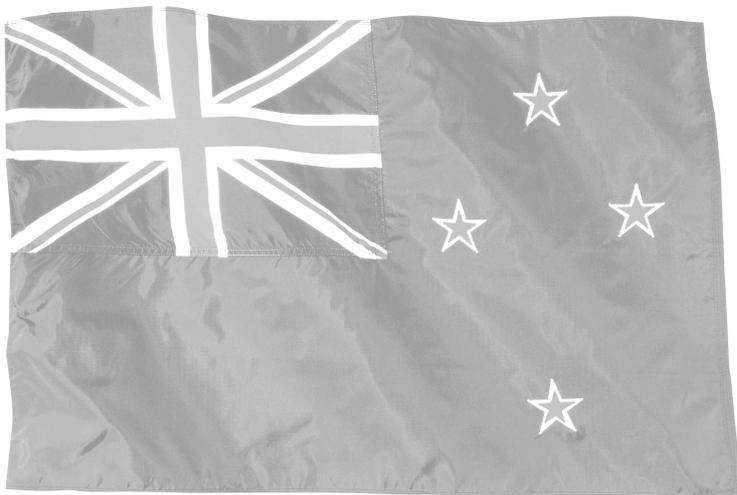


뉴질랜드 개혁 이야기

도널드 브래스 지음/공병호 옮김



훑 어 보 기

뉴질랜드는 여러 해 동안 번창한 사회였다. 주로 농업분야이기는 하지만 생산의 상당 부분을 대부분 영국으로 수출했다. 1882년 4월에 냉동 양고기를 싣고 뉴질랜드에서 영국으로 첫번째 배가 떠났다. 그리고 1890년대까지 이 같은 무역이 대단히 활발히 이루어졌다. 당시 뉴질랜드는 세계적으로 1인당 국민소득이 높은 나라 가운데 하나였다. 약 반세기가 지나 1950년대에 양모 가격이 치솟았을때 뉴질랜드의 1인당 국민소득은 세계 10위 안에 들었다.

이후 쇠퇴 과정이 진전되었음에도 불구하고 뉴질랜드 경제는 1980년대까지 전환의 기미가 보이지 않았다. 뉴질랜드 중앙은행 총재인 도널드 브래스 박사는 경제 침체를 연구하고 지금껏 경제가 회복되는 과정을 추적해 왔다.

개혁을 하게 된 배경

뉴질랜드 개혁의 주요 양상은 정책만 변한 게 아니라 정책이 결정되는 과정 그 자체가 근본적인 개혁을 겪었다는 것이다. 이러한 개혁의 과정을 좀더 '투명하게' 함으로써 개혁이 수용되었을 뿐만 아니라 뒤집어엎기가 어려웠다. 결과적으로 뉴질랜드는 성문헌법을 가지지 않은 민주주의 국가에서 가능한 최대 수준의 개혁이 이루어질 수 있었다.

개혁되어야 할 대상은 어떤 것이었나? 이러한 변화의 배경은 무엇인가? 국민총생산 GNP에 대한 공공지출의 비율은 개혁과정에서 가속화되던 1984년 이전의 10년 동안 급속히 치솟게 되는데, 그 수치는 10%에서 약 45%까지 오르게 된다. 그러나 뉴질랜드의 공공지출 비중은 다른 나라만큼 높은 수치는 아니었다. 예를 들어 벨기에, 덴마크, 스웨덴의 공공지출 비중은 60%를 넘었고 몇몇 다른 나라들도 50% 이상을 기록했다.

브래스 박사가 지적하였듯이 뉴질랜드 개혁은 정부개입의 일반적인 원칙을 따르긴 했지만, 세세한 정부개입을 허용하는 것과 같은 독특한 점이 없었다. 뉴질랜드 경제는 OECD 국가 가운데서 가장 보호주의적인 정책을 가진 그룹에 속했기 때문에 여러 방면에 걸쳐서 수입허가제에 의존하고 있었을 뿐만 아니라 자본이동에 대한 환율통제가 심했다. 그러나 환율통제가 프랑스, 이태리, 스칸디나비아 국가들보다 심하지는 않았다. 노동력 시장은 면밀하게 규제되고 있었으나 몇몇 선진국들보다 엄격하지는 않았다. 1982년 이래 임금, 가격, 배당률, 이자율이 통제되었다. 그러나 이것 역시 독특한 것은 아니었다. 왜냐하면 몇몇 남유럽 경제에서 유사한 통제를 볼 수 있기 때문이다.

뉴질랜드 경제가 선진국의 여러 나라 가운데 정부규제가 가장 심한 나라는 아니었다. 다만 그 정도가 심한 나라 가운데 하나일 뿐이었다. 그런데 최근 몇 년 동안 무엇이 뉴질랜드로 하여금 정부규제가 심한 나라에서 탈출하게 만들었을까? 그것은 태도의 차이로 특징지을 수 있다. 뉴질랜드에서 외부에 대한 경제정책은 방어적이다. 다시 말하면 경제는 ‘세계의 다른 곳과 사법적으로 단절된’ 것을 유지하는 것이었다.

브래스 박사는 이러한 상황에 대응하여 몇몇 하이에키안 테마Hayekian theme가 뉴질랜드 개혁의 성공을 가져온 요인이라고 간주하고 있다. 첫째, 가장 중요한 것은 하이에크Hayek가 1940년대에 시작했던 지적 반혁명에 대항한 정신적인 방어자세(역자 주: 사회주의 혁명을 주도하는 사상과 정책, 그리고 체제에 대한 하이에크의 대항)가 사회주의의 몰락으로 급격히 성공하게 되었다’는 점을 들 수 있다.

둘째, 올바른 개혁정책은 시장의 발견절차discovery procedure를 통해서 얻을 수 있다는 하이에크Hayek의 시장에 대한 관점이 정책입안자들에게 영향을 미치게 되었다. 브래스 박사의 주장에 의하면, 하이에크의 아이디어는 뉴질랜드의 경제입안자들로 하여금 경제정책의 입안에 대해서 개방적인 자세를 유지하게 만들었다. 왜냐하면 가능한 한 효율적인 정책이 만들어지도록 하기 위해 민간부문에 정보의 자유스러운 흐름이 이루어지도록 하는 것이 중요하기 때문이다.

자유사회의 제도적인 토대를 연구한 하이에크의 연구를 생각해 보면, 법의 지배rule of law는 ‘개인이나 집단에게 특별한 이익이나 손해를 입히지 않고 사회전체 구성원들에게 보편타당하게 적용될 수 있는 행동규칙의 일관된 원리들’을 포함해야 하며, 경제의 어떤 부문도 특별한 대우를 받는 것이어서는 안 된다. 이처럼 하이에크의 원칙들이 만들어 낸 주요한 변화들은 무엇인가?

변화

이러한 변화는 미시경제적 변화인 자원배분의 효율성 증가와 거시경제적 변화인 총생산 증가와 인플레이션을 하락이라는 결과로 나타나게 된다. 물론 거시경제적인 효과 역시 미시경제적인 정책이 시행될 때만이 이루어질 수 있다.

미시경제적인 차원에서 보면 재정 분야가 자유화되었고, 신용대부, 배당금 등에 관한 모든 통제가 없어졌다. 그리고 임금과 가격 통제도 동시에 폐지되었다. 이러한 과정은 1996년 1월에 만들어진 은행감독에 대한 극적인 변화와 함께 계속적으로 이루어진다. 은행은 전보다 더 많은 정보를 대중에게 알려야 하고 중앙은행에 의한 감독은 상대적으로 더 약화된다.

외국 무역도 자유화되었다. 1991년에 이루어진 노동시장 계약은 상업 계약과 거의 다른 점이 없다. 다시 말하면 노동 역시 하나의 상품처럼 계약관계로 전환하게 된다. 계약은 개인적이거나 집단적일 수 있으며 고용인들은 그들 스스로 계약 회사를 고를 수 있다. 노동시장에 영향을 미치는 제약이 아직 남아 있지만 다른 시장에는 영향을 미치지 않는다. 그럼에도 불구하고 여전히 노동시장은 여전히 약간의 특별한 대접을 받고 있다. 노동시장에 대한 부분적인 규제완화에도 불구하고, 그 효과는 인상적이다. 브래스 박사는 그 중에서 가장 주목할 만한 점으로 급격한 생산성 향상이 '고용을 희생하지 않으면서 실업률을 지난 몇 년에 걸쳐 급격히 떨어지게 하였다. 한편 고용된 인력은 1991년 이래로 매년 약 3.3%씩 증가했다'는 점을 들고 있다.

미시경제 차원에서 조세구조의 개혁이 있었다. 넓은 의미의 판매세율이 도입되었다. 특히 소득세율이 인하되고 단순화되었다. 뉴질랜드의 조세구조에 대해서 브래스 박사는 OECD 국가 가운데서 가장 왜곡이 덜 된 조세구조를 갖고 있다고 말한다. 이 글에서 브래스 박사는 주택, 교육, 그리고 보건분야에서 이루어진 개혁의 내용도 소개하고 있다. 특히 가난한 사람들에게 정부가 제공하는 급부금은 일찌기 자유주의 경제학자들이 주장해 왔듯이 현물 제공보다는 현금 제공의 형식을 취하여 좋은 성과를 거두었다.

공공분야를 좀더 효율적으로 만들기 위한 개혁도 있었다. 정부부처들은 자기 책임의 원칙에 따라 재정을 운영하고 관련 부처가 장관과 계약을 통해서 정부서비스를 더욱 효과적으로 공급할 수 있게 되었다.

과감한 민영화를 추진한 뉴질랜드 정부는 민영화의 원칙을 납세자에게 최대한의 이익을 제공한다는 원칙하에 다방면에 걸쳐 일으켰다. 뉴질랜드의 민영화는 다른 국가의 민영화와 다른 두 가지 특징이 있다. 첫째, 정부는 특정한 입찰자나 입찰 범위를 옹호하거나 외국 입찰자를 배제시키는 등의 압력을 행사하지 않았다. 뉴질랜드의 민영화는 판매되는 자산이 납세자의 소유라는 점과 이러한 이유 때문에 정부는 납세자를 대신하여 최적의 가격으로 국영기업체를 판매하여야 한다는 점을 늘 명심하였다.

거시경제 차원에서는 재정 및 통화 정책에서도 여러 가지 변화가 있었다. 뉴질랜드 정부는 공공재정법을 제정하여 공공부문으로 하여금 장기적이고 단기적인 정부지출의 결과를 충분히 고려하도록 인센티브를 제공하는 데 초점을 맞추었다. 또한 이 정책은 공공부문에서 일하는 사람들이 공공부문의 부채를 줄임으로써 현재 세대가 즐기는 소비의 대가를 다음 세대에게 부담시키지 않도록 인센티브를 제공하는 데 초점을 맞추었다.

한편 1984년에 정권을 잡은 새 정부는 인플레이션을 제거하기 위한 목표를 설정하고

중앙은행을 지휘했다. 그들은 정치적 목적을 위해 통화정책을 조작하는 것을 반드시 끝내야 한다는 사실을 잘 알고 있었다. 그들은 정치적 목적을 위한 통화정책의 조작이 선심정책에 도움을 줌으로써 선거에 승리를 가져올지 모르지만 경제적으로 심각한 왜곡현상을 발생시킨다는 사실을 잘 알고 있었다.

로저 더글라스는 중립적인 통화정책의 긍정적인 결과를 정확히 이해하고 있었다. 따라서 그는 중앙은행과 재무부로 하여금 중립적인 통화정책이 가능하도록 하는 새로운 법을 준비하기 위해 노력하였다. 이 결과로 만들어진 것이 뉴질랜드 중앙(지준)은행법 Reserve Bank Act 1989이다. 이러한 획기적인 법은 이 세상 어디에서도 찾아볼 수 없다. 중앙은행은 이 법에 따라서 물가안정이라는 고유의 목적을 달성하기 위한 독립성을 갖게 되었다.

이러한 수많은 변화를 논의한 후, 브래스 박사는 '여기에서 어디로'에 대한 방향을 제시하면서 결론을 내린다. 다시 한번 이 강연의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 뉴질랜드 경제는 1984년 이후 '현대에 가장 획기적인 경제자유화 개혁이 가져온 성과'라는 이름을 얻으면서 지난 몇 년만에 소생하였다. 그 개혁을 비난할 만한 여론은 거의 없다.

둘째, 이전에는 가장 심하게 통제되었던 OECD 국가 가운데 하나이던 뉴질랜드가 지금은 가장 통제되지 않는 경제의 하나로 탈바꿈하게 되었다. 최근 실업률은 급격히 떨어졌으며, 실제 국내총생산GDP의 연간 성장률은 3 내지 3.5 퍼센트로 평가된다.

셋째, 뉴질랜드는 '무덤에서 요람까지'의 복지정책을 가진 보호주의적이며 잘 통제되는 사회에서 법치 하에 움직이는 개방경제와 시장에 기반을 둔 경제로 전환하는 데 성공하였다. 이는 하이에크의 기본 아이디어를 반영한 개혁이었다.

넷째, 로저 더글라스(지금은 로저 더글라스 경)의 지휘하에 이루어진 뉴질랜드 개혁은 1980년대 후반기쯤 한동안 주춤했지만, 개혁을 하기 위해 '빅뱅big bang' 접근법을 채택했다.

다섯째, 미시경제 개혁이 포함하는 바는 임금, 가격, 외환 등에 대한 전면적인 자유화 조치였다. 예를 들어 수입할당액이 제거되고 관세가 줄어들었을 뿐만 아니라, 농업과 공업에 대한 보조금이 실제로 사라졌다.

여섯째, 가장 주목할 만한 자유화는 노동시장의 자유화로 1991년부터 계약이 널리 시행되었으며, 그 계약은 다른 통상 계약과 거의 같은 조건으로 이루어지게 되었다. 1995년 12월까지 노동력의 17%만이 노동조합이 주도하는 단체협약에 의해 임금을

결정하고 있다.

일곱째, 소득세율은 단순화되고 하향 조정되었으며, 넓은 의미의 부가가치세가 도입되었다. 조세구조의 개혁은 뉴질랜드를 OECD 국가 가운데 가장 왜곡되지 않은 나라로 탈바꿈시켰다.

여덟째, 국영기업들이 민영화되었다. 민영화는 납세자에게 최대한의 이익을 가져다 준다는 원칙하에 실시되었다.

아홉째, 재정책임법은 건전한 재정정책을 촉진시켰다. 특히 공공부문은 이 법으로 말미암아 정부지출을 최대한 효율적으로 운영하도록 인센티브를 갖게 되었다.

열번째, 1989년에 만들어진 뉴질랜드 중앙은행법은 중앙은행이 인플레이션 목표를 달성하도록 하고 있다. 물론 실적이 미흡할 때는 총재는 해고된다. 지금까지 이 같은 통화구조로 인하여 인플레이션과 인플레이션 기대치를 줄이는 데 성공을 거두었다.

개혁을 위한 교훈

브래스 박사의 강연으로부터 우리는 개혁에 대한 몇 가지 의미를 되새겨 볼 필요가 있다.

첫째, 어떤 사회가 아주 심각한 상황에 도달하기 이전에 역사의 물줄기를 바꿀 가능성은 높지 않다는 점이다. 물론 상황이 서서히 악화되는 것을 미리 알아차린 일부 선각자들이 개혁을 전면에 내세울 수 있지만 이것이 성공할 가능성은 그다지 크지 않다.

둘째, 상황이 심각한 지경에 도달하더라도 한 사회 내에 개혁을 주도할 수 있는 핵심적인 사람들이 없다면 개혁은 일어날 수 없다는 점이다. 특히 개혁의 불씨를 당길 수 있는 지식인들과 정책입안자들로 이루어진 그룹의 존재가 개혁이 성공하기 위한 전제 조건이라고 할 수 있다.

셋째, 개혁을 추진하는 사람들이 올바른 비전을 갖고 있어야 한다. 여기서 올바른 비전이란 한 사회가 번영하기 위해서는 제대로 된 자유시장경제원리에 따라 사회의 법제와 관행이 갖추어져야 한다는 것을 말한다.

넷째, 개혁의 주체세력들은 개혁의 성과물을 일반 국민들이 알 수 있도록 적극적인 홍보전략을 펼쳐야 한다. 대다수 사람들은 시장경제원리를 이용한 개혁이 자신들에게

구체적으로 무엇을 가져다 주는가에 대해서 잘 알지 못한 이를 적극적으로 알리는 것은 개혁을 추진하는 사람들이 특히 유념해야 할 점이다.

다섯째, 원래 변화라는 것은 두려운 것이기 때문에 사람들은 개혁에 대해 본능적인 거부감을 가질 수 있다. 이를 방지하기 위해서 개혁은 소득 증가나 일자리 증가와 같은 가시적인 성과를 계속해서 만들어 낼 수 있을 때 지속될 수 있다.

마지막으로, 개혁의 성공 여부는 한 사회의 구성원들이 개혁에 대해서 어떤 관점을 갖고 있느냐에 의해 좌우될 가능성이 높다. 따라서 사회의 구성원들이 개혁을 충분히 이해하고 지지할 수 있는 올바른 세계관을 갖고 있느냐가 장기적으로 개혁의 승패에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 끝으로 이 강연을 듣고 제프리 우드Geoffrey E. Wood 교수가 내린 결론에 주목할 필요가 있다.

“개인의 자유는 무척 중요한 목표이다. 경제 성장과 번영은 개인의 자유에 대한 위협을 없앤다. 경제가 건전하다면, 상황을 호전시키기 위한 ‘비상조치’가 취해질 필요는 없다. 경제적 자유주의Economic Liberalism는 번영을 가져올 뿐만 아니라 자유를 보호한다. 명료하고 철저하고 힘있는 강연으로 도널드 브래스 총재는 명확하게 요점을 지적하고 있다. 뉴질랜드 개혁으로부터의 교훈은 영국만을 위한 것이 아니라 전 세계를 위한 것이다. 이 강연과 개혁은 전 세계 유권자와 정책 입안자들이 관심을 기울일 것을 촉구하고 있다.”

1. 뉴질랜드의 회복

지난 수년간 이루어진 뉴질랜드 경제부흥은 1984년부터 시작된 현대의 경제자유화 가운데 가장 획기적인 일이다. 그러나 그것은 공정한 평가가 아니다. 이미 1980년대 초기에 오스트레일리아와 체결되었던 「우호경제교류협정 Closer Economic Relations Treaty」과 운송산업의 규제완화를 향한 움직임 등 자유화에 대한 중대한 진전이 있었다.

그러나 뉴질랜드의 개혁은 1984년의 신 노동당 정부의 집권과 함께 급속히 가속되었다. 이 정부가 선거에서 승리한 바로 다음 날인 1984년 7월 15일 이후, 중앙은행은 외환 위기에 따라 외환거래를 보류하였고, 뉴질랜드는 경제협력기구 OECD에서 가장 통제된 경제에서 통제로부터 가장 자유스러운 나라로 변모하였다. 몇 달 전 영국 이코노미스트지가 10명의 저명한 경제학자를 대상으로 한 설문조사에서 뉴질랜드를 20개 국가 중 가장 자유로운 국가로 선정하였다.¹⁾ 그리고 캐나다 프레이저 재단의 『경제자유지표: 1975-1995년』는 뉴질랜드의 경제자유도 점수를 10점 만점에 8점으로 103개 국가 중 3등이라고 발표한 바 있다(홍콩 9.2점, 싱가포르 8.2점).²⁾ 스위스 IMD에서 발간하는 『1996년도 세계경쟁력 보고서』 역시 조사 대상 48개국 중 뉴질랜드를 가장 경쟁력 있는 국가 순위 중 3위로 선정하였다.³⁾

개혁이 항상 성공하는 것만은 아니다. 1950년에서 1984년 사이 뉴질랜드의 경제성장률은 OECD 국가 평균성장률의 반 정도에 그친 후, 1985년에서 1992년 사이의 개혁기간 동안 뉴질랜드의 경제는 실제로 동면 상태였다. 그러나 1993년에 성장률은 5.6%로 상승하였고 1994년에는 6.2%로 증가하였다. 이는 동일한 2년 동안 OECD 국가들 중 가장 빠른 성장률을 보여 준 것이다.

그러나 경제 회복의 가장 인상적인 지표는 실업률이었다. 1991년에 실업률은 최고치인 11%를 기록한 이후, 지난 수년간 급격히 감소하였고 현재는 전체적으로 6.2%를 기록하고 있으며 유럽계 뉴질랜드인의 실업률만을 따졌을 때는 불과 4.6%에 불과하다.

같은 기간 중 인플레이션율은 10년 전에는 15%를 상회하였으나, 최근 5년간은 0%에서 2% 정도의 낮은 수준에 머무르고 있다. 비록 투자증가율은 지난해에 비해 약간 둔화되었지만 민간부문의 투자는 급속히 증가하였고, 역사적으로 높은 수준을 유지하

1) The Economist, 13 January 1996, p. 21.

2) James Gwartney, Robert Lawson and Walter Block, Economic Freedom of the World : 1975-1995, Vancouver BC : Fraser Institute, 1996.

3) World Economic Forum, 1996 World Competitiveness Re-port, Geneva, 1996.

고 있다. 중앙정부의 지출규모는 1990년대 초 국내총생산GDP의 41% 이상으로부터 현재 35% 정도로 삭감되었다. 반면 정부 부채는 1992년 최고치인 GDP의 52%로부터 현재 33%로 감소하였다.

지속적인 경제성장

경제성장이 둔화되고 인플레이션이 2%를 약간 상회하였지만 뉴질랜드의 회복은 지속적인 것으로 판단된다. 중앙은행은 지속적인 실질 GDP 성장률이 3%에서 3.5% 사이를 유지할 것으로 내다보고 있다. 이 같은 성장률은 최근 수년간의 성장률보다는 낮은 수치이지만, 이 수치는 개혁 이전에 비해 현저히 높은 수치이다.

또한 이 같은 성장률은 다른 선진 OECD 국가들의 지속적인 경제성장률보다 높은 값이다. 1996년과 1997년 기간 동안 뉴질랜드 국민은 세금 감면을 받는데, 그 규모는 이 기간 동안 가처분 소득을 6~8% 증대시키는 효과를 나타낼 것이다. 이처럼 세금감면으로 인한 가처분소득의 증가는 실질적이고 구조적인 개혁이 성공함에 따라 예산 가운데 남은 부분을 국민들이 나누어 가지는 것이다. 이는 재정적자를 유지하는 다른 나라의 경우처럼 미래 세대가 사용해야 할 자원을 빌려서 현재의 세대가 사용하는 것은 아니다.

이러한 뉴질랜드의 성공 이야기는 급격한 구조 변화를 주도한 개혁에 대한 새로운 관심을 불러일으켰다. 뉴질랜드의 경우는 미시적 경제개혁과 거시적 경제안정이 높은 성장률과 생활수준 향상의 열쇠라는 유력한 증거를 제공하고 있다. 이는 또한 경제개혁이 어떻게 수행되어야 하는지와 개혁의 성공적 정착을 위한 정치적 조건에 관한 교훈을 제시하고 있다.

2. 하이에크와 뉴질랜드

저명한 대학자인 하이에크 교수는 단 한 번 뉴질랜드를 잠시 방문한 적이 있으나 그의 저술에 이를 전혀 언급하지 않았다. 개혁을 설계하고 시행하는 위치에 있는 사람들 가운데 얼마나 많은 사람들이 1980년도 중반 이전에 하이에크의 저서를 읽었는지 의심스럽다. 별로 많은 사람이 읽지 않았을 것이다. 최근 연설에서 뉴질랜드의 언론가 린제이 페리고Linsay Perigo는 뉴질랜드 개혁의 성격을 다음과 같이 재미있게 표현하고 있다.

“뉴질랜드 개혁은 하이에크 후예들(일명 하이에키안들Hayekians)에 의하여 개혁이 시작되고, 실용주의자들에 의해 개혁이 운영되고, 그리고 사회주의자들에 의해 개혁이

지지되었다.”⁴⁾

그러나 나는 뉴질랜드 개혁은 ‘강력한 하이에키안적 특징 a distinctly Hayekian flavor’을 가졌다고 생각하는 반면, 많은 입안자가 실제로 하이에키안을 알고 있었다고는 생각하지 않는다. 나 자신도 개혁과정의 초기부터 참여하지는 않았지만, 과세와 예산 정책에 관한 부문에는 초기부터 상당히 깊숙히 참여하고 있었다. 그리고 나의 동료들과 마찬가지로 나는 케인지안 Keynesian 경제와 페비안 Fabian 사회주의자 분위기 속에서 자라났다. 1950년대 후반 켄터베리 대학에서 학부를 다녔지만, 저명한 자유주의 사회철학자 칼 포퍼 Karl Popper가 15년 전에 이 대학에서 경제자유화에 큰 공헌을 한 책인 『열린 사회와 그 적들 The Open Society and Its Enemies』 중 한 권을 저술했다는 사실을 거의 알지 못할 정도로 하이에크와 포퍼로 대표되는 자유주의자들에 대해서 무지하였다.

내가 1959년 최초로 미국을 방문하였을 당시 케인지안 식의 적자재정에 반대하는 사람들을 만났을 때 매우 실망한 사실을 뚜렷이 기억하고 있다. 당황스럽게도 내가 이 강연에 초대받기 전까지 하이에크의 저서를 전혀 읽지 않은 사실을 기억한다. 그러므로 내가 케인지안 경제와 페비안 사회주의를 버린 이유는, 하이에크, 포퍼, 혹은 프리드만 저서의 영향이 아니고 케인지안적 경제나 페비안적 사회주의가 실제로 그 창안자가 의도했던 바와 같이 시행되지 않았다는 명백한 사실을 점차 인식하였기 때문이다.

나는 뉴질랜드 개혁 과정의 실제 입안자도 똑같은 경우였을 것이라고 생각한다. 그럼에도 불구하고 뉴질랜드의 경제 침체와 회복에 관한 이야기는 하이에크적 성향을 띄고 있다. 나는 특히 네 가지 면에 대해 언급하고자 한다.

뉴질랜드의 경제 침체: 하이에크의 ‘파괴적 논리’

먼저 2차 세계대전 후 뉴질랜드의 경제는 정부가 복지국가를 이룩하려는 원대한 목표를 갖고 시장에 개입하기 시작하면 결국 그 나라 국민들이 노예의 길로 다가설 수 밖에 없다는 하이에크 주장, 즉 노예로의 길이 현실 세계에서 그대로 적용된 것을 보여주었다.

1930년대 후반 뉴질랜드는 현재와 마찬가지로 국제적 관심의 대상이었다. 그러나 당시에 뉴질랜드는 실패에서 무덤까지 배 복지 정책의 선구자였다. 게다가 뉴질랜드는 인플레이션을 억제하고 세계경제로부터 스스로를 격리시키기 위하여 보호무역장벽과 가격, 임금, 그리고 자본통제 정책을 수립하였다.

4) “The Antipodean Tea-Party”, reprinted in The Free Radical, April/May 1996, p. 16.

그러나 이러한 간섭들은 왜곡되어 새로운 간섭들을 발생시켰다. 1980년대 초까지도 수입통제와 외환통제는 말할 것도 없고 거의 모든 가격, 이자율, 임대료, 임금 및 배당금들도 정부에 의해 통제되었다. 결과적으로 하이에크가 저술한 『노예로의 길 The Road to Serfdom』에 언급된 바와 같이 뉴질랜드는 당시 동유럽을 지배한 경찰국가와 강제수용소 같은 상태가 아니라 완전히 다른 형태의 관료주의적 노예화 상태에 놓이게 되었다.

일찍이 하이에크는 토크빌 Alexis de Tocqueville이 『미국의 민주주의 Democracy in America』라는 책에서 민주주의적 전체주의, 즉 다수의 폭정이 날게 될 위험을 강조한 것에 의해 감동받은 적이 있다. 다시 말하면 민주주의 하에서 다수가 원하는 대로 한 사회의 법제가 만들어진다면 그 사회는 어려움에 처하게 될 것이라는 토크빌의 경고를 하이에크는 일찍부터 눈여겨 보았던 것이다. 토크빌은 다음과 같이 경고했다.

“최고의 권력은 …… 매우 창의적인 사람이나 매우 의욕적인 사람이 두각을 나타낼 수 없는 세부적이고 일률적인 작은 복잡한 법칙들로 사회의 표면을 덮는다. 사람의 의지는 파괴되지는 않지만 완화되고 변형되고 조종된다. 사람은 행동하도록 강요되지는 않지만 끊임없이 행동을 자제하도록 요구받는다. 이러한 힘은 파괴되지 않으나 존재를 못하도록 방해받으며 학정을 하지는 않지만 사람을 억압하고 의기소침하게 하며 마취시킨다. 이러한 상태에서 결국 국민은 소심하고 부지런한 동물로 전락하고 정부는 이를 감시하는 목동이 되는 상황으로 전락한다. 방금 언급한 규칙적이고 조용한 형태의 노예상태는 일반적인 견해와는 달리 외향적 자유와 쉽게 결합될 수 있으며 더욱이 이는 국민의 주권이란 이름 하에 존재할 수 있다.”⁵⁾

이러한 경고를 1970년대, 혹은 더 명확히 1980년대 초의 뉴질랜드에 적용하기는 힘들 것이다. 1984년과 1988년 후반까지 노동당 정부의 재무장관이며 첫 개혁 운동의 입안자였던 로저 더글라스 Roger Douglas는 실업가 마태 Bob Matthew가 어느 장소에서 사용한 표현을 다음과 같이 회상한 바 있다. 여러 가지 가운데서 국외 논문을 구독할 때 외환통제 허가가 필요하고, 마가린을 사기 위해서 의사의 처방이 필요하며, 동일한 회사에서 동일한 사양으로 제작된 두 종류의 냉장고만 선택할 수 있다. 실업가 마태의 이야기는 개혁 이전에 뉴질랜드 사회 곳곳에 얼마나 많은 규제가 존재하고 있었는가를 상징적으로 나타내고 있다.⁶⁾

노동당 정부에서 국영기업체의 회장을 역임한 프레블 Richard Prebble은 이런 규제가 사회에 미치는 영향을 함축하는 속담을 말한 바 있다. 뉴질랜드 국영 철도는 트랙터

5) A. De Tocqueville, Democracy in America, Vol.2, 1840, ed. J. P. Mayer, trans. G. Lawrence, New York : Doubleday, 1969.

6) Roger Douglas. Unfinished Business. Auckland : Random House, 1993, p. 257.

가 한 도시에서 다른 도시로 운반되면서 하나의 트랙터를 잃어버렸다. 트랙터 주인은 국영 철도로부터 아무런 통지를 받지 못하자 스스로 자기의 트랙터를 찾아 나섰다. 일주일 후 그의 트랙터는 국영 철도가 역시 잃어버린 여섯 개의 차량과 함께 바로 잃어버린 곳에 놓여져 있는 것을 발견했다. 프레블의 농담은 아무도 일하지 않으려고 하는 뉴질랜드 사회를 풍자하고 있다.⁷⁾

1984년의 위기

1984년의 위기에 대한 반응은 또한 하이에크식 모양을 띠었다. 하이에크가 1940년대 이래로 사회주의를 신봉하던 지식인들에 대항해서 벌여왔던 반혁명적인 지적투쟁은 사회주의의 붕괴와 함께 극적으로 빛을 보게 된다. 그의 지적 투쟁은 이미 70년대 중반 이후부터 사회주의나 복지국가 등과 같은 집단주의적 교리에 대항해서 승리의 기세를 얻어가고 있었다.

1984년 뉴질랜드 외환위기의 상황은 집단주의 교리에 의존해왔던 뉴질랜드 사람들이 갑자기 자신들의 잘못이 드러나는 아픔을 맛보게 되는 상황에 비유할 수 있다. 뉴질랜드 사람들은 1984년 외환위기를 전후해서 오랜 기간동안 그들이 최선의 것이라 생각했던 집단주의적 믿음이 갑자기 몰락하면서 얼마나 당황했겠는가? 지적인 관점에서 보면 이 당시는 대단히 흥미로운 시간이었다.

로저 더글러스 주변에 소수이지만 전략적으로 영향력 있는 공무원들, 두뇌 집단들, 정책 입안자와 정치인 집단을 중심으로 뉴질랜드 경제문제에 대한 토론이 이루어지게 되었다. 이 사람들은 뉴질랜드 국민이 무엇을 해야 하는지를 명확히 알고 있었고 그것을 관철시킬 확고한 의지를 가지고 있었다.

더 명확히 밝혀지겠지만 개혁은 하이에크가 일관되게 주장해 왔던 “시장은 실험적 과정discovery procedure이다”라는 관점을 반영하였다. 이것은 내가 강조하고자 하는 두 번째의 하이에크식 개혁관이다. 지난 20년 간 세계를 휩쓴 시장개혁은 자원 분배자로서의 중앙계획보다 시장의 우월성을 강조한 시카고학파 등과 같은 신고전주의적 경제의 영향을 크게 반영한다.

내가 위에서 간접적으로 언급했지만 뉴질랜드 또한 이같은 학문적 조류의 영향을 받았다. 그러나 하이에크의 관점, 다시 말하면 오스트리아학파의 관점인 정보 흐름의 중요성을 강조한 시장을 발견과정으로 보는 견해는 특히 뉴질랜드의 공공부문의 개혁에 중요한 역할을 맡았다(역자 주: 오스트리아학파의 시장관은 시장의 경쟁과정에 들어가기 이전에 효율적인 법이나 제도를 알 수 없고, 시장에서의 경쟁과정을 통해서 사후

7) Richard Prebble, *I've Been Thinking*, Auckland : Seaview Publishing, 1996, p. 7.

적으로만이 알 수 있다고 주장한다.)

우리는 공공 부문의 운영을 가능한 투명하게 하기 위한 방법을 찾았다. 그리고 이에 따라 경제적 결정은 보다 합리적이고 효율적으로 행해질 수 있었다. 뉴질랜드를 개혁의 선두 주자로 만든 혁신적인 개혁은 「공공재정법Public Finance Act」, 「중앙은행법Reserve Bank Act」 그리고 「회계책임법Fiscal Responsibility Act」이다. 이러한 개혁은 시장에 주 정부의 자산 및 부채에 관한 계속적 정보를 제공하고 예산 및 재정 정책의 수행에 관한 정보를 연속적으로 제공한다.

법의 지배

뉴질랜드 개혁이 하이에크로부터 얻은 세 번째와 네 번째의 주제는 하이에크의 후반기 연구방향과 관련이 있다. 하이에크는 자유사회의 제도적 토대에 관심을 가짐에 따라 점점 순수 경제학과는 거리가 있는 법률적이고 입헌적인 문제에 연구의 비중을 두게 된다. 뉴질랜드 개혁은 이 같은 후기 연구의 관점을 적극적으로 반영하고 있다.

하이에크는 1960년에 발간한 『자유헌정론The Constitution of Liberty』(역자 주: 이 책의 한국어판은 자유기업센터의 자유주의시리즈 18권과 19권으로 발간되었다)이라는 저서에서 법의 지배the rule of law는 어떤 개인이나 단체에 특별한 이익이나 손해 혹은 호의나 차별을 주지 않는 것이라고 말한다. 한 사회의 법은 사회 구성원 모두에게 무차별적이고 일률적으로 적용될 수 있는 일정한 제도적인 집합을 적용하는 것을 의미한다. 이런 점에서 경제정책이 내포하는 의미는 경제의 어떤 부분도 특별한 대우를 받아서는 안된다는 것이다. 즉, 관세 보호나 보조금과 같은 혜택 혹은 특정 산업에 대한 징세나 통제 등과 같은 부담이 없이 균등해야 한다.

법의 지배 원리는 뉴질랜드 개혁의 많은 부분에 반영되었다. 특히 산업정책, 조세, 산업 관계의 세 가지 분야에 많은 영향을 미쳤다. 산업정책은 1986년의 상법 Commerce Act에서 탄생하였고, 이 법은 실질적 경쟁을 부여하기보다 잠재적 경쟁의 효력을 인정하는 경쟁의 논리에 착안하였다. 이는 일반적이고 경미한 산업 규제에 공공과 민간 부분을 동일 선상에 놓고 있음을 뜻한다. 그리고 경쟁정책의 기준을 시장점유율이 어느 수준 이상과 같은 기준에 의하기보다는 잠재적 경쟁자가 있느냐의 여부 등을 중심으로 독점 여부를 평가하는 방식으로 전통적인 시장독점의 역할을 최소화하였다.

한편 국제 투자자도 뉴질랜드의 국내 투자자와 실제적으로 동등한 수준으로 뉴질랜드의 경제에 접근할 수 있다. 조세개혁에 관련해서는 비록 충분히 인식하지는 못하지만 소득세율의 균등화와 하향 조정은 하이에크가 주장한 단일세제flat tax (혹은 비례세

제)에 접근하고 있다. 노동개혁은 노동시장 전체는 아니지만 상당 부분 계약의 법칙에 지배받는 입법 하에 놓이게 하고, 노동조합의 독점권을 제거하였다.

강조하고자 하는 마지막 하이에크식 논리는 『법, 입법 그리고 자유Law, Legislation, Liberty(1974-79)』라는 저서에 잘 표현되어 있다. 이 책에서 하이에크는 그의 법의 지배이론이 고대 상위법의 원리를 반영하고 현대의 **사회적배** 혹은 **생분배** 정의를 비판하는 생각에 기초를 두었다고 말한다. 그는 또한 의회의 상원을 포함하는 헌법개혁의 원리를 제시하였으며, 여기서 그가 희망하는 헌법개혁의 원리는 입법legislation이 통상적으로 법의 지배 원리를 따라야 한다는 것이다. 다시 말하면 다수가 원해서 의회를 통과한 입법이라도 법의 지배라는 원리에 위배 되면 정당화될 수 없다고 하이에크는 주장하고 있다.

뉴질랜드는 이 같은 측면에서는 별로 진전이 없었다. 뉴질랜드가 유지해 온 복지국가는 거의 변화가 없었다. 이는 뉴질랜드 사람들이 오랫동안 가져왔던 사회 정의에 관한 현대적이고 집단주의적인 의식을 반영하고 있다. 일부 헌법적 변화는 효력을 발생하였으나 이에 의해 뉴질랜드가 하이에크의 표현대로 진정한 **자유헌법**에 가깝다고 말하기는 매우 힘들다. 이 부분에 대해서는 후에 다시 언급할 예정이다.

3. 개혁과정

뉴질랜드 경제정책 실패의 전반적 특징은 결과적으로 종합적인 개혁 프로그램을 필요로 하였다. 따라서 개혁의 첫 단계는 매우 빠른 속도로 진행되었다. 이는 아마 세계 최초의 개혁에 관한 **생분배** 접근의 예일 것이다. 점진적이고 부분적인 것에 반대되는 빠르고 종합적인 행동은 1989년 크리스처치Christchurch에서 열린 몽 페르린 소사이티Mont Pelerin Society 회의에서 로저 더글라스에 의해 행해진 훌륭한 연설에서 토의되었다.⁸⁾

더글라스는 개혁이 성공하기 위해서는 정치적 지지가 선행되어야만 한다는 전통적인 견해에 반대하였다. 그는 이런 관점은 개혁의 내용에 적당한 타협을 가져옴으로써 개혁의 비용을 높이고 기대한 것과 반대되는 결과를 낳는 씨앗을 뿌리게 될 것임을 강조하였다. 대신에 더글라스는 개혁에 대한 합의는 **개혁**을 위한 여러 가지 결정들이 대중들에게 만족할 만한 결과를 가져다 줌에 따라, 결정이 실행된 이후에야 점진적으로 발전한다~~고~~ 말하였다.

8) Reproduced as "The Politics of Reform : The Art of the Possible", Ch.10 in Roger Douglas, op, cit.

더글라스는 성공적 개혁을 위한 여러 가지 지침을 제시하였다. 한 가지 중요한 지침은 개혁의 실행이 파격적으로 행해질 필요가 있으며 이는 개혁 프로그램이 종료될 때까지 계속 되어야 한다는 것이다. 그는 이런 접근방식이 세 가지 장점을 가지고 있다고 하였다.

첫째, 경제 각 부문의 개혁비용은 다른 부문의 개혁으로부터 오는 혜택에 의해 신속히 보상된다. 이에 따라 이 프로그램을 완수할 수 있는 기반을 형성한다.

둘째, 급격한 개혁은 정부로 하여금 주도권을 쥐게 하며, 정부가 계획하는 다음 개혁을 반대하기 위하여 연합하려는 기득권층의 노력을 무력화시키게 된다. 만약 기득권층이 빠른 속도로 과녁을 조준해야 한다면, 개혁을 주도하는 사람들을 향한 섹터별 사격은 훨씬 정확도가 떨어지게 될 것이다.

셋째, 급격한 개혁은 개혁에 따를 수밖에 없는 부담이나 비용을 넓은 계층에 공평하게 분배한다. 결과적으로 이 같은 조치는 개혁 프로그램의 정당성을 증진시키며, 사람들이 기꺼이 개혁 프로그램을 수용하도록 유도하게 된다.

로저 더글라스가 이 같은 전략을 공개적으로 강조했다 하더라도 그는 이 전략을 충분히 실행하고 시험할 기회를 가지지는 못했다. 사실 그의 개혁은 그 당시에는 호응도가 좋았다. 1984년의 경제 위기는 그에게 급진적 행동을 취할 기회를 제공했다. 금융시스템에 대한 규제완화는 금융계로부터 좋은 평가를 받았다. 또한 개혁 초기에 불이익을 받은 일부 단체들도 로저 더글라스로 하여금 지속적인 개혁을 계속하도록 촉구하였다. 그리고 개혁의 초기 단계에서부터 보조금을 박탈당한 농업부문의 사람들조차도 더욱 급진적인 관세 감면을 강력히 옹호하였다. 또한 농부와 제조업자들은 실질 이자율과 환율에 대한 압력을 완화시키기 위하여 정부지출의 억제를 요구하였다.

노동당 정부는 1987년에 더욱 많은 지지층을 확보함으로써 재선에 성공하였다. 그러나 이 정부는 노동시장의 규제완화와 정부 서비스가 지속적인 고도성장을 통제하는 것이 불가능하다고 느꼈다. 실제로 로저 더글라스가 노동시장과 정부성장에 대한 과감한 규제완화를 취하지 않았던 점이 초기의 자유화 정책을 사람들이 지지하는데 큰 도움을 주었다. 결국 노동당이 단일세flat tax를 도입한 지 1년만인 1988년 후반 경에 개혁에 대한 저항이 로저 더글라스의 사임을 가져오게 하였다. 그러나 이 결과는 1980년도 후반에 임금과 정부지출의 급속한 상승을 초래하고, 결과적으로 1990년대 초반의 경기침체에 영향을 미치게 된다.

이 같은 일련의 현상들이 계속되는 개혁에 대한 대중적인 지지를 약화시켰다. 그럼에도 불구하고 1990년에 선출된 정권인 국가정부National Government는 노동당이 미완성인 상태로 남겨놓은 개혁 프로그램을 진행시켰다. 노동조합과 제도적인 연계 없

이 국가정부는 노동시장의 규제완화를 시행하였으며 복지 혜택의 일부도 감축하였다. 결과적으로 국가정부는 공공소비를 통제하는 데도 성공하게 된다. 1993년에 볼저 Bolger 정부는 유일한 다수당으로서 재선하게 되었다.

비록 뉴질랜드인은 지난 12년 동안의 격동에 대해서 모호하고 일부 적대적인 평가를 갖고 있긴 하지만, 여론 조사는 국가가 **옳바른 방향 on the right track**으로 가고 있다는 데 점점 다수의 국민들이 동의하고 있는 것으로 나타났다. 희망적인 점은 국민의 대다수가 현재의 노동시장 개혁을 지지하고 있다는 것이다.

여기서 미국과 뉴질랜드 사이에 흥미로운 차이점을 관찰할 수 있다. 미국인들은 의회가 특정 이익단체에 지속적으로 혜택을 주어 미국이 **옳지 못한 방향 on the wrong track**으로 가고 있다고 느끼고 있다. 만약 국민이 그들 자신의 **특정한 이익**과 **일반적 이익**을 구분할 수 있다면, 정치가들은 앞으로 이루어지는 추가적인 개혁에 대해 지지를 획득할 수 있는 정치적 지도력을 확보할 수 있을 것이다.

4. 미시적 개혁과 거시적 개혁

뉴질랜드 개혁의 범위는 매우 광범위하기 때문에 좁은 영역에서 표현하기가 힘들다. 이는 개별 시장에서 가격과 인센티브 시스템이 운영되는 방식의 개선을 통한 자원의 효율적 분배를 다루는 미시경제와 관련된 개혁과, 생산자와 소비자가 스스로를 선택하는 전반적 환경과 관련된 거시경제와 관련된 개혁이 있다.

미시경제와 관련된 개혁은 우선 국제무역을 자율화하고 시장규제를 철폐하는 것이다. 그리고 조세제도의 근본적 개혁, 소득 지원과 교육, 보건분야의 개혁, 핵심 정부부처의 효율성을 높이기 위한 광범위한 조치들, 그리고 정부 서비스의 법인화와 민영화 등이다. 거시경제와 관련된 개혁은 재정과 통화 정책이지만 여전히 가야 할 길이 멀다.

미시적 개혁

(1) 시장 자유화

재정 처음 이루어진 개혁 가운데 일부는 재정분야에서 시작되었다. 가격, 임금, 신용, 배당금, 외환 그리고 해외투자 등에 관한 모든 통제는 1984년에 제거되었다. 그리고 뉴질랜드 달러는 1985년 초에 변동환율제로 바뀌었다. 은행들은 정부의 여신 증가에 대한 양적 제한으로부터 자유로워졌다. 은행이 중앙은행으로부터 예치금을 유지해야

하는 조건이나 정부가 발행하는 채권에 대해서 특정 분야에 투자해야 하는 등의 의무가 없어졌다.

은행업은 이전에는 한 개의 정부소유기관과 세 개의 외국자본 소유의 은행이 독점하고 있었으나 완전경쟁체제로 개방되었다. 외환을 거래할 수 있는 자격조건도 없어졌다. 여전히 세금이 뉴질랜드 달러로 지불되고 관세법이 국내에 유통될 목적으로 들어오는 외국 화폐를 금지하였지만, 하이에크가 1970년대에 권유하였던⁹⁾ 다양한 종류 사이의 경쟁이 일정한 범위내에서 이루어지게 되었다.

1996년 1월, 중앙은행이 은행에 대한 정밀한 감독을 실시하는 다양한 방법을 시작하였을 때 뉴질랜드의 은행체제는 더욱 자유화되었다. 과거의 은행들은 비밀스럽게 중앙은행에 일일이 보고하는 체제를 갖고 있었다. 그러나 시장자유화가 실시된 후의 은행들은 분기별로 은행의 여러 가지 경영상태를 담은 보고서를 공개적으로 발표하도록 요구받고 있다. 이 보고서는 1년에 두 차례씩 외부감사에 의해 정기적으로 검증을 받고 있다.

예를 들면, 현재의 은행들은 과거처럼 중앙은행이 정한 자기자본비율 등과 같은 일정한 기준을 만족시키고 있느냐와 같은 사항을 중앙은행에 일일이 보고하지는 않는다. 대신에 은행들은 매 분기 말에 그들의 투자가 어느 정도의 위험도를 갖고 있느냐는 여부와 분기 중에 최고치의 위험도만을 공개하면 한다. 과거처럼 은행들은 내부통제에 대한 자세한 기준을 반드시 지켜야 할 필요가 없다. 은행을 책임지고 있는 사람들은 매 분기별 보고서에서 내부통제가 적절히 시행되고 있다는 점만을 보이면 된다.

무역수입물량허가제(quantitative import licensing)는 1990년대 초에 완전히 폐지되었다. 관세는 1984년 이후 점진적으로 낮아졌다. 현재의 목표는 2000년까지 거의 모든 상품의 관세율을 5%로 낮추는 것이다. 또한 1998년에는 관세에 대한 광범위한 논의를 거쳐 뉴질랜드가 언제 자유무역정책을 채택하게 될 것인가를 결정할 예정이다.

앞에서 이미 설명한 바와 같이 대부분의 개혁 프로그램이 시작되기 이전인 1983년에 오스트레일리아와 맺은 우호경제교류협정은 두 나라 사이에 무역과 투자에 관한 완전 자유화를 목표로 하는 것이며, 이 가운데 상당 부분을 이미 달성하였다. 이런 점에서 보면 현재 뉴질랜드와 오스트레일리아 사이의 무역 자유화는 다른 나라에 비해서 아주 높은 편이다.

아시아태평양경제협력회의(APEC)의 회원국인 뉴질랜드는 2020년까지 아시아태평양

9) F.A. Hayek, Denationalisation of Money : The Argument Refined, Hobart Paper(특별보) No.70., London : Institute of Economic Affairs, 1976, 3rd ed., 1990.

지역 내에서 무역과 투자 자유화를 이룩할 예정이다. 국제 무대에서 작은 나라가 가진 장점 가운데 하나는 다른 나라로부터 반사적 자유화를 얻어낼 수 있다는 희망 때문에 자신의 자유화를 연기하지 못한다는 점이다. 다시 말하면 뉴질랜드와 같은 작은 나라는 쌍무간 혹은 다자간에 맺어지는 무역.투자 자유화가 제공하는 혜택을 누리기 위해 국제적인 약속에 따라 적극적으로 자유화 정책을 실시함으로써 오히려 큰 혜택을 누릴 수 있다는 점이다.

우리는 쌍무간 혹은 다자간에 이루어지는 자유화 게임에서 이를 주도적으로 다른 나라에게 강요하거나 권유할 만한 힘을 갖고 있지 않다. 때문에 뉴질랜드에서 이루어진 무역 자유화는 대부분 일방적으로 이루어지게 되었다. 달리 말하면 다른 나라들이 강요하기 때문에 수입자유화를 실시한 것은 아니라, 오히려 수입자유화가 뉴질랜드에 이익이 된다고 판단하였기 때문에 수입자유화정책을 시행한 것이다.

농업과 산업 수출이나 다른 목적을 위한 농업보조금과 산업보조금은 개혁의 초기 단계에서 거의 실질적으로 없어졌다. 국내 항공산업의 독점, 국영 철도의 독점을 보호하기 위해 만들어진 장거리 육상 운송에 대한 엄격한 규제들, 택시업의 면허수량 제한, 국내 해안무역의 운송 제한, 민간 전기산업의 금지, 국영 우체국을 보호하기 위해 만들어진 민간 택배서비스의 제한, 그리고 통신업에 대한 엄격한 제한 등은 모두 폐지되었다. 물론 상점의 영업시간에 대한 엄격한 제한 등도 모두 취소되었다. 뿐만 아니라 여러 직종과 무역업 등에 대한 직업면허제도의 대부분도 취소되었다. 국내 투자자는 국외 투자자에 비해서 아무런 법적 혜택도 누릴수 없게 되었다.

이러한 규제완화 추세에 눈에 띄는 예외는 몇몇 농산품 수출의 판매를 담당하는 분야이다. 낙농품, 사과, 배, 키위들은 1995년 전체 상품 수출의 17% 정도 비중을 차지하고 있으며, 아직도 법적으로 인정된 거래처의 통제를 받고 있다.

연구개발 개혁 프로그램의 초기에 연구 개발은 연구개발허가제를 취소함으로써 설비 투자 등과 같은 다른 형태의 투자와 같은 위치에 놓였다. 보통의 경우에 연구개발투자는 다양한 혜택을 받는 것이 관례이지만, 개혁으로 인하여 이 같은 혜택이 없어지게 되었다.

그리고 공공연구개발 역시 이익이 비용을 감당하고도 남을 때 정당화될 수 있었다. 보통의 경우 공공연구개발은 비용에 관계하지 않고 방만하게 운영되는 것이 일반적인데 이것 역시 엄격한 비용.편익 분석과정을 통과해야만 정당성을 얻을 수 있게 된다. 1990년에 연구개발을 담당하는 사람들이 치열한 경쟁과정을 거쳐서 일정한 연구비를 지원받을 수 있는 정부기금이 만들어지게 되고 왕실연구소Crown Research Institutes와 같은 정부출원연구소가 1992년에 문을 열게 되었다.

노동시장 가장 획기적인 자유화는 노동시장에서 일어나게 된다. 1984년부터 1990년까지 집권했던 노동당 정부는 기업 등과 같은 조직에 들어가는 사람은 누구든지 본인의 의사와 관계없이 의무적으로 노동조합에 가입해야 하며, 노동조합은 개개인을 대신해서 사용자와 단체협상을 통해서 임금을 결정하는 방식, 이른바 강제적인 노동조합주의 compulsory unionism 조치를 지지하였다. 그리고 노동당 정부는 임금이 개개인의 계약에 의하지 않고 단체교섭 등과 같은 중앙집중적인 방식에 따라 결정되는 것에 아무런 변화를 시도하지 않았다.

그럼에도 불구하고 당시의 임금결정 관행은 환경변화로 인하여 어떤 형태로든 변화하지 않을 수 없는 상황을 맞고 있었다. 왜냐하면 뉴질랜드는 이미 다른 분야에서 다양한 보호조치를 철폐하고, 정부가 직접 주요 산업의 분쟁에 개입해서 중재하는 관행을 폐지하였기 때문에 근로자의 임금만을 예외로 보호할 수는 없는 상황에 처하게 되었다.

예외 없는 자유화와 경제환경의 변화를 고려해서 뉴질랜드 정부는 1991년 고용계약법 Employment Contracts Act(ECA)을 통과시키게 된다. 이 법은 노동계약 역시 다른 상업 계약과 똑같은 기준을 적용시킨다는 원칙을 채택하게 된다. 사용자는 모든 근로자와 서면 고용계약을 하며, 그 계약은 개개인이 주도하는 계약이거나 단체계약(혹은 두 가지의 복합된 계약)으로 이루어진다. 근로자는 자신의 협상을 대행할 수 있는 사람을 선택할 수 있고, 노동조합은 협상 대행자가 될 수 있다.

그러나 노동조합이 경쟁법으로부터 면제받을 수 있을 만큼 특별한 법적지위를 가질 수는 없었다. 비록 사용자와 근로자는 합의하에 다른 절차에 따라 계약행위를 할 수 있으나, 이 법은 쟁의를 해결하는 절차를 설정한다(역자 주: 뉴질랜드가 1991년 5월 15일에 통과시킨 노동계약법은 노동에 대한 예외적인 조치를 없애고 사적계약의 원칙에 따라서 노동문제를 접근했다는 점에서 파격적인 발상의 전환이었으며, 전 세계 국가에게 새로운 노동법의 가능성을 열었다는 점에서 그 의미가 크다. ECA의 1조는 계약법의 목적을 다음과 같이 밝히고 있다. “각 근로자는 두 가지 방식 가운데 하나를 선택할 수 있다. 첫째, 개인은 자신을 고용하고 있는 사용자와 협상할 수 있다. 둘째, 근로자는 자신을 대신하는 단체가 사용자와 맺은 단체계약을 따를 수 있다.”)

규제 철폐는 완전하지 않았다. 이 법령은 고용계약에서 지켜져야 할 최소한의 자격을 부여하고 있을 뿐이다. 이 자격은 최저임금, 최소 휴가일수, 출산휴가 그리고 남·여 평등 임금 등이다. 추가로 고용계약법은 고용법원이 노동쟁의를 중재할 수 있게 해주고, 다른 분쟁과 마찬가지로 항소심에 탄원할 수 있게 하였다.

고용계약법은 회사협상과 개별계약을 급속히 촉진했다. 개인적으로 계약individual or collective enterprise-specific contracts을 맺는 인력의 비율이 급속히 증가하고 있다. 1995년 12월을 기준으로 보면 단지 17%의 인력만이 노동조합이 중재한 단체계약union-negotiated collective contracts에 따라 자신의 임금을 결정하고 있을 뿐이다.

파업에 의해서 일을 하지 못하는 일수도 급속히 줄어들었다. 1990년은 고용계약 법령이 효력을 발휘하기 한 해 전인데 작업 중단에 의하여 잃어버린 근무일수가 33만 1천 일이었다. 1994년은 통계자료가 있는 마지막 해이고 경제가 급속히 성장하던 해였는데 손실은 단지 3만 8천 일이었다. 필자가 변화를 너무 과장하고 있다고 생각하는 분도 있을 것이다. 새로운 법률이 시행되기 이전 8년 동안(1983-1990년) 작업 중단에 의해 일어난 작업손실 일수가 연간 51만 9천 일이었다. 그러나 고용계약법이 막 시행된 4년(1991-1994년) 동안의 연평균 작업손실 일수는 6만 9천 일로 놀랄 만한 변화가 일어나게 되었다.

그러나 고용계약법으로 뉴질랜드인들이 얻게 된 가장 큰 성과는 생산성의 지속적인 상승이었다. 이 같은 생산성 상승은 해고와 같은 고용조정으로 얻어진 것이 아니다. 지난 수년간 실업률은 급속히 떨어진 반면에 새롭게 만들어진 일자리 때문에 고용된 사람의 숫자는 1991년 이래 연 평균 약 3.3%씩 증가하였다. 고용계약법의 효과는 생산성 향상과 새로운 일자리로 인한 소득 상승처럼 눈부신 성과를 뉴질랜드 사람들에게 가져다 줄 것이다.

(2) 조세

개혁 이전에 뉴질랜드의 조세제도는 어떠한 기준에서 보더라도 엉망진창이었다. 개인 소득세는 급격히 증가하여 한계세율이 최고 66%까지 육박하였다. 연간 3만 8천 뉴질랜드 달러를 버는 사람들은 상대적으로 낮은 소득계층에 속함에도 불구하고 한계세율 66%를 적용받게 된다. 뉴질랜드에서는 탈세와 조세회피가 일상적인 일로 자리잡게 되고, 정부는 세금 수입의 감소 때문에 세수 확보에 어려움을 겪게 된다. 뿐만 아니라 투자자들은 세금을 회피하기 위해 투자를 왜곡시키는 결정을 내리게 된다.

도매판매세가 널리 사용되었으나 이는 매우 낮은 비율부터 50%까지 다양하게 적용되었다. 어떤 품목에 높은 세율을 부과할 것인가라는 문제는 객관적이고 합리적인 이유 없이 임의로 적용되었다.

지난 10년간 뉴질랜드 정부는 조세제도를 조세 기반을 넓히고 세율을 낮추는 방향으로 근본적인 단순화를 추진하여 왔다. 1986년에 모든 도매판매세는 취소되었고 10%

의 단일 세율(1989년에는 12.5%로 인상)인 넓은 기반의 재화·용역 부가가치세(상품 및 서비스세)로 대체되었다. 이 세금의 특징은 과세 범위에 금융 서비스를 제외한 식품, 의료행위, 서적, 아동의복, 부동산 등 모든 품목을 동일 세율로 적용한다는 것이다. 이렇게 함으로써 경제의 왜곡을 방지하고 세금을 거둬들이는 비용을 최소화할 수 있다고 믿었기 때문이다.

동시에 소득세율의 감면도 취해졌다. 5개 등급의 세율이 15%, 30%, 48%의 3개 등급의 세율로 축소되었고, 1988년에는 24%, 33%의 2개 등급의 세율로 조정되었다. 기업체의 세율도 48%에서 33%로 감면되었다. 이는 기업체의 세율을 최고 개인 세율과 같게 하려는 것이다. 그리고 기업 소득에 대한 이중과세를 방지하기 위해서 배당금에 대해 과세귀속방식(imputation credit system)을 도입하였다. 부동산에 대한 과세는 1992년 폐지되었다.

소득세의 기반을 확충하기 위해 새로운 세금제도가 소개되었다. 1985년의 특별급여세(Fringe Benefits Tax)는 모든 형태의 보수를 동일 조세 기준에 두었고 1989년 이자와 배당 소득에 대한 원천 과세가 시행되었다. 또한 생명보험이나 퇴직금 등을 포함한 많은 소득세 감면조치가 폐지되었다. 한편 뉴질랜드는 다른 많은 국가에서 적용되고 있는 집과 같은 모기지 이자지불금(mortgage interest payments) 등에 대한 감면조치가 없었기 때문에 폐지할 필요가 없었다. 결과적으로 기업체들의 세금회피 가능범위도 상당히 줄었다.

이러한 조치들은 비록 반 이상을 차지하고 있지만 소득세가 종합적으로 전체 세금 가운데서 차지하는 비중을 낮추기 위해 취해졌다. 또한 봉급 소득자들에 의한 세금의 비중은 약 10년 동안(1983년/1984년에서 1994년/1995년간) 64%에서 40%로 감소되었고 기업체나 자영업체에 의한 세금의 비중은 상승하였다. 현재의 시점을 기준으로 보면 필자는 OECD 국가 가운데서 뉴질랜드의 조세구조가 투자왜곡을 가장 최소화하는 체제라고 생각한다. 물론 이상적인 구조와는 여전히 거리가 있다고 생각한다.

금년 초 소득세 감면 조치가 발표되었다. 1996년 7월 1일부터 24%의 세율이 21.5%로 감면되고 1년 후부터는 19.5%로 감면된다. 최고 한계세율인 33%는 그대로 유지되나 1996년과 1997년에 2단계로 대폭 상승될 것이다. 흥미롭게도 정부는 상대적으로 저소득층에 대한 세금 감면책을 찾고 있다. 왜냐하면 최근 경제부흥의 혜택을 상대적으로 덜 받은 계층이라는 점을 고려하기 때문이다. 그리고 세율조정의 배후에는 저임금 노동자와 연금 혜택을 받고 있는 사람과의 차이를 넓히려는 정부의 의도도 숨어있다. 다시 말하면 주로 연금 혜택에 의존하는 사람은 예정된 세금 감면 조치에 따라 상대적으로 적은 혜택을 받을 것이다.

(3) 소득보조, 교육 및 보건

비록 뉴질랜드의 복지정책이 일부 개혁의 과정을 겪었고 다른 나라에서는 복지개혁이 거의 일어나지 않았다는 사실 자체만을 놓고 보면, 뉴질랜드는 상당한 개혁을 성취하였다고 할 수 있다. 하지만 복지분야는 뉴질랜드의 다른 분야가 개혁되었던 것처럼 급격한 구조조정으로부터 여전히 영역으로 남아 있다.

변화는 복지 그 자체를 줄이는 것보다는 주로 정부 서비스와 혜택에 대한 지출 증가에 관한 것이었다. 변화의 방향은, 첫째, 정부지출이 시급히 필요한 곳에 사용되도록 하는 것이다. 둘째, 정부 서비스를 직접 시장이나 준시장기구에 맡기기보다는 정부 서비스의 대행기관들의 효율성을 높이는 것이다.

뉴질랜드 인구의 4분의 1 정도가 정부연금pension이나 정부급부금benefit을 받는다. 지난 20년간 소득보조에 필요한 지출이 증가하게 된 주된 이유는 국가퇴직금 National Superannuation 계획 때문이며, 이것이 모든 소득보조 프로그램 비용의 50% 정도를 담당하고 있다. 1977년에 도입되었을 당시 국가퇴직금 계획은 60세 이상의 모든 사람에게 부부가 버는 주당 평균소득의 80%를 지원하는 것이었다. 1979년이 같은 혜택은 총임금이 아닌 순임금을 기준으로 삼았고 1985년에는 수혜자의 다른 소득에 20%의 추가 비용이 부과되었다. 1991년에 정부는 자격 연령이 점차적으로 2002년까지 65세로 상승할 것이라고 발표하였다. 때문에 정부연금은 부부의 연금 가치가 세후 평균임금의 65%까지 하락하지 않도록 소비자물가지수로 인플레이션으로 인한 손실을 보전할 것을 약속한 바 있다.

또한 1991년에는 국가퇴직금이 아닌 다른 대부분의 정부급부금이 5%에서 27%까지 삭감되었고, 인플레이션으로 인한 손실을 정부가 보전해 줄 수 없음을 천명한 바 있다. 실업급부금은 16, 17세 이상으로 제한되었고 청년은 24세까지 연장되었으며, 자진 사표의 경우에 퇴직기간은 최대 26주까지 연장되었다. 일반적인 가족급부금은 폐지되었고 그 급부금은 부모의 소득에 따라 정해지며 자녀가 있는 가족에게 지급되는 선택적인 급부금으로 대체되었다.

자녀부양법은 자녀를 직접 양육하지 않는 부모로 하여금 자녀의 수와 소득에 따라 자녀가 19세가 될 때까지 부양비용을 내도록 만들었다. 이 같은 부양비용을 아이를 양육하는 사람들이 받는 경우 샅외된 자를 위한 급부금Domestic Purpose Benefit(이 기금은 편부모를 지원하거나, 아이를 갖지 않았지만 생계수단을 갖지 않은 여성들을 지원하거나, 지체부자유자를 온종일 보살피는 사람들을 지원하는 데 사용)을 지원하는 데 사용되거나, 그렇지 않으면 양육부모들에게 직접 지급되기도 한다.

1991년의 개혁적인 조치로 일반인들은 삼뉴질랜드에서 복지국가가 사라졌다라는 인식

을 갖게 되었다. 하지만 이 같은 일반인들의 생각에도 불구하고 정부가 소득보조를 위하여 지출하는 비용은 감소되지 않았다. 1990년 3월에 사회복지 비용을 위한 정부 예산은 95.1억 달러, 즉 국내총생산GDP의 13.6%를 차지하였다. 1995년 6월까지 이 비용은 101.01억 달러, 즉 GDP의 11.5%를 차지하였다. 이는 1995년의 지출비중과 1985년 3월에 지출된 소득보조금의 비율 11.3%가 거의 변하지 않았음을 뜻한다.

살려진 사람을 위한 급부금배출 받는 사람들의 숫자는 1975년 1만 7천 231명에서 1990년 6월에는 9만 4천 823명으로 급속히 늘어났다. 게다가 1995년 6월에는 10만 4천 27명까지 증가하게 된다. 뉴질랜드의 경우 자녀가 있는 가정의 약 25%가 편부모 가정이고, 신생아의 40%가 결혼과 상관없이 태어난 아이들이다. 반면에 1975년에는 9천 414명이 병자급부금Invalid Benefit을 받았고, 1990년에는 1만 7천 824명, 1995년에는 3만 9천 686명까지 늘어나게 된다. 최근에 뉴질랜드가 이 같은 사회문제와 치열한 전쟁을 전개하고 있다고 해도 과장이 아니다.

여러 해 동안 뉴질랜드 정부는 낮은 소득층의 국민에게 주택문제를 해결해 주는 방법의 하나로 주택 소유나 임대료에 일정한 지원금을 보조해 왔다. 이러한 지원금은 현금 지원cash grant이나 주택바우처housing voucher의 형태로 바뀌었다. 모든 저소득 세대들은 국영주택에 주거하거나, 개인주택을 소유하거나 임대할 때도 이 같은 혜택을 누릴 수 있다. 논란의 여지가 있지만 이 같은 제도는 저소득 가정이 주택문제를 해결하는 데 많은 도움을 주었다. 그리고 정부가 주거의 질을 향상시키기 위해 저소득층 사람들이 집주인이 될 수 있도록 돕는 데 큰 기여를 해 왔다.

월급통제를 제외한 학교 운영은 1980년대 후반 학교운영이사회에 위임되었다. 지난 수년간 월급의 통제 권한도 운영이사회에 위임하려 하였으나 중등학교 교사로 구성된 노동조합의 강력한 반대에 부딪혔다. 현재 공립 중등학교의 10% 이하가 그들 스스로 월급을 통제하고 있다. 그러나 고등학교는 10년 전에 비해 훨씬 더 많은 자율권을 가지고 있다. 학군제는 1991년에 폐지되었다.

고등교육에서 등록금은 1990년부터 도입되기 시작하였고, 앞으로 평균적으로 수업료는 25%까지 오를 예정이다. 정부 용자금은 수업료, 등록금, 생활비 등으로 이용된다. 졸업 이후 교육에 소요된 용자금은 조세제도를 통해 갚을 수 있다.

가장 급격한 복지개혁은 보건에서 일어났다. 그 원칙은 보건 혜택의 공급으로부터 구매를 분리하는 것이다. 우선 네 곳의 지역보건기구가 설립되어 각 지역을 위한 보건 서비스를 국가 예산으로 사고, 정부가 소유한 병원인 23개의 왕립보건공사Crown Health Enterprise를 포함한 병원들과 보건서비스를 제공하기 위한 계약을 행한다. 추가적으로 약간의 사용자들에게 비용이 부과되기도 한다.

1991년과 1995년 사이에 정부가 소득보조, 교육, 보건에 지출한 비용은 GDP의 25.8%에서 24.5%로 감소하였다. 지출을 줄이는데 부분적으로 성공했다는 점에서 뉴질랜드 정부의 복지개혁은 성공적이라고 할 수 있다. 그러나 이 개혁을 성공적으로 보는 사람이건 아니건 간에 모두 다 소득 보조, 교육, 그리고 보건분야에 지출한 비용이 1983~1984년에 소비된 국내총생산의 21.6% 이상이라는 점에 주목해야 한다.

(4) 정부부처

뉴질랜드 공공부문의 독점적인 요소는 1988년의 공공부문법State Sector Act(SSA)과 1989년의 공공재정법Public Finance Act(PFA)에 의해 개혁되었다. 이 법들은 정부부처에서 흔히 관찰되는 낭비를 줄이려는 다양한 인센티브 제도를 도입하여 궁극적으로 관료주의의 폐해를 없애기 위한 목적으로 만들어지게 되었다. 물론 정부부처 내에 투명성을 높이기 위한 인센티브 제도를 도입하는 목적도 있다.

공공부문법에 따르면, 정부부처의 상위직 임명자들과 장관은 모두 일정 기간 동안의 계약에 따라 고용된다. 현재 대표이사Chief Executive(CE) 혹은 부처의 책임자라 부르는 정부부처의 책임자는 이전보다 훨씬 많은 결정권한을 가지고 있다. 예를 들어, 행정부처의 책임자는 그 부처에 몸담고 있는 모든 직원의 고용주이다. 따라서 그는 부처 직원의 고용, 급여, 승진, 해고할 수 있는 권한을 가지고 있다. 국가서비스 위원회State Service Commission는 관련 부처의 책임자를 임명하며 그들은 비정치적인 임명자들이다.

공공재정법은 몇 가지 취지를 달성하기 위해서 제정되었다. 이 법은 부처의 재정운동을 재무부에게 맡기지 않고 부처의 책임자에게 권한을 주고 있다. 부처의 책임자는 각 부처별로 모든 지출을 전담하는 구좌를 가지고 운영함과 아울러 자신이 내린 결정에 대해 책임을 지게 된다. 장관은 부처의 책임자와 매년 정치적 목적의 결과가 아닌 특정한 임무의 결과에 대한 계약을 맺으며, 여기서 맺어진 합의서는 의회에 등록된다. 부처의 책임자는 그의 임무를 달성하는 데 많은 재량을 가지고 있다. 그들은 제품이나 서비스를 내부적으로 생산하거나 중단할 수 있으며 다른 정부기관의 의견을 채택하지 않아도 된다. 즉 그들은 조건이 맞지 않는 경우 다른 정부기관이 제공하는 서비스를 구매하지 않아도 된다.

한 마디로 각 부처의 책임자(CE)는 사기업과 똑같은 원리에 따라 자신이 책임진 부처를 운영하며, 이 부처가 필요한 어떤 서비스를 자신이 직접 생산할 것인가 아니면 다른 기업들로부터 구매할 것인가를 결정하는 데 있어서 그 기준은 낮은 가격과 높은 품질일 뿐이다. 이런 기준에서 보면 다른 정부부처에게 주어지는 특혜는 없다. 왜냐하

면 상당한 정도로 특정 정부부처에 속하는 사람들이 받는 보수는 확일적으로 결정되는 것이 아니고 자신들이 발휘한 효율성에 따라 달라지기 때문이다.

아마도 공공재정법의 가장 혁신적인 조치는 예산과 운영의 목적상 일반적으로 인정되는 회계령 Generally Accepted Accounting Practice에 근거하여 정부가 현금회계에서 이자회계로 변경을 의무화한 것이다. 현금회계와 달리 이자회계는 수취계정(청구되었으나 아직 지급되지 않은 금액), 지급계정(부채가 있으나 아직 지급되지 않은 금액), 정부자산 그리고 일시 차입 연금 등의 가치를 고려한 것이다. 그러므로 이자회계는 현금회계보다 주 정부의 재정상황을 훨씬 정확하고 포괄적으로 평가하게 된다.

1992~1993년 회계년도 동안 국가부처의 첫번째 재정 보고서는 거의 80억 뉴질랜드 달러의 적자를 나타냈다. 이 결과는 1995년 12월에 흑자를 기록하게 되었던 회계정책의 변화를 촉진하게 된 중요한 요소 가운데 하나에 해당한다.

최종적으로 공공재정법은 자본부담제도를 낳았다. 격년제로 각 부처는 그 부처의 전체 정부투자 가치와 적정한 비율에 근거한 자본과세금을 재무부에 제출하여야 하며 이는 주로 부처별 업무에 따라 결정된 세금 부과 전의 평균자본금액이다. 이 제도는 부처의 책임자가 자기 부처의 자산을 효율적으로 운용토록 유도하기 위한 것이었고 이는 매우 성공적인 것으로 밝혀졌다.

중앙은행은 공공부문법이나 공공재정법을 적용받지는 않았으나 자체 법률에 의해 유사한 업무방식으로 운영되었다. 그리하여 1989년의 뉴질랜드 중앙은행법은 세계적으로 중앙은행의 비효율성을 낳고 있는 주요한 요인인 화폐 발행의 이차에 관한 자동적 권리를 뉴질랜드 중앙은행으로부터 빼앗고, 대신에 중앙은행장은 재무부 장관과 5년간의 자금협약을 맺고 국회의 비준을 얻도록 의무화하였다.

1990년의 이 첫 협약은 5년 동안 중앙은행의 회계년도 예산을 매년 5천 670만 뉴질랜드 달러 수준으로 동결하였다. 재무부 장관은 뉴질랜드 정부가 가격안정을 유지하기 원한다면, 재무부가 솔선수범해서 예산동결로도 부처의 효율성을 높일 수 있어야 함을 증명해야 한다고 생각하였다. 이러한 협약에 의해서 부처의 효율성과 능률이 증대하게 된다. 협약 실시 5차년도인 1994/1995년에 중앙은행의 운영비는 한도액보다 38% 낮은 단지 3천 500만 뉴질랜드 달러에 지나지 않았다. 현재 중앙은행에서 시행되고 있는 이러한 자금 협약은 1999/2000년에도 운영예산이 4천만 뉴질랜드 달러 이하일 것으로 추정하고 있다. 4천만 달러는 과거에 비해서 운영비가 현저히 낮은 것이다. 왜냐하면 이 비용에는 중앙은행이 도입한 새로운 체제에 따르는 두 가지의 굴직한 새로운 지출항목이 포함되기 때문이다. 은행 간부는 300명 이하로써 이는 6년 전의 약 절반 정도 수준이다.

(5) 기업화와 민영화

1980년대 중반 개혁이 추진되었을 때만 하더라도, 뉴질랜드 정부는 다른 많은 시장경제에서 민간이 주도적으로 공급하던 많은 종류의 상품과 서비스를 제공했다. 예를 들면, 일반적으로 다른 국가에서도 공공 서비스로 제공되는 체신 서비스는 말할 것도 없이 정부는 가장 큰 은행, 많은 금융업(개발 재정사, 지방은행, 체신은행 등), 국내 항공사, 국제 해운사, 독점적인 철도, 모든 발전과 송전 설비, 석탄 채굴권, 대형의 산림 자원과 유일한 통신 회사를 소유하고 있었다. 이러한 운영체제의 대부분은 국제적 기준으로 볼 때 매우 비효율적이었고 열악한 수준의 서비스를 제공하였다. 이러한 독점적인 지위에도 불구하고 정부가 제공하는 많은 산업들은 적자를 면하지 못했다. 예를 들어 국영 석탄산업은 1966년부터 1986년 동안 매년 적자를 입고 있었다.

1980년대 후반 이러한 정부 서비스는 획기적 변화를 겪었으며 이 변화는 이러한 운영방식을 대폭 개선하는 데 영향을 미쳤다.

공기업법 1986 이러한 변화에 영향을 미친 주요 법령의 하나는 공기업법 1986이다. 이 법은 국가가 상업적인 목적으로 운영하는 단체를 국영기업체state-owned enterprise(SOE)로 전환시켜, 이들이 정부의 보호막 없이 공개된 시장 내에서 민간 부문 기업체와 동일한 조건에서 경쟁하도록 하였다. 물론 자본을 조달하는 부분에 있어서도 국영기업체에 전혀 특혜가 주어지지 않는다.

1988년 후반 국영 해운회사가 파산 직전에 도달했을 때까지 뉴질랜드 정부가 국영 기업체도 파산할 수 있도록 내버려 둔다는 사실을 믿는 사람은 거의 없었다. 정부는 이 국영기업이 비록 파산하더라도 지원하지 않겠다는 사실을 분명히 하였다. 이러한 정부의 선언은 국영 해운기업의 대표이사로서 하여금 뉴질랜드인 선원들이 과도한 임금 요구를 계속한다면, 불과 4시간 이내에 선원을 필리핀인들로 모두 대체할 수밖에 없다는 절박한 경고를 하게 만들게 된다. 이 국영 기업은 이러한 방식으로 인력과잉 문제를 해결함으로써 이익을 회복하게 되었고 곧바로 이 회사는 영국 해운회사에 판매되었다.

앞에서 설명한 바와 같이 1986년 상법은 공공과 민간이 동등하게 경쟁하도록 하는 상업행위에 관한 일반적 규제 수준을 확립하였다. 이처럼 원활한 경쟁을 유도하는 규칙은 특정 산업에 대한 규제를 없애고 독점권의 남용에 대한 분쟁을 해결하도록 사법 부에게 도움을 주게 된다. 국영기업체에 대한 이 같은 새로운 경쟁환경은 국영기업체로 하여금 상업활동과 비상업행위를 구분하도록 유도하게 된다. 특히 비상업행위는 다른 정부부처에 의해서 제공되고 다른 국영기업체로부터 직접 구입되어지는 것이다.

기업화된 국영기업체는 일종의 회사형태를 취하게 된다. 즉 국영기업체의 장관은 유일한 주식 소유자이고, 이사회와 임원진들은 재무부 장관과 국영기업체의 장관의 책임하에 있다.

1987년에 설립된 14개의 국영기업체는 생산성과 수익성 면에서 획기적인 성과를 기록했다. 예를 들면 1987년에서 1990년 사이에 통신텔레콤 회사는 임원을 47% 축소하였고 생산성을 85% 향상시켰으며 수익은 300% 상승하였다. 철도는 1983년에서 1990년 사이 운임을 50% 줄였고 임원을 60% 감축하였으며 1989/1990년에는 지난 6년만에 처음으로 흑자를 기록하였다. 체신사업은 인력을 30% 감소하고 국내에서 우편물이 다음 날 도착하는 비율을 80%에서 98%로 높였다. 석탄회사는 생산성을 60% 상승시켰고 실질 가격을 20% 감소시켰다.

항구회사법 1988 뉴질랜드의 항구도 기업화되었다. 그러나 중앙정부가 항구에 대한 소유권을 주장하지 않았기 때문에 국영기업체법의 통제를 받지 않았다. 오히려 정부는 항구회사법을 1988년에 통과시켰다. 이는 지방정부가 소유권을 가진 기업체를 설립하도록 하여 능력있는 경영인력을 스카웃하고 회사를 새롭게 조직하도록 유도함으로써 항구들 사이에 경쟁을 유발시키게 된다. 그리고 다음 해에는 해운산업위원회가 없어졌다. 이전까지 이 위원회가 국가 내 모든 항구 관련 인력을 맡았고 직원들과 화물처리량의 증가분에 따라 대가를 지불하는 생산합의제를 운영하였다. 이는 새로운 화물운반 장비에 대한 투자를 심각하게 저해하는 결과를 가져왔다.

곧 이은 항구나 하역과 관련된 문화의 변화도 매우 새로운 것이었다. 해운산업위원회가 폐지되던 날, 항구 하역 인부 회사는 배의 정비인력을 고용하였고 이전 노동인력의 약 50%가 불필요한 잉여인력이 되었다. 추가적인 직원 감축과 보수기준에 대한 대폭적인 변화가 따랐으며 보수는 정상 근무시간과 근무시간외의 작업 여부에 따라 차등지급하였다.

그 결과 선박의 회송시간이 극적으로 감소하였다. 예를 들면 타랑가Tauranga항에서는 근로자들이 과거에 정상 근무시간 동안 작업하여 2만 7천m³의 목재를 하역하는데 44명이 12~13일 동안 일을 하였다. 오늘날은 같은 일을 단지 4명이 24시간 쉬지 않고 일하여 약 30시간만에 처리한다. 얼마 전 뉴질랜드의 가장 큰 기업체의 회장인 플래처Hugh Pletcher 씨는 이전에 타랑가항에서 1톤의 신문을 옮기는 데 시드니와 비슷한 비용이 들었으나 현재는 시드니 항에서 소요되는 비용의 25%밖에 들지 않는다고 말했다. 예산과 인력의 감축이 이상적인 수치에 접근할 정도로 획기적이지는 않았지만, 항구의 수익성과 생산성 면에서 상당한 효과를 거두게 된다.

기업화를 민영화로 기업화의 논리는 민영화를 통해 더 좋은 결과를 낼 수 있다는 것

이다. 민영화는 정치적 간섭의 여지를 없애고 국영기업체를 시장경제 하에서 운용될 수 있도록 유도함으로써 통제를 불필요하게 만들었다. 민영화는 1987년에 시작되었고 1995년 중반까지 27개의 민영화된 국영기업들이 132억 뉴질랜드 달러만큼의 매출을 기록하였다. 여전히 약 15개의 국영기업체가 민영화를 기다리고 있다. 이 가운데 가장 큰 회사는 임업회사로 앞으로 1주일 내지 2주일 내에 매각할 예정이다. 그리고 두 회사로 분리되어 1996년 10월 1일부터 서로 경쟁하는 체제로 들어가게 될 것이다. 뉴질랜드의 민영화는 다른 국가의 민영화와 다른 두 가지 특징이 있다. 첫째, 정부는 특정한 입찰자나 입찰범위를 옹호하거나 외국 입찰자를 배제시키는 등의 압력을 행사하지 않는다. 뉴질랜드의 민영화는 판매되는 자산이 납세자의 소유라는 점과 이러한 이유 때문에 정부는 납세자를 대신하여 최적의 가격으로 국영 기업체를 판매하여야 한다는 점을 늘 명심하였다.

다시 말하면 뉴질랜드 정부는 납세자에게 최고로 봉사하기 위해 민영화 대상 기업을 최고 가격으로 판매해야 한다는 원칙을 양보한 적이 없다. 따라서 민영화를 **스톡홀름** 민주주의 share-owning democracy⁸를 위한 정치적 지지기반으로 이용하려는 시도는 없었다. 그리고 이러한 결과를 성취하기 위해 자산이 최고 시장가격 이하로 판매되는 일이 없도록 하여 납세자들이 결과적으로 손해를 보는 일이 없도록 하는 것은 물론이다.

둘째, 기업화의 시점에서 경쟁적 시장에서 아직 운영되지 않은 국영 기업체의 민영화에 대한 많은 반발이 있었다. 물론 이러한 저항은 정부소유의 독점기업이 민영화 되었을 때 민간 독점기업이 막대한 수익을 얻기 위해 영향력을 행사하는 것을 막기 위한 강력한 규제방안이 필요하다는 것이었다.

따라서 뉴질랜드 항공은 국내선이 정부 통제에서 벗어날 때까지 민영화되지 않았고 텔레콤 역시 통신산업이 공개적인 경쟁체제로 변화될 때까지 민영화되지 않았다. 일부 예외는 있지만 이러한 접근방식의 결과로써 민영화는 상법에 근거한 규제에 의해 시행되지 않았다.

민영화된 기업은 일반적으로 경영을 잘하였고 텔레콤이 가장 가시적으로 좋은 결과를 보였다. 1990년 민영화 이후 텔레콤은 세후 순이익이 1990년 3월 2.57억 뉴질랜드 달러에서 1996년 3월 7.17억 뉴질랜드 달러로 상승하였다. 그리고 가정에 공급하는 전화서비스의 실질가격을 21% 이상 (사업용은 28%) 인하하였으며, 소비자에 대한 서비스의 범위와 질을 대폭 향상시켰다. 현재 98.8% 디지털 회선을 보유하고 있으며 이는 세계에서 홍콩 다음으로 높은 수치이다. 현재 텔레콤은 경쟁사와 함께 뉴질랜드에서 사업하는 사람들이 다른 나라보다 훨씬 나은 양질의 통신 서비스를 제공받을 수 있도록 통신수준을 향상시키기 위해 노력하고 있다.

거시적 개혁

(6) 재정정책

지금까지 언급된 많은 미시경제정책의 변화는 거시경제정책에 중대한 영향을 미쳤다. 예를 들어, 기업화와 민영화 정책은 예산지출을 줄이는 데 도움을 주었다. 운영비를 감당하지 못해 발생하는 손실을 보상하기 위해 정부가 정기적으로 자금을 지원해야 하는 필요성이 없어지게 되었다.

농업과 산업에 대한 보조금 폐지와 공공재정법에 의한 효율성 증대 등이 재정 적자를 줄이는 데 기여하였다. 조세개혁도 주로 소득세를 인하와 관련된 것으로만 보이지만 실제로 도움을 주었다. 왜냐하면 세율인하는 조세를 회피하는 기회를 없앴으로써 조세 기반을 넓혔기 때문이다. 그 결과 개혁 초기인 1983/1984년에 재정적자 규모는 GDP의 7% 정도였지만, 이후 점차 줄어들어 1989/1990년에는 GDP의 1.3%에 그치게 되었다.

그러나 아직 재정분야에는 문제가 남아 있다. 여러 종류의 정부지출이 90년대 초에 GDP의 41% 이상으로 1980년대 중반 수준보다 약간 높게 나타났다. 1980년대 후반의 재정적자 감소는 농업과 산업에 대한 보조금의 중단과 핵심적인 공공부문에서의 효율성 증대에 의해 이루어졌으나 인상된 과세가 재정적자에 더욱 큰 역할을 하였다. 보조금이 없어지고 공공부문의 단계적인 조정이 이루어진 상태에서 특히 건강과 교육 분야에 대한 정부지출의 증가는 부채를 다시 증가시키거나 세율 인상을 위협하고 있다.

그리하여 1990년 후반에 노동당을 대신하여 집권한 국민정부는 공공부채를 GDP의 52%(1992년 기준)까지 증가시키고, 예산적자를 GDP의 5%까지 증가시키는 등 점차 증가하는 정부지출 추세를 이어받았다. 앞에서 설명한 개혁의 성과에도 불구하고 뉴질랜드의 국가신용도는 1980년대에 이미 AA등급으로 하락하였고, 1991년 초에는 AA-로 하락하였다. 만약 정부지출의 증가가 없었다면 국가신용도는 틀림없이 A+로 올라갈 수 있었을 것이다.

이 같은 사실 때문에 뉴질랜드 정부는 1990년 12월 일부 정부급부금의 비율을 감소시키게 된다. 얼마 후 재무부 장관인 루츠 리차드슨Ruth Richardson은 정부의 재정정책이 법의 테두리 내에서 운영될 수 있는 새로운 체제를 만드는 작업을 시작하게 된다. 우선 이 정책은 공공부문으로 하여금 장기적이고 단기적인 정부지출의 결과를 충분히 고려하도록 인센티브를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 또한 이 정책은 공

공부문에서 일하는 사람들이 공공부문의 부채를 줄임으로써 현재 세대가 즐기는 소비의 대가를 다음 세대에게 부담시키지 않도록 인센티브를 제공하는 데 초점을 맞추고 있다. 한마디로 재무부 장관인 리차드슨의 작업은 공공부문에 종사하는 사람들이 정부 재정을 마치 자신의 호주머니에서 나오는 돈인 것처럼 아껴서 사용할 수 있도록 인센티브 체제를 법적으로 구비하기 위한 것을 의미한다.

이 법은 1993년 후반 새로이 임명된 빌 버취Bill Birch 장관에 의해 채택되고 강화되었다. 그는 당시 국회 재정지출위원회의 위원장이었던 루츠 리차드슨과 함께 1994년에 시행되는 재정책임법Fiscal Responsibility Bill이 실행되도록 하였다.

책임있는 회계정책의 원칙 이 법령은 다섯 가지의 책임있는 회계행정의 원칙을 표현한다. 이는 다음과 같다.

“공공부채를 적정한 수준으로 달성하기 위해 노력하고, 일단 달성하고 나면 공공 부채를 적정 수준으로 유지하고, 공공부채를 증가시키는 예상하지 못한 불리한 충격에 완충재를 제공하는 외환보유고를 적정 수준에서 유지하고, 화폐가치의 하락이 직면하고 있는 위험을 신중히 조치하고, 미래 세대에 적정 수준의 안정성 및 예측성을 부여한다.”

재정책임법은 이러한 지표를 제시하는 것뿐만 아니라 정부에게 정기적으로 현재와 향후의 재정상태를 공표하도록 의무화하고 있다. 연간 예산정책보고서Budget Policy Statement를 예산 마감일 훨씬 전인 3월 31일까지 의회에 제출하여야 한다. 정부는 회계행정의 다섯 가지 원칙에 현재와 장기 예산정책보고서를 제시함으로써, 이 문서는 당장의 예산문제뿐만 아니라 정부가 계획하고 있는 현재의 정책이 장기적으로 어떤 결과를 낳게 될 것인가에 대한 관심을 유도한다.

의회의 예산심사 회기 동안 제시되는 재정전략보고서A Fiscal Strategy Report는 실제 경제와 회계 정보를 예산정책보고서에서 의도한 바와 비교하며 또한 현 정책과 향후 10년의 정책에 근거한 예상치와도 비교한다. 최종적으로 의회는 정기적으로 경제와 회계상황을 보고 받으며, 의회의 재정지출위원회는 예산정책보고서와 재정전략보고서, 그리고 예산 시점에서 조사된 최근 자료를 정밀하게 분석한다.

회계책임법에는 삼부채의 세심한 수준배이 정의되어 있지 않다. 사실상 회계책임법은 정부의 손발을 묶는 기능을 하지 못한다. 정부는 한시적으로 책임있는 회계 경영의 다섯 가지 원칙으로부터 벗어나 재정지출을 증가시키거나 줄일 수 있는 재량권을 행사할 수 있다.

그러나 회계책임법은 정부가 재량권을 행사하였을 경우에 합당한 이유를 설명하도록 요구하고 있다. 또한 예외적으로 재량권을 행사하였을 경우에 언제, 어떤 수단으로 다시 재정책임법을 준수할 것인가에 대한 설명을 요구한다. 이 법은 정부가 현재의 예산정책이 장기적으로 가져 올 결과에 관해서도 일반 국민들에게 정직하게 알리도록 요구하고 있다. 이렇게 함으로써 이 법은 정부가 회계적으로 책임있는 행동을 하도록 강력한 영향력을 행사하고 있다.

이 법이 개시된 후 채 2년도 안되어 정부가 1996년과 1997년의 세금감면을 발표하고, 이러한 감면이 지속적인 회계상 흑자와 GDP 대비 정부 부채비율이 내년까지 30% 이하로 떨어질 것이라는 사실과 관계가 있다고 발표하는 것은 결코 우연이 아니다. 앞으로 재정책임법의 원칙은 지방정부에도 적용될 예정이다.

(7) 통화정책

1984년 이전에 뉴질랜드의 인플레이션 기록은 OECD 중 가장 형편없는 축에 들었다. 라틴 아메리카나 동유럽 수준만큼 나쁘지는 않았지만 1970년대와 80년대 초기 동안 인플레이션율은 매년 10% 이상이였다. 중앙은행은 현실 경제가 원하는 여러 가지 목적을 고려하고 그때마다 정부의 통화정책을 결정해 나가도록 법을 만들어 운영하였다. 1980년대 중반까지 30년 넘게 뉴질랜드 중앙은행은 세계의 많은 중앙은행 가운데 가장 독립적이지 못한 편이었다.

1984년에 정권을 잡은 새 정부는 인플레이션을 제거하기 위한 목표를 설정하고 중앙은행을 지휘했다. 그들은 정치적 목적을 위해 통화정책을 조작하는 것을 반드시 끝내야 한다는 사실을 잘 알고 있었다. 그들은 정치적 목적을 위한 통화정책의 조작은 선심정책에 도움을 줌으로써 선거에 승리를 가져올지는 모르지만 경제적으로 심각한 왜곡현상을 발생시킨다는 사실을 잘 알고 있었다.

로저 더글라스는 중립적인 통화정책의 긍정적인 결과를 정확히 이해하고 있었다. 따라서 그는 중앙은행과 재무부로 하여금 중립적인 통화정책이 가능하도록 하는 새로운 법을 준비하기 위해 노력하였다. 이 결과로 만들어진 법이 뉴질랜드 중앙(지준)은행법 Reserve Bank Act 1989이다.

뉴질랜드 중앙은행법 1989 이러한 획기적인 법은 이 세상 어디에서도 찾아볼 수 없다. 그 주요 원칙은 다음과 같다.

“첫째, 통화정책이 인플레이션율에 영향을 미치지만, 통화정책은 경제성장률이나 고용율을 더욱 빠르게 혹은 높이기 위해 사용될 수 없다. 둘째, 이러한 상황에서 통화정책의 가장 합리적인 목표는 인플레이션을 가장 민감하게 느낄 수 있는 가격의 안정이

다. 그러므로 중앙은행법 조항 8에 의하면 통화정책의 유일한 목표는 **생활반적인** 가격 안정을 달성하고 유지하는 **배고유한** 임무를 수행하는 것이다. 셋째, 민주주의에서는 관료가 아니라 선출된 정부가 **생활가수준의** 안정배를 정의하고, 이것의 달성을 위한 목표를 선택한다. 그러므로 중앙은행법 조항 9는 재무장관과 중앙은행 총재 사이에 통화정책목표합의가 문건으로 정리되어 양측의 동의를 얻어 작성된다. 잘 알려진 바와 같이 통화정책의 목표는 인플레이션율을 0 내지 2% 정도로 유지하는 것이다. 넷째, 정부가 목표를 구체화했기 때문에, 정부는 중앙은행이 자신의 통화정책을 펼침에 있어서 정부나 재무부, 그리고 그밖의 관련 기관들로부터 어떠한 방해도 받지 않는 것을 보장하게 된다. 다섯째, 중앙은행의 실질적인 독립성은 이에 따르는 막중한 책임을 낳는다. 중앙은행은 최소 6개월마다 국회에 법적으로 보고할 의무를 진다. 더욱 중요한 점은 총재가 정부와 동의한 정책목표를 달성하지 못하는 경우, 다시 말하면 **삼부적절**한 직무 수행배를 하는 경우 정부는 총재를 해고할 수 있다. 다시 말하면 뉴질랜드에서 정책목표동의서는 총재에 의해 단독으로 승인되고 궁극적으로 총재가 통화정책에 대해 전적인 책임을 진다. 왜냐하면 그 법안이 1989년에 입안되었을 때, 정부는 전체 중앙은행원들을 해고하는 것이 가능하지 않다고 생각했기 때문이다. 여섯째, 불명확성은 비용이 들기 때문에, 통화정책의 목표와 정책수립의 절차는 가능한 한 개방되고 투명해야 한다.”

강조하건대, 중요한 것은 투명성이다. 정부와 중앙은행 사이에 이루어지는 정책목표에 대한 동의는 누구나 명확하게 이해할 수 있다. 정부의 권한은 미시적인 정책을 통해서 특정 정책목표를 달성하는 것이라기보다 기본적으로 중요한 원칙을 대중에게 명확하게 하는 것이다.

통화정책 구조의 성공 통화정책을 둘러싼 이 같은 구조는 아주 성공적인 것으로 밝혀졌다. 앞에서 이미 설명한 바와 같이 인플레이션율은 꾸준히 감소했고 현행 정책목표동의서에 쓰여진 대로 가격안정은 거의 5년 동안 깨어지지 않고 유지되었다. 인플레이션에 대한 기대심리도 그동안 대폭 줄어들었다. 예를 들어, 장기채권 이자율이 얼마 동안은 호주보다 더 낮았고 지난 4, 5년 동안은 영국보다도 더 낮았다.

통화정책 구조는 또한 향상된 재정정책의 효율성을 높이는데도 기여하였다. 주어진 인플레이션을 목표하에서 재정정책을 성공시키려면, 통화정책을 긴축으로 운영해야 한다. 1990년 선거운동에서 야당은 만일 자신들이 선거에 승리하면 이자율을 더욱 낮추는 결과를 이룰 수 있다고 대중들에게 약속한 바 있다. 그들이 이자율을 낮추는 정책기조는 통화정책을 더욱 효과적으로 실시하는 것이었다. 다시 말하면 통화정책의 수립을 방해하지 않고 통화정책의 독립성을 더욱 철저히 할 뿐만 아니라 통화정책에 힘을 실어주기 위해 노동시장의 규제완화와 엄격한 재정정책을 실시할 것을 대중에게 약속했다. 통화정책의 효율성을 높이려는 새 정부의 바람은 정부가 최근에 연속적으

로 승인한 경비 절감을 실시한 숨은 이유이기도 하다.

통화정책 구조에 대한 개혁은 전체 개혁 프로그램에서 가장 중요한 것 가운데 하나이다. 때문에 이 법은 정부와 야당의 만장일치로 국회에서 통과되었다.

5. 다음에는 어디로 갈 것인가?

지난 12년에 걸쳐 이루어진 실질적인 진보에도 불구하고 확실히 더 나은 개혁을 위한 여지가 여전히 남아있다. 그 동안의 기업화와 민영화에도 불구하고 정부는 민영화될 수 있는 주요한 교역부분을 여전히 소유하고 있다. 대표적으로 세 개만 들면, 뉴질랜드 우체국, 전력회사(그 자회사인 Contact Energy), 사고복구보상 및 보험회사(ACC) 등이다. 많은 다른 나라들보다 더 많은 고용창출을 해낸 노동시장 관련법은 직원을 신규 고용하려는 고용주들을 돕기 위해 고용법정을 만들도록 허용하였다. 1994년에 최저임금법 1991이 젊은이들에게까지 적용되었다. 고용계약법은 사용자나 근로자가 완전히 마음대로 고용계약을 선택하는 것을 아직은 허용하지 않고 있다.

우리는 유제품, 사과, 키위 등의 수출에 있어서 다른 수출국들 보다 농부나 재배자에게 더 나은 보상을 한다는 확신으로 독점체제를 계속 고수하고 있다. 몇몇 국내 기관의 권위자들은 자원운영법(혹은 환경보호법)을 이용하는 데 있어서도 약간의 혼란스런 양상을 보이고 있다. 소득 지원, 교육 및 보건 분야의 개혁이 개인적, 사회적, 재정적 그리고 경제적인 면에서 상당한 이익을 가져온 것은 의심할 여지가 없다.

그러나 앞으로의 개혁은 어디로 나아갈 것인가. 한때 하이에크가 언급한 섀차유의 헌법 Constitution of Liberty⁸을 뉴질랜드가 가지고 있는가? 다시 말해서 최근의 개혁이 법치 하에서 개인의 자유를 최대화한다는 점에서, 국가와 사회 간의 경계를 다스리는 새로운 해결책을 제시할 수 있을 것인가? 아니면 최근의 개혁이 빠른 속도로 반개혁 쪽으로 달려 갈 것인가? 내가 뉴질랜드의 정치나 각 정당의 강령에 관해 자세한 설명을 하는 것은 적절하지 않다. 다만 어느 정당에도 속하지 않은 비정당인의 위치에서 몇 가지를 언급하고자 한다.

개혁에 대한 대중의 지지

우선 과거 10년 간 수많은 개혁을 뒤집으려는 대중적인 열정이 거의 없는 것은 고무적이다. 농부들은 보조금을 다시 받고 싶어하지 않고, 제조업체들은 보호체제로 돌아가고 싶어하지 않으며, 여행자들은 독점 항공노선체제로 돌아가고 싶어하지 않는다. 소비자들은 쇼핑시간에 대한 제한을 원하지 않고, 아무도 전화 한 대를 놓으려고 6개

월 간 기다리는 것을 원하지 않으며, 옛날의 관료주의 문화로 되돌아가기를 원하지 않으며, 아무도 강제적인 노동조합주의를 옹호하지 않는다.

한 조사에 의하면 대다수의 국민은 그들의 직업과 직업 안정도, 계약 체결 및 조건에 만족 또는 무척 만족하고 있는 것으로 나타났다. 세부 사항에는 약간의 불일치가 있지만, 재정책임법에도 일반적인 지지가 이루어지고 있다. 농부와 제조업체들은 대부분 지난 2년간 통화정책이 엄격하게 운영되었기 때문에 악영향을 받았지만, 인플레이션이 다시 일어나기를 원하지 않는다. 그리고 현재 국회의원의 압도적 대다수가 낮은 인플레이션과 1989년의 중앙은행법이 세운 원칙을 찬성하고 있다.

세금 개혁이나 소득 지원, 교육, 보건 계획 등의 변화에는 동의하지 않는 사람들도 많다. 이미 언급된 바와 같이 많은 사람들은 자신들이 고용계약법에 의해 부정적인 영향을 받았음에도 불구하고, 조사결과는 많은 사람들이 고용계약법이 경제 전체에는 큰 이익을 가져다 주었다는 점에 동의하고 있는 것으로 나타났다. 널리 동의를 얻고 있는 한 가지 견해는 고용계약법이 사용자에게는 이익을, 반면에 근로자에게는 불이익을 가져다 준 불공평한 법이라는 주장이다. 또한 뉴질랜드내 외국 투자에 대해서도 걱정하는 사람들이 많다. 왜냐하면 뉴질랜드의 많은 조직이나 기업들을 외국인들이 소유하는 것은 일종의 삼중권 상실배에 해당하며, 뉴질랜드의 미래에 위협이 될 것이라고 믿는 사람들도 무시할 수 없을 만큼 많기 때문이다.

여기서 뉴질랜드의 저명한 언론인 페리고Perigo가 얼마전에 오늘의 뉴질랜드에 대해 내린 평가, 즉 뉴질랜드는 “하이테크 후예들에 의하여 개혁이 시작되고, 실용주의자들에 의해 개혁이 운영되었으며, 그리고 사회주의자들에 의해 개혁이 지지되었다”라고 말했을 때, 이것은 부분적으로 옳은가? 나 자신의 직관적인 평가는 다른 서구 선진국의 시민들과 같이 뉴질랜드인들도 사회주의가 경제에서는 별 효과가 없다는 사실을 받아들였다. 하지만 그들은 사상적으로 비슷한 뿌리를 가진 복지국가와 페비안식 사회주의, 즉 삼중평성배라는 것과 결탁하게 된다.

1995년과 1996년 예산자료는 보건과 교육에 대한 정부지출이 엄청나게 증가했음을 보여주고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 세금이전제도가 적합성을 잃었다는 증거는 어디에서도 찾아볼 수 없다. 본래 뉴질랜드인들은 국가를 모든 복지 서비스의 유일한 제공자로는 아니지만 최우선으로 놓는다. 다만 1996년과 1997년 세금 삭감에 상당한 국민들이 분노를 느꼈다는 점이 흥미롭다. 당시의 세금감면 조치는 상대적으로 특별한 기술을 갖지 않고 일자리를 찾는 사람들에게 인센티브를 제공하기 위해 정교하게 만들어졌다. 물론 일을 하지 않고 정부급부금을 받는 사람들에게는 별다른 혜택을 주지 않았다.

개혁의 이점을 설명하는 데 실패한 정부

필자는 최근 대중의 태도가 연속적인 정부의 실패를 반영하고 있다고 생각하지 않는다. 또한 정부 내 정책자문위원들이 개혁 프로그램이 어떤 혜택을 가져다 주고 있는지를 잘 설명하고 있다고도 생각하지 않는다. 뉴질랜드에 외국 투자를 하고 있는 신 뉴질랜드인들이 토박이 뉴질랜드 사람들에게 얼마 만큼의 이득을 가져다 주는가를 명확히 설명하지 못하고 있다. 이처럼 홍보 부족이 가져오는 부정적인 효과는 예상보다 크다. 왜냐하면 일부 개혁 비판자들은 토박이 뉴질랜드인에게 도움을 주는 외국인 투자만 허용되도록 개방정책이 변경되어야 한다고 주장하고 있기 때문이다.

뿐만 아니라 규제완화가 이루어진 노동시장이 가져다 주는 이득도 제대로 홍보되지 못하고 있다. 규제완화가 이루어진 노동시장이 그렇지 않았더라면 직업을 구할 수 없었던 사람들에게 직장을 가져다 주고 있다는 사실도 제대로 알려지지 않고 있다.

소득세의 세율구조를 단순화하고 세율을 낮추는 정책이 경제성장과 세수증가와 같은 이득을 가져 온다는 점도 제대로 홍보되지 못하고 있다. 집중된 교육제도에 비해서 분산된 교육제도가 가져 오는 이점이나, 고등학생 수업료의 대략 25%를 기부하도록 하는 제도의 이점도 제대로 설명되지 않고 있다. 재구성된 병원제도의 이점이나 심지어는 그 목적조차도 제대로 설명하지 못했다. 개혁 전에 이미 부유했던 사람들이 지난 10년간의 개혁 프로그램으로 더 부유해졌다는 주장의 잘못이나 개혁 프로그램이 호주나 영국보다 뉴질랜드를 더욱 불평등한 소득분배 국가로 만들었다는 주장의 잘못도 제대로 밝히지 못했다. 1984년 말 OECD 6개국, 즉 뉴질랜드, 호주, 스페인, 프랑스, 스웨덴, 영국의 재무장관들이 함께 모여서 자유화를 강력히 지지하였으나, 이들 가운데 한 나라를 제외한 모든 사람들이 중도좌파 계열의 정당에 속하는 사람들이었다는 사실을 제대로 설명하지 못했다.¹⁰⁾

어떤 사람들은 내가 이런 것 때문에 다른 사람들을 비난한다고 생각할 지 모르지만 나 자신도 큰 책임을 느낀다. 사실, 최근 시장조사에 의하면 뉴질랜드인의 약 73%가 중앙은행의 목적인 낮은 인플레이션을 지지하며, 63%는 최근 통화량 증가와 엄격한 통화정책에도 불구하고 중앙은행이 설립목적을 잘 해내고 있다고 믿는다. 그러나 내 생각에는 질문을 약간 다르게 던지면, 대다수 뉴질랜드인들은 중앙은행이 성장을 촉진하고 실업률을 줄이고 수출업자를 돕기 위해 환율을 유지하는 등의 통화정책을 이용해야 한다고 답할 것이다. 나와 동료들이 충분히 설명하지 못한 것은 성장, 고용, 경쟁력을 지지하는 것이 단기적으로는 몰라도 장기적으로는 통화 정책으로 가능한 것이 아니라는 사실을 대중들에게 정확히 알리지 못한 점이다. 뿐만 아니라 성장, 고용,

10) "Economic Reform : New Zealand in an International Perspective", a speech by David Henderson to the Wellington Chamber of Commerce. 28 November 1995.

그리고 수출경쟁력을 지지하기 위해 통화정책을 사용한다면 장기적으로 경제의 성장 기반을 잠식하게 된다는 사실을 정확히 알리지 못했다.

그리고 1989년에 만들어진 통화 정책과 법이 중앙은행과 총재에게 전횡을 휘두를 수 있을 만한 막대한 권력을 주기 때문에 상대적으로 국회의 힘을 침해하고 있다는 뉴질랜드 사람들의 생각이 잘못이라는 것을 깨우쳐 주지 못했다. 그래서 현행 통화정책 구조는 다소 비민주적이라고 비난받게 되었다. 물론 이것은 현실과 크게 다르다. 왜냐하면 뉴질랜드와 같은 통화정책 구조를 갖춘 나라에서 통화정책의 목적은 국회에 의해 확실히 결정되기 때문이다. 그리고 총재는 단순히 국회가 만들어준 목적을 달성하기 위해 충실하게 직분을 수행할 뿐이다. 우리는 그러한 객관적인 사실을 국민들이 분명히 이해할 수 있도록 더욱 열심히 일해야 할 것이다.

최근 개혁을 뒤집으려는 움직임은 저지하기 위한 최대의 안전판은 성장과 고용을 촉진하기 위하여 개혁을 계속하는 것이다. 그리고 개혁의 성과물이 특별한 기능을 갖지 않았기 때문에 소득이 낮아진 사람들에게 돌아갈 수 있도록 함으로써 개혁은 보호막을 구할 수 있을 것이다. 앞으로의 개혁은 시장질서가 부와 번영을 만드는데 있어서 그 우월성을 가진다는 것을 계속 나타내도록 해야 한다. 결국 자유사회를 위한 대중적인 지지를 유지하는 것은 시장에 관한 이념이 아니라 실제 성장과 번영이다. 대중들은 눈으로 확인할 수 있는 성과물을 가질 때만이 자유사회를 향한 개혁에 지지를 보내게 될 것이다.

뉴질랜드 개혁 이야기

1997년 11월 13일 1판 1쇄 발행

2019년 10월 22일 1판 2쇄 발행

저자_도널드 브래스, 공병호

발행자_최승노

발행처_자유기업원

주소_서울특별시 영등포구 국회대로62길 9

전화_02-3774-5000

팩스_0502-797-5058

비매품