

이명박 정부 경제정책 평가의 영향요인에 관한 연구 - 대국민 인식조사를 중심으로 -

노 현 중(한국교통대학교 교수)

I. 서 론

1. 연구의 필요성

■ 한 정부의 정책 성과를 평가하는 것은 신중을 기해야

한 정부의 경제정책을 제대로 평가한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 다양한 대내외적 환경을 고려하여 분석하여야 하며, 정책성과 역시 국가 간, 정부 간 의미가 다를 수밖에 없다. 또한 경제정책에 대한 대국민 인식 역시 고려하여 평가하여야 한다.

김영삼 정부 이후 민주화 시대를 거치면서 우리나라는 경제 외적으로나 내용적으로 괄목할 만한 성장을 이룩하였다. 세계 최초로 원조를 받던 나라에서 원조를 하는 국가가 되었다. 그러나 국민들은 역대 정부 모두에게 인색한 평가를 내리고 있으며, 특히 5년 단임 대통령에 대한 평가는 임기 후반으로 갈수록 평가는 더욱 냉혹해지는 경향을 보이고 있다. 정권 출범 초기의 기대는 실망으로 바뀌고, 임기 말 어김없이 등장하는 측근과 친인척 비리에 대한 반감, 새로운 정부에 대한 바람(expectation) 등이 겹쳐져 한 정부의 정책 평가는 다층적 구조를 가진다.

■ 정책평가에 대한 정부의 인식

정부는 정부대로 집권 말에 이르면 집권 기간 치적(performance)에 대해 국민들이 제대로 인지하지 못하고 있다고 탄식한다. 그리고 원인 분석을 ‘정책 홍보가 제대로 이루어지지 못해서 그렇다’, ‘우리 정부는 역사적으로 평가받을 것이다’라는 식의 정치적 수사(rhetoric)에 의존한다. 그러나 정치는 현실이고 정책은 당면한 시대적 과제와 국민적 요구에 충실해야만 한다.

이러한 국민들의 엄정한 평가와 정부가 제시하고 있는 성과간의 인식 차이는 역사적으로 반복돼 왔다. 김영삼 정부의 경우 하나회 척결, 금융 및 부동산실명제 등 문민 시대를 열라는 국민적 요구에 충실했고, 김대중 정부 역시 IMF 위기를 단기간 내에 극복하고 남북화해 공영의 기틀을 마련하였다. 이처럼 역대정부를 막론하고 과(過)도 있지만 공(功)도 많다. 그런데 왜 국민의 평가는 냉혹하리만치 싸늘할까? 민주화 이후에도 실패한 대통령만 배출하고 있는 우리나라 정치사의 비극일 수

밖에 없다. 정부는 무엇을 했고 무엇을 하지 못하였는가에 대한 성찰과 국민들이 바라는 것이 과연 무엇인가에 대한 새로운 인식의 전환이 필요한 때이다.

■ 정부 정책에 대한 국민들의 인식

국민들 또한 정부에 대한 평가, 적어도 경제정책에 대한 평가는 객관적 지표와 동 시대에 세계 주요국과의 비교와 과거 정부와의 비교를 통한 맥락적 평가, 성숙된 평가를 해야 할 시점에 있다. 즉, 국가 간, 정부 간 비교평가를 통해 한 정부가 무엇을 했고, 무엇을 하지 못하였는가에 대한 냉정한 평가가 이루어져야 한다. 결국 정부의 선택은 국민의 주권으로부터 나온다. 냉정한 평가에 기초하지 않은 평가란 항상 국민의 책임과 비용으로 남는다.

■ 국민과 정부의 정책에 대한 평가의 격차해소 방안

정부는 왜 국민이 자신들이 제시한 성적표에 대해 인색한 평가를 하는지에 대한 성찰이 필요하고, 국민 역시 한 정부의 도덕성 등 부정적 사건(events)에 의한 도매급 평가의 낭비적 요소에 대해 성숙된 성찰이 필요하다. 그리고 그것이 가능하도록 학문적 차원에서 뿐만 아니라 실천적 차원에서 보다 정치한 분석틀을 제시하고, 그에 따른 정부의 경제정책 평가가 이루어져야 한다.

따라서 이 연구는 단지 지표(indicators)에 의존한 계량적 분석을 넘어 한 정부의 경제정책 평가를 종합적으로 분석할 수 있는 영향 요인을 분석하고자 한다.

그렇다면 한 정부의 경제정책을 평가할 수 있는 종합적인 분석틀은 무엇인가, 그리고 그것이 과연 가능한가라는 의문을 제기할 수 있다. 물론 한 정부의 경제정책을 온전히 평가할 수 있는 분석틀은 사실상 불가능하다. 그러나 적어도 계량적 지표에 의한 정책 홍보 차원의 정부 평가와 객관적 지표보다는 사건(events)에 의한 다층적 구조의 감성적 국민평가의 괴리를 줄일 수 있는 분석틀을 제시할 수는 있을 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식을 가지고 이명박 정부의 경제정책 평가에 미치는 영향 요인을 분석해보고자 한다.

정부와 국민의 정책평가 인식 차이에 대한 분석을 위해 먼저 정량적 분석에 의한 이명박 정부의 경제정책에 대한 평가를 시도하고자 한다.

■ 정량적 분석은 국가 간, 정부 간 비교분석을 통해 수행

정량적 분석이 평가의 적실성과 실효성을 갖기 위해서는 동시대 국가 간 비교 분석이 이루어져야 한다. 국가 간 비교 분석에 있어서 지표 설정 역시 성장과 분배 모두를 포괄할 수 있는 종합적 분석이 이루어져야 한다. 또한 한 정부의 경제정책 평가는 국가 간 비교와 함께 정부 간 비교가 병행되어야 평가의 설득력을 높일 수 있다. 따라서 최소한 직전 정부와의 비교 분석이 요구된다. 정부 간 비교 역시 성장 지표와 분배 지표 모두가 비교 대상이 되어야 함은 물론이다. 국가 간 비교에서는 G20국가와의 비교 분석을 하였으며, 정부 간 비교는 김대중 정부와 노무현 정부와

의 비교를 통해 살펴보았다.

■ 대국민 인식조사를 통한 정성적 분석

둘째, 정성적 분석이다. 이 연구에서는 정성적 분석을 대 국민 인식 조사를 실시하여 살펴보았다. 정성적 분석의 근본적인 목적은 객관적 지표에 대한 정부와 국민의 인식 차이를 규명하고자 하는 것이다. 왜 동일한 객관적 지표를 정부와 국민은 다르게 받아들이는 것일까? 여기에 대해 의미 있는 해답을 제시하고자 하는 것이 정성적 분석의 필요성이자 목적이다. 이 연구에서는 이러한 해답을 얻고자 <이명박 정부의 경제 정책에 대한 대국민 인식 조사>를 실시하였다. 대국민 인식조사를 통해 나타난 국민들의 경제정책 성과에 대한 체감 여부를 조사하고, 조사 결과가 합축하고 있는 의미와 원인을 탐색해 보고자 한다.

■ 종합평가에 있어 정치적 맥락(political context)의 중요성

■ 정부 정책 영향요인 분석을 위한 연구의 구성

이 연구에서는 정치적 맥락을 통해 정량적 분석과 정성적 분석 결과를 종합적으로 평가하고자 한다. 정치적 맥락이란 정치 현실은 딜레마적 상황의 연속이라는 인식에 기초한다. 이명박 정부의 정치적 맥락은 상당히 복잡하고 다양하지만 이 연구에서는 1) 시대적 요구와 초기 조건에 대한 성찰, 2) 국정기조, 3) 성장과 분배의 조화, 4) 정책결정과 집행과정에서의 소통 등 4가지를 중심으로 살펴보려고 한다. 정치적 맥락은 정부마다 다를 수밖에 없다. 그리고 정치적 맥락에 대한 대처 능력과 대처수단 역시 다르다. 그럼에도 불구하고 정치적 맥락을 통해 종합 평가를 시도하는 이유는 정치적 맥락에 의한 정부의 대응이 국민의 정책 평가에 미치는 영향이 지대하기 때문이다. 한 정부가 자신이 처한 정치적 맥락을 어떻게 인식하고 대응해 나아가느냐는 국정운영능력(statecraft)의 핵심이며 정부 평가에 지대한 영향을 미친다. 또한 정치적 맥락이 갖는 상황적 가변성에도 불구하고 정치적 맥락에 의한 정부 평가 연구가 축적된다면 일반성을 발견할 수도 있을 것이다.

제2장에서는 이명박 정부의 경제정책 성과를 G20 국가 및 김대중 및 노무현 정부와의 비교 평가를 시도하였다. 제3장에서는 이명박 정부의 경제정책에 대한 대국민 인식조사에 대한 분석을 통한 정책평가를 시도하였다. 마지막 제4장은 앞에서 논의한 분석과 결과에 기초하여 정치적 맥락을 중심으로 이명박 정부의 경제정책 평가에 미친 영향 요인을 종합적으로 제시하고자 하였다.

2. 연구를 위한 이론적 기초

1) 정책 평가의 어려움

카메런은 정책은 정책의 바람직한 목표가 명확하게 정의되어있지 않고, 정책 집행 과정에서 다양한 이해관계자들이 존재하며, 평가 자체가 매우 정치적이고 복잡하기

때문에 효과성을 평가하기 위한 적합한 지표설정 자체가 어렵다고 주장한다(Cameron, 1986: 543-545).

Kanter & Summer(1987: 222-227)는 정책에 대한 성과측정이 제대로 이루어지지 않는 이유에 대해 설명하고 있는데 정책은 하나가 아닌 다양한 목표를 갖고 있어 평가를 위한 목표를 구체화 하는 것 자체가 문제를 유발할 수 있고, 성과측정지표가 목표를 대체하는 현상이 발생하기 때문이라 설명하고 있다.

또한 정책의 경우 금액으로 환산하기 힘든 복수의 투입과 산출이 이루어지기 때문에 효율성 측정이 어렵고, 효율성 향상을 위한 환류장치가 제대로 작동하기 힘들며, 측정의 적합성이나 공정성을 신뢰하기 어렵다는 한계를 갖는다(윤경준, 2003: 8-9).

본 연구는 한 정부의 정책 평가에 미치는 영향 요인을 살펴보기 위해 이러한 정부 정책 평가의 신뢰성과 난이도를 감안하여 사례로써 경제정책을 선택했다. 그 이유는 정책 평가의 어려움과 성과측정지표 설정의 한계, 목표와의 정합성에 있어서 다른 사회복지 정책 보다는 상대적으로 평가가 용이하기 때문이다.

경제지표는 정량화되어 있다는 장점은 있지만 그럼에도 불구하고 다음과 같은 점을 고려하여 분석하고자 노력하였다.

첫째, 경제는 계량적인 수치로 현 상태를 보여주기 때문에 보다 객관적이고 재생산 가능한 정보라는 점에서 평가 지표로 유용하게 사용된다. 그러나 모든 수치는 평균의 함정에서 자유롭지 못하다. 이를 보완하기 위해 경제성장 수준을 평가하기 위하여 경제성장률, GDP, 상품수출액 등을 종합적으로 평가하는 방법 등을 채택했다.

둘째, 현 상태에 대한 판단과 평가는 가치중립적이지 못하다. 이를 보완하기 위한 방법으로 주로 국제적으로 신뢰할 수 있는 IMF, World-bank, OECD 등의 통계 자료를 이용하였다.

셋째, 특정 정부가 경제를 개선한 성과를 도출하기 위해서는 시간과 비용 그리고 국민을 위한 노력이 종합적으로 포함된다. 여기서 시간과 비용(특히 고정비용)은 상수(constant)로 인식될 수 있으나 노력은 변수(variable)로 인식될 수 있다.

넷째, 경제에 대한 성과는 정량적으로 판단되는 것이 아니라 정치적인 맥락에서 정의된다(장하준, 2009). 이러한 맥락에서 많은 평가에서는 정량지표를 보완할 수 있는 정성지표를 함께 포함포함하는 것이 필요하다.

2) 이명박 정부 경제정책 성과 평가의 틀

이명박 정부의 경제정책 평가를 위한 분석 틀은 무엇보다 평가의 대상이라 할 수 있는 경제성과의 영역을 선택해야 한다. 일반적으로 정책의 성과라 함은 정책이 달성하고자 하는 미래의 바람직한 상태를 평가함으로써 도출되기 때문에 평가의 영역은 이명박 정부가 제시한 5대 국정 지표 중 “활기찬 시장경제”를 평가 영역으로 구축하고자 한다. 그리고 이는 다시 평가 부문으로 분류될 수 있는데, 활기찬 시장경제는 본질적으로 일자리 낚은 경제성장, 따뜻한 시장경제 달성이라는 국정 철학에서 비롯된 것으로 성장과 배분을 골고루 평가할 수 있어야 한다. 이러한 맥락에

서 평가 부문은 경제성장, 고용창출, 물가안정, 경상수지, 복지여건 등으로 구분된다.

종합평가를 위한 상대적 비교에는 대내외적인 환경적 조건의 영향을 고려하여 국가 간 평가와 정부 간 평가로 구분하였다. 국가 간 평가를 위해서는 G20 국가와의 비교분석을 실시하였고, 정부 간 평가를 위해서는 이전 정권인 김대중 정부와 노무현 정부와의 비교분석을 실시하였다. 종합평가의 결과는 ① 우수, ② 보통, ③ 미흡으로 구분하였다. 국가 간의 비교 및 정부 간의 비교에서 모두 우수한 평가가 나올 경우 종합적인 평가에서도 ‘우수’하다고 평가할 수 있다. 두 가지 비교평가에서 하나는 ‘우수’, 다른 하나는 ‘미흡’으로 평가될 경우 종합적 평가는 ‘보통’으로 제시하였다. 아래의 <표-1>은 이명박 정부의 경제정책 성과평가 지표와 종합적 결과를 예시적으로 나타낸 것이다.

<표-1> 이명박 정부 경제정책 성과평가 지표 틀

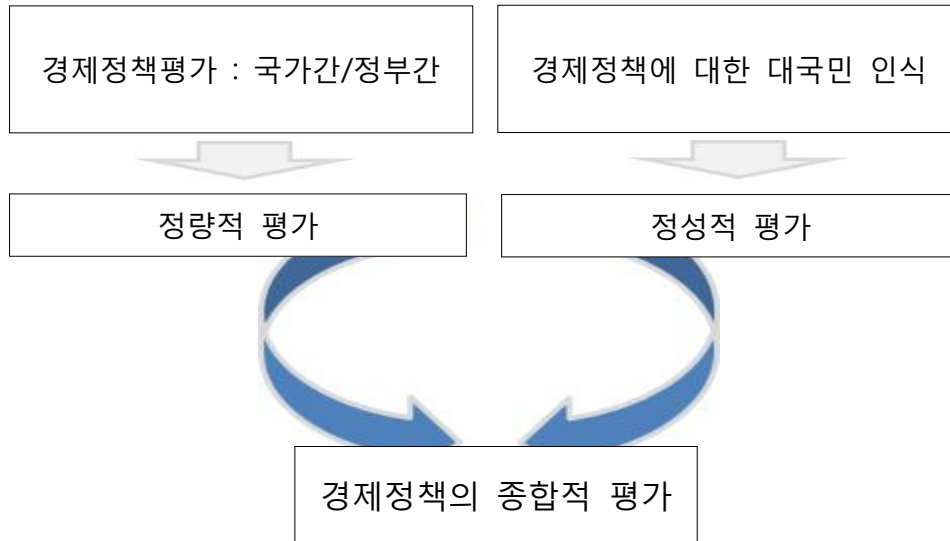
평가 영역	평가 부문	정량평가		종합평가결과
		핵심성과지표	측정방법	
활기찬 시장경제	경제성장	경제성장률	연도별 경제성장률	○ 핵심성과지표별 ① 국가 간 비교 평가결과, ② 정부 간 비교 평가결과를 도출 ○ ①+② : 경제정책 종합평가 ○ 평가방식 : ① 우수, ② 보통, ③ 미흡
		1인당 GDP	미국 달러기준(10억)	
	고용창출	실업률	전체노동자 기준	
		청년실업률	15-29세 노동자 기준	
	물가안정	소비자물가상승률	연도별 물가성장률	
		실질주태가격	연도별 주택가격 성장률	
	경상수지	경상수지	GDP 대비 비중	
		상품수출	미국 달러기준(10억)	
	복지여건	소득불평등도	GINI 계수	
		상대적 빈곤율	전체인구대비 중위소득 50%이하 비중	

3) 연구의 분석 틀

■ 정량적 분석과 정성적 분석을 모두 포함한 연구의 분석 틀

이 연구는 이명박 정부가 추진 중인 경제정책에 대한 정량적 분석(경제지표를 통한 평가)과 정성적 분석(대국민 인식을 통한 평가)을 모두 포함하고 있는데, 아래의 <그림-1>은 이명박 정부의 경제정책 성과평가를 위한 분석 틀을 제시한 것이다. 이 분석 틀이 의미하는 것은 한 정부의 경제정책이 정량적인 부분만을 고려해 평가될 수 없고, 국민들이 경제정책의 결과물에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 포함시켜야 종합적 평가가 가능하다는 것이다.

<그림-1> 이명박 정부의 경제정책 종합평가의 분석 틀



II. 이명박 정부의 경제정책평가 : 국가 간, 정부 간 비교

■ 경제정책평가에 대한 타당성과 적실성을 위해 국가간, 정부간 비교 포함돼야¹⁾

1. 경제성장

가. 경제성장률

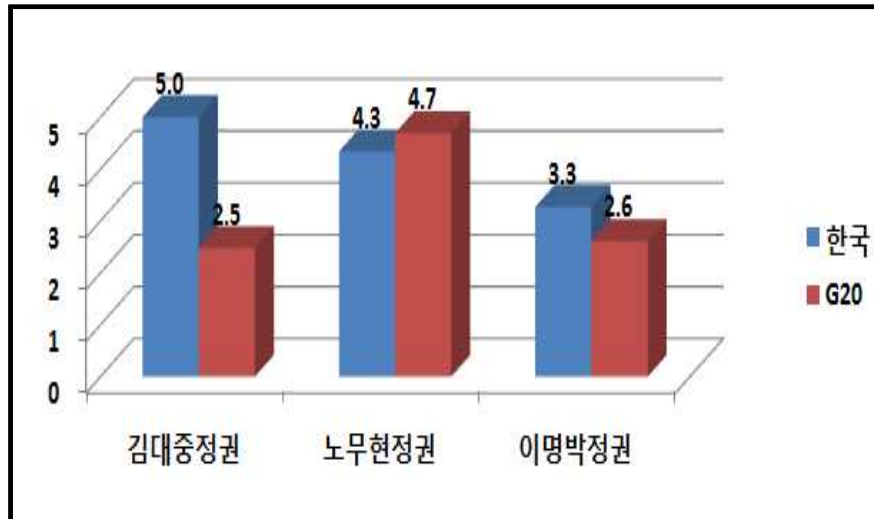
■ 노무현 정부와 비교해 이명박 정부의 경제성장률은 높게 평가

정부별 경제성장률 수준을 분석한 결과 김대중 정부부터 이명박 정부까지 지속적으로 감소되고 있는 것으로 나타났다. 김대중 정부와 이명박 정부는 G20국가와 비교해 경제성장률이 높은 수준이었으나²⁾ 노무현 정부는 G20국가와 비교해 경제성장률이 낮은 것으로 나타나 최소한 노무현 정부와 비교해 이명박 정부의 경제성장 노력은 큰 결실을 맺고 있다고 평가할 수 있다.

- 1) 예를 들어 경기침체 현상에 대해 현 상황이 '고(高)유가'와 '고(高원)자재가'라는 대외요인에 기인한 것인가 정책 요인인가를 분석하기 위해서는 유사한 경제 환경과 조건에 있는 주요국의 경제성장률 등 거시지표를 비교 분석할 필요가 있는 것이다.
- 2) 김대중 정부의 경우 G20 국가에 비해 높은 경제성장률을 보이고 있지만 이는 IMF 사태이후의 경제성장률을 반영한 결과가 포함돼 있기 때문에 이명박 정부와 절대적인 수치로 비교하는 것은 무리가 따른다. 즉, 대외적인 경제상황과 대내적인 경제조건을 고려해 볼 때 김대중 정부의 경제성장률이 이명박 정부의 경제성장률보다 높다고 평가하기는 어렵다.

<그림-2> 정권별 경제성장을 비교

(단위 : %)



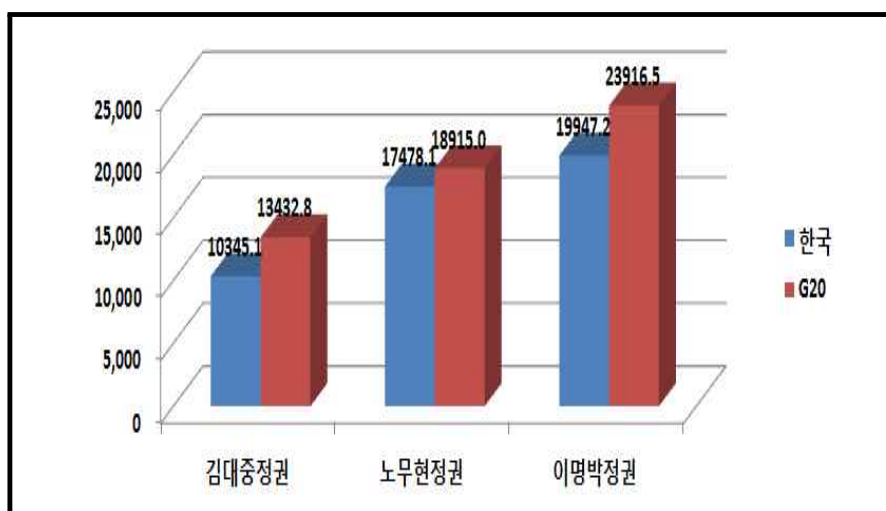
나. 1인당 GDP

■ 노무현 정부보다 G20국가와 비교해 GDP 격차 오히려 더 벌어져

1인당 GDP 분석 결과를 살펴보면 김대중 정부부터 이명박 정부까지 지속적으로 증가되는 특성을 갖는 것으로 나타났다. 그러나 모두 G20 국가와 비교해 상대적으로 낮은 수준인 것으로 나타났다. 한편 비록 이명박 정부의 인당 GDP규모가 노무현 정부에 비해 크기는 하지만 G20국가와의 격차 및 전 정부대비 증가율 등을 고려할 경우 이명박 정부의 성과가 두드러지게 나타나지는 않는 것으로 평가된다.

<그림-3> 정권별 1인당 GDP 비교

(단위 : 달러)



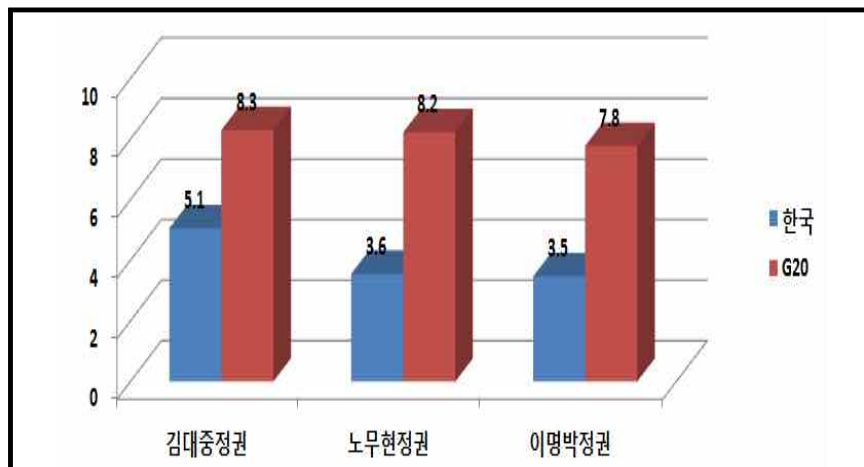
2. 고용창출

■ G20국가와 비교해 볼 때 노무현 정부보다 높게 평가하기는 곤란

정부별 실업률을 살펴보면 김대중 정부이후 이명박 정부까지 지속적으로 실업률이 낮아지고 있어 이명박 정부의 경제정책이 일정부분 성과가 있다고 평가해볼 수 있다. 그러나 노무현 정부와 이명박 정부의 실업률 수준은 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 한편 김대중 정부의 실업률 수준은 매우 높은 수준임을 알 수 있는데, 이 시기에는 IMF 여파로 인해 고용이 불안하였고 명예퇴직 등 주로 인력감축 노력들이 민간과 공공부문 전체에서 실행되었기 때문인 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 한번 높아진 실업률은 한 국가의 노동력이 자연적으로 감소함으로써 노동의 희소 가치가 높아지기 이전까지는 쉽게 개선되지 않는다는 특징이 있다. 앞서 설명한 바와 같이 한국의 실업은 사회적 양극화를 불러오는 요인으로 작용함과 동시에 직업의 양극화는 경제발전을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

<그림-4> 정권별 실업률 비교

(단위 : %)



3. 물가안정

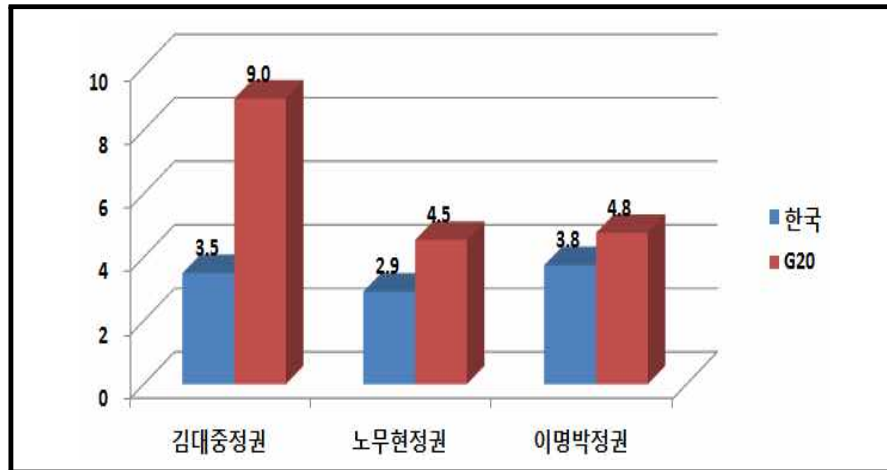
가. 소비자물가 상승률

■ 노무현 정부가 이명박 정부보다 오히려 소비자물가 관리 잘해

소비자물가 상승률은 노무현 정부 때 가장 낮았으며, 이명박 정부 때 가장 높은 것으로 나타났다. 특히 노무현 정부의 물가상승률은 이명박 정부와 비교해 1%p 이상 낮았는데, 이를 실업률과 종합하여 보면 노무현 정부의 경제적 고통지수가 가장 낮았던 것으로 평가할 수 있다. 또한 G20 국가와의 비교에서 볼 때도 노무현 정부가 이명박 정부보다 물가상승률 억제력을 더 잘 한 것으로 평가할 수 있다.

<그림-5> 정권별 소비자물가 상승률 비교

(단위 : %)



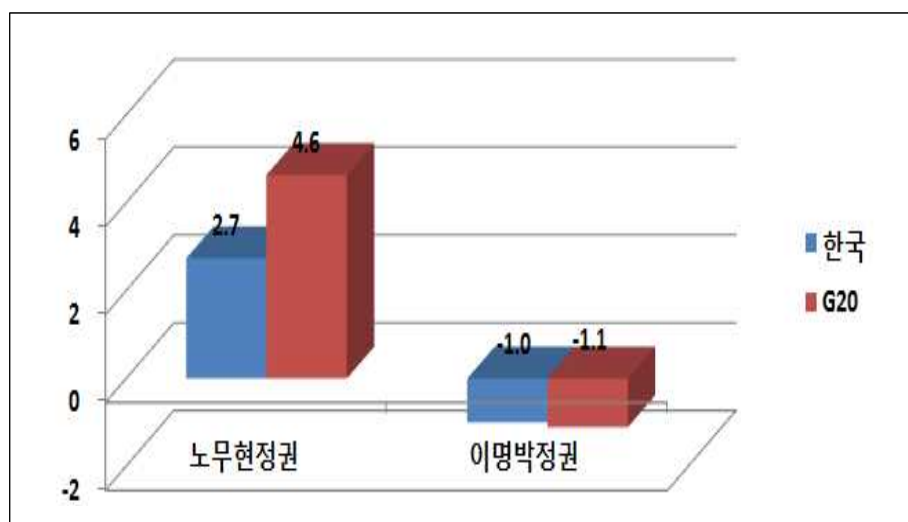
나. 실질주택가격

■ 실질주택가격은 이명박 정부가 노무현 정부보다 낮은 것으로 나타나 실수요자 중심의 주택거래 활성화를 위해 노력한 결과로 평가

실질주택가격은 이명박 정부가 노무현 정부보다 낮은 것으로 나타났다. 이는 주택시장의 불안정성을 막고, 실수요자 중심의 주택거래를 활성화하기 위한 노력의 결과라고 평가해볼 수 있다. 일반적으로 노무현 정부는 주택에 있어 수요와 공급을 유인하거나 규제하는 적절한 수단을 사용하지 못한 정부라는 평가를 받고 있는데, 상대적으로 이명박 정부 들어 주택가격의 안정화가 나타나고 있는 것으로 평가해볼 수 있다.

<그림-6> 정권별 주택가격 상승률 비교

(단위 : %)



4. 경상수지

가. 경상수지

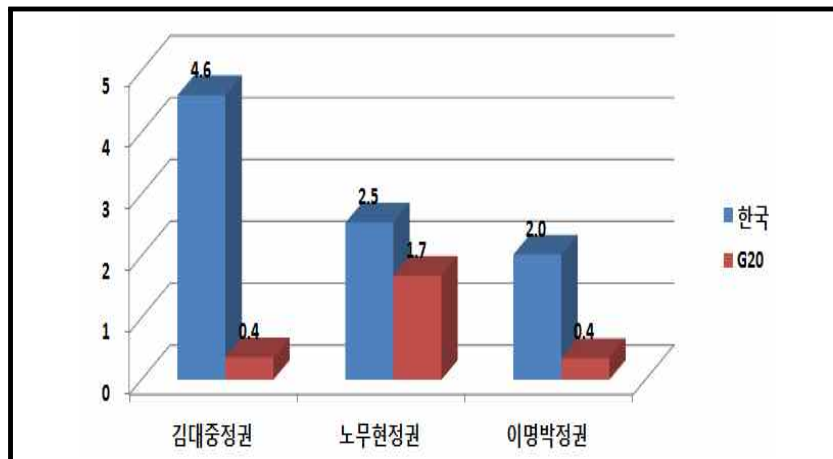
■ 경상수지 흑자는 노무현 정부보다 낮은 수준

대외적인 상황을 고려할 때 G20국가보다는 우수한 것으로 평가

경상수지 규모를 기준으로 볼 때 김대중-노무현-이명박 정부 순으로 흑자 규모가 커진 것으로 나타났다. 비록 이명박 정부의 흑자수준이 이전 정권과 비교해 볼 때 낮은 수준이기는 하나, G20국가와 비교했을 때는 이러한 평가는 유보적이다. 즉, 정권별 경상수지를 절대적인 수치로 비교할 수는 없다는 의미이고, G20 국가와의 상대적 비교가 오히려 더 적절하다고 할 수 있다. 이는 한 국가의 경상수지가 독립적으로 존재할 수 없고, 다른 국가 및 세계 경제체제의 조건에 의해 영향을 받기 때문이다. 이러한 점들을 고려한다면 이명박 정부의 경상수지는 그 성과측면에서 이전 정부, 특히 노무현 정부에 비해 높다고 평가해볼 수 있다. 왜냐하면 다양한 국제무역시장의 부정적 조건에도 불구하고, 노무현 정부보다 G20 국가와의 격차를 더 벌였기 때문이다.

<그림-7> 정권별 경상수지 증가율 비교

(단위 : %)



나. 상품수출

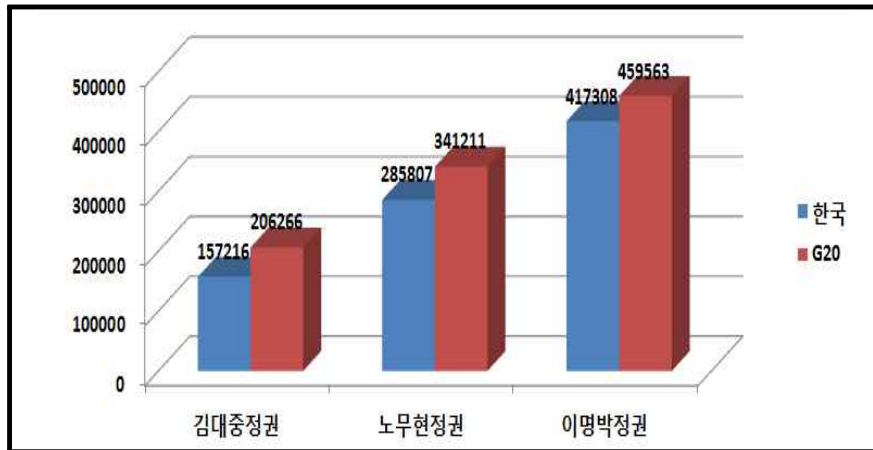
■ 이전 정권보다 상품수출액은 상대적으로 커짐

이전 정권보다 G20국가와의 격차도 최소화돼

한 나라의 경제규모가 커질수록 상품수출량도 함께 증가된다. 우리나라의 경제규모가 지속적으로 성장한 점을 감안할 때 김대중 정부부터 이명박 정부까지 상품수출 수준이 지속적으로 증가하는 것도 당연한 귀결이다. 그러나 중요한 것은 다른 나라와의 격차가 줄었느냐의 문제이다. 다른 나라와의 격차를 줄였다는 것은 우리나라의 상품수출 규모가 상대적으로 커졌다는 것을 의미하기 때문이다. 이러한 맥

락에서 이명박 정부는 이전정부와 비교해 볼 때 G20국가와의 상품수출 규모의 격차를 최소화시킨 정부라고 할 수 있고, 이는 우리 경제의 양적 성장을 위한 정책의 결실이라고 평가할 수 있다.

<그림-8> 정권별 상품수출액 비교 (단위 : 백만 달러)



5. 복지여건³⁾

가. 지니계수

■ G20국가와 비교할 때 형평성 수준은 높지만 노무현 정권보다 악화

지니계수는 계층간 소득분배가 얼마나 공평하게 이루어졌는지를 나타내는 수치로서 0에 가까울수록 분배적 형평성이 높다고 정의할 수 있다. 전반적으로 볼 때 이명박 정부의 분배적 형평성 수준은 G20국가와 비교해 상대적으로 높은 성과를 보이고는 있다. 그러나 2000년대 중반에 비해 지니계수가 높아지고 있어 배분의 형평성 수준은 오히려 악화되고 있다고 평가해볼 수 있다. 2000년대 중반은 노무현 정부라 명명될 수 있는데, 현재 도출된 수치를 기준으로 볼 때 노무현 정부에 비해 이명박 정부 들어 소득 간 격차수준이 악화되고 있다는 의미이다. 이렇게 볼 때 이명박 정부의 5대 국정지표 중 하나인 따뜻한 서민경제 활성화라는 정책목표는 충실하게 달성되지 못하였다고 평가해볼 수 있다. 다만, 평가과정에서 한 가지 명확하게 인식해야 할 부분은 역사적인 맥락을 고려해야한다는 것이다.

역사적인 맥락에서 볼 때 이명박 정부의 형평화 수준이 낮은 것은 가깝게는 과거 노무현 정부에서부터, 멀게는 김대중 정부에서부터 시작되었다는 점이다. 김대중 정부는 IMF 금융위기를 탈출하기 위해 많은 노력을 시도한 것은 사실이나 고환율,

3) 복지여건에 대한 통계자료는 연도별로 구축되어 있지 않기 때문에 이명박 정부에 해당되는 연도별 자료를 구득하지 못하였다. 뿐만 아니라 통계자료가 2000년을 기준으로 중반기와 후반기로 구분되어 제시되고 있기 때문에 연도별 변화율을 제시하지는 못하였다.

금리인상 등의 정책수단을 선택함으로써 자연스럽게 빈부격차를 심화시켰다. 또한 노무현 정부는 김대중 정부 때 발생한 카드대란 등으로부터 야기된 침체상황의 국내경기를 그대로 물려받았고, 그 결과 노동시장의 전반적 정체에 의한 사회적 양극화를 막지 못하였다. 실제로 노무현 정부는 사회적 양극화를 개선하기 위해 많은 노력을 투입하였으나 집권중반이후부터 집권말기까지 노동시장과 관련한 사회적 양극화는 오히려 더욱 심화되었다. 이처럼 이명박 정부는 이미 사회적으로 양극화가 진행된 상태에서 정권을 이어받았다는 역사적 맥락을 포함하고 있다. 여기에 2008년 국제 금융위기 등의 외부적인 악재는 양극화 해소를 더욱 어렵게 만들었다.

<그림-9> G20국가와 이명박 정부의 지니계수비교



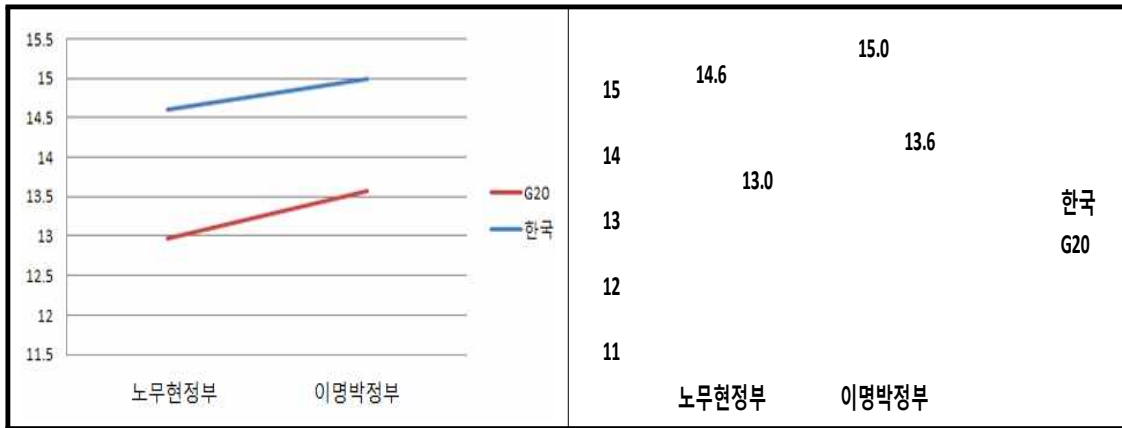
□ G20 국가와 비교해 상대적으로 소득분배의 공평성이 높은 것으로 나타났지만 이전 정권과 비교해 볼 때 불평등 수준은 개선되지 않은 것으로 나타났다. 성장을 통한 소득분배 개선이라는 성장위주 정책의 유효성에 비판이 제기되고 있으며, 서민경제의 활성화라는 국정 목표 역시 충실히 달성되지 못하였다고 평가할 수 있다.

나. 상대적 빈곤율

■ G20국가와 비교하면 높은 수준이지만 2000년대 중반보다 악화된 상태

상대적 빈곤율은 소득이 중위소득의 50%미만인 계층이 전체인구에서 차지하는 비율을 말한다. 따라서 그 비중이 낮을수록 배분적 형평성이 존재한다고 평가할 수 있다. 그러나 이명박 정부의 상대적 빈곤수준은 매우 높은 것으로 나타났다. 즉, G20국가와 비교를 해도 높은 수준이며 2000년대 중반인 노무현 정부와 비교해서도 매우 큰 폭으로 빈곤 수준이 악화된 것으로 나타났다. 이 때문에 이명박 정부가 노정한 민생안정 경제에 대한 효과도 크지 않은 것으로 평가해볼 수 있다.

<그림-10> G20국가와 이명박 정부의 상대적 빈곤율 비교 (단위 : %)



6. 국가 간, 정부 간 비교평가의 종합

■ 가장 성공적인 부문은 경상수지 영역으로 평가

경상수지 비중과 상품수출에서 G20 국가 및 이전 정부보다 우수

■ 고용창출, 물가안정 등은 ‘보통’ 수준인 것으로 평가

고용창출의 실업률과 청년실업률 항목에서 G20국가, 그리고 이전 정권과 비슷한 수준인 것으로 나타나 종합적으로 평가해볼 때 ‘보통’ 수준인 것으로 평가된다. 물가안정영역의 경우 소비자물가 상승률은 G20 국가들보다 우수하였지만 이전 정권과 비교해보면 미흡한 것으로 나타났다. 다만 실질주택가격의 성장률이 이전전권 보다 우수하고, G20국가들과 비슷하였다. 그 결과 종합적으로 이명박 정부의 물가안정영역은 ‘보통’ 수준으로 평가할 수 있다.

■ 복지여건은 ‘미흡’ 수준인 것으로 평가

활기찬 시장경제를 이루었지만 따뜻한 서민경제 달성은 미흡

우리나라가 이제 낙수효과(trickle down) 이론이 지배하는 경제정책을 넘어서 분수효과(fountain effect)가 발생될 수 있는 경제구조로 진화되고 발전되어야 함을 인식케 하는 것이다. 아래의 <표-2>는 이명박 정부의 경제정책에 대한 정량적 평가의 결과를 나타낸 것이다.

<표-2> 이명박 정부 경제정책의 정량적 평가결과

평가 부문	정량평가		평가결과		
	핵심성과지표	측정방법	국가 간 비교	지표별 평가	종합평가
			정부 간 비교		
경제성장	경제성장률	연도별 경제성장률	우수	우수	보통
			우수		
	1인당 GDP	미국 달러기준(10억)	미흡	미흡	
			미흡		
고용창출	실업률	전체노동자 기준	보통	보통	보통
			보통		
	청년실업률	15-29세 노동자 기준	보통	보통	
			-		
물가안정	소비자물가상승률	연도별 물가성장률	우수	보통	보통
			미흡		
	실질주택가격	연도별 주택가격 성장률	보통	우수	
			우수		
경상수지	경상수지	GDP 대비 비중	우수	우수	우수
			우수		
	상품수출	미국 달러기준(10억)	보통	우수	
			우수		
복지여건	소득불평등도	GINI 계수	우수	보통	미흡
			미흡		
	상대적 빈곤율	전체인구대비 중위소득 50%이하 비중	미흡	미흡	
			미흡		

Ⅲ. 대국민 인식조사

1. 분석의 의의 및 개요

가. 설문조사의 개요

■ 비례할당 무작위 추출방식으로 성인남녀 616명 조사

이명박 정부의 경제정책에 대한 대국민 인식조사는 전국에 거주하는 19세 이상의 성인남녀를 616명을 대상으로 실시하였다⁴⁾. 조사방법으로는 구조화된 설문지를 이용한 핸드폰 여론조사 방법을 활용하였고, 표본추출은 지역별, 성별, 인구비례에 의한 비례할당 무작위 추출방식을 활용하였다. 조사기간은 2012년 2월 6일 ~ 2월 7일까지이다. 주요 조사항목은 다음과 같다. ① 이명박 정권의 경제정책에 대한 인지여부와 경제정책의 성과에 대한 전반적인 평가 및 인지정도, ② 경제정책 평가(긍정적 평가와 부정적 평가)의 주요원인에 대한 인식, ③ 경제정책 수행주체에 대한 인식, ④ 경제정책 수행의 영향요인에 대한 평가, ⑤ 대국민 의사소통 채널별 평가 및 향후방향성 등이다.

- ☐ 조사대상 및 조사방법 : 전국 성인남녀 616명 / 핸드폰 여론조사
- ☐ 표본추출 및 조사기간 : 비례할당 무작위추출 / 2012년 2월 6일~7일
- ☐ 조사항목 :
 - 1) 경제정책의 인지여부와 성과평가
 - 2) 평가의 주요 원인에 대한 인식
 - 3) 경제정책 수행 주체에 대한 인식
 - 4) 경제정책 수행의 영향요인
 - 5) 국정운영 방식에 대한 평가 : 의사소통 평가 및 방향성

2. 대국민 인식조사 및 분석

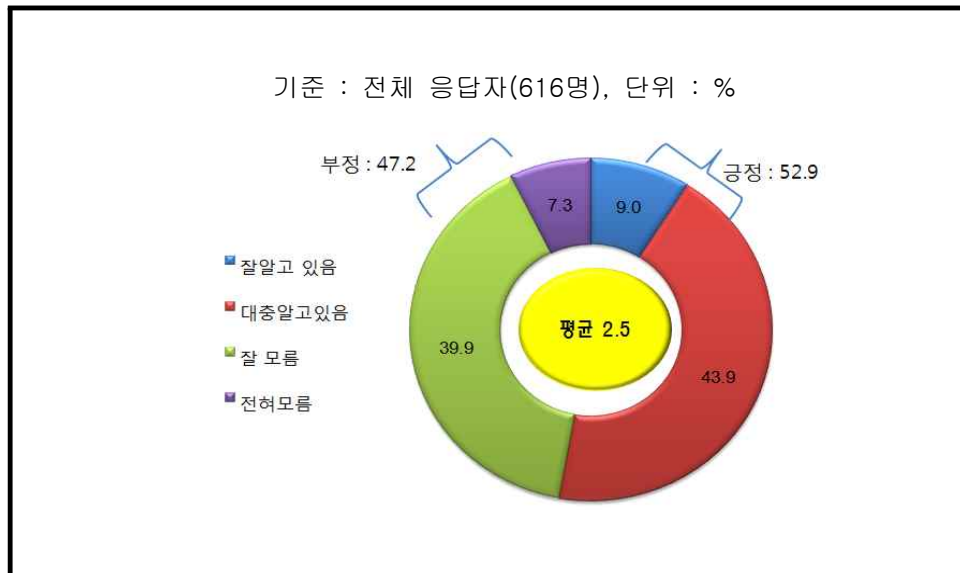
가. 경제정책과 경제정책 성과에 대한 인지

1) 경제정책에 대한 인지

■ 응답자의 52.9%가 이명박 정부의 경제정책을 알고 있는 것으로 나타나

4) 본 설문조사는 대통령직속 미래기획위원회 연구과제(2012) 수행을 통해서 얻어진 결과를 재 수정하여 정리한 것임을 밝힙니다.

<그림-11> 이명박 정부의 경제정책에 대한 국민들의 인식수준

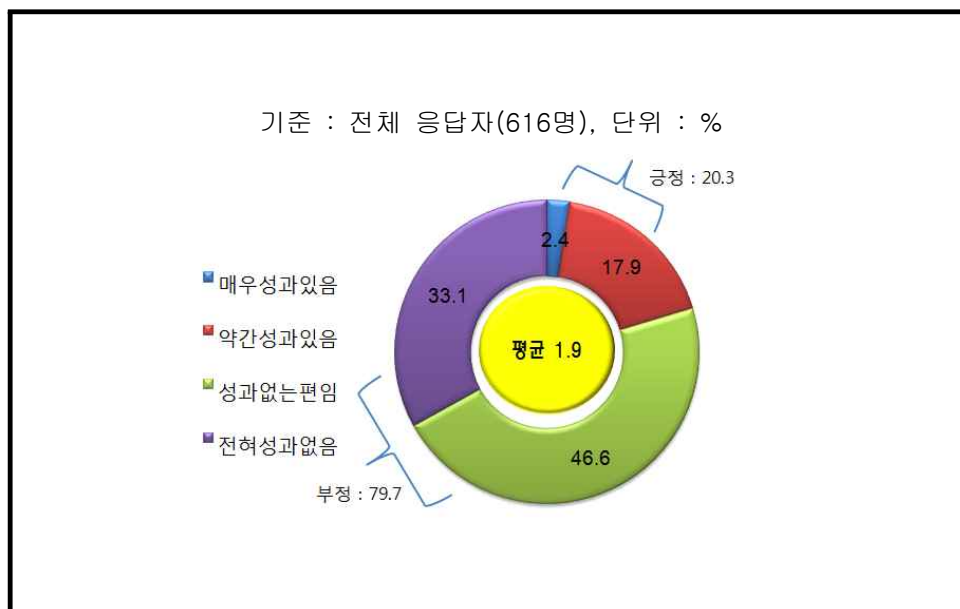


특히 여자보다는 남자, 40~50대 연령층, 서울과 광주/전라/제주 지역 거주자, 대졸 이상의 고학력자, 자영업 종사자, 통합진보당 지지집단에서 이명박 정부의 경제 정책에 알고 있다고 응답한 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

2) 경제정책 성과에 대한 인식

■ 응답자의 약 80%가 이명박 정부의 경제정책에 대해 부정적으로 인식

<그림-12> 이명박 정부의 경제정책 성과에 대한 인식



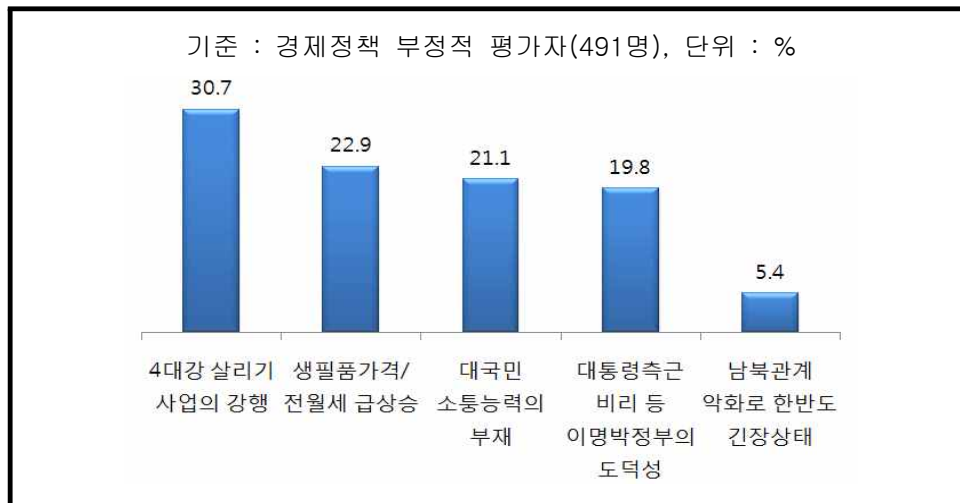
나. 경제정책 평가의 이유와 경제정책에 공과에 대한 귀인

1) 부정적 평가의 이유와 과오에 대한 귀인

(1) 부정적 평가의 이유

■ 부정적 평가의 이유로 ‘4대강 살리기 사업의 강행’이 가장 높게 나타나

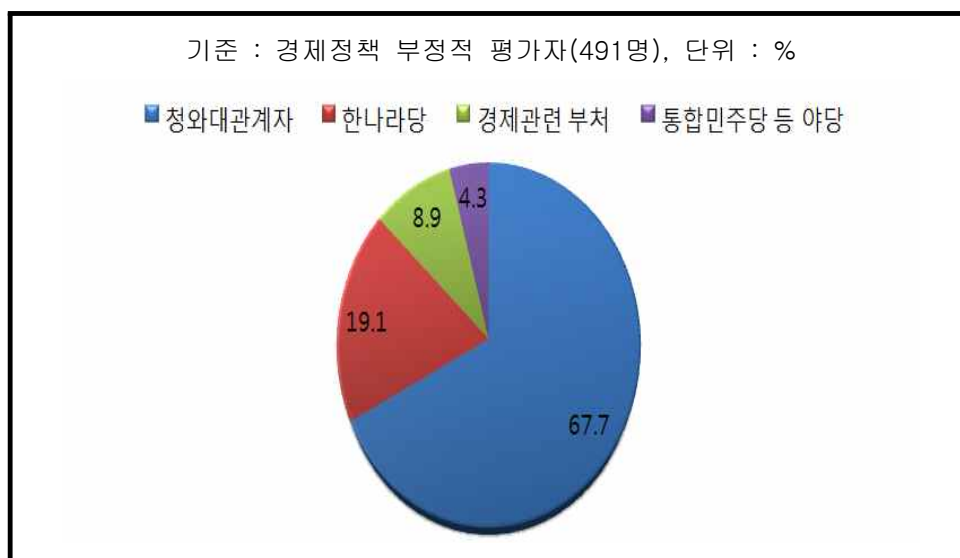
<그림-13> 경제정책을 부정적으로 평가하는 이유



(2) 경제정책 실패에 대한 책임

■ 경제정책 실패에 대한 책임은 67.7%가 청와대 관계자로 응답

<그림-14> 경제정책 실패의 책임소재

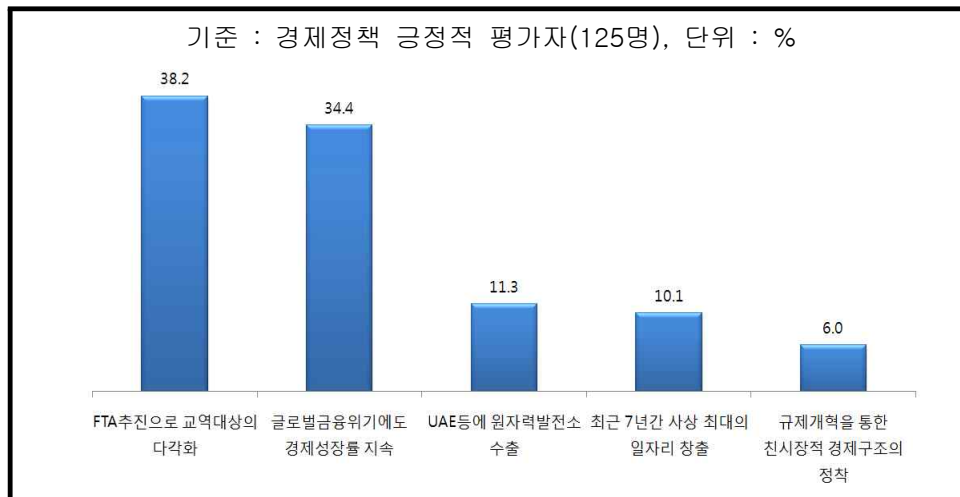


2) 긍정적 평가의 이유와 공적의 귀인

(1) 긍정적 평가의 이유

- 긍정적 인식은 ‘FTA추진 등 교역대상 다각화’를 가장 높게 평가
대외적 위기에도 경제성장률을 지속하였던 것도 높게 평가해

<그림-15> 경제정책의 성과를 긍정적으로 평가하는 이유



(2) 경제정책 성공의 공로

- 성공에 대한 공로는 청와대 관계자가 42.8%로 가장 높은 비율 차지
경제관련 부처의 공로를 인정하는 국민들도 33.8%로 나타나

<그림-16> 경제정책 성공에 대한 공로



(3) 설문결과와 의미

■ 장기적인 국가경쟁력에 대한 노력을 높게 평가 불황속 경제성장에 대해 국민들로 인정하는 분위기

- ☐ 국민들은 단기적인 경제성장과 장기적인 경제성장 모두에 관심을 기울이고 있다. 체감경기에 대해 부정적인 입장을 보인 경우에도 FTA의 추진, 불황속에서의 경제성장 등을 높게 평가하였다.
- ☐ 그러나 정부가 홍보에 공을 들인 원전수출과 일자리 창출에 대해서는 낮게 평가하고 있다. 이는 국민들이 요구에 대한 정책 우선순위가 무엇인지를 반성하게 한다. 또한 일자리 창출의 경우 정책성과에 대한 체감도가 정부와 차이를 보이고 있다는 것을 의미하며, 정부를 불신한다는 문제와 정부의 홍보 및 소통수단이 적절치 못함을 의미한다.
- ☐ 경제정책에 대한 성패의 귀인에서 실패의 책임은 청와대가 압도적으로 높았으나 성공의 공로에 대해서는 청와대와 함께 경제 관련부처를 꼽는 응답자들도 많았다. 이는 경제부처 전문가들의 능력을 높게 평가하는 것으로 볼 수 있다.
- ☐ 또한 대통령에 대해 성공에 대한 칭찬보다는 실패에 대한 책임을 엄격하게 묻는 국민 인식을 통해 대통령은 '경제에 대해 무한 책임의 주체'라는 것을 알 수 있다.

다. 경제정책 성과평가의 영향요인

1) 조사결과

■ 성과평가에 영향을 미친 요인으로 대국민 의사소통 부족 82.9%로 나타나

<그림-17> 경제정책 성과평가에 영향을 미친 요인



2) 설문결과와 의미

■ 임기 중의 다양한 사건들의 영향력은 경제정책성과평가에 영향을 미침 이명박 정부의 국정운영과 리더십에 대해 전반적으로 부정적

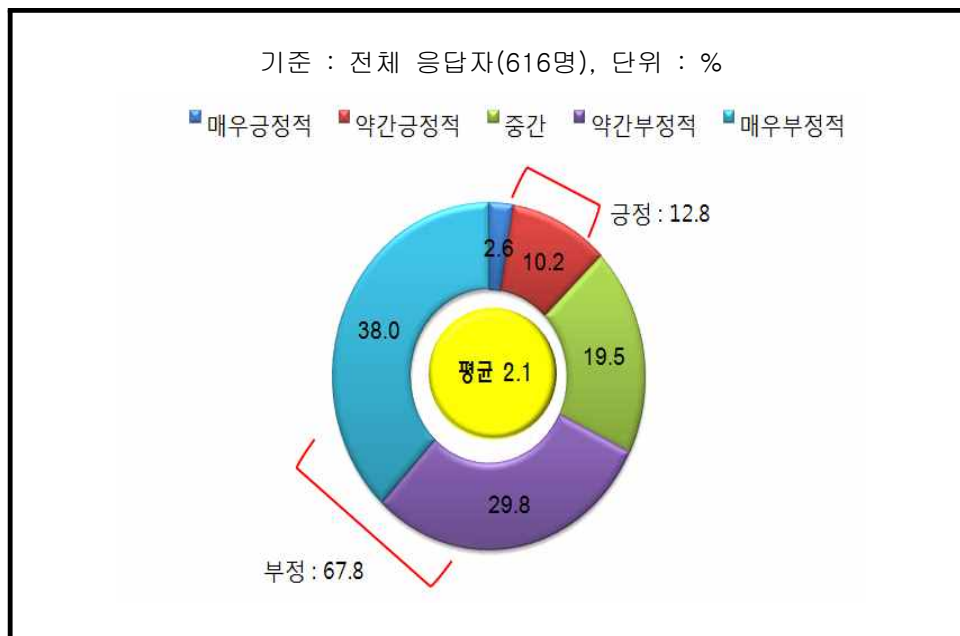
- 정부에서 추진하는 경제정책에 대한 평가는 임기동안 발생한 다양한 사건들, 갈등이슈들과 밀접한 연관을 가질 수밖에 없으며 상당한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.
- 상대적으로 측근비리, 돈봉투 사건 등 도덕성과 연관된 사건보다는, 이명박 정부의 리더십과 국정운영방식에 대해 국민들이 더 강하게 반감을 드러내고 있는 것으로 평가할 수 있다.

라. 대국민 의사소통에 대한 인식

(1) 전반적인 대국민 의사소통 평가

■ 이명박 정부의 대국민 의사소통에 대해 부정적 응답이 67.8%

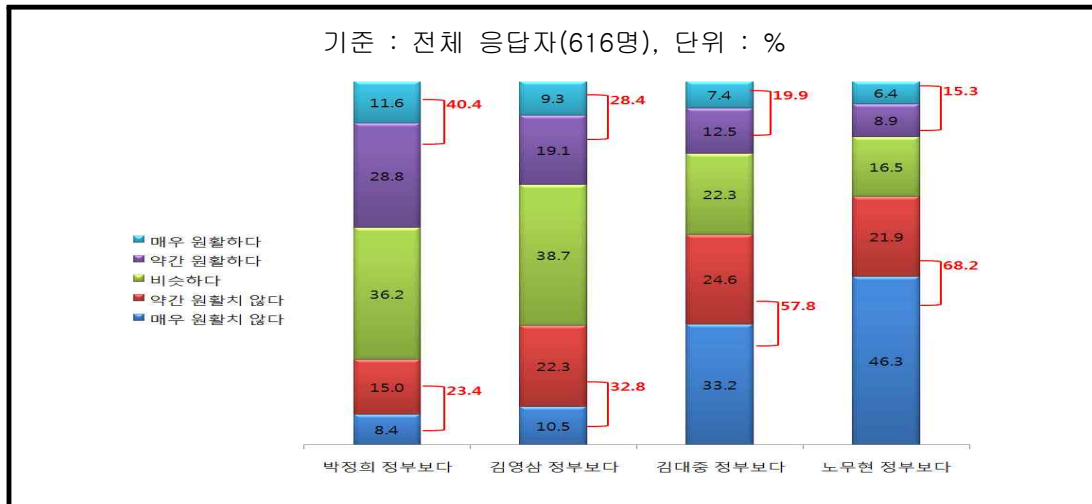
<그림-18> 대국민 의사소통에 대한 전반적인 평가



(2) 역대정부 대비 대국민 의사소통 평가

- 역대 정부와의 의사소통 비교에서도 평가는 부정적임
박정희 정부와의 비교에서만 의사소통이 원활하다는 평가

<그림-19> 역대정부 대비 대국민 의사소통 평가



- ☐ 역대 정권과의 의사소통 비교평가에서는 박정희 정부보다 원활하다는 응답이 40.4%가 나왔고, 김영삼, 김대중 정부보다 원활하다는 응답은 20% 내외에 머물렀다.
- ☐ 또한 노무현 정부와의 비교에서는 응답자의 68.2%가 의사소통이 원활하지 않다고 응답하였다.

(3) 설문결과의 의미

- 의사소통의 부재는 경제적 성과평가에 매우 부정적인 영향으로 작용

앞서 언급한 바와 같이 이명박 대통령의 의사소통부재는 일반국민들이 경제정책의 성과를 평가하는데 매우 부정적인 영향으로 작용하고 있다. 이러한 인식을 반영하듯 전반적인 대국민 의사소통 평가에서도 부정적이라는 답변이 압도적으로 많았다. 전통적인 보수집단을 제외한 거의 모든 집단이 의사소통에 대해 부정적으로 평가하고 있으며, 현재 의사소통 수단으로 활용하고 있는 방법들에 대해서도 부정적인 평가가 압도적으로 우세하였다.

무엇보다 중요한 것은 의사소통 빈도 자체가 상당히 낮은 수준이라는 평가였고, 의사소통의 적극성도 매우 부족하였다는 인식이 지배적임을 알 수 있었다. 뿐만 아니라 정부가 제공하고 정보의 양도 부족하고, 설령 정부가 홍보 등을 통해 자료를 제공한다고 할지라도 이를 이해하기 어렵다는 응답이 압도적이었다. 이와 함께 의사소통의 다양성이 부족하고, 국민의 목소리를 경청하지 않는다는 냉혹한 평가도

있었다. 이러한 결과는 앞으로 의사소통에 대한 전반적인 방식을 전환하지 않는다면 앞으로의 국정운영도 어렵고, 임기 만료이후 핵심적인 공적에 대한 평가도 부정적일 수밖에 없을 것이다.

IV. 결 론

1. 종합적 평가를 위한 인식의 기초

가. 정부와 국민의 관계를 포함한 종합 평가의 필요성

■ 한 정부의 경제정책의 평가는 정부와 국민과의 관계를 고려해야

이명박 대통령은 취임 이래 ‘박정희 대통령 이후 가장 부지런한 대통령’이라는 말을 들을 정도로 열심히 일하며 적지 않은 성과를 거두었다(윤여준, 2011). 특히 2009년 후반 이후 6%가 넘는 고성장을 기록하며 글로벌 금융위기를 가장 먼저 탈출하였고, 한미 FTA체결을 비롯해 경제외교에서도 많은 성과를 이루어 내었다. 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 냉랭해졌던 한미관계를 전략적 동반자관계로 격상시켰으며, G20 정상회의, 핵안보 정상회의 개최로 국격을 신장시켰다. 그러나 문제는 대기업위주의 성장, 글로벌 경제구조의 심화로 인한 ‘고용 없는 성장’에 있었다. 높은 청년 실업률과 소득양극화 현상을 개선하지 못하였으며, 성장의 효과를 서민들이 체감하지 못하고 있다. 최근 고(高)유가와 생필품 가격 폭등으로 인한 거시경제 관리에도 문제가 나타나고 있다.

정성적 평가를 보면 이명박 정부의 경우 전체 경제성적표에 대한 국민들의 인식은 냉혹할 정도로 부정적이다. 이명박 정부의 경우 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 국가 간, 정부 간 비교를 통한 경제정책 성과의 정량적 분석을 살펴보면, 성장 지표에 해당하는 경제성장률과 상품 수출을 비롯한 경상수지 부분에서 우수한 성과를 거두었다. 그러나 이에 대한 국민의 평가는 냉혹하다. 대 국민 인식조사에 참여한 국민 중 80%에 가까운 응답자가 부정적으로 평가하였다⁵⁾.

5) 최근 한국일보가 조사한 각계의 오피니언 리더들의 <지난 4년 간 이명박 대통령의 국정운영>에 대한 인식조사 역시 본 연구 결과와 유사하게 나왔다. 2012년 2월 19일 정치·경제·사회·문화 분야 등 각계 전문가 50명을 대상으로 이명박 정부 4년에 대한 설문조사를 실시한 결과 ‘지난 4년 간 이 대통령의 국정운영 전반을 평가한다면 몇 점을 주겠느냐(1점에서 10점 사이)’는 질문에 응답자들은 평균 4.3점의 점수를 매겼다. 법조계가 평균 5.2점으로 가장 높았고, 경제계(5.1점)와 교육계(5점)가 뒤를 이었다. 반면 노동·환경 및 복지·여성 분야 전문가들은 각각 3점으로 가장 낮게 평가했다. 이 대통령의 현재 국정운영에 대해서는 11명(22%)이 ‘잘하고 있다’고 본 반면 39명(78%)은 ‘잘못하고 있다’고 평가했다. 특히 응답자 중 절반인 25명이 ‘매우 잘못하고 있다’고 대답했지만 ‘매우 잘하고 있다’고 대답한 사람은 2명에 그쳤다. ‘경제 대통령’ 구호를 내걸고 당선된 이 대통령의 국정운영에서 가장 잘한 점과 가장 잘못된 점은 모두 경제 분야에서 나왔다. ‘지난 4년 간 국정 운영에서 가장 잘못된 것이 무엇인가’라는 질문에는 ‘경제 분야에서의 양극화’(14명)를 지적한 답변이 가장 많았다. 이어 소통 부재(10명) 남북관계 경색(8명) 회전문 인사(3명) 측근 및 친인척 비리(3명) 독단적으로 4대강 사업 추진(3명) 등이 그 뒤를 이었다. 이 대통령이 임기 동안 가장 잘한 것으로는 ‘세계 금융위기 적극 대처’(17명)를 꼽은 응답이 가장

그럼에도 불구하고 정량적 분석과 정성적 분석은 내용적으로 나름의 상관관계를 가지고 있다. 정량적 평가를 살펴보면 이명박 정부의 경우 성장 지표에서는 높은 평가를 할 수 있으나, 분배 및 복지 지표에서는 이전 정권과 G20국가와의 비교에서 상대적으로 미흡한 수준에 머물고 있다.

국민 인식 역시 성장 관련 경제정책에 대해서는 상대적으로 높은 평가를 하고 있으나, 서민 경제 및 체감 경제에 대해서는 상당히 부정적으로 평가하고 있다. 또한 경제정책 평가에 부정적 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 정성적 평가가 가지는 정치적 맥락을 충분히 인식하고 국정운영에 반영하지 않는 한 성공한 대통령이 되기 어렵다는 교훈을 얻을 수 있었다.

2. 정치적 맥락에 의한 종합 평가

■ 경제정책의 올바른 평가를 위해서는 정량적 분석만으로는 한계 정치적 맥락을 고려한 평가는 반드시 수반될 필요

경제정책 성과평가에 있어서 많은 학자들은 정량적 평가가 갖는 한계를 지적하고 있다. 장하준 교수의 경우 경제에 대한 성과는 정량적으로 판단되는 것이 아니라 정치적 맥락에서 정의된다고 주장한다.⁶⁾ 정량적 평가가 정책실행 대상 자체에 대한 평가라면 정치적 맥락은 정부와 국민의 관계를 종합적으로 고려한 평가라고 할 수 있다. 이 때문에 한 정부의 경제정책을 종합적으로 평가하기 위해서는 무엇을 했는가에 대한 객관적이고 합리적인 분석이 있어야 하며(정량적 분석), 그것을 국민은 어떻게 바라보고 있는 가에 대한 연구(국민 인식 조사)가 함께 이루어져야 한다. 그리고 정부와 국민의 경제정책 성과에 대한 상반된 인식을 종합적으로 설명할 수 있어야 한다. 본 장에서는 객관적인 경제성적표(국가 간, 정부 간 비교 분석)와 그에 대한 대국민 인식 결과가 왜 그렇게 도출되었는가를 정치적 맥락을 통해 종합적으로 평가하고자 한다.

많았다. 주요20개국(G20) 정상회의 개최 등 '국격 상승'(6명)과 한미동맹 강화(4명)를 현 정부의 업적으로 평가한 전문가도 일부 있었다. 14명(28%)이 잘한 점에 대해 '없다' 또는 '모르겠다'고 응답한 점도 눈에 띈다. 오피니언 리더들은 이 대통령이 남은 임기 1년 동안 가장 우선적으로 추진해야 할 과제(2가지 복수 응답 가능)로 '중립적인 총선과 대선 관리'(20명)를 제시했다. 그 다음으로 측근·친인척 비리 근절 및 부패 척결(15명) 물가 안정(9명) 일자리 창출(9명) 남북관계 개선(8명) 대기업과 중소기업 동반성장 및 재벌개혁(8명) 등이 뒤를 이었다. [출처] : 뷰스앤뉴스 <http://www.viewsnnews.com/article/>

- 6) 경제정책의 정량적 분석의 한계를 보완할 수 있는 정치적 맥락 요소로써 많은 학자들은 1) 정책결정과정에의 참여 여부, 2) 민주적 의사결정의 과정 수준, 3) 도출된 경제성과의 배분 정도, 4) 경제성과에 대한 신뢰도 등을 제시하고 있다. 이러한 제 요소가 갖는 가치와 의미를 담을 수 있는 한 정부의 경제정책의 정치적 맥락을 범주화한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 이 연구에서 정치적 맥락의 분석초점으로 설정한 4가지 개념은 학자들이 주장하는 바와 연구과정에서 자문을 얻기 위해 구성된 전문가협의회에서 결정된 사안들이다. 기존문헌에만 의존할 경우 현실과의 정합성 문제가 야기될 수 있고, 특히 이명박 정부가 갖는 상황적 맥락에 특수성을 간과할 수 있기 때문이다.

가. 시대적 요구와 초기 조건에 대한 성찰

시대적 요구에 대한 성찰은 이명박 정부의 탄생배경과 밀접한 연관성을 갖는다. 이명박 정부는 지난 10년 진보 정권의 경제 실정에 대한 국민적 심판에 의해 탄생하였다. 국민들은 ‘747 경제정책’, 그리고 ‘300만 개 일자리 창출’ 공약을 내건 ‘CEO 대통령, 경제 대통령’에게 표를 던졌다.

1) 시대적 요구 : 저성장 속 양극화 해소

■ 국민들의 시대적 요구에 대한 성찰을 바탕으로 국정운영을 추진해야

이명박 정부는 양극화 해소에 대한 진정성이 부족한 것으로 평가

어느 정부건 한 정부의 탄생에는 시대적 요구가 기저에 깔려 있다. 김영삼 정부의 경우 과거 권위주의 시대를 마감하고 새로운 문명 시대를 열라는 시대적 요구에서 탄생하였다. 김대중 정부와 노무현 정부 역시 IMF 위기 극복을 위한 준비된 대통령으로서, 병역 비리를 포함한 친인척 비리 척결과 새로운 정치에 대한 국민적 열망에서 탄생하였다. 이러한 탄생배경은 한 정부의 정책 수립과 집행 과정 및 정책 평가 전반에 걸쳐 지대한 영향을 미친다. 그런 측면에서 정치적 맥락에서 시대적 요구와 탄생 배경은 정치적 맥락의 핵심 요소라 할 수 있다.

(1) 양극화의 본질

국민들이 이명박 정부에 바라던 시대적 요구는 IMF 위기극복과정에서 지난 10년 동안의 그림자, 즉 저성장과 양극화 문제 해결이었다. 그러나 엄밀한 의미에서 보자면 양극화는 경제 용어가 아니다. 양극화의 참 뜻은 지식정보화와 글로벌화가 진행되면서 일부 소수의 승자에게 소득과 부가 지나치게 편중되는 것을 경고한 것이다⁷⁾. 그러나 우리나라의 경우 양극화의 문제는 IMF 위기 극복에서 나타난 ‘중산층의 붕괴가 양극화의 본질이다.

한국노동연구원의 분석에 따르면 IMF 관리체제 이후 한국 기업 네 곳 가운데 한 곳이 정리해고와 권고사직, 명예퇴직 등을 통해 종업원을 내보냈으며, 퇴직한 근로자의 평균 연령은 49~50세였던 것으로 나타났다. 특히, 이들 중 상당수가 빈곤층으로 전락한 상태였다. 이러한 상황은 IMF 위기극복 속에서 퇴출된 사람, 그것을 바라본 동료와 가족 등의 상처를 치유하고 끌어안는 경제정책을 요구하는 것이기도 했다. 노무현 전 대통령의 고백처럼 이명박 정부의 최우선 시대적 요구는 경제성장이 아니라 양극화의 해소였다.

(2) 양극화 해소에 대한 진정성 부족

이명박 정부의 5대 국정지표는 1) 섬기는 정부, 2) 활기찬 시장경제, 3) 능동적

7) 지식정보화 사회에서는 ‘승자독식(winner takes all)’이 현실이 될 수 있다. 또한 글로벌화로 시장이 통합될수록 절대강자가 나타날 공산이 커지게 된다(조동근, 2008). ‘소수의 독식’은 정치적으로 공존하기 어려운 환경이 되었다. OWS(occupy Wall Street)가 대표적 예라고 할 수 있다.

복지, 4) 인재 대국, 마지막으로 성숙한 세계 국가이다. 국정지표에서 알 수 있듯이 저성장 해소에 대한 의지는 뚜렷하지만 양극화 해소를 위한 소신과 철학은 잘 드러나지 않는다.

특히 정부 출범 초기 저성장에 대한 해결책으로 고환율, 감세, 중부세 폐지 등의 정책적 노력을 추진하면서 성장위주의 정책을 고수하였다. 초기 인사 상의 난맥과 더불어 ‘고소영, 강부자, S라인’ 정부로서의 이미지가 초기에 고착됨으로써 고성장과 양극화 해소에 대한 균형과 조화, 그리고 소통 부분에 있어서 실패하였다. 양극화 해소에 대한 진정성이 부족하였고, 과거 정부의 공과에 대한 성찰이 부족하였던 것으로 평가할 수 있다.

이명박 정부의 경우 시대적 요구에 대한 성찰과 진정성이란 측면에서 종합적으로 평가하면, 성장위주에 따른 분배에 대한 조화와 균형 실패, 이전 정권의 공과(功過)에 대한 성찰부족, 양극화 해소에 대한 시대적 소명과 의지결여, 그에 따른 거시적이고도 장기적인 로드맵의 부재 등 총체적 문제점을 내포하고 있었다. 대국민 인식조사에서 나타난 부자감세, 중부세 폐지 등 반서민 정책에 대한 국민적 반감이 높은 것은 이에 따른 당연한 결과라고 평가할 수 있다. 이명박 정부의 경제정책은 반서민 정책이라는 국민인식은 이명박 정부의 최대 성과인 성장지표마저 부정적으로 인식하는 핵심적인 원인이 되었다.

나. 국정기조

한 정부가 임기 5년 동안 하나의 국정기조로 일관하는 것은 불가능하다. 정책 평가에 미치는 영향(대통령 지지율)에 관한 이론들을 살펴보면 재임기간, 경제상황 그리고 사건(events) 등이 가장 중요한 요소로 언급되고 있다(Brody, 1991; Erikson et al., 2002). 따라서 이러한 요인들로 인해 지지율은 떨어지고 정부는 국정 수행의 안정을 위해 국정 기조의 변화를 도모할 수밖에 없다. 따라서 정부의 국정기조를 살펴보고 그러한 국정기조의 변화가 정책 평가에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보는 것은 본 연구에 있어서 필수적이다.

1) 이명박 정부의 국정기조 흐름

■ 산업화 패러다임에서 중도실용과 동반성장을 강조하는 것은 높이 평가
올드보이의 재등장과 함께 산업화 패러다임으로의 회귀는 부정적

(1) 성장위주의 패러다임, 비즈니스 프랜들리

이명박 정부 출범 초기 강만수 장관을 중심으로 한 성장위주의 국정기조는 수출 중심의 대기업에게만 유리한 ‘고(高)환율 정책’을 추진함으로써 경기도 진작시키지 못하고 인플레이션만 유발해 서민 경제를 더 힘들게 했다는 비판을 받았다. 성장의 효과가 서민들에게까지 돌아가는 낙수효과는 없었으며, 감세와 중부세 폐지 등 초기의 주요 경제정책에 따른 허쉬만의 터널효과⁸⁾까지 가세해 국민들의 불만은

8) 허쉬만의 터널효과는 성장과 분배의 조화라는 정치적 맥락 부분을 참조하기 바란다.

가중되었다.

경제정책에 대한 대 국민 인식조사 결과에서 알 수 있듯이 성장위주 국정기조의 대표적 정책인 감세와 고환율⁹⁾, 중부세 폐지는 이명박 정부 경제정책의 부정적 평가에 결정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 집권 초기 성장위주의 국정기조는 집권 내내 ‘친재벌 정부, 반서민 정부’라는 이미지를 각인시킨 효과가 분명히 있었다. 이러한 성장위주의 국정기조로 인해 정부 출범 일 년도 되지 않은 상황에서 국정지지도는 급격하게 추락했으며¹⁰⁾, 새로운 국정기조 전환과 분위기 반전이 요구되었다.

(2) 친(親)서민 중도실용, 그리고 동반성장

정권 중반에 들어서면서 경제 상황과 국정지지도는 더 이상 성장위주의 국정기조를 유지하기 힘들었다. 높은 실업률과 소득 양극화 현상을 개선하지 못한 가운데 성장의 효과는 아직까지 서민경제에 영향을 미치지 못하고 있었다. 즉, 성장론자의 낙수효과(trickle down effect)는 나타나지 않았다. 게다가 고(高)유가에 따른 물가 불안과 생필품 가격의 폭등 등 거시 경제 관리상의 문제점까지 드러나 이명박 정부의 지지율은 곤두박질치고 있었다.

2009년 중반 이후 친서민 중도실용 노선으로 회귀하여 일자리, 교육, 고령화, 보육, 주거 정책, 녹색 성장 등을 강조하였다. 특히 인적자원에 대한 투자를 통한 중산층을 복원하겠다는 휴먼뉴딜정책은 상당한 의미를 가진다¹¹⁾. 우리나라의 경우 양극화의 핵심은 ‘소수에 의한 부의 독점’이 아니라 IMF 위기 극복 과정에서 발생한 ‘중산층의 붕괴’가 본질이다. 공정한 분배와 중도실용을 강조한 것은 시대적 요구에 대한 정확한 성찰과 인식에 기인한 국정운영방향이라는 점에서 다행스러운 일이 아닐 수 없다. 또한 이 시기에 이명박 정부에 대한 국민적 지지는 초기의 급락에서 벗어나 급속하게 회복 조짐을 보였다¹²⁾.

9) 인위적 고환율 정책이 실증적 분석에 의한 비판이 아니라 야권의 정치적 공세라는 주장도 있다(조동근, 2008). 즉, 원화환율 인상의 가장 큰 원인은 미국 투자은행의 신용경색이라는 것이다. 따라서 강만수 장관에 대한 인위적 고환율 정책 시비는 ‘정치적 공세’로 보아야 한다는 주장이다. 그러나 ‘747 목표성장률을 6%로 낮추고 금리인하 요구를 주장한 점, 금융통화위원회의 금리 결정에 대한 기획재정부의 거부권 행사 시사, 7% 성장 전략의 지속 추진 발언 등 강만수 전 장관의 일관된 주장과 발언을 살펴보면 ‘성장지상주의’라는 비판을 면하긴 어렵다.

10) 2009년 3월 정부 출범 1년이 지난 시점에 이명박 대통령의 국정지지도는 각종 여론조사에서 20% 후반에서 30% 초반을 유지하고 있었다. 실제 국정운영이 힘들 정도의 국정지지도였다.

11) 휴먼뉴딜정책이란 인적자원 투자를 통해 위기에 대한 대항력을 키우고 우리 사회의 성장 잠재력을 높여 미래 중산층을 두텁게 하는 정책이다. 위기에 대한 사전 예방식 접근과 근로를 통한 재도약을 통해 가계안정과 개인의 행복추구권을 보장한다. 정부는 세계적으로 중산층이 붕괴 위험 등 어려움을 겪고 있어 중산층을 키우는 나라야말로 경제 위기를 조기에 극복하고 위기 이후 재도약할 수 있는 유리한 기반을 마련할 수 있다는 판단하에 중산층에 대한 대책을 휴먼뉴딜 정책 기조하에 본격적으로 마련해 나가기로 했다. 정부는 『휴먼뉴딜』의 3대 핵심 정책방향을 ①중산층 탈락방지, ②중산층으로의 진입 촉진, ③미래 중산층 육성으로 나누어 체계적으로 추진하기로 했다.

12) 2010년 5월 국정지지도는 청와대 자체조사 결과 51.7%를 기록함으로써 급속한 반전을 이룬다. 역대 대통령 중 국정지지도가 30% 미만으로 떨어졌다가 50%를 넘어서는 경우는 없었다. 그만큼 국민이 원하는 국정운영기조와 방향은 명확한 것이었다.

(3) 국정기조의 실종

이명박 정부의 경우 초기의 성장위주의 국정기조는 시대적 요구에 충실하지 못한 실패였으며, 친서민 중도실용이 최우선 국정과제라는 것에 대한 진정성 있는 성찰과 인식 역시 부족하였다.

국정지도에서 나타난 국민의 국정기조에 대한 요구는 분명한 것이었다. 무엇이 문제고, 무엇을 국민이 원하는지 국민들은 정확하게 제시하였다. 그럼에도 불구하고 성장위주 국정기조의 책임 있는 인사들을 주요 요직에 재 기용함으로써 국정기조 변화에 대한 진정성 훼손은 물론 인사에 대한 권위주의적 국정운영이라는 대 국민 인식을 고착화시킨 것으로 판단된다.

반서민 정책, 편중 인사 기용은 경제정책 성과에 부정적 영향을 미친 핵심 요인이다¹³⁾. 이명박 정부는 최근 정운찬 전 동반성장위원장의 퇴진과 2012년도 예산 편성과정에서 감세문제를 놓고 또 다시 갈팡질팡하는 무정견으로 ‘MB노믹스는 없다’, ‘부자들의 대통령’이라는 비판에 직면하고 있다. 성장도 친서민도 아닌 국정기조의 실종은 서민과 중소기업, 나아가 대기업 모두로부터 불신을 자초하였다.

다. 성장과 분배의 조화

1) 소득불평등, 상대적 빈곤율 개선 성과 미비

■ 성장과 복지를 동시에 이루는 실용적 가치를 재음미해야

자유와 성장은 평등과 복지를 성취함에 있어 절대적으로 필요한 수단이다. 정부가 이성적으로 행동한다면 오늘날 우리 사회의 진보가 당연히 보수가 되어야 하고 또 보수가 진보가 되어야 한다(권화섭, 2012). 수단(보수가 주장하는 자유와 성장)을 결여한 목적(진보가 주장하는 평등과 복지)은 공허하고, 목적을 결여한 수단은 무의미하기 때문이다.

그런 점에서 이명박 정부가 실용 정부를 천명한 것은 무척 의미 있는 결단이었다.¹⁴⁾ 실용이란 성장과 복지를 모두 이루겠다는 것이 경제 정책의 핵심 기조라고 볼 수 있다. 따라서 실용정부를 표방한 이명박 정부의 경우 따뜻한 시장경제와 활기찬 시장 경제의 공존, 친서민 중도 실용 정책은 시대적 요구에 적극 부합한 올바른 선택이었다.

그러나 우선순위와 진정성에 있어서는 때 늦은 후회가 남는다. 정부 출범 초기의 성장위주의 국정기조와 고환율, 감세, 중부세 폐지 등 핵심 경제정책으로 말미암아 각인효과와 터널효과가 발생하였다. ‘친서민 중도실용과 동반성장’의 국정기조는

13) 경제정책 성과평가에 영향을 미친 요인 중 80% 이상이 ‘그렇다’라고 답변한 3대 요인은 1) 대국민 의사소통, 2) 부자감세, 중부세 폐지 등 반서민 정책, 3) 편중인사 기용 등 권위주의적 국정운영이다. 자세한 내용은 정성적 평가 <그림-25> 본문 참조.

14) 이명박 대통령은 취임사에서 ‘실용정신은 동서양의 역사를 관통하는 합리적 원리이자 세계화의 물결을 헤쳐 가는 데에 유효한 실천적 지혜’라고 했다. 실용정신으로 계층 간 갈등을 녹이고 강경 투쟁을 풀겠다고 했다. 그리고 남북관계 역시 이념의 잣대가 아닌 실용의 잣대로 접근하겠다고 했다. 이념의 시대는 가고 실용의 시대가 왔다고 천명한 것이다(조동근, 2008에서 재인용).

빛을 바랬고 집권후반 들어 국정기조의 혼란은 기업과 서민 모두로부터 지지를 받지 못하는 상황에 직면해있다.

정량적 분석을 살펴보면 경제성장률과 상품수출을 비롯한 경상수지 등 성장지표에서는 가시적 성과를 거두었지만, 분배 및 복지 지표에서는 이전 정권과 G20 국가와 비교해 볼 때 미흡한 수준이다. 정성적 평가 역시 ‘서민경제와 체감 경제’에 대해서 가장 낮은 평가를 내리고 있다.

보수 정부가 실용을 강조할 때 국정의 최우선 순위는 진보의 가치가 되어야 한다. 성장과 분배라는 두 가지 가치를 추구할 경우 보수 정권은 후자를 진보 정권은 전자를 국정의 최우선 순위로 두어야 그 진정성을 국민들로부터 인정받을 수 있다.

실용적 가치를 주장하며 국정의 우선순위와 진정성에 대한 겸허한 자세를 결여할 경우 자칫 이것도 저것도 아닌 ‘무철학, 무책임, 무원칙’하다는 비판의 대상이 될 수밖에 없다. 이명박 정부의 경우 성장위주의 초기 국정기조와 양극화 해소에 대한 진정성의 부족으로 실용이라는 국정이념을 국민들과 소통하는데 실패했다. 또한 실용이라는 국정철학이 국민들에게 ‘가진 자를 위한 실용’이라는 비아냥이 됨으로써 진보진영의 ‘1 : 99 사회’라는 극심한 편가르기를 정당화하는 수단으로 전략하였다.

2) 서민들의 터널효과에 의한 상대적 박탈감

■ 상대적 박탈감을 인식하고, 부자들의 대통령이라는 오명에서 벗어나야

성장과 분배를 논의할 때 활용되는 이론으로 후진국에서 선진국에 이르는 과정을 2차선 일방통행의 긴 터널 속의 정체현상으로 비유한 허쉬만의 터널효과(Hirschman's tunnel effect)가 있다. 자신이 서 있는 차선의 정체가 한 없이 지속되면 그때까지 부풀었던 기대가 꺼지면서 좌절감으로 인해 불만이 쌓이게 된다. 심지어는 터널 앞에서 차량소통을 돕고 있는 교통경찰을 불신하게 된다(권화섭, 2012).

성장을 통한 낙수효과는 일어나지 않았으며, 대기업의 자본 축적, 재벌들의 무분별한 시장 잠식 등으로 인해 서민들은 터널효과에 의한 상대적 박탈감을 갖게 되었고 이명박 대통령은 ‘부자들의 대통령’이란 비판에 직면하게 되었다.

라. 정책결정과 집행과정에서의 소통

1) 소통에 대한 국민의 기대

■ 의사소통에 대한 국민적 기대를 채워주어야

이명박 대통령의 소통에 대한 국민적 기대는 서울시장 시절 이명박 대통령이 보여주었던 친서민 현장주의 리더십이라고 할 수 있다. 청계천과 버스중앙차로제와 같은 대중교통시스템 개선을 위한 이명박 대통령의 친서민 현장주의에 대한 기대는 18대 대선에서 수도권 및 2040의 중도 세력의 압도적 지지에서 찾아볼 수 있다.

그러나 ‘고소영, 강부자, S라인’ 으로 대변되는 초기 인사의 난맥상과 4대강 사업에 보여주었던 일방주의, 세종시 문제와 동남권 신공항 건설 문제 등에서 보여준 정책 실기 등으로 인해 국민들의 기대는 좌절로 이어졌으며 국민과의 의사소통에 있어서 김영삼 정부 이후 가장 낮은 평가를 받고 있다.

2) 실무적 사고에 입각한 인사(人事)

■ 실무적 사고에 입각한 인사기용을 통해 의사소통 부재의 오명을 벗어야

(1) 인사가 갖는 정치적 의미

인사란 민심이 가장 예민하게 반응하는 고도의 정치적 행위인데, 이명박 정부는 국가운영에서 심기일전, 혹은 분위기 전환과 같은 중요한 정치 수단을 스스로 포기함으로써 국민의 신뢰를 얻는데 실패하였다(윤여준, 2011). 이명박 정부는 인사를 통해 국정기조의 진정성을 전달하고 민심을 얻는데 실패함으로써 오히려 갈등을 조장한 측면이 있다.

노무현 정부의 경우 집권 초기부터 반(反)기업, 반(反)시장적 정부라는 비판으로부터 자유롭지 못했다. 경제정책의 안정감과 반기업 이미지 불식을 위해 집권 초부터 기업인 출신의 진대제 씨를 정통부 장관에 임명하였으며, 중량감 있는 김진표, 이현재 씨를 경제수장으로 임명했었다.

이러한 인사를 통한 국민과의 소통은 고도의 정치적 판단이 요구되는 정치행위이다. 이명박 정부의 경우 초기 인사 파동으로 인해 전략적 사고에 입각한 정치 행위가 아닌 인사검증을 위한 ‘실무적 사고’에 입각한 인사에 그쳤으나 그것이 미치는 영향은 무시할 수 없는 것이었다.

(2) 실무적 사고에 입각한 인사

이명박 정부의 경우 초기 내각 구성과 수석비서관 임명에서부터 ‘강부자, 고소영, S(서울시)라인’ 등 부자 내각, 사적 연고에 편중된 인사라는 비판을 받았다. 이러한 초기 인사상의 난맥은 수석비서관 한 명과 장관 지명자 세 명이 자진 사퇴함으로써 봉합되었으나 국민들에게 ‘강부자, 고소영’ 인사에 대한 이미지는 집권 후반까지 계속되었으며 이러한 부담은 이명박 정부가 인사를 ‘고도의 정치 행위’인 ‘전략적 사고’로 하지 못하고 ‘실무적 사고’에 입각하여 추진하게 되는 결정적 요인이 되었다.

보수정권의 10년 국정운영 공백에 따른 검증된 인사 풀(pool)의 부족, 초기 인사 파동에 따른 실무적 사고로 인해 이명박 정부의 경우 기존에 검증된 자기 사람을 계속해서 요직에 임명함으로써 ‘회전문인사, 돌려막기 인사’라는 국민적 비판을 받게 되며, 이러한 인식은 경제정책 성과평가에도 부정적 요인으로 작용하였다¹⁵⁾.

15) 강만수 전 기획재정부 장관의 산업은행장 임명, 최시중 방송통신위원장의 재임용, 사공일 국가경쟁력강화위원회 위원장의 한국무역협회회장 임명 등이 대표적 예이다.

3) 국정운영의 추진 방법

이명박 정부의 경제정책 성과평가에 부정적 영향을 미친 요인 중 4대강 사업 추진 과정에서 나타난 의사소통, 편중 인사 등 권위주의적 국정운영, 감세 등 반서민 정책이 가장 부정적인 것으로 나타났다. 3대 부정적 영향 요인 중 2개가 정책이 아닌 국정운영과 추진 방법에 관한 내용이다.

경제정책 성과평가에 부정적 영향요인을 고려할 때, 이명박 대통령의 경우 민주주의에서 가장 중요한 소통과 합의과정 및 사회통합 노력에서 부족했던 것으로 판단된다.

이러한 소통의 문제점은 특히 4대강 사업 추진 과정에서 단적으로 드러났다. 4대강 사업은 치수(治水, 여기에서는 浚渫과 淤 건설)를 통한 홍수와 가뭄 피해를 최소화하고 수자원을 확보하며, 치수를 통해 얻어진 환경을 지역경제와 연계하는 미래의 먹거리 창출이라는 점에서 상당한 의미를 가진다. 그러나 문제는 4대강 사업이 좌절된 대운하사업의 변형이라는 의혹과 환경 파괴, 무리한 추진 일정과 공사 강행으로 인한 부실공사에 대한 국민적 우려와 관련된 것들이었다.

이러한 의혹과 우려를 고려할 때 사회통합을 위한 공감대 형성과 사업 추진 일정과 공사 규모를 축소 조정하는 등 대화와 타협이 정치적 순리였다고 할 수 있다. 그러나 이명박 정부는 임기 내 사업 완성 방침을 완강히 밀고 나감으로써 사회적, 정치적 갈등을 오히려 증폭시키고, 진보 세력에게는 ‘민주주의 후퇴’, ‘독재 회귀’라는 정치적 빌미를 제공한 측면이 있다.

【참고문헌】

- 가상준(2003). 한미 대통령 지지율 변화와 이에 따른 정치적 영향력에 대한 비교연구. <세계지역연구논총> 24(1).
- 강은숙(2003). 「평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안」. 한국행정연구원.
- 권화섭(2012). 「분노의 경제학」. 서해문집
- 김지원(2000). 지방자치단체의 정책평가를 위한 평가지표의 개발에 관한 연구. <정책분석평가학회보> 8(3).
- 김형준(2009). 대통령의 국정 운영 리더십 고찰: 이명박 정부 집권 초기 리더십 실패를 중심으로. <신아시아> 61호.
- 노현중(2012). 도시규모에 따른 주민의 공공 서비스 품질 평가에 관한 연구. <상품학연구> 제30권 4호.
- 노현중 외(2012). 글로벌 청년취업 지원제도의 발전 방안에 관한 연구. 고용노동부
- 노현중 외(2012). 이명박 정부 경제정책 성과와 과제. 대통령직속 미래기획위원회.
- 노현중 외(2012). 성장, 고용, 복지를 연계한 국가고용전략에 관한 연구. 대통령직속 미래기획위원회
- 대통령직인수위원회(2008). 「백서: 성공, 그리고 나눔」. 제17대 대통령직인수위원회
- 미셀 팽송 외 (2012). 「부자들의 대통령」. 프리뷰
- 박병식(2002). 기관평가의 평가지표와 방법론: 중앙행정기관 평가를 중심으로.. 「정책평가위원회 정부기관평가제도의 성공적 정착과 발전방안 발표논문집」
- 박성복·이종렬(1997). 「정책학 원론」. 서울: 대영출판사.
- 박재희.(2002). 「기관평가제도의 효과적 운영방안」. 한국행정연구원.

- 성과관리혁신포럼(2005). 「성과평가 및 관리 매뉴얼」. 한국행정연구원.
- 오승은.(2004). 각국 지방자치단체의 성과평가체계: 신공공관리론을 중심으로. <한국지방자치학회보>. 16(2).
- 오윤진(1994). 「리더십론」. 서울: 일선출판사
- 유기현(2001). 「조직행동론」. 서울: 무역경영사
- 윤경준(2003). 공공부문 효율성 측정을 위한 EDA의 활용. <정부학연구> 9(2).
- 윤여준(2011). 「대통령의 자격」. 메디치.
- 이후중(2009). 한국 대통령의 지지도와 요인분석: 김영삼, 김대중, 노무현 대통령. 「인천대학교 행정대학원 석사학위논문」
- 장하준(2010). 「그들이 말하지 않는 23가지」. 부키
- 정재진(2010). 지방공기업 경영평가정보 수용의 영향요인 분석. <한국행정학보> 44(1).
- 조동근(2008). 이명박 정부의 경제정책 평가와 향후 과제. <사회과학논총> 제28집.
- 참여정부(2008). 「노무현과 참여정부 경제 5년」. 한스미디어.
- 청와대(2011). 「이명박 정부 100대 국정과제」
- 최 진(2005). 대통령리더십과 국정운영스타일의 심리학적 상관관계: 한국 역대 대통령의 비교분석. 「고려대학교 대학원 박사학위논문」
- 한중희.(2003). 「기관업무 성과지표 연구」. 한국행정연구원.
- Anderson, J. (1979). Public Policy-Making. Chicago: Holt, Rinehart and Winston.
- Becker, J., Kugeler, M., & Rosemann, M. (2003). Process management: A guide for the design of business processes. Berlin, New York: Springer.
- Biderman, A. D.(1966). "Social Indicators and Goals". In Raymond A. Bauer, ed., Social Indicators. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Brody, Richard A., with Catherine R. Shapiro. (1991). "The Rally Phenomenon in Public Opinion." In Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support, by Brody. Stanford: Stanford University Press.
- Cameron, K. S.(1986). Effectiveness as Paradox. Management Science. 32(5).
- Davis, James W. (1995). The American Presidency. Westport, Connecticut: Praeger.
- Erikson, R. S., MacKuen, M. B., & Stimson, J. A. (2002). The macro polity. New York: Cambridge University Press.
- Hayek, F. A. V.(1976). Denationalization of Money, London, Institute of Economic Affairs.
- Hirschman, A. O. (1973). The Changing tolerance for income inequality in the course of economic development, Quarterly Journal of Economics.
- Kanter, R. M., Summers, D. V. (1987), The Nonprofit Sector: A Research Handbook, Yale University Press, New Haven.
- Keynes, J. M. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. Fellow of the King's College, Cambridge.
- Kinder, Donald R. & D. Roderick Kiewiet. (1979). Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgements in Congressional Voting." American Journal of Political Science 23:495-527.
- Landau, M. (1977). The Proper Domain of Policy Analysis. AJPS. 21(2).

- MacKuen, Michael B. (1983). Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity, *American Journal of Political Science* 27:165-192.
- Pfiffner, James(1988), *Strategic Presidency*, Chicago: Dorsey Press.
- Poister, T. H.(2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, CA
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Methuen & Co., Ltd.
- Vedung, E. (1995). *Policy Evaluation*, Hanwool, Korea
- IMF Fiscal Monitor(2011.4)
- IMF World Economic Outlook(2011.4)
- OECD calculations based on OECD Main Economic Indicators database and ILO, short term indicators of the labor market
- OECD Economic Outlook No 89
- OECD Employment and Labor Market Statistics(database)
- OECD statistics database