

민주정부 10년평가와 그 시사점

- 세계은행의 국정관리 지수(WGI) 변화추이를 중심으로

박일환 (민주정책연구원 수석연구위원)

□ 요약 및 해제

- 세계은행이 1996년부터 발표하고 있는 세계국정관리지수를 통해 볼 때 민주정부 10년은 모든 영역에서 전반적으로 상승 추이를 보이고 있다. 특히 정부 효율성은 보통단계에서 우수단계로 안정적으로 상승하였다. 규제, 법치 분야에서는 일부 등락의 진폭은 있으나 보통에서 우수 단계로 진입하였다. 다만 정치안정, 참여·소통의 보장과 정부의 책무성, 부패통제는 보통수준을 유지하고 있어 미완의 과제로 남아있다.
- 세계국정관리지수에서 보듯이 일각에서 주장하는 '잃어버린 10년'의 주장은 분석결과와 배치되고 있는 것으로 나타나고 있다. 오히려 이명박 정부 출범 이후 거의 전 영역에서 국정관리지수가 회복하고 있는 것을 감안할 때, 민주정부 10년은 '전진했던 10년'이다.
- 이 보고서는 세계은행의 국정관리지수 개요를 설명하고, 분석을 통해 1997년에 비해 민주정부 10년동안 국정관리지수 수준이 지속적으로 상승했음을 증명하고 있다.

1. 세계은행 국정관리지수 개요

□ 국정관리지수의 의미

- 세계은행은 1996년 이후 '세계 국정관리 지수'(Worldwide Governance Indicators: WGI)를 측정하여 보고서 형태로 발표
 - 1996년에서 2000년까지는 격년으로 발표하다가 2002년부터 현재까지 매년 발표

○ 동 보고서에서는 국정관리(Governance)를 한 국가에서 권위가 행사되는 제반 전통과 제도(traditions and institutions)의 총칭으로 정의

- 일반적으로 국정관리(Governance)란 일반적으로 한 국가의 여러 업무를 관리하기 위한 정치, 경제 및 행정적 권위(Authority)의 행사를 의미

- 시민들과 여러 집단이 자신들의 이해관계를 밝히고 그들의 권리를 행사하며, 자신들의 의무를 다하고, 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 복잡한 기구와 과정 등의 제도를 포함(UNDP, Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2, 1997)

- 국정관리의 개념은 또한 ▲ 국가와 시민사회, 민간부문의 경제·정치·사회적 사안을 둘러싼 가치와 정책, 제도의 상호작용, ▲ 이들의 상호 이해와 합의 및 행동을 도출해내는 제반 의사결정의 형성 및 집행의 조직화 방식, ▲ 시민과 집단이 자신들의 이해를 표출하고 상호간의 차이를 중개하고 법적 권리와 의무를 행사하는 기제(mechanism)와 과정, ▲ 개인과 조직 및 기업에 대해 한계를 설정하고 유인을 제공해주는 규칙과 제도 및 실제(practices) 등이 포함(UNDP, Strategy Note on Governance for Human development, 2000)

○ 세계은행의 국정관리보고서는 세계은행의 공식견해를 반영하는 것이 아니라 매년 발표될 때마다 국가 신인도와 평판에 상당한 영향을 끼치고 있음

- 기존의 각종 설문조사자료, 공공기관과 비정부기구의 분석자료 및 보고서, 주요 민간신용평가기관 각국 평가자료 등을 종합하여 분석

· 세계경제포럼(WEF)의 세계경쟁력 보고서(Global Competitiveness Survey), 국제경영개발원(IMD)의 국가경쟁력 지수, 헤리티지재단의 경제 자유지수, 세계은행의 국가정책 및 제도 평가(Country Policy and Institutional Assessment), 갤럽 세계여론조사(Gallup World Poll), 국제투명성기구의 세계부패척도(Global Corruption Barometer), 국정없는기자회의 세계언론자유지수(Press Freedom Index), 프리덤 하우스의 세계 정치적 자유와 인권 보고서, 이코노미스트誌의 이코노미스트 인텔리전스 유닛(Economist Intelligence Unit)의 각국 리스크 및 민주화 지수(Country Risk Service and Democracy Index), Global Insight사의 각국 리스크(신용) 분석(Global Risk Service), Business Environment Risk Intelligence의 (신용조사기관)의 각국 신용평가, 베텔스만재단의 민주주의와 시장경제 이행지수(Bertelsmann Transformation Index), 프랑스 경제산업고용부의 각국 제도 개요 데이터베이스(institutional profiles database) 등

- 국정관리지수의 가장 포괄적인 국가교차 분석자료로 유의미한 국가간 비교 및 시계열 분석자료를 제공

* 중국, 러시아, 멕시코, 아르헨티나 등 신흥경제국의 반대로 세계은행의 국정관리지수는 세계은행의 공식 문서인 '개발지수' 보고서에는 포함되지 않고 있음

□ 국정관리지수 평가항목

- 2008년의 경우 33개 기관에서 제공된 35개의 원자료를 바탕으로 다음과 같은 6개의 평가항목을 구성

① 참여·소통의 보장과 정부의 책임성(Voice and Accountability)

- 일부 언론에서 표현하고 있는 '언론자유'보다는 더 포괄적인 개념으로 시민들의 자유로운 정치참여와 의견의 개진 및 소통의 보장되는 정도와 정부의 책임을 포함
- 언론·집회·시위·출판·결사의 자유, 공직자의 책임, 의회의 입법 및 행정부 견제기능의 효과성, 정부개입정도의 과다, 선거의 공정성, 기회의 평등, 소수자에 대한 배려, 경제정책의 투명성, 인권 등

② 정치안정(Political Stability and Absence of Violence)

- 시위, 파업, 소요 등의 사회전체의 분규와 갈등, 정치세력의 분열(fractionalization), 인종, 언어, 종교상의 분열정치적 테러와 쿠데타의 가능성, 정부프로그램의 수행능력 등을 통해 본 정부의 불안정성 여부

③ 정부효율성(Government Effectiveness)

- 전자정부, 국공립교육기관의 질, 정부-시민관계, 공익사업(public utilities)과 공공재 공급의 질, 관료제의 질, 정부신뢰도, 정책의 일관성, 공무원의 정치적 중립, 합의의 형성 여부 등으로 나타나는 공무원의 자질과 관리능력 및 정치적 압력으로부터의 독립성여부와 정책형성의 질

④ 규제 질(Regulatory Quality)

- 수출입규제, 불공정한 경쟁정책, 가격통제, 외국인 투자, 가격통제, 임금 물가, 행정규제, 조세체제, 창업의 용이성, 외국인 소유규제와 차별여부 등과 관련된 민간부문의 발전을 가능케 하고 촉진하는 정부의 능력

⑤ 법치(Rule of Law)

- 공적 및 사적 계약의 실제 시행 여부, 재판의 공정성과 신속성, 소유권 및 재산권의 보장, 사법부 및 경찰에 대한 신뢰, 사법부의 독립성, 사기와 부정, 탈세 등과 관련한 이해 당사자의 신뢰의 정도 및 사회적 규칙의 준수 여부

⑥ 부패통제(Control of Corruption)

- 뇌물제공빈도, 정부의 반부패 정책, 연고 및 정실주의(cronyism), 정치자금에 대한 대중의 신뢰, 부패로 인한 손실과 비용, 정부부패의 정도 등 각종 부패와 관련하여 사적 이익을 위해 행사되는 공권력의 정도

□ 국정관리 지수산정 방식

- 33개 기관에서 제공된 35개의 원자료에 나타난 총 12,114개 항목에서 국정관리에 대한 인식(perceptions)을 측정할 수 있는 441개의 변수를 추출, 비관측요소모형(unobserved components model)의 기법을 활용하여 통합지수(aggregate indicators)를 개발
- 국정관리 지수를 최하 -2.5점에서 최상 +2.5점까지 점수를 부여하고 이를 백분율로 환산하여 6등급으로 분류하여 발표
 - 1등급(최우수) 90~100, 2등급(우수) 75~90, 3등급(보통 상) 50~75, 4등급(보통 하) 25~50, 5등급(미흡) 10~25, 6등급(아주 미흡) 0~10으로 구분
- 예시) 국정관리지수가 70.7%인 경우 전체 대상국가 212국가 중 하위그룹인 국가들이 70.7%로 한국이 상위 29.3%에 포함되어 있다는 의미

2. 세계은행 국정관리지수를 통해 본 민주정부 10년 평가

- 한나라당과 이명박 정부의 민주정부에 대한 이른바 '잃어버린 10년' 담론은 허구로 나타남
- 한나라당과 이명박 정부는 민주정부 10년을 '좌파정권의 잃어버린 10년', '국정파탄세력', '국정을 망치고 민생을 도탄에 빠뜨린 무능 정권' 등으로 규정

- 이른바 '잃어버린 10년' 담론은 국민의 정부와 참여정부 10년 국정운영세력을 국정실패세력으로 호도, 민주정부 10년에 대한 부정적 이미지의 확대재생산을 의도하고 있음

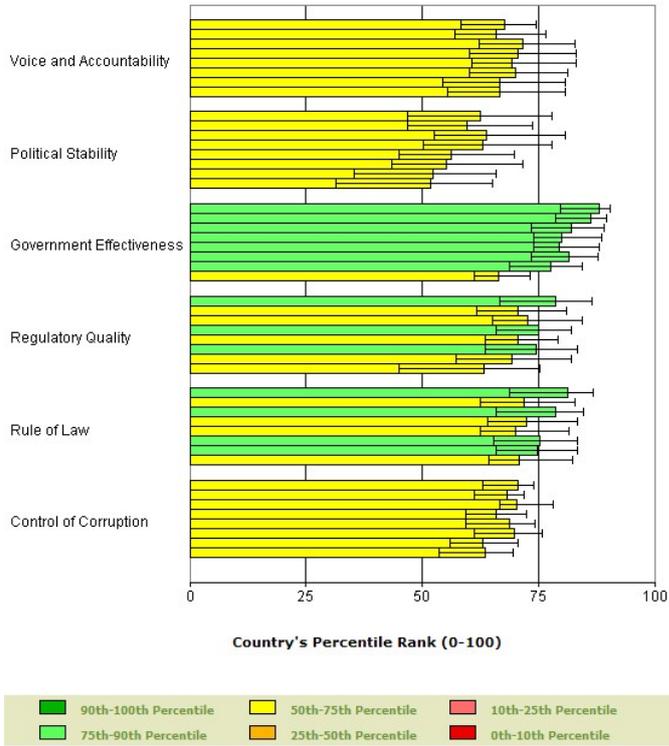
○ IMF외환위기 이후 세계은행의 국정관리지수 변화추이를 보면 국민의 정부와 참여정부 국정관리역량은 상승추이를 보이고 있어 한나라당의 주장이 허구임을 반증

항목	IMF경제위기 직후(1998)	국민의정부 (평균치)	참여정부 (평균치)	참여정부말 (2007)	이명박정부 (2008)	OECD평균 (2008)
참여·소통의 보장과 정부의 책임성	66.8	67.93	69.04	67.8	65.4	90.6
정치 안정	51.9	53.2	61.6	62.5	59.8	81.9
정부 효율성	66.4	75.2	83.24	88.2	86.3	88.7
규제의 질	63.4	69.1	73.56	78.6	72.9	91.2
법치	71	73.66	74.86	81.4	74.2	90.2
부패 통제	63.6	65.53	68.84	70.5	69.6	90.2

* Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, *Government Matters VIII - Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, June 2009에서 재작성

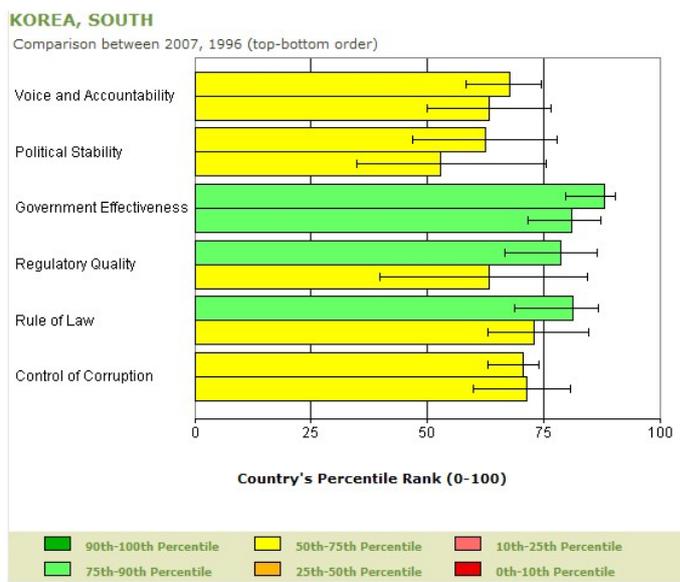
○ 정부효율성, 규제의 질, 법치분야의 경우 보통에서 우수로 상승하였으며 참여·소통의 보장과 정부의 책임성, 정치안정, 부패통제분야의 평가도 점진적으로 상승

*민주정부 10년(1998, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007년) 국정관리지수 변화추이



*각 항목의 하단에서 상단으로 시계열로 표시(상단이 2007년임, 95%신뢰수준)

□ IMF 경제위기 이전인 문민정부당시(1996년)와 참여정부 임기말(2007년)을 비교하더라도 주요 평가 항목에서 상승 추이를 보이고 있으며, 규제와 법치 항목의 경우 등급이 보통에서 우수로 상승



* 상단이 2007년, 하단은 1996년을 표시(95% 신뢰수준)

3. 시사점

□ 국정관리의 측면에서 볼 때 민주정부 10년은 '잃어버린 10년'이 아니라 전반적으로 상향 기조를 유지

- 참여·소통의 보장, 정부의 책임성, 정치안정, 정부효율성, 규제질, 법치, 부패통제 등 전 분야에서 등급이 상향조정되거나 평가 지수가 상승

- 내부의 시각이 아닌 외부의 민주정부 10년에 대한 시계열적 평가자료라는 측면에서 향후 민주정부 10년평가에 참고자료로 활용

- 참여·소통의 보장, 정부의 책임성, 정치안정, 부패통제 등의 항목에서 평가지수가 상승했음에도 불구하고, 동일 등급(보통)을 유지하고 있는 현상에 대한 분석과 성찰이 요구

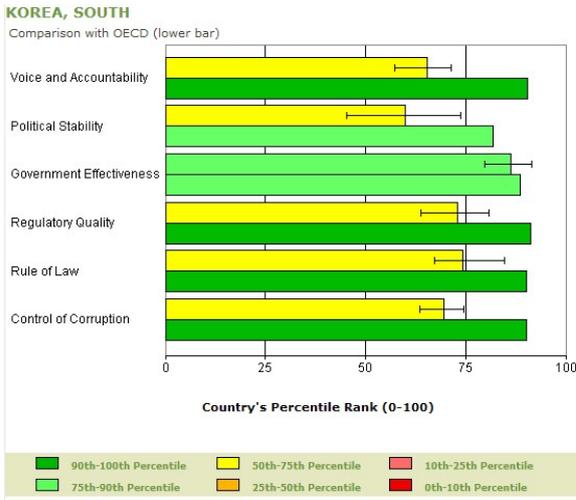
- 국정관리지수 보고서 작성에 주도적으로 참여한 카우프만(Kaufmann) 브루킹스 연구소 선임연구원은 2009년 방한하여 "한국의 부패통제 수준은 세계 평균 수준으로 볼 수 있지만 문제는 경향성이다. 지난 10년간 한국이 크게 발전하는 모습을 보였다고 말할 수 없다."고 언급하면서 또한 "참여·소통의 보장과 정부의 책임성 등에서 크게 성장하지 못했다"고 언급

□ 국정관리의 측면에서 경제발전과 사회통합을 동시에 추구하는 한국형 새로운 발전 전략이 요구

- 2008년 현재 OECD 30개국 가운데 10위에 달하는 경제규모에도 불구하고, 한국의 국정관리수준은 정부효율성을 제외한 전 분야에서 OECD 평균을 하회

- OECD 가입국가 가운데 멕시코, 터키에 비해서는 우위를 보이고 있으나 포르투갈, 헝가리, 슬로베키아, 체코, 폴란드, 스페인 등에 비해 주요 평가항목에서 낮은 등급을 받고 있는 실정

* 한국 OECD국가(전체평균) 비교(2008)



* 각 평가항목의 상단은 한국, 하단은 OECD 평균을 표시(95%신뢰수준)

○ 이른바 리스본 전략(Lisbon Strategy) 등 주요 선진국의 발전모델을 참고, 새로운 한국형 발전전략모델의 개발이 필요

- 리스본전략은 사회통합과 환경을 존중하면서도 높은 성장과 고용을 동시에 추구하는 EU차원의 미국을 따라잡기 위한 국가경쟁력 강화 발전모델임
- 리스본전략에 따른 EU국가의 경쟁력 평가를 살펴보면 노르딕 국가가 최상위 군을 형성하고 있음
- 노르딕 국가는 완전한 민주주의 국가군에서도 최상위를 기록하고 있으며, 특히 여타 국가에 비해 높은 정부에 대한 신뢰, 입법부의 우위와 견제와 균형의 원리 정착, 정보의 개방성·투명성·접근성 등을 보여주고 있음
- 리스본 리뷰는 자유화, 친기업적 환경기반 구축, 규제완화 등은 경쟁력강화의 필요조건은 되나 충분조건은 아니며, 사회통합적 정책의 강조가 자유화나 친기업정책을 배제하거나 경쟁력 강화의 장애요인으로 작용하는 것도 아님을 시사 ■