

정책의 신뢰도와 효율성

1992. 8

金俊逸 著



국민경제교육연구소

정책의 신뢰도와 효율성

1992. 8

金 俊 逸 著



국민경제교육연구소

빈 면

경제교육자료를 펴내면서

오늘날 세계경제는 과거의 이념대립적 체제에서 벗어나 범세계화(globalization)로 치닫고 있습니다. 사회주의 경제체제가 무너지면서 세계의 모든 나라들이 자유시장 경제체제의 틀 안에서 경쟁과 협조를 통하여 경제발전에 온 힘을 쏟고 있는 상황입니다. 우리는 세계 경제의 이러한 움직임에 대해서 올바르게 이해하고 이에 적절히 대처하면서 하루빨리 선진경제를 이룩하지 않으면 안될 전환기를 맞고 있습니다.

그런데 지금 우리 주변에는 힘든 일을 멀리하고 자기 몫만을 찾는 풍조가 널리 퍼지고 있는 가운데 우리의 고유한 윤리관과 직업관마저 무너지는 듯한 사태들을 쉽게 접하고 있습니다. 앞으로 다가올 남북통일에 대비하고 경제활력을 북돋우기 위해서는 열심히 일하고 바르게 살아가는 우리 사회의 제모습들을 서둘러 되찾아야 하겠습니다.

이를 위해서는 각 경제주체가 합리적 사고를 바탕으로 한 경제행태를 확립하여 건전한 경제윤리관을 정립하는 일이 중요하다고 하겠습니다. 특히 미래사회의 주인공이 될 학생들이 경제에 대한 올바른 이해를 통하여 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 돕는 학교경제교육이 더욱 충실해져야 한다고 봅니다.

일반 국민의 경제에 대한 이해를 제고시키는 것을 주요한 기능으로 삼고 있는 저희 연구소는 경제교육에 도움이 되도록 각종 교육자료를 제작하고 있습니다. 이 조그만 교육자료가 경제교육을 현장에서 담당하고 있는 교사들은 물론 일반 시민이나 학생들에게 많은 도움이 되기를 바랍니다.

1992년 8월

국민경제교육연구소
소장 김 중 수

빈 면

차 례

I. 머리말	5
II. 정책의 신뢰도와 효율성	7
1. 국민의 기대형성과 정책신뢰도	7
2. 정책신뢰도와 정책의 효율성	10
III. 정책의 유연성과 정부의 신뢰도	13
IV. 물가안정과 정책신뢰도	16
1. 물가변화와 실물경제	16
2. 인플레이 기대심리와 물가안정책의 신뢰도	18
V. 역사적 경험과 교훈	23
1. 칠레와 아르헨티나 경제개혁의 배경	23
2. 정책신뢰도의 변화와 개혁정책의 효과	25
VI. 정책신뢰도 확보를 위한 제도개선	32
1. 공개적이고 민주적인 정책결정	32
2. 정부의 합리적인 리더십 보장	34
VII. 맺음말	36

빈 면

I. 머리말

정책의 설계와 집행에 있어서 정부가 중요하게 고려해야 할 점은 국민이 정책에 대하여 어떠한 期待를 하고 어떻게 반응할 것인가 하는 것이다. 국민의 정책에 대한 기대와 반응은 바로 정책의 효과를 결정짓는 핵심적인 요인이기 때문이다. 예를 들어 정부의 환경보호를 위한 제반 규제정책이 실효를 거두려면 규제조치 위반에 따른 불이익이 실제로 정책의 규정에 의거하여 가해질 것이라는 기대감이 규제의 적용대상인 기업이나 개인 사이에 형성되어야 한다. 만일 정부의 규제조치가 정책외적인 요인에 의해 제대로 시행되지 않을 것으로 국민들이 기대한다면 환경보호를 위한 규제정책은 시행초기부터 실패의 가능성을 잉태하고 있는 것이다.

정책에 대한 국민의 의사결정, 즉 정책에 대한 기대와 반응은 결국은 국민 자신이 결정하는 것이지만 국민의 의사결정 과정을 통하여 나타나는 정부의 역할과 영향력은 매우 크다. 실제로 정책의 목표가 실현가능한 것인지, 정책입안 및 집행상의 절차가 합리적인지, 그리고 정책이 일관성있게 수행될 것인지의 여부등은 국민이 정책에 대한 기대를 형성하는데 근거가 되는 중요한 사항들이다. 따라서 정책에 대한 국민의 기대형성을 긍정적인 방향으로 유도하려면 정부는 정책의 결정과정에서 부터 이러한 사항들에 대한 세심한 배려를 하여야 한다. 여기서 말하는 정부의 세심한 배려란 바로 ‘정책의 신뢰도(Policy Credibility)’를 확보하기 위한 정부의 노력을 의미한다. 정책에 대한 국민의 신뢰는 정부로 하여금 직접적으로는 통제가 불가능한 국민의 기대형성에 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 길을 제공하여 준다.

정책의 신뢰도를 확보하는 것은 정책의 결정단계에서 뿐만아니라 정책의 시행단계에서도 필요하다. 역사적으로 많은 정책이 실패로 끝난 이면에는 정책의 시행단계에서 신뢰도 확보에 정부가 소홀하였음을 쉽

게 발견할 수 있다. 이러한 역사적 교훈은 정책이 장기적인 관점에서 추진되어야 하며 정책에 대한 국민의 신뢰 확보 또한 지속적으로 이루어져야 함을 시사하고 있다. 시행단계에서의 정책신뢰도 확보를 위해서 가장 중요하게 고려되어야 할 점은 ‘정부의 신뢰도(Government Reputation)’를 확보하는 것이다. 정부자체에 대한 국민의 신뢰 확보는 정책의 신뢰도를 높일 뿐만 아니라 주변여건의 변화에 따른 신축적인 정책 대응을 가능하게 하여 정책의 효율성을 높이는 결과를 가져온다.

근본적으로 정책의 신뢰도, 정책의 효율성, 그리고 정부의 신뢰도는 서로 밀접하게 연결되어 있으며 이러한 연결관계를 정확히 이해하는 것은 앞으로 정책 및 제도의 개선에 있어서 우리가 지향하여야 할 방향을 모색하는데 매우 중요한 정보를 제공하여 줄 것이다. 선진 민주주의 국가들에서 정부의 리더쉽이 합리적이고 신뢰받는 정책으로부터 파생되고 있음을 볼 때, 정책의 신뢰도에 대한 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 또한 정부의 정책집행에 대한 제도적인 견제와 관찰이 정부에게 신뢰확보를 위한 정치경제적 동기를 부여하고 있다는 사실을 우리는 주시할 필요가 있는 것이다.

II. 정책의 신뢰도와 효율성

정부의 정책에 대한 국민의 신뢰란 “정부의 정책이 국민들의 기대에 따라 수행되고 있다는 신념” 이라고 정의할 수 있다. 이러한 정의에 기초하여 본다면 정책신뢰도를 논의함에 있어 강조되어야 할 점은 첫째로 정책에 대한 국민들의 기대가 어떠한 과정을 통하여 형성되며 정책의 신뢰도를 결정짓는데 어떠한 역할을 하는가 하는 문제와 둘째로 정책의 신뢰도와 효율성간의 관계를 규명하는 것이다. 첫번째의 기대형성과정에 관한 문제는 정부의 정책결정 뿐만 아니라 거의 모든 경제활동에 있어서 핵심적인 위치를 차지하는 문제이며 두번째 문제는 정책의 성공여부 혹은 정책의 효율성을 결정짓는데 있어서 정책의 신뢰도가 차지하는 비중을 가늠하는 문제이다.

실제에 있어서 위의 두가지 문제들은 서로 깊은 연관관계를 가지고 있다. 즉 정책의 신뢰도가 하락한다는 것은 국민의 정책에 대한 기대가 보다 부정적으로 바뀌는 것을 의미하며 국민의 기대가 부정적일 수록 정책에 대한 국민의 반응 또한 부정적인 방향으로 전개된다. 정책의 효율성은 국민의 정책에 대한 반응이 얼마나 긍정적인가에 따라 크게 변하므로 결국 부정적인 기대는 정책효과를 감소시키는 결과를 가져온다. 결국 정책의 효과가 감소하여 국민의 기대를 충족시키지 못할 때 국민의 정책에 대한 기대는 더욱 부정적으로 흐를 가능성이 커지게 되는 것이다.

1. 국민의 기대형성과 정책신뢰도

‘국민들의 기대’라는 말 속에는 시간의 개념이 내포되어 있으며 국민들이 앞을 내다보는, 즉 미래지향적인 의사결정을 한다는 의미를 함축하고 있다. 근본적으로 미래에 대한 예상 혹은 기대는 정부의 정책과

국민의 의사결정 과정이 지니고 있는 동태적(動態的) 성격때문에 필요하게 된다. 정책의 수립과 실시는 실질적으로 여러기간에 걸쳐 이루어지는 작업이며 정책의 효과 또한 정책이 실시되는 가운데 시차를 두고 나타나게 된다. 이러한 점은 주어진 정책에 대한 국민의 반응에서도 마찬가지로 적용된다. 국민은 각 시점에서 정책의 실시기간, 미래에 일어날 정책의 효과, 정책의 변경 가능성 등에 대한 예상 혹은 기대를 바탕으로 의사결정을 하게 된다. 여기서 중요한 것은 期待란 아직 발생하지 않은 미래에 대한 예상이지만 그러한 예상은 기대를 형성하는 시점까지의 축적된 지식, 경험 및 정보에 근거하여 그 내용이 결정된다는 점이다. 따라서 각 시점에서의 지식과 정보의 질과 양이 변하므로 시간의 흐름에 따라 같은 정책에 대한 국민의 기대도 자연스럽게 변화하게 된다.

국민이 정책에 대한 기대를 형성할 때에는 정책의 실현가능성(feasibility), 정책의 합리성(rationality), 정책의 일관성(consistency) 및 정부의 정책추진 의지(commitment)등을 고려하게 된다. 정부가 추진하고자 하는 정책의 실현가능성이 매우 낮을 때 국민이 정책에 회의를 가지게 되는 것은 자명한 일이다. 정책의 목표가 실현가능한 것이라도 정책의 수단과 과정이 비민주적이거나 비합리적일 때에는 정책이 순조롭게 수행될 가능성이 낮게 된다. 정책의 실현성과 합리성을 판단할 때에는 주변 정책여건도 함께 고려되어야 한다. 특히 경제정책의 경우 경제상황이 정책시행 초기에 나타날 수 있는 부작용을 감내할 수 있는지의 여부는 정책의 지속적인 수행에 있어서 매우 중요한 관건이다. 또한 정부가 추진하는 여러 정책들 사이에 서로 상충되는 부분이 많을 경우, 혹은 각 정책이 시간이 지남에 따라 변질될 수 밖에 없는 구조적인 문제점이 있는 경우에는 정책의 일관성이 떨어지게 되어 국민의 공감을 바탕으로 한 정책수행이 위협받게 된다. 정부의 합리적이고 강력한 정책추진 의지는 정책외적인 요인 — 정치집단이나 이익집단의 압력 — 에 의한 정책변경의 여지를 줄임으로써 정책이 예정대로 실시될

가능성을 높이게 된다.

국민의 정책에 대한 기대는 정부가 정책의 내용과 배경 및 기타 정책과 관련한 정보를 국민에게 많이 제공할 때 보다 정확해질 수 있다. 그러나 이러한 기본적인 정보외에 국민의 기대형성에 보다 직접적인 영향을 미치는 것이 정부의 과거 정책이 국민의 기대에 비하여 어떠하였는가 하는 점에 대한 정보이다. 우리가 역사로 부터 교훈을 배우듯이 국민은 정부의 과거 정책이 어떠하였는가를 살펴 정부자체에 대한 평가를 할 것이며 이러한 평가는 새로운 정책에 대한 기대형성을 하는 과정에 있어서 중요한 변수가 된다.

예를 들어 정부가 기업의 설비투자를 촉진하기 위해 기업에 대하여 세금감면 정책을 실시하는 경우, 기업은 그 정책의 적용기간, 실시내용, 정책으로 인한 기업의 이득등에 대한 예상을 바탕으로 새로운 설비투자를 계획하게 되는 것이다. 기업의 투자결정 및 시행은 시간을 요하는 작업이므로 정책이 기업의 예상대로 실시될지의 여부는 기업의 투자결정에 있어서 매우 중요한 관건이 된다. 과거에 정부가 비슷한 정책을 추진하다가 정책외적인 정치적으로인에 의해 중간에 실시가 보류된 경험이 있다면 이러한 경험은 향후 정책방향에 대한 기업의 예상에 부정적으로 작용하여 기업은 새로운 세금감면 정책이 실시되어도 투자결정에 있어 매우 신중하지 않을 수 없을것이다.

국민의 정책에 대한 기대가 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하여 가는가 하는 것은 바로 정책 신뢰도의 변화로 직결되는 문제이다. 실제 정책이 시행되는 과정에서 국민이 기대하는 바에 미달하는 성과를 거두고 있는 경우 국민은 정책에 대한 기대를 하향조정할 것이며 또한 뚜렷한 정책의 성과가 나타나고 있음에도 불구하고 국민의 기대가 정책의 능력 이상으로 지나치게 높을 때에도 마찬가지로 국민의 기대는 낮아지게 될 것이다. 따라서 국민의 정책에 대한 기대는 가변적이며 정책의 신뢰도 또한 정책의 실제성과와 국민의 기대와의 상대적인 비교에 따라 가변적이다. 앞에서 살펴보았듯이 정책의 시행초기에는 정

책자체의 내용과 성격, 정부의 정책의지 및 과거의 비슷한 정책이 수행된 과정등에 의해 국민의 기대 및 정책의 신뢰도가 결정되지만 초기 이후의 정책에 대한 신뢰도는 그 정책의 실제성과가 국민의 기대에 비하여 어떠한가 하는 중간점검과정에 의해 크게 좌우된다. 바꾸어 말하면 정책이 시행됨에 따라 나타나는 정책의 성과 자체가 국민에게는 정책에 대한 새롭고 보다 유용한 정보가 되는 셈이며 국민의 기대 및 신뢰도는 새로운 정보에 따라 변화하게 되는 것이다.

2. 정책신뢰도와 정책의 효율성

정책의 신뢰도와 효율성간의 관계를 살펴보는데 있어서 먼저 신뢰도와 효율성 사이에는 상호 인과관계가 존재함을 이해하는 것이 논의의 출발점이 될 것이다. 자연현상의 근간을 이루고 있는 인과법칙(因果法則)은 원인이 결과보다 반드시 앞서야함을 강조하고 있다. 또한 시간의 흐름은 그 방향이 과거에서 현재를 거쳐 미래로 일정하다. 이러한 두가지 사실을 종합하면 자연현상의 세계에서는 과거는 현재를, 현재는 미래를 결정하는 시간상의 일방적(一方的)인 인과관계가 성립한다. 그러나 사회적 현상과 행위에서는 미래에 대한 예상 혹은 기대라는 변수를 통하여 미래가 현재에 영향을 미칠 수 있으며 따라서 시간상의 일방적인 인과관계만이 존재하는 것은 아니다. 바로 이러한 시간상의 비일방적인 인과관계가 정책의 신뢰도와 효율성간의 연결고리 역할을 하게 된다.

간단한 예로 기술개발에 관한 특허제도를 생각해 보면 특허제도의 기본목적은 새로운 기술의 개발을 위한 기업의 투자를 촉진하는데 있다. 새로운 기술에 대하여 독점적인 사용권이나 지적소유권을 허용하는 것은 기술특허를 소유하고 있는 기업에게 독점적 이윤을 보장함으로써 기업의 기술개발 관련투자를 유도하고 경제 전체적으로도 빠른

기술진보를 이루기 위함이다. 그러나 일단 기술개발이 이루어진 후에는 특허제도가 인정하는 독점이윤은 경제 전체적으로 볼 때에는 매우 비효율적인 것이다. 따라서 특허제도를 도입하여 기술개발을 촉진시킨 후, 일단 새로운 기술이 개발되면 특허권을 인정하지 않고 다른 기업들에게도 새로운 기술의 사용을 허용하는 등의 정책변경을 통하여 독점에서 오는 경제적비용을 줄이는 것이 경제 전체적으로 이익을 가져올 수 있다.

여기서 우리는 두가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫째로 만일 정부가 새로 개발된 기술에 대하여 특허권을 인정하지 않을 의도가 실제로 있고 기업이 이러한 의도를 정확히 간파한다면 기업은 독점이윤을 기대할 수 없으므로 처음부터 새로운 기술개발을 위한 투자를 하지않게 된다. 결국 기술특허제도라는 정부의 정책은 시행초기에 이미 실패로 끝날 가능성이 높게 되는 것이다. 둘째로 정부의 숨은 의도를 기업이 간파하지 못하는 경우에도 정부가 바라는 기술개발의 촉진과 독점방지라는 두가지 목표는 한번은 실현될 것이다. 그러나 한번의 성공 이후에는 특허제도를 다시 도입하여도 정부가 바라는 정책효과는 더이상 거둘 수 없게된다. 왜냐하면 기업은 과거의 경험을 바탕으로 새로운 특허제도하에서도 특허권의 인정은 기대할 수 없다고 판단할 것이기 때문이다. 이러한 예는 아직 발생하지 않은 미래의 사건 — 즉 새로운 기술에 대한 특허권의 불인정 — 이 기업의 예상 혹은 기대를 통하여 기업의 기술개발투자라는 현재의 사건에 영향을 줄 수 있음을 잘 보여주고 있다. 또한 정책의 신뢰도가 정책의 효과에 결정적인 영향을 미칠 수 있음도 잘 나타내고 있다.

거꾸로 정책의 효과가 신뢰도에 미치는 영향은 이미 앞에서 살펴본 듯이 정부나 정책의 신뢰도를 판단할 정보가 국민에게 부족할 때 더욱 두드러지게 나타난다. 새로운 정책이 시도될 때에는 국민이 그 정책의 실현가능성이나 정부의 정책의지에 대해 과거의 경험이 없으므로 쉽게 판단하기 어렵다. 이런 경우 국민은 정책의 시행과정을 통하여

나타나는 정책의 실제효과를 관찰해가면서 기대수준을 변화시켜 가게 된다. 즉 정부의 정책이 계획대로 수행되고 있는가 또는 정책의 효과가 기대하였던 수준에 근접하게 나타나고 있는가 하는 등의 새로운 정보가 국민에게 주어짐으로써 국민의 기대와 정책의 신뢰도는 시간의 흐름에 따라 변하여 가는 것이다.

이와같이 정책의 신뢰도와 효율성 사이에 상호 인과관계가 존재한다는 사실 자체가 주는 중요한 시사점은 바로 그러한 사실이 정부의 자의적인 정책결정에 중요한 견제역할을 할 수 있다는 것이다. 특허제도의 예에서 보듯이 의도적인 정책변경은 단기적으로는 긍정적인 효과를 가져올 수 있으나 국민의 기대변화로 인하여 장기적으로는 기술개발을 저해하여 오히려 경제의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져오게 된다. 합리적이며 미래지향적인 정부라면 이러한 결과를 염두에 두지 않을 수 없으며 단기간의 정책효과에 매달리는 근시안적인 사고에서 벗어나 보다 장기적으로 경제에 이익을 줄 수 있는 정책을 택할 것이다. 우리는 많은 나라에서 특허권을 법에 명시함으로써 갑작스런 제도변경을 불가능하게 하고 있는 이유를 정책의 신뢰도 확보라는 측면에서도 해석할 수 있는 것이다. 법으로 보장된 특허제도는 자연스럽게 기업의 신뢰를 확보할 수 있고 따라서 정책에 대한 기업의 기대도 특허제도가 변질되지 않고 그대로 시행될 것이라는 방향으로 형성될 것이다. 기업은 이러한 예상을 바탕으로 기술개발 투자를 적극적으로 추진함으로써 결과적으로 정부의 정책목표는 달성될 수 있는 것이다.

Ⅲ. 정책의 유연성과 정부의 신뢰도

이제까지 살펴본 정책의 신뢰도와 효율성간의 관계로 부터 우리는 물리적으로 가능한 정책수단 중 정책의 신뢰도 확보라는 필요조건을 만족시키지 못하는 정책수단은 현실적으로 선택의 고려대상에서 제외되어야 한다는 사실을 알 수 있다. 이러한 점에서 정책의 신뢰도 확보라는 조건은 실현성있는 정책의 선택폭을 제한하는 결과를 가져온다. 이렇게 정책의 신뢰도 확보라는 선제조건 때문에 정부의 정책선택이 제한을 받는 것은, 현실적으로 정책수행에 항상 수반되는 불확실성 때문에 정책의 유연성(Flexibility)이 유지될 필요가 있음을 감안한다면, 사회전체적으로는 비효율적일 수 있다.

정책의 시행단계에서는 예상하지 못한 주변여건의 변화가 발생하거나 혹은 정책의 효과가 정부의 성실한 정책집행에도 불구하고 정부가 통제할 수 없는 다른 요인에 의해 예상보다 저조하게 나타나는 등의 불확실성이 항상 존재하기 마련이다. 이러한 불확실성은 정부와 국민 모두에게 적용되는 것으로 여건변화에 따른 신속적인 정책변경은 사회적 효율성 측면에서 매우 바람직한 것이다. 그러나 정부와 국민이 가지고 있는 정보가 서로 다르기 때문에 발생하는 또 다른 불확실성 때문에 신속적인 정책변경이 제한 받을 수 있다. 즉 불가피한 정책변경이 이루어지는 경우, 정부가 주장하는 정책변경의 불가피성이 국민에게 액면 그대로 받아들여지지 않는다거나 또는 정책변경의 당위성은 인정되나 정책이 필요 이상으로 변경되었다고 의심을 받는다면 변경된 정책의 신뢰도가 하락하고 정책의 효과는 불투명해질 위험이 따르게 된다.

쉬운 예로, 예상하지 못한 일시적 경기변동에 대한 대응책으로 통화량목표를 이전보다 높게 수정하는 경우 통화량 증가의 실제배경이 근본적인 통화정책기조의 변화인지 아니면 경기변동을 치유하기 위한 일

시적인 정책변경인지를 정부에 비해 정보가 부족한 국민이 판단하기란 쉽지 않을 것이다. 또한 정부가 발표한 통화량의 목표치와 실제통화량 사이에 차이가 있을 경우 그 차이가 정부의 의도적인 느슨한 통제로 인한 것인지 아니면 정부의 철저한 통제에도 불구하고 정부의 통제밖에 있는 비정부 부문의 행동변화로 인한 것인지가 국민에게는 불분명할 때가 많다. 이러한 국민의 정책에 대한 의구심은 바로 정책에 대한 신뢰도 하락으로 이어질 수 있다. 이러한 위험때문에 정부의 정책기조가 주변여건의 변화에 유연하게 대처하지 못하고 지나치게 경직적으로 흐르게 되면 결국 사회전체의 비용증가를 초래하게 되는 것이다.

이와같이 정책의 신뢰도 확보와 정책의 유연성 유지 모두가 정책의 효율성을 높이는 중요한 정책요소임에도 불구하고 양자간에는 서로 상충되는 부분이 존재한다. 따라서 정부가 정책수행에 있어서 신뢰도와 유연성중 어디에 더 큰 비중을 둘 것인가 하는 문제는 바로 정부정책의 기본방향과 성격을 결정짓는 문제와 직결되어 있다. 그러나 정부가 추구해야 할 보다 중요한 문제는 신뢰도와 유연성 사이의 상충관계를 가능한한 완화시키고 양자사이의 적절한 조화를 이끌어 내는 것이다. 이를 위해서는 정부에 대한 국민의 신뢰(Government Reputation)를 확보하는 것이 필요하다. 국민이 정부를 신뢰할 때, 국가전체의 이익을 위한 정책변경의 불가피성이 액면 그대로 국민에게 받아들여질 수 있으며 변경된 정책에 대한 국민의 의구심도 해소되어 정책의 신뢰도가 계속 유지될 수 있다. 즉 정부 자체의 신뢰도는 국민이 정책에 대한 신뢰도를 가늠하는데 유용한 기준을 제공하는 것이다.

국민의 정부에 대한 신뢰는 일시적으로 이루어지는 것이 아니며 장기간에 걸친 정부의 세심한 노력에 의해 축적되는 것이다. 과거부터 현재까지의 정부의 정책 및 활동이 어떻게 수립되고 시행되어 왔으며 국민의 기대와 실제 정책과의 사이에 얼마만큼의 차이가 있었는가에 따라 정부의 신뢰도가 결정됨은 매우 자연스러운 현상이다. 여기서 말하는 정부의 노력이란 정부정책의 결정이나 집행과정에서 단기적인 정

책효과만을 추구하는 근시안적인 사고를 버리고 보다 장기적인 관점에서 민주적인 절차에 의해 합리적인 의사결정을 하는 ‘절제된 정책수행’을 의미한다. 정부가 단기적으로 갑작스런 정책의 변경을 통하여 정책의 효과를 극대화 할 수 있었음에도 불구하고 장기적인 정책의 성공을 위해 자제하였다는 사실은 정부에 대한 국민의 신뢰도 형성에 매우 긍정적으로 작용할 것이기 때문이다. 이러한 측면은 정책신뢰도의 축적이 바로 정부신뢰도의 확보로 연결되고 있음을 의미한다. 결과적으로 정부의 신뢰도와 정책의 신뢰도는 서로 보완관계에 있으며 정책의 유연성은 정부에 대한 국민의 신뢰도가 뒷받침 되어야 효율적으로 유지될 수 있는 것이다.

IV. 물가안정과 정책신뢰도

정책신뢰도의 중요성은 정부의 거의 모든 정책에 적용되는 것이지만 특히 경제정책의 경우 그 중요성은 더욱 크다. 경제정책 중에서도 정책신뢰도의 중요성이 부각되는 대표적인 경우는 물가안정 정책으로서 역사적으로도 많은 국가들에서 물가안정 정책이 국민의 신뢰를 얻지 못함으로서 실패한 경험은 우리에게 정책신뢰도의 중요성에 대한 교훈을 주고있다. 역사적 경험을 통하여 물가안정을 이루기 위해 시도되었던 정책들의 내용과 시행과정을 살펴보기 위해서는 먼저 여러 나라에서 실시된 물가안정 정책들의 이론적 배경을 검토해 볼 필요가 있다.

1. 물가변화와 실물경제

거시경제 이론 중 가장 널리 알려진 물가와 고용간의 상충관계(Trade-off)는 ‘필립스곡선(Phillips Curve)’에 의해 설명된다. 즉 단기적으로 실업율을 낮추고 경기호황을 유도하기 위해서는 물가상승이 필요하며 거꾸로 물가상승을 억제하는 경우 실업율이 증가하는 경제적 불황이 발생한다는 이론이다. 통상적으로 실업율과 경제성장율이 반대로 움직이는 경향을 고려하면, 필립스 곡선은 물가와 경제성장율이 경기변동 과정에서 같은 방향으로 움직인다는 것을 의미하고 있다. 따라서 필립스곡선을 달리 해석하면 물가상승율과 경제성장율의 실현가능한 조합(Combination)이라고 할 수 있다. 이러한 해석은 경제정책의 수행에 있어서 일종의 제약이 있음을 의미하고 있다. 즉 물가안정과 고도성장이라는 두가지 목표를 모두 달성하려는 정책은 결과적으로 실현가능성이 떨어지게 되며 따라서 정부의 경제운용 목표는 필립스곡선상의 어느점을 택하느냐 하는 문제로 귀착된다.

물가와 경제성장의 관계에 관한 초기의 이론들은 1970년대에 들어

서며 실물경제에 있어서 높은 인플레이와 높은 실업(혹은 저조한 경제성장)이 병존하는 이른바 스태그플레이션(Stagflation) 현상이 발생함에 따라 단순한 필립스곡선으로는 이러한 고물가-저성장 이라는 현실을 설명하기 힘들어진 것이다. 이러한 이론과 현실 사이의 차이점은 기대인플레이(Expected Inflation)가 물가와 경제성장간의 관계에 매우 중요한 역할을 한다는 것이 밝혀짐으로써 해결되었다. 인플레이 기대심리의 역할을 감안한 물가와 성장간의 상충관계는 '기대부 필립스곡선(Expectation-Augmented Phillips Curve)'으로 설명되며 기대인플레이의 증감에 따라 이 곡선의 위치, 즉 경제흐름의 형태가 변하게 된다는 이론이다. 이 새로운 이론의 기본적인 내용은 다음과 같이 두가지로 요약될 수 있다: (1) 실제인플레이 자체보다는 실제인플레이와 기대인플레이의 차이가 단기적으로 실업율이 자연실업율로부터 이탈하는 정도를 결정하며 실제인플레이가 기대인플레이보다 높은 경우 실업율은 자연실업율보다 낮아지며 그 반대의 경우 실업율이 자연실업율보다 높아진다. (2) 장기적으로는 기대인플레이가 실제 인플레이에 접근하게 되며 이에 따라 실업율도 자연실업율로 근접하게 된다. 여기서 자연실업율(Natural Rate of Unemployment)이란 '인플레이를 가속(加速)시키지 않으면서 장기적으로 유지될 수 있는 실업율(NAIRU: Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment)'을 의미하며 자연실업율은 각 국가마다 경제구조의 차이에 따라 다르게 나타난다.

이전의 단순 필립스곡선 이론과의 중요한 차이점은 실제인플레이율의 크기가 아니라 실제인플레이와 기대인플레이의 차이 — 즉 '예상하지 못한 인플레이 (Unexpected Inflation)' — 의 크기가 실업율을 결정하는 요인이라는 것이다. 그러므로 실제인플레이의 수준에 상관없이 기대인플레이가 실제인플레이와 같은 수준에 있는 경우에는 실업율은 자연실업율 상태에 머물게 된다. 또한 장기적으로는 기대인플레이가 실제인플레이에 접근함을 강조하고 있다. 이러한 내용이 의미하는 바는, 한 국가경제가 어느시점에서 실제인플레이가 기대인플레이보다 높아 실업율이 자연실업율 밑으로

하락하는 호경기 상태는 단기간 동안에만 지속될 수 있다는 것이다. 시간이 지남에 따라 국민들은 자신들이 예상한 인플레이율 보다 실제 인플레이율이 높게 나타나고 있음을 발견하고 기대인플레이 수준을 상향 조정하게 됨에 따라 국민의 기대인플레이는 실제인플레이에 근접하게 된다. 이렇게 기대인플레이가 실제인플레이에 접근해 가면서 이제까지의 낮은 실업율은 점점 증가하게 되어 결국 자연실업율로 되돌아 가게 되는 것이다.

이러한 과정을 이해하기 위해서는 임금과 고용이 어떻게 결정되고 움직이는가 하는 것을 살펴보는 것이 도움이 될 것이다. 노동자들이 임금협상을 하면서 고려대상으로 삼는 것 중의 하나가 임금협상 이후에 물가가 얼마나 오를 것인가 하는 점이며 노동자들은 그들의 예상, 즉 기대인플레이율에 의거하여 임금인상의 폭을 결정하게 된다. 임금협상이 끝난 후에 실제로 나타난 인플레이율이 기대한 것보다 높을 경우 사용자는 실질임금이 기대한 것 보다 낮아져 노동비용이 감소하였으므로 고용과 생산을 늘리게 될 것이다. 따라서 실업율은 자연실업율 이하로 낮아지고 성장율은 높아지게 된다. 그러나 임금계약기간이 끝나고 다시 새로운 임금협상이 시작되면 실질임금의 하락을 이미 경험한 노동자들은 인플레이 기대심리가 높아져 명목임금의 인상폭을 더욱 높은 수준에서 결정할 것이다. 이에 따라 실질임금은 하락하기 전 수준으로 증가하며, 사용자는 이전의 값싼 노동비용하에서 유지하였던 고용수준을 다시 높아진 실질임금 하에서는 더 이상 유지할 수 없으므로 고용을 줄이게 된다. 결과적으로 실업율이 다시 자연실업율 수준으로 증가하며 성장율은 둔화된다.

2. 인플레이 기대심리와 물가안정책의 신뢰도

이상에서 살펴본 바와 같이 실제 인플레이 뿐만 아니라 국민들의 인플레이 기대심리가 경제흐름의 중요한 결정요인이라는 점은 우리가 논의하

고자 하는 물가안정 정책의 신뢰도에 대하여 많은 시사점을 가지고 있다. 물가안정 정책은 위에서 살펴본 바와 같이 경제성장의 둔화와 실업의 증가라는 사회경제적 비용을 수반하게 된다. 따라서 물가안정을 위한 제반 정책의 우선 목표는 물가안정에 따르는 사회경제적 비용을 최소화하는데 주어져야 할 것이다. 지나친 사회경제적 비용은 결국 국민의 저항을 불러일으켜 정책추진의 커다란 장애요인으로 작용하게 되며 정책이 지향하는 소기의 목적을 달성하지도 못한채 경제적 부담만 안겨주는 결과를 초래할 가능성이 커지게 된다.

물가안정에 따르는 사회경제적 비용을 최소화하는 문제는 필립스곡선 이론에서 그 해결의 실마리를 구할 수 있다. 대부분의 경우 물가안정에 수반되는 실업의 증가는 근본적으로 물가가 안정되는 과정에서 기대인플레이션이 실제인플레이션보다 느리게 하락함으로써 정책시행기간 동안 실제인플레이션이 기대인플레이션보다 낮아지는 현상 때문에 발생하는 것이다. 따라서 국민의 인플레이션 기대심리가 물가안정정책의 시행에 맞추어 순조롭게 낮아진다면 실업의 증가를 최소한으로 줄일 수 있게 된다. 상당기간에 걸쳐 이미 높은 인플레이션을 경험하고 있는 국가들에서 물가안정을 시도하는 경우 가장 중요한 문제는 바로 높은 수준에 있는 국민의 인플레이션 기대심리를 정책시행과 함께 빠른 시간내에 진정시키는 일이다.

국민의 인플레이션 기대심리가 진정되기 위해서는 정부의 물가안정책이 향후 실제 인플레이션을 진정시킬 수 있다는 국민적 기대감이 있어야 가능하다. 왜냐하면 각 개인이 기대인플레이션을 낮춘 반면 실제인플레이션이 진정되지 않은 경우에는 경제적 손실을 입게 되기 때문이다. 현재보다 낮은 인플레이션을 예상하여 상대적으로 낮은 임금인상을 받아들인 노동자의 경우 실제 인플레이션이 진정되지 않을 때에는 실질임금의 하락이라는 손실을 입게 되며 실물자산 대신 금융자산의 보유를 늘린 사람의 경우도 돈의 가치가 예상보다 빨리 하락하여 자산상의 손실을 입게 된다. 따라서 국민이 정부의 안정정책에도 불구하고 향후 높은 인플레이션이 지속

될 것이라는 부정적인 기대를 한다면 국민은 여전히 높은 수준의 임금인상을 요구하게 될 것이며 화폐나 금융자산의 보유를 가능한 한 줄이고 실물자산에 치중하려는 경제적 동기를 가지게 된다. 높은 임금인상과 실물자산이나 물품에 대한 가수요(假需要)는 물가상승 압력으로 작용하여 결과적으로 정부의 물가안정책에도 불구하고 물가안정을 이루기란 매우 어렵게 된다. 반면에 국민이 향후 인플레이가 진정될 것으로 예상한다면 높은 임금인상 요구와 가수요가 줄어 정부의 안정정책과 더불어 실제 인플레이의 진정에 긍정적인 효과를 가져오게 된다.

이러한 예가 보여주는 흥미로운 점은, 정책에 대한 국민의 기대가 ‘자기실현적 기대 (Self-fulfilling Expectation)’의 성격을 지니게 될 가능성이 많다는 사실이다. 자기실현적 기대란 미래에 대한 예상이 그대로 실현되는 기대를 의미한다. 물가안정 정책의 실제 효과는 국민의 기대인플레이에 크게 영향을 받으므로, 정책이 인플레이를 진정시킬 것이라는 국민적 기대감이 확산되어 있는 경우 그 정책은 실제로 인플레이를 진정시킬 가능성이 높으며 반대로 국민의 기대가 인플레이 진정에 회의적인 경우 정책이 실패할 가능성이 높아진다. 즉 정책효과에 대한 긍정적인 기대는 정책수행에 플러스 요인으로 작용하며 부정적인 기대는 마이너스 요인으로 작용하는 것이다. 결과적으로 국민의 기대와 실제로 나타나는 정책효과 사이에는 큰 차이가 발생하지 않게 되어 국민의 기대는 대체적으로 실현되는 경향을 나타내게 될 것이다.

여기서 간과해서는 안될 점은 정책효과에 대한 긍정적인 기대가 실제 정책수행에 플러스 요인으로 작용하려면 긍정적인 기대가 국민 대다수에게 확산되어 있어야 한다는 점이다. 즉 한 개인의 입장에서는 자신의 기대인플레이 수준을 낮추는 것이 경제전체의 실제인플레이와 기대인플레이에 미치는 영향은 아주 미미하다고 생각하므로 다른 모든 사람이 기대인플레이를 낮출 것이라는 확신이 있기 전에는 자신의 기대인플레이 수준을 선불리 낮추려 하지 않을 것이다. 이러한 생각은 국민 개개인에게 똑같이 적용되므로 결국 경제전체의 평균 인플레이 기대심리는 정

책의 성공여부에 대한 국민적 공감대가 형성되기 전에는 쉽게 진정되지 않을 것이다. 따라서 정부는 국민전체를 대상으로 하는 공감대 형성에 각별한 노력을 경주하여야 한다.

국민 대다수에게 실제인플레가 진정될 것이라는 확신을 심어주기 위해서는 정부가 추진하고자하는 물가안정정책이 국민으로부터 신뢰받도록 하는 것이 매우 중요하다. 각 개인이 정부의 정책을 신뢰하고 정부의 정책추진의지를 확인할 수 있을 때만이 다른 사람들도 비슷한 생각을 할 것이라는 전제하에 각자의 기대인플레 수준을 낮춤으로서 전체 국민의 인플레 기대심리가 진정될 수 있다. 그러나 현실적으로 이미 높은 인플레를 경험하고 있는 국가의 경우 국민의 인플레 기대심리는 상당히 경직적이며 따라서 정부가 발표한 정책의 청사진이나 정부의 강력한 개혁의지 표명만으로는 국민의 신뢰를 얻기가 힘들다.

이러한 상황에서 정책의 신뢰도를 높이기 위해서는 정책의 중간목표와 시간표 — 예를 들어 통화증가율, 재정수지 적자 등 정부의 직접적인 통제하에 있는 정책변수들을 어느 시점까지 얼마로 조절할 것이라는 등의 목표와 시간계획 — 를 정책의 시행 이전에 정부가 발표하는 방법이 있다. 정부가 정책의 목표와 시간표를 발표하는 것은 국민에 대한 약속인 동시에 정부 스스로가 자신의 정책의지에 일종의 책임과 제약을 가하는 정책행위이다. 정부가 발표한 계획과 실제의 정책추진 사이에 차이가 많을 때에는 정부의 신뢰도는 발표가 없었을 때보다 더욱 큰 손상을 입게되므로 정부자신이 계획에 충실하고자 하는 정치경제적 동기를 가지게 된다.

물가안정 정책에 있어서 정부의 발표는 그 자체가 국민의 인플레 기대심리를 진정시키는 것은 아니므로 물가안정에 직접적인 공헌을 하는 것은 아니다. 그러나 정책의 시행초기에 국민의 인플레 기대심리가 경직적임에도 불구하고 정부가 어느정도의 사회경제적 비용지불을 감내하며 정책의 중간목표를 시간표에 정해진 대로 달성하게 되면 정부와 정책에 대한 국민의 신뢰는 점진적으로 높아지게 될 것이다. 앞에서

논의되었듯이 국민의 정책에 대한 기대는 정부의 과거 정책수행 과정이 어떠하였는가에 따라 변하므로 발표된 목표와 시간표에 충실한 정책수행은 정부의 정책의지를 반영하는 동시에 정책에 대한 새로운 정보를 제공함으로써 국민의 인플레이 기대심리를 진정시키는데 매우 효과적이다.

정부발표의 이러한 측면은 정부나 정책의 신뢰도가 높지않은 경우, 예를 들어 새로운 정부가 구성되어 국민이 정부에 대한 정보가 부족하거나 이미 높은 인플레이를 겪고 있는 국가에서 새로운 안정정책을 시도하는 경우, 정부가 정책추진 의지를 국민에게 평가받을 수 있는 기회를 스스로 마련한다는 점에서 매우 바람직한 것이다. 그러나 정부나 정책이 이미 국민의 신뢰를 받고 있는 경우에도 정부의 발표는 또 다른 측면에서 국민의 기대형성에 영향을 미칠 수 있다. 각 개인의 정책에 대한 기대는 각 개인마다 가지고 있는 정보, 경제상황에 대한 인식 등에 따라 그 내용이 다르며 다른 사람들의 기대가 어떠한 수준에서 형성될 것인가에도 영향을 받는다. 신뢰받는 정부의 발표는 이렇게 서로 다른 국민의 기대를 한 곳으로 모아주는 구심점 역할을 할 수 있다. 예를 들어 정부가 목표하는 실제인플레이율을 발표하는 경우 정부가 신뢰받고 있다면 국민의 기대인플레이는 발표된 목표치를 기준으로 자연스럽게 형성될 수 있을 것이다.

V. 역사적 경험과 교훈

남미(南美)의 여러나라에서는 극심한 인플레이와 누적되는 정부 재정 적자라는 공통된 문제를 해결하기 위해 경제개혁을 시도하였으며 개혁 조치의 주요 내용은 통화신용정책과 재정정책의 긴축을 통한 물가관리였다. 대표적인 예로서 칠레와 아르헨티나의 경우를 살펴보면 1970년대 말에 두나라는 거의 비슷한 시간에 매우 유사한 개혁정책을 발표하고 시행에 착수하였다. 그러나 개혁정책의 결과는 두나라에서 매우 다르게 나타났다. 칠레는 개혁정책의 성공에 힘입어 1981년부터는 인플레이가 상당한 정도로 진정된 반면 아르헨티나는 개혁정책의 실패로 1982년부터 오히려 인플레이가 가중되는 상황을 겪게 되었다. Baxter (1985)는 이렇게 내용적으로 유사한 개혁정책들이 상반된 결과를 가져온 원인이 개혁정책의 신뢰도 차이에 있었음을 실제의 자료를 분석함으로써 보여주고 있다.¹⁾ 여기서는 Baxter의 연구결과를 토대로 정책 신뢰도에 대한 역사의 교훈을 살펴보고자 한다.

1. 칠레와 아르헨티나 경제개혁의 배경

1970년대 후반에 칠레와 아르헨티나는 고질적인 인플레이의 치유를 위해 개혁정책을 시도하였다. 개혁이 시도되던 당시의 실제인플레이는 칠레의 경우 연간 35~40% 수준에 이르고 있으며 아르헨티나의 경우는 더욱 심하여 같은 기간중 인플레이는 연간 160~180% 수준을 기록하고 있다. 이러한 높은 인플레이하에서는 국민들의 인플레이 기대심리 또한 매우 높은 상태로 유지되므로 인플레이의 진정에 큰 장애요인이 된다. 또한 환율의 급격한 변화로 인하여 자본의 해외유출이 발생함에

1) M. Baxter, 1985, The Role of Expectations in Stabilization Policy, Journal of Monetary Economics, 15, pp 343~362.

따라 정부의 외화보유고가 크게 줄어들어 많은 외채를 안고있는 상황에서 대외적으로 국가파산의 위험이 점증되고 있었다. 정부의 재정지출은 외채상환을 위해 크게 증가하고 있는 반면 조세수입의 증가는 지출증가를 따르지 못하여 정부의 재정적자가 누적되는 상황이었다.

칠레와 아르헨티나의 개혁목표중의 하나인 환율안정은 개혁조치 실시 이후 2~3년 내에 환율을 목표선까지 하향 안정시킨 후 그 안정된 수준에서 고정환율제를 운용하는 내용으로 되어 있다. 환율이란 자국의 화폐와 타국의 화폐 사이의 교환비율이며 국내 인플레이율과 타국의 인플레이율에 따라 변화한다. 국내인플레이율이 타국의 인플레이율보다 높은 경우 자국의 돈의 가치가 타국에 비해 빠른 속도로 떨어지는 것이므로 두 나라 화폐의 교환비율도 이에 맞추어 바뀌게 된다. 따라서 칠레나 아르헨티나의 경우처럼 국내의 인플레이율이 타국에 비해 월등히 높을 때에는 국내인플레이의 진정없이 환율의 안정이 불가능하며 장기적으로는 국내인플레이율을 타국의 인플레이율과 같은 수준으로 유지해야만이 환율을 일정수준에서 고정시키는 것이 가능하게 된다. 이러한 환율정책의 배경을 살펴볼 때, 결국 환율안정을 위한 개혁조치란 국내인플레이의 진정에 그 초점이 맞추어진 것이다.

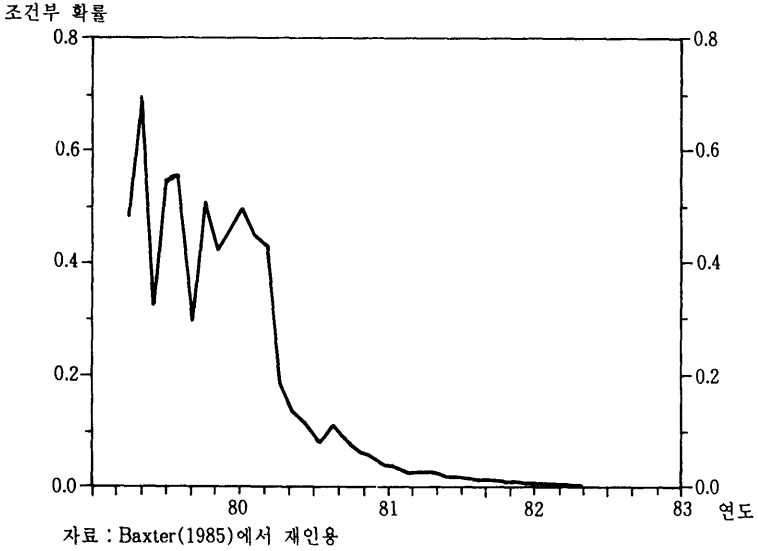
대부분의 국가에서 물가안정은 통화신용정책이나 재정정책의 긴축적 운용을 통하여 추진된다. 급격한 물가상승은 국가경제의 총수요가 총공급을 초과하는 현상에서 발생하므로 경제전체의 총수요억제를 위해서는 돈의 공급을 억제하고 정부의 재정적자를 축소하는 것이 필수적인 정책과제로 떠오르게 되는 것이다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 1980년대초의 물가안정책도 결국 통화정책과 재정정책의 긴축운용을 통한 총수요 관리였음을 알 수 있다. 칠레와 아르헨티나의 극심한 인플레이는 주로 정부의 재정적자를 메우기 위한 과도한 통화남발에 기인하고 있었으므로 재정적자 규모 축소와 통화량 조절이 물가안정의 급선무인 상황이었다.

2. 정책신뢰도의 변화와 개혁정책의 효과

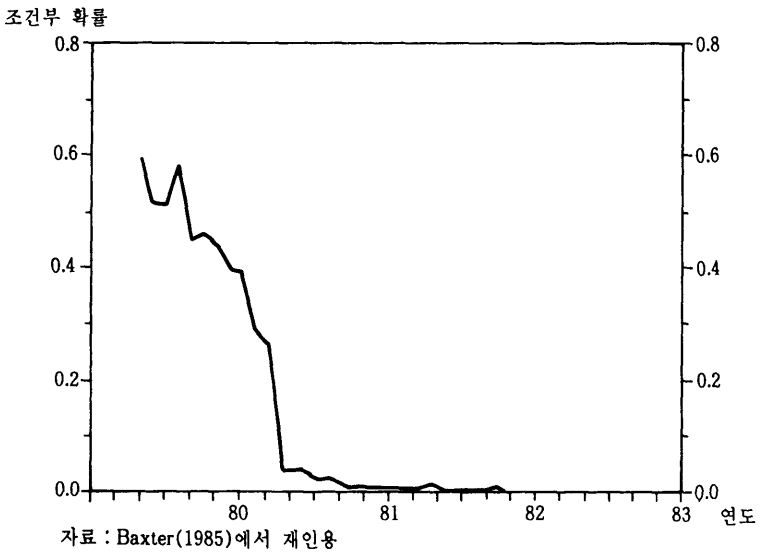
먼저 아르헨티나의 경우를 살펴보면 <그림 1>과 <그림 2>에 통화긴축과 재정긴축이 계획대로 시행되고 있는지에 대한 국민의 기대 변화가 조건부 확률(條件附 確率)로 표시되어 있다. 이 조건부 확률은 현실로 나타난 개혁조치들의 결과들에 비추어 볼 때 정부가 발표한 계획대로 성실하게 정책을 수행하였을 가능성을 나타내고 있다. 정부가 계획된 긴축기조에 따라 성실하게 국내신용이나 재정적자의 증가율을 조절하여도 실제로 나타나는 증가율은 불확실성으로 인하여 계획된 증가율과 다소 차이를 보일 수 있으므로 이러한 불확실성에 의한 요인들을 감안한 확률이다. 이렇게 계산된 확률이 높다는 것은 정부가 실제로 계획에 충실하고 있을 가능성이 높은 것을 의미하며 그 반대의 경우는 정부의 실제정책과 계획 사이에 큰 차이가 있음을 의미한다.

<그림 1>에서 보듯이 아르헨티나의 개혁 첫해인 1979년도에는, 대체적으로 긴축통화정책이 계획한 대로 실시되고 있을 것이라는 것에 아르헨티나 국민은 50% 이상의 가능성을 부여하고 있음을 알 수 있다. 그러나 1980년 전반기중 이 확률은 급격히 하락하여 1981년 부터는 거의 영에 가까운 값을 나타내고 있다. <그림 2>에 제시된 재정정책에 대한 국민의 기대변화는 통화정책의 경우와 마찬가지로 1980년도 전반기부터 급격히 하락하는 추세를 나타내고 있다. 여기서 국민의 재정정책에 대한 판단 기준은 정부의 재정적자 증가폭이 위험수준을 벗어나 정부의 부채가 더이상 누적되지 않도록 조절되고 있는지의 여부이다. 통화정책의 경우와 같이 재정정책에 대한 초기의 신뢰도는 60% 이상의 상당히 높은 수준을 보이고 있으나 1980년 중반 이후부터는 정책신뢰도는 거의 영에 가까운 상태로 전락하였다. 결국 <그림 1>과 <그림 2>에 나타난 아르헨티나 국민의 기대변화는 정부의 통화긴축과 재정긴축정책 모두에 대한 신뢰도가 개혁 실시 1년 후부터 급격히 하락하여 개혁의 후반기에는 국민들은 개혁의 성공에 대해 매우 회의적임을 보여주고 있다.

〈그림 1〉 통화정책 기조에 대한 아르헨티나 국민의 기대변화

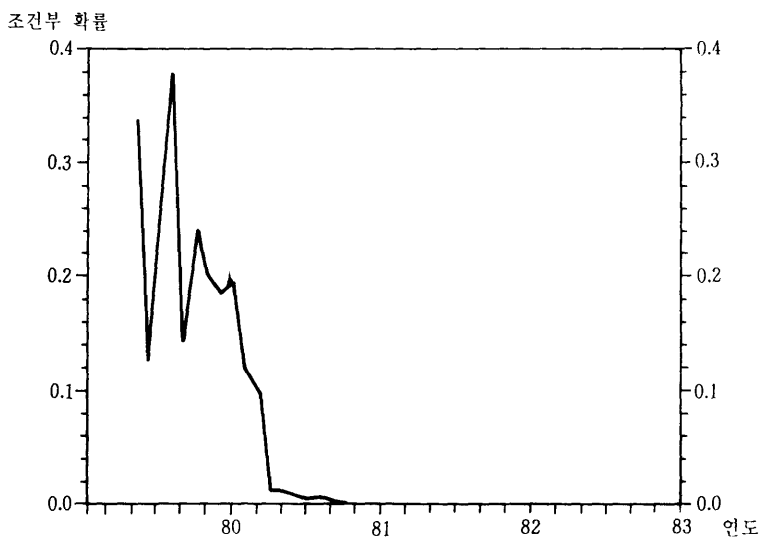


〈그림 2〉 재정정책 기조에 대한 아르헨티나 국민의 기대변화



개혁의 성과는 두가지 정책이 모두 성공적으로 수행되어야만이 이루어질 수 있으므로 국민은 두가지 정책의 신뢰도를 모두 감안하여 전체적인 경제개혁에 대한 신뢰도를 결정하게 될 것이다. <그림 3>은 두가지 정책에 대한 국민의 기대변화를 모두 고려하여 계산된 ‘개혁전체에 대한 아르헨티나 국민의 신뢰도’를 나타내고 있다. 쉽게 예견할 수 있듯이 전체적인 개혁에 대한 국민의 신뢰는 1980년 초부터 급격히 하락하여 개혁이 시작된지 15개월 후인 1980년 4월 부터는 거의 영에 가까운 값을 나타내고 있다. 이러한 신뢰도 상실은 계획에도 없던 환율인상, 즉 외국화폐에 비한 아르헨티나 화폐가치의 절하가 1980년 2월에 단행된 것이 그 주요 원인이었다. 1980년 2월의 기습적인 환율인상은 예전의 경험에 비추어 큰 폭이 아니었음에도 불구하고 정부의 개혁포기를 의미하는 것으로 국민들에게 받아들여짐으로써 정부의 외환

<그림 3> 아르헨티나 개혁정책의 신뢰도 변화

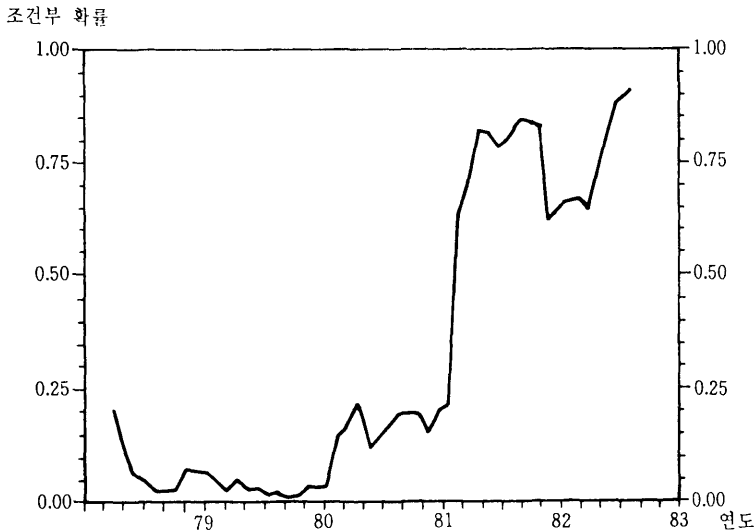


자료 : Baxter(1985)에서 재인용

보유고가 바닥나는 상태가 초래되었으며 곧이어 계속적인 환율인상으로 이어졌다. 이러한 사실은 앞에서 언급하였듯이 정부가 발표한 정책 계획에서 실제 정책이 벗어날 경우 정책과 정부의 신뢰도가 발표가 없었던 경우보다 더욱 크게 손상됨을 보여주고 있다. 결국 이러한 과정은 개혁정책이 표방하였던 환율정책의 계획과 시간표를 더이상 지속할 수 없는 상황을 유발하였던 것이다.

칠레의 경우 재정적자에 대한 자료가 부족하여 재정정책에 대한 신뢰도 검증이 불가능하다. 그러나 개혁이 실시되던 1978년에 정부의 재정수지는 약간의 흑자를 기록하고 있었으며 정부부채의 실질 잔고도 개혁기간중 하락하고 있는 점에 비추어 재정정책의 신뢰도는 상당히 높을 것으로 추정된다. 따라서 개혁전반에 대한 국민의 신뢰도는 통화정책에 대한 신뢰도와 그 변화과정이 매우 유사할 것으로 판단된다. <그림 4>는 통화정책에 대한 국민의 기대변화를 위주로 구성된 칠레 국민의 개혁전반에 걸친 신뢰도 변화를 나타내고 있다. 아르헨티나의

<그림 4> 칠레 개혁정책의 신뢰도 변화

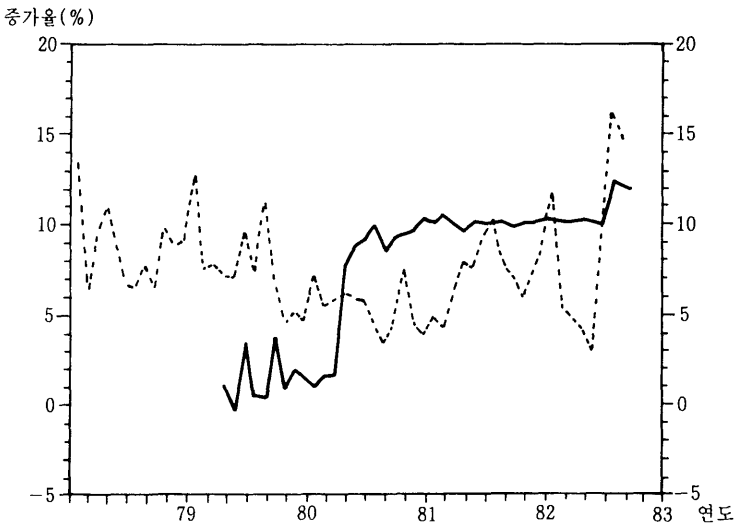


자료 : Baxter(1985)에서 재인용

경우와는 정반대로 개혁정책에 대한 국민의 신뢰는 개혁초기에는 상당히 낮았으나 시간이 지남에 따라 증가하고 있으며 특히 1981년 부터는 80% 이상의 높은 수준을 보이고 있다.

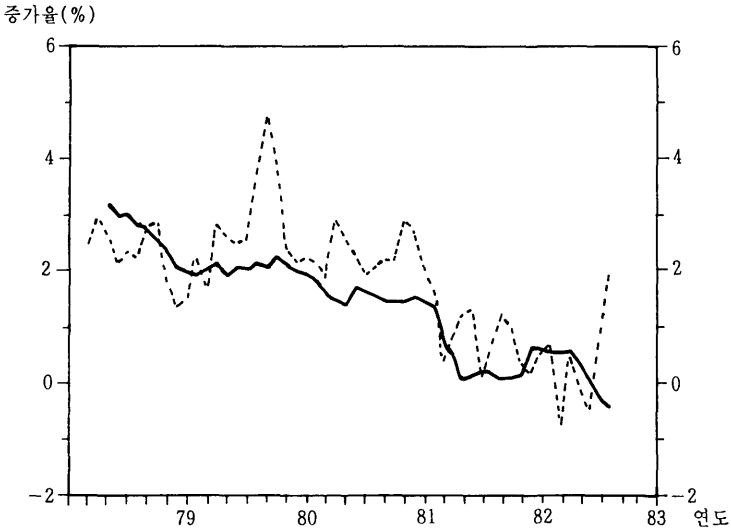
이렇게 두나라의 개혁정책이 신뢰도면에서 나타내는 큰 차이는 실제 인플레이션과 정부가 유지하려는 국내신용(Domestic Credit)의 증가율에 대한 국민의 판단에서도 잘 반영되고 있다. 국내신용 증가율은 통화량을 포함한 경제의 유동성(流動性) 변화를 잘 반영하며 따라서 통화신용정책 기조를 판단하는데 매우 유용한 자료이다. <그림 5>와 <그림 6>에서 실선과 점선은 각각 전월대비(前月對比) 국내신용증가율과 실제 인플레이션을 나타내고 있다. 국내신용 증가율은 국민이 직접적으로 관찰하는 실제 증가율에서 정부의 유동성 조절에 따르는 불확실성에 의한 부분을 제외한 평균증가율을 나타내고 있다. 이러한 증가율은 정부가 실제로 통제할 수 있는 국내신용 증가율로 해석될 수 있으며 따라서 정부의 정책의지에 대한 국민의 판단기준이 된다고 볼 수 있다.

<그림 5> 아르헨티나 : 실제 인플레이션과 평균 국내신용 증가율



자료 : Baxter(1985)에서 재인용

〈그림 6〉 칠레 : 실제 인플레이션과 평균 국내신용 증가율



자료 : Baxter(1985)에서 재인용

아르헨티나의 경우 실제인플레이션과 국내신용 증가율 사이에는 뚜렷한 관계가 없으며 상대적으로 증가율이 낮았던 1979년에도 인플레이션이 진정되는 기미는 보이지 않고 있다. 그 이유는 국내신용의 증가율을 개혁 초기에 낮게 유지하더라도 정부의 재정적자 규모가 줄어들지 않는 상황에서는 결국 정부의 발권력에 의한 통화증발이 예상되므로 통화정책의 신뢰도도 함께 떨어지게 되기 때문이다. 즉 미래에 예상되는 통화증발은 미래의 높은 인플레이션을 의미하므로 국민의 인플레이션 기대심리는 낮은 국내신용 증가율에도 불구하고 높은 수준에서 유지되고 가수요를 자극하여 결국 현재의 높은 인플레이션을 유발하게 되는 것이다. 아르헨티나와는 반대로 칠레의 경우에는 실제인플레이션과 국내신용 증가율이 함께 움직이는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉 정부의 실제적인 통화정책이 계획에 충실한 것으로 국민이 판단함에 따라 개혁에 대한 신뢰가 형성되고 이에 따라 실제인플레이션도 개혁기간중 하락하는 추세를 보이고

있는 것이다.

아르헨티나의 경험이 말해주는 중요한 교훈중의 하나는 물가안정을 위한 두가지 정책수단 사이에 일관성이 결여되어 있을 경우 두가지 정책 모두 신뢰도에 타격을 입는다는 것이다. 위에서 지적되었듯이 아르헨티나의 경우 재정적자의 축소가 뒷받침되지 않는 긴축통화정책은 그 실현가능성이 희박하게 되므로 재정정책의 신뢰도 하락이 결국 통화정책의 신뢰도 하락으로까지 이어진 결과가 된 것이다. 결론적으로 한개 이상의 정책이 한가지 목표달성을 위해 동시에 실시되는 경우 각 정책의 일관성 및 정책사이의 일관성은 모든 정책의 신뢰도에 영향을 미치게 되는 것이다.

VI. 정책신뢰도 확보를 위한 제도개선

이제까지 살펴본 정책의 신뢰도와 효율성간의 관계 및 남미국가들의 역사적 경험은 신뢰도 확보를 위한 제도적 장치 마련에 많은 시사점을 주고있다. 정책의 신뢰도 확보를 위한 제도적 장치마련에 있어서 우리가 주안점을 두어야 할 과제는 크게 나누어 공개적이고 민주적인 정책결정을 유도하는 것과 정부의 합리적인 리더쉽을 보장하는 것으로 요약할 수 있다.

1. 공개적이고 민주적인 정책결정

정부와 정책의 신뢰향상에 있어서 국민의 역할은 정부로 하여금 정책집행에 있어서 국민의 신뢰가 필수적임을 깨닫게 하고 정부가 신뢰획득을 위한 노력을 스스로 경주하도록 정치경제적 동기를 부여하는 것이다. 이를 위해서는 정부의 정책결정과정 전반에 걸쳐 국민은 선의의 감시자가 되어야 한다. 정책이 시행 도중에 신뢰를 상실하여 실패로 끝나는 경우 실패에 따른 사회경제적 비용은 결국 국민전체가 부담하게되므로 국민의 정부에 대한 감시는 이러한 비용의 발생을 미연에 방지한다는 측면에서 사회 전체의 효율성을 높일 수 있다.

이러한 국민의 역할을 유도하기 위해서는 무엇보다도 정책과 관련한 정보의 공개가 이루어져야 한다. 정부와 국민 사이에 원활한 정보교환은 정책결정의 민주성을 확보할 수 있는 유일한 방법이기도 하다. 정보공개를 통하여 정부는 국민의 의견을 수렴할 수 있고 정책에 대한 국민의 반응을 사전에 정확하게 예측할 수 있으며 정책의 배경이나 필요성에 대한 국민적 공감대를 형성할 수 있다. 특히 국민 각 계층의 이해가 첨예하게 걸려있는 정책의 경우 국민 다수의 지지를 확보하는 것은 정책의 실시와 실현가능성을 결정짓는 중요한 관건이므로 정보공

개를 통한 이해의 사전조정이 불가피하게 된다. 반면에 국민은 정부에 의해 공개되고 제공되는 정책관련 정보를 바탕으로 정책의 내용과 문제점들을 파악하며 정책에 대한 기대형성에 정확성을 기할 수 있다. 정책에 대한 국민의 기대가 정확할수록 비현실적인 정책수립 가능성이 줄어들며 지나치게 과대포장된 정책에 의한 피해를 줄일 수 있게 된다. 정책에 대한 기대가 지나칠 경우 정책의 신뢰도와 효율성 모두 떨어지게 되어 결과적으로는 사회전체가 불이익을 당하게 된다.

정부와 국민사이의 정보교환은 정책이 실제로 집행되는 과정에서도 계속적으로 이루어질 필요가 있다. 불가피한 정책변경도 그 이전에 정책과 관련된 정보가 보다 신속히 그리고 광범위하게 국민에게 전달되었을 때에 쉽게 국민의 이해를 구할 수 있는 것이다. 또한 국민의 정책에 대한 지속적인 모니터링을 유도하기 위해서도 정보의 공개는 필수적이다. 국민이 정부의 자의적인 정책집행에 견제역할을 하기 위해서는 실제로 정책이 수행되는 과정에 대한 상세한 정보가 필요하기 때문이다. 민주주의를 표방하는 선진국에서는 정책의 결정과정이 개방적이며 국회의 까다로운 심의과정을 거쳐 국민의 의견을 수렴하는 동시에 정책과 관련된 정보를 국민에게 공개하도록 하는 제도적 장치를 마련하고 있다. 이러한 제도적 장치는 국민의 감시자 역할을 보장함으로써 정책에 대한 국민의 신뢰를 높이려는 것임을 우리는 눈 여겨 볼 필요가 있는 것이다.

실제로서 정책의 집행과정 전반에 걸쳐 감시를 하는 것은 많은 인력과 비용이 드는 일이며 또한 지나친 간섭으로 확대되어 정책의 유연성을 해치고 정부의 정책수행에 큰 걸림돌이 될 가능성도 있다. 이러한 사전적인 감시의 한계를 보완하기 위해서는 정책수행에 대한 국회의 사후감시 제도 (Congressional Oversight)를 확립하는 것이 유용한 방법이다. 정책에 대한 사후감시는 사전적 예방의 기능도 어느 정도 갖추고 있다. 정책이 집행된 후에 국회의 감시를 받는다는 것은 정부가 자의적인 정책집행을 했을 경우 결국은 그에 대한 책임을 사후에

지게 되는 것을 의미하므로 정부는 자의적인 정책집행을 처음부터 자제하게 될 것이기 때문이다. 따라서 사전감시와 사후감시 각각의 이익과 비용을 감안하여 두가지를 적절히 조화시켜 나가는 것이 바로 공개적이고 민주적인 정책결정을 유도하고 사회전체의 효율성을 높이는 길이다.

2. 정부의 합리적인 리더십 보장

앞에서 살펴본대로 정책의 신뢰도는 정부의 정책의지에 크게 영향받는다. 정부가 정책을 입안하고 집행하는데 있어서 정치적 압력이나 이익집단에 의한 로비등의 정책외적인 요인에 의해 정책이 왜곡되는 것을 방지하기 위해서는 정부의 강력한 정책의지가 필요하며 이러한 정책의지는 정부의 합리적인 리더십이 제도적으로 보장되어야 가능하다. 정부의 합리적 리더십이란 정책수행에 따르는 권한과 책임의 명확한 규정이 이루어지는 것을 말한다. 정책담당자에게 외부의 간섭없이 정책을 수행할 수 있는 권한이 주어졌는가 하는 문제는 정책이 계획대로 시행될 것인지에 대한 국민의 기대형성에 있어서 매우 중요한 요소이다. 외부의 압력이나 간섭에 의해 정책논리가 왜곡되고 정책이 변경될 소지가 제도적으로 차단되지 못하는 경우 정책의 신뢰도는 낮을 수밖에 없다. 정책에 대한 권한과 함께 반드시 규정되어야 할 것이 정책에 대한 책임이다. 책임소재가 명확하지 않을 때에는 권한의 남용이 이루어지며 정책담당자의 독선적인 정책집행에 대한 견제는 불가능해진다.

권한과 책임은 서로가 서로를 떠받치는 관계에 있으며 항상 같은 수준에서 연계되어 있어야 그 정당성과 합법성을 인정받을 수 있다. 책임이 따르지 않는 권한은 비민주적이며 결국은 그 권한의 존립기반을 잃게 된다. 권한이 따르지 않는 책임은 무사안일로 흐르며 자의적인 정책집행에 대하여 책임을 물을 수 있는 근거가 희박해진다. 권한과 책임이라는 두 중심축이 제 위치를 찾을 때 만이 정책에 관한 정부의 리더십과 권위는 형성되는 것이다. 정부의 정책수행에 대한 국회의 사전적

감시가 지나쳐 정책에 대한 간섭으로 변할 경우 정부의 정책에 대한 권한이 크게 축소되는 결과를 가져온다. 반면에 국회의 사후감시가 미온적일 때에는 정부의 권한은 책임이 없는 독선적이고 자의적인 권한으로 변하게 된다. 따라서 정부의 정책집행에 대한 국민적 감시는 정부의 권한과 책임을 보다 명확히 해주는 이점도 함께 가지고 있다.

정부의 강력한 리더쉽은 그 합리성과 민주성이 인정받을 때만이 기능을 발휘한다. 선진 민주주의 국가에서 정부의 리더쉽은 합리적이고 신뢰받는 정책집행에서 파생되며 정부의 권위는 국민이 정부의 정책수행에 대한 공감대가 형성될 때 자연스럽게 확립된다. 정부의 권위는 바로 정부의 신뢰도 측면에서 쉽게 이해될 수 있으며 신뢰받는 정부의 권위는 정책집행의 효율성을 더욱 높이게 된다. 따라서 한 국가의 정치경제적 제도나 문화도 정책추진에 있어서의 정부의 합리적인 리더쉽을 보장해주는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

VII. 맺음 말

정부가 추진하는 정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 ‘정책에 대한 국민의 신뢰’가 필수적이다. 특히 경제와 관련된 정책의 경우, 정부의 정책이 경제의 흐름에 미칠수 있는 효과는 정책에 대한 국민의 긍정적인 협조에 따라 크게 달라지며 국민의 긍정적인 협조는 정책에 대한 신뢰 없이는 기대하기 어렵다. 실제로 많은 남미국가들에서 시도되었던 개혁정책, 특히 극심한 인플레이를 치유하기 위한 물가안정 정책들이 국민의 신뢰를 얻지 못함으로 인하여 심각한 부작용만 남긴채 실패로 끝난 역사적 사실은 우리에게 정책신뢰도의 중요성에 대한 많은 교훈을 주고 있다.

정책의 신뢰도를 높이는 데에는 정부와 일반 국민 모두의 노력이 필요하다. 정부는 정책의 입안과정에서 부터 정책의 신뢰도에 대해 충분한 고려를 하여야 한다. 즉 정책의 실현가능성이나 일관성등을 세심히 검토하고 정책여건이 어느정도 성숙하였는가에 대한 판단도 매우 신중히 내려야 할 것이다. 이러한 검토와 판단에 필요한 것은 국민의 의견이며 따라서 개방적이고 민주적인 의견수렴 절차를 거치는 것은 정책의 시행 이전부터 이미 국민의 신뢰를 얻는 길이다. 정책이 입안된 후 집행단계에서는 집행절차가 합리적으로 이루어 질 수 있도록 꾸준한 행정관찰이 필요하며 특히 장기적인 관점에서 정책을 수행하는 것이 신뢰도 확보에 매우 유리하다. 정부의 근시안적인 행동은 국민의 정부 자체에 대한 평가에 매우 부정적으로 작용하여 단기적으로는 이익일지 모르나 장기적으로는 정책의 효율성을 감소시키게 된다는 점을 정부는 명심해야 한다.

여러가지 여건상 국민의 정책에 대한 불확실성이 높을 때에는 남미 국가들의 경험에서 보듯이 정책시행 초기의 성과 및 추진상황이 신뢰도 형성에 크게 영향을 미치므로 특별한 관심을 기울여야 한다. 정책

의 실제 추진상황에 따라 국민의 정책에 대한 기대가 점차적으로 변화한다는 사실은 정부의 정책의지가 초기부터 강력하게 나타나지 않고서는 정책의 성공을 기대하기 어렵다는 점을 시사하고 있다. 또한 여러 가지의 정책이 서로 연계되어 실시 될 때에는 각 정책사이의 일관성이 중요하며 어느 한 정책이 신뢰도를 잃을 경우 다른 정책의 신뢰도 역시 하락한다는 점을 남미국가들의 역사적 경험은 말해주고 있다.

국민의 기본적인 역할은 선의의 감시자 역할이다. 정책의 입안과 정부에서 집행에 이르기 까지 모니터링하는 국민의 자세는 정부의 자의적인 정책수행에 중요한 견제역할을 하게 된다. 국민의 무관심과 무지속에서 실패하는 정책이 생겨나며 빠르게 진보하는 사회일 수록 그러한 위험성은 더욱 크다. 국민의 견제와 반응이 정부의 정책결정에 입력될 때 만이 정부와 국민사이의 신뢰가 형성될 수 있는 것이다. ‘정부가 일부 국민을 영원히 속이거나 모든 국민을 잠시동안 속일 수는 있어도 모든 국민을 영원히 속일 수는 없다’는 미국 링컨 대통령의 말은 정부의 도덕성과 정책결정의 민주성이 중요하다는 의미와 함께 국민이 선의의 감시자 역할을 다할 때만이 정부의 책임있는 정책수행이 이루어진다는 의미도 포함하고 있는 것이다.

빈 면

〈著者略歷〉

金 俊 逸

서울大 經濟學科 卒

美 Brown大 經濟學博士

美 California, Santa Curz州立大 經濟學科 助教授

現 KDI 國民經濟教育研究所 副研究委員

經 濟 教 育 資 料 9202

政 策 的 信 賴 度 와 效 率 性

1975年 5月 23日 登錄

登錄番號 第 5-5 號

1992年 8月 日 印刷

1992年 8月 日 發行

發行人 宋 熙 季

編輯人 金 仲 秀

發行處 韓國開發研究院 附設

國民經濟教育研究所

서울市 江南區 道谷洞 951-12

電話 561-1400

印刷處 一 志 社

破本은 바뀌드립니다.

값 1,500원

本書의 無斷複製行爲를 禁합니다.