

韓國經濟 再跳躍을 위한 政策課題

左 承 喜

I. 세계화시대의 전개와 경제운영

1. 세계화시대의 전개

21세기의 도래가 한국 경제에 대해 의미하는 바는 무엇인가? 이러한 질문에 답하기 위해 먼저 한국 경제를 둘러싸고 있는 대내외 여건의 변화를 전망해 보자. 제2차대전 이후 지난 50여 년간 세계경제는 정보화의 진전과 교통·통신수단의 발달, 그리고 각국 경제의 개방화 진전에 따른 무역 및 자본이동의 자유화 등에 힘입어 개별국민경제 간의 상호의존성이 꾸준히 높아지면서, 소위 세계화(globalization), 즉 세계경제 통합화가 크게 진전되어 왔다.

이러한 세계화의 가속화현상은 앞으로 세계경제 질서를 어떻게 변화시킬 것인가? 무엇보다도 지금까지 경험해 온 세계경제 통합과 앞으로 기대되는 통합은 그 성격에서 큰 차이가 있을 것으로 전망된다. 지금까지의 세계경제는 GATT체제하에서 교역장벽 제거와 내국인대우의 적용확대 등을 통해 국경이 낮아지는 소위 외형적 통합을 달성하였다. 그러나 앞으로는 새로운 WTO체제의 출범에 따라 국가 간 경제정책의 조화까지 추구하려는 소위 심층적 정책통합(deep policy integration)이 진행되어 세계경제는 점차 경제적 국경의 소멸과 정책의 통일이 이루어지는 국경 없는 지구촌경제로 이행해 나갈 것으로 전망된다.

한편, 이와 더불어 21세기의 한국 경제가 직면하는 또 다른 여건의 변화로는 과학기술의 발전과 정보화의 물결로 인해 지식과 기술이 무엇보다도 중요한 요소로 등장하게 되는 것이다. 21세기에는 새로운 과학적 발견과 기술혁신이 빠른 속도로 진행됨에 따라 기술의 네트워크화·시스템화·지능화가 실현되고,

기술혁신의 순환주기도 단축되게 될 것이다. 이러한 과학기술의 발전은 생산체제와 시장구조에도 커다란 변화를 초래할 것으로 전망된다. 즉, 생산체제가 집중형 체제에서 분산형 네트워크체제로 변화될 것이며, 유연한 다품종소량 생산체제가 발전되면서 규모의 경제보다도 범위의 경제를 추구해 나가게 될 것이다.

또한 정보화사회로의 급속한 진전과 더불어 국가적인 정보통신망의 구축과 교통수단의 발달은 시간적 동시화 및 공간적 지구촌화를 가속화시킬 것이며, 지리적으로 산재해 있는 다양한 물적·지적 자원들을 보다 용이하게 이용할 수 있게 할 것이다. 정보화는 선진국으로 진입하려는 한국에게 새로운 도약의 기회를 제시해 주고 있는데, 이는 정보사회가 산업사회와는 전혀 다른 패러다임이 적용되는 사회이기 때문이다. 산업화에 뒤진 나라일지라도 정보화에 앞섬으로써 급속한 발전을 이룰 수 있고, 한국과 같이 자원이 빈약하고 국토가 협소하며 내수 시장이 취약한 나라에서는 정보 및 지식자원에 바탕을 둔 정보화 전략이 기존의 산업화 발전전략보다 유리할 것이기 때문이다. 이러한 과학기술의 발전과 정보화의 진전에 따라 경제성장은 점차 자본, 단순노동, 에너지 등 물질적 생산요소의 양적 투입증대보다는 기술 및 지식의 축적과 정보의 확대에 더욱 크게 의존하게 될 것이다.

또한 국내적으로는 새로운 가치관과 선진경제 사회제도의 정착으로 다양성의 확산과 삶의 질에 대한 관심이 고조되면서 개인적 가치실현이 중요시될 것으로 예상된다. 즉, 21세기에는 지금까지의 성장제일주의적 사고방식에서 탈피하여 생활의 질과 주관적 가치의 다양성을 중시하는 새로운 가치관이 확산될 것으로 보인다. 이에 따라 획일적이고 객관적인 이성에 기초하기보다는 다양하고 주관적인 정서에 기초하여 각자의 생활방식을 결정하고 삶의 의미를 평가하게 될 것이다. 그로 인해 문화와 여가생활에 대한 관심이 고조되고 이 분야의 산업이 크게 발전할 전망이다.

2. 세계화시대의 전개와 국민경제적 함의

(1) 무국경 지구촌 경제시대의 도래와 시장원리에 의한 국민경제 운영

① 무국경 지구촌 경제시대의 의의

무국경 지구촌 경제시대에는 생산요소와 자원의 이동성이 높아짐에 따라 국

민경제의 경쟁우위결정요인이 변화하게 될 것이다. 국민경제의 국제경쟁력은 상대적으로 이동성이 낮은 생산요소와 자원의 양과 질을 얼마나 확보할 수 있는가, 그리고 이동성이 강한 자원 중 우수한 자원을 얼마나 많이 국내에 유치할 수 있는가에 따라 결정되기 때문이다. 이동성이 약한 요소로는 정치·경제·사회·교육제도 및 관행, 생활환경, 과학기술, 사회간접자본, 토지, 미숙련노동, 기후 등을 들 수 있는데, 특히 경제제도 및 관행과 정부의 효율성 등은 중요한 요소가 될 것이다. 반면 이동성이 높은 자원으로는 전문인력, 자본, 기업 등을 들 수 있는데, 이들 우수자원을 국내에 유치하기 위해서는 먼저 이동성이 약한 자원의 생산성과 효율성을 높임으로써 국내 경제활동 여건을 최적화해야 할 것이다.

한편, 세계경제 통합의 추세가 진행되는 동안 국민경제는 세계경제의 일부분이 되면서 질적인 변화를 겪게 될 것으로 보인다. 재화, 서비스, 생산요소, 기업의 국적이 점차 무의미해지고 국민경제의 ‘안’과 ‘밖’이 동화되면서 국민경제의 개념이 모호해질 것이기 때문이다. 한 국가 내에서도 다양한 특성을 나타내는 지방경제들이 공존할 가능성이 증가하며, 지방에 따라서는 국내의 다른 지방보다 외국의 지방과 더 긴밀한 유기적 경제관계를 이루는 것이 자연스러울 수도 있을 것이다. 예컨대, 영남 혹은 호남지방이 당면하게 될 국제경제환경과 서울·인천지방이 처하게 될 국제환경에는 큰 차이가 있을 것이다. 따라서 각 지방의 경제활동은 각각의 여건에 알맞게 세계화해 나가야 할 것이다.

② 자원유치 필요성의 증대

경쟁우위 요인의 변화에 따라 경제의 잠재력을 최대한 발휘하기 위해 주어진 부존자원을 어떻게 배분·활용하느냐 하는 문제와 함께 어떻게 우수한 자원을 유치할 것인가 하는 문제는 앞으로 경제정책의 주요 과제가 될 것이다. 개별기업들은 세계화를 통해 기업 내에 세계를 포괄하는 경제활동망을 구축하고 이를 통해 점점 더 많은 가치와 부를 창출하게 될 것이며, 따라서 한 나라의 경제성과는 그 나라가 이 같은 기업활동의 입지로 선택되는지 여부에 의해 큰 영향을 받게 될 것이다. 1980년대 이후 동남아 여러 나라와 중국의 경제가 외국인투자에 힘입어 활력 있게 성장하고 있는 것은 이러한 시대가 이미 시작되었음을 의미하는 것이다.

이에 따라 정부의 경제정책기능은 지금과 같은 자원배분에의 개입위주정책이

아니라, 유수의 자원을 유치하기 위해 국내경제활동여건을 개선·관리하는 질서·제도정책기능으로 전환되어야 한다. 즉, 이동성이 약한 생산요소인 국내경제제도·관행과 기타 물적·비물적 사회간접자본을 선진국 수준으로 확충·합리화하여, 이동성이 높은 국제적인 기업, 전문인력의 경제활동여건을 선진국 수준으로 향상시켜야 한다.

③ 시장원리에 의한 경제운영의 필요성

자원의 이동성이 높아지고 국민경제의 의미가 달라지는 상황에서는 정부의 개입 및 직접규제적인 정책은 그 유효성이 저하된다. 왜냐하면, 경제정책의 대상이 자유롭게 국경을 벗어날 수 있는 세계에서는 과거와 같이 경제적 자원과 경제주체들을 국경 안에 가두어 놓고 원하는 정책을 이들에게 자의대로 실행할 수 없기 때문이다. 또한 잘못된 국내경제정책은 이동성이 극히 높은 자원이나 요소, 예컨대 자본이나 기업들의 대규모 이동을 초래함으로써 국내외 경제에 큰 영향을 미치게 되기도 할 것이다.

따라서 정부는 시장원리에 따라 합리적인 정책을 펴나감으로써만 이들 이동성이 높은 자원들을 국내에 유치할 수 있으며, 나아가 안정적이고 지속적인 경제성장을 이룰 수 있게 될 것이다. 그러므로 앞으로 정부는 규제완화, 자율화, 개방화를 적극 추진함으로써 기업을 중심으로 한 경제주체들의 경제활동에 가능한 한 많은 자유를 부여할 수밖에 없을 것이다.

또한 무차별주의 내지 개방주의의 일반적 적용이 불가피해지기 때문에 정부의 특혜 내지 간섭의 축소가 불가피해지고, 결국은 시장원리의 원활한 작동에 의존하는 간접관리방식의 경제운영체제로 이행할 수밖에 없다. 따라서 경제정책의 대상으로서 산업 자체보다는 기업이나 개인 등 개별 경제주체가 보다 의미 있는 단위가 될 것이다.

(2) 불확실성시대의 도래와 경제의 유연성 제고 필요

① 불확실성시대의 도래

21세기는 과학기술의 발전과 정보화시대의 도래 그리고 무국경 지구촌경쟁시대의 도래로 경제적 불확실성이 어느 때보다도 높아지게 될 것이다. 이는 과거 산업사회와는 다른 패러다임이 적용되는 사회의 도래를 의미하기 때문에 산

업사회에서 성공했던 국가경제전략, 기업전략이 정보화사회에서도 반드시 성공하리라고 볼 수는 없다.

즉, 정보화시대는 제조업중심의 부가가치 창출시대에서 서비스중심의 부가가치 창출시대로의 진입을 의미하며, 부의 원천이 물질적 자원보다도 비물질적 자원, 즉 정보, 지식, 기술에 기초하게 된다. 이에 따라 산업사회에서 성공한 선진국의 경제정책이나 경제발전의 경험이 정보화사회에서는 그렇게 유용한 선례가 될 수 없다.

또한 무국경 지구촌시대라는 전혀 다른 시대의 도래에 따라 경쟁의 차원이 지구화되고, 경제정책의 유효성이 급락하면서 개별국민국가들은 새로운 시대에 적합한 산업정책을 모색함에 있어 총체적 불확실성에 직면하게 될 것이며, 국민국가차원에서 지금까지와 같이 특정 생산방식, 산업구조, 발전전략을 계획하고 추진하는 전략은 더 이상 효과적이지 못할 것으로 예상된다. 더구나 세계경제 통합으로 경제구조, 산업구조의 수렴현상이 일어나겠지만 그럼에도 불구하고 개별국가, 지방, 지역 그리고 개별기업들이 처하게 되는 특수한 여건, 예컨대 이전불가능한 자원이나 이식과 모방이 불가능한 제도 등은 여전히 상존할 것이다. 따라서 세부적 구조에서는 여전히 다양성이 존재할 것이기 때문에 정부가 임의적으로 특정 산업구조를 설정·촉진할 수는 없게 될 것이다. 기업환경도 이질적인 요소들이 복합된 매우 복잡하고 상충적인 형태로 변화될 전망이기 때문에 기업의 경영전략, 예컨대 생산 및 판매전략에 있어서도 특정 최적전략의 모색이 점점 어려워질 것이다.

예를 들면 국내시장과 지역시장, 세계시장 가운데 어디를 겨냥하느냐에 따라 최적생산규모 및 판매전략이 상이해진다거나, 생산측면에서는 전문화기술(규모의 경제)과 다각화기술(범위의 경제) 중 어떤 기술을 택할 것이냐에 따라 전문 대량 혹은 다품종 소량생산체제의 선택여부가 결정되게 될 것이다.

② 자율화와 경쟁을 통한 경제의 유연성 제고

이와 같이 불확실성이 급격히 증가하는 상황에서는 개별국민경제나 기업의 발전전략을 선택하는 데 있어서 정부는 민간보다 정보력이 뒤떨어지기 때문에 정부의 경제정책기능이 한계를 드러내게 될 것이며 정부의 경제발전주도기능도 필연적으로 약화되게 될 것이다. 따라서 정부는 민간경제주체들의 자율기능을 확대하여 민간이 자율적으로 최적전략을 찾아나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다도 경직적인 경제통제체제를 타파하여 경제의 경직성을 높이는 각종 기득권 보호적인 규제제도를 철폐하고, 민간경제 내에 경쟁도입을 적극 추진해야 할 것이다. 경쟁은 미지의 기회를 찾아가는 과정으로서 이를 통해서만 불확실성에 대한 대응력을 키워 나갈 수 있다.

이러한 경제자유화와 시장경쟁의 적극적인 창달은 불확실성에 대응할 수 있는 경제의 유연성을 높여 경제가 상황변화에 따라 적절히 대처할 수 있는 자생력을 길러 주게 될 것이다. 현재 정부는 지속적으로 경제자유화를 추진해 오고 있기는 하지만, 새로운 21세기 경제여건의 전개에 따라 보다 폭넓은 규제완화가 불가피해질 것으로 보인다.

(3) 질적성장의 새 전략 추구

① 지적 생산요소 주도 경제발전

무국경 지구촌 경제시대의 도래로 자본의 국제이동성이 높아져 부존자원으로서의 자본요소의 제약이 해소되고, 인구증가율의 급감으로 이동성이 낮은 저임노동력의 공급이 감소됨에 따라, 과거와 같은 자본·노동투입을 통한 성장극대화 정책은 한계에 이를 수밖에 없게 될 것이다. 또한 자본과 고급인력의 국제이동성의 증가로 자본·노동의 양적 투입의 많고 적음도 더 이상 국제경쟁력의 원천이 될 수 없을 것이다.

따라서 이미 언급한 바와 같이 과학기술의 발전과 정보화의 진전으로 부의 원천과 경제성장의 원동력이 물질 생산요소가 아닌 비물질적 지식·정보의 수준과 축적의 정도에 의존하게 됨에 따라, 경제발전전략도 이에 부응하여 수정되지 않으면 안되게 되었다. 왜냐하면, 앞으로의 새로운 시대의 경제·발전전략은 과학기술의 발전과 정보화의 가속화를 통해 지식집약적인 경제·산업구조를 구축하는 것이 될 것이기 때문이다. 그러나 과학기술, 정보 등의 비물질적 지식은 궁극적으로 교육과 체험을 통해 사람에게 체화되어야만 하기 때문에 앞으로는 새로운 과학화·정보화 시대에 맞는 창의적인 인적 자원의 배양이 무엇보다도 중요한 경제발전의 요체가 될 것이다.

이런 점에서 21세기 경제발전의 새 패러다임을 세우기 위해서는 경제·산업구조를 기술·정보 등 지식집약적인 구조로 전환함으로써 생산요소의 투입중대가 아니라 생산성의 향상을 통한 발전을 추구해야 하며, 이를 주도할 혁신적 인

적 자원을 육성하기 위한 교육체제도 정비해 나가야 할 것이다.

② 삶의 질을 고려한 발전전략의 추구

21세기에는 사회구성원들이 다양한 가치를 추구하는 다원적 사회가 도래할 것으로 전망된다. 개인의 자유와 주관적 가치를 중시하고 논리보다도 정서를 선호하는 새로운 세대가 21세기의 주도로 그룹으로 성장하고 있으며, 이에 더하여 21세기의 무국경이 지구촌시대에는 외국인들과 더불어 사는 관행이 보다 일반화되면서 서구의 개인주의적 사고와 민주적 의식이 광범위하게 공유될 것이다. 이와 함께 인구구조의 고령화와 여성인력의 역할증대에 따라 고령인구와 여성들의 욕구를 충족시켜야 될 필요성이 점점 높아지게 될 것이다.

이에 따라 과거와 같이 ‘양적인 경제성장’이라는 단일목표를 위해 다른 가치의 희생을 강요하는 사회제도 및 가치체계는 유지될 수 없게 될 것이며, 사회구성원들의 다양한 요구를 적극적으로 수용하고 그들의 욕구를 충족시키려는 노력 없이는 앞으로 지속적인 경제 및 사회발전을 유지해 나갈 수도 없을 것이다. 따라서 넓은 의미의 ‘삶의 질’ 향상을 위한 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

(4) 경제개방의 확대와 적극적인 대외전략의 추구

① 경제개방의 확대와 국제규범의 수용 필요

세계경제통합의 진전과 국제경제질서의 재편에 따라 우리 나라 경제의 대폭적 대외개방은 이제 피할 수 없는 과제가 되었다. 그러나 우리 나라에는 아직도 유치산업보호이론에 입각한 각종 무역규제와 산업보호정책이 뿌리깊게 자리잡고 있으며, 또한 정책입안자나 국민 대다수가 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 면에서 대외개방 및 세계화의 필요성을 충분히 인식하지 못하고 있는 상황이다. 이제 우리는 개방이 대외경쟁력 향상과 대내구조 조정의 촉진에 기여할 수 있다는 점을 재인식하고 개방을 통해 세계경제 속에서 새로운 도약의 발판을 마련하겠다는 적극적인 자세를 갖추어야 할 것이다.

또한 경제적 국경이 없어지고 경제주체들의 이동성이 크게 높아지는 무국경 지구촌경제하에서는 내외국인의 구별이 무의미해지기 때문에 국적에 따른 차별이나 국내의 규범의 불일치가 최소화되어야 할 것이다. 따라서 무국경 지구촌경제의 책임 있는 일원으로 참여하기 위한 적극적인 국제규범의 수용태세도 요망

된다. 즉, WTO의 무역 및 투자, 국내산업 지원, 지적재산권 보호 등에 관한 규정은 물론 경쟁정책, 노동정책, 환경정책, 기술정책 등도 ‘뉴라운드’에 맞추어 관련 국내법규 및 제도가 개정되어야 할 것이며 또한 OECD 가입과 관련하여 경상 및 자본거래 등에 관한 동 기구의 규범도 수용해 나가야 할 것이다. 국제규범의 수용태세도 규범위반을 최소화한다는 소극적 접근이 아니라, 금후 우리 경제의 장래가 해외의 기회와 가능성 개발에 달려 있음을 인식하고 그 활용을 겨냥하는 적극적인 것이어야 한다.

② ‘세계인’ 의식의 함양과 적극적인 대외전략 전개

지구촌 경제시대에 세계질서의 주도적 세력의 일원으로 지구촌발전에 기여하기 위해서는 세계의 모든 나라들과 더불어 살아가는 공동체의식의 함양이 필요하다. 특히 개도국시장의 개척이라는 측면뿐 아니라 경제발전을 지원한다는 측면에서 후발개도국에 대한 재정지원 및 발전경험의 전수노력을 강화해 나가야 할 것이며, 교역과 기타 경제활동 등 경제운영에 있어서도 외국인에 대한 차별을 철폐하고 더불어 사는 ‘세계인’의식을 함양해 나가야 할 것이다.

또한 무한경쟁시대의 도래에 따라 외국에 대한 차별적인 제도, 정책, 관행을 철폐해 나가는 것은 물론 우리가 외부로부터 유사한 차별적 대우를 받지 않도록 적극적인 대외정책을 전개해 나가야 한다. WTO 내에서는 물론 OECD 가입에 따라 OECD 내에서도, 그리고 여타 국제경제 관련기구 등에서도 국제경제질서 구축을 위한 논의에 적극 참여함으로써 공평하고 개방적인 지구촌 경제질서의 형성을 위해 노력해야 나가야 할 것이다.

II. IMF체제의 경제운영방향에 대한 합의

1. IMF 합의사항의 요약

분 야	합의내용(1997.12) 및 수정사항(1998.1.8)
거시경제	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 금융·재정긴축 강화로 대외균형 회복과 외환유동성 확보 • 98년 성장 1% 내외로 하향수정 • 물가 8.5%로 상향수정
통화·금리	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 긴축통화정책 실시(총유동성 증가 9%→14.9%로 수정) ▼ 통화관리목표는 외환보유고의 증가 • 목표달성 위해 본원통화 조절 ▼ 시장금리 상승용인
금융시장	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 외국인 주식투자한도 확대 • 1인당 및 종목당 한도 55%(1997.12.11) • 종목당 투자한도 100%로 추가 확대(1998년중) ▼ 회사채시장 개방(1997.12.12) • 대기업 발행 회사채: 부분개방(1인당 및 종목당 한도를 정해 개방) • 중소기업 발행 회사채: 전면개방 ▼ 단기금융시장 조기개방 계획
금융산업	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 부실 금융기관 정리 • 1998년 3월 종금사, 6월 은행, 9월 기타 금융기관 ▼ 1998년중 국내 금융산업 전면개방 ▼ 금융개혁입법 타결 ▼ 금융기관 간 합병 촉진 ▼ 외부감사 의무화
외환시장	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 신축적 환율정책 ▼ 2개월간의 수입을 지탱할 수 있는 외환 보유 ▼ 상업차관 도입 자유화 추진
산업구조	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 긴축재정정책 유지 • 원유세·특별소비세 인상 • 과세기준확대 및 제한범위 내 SOC 및 기타 자본지출 삭감 ▼ 기업 인수합병(M&A)에 대한 규제완화 ▼ 파산관련법률 작동 ▼ 개별기업대상의 각종 지원과 세제혜택 폐지 ▼ 강제적 기업합병 금지
대기업정책	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 상호지급보증의 축소 • 결합재무제표의 도입 ▼ 국제적 회계기준 도입: 외부감사인의 감사, 완전공시, 연결재무제표의 도입
무역정책	<ul style="list-style-type: none"> ▼ WTO 양허계획 맞춰 다음사항의 추진일정 수립 • 무역관련 보조금, 수입승인제, 수입선다변화제도 등의 폐지 • 수입증명 절차의 투명성 제고
재정·조세	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 통화관리 부담을 덜고 금융부문의 구조조정 비용을 충당할 긴축재정 실시 ▼ 1998년 통합재정수지는 GDP 대비 0.8% 정도 악화
고 용	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 노동시장의 유연성 제고 ▼ 고용보험제도 강화
정보공개	<ul style="list-style-type: none"> ▼ 외환보유고 월말 분기 말부터 2주 내에 정기발표 ▼ 금융기관관련자료 연 2회 공개 ▼ 단기외채자료 분기별 공표

2. IMF 합의사항의 경제운영상의 합의

(1) 시장자율에 의한 경제운영체제 정착

① 정부가 아닌 '금융'에 의한 민간기업 감시체제의 활성화

IMF와의 합의에 의하면 관치금융의 해소를 통한 금융자율화와 금융시장의 대폭 개방을 요구하고 있어 이제 시장규율에 의한 금융시장 운용체제가 정착되게 되었다. 예컨대, 은행산업 M&A시장이 활성화되고 외국인 직접투자가 개방됨으로써 외국은행으로부터의 경쟁압력이 가중되고, 주식시장과 채권시장의 개방확대로 외국인 투자자의 영향력이 커짐으로써 이제 더 이상 정부가 금융시장에 대한 통제체제를 지속할 수 없게 되었다.

이와 같이 은행을 중심으로 한 금융산업이 상업베이스에 의해 운영됨에 따라 정부 대신 금융기관과 금융시장이 기업활동의 감시자로서 기능하게 되었다. 예컨대, 대기업의 경영행태 문제도 정부의 규제에 의해서가 아니라 금융권이 채권자 혹은 투자자로서 기업을 감시하는 기능을 강화함으로써 시장자율 메커니즘에 의해 기업활동이 감시받게 되었다. 대기업의 결합재무제표 작성은 금융의 기업감시기능을 활성화시키는 데 기여할 것이며, 상호지급보증 해소도 금융부문의 주도에 의해 이루어질 것이다.

② 정부가 아닌 기업 상호간 경쟁에 의한 기업규율체제의 정착

또한 IMF체제로 인해 기업 및 금융기관 M&A시장의 자율화와 개방으로 M&A활동이 활성화되어 구조조정이 촉진되고 기업경쟁에 의한 기업규율체제가 정착하게 되었다. 예컨대, 주식시장의 개방확대로 은행산업에의 외국인 직접투자(FDI) 및 적대적 M&A가 활성화되게 되었으며 나아가 실물부문에의 외국인 직접투자 및 적대적 M&A도 활성화되게 되어 기업상호간 경쟁에 의해 기업의 경영활동이 감시받게 되었다.

한편, 생산물시장의 완전개방으로 시장경쟁압력에 의해 기업의 생산과 경영활동이 규율되는 시장경쟁체제가 정착하게 되었다. 예컨대, 무역관련 보조금의 폐지, 수입승인제 폐지, 수입선다변화제도 폐지 및 수입증명절차의 투명성 제고 일정을 WTO 양허계획에 맞추어 1차 점검시까지 마련하도록 함으로써 상품시장개방을 확대하게 되었다.

(2) 정부의 역할 재정립과 제한

① 거시경제운영을 위한 통화·재정운영상의 정부재량권 축소

거시경제운영 기조를 긴축기조로 정하고, 필요시 조정할 경우에도 IMF와의 합의를 의무화함으로써 거시경제운영상의 정부재량권을 크게 제약하게 되었다.

② 한은독립과 금융감독기능의 강화

한은의 독립과 물가안정 책임의 명시를 요구하고 금융감독기능의 통합과 독립성 강화를 요구함으로써 금융 상부기관의 재정부로부터의 독립이 이루어지게 되었다.

③ 산업정책기능의 축소 제한

한편 각종 정책금융의 폐지 및 축소와 시장보호 조치의 철폐를 요구하고 정부가 개별기업에 대한 직접지원을 금함으로써 이제 전통적인 산업정책기능이 제약받게 되었다.

3. IMF 금융체제하의 경제운영: 새로운 개방경제체제하의 경제운영

(1) 여 건

IMF와의 합의는 한 마디로 경제의 완전대외개방과 시장자율에 의한 경제운영체제의 정착을 의미한다. 이에 따라 앞으로 정부의 경제운영수단은 극히 제한적일 수밖에 없게 되었다. 즉, 과거와 같은 정부주도에 의한 산업금융정책은 더 이상 가능하지 않게 되었으며, 시장보호에 의한 국내산업 육성책도 가능하지 않게 되었다. 그리고 거시경제정책 수단에 의한 경기조절 기능도 극히 제한받게 되었다.

(2) 새로운 경제발전 메커니즘

이러한 여건하에서 앞으로의 경제발전은 ‘발견과정으로서의 경쟁’이 갖는 경

제효율제고 메커니즘에 의해서만 가능하게 되었다. 경쟁은 미지의 가능성을 찾아내는 동태적 과정이며 이 과정을 통해 새로운 경제적 기회와 기술혁신 능력이 발굴되게 된다. 이러한 메커니즘하에서는 민간기업들은 경쟁의 압력으로 과거에 비해 점점 더 생존하기가 어려워지겠지만, 이러한 경쟁과정을 통해서만 경쟁력 향상이 가능하다는 것이 경제학의 기본명제이다.

앞으로 IMF 금융체제의 조기종식을 위해서도 이러한 '경쟁'을 통한 발전 메커니즘에 의존할 수밖에 없게 되었다.

(3) 새로운 발전 메커니즘의 정착을 위한 정책과제

경쟁을 통한 경제발전 메커니즘을 정착시키기 위해서는 경제정책이나 경제제도, 정부조직 등이 경제 내에 경쟁을 촉진시키는 방향으로 재정비되어야 한다.

① 규제완화를 통한 경쟁촉진

경제 내에 경쟁을 촉진하기 위해서는 우선 IMF와의 합의에 따른 M&A 시장개방과 활성화조치를 조기사행해야 하며, 경제 내의 각종 진입·퇴출에 대한 제약을 완전히 해소하고 관련 각종 규제도 완화해야 한다. 또한 시장개방을 통한 경쟁촉진 노력도 보다 적극화해야 한다.

② 공정거래법을 경쟁촉진법으로 개편

현재의 공정거래법은 과거 닫힌 경제시대의 산물인 경제력집중 억제시책 중심으로 운영되고 있어 오히려 진입제한이나 M&A시장에 대한 규제 등 경쟁제한적인 장치로 작용하는 면이 적지 않다. 이제 공정거래법도 열린 경제시대에 맞게 대기업 규제중심에서 대기업 간 경쟁을 촉진하는 방향으로 경쟁촉진 기능이 강화되어야 한다.

③ 정부기능 및 조직의 개편

새로운 발전 메커니즘에 부응하여 정부의 기능과 조직도 달라져야 한다. 과거에 필요했던 규제와 계획기능은 축소하되, 공정거래위를 중심으로 한 규제완화와 경쟁촉진 기능은 보강되어야 한다. 물론 산업정책부서 기능도 축소될 수밖에 없을 것이다.

4. IMF 금융체제하의 대기업 정책

IMF체제에 부응하여 대기업들도 기업경영의 투명성 제고, 회계제도의 선진화 등을 통해 국제기준에 맞는 기업경영체제를 갖추도록 노력해야 하며, 정부도 이를 외부적 강제력을 통해서가 아니라 시장압력을 통해 유도해 나가야 한다. 예컨대, 정부는 IMF와의 합의대로 기업의 결합재무제표 작성 및 상호지급보증 해소노력을 유도하되 이러한 과제가 너무 경직적으로 강요됨으로써 지나친 조정비용이 초래되지 않도록 현실적 고려에 기초해서 추진하여야 할 것이다.

그리고 시장규율에 의한 대기업 경쟁체제가 작동함에 따라 이제 재벌체제의 공식화를 통해 재벌경영의 효율화를 유도하고 경제력집중 규제와 같은 불필요한 규제는 과감히 철폐하는 새로운 재벌정책 패러다임을 추구해야 한다. 이를 위해 지주회사제도 도입을 허용하고 이에 부응한 효율적이고 투명한 경영체제를 유도해야 하며, 선단식경영 여부나 문어발식 다각화 여부는 시장경쟁 압력에 따라 기업이 자체적으로 판단·결정하도록 허용해야 한다.

Ⅲ. 국가운영의 새 패러다임 모색

1. 기본방향: 개방적 공정경쟁체제의 확립과 세계시장의 효율적 관리

세계화시대의 전개와 IMF체제에 부응하여 새 정부가 추진해야 할 무엇보다도 중요한 일은 대내적으로는 한국의 경제·사회 내에 개방적 공정경쟁체제를 확립하는 일이며, 대외적으로는 기업들이 적극적인 해외진출을 통해 통합된 세계시장의 보다 크고 열린 기회를 적극적으로 활용할 수 있도록 세계시장을 효율적으로 관리해 나가는 일이라고 할 수 있다.

한 나라 경제사회의 역량을 결집하여, 그 잠재력을 최대한 개발하고 발휘하도록 함으로써 경제사회의 진보를 유도하기 위해서는 무엇보다도 먼저 개인의 자유를 바탕으로 한 개방된 공정경쟁체제를 정립하는 것이 필요하다. ‘경쟁’이란 미지의 힘을 개발하고 찾아내는 최상의 수단이며, 인류는 아직까지 경제사회의 진보를 유도하기 위한 이 이상의 효과적인 수단을 발견하지 못하고 있다.

새로운 국제경쟁 속에서 한국 경제사회의 생존을 보장하는 일은 바로 가지고 있는 모든 역량을 최대한 개발·발현하는 일이며, 이를 위해서는 경제·사회

구석구석에까지 공정한 경쟁이 이루어지게 하는 일 이상 더 효과적인 수단은 없다 할 것이다.

그러나 이러한 경쟁은 오직 그 규칙이 공정한 경우에만 경제사회의 진정한 진보를 보장해 줄 수 있다. 지금의 한국 경제사회는 불공정한 규칙에 의한 경쟁으로 진정으로 능력있는 사람의 의욕이 떨어지고 유용한 자원이 낭비됨으로써, 심각한 성장잠재력의 침체를 경험하고 있다. 따라서 앞으로는 보다 ‘공정한’ 경쟁체제를 정립해 나가도록 노력하여야 할 것이다.

나아가 지금까지의 한국 경제사회는 국경을 방패로 한 내외국인 간의 정책상의 차별화로, 내국인에 대해 경쟁상의 우위를 보장함으로써 궁극적으로 국내경제주체들의 대외경쟁력 향상노력을 저하시켜 왔을 뿐만 아니라 외국인의 진출을 저해함으로써 세계경제활동의 입지로서의 경쟁력을 상실하게 되었다. 금후의 개방·통합된 경제체제하에서는 대내외적으로 차별을 두지 않는 ‘개방된’ 경쟁체제를 도입·정비함으로써 국내기업들의 경쟁력 제고노력을 유도할 뿐만 아니라 해외기업들의 진출을 유도해 나가야 할 것이다.

이와 같이 ‘개방적 공정경쟁체제’를 경제사회의 모든 부문에 정착시켜 나감으로써만 국내자원의 역량을 결집하고 그 잠재력을 극대화할 수 있을 것이며 해외기업의 입지로서의 경쟁력을 제고할 수 있을 것이다.

이러한 대내개혁을 추진하기 위해서는 우선적으로 국가운영의 폐쇄성이 전체 경제사회의 폐쇄성을 유도하는 원인이 되고 있음을 직시하여, 국가의 활력을 회복하고 유지해 나가기 위해 개인의 자유를 바탕으로 한 개방적 공정경쟁체제를 경제·사회 내에 정착시키는 것이 무엇보다도 중요하다는 국가경영철학을 확고하게 정립하는 것이 필요하다. 다음으로 경제부문의 개혁을 위해서는 시장경쟁이 활성화되도록 함으로써 진정한 의미에서의 시장경제체제를 정착시키는 것이 필요하다. 그리고 비경제 사회각분야에 있어서도 개인의 창의가 발현될 수 있도록 개방된 공정경쟁체제를 정착시키는 것이 필요하다 할 것이다.

다음 대외적으로 세계시장을 효율적으로 활용하기 위해서는 국내경제 주체들이 ‘지구촌의 세계인’으로서 세계시장의 경영에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 필요할 것이다. 한국인이 ‘세계인’으로서 대외경제활동에 있어서 경쟁력을 유지해 나갈 수 있도록 하기 위해서는 한국이 책임있는 국제사회의 일원으로 국제정치·경제·사회활동에 있어서 적극적이고 주도적인 역할을 수행함으로써 궁극적으로는 국민경제 주체들의 해외경제활동 여건의 개

선에 기여함과 동시에 이들의 대외진출에 대한 각종 제약을 적극적으로 철폐해 나가야 할 것이다.

이러한 정부의 노력과 함께 기업들도 경영의 세계화·지구화를 적극적으로 추진함으로써 부족한 국내자원과 미비한 국내시장 여건을 보완해 나갈 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

2. 국가운영방식의 개혁

국가운영방식의 개혁을 위해서는 우선 국가경영철학을 재정립하고 이를 바탕으로 경제의 운영방식을 개선해 나가야 한다.

(1) 국가경영철학의 재정립

앞으로 한국이 국경 없는 무한경쟁에서 이겨 나가기 위해서는 국가경영의 기본방향을 ‘국가자원의 최적이용’에 두고, 이를 제약하는 모든 요인들을 과감히 시정해 나가야 할 것이다.

우선 인적 자본에 대한 투자를 유도하고, 그 이용을 극대화하기 위해서는 모든 분야에서 ‘능력’ 있는 사람이 정당한 보상을 받는 체제를 정착시켜야 한다. 혈연, 학연, 지연, 성별 혹은 출신그룹 등을 중심으로 한 폐쇄적 자기이익 보호 집단의 형성으로, 능력 있는 사람이 대접받지 못하는 풍토를 개선하고, ‘능력’에 의한 인사등용원칙을 정립하여야 할 것이다. 국민생활의 모든 분야에서 노동의 수직적 이동은 물론 수평적 이동이 보다 자유롭게 이루어지도록 사회·경제 체제를 개혁함으로써 개방적 공정경쟁을 통해 보다 능력 있는 사람이 등용될 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 체제가 공공부문은 물론 일반시민생활에 있어서까지 광범위하게 경제·사회 내에 뿌리내리기 위해서는 전통적인 연공서열에 의한 승진·인사원칙이 하루빨리 완화되고 사회 내에 팽배하고 있는 지나친 형평 및 평등주의가 불식되지 않으면 안 될 것이다.

‘사람의 능력에 뭐 대단한 차이가 있느냐?’ 하는 말이 소위 연공서열이나 평등주의적 인사체제를 정당화하는 논리로 사용되고 있음을 경계하여야 할 것이다. 일반적으로 인간의 능력에는 원초적으로 큰 차이가 있을 수 없겠지만, 인간

의 능력에 아주 조그만 차이가 궁극적으로 슈퍼스타(superstar)를 만들어 내는 원동력이 된다는 사실을 잊어서는 안 될 것이다. 능력에 있어서의 아주 조그만 차이로 하더라도 보상에 있어서의 상응하는 차별이 있다면 궁극적으로 엄청난 능력과 성취결과의 차이를 창출하게 된다는 것이 경제이론이 가르치는 바임을 잊어서는 안 될 것이다. 또한 같은 맥락에서 능력 있는 사람이 개방된 공정 경쟁과정을 통해 높은 지위나 많은 부를 누리는 것이 당연시되는 사회가 되어야 할 것이다.

한편, 물적 자원의 동원과 이용을 원활히 하기 위해서는 근본적으로 ‘생산적’ 자원의 최적 이용이 이루어지도록 자원배분의 왜곡을 야기하는 모든 분야의 진입 및 퇴출제한을 철폐하여, 생산적 자원에 대해서는 그에 상응하는 보상이 지불될 수 있는 체제를 정립하여야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 경제·사회 내에 잔존하는 각종 가격 및 보상체계에 대한 규제를 철폐하여, 가격기구의 원활한 작동을 보장하여야 할 것이다. 인류는 모든 자원의 동원과 이용을 극대화함에 있어 아직 가격기구 이상으로 효과적인 수단을 발견하지 못하고 있음을 명심하여야 할 것이다. 가격규제 및 관리가 자원에 대한 보상체제를 왜곡함으로써 유용하고 희소한 자원의 적재적소 이용을 저해하게 된다는 점을 너무나 쉽게 잊고 사는 것이 오늘날의 현실이 아닌지 반성해야 할 것이다.

가격에 대한 규제뿐만 아니라 수량에 대한 규제도 자원의 동원과 이용을 저해하고 있다. 인플레이션 압력과 금리규제하에 있는 경제의 전형적 현상인 부동산 가격 급등현상을 해소하기 위해, 실체도 명확지 않은 ‘부동산투기’를 방지한다는 도덕적·윤리적 명분하에 인플레이션 해소정책보다도 부동산의 소유와 거래 자체를 규제하는 방식으로 접근한다든가, 재벌의 경제력집중이나 독점력의 해소를 위해 적극적인 경쟁촉진정책을 쓰기보다는 기업들의 영업활동을 제약하는 진입규제와 같은 자원의 동원과 이용에 심각한 왜곡을 초래하는 규제정책에 의존하는 정책행태를 시정하는 것도 필요할 것이다.

환경보호를 위한 규제강화의 필요성은 재론을 필요로 하지 않지만 그 이외에 불필요하게 개인의 재산권행사와 자원의 제기능 수행 및 제값받기를 어렵게 하는 각종 제약들은 과감하게 자율화하여 ‘가격기구’의 정상적인 기능을 보장하는 것이 필요하다고 하겠다.

마지막으로, 국가자원의 최적이용을 보장하기 위해서는 이와 같이 국가경영

과 관련된 기본인식의 전환도 중요하지만, 보다 구체적으로는 개방적 공정경쟁체제가 경제사회의 모든 분야에 뿌리내릴 수 있도록, 제도적인 개선과 개혁이 이루어지지 않으면 안 될 것이다. 기업 및 시민생활의 내용과 나아가서는 자생적 경제·사회질서의 한계를 규정하게 되는 법(law), 질서(order), 제도(institution), 조직(organization)의 내용을 투명하고 공명정대하게 재정비함으로써, 공정한 경기규칙(rules of the game)이 적용되는 개방적 공정경쟁체제를 정착시켜 나가는 것이, 새로운 세기를 성공적으로 맞이하기 위해 국가가 하여야 할 무엇보다도 중요한 일이라 할 것이다.

(2) 경제운영방식의 개선: 경제운영의 새 패러다임 모색

① 시장질서에 대한 신뢰회복과 시장원리에 의한 경제운영

하나의 시장경제체제는 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’에 의해 유도되는 시장질서(market order)에 의해 지배되며, 이 질서는 사회구성원들 간의 자유로운 상호접촉과정에서 외부의 어느 누구에 의해서도 강제되지 않고 자생적으로 생성되게 된다. 이 질서의 본질은 자생성이다. 이 질서를 이끌어 가는 힘은 어떠한 외부의 힘에 의해서도 제약받지 않는 보이지 않는 손에 의해 유도되는 구성원들 간의 ‘경쟁’이다. 적어도 인류는 아직 「애덤 스미스(Adam Smith)」 이래로 인류사회의 진보를 위해 이 이상 더 효과적이고 공정한 질서를 발견하지 못하고 있음에 유의해야 할 것이다.

지금까지의 한국의 경제운영은 ‘정부가 모든 것을 알고 이끌어 가는’ 계획경제에 못지 않게 정부의 개입이 강한 운영방식을 따름으로써, 경제발전의 정도에 비추어 상대적으로 시장기능이 위축되고 발달이 저해되게 되었다. 이에 따라 자원배분의 효율성이 떨어짐으로써 전체경제의 성장잠재력을 약화시키게 되었으며, 최근의 국제경쟁력 약화문제도 바로 여기에 연유하고 있다 할 것이다.

지난 30여 년간의 경제개발과정에 있어서 정부의 시장개입관행의 지속은 바로 보이지 않는 손에 의해 유도되는 시장질서를 불신하는 데서 연유하고 있다고 생각된다. 자생적 시장질서를 일종의 혼란과 무질서 상태로 보고 여기에 무엇이든 ‘인위적 질서’를 부여하여야 된다는 초질서적인 ‘정부다운’ 생각이 궁극적으로 정부의 직접개입 및 규제가 시장질서를 대체하게 되는 상황을 초래하게 되었다. 이에 따라 경제규모가 확대됨에 따라 끊임없는 정부의 개입증가와 정부규모

의 확대 및 비대화를 초래하게 되었고, 궁극적으로는 정부관료조직의 거대한 기득권 세력화를 초래함으로써 관료조직 자체가 최근에 경험하고 있는 바와 같이 경제자유화와 개혁의 장애요인으로까지 지목되는 결과를 초래하게 되었다.

정부의 시장개입의 본질적인 문제는 개입 자체에 있다기보다는 정부가 시장보다 더 많이 그리고 더 잘 안다는 가정하에, 정부가 할 수 없는, 그래서 시장경쟁만이 해결할 수 있는 일까지를 책임지고 하고자 하는 데서 시장질서에 돌이킬 수 없는 상처를 주게 된다는 데 있다. 공정한 경쟁질서를 정착시키고, 그리고 보다 활성화시키기 위한 정부개입의 긍정적 역할을 부인할 사람은 없을 것이다. 그리고 공동체의 보전을 위해 정치적·사회적 공감대하에, 해서는 안 될 경제활동을 규정하는 일도 중요한 일일 것이다. 그러나 정부가 어떠한 경우에 있어서도 해서는 안 되며 또한 할 수도 없는 일은 경제활동을 ‘어떻게’ 하는 것이 옳은지 혹은 ‘어떻게’ 사는 것이 행복의 길인지 등에 대해서 그 내용을 규정하고 기업이나 시민들에 ‘제도’하고자 하는 것이다. 어떠한 경우에도 정부는 경제활동의 ‘수행방법’ 자체를 강제함으로써 자생적 시장과 사회질서를 대체하고자 하는 유혹에 빠져서는 안 될 것이다. 그렇지 않을 경우 정부의 시장개입은 십중팔구 기업과 시민의 창의와 경제활동의 활력을 저상시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

구체적으로 정부의 과도하거나 불합리한 개입위주의 정책운용행태는 여러 분야에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 우선 거시경제의 운영면에서 보면, 주요 가격규제 등 경제 각 분야에 대한 직접 규제적 방법을 통해 거시경제를 운영해 옴으로써 정책의 효율성이 낮아졌을 뿐만 아니라 상대가격체계를 교란함으로써 자원배분의 왜곡을 초래했다. 거시경제운영의 기본은 시장질서를 이용은 하되 그 작동을 왜곡시켜서는 안 된다는 데 있음에도 불구하고, 정부는 무리한 규제를 통해 시장질서자체를 규제·왜곡하는 결과를 초래하게 되었다 할 것이다. 결국 미시적 규제정책을 통해 거시경제정책을 운용하는 대단히 비효율적인 정책행태를 보이고 있다. 한편, 미시경제정책의 경우도 그 진정한 의의가 시장경쟁의 활성화를 위한 시장여건의 개선을 통해 궁극적으로 시장의 자원배분기능을 활성화시키는 데 있음에도 불구하고, 오히려 정부의 산업·금융규제정책이 시장의 자원배분기능 자체를 대체함으로써 자원배분의 왜곡과 효율성의 저하를 초래하였다.

앞으로의 경제운용은 기본적으로 ‘정부는 시장보다 알지 못하기 때문에’ 정부의 가장 중요한 기능은 시장기구에 의한 자원배분기능이 활성화되도록 제도(in-

stitutions)를 정립하는 데 한정되어야 한다는 시각에서 접근되어야 할 것이다. 즉, 정부가 보이지 않는 손의 작용에 의해 자생적으로 등장하게 되는, 경제·사회질서, 즉 자생적 질서(spontaneous order)가 어떠한 개인이나 조직 혹은 정부에 의해 의도적으로 고안해 낸 질서보다 더 효율적이고 바람직하다는 점을 인식해야 할 것이다. 이러한 인식을 통해 정부는 ‘보이지 않는 손’에 의한 시장 질서에 대한 신뢰를 회복하고, 이를 통해 얻어지는 시장결과가 혼란의 산물이 아니라 기업과 시민이 선택한 자생적 결과임을 받아들이는 자세를 가져야 할 것이다. 통상적으로 정부가 우려하는 경제자율화 이후 예상되는 여러 가지 불안현상도 일반적으로는 혼란으로 가는 전조가 아니라 자생적 시장질서를 회복하는 과정임을 명심해야 할 것이다.

이러한 인식하에서 정부는 다음과 같이 정책방향의 전환을 꾀해야 한다.

② 총수요의 원인관리방식에 의한 거시경제정책의 정착

거시경제의 운영과 관련해서는 목표를 민간경제 활동여건을 안정시킴으로써 경제의 안정적 성장기반을 구축하는 데 두고 이를 위해 물가안정의 달성을 추구해야 한다. 그러나 물가안정은 가능한 한 상대가격의 왜곡을 초래하지 않으면서 총수요에 대한 간접관리를 통해 달성되어야 한다.

이를 위해 거시경제정책은 총수요를 관리한다는 이름하에, 예컨대 소비, 투자, 수출, 수입 등을 직접 규제하거나, 물가안정을 위해 개별가격을 규제하는 직접 규제적 정책관행에서 벗어나 총수요를 결정하는 외생변수인 통화, 재정, 해외충격 등의 원인관리를 통해 거시경제를 간접적으로 관리해야 한다. 특히 공공요금 규제, 물가지수관리 등 미시적 규제에 의한 거시물가관리정책 관행을 지양해야 한다.

③ 간접규제에 의한 미시경제정책의 운용

미시경제정책의 운용과 관련해서는 무한경쟁시대의 도래로 불확실성이 크게 증대함에 따라 정부의 자원배분의 개입이 성공할 수 있는 가능성은 점점 낮아지기 때문에 민간부문의 자생력을 배양하여 새로운 변화에 유연하게 대처할 수 있도록 경제자율화를 적극 추진함으로써 경쟁이 주도하는 자원배분체제를 정착시켜 나가야 한다.

산업조직정책은 과학기술발전과 정보화 및 기업세계화에 따라 최적산업구조

에 대한 불확실성이 높아지는 상황에서, 정부주도에 의한 직접적인 산업구조조정정책보다는 개별기업들의 자율적인 경쟁과정을 통해 새로운 산업구조가 형성될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 재벌정책의 경우도 불합리한 경제행태를 조장하고 있는 각종 제도, 규제 등의 경제여건과 유인체계를 교정함으로써 재벌이 자연스럽게 기존의 행태를 바꾸게 되도록 유도하는 간접규제정책을 추진하는 것이 바람직하다.

(3) 정부의존적 국민의식의 개혁

정부의 시장질서에 대한 오랜 개입관행은 역으로 기업이나 시민들로 하여금, 정부의 개입이 자신들의 자유와 창의적 사고를 제약하고 궁극적으로 경제·사회발전에 역행하는 결과를 초래할 수 있음에도 불구하고, 정부는 전지전능한 초질서적 존재로서 항상 시장에 개입하여 ‘자신들을 위해’ 보다 나은 질서를 규정하고 정립해 나가야 한다고 믿고 주장하게 만드는 결과를 초래하게 되었다. 국민의 정부의존적 사고는 자율화의 수혜대상이며 또한 자율화를 보다 적극적으로 요구해야 할 기업이나 시민들이 오히려 자율화 이후의 ‘혼란’을 우려하여 정부로 하여금 ‘자율화과정을 규제’해 주기를 바라는 모순된 결과를 초래하고 있다. 정부와 국민 모두가 보다 자유로운 시장과 사회질서 회복의 장애요인으로 등장하고 있다.

인간의 의식은 인간이 처한 여건에 따라 형성되고 변화하는 일종의 내생변수이다. 따라서 인간의 의식에 대한 개혁이란 반드시 그 인간이 직면하고 있는 주변여건에 대한 개혁과 함께 추진되지 않고서는 그 효과를 기대하기가 어렵다.

지나치게 정부의존적인 국민의식을 개혁하기 위해서는 무엇보다도, 정부가 국민생활의 너무 세세한 부문에까지 관여해 온 관행을 개선하고, 정부가 할 수 없는 일도 있음을 정부자신은 물론 국민들에게도 주지시켜 나가야 할 것이다. 국민의 기대를 지나치게 높이고 결과적으로는 정부에 대한 신뢰성을 떨어뜨리게 되는, ‘정부가 할 수 없는’ 일을 하겠다고 하는 정치적 인기주의를 과감히 배격해야 할 것이다. 경제자율화나 개방화에 따른 앞으로의 결과를 정부가 보장하거나 약속해서는 안 되며, 또한 이를 보장할 수도 없다. 왜냐하면, 이들 모든 결과가 정부의 힘에 의해서라기보다는 바로 경제주체인 기업과 시민들의 자율적이고 자생적인 노력에 의해서만 판가름나게 될 것이기 때문이다. 정부는 이들

경제주체들의 경쟁을 통한 새로운 결과의 창출과정에 장애요소가 되지 않고, 경쟁이 활성화되도록 여건을 개선 및 조성하는 역할 이상의 역할을 해서도 안 되며, 할 수도 없다는 점이 모두에게 명백히 이해되지 않으면 안 된다.

이를 운동경기에 비교한다면, 정부는 경주트랙을 잘 정비하고 공정한 경기규칙을 적용하여 출발신호를 울리는 일 외에는, 경기의 결과 즉, 누가 승자가 될지를 사전에 알 수도 없으며, 또한 승자를 미리 결정하려고 해서도 안 된다. 주자들 간의 피나는 경쟁을 거치지 않고서는 진정한 승자를 가려낼 수 없다는 점을 알아야 한다. 자율화 이후의 상황이 혼란으로 이어질 것인지, 아니면 시장질서의 창달로 이어질 것인지, 그리고 국내시장의 개방 이후에 우리 산업이 전멸할 것인지, 아니면 생존해 나갈 수 있을 것인지 아무도 확신을 가지고 답할 수는 없다. 자율화나 개방화조치 이후 실제경쟁을 통해 거치게 되는 시장질서의 적자선택과정을 거치지 않고서는 이에 대한 답을 구하기는 어렵다 하겠다. 역설적으로 M&A시장개방에 즈음하여 정부가 모든 힘을 다해 보지만 기업의 자발적이고 자생적인 생존노력 없이는 한국 산업의 생존을 ‘보장’할 수 없다는 점을 모든 기업과 국민들에게 알리는 것 이상으로 우리 산업의 생존가능성을 높이는 데 기여할 수 있는 길은 없을 것으로 보인다.

결론적으로 말해, 정부가 해서는 안 되며, 할 수도 없는 약속을 하지 않는 것이 정부의식은 물론 국민의식의 개혁을 위해 무엇보다도 중요한 첫걸음이 될 것으로 판단된다.

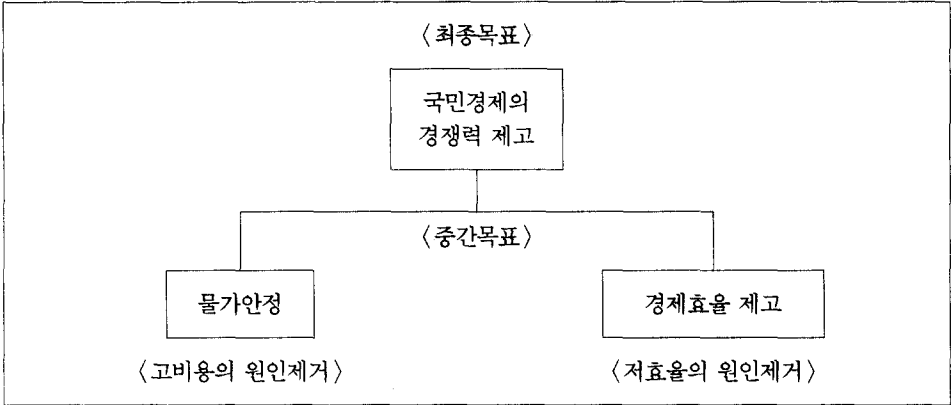
IV. 경제개혁의 목표와 과제: 개념의 정립

경제개혁의 궁극적 목표는 국민경제의 경쟁력 제고에 있으며, 이를 달성하기 위해서는 거시적으로는 물가안정을 달성하고 미시적으로는 경제효율을 제고해 나가야 한다(〈그림 1〉 참조).

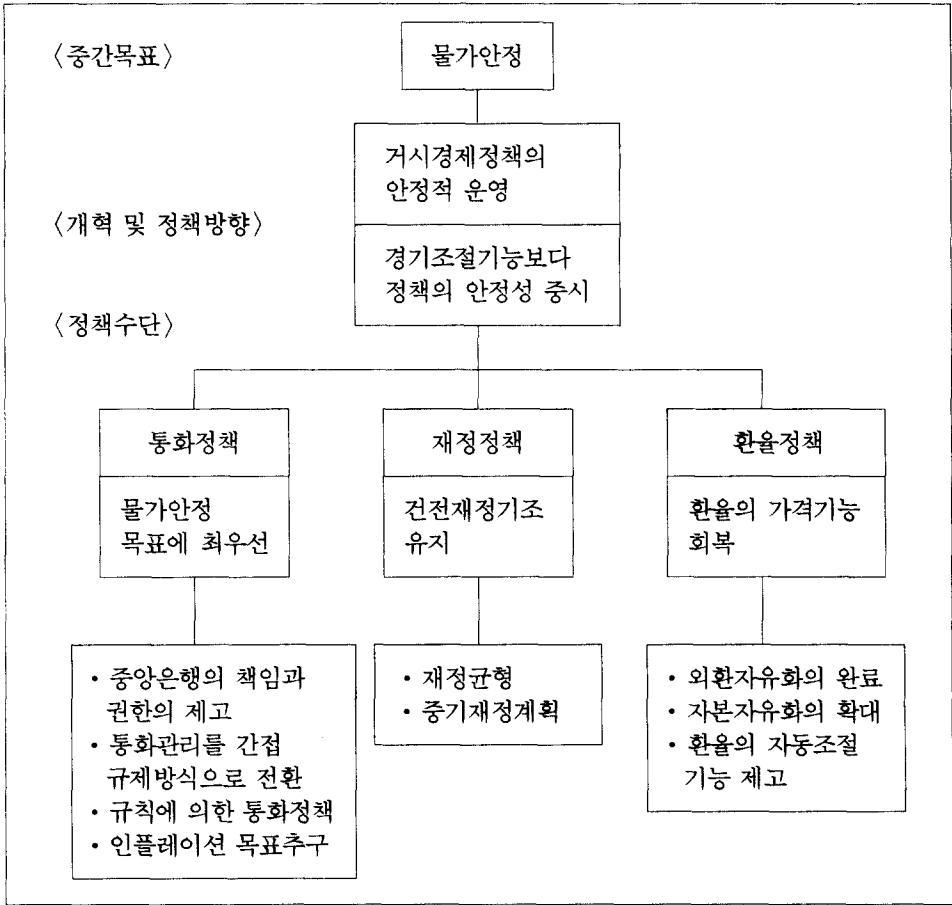
경제개혁의 중간목표로서 물가안정기반을 구축하기 위해서는 〈그림 2〉에 보인 바와 같이 거시정책방향을 미세조정을 통한 경기조절정책보다도 정책자체의 안정적 운영에 두고 정책수단도 합리적으로 활용해야 한다.

한편, 경제개혁의 또 다른 중간목표인 경제의 효율제고를 위해서는 〈그림 3〉에 보인 바와 같이 경제 내에 경쟁을 촉진시켜 시장원리에 의한 경제운영을 정착시키고, 성장잠재력을 확충하기 위한 기반을 조성하여야 한다.

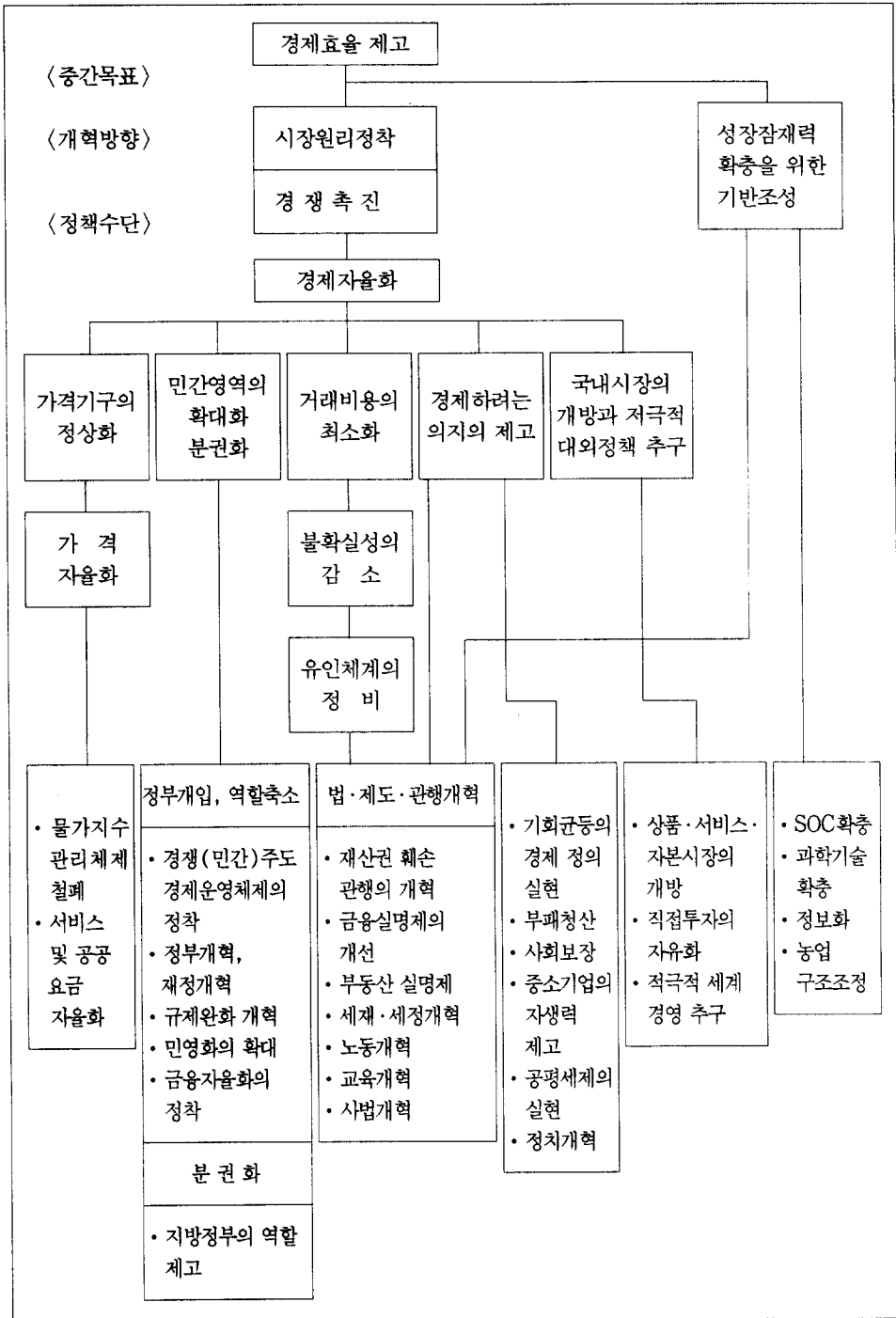
〈그림 1〉 경제개혁의 최종목표와 중간목표



〈그림 2〉 물가안정을 위한 개혁과제 및 정책수단



〈그림 3〉 경제효율 제고를 위한 개혁과제



V. 현정부 경제개혁의 교훈

현정부는 1993년 출범 이후 4년여 동안 경제자유화와 경제제도개혁을 중심으로 경제개혁을 추진해 왔다. 세계화되는 경제환경에 부응하여 경제운영의 틀을 바꾸려는 노력도 없지 않았다. 이하에서는 규제완화·자유화개혁과 제도개혁 중심으로 그 동안의 경험을 통한 교훈을 정리하고 정책과제를 도출해 보고자 한다.

1. 규제완화·자유화 개혁의 교훈

(1) 경제정책패러다임 전환의 필요성

현정부가 지난 4년여 동안 추진해 온 규제완화·자유화개혁 등 가격기구를 정상화하고 민간영역을 확대시키기 위한 개혁의 경우 그 추진과정의 요란함에 비해 성과는 미흡하다는 비판이 많다. 일반적으로 자유화·규제완화개혁들은 공식적인 제도의 개혁뿐만 아니라 그 동안 정착된 많은 국민들의 잘못된 관행은 물론 정부의 경제정책과 경제운영 관행이 고쳐지지 않고는 완전한 성과를 기대하기 어렵다는 특수성이 있다. 따라서 정부주도적 경제정책의 틀이 바뀌지 않고는 아무리 공식적 제도를 고치고 규정을 고쳐도 실질적이고 근본적인 개혁이 용이하지 않으며, 지엽적인 개선차원 이상을 벗어나기 어렵다 하겠다. 예컨대, 규제완화작업이 미흡하다는 평가는 바로 정부가 민간경제활동에 개입할 수밖에 없게 되어 있는 경제정책의 큰 틀이 바뀌지 못하고 있기 때문이라 할 수 있다.

그런데 경제정책 기초의 실질적인 전환을 어렵게 하는 요인으로는 우선은 과거의 정부주도 경제운영관행으로 인해 민간시장질서의 자율조절기능에 대한 신뢰가 미흡하고 나아가 소위 국민정서라는 민간시장질서에 대한 부정적이고 비논리적인 국민여론이 지속적으로 정부의 가부장적 역할을 강요하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 정부의 산업·금융정책 기능이 제일 먼저 폐기되어야 함에도 불구하고 정부의 대민간 우위적 생각은 물론 국민들의 정부의존적 사고가 정부의 지속적인 개입을 요구하고 있으며, 기업활동에 대한 자율화도 국민들의 반재벌정서 때문에 실질적인 진전을 한 치도 이루지 못하고 있다.

그런데 그 동안 이러한 정책딜레마를 타개하기 위한 정부 자체의 노력도 미흡했다고 평가된다. 말하자면, 정부도 규제의 당사자이며 정부주도 경제운영을 통해 대민간 우위를 확보할 수 있기 때문에 규제완화·자율화개혁에 소극적이며, 심지어 반재벌정서의 비경제성을 적극적으로 개선하기보다도 이를 이용하여 (국민경제의 희생여부에 관계없이) 대재벌 우위를 향유해 왔다. 이에 따라 앞으로는 경제개혁을 추진하는 정부부터 개혁의 큰 목표가 경제 내에 경쟁을 촉진하고 이를 통해 경제효율을 제고하는 데 있다는 점을 인식하고, 나아가 민간시장질서의 자율조정기능만이 앞으로 세계화되는 경제여건 속에서 점점 유효성을 잃게 되는 정부정책기능을 대체할 수 있음을 인식해야 할 것이다.

(2) 경제규제의 정치경제학 극복

경제자율화의 또 다른 장애는 정치경제적 요인에 의해서도 초래된다. 정부관료들이란 국리민복이라는 국가의 지고한 목적만을 위하지는 않는다. 자기가 가진 힘을 자신의 안녕을 위해 이용하고자 하는 유인도 적지 않다. 정부의 경제규제는 규제담당관리들에게는 자신의 복리를 증진시키는 데 대단히 유용한 수단이 될 수 있으며, 규제를 받는 사람들에게도 때로는 보호와 지원을 제공해 줌으로써, 규제를 유지하는 것이 규제자와 피규제자 모두에게 도움이 되는 경우가 많다. 따라서 불합리한 규제임에도 대다수 국민들의 희생 위에 규제가 지속되는 경향이 나타나게 된다. 이러한 규제의 일반적 속성은 금융규제, 산업정책상의 규제, 일반 경제행정규제 등의 경제규제뿐만 아니라 비경제분야의 규제에서도 쉽게 관찰된다.

또한 이러한 규제들은 소위 국가정책 사항이기 때문에 자율화의 대상이 될 수 없다는 주장도 있다. 대기업에 대한 규제들은 경제력집중억제라는 국가정책에 부응하기 위한 것이며, 각종 보호와 진입규제들도 산업정책 목표에 부응하기 위한 것이며, 수도권지역의 각종 행정규제들도 수도권 인구집중억제라는 정책에 부응하기 위한 것이라는 등, 많은 규제가 정책적 규제라는 이름으로 온존되고 있다.

이러한 배경 때문에 생기는 자율화에 대한 장애요인을 극복하는 일은 그렇게 용이하지 만은 않다. 우선은 보다 객관적인 입장에 있는 국가의 최고 통치자가 이러한 문제에 대한 폭넓은 인식을 갖고 관료조직의 비협조를 극복해 나가는 것

이 필요하며, 나아가서는 양식있고 생산적인 국회를 정립함으로써 이를 통해 사회적 이해에 대한 고려에서 벗어나 국민경제적 시각에서 자율화를 입법화·제도화해 나가는 것도 바람직하다.

2. 경제제도개혁에 대한 새로운 인식의 필요성

(1) 경제제도개혁이 추구하는 목적

현정부가 추진한 경제제도개혁의 경우도 제도개혁의 궁극적 목적이 무엇이나 하는 개혁의 목표에 대한 뚜렷한 의식이 없이 추진됨으로써 오히려 경제에 부담이 되는 경우가 없지 않았다고 평가된다.

자본주의 시장경제에서 가장 중요한 경제제도는 재산권제도이다. 경제제도개혁이 추구해야 할 바는 경제 내의 재산권제도상의 불확실성을 최소화함으로써 거래비용을 낮추어 궁극적으로는 경제의 효율을 제고하는 데 있다.

그러나 제도의 내용이 투명하지 않은 제도의 도입은 오히려 경제적 불확실성을 높이는 결과를 초래할 수도 있다. 경제제도개혁은 거의 모든 경우 경제주체들의 재산권관계에 영향을 미치게 되기 때문에 제도개혁의 방식에 따라서는 오히려 재산권에 대한 불확실성을 높이게 될 가능성도 있다. 예컨대, 금융실명제 개혁은 경제주체들의 금융재산권관계에 영향을 미치게 되는데, 예금자들은 종합과세를 부담하는 것뿐만 아니라 자금출처 조사대상이 됨으로써 재산권관계를 명확히 하기보다는 오히려 금융재산권에 대한 불확실성을 높이는 결과를 초래하게 되었다. 실명으로 금융거래를 하면 예금비밀이 보장된다는 것인지, 아니면 고액예금을 가지고 있으면 금융비밀을 보장받을 수 없다는 것인지에 대한 정책당국의 애매모호한 태도와 법률집행관행으로 오히려 경제적 불확실성을 높이게 되었다.

따라서 새로운 제도를 도입하거나 기존 제도를 개혁하는 경우에 있어서도 개혁이 또 다른 불확실성을 초래하는 일이 없도록 각별히 주의하지 않으면 안 된다는 점이 강조되어야 할 것이다. 만일 제도개혁이 오히려 추가적인 불확실성을 초래하게 된다면 그 개혁은 진정한 의미의 개혁이라고 부를 수 없다.

(2) 진화과정으로서의 경제제도의 성격

경제제도는 공식적 제도도 중요하지만 평소 정부의 집행관행과 국민의 의식·관행 등 비공식적 제도가 오히려 더 중요한 제도적 특징을 형성하게 된다. 공식적 제도에 관한 한 필요하면 선진제도를 그대로 도입할 수도 있겠지만 실제제도의 정착은 정부가 이 제도를 얼마나 강력하고 투명하게 집행하느냐, 그에 따라 경제주체들이 이 제도의 경제규칙으로서의 제약성을 얼마나 수긍하고 받아들이느냐 하는 국민의식·관행 등에 의존하게 된다. 아마도 우리 나라의 재산권제도는 선진 어느 나라에 못지않은 공식적인 제도를 가지고 있다고 할 수 있겠지만, 그 집행, 즉 정부에 의한 재산권의 보호관행과 일반인이 공식적인 제도를 규칙으로 받아들이는 태도에 있어서는 여러 가지로 미흡한 점이 많다고 할 수 있다.

이런 점에서 재산권제도를 포함하는 경제제도의 정착과정은 많은 시간을 요하는 진화과정이라는 점이 이해되어야 할 것이다. 정부는 외생적으로 공식적 제도를 도입할 수는 있겠지만 비공식적 관행은 오랜 세월을 두고 경험을 통해 형성되게 된다는 점을 이해해야 한다. 이러한 진화과정에서 가장 중요한 역할은 역시 정부에 있다. 정부는 공식적 제도의 도입뿐만 아니라 오랜 기간에 걸친 운용 및 집행과정을 통해 경제주체들의 이 제도에 대한 인식·관행에 결정적인 영향을 미침으로써 비공식적 제도의 특성을 결정하는 데도 중요한 역할을 하게 된다.

(3) 경제제도개혁을 위한 제언

이상의 논의를 요약하면, 경제제도의 개혁은 경제적 불확실성과 거래비용을 낮추는 데 그 궁극적인 목적이 있으며, 이러한 목적에 부응하지 못하는 개혁은 개혁이라고 할 수 없다.

그러나 제도개혁은 선진제도를 수입한다고 해서 끝나는 것이 아니며 정부가 그 제도를 얼마나 엄정하고 투명하게 지속적으로 운영·집행해 나가느냐가 보다 더 중요하다 할 수 있다. 새로이 도입된 제도가 정부의 엄정한 집행을 도움으로 장기간에 걸쳐 꾸준히 효력을 발휘하게 됨에 따라 경제주체들의 제도적 제약에 대한 긍정적 수용의식과 관행이 정착되게 되고 하나의 효율적인 경제제도

가 점진적으로 진화하면서 정착되게 된다. 따라서 제도개혁의 성공을 위해서는 새로운 좋은 제도의 도입도 중요하지만 그 제도를 엄정하게 운영·집행하는 데 더 많은 노력이 경주되어야 한다.

VI. 새정부의 부문별 정책과제

1. IMF 금융체제하의 단기정책과제

(1) 금융시장의 안정과 금리상승 압력의 완화

IMF 금융에도 불구하고 외환시장이 극도로 불안하고 종금사와 은행의 부실 채권과 건전성 회복을 위한 자구노력 부담, 통화긴축기조의 지속전망 등으로 극도의 국내 금융시장 경색이 지속되고 있다.

기업의 연쇄부도를 최소화하기 위해서는 현 금융경색 국면해소를 위한 즉각적인 금융정책 대응이 요망되고 있음

① 단기금융 공급기능 확충과 자본자유화 확대

- 우선 현재의 금융경색은 중앙은행의 유동성 공급이 기업으로 전달되는 채널이 작동하지 않고 있기 때문이므로, 당분간 중앙은행의 적극적인 여신 공급노력이 강화되어야 할 것
- 취약한 국내 상업금융기능을 확충하기 위한 조치를 조속히 강구
 - 산업은행 등 특수은행의 상업은행기능 확충과 민영화 가속화
 - 금융점업화의 가속화를 통해 은행산업 기능 제고: 은행, 투신사, 증권사간의 점업 확대 허용
 - 취약한 국내 상업은행기능을 확충하기 위하여 외국은행의 국내은행 M&A시장에의 참여를 적극 유도하여 전국 점포망을 갖는 외국은행의 출현을 조기 실현
 - 현재 진출해 있는 외국계 은행의 국내지점망 확충 유도
- 이와 동시에 국내 단기금융시장과 채권시장의 대외개방 및 기업의 현금차관 허용까지 포함하는 IMF와의 자본자유화 약속을 ‘즉각적’으로 실천에 옮겨, 능력 있는 기업들은 해외자본을 통해 현재의 경색국면을 벗어날 수

있도록 허용

- 해외 역외금융시장을 통한 상업베이스자금(소위 투기자금) 유치책 강구

② 거시정책운용의 신축성 확보

- 거시정책 목표에 대한 IMF 합의내용을 충족시키기 위해 거시·통화정책을 너무 단기적(예를 들면 2주 단위 또는 월단위)으로 운용하기보다는 분기 또는 반년 단위로 운용하여 충격 완화
 - 단기에는 신축성을 부여하되 반년 혹은 연간으로 목표치를 추구
- 현재의 거시운용에 대한 합의내용은 지나치게 긴축적인 측면이 있기 때문에 IMF와의 협의시 특히 통화운용지침에 대한 재조정 가능성 타진

(2) 은행 및 기업 구조조정을 위한 특별법 제정

- 은행 및 기업의 구조조정을 막고 있는 각종 법규는 우리 나라 특유의 반재벌 정서에 기인하는 규제로 인해, 국회에서 여야 합의로 법을 개정하기는 어려운 실정임
 - 은행의 소유제한 및 과점주주의 경영참여 배제, 공정거래법상의 출자규제와 기업결합규제 등은 이제 세계화되는 경제여건변화에 부응하여 보다 적극적으로 자율화하는 것이 바람직함
- 따라서 개별법개정보다는 ‘구조조정 특별법’을 통해 구조조정에 장애가 되는 총액출자한도규제 등 M&A시장 활성화를 막고 있는 각종 규제를 완화하거나 기업인수·합병 및 자산양수·도시 조세부담 완화조치를 강구하는 것이 효과적임

(3) 상호지급보증 해소방안의 마련

- 기업의 구조조정이 실질적으로 이루어지기 위해서는 상호지급보증 해소가 전제되어야 함
 - 계열기업 간 상호지급보증은 일부 계열사 부실시 전 계열사의 동반부실을 초래하고 있을 뿐 아니라 계열사 정리 등 기업의 구조조정을 가로막고 있는 실정

- 한편, 정부는 IMF 합의사항 이행을 위해 상호지급보증 축소를 강도 높게 기업에게 요구하고 있음
 - 그러나 현재 금융시장이 거의 마비된 상황에서 상호지급보증의 축소는 현실적으로 거의 불가능한 상황임
- 따라서 기업의 구조조정을 촉진할 뿐 아니라 IMF 합의사항을 충실히 이행하기 위해서는 실제적으로 상호지급보증을 축소시킬 수 있는 조치가 마련되어야 함
 - 모회사의 자회사에 대한 지급보증분을 모회사의 주식으로 스왑하는 방안 등 현실적인 방안 모색

(4) 노동시장의 유연성 확보와 기업의 경영혁신 유도

- 정리해고제, 파견근로제 등의 조기 도입을 통해 노동시장의 유연성 확보
 - 새 정부는 노동시장의 유연성 제고의 필요성에 대한 사회적 합의도출
- 향후 5년간 임금상승을 최대한 억제하여 실업을 최소화
 - 새 정부는 임금안정을 위해 공무원 임금동결 등 솔선수범
- 건전한 노사관계 정착
 - 노조의 정치활동, 제3자 개입문제에 있어서 법을 엄격하게 적용함으로써 산업평화를 정착
- 기업의 강도 높은 구조조정 유도
 - 시장의 기업감시체제를 활성화함으로써 기업이 자율적으로 사업재조정, 불요불급한 부동산처분, 재무구조의 건실화, 인력의 효율적 활용 등 경영혁신을 추구하도록 유도

2. 새 정부의 부문별 정책과제

(1) 정부개입 · 역할축소: 작고 효율적인 정부

① 행 정

- 권한과 책임이 분명한 정책결정과정 구축
 - 정부부처 간, 부처 내 주요 부서 간에 ‘견제와 균형’이 작동하는 체제구축

- 주요 정책결정의 실명화 및 문서화 등 정책결정 관리체계를 마련하여 책임소재를 명확히 함
- 정부조직의 개편
- 성과지향적 고객만족 행정의 구현
- 공무원제도의 개편
 - 공무원조직에 경쟁을 도입하기 위해서 연공서열위주의 인사, 정년제 등 직업공무원제도의 전면적인 개편단행
 - 고위관료직의 계약제 및 공개경쟁 채용제도 시행을 골자로 한 공무원채용제도 개편

② 민영화

- 공기업 민영화 추진체계의 개선
 - 민영화 추진위원회 설치, 민영화 참가자격 제한금지, 실질적 경영권이양 수준까지의 주식매각, 지분제한 금지, 공익산업위원회의 설치
- 주요 공익산업의 민영화
 - 전기 · 통신 · 가스 · 수도 · 철도산업의 수직적 통합상태를 분리하여 경쟁상태 조성
 - 진입규제폐지와 네트워크 접속개방을 통한 경쟁 촉진

③ 재정 및 예산

- 기업회계식 발생주의 예산제도 도입
 - 정부활동의 손익에 대한 정확한 측정과 예산집행의 투명성 제고
- 98개에 이르는 각종 특별회계 및 기금의 통폐합 및 정비

④ 조세 및 세정

- 조세체계의 단순화
- 세정개선
 - 세무당국이 개인정보를 부당하게 유용하거나 공개하는 것으로부터 납세자를 보호할 수 있는 제도적 장치 마련
 - 정당한 세무계획에 의한(by legitimate tax planning) 조세채무액 감소 시도 인정

- 각종 감면과 공제혜택을 받기 위해서 필요한 세무관서의 조력을 받을 권리 보장
- 세무관련 행정심판의 공정 신속한 운영을 통해서 세무당국의 부당한 조치로부터의 신속한 구제 보장

⑤ 지방화

- 기업형 지방행정의 구현
- 지방정부의 기업유치 경쟁유도
 - 기업유치조례, 기업유치추진기구, 창업보육센터, 생산서비스지구 조성

(2) 규제완화 · 경쟁촉진 개혁: 기업하기 좋은 경제환경

① 규제 개혁

- 정책적 규제의 개혁
 - 경쟁을 제한하는 정책적 규제의 개혁추진
- 경제법령상의 위헌성 조항의 검토 및 개정
 - 각종 경제법령상 위헌성 조항의 검토 및 개정
 - 상위법령에 구체적 근거를 가지지 않은 고시, 훈령, 예규, 통첩 등 각종 행정규제들의 검토 및 폐지

② 경쟁 촉진 정책

- 경제력집중억제책의 경쟁정책으로의 전환
 - 우리 나라의 공정거래정책은 소위 경제력집중 억제라는 목표를 달성하기 위해 소유분산, 업종전문화 등 여러 정책목표를 일관성 없이 추구해 왔음
 - 이런 정책혼선은 경제력집중의 여러 측면 중 시장경쟁에 의해 교정되어야 할 부분과 정책을 통해 교정해야 할 부분을 구분하지 못한 데 기인함
 - 향후 개방경제체제로의 진입이 가속화될 것이므로 대기업 관련 정책의 초점은 기업집단의 크기에 관계없이 공정한 경쟁환경을 조성하는 데 두어야 할 것임
 - 따라서 시장개방을 가속화하고 경쟁제한적 정책과 제도를 폐지함으로써

기업 간의 공정경쟁을 유도해야 함

③ 토 지

— 토지이용규제 혁파를 통한 토지공급 확대

— 부동산투자신탁제도 도입

- 증권과는 달리 토지의 가격상승이 사회적 불만으로 표출되는 이유는 가격상승의 이득이 제한적으로만 배분되기 때문임
- 토지에 대한 투자(또는 투기)를 주업으로 하는 부동산투자신탁회사를 설립하여 일반투자자의 자유로운 투자를 허용

④ 금 융

— 은행 소유·지배구조에 대한 규제완화

- 현재 은행주식의 동일인 보유한도는 시중은행 4%(최근 10%로 인상), 전환은행 8%, 지방은행 15%임
- 그러나 양질의 자본을 조달할 수 있는 금융기업가의 은행진입과 은행의 책임경영체제를 확립하기 위해서는 은행소유구조에 대한 규제를 적정수준으로 완화해야 함
- 은행주식 동일인 보유한도를 점진적으로 확대함
- 소유지분에 대한 주주권을 보장하기 위해 비상임이사제도 개편

— 금융기관의 진입규제 완화 및 겸업 확대

- 금융기관 신규설립을 위한 최저자본금 기준을 하향조정하는 등 진입규제를 완화하고, 현행 허가제를 준칙주의로 전환하여 경쟁을 촉진
- 금융기관의 겸업 확대를 위해 금융지주회사 설립 허용

— 직접금융시장에서의 규제완화 및 철폐

- 기업공개관련 규제완화
- 유상증자의 배당요건 및 한도제한 철폐

— 관치금융 철폐

- 은행 및 투신사 등 금융기관 인사에 대한 정부개입 금지
- 산업은행 등 정부출연 금융기관 민영화
- 금융기관 자산운용에 대한 규제(국공채 의무편입비율, 중소기업 의무지원, 산업지원 등)를 폐지

(3) 삶의 질 향상을 위한 환경 및 사회보장제도 확립

① 환 경

— 배출총량제도 및 오염물질 배출권 거래제도 도입

- 오염물질의 농도배출규제에서 배출총량제도로 전환하여 기업 간의 배출권 거래활성화 유도

② 사회보장제도

— 사회보험의 민간경쟁체제 도입

- 의료보험, 고용보험, 산재보험, 국민연금 등 사회보험제도의 활성화를 위해 민간경쟁체제 도입

(4) 글로벌 체제에 대응하는 대외정책 추구

① 대 외 정 책

— 국제규범의 적극적 수용과 국제사회에서의 위상제고

- WTO의 무역 및 투자, 국내산업 지원, 지적재산권 보호 등에 관한 규정에 맞추어 관련 국내규범 및 제도 재정비
- 이 기구의 경쟁정책, 노동정책, 환경정책, 기술정책 등 ‘뉴라운드’에 적극적 대처
- OECD의 다자간투자협정(MAI)이나 전자상거래(electronic commerce) 등에 대한 논의에도 능동적으로 참여
- APEC, ASEM 등 아시아 지역의 경제협력에도 적극적으로 참여하여 아시아 지역에서의 주도권 확보

— 공격적이고 능동적인 통상외교

- 적극적인 개방을 통해 공격적이고 능동적인 자세로 통상문제에 대처
- 우리 국민과 기업의 해외활동상 애로를 효과적으로 발굴·해소하고 국익을 제고할 수 있도록 통상외교체제를 통합·정비

(5) 성장잠재력 확충을 위한 기반조성

① 사회간접자본 확충

— 민자유치제도의 실효성 제고

- 사회간접자본에 참여하는 기업의 해외자금 조달기회 확대
- 시설사용기간 및 부대시설 운영에 대한 수익성 규제철폐

② 과학기술발전

— 위탁연구 경쟁입찰제 도입

- 정부위탁연구에 대한 경쟁입찰방식을 도입하여 민간기업·대학과의 경쟁을 통한 정부출연연구기관의 효율성 및 전문성 제고

— 기초연구 투자집중제 도입

③ 교육개혁

— 정부간접 배제를 통한 대학 간의 경쟁촉진

— 초·중등 교육의 수요자중심 교육체제로의 전환

- 학군제 등 각종 규제를 폐지하고 지불보증(voucher)제도 등과 같은 경쟁촉진제도 도입

— 교육예산의 직업·기술교육에의 집중투자

④ 농업구조조정

— 42조 원 규모의 구조개선사업 및 농어촌특별부가세 15조 원 규모의 지원사업과 같은 투융자정책의 효율화

— 경제작물 중심의 농업 구조조정

— 농산물 유통체계의 경쟁도입과 정보시스템 확충

⑤ 정 보 화

— 전자정부(electronic government)의 구현

- 행정 각 부처 정보시스템을 서로 연결시키는 것은 물론 입법부, 사법부의 정보시스템까지도 용이하게 접근할 수 있는 정부종합정보시스템의 구축

— 초고속통신망의 조기구축

- 선진국과의 정보화 격차를 극복하기 위해 초고속정보통신망 사업을 2005년도까지 앞당겨 구축

(6) 경제를 뒷받침하는 저비용 정치구조

① 정치개혁

— 고비용 정치구조의 타파

- 공영선거제 확대, 중·대선거구제 도입 및 비례대표제 확대 등 선거제도 개선
- 중앙당 축소, 지구당제도 개선, 정당운영의 민주화 촉진

— 정치비용의 양성화 및 제도화

- 선거자금 기부한도 설정 및 기부자 실명제 도입

(7) 한반도 평화·번영을 지향하는 남북관계

① 남북관계

— 평화정착에 최우선순위를 두는 통일정책

- 안보 최우선 정책에 의한 전쟁억제력 강화
- 미국, 중국, 일본, 러시아 등과의 외교에 의한 평화유지노력 강화
- 상호 현실인정과 상호교류 및 대화를 통한 남북 간 신뢰구축

— 민간중심 남북한 경제·문화교류 확대

- 인도주의적 측면의 식량원조 및 의료지원 지속
- 남북 간 경제협력을 통한 북한체제의 연착륙 유도

논 평 문

金 章 鎬<숙대 경제학과>

좌승희박사는 본 발표논문에서 21세기를 목전에 두고 있는 시점에서 직면하는 경제환경 변화의 핵심적 측면을 세계화, 정보화로 규정하고 이에 따른 한국 경제의 당면과제를 다양하게 열거, 제시하고 있다. 발표자는 변화하는 새로운 경제환경에 능동적으로 대처하기 위한 기본 방향은 민간 중심의 자율적이고 공정한 시장경제 질서의 확립이라고 강조하고, 현재의 IMF체제의 극복도 이같은 질서를 확립하는 데서 찾을 수밖에 없다는 점을 강조하고 있다. 본 논평자는 좌 박사가 제시하는 한국경제의 장기적인 지향점, 즉 총량적인 한국경제의 지향방향은 자율적인 시장질서 확립이라는 주장에는 대체로 견해를 같이 한다. 그 동안의 정부주도로 각종 규제가 일반화되어 온 우리의 현실에서 자율적이고 공정한 시장경제의 확립은 경제개혁의 총량적 목표로서 누구도 부인하기 어려울 것이기 때문이다. 그러나 이같은 기본방향이나 원칙을 실현하기 위한 각론 부분과 방법에 대해서는 발표자와 본 논평자 사이에는 큰 견해의 차이가 있다는 점을 우선 강조하고 싶다. 따라서 본 논평은 이러한 접근시각의 문제점을 주로 지적하는 데 주안점을 두고자 한다.

좌 박사는 우리나라에서 자율적인 시장질서의 확립은 크게 다음과 같은 두가지 접근방식을 따르는 것이 바람직하다고 강조하고 있다. 첫째, 지금까지 한국 정부의 민간부분에 대한 직접적인 개입은 각종 시장의 진입장벽이 되어 왔으므로 이같은 개입을 철저히 지양해 나가면 경쟁적인 시장질서는 자연스럽게 정착될 수 있다. 둘째, 각종 경제제도 및 관행은 진화적 과정의 산물이므로 정부의 인위적 개입을 통한 구조조정이나 재벌개혁은 거래적 비용의 발생을 초래시킬 가능성이 크므로 불필요하며, 시간을 두고 민간부분이 스스로 고쳐나가도록 유도하는 것이 최선의 방법이라는 것이다. 이같은 발표자의 접근시각은 한마디로 자생적 시장만능주의적 신자유주의 입장과 일맥상통하고 있다고 판단된다. 또한 이러한 시각에서 볼 때 현재의 재벌개혁이나 인위적인 구조조정은 의미가 없다는 입장을 은연중에 강조하고 있다. 그러나 발표자의 이러한 접근시각과 주

장은 다음과 같은 이유로 현실 적합성을 갖는다고 하기 어렵다.

첫째는 현재 우리나라의 경우 공정한 경쟁질서의 바탕이 크게 결핍되어 있는 실정에서 좌 박사가 강조하는 자유방임적 접근은 공정한 경쟁질서의 확보를 보장해 주기 어렵기 때문이다. 운동경기에 비유할 때 공정한 경쟁질서는 사전적으로 출발지점이 동일하고 경기여건의 동일조건, 즉 기회와 조건의 균등한 보장이 전제될 때 확립될 수 있다. 그러나 주지하는 바와 같이 현재 우리나라의 경우 대기업 집단과 중소기업 집단간에는 자금력, 정보력, 기술력 등 여러 가지 측면에서 현격한 일방적 편차가 존재하고 있다. 개별기업의 입장에서는 이같은 사전적 격차를 최대한 이용하여 지대추구(rent seeking)행위를 하기 마련이다. 다시 말해서 구조적 시장실패가 상존하고 있는 것이 우리의 현재의 실정이다. 그러므로 이러한 여건에서 진입장벽만 철폐한다는 명분 하에 정부가 손을 떼고 뒷짐만 지고 있을 경우 공정한 경쟁질서의 정착은 가능하다고 하기 어렵다. 우리는 권투시합도 체급별로 나누어서 시킬 때 권투시합 자체가 융성해진다는 간단한 지혜를 음미할 필요가 있다. 따라서 본 논평자는 공정한 경쟁질서의 확립을 위해서도 비합리적이고 파행적인 각종 재벌구도를 적극적으로 개혁하는 노력이 현 시점에서는 반드시 필요하다고 생각한다.

둘째는 발표자가 강조하는 경제제도와 관행의 진화론적 입장이 갖는 맹점과 한계점이다. 사회진화론적 관점은 적자생존의 원칙에 따라, 기존 경제제도와 질서는 주어진 사회경제적 여건에서 항상 우월한 부분만 살아남는다는 논리에 토대를 두고 있다. 그러나 경제제도와 관행은 변화과정에서 항상 가장 바람직한 것만이 살아남는 결과를 초래하지 않은 경우가 허다함을 우리는 역사적 경험을 통해서 자주 보게 된다. 제도의 변화과정에 참여하는 관련 행위 주체들의 대응 방식과 태도, 그리고 정부의 정책대응 방식 등 여러 가지 요소에 의해서 사후적으로 재단된 결과가 제도와 관행이라고 할 수 있다. 따라서 사후적으로 재단된 제도와 관행이 성과면에서 가장 바람직한 것을 담보한다는 보장이 없다. 물론 발표자가 강조하는 바와 같이 제도와 관행은 하루아침에 이루어지는 것은 아니고 시간이 소요되는 것은 사실이다. 그러나 인간의 이성을 통해서 생존한 제도와 관행의 공과는 엄정하게 평가될 수 있으며, 문제가 있다고 판단되면 개혁되는 것은 지극히 당연한 논리가 아닐 수 없다.

우리는 한국의 경우 현재와 같은 불균형적 경제구조와 비경쟁적 시장질서가 고착되는 과정에서 얼마나 많은 비시장적, 비경제적인 불합리한 요소가 작용하

였는지 반성해 볼 필요가 있다. 정경유착, 관치금융 등의 용어는 이러한 단면의 일부가 아닌가? 이러한 과정에서 형성된 제도와 관행을 진화론적 입장에서 최선이라고 옹호할 수가 과연 있는가를 반문하고 싶다. 또한 학설사적 고찰은 사회적 진화론의 맹점과 한계를 오래 전에 이미 평가한 바 있다. 사회적 진화론은 19세기 말 미국에서 한때 유행한 이후 주로 당시의 기득권 질서를 옹호하기 위한 논리로 이용되었으며, 그 이후에도 사상적 혼란기에 주로 등장해온 시각임을 직시할 필요가 있다.

마지막으로 시장만능주의적 신자유주의에 입각할 때 한국경제의 재도약이 가능하다는 발표자의 입장은 경제발전의 목표에 대한 균형적인 시각이 결여되고 있다는 점을 지적하고 싶다. 시장지상주의가 강조될 때 빈부격차가 크게 확대될 가능성이 없지 않다. 이러한 양상은 신자유주의적 관점에 입각한 미국의 경험에서 잘 나타나고 있다. 따라서 시장기능의 강조와 함께 재분배 정책을 통한 보완 수단도 제시되어야 한다. 또한 새로운 기술여건, 정보화 시대에 부응하기 위해서 가장 중요한 것이 새로운 축적체제의 확립이다. 그러나 이를 위한 노사관계 구축 등에 대한 논의는 발표자의 논문에서는 거의 무시되고 있음을 아쉬운 점이라고 하겠다.

답 변 문

여러 가지로 필자가 소홀했던 점을 지적해 줌으로써 생각을 재정리할 수 있게 해준 김교수에게 감사드린다. 그러나 몇가지 측면에서 필자의 의도를 잘못 이해했거나 아니면 논평의 편의상 다소 극단적으로 해석한 점도 있어 이점 오해가 없도록 몇가지 응답하도록 하겠다.

우선 경쟁을 촉진하여 경제효율을 제고하고 자율적인 시장질서를 확립하기 위해 진입장벽을 해소해야 된다는 주장을 경쟁적인 시장질서가 ‘자유방임속에서도 자연스럽게’ 정착될 수 있다는 주장으로 해석하는 것은 필자의 논지를 크게 왜곡하고 있다고 생각된다. 현재의 우리나라 경제운영행태를 볼 때 우선 진입장벽의 해소가 경쟁질서 구축의 필요조건임을 부인할 수는 없을 것이다. 그러나 필자는 여기서 나아가 공정한 경기규칙의 정립이 공정경쟁시장질서 구축의 충분조건임을 여러번 강조하고 있음을 상기시키고자 한다. 이 경우 정부가 시장질서 구축을 위해 해야할 일은 더욱 많아진다. 과거처럼 행정편의에 의해 행정력에 의해 경제를 관리하는 것이 아니라 시장질서의 외부환경으로서의 각종제도를 정착시켜 나가야 하는 책임 때문이다. 이를 자유방임이라고 해석하는 것은 바른 해석이 아니라고 본다.

그리고 김교수는 공정한 경쟁질서의 바탕이 결여되고 있는 우리나라의 경우 진입자유화는 체급이 다른 선수간의 권투시합처럼 대기업의 중소기업에 대한 우위를 고착시키기 때문에, 비합리적이고 파행적인 각종 재벌구조를 적극적으로 개혁하는 노력이 반드시 필요하다고 주장하고 있다. 이러한 김교수의 주장은 몇가지 중대한 경제논리의 오류를 범하고 있다. 김교수는 ‘공정한 시장질서의 결여’나 ‘비합리적이고 파행적인 재벌구조’ —용어사용이 별로 과학적이지 못한 점은 차치하고— 가 왜 생겼는지에 대한 이해가 없고 그러면 지금처럼 진입규제를 하고 있으면 이런 문제가 해소된다는 주장인지 전혀 분명치 않다. 필자는 김교수가 걱정하는 공정질서의 결여나 파행적 재벌구조 자체가 바로 경쟁을 차단하고 대기업들에게 독점적 지위를 보장해온 과거 산업정책의 산물이라고 생각한다. 따라서 진입자유화와 경쟁의 촉진 등을 통해 근원적으로 이러한 문제의 원인을 해소함이 없이 추상적으로 공정질서를 구축해야 한다느니 파행적 재

별구조를 타파해야 한다느니 하는 ‘주장’만을 되풀이 하는 것은 문제해결에 도움이 되지 않는다고 본다.

그리고 진입자유화가 헤비급과 플라이급의 권투시합처럼 중소기업에 불리하다는 주장도 흔히 일부 학자들이 중소기업육성문제의 본질을 충분히 이해하지 못한 데서 나오는 잘못된 비유에 불과하다. 현재 우리나라 중소기업 육성책이 성공하지 못하고 있는 이유는 필자의 판단으로는 과거 특혜를 통해 재벌을 육성한 것처럼 특혜를 통해 중소기업을 육성하려 하지만 이제는 이미 각종 진입제한으로 독점력(이 경우는 수요독점)을 확보한 대기업이 버티고 있기 때문이라고 생각한다. 현재와 같이 중소기업은 보호육성하되 대기업은 직접규제하는 정책은 직접규제정책의 일반적인 비효율성 때문에 중소기업육성에는 도움이 안되면서 지원낭비만을 초래하고 있으며 이는 이미 지난 20여년 간의 중소기업육성책의 실패가 웅변하고 있는 것이다. 다시말해 지난 20여년간 대기업의 독점력을 원천적으로 해소하려는 노력은 없이 효과가 많지 않는 직접규제에만 의존함으로써 바로 김교수가 걱정하는 헤비급과 플라이급의 싸움이 지속되어 왔기 때문에 중소기업육성책이 성공하지 못한 것이다. 이제 대기업이 독점하고 있는 시장에 진입규제를 철폐하는 것은 바로 또하나의 새로운 헤비급을 링위에 올려 헤비급끼리 시합을 시키는 것을 의미한다. 이렇게 되어야만 중소기업은 여유를 가질 수 있게 될 것이다. 그러나 진정으로 중소기업의 경쟁력 향상을 원한다면 중소기업부문에서도 경쟁을 촉진시켜야지 금융지원 등 보호지원만으로 이 과제가 달성될 수는 없을 것이다. 그러나 이러한 플라이급간의 경쟁도 헤비급에 의해 제약받지 않고 이루어지도록 하는 것이 바람직하기 때문에 바로 새로운 헤비급들을 더 많이 등장시켜 헤비급들이 서로간의 치열한 경쟁으로 더 이상 플라이급 경기에 관심을 가질 수 없도록 하는 것이 바람직하다 할 것이다. 바로 이를 위한 수단이 대기업 업종에 대한 진입규제를 완전히 철폐하는 일이라고 할 수 있다.

다음으로 필자가 지적한 경제제도의 내생성과 진화적 성격에 대해 진화결과와 개악 가능성 지적이나 외생적으로 정부에 의해 개선되어야 할 경우도 있음을 강조한 점은 필자의 생각과 전혀 다르지 않음을 지적하고자 한다. 저자가 지적한 제도의 진화적 성격 강조는 김교수도 인정한 바와 같이 제도가 법제화된다고 해서 하루아침에 정착될 수 없음을 지적하고자 한 것이지 위와 같은 가능성이나 정부의 역할 필요성을 무시하는 것으로 해석하는 것은 지나친 해석이다. 그러나 김교수는 여전히 ‘이성’의 우월성을 믿는 듯하며 기본적으로 정부개입을 선호하

는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

한편, 필자의 내생적, 진화적 제도관을 기존의 구조를 그대로 정당화하려는 주장으로 치부하는 것은 논쟁을 위한 건강부회가 아닌가 싶다. 필자가 전달하고자 하는 메시지는 경제현상은 그 원인이 있기 마련이고, 경제주체가 適者로 선택되고자 하는 노력의 결과로 나타난다는 것을 알아야 현재의 경제현상의 원인을 규명할 수 있으며, 이를 통해 현재의 경제행태에 문제가 있다면 원인치유를 통해 고칠 수 있다는 점이다. 지금까지 우리나라의 일부 정책당국이나 경제학자들은 이러한 과정에 대한 이해부족으로 '경제행태의 원인' 규명을 소홀히 함으로써, 예컨대 잘못된 행태라 하더라도 근원적 치유를 못하고 직접규제만을 함으로써, 소위 정경유착을 초래하게 되었음을 반성하지 않으면 안된다고 생각한다. 따라서 정경유착은 처벌만한다고 없어지는 것이 아니며, 허가 및 규제권을 권정부의 권한이 사라져야만 근원적으로 해소될 수 있음을 알아야 한다. 현재의 제도나 행태를 진화론적 시각에서 본다고 해서 이것이 기존제도나 행태를 정당화하려 하는 것이라고 단정해서는 안될 것이다.

마지막으로 필자의 주장들을 시장만능주의 혹은 시장지상주의로 치부하고 있으나 이는 논문이 전하고자 하는 전편의 메시지를 전혀 잘못 이해한 결과로 보인다. 본 논문은 시장질서는 정부에 의해 만들어지는 것이기 보다는 공정한 경쟁의 결과로서 '생겨나는' 것임을 강조하고 있다. 발견과정으로서의 경쟁만이 어떤형태의 시장질서가 適者인지를 선택 및 발견할 수 있는 것이며, 어느 정부나 경제학자도 시장질서를 디자인 할 수는 없는 것이다. 이런 의미에서 굳이 무슨주의라고 이름 붙이려 한다면 본 논문이 취하고 있는 입장을 '사회과학적 방법론으로서의 경쟁' 만능주의라고 부르는 것이 오히려 더 적절하지 않을까 생각된다.