

한국경제: 기타 문제, 원인 그리고 해법

전용덕 대구대 명예교수

2019. 8. 29.

목 차

I. 한국의 경제체제: 간섭주의

1. 세 가지 경제체제
2. 간섭주의
 - (1) 가격규제
 - (2) 비가격 규제
 - (3) 결론

II. 토지 정책

1. 토지시장의 문제
2. 토지시장 문제의 원인
3. 토지시장 문제의 해법

III. 환경오염

1. 서론
2. 기업의 공기오염
3. 자동차 매연
4. 강 오염
5. 바다 오염
6. 요약과 결론

IV. 재정적자, 적자 재정 그리고 국가 채무

V. 농업의 성장과 자본

VI. 실업을 다시 생각 한다

VII. 종합 논평

1. 서언
2. 경기변동
3. 재정정책
4. 노동조합
5. 자원낭비와 자본소비
6. 결론

참고문헌

한국경제: 기타 문제, 원인 그리고 해법

전용덕 대구대 명예교수

I. 한국의 경제체제: 간접주의

1. 세 가지 경제체제

세상의 경제체제를 크게 나누어 세 가지로 구분할 수 있다.¹⁾ 세 가지란 자본주의, 사회주의, 간접주의를 말한다. 자본주의를 ‘제1의 길’, 사회주의를 ‘제2의 길’, 간접주의를 ‘제3의 길’이라고 부르기도 한다.

자본주의가 되기 위한 조건들은 “사유재산의 보호, 계약의 자유, 건전한 화폐” 등이다. 오스트리아학파는 건전한 화폐를 자본주의의 조건으로 지정하고 있다. 그것은 불환지폐처럼 국가가 화폐의 발행을 독점하고 그 유통을 통제하면 사유재산과 계약의 자유가 상당 부분 침해되기 때문이다. 건전한 화폐에 대한 자세한 설명은 Mises(1996), Rothbard(1993) 등을 참조할 수 있다.

사회주의란 생산수단을 국가가 소유하는 체제를 말한다. 사회주의는 생산수단을 국가가 소유하기 때문에 생산수단을 거래하는 시장이 존재하지 않게 되고 그 결과 생산수단의 가격이 존재하지 않게 된다. 생산수단의 가격이 존재하지 않으면 자원을 효율적으로 배분할 수 없고 그 결과는 혼란, 무질서, 생산성의 극적인 하락 등으로 인하여 사회주의 경제체제 자체가 붕괴한다. 이것이 Mises(1996)가 주장하는 ‘경제계산의 문제’이다. 그는 사회주의가 경제계산의 불가능함 때문에 존립할 수 없음을 최초로 논증했다.

간접주의란 사유재산은 보호되되 계약의 자유는 보호하지 않는 경제체제를 말한다. 건전한 화폐가 아닌 경우에도 계약의 자유가 완전하게 보호되지 않는다. 그 경우에도 일정 부분은 간접주의가 된다. 그러나 여기에서 계약의 자유를 보호하지 않는다는 것은 정부가 계약의 자유를 억제하는 것을 지칭한다. 사회주의가 붕괴했을 때 유럽의 일부 정치가들과 전문가들은 제3의 길, 즉 간접주의가 가능하다는 주장을 한 바 있다. 그러나 정부가 계약의 자유를 억제하면 많은 폐해가 발생하고 그런 폐해를 없애

1) 세분하면 세 가지 이상의 경제체제로 구분할 수 있다. 그러나 그런 구분은 문제를 복잡하게만 만들고 얻는 실익이 별로 없기 때문에 세 가지 경제체제로만 구분한다.

기 위한다는 명분으로 계약의 자유를 더 억제하거나 사유재산을 폐지하는 방향으로 나아가게 된다. 즉 장기에는 간섭주의는 사회주의가 된다는 것이다.

작금의 한국 사회는 간섭주의가 지배적인 경제체제라고 볼 수 있다. 물론 이것은 필자의 직관에 의한 것이다. 정부가 재화의 가격, 수량, 품질 등을 규제하는 것은 간섭주의의 전형적인 예이다. 아래 절에서는 간섭주의가 어떤 폐해를 초래하는가를 가격 규제와 비가격규제로 나누어 다룰 것이다. 그리고 ‘시리즈1-7’에서도 간섭주의의 폐해를 적지 않게 다루었다.

세 가지 경제체제를 비교하는 일은 여기에서는 생략한다. 그런 일을 제대로 하기 위해서는 상당한 노력과 지면이 필요하기 때문이다. 그러나 세 가지 경제체제를 비교하여 한 마디로 요약하면 다음과 같다. 자본주의가 다른 두 가지 경제체제보다 훨씬 효율적이고 도덕적으로 정당한 체제이다. 그럼에도 불구하고 자본주의가 무결점의 체제라고 주장하는 것은 아니다. 진실은 자본주의가 결점이 없지는 않지만 다른 두 가지 경제체제보다 결점이 훨씬 적다는 것이다.

오늘날 우리가 경험하는 빈곤, 불평등, 무질서, 혼란, 갈등 등은 대부분 자본주의를 제대로 실천하지 않았기 때문이지 자본주의 때문에 발생하고 있는 것은 아니다. 그것들은 사실은 사회주의 또는 간섭주의 또는 그 둘의 혼합 때문에 발생하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 세 가지 경제체제를 잘 모르는 일반인들이나 비전문가들은 자본주의가 모든 문제의 원인인 것처럼 믿고 있다. 자본주의를 잘 모르는 전문가들이나 관련 경제학자들이 그런 주장을 해왔기 때문이다. 예를 들어, 2008년에 미국발 경제위기가 발생했을 때도 그들은 자본주의가 불평등을 악화시켰고 그 결과 경제위기가 왔다는 주장을 했다. 2008년의 경제위기는 화폐와 금융에 대한 정부의 간섭과 정부가 경제적 자유를 억압했기 때문에 발생했다. 그러므로 세 가지 경제체제에 대한 정확한 지식을 아는 일이 우리가 직면하고 있는 경제 문제들을 해결하는 첫 걸음임을 명심할 필요가 있다.

2. 간섭주의

(1) 가격규제²⁾

정부가 가격을 고정한다(price fixing)는 것은 거래자들이 계약을 할 때 가격을 거래 쌍방의 협의에 의하여 자유롭게 결정할 수 없도록 하는 것이다. 정부가 가격을 고정하는 것은 여러 가지 목적을 위한 것일 수 있다. 정부가 가격을 고정하는 목적과 상

2) 이승철·홍성종(1993)은 1980년대 가격규제의 실태를 잘 보여준다. 가격규제가 1980년대 이후에도 유지되는 경우가 많기 때문에 이 절에서의 최저가격과 최고가격의 예는 이승철·홍성종(1993)을 참조하여 작성한 것이다.

관없이 가격고정은 여러 가지 폐해를 만들어낸다. 그 결과 가격규제로 대부분의 경우에 정부가 내세우는 목적을 달성할 수 없다.

가격고정에는 두 가지가 있다. 고정된 가격이 자유시장가격보다 높은 경우와 낮은 경우가 그것이다. 고정된 가격이 자유시장가격보다 높은 경우는 최저가격, 고정된 가격이 자유시장가격보다 낮은 경우는 최고가격이라고 부른다.

최저가격과 최고가격은 정부가 가격을 고정한 가격이다. 그러나 가격을 인상하기 직전에는 일시적으로 최저가격이 최고가격이 될 수 있다. 그와 마찬가지로, 가격을 인하하기 직전에는 일시적으로 최고가격이 최저가격이 될 수 있다. 그러나 그런 경우는 자주 발생하지 않는다. 이해 집단이 고정된 가격을 인상하여 그 가격이 최저가격과 최고가격이 되도록 해줄 것을 정부에게 요구하기 때문이다.

1) 최저가격 (1)

한국 사회의 최저가격을 예로 들어 본다. 쌀 가격, 최저임금³⁾, 환율 등이 대표적인 최저가격이다. 다른 예로는 걸·쌀보리(2011년까지), 콩(2017년까지), 팥(1996년까지), 녹두(1994년까지), 옥수수(2010년까지) 등이 있다.⁴⁾ 앞에서 나열한 것 이외에도 현실에는 최저가격이 더 있지만 생략한다. 다만 그것들의 최저가격 여부는 정밀한 분석이 필요하다.

쌀의 최저가격은 자유시장가격보다 얼마나 높은가? <표 8-1>은 쌀의 정부 구매가격과 생산비를 비교한 것이다. 쌀의 정부 구매가격이 생산비보다 최고 1.97배(2001년), 최저 1.35배(2016년) 높다. 정부 구매가격이 생산비보다 높다고 그것이 최저가격이라고 확신할 수는 없다. 다만 쌀소득직불제를 2005년부터 시행하면서 그 배율이 작아지고 있는 것은 사실이다. 이것은 쌀소득직불제 때문에 명목상으로는 그 배율이 낮아지고 있음을 보여준다. 그러나 쌀소득직불금을 구매가격에 합산하면 ‘실질적인’ 의미에서의 생산비 대비 구매가격 배율은 2005년 이후에는 일정 부분 높아진다. 다시 말하면, 2005년 이후에도 생산비 대비 정부 구매가격의 배율은 크게 떨어진 것이 아니라는 것이다.

3) 최저임금의 경우에는 ‘시리즈1’에서 임금을 최저가격으로 고정함으로써 발생하는 각종 폐해를 참조할 수 있다.

4) 자료: 농림축산식품부, 식량정책관, 『양정자료』, 2018. 8. pp. 81-82에서 인용

<표 8-1> 연도별 쌀의 생산비, 정부수매가, 쌀의 생산비 대 정부수매가의 배율

(단위: 원, 배)

연도	생산비(80kg 기준)(A)(주1)	정부 수매 가격(80kg 기준) (B)(주2)(주3)	(C)=A/B
'99	82,528	145,970	1.77
'00	84,662	154,000	1.82
'01	81,371	160,160	1.97
'02	87,955	160,160	1.82
'03	105,021	160,160	1.53
'04	91,189	160,160	1.76
'05	93,410	140,245	1.50
'06	94,680	148,075	1.56
'07	101,491	150,196	1.48
'08	94,215	162,416	1.72
'09	90,758	142,852	1.57
'10	98,413	137,416	1.40
'11	98,031	166,068	1.69
'12	116,754	173,692	1.49
'13	110,635	175,280	1.58
'14	107,444	167,347	1.58
'15	98,664	152,158	1.54
'16	96,100	129,807	1.35
'17	101,288	153,213	1.51

자료: 농림축산식품부, 식량정책관, 『양정자료』, 2018. 8. p. 112에서 인용

주: 1. 통계청 논벼 생산비 조사결과(보도자료) 참조

2. '04년까지는 2등 기준, '05부터 1등 기준

3. '05년 이후 (공공비축제)매입가격은 벼 1등급 기준으로 가공임 등 제 비용 고려 없이 순수 지급액 기준으로 정곡 환산

<표 8-2>는 연도별 쌀의 생산량과 정부의 추곡 매입량을 보여준다. 생산량에서 정부 매입량의 비중은 1993년을 정점(비중이 30.3%, 표에는 나와 있지 않음)으로 낮아져서 2006년 이후에는 더 크게 낮아지고 있다. 쌀의 생산량은 1988년 이후에 빠르게 적어져서 2017년에는 1986년 이후에 최소가 되었다.

쌀의 연간 생산량에서 추곡 매입량의 비중이 줄어들고 있지만 추곡 매입량의 비중은 무시할 수 없는 것이다. 만약 이 정도를 정부가 매입하지 않고 전부 시장에 공급한다면 쌀의 시장가격은 <표 8-1>에서 나오는 추곡수매가격보다도 훨씬 낮을 것이다. 즉 우리는 최저가격과 자유시장가격의 차이를 정확하게 알 수 없지만 추곡수매가격이 최

저가격임은 분명하다.

<표 8-2> 연도별 쌀의 생산량, 정부 추곡 매입량, 생산량에서 매입량의 비율

(단위: 천 톤/정곡)

연도	생산량(A)	정부 추곡 매입량(B)	(C)=B/A*100(%)
'99	5,263	876	16.6
'00	5,291	906	17.1
'01	5,515	828	15.0
'02	4,928	791	16.1
'03	4,451	751	16.9
'04	5,000	711	14.2
'05	4,768	720	15.1
'06	4,680	504	10.8
'07	4,408	417	9.5
'08	4,843	400	8.3
'09	4,916	710	14.4
'10	4,295	437	10.2
'11	4,224	261	6.2
'12	4,006	363	9.1
'13	4,230	368	8.7
'14	4,241	640	15.1
'15	4,327	747	17.3
'16	4,197	689	16.4
'17	3,972	720	18.1

자료: 농림축산식품부, 식량정책관, 『양정자료』, 2018. 8. p. 81에서 인용

주: 1. 수확기 등급별 매입, 농협매입량 및 농협차액지급량 포함

2. APTERR 공여용 미곡 매입 ('14) 30 → ('15) 30 → ('16) 30 → ('17) 10

농민들은 최저가격에 의해서만 보조금을 받고 있는 것은 아니다. 2005년산부터 쌀 소득보전 직접지불금도 농민들에게 지불되어 왔다. 그 금액은 2005년산 15,045억 원에서 시작하여 2017년산에는 13,708억 원이었다.⁵⁾ 그 금액이 가장 최고일 때는 2016년산에 대하여 23,277억 원이었고 2012년산은 6,101억 원이었다. 쌀 소득보전 직접지불제는 쌀의 생산량과 추곡매입량을 줄여들게 만든 것도 사실인 것처럼 보인다.

쌀의 경우에는 '시리즈3'에서 쌀을 최저가격으로 고정함으로써 발생하는 각종 피해를

5) 이 부분의 자료는 농림축산식품부, 식량정책관, 『양정자료』, 2018. 8. p. 24에서 인용.

참조할 수 있다. 여기에서는 좀 다르게 설명해본다. 최저가격을 지정하면 초과공급이 발생한다. 가격이 자유시장일 때와 비교하여 수요자는 더 적게 수요하고, 생산자는 더 많이 생산하기 때문이다. 초과공급이란 경제 전체에서 쌀이 남아도는 상태를 말한다. 그렇게 남은 쌀은 정부의 창고에 쌓이게 된다. 그것은 정부가 최저가격을 유지하기 위해 최저가격보다 더 낮은 가격으로 쌀을 판매할 수 없기 때문이다. 정부가 일단 쌀을 구매하고 나면 남아도는 쌀을 다른 방법으로 처분할 방법은 없다. 창고에 재고를 쌓아두지 않는다면, 유일한 방법은 북한이나 해외 구호 단체에 대가를 받지 않고 넘겨주는 것이다. 다른 말로하면, 최저가격으로 인한 초과공급분은 다른 처분 방법이 없기 때문에 사실상 그만큼 자원의 낭비가 발생하고 있다는 것이다. 여기에서 남아도는 쌀은 낭비된 자원의 '보이는 부분'이다. 남아도는 쌀을 생산하기 위하여 투입된 농지, 농민의 노력, 비료, 농약, 농업용 기계와 운송수단 등은 낭비된 자원의 '보이지 않지만 존재하는 부분'이다.

정부가 쌀의 가격을 자유시장가격보다 높게 최저가격으로 고정하자 쌀의 소비량은 1980년 1인당 132.4kg에서 2017년 61.8kg으로 거의 절반 이하로 줄어들었다.⁶⁾ 그 결과 공급량과 소비량의 차이, 즉 초과공급은 2008년 69만 톤에서 2017년 189만 톤으로 증가했다. 이에 따라 정부가 수매한 쌀을 관리하기 위한 비용만 2017년 약 2,530억 원, 2018년 약 3,879억 원으로 크게 증가했다. 정부는 쌀을 관리하는 데 드는 비용과 쌀을 수매하는 데 드는 비용을 절약하기 위하여 휴경을 하는 경우에 소득을 보전해주는 제도인 쌀소득직불제도 시행하고 있다.

지난 2017년 쌀값이 한 가마(80kg) 당 12만 원대로 폭락하자 정부는 7,200억 원을 투입하여 쌀 37만톤을 구매했다. 그 결과 쌀값은 2019년 1월 15일 기준으로 산지 쌀값은 한 가마 당 19만 3,120원이었다. 이 금액은 2018년 같은 때의 15만 9,644원보다 약 21%보다 높다. 2018년 쌀값도 자유시장가격이 아니지만 정부가 고정한 최저가격으로는 낮은 것이고 쌀의 가격을 고정하기 위하여 대량으로 쌀을 구매함으로써 최저가격이 큰 폭으로 상승했음을 알 수 있다.⁷⁾

최저가격은 농민으로 하여금 단위 면적 당 쌀의 생산량을 극대화하도록 유도한다. 그렇게 하는 유일한 방법은 단위 면적당 농약과 비료의 사용량을 늘리는 것이다. 최저가격이 없을 때와 비교하여 그렇다는 것이다. 비료 사용량의 증가는 토양과 하천 등에서 비료 성분인 질소, 인(燐) 등의 영양분이 증가한다는 것을 의미한다. 2015~2017년 한강, 낙동강에 녹아있는 총인 농도는 평균치가 27~48ug/L(마이크로그램, 1ug=100만분의 1 그램), 금강은 65~80ug/L, 영산강은 100ug/L을 초과했다.⁸⁾

6) 쌀 관련 자료는 농림축산식품부, 식량정책관, 『양정자료』, 2018. 8. p. 43과 조선일보 2019년 8월 21일 자 인용.

7) 조선일보 2019년 1월 21일 자에서 인용

8) 중앙일보 2018년 9월 6일 자 인용.

세계보건기구는 하천이나 강에서 녹조가 발생하는 원인을 네 가지로 요약한다. 그러나 그것들 중에서 가장 중요한 것은 강물에 녹아 있는 인의 농도(L당 총인의 양)가 25~50ug/L 수준을 초과할 때라고 지적하고 있다.⁹⁾ 다시 말하면, 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등에서 녹조가 발생하고 있는 것은 그 강에 녹아 있는 총인 농도가 녹조가 발생할 수 있는 수준을 초과하고 있기 때문이라는 것이다. 이것은 토양의 과잉 영양 성분이 강과 하천으로 흘러들어 녹조의 지속적인 발생을 가져오고 있음을 의미한다.

문제는 토양 영양 과잉의 원인은 무엇인가 하는 것이다. 최저가격 때문에 단위 면적당 쌀의 생산을 늘리기 위하여 단위 면적당 비료의 양을 증가시켰고 그것은 토양의 영양 과잉 상태를 가져왔다고 필자는 주장한다. 여기에 축산폐수도 한 몫을 하고 있다고 하겠지만 최저가격에 의한 비료의 과다 사용보다는 중요성이 작을 것이다. 한마디로, 매년 되풀이되는 하천 녹조의 발생은 쌀의 최저가격이라는 가격규제의 폐해이다.

그러나 환경전문가들은 토양의 영양 과잉이 녹조의 원인이고, 토양의 영양 과잉이 비료, 축산분뇨, 퇴비 등 때문이라는 점을 지적하고 있지만 비료가 과다하게 사용되게 된 원인에 대한 분석은 하지 못하고 있다. 축산분뇨를 일정하다고 하면, 비료의 과다 사용은 쌀의 최저가격 때문임을 필자는 주장한다.¹⁰⁾ 이런 추론은 때로는 환경오염 문제도 가격규제와 직접적으로 관련되어 있음을 보여준다.

그러나 2019년 여름에는 녹조가 발생했다는 뉴스가 아직까지는 없었다. 이것은 최근 쌀소득직불제로 쌀의 생산량이 최근 몇 년 동안 감소해왔기 때문이다. 쌀의 재배면적과 생산량은 2014년 81.6만ha, 424만톤, 2015년 79.9만ha, 433만톤, 2016년 77.9만ha, 420만톤, 2017년 75.5만ha, 397만톤, 2018년 73.8만ha, 387만톤 등이다. 2015년만 제외하면 쌀의 재배면적과 생산량이 지속적으로 감소했음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 비료의 과다 사용이 누적되면 이후에도 녹조는 비록 간헐적이지만 발생할 것을 예상할 수 있다.

2) 최저가격 (2)

환율은 그 변동 폭이 클 때는 최저가격과 최고가격을 왕복하지만 1997년 경제 위기 이후에는 최저가격으로 작동할 때가 거의 대부분이다. 여기에서는 최저가격으로 분석한다. 환율을 결정하는 요인은 크게 네 가지이다. 첫째는 과거의 한국 화폐의 구매력

9) 다른 세 가지는 다음과 같다. 첫째, 수온이 높을 때, 특히 섭씨 25도를 초과할 때이다. 둘째, 강물의 체류 시간이 길 때, 특히 체류 시간이 1개월을 초과할 때이다. 셋째, 성층화 현상으로 인해 물이 안정화되었을 때이다. 그러나 이것은 일부 남조류의 경우 필요한 조건이다.

10) 이것은 현재로서는 가설 단계이기 때문에 추후에 정밀한 실증 분석이 필요하다.

이다. 오늘의 화폐의 구매력은 어제의 화폐의 구매력에 의해 결정되고 그 어제의 화폐의 구매력은 그 전날의 화폐의 구매력에 의해 결정된다. 그리고 오늘의 화폐의 구매력과 어제의 화폐의 구매력은 인과관계이다. 이런 인과관계는 과거로 무한정 회귀한다. 다만 그 영향력은 과거로 갈수록 작아진다. 둘째는 오늘의 두 나라 화폐의 구매력은 오늘의 두 나라 화폐시장의 수요와 공급에 의해 결정된다. 셋째는 정부가 환율에 개입하는 경우이다. 넷째는 민간 또는 금융기관이 소유한 외환이다. 이것은 민간 또는 금융기관의 외환에 대한 유보수요이다. 현재는 외환에 대한 유보수요가 작지 않기 때문에 그 영향도 또한 작지 않다.

환율이 최저가격으로 고정되는 데는 민간이 소유한 외환, 즉 외환에 대한 유보수요와 정부의 환율 개입 등이 큰 역할을 한다. 적어도 단기에는 그렇다. 그리고 화폐의 구매력 간의 인과관계가 앞의 두 효과를 지속하게 하는 데 큰 역할을 한다. 다만 민간이 예비적 목적 또는 투기적 목적으로 외환을 유보하는 것은 어디까지나 자발적인 것으로 아무런 문제가 없다. 문제가 되는 것은 정부의 환율 개입이다. 정부가 외환시장에 간섭하여 최저가격을 유지하고자 하는 것이 문제라는 것이다.

환율을 최저가격으로 유지하는 것은 외환의 수요에 비하여 공급을 더 많이 만든다. 외환의 초과공급이 일어나는 것이다. 초과공급은 달러의 가치가 장기에 변하지 않는다면 아무런 문제가 없다. 그러나 달러의 가치도 장기에는 하락한다. 그것은 불환지폐의 특성 때문이다. 외환보유의 크기와 보유기간에 비례하여 달러 보유로 인한 구매력의 하락으로 인한 손실을 외환보유자가 지拂하지 않을 수 없다. 외환이 불환지폐이기 때문에 시노리지도 지拂하지 않을 수 없다. 이것은 정부가 환율을 인위적으로 최저가격으로 고정한 영향에 대한 것이다. 앞의 분석은 민간의 자발적인 외환 보유에도 적용되어야 하지만 그것이 자발적인 것이기 때문에 문제는 없다.

작금의 환율의 최저가격에서 자유시장환율을 뺀 원/달러 환율은 민간과 정부의 합작품이다. 그 중에서 정부가 초래한 부분은 수출기업에게 보조금을 주는 것이고 수입기업에게는 세금을 부과하는 것과 같다. 문제는 수출이 대기업에 집중되어 있다는 것이다. 이것은 불평등을 악화시키는 환율적 요인이다. 정부는 환율의 결정에서 아직도 간섭주의를 포기하지 않고 있다.

3) 최고가격 (1)

한국 사회의 최고가격을 예로 들어 본다. 전기요금, 통신요금, 상·하수도요금, 도시가스요금, 각종 버스요금(시내, 시외, 고속 버스 등), 택시 요금, 전철 또는 지하철 요금, 배요금, 각급 학교 등록금, 이자율, 정부 임대주택 임대료 등이 대표적인 최고가격이다. 다른 예로는 의료 수가, 의료 약가, 의료 장비 사용료, 의료 시설 사용료, 농약

가격, 비료 가격, 농기계 가격, 석유 제품 가격, 화물자동차 운임, 터미널 사용료, 철도요금, 중고교교과서, 각종 개인 서비스 요금, 자동차보험, 각종 민간 보험, 사업서비스요금, 석탄 및 연탄가격, 염(소금)가격, 석유제품 가격, 은행·증권·보험·신탁 등의 수수료 등이다. 앞에서 나열한 것 이외에도 현실에는 훨씬 더 많은 최고가격이 있지만 생략한다. 다만 그것들의 최고가격 여부는 정밀한 분석이 필요하다. 그리고 직관적으로 볼 때 최저가격보다는 최고가격이 그 가지 수가 더 많은 것으로 판단된다.

공익을 위한다는 목적으로 발효되고 시행되는 가격규제의 경우에 상당 부분이 최고가격이 될 수밖에 없다. 사람들은 대부분 자유시장가격보다 낮은 가격을 선호하기 때문이다. 예외를 제외하면 말이다.

‘시리즈2’에서 각급 학교의 등록금이 최고가격으로 고정된 경우의 폐해를 분석했다. 대학 등록금을 포함한 각급 학교 등록금은 오랫동안 최고가격으로 고정되어 왔다. 그 결과 교육시장은 가격고정의 폐해가 너무 많은 것이 현실이다. 작금의 교육시장은 최고가격이 너무 오랫동안 지속된 결과로 그 폐해가 너무 많고 커서 일일이 나열하기도 어렵다. 그리고 그 인과관계를 정확히 규명하는 일도 쉽지 않다. 이제 ‘한국의 교육시장이 사회주의이다’라고 주장해도 큰 무리가 없다.

최고가격은 필연적으로 초과수요를 만들어낸다. 고정가격이 자유시장가격보다 낮기 때문에 수요자들은 더 많이 수요하지만 공급자들은 오히려 자유시장일 때보다 더 적게 공급한다. 이제 수요에 비해 공급이 모자라는 사태가 발생한다. 이 경우에 가장 흔히 하는 방법은 ‘배급’을 실시하는 것이다.

4) 최고가격 (2)¹¹⁾

작금의 한국 사회에 너무 많은 최고가격이 시행되고 있음은 분명하다. 최고가격 중에서 장기에 그 영향력이 가장 큰 것은 이자율에 대한 최고가격이다. 이자율에 대한 최고가격 때문에 발생하는 각종 폐해는 너무 많고 크기 때문에 다른 최고가격과 분리하여 다루지 않으면 안 된다.

정부의 간섭이 없는 자유시장에서는 자본의 수요와 공급에 의해 이자율이 결정된다. 이 때 결정되는 이자율은 자연이자율(natural rate of interest)이라고 한다. 자연이자율은 네 가지가 결정요인이다. 그것들은 순이자율(pure rate of interest), 위험에 대한 평가, 화폐의 구매력과 관련한 것, 교역조건과 관련한 것 등이다. 자연이자율의 결정에서 순이자율이 가장 중요하다. 나머지 세 가지는 불확실성 때문에 생겨난 것으로 다양한 이자율을 존재하게 하는 요인들이다.

11) 이 부분에 대한 자세한 설명은 Rothbard(1993)의 11장과 12장을 참조.

그러면 순이자율은 어떻게 결정되는가? 순이자율은 시간 시장(time market)에서 결정된다. 시간 시장에서 사람들은 언제나 현재재를 미래재보다 선호한다. 그러므로 사람들이 미래재를 현재재로 교환하는 데는 '프리미엄'을 지불하지 않으면 안 된다. 이 프리미엄이 순이자율이다. 여기에서 현재재란 지금 당장 소비 가능한 재화나 재화를 구매할 수 있는 현금이다. 미래재란 일정한 시점이 되어야 현재재인 화폐와 교환 가능한 것으로 차용증서, 채무를 갚겠다는 약속증서 등을 말한다.

프리미엄의 크기는 개인의 시간선호스케줄에 의해 결정되고 개인의 시간선호의 수평합이 사회시간선호를 결정한다. 그리고 사회시간선호가 사회 전체의 소비, 저축(즉 투자), 화폐의 보유를 동시에 결정하고 이 때 순이자율이 시간 시장에서 동시에 결정된다. 다만 정부의 간섭이 있는 경우에는 순이자율이 각 자본시장에서 동일해지지 않는다.

화폐시장 뿐만 아니라 금융시장도 정부의 간섭이나 통제를 강력하게 받고 있다. 한마디로, 금융시장은 자유시장이 아니다. 중앙은행은 기준금리를 결정하는 방식으로 금융시장의 대출이자율을 간접적으로 통제한다. 그리고 금융시장의 대출이자율은 자유시장의 자연이자율보다 언제나 낮다. 그러나 정부가 금융시장을 통제하면 자연이자율에 따라 변동되는 대출이자율을 관찰 불가능하다. 그러므로 정부에 의해 통제된 이자율이 자연이자율보다 언제나 낮지만 얼마나 낮은가는 알 수 없다.

이자율을 최고가격으로 규제하면 화폐의 공급은 증가하고 금융시장의 이자율은 하락한다.¹²⁾ 화폐공급의 증대는 경기변동, 그로 인한 자본 소비, 인플레이션, 그로 인한 소득재분배, 경제계산의 문제 등의 부정적 영향을 초래한다. 경기변동의 정도는 자연이자율과 정부의 최고가격으로 규제된 간섭이자율의 차이에 의해 결정된다. 둘 간의 차이가 크면 클수록 이자율 규제의 각종 폐해도 커지고 지속기간도 길어진다.

앞에서 서술한 내용이 이자율을 최고가격으로 규제하면 일어날 결과를 아주 간략히 요약한 것이다. 경기변동에 대한 추가적인 설명은 '시리즈3'과 '시리즈7' 등을 참조할 수 있다. 서두에서 지적했듯이, 이자율을 최고가격으로 고정하는 것은 장기에는 그 어떤 가격고정보다 폐해가 크다.

(2) 비가격 규제

가격규제 때문에 배급과 같은 비가격규제가 필요해지고 경우에 따라서 그런 규제는

12) 이 점은 재화시장과 다른 점이다. 재화시장에서는 가격규제가 재화의 공급을 감소하게 만들고 그 결과 소비자가격은 상승한다. 그러나 화폐시장에서는 발권비용이 거의 없기 때문에 중앙은행의 최고가격 규제는 화폐공급의 증가(감소가 아님)와 이자율의 하락을 초래한다.

필수적이 된다. 정부가 재화의 수량, 품질 등을 규제하는 것을 비가격규제라고 한다. 교육시장에서의 정원규제, 택시의 경우에 차량운행일 또는 차량운행휴일을 지정하는 것, 버스의 경우에 배차 간격을 지정하는 것 등이 그 예이다. 그리고 생산을 위한 면허, 허가, 인가 등을 자주 볼 수 있는데 그것들도 비가격규제의 일종이다. 택시 면허가 대표적인 예이고, 자동차를 생산하거나 무선통신회사를 설립하는 경우에도 정부의 인가 또는 허가를 받아야 한다.

비가격규제는 그 목적이 따로 있는 경우도 있지만 대부분의 경우에 가격규제를 유지하기 위한 보조 장치로 도입되는 경우가 흔하다. 최고가격 규제로 인하여 대학 수요에 비하여 공급이 부족해지면 정부는 가격이라는 제도를 이용하여 자원을 배분할 수 없다. 어떤 방법으로든지 공급자에게 일정량을 배분하고 수요자에게 그 범위 내에서 수요하도록 할 수밖에 없다.

대학 정원의 예를 이용하여 배급의 폐해를 간략히 설명해본다. 한 대학의 A학과와 B학과의 정원이 각각 100명이라고 가정하자. 4차 산업혁명을 대비하기 위하여 C학과를 신설하고 정원이 100명 정도가 필요하다고 가정하자. 이 경우에 A학과와 B학과가 100명의 정원을 양보하지 않으면 신설학과는 설립될 수 없다. A·B학과가 50명만 양보하는 경우에도 문제가 생긴다. A·B학과는 교수가 정원에 맞게 채용되어 있다면 정원을 줄이기는 더 어렵다. 이런 규제를 회피하기 위하여 복수전공, 입학 후 전과 등의 방법이 이용되고 있지만 한계가 있을 수밖에 없다. 이것이 배급제 폐해의 한 예이다.

(3) 결론

간섭주의는 자원의 낭비, 비효율, 자원에 대한 과도한 대가의 지불, 무질서, 혼란, 불평등 등을 초래한다. 그 결과 정부가 달성하고자 하는 목표를 달성할 수 없다. 문제는 한국 사회에서 경제체제로서 간섭주의가 지배적이라는 점에 있다. 따라서, 문제가 없는 경제, 즉 실업이 없고 모든 재화의 가격이 상승하지 않고, 자원의 낭비, 비효율, 자원에 대한 과도한 대가의 지불, 무질서, 혼란, 불평등 등이 없는(또는 상대적으로 적은) 경제를 만들기를 원한다면 사회주의는 말할 것도 없고 간섭주의도 폐지하지 않으면 안 된다. 한국 경제는 사회주의를 포함한 간섭주의로 인한 폐해가 너무 오랫동안 안 그리 크게 누적된 결과로 이제 회복 불가능한 상태에 이르렀다고 필자는 주장한다. 경제체제로서 간섭주의 또는 사회주의의 폐해를 정확히 이해하는 것이야말로 문제 해결의 첫 걸음이다.

II. 토지 정책

1. 토지시장의 문제

필자는 ‘시리즈7’에서 1960년대 이후 부동산 가격이 지속적으로 상승하여 그 결과 현재 시점에서 그 가격이 매우 높은 원인을 규명했다. 필자는 화폐공급의 지속적인 증대가 가장 중요한 원인을 지적하고 필요한 해법을 제시했다. 여기에 부동산 관련 각종 규제와 조세(준조세 포함) 등이 부동산 시장과 가격에 미친 영향도 분석했다. 그러나 시리즈7에서의 설명은 부동산과 관련한 모든 문제를 다룬 것이 아니다. 여기에서는 부동산에서 핵심인 토지의 이용 문제를 분석하되 주택, 특히 아파트와 상업용 빌딩을 주로 다룬다. 작금의 한국에서는 공업용 건축물도 문제가 되지 않는 것은 아니지만 토지 이용의 문제를 아파트와 상업용 빌딩에 국한하더라도 큰 무리는 없다.

부동산이 고가이면서 그 가격이 지속적으로 상승해왔던 것이 토지 이용에서의 가장 핵심적인 문제이다. 부동산이 고가인 이유를 이 시리즈에서 토지 이용의 규제라는 관점에서 규명할 것이다. 이것은 시리즈7에서 부동산이 고가인 원인에 추가되어야 할 것이다.

토지 또는 부동산 시장에서의 두 번째 심각한 문제는 아파트를 위주로 한 주택의 위치가 직장에서 매우 멀어서 출퇴근에 너무 많은 시간이 소요된다는 것이다. KEB하나은행 하나금융경영연구소가 분석한 바에 의하면 서울 시민이 2018년에 출근과 퇴근에 하루 평균 1시간 8분, 편도 33.9분을 사용한 것으로 나타났다.¹³⁾ 그러나 이 시간에는 지하철역을 이용한 시간만을 계산한 것이기 때문에 ‘집-지하철역’과 ‘지하철역-직장’을 주파하는 시간은 포함되지 않았다. 실제 출퇴근 시간은 그만큼 적게 측정된 것이다. 이 시간을 편도 30분으로 잡으면 왕복 60분이 되고 하루 출퇴근 시간은 2시간을 초과한다. 게다가, 지하철이 아니고 광역버스, 자가용, 택시 등을 이용하는 경우의 평균 출퇴근 시간은 여전히 알 수 없다. 그리고 지하철 출퇴근 시간은 어디까지나 평균이라는 점도 고려할 필요가 있다.

직장에 출퇴근하는 데 하루에 4시간이 소요된다는 직장인도 있다는 비공식 통계도 있다. 어떤 직장인이 출퇴근에 하루 4시간을 쓴다면 그는 정상적인 삶을 살 수가 없다. 이것이 소위 말하는 ‘베드타운’인 것이다. 베드타운이란 주택이 직장과 완전히 분리되어 잠자는 기능만을 하는 도시를 말한다. 베드타운에는 주택만 있고 직장은 베드타운에서 멀리 있기 때문에 출퇴근에 많은 시간이 들지 않을 수 없다. 대체적으로 이런 사람은 자신이 원하는 위치에 있는 주택을 구입할 수 없기 때문이다. 이런 경우에 베드타운에 거주하는 노동자는 출퇴근에 너무 많은 희생을 치르지 않을 수 없다. 신도

13) 조선일보 2019년 8월 13일자에서 재인용.

시는 대부분 베드타운이다. 직장과 먼 곳에 신도시가 만들어지기 때문이다. 공식 통계가 없기 때문에 현재로서는 출퇴근에 소요되는 시간이 평균하여 얼마인가를 알 수 없다. 그러나 분명한 것은 정부가 조성한 신도시가 대부분 베드타운이라는 것이다.

토지 또는 부동산 시장에서의 세 번째 문제는 일자리가 있는 장소로부터 주택이 멀어지면서 두 곳을 잇는 도로, 교통, 통신 등이 필요해진다는 것이다. 이것은 일자리와 주택이 인접해 있는 경우와 비교하여 도로, 교통, 통신 등이 더 많이 필요하다는 의미이다. 다시 말하면, 토지 이용이 효율적이라면 도로, 교통, 통신에 대한 수요가 적어진다는 것이다.

토지 또는 부동산 시장에서의 네 번째 문제는 토지 이용이 효율적이지 못하다는 것이다. 주택과 상업용 빌딩을 위한 토지가 가장 많이 투입된 곳은 서울을 포함한 수도권 일대일 것이다. 문제는 서울을 포함한 수도권 일대의 토지 이용이 효율적이지 못하다는 것이다.

토지 이용의 효율성을 측정하는 원리는 가치가 높은 토지일수록 고밀도로 이용하느냐를 측정하는 것이다. 그 대표적인 방법으로 횡축에는 ‘도심으로부터의 거리’를, 종축에는 ‘인구밀도’를 나타내도록 하여 그 둘의 관계를 보는 것이다. 도심 또는 직장에 가까운 토지일수록 그 가치가 높기 때문에 인구밀도가 높아질 수밖에 없다. 정상적이라면, 이제 횡축과 종축의 관계는 역의 관계가 된다. 다시 말하면, 도심으로부터 거리가 가까운 곳일수록 인구밀도는 매우 높고 도심으로부터 거리가 멀어질수록 인구밀도는 낮아진다는 것이다. 가장 이상적인 관계는 도심으로부터 거리가 먼 곳일수록 인구밀도가 빠르게 낮아지는 것이다.

Bertaud(1997, 2003)는 1990년 서울의 인구밀도 분포와 다른 도시들, 예를 들어 뉴욕, 파리(1990), 바르샤바, 바르셀로나, 베이징(1990), 방콕 등의 도시들의 인구밀도 분포를 보여준다. 서울을 제외한 다른 도시들은 횡축과 종축의 관계가 역의 관계이다. 그 중 일부 도시는 이상적인 관계를 보여준다. 그러나 서울은 도심에서 가장 가까운 곳일수록 인구밀도가 매우 낮았다가 일정한 거리까지 인구밀도가 점차 높아졌고 그 이후에는 인구밀도가 큰 변화가 없었다. 그것은 도심에서 가장 가까운 곳은 토지 이용이 매우 비효율적임을 보여주고, 그 이후에도 일정한 거리까지 토지 이용이 비효율적이며, 도심에서 매우 먼 곳에서는 인구가 밀집되면서 토지를 너무 과도하게 이용하고 있음을 의미한다. 도심에서 먼 곳에서 인구가 밀집된다는 것은 그 곳이 주거지역으로는 적절하지 못하다는 것을 의미한다. 이것은 수도권 일대의 도시 계획이 실패했음을 보여주는 것이다.

토지 또는 부동산 시장에서의 다섯 번째 문제는 토지 이용에 대한 각종 규제가 도시

인의 정신적·육체적 삶을 더 불안하게 만들고 있다고 하겠다. 용도지역의 지정과 그에 따른 각종 규제는 주거지역과 상업지역을 분리함으로써 토지의 이용을 효율적으로 하여 도시인의 삶을 안정화시키는 것이 목적이었다. 그러나 예를 들어, 주상복합건물에 거주하는 도시인은 주택이 주는 안락함과 편안함을 포기해야 한다. 근래에 도심 한복판에는 주상복합건물이 급속히 증가했다. 주거지역에 ‘근린생활시설’을 허용함으로써 주거지역의 상업지역화가 광범위하게 진행되어왔다. 주거지역의 상업지역화가 진행될수록 주거지역에 거주하는 도시인의 삶은 그와 비례하여 불안해지는 것이다. 다만 약간의 편리함은 부정할 수는 없지만 말이다.

토지 또는 부동산 시장에서의 여섯 번째 문제는 토지 이용에 대한 각종 규제가 토지 소유자의 재산권을 침해한다는 것이다. 고도제한이 토지 소유자의 재산권을 침해하는 가장 좋은 예가 될 것이다. 국회와 서초동의 법원·검찰청 청사 주변 일대의 지역은 모두 최고고도지구로 지정되어 일정한 층수 이상을 짓지 못하도록 하고 있다.¹⁴⁾

2. 토지시장 문제의 원인

한국은 토지가 가장 희소하다는 생각을 가진 사람의 수가 지배적인 나라이다. 그럼에도 불구하고 토지 이용이 이렇게 비효율적이고 많은 문제가 오랫동안 지속되고 있는 것은 무엇 때문인가? 가장 중요한 원인은 토지의 이용에 가해진 각종 규제 때문이다. 토지 이용에는 너무 많은 규제가 있기 때문에 여기에서 그 모든 규제를 분석할 수는 없다. 그 중 건폐율과 용적율, 고도제한, 도로사선제한(道路斜線制限), 일조·조망권에 대한 규제, 재건축·재개발에 필요로 각종 규제 등이 중요한 규제이다. 아파트와 상업용 빌딩과 관련한 토지 이용에 가장 큰 영향을 주는 것으로는 건폐율과 용적율 규제이다. 두 규제의 영향을 먼저 분석해 본다.

건폐율과 용적율이라는 개념을 먼저 정의해 본다. '건폐율(%)=건축면적/대지면적X100'으로 '용적율(%)=지상층의 연면적/대지면적X100'이다. 만약 누군가 330제곱미터(100평)의 토지를 가지고 있고 건폐율이 70%라면 건축면적은 231제곱미터(70평)까지가 상한선이다. 그리고 만약 용적율이 500%라면 지상층의 연면적은 1,650제곱미터(500평)까지가 상한선이다. 결국 건폐율은 건물과 건물 간의 공지를 확보하게, 용적율은 건축물의 규모와 높이를 제한하기 위한 규제이다. 그리고 두 가지 규제는 21종으로 세분된 용도지역에 따라 그 율이 다를 뿐만 아니라 시기에 따라서도 달라져왔다.

건폐율과 용적율은 건축물의 과밀화를 방지하고 건물과 건물 간의 공지를 적절하게 확보하게 함으로써 아파트에 거주하거나 상업용 빌딩에서 사무를 보는 사람에게 쾌적한 환경을 만들어주기 위한 목적으로 만들어진 규제이다. 이것이 건폐율과 용적율

14) 이 점에 대한 자세한 설명은 김정호(2018), pp. 258~259 참조.

규제의 ‘명시적’ 목적이다.

두 규제 의 실질적 결과는 무엇인가? 두 규제는 아파트나 상업용 빌딩을 건축함에 있어서 토지의 양을 결정하는 규제이다. 정확하게는, 건물과 건물 간의 공지 확보와 건축물의 과밀화는 건폐율과 용적율에 반비례한다. 즉, 동일한 대지면적이 있다면 낮은(높은) 건폐율과 용적율은 건축면적과 지상층의 연면적을 작게(크게) 한다. 그 결과 건폐율과 용적율이 낮아질수록 아파트 또는 상업용 빌딩은 그 거주자들과 이웃들에게 쾌적한 환경을 제공하지만 그 두 가지 율이 높아질수록 점점 덜 쾌적한 환경이 된다. 동일한 건축면적과 지상층의 연면적을 필요로 하는 경우에, 이제 건폐율과 용적율이 낮을(높을)수록 더 많은(적은) 토지가 필요해지는 것을 알 수 있다.

만약 단위 면적당 토지의 가격이 동일하고 토지 수요가 일정하다고 가정하면, 낮은(높은) 건폐율과 용적율에 의거해서 건축된 아파트나 상업용 빌딩은 가격이 높아(낮아)질 수밖에 없다. 게다가, 아파트나 상업용 빌딩의 위치가 토지의 가격에 영향을 미친다. 도심에 근접한 아파트나 상업용 빌딩은 토지의 가격이 높을 수밖에 없다. 다른 조건이 일정하다면 말이다.

아파트나 상업용 빌딩을 건축함에 있어서 건폐율과 용적율이 어떻게 변화해왔는가를 실증 분석하는 것은 토지 가격의 변화와 토지의 이용을 규명하는 데 있어서 중요한 자료이다. 그러나 필자는 그런 자료를 쉽게 찾을 수 없었다. 다만 필자의 직관으로는 건폐율과 용적율이 공업화의 초기에는 ‘평균적으로’ 낮았고 시간이 지나면서-토지 가격이 상승하면서 토지의 이용을 높이기 위하여-높아져왔다는 것이다. 물론 시간과 장소에 따라 건폐율과 용적율이 ‘예외적으로’ 변화한 경우도 있을 것이지만 이 점을 무시한다면 말이다.

만약 건폐율과 용적율이 동일하다면 아파트나 상업용 빌딩의 건축면적과 지상층의 연면적은 동일하기 때문에, 토지 소유주가 특별히 건축면적을 줄이고 지상층의 연면적을 줄이지 않는 한, 아파트나 상업용 빌딩의 건축으로 만들어지는 공지와 건축물의 높이는 거의 동일하게 된다. 특히 서울을 비롯한 대도시 지역의 아파트는 어느 곳을 가더라도 전체적인 외양이 거의 비슷한 것은 바로 건폐율과 용적율이 동일하기 때문이다. 게다가, 아파트의 방향, 수직적인 건축 등도 큰 차이가 없는 것은 토지의 가격이 너무 비싸기 때문일 것이다. 이렇게 해서 아파트나 상업용 빌딩에 대한 수요가 증가하면서 둘은 비슷한 외양을 하고 대도시의 도심에서 도심으로부터 먼 지역까지 퍼져나갔다. 다만 아파트와 달리 상업용 빌딩은 그 소유주가 건축물의 방향, 건축물의 외관 등을 다소 다르게 했기 때문에 아파트처럼 공지와 건축물의 높이 등이 동일하게 되지는 않았다.

여기에 고도제한, 도로사선제한, 일조·조망권에 대한 규제 등이 토지 이용에 규제로 작용한다. 그것들 중에 상업용 건물에 큰 영향을 미치는 규제로는 도로사선제한이다. 그것은 건물의 높이를 전면도로 폭의 1.5배를 넘지 말도록 하는 규제이다. 이 규제는 토지 이용 밀도가 도로의 폭에 의해 규제 당하게 하는 것이다. 그러나 토지의 이용밀도가 높은 상업지역에서는 그 폐해가 작지 않다. 맨해튼(Manhattan)을 보라. 그곳의 상업용 건물들은 도로 폭과 상관없이 지어져있을 뿐만 아니라 고도제한, 일조·조망권에 대한 규제 등도 없다. 맨해튼의 경우에, 토지 소유주는 건물에 대한 수요, 자신의 재무 능력, 건물과 건물 간의 거리에 대한 규제 등만을 고려하여 건물의 높이와 지상층의 연면적을 결정하면 되는 것이다.

앞에서 주거지역의 상업지역화가 광범위하게 진행되어 왔고 그 결과 도시인의 삶이 정신적·육체적으로 더 불안정화 되었다는 지적을 한 바 있다. 여기에 대해서는 한 가지 이유를 추가할 수 있을 것이다. 서울의 경우 녹지를 제외한 전체 토지 중에서 주거지역으로 지정된 토지의 비율은 85%이지만 상업지역(일반상업지역)은 6%에 불과하다.¹⁵⁾ 이것은 가용 토지는 사실상 주거지역으로 거의 대부분 지정되었음을 의미한다. 게다가, 중심상업지역이나 근린상업지역으로 지정된 토지는 거의 전무하다. 상업용지에 대한 수요가 엄연히 존재하는 상황에서 그 공급이 충분히 이루어지지 않으면 주거지역에서 대체재를 찾고자 할 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있다. 주거지역에 형성되는 먹자골목이나 술집골목이 대표적인 예이다. 물론 먹자골목이나 술집골목이 편리함을 제공하지 않는다는 주장을 하는 것이 아니다. 그런 것이 주거지역과 분리되어 상업지역에서 형성되도록 하는 것이 장점은 극대화하고 단점은 극소화하는 방법이라는 것이다.

3. 토지시장 문제의 해법

1987년 10월 29일에 개정된 토지 이용 관련 헌법 조항을 보기로 한다. 헌법 제122조 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” 이를 두고 전강수(2019, pp. 216~217)는 토지의 공공성을 실현한다는 의미가 헌법 조항에 들어갔다고 지적한다. 그러나 그는 1987년 이후에 공개념 성격이 강한 정책들은 도입된 후에 대부분 위헌 심판 청구 대상이 되었고 다양한 방식으로 인용되어 무력화되었다고 주장한다. 그러나 토지 공개념에 대한 그의 주장은 정밀한 검증이 필요하다. 토지 공개념을 신봉하는 사람을 조지스트라고 하는데 한국에는 그런 조지스트가 너무 많다는 점이다.

조지스트의 주장과 달리, 토지는 사유재산이다. 그리고 그렇게 되도록 해야 한다. 그

15) 이 점에 대해서는 김정호(2018), p. 255 참조.

것이 한국 헌법의 기본원리인 '자유시장', 즉 자본주의를 지키는 것이다. 문제는 토지에 대한 자본주의 원칙을 받아들이더라도 토지에 대한 권리는 윤리과학 또는 정치철학에 의해 규정되어야 한다는 점이다. 즉 토지에 대한 권리를 규명하는 것은 경제학의 영역이 아니라는 것이다.

토지에 대한 권리란 정확하게는 지표 토지(ground land)와 그 위의 공간에 대한 권리를 말한다. Rothbard(1982)는 공리로부터 그런 권리를 유도하고 있다.¹⁶⁾ 그에 의하면 토지 소유자는 지표 토지 위의 공간에 대한 전적인 권리를 가져야 한다는 것이다. 다만 토지 위의 공간을 무한대로 인정하면 항공 산업 등은 발전할 수 없기 때문에 토지 소유자는 토지 위의 공간에 대해 '실효적 지배'를 할 수 있는 공간까지 그 권리를 가진다고 그는 규정한다.

Rothbard(1982)는 토지와 그 위의 공간에 대한 권리에 대해 시사점이 적지 않다. 첫째, 라스바드에 의하면 토지 공개념은 토지 소유자의 권리를 부정하는 개념이다. 한국의 헌법은 그 점을 분명히 함으로써 지금 전개되고 있는 국가에 의한 민간 소유 토지에 대한 광범위한 권리 침해를 막아야 한다.

둘째, 일조권과 조망권은 권리가 아니다. 만약 일조권과 조망권을 권리로 인정하는 순간에 토지 소유자의 권리는 즉각 가장 낮은 층수를 지은 건물주에 의해 제한된다. 그러나 한국의 사법부는 일조권과 조망권을 인정하고 있다.

셋째, 국가가 토지를 소유하는 것을 최대한 줄이는 것이다. 현재는 너무 많은 토지를 국가가 소유하고 있다. 이것은 토지 소유에 관한 한 한국이 자본주의 국가라기보다는 사회주의 국가임을 의미한다. 토지의 활용이라는 측면에서 토지의 국가 소유는 바람직한 것이 아니다.

넷째, 건폐율과 용적율을 포함한 각종 토지 이용 규제를 폐지해야 한다. 그럼에도 불구하고 토지 이용에 대한 최소한의 규제는 필요하다. 토지 이용에 대한 최소한의 규제로 미국 휴스턴(Houston)이라는 도시의 규제를 참조할 수 있다. 최소한의 규제에는 최소 대지 규모, 대지경계선으로부터 떼어야 할 거리(set back), 건축선의 지정, 대지 규모와 하수관 간의 관계 등을 규정하도록 하는 것이다. 최소한의 규제에도 불구하고 휴스턴이라는 도시는 토지를 효율적으로 이용하고 있는 다른 대도시와 크게 다르지 않다고 김정호(2018)는 지적한다. 휴스턴이라는 도시의 최소한의 규제에 대한 자세한 내용은 김정호(2018, pp. 250~252)를 참조할 수 있다.

토지의 이용이라는 관점에서 지금까지의 한국 정부의 토지 이용 규제는 실패한 것이

16) Rothbard(1982)는 인간의 각종 권리를 윤리과학 또는 정치철학으로 고양한 전무후무한 작품이다.

다. 주거지역과 상업지역의 혼재, 그에 따라 도시인의 정신적·육체적 삶이 불안한 것, 도심에서의 토지의 이용 밀도가 낮은 것, 그에 따라 교통에 대한 수요가 늘어나면서 교통과 통신에 대한 요구가 비정상적으로 증대한 것, 출퇴근에 걸리는 시간이 매우 길어진 것 등이 그 점을 잘 보여준다. 토지 이용 규제에 대한 차분한 논의를 통해 불필요한 토지 이용 규제를 폐지해야 한다.

III. 환경오염¹⁷⁾

1. 서론

미세먼지 또는 초미세먼지가 사람들의 시야를 흐리고 각종 호흡기 질환을 유발한 기간이 짧지 않다. 먼 바다에는 폐플라스틱이 엄청나게 떠다니고 물고기가 미세플라스틱 조각을 흡입하고 있다는 보고서가 연일 언론 매체에 보도되고 있다. 전자는 공기 오염, 후자는 바다오염 문제이다, 전자는 한반도에서 즉각적인 해결이 요구되고 있고 후자는 장래에 한국 사람의 삶에도 영향을 미친다는 점에서 가볍게 볼 것이 아니다. 환경오염은 공기오염, 바다오염 등만이 문제가 되는 것은 아니다.

환경오염 문제에 대해서도 오스트리아학파의 경제학은 주류경제학과 다른 해결책을 제시하고 있다. 물론 필자가 보기에는 오스트리아학파의 경제학이 제안하는 해결책이 주류경제학이 제안하는 해결책보다 훨씬 효율적이고 환경을 덜 오염하게 하는 방법이라고 확신한다.

그럼에도 불구하고 환경오염 문제를 모두 다루는 것은 쉽지 않다. 이 시리즈에서는 전용덕(2017)을 아주 간략히 요약함으로써 환경오염 문제를 해결하는 방안을 몇 가지 제안한다. 환경오염을 해결하기 위한 자세한 설명은 전용덕(2017)을 참조할 수 있다.

2. 기업의 공기오염

공기오염(이하에서는 특별한 언급이 없더라도 공기오염에 소음을 포함한다)에 대해 무엇보다 중요한 사실은 오염자가 피해자의 신체(특히 폐)나 재산에 매연, 방사능, 아황산가스, 소음 등과 같은 오염물질 또는 에너지를 공기를 통해 보낸다는 데 있다. 그러므로 그런 공기오염은 다른 사람의 신체나 재산에 직접적인 피해를 입히는 행위와 다를 바가 없다. 기업이 생산 활동 과정에서 오염물질을 공기로 분출하는 것은 명백히 가해자, 즉 오염을 분출하는 기업과 피해자, 즉 오염으로 직·간접인 피해를 입는 개인(들)이 있는 ‘침해행위’이다. 이 점을 분명히 할 필요가 있다.¹⁸⁾

기업의 공기오염에 대한 오스트리아학파 경제학의 해결책은 모든 공기오염을 불법으로 다룸으로써 기업이 공기오염을 통해 개인의 신체와 재산을 침해하는 것을 중단하도록 하는 것이다. 그리고 그런 방법은 기술이 오염을 배출하지 않는 방향으로 발전하도록 유도하는 것이다.

17) 이 절은 전용덕(2017), pp. 3~24의 일부를 발췌·수정하거나 요약했다.

18) 물론 여기에는 어느 정도까지의 피해를 피해로 볼 것이고 그것을 어떻게 증명할 것인가 하는 기술적 문제 또는 법적 문제가 있으나 지면상 생략한다.

3. 자동차 매연

먼저 자동차 매연도 매연의 발생자에 따라 자가용과 영업용으로 구분하여 접근해야 한다. 영업용 자동차에 의한 매연은 가해자에 비하면 피해자가 상대적으로 불분명한 것이 사실이지만 가해자를 분명히 알 수 있다는 점에서 사실상 기업에 의한 공기오염과 다를 바가 없다. 그러므로 영업용 자동차 매연은 기업에 의한 공기오염에 대한 해결책을 그대로 적용하면 큰 문제가 없을 것이다.

문제는 자가용 자동차에 의한 매연(이하에서 자동차 매연은 자가용 자동차에 의한 매연으로 간주)이다. 자가용 자동차 매연과 앞에서 분석한 기업 매연을 비교해보자. 자동차 소유자는 매연의 피해를 주기도 하고 받기도 한다. 그러므로 가해자와 피해자를 구분하는 일이 '현실적으로' 어렵다. 둘째, 기업 매연의 경우에 매연의 영향이 비교적 뚜렷하지만 상대적으로 자동차 매연은 그 피해가 매우 작아서 장기에서도 그 영향을 잡아내기가 쉽지 않다. 이 점은 '피해의 증명'이라는 관점에서 그 해결을 어렵게 한다. 피해를 증명할 수 없는 가해 행위를 어떻게 배상하도록 만들 수 있는가? 또한 이 점은 가해자와 피해자의 구분의 어려움을 가중시킨다. 자동차 매연의 이러한 특징은 기업에 의한 공기오염에 대한 해결 방안의 하나인 '법원에 의한 피해의 구제'를 어렵게 한다.

그러면 해결책은 무엇인가? 우선 오염을 줄이는 장치를 자동차라는 제품의 소비자인 자동차 '소유주'가 장착하도록 하는 것이다. 예를 들어, 휘발유를 사용하는 엔진 대신에 전기 엔진을 사용토록 하거나 오염을 제거하는 전혀 새로운 장치를 장착하여 오염을 제거하도록 하는 것이다. 이러한 방법은 당사자 원칙에도 위배되는 것이 아닌데, 왜냐하면 앞에서도 지적했듯이 자동차 매연에서 궁극적인 가해자는 자동차 소유자(자동차 제조회사가 아니라)이기 때문이다. 그런데 이런 방법은 실제로 자동차에서 사용되고 있는데 소음을 줄이기 위하여 차량에 장착된 '머플러'가 그 예이다. 공장의 집진장치도 다른 예이다. 오염을 없애는 장치를 부착하는 방법이야말로 자동차에 의한 공기오염에 대한 근본적인 해결책이다(최근에 자동차 기술이 그런 방향으로 발달하고 있지만 정부의 오염 허용 정책으로 기술개발이 늦어지고 있는 것이 사실이다).

둘째, 법원에 의한 해결이 거의 불가능하지만 정부가 오염배출치를 낮추는 방법으로, 그리하여 장기적으로는 오염을 불법으로 취급하는 방법으로 자동차에 의한 공기오염을 통제할 수 있을 것이다. 이 방법은 오염의 가해자가 문제를 해결해야 한다는 관점에서 앞의 방법과 큰 차이가 없다. 그러나 자동차 산업의 발전이라는 공동의 선을 위한다는 명분으로 자동차 제조업계가 호소한다면 이 방법은 쉽게 시행하기가 어려울 것이다. 그리고 지금까지 기술발전이 더딘 것도 바로 그 때문이다.

다른 방법은 자동차의 사용이 도로에서 이루어진다는 사실에 착안한 것이다. 장기적으로 도로를 포함한 모든 재산을 사적소유로 할 수 있다면 도로의 소유자에게 피해자가 그 구제를 신청할 수 있을 것이다. 물론 도로의 소유자가 공기오염의 당사자가 되기 때문이다. 그러면 도로의 소유자는 자신의 도로를 이용하는 자동차 소유자에게 피해의 배상을 청구할 수 있을 것이다. 그러나 모든 재산의 사적소유는 이론적으로는 불가능할 것이 없지만 사람들의 부정적인 생각이 현실적인 실현을 어렵게 할 공산이 크다. 물론 이 방법은 다른 어떤 방법보다도 오스트리아학파의 경제학 이론에 충실한 것이지만 말이다.

4. 강 오염

현재는 강이나 호수는 대부분 정부가 소유하고 있다. 그러나 정부의 소유권은 진정한 의미의 소유권이 아니다. 바로 그 이유로 정부는 강이나 호수를 깨끗하게 관리할 경제적 유인도 없을 뿐만 아니라 오히려 오염을 권장하고 촉진해왔다. 그러므로 강과 호수의 오염에 대한 최선의 해결책은 강과 호수에 대한 사적재산소유권 또는 사적재산권을 ‘온전히’ 인정하는 것이다. 그러나 사적재산소유권을 인정하더라도 ‘그린벨트’의 지정처럼 그 사용권을 정부가 통제 또는 억제한다면, 즉 불완전한 사적재산권 인정은 그 효과를 미미하게 할 것은 너무나 분명하다.

그러나 강과 호수에 대해 기업이나 개인에게 사적재산소유권을 인정하자는 주장에 대해 ‘독점’으로 인한 피해를 염려하는 독자가 있을 수도 있다. 만약 하나 또는 둘 이상의 기업에게 어떤 강 또는 호수를 팔아버린다면 또는 여러 기업으로부터 궁극적으로 한 기업의 손으로 강 또는 호수의 소유권이 이전된다면, 그런 민간독점은 정부독점보다 나을 것이 없지 않겠는가 또는 나쁘지 않겠는가 하고 의심할 수도 있다.

독점문제가 강과 호수의 사적재산소유권과 어떤 관련이 있는가 하는 것은 이 글의 범위를 벗어나기 때문에 길게 서술할 여유가 없지만, 분명한 것은 그것이 ‘통상적인’ 의미에서의 독점이라 하더라도 정부독점보다 민간독점이 문제점이 적고, 더구나 무엇보다도 하나만의 생산자가 독점자라는 통상적인 독점의 정의는 ‘전적으로’ 틀린 것임을 지적해둔다.

5. 바다 오염¹⁹⁾

바다는 크게 두 가지 영역으로 나누어 생각해야 한다. 해안에서 가까운 지역으로 어

19) 연근해와 원해, 즉 통칭 바다는 오염 문제도 있지만 자원의 보존이나 관리 문제도 작은 것이 아니다. 그러나 이 점에 대한 설명은 생략한다. 자세한 것은 전용덕(2017)을 참조.

떤 국가가 자신의 관할구역으로 선언한 지역과 그런 지역을 벗어나 매우 멀리 있는 지역으로 어떤 국가의 관할구역이 아닌 지역이다. 전자는 국가가 바다에 대한 소유권을 가지지만 개인이 그 이용권을 국가로부터 취득하고, 후자는 그런 권한이 전혀 없는 지역이다. 양쪽 모두 민간이 소유권을 가지고 있지 않다는 점에서 동일하지만 전자는 국가가 그 관할권을 행사한다는 점에서 차이가 있다.

먼저 연근해와 관련한 문제를 보기로 한다. 사실 강 오염 문제의 해결은 연근해의 오염 문제를 크게 완화할 것이다. 연근해 오염이 모두 강의 오염에서 오는 것은 아니지만 상당 부분은 강의 오염에서 오기 때문이다. 그러므로 강의 오염에 대한 대책, 즉 강의 사적소유권을 허락하는 방법이 연근해의 오염에 대한 대책의 중요한 일부가 될 것이다. 그러나 연근해의 오염은 강 오염과 별도로 발생하는 것도 사실이다. 연근해도 국가가 법적 소유권을 가지지만 실질적 소유권을 가지지 않는다는 점에서 소유권이라는 관점에서 강과 같은 상태이다. 이렇게 소유권이 부재함으로써 대형 유조선의 침몰 등으로 연근해가 빠르게 오염되고 있다. 정부는 이러한 오염에 대하여 매우 낮은 오염 제거 비용을 부과함으로써 오염을 조장해왔다.

연근해와 다르게 원해는 ‘국제공공영역’(international public domain)에 속하는 지역이다. 국제공공영역이란 어떤 개인, 기업, 국가도 소유하고 있지 않는 영역을 말하는 것으로 원해가 가장 대표적인 예이다. 대기권 밖의 우주도 국제공공영역에 속한다. 공공영역은 흔히 ‘공유의 비극’(tragedy of common)이라 일컫는 현상이 발생한다. 누구나 이용하지만 그 비용을 부담하지 않거나 비용은 적게 부담하지만 혜택은 극대로 취하는 경우를 말한다. 공유의 비극으로 예를 들어 원해는 낚거나 고장 난 핵잠수함의 폐기장이 된지 오래다. 다른 예는 핵실험으로 인한 방사능 물질을 포함하는 먼지의 대량 확산과 그에 따른 바다 자원의 오염이다. 쓰나미로 일본 원전이 파괴되면서 바다 자원이 오염되었고 지금도 그렇게 되고 있는 것이 최근 발생한 다른 예이다. 다른 예는, 바다에 페트병과 같은 플라스틱으로 가공한 물질로 된 쓰레기가 대량으로 떠다니고 있는 것이다.

해양문제를 다스리는 ‘정부 부서’를 신설하거나 바다 자원을 이용하는 행위에 각종 규제를 가하는 방법으로 바다 오염 문제를 해결할 수는 없다. 바다에 대한 사적소유권 인정은 바다 오염을 해결하는 방법이지만 바다 자원의 보존과 활용이라는 두 가지 목적을 동시에 이룰 수 있는 방법임에 틀림없다.

그러나 토지에 대한 소유권을 인정하는 사람마저도 바다의 사적 소유를 인정하는 데는 부정적일 수도 있을 것이다. 그런 생각을 가진 사람에게는 거의 만 년 전에는 토지도 사적 소유가 아니었다는 점을 지적하고 싶다. 바로 그런 부정적인 견해가 바다를 개인이 소유하게 하는 제도에 대한 가장 큰 장애물이다. 바다를 바라보는 관점을

바꿀 필요가 있다. 그리고 바다 자원이 더 가치가 있게 됨에 따라 바다에 대한 어떤 형태의 재산권을 인정하는 방향으로 제도가 실제로 발달하고 있다.

6. 요약과 결론²⁰⁾

오염은 법과 법원의 역할이 잘못되었거나 사적재산권이 없기 때문에 발생하고, 그 결과 피해는 누적되고 있다. 다른 말로 하면, 오염은 시장실패의 결과가 아니라 정부실패의 결과, 더 구체적으로는 ‘법률실패’(legal failure)의 결과이다.²¹⁾ 오염 행위에는 가해자와 피해자가 분명히 존재하기 때문에 당연히 당사자 원칙에 의한 해결이 가능할 뿐만 아니라 그것이 바람직한 것이다. 사적재산권의 부재는 희소한 자원을 고갈시키는 방향으로 경제활동을 하도록 유도해 왔다. 오염에 대한 정부의 잘못된 대책은 장기적으로 오염을 해결하는 기술발전을 억제하거나 기술발전 의욕을 꺾는(disincentive) 방향으로 작용하고 있다.

주류경제학은 이런 모든 문제에 잘못된 사고 틀을 제공해 왔다. 오염에 대한 유일한 해결책은 오염 발생자, 즉 가해자가 오염 피해자의 신체와 재산에 입히는 행위를 금지하는 것임을 다시 한 번 강조한다.

마지막으로, 강과 바다의 사적소유권 확립과 같은, 어떻게 보면 급진적인 제도를 설득하는 일의 어려움에 대해 언급하고자 한다. 린다와 모리스 탄네힐(Linda & Morris Tannehill)은 ‘자유를 위한 시장’(The Market for Liberty)이라는 책에서 그런 어려움에 대해서는 여러분이 중세 시대의 영주에게 20세기 미국의 사회구조를 설명한다고 상상해볼 것을 권유한다. 이어서 그들은 왜 그런 어려움이 발생하는가를 다음과 같이 설명한다. “우리 자신이 소속된 사회와 다른 사회, 특히 더 진보된 사회의 작동을 묘사하는 것은 언제나 어렵다. 그 이유는 우리가 우리 자신이 속한 사회구조에 매우 익숙해져서 더 진보된 사회의 양상의 각각을 자동적으로 우리 자신이 속한 사회 상황 속에서 고려하기 쉽고, 그 결과로 더 진보된 사회의 모습을 무의미한 것으로 왜곡시켜버리기 때문이다.”

20) 오스트리아학파는 탄소배출권은 권리가 아니라고 주장한다. 이에 대한 자세한 설명은 전용덕(2017), II절을 참조.

21) 시장실패 또는 법률실패에 대한 자세한 설명은 전용덕(2017)을 참조.

IV. 재정적자, 적자 재정 그리고 국가 채무

2019년 추가경정(이하 추경) 예산을 편성할 때 국가 채무의 크기가 GDP의 40%가 넘는 것은 바람직하지 않다는 비판이 있었다. 이에 문재인 대통령은 그런 주장의 근거가 박약하다는 지적을 하면서 국가 채무의 크기를 염두에 두지 말고 추가경정 예산을 편성할 것을 관계 부서에 지시했다. 실제로는 전체 추경은 5조 8,300억 원이면서 그 중 3조 2,000억 원의 적자를 국채를 발행하여 보전하도록 했다.

한국의 국가 채무(중앙정부의 국채, 차입금, 국고 채무 부담 행위, 지방정부 순채무 등을 포함)는 1997년 현재 60.3조 원이고 연간 GDP의 11.4%이다. 2018년 현재 그것은 708.2조 원이고 연간 GDP의 39.5%이다. 연간 정부 예산을 어림잡아 400조 원으로 하면 2018년의 국가 채무는 연간 정부 예산의 약 1.8배이다. 이것은 국가 채무가 얼마나 큰가를 잘 보여준다.

국가 채무도 부채라는 점에서 개인이나 기업의 부채와 본질에서 다르지 않다. ‘부채가 적으면 적을수록 좋다’는 경제원리는 국가 부채에도 해당된다. 그러나 대통령을 포함한 정치가들, 관료들 등은 그런 기본원리를 무시한다. 그런 원리는 다른 나라의 국가 채무 규모와 상관없이 성립한다. 그들이 채무를 자신들이 갚아야 할 것으로 간주했다면 그렇게 하지 않을 것이다. 이것은 국가 채무가 많은 외국과 비교하여 한국이라는 국가의 채무가 적다라는 주장을 하는 것은 정부의 행위를 합리화하는 것이지 온당한 것이 아님을 의미한다.

게다가, 재정적자는 더 심각한 문제를 내포하고 있다. 재정적자는 민간으로부터 두 번이나 자원을 탈취하는 것이다. 한 번은 적자를 내는 순간에 그 만큼 민간으로부터 자원을 탈취한다. 그리고 차후에 적자를 갚기 위하여 어떤 방법으로든지 민간으로부터 자원을 탈취하지 않으면 안 되기 때문에 그 때도 민간의 자원은 적자만큼 감소된다. 재정적자는 그런 심각한 문제를 내포한 정부의 지출 방법이다. 그러므로 어떤 경우에도 재정적자는 안 만드는 것이 최선이고 그렇게 하기 위해서는 어떤 경우에도 적자 재정을 편성하는 것을 사갈시(蛇蠍視)해야 한다.

V. 농업의 성장과 자본

최근 LG그룹이 새만금 지구에 스마트팜 농장을 건설하여 그 곳에서 생산된 농산물을 전량 수출만할 것을 약속하는 새만금 지구 활용 방안을 농민 단체에 제안했다.²²⁾ LG 그룹이 제안한 것은 최신 기술을 활용한 스마트팜 농장을 건설한다는 것이지만 그 제안의 핵심은 기술에 있는 것이 아니라 대규모 자본의 투입에 있는 것이다. 다시 말하면, LG그룹은 개인이 아니라 기업 차원에서 농업에 대규모 자본을 투입하여 생산성을 획기적으로 끌어올리는 계획을 내놓은 것이다. 그러나 농민단체는 그 생산물이 국내 농산물 시장으로 출하될 것이라는 우려 때문에 LG그룹의 제안을 일언지하에 거절했다. 어떤 산업이나 경제가 성장하는 유일한 방법은 자본을 투입하는 것이라는 점을 놓고 보면 농민단체는 농업이 크게 성장할 수 있는 길을 뿌리친 것이다.

사실 최근에는 농촌에서도 개인들이 힘을 합쳐 영농조합을 결성하여 소규모 자본을 투입하는 경우를 자주 볼 수 있다. 농민 자신들이 생산한 농산물을 직접 시장에 판매하는 것보다는 영농조합을 통해 그 농산물을 가공하여 판매하면 부가가치를 높일 수 있기 때문이다. 그러나 영농조합은 마을 단위를 벗어나지 못하고 있기 때문에 투입되는 자본도 여전히 영세하지 않을 수 없다. 문제는 소규모 자본으로 생산성을 끌어올리는 데는 한계가 있을 수밖에 없다는 점이다. 스마트팜 농장을 만들어 농산물을 생산하기 위해서는 대규모 자본이 필요하다. 농업을 고부가가치 산업으로 전환하기 위해서는 제조업과 같이 대규모 자본이 투입되어야 한다.

농업에 대규모 자본이 투입되어 생산성이 높아지면 농산물 가공품의 가격은 저렴해지고 품질은 좋아진다. 이것은 다른 곳으로 흐르던 가계 소비를 농업으로 지출되게 한다. 이것은 전체 경제에서 농업의 비중을 늘리는 결과를 초래할 것이고 그 결과 전체로서 농민을 더 부유하게 만들 것이다. 현재 쌀 농업을 위하여 전 국민이 바치고 있는 희생은 결코 작은 것이 아니다. 농민들은 더 이상 국민을 희생하지 말고 농업의 생산성을 끌어올릴 수 있는 방법에 적극적으로 찬성해야 한다.

22) 에너지경제 2016년 8월 23일 자.

VI. 실업을 다시 생각 한다

‘시리즈1’에서 필자는 실업 문제의 원인과 해법을 제시했다. 그 시리즈가 한국 노동시장에서 일어나는 모든 문제의 원인과 해법을 다루지는 않았지만 주요 문제의 원인과 해법을 다루었다는 필자의 생각에는 변함이 없다. 그럼에도 불구하고 ‘한국경제의 진단과 처방’을 마치면서 실업과 관련한 쟁점을 다시 다루어야 할 필요가 있는 부분이 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다.

문재인 대통령은 2017년 취임하자 곧바로 일자리 상황판을 청와대 내에 만들고 일자리 창출, 특히 청년 일자리 창출에 지속적인 관심과 노력을 쏟을 것임을 천명했다. 여기에서 필자가 지적하고자 하는 것은 과연 대통령의 그런 노력이 얼마나 핵심을 빚나간 것인가 하는 것이다.

중소기업중앙회에 의하면, 2019년 5월 현재 한국에서 합법적으로 일하고 있는 외국인 노동자는 약 58만 명이고 평균 월급은 219만 7천원(2018년 기준)이다.²³⁾ 그러나 불법적으로 한국에서 일하고 있는 외국인 노동자도 적지 않다고 추정되기 때문에 국내에서 일하고 있는 외국인 노동자의 수는 58만 명보다 많을 것이지만 그 수를 정확히 알 방법은 없다. 이런 일자리는 3D 또는 블루칼라 일자리로 분류되어 한국인 노동자가 취업을 기피하기 때문에 외국인 노동자의 일자리가 된 것이다.

국내에 일하고 있는 외국인 노동자가 58만 명이 넘는다는 사실은 실업이 ‘일자리’(job)의 문제가 아니라 ‘임금’의 문제라는 점을 여실히 보여준다. 만약 한국 청년들이 낮은 임금을 받을 마음의 준비가 되어 있다면 58만 개의 일자리는 즉각 한국 청년들에게 돌아갈 것이다. 물론 58만 개의 일자리는 작금의 실업을 모두 해소할 수 있는 것은 아니다. 그러나 분명한 것은 그 정도의 일자리는 현재의 실업자가 마음만 먹으면 충분히 취업을 할 수 있는 것이라는 점이다. 여기에 추가하여, 한국 청년들이 외국인 노동자의 일자리를 차지한다면 저축을 통한 자본의 축적에 기여할 것이기 때문에 경제성장에도 긍정적인 역할을 할 것이고 그것은 다시 새로운 일자리를 창출하게 될 것이다.

그렇다면 무엇이 한국 청년들의 중소기업 취업을 막는가? 먼저 외국인 노동자가 받는 월평균 임금을 알아본다. 외국인 노동자가 받는 평균 월급은 2018년 기준으로 219만 7천원이다. 그러나 외국인 노동자를 사용하는 고용주들은 각종 보험료 30만원, 숙식비·식비와 같은 부대비용 40만원 등도 부담해야 하기 때문에 외국인 노동자를 고용하는 데 들어가는 비용은 월평균 290만원(2018년 현재)이고 2019년에는 최저임금의 상승으로 이 비용은 323만원이 될 것임을 중소기업중앙회는 추정한다.

23) 조선일보 2019년 8월 6일자에서 재인용.

임금을 제외하고도, 외국인 노동자가 취업한 일자리는 주로 육체를 써서 일해야 할 뿐만 아니라 그 일이 육체적으로 매우 고달프다. 임금의 개념으로 환원하면, 외국인 노동자의 일자리는 육체의 고달픔에 비하여 임금이 매우 낮다는 것이다. 적어도 한국 청년들에게는 그렇다는 것이다. 그 정도의 어려운 일을 하는 국내 노동자에게는 외국인 노동자에게 주는 월평균 임금보다 더 많은 월평균 임금이 주어진다면 그런 일을 하게 될 것이다. 다만 그 금액이 정확히 얼마인가를 알 수 없을 뿐이다.

문제는 이런 현상을 청년 노동자 개인의 결정에 초점을 맞추어서는 안 된다는 것이다. 청년 노동자가 외국인 노동자의 일자리에 관심을 두지 않는 것은 청년 노동자 입장에서는 지극히 합리적인 결정이기 때문이다. 문제가 되는 것은 국내 청년 노동자가 중소기업에 취업하는 것을 방해하는 제도적 요인이다. 만약 우리가 그것을 폐지할 수 있다면 그들이 자발적으로 중소기업에 취업하는 것을 거부하지 않을 것이라고 예상할 수 있다.

국내 청년 노동자가 중소기업에 취업하는 것을 방해하는 제도적 요인은 무엇인가? 이 의문은 어떤 제도적 요인이 국내 중소기업의 임금을 자유시장임금보다 낮게 만드는가 하는 의문으로 환원할 수 있다.

필자는 '시리즈1'에서 노동시장의 문제와 해법을 제시한 바 있다. 여기에서는 그 곳에서 제시한 문제와 해법을 참고로 하되 임금에 집중하여 한국 청년 노동자가 중소기업에 취업하는 것을 방해하는 제도적 요인을 규명한다.

첫째, 노동조합은 노동조합이 있는 대기업의 임금을 자유시장임금보다 높이고 노동조합이 없는 중소기업의 임금은 자유시장임금보다 낮춘다. 대기업에게는 '구직난'이, 중소기업에게는 '구인난'이 지속되는 것은 노동조합 때문이다. 그러므로 필자는 '시리즈1'에서 노동조합을 폐지할 것을 제안했다.

둘째, 대학 등록금을 자유시장가격보다 낮게 고정해왔던 것도 청년의 중소기업 취업을 어렵게 한다. 대학 등록금을 최고가격으로 규제하면 대학에 들어가기 위한 비용은 대학 등록금과 대학 진학에 필요한 입시 준비를 하는 데 드는 비용을 합산한 것이다. 문제는 입시 경쟁이 치열해지면서 후자가 전자보다 훨씬 많이 들 뿐만 아니라 둘의 합이 작지 않다는 것이다. 결국 대학을 졸업하는 청년은 기대소득이 높을 수밖에 없는데 노동조합 때문에 낮아진 중소기업의 임금은 그런 기대를 충족시켜주지 못한다. 여기에, 대학교 이하의 공교육의 부실도 문제를 더 나쁘게 만들어 왔다. 교육 시장의 문제에 대해서는 '시리즈2'를 참조할 수 있다.

셋째, 최저임금과 연공서열제(최저임금처럼 작동하는)는 실업자를 만들어내고 그 실업자는 주로 중소기업의 임금을 자유시장임금보다 낮게 만든다. 최저임금과 연공서열제는 미숙련 노동자가 중소기업에 취업하는 것을 억제하는 제도인 것이다. 이 두 가지 제도도 폐지하지 않으면 안 된다.

넷째, 현재의 강제 실업보험 제도는 일정 기간 동안에 보험 가입자의 급여가 영(零)으로 떨어지는 것을 막아주는 제도이다. 이것은 그 기간 동안에 낮은 임금을 주는 일자리를 받아들이지 못하게 하는 제도적 장치로 작동한다. 일하지 않아도 적정한 임금(평균임금의 60%)이 지불된다면 누가 임금이 낮은 중소기업의 일자리를 좋아하겠는가? 강제 실업보험 제도는 실업자가 임금이 상대적으로 낮은 중소기업의 일자리를 외면하게 만드는 장치인 것이다.

다섯째, 기술의 발전이 실업을 초래한다는 주장이 있다. 과거 기술 발전의 역사를 보면 그런 주장은 별로 설득력이 없음은 분명하다. 경제 이론적으로는 다음과 같다. 기술의 발전은 노동 또는 토지의 생산성을 증가시킨다. 생산성 증가는 소득이 증가하는 것을 의미한다. 소득의 증가는 자본의 축적을 통해 새로운 일자리를 창출하도록 한다. 물론 기술의 발전은 그 자체로는 일자리를 줄이는 방향으로 작용하지만 말이다. 게다가, 기술 발전으로 소득이 증가하면서 노동시간을 자발적으로 줄이고자 하는 사람도 있게 마련이다. 왜냐하면 소득이 일정 수준 이상으로 높아지면 임금의 증가에 따라 노동공급은 감소하기 때문이다. 기술 발전이 실업을 초래할 것인가는 실증의 문제이지만 과거의 역사는 그런 주장이 별로 설득력이 없다는 것을 보여준다.

종합하면, 청년 실업률을 포함한 실업률이 높은 것은 창출되는 일자리의 수에 비하면 일자리를 구하는 노동자의 수가 많기 때문일 것이다. 그럼에도 불구하고 높은 실업을 해결하기 위하여 일자리 창출에만 매달리는 것은 실업 문제의 원인의 중요한 한 가지 측면, 즉 실업이 임금의 문제라는 점에 대해서는 무지하거나 무시하는 것이다. 높은 청년 실업률을 포함한 높은 실업률을 해결하고자 한다면 일자리 창출 뿐 아니라 임금의 문제에 더 관심을 가져야 한다.

VII. 종합 논평

1. 서언

필자는 지금까지 한국경제에 산재한 문제를 집약하고 그 원인을 찾고 해법을 제시했다. 그러나 문제, 원인, 해법 등이 경제에서 차지하는 비중에 대해서는 상호간 비교를 하지 않았다. 이 절에서는 문제의 원인이 전체 경제에서 얼마나 중요한가를 점검하고 간략한 설명을 붙이고자 한다. 그런 일은 문제가 누구 때문에 발생했는가를 분명히 할 뿐만 아니라 정책의 우선순위를 결정하는 데 도움을 줄 것이다.

2. 경기변동

10~15년의 장기에서는 경기변동이 경제에 미치는 부정적인 영향이 가장 크다. 그리고 그 점은 미래에도 크게 다르지 않을 것이다. 오늘날과 같은 불환지폐제도에서는 경기변동은 불환지폐제도에 내재된 것이다. 게다가, 한국과 같은 기축통화국이 아닌 경우에는 기축통화가 불환지폐이기 때문에 발생하는 국제적인 경기변동도 일정 부분 감수하지 않을 수 없다. 2008년의 국제적인 경기변동이 그 점을 잘 보여준다.

경기변동은 중앙은행이 이자율을 인위적으로 인하하여 통화공급량을 증대시킴으로써 발생하는 붐과, 위기와 침체로 이어지는 현상을 지칭한다. 이 때 대부분의 경우에 모든 재화의 가격이 급격히 상승하고 이어서 하락한다. 부동산과 주식과 같은 자산은 특히 그렇다. 게다가, 위기와 침체로 이어지는 국면에서 큰 구조조정이 필요하기 때문에 대량 실업이 발생할 뿐만 아니라 소득재분배가 발생함으로써 불평등도 악화된다.

통화공급을 증대시키면 단기에는 붐이 일어나지만 장기에는 위기와 침체를 피할 방법이 없다. 위기와 침체 기간에 대규모 자본 소비가 일어나기 때문에 경제는 통화공급 증대가 있기 이전인 단계, 즉 경기변동의 시작점보다 후퇴할 수밖에 없다.

경기변동을 발본색원(拔本塞源)하기 위해서는 지폐제도와 금융제도를 개혁해야 한다. 그러나 단기에 그런 일은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 단기에 경기변동의 폐해를 최소화할 수 있는 방법은 적지 않다.

3. 재정정책

현대의 국가들은 포퓰리스트적 정책이나 제도를 피할 수 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 국가의 운영자인 정부가 시민들의 지지를 필요로 하고 그 시민들은 공익보다는 사익을 우선시하는 경향을 가지기 때문이다. 그 결과로 정부가 일부 집단의 이익보다

는 전체의 이익을 위하는 경우는 점차 드물어지고 있을 뿐만 아니라 ‘견제와 균형’이라는 삼권분립의 원칙도 정부를 운영하는 정치가들과 관료들, 자신의 이익 때문에 지켜지지 않게 되어왔다.

무엇보다도, 정부가 인기영합을 위하여 복지정책을 도입하면 복지의 종류와 규모는 점차 확대되는 경향이 있다. 예를 들어, 학생들의 무료 점심, 등록금 폐지 또는 반값 등록금, 기초생활수급자에 지불하는 일정한 비용, 강제 실업보험 등이 있다. 몇 년 전부터 정부가 복지국가를 천명하고 복지비 지출을 확대한 결과로 이제는 정부 복지지출의 전체 규모를 정확히 알 수 없다. 정부의 복지 지출이 크고 최근에 빠르게 늘어나고 있지만 말이다.

정부의 복지정책은 한 번 도입되면 파국이 올 때까지 지속되는 경향을 가진다. 이것이 복지국가를 추구했던 국가가 경제적으로 파산하게 되는 이유이다. 거기에는 시민들이 공익보다는 사익을 추구하는 성향과 정치가들이 인기에 영합하는 정책으로 집권을 하고 자신의 지위를 연장하고자 하기 때문이다.

오스트리아학파의 경제학은 정부의 복지정책은 복지의 수혜자를 더 나쁘게 만들기 때문에 복지정책을 반대한다. 여기에서 그 내용을 모두 설명할 수는 없지만 결론만 요약하면 다음과 같다. 정부가 치안과 국방과 그를 위한 사법체계를 유지한다고 가정한다. 그리고 정부가 법을 제정하는 경우에는 국민의 생명, 재산, 자유 등을 보호하는 것이라고 가정한다.²⁴⁾ 오스트리아학파의 경제학은 정부의 복지지출이 없을 때 모든 민간인이 자신들이 원하는 만큼 일하여 소득을 벌고, 자신이 원하는 만큼 소비하고 저축함으로써 생계를 꾸려갈 수 있음을 아주 잘 보여준다. 이 때 경제성장도 극대화된다. 그리고 불확실한 미래를 대비하여 민간 보험제도(의료보험제도 포함)를 이용할 수 있기 때문에 정부가 보험제도를 강제할 필요가 없다.

그러나 여러 가지 잘못된 정부 정책 때문에 처음부터 일자리가 없는 사람이 적지 않기 때문에 세금을 징수하여 복지정책을 시행하게 되고, 그 순간부터 민간의 일자리는 줄어들기 때문에 일자리는 충분한 것이 아니라 지속적으로 모자라게 된다. 정부의 복지정책 때문에 모든 사람이 일할 수 있는 일자리는 점점 더 부족하게 된다. 빈곤의 악순환이 시작되는 것이다. 정부의 복지정책은 복지 수혜자를 점점 더 어렵게 만드는 제도이다. 한 마디로, 복지 수혜자들이 단 기간 어렵더라도 복지정책을 축소하는 것이 최선이다.

24) 현실에서 정부는 그렇지 않을 때가 많기 때문이다.

4. 노동조합

노동조합은 노동자 일반을 위한 조직이 아니다. 노동조합은 현직에 있는 노동자를 위한 조직이다. 노동조합은 단체협상을 통해 자유시장임금보다 높은 임금, 즉 제한주의적 임금을 받는다. 자유시장임금보다 높아진 임금 때문에 실업자가 발생하고 그런 실업자는 노동조합이 없는 중소기업에 취업하거나 영구적·반영구적 실업자가 되는 경우도 있다. 노동조합 때문에 실업자가 된 노동자는 자영업자가 되는 경우도 적지 않다. 이것이 한국에 유독 자영업자가 많은 이유들 중의 중요한 하나이다. 기업의 주주들도 피해를 입지 않을 수 없다. 제한주의적 임금 때문에 노동조합이 있는 기업과 그 기업이 속한 산업의 생산성은 떨어진다. 이런 낮은 생산성은 경제 전체에 확산되기 때문에 노동조합이 있는 기업의 주주들 뿐 아니라 모든 국민의 생활수준도 낮아질 수밖에 없다.

한국 노동조합은 ‘무노동 무임금’ 원칙을 지키지 않는다. 파업 동안에 잃게 된 임금의 손실을 기업이 보전해 줄 것을 요구해왔고 기업은 그런 조건을 어쩔 수 없이 받아들여왔기 때문이다. 노동조합이 파업하는 과정에서 기업에 끼친 재산상의 손실이 있는 경우에도 노동조합은 그런 손실을 배상하지 않아 왔다. 회사는 노동조합의 요구에 따라 노조전임자에게 임금을 지급해왔다. 경찰이 노동조합의 편을 들으로써 노조가 사실상의 국가가 되었다. 우리는 이것을 사적국가(private state)라고 한다. 김대중 정부 때부터 정부는 세금으로 노동조합에게 보조금을 지불해왔다. 다른 나라 노동조합과 달리 한국 노동조합은 정치에도 깊이 관여해왔다. 이것은 노동조합이라는 조직을 이끄는 지도자들에게는 좋은 인센티브가 되어왔다. 평균적으로 한국사회에서는 정치가 다른 어떤 분야보다도 수익률이 높기 때문이다.

노동조합의 파업시에 대체근로를 허용해야 한다는 주장이 있다. 그 이유는 세 가지이다. 첫째, 노동조합제도를 혁파하기 위해서는 헌법의 개정이 필요한데 그 일은 너무 어렵기 때문이라는 것이다. 둘째, 사용자가 파업시에 대체근로를 활용하여 생산활동을 지속하는 것은 사용자의 권리이기 때문이라는 것이다. 셋째, 대체근로가 생산성을 떨어뜨리지만 그 정도는 크지 않으면서 쉽게 대체근로를 구할 수 있기 때문이라는 것이다.

필자는 대체근로를 반대하지는 않는다. 헌법을 개정하는 일이 매우 어렵다는 점을 감안하면 대체근로는 노동조합의 파업을 무력화시킬 수 있는 매우 효과적인 방법임에는 틀림없다. 그러나 대체근로는 노동조합에 대한 근본적인 해결책이 아니라는 점도 분명하다. 그러므로 단기에는 대체근로의 허용을, 장기에는 노동조합의 혁파를 노동정책으로 삼음으로써 노동조합에 대한 정책을 장단기로 구분하는 것도 좋은 선택이 될 것이다.

5. 자원낭비와 자본소비

쌀, 교육, 부동산, 노동, 토지 등과 같은 시장이나 산업에서 자원 낭비의 규모가 작지 않다. 이 시리즈에서 자세히 다루지 않았지만 공기업, 각종 정부, 군대, 각종 정치 제도²⁵⁾ 등에서도 자원 낭비가 작지 않다. 여기에는 자원 낭비 그 자체가 문제가 된다. 그러나 자원을 낭비하는 경우에 자원 낭비 그 자체만 문제가 되는 것이 아니다. 어떤 시장이나 부문에서 자원이 낭비된다면 다른 시장이나 부문에서는 자원이 부족하게 되는 것이 자원 낭비의 다른 문제이다. 자원이 부족한 시장이나 부문에서는 자원을 사용하는 대가를 높게 지불하지 않을 수 없기 때문이다. 즉 다른 시장이나 부문에서도 자원 낭비가 발생한다는 것이다.

복지지출은 그 자체가 자본의 소비이다. 복지지출은 임계점을 넘으면 정부가 파산하고 국가가 멸망한다. 우리는 많은 다른 나라 사례를 볼 수 있다. 그리고 복지지출이 증가면서 가난한 사람의 수는 줄어드는 것이 아니라 오히려 증기해왔다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 실제로 기초생활보장수급자는 2014년 133만 명에서 2018년에 174만 명으로 증가했다. 그 동안에 복지지출은 크게 늘었음에도 불구하고 말이다.

현재의 공정거래법은 이익집단의 이해를 돌보는 방향으로 제정되고 개정되어 왔다. 그 결과 현행 공정거래법은 민간의 자유, 신체, 재산 등을 보호하는 것이 아니라 침해하고 있다. 이에 따라 공정거래법에 의한 자원 낭비 또는 자본소비가 작지 않다. 무엇보다도, 공정거래법은 경제 활동의 자유를 보장하는 것이어야 한다. 그러나 공정거래법은 경제 활동을 제한하여 경쟁을 억제하는 법이다. 물론 예외가 없는 것은 아니지만 말이다. 공정거래법이 이익집단의 이해를 돌보는 방향으로 제정되면서 기업들이 잃고 있는 손실은 작은 것이 아니다. 물론 이 점은 정밀한 실증 분석이 필요하다.

6. 결론

앞에서 필자는 한국경제가 직면하고 있는 문제의 원인을 중요한 것부터 서술했다. 물론 중요성에 대한 판단은 필자의 직관에 의한 것이다. 그러므로 한국경제에 부정적인 영향을 주는 원인을 그 중요성에 따라 먼저 해결한다면 멀지 않은 장래에 한국경제는 활력 있는 경제로 거듭나게 될 것임을 필자는 확신한다. 다만 여기에서 필자가 다루지 않은 문제일지라도 그 문제의 원인이 무엇인가를 분명하게 하고 친자본주의적 대책을 실행한다면 그런 문제는 금방 사라질 것이다. 그러나 현실에서는 반자본주의적

25) ‘정치는 3류’라는 말이 회자된 것이 오래되었다. 경제제도의 정비보다도 정치제도의 정비가 더 우선해야 할 일이다. 여기에서 정비란 정부의 크기를 작게 해야 할 뿐만 아니라 법 또는 규제가 인간의 자유, 재산, 신체를 보호하도록 전문성을 높이는 것을 말한다. 그러나 이 주제는 지면 관계상 더 이상 다루지 않는다.

법, 규제, 정책 등이 만연해 있기 때문에 친자본주의적 법, 규제, 정책 등이 무엇인가는 연구와 분석이 필요할 뿐만 아니라 그런 것을 도입하고 시행하는 데는 엄청난 노력과 시간이 필요한 것은 틀림없다.

정치가들, 관변 경제학자들 등은 자신들의 이익을 위하여 경제 현상과 관련한 진실을 왜곡할 때가 많다. 그로 인한 모든 폐해는 국민이 감당해야 한다. 그런 폐해가 발생하는 것을 막기 위해서는 국민 모두가 경제 현상과 관련한 인과관계를 정확하고 철저하게 이해하지 않으면 안 된다. 그 방법만이 그런 폐해를 막을 수 있는 유일한 길이다. 이것이 국민 모두가 경제현상에 대한 철저한 이해가 필요한 이유이다. 오스트리아학파의 경제학을 완전히 새롭게 재건한, 위대한 경제학자였던 루드비히 폰 미제스(Mises)가 경제·사회 체제에 대해 각자가 책임질 몫이 있다고 주장했을 때 그가 지적했던 것은 바로 이것이다.

참고문헌

- 김정호, 『사유 재산권과 토지 공개념』, 자유기업원, 2018.
- 이승철·홍성종, 『한국의 가격규제』, 한국경제연구원 규제연구센터, 1993.
- 전강수, 『부동산 공화국 경제사』, 여문책, 2019.
- 전용덕, 「오스트리아학파의 환경 경제학」, 『자유와 시장』, 9권, pp. 3~24, 2017.
- Bertaud, A., *Measuring Constraints on Land Supply-The Case of Hong Kong*, p. 12, July, 1997.
- Bertaud, A., *Metropolitan Structures Around the World: What is Common? What is Different? What Relevance to Manikina in the Context of Metro Manila*, May, 2003.
- Mises, Ludwig von, *Human Action*, Fox & Wilkes, 1996.
- Rothbard, Murray N., *Man, Economy, and State*, 1993, 전용덕·김이석 공역, 『인간 경제 국가』, 자유기업원, 2019.
- Rothbard, Murray N., *The Ethics of Liberty*, Humanities Press, 1982. 전용덕·김이석·이승모 공역, 『자유와 윤리: 정의, 자유의 기초가 되다』, 피엔씨 미디어, 2016.

<한국경제의 진단과 처방> 시리즈 8
한국경제: 기타 문제, 원인 그리고 해법

저자_전용덕
발행자_최승노
발행처_자유기업원
발행일_2019년 8월 29일
주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 (여의도동)
전화_02-3774-5000
홈페이지_www.cfe.org

※이 원고의 인용과 발췌는 저자의 동의가 필요합니다.