 이후 작성된 2009-2013년 계획에서 실질성장률은 2009년 -1.5%로 침체를 보였다가 2010년에는 4%로 회복하고, 이후 2013년까지는 5% 내외로 유지할 것을 전망하였다. 이는 참여정부 말의 2007-2011의 실질성장률 예측치와 거의 일치하는 것이다. 복지지출(총지출대비)은 2010년 81.0조원(27.8%), 2011년 85.3조원(27.8%) 이었다. 이는 정권 출범 당해연도의 계획에 비해서도 더 하향 조정된 것일 뿐 아니라, 참여정부 말기의 계획에 비해서도 절대금액이나 총지출대비 모두에서 더 낮았다. 역대 최고 복지예산으로 규정하였던 2010년

복지예산은 총지출대비 27.8%로 2008-2012년 계획의 27.6%에 비해 0.2%p 증가한 수준에 불과하며, 2007-2011년 계획의 28.0%에 비해서는 -0.2%p 더 낮은 것이다. 경제위기로 인한 실질성장률의 전망치 하향조정이 있었다고는 하나, 2010년 예산안은 2008-2012년의 계획에서의 2010년 예산인 290.9조원과 거의 동일한 291.8조원임을 고려한다면, 친서민중도실용의 정책의지가 복지예산에 적극적으로 반영되었기 보다는 기존의 복지예산의 증가 추이에서 크게 변화하지 않았다는 것으로 정리할 수 있다.

게다가 복지예산의 연평균 증가율은 2007-2011년은 9.7%, 2008-2012년은 8.7% 이었던 반면, 2009-2013년은 6.8%로 오히려 더 낮아졌다. 2011년부터는 작은 정부의 의지를 분명히 밝혔던 '08-'12년 계획보다 친서민의 의지를 밝힌 '09-'13년 계획의 복지지출이 절대 금액이나 총지출 대비의 측면 모두에서 더 낮게 책정된 것이다. 그러함에도 불구하고, 복지 지출 금액은 계속해서 역대 최고가 될 수밖에 없는 아이러니한 현상이 벌어진다.

<표 2> 국가재정운용계획에서의 총지출과 보건복지지출 비용

기간	구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	연평균 증가율
2007- 2011	실질성장률	4.6	5.0	4.8	4.8	4.8			
	총지출(A)	234.8	257.2	274.1	292.1	311.2			6.9
	복지지출(B)	61.4	67.5	74.7	81.9	88.9			9.7
	B/A	26.1	26.2	27.3	28.0	28.6			
2008- 2012	실질성장률		4.7	4.8-5.2	5.2-5.6	5.8-6.2	6.6-7.0		
	총지출(A')		257.2	273.8	290.9	308.7	326.7		6.2
	복지지출(B')		67.7	73.7	80.3	87.2	94.4		8.7
	B'/A'		26.3	26.9	27.6	28.2	28.9		
2009- 2013	실질성장률			-1.5	4.0	5% 내외	5% 내외	5% 내외	
	총지출(A'')			284.5	291.8	306.6	322.0	335.3	4.2
	복지지출(B'')			74.6	81.0	85.3	90.7	96.9	6.8
	B''/A''			26.2	27.8	27.8	28.2	28.8	

* 본예산 기준

자료원: 대한민국정부. 2007-2011년 국가재정운용계획. 2007; 기획재정부. 2008-2012년 국가재정운용계획. 2008; 기획재정부. 2009-2013년 국가재정운용계획. 2009

국가재정운용계획에서의 보건복지지출을 기능별로 살펴보았다.

사회복지분야에서 참여정부 말에 비해 연평균 증가율이 높게 설정된 항목은 '08-'12년 계획에서는 노동과 보훈이며, '09-'13년 계획에서는 단 한 항목도 없다. 특히, 기초생활보장의 경우, '08-'12년 계획에서 연평균 증가율이 10.2%였었는데, '09-'13년 계획에서는 2.6%의 연평균 증가율로 노동을 제외하고는 가장 낮은 증가율 이었다. 이는 평균적인 물

가상승률보다도 더 낮은 수치이다. 그 결과, 기초생활보장 지출액은 2013년 7조 9천억원에 그치며, 이는 '08-'12년 계획의 2012년 기초생활보장 지출액 목표치인 10조 1천억보다 무려 2조원 이상 낮게 된다. 서민들 중에서 가장 어려운 생활을 하는 기초생활보장 수급권자들에 지원되는 재정지출이 이렇게 낮은 것을 두고 친서민적이라 할 수 있을까? 사회복지분야에서 '08-'12년 계획과 '09-'13년 계획의 2012년 목표치를 비교해 보면, 보육·가족·여성과 노인·청소년, 주택, 사회복지일반에서 약간 높을 뿐, 나머지 기초생활보장, 취약계층지원, 공적연금, 노동, 보훈 모두에서 더 낮았다. 친서민 중도실용으로의 국정노선이 변화했다고 평가하기에는 상당히 초라한 결과들이다.

<표 3> 국가재정운용계획에서의 보건복지분야 기능별 투자계획

(단위: 조원, %)

	'07-'11년 계획			'08-'12년 계획			'09-'13년 계획			
	'07	'11	연평균 증가율	'08	'12	연평균 증가율	'09	'12	'13	연평균 증가율
보건복지총계	61.4	88.9	9.7	67.7	94.4	8.7	74.6	90.7	96.6	6.8
사회복지분야	56.1	80.9	15.4	61.7	85.4	8.4	67.7	82.4	88.2	6.8
기초생활보장	6.6	10.1	11.4	6.9	10.1	10.2	7.1	7.7	7.9	2.6
취약계층지원	0.9	1.8	18.7	0.9	1.4	10.5	1.1	1.4	1.4	6.8
공적연금	19.0	30.5	12.6	21.4	33.4	11.7	23.8	32.8	36.4	11.2
보육·가족·여성	1.2	2.5	19.5	1.6	2.3	9.5	1.9	2.6	2.8	9.4
노인·청소년	0.7	3.6	48.0	2.2	3.9	15.5	3.3	4.0	4.2	6.3
노동	10.4	12.3	4.2	10.5	14.0	7.4	11.8	12.5	12.8	2.1
보훈	3.0	3.8	6.2	3.1	4.1	6.8	3.4	3.9	4.1	5.2
주택	14.0	15.8	3.1	14.7	15.8	1.7	15.0	17.1	18.2	4.9
사회복지일반	0.3	0.5	18.7	3.8	4.5	4.6	0.4	4.8	0.5	5.5
보건의료분야	5.3	7.9	10.6	5.9	9.1	11.3	6.9	8.3	8.7	6.1
보건의료	1.0	1.5	10.9	1.2	1.9	11.4	1.5	2.1	2.1	10.1
건강보험지원	4.1	6.2	10.7	4.5	6.9	11.5	5.2	5.9	6.3	4.8
식품의약품안전	0.17	0.22	6.9	0.18	0.24	7.5	0.21	0.30	0.28	7.3

* 본예산 기준

자료원: 대한민국정부. 2007-2011년 국가재정운용계획. 2007, 기획재정부. 2008-2012년 국가재정운용계획. 2008, 기획재정부. 2009-2013년 국가재정운용계획. 2009

보건의료분야의 경우, 참여정부 말의 '07-'11년 계획에서는 5.3조원에서 7.9조원으로 연

평균 10.6%의 증가를 계획하였다. 이명박 정부의 집권 1년차인 '08-'12년 계획에서는 5.9조원에서 9.1조원으로 11.3%, '09-'13년 계획에서는 6.9조원에서 8.7조원으로 6.1%의 연평균 증가율을 나타내었다. 사회복지분야와 마찬가지로 연평균 증가율은 지속적으로 감소하였다. '09-'13년 계획에서 가장 큰 감소를 보인 항목은 건강보험에 대한 국고 지원이었다. 건강보험 국고 지원은 '07-'11년 계획에서는 10.7%, '08-'12년 계획에서는 11.5%의 연평균 증가율이었으나, '09-'13년 계획에서는 대폭 낮아진 4.8%였다. 이로 인해, 2012년 건강보험 지원금을 기준으로 하면, '08-'12년 계획은 6.9조원, '09-'13년 계획에서는 5.9조원으로 약 1조원이 감액된다. 이는 국민건강보험 재정 지원에 대한 국가의 책임을 지속적으로 줄여 나가겠다는 것을 의미한다. 국민건강보험의 보장률을 높여서 서민들의 의료비 부담을 줄이는 것은 보건의료분야에서 공공의료의 강화와 함께 가장 핵심적인 친서민 정책임에도 불구하고, 현 정부에서 정권 출범 초기의 재정투입 계획보다 오히려 줄이는 것은 친서민의 의지를 의심케 하는 대목이다. 특히, 신종플루를 경험하면서 사회적으로 대대적인 공공의료의 강화가 요구됨에도 불구하고, 질병관리 및 공공의료와 관련된 예산이 포함되는 보건의료서비스 예산에서 '09-'13년 계획의 연평균 증가율이 오히려 '08-'12년 계획보다 더 낮은 것은 이해하기 힘든 대목이다.

(4) 보건복지예산의 구조적 특성

정부에서는 친서민 중도실용의 의지가 이번 2010년 예산에 반영되었으며, 그 구체적인 결과물로 역대 최고 복지지출을 그 근거로 들고 있다. 그런데, 복지 지출은 해가 지날수록 역대 최고가 될 수밖에 없는 구조이다. 왜 그럴까? 복지지출의 구조를 좀 더 면밀하게 살펴보면, 그 해답을 알 수 있다. 복지재정은 의무적으로 지출해야 하는 고정비용이 차지하는 비중이 타 예산부문에 비해 월등히 높은 구조적 특성이 있다. 따라서, 물가상승률에 따라 복지재정 역시 증가할 수밖에 없다.

2009년과 2010년 복지재정에서 주택을 제외한 복지재정 중에서 의무 지출 복지재정이 차지하는 비중을 살펴보면, 2009년 본예산에서는 90.3%, 2009년 추경예산 포함 시에는 86.6%, 2010년 예산안에는 90.0%으로 이들 의무지출 재정이 복지재정의 대부분을 차지함을 알 수 있다. 특히, 2009년 추경예산에서는 의무지출 비중이 2009년 본 예산에 비해 약 5%p 줄어들었는데, 이는 추경예산에 의무지출 외의 다른 재정지출이 많이 이루어졌음을 의미한다. 하지만, 2010년 예산안에는 이러한 예산들이 삭감되거나 빠짐으로써 2009년 본예산의 구조로 회귀되었다. 이는 2010년 예산안이 정부의 정책의지가 많이 반영되는 재량적 예산이 대폭 줄어들었음을 의미한다. 친서민 중도실용 정책의 의지가 의

심되는 대목이다.

2009년과 2010년 의무지출 항목들을 비교해 보면, 대부분은 추경예산에서 증액되지 않았으나, 기초생활보장급여와 공적보험은 2009년 추경예산에 늘어났다가 2010년 예산안에서 오히려 줄어들었다. 더군다나 기초생활보장급여의 경우, 정부의 표현대로 2009년 본예산을 기준으로 한다면 절대 금액이 분명 증가하였으나, 의무지출 항목 중 차지하는 비중은 11.7%에서 11.1%로 오히려 2009년 본예산에 비해서도 줄었다. 2009년 하반기 들어 경제가 회복되는 기미가 있다고는 하지만, 저소득층이 체감하는 경제상황은 여전히 어렵다는 점을 고려할 때, 대표적인 저소득층 복지예산인 기초생활보장급여를 대규모로 삭감하는 것이 과연 친서민중도실용인지 이해할 수 없는 대목이다. 고용보험을 포함하는 공적보험 예산은 2009년 본 예산에 비해 2천7백억원 증액되었는데, 복지재정에서 차지하는 비중은 9.5%에서 9.2%로 오히려 줄었다. 2009년 추경예산을 기준으로 할 때에는 약 2조원이 감소되었고, 복지재정에서 차지하는 비중으로는 3%p나 줄었다.

또한, 중증장애인 기초연금이 2010년에 1,519억원으로 새로 신설되었고, 이를 두고 새로운 획기적인 장애인 복지제도가 마련된 것처럼 홍보하고 있으나, 이는 기존의 장애수당 및 장애아동부양수당의 예산이 이전된 결과이다. 이를 같은 항목으로 묶는다면, 장애인관련 의무지출 비중은 약 460억원 증가밖에 되지 않으며, 의무지출 항목 중에서 차지하는 비중도 0.5%로 동일한 수준이다.

<표 4> 보건복지재정 중 의무지출 비율

	2009년				2010년	
	본예산		추경			
복지재정(주택포함)	745,893		804,151		810,398	
복지재정(주택제외)	595,722	100.0	651,268	100.0	643,856	100.0
의무지출	538,191	90.3	563,956	86.6	579,344	90.0
기초생활보장급여	69,843	11.7	73,162	11.2	71,486	11.1
기초노령연금	24,697	4.1	24,697	3.8	27,236	4.2
장애수당, 장애아동부양수당	3,097	0.5	3,097	0.5	2,018	0.3
중증장애인 기초연금	-		-		1,519	0.2
보육료 지원	13,146	2.2	13,146	2.0	16,980	2.6
노인장기요양보험 지원	3,264	0.5	3,284	0.5	3,869	0.6
건강보험 지원	52,040	8.7	52,040	8.0	53,827	8.4
공적연금	238,197	40.0	238,197	36.6	260,884	40.5
공적보험	56,562	9.5	79,008	12.1	59,282	9.2
산재보험	43,728	7.3	43,728	6.7	46,470	7.2
보훈	33,597	5.6	33,597	5.2	35,773	5.6

자료원: 국회예산정책처, 2010년도 예산안 분석Ⅱ(중점분석), 2009

(5) 보건복지가족부 소관 2010년 예산 분석

가) 총괄

보건복지가족부 소관 2010년 예산안은 31조 645억원으로 2009년 본예산 대비로는 9.5% 증가했으나, 추경예산 대비로는 그 절반인 4.8% 증가하는데 그쳤다. 그런데, 이러한 예산 증가는 거의 전적으로 기금의 증가(전년대비 17.5% 증가)에 의존하고 있다. 특히 응급의료기금(345.3%), 청소년육성기금(21.3%), 국민연금기금(18.1%)의 증가폭이 컸다. 응급의료기금의 증가폭이 특이하게 큰 이유는 '응급의료에 관한 법률'의 개정에 따라 2010년부터 2012년까지 한시적으로 도로교통 과태료의 20%를 응급의료기금으로 이관하기로 한 데서 기인한다.

<표 5> 보건복지가족부 소관 예산과 기금의 규모 (단위: 억원, %)

	2009		2010(C)	전년대비 증가율	
	본예산(A)	추경(B)		C-A	C-B
예산	184,355	197,100	194,045	5.3	-1.5
일반회계	180,155	192,706	191,235	6.2	-0.8
특별회계	4,200	4,394	2,810	-33.1	-36.0
사회복지	134,162	145,684	142,313	6.1	-2.3
-기초생활보장	71,355	79,731	72,929	2.2	-8.5
-취약계층지원	8,994	9,223	8,626	-4.1	-6.5
-공적연금	2.8	2.8	3.95	41.1	41.1
-보육·가족 및 여성	18,300	18,383	21,545	17.7	17.2
-노인·청소년	31,741	32,019	34,780	9.6	8.6
-사회복지일반	3,769	6,325	4,429	17.5	-30.0
보건의료	50,193	51,416	51,732	3.1	0.6
-보건의료서비스	8,416	9,639	8,536	1.4	-11.4
-건강보험	41,777	41,777	43,196	3.4	3.4
기금	99,267	99,267	116,600	17.5	17.5
건강증진기금	16,387	16,387	17,394	6.1	6.1
청소년육성기금	760	760	922	21.3	21.3
국민연금기금	81,729	81,729	96,543	18.1	18.1
응급의료기금	391	391	1,741	345.3	345.3
합계	283,622	296,367	310,645	9.5	4.8

자료원: 국회예산정책처, 2010년도 예산안 분석 IV, 2009에서 재가공

이에 비해, 예산항목에서는 2009년 본예산 대비로는 5.3% 증가에 그쳤고, 추경예산 대

비로는 1.5%로 감소하였다. 일반회계보다는 특별회계에서 감소폭이 더 커서 본예산 대비로는 33.1%, 추경 대비로는 36.0%의 감소를 보였다. 일반예산에서 감소폭이 큰 항목으로는 기초생활보장(-8.5%), 취약계층지원(-6.5%), 사회복지일반(-30.0%), 보건의료서비스(-11.4%)이었다. 이에 비해 공적연금(41.1%), 보육·가족 및 여성(17.2%), 노인·청소년(8.6%)의 증가폭은 비교적 컸다. 하지만, 전년대비 가장 높은 증가율을 보인 공적연금에서는 모든 신규사업이 취약계층이나 복지수혜대상자에게 직접 지원하는 것이 아니라 지방 이전 등의 인프라 구축 등 정보화사업으로만 구성되어 있다⁶⁾

보건복지가족부 소관 재정지출의 특성은 예산의 감소와 기금의 증가로 요약할 수 있다. 즉, 정부에서 말하는 역대 최고 수준의 이유는 정부의 정책의지가 반영되었기 보다는 제도에 의해 자연적으로 증가하는 기금 분야의 증가에 주로 기인하는 것임을 알 수 있다.

보건복지가족부 예산의 또다른 특징은 일반회계예산 중 국고보조사업이 차지하는 비중이 매우 높다는 데에 있다. 보건복지가족부 국고보조사업은 지자체가 사업비의 일부를 부담하는 매칭펀드 구조로 복지예산이 증가함에 따라 지방정부의 재정부담은 가중될 수밖에 없다. 복지부 소관 국고보조사업의 예산 증가율은 연평균 23.9%였으나, 이에 대응하는 지방비의 부담 증가율은 35.9%로 지방정부의 사회복지 수요를 충족하기가 매우 어렵게 되어 있다. 게다가, 현 정부 들어 조세 감면 등으로 인해 지방교부세 자체가 줄어 들게 되어 지방 정부에서 체감하는 부담을 더욱 가중될 것으로 예상된다. 이러한 대응 지방비의 부담은 현 정부가 들어선 2008년에 급증하였고, 2009년, 2010년(안)에서 지속적으로 상승하고 있다.

<표 6> 보건복지가족부 국고보조사업과 지방비 대응부담 (단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010 (안)	연평균 증가율
복지부 일반회계예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.12	
국고보조사업(복지부 소관)	6.04	7.82	11.6	13.02	13.91	23.9
대응 지방비 부담	2.15	2.85	5.07	6.15	6.87	35.9

자료: 국회예산정책처, 2010년도 예산안 분석Ⅱ(중점분석), 2009

6) 국회예산정책처, 2010년도 예산안 분석Ⅳ, 2009

나) 주요 사회복지 분야 예산

① 기초생활보장

저소득층 지원을 위한 대표적인 예산인 기초생활급여는 본예산 대비 -1.9% 감소, 추경 대비 4.7% 감소되었다. 복지부에서는 기초수급자가 2009년 본예산(158.6만명) 보다 4.6만명 늘어난 163.2만명을 지원한다고 했지만, 직접적인 기초생활급여 금액은 오히려 더 감소하였다. 특히, 가장 큰 비중을 차지하는 생계급여는 2009년 본예산 대비 0.1% 증가하는데 그쳤고, 추경대비 -2.8% 감소하였다. 주거급여 역시 본예산 대비 14.1%, 추경대비 16.5%로 대폭 감소하였다. 저소득층 에너지 보조 역시 기한이 종료되었다는 이유 등으로 903억원 전액이 삭감되었다. 특이한 점은 차상위층 양곡할인은 2009년에 비해 5-6배 증가하였는데, 이는 복지부의 자체 계획에 따라 늘어난 것이 아니라, 농림부의 양곡특별회계에 있던 기초생보자 양곡할인사업을 이관받았기 때문이다.

서민들의 긴급한 소득 손실 또는 생계 위기를 지원하기 위한 긴급복지 관련 예산은 대폭 삭감되었다. 긴급복지는 529억원으로 2009년 본예산 대비 2.7% 증가하는데 그쳤으며, 추경기준으로는 65.5%나 감소하였다. 추경예산에 반영되었던 한시생계구호는 4,181억원 전액 삭감되었다. 이들 예산은 경제위기 상황에서 한시적으로 편성되었다는 특징이 있으나, 1998년 경제위기 때를 돌이켜 보더라도 경제위기가 서민 생계에 미치는 영향은 외환위기 1년 후에 가장 극대화되었다는 과거의 경험을 되새길 필요가 있다. 경기와 고용여건이 서서히 개선될지라도 서민 생활의 어려움이 완화되는 데에는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상되는 만큼, 긴급복지와 관련된 예산들을 거의 전액 삭감하였다는 것은 친서민 중도실용적인 예산으로 내세우기에는 매우 부끄러운 일이다.

기초생활급여의 감소에도 불구하고, 기초생활보장 관련 예산이 증액(본예산 대비) 된 것은 자활지원과 관련한 예산이 대폭 증액된 것과 관련이 있다. 상당 부분의 사회복지예산이 추경에 비해서는 감소된 반면, 자활지원은 오히려 추경의 3,945억원보다 17.6% 늘어난 4,683억원에 달하였다. 이는 기초생활보장의 기본 틀을 일하는 복지의 개념으로 전환시키기 위한 정부의 의지가 반영된 결과로 볼 수 있다. 문제는 일을 통한 능동적 복지가 그 효과를 발휘하기 위해서는 안정된 일자리의 창출과 강력한 사회적 안전망의 구축이 함께 이루어져야 하는데, 이러한 노력 없이 단순히 기초생활수급자와 차상위계층에게 ‘일’을 강조하는 것은 희생자 비난하기에 다름 아니다.

7) 90년대 말의 외환위기 시에 경제성장률은 98년이 최저였으나, 최저생계비 미만의 절대 빈곤율은 1년이 지난 99년에 9.4%로 최고점을 보였으며, 중위소득 50% 미만의 상대빈곤율은 98년 10.7%, 99년 10.6%로 거의 변화가 없었다.

<표 7> 기초생활보장 관련 주요 예산

(단위: 억원, %)

	2009		2010(C)	전년대비 증가율	
	본예산(A)	추경(B)		C-A	C-B
기초생활급여	33,369	34,327	32,720	-1.9	-4.7
- 생계급여	24,460	25,193	24,492	0.1	-2.8
- 주거급여	6,549	6,739	5,628	-14.1	-16.5
- 교육급여	1,105	1,105	1,204	9.0	9.0
- 차상위층 양곡할인	163	198	1,112	580.4	460.8
- 저소득층 에너지 보조	903	903	0	-100.0	-100.0
긴급복지 지원 관련	515	5,714	529		-90.7
- 긴급복지	515	1,533	529	2.7	-65.5
- 한시생계구호	0	4,181	0		-100.0
자활지원	3,284	3,945	4,638	41.2	17.6
- 자활사업	2,899	3,359	3,984	37.4	18.6
- 자활지원센터운영지원	33	33	36	8.8	8.8
- 자활사업관리	1.1	1.2	1.5	24.8	24.8
- 생업자금이차 및 손실보전금	15	15	15	0.1	0.1
- 자활소득공제	206	206	210	1.8	1.8
- 근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급 지원	-	-	249	순증	
- 가사간병 방문서비스	-	-	143	순증	
- 자활공동체 창업자금지원	130	330	-	순감	

자료원: 김종두, 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(사회복지분야), 보건복지가족위원회, 2009

주) 기초생활급여는 보건복지가족부의 복지정책관 소관 세출예산안을 기준으로 하였음. 또한, 기초생활급여의 구성 예산 항목의 일부를 제시한 것이므로, 항목들의 합이 기초생활급여 전체 예산과 일치하지 않음

② 보육

보육에 대한 부담을 줄이는 것은 저출산 문제를 해결하기 위한 핵심적인 정책 중의 하나이며, 특히 서민·중산층에 많은 도움이 된다. 정부에서도 이러한 문제 인식을 반영하여 보육료 지원 예산을 2009년 1조 7,104억원에서 2조 876억원으로 대폭 증액시킨 것으로 보인다. 가장 두드러진 점은 소득 하위 70%까지 지원되는 0-4세아 차등보육료 지원으로 2009년에 비해 3,553억원(35.1%)이 증액되어 전체 보육예산 증가를 주도하였다. 맞벌이가구 지원은 2010년에 신규사업으로 97억원이 책정되었다. 그리고, 보육시설을 이용

하지 않는 차상위계층의 0-1세 영유아를 대상으로 월 10만원씩 지원하는 시설미이용아동 양육지원사업이 324억원에서 657억원으로 2배 이상 증액되었다. 그러나, 월 10만원이 지원되더라도 보육시설 이용자에 비해서는 불리한 제도이고, 이들 연령층은 오히려 집에서 양육되는 것을 더 선호하기 때문에 보육시설 이용여부와 관계없이 형평적인 지원이 이루어지도록 할 필요가 있을 것이다. 아동수당 등의 보편적 제도 도입이 절실히 요구된다.

<표 8> 보육 관련 주요 예산

(단위: 억원, %)

	2009년	2010년	증가율
보육시설 운영지원	3,398	3,495	2.9
영유아 보육료 지원	12,822	16,322	27.3
- 0-4세아 차등보육료 지원	10,136	13,689	35.1
- 만5세아 무상보육료 지원	1,356	1,218	-10.2
- 장애아 무상보육료 지원	490	463	-5.6
- 두자녀 이상 보육료 지원	839	856	2.0
- 맞벌이가구 지원 확대	0	97	
보육시설기능 보강	211	94	-55.4
보육 인프라 구축	163	123	-24.9
보육시설평가 인증	34	34	0.0
보육시설 지원	151	151	0.0
시설미이용아동 양육지원	324	657	102.7
계	17,104	20,876	22.1

자료원: 보검중두, 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(사회복지분야), 보건복지가족위원회, 2009에서 가공한 것임.

그 외의 보육예산 항목들은 증가율이 미미하거나 오히려 감소된 특징을 보인다. 만5세아 무상보육료 지원과 장애아 무상보육료 지원은 1인당 지원금액을 동결⁸⁾시키고, 지원 대상아수 감소 이유를 들어 감액되었다. 보육시설기능 보강은 국공립보육시설을 설치, 증개축, 보수를 지원하기 위한 것으로 전년대비 55.4%의 감소를 보였다. 국공립보육시설은 2008년말 현재 전체 보육시설 대비 5.5% 인 점을 고려할 때, 국가의 보육에 대한 책임을 강화하기 위해서는 보육시설의 확대가 필요함에도 불구하고, 오히려 더 삭감하는 것

8) 보육료 지원단가는 2004년부터 2009년까지 한해도 거르지 않고 계속 증가해왔었으나, 2010년 예산안에서는 2009년 단가를 기준으로 하여 책정하였다.

은 저출산에 대비한 보육의 사회적 책임의 측면에서 볼 때 바람직하지 못하다. 정부에서 표현하듯이 '저출산 시대에 대비한 선제적 투자 확대'를 위해서는 보다 공세적인 투자가 필요하겠다.

③ 노인 복지

노인 복지 지출은 전년대비 9.2% 증가하였으며, 대부분이 기초노령연금의 증가(10.3%)에 기인한다. 기초노령연금의 증가는 노인수 증가에 따른 수급 대상의 확대에 따른 것으로 제도적 자연증가분이다. 기존에 문제가 되어 왔었던 수급률의 기준 미달을 향상시키는 방안이나, 더 근본적으로 월 9만1천원인 급여 수준의 미흡 등의 문제는 전혀 개선이 되지 않았다.

<표 9> 노인 관련 복지 지출

(단위: 억원, %)

	2009년	2010년	증가율
기초노령연금	24,697	27,236	10.3
노인생활안정	2,258	2,408	6.7
- 노인돌봄서비스	521	889	70.5
- 노인일자리지원	1,591	1,403	-11.8
노인의료보장	4,292	4,545	5.9
- 노인장기요양보험 지원	3,284	3,869	17.8
· 사업관리	14	13	-7.5
· 운영지원	2,035	3,303	62.3
· 공교국가부담	217	310	42.4
· 요양급여비용	1,018	243	-76.1
- 노인요양시설 확충	984	579	-41.2
· 노인요양시설확충	974	526	-45.9
· 노인치매병원확충	10	52	406.8
- 노인건강관리	24	97	311.0
장사시설확충	318	301	-5.6
농어촌재가노인 복지시설확충	26	0	-100.0
노인일자리지원(제주)	11	15	34.7
총계	31,602	34,505	9.2

자료원: 김종두, 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(사회복지분야), 보건복지가족위원회, 2009에서 가공한 것임.

노인장기요양보험의 지원은 대상자 수의 증가에 따라 전년 대비 17.8% 증액하였다. 이에 비해 사업관리비는 7.5% 감액되었고, 차상위의료급여 수급권자의 건강보험 자격 전환으로 인해 요양급여비용은 전년 대비 76.1% 감소되었다. 노인장기요양보험은 모든 건강보험 가입자에게 보험료를 징수하면서도, 장애인이 제외되고, 1-3등급만 급여 인정이 되는 등 선진국에 비해 그 대상자 및 선정기준이 매우 협소하다는 것과 본인부담금이 지나치게 높다는 점이 제도 도입 때부터 문제로 지적되어 왔었다. 하지만, 친서민 중도실용을 기치로 내건 2010년 재정지출에는 노인인구 증가로 인한 자연증가분 예산만 반영되어 있고, 제도를 개혁하고자 하는 의지는 없는 듯 하다. 뿐만 아니라, 노인요양시설 확충을 위한 재정은 2009년에 비해 45.9%나 감액되었다. 현재, 우리나라의 공공요양시설이 턱없이 부족하고, 민간시설의 질적 수준이 미흡하다는 점을 고려할 때 일정한 질적 수준 이상을 유지하는 공공시설 확충은 불가피한 것이다. 만약, 요양시설이 공급과잉으로 판단되어 더 이상의 확충이 어렵다면, 기존의 미흡한 민간시설을 공공으로 전환시키는 등의 노력을 통해 양질의 공공요양시설을 일정한 수준으로 유지하는 노력이 필요하다.

④ 장애인 복지

장애인 복지 예산안은 6,671억원으로 2009년(추경 포함)에 비해 약 128억원이 감액되어 전년 대비 1.9% 감소를 보였다⁹⁾. 2010년 장애인 복지에서의 특징은 2010년 7월 시행 예정인 중증장애인 연금이 신설되었으며, 이로 인해 장애수당은 약 1,100억원(37.6%)이 감액되었다는 것이다. 따라서, 정부 계획에 차질이 생겨 2010년 7월부터 시행되지 못할 경우에는 장애수당 자체가 지급되지 못하는 상황이 발생할 수도 있다. 장애아동수당은 226억원으로 2009년과 동결되어 물가인상분 조차도 반영되지 못하여 실제적으로는 감액된 것으로 보인다. 저소득 장애인 지원에서 특이한 점은 장애인 의료비 지원이 대폭 인상되었다는 것인데, 이는 2009년도의 장애인보장구 구입지원 사업과 취약계층 의료지원에서의 장애인 의료비 지원 사업이 통합된 결과에 따른 것이다. 이에 비해 장애인 자녀 학비지원은 전년대비 11.2%의 감소를 보였다.

한편, 장애인 복지시설 확충은 312억원으로 32.9%나 감소하여, 국가의 장애인 복지시설 확충 의지가 미흡한 것으로 파악되며, 이는 공공시설을 확충하기를 꺼려하는 현 정부의 속내를 그대로 드러낸 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라, 특별회계로 지원되었던 장애인차량 LPG세금 인상분 지원사업은 1,000억원 이상이나 감액되어 더 이상의 제도적 의

9) 본 고에는 제시하지 않았으나, 지난 6월말 복지부가 기획재정부에 '2010년 장애인복지예산요구안'을 제출했을 때는 2,700억원이 확대된 것이었는데, 이것이 정부 내 조정을 거치면서 대폭 축소된 것으로 알려져 있다(좌혜경, 2010년 장애인복지예산(안) 평가. 월간 복지동향. 2009.11).

미를 상실하게 되었고, 이로 인한 장애인들의 부담이 상당할 것으로 예상된다.

<표 10> 장애인 복지 예산

(단위: 억원, %)

	2009년	2010년	증가율
장애수당 관련	3,132	3,611	15.3
- 중증장애인연금	0	1,519	순증
- 장애수당	2,870	1,792	-37.6
- 장애아동수당	226	226	0.0
- 장애인 등급심사운영제도	36	74	105.3
저소득장애인지원	75	206	176.9
- 장애인 의료비 지원	22	133	507.8
- 장애인자녀학비지원	12	10	-11.2
- 장애인 보조기구지원	11	29	154.2
- 중증장애인 자립생활 지원	12	19	58.3
장애인 자립자금 융자	25	32	31.8
장애인 사회활동 지원	1,449	1,857	28.1
장애인 복지시설확충	464	312	-32.9
장애인 단체 지원	91	106	15.7
장애인 일자리 지원	159	181	13.9
장애인 재활 지원	170	172	0.8
농어촌 장애인 주택개조 사업	19	19	0.0
장애인차량 LPG세금 인상분 지원	1,105	74	-93.3
재활병원 건립	110	103	-6.4
총계	6,799	6,671	-1.9

자료원: 김종두, 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(사회복지분야), 보건복지가족위원회, 2009에서 가공한 것임.

다) 주요 보건의료 분야 예산 분석

① 보건의료서비스

2010년도 보건의료 분야 예산안 중에서 대표적인 친서민 예산으로 분류할 수 있는 공공의료 확충은 1,464억원으로 2009년 본예산 기준(2,013억원) 27.3%, 추경 기준(2,104억원) 30.4%가 감소되었다¹⁰⁾. 특히, 지역거점병원 공공성 강화 예산은 2009년(추경) 539.2

¹⁰⁾ 김종두, 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(Ⅲ-Ⅲ. 보건분야), 국회 보건복지가족위원

억원에서 무려 280.6억원(-51.9%)이 감액된 259.1억원으로 편성되었다¹¹⁾. 게다가, 지방의료원 신축은 지방의료원 경영혁신이라는 미명하에 민간사업자 투자 방식(Build Transfer Lease) 사업을 통해 추진한다는 계획이어서, 예산에 반영되지 않았다¹²⁾. 당연히, 지역거점병원 공공성강화 사업비 규모는 감액될 수밖에 없는 상황이다.

농어촌구조개선특별회계의 농어촌 응급의료인프라 확충 예산은 약 35억원이 응급의료 기금으로 이관되면서 감액되었다. 또한, 건강보험 지원 예산은 53,826억원으로 2009년에 비해 3.4% 증액되는데 거쳐, 2010년도 국민건강보험 보험료 증가율인 4.9%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 특히 건강보험료 수입의 20%를 지원하기로 되어 있는 건강보험 지원금은 법률이 만들어진 이후 단 한 번도 약속이 지켜지지 않았으며, 내년 지원 예산액도 보험료 예상수입액인 27조 931억원의 14%에 수준에 그쳤다.

<표 11> 주요 보건의료 관련 주요 예산

(단위: 억원, %)

	2009년		2010년(안)	본예산 대비 증감		추경 대비 증감	
	본예산	추경		증감액	증감율	증감액	증감율
보건의료 분야	68,060	69,283	70,059	1,998	2.9	776	1.1
보건의료	16,021	17,243	16,233	212	1.3	-1,011	-5.9
공공의료 확충	2,013	2,104	1,464	-549	-27.3	-640	-30.4
보건산업육성	1,849	1,916	2,504	655	35.4	588	30.7
건강보험	52,040	52,040	53,826	1,786	3.4	1,786	3.4

자료원: 의료민영화저지 범국민운동본부, 2009에서 수정 인용

이에 비해 보건산업 육성과 관련한 2010년 예산안은 2,504억원으로 2009년 본예산 기준(1,849억원)으로는 35.4%, 추경예산 기준(1,916억원)으로는 30.7% 증가되었다. 세부적으로는 해외환자 유치 활성화를 위하여 108억원이 조성되었는데, 이는 2009년 본예산 10억에 비해 10.8배 증가한 것이며, 추경 포함 77억원에 비해서도 크게 증가한 것이다. 그 외에 ‘그린코스메틱 육성 인프라 구축’을 포함한 화장품 산업 육성을 위한 100억원이 신규로 편성되었으며, 첨단의료복합단지를 위하여 2009년 60억원에서 2010년 869억원으

회, 2009에서 재인용

- 11) 2009년 본예산의 지역거점병원 공공성강화 예산, 추경에 반영된 지방의료원 기능보강 사업비 91억원과 지방의료원 및 적십자병원의 시설·장비보강 622.1억원을 합산하면, '09년 지역거점병원 공공성강화 사업비 규모는 1,161.3억원임. 이 기준으로 할 경우, 2010년 지역거점병원 공공성 강화 예산은 2009에 비해 902.2억원(-77.7%)이 감소된 것임.
- 12) 이천의료원, 안성의료원, 공주의료원, 진안의료원이 신축 예산을 신청하였으나, 이중 낙후지역의 소규모 병원에 해당하는 진안의료원의 신축비 30억원만이 2010년 예산에 반영되었음.

로 증액되었다.

2010년 보건복지가족부의 보건의료 관련 예산안이 증가한데에는 응급의료와 관련한 예산이 대폭 늘어난 것과 밀접한 관련성이 있다. 이는 지난해 '응급의료에 관한 법률'을 개정해 2010년부터 2012년까지 한시적으로 도로교통법 제160조에 따른 과태료 수입액의 20%를 응급의료기금에 지원하도록 한 데서 기인한다. 하지만, 응급의료기금 추가재원을 확보했음에도 불구하고, 일반회계 등에서 지원되던 기존 사업이 단지 재원만 응급의료기금으로 바뀌는 데 그치고 있다. 일반회계에서 중증외상 전문진료체계 구축(120억원), 특성화 응급진료체계 구축(61억원), 권역별 심뇌혈관질환센터 설치·지원(247억원), 지역심뇌혈관 응급진료체계 구축(50.4억원), 취약지역 응급의료기관 육성(230.2억원)이, 국민건강증진기금에서는 신종전염병 격리병상 확충 유지(7.2억), 국가손상중독감시체계 구축(13.4억원) 등이 응급의료기금으로 이관하였다¹³⁾. 하지만, 응급의료기금으로 예산이 이전되면서 일반회계에서 공공의료를 강화한다든가, 서민의 건강권을 보호하기 위한 신규 사업은 없는 실정이다. 다만, 일반회계에서 중소병원 컨설팅·교육지원 2억 5천만원이 신규사업으로 반영되었을 뿐이다. 그리고, 응급의료기금의 신규사업으로는 신종전염병 국가격리시설 건립(66.8억원)과 병원전단계 의료지도체계 구축(3.5억원)에 불과하였다.

② 저소득층·취약계층 건강권 보호

저소득층·취약계층의 건강권을 보호하기 위한 예산은 2009년 추경대비 486억원(-1.3%) 감소하였다. 특히, 의료급여 및 차상위계층 의료비 관련 예산의 삭감폭이 컸다. 대표적인 저소득층 건강권 보호 제도인 의료급여는 104억원이 삭감되었는데, 이는 의료급여 수급권자들의 의료이용을 감소시키기 위한 대대적인 개혁을 단행했음에도 불구하고, 여전히 의료이용 억제를 하겠다는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 즉, 의료급여 수급권자의 건강권 보호보다는 불필요하고 낭비적인(?) 의료이용을 감소시키는 것이 더 큰 우선순위라는 인식이 강한 것 같다. 비록 적은 금액이긴 하지만, 의료급여 2종 수급권자에게 지원되는 의료급여 대불사업은 2010년에는 전액 삭감되어, 이후 지출 항목에서 완전 제외될 것으로 우려된다.

차상위계층 의료지원은 2009년 1,479억원에서 2010년 1,139억원으로 340억원(-23.0%)이나 감액되었다. 현 정부는 2008년 회귀난치성 질환자 2만 1,000명과 2009년 이후로 만성질환자 9만9천명, 18세 미만 아동 14만명을 의료급여 수급권자에서 건강보험 대상자로 전환시켰다¹⁴⁾. 이는 저소득층의 건강보호에 대한 국가의 책임을 포기하는 것이며, 동

¹³⁾ 김종두. 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(Ⅲ-Ⅲ. 보건분야). 국회 보건복지가족위원회, 2009

시에 국민건강보험에 재정부담을 떠넘김으로써, 재정악화를 야기한다. 다행히 정부에서는 이들의 본인부담차액에 대해 차상위계층 의료지원이라는 이름으로 예산을 반영하고 있다. 그런데, 2010년 예산은 2009년에 비해 340억원 더 줄어들었을 뿐 아니라, 이들에 대한 보험료 지원에 대해서는 전혀 반영하지 않고 있다. 친서민 정책의 모양새라도 갖추려면 최소한 이들에 대한 지원은 축소되지 않고 계속 확대 또는 유지되거나 의료급여 수급권자로 다시 전환시켜야 한다.

그 외, 보건소 방문건강관리사업 및 재가암환자 관리, 외국인 근로자 등 의료지원 예산은 전년과 동결 처리되었다.

<표 12> 저소득층·취약계층 건강권 관련 예산

(단위: 억원, %)

항목	2009년	2010년	증감액	증감율
의료급여	35,106	35,002	-104	-0.3
의료급여 대불사업	0.26	0	-0.26	-100.0
차상위계층 의료지원	1,479	1,139	-340	-23.0
생애전환기 건강진단사업	15	13	-2	-12.9
저소득층 암 조기검진 및 의료비 지원	514	469	-45	-8.8
희귀난치성 유전질환자 지원	4	4	0	-9.7
보건소 방문건강관리, 재가암환자 관리	296	296	0	0.0
저소득층 장애인 의료비 지원	128	133	4	3.2
외국인 근로자 등 의료지원	34	34	0	0.0
계	37,576	37,090	-486	-1.3

자료원: 의료민영화저지 범국민운동본부, 2009¹⁵⁾에서 수정 인용

III. 결론

보건복지예산은 서민생계와 밀접한 연관성이 있으므로 복지예산의 증액은 서민들의 정치적 지지로 이어지게 된다. 또한 의무지출이 차지하는 비중이 매우 높아 해가 거듭될수록 복지지출은 역대 최대 규모가 될 수밖에 없는 구조적 특성이 있다. 따라서, 복지예산

14) 김종두. 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(Ⅲ-Ⅲ. 보건분야). 국회 보건복지가족위원회, 2009

15) 의료민영화저지 범국민운동본부. 2010년 보건복지 예산안 분석, 2009

의 심층적 해석 없이 단순한 금액으로만 접근하게 되면 정치적 수사로 활용될 가능성이 매우 높다.

친서민 중도실용으로 대표되는 2010년 이명박 정부의 복지지출은 그 금액의 규모만으로 본다면, 정부의 말대로 분명 역대최고임이 분명하다. 하지만, 그 실상은 그렇지 않다. 중기재정을 의미하는 국가재정운용계획에 따르면, 친서민 중도실용의 의지가 가장 잘 반영되어 있을 거라고 짐작할 수 있는 2009-2013년 계획은 참여정부 말기의 2007-2011년 계획보다 복지재정의 증가율이 낮았을 뿐 아니라, 부자감세와 비즈니스 프렌들리로 대표되는 집권 당해연도의 2008-2012년 계획보다도 오히려 더 낮았다.

보건복지가족부의 소관 재정지출의 증가는 예산은 줄어드는 대신 기금의 증가분에 의존하고 있는 특징을 보였다. 사회복지 분야에서는 기초생활급여와 긴급복지 지출이 대폭 삭감되고, 대신 자활지원과 관련된 지출이 대폭 증액된 것이 가장 큰 특징이었다. 이는 일을 통한 능동적 복지를 정착시키려는 정부의 강력한 의지가 반영된 결과로 보인다. 경제위기의 충격으로부터 우리 사회가 아직까지 벗어나지 못하고 있고, 안정된 일자리의 창출과 사회적 안전망이 확보되지 못한 상황에서 기초생활급여를 축소하고, 긴급복지 지출을 거의 전액 감액한 것은 친서민적이라 하기에는 매우 부끄러운 일이다.

보건의료 지출에서 가장 특징적인 점은 서민들의 의료안전망 역할을 충실하게 수행하고 있는 공공의료와 관련된 지출과 저소득층의 건강권 보장을 위한 지출 역시 전년대비 삭감되었으며, 대신 서민생계와 별 관련이 없는 해외환자 유치, 그린코스메틱 인프라 구축(화장품 산업 육성) 등의 보건산업과 관련된 지출이 대폭 증액된 데에 있다. 따라서, 보건의료 지출 역시 전반적으로 친서민적으로 평가하기에는 부끄러운 수준이다.

결론적으로, 2010년 예산안은 현 정부의 친서민 중도실용의 의지가 반영되었다고 보기는 어려우며, 과거의 복지지출의 경로에 의존하는 경향이 더 강한 것으로 판단된다.

한국의 서민금융 실태와 소액금융제도*

조 복 현(한밭대학교 경제학과)

<요약>

우리나라의 소액금융제도가 보다 효율적이고 효과적으로 발전하기 위해서는 첫째, 기존 소액금융기관들이 안정적으로 대출자금을 조달하기 위해 민간기부금의 활성화는 물론 저축 등의 수신업무를 허용하는 제도적 개선이 필요하다. 둘째, 소액금융기관들은 적극적으로 우수한 차입자를 선별하고 도덕적 해이를 억제할 수 있는 독자적인 금융기법을 개발해야 한다. 셋째, 현재 정부가 추진하고 있는 미소금융중앙재단의 사업계획은 재단은 자금지원과 사후감독에 그치고 구체적인 운영내용은 각각의 민간 기구에 위탁하는 것으로 수정되어야 보다 더 성공적이 될 것이다. 넷째, 소액금융기관들이 운영상의 자립을 달성할 수 있도록 독자적인 자금조달과 이자율 결정의 유연성 등이 확대되어야 한다. 다섯째, 소액금융기관들이 영리추구를 목적으로 지나치게 높은 이자율을 부과한다면 본래의 서민 금융서비스 확대라는 목표를 상실하게 될 것이므로, 소액금융기관은 서민들의 서비스 확대를 저해하지 않는 수준의 적절한 이자율을 결정해야 한다. 이 경우 부족한 경비는 중앙정부나 지방자치단체가 지원을 해야 할 것이다.

핵심주제어 : 서민금융, 소액금융(마이크로크레딧), 금융차별

* 이 논문은 2009년 12월 4일 개최되는 사회경제학계 공동학술대회에 발표하기 위해서 작성한 논문임.

I. 머리말

외환위기 이후 우리나라의 서민경제는 외환위기 이전에 비해 상대적으로 악화되었다. 이러한 경제적 지위의 약화는 금융서비스에 대한 이용에서도 나타났는데 서민들의 금융서비스 접근과 이용은 이전보다 크게 악화되었다. 이것은 외환위기 이후 서민층이 크게 증대하고 있는데도 불구하고, 서민에 대한 금융서비스의 공급은 이와 반대로 금융구조조정과 금융기관 영업방식, 그리고 금융정책의 변화로 인해 상대적으로 크게 줄어들었기 때문이다.

본래, 금융활동이 갖는 위험회피와 상환가능성 제고의 기본적 속성으로 인해 서민들은 금융서비스 접근과 이용에서 차별을 당하지 않을 수 없다. 즉, 저소득 서민의 경우, 대출에 필요한 우량한 신용실적이나 담보능력 등은 부족하고, 대신 상환위험이 높고 대출규모도 작아 대출 선정기준에서 불리하기 때문이다. 물론, 서민의 금융적 조건이 이렇다고 하더라도 금융기관들이 신용실적이나 담보능력 외의 다른 정보를 충분히 획득하여 평가한다면 대출을 쉽게 받을 수도 있을 것이다. 그러나 충분한 정보를 얻기 위해서는 더 큰 비용이 수반되기 때문에 결국 서민들은 대출서비스에서 차별을 당하기 쉽다.

이처럼 서민들의 금융서비스 접근에는 금융활동의 속성 상 본래 차별을 당하기 쉬운데, 여기에 더해 외환위기 이후 전개된 우리나라의 금융부문 변화는 서민들의 금융차별을 더욱 더 크게 만들었다. 은행의 대형화, 지방은행의 퇴출, 서민금융기관의 기관수 감소 및 대출액 비중 감소, 관계금융에서 시장지향의 금융으로의 금융기법 발전 등과 같은 외환위기 이후의 금융부문 변화는 서민의 금융서비스 접근을 크게 악화시키는 역할을 했다.

정부는 이에 대해 서민금융 활성화를 위한 여러 대응책들을 마련해왔으나, 서민들의 금융서비스는 기대와 달리 더 악화되는 결과만을 가져왔다. 이것은 정부의 대책이 금융부문의 기본적인 위험회피 전략마저 강제로 억제하게 할 수는 없기 때문이다. 따라서 서민금융 서비스 확대를 위한 하나의 방편으로 다른 여러 나라에서는 민간 스스로 소액금융제도를 발전시켜 대응해 왔다. 우리나라도 지난 2000년부터 민간의 소액금융기관들이 사업을 수행해 오고 있다. 그러나 아직은 금액이나 서비스 이용자 수에 있어서 매우 미미한 상태이다. 이에 따라 최근 정부가 소액금융기관을 만들어 이 사업을 주도적으로 수행할 계획을 세우기도 했다.

이 논문은 이러한 우리나라의 서민금융실태와 민간과 정부에서 전개해 온 소액금융제도의 발전을 살펴보고, 이러한 소액금융제도의 운영에 현재 어떤 문제가 있는지, 그리고 이에 대한 개선방안은 무엇인지 검토해 보고자 한다. 이를 위해 제2절에서는 우리나라의

서민금융 실태를 살펴보고, 제3절에서는 서민금융 서비스 확대 대책으로서의 우리나라의 소액금융제도 발전을 살펴본다. 이어서 제4절에서는 우리나라 소액금융제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시할 것이다.

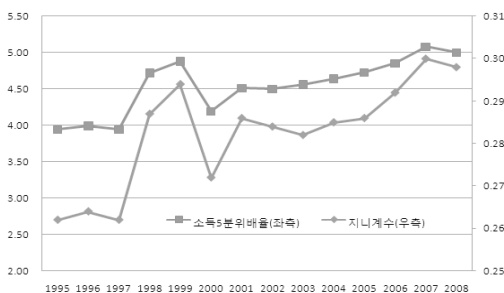
II. 서민금융의 실태 : 금융배제의 강화

1) 서민층의 증가와 서민금융의 악화

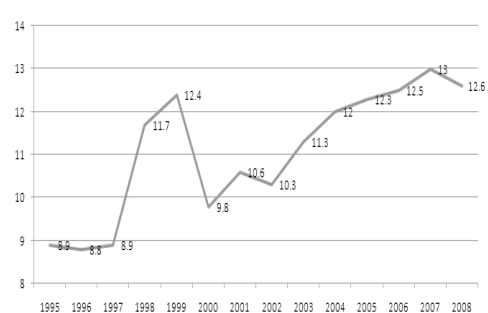
외환위기 이후 우리 경제는 소득분배의 악화와 함께 저소득 서민계층¹⁾이 크게 증가하였다. 이와 동시에 서민들을 대상으로 금융서비스를 제공하는 금융기관은 그 수가 크게 감소하고 이들 금융기관의 대출서비스 비중도 상대적으로 크게 감소하였다. 이처럼 서민층은 증가하고 있는데도 불구하고 이들에 대한 전체적인 금융서비스의 감소는 결국 서민들의 금융서비스 접근을 크게 악화시키는 결과를 낳았다고 할 수 있다.

먼저, 외환위기 이후 우리 경제의 소득분배를 보면, 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 지니계수는 1997년 0.26에서 2008년 0.29로 크게 증가했으며, 소득 5분위 배율도 1997년 3.9배에서 2008년 5.0배로 크게 증가했다. 이러한 소득분배의 악화와 동시에 중위 소득의 50% 미만 소득을 얻고 있는 상대적 빈곤자의 비율도 크게 증가했는데 아래의 <그림 2>에서 보듯이 1997년까지는 대체로 9% 이하에 머물던 것이 외환위기 이후에는 이율이 지속적으로 증가해 2008년에는 무려 12.6%에 달하고 있다.

<그림 1> 지니계수 및 소득5분위 배율



<그림 2> 상대적 빈곤율(%)



자료 : 통계청, “2008년 연간 가계동향”, 2009 자료 : 통계청, “2008년 연간 가계동향”, 2009

1) 서민에 대한 정확한 정의는 없으나 여기서는 기초생활 수급자 및 소득이 최저생계비 120%인차상위 계층을 포함하는 것은 물론 소득이 최저생계비의 150% 수준인 저소득 취약계층, 그리고 신용등급이 7등급 이하라서 제도 금융권에서 금융차별을 받고 있는 사람들을 모두 포함하는 개념으로 사용한다.

절대적 빈곤 또한 외환위기 이후에 지속적으로 증가해 왔다. 최저생계비를 기준으로 이의 100%나 120%(차상위 계층), 130%, 140% 수준 모두에서 외환위기 직후보다는 개선되었다고는 하더라도 2001년 이후 계속 그 수가 증가해 왔다. 최저생계비의 120%수준의 빈곤자를 나타내는 차상위계층의 변화추이를 보면, 외환위기 직후인 1999년의 10.1%에서 2001년에는 6.8%로 개선되기는 하였지만, 이후 다시 증가하기 시작해 2005년에는 8.6%로 계속해서 증가했다 (이현주 외, 2008).

이러한 서민계층의 증가와는 반대로 서민에 대한 금융서비스 공급은 오히려 외환위기 이후 크게 감소했다. 예금은행은 구조조정과 영업방식의 변화로 인해, 서민금융기관은 기관수 감소와 상대적 약화로 인해 금융서비스 공급을 축소시켰다. 그 결과 서민계층의 금융서비스 접근 또는 이용은 외환위기 이후 크게 축소되었다. 먼저 은행의 경우를 보면, 외환위기 이후 예금은행은 구조조정을 거치면서 대형화되고 또 외국자본에 의한 지배가 커졌다. 더욱이 서민금융을 표방하던 국민은행은 주택은행과 합병하면서 서민금융 업무를 폐지하였다. 이러한 구조변화에 더해 일반은행의 기존의 관계금융 대신 객관화된 신용평점 방식에 기초해 대출하는 시장지향 금융의 영업방식을 발전시켰다. 일반은행들의 이러한 구조변화와 영업방식의 변화는 서민계층에 대한 이들의 금융서비스를 크게 약화시키는 결과를 낳았다. 이에 따라 일반은행의 500만원 이하 소액대출규모는 크게 감소했을 뿐만 아니라,²⁾ 저신용계층인 8-10등급의 신용등급자에 대한 대출액도 절대 규모에서나 상대적으로 모두 상당히 크게 감소하였다. 일반은행의 2005년 6월 8-10등급에 대한 가계대출액은 29.8조원으로 금융업계 전체의 7.7%를 차지했었다. 그러나 2007년 3월에는 대출액은 22.6조로 감소하고 비중도 5.2%로 크게 감소했다 (이건호, 2009).

다음으로 서민금융기관의 경우도 외환위기 이후 기관수가 구조조정을 거치면서 크게 감소했고, 대출액 전체도 소액대출액도 모두 상대적으로 감소했다. 외환위기 이후 2008년 말까지 상호저축은행은 61%의 기관이 인가취소 등의 형태로 퇴출되었으며, 신용협동조합은 같은 기간 동안 41.4%가 새마을금고는 43.7%가 각각 구조조정 되었다. 이에 따라 지난 10여간에 걸쳐 서민금융기관 수는 거의 절반에 가까운 43.8%가 감소되었다.

2) 이에 대한 정확한 데이터는 구할 수 없으나, 예금은행의 500만원 이하 소액대출은 2005년 9월말 16조 200억원에서, 2006년 9월말에는 14조 4,250억원으로 줄어든 것으로 보도된 바 있다 (연합뉴스, “국내 소액대출시장에서 대부업체만 급성장”, 2007. 1. 7).

<표 1> 서민금융기관 구조조정 현황 (1997년~2008년)

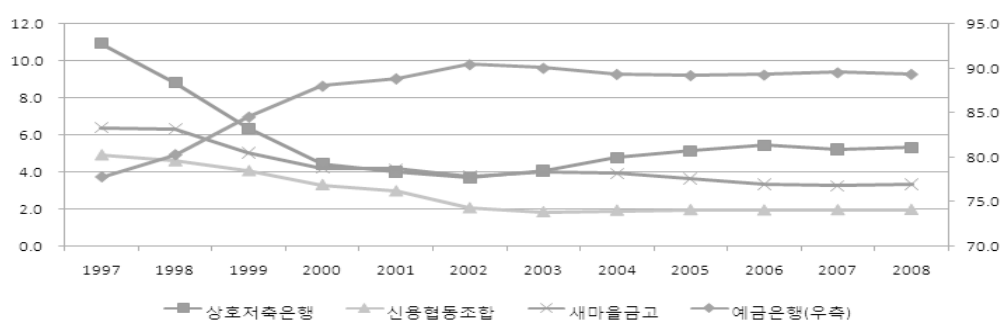
금융권별	'97년말 총기관수 (A)	구 조 조 정 현 황					신설등	현재(2008) 기관수
		인가취소	합병	해산·파산, 영업이전등	계 (B)	비중 (B/A)		
상호저축은행	231	112	28	1	141	61.0	16	106
신용협동조합	1,666	2	135	552	689	41.4	17	994
새마을금고	2,743	-	-	-	1,200	43.7	-	1,543*
합 계	4,640				2,030	43.8		2,643

* 새마을금고수는 2007년말 기준임.

자료: 금융위원회, “공적자금통계”, 2008. 12. 31 및 새마을금고연합회, “새마을금고개요”, 새마을금고 홈페이지.

서민금융기관 수의 감소는 당연히 이들 기관의 수신과 대출의 크기에도 영향을 미쳤다. 구조조정이 급속도로 진행되었던 외환위기 직후에는 이들 서민금융기관 대출의 절대액 자체가 크게 감소했었다. 그 이후 대출액은 서서히 회복되었다. 그렇지만 이들 서민금융기관의 대출액 증가는 예금은행의 대출액 증가와 비교하여 상대적으로 매우 적은 것이어서 각 금융기관들의 대출을 전체대출액의 비중으로 보면 이들 서민금융기관은 아래 그림에서 보는 바와 같이 그 비중이 크게 저하했다. 예금은행의 경우 금융업체 총 대출금 중 비중이 1997년에는 77.7%에서 2008년에는 89.4%로 크게 증가한 반면, 서민금융기관들의 대출 비중은 거의 절반 수준으로 떨어졌다. 상호저축은행의 경우 같은 1997년에서 2008년 사이에 10.9%에서 5.3%로, 신용협동조합의 경우 4.9%에서 2.0%로, 새마을금고의 경우 6.4%에서 3.3%로 각각 저하하였다.

<그림 3> 외환위기 이후 예금은행과 서민금융기관의 대출금 변화 추이



자료 : 한국은행 통계정보시스템, “통화금융” 부분.

특히, 상호저축은행의 경우 2003년 이후 대출금의 비중이 다소 증가하고는 있다하더라도, 대출의 내용을 보면 가계나 신용대출은 오히려 줄어들었다. 저축은행은 가계대신 기업에 대한 대출을 크게 늘리고, 부동산 담보나 보증 대출에 치중하면서 서민에 대한 신용대출은 크게 감소시켰다. 상호저축은행의 2008년 2/4분기 서민 가계대출은 전체 대출의 13.7%에 불과하며, 신용대출 비중도 19.4%에 지나지 않았다. 이러한 크기는 2003년과 비교해 크게 줄어든 수치이다. 특히 300만원 이하의 소액대출액은 더 크게 줄어 2002년말 총 대출액의 14.7%이었으나, 2007년 6월말에는 이 비중이 1.8%까지 감소했다 (금융감독원, “상호저축은행의 서민금융활성화 방안”, 2007. 10. 30).

2) 서민금융의 악화에 따른 서민의 금융 불리

앞에서 본 바와 같이, 외환위기 이후 서민층의 규모는 크게 증대한 반면 이들에 대한 금융서비스는 현저히 약화되었다. 이러한 현상은 서민층의 경제활동에 있어서 매우 큰 불리를 초래했는데, 한편으로는 이들의 금융채무불이행이 커짐에 따라 경제생활이 크게 타격을 받게 되었으며, 다른 한편으로는 고금리의 사금융에 대한 의존이 커져 이들의 소득과 자산이 점점 잠식당하는 상태에 빠져들게 되었다.

먼저, 금융채무불이행자는 외환위기 이후 급속하게 증대했다. 1998년 193만명이던 신용불량자수는 2004년에는 361.5만명에 달하여 6년 사이에 무려 두 배 가까이 증가했다.³⁾ 정부는 증가하는 신용불량자와 이들의 경제생활에서의 불이익 즉, 취업, 채무조정, 신규차입 등에서의 불이익을 완화시키기 위해 2005년 4월 28일 신용불량자 용어를 삭제하고, 연체자 등록 기준도 대폭 완화했다. 연체자의 등록기간은 기존의 2년에서 1년으로 단축하고, 연체정보 등록도 기존의 ‘30만원 초과대출금의 3개월 이상 연체’에서 ‘50만원 초과대출금의 3개월 이상 연체’로 상향 조정하였으며, 고용목적의 연체정보 이용도 금지시켰다. 이와 같은 조치에 따라 2005년은 금융채무 불이행자의 수가 크게 감소했다. 그러나 아직도 금융채무 불이행자수는 200만명을 넘어서고 있는데, 2008년말 현재 227.1만명에 달한다. 이러한 수치는 15세 이상 생산가능인구 3,980만명의 5.7%에 해당하는 크기이다. 외환위기 직후인 1998년에 이 비율은 5.4%였는데, 이 당시에 비해 신용불량 등록의 조건이 크게 완화된 점을 고려한다면 현재가 외환위기 직후보다 채무불이행의 규모가 훨씬 더 크다고 할 수 있을 것이다.

³⁾ 2005년 4월 28일까지는 금융기관 연체 대상자를 신용불량자로 불렀다. 그러나 이날 이후 신용불량자 등록제도가 폐지되면서, 연체자는 금융채무불이행자로 다시 정의되었다.

<표 2> 금융채무불이행자 추이

(단위 : 만명)

년도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수자	193.0	199.6	208.4	245.0	263.6	372.0	361.5	297.6	279.6	258.3	227.1

자료 : 국회입법조사처 (2009)

다음으로, 서민들의 제도권 금융서비스 제공 축소와 신용불량자의 증가는 사금융 시장의 급속한 증가를 불러일으켰다. 사금융시장 전체 규모변화 추이를 조사한 자료는 없으나, 2005년 금융감독원의 사금융 최초 이용시기에 대한 조사는 외환위기 이후 사금융을 이용하게 된 사람들의 숫자가 매년 크게 증가해 왔음을 확인할 수 있게 해준다. 2004년 11월 사금융 이용자 3,859명에 대한 최초 사금융 이용시기에 대한 조사를 한 결과, 1998년 이전에는 단지 전체의 6%에 불과한 220명만이 사금융을 이용하고 있었으나, 그 이후 매년 이용자수가 급속히 증가해 왔다. 2002-2003년의 2년간의 경우는 1998년 이전 사금융이용자수의 9배가 넘는 1,994명이 새롭게 사금융을 이용하게 되었다.

<표 3> 최초 사금융 이용 시기 (단위 : 명, %)

	98년 이전	1998-99 (2년)	2000-01 (2년)	2002-03 (2년)	2004 (10개월)	무응답	합계
응답자수	220	277	791	1,994	499 (1,197)*	78	3,859
비중(%)	6	7	20	52	13	2	100

* 2004년 () 속은 2년간의 숫자로 가정했을 경우의 수치임.

자료: 금융감독원, “사금융 이용실태 분석을 위한 설문조사 결과 및 시사점”, 2005.1

사금융이용자나 사금융시장의 규모는 정확하게 알려져 있지는 않으나 정부는 지난 2008년 4월 사금융실태를 조사한 결과 사금융이용자는 189만명, 사금융 시장규모는 16.5조원으로 추정한 바 있다 (금융위원회, “제5회 대부업정책협의회 개최, 2009. 6. 2). 그러나 같은 해인 2008년 9월의 대부업 실태 조사보고를 보면, 이러한 추정은 상당히 축소 추정된 것으로 보인다. 왜냐하면, 2008년 9월의 등록 대부업체를 대상으로 한 조사결과를 보면, 등록대부업체 이용자수는 보고된 것만도 130.7만명으로 발표하고 있다 (금융위원회, “08년 하반기 대부업 실태조사 결과“, 2008. 12. 19). 실제 총 등록대부업체 16,120개 중 64.5%인 10,398개만 조사보고서를 제출한 것을 감안하면 실제 이용자수는 202.6만명으로 추정할 수 있을 것이다.⁴⁾ 그러나 이 수치는 등록대부업체의 이용자 수에

불과하며, 미등록 대부업체나 기타 타인으로부터 차입하는 전체 사금융 이용자수는 이의 두 배인 406.0만명으로 추정할 수 있다. 왜냐하면, 2008년 4월 사금융이용자 조사의 결과를 보면, 사금융이용자 중 49.9%만이 등록대부업체를 이용하고 있었으며, 17.6%는 미등록대부업체, 32.4%는 기타 지인으로부터 돈을 차입하고 있었다. 따라서 등록대부업체 이용자 202.6만명은 전체 사금융이용자의 49.9%에 해당하며, 나머지 50.1%는 미등록 대부업체 또는 지인을 이용하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 전체 사금융이용자수는 406.0만명으로 추정하는 것이 타당할 것이다. 또한 사금융 시장 규모도 2008년 6월 발표치보다 훨씬 큰 35.4조원에 달하는 것으로 추정할 수 있다. 당시의 사금융 이용자 개인당 이용금액은 873만원으로 조사된 바 있으며, 이 금액을 406만명에 대해 계산하면 35.4조원이 되기 때문이다.

<표 4> 사금융이용 조사 시기별 사금융 실태

조사시기	2002.3	2003. 11	2004. 11	2006. 11	2008.4
이용사유	-사업실패, 실직 (32.8) -신용카드연체정리 (27.0)	-사업실패, 실직 (38%) -병원비 등 급전 (21%)	-사업실패, 실직 (44%) -생활비 등 급전 (22%)	-실직, 사업실패 (39%) -생계형 급전 (26%)	-생활자금(47.4) -사업(39.6%)
자금용도	-생활자금(42.8%) -기존채무상환 (40.4%)	-기존채무상환 (56%) -생활자금(39%)	-기존채무상환 (61%) -생활자금(20%)	-기존채무상환 (41%) -생활자금(39%)	-생활비(46%) -교육비(24.5%)
평균이용금액	1000만 이하	790만원	900만원	960만원	873만원
평균금리	171%	118%	176%	199%	72.2%
금융채무불이행자	32.7%	31%	75%	37%	21%
제도금융비이용자	60.8%	-	-	43%	42.6%

자료: 금융감독원, “사금융이용실태 분석을 위한 설문조사 경로가 및 시사점”, 2002. 4.

금융감독원, “대부업체 이용실태 분석을 위한 설문조사 결과 및 시사점”, 2004. 2.

금융감독원, “사금융 이용실태 분석을 위한 설문조사 결과 및 시사점”, 2005. 1.

금융감독원, “06년 사금융이용자 설문조사 결과”, 2007. 5. 7.

금융위원회, “제5회 대부업정책협의회 개최”, 2008. 6. 2.

4) 이 추정은 130.7만명이 전체 이용자의 64.5%에 해당할 것이라는 가정으로 계산된 것이다.

이러한 사금융 이용자들은 아래 표에서 보는 바와 같이, 대체로 사업실패나 실직에 따른 생활자금의 필요 때문에 사금융을 이용하고 있으며, 이들의 절반 정도는 제도 금융권을 이용하고 있지 않거나 제도금융기관에서 대출이 어려울 것으로 예상해 문의조차 하지 않은 것으로 밝혀졌다. 물론, 이들 중 상당수는 이미 신용불량자로 등록되어 제도 금융권을 이용할 수 없는 상태에 빠져 있었다. 이들의 평균대출액은 대체로 1,000만원 이하로 나타났으며, 연평균 금리는 최근까지도 매우 높은 수준으로 150%를 넘어서는 것으로 조사되었다.

이러한 서민들의 채무불이행 증가와 사금융이용 증가는 결국 이들에게 기존 소득과 부의 잠식을 겪도록 만든다. 제도 금융원에 비해 25배 이상이나 높은 고금리는 이들의 소득과 부를 잠식시키고 더 나아가 이들의 생활수준을 악화시키는 결과를 초래할 것이다. 고소득층이 제도권 금융서비스를 이용해 소득창출 기회를 증대시키고 부를 증식시킬 수 있는 기회를 얻는데 반해, 서민계층은 오히려 사금융의 금융서비스로 내몰려 기존 소득과 부마저도 이자지불로 잠식당하지 않을 수 없는 상황에 처하게 된 것이다.

3) 정부의 서민금융 개선 대책

위와 같은 서민의 금융실태 악화에 대해 정부는 그동안 지속적인 서민금융 해결을 위한 정책들을 추진해 왔다. 정부의 서민금융 개선정책은 크게 네 가지 범주에서 전개되었는데, 서민금융기관 영업력 확충을 통한 서민금융 확대 유도, 채무불이행자의 신용회복 지원, 대부업 규제, 소액금융제도 지원 및 사업시행 등이다.

<서민금융기관 영업력 확충을 통한 서민금융확대 유도>

정부는 외환위기 이후 약화된 서민금융기관의 서민금융 서비스 공급을 확대하도록 유도하기 위해 서민금융 금융기관의 영업력 확충을 위한 규제완화 등의 정책을 추진해 왔다. 2001년과 2002년에는 상호저축은행의 점포신설 규제 완화, 서민금융기관에 대한 중소기업 구조개선 자금 등 정책자금 취급 허용, 지로 발행 허용, 소액 신용대출 활성화 촉진을 위한 대출 절차의 간소화 및 위험가중치 하향 조정 등의 조치를 취하였다 (금융감독원, “서민금융활성화방안 마련”, 2001. 7. 19; 금융감독원, “중산·서민층 금융이용 활성화 방안 및 금융이용자 보호를 위한 12대 부문, 50개 과제 세부 추진내역”, 2002. 4. 1). 또한 서민금융기관의 자본확충 방안(금감위, “서민금융내실화 대책”, 2004. 3. 24), 상호저축은행에 대한 소액신용대출 공동브랜드 상품 개발, 표준 신용평가 시스템의 구축 등을 지원 (금감위, “상호저축은행의 서민금융활성화 방안”, 2007. 10. 30)을 하는 정책

을 추진하였다. 최근에도 이러한 정책은 계속되어 지난 2008년 6월에는 상호저축은행 지점 설치 기준을 완화하고 또 영업구역을 11개에서 6개로 광역화하는 관련 법령의 개정을 추진하였다. 신용협동조합에 대해서도 조합원 자격의 공동유대 구역을 행정구에서 해당시 전체로 확대함으로써 업무구역을 크게 확대하였다 (금융위원회, 서민금융(상호저축은행, 신용협동조합) 관련 규제 개선사항“, 2008. 6. 4).

<채무불이행자의 신용회복 지원>

채무불이행자의 신용회복을 통한 경제적 재기를 지원하기 위해 2002년 10월 1일 신용회복위원회가 설치되어 그동안 신용회복 지원, 신용관리 교육, 취업안내, 소액금융지원 등의 사업을 펼쳐왔다. 신용회복 지원은 채무불이행자의 신용회복지원 신청을 받아 채무조정 등의 형태로 신용을 회복해주는 활동으로 2002년부터 2008년까지 총 772,781건의 지원 신청을 받아 이 중 716,544명이 신용회복의 지원을 받게 되었다.

<표 5> 신용회복 지원 신청 및 지원 확정 (단위 : 명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	합계
신청자	505	62,550	287,532	193,698	85,826	63,706	79,144	772,781
지원확정자	-	22,557	239,813	233,862	90,942	61,010	68,360	716,544

자료 : 신용회복위원회, “2008년 신용회복위원회 활동실적, 2009. 1.

또한 채무 불이행자에 대한 취업 안내도 담당했는데, 2003년 12월 취업안내센터를 개설하여 2004년 1,281명을 시작으로 2008년까지 총 13,777명에 대한 취업을 알선했 주었다. 한편, 신용회복위원회는 2006년 11월부터 금융채무 불이행자에 대해 생활안정자금, 학자금, 시설개선자금, 운영자금, 고금리 차환자금 등의 용도로 최대 1,000만원 이내에서 소액자금을 지원하기도 하였다. 그 결과 2008년 말까지 총 5,838명에 대하여 178억 3700만원을 지원하였다.

<표 6> 신용회복위원회의 소액자금 지원 실적 (단위 : 명, 백만원)

	2006	2007	2008	합계
대출자수	24	1,193	4,621	5,838
대출금액	74	3,596	14,194	17,837

자료 : 신용회복위원회, “2008년 신용회복위원회 활동실적, 2009. 1.

이 외에도 신용회복기금을 2008년 하반기부터 설치하여, 2008년 12월 19일부터는 채무 1,000만원 이하에 대해, 2009년 2월부터는 채무 3,000만원 이하에 대해 채무를 재조정(연체이자 저액 감면, 원금은 최장 8년 이내 장기 분할 상환)하고, 고금리 채무를 제도권 금융회사의 저금리 대출로 전환해주는 환승론을 제공하기로 하였다. 이러한 신용회복기금 운영 결과 2009년 8월 현재 채무조정은 50,327건 1,880억원, 전환대출(환승론)은 14,561건 1,430억원을 지원하였다 (금융위원회, “서민의 자활지원을 위한 미소금융사업 확대 방안”, 2009. 9. 17)

<대부업에 대한 규제>

정부는 사금융의 지나친 고금리와 불법 추심을 막기 위해 2002년 10월 27일 대부업법을 제정하였다. 당시 대부업법의 주요내용은 대부업을 영위하고자 하는 자는 시도지사에게 등록하도록 하였으며, 이자율은 개인 또는 소규모 법인에게 대부하는 금액 중 3,000만원 이내의 금액에 대해서는 연 66%의 이자율을 초과할 수 없도록 정했다. 또한 불법적이 채권 추심을 금지하기 위해 폭행 또는 협박을 가하거나 위계 또는 위력을 사용하여 채권을 추심하는 것을 금지하였다. 대부업자에 대한 감독은 관할 시도지사가 갖도록 하였다.

그 이후 대부업법은 보다 강화되었는데, 2007년 10월 4일 대부업법 시행령으로 정한 이자율 최고한도를 66%에서 49%로 대폭 인하했다. 한편, 2007년 12월에는 대부업법 상의 법정 이자 상한도 70%에서 60%로 낮추었다. 또한 대부업자에 대한 감독도 시도지사에게서 대형 대부업자는 금융감독원의 감독하에 두기로 했는데, 자산규모가 70억원 이상이거나, 2개 시도에 걸쳐서 영업을 하는 대부업자는 금융감독원이 직접 검사를 하도록 하였다. 또한 2008년 8월에는 무등록 대부업자의 경우 대부업법상의 이자율 상한이 아닌 이자제한법 상의 최고 이자율 30%를 적용해 이 수준을 초과할 경우 대부업법에 따라 처벌하기로 하였다.

<소액자금 융자 및 신용보증>

정부는 서민의 생활안정과 창업을 위한 각종 자금의 대출과 보증을 시행하고 있다. 아래 표에서 보는 바와 같이, 보건복지가족부, 중소기업청, 지자체, 근로복지공단에서 기초생활 수급자나 저신용등급의 서민을 대상으로 생활안정을 위한 1,000만원 정도 내외의 자금을 낮은 금리로 제공하고 있거나 신용보증을 제공하고 있다. 물론, 채무불이행자나 금융연체정보에 등록된 자에 대해서는 지원을 하지 않고 있다.

<표 7> 생활안정자금 융자 및 신용보증

	주민생활안정자금 융자	재산담보부생계비 융자	저소득생계비 신용보증	근로자생활자금 대부
대상	국민기초수급자	최저생계비 이하	신용 6-9, 재직자	170만원이하 재직
제외자	금융채무불이행자, 타사업지원자	금융채무불이행자, 타사업 지원자	신용10등급, 채무불이행자	금융채무불이행자
금액	1,000~2,000만원	1,000만원	500만원 이내	의료, 혼례 700만
이자	연 3%	연 3%	연 8.4~8.9%	연 3.4%
시기	2000년	09.5 ~ 09.12	2009. 7	2006. 1
주관	지방자치단체	보건복지가족부	중소기업청	근로복지공단

자료 : 금융감독원, 『서민들에게 도움이 되는 서민금융지원제도 안내』, 2009에서 작성. 시행 시기는 각 주관단체의 보도자료.

또한, 서민층 자영업자들을 대상으로 창업지원금을 직접 융자하거나 대출에 대한 신용보증을 제공하고 있기도 하다. 아래 표에서 보는 것과 같이, 지방자치단체, 중소기업청 등의 기관에서 저신용등급의 자영업자에게 소액대출을 제공하거나 융자를 제공하고 있는데, 금액은 기관에 따라 다르고 이자율도 연 3%에서 8%까지 다양하다.

<표 8> 창업지원 융자 및 신용보증

	소득지원창업 자금 융자	금융소외영업 자 특례보증	영세자영업자 특례보증	전통시장소액 대출	희망드림창업 지원	소상공인 창업및 경영개선	폐업자영업자 전업지원자금
대상	차상위계층	9-10등급자영 업자	6-8등급 자영업자	상인회 자율	실직자	소상공인	소상공인 폐업자
제외자	금융채무불이 행자	금융채무불이 행자	금융채무불이 행자	-	금융채무불이 행자	금융채무불이 행자	금융채무불이 행자
금액	1,000~ 2,000만원	1인당 500만원 이내	1인당 2,000만 이내	점포당 500만원	7,000만원한도 의 점포지원	업체당 5,000만	업체당 5,000만
이자	연 3%	연 7.3% 이내	연 7~8%	연 4.5% 이내	연 3%	연 4.7%	연 4.7%
시기		2009. 1	2008. 4	2008. 12	2009. 2	2004. 1	2009. 1
주관	지방자치단체	중소기업청	중소기업청	금융위원회	근로복지공단	소상공인지원 센터	소상공인지원 센터

자료 : 금융감독원, 『서민들에게 도움이 되는 서민금융지원제도 안내』, 2009에서 작성.
시행 시기는 각 주관단체의 보도자료.

이들 서민에 대한 용자나 신용보증은 이전부터 내려오던 제도를 보완하거나 확충한 것들도 있으나, 대부분은 2008년 초에 시작된 ‘뉴스타트 2008’ 및 이후 금융위기 극복과정에서 새롭게 만들어진 제도들이다.

III. 서민금융 대응책으로서의 소액금융제도

1) 소액금융제도의 의의

<제도금융기관의 서민금융과 정부지원의 한계>

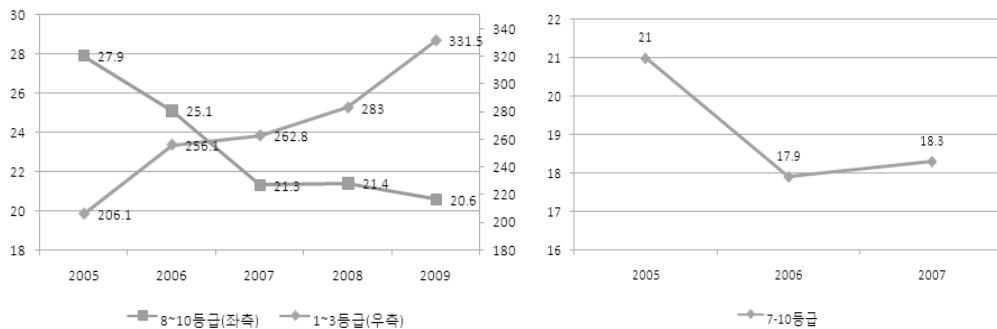
외환위기 이후 서민금융의 악화에 따라 정부는 그동안, 앞에서 본 것처럼, 서민금융활성화를 위해 서민금융기관의 각종 규제를 완화하고 정책적 지원을 제공하였다. 그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고 은행은 물론 서민금융기관들의 서민금융 서비스 공급은 오히려 더욱 약화되었다. 이미 앞에서도 언급한 바 있지만, 은행의 경우 저신용자에 대한 대출은 크게 감소시킨 반면 고신용등급에 대한 대출은 크게 증대시켰다. 아래 <그림 4>에서 보듯이 은행의 가계대출 중 신용등급 1~3 등급에 대한 대출은 지난 해 동안 매년 크게 증가시켜온 반면, 8~10등급의 서민에 대한 대출은 매년 크게 감소시켜 왔다. 이러한 현상은 서민금융기관을 표방하는 상호저축은행의 경우도 마찬가지이다. 이들의 지난 몇 해동안의 신용등급 7~10 등급에 대한 대출액의 전체 대출액에 대한 비중을 보면, 2005년말 21%에서 2007년 6월말에는 18.3%로 줄어들었다.

이렇게 제도 금융기관의 서민대출이 줄어든 것은 금융시장에 내재하는 정보비대칭성과 규모의 경제, 금융기관 경영기법의 발달 등으로 인해 불가피한 측면이 있다. 첫째, 금융시장에 내재하는 정보의 비대칭성은 신용실적이나 객관적 신용평가 기록을 갖고 있지 못한 서민들에 대한 정보획득에 더 많은 비용을 초래하게 만든다. 이 높은 정보비용은 대출비용을 증가시키기 때문에 결국 대출을 기피하게 만든다. 또한 나쁜 신용실적이나 연체 기록이 있는 경우는 상환위험 때문에 서비스 제공의 기피 대상이 될 수밖에 없다.

둘째, 은행이나 상호저축은행의 대형화는 소액대출을 비효율적으로 만든다. 왜냐하면, 은행의 대형화는 지역에 기초한 소액금융서비스를 제공하는 데는 조직상의 규모의 비경제가 발생해 낮은 비용에서 제공할 수 없기 때문이다 (Berger, Demsetz, and Strahan, 1999). 또한 은행가들의 경험에 의하면 개별대출의 최대 크기는 자본금의 5-10%가 적정하다고 한다 (Minsky, 1993). 이는 은행의 규모가 커질수록 더 큰 규모의 대출이 유리함

을 의미한다.

<그림 4> 은행의 등급별 대출액 추이(단위:조원) <그림 5>상호저축은행의 서민대출비중 (단위:%)



* 각년도 6월말 기준임

자료: 세계일보, “은행 저신용층 지원시늉만”,
2009.10.14

* 2005, 06년 12월, 2007년 6월 기준

자료: 금융감독위원회, “상호저축은행
서민금융활성화 방안”, 2007. 10. 30

셋째, 신용평점제에 기초한 자산운용기법은 신용평점에서 낮은 점수를 받을 수밖에 없는 서민들의 대출가능성을 크게 낮추게 된다. 이전의 관계금융에 기초하던 은행들은 물론 서민금융기관마저도 신용평점에 기초해 대출을 결정하게 됨에 따라 신용평점이 낮은 서민의 경우 그만큼 대출서비스를 받기가 어려워질 수밖에 없는 것이다.

우리나라의 경우, 외환위기 이전에는 이러한 금융시장의 내재적 특성에도 불구하고 소형의 은행규모⁵⁾, 지방은행이나 근로자 은행의 다수 존재⁶⁾, 정부의 서민금융 지원⁷⁾, 관계금융에 기초한 금융기법 등에 힘입어 서민에 대한 금융서비스가 어느 정도 제공되고 있었다. 그러나 외환위기 이후 정부의 서민에 대한 정책자금 지원도 거의 폐지되고, 금융구조조정을 거치면서 지방은행과 근로자 은행 등의 서민금융서비스 지원 은행들이 퇴출된 것은 물론 기존 시중은행들도 합병을 통해 대형화되었다. 또한 은행의 영업방식도 기존의 관계금융 중심에서 신용평점제에 기초한 시장지향적 방식으로 전환함으로써 금융시장에 본래부터 내재하는 서민들의 금융서비스 불리가 더욱 더 강화되었다.

5) 시중은행의 경우만 보더라도 1997년에는 은행당 자산규모가 평균 30조원이었는데, 2003년에는 이미 이 크기가 90조원 규모로 3배나 증가하였다.

6) 외환위기 이후 경기, 강원, 충북, 충청은행 등의 지방은행이 퇴출되었으며, 대동, 동남, 동화은행과 같이 지방에 본점을 두고 중소기업을 지원하던 은행이나 평화은행과 같이 근로자를 대상으로 서비스를 제공하던 은행들이 모두 퇴출되었다.

7) 국민은행과 주택은행은 2000년 합병되기 이전까지는 영세민 대출, 학자금 대출, 실업대출, 주택자금 대출 등의 정책자금 성격의 소액대출을 중요한 기능 중의 하나로 가지고 있었다 (조복현, 2001).

이러한 제도 금융기관의 서민금융 기피현상에 대응해 각국에서는 다양한 법적·제도적 장치들을 마련해 시행하고 있지만, 시장지향의 정통적인 금융기법에 의존하는 한 이러한 금융기관들의 서민금융 기피는 피하기 어렵다.⁸⁾ 우리나라도 앞에서 본 것처럼 정부의 서민금융 지원을 위한 각종 노력이 있었다. 그러나 그것이 전혀 효과가 없었던 것은 아니라 할지라도, 하더라도 서민금융이 악화되는 현실을 타개하는 데는 크게 역부족이었다.

정부는 그동안 채무불이행자에 대한 신용회복을 지원해 왔지만, 2008년의 경우만 보더라도 전체 채무불이행자 227.1만명 중 단지 68,360명만이 신용회복 지원을 받음으로써, 전체 채무불이행자의 단지 3.0%만이 신용회복 지원을 받았다. 또한 이들에 대한 소액대출도 실시했으나 그 금액은 겨우 141억원에 지나지 않았다. 이 금액은 2008년말 제도금융권 연체액 (3개월 이상 연체) 4.4조원에 비하면 0.3%에 불과하며, 사금융시장의 35.4조원에 비하면 0.004%에 불과하다. 물론, 정부가 연체액을 모두 지원할 수도 없고, 지원하는 것이 바람직하지도 않겠지만, 현재의 신용회복 지원은 사실상 거의 의미를 갖기 어려운 정도라는 것이다.

생활안정이나 창업을 위한 소액대출도 대부분 2008년 말 이후 최근에 신설되었으며, 이전부터 시행하여 오던 제도들은 규모도 작고 또한 금융채무불이행자는 아예 지원대상에서 제외하고 있다. 앞의 <표 7>에서 보듯이, 생활안정자금의 경우 채무불이행자는 전혀 지원을 받을 수 없고, 직장이 없거나 담보자산이 없는 경우는 국민기초생활수급자가 아니면 소액자금을 대출받을 수 없다. 주민생활 안정자금은 국민기초생활수급자만을 대상으로 하고 있고, 재산담보부 생계비 용자는 담보나 보증인이 필요하다. 저소득생계 신용보증과 근로자 생활자금은 모두 직장에 재직 중인 자를 대상으로 하고 있으며, 이 중 저소득 생계비 신용보증은 신용등급 10등급을 제외하고 있다. 서민들에 대한 창업자금 지원 역시 금융채무 불이행자를 제외하고 있다. 이처럼 소액대출도 총대출규모 자체가 크지 않을뿐더러, 대출조건도 담보능력이 있거나 직장에 재직 중인 서민만을 대상으로 하고 있다.

이와 같이 서민들의 금융서비스 개선을 위한 정책적 노력에도 불구하고, 한편으로는 현재의 금융기법과 발전이 서민에 대한 금융서비스를 더욱 악화시키고 있고, 정부의 지원도 규모나 대상자 선정 등에 있어서 한계를 갖지 않을 수 없다. 이러한 현실은 서민의 금융서비스를 개선하는 것이 매우 어려운 일이라는 것을 잘 보여준다.

8) 각국의 제도금융기관에 대한 서민금융서비스 배제에 대한 내용과 대책에 대해서는 조복현(2005), Kempson(2006)을 참조하라.

<대안금융으로서의 소액금융제도>

이러한 서민금융 서비스의 악화는 우리나라만의 현상은 아니다. 1980년대 중반 이후 전 세계적으로 전개된 금융자유화는 우리나라가 외환위기 이후 겪었던 것과 같은 금융시장의 구조변화를 겪게 만들었는데, 이것이 서민들의 금융서비스 접근을 곤란하게 만들었기 때문이다.

금융부문이 크게 발달한 선진국에서도 금융의 시장화는 서민의 금융서비스 접근을 어렵게 하고 있다. 최근 유럽위원회(Europe Commission)의 조사결과를 보면 EU의 기존 15개국의 경우도 신용을 얻기 위한 신용카드나 당좌대월의 수단을 가지고 있지 못한 사람의 수가 18세 이상 전체 인구의 40%에 달하는 것으로 나타났다.⁹⁾ 영국의 경우 이러한 신용서비스 배제자는 30%에 이르며, EU 15개 국가 중 신용배제가 가장 낮은 프랑스도 14%에 달한다. 신용배제가 가장 높은 경우는 그리스로 무려 76%에 달할 정도였다 (EC, 2008). 미국의 경우도 2007년 소비자 금융조사 결과 대출 신청자의 29.7%가 대출을 거절당하거나 신청액보다 적은 액수를 대출받았으며, 전체 가구의 15.3%는 대출을 신청하려고 생각했지만 거절될 것 같아 신청을 포기한 것으로 나타났다 (Bucks et al, 2009). 이러한 서민의 금융서비스 배제는 개발도상국이나 이행기 국가에서는 더욱 심하다. 실제로 이행기 국가 중 유럽에 새롭게 가입한 국가들의 경우, 신용배제는 60-80%에 달한다. 체코는 62%, 폴란드는 73%, 헝가리는 78%, 슬로바키아는 무려 81%에 이를 정도이다 (EC, 2008).

이와 같은 서민들의 금융서비스 악화는 세계 각국으로 하여금 대안적 금융제도로써 소액금융(microfinance)제도¹⁰⁾를 주목하게 했다. 소액금융제도는 1980년대 초반이후 특히 방글라데쉬 등의 후진국을 중심으로 개발된 금융제도로써 기존의 금융기법과는 다른 금융방식을 이용해 저소득 서민층에 대해 높은 상환실적을 보이면서 금융서비스를 제공하고 있는 제도이다.¹¹⁾

방글라데쉬의 그래민 뱅크¹²⁾는 저소득 서민들에게 소액금융을 제공하는 최초의 기관으

9) 이렇게 신용카드나 당좌대월 계정의 수단을 갖지 못한 사람을 회전신용이용불가(no revolving credit)자로 판정하는데, 유럽의 경우 신용카드나 당좌대월 계정이 널리 이용되고 있어서 이것을 가지지 못할 경우 신용적으로 매우 큰 타격이 된다 (EC, 2008).

10) 소액금융(microfinance)은 제도 금융기관으로부터 금융차별과 소외를 겪고 있는 저소득층에게 무담보, 무보증의 소액대출, 저축, 소액보험 등의 금융서비스를 제공하는 금융서비스를 의미한다. 우리나라에서는 아직 소액금융기관들이 저축이나 보험 서비스를 제공하지는 않고 있기 때문에 소액대출(microcredit)이라는 용어가 더 적절할 것이다. 그러나 여기서는 소액대출도 소액금융으로 혼용해서 사용한다.

11) 이들 소액금융제도의 역사와 구체적 금융기법에 대한 자세한 내용은 조복현(2000)을 참고하라.

12) 방글라데쉬의 그래민뱅크는 취타공 대학의 유너스 교수에 의해 1976년 시작된 그래민뱅크 프로젝트에 지원을 두고 있으며, 1983년 공식적인 금융기관으로 법적 인정을 받은 가난한 저소득층

로서 그룹대출과 연대책임, 분할상환이라는 독특한 금융기법을 개발해냈다. 이러한 금융기법의 개발은 기존의 금융제도에서는 해결하기 어려웠던 고위험 차입자에 대한 금융서비스 제공을 가능하게 했다. 그룹대출이란 차입대상자를 그룹별로 조직해 그룹내의 일부에게 먼저 대출하고 이들이 상환하면 다시 다음 일부에게 대출하는 방식이다. 그레민뱅크는 5명을 한 그룹으로 조직해 먼저 2명에게 대출한 후 다시 2명, 그리고 마지막 1명에게 대출하는 방식을 채택했다. 연대책임이란 그룹멤버의 상환불이행이 있을 경우 그룹내의 다른 멤버들이 연대책임을 지는 것을 의미한다. 그러나 실제로는 그룹내의 다른 멤버들이 상환책임까지 지는 것은 아니다. 그 대신 연대책임은 그룹내의 다른 멤버들의 자금사용과 상환에 대해 서로 감시하고 압력을 가함으로써 자금의 비생산적 사용과 상환의 태만을 억제하는 역할을 함으로써 상환불이행 가능성을 줄이는 기능을 한다. 분할상환은 대출의 상환이 매주 또는 매월 주기적으로 이루어지도록 하는 것이다.

이와 같은 그룹대출과 연대책임, 분할상환은 그레민뱅크의 급속한 발전과 소액 금융서비스 이용자의 지속적 확대를 가져오게 했다. 그레민뱅크의 연간대출액은 1983년 약 1억 달러에서 2007년에는 7.3억달러로 늘어났다. 소액금융을 이용하는 사람수도 1983년에는 5.8만명에서 2007년에는 741만명으로 늘어났다. 더욱이 이러한 금융기법은 저소득 서민의 경우에도 높은 상환율을 가능하게 했는데 그레민뱅크의 경우 2008년 6월 기준으로 98%의 상환율을 보이고 있어서 일반 상업은행보다 더 높은 상환 실적을 나타내고 있다.

<표 9> 전세계 소액금융기관수와 차입자수

지역	소액금융기관수	차입자수(백만명)
동아시아와 태평양	241	18.4
동유럽과 중앙아시아	259	2.6
라틴아메리카와 카리브해	714	13.8
중동과 북아프리카	67	2.5
남아시아	606	52.4
사하라남부 아프리카	533	9.6
계	2,420	99.4

자료 : Gonzalez (2008)

그레민뱅크의 이러한 발전은 이를 모델로 하는 소액금융제도를 전세계로 전파시켰다. 볼리비아, 칠레, 인도 등의 개발도상국가는 물론 미국, 프랑스, 캐나다 등의 선진국가에서도 소액금융제도가 매년 증가하고 있다. 곤잘레스 (Gonzalez, 2008)에 따르면, 가장 최근

을 대상으로 운영되는 소액금융기관이다.

인 2007년 집계된 전세계의 소액금융기관 수는 모두 2,420개로서 남아시아에 670개 등 전세계에 고르게 분포되어 있다. 차입자 수는 모두 9,940만명에 달하는데, 서남아시아에 5,240만명, 동아시아에 1,840만명 등이 소액금융서비스에 참여하고 있다.

이들 소액금융기관들의 조직형태와 대출방식을 보면 먼저 조직형태의 경우, 대부분 비은행금융기관, 비정부조직으로 등록되어 있으며, 은행이나 신용협동조합의 형태로 조직되어 있기도 하다. 『소액금융회보』(Micro Banking Bulletin)가 추세를 살펴보기 위해 일관된 자료수집이 가능한 487개를 대상으로 특성을 조사한 결과를 보면, 비정부조직이 39.0%로 가장 높고, 비은행금융기관이 35.3%를 차지하고 있다.

<표 10> 소액금융기관의 기관형태 (2007년 기준)

	계	은행	신용조합	비은행금융기관	비정부조직	지방은행
수	487	50	35	172	190	40
비중(%)	100.0	10.2	7.2	35.3	39.0	8.2

자료 : MicroBanking Bulletin, Issue 18 (2009 Spring).

한편, 이들의 대출방식을 보면, 개인별 대출 방식을 갖는 기관은 164개로 33.7%를 차지하고 있고, 개인별 대출과 연대책임 대출의 혼합형 방식을 갖는 기관은 245개로 전체의 50.3%를 차지하고 있다. 전통적인 소액금융기관인 그레민뱅크는 연대의 그룹대출을 하고 있지만, 최근 발전한 소액금융기관들은 그룹대출과 개인대출을 병행하거나 개인대출 방식만을 채택하고 있기도 하다. 그것은 도시지역의 경우 농촌지역과는 달리 그룹을 형성하기가 어려울 뿐만 아니라, 그룹내의 연대의식이 약해 연대책임의 효과가 작기 때문이다 (Schreiner and Woller, 2003).

<표 11> 소액금융기관의 대출방식

	계	개인대출	개인/연대	연대대출	혼합대출
수	487	164	245	27	51
비중(%)	100.0	33.7	50.3	5.5	10.5

자료: MicroBanking Bulletin, Issue 18 (2009 Spring).

또한 이들 기관의 영업규모와 영업목적, 재정적 자립정도 등을 보면, 아래 표에서 보는 바와 같이 차입자수가 1만명 미만의 소규모의 기관과 3만명 이상의 대규모 기관, 그리고 중간의 규모를 갖는 기관이 대체로 큰 차이 없이 분포되어 있다. 그러나 영업목적은 보

면, 영리를 표방하는 기관보다는 비영리를 표방하는 기관이 훨씬 더 많다. 그리고 재정자립 상태를 보면 재정자립을 이룬 기관이 두 배 이상 더 많다. 물론, 재정적 자립 여부는 여기서 조사된 기관들이 대부분 5년 이상의 영업 기간을 가지고 있고 또 재무보고를 주기적으로 할 정도의 재정적으로 건전한 기관만을 대상으로 했기 때문에 전체적인 소액금융기관의 상태를 대표한다고 보기는 어렵다.

<표 12> 소액금융기관의 규모, 영업목표, 재정자립 여부

	대출자수*			영업목적		재정적 자립**	
	소규모	중규모	대규모	영리	비영리	자립	비자립
기관수(개)	164	138	185	180	307	343	144
비중(%)	33.7	28.3	38.0	37.0	63.0	70.4	29.6

* 대출자수 규모 : 소규모 - 대출자수 < 10,000명

중규모 - 10,000 ≤ 대출자수 ≤ 30,000명

대규모 - 대출자수 > 30,000명

** 재정적 자립 : 영업이익 > 총경비

자료 : MicroBanking Bulletin, Issue 18 (2009 Spring).

2) 우리나라의 소액금융제도의 발전

<민간의 소액금융 사업>

우리나라의 민간 소액금융 사업은 2000년에 ‘신나는 조합’이 설립되어 그래민은행으로 받은 대출금 50,000달러를 빈곤·취약 계층에게 소액의 창업자금으로 대출하기 시작한 것이 처음이다. 그 이후 2002년에 ‘사회연대은행’이 설립되어 저소득 여성가장 창업지원 대출을 시작했고, 2003년에는 ‘창원 사회복지은행’이 모자 및 부자 가정에 대해 소규모 생계형 창업자금을 지원하기 시작했다. 또한 2003년에 ‘열매나눔재단’이 씨앗은행을 출범시켜 빈곤계층의 창업을 지원했으며, ‘아름다운 재단’도 2004년에 아름다운세상기금을 마련해 저소득 모자 가정을 지원하는 사업을 시작했다.¹³⁾

¹³⁾ 2009년에는 민생경제정책연구소, 민생포럼 등이 새롭게 소액금융 사업을 시작했으나, 아직은 지원실적이 매우 저조하거나 시작준비 단계에 있다. 이들 두 기관은 2009년 7월말 현재 총 1.5억원의 대출을 시행했다.

<표 13> 민간의 소액금융 기관 (2008년 12월 현재)

		신나는 조합	사회연대 은행	사회복지 은행	열매나눔 재단	아름다운 재단	신나는은행	해피월드 복지재단	하나희망 재단
사업개시 년도		2000	2002	2003	2003	2004	2005	2007	2008
지원대상		빈곤·사 회취약계 층	자활의지와 능력있는 빈곤층	저소득 모·부자가 정	소외계층	한부모여성 가구	수급자 및 차상위계층	금융소외 계층	수급자, 차상위계층
지원사업		창업	창업	생계형창업	창업, 생계	창업, 점포임차	창업 및 주거비	창업	창업
재원		기부, 정부	기부, 정부	기부	기부, 정부	기부	기부	기부, 정부	기부
1인당지원금 백만원		1,660*	2,000*	500 이내	5,000 이내	2,000 이내	-	-	2,000 이내
지원	건수	157	726	25	22	38	23명	-	52
실적* *	금액 천원	3,068,358	15,848,000	79,230	781,000	-	20,000	-	1,018,000

* 평균대출금임.

** 2008년 12월 31일까지의 누계임.

자료 : 각 단체의 홈페이지.

그러나 위의 표에서 보는 것처럼, 우리나라의 소액금융기관들은 신나는 조합과 사회연대은행을 제외하고는 아직 역사도 짧고 사업실적도 매우 부진한 상태이다. 따라서 우리나라의 민간 소액금융제도는 신나는 조합과 사회연대은행이 대표한다고 해도 지나치지 않을 것이다.

신나는 조합은 2000년 7월 그래민은행이 출자한 5만달러를 기초로 그해 9월부터 소액대출을 시작했는데, 2008년 말까지 총 157 공동체에 대해 30.7억원을 대출해주었다. 현재 보건복지부의 자활공동체 지원사업(희망키움뱅크사업)과 소액서민금융재단(현 미소금융재단)의 소액금융사업을 대행하기도 하고, 자체적인 기부금 모금을 통한 소액대출 사업을 하기도 하고 있다. 2008년의 경우 아래 표에서 보는 바와 같이, 한 해 동안 총 23.7억원을 대출했는데, 이 중 14.7억은 보건복지부의 희망키움뱅크 사업으로, 3억은 소액서민금융재단의 창업지원자금 사업으로 대출되었으며, 국민은행 기부금 1억, 삼성기부금 3.6억, 한국은행 기부금 0.5억, 기타기부금 0.8억 등이 대출되었다. 대출금 중 보건복지부 등 정부지원금은 74.7%에 달했으며, 민간기부금은 25.3%를 차지하고 있다.

<표 14> 신나는 조합의 2008년 지원기관별 대출실적 (단위 : 억원, %)

	보건복지 부	소액서민 금융재단	국민은행	삼성	한국은행	기타	계
대출금액	14.7	3.0	1.0	3.6	0.5	0.8	23.7
비중	62.0	12.6	4.2	15.2	2.1	3.4	100.0

자료 : 신나는 조합, “2008년 연차보고서”, 신나는 조합 홈페이지.

이들 대출금의 대출요건과 이자율, 상환방식 등은 대부분 지원기관의 요구에 따르고 있다. 보건복지부의 희망키움뱅크 사업의 경우, 자활공동체와 저소득 개인을 대상으로 개인은 2천만원 이내, 공동체는 1억원 이내에서 대출된다. 이자율은 연 2%이며, 대출기간은 6년으로 6개월 거치 54개월 원리금 분할 상환 방식으로 운영된다. 소액서민금융재단의 소액금융사업은 저소득 개인과 공동체를 대상으로 창업·운영자금은 1천만원 이내에서 전세점포 임대자금은 5천만원 이내에서 4년간 대출되는데, 이자율은 연 4%이다. 상환은 6개월 거치 42개월 원리금 균등분할상환 방식으로 이루어진다. 그 외의 대출자금은 최대 5천만원 이내에서 연리 2~4%로 대출되며 상환방식은 대체로 비슷하다. 특히 창업자금 대출의 경우, 대출자에게 창업에 필요한 재무, 마케팅, 인간관계 등 약 40시간 정도의 교육을 받게 하고 있으며, 사후에도 두레일꾼들이 사업에 필요한 조언을 해주고 있다. 신나는 조합의 창업지원 성과를 보면, 창업이 성공한 비율은 93%에 이르고 있다.¹⁴⁾

<표 15> 사회연대은행의 2008년 지원기관별 대출실적 (단위 : 억원, %)

	보건 복지부	소액서 민금융 재단	노동부	산은 기금	삼성 생명	생보 협회	강남 구청	기타*	계
대출금액	7.4	10.4	10.1	3.7	4.0	2.6	3.4	4.6	46.3
비중	16.0	22.5	21.8	8.0	8.6	5.6	7.3	9.9	100.0

* 기타는 삼성여성가장 1,500만원, 금감원기금 2,000만원, LG전자 1억 5,000만원, 신용보증재단 9,500만원, 한국은행기금 5,400만원, UNDP 1억원, 가족경제기금 2,000만원, 지엘팜텍 300만원의 합계임.

자료 : 사회연대은행, “2008 창업지원실적”, 사회연대은행 홈페이지.

¹⁴⁾ 이들에 대한 자료는 신나는 조합 홈페이지(<http://www.joyfulunio.or.kr>)를 이용하여 얻었음.

한편, 사회연대은행은 2002년 설립하였으며, 2003년 삼성여성가장 창업지원 사업 2억 3천만원을 시작으로 2008년말 현재까지 총 728사업에 대해 158.5억원을 지원해 왔다. 2008년 한해 동안의 총 창업지원 금액은 46.3억원이었는데, 이 중 소액서민금융재단의 창업지원 사업과 노동부의 사회적 기업시설운영비 대부사업, 보건복지부의 희망키움뱅크 사업 지원금액이 27.9억원으로 전체의 60.2%를 차지했다. 나머지 39.8%는 삼성생명, 산은기금 등 민간기구에서 기부한 자금을 기반으로 대출사업을 시행했다.

보건복지부의 희망키움뱅크 사업이나, 소액서민금융재단의 소액금융 사업은 앞의 신나는 조합에서 본 것처럼, 지원대상, 지원자격, 이자율, 상환방식 등이 이미 정해져서 지원된다. 노동부의 사회적 기업 시설운영 대부사업은 신청기관당 최대 4억원을 대출해주며, 2억원까지는 연 2%의 이자율, 초과금액에 대해서는 연 5%의 이자율 부과하고 있다. 상환기간은 1년 거치 4년 분할상환으로 대출금의 70%는 매분기별 균등분할 상환하며, 나머지 30%는 만기시에 일시 상환하도록 되어 있다. 이외에 사회연대은행은 자체사업으로 일반적인 창업 또는 운영자금의 용도로 창업지원자금을 저소득 취약계층에게 지원하고 있는데, 이 자금의 1인당 대출한도는 2,000만원이며 이자율은 연 6%이다. 상환은 원리금 균등상환방식을 채택하고 있는데, 창업자금의 경우 6개월 거치 42개월 분할 상환이며, 운영자금의 경우 3개월 거치 45개월 분할상환의 방식으로 이루지고 있다. 사회연대은행 역시 창업자금 차입자에 대해 대출이전에 창업세무 지식 등에 대한 교육훈련을 실시하고 있으며, 대출 후에도 제품기술 지도 등의 사후관리를 하고 있다.¹⁵⁾

<정부의 소액금융 사업>

정부는 이미 이전부터 보건복지부의 저소득층 생업자금 융자나 중소기업청의 소상공인 정책자금 지원, 지역신용보증재단을 통한 중소기업 및 무점포 상인에 대한 신용보증을 제공해왔다. 그러나 생업자금 융자나 소상공인 정책자금은 대부분 일반은행에서, 담보나 신용보증(신용보증기관을 통한)을 제공한 후 자금을 지원받을 수 있다. 따라서 무담보·무보증 대출을 기본으로 하는 전형적인 형태의 소액금융이라고 하기는 어렵다.¹⁶⁾

정부가 무담보·무보증의 진정한 소액금융 사업을 시작한 것은 2005년 보건복지부의 희망키움뱅크 사업이 처음이고 2008년 소액서민금융재단의 소액금융 사업이 두 번째이다. 2009년에는 서울시가 희망드림뱅크사업을 시작하기도 했다. 희망키움뱅크 사업은

15) 이들 자료는 사회연대은행 홈페이지 (<http://www.bss.or.kr>)에서 얻었음.

16) 소액금융제도의 금융기법에 의한 소액신용은 아니지만, 정부가 시행하고 있는 소액대출은 여러 부처에서 다양하게 시행되어 왔다. 앞의 <표 7>과 <표 8>은 바로 이러한 여러 형태의 소액대출을 보여주고 있다.

2005년부터 매년 20억씩 예산을 편성해 2008년까지 모두 179개 공동체 797명에게 75억 7,400만원을 지원하였다. 희망키움뱅크는 국민기초생활보장법에 근거해 자활공동체 및 저소득 개인에게 연 2%의 이자로 6개월 거치 54개월 분할 상환의 방식으로 대출한다. 융자한도는 개인의 경우 최대 2천만원까지이며 자활공동체의 경우는 최대 1억원 이내이다. 이 사업은 민간사업수행기관을 선정해 이 기관에서 대행하고 있는데, 2008년까지는 사회연대은행, 신나는조합, 경기인천자활광역센터에서 이 사업을 수행했다.

<표 16> 희망키움뱅크 소액대출 지원실적 (단위: 백만원)

	예산액	집행액	지원공동체
2005	2,000	1,574	47(189명)
2006	2,000	2,000	46(199명)
2007	2,000	2,000	47(198명)
2008	2,000	2,000	39(211명)
2009 상반기	33,000	20,700	19(233명)
계	41,000	28,274	198(1,147명)

자료 : 보건복지가족부, “마이크로크레딧 추진성과 및 향후계획”, 2009. 6. 24.

한편, 소액서민금융재단은 2008년 3월 휴면예금 출연금을 기초로 설립되어 2008년에 271억원을 지원하였다. 지원내용을 보면, 창업지원에 31억원, 사회적 기업 지원에 20억원, 신용회복 지원에 180억원, 전통시장 영세상인지원에 10억원, 소액보험사업에 30억원 등 모두 271억원을 지원하였다. 소액서민금융재단의 각 사업은 민간사업자를 선정해서 대행하도록 하였는데, 창업지원의 경우 신나는 조합과 사회연대은행이 대출을 대행하였다. 소액서민금융재단의 창업지원 방식을 보면, 취약계층의 개인과 공동체를 대상으로 전세점포 임대자금과 창업·운영자금을 지원한다. 대출한도는 전세점포 임대자금의 경우 최고 5천만원까지이며, 창업·운영자금은 최고 1,000만원까지이다. 대출이자율은 년 4%이며 6개월 거치 42개월 원리금 균등분할 상환방식으로 대출된다.

<표 17> 소액서민금융재단의 2008년 소액대출 지원 (단위 : 억원)

	창업지원	사회적기업	신용회복	영세상인	소액보험	계
2008	31	20	180	10	30	271

자료 : 소액서민금융재단, “2009년도 저소득층을 위한 복지사업 개시”, 2009. 4. 2.

<표 18> 미소금융 사업의 대상과 내용

	지원내용	지원조건	기타
영세사업자 운영자금	영세사업자의 운영자금	- 1천만원 이내 - 5년 분할 상환 - 시장금리보다 2~3% 낮게	소상공인진흥원 에 지원
전통시장 상인	영세상인 운영자금	- 5백만원 - 3년 분할 상환 - 시장금리보다 2~3% 낮게	전통시장상인회 에 지원
프랜차이즈	프랜차이즈 가맹점 창업자 권리금	- 1천만원 이내 - 5년분할상환(1년거치) - 시장금리보다 2~3% 낮게	
창업자금	영세사업자 임차보증금	- 1천만원 이내 (최고 5천만원) - 5년 분할 상환 (1년거치) - 시장금리보다 2~3% 낮게	
공동대출	자활공동체 등 자활단체 창업 및 운영자금	- 1억원 이내 - 5년 분할 상환 - 시장금리보다 2~3% 낮게	
사회적 기업	사회적기업육성법 상의인증 기업 운영자금	- 1억원 이내 - 5년 분할 상환 - 시장금리보다 2~3% 낮게	

자료 : 금융위원회, “서민의 자활지원을 위한 미소금융 사업 대폭 확대”, 2009. 9. 17.

2009년에 들어와서 정부의 소액금융 지원 사업은 대폭 확대되었다. 보건복지부는 희망키움뱅크의 지원예산액을 2008년의 20억원에서 130억원으로 대폭 확대했고, 소액서민금융재단도 2008년의 270억원에서 440억원으로 크게 확대했다. 또한 서울시가 2009년 5월 14일부터 창업 및 경영개선자금을 최대 2,000만원까지 연리 2%로 5년간 지원하는 ‘서울희망드림뱅크’ 사업을 새로 시작해 60억원의 대출예산을 세웠다. 물론, 이들 사업은 모두 민간 소액금융기관을 통해 사업이 시행된다. 보건복지부는 희망키움뱅크 사업을 위해 1, 2차로 19개 기관을 선정했으며¹⁷⁾, 소액서민금융재단은 사업수행기관으로 16개 기관을 선정했다.¹⁸⁾ 서울시는 3개 민간기관을 선정해 사업을 시행하고 있다.¹⁹⁾

17) 보건복지부의 희망키움뱅크 민간 사업자는 2009년 6월 현재, 신나는조합, 열매나눔재단, 천주교사회교정사목위원회, 민생경제정책연구소, 나눔과 기쁨, 장애인복지관협회, 소상공인진흥원, 경기광역자활센터, 인천광역자활센터, 전북광역자활센터, 전북실업자종합지원센터, 지역자활센터협회전남지부, 대구광역자활센터, 자활센터협회경북지부, 부산광역자활센터, 사회복지은행, 강원도광역자활센터, 자활센터협회충북지부, 자활센터협회제주지부 등 19개이다 (보건복지가족부, “마이크로크레딧 추진성과와 향후계획”, 2009. 6. 24).

18) 소액서민금융재단이 선정한 민간사업자는 창업자금 및 사회적 기업지원 사업자로 신나는 조합, 사회연대은행, 아름다운세상기금, 함께일하는 재단, 열매나눔재단, 사회복지은행, 신나는은행, 해피월드복지재단, 하나희망재단, 소상공인진흥원, 한국법무보호복지공단, 민생경제정책연구소, 민생

한편, 금융위원회와 소액서민금융재단은 2009년 9월 17일 기존의 소액금융재단을 미소금융중앙재단으로 확대 개편하기로 하였다. 새로운 미소금융중앙재단은 향후 10년간 2조 원의 자금을 조성해 소액금융의 정책방향, 사업가이드라인, 컨설팅, 교육, 정보의 통합관리의 기능을 담당하고, 또한 자체 네트워크를 구성해 소액금융 사업을 직접적으로 수행하기로 하였다. 미소금융재단의 운영은 자체 네트워크인 지역별 미소금융 지점을 설치하여 직접 사업을 수행하거나 또는 미소금융에 기부한 재계, 금융권에게 개별재단을 설립하도록 하여 이들에게 자금을 배분해 운영하도록 계획하고 있다. 미소금융중앙재단의 사업은 영세사업자 운영자금, 전통시장상인, 프랜차이즈, 창업자금, 공동대출, 사회적 기업 지원 등이다.

IV. 우리나라 소액금융제도의 문제점과 발전방안

1) 우리나라 소액금융제도의 문제점

그동안 우리나라의 소액금융은 매년 지속적으로 발전해 왔으며, 정부의 관심과 지원도 크게 증대해 왔다. 그러나 아직은 소액금융의 규모나 금융기법, 재정자립성 등의 여러 면에서 매우 낮은 수준에 머물러 있어서 개선되어야 할 많은 문제들을 가지고 있다.

첫째, 우리나라의 소액금융 대출 규모는 매우 작다. 금융위원회의 추정에 의하면, 2008년 한 해동안의 소액대출 규모는 6,800여명에 대해 470억원을 지원했는데, 이 지원금액은 명목 GDP의 0.005%에도 미치지 못한다 (금융위원회 보도자료, “서민의 자활지원을 위한 미소금융 사업 대폭 확대”, 2009. 9. 17). 이 소액금융 대출액을 예금은행 등 대출기관별 대출액 중 비중으로 보면, 전체 대출액의 0.04%를 차지하고 있다. 이 소액금융의 대출액 비중은 15세이상 생산가능인구 중 사금융이용자수의 비중인 10.2%에 비교해보더라도²⁰⁾, 또 소액금융 대출규모를 사금융시장 규모 35.4조원에 비교해 보더라도 그 규모가 너무 작다. 더욱이 제도금융권의 이용이 어려운 신용등급 7-10등급자의 수자인 816만명 (2008년 기준)이 전체 금융기관 이용자에서 차지하는 비중 22.3%에 비교해보면 소액

포럼 등 13개이며, 생활운영자금 지원 사업자는 전통시장상인회, 신용회복위원회, 한마음금융 등 3개 기관이다 (금융위원회, “서민의 자활지원을 위한 미소금융 확대방안”, 2009. 9. 17).

19) 서울시가 선정한 민간사업자는 신나는조합, 사회연대은행, 열매나눔재단 등 3곳이다 (서울시 보도자료, “서울희망드림뱅크 저소득 창업지원 안내”, 2009. 5. 14).

20) 앞에서 우리는 사금융시장 이용자 수를 406만명으로 추정하였다. 따라서 15세 이상 생산가능인구 3,980만명 중 사금융 이용자 수는 10.2%가 된다.

금융의 규모는 더욱 더 빈약한 크기이다. 이와 같은 소액금융의 미미한 규모를 보면, 현재 우리나라의 소액금융이 갖는 서민의 금융서비스 제공 기능은 사실상 큰 의미를 갖지 못하는 수준이라고 할 수 있을 것이다.

<표 19> 대출 금융기관별 대출액 및 비중 (2008년) (단위 : 10억, %)

	은행	상호저축 은행	상호금융	신용협동 조합	새마을 금고	소액 금융	계
대출액	917,110	54,738	131,509	20,298	34,180	470	1,158,305
비중	79.2	4.7	11.4	1.7	2.9	0.04	100.0

자료 : 한국은행, 『조사통계월보』, 2009. 9. (소액금융은 앞에서 설명한 금융위 추정치임.)

둘째, 우리나라 소액금융기관의 대출과 상환방식은 전통적인, 그리고 고소득국가에서 발전한 소액금융제도의 금융기법과는 다소 차이가 있다. 앞에서 이미 설명했듯이, 소액금융의 전통적인 금융기법은 그룹대출, 연대책임, 분할상환 방식의 금융기법을 채택하고 있으며, 고소득국에서는 지역환경의 차이로 인해 개인대출, 점진적 대출 또는 동태적 유인, 유연분할상환의 방식을 발전시켰다. 그러나 우리나라의 소액금융 운영방식은 고소득국의 방식을 채택하고는 있으나, 점진적 대출이나 동태적 유인제도는 활용하고 있지 않으며, 분할상환도 월별로 고정되어 있다. 이것은 소액금융을 담당하고 있는 대부분의 민간기관이 정부사업을 대행하고 있어서 자신의 독자적인 금융기법을 개발할 수 없기 때문이다. 자체적인 기금 조성부분이 가장 큰 편인 신나는조합이나, 사회연대은행도 정부기금 대출대행이 앞에서 본 것처럼 각각 전체의 74.7%, 60.2%에 달한다. 따라서 이들도 지원기관이 제시하는 조건에 따라 대출방식을 이행하는 것이 일반적이다. 물론, 이들 기관이 사전교육이나 사후 관리와 같은 소액금융제도의 독자적인 운영방식을 수행하고는 있으나, 사후관리 전문가의 절대적 부족으로 인해 사후관리가 충분히 이루어지지 못하고 있는 실정이다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 신나는조합의 경우 창업업체의 생존율이 93%에 이르고, 사회연대은행의 경우도 88.2%에 이르러 매우 높은 성과를 보이고는 있다. 그러나 소액금융기관들이 고소득국가에서 성공한 점진적 대출과 유연상환 방식처럼 보다 더 독자적이고 성공적인 금융기법을 발굴해나가는 것이 필요할 것이다.

²¹⁾ 정영순(2008)은 사회연대은행의 창업지원서비스 현황 및 만족도를 조사한 결과 사후관리의 경우, “사후관리자가 절대적으로 부족해 담당업체를 과도하게 배정할 수밖에 없고, 업종별 전문성을 고려한 배정 또한 이루어질 수 없기 때문에 사후관리를 충분히 하는데 어려움이 있다”고 보고하고 있다.

셋째, 우리나라의 소액금융기관들은 매우 소규모이며 따라서 규모를 확대하기 위해 부득이하게 정부지원금에 의존할 수 밖에 없는 실정이다. 앞에서 본 바와 같이 신나는 조합과 사회연대은행도 정부지원금의 비중이 매우 높다. 금융위원회의 조사와 추정에 따르면 2000년부터 2009년 7월까지 소액금융 사업의 조성액은 총 1,483억이며, 이 중 보건복지부 등의 정부·지자체 지원액은 971억원으로 65.5%를 차지하고 있다. 실제 지원금액 역시 민간기부금의 재원으로부터 지원된 것은 전체 772억원 중 343억원인 44.4%에 불과하다. 사실 민간기부금은 지난 2000년부터 조성된 것이고 정부지원금 중 소액서민금융재단과 서울시희망드림뱅크는 각각 2008년과 2009년에 조성되기 시작한 것을 고려하면 2008년과 2009년의 소액금융사업은 대부분 정부지원금으로 이루어지고 있다고 해도 지나치지 않을 것이다.

<표 20> 소액금융 사업의 재원별 조성 및 지원 실적 (2000년~2009년 7월, 단위:억원)

재원출처	조성금액	지원실적
민간기부금	512	343
보건복지부 (희망키움뱅크)	410	80
소액서민금융재단	501	337
서울시 (희망드림뱅크)	60	12
계	1,483	772

자료 : 금융위원회, “서민의 자활지원을 위한 미소금융 사업 대폭 확대”, 2009. 9. 17.

정부지원금이 많다고 해서 나쁘다고 할 수는 없으나, 소액금융 사업의 정부지원금에 대한 지나친 의존은 결국 소액금융기관의 자립과 발전이 정부의 지원에 따라 좌우될 수 밖에 없게 만든다. 소액금융 활동이 보다 더 확대되고, 독자적인 금융기법을 개발해 상환율을 높이고 재정적 자립을 달성하기 위해서는 정부지원금 외에 개인기부금 또는 또 다른 안정적인 자금의 조달이 이루어지도록 제도적 개선이 이루어지지 않으면 안된다.

넷째, 우리나라 소액금융기관들의 경우, 재정상태가 아직은 운영자립마저도 달성하지 못하는 상태이다. 신나는 조합과 사회연대은행 모두 2008년 수지계산서를 보면, 아직은 이자수입이 사무관리비 마저도 충당할 수 없는 상태이다. 신나는 조합의 경우를 보면, 2008년 4월부터 2008년 말까지 소액대출로부터의 이자수입은 1.60억원이다. 이에 반해 인건비와 사무비를 합친 사무관리비는 1.99억원이며, 여기에 사업선정과 사업관리비를 합친 사업비용은 3.16억원에 달한다. 아직은 이자수입으로 사무관리비마저도 80.7% 밖에는

충당하지 못하는 실정이다. 영업비용 전체를 고려하면 이자수입은 비용의 31.2%를 충당하는데 불과할 뿐이다.

<표 21> 신나는조합의 영업수입과 영업비용 (2008. 4~ 2008. 12) (단위 :천원,%)

	영업수입 (이자수입)	사무관리비(A)	사업비용(B)	영업비용 (A+B)
금액 (천원)	160,989	199,497	316,837	516,334
이자수입의 충당 비율	100.0	80.7	50.8	31.2

자료 : 신나는조합, “2008 수지결산서”, 신나는 조합 홈페이지.

사회연대은행의 경우도 사정은 다르지 않다. 2008년 한해 동안의 수지를 보면, 영업수입은 1.67억원이며, 영업비용은 4.01억원에 달했다. 따라서 영업수입의 영업비용 충당 비율은 단지 41.7%에 지나지 않는다 (사회연대은행, 2008 연차보고서).²²⁾

2) 서민금융서비스 확대를 위한 소액금융제도의 발전 방안

소액금융제도가 제도 금융기관으로부터 금융서비스에 있어서 차별과 소외를 겪고 있는 서민들에게 금융서비스 제공을 보다 효율적이고 효과적으로 확대하기 위해서는 앞에서 살펴 본 여러 문제점들을 개선하는 한편, 보다 적극적인 소액금융기관의 발전방안을 모색해야 할 것이다. 여기서 몇 가지 소액금융의 발전방안을 살펴보자.

첫째, 소액금융 서비스를 확대하기 위해서는 소액금융의 규모를 획기적으로 늘려야 한다. 그러나 이러한 소액금융의 규모를 확대하는 것은 현재와 같은 소액금융기관의 법적 지위로서는 민간의 기부금이나 정부지원금의 증가 없이는 불가능하다. 소액금융기관이 자립적인 기구로 발전하면서 소액금융 활동을 증대시킬 수 있도록 하기 위해서는, 이들 금융기관에 예금 등의 수신기능을 부여해 민간기부금과 정부지원금 외에 독자적인 자금을 조달할 수 있도록 해야 한다.

현재, 정부는 소액서민금융재단을 미소금융중앙재단으로 개편해 소액금융의 규모를 획기적으로 확대하려고 계획하고 있다. 2009년 이후 10년간 재계와 금융권으로부터 2조원의 기금을 조성하여 소액금융사업을 수행할 계획이다. 보건복지부도 특별히 소액금융 지

²²⁾ 사회연대은행의 경우 수지표가 사무관리비와 사업비용으로 구분되어 있지 않고, 또 사업비 지출이 일잔사업과 지정기탁사업으로 구분해 놓았다. 각 사업의 비용도 일반관리비, 자산취득비, 선납세금 등으로 구분되어 있어서 영업자립과 재정자립을 구분해 분석하기 어렵게 되어 있다.

원을 확대할 계획은 없다 할지라도 지방자치단체의 자활기금을 소액금융사업으로 활용하려는 방안을 마련하고 있다. 그러나 미소금융중앙재단의 경우 기금조성 등 사업성공 여부가 아직은 시작단계라 평가하기 어렵고 아래에서 검토하는 바와 같이 효율성을 기대하기도 쉽지 않을 것이다.

따라서 소액금융이 자금규모를 증대시켜 서민에 대한 금융서비스를 확대하기 위해서는 현재 소액금융을 전담하고 있는 민간 기구에게 기부금 뿐만 아니라, 예금 등의 수신을 할 수 있도록 하는 제도적 개선이 필요하다. 실제로 방글라데쉬의 그래민뱅크나, 볼리비아의뱅크솔(BancoSol), 인도네시아의 BRI, ACCION International 등 성공적인 소액금융기관들은 서민들의 저축형성을 돕는 한편 대출자금을 확보하기 위해 예금, 저축 등의 수신업무를 함께 수행하고 있다.

둘째, 우리나라의 소액금융 사업은 소액금융기관들의 독자적인 금융기법보다는 정부지원금의 일률적인 대출조건과 상환방법에 따라 사업을 대행하고 있다. 그러나 외국의 소액금융 발전 사례들을 보면, 사업성공률과 상환률을 높이기 위해 각 지역 특성에 맞는 독자적인 금융기법을 개발하여 발전시켜 오고 있다. 우리나라도 각 개별 소액금융기관들이 대출방법, 상환방법, 부실률을 줄이기 위한 방법 등을 지속적으로 발전시켜 나가야 한다. 우리나라의 경우도 시골지역이 아니면 그룹을 결성하고 그룹대출을 통해 연대책임을 지게 하는 방식은 사실상 효과적이지 못할 것이다. 그렇다면 선진국의 소액대출 방식처럼 개인대출 방식을 채택할 수밖에 없는데, 이때 어떻게 신뢰할만한 차입자를 선별하느냐 하는 것이 매우 중요한 과제이다. 현재는 대부분의 지원사업에서 사업계획서 등의 서류심사와 현장실사, 면접심사를 거쳐 대출대상자를 선정한 다음 교육을 실시하고 있다. 심사과정에서 매우 엄격한 심사를 한다고 하더라도 차입자에 대한 충분한 정보를 다 얻기는 어려울 것이다. 미국의 여러 소액금융기구들은 이러한 점을 보완하기 위해 교육과 훈련과정을 마친 후 대출을 결정하거나, 대출 후에도 훈련에 참석하도록 요구하고 있다.

또한 대출 후의 도덕적 해이를 억제하기 위한 기법의 개발도 매우 중요한 과제이다. 우리나라에서는 이 문제에 대한 특별한 기법이 운용되고 있지 않은데, 외국의 경우 점진적 대출이라든가, 동태적 유인의 대출 기법을 사용하고 있다. 즉, 대출을 일시에 전액 제공하는 것이 아니라, 단계적으로 상환실적을 보아가면서 점진적으로 대출을 하거나, 아니면 상환실적에 따라 점차적으로 더 많은 금액의 대출을 제공하는 것이다. 이렇게 함으로써 차입자로 하여금 도덕적 해이를 불러일으키지 않고 상환에 충실하도록 만들 수 있는 것이다. 우리도 이러한 점진적 또는 동태적 유인의 대출 기법을 도입하고 발전시켜야 할 것이다.

셋째, 소액금융 사업은 일반 금융기법으로는 성공하기 어렵다. 소액금융의 대상자는 소

득도 낮고, 담보로 제공할 자산도 없거나 또는 아주 적은 서민들이라서 위험이 매우 크다. 따라서 앞에서 본 것처럼 그룹대출 또는 개인대출, 연대책임 또는 동태적 유인, 분할상환과 같은 금융기법을 요구하는 것이다. 여기에서 더 나아가 각 지역별로, 또 각 개인별로 경제적·사회적 특성을 파악해 그에 맞게 지원하고 자문하여 성공률을 높이고 있다. 이것은 소액금융 사업이 단순하고 획일적인 기법이나 행정사무적인 대출방식으로는 성공하기 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 다른 국가들에서도 국가나 공공기구가 이 사업을 일률적으로 수행하는 경우는 거의 없다. 앞의 <표 10>에서 본 것처럼 전세계 소액금융 기구들이 대부분 비정부조직이면서 비은행기관의 형태를 띠고 있는 것은 바로 이러한 이유 때문이다.

우리 정부는 지난 9월 17일 소액서민금융재단을 미소금융중앙재단으로 개편하고, 앞에서 본 바와 같이 향후 10년간 2조원의 자금을 조성해 대대적인 소액금융 사업을 펼칠 계획을 마련하였다. 이 재단은 중앙재단에서는 사업가이드라인 설정, 컨설팅, 교육, 정보의 통합관리를 하고, 소액금융사업은 전국 네트워크인 지역별 미소금융 지점을 설치하여 수행하게 된다. 또한 재계와 금융계에서 기부한 자금에 대해서는 재계와 금융계에 미소금융기구를 설치하고 그곳에서 사업을 시행하도록 할 예정이다. 또한 각 지점에서는 청년자원봉사자나 금융회사 퇴직자를 운영인력으로 활용한다고 한다 (금융위원회, “서민의 자활지원을 위한 미소금융 사업 대폭 확대”, 2009. 9. 17).

이러한 정부의 소액금융을 발전시키려는 시도는 매우 긍정적이긴 하나 다른 나라의 여러 운영사례를 참고할 때, 이 사업의 효율성과 지속적인 발전에 대해서는 우려가 제기되지 않을 수 없다. 그 이유는 미소금융중앙재단의 사업계획에 나타난 바와 같이, 이 사업이 획일적이고 일률적인 행정적 운영방식으로 운영되기 쉬울 것 같고, 미소금융 지점의 운영을 금융회사 퇴직자들이 좌우하게 될 것 같기 때문이다. 앞에서 본 것처럼, 소액금융 사업은 지역별, 개인별로 서로 다른 경제적·사회적 특성을 고려해 매우 유연하고 밀착적인 운영방식을 채택해야만 한다. 그런데 만일 미소금융재단이 중앙에서 마련된 가이드라인에 기초해 획일적으로 또 행정적 방식으로 대출기준과 방법을 설정하고, 교육, 컨설팅 등의 사업을 운영한다면, 적절한 차입자를 선정하는 것 뿐만 아니라 대출 후의 도덕적 해이를 막는 데도 큰 효과를 얻기는 쉽지 않을 것이다. 또한 운영이 대부분 금융회사 퇴직자들에 의해 이루어지게 되면, 이들은 그들이 알고 있는 기존 금융기법에 의존하게 되어 소액금융의 성공률을 높이기 어렵게 만들 것이다. 이러한 것들이 더 충분히 고려되어 미소금융 사업이 새롭게 계획되어야만 이 사업의 서민금융서비스 기능 확대가 성공적으로 이루어질 수 있을 것이다. 미소금융이 보다 성공적으로 소액금융 사업을 지원하기 위해서는, 미소금융재단은 직접 소액금융 사업을 담당하기 보다는 민간 소액금융기관에

대해 자금만을 지원하고, 대출과 상환 등의 영업방식에 대해서는 민간 기관에 전적으로 맡겨야 할 것이다. 물론, 이들 민간 기관이 약속대로 또는 건전하게 사업을 운영하고 있는지에 대한 감독권은 미소금융재단이 가져야 한다. 그렇게 되면 소액금융 사업은 훨씬 더 효율적으로 운영되고 발전될 수 있을 것이다.

넷째, 소액금융기관들이 운영상의 또는 재정상의 자립을 달성하는 것이 중요하다. 앞서 본 바와 같이 우리나라의 대표적 소액금융 기관인 신나는조합과 사회연대은행이 아직 운영자립마저도 달성하고 있지 못한 것이 현재의 실정이다. 그 원인은 이들 기관이 정부 지원금에 사업의 대부분을 의존하고 있으며, 정부 지원금 사업은 대부분 시중금리보다 낮은 이자율을 적용하고 있기 때문이다. 민간 소액금융기관들이 운영 및 재정자립을 달성하기 위해서는 독자적인 자금조달 (기부금의 확대 또는 수신기능의 법제화)을 증대시키고, 적절한 이자율을 부과해 영업수입을 늘리는 것이 필요하다. 또한 정부 지원금 사업도 정부가 일률적으로 이자율을 지정해서 지원하는 대신 각 소액금융기관별로 제시하는 이자율을 검토하여 지원여부 및 지원액을 결정하는 방식으로 전환해야 할 것이다.

다섯째, 소액금융기관들이 운영 및 재정의 자립을 달성하기 위해서 서민층이 부담하기 어려운 이자율을 부과하는 적절하지 못하다. 그렇게 되면 소액금융 사업의 본래 목표인 서민금융서비스 확대가 위협받게 될 것이기 때문이다. 따라서 소액금융기관들은 기본적으로 비영리를 목표로 금융서비스 확대를 기관운영의 목적으로 삼아야 한다. 즉, 소액금융기관들은 영업수입으로 운영비용만을 충당할 수 있을 정도로 이자율을 설정해야 하며, 재정자립을 위한 자금조달비용이라든가 다른 기타 비용은 정부나 지방자치 단체의 지원과 보조가 필요할 것이다. 소액금융기관들의 재정적 자립과 금융서비스 확대는 아직도 소액금융 사업에서의 논란 대상이지만, 우리나라의 경우 아직은 재정적 자립보다는 금융서비스 확대에 더 큰 목표를 두어야 할 것이다.²³⁾

V. 맺음말

우리나라 서민계층의 금융서비스 접근과 이용은 외환위기 이후 크게 악화되었다. 이에 따라 정부는 다각적인 서민금융활성화 노력을 전개해 왔으나, 실질적인 개선은 거의 이루어지지 못했고 오히려 서민금융 상황은 더욱 더 악화되어 가고 있다. 이것은 기존 금융제도의 발전이 신용실적이 낮고 담보능력이 부족한 서민들의 금융서비스 접근을 더욱

23) 소액금융기관들의 재정자립과 금융서비스 확대에 대한 논란에 대해서는 Cull et. al. (2007)와 Lensink et al.(2008), 조복현(2008)을 참조하라.

더 불리하게 만들기 때문이다.

서민금융 서비스 개선과 관련해 기존 금융제도의 발전과는 다른 차원에서 세계 여러 나라에서 발전해온 소액금융제도의 역할과 의미는 매우 크다. 우리나라에서도 지난 2000년부터 민간의 소액금융제도가 발전해 왔다. 그러나 아직은 소액금융 서비스의 금액과 이용자 등 규모면에서 매우 미미할 뿐만 아니라, 금융기법도 크게 발달되어 있지 못하다. 최근 정부가 정부주도로 소액금융 사업을 확대할 계획을 발표하기도 했으나, 다른 여러 나라의 소액금융 운영 경험에 비추어 평가할 때, 정부주도의 일률적이고 행정적인 소액금융 사업의 운영이 얼마나 긍정적인 효과를 거둘지 의문과 우려가 제기될 수도 있다.

우리나라에서 소액금융제도가 보다 효율적이고 효과적으로 발전하기 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 사항이 충분히 고려되어야 할 것이다. 첫째, 기존 소액금융기관들이 안정적으로 대출자금을 조달하기 위해 민간기부금의 활성화는 물론 저축 등의 수신업무를 수행할 수 있도록 법적·제도적 개선이 필요하다. 둘째, 소액금융기관들이 정부의 대출방식 제시에 따라 소액대출을 수행하는 역할에 머무르지 말고, 적극적으로 우수한 차입자를 선별하고 도덕적 해이를 억제할 수 있는 독자적인 금융기법을 개발해야 한다. 현재의 사전교육과 사후관리가 소액금융 기법의 하나이기는 하나 점진적 대출, 유연상환과 같은 보다 적극적인 금융기법의 활용이 필요하다. 셋째, 소액금융 사업은 정부의 단순하고 일률적인 사업 수행보다는 지역적·개인적 특성을 고려해 민간기구가 대출방식과 상환 및 교육 훈련 방식을 유연하게 하여 수행해야 성공하기 쉽다. 따라서 현재 정부가 추진하고 있는 미소금융중앙재단의 사업계획은 재단은 자금지원과 사후감독에 그치고 구체적인 운영내용은 각각의 민간기구에 위탁하는 것으로 수정되어야 보다 더 성공적이 될 수 있을 것이다. 넷째, 소액금융기관들이 운영상의 자립을 달성할 수 있도록 독자적인 자금조달과 이자율 결정의 유연성 등이 확대되어야 한다. 다섯째, 그렇지만 소액금융기관들이 영리추구를 목적으로 지나치게 높은 이자율을 부과한다면 본래의 서민 금융서비스 확대라는 목표를 상실하게 될 것이므로, 소액금융기관은 서민들의 서비스 확대를 저해하지 않는 적절한 수준의 이자율을 결정해야 한다. 이 경우 부족한 경비는 중앙정부나 지방자치단체가 지원을 해야 할 것이다.

참고문헌

- 국회입법조사처, 2009, 『금융채무불이행자 현황 및 지원정책의 개선방향』, 현안보고서 제31호, 2009. 7. 9.
- 이건호, 2009, “서민금융 활성화와 정책과제”, 여의도연구소 정책토론회, 『서민금융 현황 분석 및 지원정책 개선방안』, 2009. 8. 24.
- 이현주 외 17명, 2008, 『2006년 차상위 계층 실태분석 및 정책제안』, 보건사회연구원 정책보고서 2008-82.
- 정영순, 2008, “사회연대은행의 5년간 마이크로크레딧 사업에 대한 평가”, 사회연대은행, 『마이크로크레딧 5년 성과 발표회』, 2008. 4. 1.
- 조복현, 2000, “금융과 경제적 형평: 저소득층과 지역경제 발전을 위한 소액금융의 역할”, 『지역사회연구』, 제8권, 제1호, pp. 49-78.
- 조복현, 2001, “은행합병의 경제적 성과: 국민은행과 주택은행의 합병”, 『경제논집』, 제40권 제2·3호, pp. 261-284.
- 조복현, 2005, “서민에 대한 금융배제 증대 실태와 대응책”, 전국금융산업노동조합 등 주최, 『서민금융/지방금융 정책토론회』, 2005. 9. 5.
- 조복현, 2008, “소액금융제도의 발전과 과제”, 미발간 원고.
- Berger, A., Demsetz, R., Strahan, P., 1999, “The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future”, *Journal of Banking and Finance*, 23, pp. 135-194.
- Bucks, Brian K., Arthur B. Kennickell, Traci L. Mach and Kevin B. Moore, 2009, “Changes in the U. S. Family Finances from 2004 to 2007: Evidence from the Survey of Consumer Finances”, *Federal Reserve Bulletin*, vol. 95 (February 2009), pp. A1-A55.
- Cull, Robert, Demirguç-Kunt, Asili, and Morduch, Jonathan, 2007. “Financial Performance and Outreach: A Global Analysis of Leading Microbanks,” *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 117, No. 517, pp. 107-133.
- European Commission, 2008, *Financial Service Provision and Prevention of Financial Exclusion*, European Commission.
- Gonzalez, Adrian, 2008, “How Many Borrowers and Microfinance Institutions Exists?”, *Microfinance Information Exchange(MIX)*, Washington D.C.
- Kempson, Elaine, “Policy Level Response to Financial Exclusion in Developed Countries: Lessons for Developing Countries”, *Paper for Access to Finance: Building Inclusive Financial Systems*, World Bank.
- Lensink, Robert, Meesters, Aljar, and Hermes, Niels, 2008, “Outreach and Efficiency of Microfinance Institutions: Is There a Trade-off?”, *University of Groningen Research Institute SOM, Working Paper 08002*.

- Minsky, Hyman, 1993, "Community Development Banks: An Idea in Search of Substance", *Challenge*, Vol. 36, No. 2.
- Schreiner, Mark and Woller, Gary, 2003, "Microenterprise Development Programs in the United States and in the Developing World", *World Development*, Vol. 31, No. 9, pp. 1567-1580.

녹색성장에서 녹색전환으로

-이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 전략에 대한 비판적 검토*

1)

이상헌(한신대학교 교양과정 교수)

1. 들어가는 말

화석연료의 집약적인 이용에 기초한 현대적 산업시스템은 자본주의 혹은 사회주의라는 체제적 차이를 떠나서¹⁾ 공히 지구온난화와 이에 따른 전지구적인 기후변화를 초래하였고, 그 범위와 정도도 심각한 수준에 이르고 있다. 따라서 (특정한 대응 방식의 배후에 있는 동기가 어떠하든지 간에) 기후변화에 대한 적절한 대응이 절실하다는 점에 대해서는 거의 대부분의 국가와 시민사회가 동의하고 있는 것으로 보인다. 그동안 국제사회에서는 OECD등 선진국 중심으로 기후변화협약(UNFCCC), 그리고 교토의정서(Kyoto Protocol)라는 구속력 있는 기후변화대응(주로 시장 메카니즘을 활용한 유연한 온실가스 감축 방안) 노력을 경주해왔으나, 한국은 OECD국가임에도 불구하고 산업구조를 비롯한 경제적 여건 상 개도국의 지위를 유지하며 기후변화에 소극적으로 대응해왔다. 그러다가 지난 2008년 8월 15일 8.15 경축사에서 이명박 대통령은 전지구적인 기후변화에 대한 대응책으로서 ‘저탄소 녹색성장’ 전략을 천명하였다. 그리고 저탄소 사회 신성장동력으로 청정에너지, 녹색기술 및 산업을 부각시켰으며, 에너지 자립을 및 신·재생에너지 보급 비율을 제고하겠다고 하였다. 즉, 기후친화산업을 신성장동력으로 육성(2012년까지 년 10조원 규모)하여 현재의 에너지-경제-기후-생태계 간의 악순환을 선순환으로 바꾸겠다는 장기적 전략을 제시한 것이다. 또한, 경기침체와 실업의 문제도 해결하기 위해 신재생에

* 이 글은 줄고(2008)를 기초로 작성된 것이다. 그러나 원고 발표이후 녹색 뉴딜 정책이 추가적으로 제시되었고, 필자의 입장도 좀 더 근본적인 수준의 문제제기가 필요하다는 쪽으로 바뀌었기 때문에 초기 원고의 내용에 없던 내용들을 새로이 추가하여 작성한 것임을 밝혀둔다.

1) 물론 두 체제가 동일한 메카니즘에 의해 기후변화를 초래하였다는 의미는 아니다. 석탄, 석유라는 화석연료에 의해 가능해진 산업혁명의 성과를 두 체제는 모두 향유하였으며, 이에 따른 대기오염과 자원고갈이라는 문제를 유사하게 경험하였다. 따라서 지구온난화를 야기하는 속도의 차이나 문제해결을 위한 정책 수단에서는 차이는 있다고 하더라도, 결과적으로 기후변화를 초래하였다는 점에서는 책임을 면하기 어려운, 문제가 있는 체제라고 말할 수 있다. 이를 다시 말하자면, 기후변화와 관련하여 자본주의나 사회주의 모두 해결책이 되기 어렵다는 것을 시사한다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 상술하도록 한다.

너지 산업 등 환경산업에 대한 대규모 공공투자를 추진하려는 그린 뉴딜(Green New Deal)도 제안하였다. 기후변화협약 논의과정에서 늘 애매모호한 태도로 국제시민환경단체의 비난을 받아온 한국이 기후변화대응에 적극적으로 동참하겠다는 의지를 본격적으로 표명한 것이라고 할 수 있다.

그러나 ‘그린 뉴딜 정책’을 포함한 ‘저탄소 녹색성장’ 전략은 아직 형성중인 전략이고는 해도 기후변화 대응이 갖는 패러다임적 전환에 대한 불충분한 인식, ‘성장이라는 이슈’에 대한 근원적인 성찰의 부재, ‘저탄소’, ‘녹색’, ‘성장’ 개념들 사이의 충돌, 환경부하가 큰 하드웨어 개발 중심의 정책, 정책수단 실효성의 불충분한 담보, 전략 추진 수단들 간의 상충, 근거법률의 법리적 오류, 거버넌스나 의견수렴을 비롯한 정책 추진 과정상의 문제 등 심각한 문제점들을 안고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 문제점들을 공개적이고 심층적으로 논의하고, 필요한 경우 전면적인 궤도수정도 고려해야만 할 것으로 보인다. 이 글에서는 저탄소 녹색성장, 그린 뉴딜 정책의 내용들을 간략하게 소개하고, 이 전략과 정책들에 내재되어 있는 중대한 문제점들을 드러냄으로써 향후 우리가 저탄소 사회로 가기 위해 고려하고 논의해야 할 내용이 무엇인지를 가늠해보고자 한다. 따라서 이 글의 목적은 폐쇄적인 주장을 일방적으로 제기하는 것이라기보다는, 더 확대된 참여와 숙의(deliberation)를 위해 필요한 의제(agenda)의 제기라고 보는 것이 적절하다고 하겠다.

2. ‘저탄소 녹색성장’과 ‘그린 뉴딜’에 대한 개략적 이해

이명박 정부의 등장은 경제성장에 대한 강력한 열망을 바탕으로 가능했다. 이에 화답하기 위해 이 정부는 이른바 ‘747’공약이라고 하여 매년 7%라는 어마어마한 경제성장률을 달성하겠다고 선포를 하였다. 그러나 전세계적으로 고유가 상황이 지속되고, 금융위기가 심화되면서 이명박 대통령은 ‘기후변화대응종합기본계획’(2008)의 수립과 더불어 ‘저탄소 녹색성장’이라는 새로운 그러나 실제로 새롭다고 보기에 어려운 ‘성장’ 전략을 제시하였다. 기후변화에 대응하는 저탄소 사회를 이룩하기 위해 신성장동력으로서 청정에너지, 녹색기술, 및 산업을 부각시키겠다는 것이다. 그리고 이를 위해서 에너지 자립을 및 신재생에너지 보급 비율을 제고하고, 2020년 3,000조원의 녹색기술시장을 선도하며, 그린홈 100만호 프로젝트를 추진하고, 그린카(green car)를 육성하여 세계 4대 그린카 강국으로 도약하겠다는 것이다. 정부의 발표에 의하면 ‘저탄소 녹색성장’ 전략은 몇 가지 특징이 있다²⁾.

우선 기존의 요소투입 성장모형과 달리 탄소저감정책과 친환경정책을 통해 경제성장과 환경훼손의 탈동조화(decoupling)을 추구한다는 것이다. 즉, 자원이용의 효율성을 최대화 하면서도 환경오염은 최소화하겠다는 것이다. 국가에너지 기본계획의 녹색성장 5대 비전은 아래의 <표 1>처럼 정리될 수 있다.

<표 1> 국가에너지 기본계획의 녹색성장 5대 비전(2008-2030)

5대 비전	지표	2006년	2030년
에너지자립사회구현	자주개발율	3.2%	40%
	신·재생에너지보급률	2.2%	11%
에너지저소비사회로의 전환	에너지원단위	0.347	0.185
탈석유사회로의 전환	석유의존도	43.6	33%
더불어 사는 에너지사회 구현	에너지빈곤층비율	7.8%	0%
신성장동력과 일자리창출	에너지기술수준	선진국대비 60%	세계최고수준

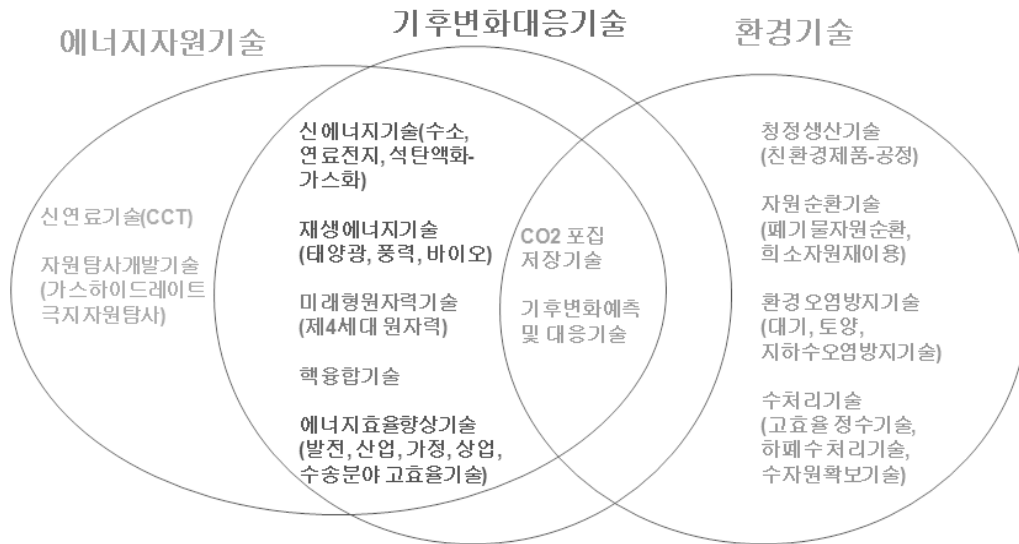
출처: 이창훈, 2008, “녹색성장전략과 녹색성장포럼 운영방안”

그런데, 주목할 것은 신·재생에너지보급률이 2030년에 11%로 획기적으로 늘어난다는 점이다.

2030년에 신·재생에너지 보급률을 11%로 늘리는 데는 약 111조원이 소요될 것으로 정부에서도 예상하고 있다. 그러나 최초의 국가에너지기본계획에서는 같은 년도에 보급률을 9%로 전망하였다. 한편, 설비투자 100조 원 중에서 72조 원을 민간투자자, R&D 투자 11.5조원 중에서 민간투자자가 4.2조원이 될 것이라는 전망을 내놓았지만 구체적인 재원확보 방안에 대해서는 아직 제시되지 않았다.

녹색성장전략은 녹색기술에 대해 대단히 많은 비중을 두고 있고, 특히 기후변화대응 기술과 기후친화산업을 전폭적으로 지원하고자 한다. 특히 원자력발전이 운전 중에 이산화탄소 배출이 없다는 점을 근거로 들어 이를 집중적으로 육성하려고 한다. 또한 원자력 발전의 연장인 핵융합기술도 성장동력으로 삼아서 지원하고자 한다. 물론 이 외에도 자원탐사기술이나 신재생에너지기술, 청정생산기술 등 다른 기술도 전면적으로 지원하겠다고 한다.

2) 녹색성장의 특징에 대해서는 대통령실 국정기획수석비서관, 2008, “저탄소 녹색성장 추진전략”, 이창훈, 2008, “녹색성장전략과 녹색성장포럼 운영방안”(지자체 녹색성장 워크숍 발표자료)를 인용하였다. 원자료에는 10가지 특징을 제시하였으나, 본 연구에서는 일부만 선택적으로 설명하였다.



<그림 1> 녹색성장전략에 의해 지원되는 녹색기술

출처: 이창훈, 2008, “녹색성장전략과 녹색성장포럼 운영방안”

녹색성장의 또 다른 특징은 일자리 창출전략이라는 점이다. 이는 신·재생에너지가 고용효과가 기존의 화석연료기반의 에너지 산업에 비해 높기 때문이다. 예컨대 태양에너지 이용분야는 약 7배-11배 정도가 높아서 독일의 경우 태양광 에너지에서 10만명, 덴마크는 풍력터빈에서 2만명의 고용을 창출했다고 한다. 우리는 녹색성장을 통해 2030년까지 약 95만명의 일자리 창출을 하겠다는 것이며, 우선 2012년까지 그린 사회적 기업 400개를 육성하여 약 2만개의 신규 일자리를 창출하려는 것이다.

국토공간이용 측면에서 녹색성장은 저비용, 친환경 녹색 인프라(Green Infrastructure)구축을 목표로 한다는 특징을 갖고 있다. 즉, 에너지 절약형 대중교통 활성화, 자연과 문화가 조화된 경관도로 조성, 자전거전용도로 확충을 통한 자전거 교통분담률(현재 1.2% 수준) 제고 등이 추진될 전망이다. 태양열, 지열, 풍력 등을 활용하는 그린홈, 그린빌딩도 확대될 것인데, 이를 통해 기존 에너지 소비량의 40-55%를 절감할 수 있을 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 저탄소, 생태기반 녹색성장도시 조성(컴팩트 도시, compact city) 및 국토공간의 저탄소 녹색성장 구조화를 추진하겠다고 한다.

녹색성장전략에서는 소비자의 역할도 강조하고 있다. 에코라벨링, 기업환경정보 공시제도 등 제품 및 기업의 정보 공개를 강화하고, 소비자 주권의 실질적 실현 및 녹색제품에 대한 구매를 유도하겠다고 한다. 그리고 기후변화 대응에 대한 국민적 공감대를 형성하고 생활 속에서도 실천하는 생활문화(자전거타기, 에너지 및 물 절약 등)를 정착시키기

위해 초·중등학교 교과서에 녹색성장 개념을 반영하고 이를 강화하겠다고 한다.

뿐만 아니라 녹색성장을 문화정책으로 자리매김하기 위해 미디어와 교육을 활용하여 녹색 문화(green culture)운동을 확산하는데, 생태문화교육 및 국립자연사박물관 프로그램 운영, 기후변화노래보급 등 놀이와 배움을 접목한 체험교육기회를 확대하겠다고 하였다. 그리고 생태문화도시 모델을 개발하고 신재생에너지 생산지를 관광자원화하겠다고 한다.

앞서 살펴본 원본 녹색성장과 마찬가지로 환경친화적 세계 개편을 통해 환경보전과 자원절약을 유도하고, 일자리를 창출하겠다는 계획도 마련하였다. 즉, 온실가스 배출 등 환경오염에 대한 세금은 강화하되 소득세를 일부 감면하는 것을 통해 조세 중립성을 유지하겠다는 것이다.

그런데, 저탄소 녹색성장의 구체적인 실현 방식이라고 할 수 있는 그린 뉴딜은 애초에 발표된 신재생에너지에 대한 강조와는 다른 모습을 하고 있다. 그린 뉴딜은 2009년에서 2012년까지 총 50조원을 투자하여 95.6만개의 일자리를 만들겠다는 것인데, 토목사업 위주로 구성되어 있다. 4대강 살리기, 녹색교통망 확충, 그린홈, 그린스쿨 사업 등 9개 핵심사업에 39.4조원을 투자하여 70.3만개의 일자리를, 재해예방 및 훼손산림 복원, 재해위험지구 정비, 바이오매스 에너지화 등 27개 연계사업에 10.7조원을 투입하여 25.3만개의 일자리를 창출하겠다는 것이다(도건우 외, 2009). 이처럼 그린 뉴딜사업이 토목사업 위주로 되어 있기 때문에, 주로 단순노무직 위주로 일자리가 창출되는데, 향후 녹색산업의 성장에 따라 이들이 그린칼라³⁾(green collar)로 바뀔 수도 있다고 한다.

주목할 것은 그린 뉴딜이 제안되면서 녹색성장 전략의 구체적 실천방안으로 나왔던 ‘그린에너지 산업성장전략’에 포함되었던 신재생에너지를 포함한 9개 분야에 5년간 3조의 예산을 투자해 2012년 10만 5천개의 일자리를 창출하겠다는 계획은 ‘그린 카 기술개발’에 1,936억원, ‘바이오에탄올의 자동차 영향평가 및 기술개발 사업’에 30억원을 제외하고는 누락되었다는 점이다(김은경, 2009).

3. ‘저탄소 녹색성장’에 대한 비판적 평가

1) 녹색성장 개념과 지속가능발전 개념

엄밀하게 규명하기는 어렵지만, 녹색성장이라는 용어는 2000년도에 발간된 영국의 보

3) 그린칼라는 화이트칼라(사무직), 블루칼라(노무직)와 대비되는 개념으로서 환경친화적인 성향을 나타내는 ‘의식화된’ 블루칼라를 의미한다.

수적인 경제지 Economist에서 처음으로 소개되었다고 한다(미래기획위원회, 2009). 한편, 우리나라에 녹색성장의 개념이 공식적으로 등장한 것은 2005년 3월 서울에서 개최된 ‘제5차 환경과 개발 장관회의’(Ministerial Conference of Environment and Development)라고 볼 수 있다. 이 회의에서 환경적으로 지속가능한 경제성장을 ‘녹색성장’(Green Growth)이라 지칭 하고, 이에 대한 장관선언을 채택하였다. 그리고 이러한 성장전략과 방법을 아시아 태평양 지역에서 널리 진작시키기 위해 ‘유엔아시아·태평양지역경제사회 이사회’(UNESCAP)와 우리나라 환경부가 주축이 되어 ‘녹색성장을 위한 서울이니셔티브 네트워크’(Seoul Initiative for Green Growth Network)를 구성하기로 합의하였다.

이 회의에서 제시된 녹색성장 개념은 환경 자체를 보호한다거나 사후처리방식(오염처리 등)에 주목하기보다는 성장 방식을 녹색화하자는 것이다⁴⁾. 즉, 현재의 성장 방식은 생태적 수용가능성을 초과하는 방식이기 때문에 개발 방식 자체를 바꿔야 한다는 것이다. 특히 아시아·태평양 지역은 2006년 현재 기초소요를 충족하지 못하는 세계 빈곤 인구의 2/3가 거주하고 있고, 안전하지 않은 음용수를 먹는 사람이 6억명 이상, 위생시설이 없는 인구가 19억명, 전기나 현대적인 에너지 서비스를 받지 못하는 인구가 8억명에 달하는 그야말로 빈곤한 지역이다. 따라서 최소한의 기초 소요를 만족시키고 삶의 질을 보장받기 위해서는 경제성장이 필요한 지역이지만, 동시에 생태적 수용능력 자체도 상당히 취약한 지역이다. 따라서 생태적 압력을 최소화하면서 경제성장을 추구하는 전략이 필요하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 녹색성장의 핵심적인 개념은 ‘생태적 효율성’(ecological efficiency)이라고 할 수 있다. 생태적 효율성이란 자원을 효율적으로 쓰면서(즉, 자원을 적게 소모하면서도 부(wealth)나 가치는 더 많이 생산하는 방식⁵⁾) 동시에 오염을 최소화하는 것을 의미한다. 그러면 어떻게 생태적 효율성을 높일 수 있는가? 녹색성장이 추구하는 방식은 시장 메카니즘을 적극 활용하는 것이다. 경제성장 과정에서 발생하는 생태적 비용을 시장가격에 내부화하고, 경제성장과 환경훼손의 비동조화(decoupling), 즉, 환경을 훼손하지 않으면서도 경제성장을 추구하는 방식을 선택하며, 환경세 혹은 환경친화적 세제개혁 등을 통해 소득에 세금을 부과하는 대신 (환경을 오염시키는)제품에 세금을 부과하는 방식을 취하는 것이다.⁶⁾

4) 녹색성장개념에 대한 설명은 주로 정래권, 2007, “Green Growth & Eco-Efficiency: A Regional Strategy for Environmentally Sustainable Economic Growth in Asia & Pacific”(제2차 서울이니셔티브 네트워크 정책포럼 자료집)의 발제문을 참조하였다.

5) 그런데 생태적 효율성이라는 개념도 새로운 것은 아니며, 이미 널리 알려진 “팩터(Factor) 4”라는 개념에서 나온 것이라고 할 수 있다. 폰 바이베커(Von Weizsäcker)와 로빈스(Lovins) 부부의 저서 제목에서 나온 “팩터 4”라는 개념은 자원사용을 반으로 줄이면서도 경제적 복지는 두 배가 되게 하면 자원효율성이 네 배로 개선되어 지속가능한 사회의 기초를 놓을 수 있다는 개념이다.

6) 주로 유럽을 대상으로 한 연구지만, 환경친화적인 세제 도입으로 GDP는 평균 0.5% 상승되고 온

이처럼 2005년에 공식화된 녹색성장의 개념은 세계에서 가장 빈곤한 지역이라고 할 수 있는 아시아·태평양의 현실적 상황을 고려한 실용적인 성장 전략이라고 할 수 있으며, 지속가능발전보다는 오히려 후퇴된 개념이라고 할 수 있다. 왜냐하면 지속가능 발전의 세 가지 축인 경제(성장), 환경(보존), 사회(정의, 통합) 중에서 경제와 환경의 조화만을 추구할 뿐, 사회정의의 문제 혹은 환경피해의 계층적 집중 문제나 특정 지역적 집중 문제 같은 사회적 측면에 대한 고려는 빠져있기 때문이다.⁷⁾

물론 녹색성장이라고 하는 대단히 전략적인 개념에 비해 지속가능발전 개념은 모호하다. 그러나 그러한 모호성 때문에 사회 각계 각층의 다양한 의견이 수렴될 수 있고, 민주적인 거버넌스 구조를 통해 지속가능한 사회를 만들어 갈 수 있는 장점이 있기 때문에 유리한 측면도 있다. 녹색성장은 민주주의에 대해 크게 관심을 보이지 않지만, 지속가능한 발전은 민주주의를 반드시 담보해야 하기 때문에 우리의 상황에서 더 필요한 담론은 장기적으로 지속가능발전 담론이라고 할 수 있다.

2) 기후변화 대응의 패러다임 전환적 성격에 대한 불충분한 인식

기후변화 문제는 사실 기존의 산업문명에 대한 심각한 도전을 제기하고 있는 문제다. 즉, 자본주의와 사회주의라는 체제적 차이를 넘어서서 화석연료의 집약적인 사용방식에 근거한 산업 발전 양식, 경제성장 방식, 그리고 산업적 생활양식과 문화, 의식구조 전반에 걸쳐 문제제기를 하고 있는 것이다. 거칠게 말하면 이대로 갈 경우 경제 성장의 토대 자체가 붕괴될 수 있다는 메시지이다. 이러한 메시지의 함의는 성장의 내용을 바꾸는 것만이 아니라 성장 패러다임에 대한 철저한 반성, 즉 '녹색전환'(green transformation)을 촉구하는 것이다. 그러나 현재 제시된 녹색성장전략은 이러한 근본적인 차원에서의 반성이라고 보기에는 미흡하다고 판단된다.

지난 한 세기동안 자본주의 체제를 선택한 여러 나라들은 미국을 기점으로 하는 ‘경제성장우선주의’(growthmanship)를 신봉하게 되었다. ‘경제성장우선주의’라는 단어는 “모두가 경제 성장에 몰두했고, 그 결과 경제 성장이 서구 산업 세계 전역에서 정치적 의제와 공론을 지배하게 된 상황을 한 단어로 집약한 것”이라고 할 수 있다(스페스, 2008: 177). 그러나 그 경제성장우선주의는 더 이상 유지되기 어려운 상황이다. “동화처럼 근사한 경제 성장을 눈 앞에 둔 21세기의 초입에서 우리는 끔찍한 사실에 직면하고 있다. 서구에

실가스는 평균 2-6% 감소시킨다는 연구결과가 있다(Görres, 2007)

7) 이미, 2005년 6월 5일 환경의 날에故노무현 대통령은 경제성장-사회통합-환경보존의 균형을 지향하는 지속가능발전선언을 선포하였고, 이에 따라 대통령자문 지속가능발전위원회가 주축이 되고 각 부처가 참여하여 ‘지속가능발전이행전략’을 수립한 바가 있다.

서는 지난 50년 동안 높은 수준의 경제 성장이 지속되었다. 평균 실질소득이 몇 배나 증가한 것이다. 하지만 사람들 대부분의 삶의 만족도는 이전에 비해 더 나아지지 않았다. 우리가 더 나은 삶을 살기 위해 성장을 추구하는 것일 뿐이라면 우리는 실패했다...(중략)...현대 사회에서 성장의 역할을 분석하면 할수록 성장에 대한 우리의 집착은 물신숭배처럼 보인다. 마법의 힘을 지녔다며 생명도 없는 물체를 경배하는 것이다”(스페스, 2008: 171).

사실 우리가 추구해야 할 것은 행복과 만족이지 성장이 아니다. 성장은 행복과 만족을 달성하기 위한 수단이며, 만일 이 수단이 행복과 만족을 가져다주지 못한다면 수단을 바꾸거나 버려야 한다. 우리의 경우 절대빈곤으로 고생하던 60-70년대에는 성장 자체가 복지정책의 일환으로 기능했고, 사회적 안전망을 확보해주는 방편이었다. 그러나 경제성장을 최우선으로 생각하는 정책을 계속 고수해온 결과 양극화를 더 심화시키고 불만족이 늘어나고 있다면 성장이라는 수단에 대해 재고해야 한다. 더군다나 우리가 지금까지 추구한 경제성장 방법은 수출중심의 경제운용시스템이었기 때문에 내수가 튼튼한 경제 구조라고 할 수 없다. 최근의 미국발 경제위기를 통해 우리가 목격한 것은 우리가 대외적인 변수에 너무나 쉽게 휘둘릴 수밖에 없는 허약한 경제구조를 가지고 있다는 것이다. 따라서 이러한 경제 운용 방식이 앞으로 지속가능한지에 대해서도 점검해봐야 한다. 그럼에도 불구하고, 여전히 수출중심적인 경제시스템을 유지하면서 내다 팔 수 있는 아이템만 바꾸겠다는 것은 대단히 걱정스러운 현실 진단이 아닐 수 없다. 게다가 녹색성장을 달성하기 위한 수단으로서 제시된 그린 뉴딜 사업은 여전히 4대강 사업이라든가, 고속철도 사업 등과 같은 하드웨어 중심적 개발방식을 고집하고 있는데, 이것은 토목공사에 필수적인 자재들이 철근, 시멘트 등과 같이 온실가스를 다량으로 배출하는 품목들이라는 점을 고려해본다면 저탄소라는 표어에도 어울리지 않고, 성장에 대한 성찰에서도 동떨어진 것이다.

성장에 대한 진지한 성찰이 미흡한 점은 공간에 대한 고려가 거의 없다는 데서도 나타난다. 실제로 저탄소사회, 저탄소경제로 가기위해서는 물류와 운송에 대한 발상의 전환이 매우 중요하다. 현재 녹색성장 전략은 수송 연료를 친환경적인 연료로 대체하려는 고려나 탄소중립도시 구축 등의 계획만 있을 뿐 온실가스를 적게 유발하는 국토공간구조를 어떻게 만들 것인가에 대한 고민이 부족하다. 중앙집중식으로 형성되어 있는 전국적 물류와 운송 시스템은 이미 그 자체로 온실가스를 대량 발생시키는 공간구조라고 할 수 있다. 따라서 온실가스를 줄이기 위해서는 지역중심적인 운송 및 물류 시스템으로 재편하는 것을 적극적으로 고려해봐야 한다. 즉, 에너지, 물, 식량 등이 지역에서 생산되고 소비되는 시스템과 이러한 시스템을 지원하는 공간구조를 형성하는 것이 적극적인 의미에

서의 기후변화 대응이며, 저탄소 사회로 가기위해 대단히 중요한 전환의 계기가 되는 것이다. 물론, 녹색성장을 홍보하기 위해 미래기획위원회에서 펴낸 『녹색성장의 길』에 보면 분산형 전원시스템으로 가는 것이 바람직하다고 나와 있기는 하다. 그러나 그렇게 말하면서도 중앙집중적 전원시스템인 원자력 발전을 더 확대하려 한다는 것은 서로 모순되기도 하고, 진정성을 의심받을 수밖에 없다⁸⁾. 다시말해서 현재의 온실가스 다량 배출 시스템은 그대로 두고 시스템 운영에 필요한 에너지원만 다른 것으로 바꾸는 것은 새로운 시장을 창출해서 계속 성장을 하겠다는 것일 뿐, 성장에 대한 근본적인 성찰을 동반하는 녹색전환이 되기는 어려운 것이다.

3) 상충되는 정책기조와 불분명한 책임주체

녹색성장 전략은 그동안 정부가 지향하던 정책기조와 상반되는 측면이 존재한다. 분명히 MB정부는 신자유주의적 이데올로기에 기초하여 시장 메카니즘에 의존하는 경제운동을 지지하는 정부인데, 녹색성장전략과 관련해서는 대단히 강력한 정부개입 의지를 천명하고 있다. 서로 조화되기 어려운 정책 기조를 유지한다는 것은 정책 추진 과정의 결정적인 순간에는 결국 아무도 책임지지 못하는 결과를 초래할 가능성이 높다. 예컨대, 이미 언급했지만 신재생에너지 보급목표(2030년까지 11%, 2050년까지 20%)를 달성하기 위해 필요한 돈은 설비투자 100조원, 연구개발(R&D) 투자 11.5조원인데, 이 가운데서 민간 재원투자가 각각 72조원과 4.2조원이 필요하다고 한다. 거의 민간 재원투자에 의존한다는 이야기이다. 그러나 기업이 과연 이런 투자를 할 능력과 의지가 있을까? 최근 경제위기로 경기가 침체되고 아직은 재생가능에너지 시장의 전망이 불투명한 상황에서 기업이 투자하기는 쉽지 않을 것이다. 기업이 투자를 꺼릴 경우 신자유주의적 이데올로기를 신봉하는 정부가 이 정책을 강력하게 추진하기도 어렵다.

기금을 활용해서 재원을 마련한다는 계획도 있지만, 우리나라의 기금 운영 실적은 매우 형편없다. 특히 국민연금의 운영실적은 거의 무사안일 수준으로 채권에만 매달려서 장기적으로 손해를 보고 있는 수준인데(정광모, 2008), 과연 기금 운영을 잘 해서 재원을 마련할 수 있을 것인가? 게다가 신재생에너지 보급에 대한 정부의 의지도 사실 의심스럽다. 현재 신재생에너지를 확대하기 위해 추진하고 있는 발전차액지원제도⁹⁾도 정부의 예

8) 국무총리실 기후변화대책기획단에서 펴낸 『기후변화대응종합기본계획』(2008)에 지역음식(local food)운동에 대한 언급은 있으나 민간에서 추진하는 것을 유도하겠다는 정도의 언급에 그치고 있을 뿐이다. 이것이 전체적으로 어떻게 국토공간구조를 재편하고, 마을이나 지역경제 활성화와 연계되는지에 대한 구체적인 비전 자체는 부족하다.

9) 재생 가능한 에너지원으로 생산한 전력과 기상 에너지원으로 생산한 전력의 생산단가 차액을 정부가 보상해주는 제도이며, 신재생에너지법에서 정한 11개의 에너지원 중 태양광, 풍력, 소수력,

산 고갈을 이유로 의무할당제¹⁰⁾로 전환하겠다고 하여 에너지관련 시민단체들이 문제제기를 하고 있는데, 과연 재생에너지 보급을 위한 재원을 마련하려고 할까?

또한 저탄소 녹색성장 전략안에는 기후변화대응을 구실로 그럴 듯 해 보이는 내용은 일단 모두 들어가 있다. 그리고 거의 전 부처에서 모두 녹색성장 정책을 내놓는데, 그러다보니 사업 주체들 간의 책임소재가 불분명한 경우가 많고, 전체적으로 이 전략을 책임지고 이끌어갈 주체가 어디인지가 모호하다. 특히 기후변화대책 같은 경우는 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 추진 사업이나 정책들이 서로 상충하지 않도록 조율하고 책임성 있게 추진할 컨트롤 타워가 필요한데, 현재 그것이 분명하지 않다. 2009년 2월에 입법예고된 ‘저탄소 녹색성장기본법’(안)에도 저탄소녹색성장을 주관할 주관부서에 대해서는 하위법령에 위임되어 있어서 컨트롤 타워가 누가 될 지에 대해서는 알 수가 없으며 향후 갈등이 발생할 소지가 있다. 기후변화 대책과 관련하여 정부 내에서 가장 쟁점이 되었던 것이 배출량 보고, 온실가스 통계작성, 배출권 거래제 운영, 국가 보고서 작성 등과 같은 기후변화대책의 핵심업무를 어느 부서가 담당할 것인가 하는 문제인데, 이 문제를 법률안에는 막연하게 ‘정부’라고만 되어 정리가 안된 채로 남아 있다. 그냥 각 부처별로 알아서 잘 하거나 국민 개개인이 알아서 잘 실천하면 되는가? ‘저탄소 녹색성장’전략도 강준만 교수가 “각개약진 공화국”이라고 이름붙였던 한국사회의 특성을 반영하고 있는 것인가?(강준만, 2008). 이러한 사정을 두고, 보수적인 프랑스의 지식인 기 소르망은 “한국 정부가 5년 동안 99조원을 투자할 22개 신성장분야를 확정·발표했는데 이는 경제와 사머니즘(무속신앙)의 중간쯤 되는 것”이라고 냉소적인 평가를 내린바가 있다¹¹⁾.

4) 녹색성장전략이 경제위기의 대안이 될 수 있는가?

녹색성장전략이 현재의 성장방식에 대한 근본적인 성찰을 담지 못하고 있다는 점을 차치하고서, 실제로 현재의 경제위기를 정확하게 원인 진단하고, 현실적인 대안을 제시하고

조력, LFG, 폐기물 발전에 대하여 기준가격을 산정하여 의무구매해준다. 제도 제정 당시는 국내 실적자료 미비로 인하여 태양광은 독일기준 가격의 120%(도입비용, A/S 비용 감안)로 하여 716.40원/kWh(당시 독일가격 597원/kWh)으로 고시하였고, 태양광 이외의 기타전원(풍력, 소수력, LFG, 폐기물)은 이용율을 고려하여 중유발전 회피비용으로 산정하였다. 또한 조력의 경우는 시화호조력을 모델로 원가분석을 통하여 2004년 고시가격을 결정하였다.(www.naver.com 참조)

10) 주요 발전사업자들에게 일정비용 이상 재생가능에너지를 사용하여 전기를 공급하도록 의무화하는 제도를 의미한다. 의무할당제는 시장원리를 이용하여 재생가능에너지 가격을 떨어뜨리는 것을 목적으로 하지만 일반적으로 선진국의 경험을 보면 소규모 발전사업자의 시장참여를 떨어뜨리고 정책효과도 낮은 것으로 나타난다(www.naver.com 참조),

11) 2008년 9월 23일, 한국무역협회와 세계경제연구원이 공동 주최한 초청 강연에서의 강연 내용 중 일부(<http://blog.naver.com/naulboo?Redirect=Log&logNo=70035293998>). 그 이후에 녹색성장관련 투자금액이나 내용 등에 수정이 가해져서 정확한 수치를 지적한 것이라고 볼 수는 없다.

있는지에 대해서도 미흡한 측면이 있다. 녹색성장을 추진할 수 있는 구체적인 실천방안으로 제시된 그린 뉴딜은 공공사업을 통한 경기부양을 시도하고 있는데, 이러한 경기부양정책은 과거 미국의 뉴딜 정책에서도 실효성이 없다는 평가를 받았으며, 제시된 공공사업들(4대강 정비사업, 고속철도 조기완공 사업 등)은 환경파괴적 요소가 많아서 녹색과 동떨어진 것으로 보인다.

1930년대 미국의 루즈벨트 대통령이 제안했던 뉴딜의 핵심은 대규모 토목공사가 아니라 총체적인 경제사회 개혁이었다. 폴 크루그만(Paul Krugman)이 강조하듯이 뉴딜정책은 ‘대압착’(Great Compression) -부유층과 빈민층 사이의 격차를 최대한 줄이는 규제와 사회보장제도의 실시-을 통해 시장경제의 안정과 균형을 추구하여 거시경제지표를 안정시키고 중산층 중심의 경제를 형성하려는 시도였다(Krugman, 2007). 여기에는 금융통화개혁(금본위제 철폐, 중앙은행의 최후대부자 기능강화, 상업은행과 투자은행의 분리), 기업개혁(불공정 경쟁 제거), 사회보장정책(실업부조), 노동개혁(단체교섭권 보장, 최저임금 규제, 아동노동금지)등이 포함되었다(유종일, 2009). 뉴딜 정책에서 공공사업을 통한 경기부양은 일부였을 뿐만 아니라 그 당시에도 성공적이라는 평가를 받지 못하였다.

그런데 MB정부에서 추진하려고 하는 4대강 정비사업은 이름은 ‘살리기’ 사업이라고 하지만, 4대강이 아니라 건축업을 하는 대기업만 살리겠다는 것처럼 보인다. 4대강 살리기 사업은 사실 추진 근거 자체가 박약하다. 이미 국토해양부 발표로도 4대강의 수질이 점차 개선되고 있다고 하는데도 악화되어서 정비해야한다는 것은 정책일관성에서 문제가 있다. 또한 퇴적물 때문에 하천바닥이 높아진다고 하지만, 감사원 자료를 보면 4대강 전역에서 퇴적보다는 세굴이 더 많이 이루어지고 있는 것으로 드러나고 있다(홍현호, 2009). 심지어 국회 예산결산위원장을 지낸 여당 국회의원 조차도 이 사업에 대해 “100% 국가 부채로 사업을 하면서 미래 산업을 키우고 지속가능한 고용창출을 하는 데 투입을 해도 모자라는 판인데 토목사업을 자꾸 확대하는 쪽으로만 가는 것이 굉장히 신경이 쓰인다.....재해·재난방지와 관련된 부분들은 필요하지만 이것을 경제회복 조치의 일환으로 생각하든가, 차제에 주변까지 다 개발해 리조트나 만들어본다는 식으로 자꾸 확대하는 것은 맞지 않다”고 언급하기도 하였다(경향신문, 2009. 6.12).

뿐만 아니라 4대강 사업은 상당히 보수적인 법학자가 보기에다 실정법을 위반한 위법적 사업이라고 비판받는 사업이다. 4대강 사업은 크게 국가재정법, 하천법, 환경정책기본법을 위반한 사업이다. 첫째, 국가재정법에 의하면 국책사업을 추진하기 위한 사전타당성 조사를 시행해야 함에도 불구하고, ‘재해예방에 관한 사업’이라는 이유로 대부분의 타당성 검토를 생략하였다. 4대강 사업은 물부족을 해결하고, 하천변을 개발하여 수익을 창출하는 목적도 있으며, 본류에 보(실체는 댐)을 세우면 수질이 악화되고 홍수시 피해가 증

가할 수 있으며, 이로 인해 지하수위가 상승하여 농지침수 등 재해를 유발한다는 견해가 대부분의 수자원전문가의 견해임에도 불구하고 이러한 사업을 ‘재해예방을 위한 사업’이라는 명분으로 사전타당성조사를 하지 않았다는 것은 ‘어불성설’이라는 것이다. 둘째, 최근 개정된 하천법 1조는 하천법의 목적이 “하천을 자연친화적으로 정비 보전하는 것”이라고 명시하였는데, 본류에 보를 주렁주렁 매다는 4대강 사업은 바로 이 1조를 위반한 것이며, “하천관리에 필요한 중요한 사항을 심의”(하천법 87조 1항)해야 하는 중앙하천관리위원회는 ‘4대강 종합정비계획’을 구경하지도 못한채 각 분과위원회가 해당 유역에 관한 것만 ‘주마간산(走馬看山)’식으로 다루었는데, 이는 하천법 87조를 위반한 것이다. 셋째, 환경정책기본법에 의하면 환경에 영향을 미치는 행정계획과 개발사업을 시행하기 전에 사전환경성검토를 거치도록 하고 있으며(제25조), 하천법에 관해서는 하천기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에 이를 시행하도록 하고 있다(시행령 별표). 단일한 하천기본계획을 변경하는 경우에 사전환경성검토를 해야 한다면 여러 하천 본류에 보를 세우는 4대강 종합계획 자체에 대한 사전환경성 검토를 하는 것이 순리이다. 정부는 하천기본계획을 수정하는 과정에서 사전환경성검토를 하였다고 하나 소정의 절차를 거쳤는지, 대안 설정과 분석을 철저히 수행했는지에 대해 의구심이 크다(이상돈, 2009.10.6)¹²⁾.

심지어 국회 예산결산위원장을 지낸 여당 국회의원 조차도 이 사업에 대해 “100% 국가 부채로 사업을 하면서 미래 산업을 키우고 지속가능한 고용창출을 하는 데 투입을 해도 모자라는 판인데 토목사업을 자꾸 확대하는 쪽으로만 가는 것이 굉장히 신경이 쓰인다.....재해·재난방지와 관련된 부분들은 필요하지만 이것을 경제회복 조치의 일환으로 생각하든가, 차제에 주변까지 다 개발해 리조트나 만들어본다는 식으로 자꾸 확대하는 것은 맞지 않다”고 언급하기도 하였다(경향신문, 2009. 6.12).

또한 사업을 줄속으로 진행하다보니 4대강 유역의 문화재 조사도 4일 만에 마쳤다가, 조사원 1인당 하루 평균 조사량도 6만 3,000여평에 이를 정도로 부실하게 진행되었다거나, 4대강 사업 보상비가 마스터플랜에서 제시된 숫자와 실측치와의 차이가 6배 정도나 크게 난다든지, 4대강 사업의 준설(총 5.7억 m³)에 필요한 진공흡입식 준설선(2000마력 이상)이 국내에 40-50대에 불과하다고 지적받는 등 국회 감사장에서 4대강 사업의 부실함은 거의 매일 도마에 오르내리고 있다(국민일보, 2009.10.6, 한겨레, 2009.10.9).

¹²⁾ 2009년 11월 26일 ‘4대강사업위헌위법심판을위한국민소송단’은 4대강 정비사업이 국가재정법, 하천법, 환경영향평가법, 문화재보호법 등의 위법사실이 있다고 지적하면서 ‘4대강 사업 행정소송 및 효력정지가처분신청’을 서울행정법원, 부산, 대전, 전주 지방 법원에 행정소송 및 효력정지가처분신청을 접수하였다

또한 녹색기술에 대한 과도한 강조와 투자는 산업의 대외종속적 성격을 심화시킬 가능성도 내포하고 있다. 알려진 대로 우리나라 신재생에너지 기술개발 수준은 선진국에 비해 열악하다. 태양광, LED(Light Emitting Diode), CCS(Carbon Capture & Storage)등 9대 중점 그린에너지 기술분야에서 2007년 현재 생산, 18억불(GDP의 0.2%, 세계시장 점유율 1.4%), 수출 11억불, 고용 9천명에 이르는 수준으로 파악된다. 기술수준은 선진국 대비 50%~85% 수준이고, 수입의존도는 매우 높아서(태양광 75%, 풍력 99.6%) 산업 초기 단계로 평가된다.

<표 2> 한국의 그린에너지 산업의 국제경쟁력(2007년 현재)

분야		기술분야	세계시장 규모	국내산업현황	
				시장점유율	기술수준
신재생 에너지	태양광	실리콘계	200억불	0.7%	88%
		박막			61%
	풍력	육상	375억불	1.1%	79%
		해상			68%
	수소연료 전지	수송용	32억불	0.0%	70%
		가정용			69%
		발전용			62%
	IGCC	IGCC	86억불	0.0%	56%
화석연료 청정화	청정연료	GTL	285억불	0.0%	50%
		CTL		0.0%	50%
	CCS	연소후	-	0.0%	70%
		연소전·연소중			60%
효율향상	에너지 저장	kW급	5억불	0.0%	70%
		MW급			50%
	LED	광효율 80ml/W이하	140억불	8.3%	80%
		광효율 100ml/W이상			50%
	전력 IT	지능형	130억불	0.6%	85%
		송·변·배전시스템			

출처: 김승택 (2008: 27)

신재생에너지를 포함한 그린에너지 관련 기술수준이 외국에 견주어보아서 현재와 같이 열악한 상황에서는 선진국의 녹색뉴딜에서 예상하는 고용창출효과를 내기 어려울 것으로 보인다. 자연에 대한 의제적 포섭이 상당 부분 진행된 선진국에서는 녹색성장정책이 새로운 부문에 투자를 집중시켜서 신기술을 개발하고 이 신기술이 신산업을 형성하면서 환

경친화적 경제성장과 함께 고용이 증가하는 이중배당(double dividend)¹³⁾이 가능하다는 연구결과들이 이미 존재한다(김승택, 2008). 그러나 한국과 같이 신재생에너지의 기술수준이 선진국에 비해 뒤떨어지는 경우에는, 이중배당 효과를 누리고자 하면, 무엇보다 신재생에너지 기술개발을 위한 연구와 확대(RD&D)에 집중해야 하고, 기술개발과 전문인력 양성, 관련분야로의 직업 이동활성화, 동기부여를 위한 현명한 정책수단의 개발, 민간자본의 적극적 참여를 유도해야 한다(김승택, 2009). 그러나 이러한 기준에 비춰볼 때, MB 정부에서 추진하는 녹색전락은 실제로 일자리 창출보다는 기술 종속성을 강화시키고 민간자본의 호응도 적절하게 유도하지 못하고 있는 것으로 보인다. 즉, 부품 및 소재 수입 의존도가 99.6%에 이르는 풍력발전예까지 재생에너지 투자를 집중하는 식으로 접근하면, 실질적인 고용창출이 나타나기 어렵다는 것이다(김승택, 2008).

또한, 온실가스 감축수단 관련해서도 배출세와 배출권거래 둘 중에 어느 것이 더 바람직한가에 대해서도 연구가 필요하며 정치적 실현가능성도 진지하게 고민해야 한다(한진희, 김재훈, 2008). 기업들은 ‘저탄소녹색성장기본법(안)’에 나와 있는 총량제한 배출권거래제도에 대해 강하게 반발하고 있기 때문이다. 따라서 어떤 감축체제(reduction system)를 갖출 지에 대해서 장기간의 심도 있는 연구와 광범위한 사회적 합의의 도출이 필요한데, 현재는 너무 급작스럽게 서두르고 있어서 우리 실정에 적합한 감축체제가 제대로 갖추어질 지 의문이다.

녹색성장을 위한 예산을 확보하기도 어려워 보이지만, 제대로 쓸 수 있는 계획도 아직 부족한 것 같다. 즉, ‘저탄소 녹색성장’을 위해 환경세로서 탄소세를 부과하고자 하지만, 세출에 대한 구체적인 계획은 현재 미흡한 실정이다. 우리나라 에너지 부문의 연간 총보조금 규모를 보면 환경유해보조금¹⁴⁾이 연간 약 4조 8,697억원이며, 환경친화적인 보조금¹⁵⁾은 연간 약 4,208억원에 달한다(강만옥 등, 2007). 즉, 에너지 관련된 지출을 하면서 결과적으로는 환경에 유해한 부문에 돈을 더 쓴다는 것이다. 환경친화적인 세제개혁을 하려면 이러한 부분들을 고쳐 나가야 할 것이다. 예컨대 석유 위기와 기후변화 대응에 제대로 돈을 쓰고자 하려면 무엇보다 자전거와 같은 친환경적인 교통수단 확충을 위해 예산구조를 바꿔야 한다. 예컨대 우리나라의 자동차 도로 확충 및 개선과 관련된 예산(계획된 예산 포함)을 최근 몇 년간 집계해보면 대략 105조 3454억원 정도에 달한다¹⁶⁾.

¹³⁾ 환경보호를 위한 정책이 경제성장과 고용증가라는 두 가지 성과를 모두 초래하게 되었을 때, 이것을 이중배당이라고 한다(김승택, 2008: 20).

¹⁴⁾ 화석연료를 사용하여 PM, NOx, VOC 등 대기오염물질과 온실가스 발생을 촉진하여 환경에 유해한 효과를 나타내거나 전력부문간 교차보조금, 심야전력 등 낮은 전력가격 등이 여기에 속한다(강만옥 등 2007: 1).

¹⁵⁾ 환경친화보조금에는 신재생에너지의 개발 및 보급촉진, 에너지효율개선, R&D투자, 발전차액지원제도 등이 포함된다(강만옥 등 2007: 3).

이를 좀 더 자세히 살펴보면 고속도로(2000년-2005년)에 25조 1070억원, 국도확장(1998년-2005년)에 28조 6937억원, 국도대체우회사업(2000년-2006)에 19조 7447억원, 지방도로사업(2007년-2026년)에 25조원, 교통혼잡도로 개선사업(2006년부터)에 6조 8000억원이 사용되었거나 계획되었다. 반면 자전거 관련 예산은 1998년에서 2006년까지 총 약 4745억원이 사용되었을 뿐이다. 교통혼잡으로 인한 사회적 비용이 2005년도에는 GDP의 4.4%에 달했는데, 이는 일본 0.79%, 미국 0.65%, 영국 1.25%에 비해 턱없이 높은 수치라고 할 수 있다. ‘저탄소 녹색성장’ 전략이 현장에서 제대로 구현되려면 세출계획을 포함한 종합적이고 구체적인 녹색재정에 대한 청사진이 마련되어야 하는데, 현재까지는 그런 청사진이 마련된 것이 없다.

5) 원자력이 적절한 기후변화대응 기술인가?

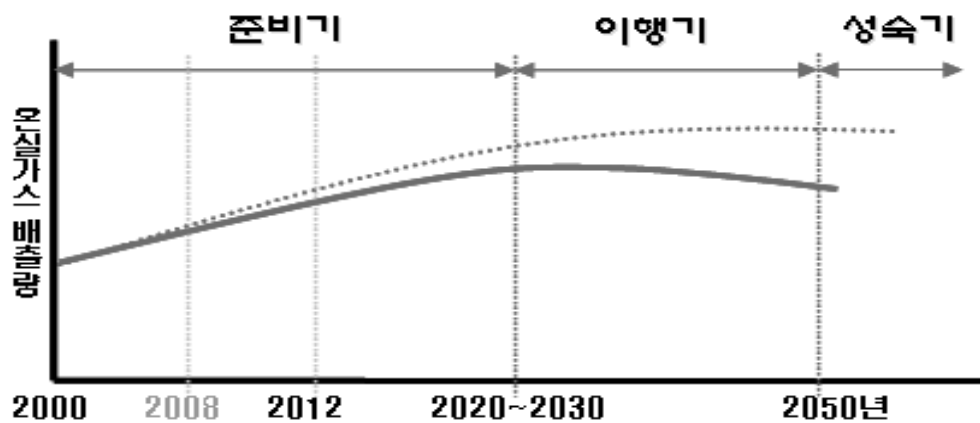
원자력이 온실가스를 발생시키지 않기 때문에 기후변화대응에 적절하다는 주장은 일견 그럴 듯 해보이지만 실상은 그렇지 않다. 독일의 생태연구소의 1990년 연구에 의하면 원자력발전소의 건설과 폐기라는 전(全)과정을 고려하면 1kW의 전기를 생산하는데 54그램의 이산화탄소를 발생시키지만, 오히려 열병합발전은 이산화탄소 배출 감소에 효과가 있다고 한다. 왜냐하면 열효율이 80%가 넘는 열병합발전소에서 가정에 전기와 열을 공급하면 석유와 석탄을 대체하는 효과가 있기 때문에 화력발전의 효율을 높이는 것이 이산화탄소의 배출을 줄이는데 더 효과적이라고 한다.¹⁷⁾

그리고 석유 고갈에 의한 에너지 위기를 원자력이 모두 해결해줄 수도 없다. 현재 원자력은 발전부문에 주로 사용되는데, 발전부문에서 석유가 차지하는 비중은 불과 3.5%밖에 되지 않으며, 원자력 비중을 늘여도 실제 화석연료 사용량이 줄어들지 않는다. 이미 언급한 것처럼 제1차 국가에너지기본계획에 의하면 에너지의 석유 의존도를 2006년 43.4%에서 2030년까지 33%로 줄이는 대신 신재생에너지를 2006년 2.4%에서 2030년 11%로 증가시키고 원자력 에너지 비중을 15.9%에서 27.8%로 늘인다는 것이 탈화석에너지화의 내용이다. 그런데 석유소비량을 계산해보면 ‘06년도의 전체 수요량 233.4백만 TOE의 43.6%는 101.8백만TOE이고, 2020년 총수요 287.6백만TOE의 36.2%는 104.2백만TOE이며, 2030년 총수요 300.4백만TOE의 33%는 99.1백만TOE로 2020년까지의 실제 소비량은 ‘06년에 비해 증가하고 2030년에 가서야 ‘06년 대비 2%인 2.7백만TOE 감소하

16) 이 금액은 필자가 정광모(2008)의 책에서 나온 수치를 합산한 금액이며 엄밀한 비교를 위해서라기 보다는 자동차 도로와 자전거 도로 건설 규모의 차이를 극적으로 보여주기 위해 합산한 것이다.

17) 이필렬, “원자력발전과 에너지대안”(www.kojiwon.com/612)

는데 그친다. 이러한 추세는 석탄의 경우도 같아서 '06년의 석탄 수요가 56.7백만TOE이고 2020년에 66.8백만TOE로 증가했다가 2030년에 가서 47.2백만TOE로 감소한다(김은경, 2009). 결국 원자력이 온실가스 배출의 주범인 화석연료를 대체하기는 어렵다는 것이다. 원자력 중심의 저탄소 녹색성장 전략이 기후변화 대응에 큰 도움이 되지 않는다는 점을 잘 보여주는 그래프가 아래의 <그림 2>이다. 이 그림은 2008년에 발표된 기후변화 대응 종합기본계획에 포함된 이산화탄소 배출 장기 전망을 나타내는 그래프인데, 2030년까지 이산화탄소 배출의 감소가 나타나지 않는다. 결국 우리는 저탄소 녹색성장을 한 결과 2030년까지는 탄소배출량을 줄이지 못한다는 것이다(김은경, 2009).



<그림 2> 이산화탄소 배출 장기 전망

※준비기(배출량 둔화), 이행기(온실가스감축가속화), 성숙기(저탄소사회)

출처: 국무총리실 기후변화대책기획단, 2008, 『기후변화대응 종합기본계획』

원자력발전은 무엇보다도 방사성폐기물 문제라는 치명적인 문제를 안고 있다. 그동안 우리 사회에서 무려 19년이라는 긴세월을 사회적 갈등을 야기하면서 홍역을 치렀던 방사성폐기물 관리 문제는 사실 중저준위 방사성폐기물 문제였다. 가장 위험한 고준위방사성폐기물 즉, 사용후 핵연료는 원자력발전이 시작된 지 40년이 더 넘는 이 시점까지도 전 세계 어떤 나라도 제대로 처리하지 못하고 있는 실정이다¹⁸⁾. 미국은 아직 처분장소를 확실하게 찾지 못하고 있고, 프랑스와 영국은 재처리시설이 있어서 여기서 나오는 액체폐기물과 원자력발전소에서 나오는 사용후 핵연료를 임시보관하고 있다. 독일에서는 그동

¹⁸⁾ 황당한 것은 원자력발전 초기에도 이 문제에 대한 해답은 없었으며 막연히 원자력발전소를 폐기해야 할 시점에는 과학기술이 발달해서 문제가 해결될 것이라고 낙관했다는 것이다. 그야말로 이룩은 했는데, 착륙할 곳이 없이 공중에 떠있는 비행기와 같은 신세라고 할 수 있다.

안 사용후핵연료 최종처분장 후보지 몇 곳을 선정하여 지질조사를 해왔지만 지층의 안정성과 관련한 의문이 계속 제기되어 아직도 처분장을 결정하지 못하고 있다. 방사성폐기물 처분과 관련해서 가장 앞서 있다는 스웨덴도 사용후 핵연료는 임시저장소에서 냉각되고 있는 상황이며 최종처분장은 2020년 경에나 완성될 예정이라고 한다¹⁹⁾. 우리나라는 중저준위 방사성폐기물의 처분방식이나 입지를 결정하는데도 19년이라는 오랜 시간 동안 심한 진통을 겪었는데 사용후핵연료의 경우는 얼마나 더 큰 고통을 겪어야 할 것인가? 혹은 얼마나 큰 인센티브를 주고서 입지를 결정할 것인가? 이 문제에 대한 공론화는 어떻게 디자인되고 얼마나 투명하게 진행될 것인가? 그런데 이러한 중차대한 문제들이 있음에도 불구하고 원자력발전소를 더 확대하겠다는 것은, 이 정부는 정치적으로 국민들의 의사를 크게 고려할 필요성을 느끼지 못하고 있다는 반증이라고 해석할 수 밖에 없다²⁰⁾.

원자력발전이 경제적이라고 하는 주장도 엄밀히 따지면 근거가 부족하다. 원자력발전이 경제성이 있는 것은 어디까지나 정부에서 건설비용이나 폐기비용을 보조할 경우에만 적합한 이야기이다. 정부의 보조가 없으면 신재생에너지와 마찬가지로 원자력 발전도 상업적 측면에서 경제성은 현저히 떨어진다. 영국에서는 원자력발전소를 민영화하려는 계획이 있었지만 민간기업들이 경제성이 없다는 이유로 구입을 꺼리는 바람에 무산되었고, 원자력발전이 전력의 70%를 공급하는 프랑스의 경우 국영프랑스전력공사는 약 350억달러(약 50조원)나 되는 부채에 시달리면서 정부의 보조를 끊임없이 받고 있다²¹⁾.

현재 제5차 전력수급기본계획에 의하면 2015년까지 추가로 14기의 원자력발전소를 건설하는데 드는 비용은 송배전망 건설비용을 제외하고도 약 28조원이 든다. 그리고 새롭게 발전소 입지를 찾기는 어려우므로 기존의 지역에 증설할 수 밖에 없는데, 이 경우 특정지역에 발전소가 몰려있어서 초고압송전선(765V)을 통해 대규모 수요처인 수도권으로 전기를 보내야 한다. 그러나 초고압송전선은 기존 송배전망 건설보다 훨씬 더 많은 비용(이 비용 포함시 35조원 정도 예상) 요구될 것이며 건설 과정에서 많은 사회적 갈등이 야기될 것으로 예상된다. ‘저탄소 녹색성장’ 전략에 의하면 원전에 의한 발전비중이 발전량기준으로 59%에 달하게 된다. 정부에서도 원전확대가 당분간 불가피한 선택이라고 하지만, 입지선정이나 공사과정에 소요되는 시간을 고려한다면 적어도 15년 정도가 소요될 텐데, 그때의 발전시장에도 이러한 특정 전원에 대한 의존이 경쟁력이 있을 것인가?

19) 이필렬, 앞의 글

20) 최근에는 고준위방사성폐기물 문제를 해결하기 위한 방편으로 재처리를 금지해놓은 한-미원자력 협정을 수정하자는 의견도 제시되었다. 대단히 위험한 발상이며, 문제해결에도 도움이 되지 않을 뿐더러 불필요한 외교적 압박만 불러올 가능성이 높다.

21) 이필렬, 앞의 글

4. 결론

MB정부의 저탄소 녹색성장과 그린뉴딜정책은 기후변화대응이라는 타당하고도 적실한 과제를 떠맡았음에도 불구하고, 제시하고 있는 내용이나 추진방식을 보면 여전히 정치적 영향력을 행사하고 있는 ‘오래된 부문’(old sector)의 지배력에서 벗어나지 못하여 녹색전환과는 거리가 있어 보인다. 여전히 경제성장우선주의의 신화에서 벗어나지 못하고 있으며, 체제를 움직이는 동력만 바꾸고 취약한 체제 자체는 그대로 유지하겠다고 한다. 녹색을 이야기하면서도 하드웨어 중심의 대규모 토건사업을 하겠다고 하거나, 여러 가지 문제가 있는 원자력발전을 오히려 확대하려고 하는 것은 자가당착적이라고 할 수 있다. 그리고 국가의 역할을 최소화하려는 정치적 지향을 가진 정부가 오히려 국가의 역할을 극대화하려는 정책들을 제시하려고 하는 것도 자기모순적으로 보인다. 기후변화에 대한 대단히 기술지향적인 해결책들을 우선순위로 불분명한 채로 한꺼번에, 사회적 협의도 없이 쏟아내었으며, 이를 실제로 뒷받침할 수 있는 재정적 계획도 불투명하다. 저탄소 녹색성장전략의 근거라고 할 수 있는 기본법의 내용도 다른 기본법들(에너지기본법, 지소가능발전기본법)에 우선한다는, 법리상 맞지 않는 내용이 들어가 있다거나, 지나치게 상세한 내용들까지 다 들어가 있어서 기본법으로서 어울리지 않는 구성이라는 비판도 있다(함태성, 2009). 무엇보다 가장 큰 문제는 한 국가의 60년 장기 비전으로 수립되는 ‘저탄소 녹색성장’ 전략이 너무 급하게, 광범위한 의견 수렴 절차나 차분한 연구와 검토 없이 속도전의 형태로 추진되고 있다는 점이다.

기후변화라는 주제는 기존의 발전방식, 혹은 성장방식에 대해 근원적인 질문을 던지고 있기 때문에 단순히 성장 프로그램들을 바꾸고 에너지원을 교체하는 것에서 그쳐서는 안 된다. 물론 에너지원을 교체하는 것 자체도 대단히 어려운 일이지만, 기후변화 대응은 더 나아가서 사회 모든 부문, 그리고 일반인들의 생활양식, 문화규범, 의식구조까지도 바뀌어야 하는 일이다. 그러므로 우리에게 필요한 것은 녹색성장보다는 녹색전환이다. 녹색전환을 이루려면 긴 호흡을 가지고 준비하면서 차근차근 준비해야지, 집권기간 안에 성과를 내기 위해 무리하게 추진해서는 안 된다. 더군다나 이렇게 심각한 경제위기를 목전에 두고서 세금이 엄청나게 사용되는 정책들이 추진되는데 사회적인 공론화 작업이 없어서는 곤란하다. 지난 11월 17일에는 2020년 BAU대비 30%, 2005년 기준으로는 4% 온실가스 감축목표를 제시하였다. 이 목표치에 대해서는 여러 가지 의견이 존재하지만 그것보다 더 중요하게 지적해야 할 것은 정작 공론화 과정을 충분히 거치지 않았다는 것이고 이것이 실제로 국민들 각각의 생활에 어떤 영향을 주는 지에 대한 설명 과정 없이 선포되었다는 사실이다. ‘저탄소 녹색성장’ 전략을 추진하기 위해 국민들이 각각 얼마씩 더 부담

해야 하는지 솔직하게 알리고 그래도 동의할 것인지 한번 물어보자. 그래서 많은 사람들이 동의하는 그런 방식으로 기후변화에 적극적으로 대응하는 것이 바람직하다. 이러한 접근을 우리는 ‘녹색전환을 위한 생태민주주의’기획이라고 이름붙일 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강만옥 등, 2007, “에너지, 전력부문 보조금의 환경친화적 개편방안과 파급효과 연구 (1)”, KEI정책보고서
- 강준만, 2008, 『각개약진 공화국-대한민국, 그 치열하고 전투적인 생존경쟁의 비밀』, 인물과 사상사
- 국무총리실 기후변화대책기획단, 2008, 『기후변화대응 종합기본계획』
- 김승택, 2008, “녹색일자리(Green Job)의 정의와 창출방안”, 한국노동연구원, 『월간 노동리뷰』2008년 12월호, pp.20-32
- 김승택, 2009, “녹색성장과 일자리 창출”, 『국민일보』(2009.1.11)
- 김은경, 2009, “지속가능발전: 진보진영의 새로운 담론”, 한국미래발전연구원, 『진보대안담론세미나 자료집』
- 대통령실 국정기획수석비서관, 2008, “저탄소 녹색성장 추진전략”(슬라이드 발표자료)
- 도건우, 이지훈, 신창목, 2009, “녹색뉴딜사업의 재조명”, 삼성경제연구소, 『CEO Information』 제691호(2009.2.11)
- 유종일, 2009, “MB정부의 ‘녹색 New Deal’ 비판과 대안”, 한국환경회의, 『녹색없는 MB식 ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단』자료집
- 이상돈, 2009, “4대강 사업의 위법성”(국회 국정감사 참고인 의견서)
- 이상헌, 2008, “저탄소 녹색성장’의 특징과 문제점”, (사)환경과 생명, 『환경과 생명』2008년 겨울, 통권 58호
- 이창훈, 2008, “녹색성장전략과 녹색성장포럼 운영방안”(지자체 녹색성장 워크숍 발표자료)
- 이필렬, “원자력발전과 에너지대안”(www.kojiwon.com/612)
- 정광모, 2008, 『또 파? 눈먼 돈, 대한민국 예산-256조 예산을 읽는 14가지 코드』, 시대의창
- 정래권, 2007, “Green Growth & Eco-Efficiency: A Regional Strategy for Environmentally Sustainable Economic Growth in Asia & Pacific”(제2차 서울이니셔티브 네트워크 정책포럼 자료집)
- 제임스 구스타브 스페스 지음, 이경아 옮김, 2008, 『미래를 위한 경제학-자본주의를 넘어서는 상상』, 모티브북
- 함태성, 2009, “녹색성장기본법의 법률적 해석과 모순”, 한국환경회의, 『녹색없는 MB식 ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단』자료집
- 홍현호, 2009, “단군 이래 최대의 사기극이 시작됐다”, 『Pressian』(2009.4.30)
- Christoff, P., 1996, "Ecological Modernisation, Ecological Modernities", *Ecological Politics*, Vol. 5, No. 3, pp.476-550
- Görres, A., 2007, "Taming the bull: How Europe became the climate leader"(제2차 서울이니셔티브 네트워크 정책포럼 자료집)
- Krugman, P., 2007, *The Conscience of a Liberal*, New York & London: W.W. Norton & Co.

『경향신문』(2009.6.12)

『국민일보』(2009.10.6)

『한겨레』(2009.10.9)

『한겨레』(2009.9.14)

『한겨레』(2009.10.27)

<http://blog.naver.com/naulboo?Redirect=Log&logNo=70035293998>

www.naver.com

고등학교 평준화정책의 현황과 과제

성 기 선(가톨릭대학교)

1. 들어가기

고등학교 평준화제도는 1973년 "입시제도 연구협의회"의 제안으로 서울과 부산에서 1974년 3월부터 실시된 이후 올해로 31년째 실시되고 있는 정책이다. 우리나라 중등교육 관련 정책 중에서 이 정책만큼 장기간 유지 존속된 것도 드물 정도라는 점에서 특징적이라고 평가내릴 수도 있다. 아울러 이 정책은 관련된 수많은 비판과 논쟁을 수반했으며 지금도 여전히 관련 논쟁이 지속되고 있는 실정으로 사회적 갈등의 주요 이슈가 되고 있기도 하다. 따라서 이러한 정책이 우리나라 교육과 사회 전반에 어떠한 영향력을 행사했는지, 이 정책의 긍정적 효과는 무엇인지, 그리고 해결과제는 무엇인가에 대해서 논의하는 것은 한국교육의 현주소를 이해하기 위한 필수적 과제이다. 한국교육의 허리에 해당되는 중등교육을 결정하는 주요 정책인 만큼 매우 신중한 접근이 요청된다. 최근 이 문제를 둘러싸고 이념적 논쟁을 벌이거나, 주관적인 평가만을 준거로 한다거나, 교육적 논리를 무시한 경제적·정치적 식견만을 주장하는 것은 결코 한국교육발전을 위해 도움이 되지 않는다. 선험적 결정을 하지 말고 좀더 차분히 객관적인 자료에 근거한 과학적 판단을 해 나가야 할 필요가 있다.

이 글을 통해서는 지금까지 평준화 정책 입안초기의 문제의식, 전개과정 및 최근의 평준화 정책 관련 논쟁들을 정리해 보면서 우리나라 중등교육의 기능과 역할 정립에 평준화 정책이 어떠한 기여를 했으며 아울러 어떠한 문제점들이 제기되었는지를 살펴봄으로써 평준화가 우리 교육에 미친 공과 실은 무엇인가라는 질문에 답해 보고자 한다.

2. 고등학교 평준화 입안 배경

고등학교 평준화 정책을 입안하게 된 상황적 배경을 좀더 구체적으로 살펴보면 크게 다음 다섯 가지와 같다(김영철·강태중, 1985: 19-25).

첫째, 중학교 교육과정의 파행적 운영. 당시의 고등학교 입학시험은 하급 학교인 중학교의 교육 방향을 왜곡시키고, 적격자를 선발하는 역할도 제대로 수행하지 못하였다. 입학시험의 문제 형식은 주로 사지선다형이었으며, 그 내용은 평가의 객관성과 평가 관리의 편리성 때문에 단편적 지식이 대부분이었다. 이러한 출제 경향에 맞추어 중학생들이 단편적 지식을 암기하는 방식으로 학습하고, 중학교에서도 그러한 학습 방식을 조장하고 또한 교육의 중점도 주요 입시과목에 두게 되었다. 이러한 과정에서 학교교육의 핵심적 활동인 수업운영의 전 과정, 즉 수업시간의 편성, 수업의 내용, 방법 및 평가 등이 입시 위주의 편협한 방식으로 이루어지게 되었다. 이와 함께 고교 입시를 지향하는 교육풍토는 각종 사교육활동을 강화시켰으며 이로 인한 공교육의 신뢰성 상실은 학교교육에 대한 높은 불신감을 확산시키는 계기가 되었다.

둘째, 중학생의 전인적 성장 저해. 중학생 시기는 신체적, 정신적 활동이 가장 왕성한 시기임에도 불구하고, 당시 중학생들은 치열한 입시 경쟁에서 살아남기 위해 입시 준비에 매달려 과중한 학습부담으로 인해 신체적·정신적 발달장애를 받게 되었다. 즉, 과도한 입시경쟁은 결국 수많은 중학생들에게 신체적 건강장애, 정서불안, 신경증 등을 유발시켜 소위 중 3병을 만연시켰다.

셋째, 고등학교간 교육격차 심화. 고등학교 평준화 정책 입안 당시 고등학교 간에는 학교별 특성의 차이는 없으면서 학력 수준면에서 학교간·지역간 격차가 두드러져 고등학교가 일류, 이류, 삼류 등으로 등급이 매겨져 있었다. 물론 최근 평준화를 주장하는 지역에서도 이러한 문제는 여전히 제기되고 있지만 1970년대 초반에는 전국의 모든 고등학교가 학력수준별로 서열화되어 학교간 교육격차가 뚜렷하였으며 이로 인한 사회적 위화감은 교육의 문제를 넘어선 매우 심각한 것이었다.

넷째, 재수생의 누적과 과열과외. 일류·명문고교에 대한 집착은 과열과외를 가져오고, 재수 풍조를 만연시켜 재수와 입시 준비 학원을 양산하는 결과를 낳았다. 1975년 당시 중학교 학생의 약 30퍼센트가 과외수업을 받는 것으로 나타났으며(김중서, 1975: 4-5), 과외에 투입되는 사교육비 규모는 천문학적 수준이었다. 엄청난 과외비의 부담은 국민경제의 큰 낭비와 손실이었으며, 가게 운영을 어렵게 하는 중요한 요인이면서 사회적으로는 계층간 위화감을 조성하는 요인이었다.

다섯째, 학생인구의 도시집중. 일류 고등학교에 대한 집착은 교육적인 폐단과 경제적인 낭비를 초래하였음은 물론 지방 학생의 도시 집중 현상을 조장하는 요인이 되었다. 서울, 부산 등 대도시 지역의 명문 고교 입학 을 위해서 지방학생들이 중학교 재학시부터 이들 지역으로 전입해 오는 경우가 많았다. 1974년 당시 서울과 부산의 중학생 중에서 지방에서 전입해 온 학생은 약 15,000여명으로 추산되었다(김윤태 외, 1978: 47-48). 학생인구

의 도시집중 현상은 지역 균형발전에 장애요소가 되었다.

요컨대, 고등학교 평준화제도는 1970년 초반부터 제기된 다양한 교육적, 사회적 문제를 해결해야만 했던 당시의 절박한 상황에서 비롯되었다. 따라서 현재의 시점에서 평준화 제도가 다소 문제점을 보이고 있다고 해서 급작스럽게 과거의 경쟁입시제도로 회귀한다고 하면 상술했던 다양한 문제점들이 다시금 재발될 것은 분명하다. 정책적 대안이 현재의 정책보다 더 많은 이점이 있다면 당연히 선택하게 되지만 그렇지 않다면 현재의 정책기조를 유지하면서 부분적 수정보완을 함으로써 안정성을 확보해야 할 필요가 있을 것이다.

3. 평준화 정책의 주요 내용

앞서 제시한 바와 같은 교육적, 사회적 문제점으로 인해 문교부는 1973년 2월 28일 고등학교 평준화 정책인 고등학교 입시제도 개선방안을 발표하고 1974년부터 서울과 부산을 시작으로 실시하도록 하였다. 이러한 평준화 정책의 주요 내용은 크게 보면 고등학교간 경쟁입시 폐지와 그 전제 조건으로 고등학교간 교원, 시설 및 재정의 격차를 해소한다는 내용으로 구성되었다. 고교 평준화 정책의 주요 내용을 입시제도의 개혁과 고교 교육 여건의 평준화로 구분하여 살펴보기로 한다(김영철·강태중, 1985: 27-35).

가. 입시제도의 개혁

고교 평준화 정책에 따른 고등학교 입시제도는 전형시기에 따라 고등학교를 일반 고등학교와 실업 및 2부 고등학교로 구분하여 각각 전형방법을 달리하는 것을 골자로 한다. 새 입시제도의 주요내용은 다음과 같다.

- 인문고등학교: 공사립 고교를 포함한 고교 학군을 설정하고, 선발고사에 의해 입학자 격자를 선발한 후 학군별 추첨으로 학생을 학교에 배정하되 후기에 실시한다.
- 실업 및 2부 고등학교: 시를 하나의 단위로 하여 희망학교에 임의 지원하게 하고, 선발고사 성적으로 학교별로 선발하되 전기에 실시한다. 그리고 합격자는 인문고교 지원을 불허한다.

나. 고등학교 교육여건의 평준화

고교 입시제도 개혁의 전제조건으로서의 교육여건 평준화를 위해서 다음과 같은 사항들을 추진한다(입시제도연구협의회, 1973: 68-73).

1) 학교시설의 정비·확충

- 시설·설비가 미비한 학교에 우선적으로 재정투자를 확대한다. 즉, 시설을 보완하고 교지, 보통교실 등 교육 필수시설을 우선적으로 확보하도록 조치한다.
- 공립학교 등록금을 사립학교 수준으로 인상 조치하여 그 인상분을 부족 시설 보완을 위한 경비로 지원한다.
- 학교시설·설비 기준령을 개정하여 체육장 면적을 현실에 맞게 조정함으로써 대도시 학교의 체육장 부족면적을 감축·조정한다.
- 사립고교의 학교비에서 시설비 지출을 허용한다.

2) 교원의 자질향상 및 처우개선

- 고등학교 교원 전원을 대상으로 단기연수를 실시하고 각종 연수를 강화한다.
- 무자격 및 과목상치 교원을 정리 조정한다.
- 교원채용 순위고사를 실시하고(1972년), 사립학교에 있어 교원임용 보고제를 승인제로 전환한다.
- 공립교원에 대한 학교간, 지역간 순환 전보제를 실시한다.
- 교직수당을 신설한다.
- 교원 직무경감을 위한 교육행정관리 규정 및 문교예규정비에 관한 규정을 제정한다.
- 교직 적격자를 선발하기 위하여 출신학교장 추천제를 의무화함으로써 교원양성체제를 개선한다.

3) 사학의 지원육성

- 사립 중·고등학교에 대한 인건비, 운영비 등의 재정 결손액을 국고에서 보조한다.
- 학생수용 계획에 따라 영세사학에 학급을 우선적으로 배정한다.
- 사립학교 교원연금법을 제정하여(1973년) 연금 부담금의 20/100을 국고에서 부담한다.
- 사립학교 교육용 기본재산에 대한 조세감면, 전화세 면제 등 각종 세금을 감면 조치한다.

- 사학교원의 공립교원으로 진출 기회를 활성화시키기 위해 교육공무원법을 개정하여 사학교원의 특채 근거를 마련한다.

4) 제반 행정조치 강구 및 제도개선

- 학교에서의 잡부금 징수를 금지한다.
- 학칙에 과외수업 행위자 처벌조항을 신설하여 과외수업을 금지하고 과외수업 행위 교사에 대하여 인사 조치한다.
- 신설학교를 적정배치하고 도심지 학교를 외곽으로 이전하는 등 학군 세분화를 추진한다.
- 고교 취학기회를 확대하기 위하여 방송통신고등학교를 설치·운영한다.
- 주간부 인문고를 제외한 모든 학교간에 전입학이 가능하도록 교육법 시행령을 개정한다.
- 농·어촌지역에 대한 각종 혜택을 확대하고, 우수교원을 배치하며, 시설을 확충하여 농어촌학교 육성책을 강구한다.

요컨대 고등학교 평준화정책은 인문계 고등학교 진학 시 연합고사를 공동으로 실시하고 지역 내 학생 정원만큼 선발하여 추첨배정을 하며, 이를 위해 지역 내에 존재하는 공립사립학교의 교육환경(교원, 시설)과 등록금 수준을 동등하게 한다는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

4. 평준화 정책 추진 과정

고등학교 평준화 정책은 1974학년도부터 서울과 부산 지역에 적용되기 시작하였다. 이후 정책의 확대 적용은 성적 하향화에 대한 우려가 제기되면서 미루어지기도 하였지만 사립학교의 자율성 문제가 쟁점화된 1980년대 초반까지 지속적으로 이루어졌다. 1981학년도에 8개 지역에 새롭게 적용된 이후 새로운 적용지역은 등장하지 않았다. 오히려 1990년대 들어서는 고교평준화 정책을 적용 여부가 시·도교육감이 결정하는 것으로 변경됨과 함께¹⁾, 우수인재 유출이라는 우려로 평준화를 해제하는 지역이 발생하였다. 이들

1) 고교평준화 정책의 변경은 시·도교육감이 학생수용계획·지역여론 등을 수렴하여 교육과학기술부에 평준화 실시를 건의하고, 교육과학기술부에서는 ‘고등학교의입학전형을실시하는지역에관한규칙’을 개정함으로써 이루어진다. 평준화를 적용할 수 있는 대상학교는 평준화 실시 지역내 일반계 고등학교에 한정하고 있다. 실업계 고등학교, 과학고·외국어고 등 특수목적고등학교, 특성

지역의 평준화 해제는 도시 규모가 작아 학교 수가 많지 않기 때문에 추첨 배정의 의미가 별로 없다는 이유도 있었다. 그러던 것이 2000년 들어, 평준화 해제 10 여년 만에 군산, 익산, 목포 지역이 다시 평준화로 회귀하였고, 울산, 고양, 부천, 안양, 과천, 의왕, 군포, 순천, 여수, 김해, 포항 등이 평준화 정책을 적용하게 된다. <표 1>에 보듯이, 고교평준화 정책은 2008년 현재 7개 특별·광역시 전 지역과 6개도 21개 시 지역에서 적용되고 있다.

<표 1> 연도별 고교평준화 적용 및 해제 지역

구분	적용 지역	해제 지역
1974	서울, 부산	—
1975	대구, 인천, 광주	—
1979	대전, 전주, 마산, 청주, 수원, 춘천, 제주**	—
1980	창원	—
1981	성남, 원주, 천안, 군산, 이리, 목포, 안동, 진주	—
1990	—	군산, 목포, 안동
1991	—	춘천, 원주, 이리(익산)
1995	—	천안
2000	군산, 익산, 울산	—
2002	고양, 부천, 안양, 과천, 의왕, 군포, 성남(분당)*	—
2005	목포, 순천, 여수	—
2006	김해(장유면 제외)	—
2008	포항	—

주: 1) * 2002년 성남시 지역 중 분당구 지역에서 평준화 적용됨.

2) ** 2007년 제주도 행정구역변경에 따라 제주특별자치도의 평준화 적용지역은 종전의 제주도 제주시 일원에 한정되어 적용됨.

출처: 교육과학기술부·한국교육개발원(2008), 2008 교육통계분석자료집.

평준화를 적용받는 학교, 학생, 교원 현황은 <표 2>와 같다. 일반계 고등학교를 기준으로 하면 평준화를 적용받는 학교의 비율은 61.6% 정도이다. 학생 수를 기준으로 보면, 평준화 비율이 74.2%에 이르며, 교원을 기준으로 하면 72.2%에 해당한다. 양적인 측면

하고등학교, 자율학교, 자립형 사립고등학교는 평준화 적용 대상에서 제외되어 있다. 다만, 교통이 불편하거나 특수한 사정으로 평준화 실시가 불가능한 학교들은 특수지학교로 지정하여 추첨 배정에서 제외할 수 있다.

에서 보면 평준화 적용 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 그렇지만, 전문계 고등학교를 포함한 전체 고등학교를 기준으로 하면, 학교는 38.2%, 학생은 53.0%, 교원은 48.1%가 평준화 정책의 적용을 받는 것으로 나타난다. 이것은 전체 고등학생 가운데 과반수 정도가 평준화 정책의 적용을 받고 있다는 것을 의미한다(김성식, 2009)..

<표 2> 평준화/비평준화 지역 학교수, 학생수, 교원수[2008년]

(단위: 개교, 명)

구분	고등학교		일반계 고등학교		평준화 비율(%)	
	계(A)	계(B)	평준화(C)	비평준화	C/B	C/A
학교수	2,190	1,371	837	534	61.1	38.2
학생수	1,906,776	1,360,559	1,010,127	350,432	74.2	53.0
교원수	122,906	81,923	59,145	22,778	72.2	48.1

주: 일반계 특수목적고등학교, 대안교육 분야 특성화고등학교, 자립형 사립고등학교는 제외됨.
출처: 교육과학기술부·한국교육개발원(2008), 2008 교육통계분석자료집의 자료를 재구성함.

다음으로 평준화 정책의 적용 지역을 16개 시도별로 살펴보면 <표 3>과 같다. 앞서 말한 것과 같이 서울과 6개 광역시는 모두 평준화를 적용하고 있다. 강원과 충남 지역은 평준화 정책을 전혀 적용하고 있지 않고, 나머지 시도교육청은 시 지역에서만 평준화를 적용하고 있다. 평준화 학교와 비평준화 학교를 시도별로 보면 학교수는 전북과 제주를 제외하고는 비평준화 지역이 많으며, 학생수는 경북을 제외하고는 평준화 지역이 많은 것으로 나타났다(김성식, 2009).

<표 3> 시도별 평준화/비평준화 지역 학교수, 학급수, 학생수, 교원수[2008년]

(단위: 개교, 개, 명)

구분	평준화 지역				비평준화 지역			
	학교수	학급수	학생수	교원수	학교수	학급수	학생수	교원수
전체	837	28,044	1,010,127	59,145	534	10,468	350,432	22,778
서울	209	7,988	285,363	16,525	—	—	—	—
부산	86	2,574	92,696	5,517	—	—	—	—
대구	64	2,241	80,839	4,742	—	—	—	—
인천	74	2,347	83,162	5,001	—	—	—	—
광주	44	1,280	47,389	2,692	—	—	—	—

대전	44	1,378	48,863	2,881	—	—	—	—
울산	33	997	38,718	2,085	—	—	—	—
경기	112	4,433	166,180	9,619	123	3,762	140,674	8,074
강원	—	—	—	—	61	908	29,494	2,086
충북	19	574	20,965	1,121	27	492	16,185	1,007
충남	—	—	—	—	75	1,623	52,273	3,472
전북	38	1,031	34,450	2,211	30	368	9,956	869
전남	30	771	25,626	1,675	53	643	18,389	1,514
경북	16	440	14,758	902	99	1,570	49,289	3,372
경남	59	1,747	62,077	3,678	60	990	30,393	2,136
제주	9	243	9,041	496	6	112	3,779	248

주: 일반계 특수목적고등학교, 대안교육 분야 특성화고등학교, 자립형 사립고등학교는 제외됨.

출처: 교육과학기술부·한국교육개발원(2008), 2008 교육통계분석자료집.

5. 평준화 정책 관련 쟁점

평준화정책은 그 시작부터 순탄하지 않은 노정을 걷기 시작했다. 학력저하에 대한 우려와 사립학교의 자율성 침해에 대한 논란이 제기되면서 본격적으로 평준화를 둘러싼 논쟁이 시작되었으며 이러한 논쟁은 일정한 주기별로 계속 반복되는 양상을 보여주고 있다. 이제 이러한 평준화에 대한 비판적 주장들을 구체적으로 살펴보고, 과연 평준화 정책과 이들 주장들 사이에 어떤 관련이 있는지 그 논리적 관련성을 밝혀보기로 한다.

지금까지 평준화정책과 관련되어서 제기되어온 주요 쟁점들을 살펴보면, 학력의 하향 평준화, 학생의 학교선택권 박탈, 사학의 자율성 침해, 교육의 경쟁력 약화 등 크게 네 가지 정도를 들 수 있다(백성준·최돈민·성기선, 1999). 이 글에서는 이들 논쟁들을 정리해 보고 최근 경제계에서 주장하는 논리에 대해서도 함께 검토해 본다.

가. 학력의 하향(下向)평준화

고등학교 평준화정책과 학력의 하향 평준화와 관련된 주제를 주요 분석의 내용으로 삼고 있는 연구에는, 먼저 한국교육개발원에서 1978년과 1979년에 실시한 ‘고교 평준화 정책의 평가연구’(김윤태 외, 1978, 1979) 보고서를 들 수 있다. 1978년에 나온 1차년도 보고서의 결과는 당시 잠정적으로 유보되었던 고등학교 평준화 시책을 확대하는 데 매우 중요한 자료로 활용되었다. 또한 2차년도 보고서에서는 평준화의 가장 심각한 쟁점이었던

학력문제에 중점을 두고 있었다. 고등학교 평준화 시책 이후의 학력 저하 문제를 규명하기 위하여 대학입학 예비고사 성적과 서울대학교 본고사 성적을 지역별로, 그리고 연도별로 비교·분석하였다. 평준화 정책 실시 전후의 비교조건을 통제하여 산출한 1977학년도 서울·부산지역 예비고사 평균점수는 평준화가 적용되지 않았던 1976학년도 졸업생에 비해 1.4점밖에 떨어지지 않아 오히려 기타 지역의 3.0점보다 덜 떨어진 것으로 나타났다. 아울러 서울대학교 본고사 평균점수를 서울·부산지역 출신자와 기타 지역 출신자로 구분하여 비교하여 보아도 뚜렷한 차이가 나타나지 않은 것으로 조사되어 결국 평준화를 통한 학력의 하향화 현상이 나타나지 않았다는 결론을 내리고 있다.

2차년도 보고서(김운태 외, 1979)에서도 이와 유사한 방식으로 서울, 부산, 인천, 광주, 대구 지역의 고등학교 졸업자들의 학력을 측정하기 위해 전국 4개 국립대학의 본고사 결과를 비교하였다. 이 연구 역시 평준화 시책 실시 이후 평준화 지역의 학력 저하현상을 찾아볼 수 없다는 결론을 맺고 있다(김운태 외, 1979:8-26).

두 번째로는 한국교육개발원에서 1995년에 실시한 ‘고등학교 평준화 정책의 개선방안’(김영철 외, 1995)을 들 수 있다. 이 연구에서는 고등학교별 입학성적과 고등학교 3학년 당시의 학업성취도 평균점수의 변화를 비교하였다. 연구결과를 살펴보면, 고등학교 입학 연합고사 성적은 평준화 지역이 비평준화 지역보다 더 높게 나타나고 있다. 고등학교 3년 동안의 학력변화를 비교하기 위하여 고등학교 3학년 성적과 고등학교 입학 당시의 성적 분포를 표준점수로 환산하여 비교하고 있다. 그 결과 지역을 막론하고 전반적으로 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 해서 고등학교 평준화 정책의 실시는 고등학생들의 전체적인 학력 수준의 변화에 큰 영향을 주지 않았다고 결론을 내리고 있다(김영철, 이인효, 1996).

학력의 하향평준화 논쟁과 관련된 분명한 답은 수능모의고사 성적자료에 기초한 일련의 연구 결과에서 제시되었다(성기선, 1999; 성기선, 강태중, 2001; 성기선, 2004). 고등학교 평준화 실시 여부별로 학생들의 학업성취도 변화과정을 1학년부터 3학년까지 종단적(縱斷的)으로 추적해 봄으로써 평준화 실시 여부가 학생들의 학업성취도에 미치는 효과를 밝혀 보았다. 이 연구들의 공통적인 연구결과를 요약정리하면 다음과 같다.

첫째, 평준화 고등학교의 학업성취도 수준은 1, 3학년 공히 비평준화 고등학교보다 높은 편이다.

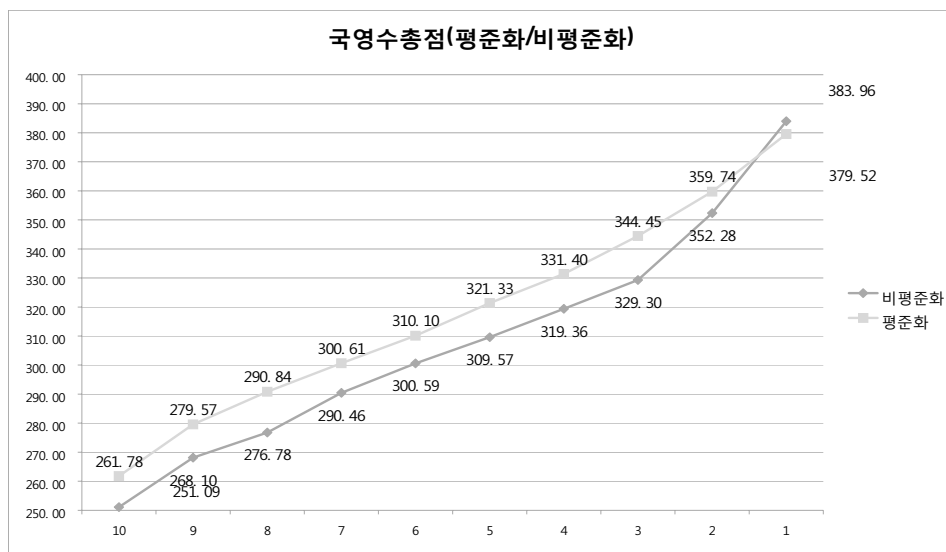
둘째, 고등학교 1학년 때의 학업성취도변인의 영향력을 통제했을 경우, 3학년 때의 학업성취도 수준의 경우, 여전히 평준화 지역의 고등학교들이 높은 편이었다.

셋째, 고등학교 입학 당시의 학생들의 성적집단별로 구분하여 분석해 본 결과, 평준화 고등학교의 경우 비평준화 고등학교와 비교할 때, 최상위권 학생들의 성적은 다소 떨어

졌으며 중하위권 학생들의 성적은 상대적으로 많이 상승하였다. 즉 평준화 고등학교는 비평준화 고등학교와 비교해 볼 때 성적 상위권 학생들에게는 상대적으로 다소 불리한 측면이 있는 반면, 중하위권 학생들에게는 매우 유리하다고 볼 수 있다.

아울러 최근 한국교육개발원에서 발주한 두 종단, 횡단연구의 결과 역시 이러한 선행연구의 경향을 확고하게 지지해 주고 있다(강상진 외, 2005; 김기석 외, 2005). 이를테면 한 시점에서의 성취 수준 뿐만 아니라 3년 동안의 성적 변화에서도 평준화로 인한 학력 하향화 현상은 드러나지 않고 있다. 또한 최우수 집단의 경우, 평준화 학교, 비평준화 학교, 특목고의 어떤 학교를 다녀도 3년 동안의 학업성취도 성장률은 거의 차이가 없었다(김기석 외, 2005). 상위권 학생이 평준화 학교에 진학하더라도 특목고에 진학하는 경우보다 성적이 하락하지 않는 것이다. 통계 모형을 통해 동일 성적대별로 비교해보면, 비록 오차 범위 내이기는 하지만 평준화 학교의 성적 향상률이 특목고보다 높게 나타나기도 한다. 출발 시점의 성적이 상위권인 학생들에게 있어서 특목고가 반드시 성적 향상에 유리하게 나타나지는 않는다는 것이다.

<그림1> 경기도 평준화, 비평준화 지역의 고등학생 성취도 변화



학력변화와 평준화와의 관련성에 대한 최근 연구에서도 이상과 같은 결과들은 다시 한번 반복적으로 입증되었다(성기선 외, 2009). 중소도시 90개 고등학교 재학생 4만여명의 고등학교 1학년성적과 3학년 성적을 개별학생수준에서 분석해본 결과 평준화와 비평준화 지역의 고등학생들의 성적변화를 분석했다. 그 결과는 다음 제시하는 <그림1>과 같다.

여기서 보면 평준화 지역의 학생들의 성적이 비평준화보다 떨어지는 경우는 없다고 결론 내릴 수 있다. 다만 극상위권 학생들의 성적은 오차범위 안에서 차이가 나는 현상만 목격된다. 이 표에서 가로축은 1학년 성적을 10등위로 나눈 성적집단을 의미하고 세로축은 고등학교 3학년 때 응시한 국가수준성취도 검사의 총점을 의미한다. 전반적으로 동일한 성적 수준의 학생들이 평준화/비평준화 고등학교를 3년 다니면서 성취한 교육결과자료에 있어서 평준화 지역이 전반적으로 상당히 높은 상승도를 보여주고 있다.

이러한 자료를 기초로 위계적선형모형(HLM) 분석을 수행한 결과 역시 전반적인 연구 결과를 반복할 만한 내용은 발견되지 않았다. 즉, 평준화로 인한 학력의 저하 혹은 상승의 증거는 발견되지 않았으며 이는 앞서의 평준화관련 논의를 다시 확인해주는 결과라 할 수 있다.

이상의 몇 가지 연구의 결과를 기초로 해서 볼 때, 평준화 정책의 도입으로 학생들의 성적이 전반적으로 "하향평준화" 되었다는 주장은 사실과 다르다는 점을 확인해 볼 수 있다. 학생들의 전반적인 학력이 떨어지는 현상이 사실이라면, 그것은 적어도 '평준화'만의 탓은 아니며, 보다 다양한 요인들이 복합적으로 작용하고 있기 때문이라고 할 수 있다. "학력저하"의 주범이 평준화라는 도식에 근거하여 또 다시 경쟁선발 방식을 채택하게 된다면, 지금까지 평준화 정책 도입으로 얻을 수 있었던 다양한 긍정적인 효과(예컨대 고등학교 교육기회의 평등화, 중학교 교육의 정상화 등)를 간과하게 되는 우를 범할 수 있다. 아울러 고등학교의 서열화로 인한 입시경쟁의 과열, 사교육비의 폭발적 증가, 학교교육과정의 파행적 운영 등등 이루 말할 수 없는 사회적 문제가 재현될 것은 명약관화한 사실이다. 고등학교 입시제도와 관련된 정책은 또 다시 선발시험의 부활로 회귀되는 방식이 되어서는 안 된다. 교육문제의 초점은 선발이 이루어지지 않는데 있는 것이 아니라, 학생들의 개인차가 융통성 있게 배려되지 못하는 데 있다. 요컨대 발전대안은 평준화 정책을 깨느냐 아니냐에 달린 것이 아니라, 그 정책 기조 위에서 어떻게 교육과정 운영을 탄력적으로 운영하며, 제도의 경직성을 보완해 나가느냐에 달렸다(성기선·강태중, 2001).

나. 학교선택권

1980년대 초부터 미국을 위시한 서구사회의 교육개혁의 핵심에는 학교선택권(school choice) 부여가 있다. 이는 학교단위책임경영(school-based management)의 도입, 학교의 책무성 강조, 학교평가 등의 정책과 함께 교육수요자에게 학교선택권을 부여한다는 취지를 담고 있다(신상명, 2002). 공교육제도가 경쟁력을 갖추기 위한 조건의 하나는 입학생을

독자적으로 선발하고 교육프로그램 운영을 학교가 자율적으로 운영하며 그 결과에 대한 공정한 평가 및 평가결과의 공개이다. 이러한 시각에서 보면 고등학교 평준화 정책은 전 세계적인 교육개혁의 방향과 일면 배치되는 것으로 보인다.

그러나 우리 나라의 교육적 맥락(context)을 살펴보면 서구 사회의 교육개혁의 방향과는 상당히 차이가 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 서구 사회의 경우, 가장 우선적인 학교교육의 목표는 예외 없이 기초교육(basic education)이라고 할 수 있는 학업성취도 향상에 초점을 두고 있다. 1966년에 제시되었던 콜만보고서(Coleman 외, 1966) 이후 최근까지 이루어져 오고 있는 ‘학교효과연구’(school effect study)에서는 단위학교가 학생들의 가정배경에 의한 학력격차를 줄일 수 있는가라는 측면에서 그 준거를 학업성취도를 설정하고 있다. 그 이유는 여러 가지 가능하지만 우선적으로 그 중요성도 인정되지만 측정가능한 지표라는 점에서 다른 어떤 교육목표보다 우선적인 연구의 대상이 되었다. 뿐만 아니라 기초학력이 너무 떨어지기 때문에 학교가 최소 학력기준을 확보해야 한다는 사회적 합의에 기초하고 있다. 따라서 학교효과가 있는 학교, 좋은 학교, 명문학교가 된다는 의미는 주어진 학생자원, 학교시설자원, 교사진들을 기초로 최대한의 학력성장을 보이는 학교이다. 이러한 측면에서 학생·학부모의 학교선택권은 학교간 학력 경쟁을 촉진시킬 수 있는 중요한 제도적 장치로 인식되었던 것이다. 물론 이러한 인식 이면에는 학교가 사회적 평등을 얼마나 실현할 수 있는가라는 전제가 분명히 깔려있다. 학교효과란 효율성과는 달리 가정배경, 계층에 의한 학생들 사이의 학력격차를 학교가 독자적으로 줄여줄 수 있는가, 그래서 계층간 불평등 재생산의 고리를 학교가 깰 수 있는가라는 문제의식에 기초하고 있음을 분명히 알아야 한다(성기선, 1998).

그렇다면 우리 나라의 경우는 어떠한가? 학교교육의 주요 목표가 학력 성장에 있음은 부인할 수 없는 전제이다. 그러나 그 정도에 있어서 소위 입시에 대한 열풍으로 해석될 수 있는 "교육열"이 지나칠 정도로 과열되어 학교가 입시를 위한 수단으로 전락하고 이로 인해 나타나는 각종 비교육적 양상은 매우 심각한 교육적, 사회적 문제로 부각되어 왔다. 따라서 우리 나라에서는 어떻게 하면 과열된 입시위주의 교육, 학업성취도 향상을 위한 억압적 교육관행을 완화시켜 나갈 것인가가 주요 교육개혁의 방향으로 자리잡고 있다. 그 결과 최근에는 대학입시에서 성적반영 비중을 줄이고 전인교육, 특기적성교육, 사회봉사 등과 같은 비교과 영역의 활동을 더 많이 반영하려고 하는 방향으로 정책을 펼쳐 온 것이다. 물론 우리의 경우 학교가 학생들의 가정배경과 출신계층에 의해 나타나는 학력차이를 어떻게 극복시켜서 평등한 사회를 구현할 수 있는가라는 문제의식은 전혀 발견될 수 없다. 오로지 입시를 위한 경쟁만 부각될 뿐이며 그것은 상층계층에게 더욱 유리한 방식을 제공하고 있다.

한국 교육의 현 상황에 대한 인식을 고려한다면 학교선택권이 무엇을 의미하는지 분명해진다. 학교선택을 할 수 있는 조건이 다양화되어 있지 않은 상황에서 학력 위주의 학교선택, 성적이 좋은 학생들이 몰리는 학교선택, 대학진학을 위한 억압적 교육을 실시하는 학교에 대한 선택을 의미할 뿐이다. 현재 평준화를 적용하지 않는 지역의 교육적 관행을 살펴보면 이러한 점은 분명하다. 학교선택권을 강조하기 전에 앞서 언급한 바와 같은 교육정책당국에서는 ‘학교단위책임경영제’의 활성화를 전제로 각종 규제와 통제를 완화하고 학교가 전문적 자율경영을 해 나갈 수 있는 제도적 장치를 만들어 주어야 한다. 그렇게 된다면 평준화를 해제함으로써 기대하는 다양화된 교육보다 훨씬 질적으로 우수하고 다양한 교육적 활동이 학교단위에서 가능하게 되며 이를 통해 학교선택권 부여의 원래 취지를 살릴 수 있다고 본다.

또한 학교선택권을 고려할 때 중요하게 생각할 점은 과연 자유로운 선택을 할 수 있는 집단이 어느 정도인가라는 점이다. 비평준화제도 하에서 학생의 학교선택권은 실질적으로 성적이 최상위권에 있는 소수 학생들만 누릴 수 있는 특권에 불과하다. 물론 그 선택도 다양한 교육프로그램에 대한 선택이 아닌 성적에 따른 획일적 선택밖에 없는 실정이다. 1995년 2월 23일 헌법 재판소의 판례에서도 주거지를 기준으로 학생의 학교선택을 제한하는 교육법 시행령 제 71조 및 112조의 6항 규정의 위헌 여부를 심사한 결과 합헌이라고 판정 내린 바 있다²⁾. 아울러 최근 고등학교 평준화 제도의 위헌여부에 대한 심판에서 헌법재판소는 합헌을 결정한 바 있다.

아울러 고등학교 평준화에 대한 해제를 주장하는 시각은 현재 고등학교 교육을 보통교육(common schooling)으로 간주하지 않는 입장에서 나온다는 주장도 의미있는 해석으로 볼 수 있다(강태중, 2002). 즉 평준화에 대한 비판적인 관점은 고등학교 교육과정을 사회구성원 모두가 필수로 밟아야 하는 과정으로 보는 것이 아니라, 보통교육(의무교육) 이수 후에 선택적으로 밟게 되는 과정으로 보는 입장에서 나온다고 볼 수 있다. 그러나 현재 고등학교교육이 아직 의무교육은 아니지만 취학률이 99%에 가깝다는 사실을 직시한다면 고등학교 교육이 모든 학생들이 공동체적 경험을 공유하며 동질적인 사회적 덕목을 내면화할 수 있도록 표준적인 과정을 운영하는 것이 중요하며 7차 교육과정 역시 이러한 취지를 반영하고 있다. 따라서 고등학교 단계에서 학교 선택권을 인정할지 여부의 문제는

2) 주거지를 기준으로 중고등학교의 입학에 제한하는 교육법 시행령 제71조 및 제112조의 6항 등의 규정은 과열된 입시경쟁으로 말미암아 발생하는 부작용을 방지한다고 하는 입법목적 달성을 위한 방안의 하나이고, 도시와 농어촌에 있는 중고등학교의 교육여건의 차이가 심하지 않으며, 획일적인 제도의 운용에 따른 문제점을 해소하기 위한 여러 가지 보완책이 위 시행령에 상당히 마련되어 있어서 그 입법 수단은 정당하므로, 위 규정은 학부모의 자녀를 교육시킬 학교선택권의 본질적 내용을 침해하였거나 과도하게 제한한 경우에 해당되지 아니한다(헌재 1995.2.23, 91 헌마 204 헌재 판례집 제 7권 1집 267쪽).

결국 고등학교 교육의 성격을 어떻게 규정하는가라는 문제로 귀결된다. 자립형 사립고등학교 진학자들의 계층분포가 최상층으로 편포되었다는 점은 결국 학교선택권이 상층을 위한 특혜로만 작동할 위험성을 안고 있다(성기선, 2002).

요컨대 학교선택권 주장은 기존의 계층에 의한 학업성취도 격차를 공교육제도를 통해 더욱 확대시키고자 하는 중상층 계층의 이해관계로부터 비롯되고 있으며, 진정한 의미의 학교선택권이 가능하도록 하기 위해서는 오히려 평준화 체제 하에서 학교 단위에 자율권을 대폭 부여하고 다양한 교육프로그램이 가능할 수 있는 지원체제 확립이 선행되도록 해야 한다. 또한 고등학교 교육의 성격을 보통교육으로 볼 것인가 아닌가의 문제 역시 이러한 학교선택권 주장을 비판적으로 검토할 수 있는 준거가 될 수 있다.

다. 사학의 자율성 약화

사학 운영의 자율성 약화를 주장하는 쪽은 평준화 정책이 공, 사립 구분 없이 학교간 차이를 극소화시킴으로써 학교운영에 사학의 자율성이나 특수성을 반영하기 어렵게 했다는 것이다. 학생의 학교 선택권 보장과 조기 해외유학에 따른 부작용을 완화하고, 학교 교육의 질을 높이기 위해서 학교 선택권의 다양성 보장 및 학생의 선발권과 등록금 책정에 자율권을 갖는 자립형 사립학교의 필요성을 제기하고 있다. 그 주장의 핵심을 담고 있는 한 언론의 사설내용을 살펴보면 다음과 같다.

“...교육계 일각과 야당의 주장처럼, 국·공립은 계속 평준화의 틀을 유지하고 사학들에는 자율성을 부여하는 2원화된 교육체제로 전환하자는 의견은 그런 측면에서 현실성을 인정할 만하다. 사립의존도가 학교수에서 51%, 학생수는 56%나 되므로 모든 사학을 한꺼번에 자율화하는 것도 무리다. ‘자립형 사립’을 단계적으로 확대해 전체의 20% 정도 되게 하면 학업우수학생들의 해외 조기유학 욕구나 공교육 불신에 따른 사교육 열풍을 크게 완화할 수 있을 것이다. 사학을 자율화하면 국·공립이 위축될 것을 걱정하는 사람들도 있으나 그것은 기우다.”(조선일보 2002.3.3. 사설).

학생선발권, 등록금책정권, 교육과정 편성권이라는 세 가지 자율권을 부여받는 자립형 사립학교의 등장은 한편으로 보면 평준화 제도의 근본을 흔드는 중요한 제도적 변화가 될 수 있다. 그러나 다른 한편에서 보면 평준화에 대한 비판과 문제점을 보완하고 공교육의 근본 틀을 평준화로 유지시켜 나갈 수 있는 변용이라는 점에서 그 공과를 신중히 검토할 필요는 있다. 다만 국가로부터 재정지원을 받지 않는 소수 사립학교를 우선적 대상으로 하고 있는 현재의 자립형 사립고등학교 인가 정책을 다양한 기준으로 확대해야

한다는 점은 분명하다. 이를테면 교육프로그램과 학교운영 취지, 시설과 교사진의 질적 수준 등을 충분히 고려해 나가야 한다.

그런데 과연 사립학교에 대한 평준화 해제가 곧 사립학교의 자율성 확대로 이어질 수 있는가? 고등학교 학생의 절반 정도가 현재 사립학교에 취학하고 있는 실정이며, 전체 고등학교의 95% 이상이 정부로부터 재정결함 보조금을 받고 있는 실정임을 고려한다면 결코 낙관할 수 없는 상황이다. 이와 같이 일부 극소수의 사학 재단을 제외하고는 학교에 실질적 투자를 하고 있지 못하는 실정에서, 사학 운영의 자율성이 위축된 것을 고교 입시 평준화에서 찾는 것은 심각한 본말전도현상이다. 오히려 대부분의 사립학교는 비평준화 제도로 인하여 학교 경영의욕을 상실하고 있다. 왜냐하면 중소도시일수록 공립학교에 대한 선호도가 강해서 사립학교를 기피하는 경향이 있으며, 만약 평준화가 해제된다면 사립학교의 위상이 흔들릴 것을 우려하기 때문이다(최돈민, 1998).

이상에서 살펴본 바와 같이 사립학교를 평준화 적용 대상에서 해제하자는 주장 역시 현실적으로 어려움이 많아 보인다. 전체 고등학교의 절반에 가까운 사립고등학교를 평준화에서 해제한다는 것은 중등교육에 대한 포기에 가까운 정책이 될 것이다. 만약 필요하다면 장기적으로 상당한 부분의 열악한 사학재단을 국가 또는 지방자치단체가 공립화시키고, 건설하고 설립이념이 분명한 사립학교에 대해서는 학교 운영의 자율권을 대폭 부여하는 방식의 근본적인 개편을 시도해야 한다. 다시 말하면 이 문제는 단순히 고등학교 평준화 정책을 넘어서는 국가 수준의 교육을 어떻게 운영할 것인가라는 근본적인 문제와 관련되어 있다.

라. 교육의 경쟁력, 국가경쟁력의 약화

학력 하향평준화의 주범으로 고등학교 평준화 제도가 거론되는 시각과 거의 맥을 같이 하는 주장이다. 이를테면, 세계는 바야흐로 무한경쟁의 시대에 접어들었으며 지식기반사회를 지향하고 있다. 교육은 이러한 지식기반사회 구축을 위한 핵심적인 역할을 수행해 나가야 하는데, 현재와 같은 평준화 제도는 이와 같은 세계적 추세와 사회적 요구를 제대로 수용하지 못한다는 비판을 받게 된다. 교육대통령을 자임했던 현 대통령이 최근 “21세기 지식기반사회에선 각 분야에서 인재들을 길러내는 교육이 필요하다”며 “교육평준화가 바람직스런 것이 아니다”라고 말했다³⁾. 이러한 주장이 나오기 전에 한 대기업의 경제연구소에서는 “인적자원 개발을 위한 긴급과제”라는 보고서를 통해서 정부는 인적자원 경쟁력 강화에 중점을 두기보다는 국민정서를 감안한 하향평준화, 규제에 초점을 맞

3) 한겨레 2001년 8월17일자 기사.

추고 있다는 점에서 한국의 인적자원 경쟁력이 더욱 떨어지고 있다는 주장을 펼친 바 있다(김은환, 2001). 이 보고서에서는 평준화 기조의 인적자원 정책을 경쟁력 위주의 정책으로 전환하자는 주장으로 결론을 맺고 있다.

교육경쟁력, 국가경쟁력과 평준화의 관계에 대한 비판은 최근 한국개발연구원(KDI)과 진념 재경부장관의 언급에서 그 절정을 보이고 있다. KDI는 “2011 비전과 과제: 열린세상, 유연한 경제”라는 보고서를 통해서 “교육행정당국이 학교교육의 투입, 과정, 성과 요소 전체를 획일적으로 통제, 규제하는 현행 평준화 제도하에서는 수월성, 다양성을 위한 학교혁신을 기대하기 매우 힘들다. 이제는 일선 학교가 학부모와 학생의 요구를 최대한 존중하여 자율적으로 학교를 운영하고 그 결과에 책임을 지는 새로운 교육풍토를 조성해야 한다”는 주장을 제시하였다(한국개발연구원, 2001:178). 물론 학교에 대한 규제완화, 학교의 자율권 확대라는 점은 매우 의미 있는 주장이고 교육계에 종사하는 많은 사람들의 요구와 일치하고 있는 주장이다. 그러나 그 이면을 살펴보면 전혀 맥락이 다를 수 있게 알 수 있다. 이를테면 사립학교에 대한 자율화를 우선적으로 추진하는 이유는 공교육비의 부담을 줄일 수 있고 그 남은 예산을 공립학교에 투자함으로써 윈윈(win-win)정책이 가능하다고 보고 있다. 여기서 더 나아가 사립학교를 사교육기관과 통합할 수 있다는 극단적 주장까지 전개하고 있다⁴⁾.

여기서 잠시 우리나라 중등학교에서 사립학교가 차지하는 비중이 이토록 높게 된 이유는 무엇인가 살펴볼 필요가 있다. 1960년대부터 나타난 베이비붐 세대의 중등학교로의 진급으로 인해 앞서 언급한 바와 같은 상급 학교 진학을 위한 입시열풍이 대단했으며 사교육의 팽창과 비교육적 요소 등이 심각한 사회문제로 대두되었다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 1969년의 중학교 무시험제도와 1974년의 고등학교 평준화 제도가 실시되었다. 이러한 제도적 변화와 함께 공립학교의 신설보다는 국가적으로 재정지출이 크게 필요치 않는 사립학교 신설로 이 문제에 대처했으며 그 결과 오늘날 같은 고등학교의 절반에 가까운 정도로 사립학교가 차지하는 비중이 높게 되었다. 요컨대 해방 이후 우리나라 사학은 외국과는 달리, 독자적인 교육이념을 실현하기 위해 설립되었다기 보다는 학교교육의 확대가 필요한 시기에 국가가 비용 부담을 크게 안지 않으면서 국민의 교육기회 확대 요구에 부응하기 위해 정책적으로 육성된 측면이 강하다(김신일, 1993). 또 하나는 국가가 국민의 높은 교육열을 제도권으로 흡수하는 과정에서 공교육(public education)의 취지를 제대로 살리지 못하고 ‘수익자부담원칙’에 근거하여 학부모의 부담으로 교육

4) “...이같은 사립학교에 대한 자율화 조치가 취해질 경우, 정규교육기관으로서의 사립고교와 입시기관으로서의 민간학원을 인위적으로 구분하고 정책적으로 차등화하는 것은 크게 의미가 없다. 양 시장을 통합하여 민간사업자들간의 공정한 경쟁을 유도하는 방향으로 정책기조를 전환하는 것도 검토할 필요가 있다”(한국개발연구원, 2001:180쪽).

의 기회를 확대시키는 방식을 채택하였던 것이다. 즉, 중등교육의 유상제를 통해 국민들의 교육적 요구를 수용할 수 있었으며 그 결과 중고등학교의 취학률이 급속히 선진국 수준으로 높아졌다는 것이다(김기석, 1989).

이상과 같은 주장을 근거해서 보면, 정부는 중등교육의 팽창과정에 큰 재정지출을 하지 않고도 세계 최고 수준의 교육의 양적 팽창을 달성할 수 있게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 새로운 교육에 대한 투자 확대를 통한 질적 수준 고양에 대한 관심보다는 효율성에 근거하여 사립학교에 대한 지원을 줄이고 공립학교에 투자를 전환하고, 사립학교에서 추가적으로 필요한 비용은 국민의 부담으로 돌림으로써 현재와 동일한 재정부담으로 효율성을 고양시키고자 하는 부분에만 관심을 보이고 있다는 점에서 국가수준의 교육정책이 지향해야 할 방향으로서는 문제가 있다고 하겠다.

다시 경쟁력 문제에 돌아와서, 그렇다면 평준화를 해제하면 경쟁력이 강화되는가라는 주장에 대해 살펴보기로 한다. 평준화 제도가 교육 경쟁력을 저하시켜 결과적으로 교육의 질을 떨어뜨린다는 주장은 정보화 사회로의 변화와 관련되어 최근의 주된 논쟁이다. 평준화 제도를 반대하는 쪽은 지식기반사회에 대비하기 위해서는 경쟁력 있는 학교교육이 필요함을 강조한다. 정보화 시대의 주된 교육 목적은 창조적 사고 능력과 급격한 사회 변화에 대응할 수 있는 정보활용 능력의 개발이다. 이러한 능력의 함양을 위해서는 사전 지식이나 정보를 가지고 한가지 정답을 찾아내는 수렴적 사고가 아니라, 시행착오를 거듭하더라도 여러 가지 방향으로 탐색하거나, 새로운 접근을 통해 해결책을 모색하는 확산적 사고가 필요하다. 그러나 비평준화 제도는 필연적으로 학생과 학부모에게 보다 서열이 높은 학교 진학 욕구를 가지게 함으로써 중학교 교육을 주입식, 암기식 교육에 치중하도록 한다. 뿐만 아니라 고등학교 교육에서도 입시 위주의 교육을 더욱 강화함으로써 청소년기에 갖추어야 할 진로탐색, 다양한 특기적성 고양 등과는 오히려 상반되는 결과를 낳게 된다. 실제로 비평준화 지역 중학교에서는 수행평가와 내신성적을 잘 받기 위해 사설학원에 다니는 학생이 상당수 있다. 정보활용능력이나 창조적 사고력은 광범한 독서와 다양한 경험으로부터 나올 수 있으나 비평준화 지역 중학교 학생들은 아침부터 밤늦도록 교과서와 참고서 이외의 책을 볼 수 있는 시간을 가질 수 없는 상황이다.

1970년대의 고등학교 취학률이 25% 정도에 불과하였으나 이제는 거의 100% 완전취학에 가깝다. 그만큼 고등학교 교육의 성격도 상당 부분 변화되었다. 경쟁에 의한 선발, 엘리트 위주의 교육, 대학진학을 위한 입시위주의 교육을 더욱 강화해 나가야 한다는 주장은 시대변화를 역행하는 주장임에 틀림없다. 국가경쟁력 강화를 위해서는 교육프로그램의 혁신적 변화, 공교육에 대한 과감한 재정투자를 통한 교육시설의 확충과 교원의 질 제고 등을 통해 해결해야 한다. 최근 발표된 PISA 연구 결과에서 우리나라가 국제적으

로도 높은 성취도 수준을 보여 주었다는 점에서도 평준화로 인한 국가경쟁력 약화의 문제점은 그렇게 심각하다고 볼 수는 없다(이미경, 2004).

최근의 경쟁력 논의에서 말하는 ‘국가경쟁력’이란 경제적 생산성, 가치창출 가능성이라는 프리즘을 통해 의미 규정된 것이며, 그 단서는 IMD(Institute for International Management Development)보고서에서 확인할 수 있다. 이 보고서에서는 “국가경쟁력”을 영토 내의 기업들로 하여금 부가가치 창출을 통한 기업경쟁력(competitiveness of companies)을 높일 수 있는 여건을 국가가 지속적으로 조성, 유지하는 능력(sustainability)으로 정의하고 있다. 이를 위한 평가항목은 4대 요인(경제운영성과, 정부행정효율, 기업경영효율, 발전 인프라 구축)과 20개 하위요인 및 321개 지표로 구성되며, 이중 78개 지표는 순위 산정에 사용하지 않고 243개의 지표만을 사용하고 있다. OECD 회원국(28개국)과 신흥공업국 19개를 포함 47개국을 대상으로 평가해 오다 2003년부터 독립적 경쟁력 가진 8개 지역(국가는 아님)을 포함, 59개국 및 지역으로 확대하여 평가하고 있다. 우리나라는 47개국 중 95년 25위, 98년 35위, 99년 38위, 2000년 28위, 2001년 28위, 2002년 27위로 낮은 편이라고 할 수 있다.

국가경쟁력 산정요소로서의 교육경쟁력(교육경영) 부문은 국가경쟁력 평가 4대 부문 중 하나인 ‘발전 인프라 구축’ 부문의 하위 요소이다. 전반적으로 우리나라가 기초교육, 보통교육에 대한 정부 투자가 빈약하다는 점을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 지표 속에서 우리나라 중등교육의 수준이 낮다는 어떠한 증거도 확인할 수 없다. 오히려 <표 1>을 통해서 볼 수 있듯이 성취도 수준은 세계 1-2위권이며 중등학교 취학률도 5위로 높은 반면에 교육에 대한 공공지출, 초등학교 교사 1인당 학생 수, 중·고교 교사 1인당 학생 수 등과 같은 지표에서는 순위가 20위권 밑으로 처지고 있음을 확인할 수 있다. 다시 말하면 국가의 공교육 투자가 저조한 것에서 국가경쟁력이 떨어지는 원인을 찾을 수 있지 학생들의 질적 수준이나 교육정책은 전혀 문제가 되지 않는다는 점이다.

교육은 학습자 개개인의 소질과 잠재능력을 개발하여 인간적 성장과 성취를 이루도록 하는 한편 사회공동체의 존속과 주도력을 갖추도록 해 주는 국가적 능력으로 규정할 수 있다. 교육의 경쟁력이란 그 교육을 통해 길러낸 인적 자원이 얼마나 부가가치가 큰 기술과 상품 및 서비스를 생산할 수 있는지의 문제이며, 이는 한 나라의 교육체제가 사회의 인적 수요에 맞게 다양한 수준과 종류의 교육 및 훈련기회를 제공할 수 있는 체제이냐에 달려 있다. 교육의 경쟁력 수준을 각 국의 경제적 경쟁력 수준에 직접적으로 환원시켜 확인하기란 힘든 문제임에 틀림없다. 많은 나라에서 경제적, 사회적 위기를 타개하기 위해 교육개혁을 추진해 왔지만 전체 국민을 대상으로 하는 공교육 개혁이 얼마나 직접적으로 한 나라의 경제적 경쟁력 강화에 기여했는지를 단기간에 평가하기는 곤란하다.

<표 4> IMD 2003의 교육부문 경쟁력 관련 지표와 우리나라 순위

경성지표(7개)	순위	설문지표(6개)	순위
1. GDP 대비 교육관련 공공지출('01)	21	1. 시민의 경제지식 수준('03)	7
2. 초등학교 교사 1인당 학생 수('00)	26	2. 교육제도 (경쟁사회의 요구에 부합여부)('03)	21
3. 중·고교 교사 1인당 학생 수('00)	24	3. 대학교육 (경쟁사회의 요구에 부합여부)('03)	28
4. 중등학교 취학률('00)	5	4. 경제교육 (기업의 요구에 부합여부)('03)	23
5. 25-34세 인구의 고등교육 취학률('01)	3	5. 수준급 기능 인력의 공급여부('03)	25
6. PISA 성적('00): 수학(2), 과학(1)	1-2	6. 기업과 대학 간 지식이전의 충분 한 정도('03)	16
7. 15세 이상 문맹률('00)	12		

* 활용한 지표의 연도가 각기 다름

특히 교육의 복지적 측면이 부각되는 초·중등교육의 개혁에서 고려해야 할 국가경쟁력 강화는 경제적 측면 외에 한 국가시민의 문화적 소양의 향상, 기회균등을 통한 사회적 통합, 민주주의의 발전과 같은 사회 정치적 측면을 종합적으로 고려해야 할 성격의 것이다.

또한 교육의 경쟁력과 경쟁위주의 교육은 논리적, 경험적 관련성이 적은 것으로 판단된다. 경쟁보다 협력을 통한 교수-학습 방식을 통해 학생들의 소질과 창의성이 잘 길러질 수 있는가 여부, 혹은 경쟁을 통해 더 생산적인 인간이 될지 파괴적인 인간이 될지는 학습심리학이 밝혀줘야 할 문제이다. 산업계의 요구가 교육개혁에 크게 반영된 서구 각국에서도 학교교육에서 단순히 많은 교과지식과 기능을 길러주는 것이 아니라 협동적인 문제해결능력, 효율적인 의사소통능력, 자기 주도적 학습능력의 신장에 정책적 목표를 두고 있다는 점은 우리의 현실에 시사하는 바가 크다.

우리나라에서 평준화 폐지를 주장하는 상당수 논리는 경쟁을 통한 선발방식을 교육의 경쟁력 확보의 선결조건인 것으로 판단하고 있는데 이는 참으로 문제다. 비평준화 제도는 학생들 간의 개인차를 학교 안에서 해결하기보다 학교간의 수준(서열화)차이로 해결하려는 것으로 학생들의 성취도 향상에 효과적이지 않다는 점이 여러 연구결과와 국제성취도비교연구(PISA) 결과들에서도 명백히 드러나고 있다(강영혜, 2006).

한국교육의 경쟁력 약화는 평준화 제도가 아니라 시험점수라는 결과가 교육의 성공과 실패, 더 나아가 인생의 성공 여부를 결정짓는 과정 생략의 경쟁문화로부터 비롯되고 있

다. 학교 안에서 실질적 선택의 여지가 없는 교육과정 운영, 개별화된 교수-학습의 부재, 다인수 학급, 학생 1인당 교사수의 절대 부족, 교원의 수준별 교수역량의 한계, 입시위주의 단편적 수업 및 평가방식, 학생의 가능성(potential)을 찾아내는데 무관심한 대학의 안이한 학생선발 방식 등이 한국교육의 경쟁력을 잠식하는 원인이다. 우리는 모든 문제가 평준화로 귀결되지 않음을 명확히 알아야 한다.

6. 평준화의 현주소

현 정부 들어 와서 평준화 해체는 가속화되고 있으며 35년을 지탱해 왔던 고등학교 평준화의 기초가 뿌리 채 흔들리는 형국이다. 한국교육의 허리에 해당되는 중등교육이 근간부터 흔들리게 되면 공교육의 기본 체제가 해체될 위험성까지 있다.

이러한 기초는 특목고와 자립형 사립고의 등장과 함께 시작되었다고 볼 수 있지만 현 정부가 들어서면서부터 자율과 경쟁의 논리로 학교교육 정책을 추진하면서 더욱 가속화되고 있다. 예컨대 국제중학교가 설립되고 고등학교 단계에서 <고교다양화300 프로젝트>라는 이름으로 다양한 유형의 학교 설립이 추진되고 있다. 이러한 다양한 학교 유형에는 기숙형 공립학교, 자율형 사립학교, 개방형 자율학교, 마이스터고 등이 있다. 기숙형 공립고는 지난해에 이미 82곳이 지정됐으며, 자율형 사립고는 올해 30곳이 지정될 예정이다. 이렇게 된다면 고등학교 진학 시 경쟁입시를 거쳐서 입학하는 학교가 대폭 늘어나게 되어 사실상 평준화(무시험 추천배정)는 해체된다고 볼 수 밖에 없다. 이 말은 달리 표현하게 되면 고등학교 진학을 위한 경쟁선발이 부활되는 것이며 그 여파는 중학교 및 초등학교까지 급속도로 전해질 것이다. 기숙형 공립고·자율형 사립고 250곳에다 기존의 외국어고·과학고·국제고 등 특목고 55곳, 자립형 사립고 6곳을 합치면, 우수 학생 선발을 통해 소위 ‘입시 명문’으로 자리 잡을 수 있는 고교가 311 곳에 이르게 된다. 전체 일반계고 1493개교의 20%가 넘는 수치다. 여기에 기존의 비평준화 지역의 고등학교까지 포함한다면 고등학교 입학을 위한 경쟁 입시가 전면적으로 부활하는 것으로 밖에 볼 수 없다.

평준화 정책은 단순한 고등학교 입학시험의 철폐만을 의미하지는 않는다. 그것은 학생을 바라보는 관점, 학교교육의 본질, 교육의 정상화, 교육의 공공성, 청소년들의 건강, 학교서열화, 학벌사회의 문제, 계층 간 교육격차 등 다양한 주제들이 함께 논의될 수 있는 영역이다. 그렇기 때문에 평준화를 둘러싼 논쟁이 학교교육에 대한 계층 간의 이해관계, 학교교육을 바라보는 시각에 따라 첨예하게 전개되었으며 극단적으로는 이념적 대립의 수준까지 번지고 있다. 평준화-비평준화, 평준화 보완-평준화 해체, 평등성-수월성, 획일성

-다양성, 공급자의 일방성-수요자의 선택권 논리로 이루어지는 갈등이 한국교육의 허리부분에 해당되는 중등교육 단계에서 지난 35년 동안 지속적으로 전개되어 왔다. 그런 의미에서 본다면 학교교육은 가치중립의 지대가 아니라 사회적 쟁송지대(contested terrain)임에 틀림없다.

자율과 경쟁을 주창하는 현 정부가 들어서면서 교육에 대한 패러다임이 전면 수정되고 있다. 평준화 체제의 패러다임에 대한 비판에서부터 출발하여 시험, 성적, 경쟁, 평가, 정보공개, 책무성을 강조하는 일련의 정책들이 강화되고 있다. 이러한 추세로 진행된다면 평준화는 유명무실할 수밖에 없게 될 것이다. 특히 고등학교 유형의 다양화로 인해 만들어지는 새로운 유형의 학교들은 그 지속성을 고려해 본다면 매우 장기적인 영향력을 행사할 것이 분명하다. 그 예로 앞서 언급한 바와 같은 특목고, 자립형 사립고, 자율형 사립고 등이 있다. 정부는 지난 3월에 2009년도에 30개를 시작으로 2011년까지 전국에 100개의 자율형 사립고를 설립한다는 계획을 확정 발표한 바 있다. <표 5>에서는 이러한 자율형 사립고와 다른 학교와의 공통점과 차이점을 비교하고 있다.

<표 5> 자율형 사립고, 자립형 사립고, 자율학교 및 일반계사립고 비교

구분		일반계사립고	자율학교	자립형사립고	자율형 사립고
현황		• 655교	• 고교 226교	• 6교	• 없음 *100개 계획
법적근거		• 초중등교육법 제4조	• 초중등교육법시행령 제105조	• 없음 (시범운영)	• 초중등교육법시행령 제105조의3
지정권자		• 교육감	• 교육감 (평준화지역 사전 협의 실시)	• 교과부장관	• 교육감 (평준화지역 사전 협의 실시)
운영주체		• 사학법인	• 국·공·사립	• 사학법인	• 사학법인
학생 선발	모집 단위	• 평준화지역 : 학군별 모집 • 비평준화지역 : 광역시별 모집	• 광역 시·도별 모집	• 전국, 또는 지역별 모집	• 광역 시·도별 모집
	방법	• 평준화지역 : 추첨·배정 • 비평준화지역 : 학교별선발	• 평준화지역 : 추첨·배정 • 비평준화지역 : 학교별선발 (기지정된 학교는 지정 당시 기준 적용)	• 학교별 선발 (필기고사 금지)	• 평준화지역 : 시도교육감 결정 • 비평준화지역 : 학교 자율 (필기고사금지)
	사회적 배려	• 해당사항 없음	• 해당사항 없음	• 해당사항 없음	• 정원의 20% 의무 선발

	대상자				
	교육* 과정	• 초·중등교육법 준수	• 국민공통교육과정 의무 이수 • 선택중심교육과정 자율 편성	• 국민공통교육과 정 의무 이수 • 선택중심교육과 정 자율 편성	• 국민공통교육과 정의 50% 이상 의무 이수 • 선택중심교육과 정 자율 편성
	수업 일수	• 220일	• 10%범위내에서 감축	• 10%범위내에서 감축	• 10%범위내에서 감축
재 정 관 리	재정결합 보조	• 지급	• 지급	• 없음	• 없음
	납입금	• 시도교육감이 정함	• 시도교육감이 정함	• 당해 지역 일반계고의 3배 이내	• 시도교육감이 정함
	법인 전입금	• 수익용기본재산 발생수익의 80%이상	• 수익용기본재산 발생수익의 80%이상	• 학생납입금 총액의 25%	• 특별시·광역시 소재 학교 : 납입금의 5%이상 • 도 소재 학교 : 납입금의 3%이상

이러한 다양한 고등학교 유형과 그 비중이 증가되면 당연히 평준화 정책은 심각한 위기를 맞을 수밖에 없다. 지금도 사교육시장에서는 이러한 새로운 유형의 고등학교 진학을 위한 준비에 열을 올리고 있으며 학부모들의 위기의식을 자극하고 있는데 만약 본격적인 제도화가 시행된다면 그 정도는 훨씬 심각할 것으로 예상된다. 현재와 같은 입시구조 하에서 고등학교 자율화, 특성화는 입시명문학교화로 귀결될 수밖에 없으며 또한 자율형 사립고도 여기에서 예외가 아님을 확인해 보았다. 학교체제의 다양화 이면에는 경쟁을 통한 선발, 이로 인한 입시위주 교육의 강화, 사교육비 증가, 학교의 비정상적 운영 등 악순환을 더욱 강화시키는 위험성이 현실적으로 아직 강하게 남아 있다.

특히 수능에서 특목고와 자립형 사립고, 기숙형 자율학교 등이 있는 지역이 좋은 성적을 낸 것으로 확인되면서, 현 정부의 핵심 공약인 ‘고교 다양화 프로젝트’ 정책에 탄력이 붙을 전망이다. 이 정책은 전국 일반계고 중에서 학생 선발 등에서 자율성을 갖는 자율형 사립고 100곳과 기숙형 공립고 150곳을 지정하는 것을 뼈대로 한다. 기숙형 공립고는 지난해에 이미 82곳이 지정됐으며, 자율형 사립고는 올해 30곳이 지정될 예정이다. 기숙형 공립고·자율형 사립고 250곳에다 기존의 외국어고·과학고·국제고 등 특목고 55곳, 자립형 사립고 6곳을 합치면, 우수 학생 선발을 통해 ‘입시 명문’으로 자리잡을 수 있는 고교가 311곳에 이르게 된다. 전체 일반계고 1493곳의 20%가 넘는 수치다. 또 지역의 성적 순위에 민감한 유권자들을 의식해, 국회의원이나 자치단체장들이 앞다투어 특목고

설립을 추진할 가능성도 크다. 머지않은 시기에 전국 고교가 상위 20~30%에 해당하는 ‘명문고 리그’와 ‘나머지 리그’로 나뉘고, 평준화는 껍데기만 남게 될 것이라는 우려가 나오는 이유다(한겨레, 2009년 4월 16일자 기사).

단적으로 서울소재 4년제 대학의 입학정원은 2008학년도를 기준으로 할 경우 전국의 23%를 차지한다. 따라서 고등학교 입학 단계에서 시험을 거쳐서 입학하는 학교가 전국 고등학교의 20-30%를 차지하게 된다면, 이들 학교의 졸업자가 서울 소재 4년제 대학의 입학 정원을 훨씬 넘어선다는 점을 의미한다. 아울러 대학입학에 대한 자율권을 대학에 일임하게 된다면 고교 내신제도의 근본적인 틀이 무너지고 고등학교 평준화 체제가 무너지게 될 것은 불을 보듯 확연할 사실로 드러날 것이다. 따라서 자율고등학교 확대가 미치는 사회적 파장은 상상 이상이 될 것이다. 사교육을 절반으로 줄이고 학교만족을 두 배로 늘리겠다는 이 정부의 교육정책은 실패할 것은 자명하다. 경제사정이 악화되고 있는 상황에서도 사교육비는 계속 증가되고 있다. 자율형 사립고등학교 정책이 본격적으로 시도된다면 대도시에서 농어촌까지 전국이 지금과는 비교할 수 없는 사교육 광풍이 몰아칠 것이다.

공장이나 댐을 하나 지을 때도 환경영향평가를 실시하고 적합성에 대한 사전 연구를 수행하는데 이토록 심각할 정도로 교육환경 파괴가 예상되는데도 어떤 사전 연구도 수행하지 않는 이 정부의 자신감은 어디에서 오는지 질문해 보고 싶다. 새로운 유형의 학교를 만들면 쉽게 없애지 못한다. 조금 더 심사숙고하고 사회적 합의를 거치는 절차적 정당성을 확보하기 위한 노력을 더 기울일 필요가 있다.

7. 논의 및 결론

지금까지 평준화 논의는 대부분 유지할 것인가, 풀 것인가라는 이원론적 사고에 기초하고 있었다. 그러나 원래 평준화를 도입할 때의 전제조건, 즉 학교시설과 여건 그리고 교사의 질적 수준이 균등하게 되는 조건이 갖추어져 거주지 인근의 어느 학교를 다니더라도 동질의 교육을 받을 수 있게 될 것이라는 전제조건이 완비되었을 때, 학생들을 고르게 배치하도록 했어야 한다. 그러나 초기 실시 단계에서 이러한 전제조건이 완비되지 못했으며 그 이후에도 이 문제는 여전히 평준화를 비판하는 핵심으로 등장하였었다. 만약 자신의 거주지 인근의 학교가 어디에도 뒤지지 않는 시설과 교원을 갖추고 있다면, 다른 학군으로 이사하거나 원거리 통학을 희망하는 사례가 있었겠는가? 현실적으로 아직 도 지역간, 학군간 학교의 질적 차이가 존재한다고 믿고 있기 때문에 평준화에 대한 불

신은 여전히 강하게 작용하고 있다. 이 문제는 학교교육의 질 제고라는 측면에서 우리에게 가장 중요한 메시지를 던져주고 있다. 평준화 정책의 성공을 위해서는 부분적인 입시제도의 변화, 학군 조정 등의 피상적 노력만으로는 부족하다. 근본적으로 한국 교육의 질적 수준 제고를 위한 조치를 취해 나가지 않으면 안 된다. 지금까지는 평준화 정책의 겉모습에 대한 논쟁들만 있었다면 이제는 좀 더 깊숙이 평준화가 실시되고 있는 학교 속으로 들어가서 우리 교육의 수준을 높일 수 있는 방안들을 마련해 나가야 할 것이다. 그것이 진정한 상향평준화를 달성할 수 있는 길일 것이다.

교육의 질 향상, 상향평준화를 달성하기 위해서는 교육이 이루어지는 조건의 향상이 필수적인 과제가 되고 있다. 그런 점에서 평준화 정책이 요구하는 교육조건의 특성에 주목할 필요가 있다. 평준화 체제는 학생집단의 이질화를 수반하게 된다. 그러므로 평준화 교육의 성공을 위한 핵심은 이러한 능력, 적성 등에서 서로 차이나는 학생들에게 개별적인 필요의 수준 차이에 맞는 교육을 제공할 수 있는 물리적, 인적 지원체제를 갖추는 것이다. 그러나 평준화 정책 35년의 역사를 가진 우리나라 교육여건, 그 중에서도 교사 1인당 학생수의 현 주소를 보면 우리는 평준화 정책을 위한 실질적인 교육적 지원에 소극적이었음을 인정하지 않을 수 없다(고형일, 2005).

<표 6> 각 나라의 중·고 교사 1인당 학생수 비교(2004 OECD 지표)

나라 학교급	미국	영국	프랑스	핀란드	일본	한국
초등	15.5	19.9	19.4	15.8	20.3	31.4
중학교	15.5	17.6	13.7	10.6	16.2	20.7
고등학교	15.6	12.5	10.6	16.0	13.7	16.5

위의 표에서 알 수 있듯이 우리나라의 교사1인당 학생수는 다른 비교하는 국가들에 비해서 월등히 높은 편이다. 특히 초등의 경우는 미국의 2배가 될 정도이다. 핀란드의 경우 철저한 평준화(통합)교육은 중학교까지 이루어지며, 고등학교 수업은 학생의 수준에 따라 무학년제로 이루어지므로 고등학교 단계에서는 학생수준의 편차로 인한 수준별, 개별화 지도 문제에서 상대적으로 자유롭다. 그런 점에서 핀란드가 철저한 통합교육 원칙 아래에서도 PISA 결과에서 최고의 성취를 보일 수 있었던 것은 학생집단의 이질성이 가장 큰 중학교의 학급 규모를 대폭 줄여서 보다 개별화된 교육을 해 온 것과 무관하지 않다(고형일, 2005). 어느 사회에서나 학생의 능력과 적성은 차이가 나지만 이 문제를 어떤 식으로 해결하는가에서 차이가 있다. 우리나라의 경우 평준화를 하면서 이러한 이질적인

학생들을 같은 학교, 같은 학급에 수용하는 그 이상의 조처를 제대로 취하지 못했었다. 이제 개별화 교육, 수준별 수업, 선택형 수업 등이 가능할 수 있는 환경, 시설, 지원이 필요한 시점이다.

이 문제를 해결하는 하나의 대안으로 통합형 고등학교와 학생선택형 수업방식으로서의 전환을 생각해 볼 수 있다. 평준화의 또 다른 문제점은 획일적인 수업, 진로와 적성과 학생 능력 수준을 고려하지 않는 학교체제이다. 교육기회의 평등을 주장할 수는 있지만 다원적 가치를 포괄해야 하며 학생들의 선택 권리를 인정해 주는 방향으로 상향 평준화를 실시했어야 하지만 지금까지는 그렇지 못했다. 그 결과 궁극적으로 평준화는 획일적인 결과의 평등까지 지향한다는 잘못된 이념 논쟁의 대상이 되었다. 학교 내에서 학생들이 입시위주의 획일화된 수업을 받고 있는 상황이 평준화 정책의 문제는 아닐지라도, 적어도 이 문제를 해결하지 않고는 다른 유형의 학교, 특별한 학교를 신설해야 한다는 압력은 점차 더 강해질 것이다. 따라서 일반계 고등학교와 전문계 고등학교를 통합하는 통합형 고등학교(comprehensive school)를 도입하고, 학교 내에서 교과전담교실제로 전환하고, 학생들은 학점 이수제로 자신의 진로와 적성 및 수준을 고려해서 교과목을 선택할 수 있는 체제로 전면 전환해 나갈 필요가 있다. 이렇게 된다면 하향평준화에 대한 비판론이 줄어들 것이며, 학생의 교과목 선택권이 보장되고, 교사의 자율권과 전문성이 강화될 수 있을 것이다.

또 다른 대안으로는 학력(學力)에 대한 새로운 패러다임을 주창해야만 한다. 학력하향화 논의에서 나타나듯이 ‘입시경쟁=선발고사 부활=국가경쟁력 강화’라는 도식이 갖는 문제점을 지적해야만 한다. 평준화를 비판하는 핵심 아킬레스건이 되고 있는 학력 하향화에 대한 주장에서, 그리고 고교 입시 부활을 주장하는 논리에서 다루는 학업성취도, 학력의 개념이 무엇인지 비판하고 새로운 시대에 요청되는 학력은 무엇인지에 대해서 주장할 필요가 있다. 현재 우리 학생들은 외부의 통제와 압력이 없으면 혼자서 스스로 공부할 수 없는 강요된 학습, 타율화 된 학습에 길들여져 있다. 교육의 획일화와 학습과정의 단편화의 결과, 국제적 학업성취도 비교에서 평균적으로 높은 학력수준과는 정 반대로 매우 낮은 흥미도와 자신감 부족을 낳고 있으며, 특히 고차적이고 창의적인 문제해결력을 요하는 PISA 읽기 소양의 최상위 수준 도달자의 빈약함으로 나타나고 있다(한국교육과정평가원, 2001). 동아시아형 교육체제의 구조적 문제점, 교육에 대한 지나친 수단주의적 출세주의적 사고방식, 변화하는 사회에 부합되지 못하는 학습내용·학습방법·평가방법 등에 대한 근본적인 비판과 반성을 하지 않으면 안되는 시점에 있다(가리야 다케히코 외, 2003). 진정으로 우리의 학생들에게 필요한 능력은 무엇인가? 새로운 사회의 변화에 적응하는 능력, 상황을 주도해 나가는 능력, 다양한 사회구성원들과 협동하는 능력 등을 들

수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 평가와 선발고사의 성격 전환, 공부에서 배움으로의 전환, 칠판만 쳐다보도록 배치되어 있는 책상들을 돌려서 친구들과 함께 협동학습이 가능한 체제로의 변화, 모든 영역을 총망라하는 지식을 ‘넓고 알게’ 가르쳐 온 교육에서 ‘적고 깊게’ 배우는 교육으로의 전환이 절실히 요구된다.

고교평준화를 통해서 학교선택권이 제약되었다는 지적들은 여전히 문제로 남아 있다. 평준화 정책은 학교 간의 격차와 서열화를 방지하기 위해 학생들을 무작위 추첨 배정하는 형태로 시작되었다. 이로 인해 학교선택권 제한은 근본적인 문제로 남아 있게 된다. 그러나 최근 많은 지역에서는 선지원 후추첨 배정 방식이 지켜지고 있기 때문에 일정 지역 내에서 학생들이 학교를 선택할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 하지만 이 문제 역시 학교간 차이가 존재하기 때문에 나타나는 현상으로 학교 간 질적 차이를 좁히기 위한 노력을 통해서 해소될 수 있을 것으로 판단된다. 아울러 장기적으로는 학교특성화를 살려서 프로그램 중심의 학교지원과 전형, 교원인사를 뒷받침해 줌으로써 교육의 다양화와 특성화를 가능하도록 해야 할 것이다. 그렇게 된다면 성적 중심의 획일적이며 위계적인 구조를 벗어날 수 있으며 프로그램 중심의 학교선택이 가능할 수 있을 것이다.

또한 평준화 정책의 질적 수준 제고를 위해서는 공교육 정상화, 전인교육 실현 대책을 강구해 나가야 한다. 최근 학교교육에 대한 불신이 심화되면서 사교육이 그 자리를 대체하는 경향이 심화되고 있다. 학교가 무엇을 하는 곳인가라는 푸념이 여기저기서 들린다. 교과내용도 제대로 못 가르치고, 학생들의 인성교육에도 부정적이고, 그저 일정 기간 가두어두고 졸업장 주는 정도에 불과하다는 비판에 대해서 반성해 보아야 할 것이다. 평준화와 입시위주수업 때문에 정작 우리가 해야 할 교육의 본령을 잊고 소극적인 학교운영을 하고 있었지 않은가 반성해 보아야 한다.

평준화나 비평준화나 학생배치의 방식 차이에 불과하다. 학생들 사이의 학업성취도 차이가 학교 내(within-school)에서 존재하도록 하는가 아니면 학교 간(between school)에 존재하도록 하느냐이다. 학생들의 성취도 격차를 줄이려는 교육적 노력이 필요하다면 비평준화, 평준화 제도와 관계없이 지속적으로 추진되어야 할 문제이다. 국가경쟁력 제고, 교육경쟁력 확보를 위해서는 근본적인 교육적 노력을 변화시켜 나가야 하며, 단지 입시제도를 어떻게 운용할 것인가만을 의미하지는 않는다. 최근 미국 오바마정부는 “NCLB(No Child Left Behind)”를 비판하고 결과보다는 과정에 대한 지원을 강화하는 쪽으로 정책기조를 바꾸고 있다. 그럼에도 불구하고 이 정책은 상위권 학생, 경쟁에서 살아남는 자만을 위한 교육이 아니라 모든 사회계층, 인종의 학생들을 위한 교육을 실시하겠다는 주장이며 선언이었다는 점에서는 시사하는 바가 크다. 우리 정부는 이 정책의 겉모양만 흉내 내려고 하고 있는데, 정작 배워야 할 것은 그 정책이 갖고 있는 기본적인

시각이다. 그것은 결코 경쟁에서 살아남는 자만을 위한 교육으로 해석될 수가 없다. 우리나라 교육의 경쟁력 확보를 위해서는 이러한 서구사회의 노력을 참고할 필요가 있다.

<부록: 표1> 후기 중등(고교)

국/공립과 사립 학생 등록 비율 국제비교(2008)

(단위 : %)

OECD countries	Upper secondary		
	Public	Private	
		Government-dependent private	Independent private
Australia	78.6	21.3	0.1
Austria	88.5	11.5	x(8)
Belgium	42.5	57.5	m
Canada 1	94.5	x(1)	5.5
Czech Republic	86.8	13.2	a
Denmark	97.4	2.6	n
Finland	85.9	14.1	a
France	69.6	29.5	0.9
Germany	91.4	8.6	x(8)
Greece	94.1	a	5.9
Hungary	83.8	16.2	a
Iceland	90.3	9.3	0.4
Ireland	99.3	a	0.7
Italy	94.5	0.8	4.7
Japan	69.2	a	30.8
Korea	51.5	48.5	a
Luxembourg	83.7	8.1	8.3
Mexico	79.9	a	20.1
Netherlands	m	m	m
New Zealand	74.4	21.0	4.7
Norway	91.4	8.6	x(8)
Poland	90.7	0.8	8.5
Portugal	81.3	5.3	13.4
Slovak Republic	87.8	12.2	n
Spain	78.3	11.1	10.6
Sweden	91.2	8.8	n
Switzerland	92.9	3.0	4.1
Turkey	97.6	a	2.4
United Kingdom	52.2	41.9	5.9
United States	92.0	a	8.0
OECD average	83.2	12.6	5.4
EU19 average	83.3	13.4	3.9

Reference year 2005.

Source: OECD(2008). Education at a Glance 2008.(www.oecd.org/edu/eag2008).

주: m은 자료가 국가에서 수집되지 않았거나 무응답하여 입수 불가능함을 의미함. a는 이 항목이 적용되지 않아 자료가 수집되지 않음. 정부독립형, 혹은 의존형의 여부는 재정적 독립 상태에 따라 사립으로 규정함. 김홍주(2009) 재인용.

참고문헌

- 가리아 다케히코 외. 김미란(역)(2003). *학력저하의 실태*. 북코리아.
- 강상진 외(2005). *고교 평준화 정책 효과의 실증 분석*. 한국교육개발원.
- 강영혜 · 김정래 · 성기선(2000). *자립형 사립고등학교 제도도입방안 연구*. 한국교육개발원.
- 강태중(2002). “고등학교 평준화정책에 대한 논의의 검토”, 『고등학교 평준화 정책에 관한 토론회 자료집』, 교육인적자원정책위원회.
- 고형일(2005). *고교평준화 정책의 적합성 연구(III)-학교교육의 실태와 보완과제-*. 한국교육개발원.
- 곽병선 외(2001). 『경기도 고교입시 제도 개선 연구』, 한국교육개발원.
- 김광익 외(2004). *입시제도의 변화: 누가 서울대학교에 들어가는가?*. 서울대학교사회과학연구원.
- 김기석(1989). “유상중등교육의 팽창”, 김신일 외, 『한국교육의 현단계』교육과학사.
- 김기석 외(2004). 최근 평준화 논쟁의 주요 쟁점과 문제점: 사회대 입학생 분석의 재검토. 서울대학교사범대학 한국교육사학 연구노트 제 23호.
- 김기석 · 이종재 · 강태중 · 류한구 · 최길찬 · 김성식 · 남명호(2005). *평준화 정책이 학업성취에 미치는 영향에 대한 종단적 분석*. 한국교육개발원.
- 김성식(2009). “고등학교 평준화 정책의 현황과 실태”. 한국교육연구네트워크 춘계학술대회 자료집.
- 김신일(1993), 『교육사회학』, 서울: 교육과학사.
- 김영철, 강태중(1985). 『고등학교 평준화 정책의 개선방안』, 한국교육개발원.
- 김영철, 김주훈, 이인효, 최돈민(1995), 『고등학교 평준화 정책의 개선 방안』, 서울: 한국교육개발원.
- 김윤태 외(1978).『고교 평준화 정책의 평가연구-1차년도 보고서-』, 한국교육개발원.
- _____ (1979). 『고교 평준화 정책의 평가연구-2차년도 보고서-』, 한국교육개발원.
- 김은환(2001), 『인적자원 개발을 위한 긴급과제』, 삼성경제연구소.
- 김주후 외(2005). *자립형 사립고등학교 시범운영 평가 보고서*. 한국교육개발원.
- 김태중 외(2004). “고교 평준화 정책이 학업성취도에 미치는 효과에 관한 실증분석”. KDI 국제정책대학원 교육개혁연구소.
- 김행수 외(2005). *자립형사립고 시범운영 평가 보고서*. 전교조 참교육 연구소, 민주노동당 정책위원회, 민주노동당 최순영의원실.
- 박부권 외(1990), 『고등학교 평준화 제도 개선 연구』, 한국교육개발원.
- _____ 외(2002). [고등학교 평준화정책의 진단과 보완방안에 관한 연구]. 교육부 정책연구 2002-특-15.
- 박종렬 외(2005). *자립형 사립고등학교 현장방문평가 보고서*. 자립형사립고등학교 현장방문평가단.

- 배태섭(2004). “평준화 해체 음모를 해부한다!”. 교육비평. 15권. pp.81-90.
- 백성준, 최돈민, 성기선(1999). 『울산광역시 고등학교 평준화 실시에 따른 학군 설정 및 학생배정 방안』, 한국교육개발원.
- 성기선(1997). “인문계 고등학교 학교효과 연구”. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- _____(1998). 학교효과연구의 이론과 방법론. 서울 : 원미사.
- _____(1999). “고등학교 평준화 정책이 학업성취도에 미치는 효과분석.” 한국교육 제 26권 제2호. pp.149-168.
- _____(2002). “고등학교 평준화 정책과 학력하향화 현상과의 관련성 분석연구”. 교육사회학연구 제12권 제3호. pp.121-135.
- _____(2003). “서울시 고등학교 학군효과 분석 연구-8학군 효과를 중심으로-”. 교육사회학연구 제 13권 제3호. pp.151-166.
- _____(2004). “고등학교 평준화정책의 효과에 대한 위계적 선형모형 분석”. 『교육사회학연구』, 14권3호. 2004.12. 2004.
- _____(2005). “자립형 사립고등학교 시범운영 결고에 대한 비판적 검토”. 교육사회학연구 제15권제3호. pp.179-204.
- _____(2009). “평준화지역과 비평준화지역의 학력격차 분석 연구-경기도 지역 고등학교를 중심으로-”. 경기도교육청.
- 성기선, 강태중(2001). “평준화 정책과 지적 수월성 교육의 관계에 대한 실증적 검토”, 『한국교육개발원 정책포럼 자료집』.
- 양정호(2004). “평준화와 학업성취: 실증적 증거들?”. 교육사회학연구 제14권 제2호. pp.151-174.
- 오정란(2004). “비평준화 지역에서의 고등학교 진학경쟁에 대한 연구-전남지역을 중심으로”. 교육사회학연구 제14권 제2호.
- 한국개발연구원(2001). 2011 비전과 과제 : 열린 세상, 유연한 경제. 서울 : 한국개발연구원. 2001.
- 유현숙 외(1999), 『지식기반사회에서의 한국교육 정책 방향과 과제』, 한국교육개발원.
- 윤종혁 · 김영철 · 김정래 · 한유경(2003). 고교 평준화 정책의 적합성 연구(1). 서울: 한국교육개발원.
- 윤종혁(2004). “하향평준화에 대한 우려, 결국 우려일 뿐이었다. 고교평준화 적용 비적용 지역간 학업성취도 비교 분석”. 교육개발 제31권 제2호. pp.53-58.
- 이미경(2004). “PISA 2003 결과 요약”. 한국교육개발원 평준화 디스커션그룹 토론 자료.
- 이성(1998), “현행 고등학교 입시제도 바뀌어야 합니다”, 『고교평준화 실현을 위한 분당학부모 토론 한마당 자료집』, 1998.
- 최돈민(1998), “고교 평준화 정책의 효과와 영향-평준화 실시 및 해제의논리를 중심으로-”, 『고교평준화 실현을 위한 분당학부모 토론 한마당 자료집』.
- 최준렬 · 김성열(1997). 자립형 사립고등학교 운영모델 개발에 관한 연구. 교육부정책연구.

- 하병수(2005). “자립형 사립고 절대불가 이유서”. 교육비평. 18호.
- 한국개발연구원(2001). 「2011 비전과 과제: 열린 세상, 유연한 경제」, 한국개발연구원. 2001.
- 한국교육과정평가원(2001). ‘PISA2000’ 주요결과 발표(보도자료). 한국교육과정평가원.
- 한국교육과정평가원(2004). 우리나라 학생의 학력수준은 어떠한가-국가수준의 학업성취도 평가와 기초학력 진단평가 결과를 중심으로-. 한국교육과정평가원.
- Bell A., Courtney(2005). All Choices Created Equal? How Good Parents Select "Failing" Schools. Working Paper, NCSPE, Columbia University.
- Coleman, J.S., E.Q. Campbell, C.J. Hobson, J.M. McPartland(1966), Equality of Educational Opportunity, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966.
- Coleman, J.S.(1988)., "Social Capital in the Creation of Human Capital", American Journal of Sociology, vol.94, 1988:95-120.
- Coleman, J.S., T. Hoffer and S. Kilgore(1982). Public and Private Schools, Reprint submitted to the National Center for Education Statistics, Chicago: National Opinion Center, 1982.
- Coleman, J.S. and T. Hoffer(1987). Public and Private Schools: The Impact of Communities, New York: Basic Books.
- Liebman, James S.(1992). Voice, Not Choice. The Yale Law Journal. pp.259-314.

<웹사이트>

한국교육개발원 교육통계센터: <http://cesi.kedi.re.kr>

한겨레신문 사이트: <http://www/hani.co.kr>

국제회계기준이 은행산업과 거시경제에 미칠 영향에 대한 분석

김 명 록(금융경제연구소)

1. 국제회계기준의 도입현황과 이 글의 문제의식

- 국제회계기준(International Financial Reporting Standards: 이하 IFRS)은 국가별 회계 기준을 통일시키기 위한 목적으로 만들어진 국제회계기준위원회(International Accounting Standards Board: 이하 IASB)에 의해 제정된 회계기준(IASB는 미국 3인, 영국 3인, 프랑스 2인, 그리고 호주와 스웨덴, 남아공, 일본, 중국 각 1명으로 구성된 13인의 위원으로 구성)이다.

- 자본시장 전 세계적인 통합으로 인하여 통일된 회계기준 도입의 필요성이 증가되었고, 그 결과 약 110개 국가들이 국제회계기준을 도입할 계획을 발표했다(기획재정부, 2009). 미국의 경우 2000년 이후 회계부정사건들, 그리고 다국적기업의 자회사들의 IFRS에 대한 선호 등의 요인들이 더해져 2007년 IFRS로의 전환을 추진하게 되었다. 한국의 경우, 2007년 3월에 K-IFRS(Korean IFRS)의 도입을 확정했고, 2009년에는 비금융 상장회사부터 시작하여, 2011년에는 비금융 비상장회사와 모든 금융기관으로 확대된다.

- 은행산업은 직접금융시장을 이용하지 못하는 가계나 기업들에게 자금을 조달해주는 역할을 수행한다. 그리고 직접금융시장을 이용할 수 있는 기업에게도 운영자금 등을 대출해준다. 또한 거시통화정책이 작동되는 중요한 매개기관이고, 경제 내의 지불시스템의 근간이며 유동성을 창출하는 역할을 수행한다. 그렇기 때문에 다양한 규제의 대상이 된다. 은행산업이 미시적으로 다양한 경제주체에 미치는 영향과 거시적인 경기순환에 미치는 영향 등을 고려해볼 때, 그리고 은행산업에 대한 규제가 은행의 재무제표를 근거로 작동한다는 점을 고려해 볼 때, 은행산업에 대한 회계기준의 변경이 여러 가지 변화를 가져올 것이 분명하다. 이 글은 K-GAAP에서 K-IFRS로 전환될 때 발생할 여러 가지 변화를 고려해보고 이러한 변화들이 은행산업과 거시경제에 미칠 영향들을 추측해보고자 한다.

2. 국제회계기준과 GAAP의 차이, 그리고 은행산업관련 회계계정들

- 국제회계기준과 GAAP의 차이를 살펴보자. 여기서는 원칙적인 차이를 언급하고 난 뒤, 은행산업과 특히 밀접한 변화가 무엇인지를 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 규정중심(rule-based)에서 원칙중심(principle-based)

한국이나 미국의 GAAP의 경우, 개별 거래마다 특정한 회계규정을 가지고 있으나 IFRS의 경우 세부적인 해당 규정이 없고 간단한 원칙만 존재하여, 회계관계자들과 기업의 회계방향에 대한 재량권이 크게 늘어난다. 또한 시가위주의 평가가 확대되는 상황에서 충분히 활성화된 유통시장이 없는 자산들의 가치를 평가하기란 쉽지 않은데, 이것의 평가에 대한 재량권도 기업에게 주어진다. 그렇게 되면 기업의 회계관계자는 내부적인 프로세스와 외적 정보를 이용하여 이것의 가치를 평가하게 된다.

(2) 경제적 실질(substance over form approach)의 반영

회계기본 단위가 개별기업에서 그룹단위로 변경되어 개별기업 단위의 재무제표가 아니라 연결재무제표가 기본 보고양식이 된다. 또한 연결대상 자회사가 자산 70억 미만의 자회사를 포함시킴으로서 그 범위가 확대되었고, 부외실체, 사모펀드 등이 여기에 포함된다. 또한 자산이나 부채의 매각 등이 경제적 실질을 반영한 거래인지 아니면 부외실체(special purpose entity)와 모회사간의 거래와 같은 법률적이고 형식적인 거래인지 등을 구분하여 자산/부채의 매각 인정기준을 강화하였다. 또한 우선상환주와 같은 부채속성의 자본계정을 경제적 실체를 반영하여 부채항목으로 재분류한다.

(3) 시가위주의 평가(fair value): 자산과 부채의 주된 평가방법이 역사적 원가주의에서 시가(fair value)로 변화된다. 특히 자산부분을 보면, 기존의 GAAP에서는 주식과 부채증권의 일부(Trading 이나 Available for Sale)에 대해서 시가평가 되었으나, IFRS에서는 유무형자산으로 확대되고 이것과 관련하여 대손충당금의 설정과 퇴직급여에 대한 규정 등에서 상당한 변화를 야기하게 된다.

- 이를 정리하면 아래와 같다.

<표 1> 주요 세부적인 변동사항들

항목	K-GAAP	K-IFRS
연결범위	외감대상제외(70억미만)는 종속회사 연결대상에서 제외/SPC, 사모펀드 제외	경제적 실질에 따라 70억 미만의 경우에도 포함되고 SPC, 사모펀드도 포함
부채/자본재분류	부채와 자본요소가 혼재된 경우 법적인 형태에 따른 분류	만기여부, 이자지급여부에 따라: 예 우선상환주
자산매각기준강화	법적 분류	수익과 위험, 통제권 등이 실제로 양도되었는지를 판단
대출손상과 대손충당금설정	예상손실액과 최소적립액 중 큰 것을 선택하여 설정	현재 시점의 실제 발생한 손실을 기준으로 설정
종업원퇴직급여충 당금	해당년도의 기말에 모두 퇴사할 경우를 기준으로 퇴직금 측정	미래 예상되는 임금상승률, 금융자산 수익률 등의 보험수리적 요소를 감안하여 산정
유무형자산	영업권의 상각 주택/토지의 역사적 원가주의	영업권 상각이 없고 결산일에 손상테스트 시가주의

- 이러한 변화들 중에서 은행산업에 특히 많은 영향을 주는 요소는 무엇일까?

아직 그 효과를 예측하기란 쉽지 않다. 그래서 일단 2005년부터 IFRS를 도입한 유럽의 분석을 살펴보자. 물론 아직 충분한 통계자료가 축적되지 않은 관계로 단기적인 재무제표 상의 각 계정 별 변화를 추적하는 것 이외에 좀 더 포괄적인 장기적 변화를 실증해 내는 것은 불가능하다. 그렇기 때문에 최근까지의 논의들은 주로 이러한 회계기준의 변화가 각각의 재무제표의 모양을 어떻게 변경시켰는가에 초점을 맞추고 있는 실정이다.

- 유럽의 2004년 12월 은행의 재무제표를 토대로 IFRS를 적용했을 때 어떻게 재무상태가 다르게 나타났는지에 대한 분석(Ernst and Young, 2005)에 따르면,

- IAS32 Financial Instruments: Disclosure and Presentation
- IAS39 Financial Instruments: Recognition and Measurement

에 의해서 초래되는 변화가 가장 중요한 것으로 파악되었다.

• 그 외, 모든 은행이 퇴직연금규정이 강화되어 추가적인 부채가 설정되고 자본계정의 감소를 초래하였으나 전체적으로 그 크기는 작았으며, 은행의 무형자산 중 시간에 따라 상각하게 되어 있는 영업권(Goodwill)이 결산일에 손상테스트(impairment test)를 하는 것으로 변화됨으로서 대부분 은행의 영업권이 늘어나 자본계정이 증가되었으나 그 크기는 전체로 볼 때 큰 의미가 없다. 이러한 분석에는 구체적으로 나타나지 않았지만, 유형

자산이 은행에서 차지하는 비중이 작으므로 이것이 가져온 효과는 거의 없는 것으로 예측할 수 있다.

- 또한 프랑스 중앙은행의 조사(Banque France, 2005)에 의하면, 이와 유사한 결과를 가져왔는데, 특이하게도 IFRS에서는 파생금융상품에 대한 인식범위가 넓어져 파생금융상품의 추가 계상이 은행자산의 증가에 큰 부분을 차지했다. 이것 역시 금융수단의 인식과 측정이라는 IAS39와 관련있다.

- 이러한 논의를 기반으로 볼 때, 은행산업에 가장 큰 변화를 초래하는 것은 IAS32와 IAS39로 판단된다. 이는 은행업을 생각해보면, 자연스러운 결과이다. 유형자산이 많은 산업자본과 달리 은행은 자산의 대부분을 금융자산의 형태로 가지고 있다. 물론 나라마다 약간의 차이가 존재하고 은행마다 소매금융이 강한지 도매금융이 강한지 등의 차이가 존재한다. 그럼에도 불구하고 은행은 예금과 부채증서의 발행을 통해서 자금을 조달하고 대출자산과 다른 금융자산의 형태로 자본계정을 가지고 있게 된다. 따라서 은행은 본질적으로 산업자본과 다른 자산구조를 가진다. 이런 의미에서 은행은 금융자산을 어떻게 평가하는가에 따라 크게 다른 재무제표를 가질 수 밖에 없다.

- IAS32는 금융상품의 표시와 금융상품을 금융부채와 자본으로 분류하는 것을 다루고 있다.

- IAS39는 자본을 제외한 금융상품의 인식과 측정에 대한 지침을 포함하고 있다.

- 그래서, IAS32에 포함되지 않는 금융상품은 IAS39의 적용도 받지 못한다.

- IAS39에는 금융자산의 분류방법을 적고 있으며, 각각의 금융자산의 평가방법을 알려주고 있다. 금융자산은 만기보유금융자산(Held to Maturity)과 대여금(Loan), 그리고 당기손익인식금융자산(fair value through profit or loss)와 매도가능금융자산(available for sale)로 나누어진다. 그리고 만기보유금융자산과 대여금은 역사적 원가주의를 따르고 당기손익인식 금융자산과 매도가능금융자산은 시가주의를 따른다. 이는 미국의 GAAP이나 한국의 GAAP과 유사한 측면이 있다. 이들 GAAP들은 Trading, Available for Sale, Held to Maturity라는 세 가지 범주로 나누고 Trading과 Available for Sale을 시가로 인식하고 있기 때문이다. 또한 매입시점에 한번 결정된 범주는 원칙적으로 변경하는 것을 금지하고 있다는 점도 동일하다. 따라서 유가증권은 원래 시가로 평가하였으므로 이 부분에서의 추가적인 변화는 없을 것으로 판단된다.

- IAS39는 또한 금융부채의 평가에도 영향을 준다. 그러나, 금융부채 중에서 일부 당기손익인식 금융부채를 제외한 대부분의 금융부채는 역사적 원가주의를 따른다.

- 결국, 시가주의의 확대는 영업권(goodwill)이나 부동산투자자산 등이 취득원가로 인식된 것이 시가로 전환된다는 것과 더 많은 파생금융상품이 당기손익인식 금융자산으로 평가되기 시작한다는 점을 의미한다. 그런데 은행의 자산구조와 영업형태로 볼 때, 유무형자산으로의 시가평가의 확대는 큰 변화를 초래하지 않을 것이지만, 파생금융상품의 경우에는 큰 변화를 초래할 것으로 예상된다.

- 그렇다면 가장 큰 변화는 무엇 때문에 발생할까? 무엇보다도, IAS39가 은행산업에 미치는 영향은 손상(impairment)과 관련된 것이다. IAS39는 손상과 관련하여,

- 손상은 예상되는 시점이 아니라 발생한 시점에 인식하여야 한다.
- 손상되었다는 객관적인 증거가 있을 경우에만 손상이 발생한 것으로 처리한다.

라고 규정하고,

다음과 같은 다양한 손상의 예를 적고 있다.

- 금융자산의 발행자나 지급의무자의 중요한 재무적 어려움
- 이자지급이나 원금상환의 불이행이나 지연과 같은 계약 위반
- 차입자의 파산이나 기타 재무구조조정의 가능성이 높아진 경우

- 따라서 은행의 대출자산이 위와 같은 사건이 발생했을 때 비로소 손상된 것이고 여기에 합당한 대손충당금을 설정해야 한다. 유럽 은행의 재무상태와 손익의 변화에 가장 많은 변동을 초래한 것도 대출손상(loan impairment)과 대손충당금의 설정 때문이다. 유럽의 은행(특히 프랑스와 벨기에)의 대손충당금의 설정과 관련하여 큰 변화를 초래하였는데, 그 이유는 이들 나라에서 IFRS에서 인정하지 않는 대손충당금을 가지고 있었기 때문이다. 다시 말하자면 금융안정성을 높이기 위해 많은 대손충당금을 설정하는 경우에는 IFRS에서 요구하는 것 보다 많은 대손충당금의 적립된 것이므로 이것 중의 상당부분을 이익과 자산으로 인식할 수 있게 한다.

- 요약하면, 유럽의 선례로 볼 때 나라마다 많은 차이가 있지만, IFRS의 도입은 유무형자산들(영업권, 부동산 등)으로 시가평가를 확대함으로써 자산을 확대시키고 이익을 증가시키는 효과를 가져왔으며, 종업원퇴직급여의 강화된 적용으로 인하여 부채가 증가하고 손실이 발생하며 자본이 감소되는 효과를 가져온다. 금융자산의 시가평가는 크게 달라질 것이 없지만, 그것의 손상과 대손충당금의 설정과 관련하여 많은 변화를 가져올 수

있다.

3. 국제회계기준과 한국의 은행산업

- 여기서는 한국의 은행의 재무제표를 살펴보고, 화폐시장과 자본시장에서 은행들이 차지하는 비중을 알아보고자 한다. 이렇게 함으로서 은행에 미칠 다양한 영향들을 고찰하고 그 중에서 특히 주목해야 할 점이 무엇인지 알 수 있게 된다.

<표: 신한은행의 대차대조표(2008년 12월 31일)>

계정과목	금액(단위 십억)	계정과목	금액(단위 십억)
현금 및 예치금	8,578	예금	119,237
유가증권(trading)	1,913	차입부채 (기업어음 채권 등)	52,828
유가증권(매매가능)	25,855	기타부채	29,554
유가증권(만기보유)	7,552	부채총계	201,621
대출채권	145,341	자본	8,374
(대손충당금)	(2,369)	이익잉여금누계	3,304
유형자산	2,292	기타포괄이익누계	369
기타자산	20,763	자본총계	11,947
총자산	213,569	부채와 자본총계	213,569

<표 : 신한은행의 손익계산서(2008년)>

계정	하위계정	금액(단위 10억)
영업수익		49,507
	이자수익	11,399
	기타영업수익 (파생상품수익)	30,011
영업비용		47,601
	이자비용	7,327
	대손상각	928
	급여	742
	기타영업손실 (파생상품손실)	30,398
영업이익		1,905
당기순이익		1,446

- 대차대조표를 보면, 유형자산이 적은 것을 확인할 수 있다. 그리고 기타자산에 포함된 영업권 역시 소규모이다. 영업권이나 유형자산으로의 시가평가 확대가 가져올 효과는 상대적으로 적을 것으로 판단된다. 또한 기타부채에 포함된 종업원퇴직충당금 역시 적은 규모이며 유럽의 경우를 토대로 판단할 때 자본계정의 감소를 초래하고 부채의 증가를 가져올 것이지만 그 영향이 상대적으로 적을 것이라고 예측할 수 있다.

- 우리가 중요하게 주목해야 할 부분은, (1)IFRS의 도입으로 크게 변화될 부분이 엄청난 비중을 차지하는 대출자산의 평가와 관련된 부분이다. 은행의 자산중에서 60% 이상이 가계와 기업에 대한 대출이다. 그리고 또 영업수익과 영업손실의 상당부분이 파생금융상품으로부터 발생되었지만 파생금융상품의 기타자산에 소규모로 기록되어 있다. 따라서 (2)파생금융상품의 대차대조표에 기록된다면 대차대조표 상 자산운용 방식을 좀 더 정확하게 알 수 있게 될 것이다.

- 현재, 신한은행을 비롯한 대부분의 시중은행은,

‘...예상손실 산출모델 평가방식을 적용하여 대손충당금 적립액을 산출하고 있는데...예상손실 산출모델 평가방식은 각 차주의 성격, 거래의 특성 및 연체기간을 감안하여 산출한 예상부도율과 대출채권의 행태 및 담보의 상태별로 분류된 부도시 손실률을 각 대출채권의 잔액에 곱하여.. 예상손실액을 설정한다....금융감독원에서 설정한 자산건전성 분류별 충당금의 최저적립률을 적용하여 대손충당금 적립액을 구한다...그런 뒤, 이 중에서 큰 금액을 대손충당금으로 설정한다...(신한은행 감사보고서)’ 여기에 사용되는 자료는 과거 60개월(가계의 경우), 70개월(기업의 경우)동안 누적된 것이다.

- IFRS가 적용될 경우 대손충당금의 방식이 현재 시점으로 변화한다는 것을 앞에서 언급하였다. 이것은 마치 현재의 시가를 반영하는 것과 동일한 논리이다. 대손충당금의 설정이 발생시점의 손실에 근거하여 이루어진다면, 여기로부터 은행의 신용공급의 변동에 의한 경기순응성이 증가될 가능성이 커진다.

- 경기순응성은 신용의 확대와 축소라는 금융사이클이 실물사이클과 같은 방향으로 움직이면서 실물 사이클을 더욱 증폭시키는 것을 의미한다. 실물사이클이 존재하듯이, 이것과 관련하여 금융사이클 역시 존재할 수 밖에 없다. 그런데 금융에 의해 발생하는 경기순응성은 두 가지 요인에 의해서 내재적으로 생겨난다. (1)자산가격의 실물경기의존성: 부채를 조달해야 하는 금융기관들이 자산의 가치를 근거로 해서 부채를 조달할 경우, 자산의 가치가 경기순응적으로 변함에 따라 호황기에는 보다 많은 부채를 조달받을 수 있고 불황기에는 보다 적은 부채를 조달받게 된다. (2)신용위험평가의 실물경기의존성(바젤 II의 내부등급법에 의해 산정된 신용위험은 호경기과 불경기에 따라 낮아졌다고 높아지며 그 결과 위험가중자본의 크기 역시 낮아졌다고 높아짐)에 따라 필요자본의 크기가 변

동하게 된다. 필요자본의 크기의 변동성은 대출의 크기를 변동시키며 호황기에서는 필요자본의 감소와 신용의 확대를, 불경기에서는 필요자본의 증가와 신용의 축소라는 경기순응성이 발생된다.

- 그런데 이러한 경기순응성은 금융자산이 시가로 기록될 때 더욱 증폭될 수 있다. 이는 Fisher(1933)의 Debt-deflation 이론과 Bernanke and Gertler(1989)의 금융가속효과(financial accelerator) 이론, 그리고 최근 신현송의 대차대조표 중심의 접근방식 등에 의해서 이론적 실증적 근거를 확보하고 있다. 경제적 충격에 대한 금융자산의 가격하락은 그것이 채무제표에 반영되는 순간 규제에 묶인 금융기관의 추가적인 금융자산의 매각으로 연결되며 더욱 급격하게 자산가격이 하락하게 된다. 역사적 원가주의에서 시가주의로의 전환은 시장에 인위적인 변동성을 더욱 추가시키는 측면에서 시장의 불안정성을 더욱 증폭시키게 된다(Plantin, Sapra, Shin, 2005). 이러한 경기순응성은 이미 IFRS 도입 이전에도 이미 나타났으며, 이 번 금융위기에 미국의 투자은행에서 크게 나타난 현상이다. 그래서 최근 자본규제에 대한 논의에서는 위기 시기에 시가평가는 적합하지 않다는 주장이 도출되기도 했다.

- 여기에 더하여 시가를 따라가는 신용위험평가 모델과 이에 따른 대손충당금의 설정은 경기변동에 대한 신용팽창과 신용경색을 더욱 부추기게 된다. 신용위험평가, 즉 대출자산의 손상에 대한 평가에 이용되는 자료들이 충분히 긴 기간에 걸쳐 얻어진 것이라면 단기적인 경기변동성에 의해 대손충당금이 크게 변동할 이유가 없다. 그러나 현재의 시점을 중심으로 한 IFRS의 대출자산의 손상평가는 현재에 진행되는 실물경기를 더욱 증폭시키게 될 것이다.

- I오히려 지금까지 대손충당금이 보수적이었던 이유로 인해 IFRS에 의한 대출자산 손상평가와 대손충당금의 설정은 오히려 단기적으로는 은행산업의 자산을 확대시키고 자본을 증가시키는 역할을 수행할 것이다. 이는 유럽의 은행(프랑스와 벨기에 등)에서 나타난 현상이다. 그러나 이것은 동시에 장기적으로는 은행의 공적인 임무인 유동성공급이라는 측면을 크게 훼손시킬 우려가 있다. 여기에 추가적으로 언급해야 할 것은, 은행은 채무자들에 채무제표를 보고 많은 정보를 취득한다는 점이다. 산업자본은 시가평가를 새로 적용받을 수 있는 유무형자산이 금융자산에 비하여 많다. 산업자본으로의 IFRS는 산업자본의 재무상태의 변동성을 크게 할 것이다. 그러면 여기에 은행산업의 대손충당금의 설정방식이 더욱 경기순응적인 형태로 변형된다는 점을 감안한다면, 경제 전반적인 경기순응성이 증가될 수 밖에 없다.

- Landau(2009)는 경기순응성이 가지는 두 개의 긍정성이 강조한다. (1)자산가격의 변동은 경제적 충격을 흡수하는 기능을 수행하는 것이며, (2)실물경제의 창조적 파괴과정을

더욱 도와줌으로서 장기성장에 유익할 수 있다. 따라서 경기순응성 중 금융시스템 내에서 금융시스템에 의해서 발생하는 경기순응성만을 피하는데 정책적 함의를 두어야 한다고 주장한다. 어느 부분이 금융에 의해 발생된 경기순응성인지 파악할 수 있을까?

- 한국 금융시장에서 은행이 차지하는 위치를 보자.

<표: 한국의 화폐시장 규모 단위 10억>

	2000년		2006	
	금액	구성비	금액	구성비
콜	16,058	11.6	30,317	13.8
RP	26,115	18.8	52,391	23.9
기업어음	44,677	32.2	39,997	18.3
CD	14,218	10.2	66,852	30.5
표지어음	11,201	8.1	3,925	1.8
통화안정증권	26,488	19.1	25,659	11.7
재정증권	0	0	0	0
계	138,757	100	219,141	100

<표: 한국의 자본시장 규모>

	2000년		2006	
	금액	구성비	금액	구성비
채권	397,115	100	730,535	100
국채	73,294	18.5	251,302	34.4
지방채	9,765	2.5	11,788	1.6
금융채	49,093	12.4	125,648	17.2
회사채	127,878	32.2	104,037	14.2
주식	217,057	100	696,910	100
계	614,172		1,427,445	

- 위의 표에는 제시되지 않았지만, 주식시장과 채권시장, 그리고 단기금융시장인 화폐시장을 다 합친 직접금융시장 규모와 대출금의 비율은 142%이다. 이는 대출금이 이러한 직접금융시장보다는 적은 규모이지만, 여전히 상당히 큰 부분을 차지한다는 점을 알 수 있다.

- 그런데 은행은 점점 예금보다는 직접금융시장으로부터 자금을 조달하는 비중이 높아지고 있다. 그리고 단기금융시장에서 은행이 발행하는 CD가 중요한 부분을 차지하고 있으며 금융채 역시 회사채보다 큰 규모를 최근 차지하게 되었다.

- 이러한 경우 산업자본의 재무상태의 악화가 IFRS에 의해 재무제표에 반영될 경우 그것이 은행의 대출자산의 손실과 대손충당금의 설정으로 바로 이어지고 이 경우 직접금융시장에 의존적인 자금조달 구조를 갖는 은행의 경우 자금조달의 어려움을 더욱 겪게 될 것이다. 그럴 경우 대출상환의 방식으로 자기자본을 채우려는 경향이 강할 것이며 이는 더욱 증폭된 경기순응성을 낳을 것으로 예상된다.

5. 결론

여기서 우리는 IFRS의 도입이 은행들에게 어떤 영향을 줄 것인지에 대하여 검토해 보고자 하였다. 이른바 시가평가에 의한 경기순응성의 증대 문제와 관련하여서는 일반적인 우려와 달리 IFRS의 도입으로 크게 달라질 것이 없다. 그 이유는 이미 중요한 금융자산은 시가평가를 하고 있기 때문이며, 시가평가가 확대된 부분인 유형자산은 전체 자산에서 차지하는 부분이 적기 때문에 영향력이 크지 않을 것이기 때문이다. 이것은 시가평가가 경기순응성을 크게 하고 거시경제를 불안정하게 한다는 점을 부정하는 것이 아니라 이미 그렇게 작동되고 있다는 것을 의미한다. 다시 말하자면, 피셔가 말한 부채-디플레이션의 현상은 경기순응성을 발생시키는 중요한 매개고리임에 틀림없다. 그런데 이것과 IFRS는 관련이 적다는 것이다.

IFRS가 가져올 가장 큰 영향은 대손충당금의 설정문제인데, 이 부분은 경기순응성과 관련하여 중요한 부분이라고 생각된다. 특히 은행이 산업자본의 재무상태를 보고 대출자산의 손상을 평가하고 여기에 해당하는 대손충당금을 설정하게 되는데, 산업자본의 재무상태가 IFRS에 의해 경기순응적으로 되고 대손충당금 설정 역시 IFRS에 의해 경기순응적으로 작동하게 되면 그 효과가 더욱 증폭될 것으로 예상된다.

IFRS가 단기적으로 은행의 재무제표에 미칠 영향은 전반적으로 대손충당금 설정방식의 변화, 일부 유무형자산의 시가평가로 인한 자본계정의 증가, 연결재무제표로 인한 자산건전성의 악화 등이며, 장기적이고 거시적으로는 경기순응성을 증가시킬 것으로 것으로 예상된다.

이 글은 여러 가지로 부족한 부분이 많은데, (1)한국의 은행산업의 특성을 재무제표를 통해서 더욱 면밀히 분석할 필요가 있고 전체 금융시장에서 차지하는 중요성을 자금순환계정으로 통해서 분석해야 한다. (2)연결문제와 파생금융상품문제에 대한 접근이 중요한 부분인데, 이 분야의 논의를 거의 다루지 못한 것이다. 이 부분에 대한 논의는 추후에 자세히 분석되어야 할 것이라고 판단된다.