

韓國經濟의 새로운 發展메커니즘 摸索을 위한 制度改革

李 性 燮*

I. 서 언

이 논문은 우리 사회가 새로운 발전메커니즘을 찾기 위해서 무엇을 해야 하는가 하는 문제를 다루기 위한 목적으로 쓰여졌다. 이것은 과거 우리 사회·경제를 향도해 왔던 패러다임에서 벗어나서 새로운 시대의 정부정책을 향도해 나갈 새로운 패러다임을 찾는 작업이라고 할 수 있다.

이 논문에서는 제도학과적 접근방법이 채택되었다. 문제의 성격이 정책적 내용에 관한 것이고 경제와 사회를 한눈에 조망할 수 있는 전체적 시각을 필요로 하기 때문에 이 방법이 가장 효과적이라고 판단되었다.

문제의 초점은 과거의 사회·경제와 미래의 사회·경제상황을 함께 담을 수 있으며 시장경제 메커니즘이라는 구조를 한 부분으로 포함하는 제도학과적 틀을 마련할 수 있는냐에 있다. 이 논문에서는 시장구조와 조직구조라는 두 개의 구조로 구성된 경제체제모형을 고안함으로써 접근방법을 찾았다.

조직구조의 개념은 코스(R. Coase, 1937)가 도입한 개념으로 새로운 것이 없다. 다만 조직구조의 개념을 시장구조와 결합시켜 전체경제체제로 확장시키는 방법은 새로운 시도이다.

이 접근방법에 의해서 規制的 환경에 처하여 경제주체가 어떻게 시장구조가 아니라 조직구조를 활용하여 이 환경에 대처하는가 하는 것을 보다 분석적으로 파악할 수 있게 되었다. 따라서 적극적인 정부개입을 추진한 개발연대의 정책패

* 숭실대학교 교수

러다임이 어떤 이론근거에서 타당성을 확보하고 있었는가를 논구할 수 있다.

마찬가지로 경제가 성장하고 여건이 바뀔에 따라 정부의 적극적 역할이 효과를 발휘할 수 없음을 논구할 수 있다. 더욱이 이 이론구조를 통하여 향후 한국 사회의 정책패러다임이 취해야 할 방향이 法治(the rule of law)에 따른 자유주의이어야 함을 논구할 수 있다. 이것은 하이에크(F. A. Hayek)나 秩序자유주의(ordo-liberalism)의 내용과 접근한다.

제 II 절에서는 개발연대의 정부주도형 경제개발전략이 파악되었다. 특히 인플레이션투기매커니즘의 내용이 소개된다. 제 III 절에서는 제도확파적 이론구조가 소개되고 그 이론구조에서 과거의 정책패러다임이 어떻게 미래의 정책패러다임으로 연결되는지를 설명하고 있다. 제 IV 절에서는 이러한 정책패러다임의 방향성에서 개혁정책의 내용이 어떤 방향으로 구성되어야 하는지를 예시하였다. 제 V 절은 전체의 논문을 요약하고 결론을 맺었다.

II. 開發年代의 패러다임

1. 열악한 사회 · 경제제도 여건

한국 경제는 1962년부터 1987년에 이르기까지 매년 평균 약 7.7%에 이르는 고도성장을 달성하였다.¹⁾ 그 결과 국민소득은 1962년 1인당 87달러(미국)이던 수준에서 1987년 3,218달러(미국)의 수준으로 상승하였다. 제2차 세계대전 이후 최초로 한 국가가 천연자원의 혜택에 의존한 것이 아니라 자체적인 경제발전 노력의 결과로 개발도상국의 단계에서 신생산업국(newly industrialized country)의 단계로 성공적인 산업화를 이룩한 것이다.

이것이 당시의 국가경제여건에서 매우 놀라운 사건이었고, 특히 低開發과 빈곤에서 벗어나지 못하고 있던 개발도상국에 대해서 엄청난 희망은 주게 된 사건이었다. 한국의 경제발전모델은 당연히 많은 경제학자들의 연구대상이 되었고, 여러 개발도상국가의 경제발전정책에서 평가·채택되었다.

이렇게 성공을 거둔 한국 경제 산업화 모델의 실체는 무엇이라고 정의할 수 있는가? 견해에 따라 요인별로 부여하는 중요성의 비중을 달리하게 되겠으나

1) 매년의 GNP성장률을 더해서 26년으로 나누어 계산하였다.

일반적으로 對外指向의 산업화정책의 방향이 옳았다는 것, 그리고 정부가 산업화를 추진하는 과정에서 적절한 역할을 감당했다는 것은 대부분의 견해에서 포함되고 있다는 본다.²⁾

〈부표 1-1〉은 1962년부터 1987년까지 26년간 수출이 매년 평균 32.5%의 속도로 성장하였고, 제조업성장이 매년 평균 16.2%의 속도로 진행되었음을 보여 주고 있다.³⁾ 이것은 한국 경제가 수출성장에 의해서 견인되고 있었음을 말해 준다. 빠른 수출성장은 제조업성장을 견인하였고, 수출과 제조업의 성장에 힘입어서 경제의 고도성장이 이룩되었다.

이런 對外指向型의 경제발전모형이 한국 경제의 고도성장을 가능하게 하였던 가장 중요한 요인으로 손꼽히고 있다. 수출의 지속적 성장은 경제성장과정에서 필요되는 外換의 공급을 가능하게 하였다. 또한 수출시장의 개척으로 규모의 경제가 적용되어야만 본격적인 산업기반이 마련되는 제조업의 발전이 가능해졌다.

대외교류가 확대된다는 것은 선진국과의 교류가 확대된다는 것을 의미한다. 이것은 단순히 무역확대 이상의 의미를 가진다. 잦은 교류를 통하여 선진국의 기술, 제도, 문물을 배우고 사물을 보는 수준높은 안목을 기를 수 있었다는 것은 과소평가할 수 없는 대외교류에 의해서 얻게 된 소득이었다.

이 경제발전과정에서 정부가 수행한 역할은 중요하였다. 경제발전 초기단계의 사회·경제적 여건은 산업화가 추진되기에는 너무나 열악한 것이었다고 표현할 수 있다. 산업부문에 투자할 자본축적이 없었다는 것도 그 원인이지만 우선 산업부문에 대한 투자의 경험이 없었고 기업경영과 산업기술의 기반이 갖추어져 있지 않았다.

경제활동이 원활이 이루어지기 위해서는 관련 사회·경제제도가 원활한 경제활동이 이루어지도록 정비되어 있어야 한다. 또한 사회적 의식도 경제활동의 중요성을 높이 평가하고 규칙을 지키는 그리고 지켜지는 규칙을 만드는 분위기가 조성되어야 한다. 다른 사람의 권리를 존중하며 자신의 행위에 대한 책임을 지는 자기책임정신이 일반화되어 있어야 한다. 사법제도라든지 인허가제도의 운용행정이 기업활동의 거래비용을 저렴하게 하도록 정비되어 있어야 한다.

이 중 그 어느 것도 준비되어 있지 않은 상태가 경제발전 초기의 한국의 사회

2) The World Bank Policy Research Report, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

3) 매년의 성장률을 26년으로 나누어 계산하였다.

·경제상황이었다. 재산권제도는 소유권의 구분에서나 경제행위에 대한 사회·경제제도의 운용에서나 불분명하고 불확실한 요인이 팽배해 있었다. 기업의 경제활동에 대해서는 지원보다는 규제와 간섭 그리고 질시가 일반적 반응이었고, 사회에 만연된 부패가 기업의 경제활동을 어렵게 하는 일반적 사회현상이었다.

이러한 사회·경제적 여건에서는 정부의 산업화여지가 결정적 성공요인이다. 산업화에 투자하는 기업활동에 대해서 정부는 이상에 열거한 모든 부정적 요인으로부터 기업활동을 보호하는 결연한 의지를 행동으로 보여 주어야 하고 산업화투자에 필요한 자금을 기업에게 마련해 주어야 한다. 이러한 정부의 역할을 한국적 스타일로 해결해 준 것이 한국 경제의 발전모형이다.

2. 목표할당과 인센티브

전반기 경제발전단계(1962-1979)의 정부정책은 ‘목표할당과 인센티브’라는 어휘로 그 성격과 내용을 표현할 수 있다. 국민경제 전체의 거시적 운용은 경제개발 5개년계획에서⁴⁾ 윤곽을 잡았으나 개별적 투자프로젝트는 소관부처별로 추진되었고 전체적인 운용은 경제기획원과 청와대에서 지휘·감독하였다. 경제발전 전략상 중요성이 있다고 간주된 투자프로젝트는 민간투자이건 정부투자이건 소관부처와 협의를 통하여 추진되어야 했다.

이러한 투자계획은 수출계획과 밀접한 연관을 가지고 추진되었다. 정부는 민간투자가 활발히 추진될 수 있도록 사회간접자본에 투자하였으며, 기업인과 협의하여 전략적 산업분야에서 생산 또는 수출이 목표계획에 맞추어 달성될 수 있도록 투자계획을 세우게 하였고 실행을 감독하였다.

당시 민간투자에 대하여 행해진 정부의 지휘·감독이 기업인의 입장에서 귀찮은 간섭만을 의미하는 것은 아니었다. 오히려 기업은 정부와의 원활한 협의과정을 통하여 성장해 갔다. 왜냐 하면, 정부가 지휘·감독하는 투자프로젝트에 대해서 금융·세제·행정운용 등에서 필요한 정책지원이 수반되었기 때문이다. 전략적 중요성을 인정받아 정부가 투자를 지휘감독하게 된 프로젝트에 대해서 정부는 저렴한 금리의 제도권 금융(정책금융)을 알선해 주었다. 동시에 충분한

4) 5개년계획은 1961년에 제1차계획을 시작으로 해서 1992년 제7차계획에 이르기까지 계속된다. 초기에는 경제개발 5개년계획으로 명명되었으나 제5차 5개년계획부터 경제사회개발 5개년계획으로 바뀐다.

조세감면의 혜택이 주어졌다.

당시에는 조세·금융 인센티브 못지않게 중요한 것이 행정적 지원이었다. 규제의 벽이 높고 행정처리의 기준이 불명확해서 담당관료의 자의성이 개입될 여지가 높았다. 이러한 여건에서 정부가 전략적 중요성을 인정한 프로젝트가 가지는 프리미엄의 실질가치는 상당한 것이다. 정부가 전략적 중요성을 인정한 프로젝트와 관련된 행정은 행정규제의 장애를 피할 수 있고 담당관료의 자의성에 시달리지 않아도 되었기 때문이다. 오히려 행정운용이 전략적 프로젝트에 유리하게 작용해서, 예컨대 임야에 공장과 부대시설을 건설할 행정허가를 받는다든지 하는 특혜를 얻어 낼 수 있었다.

정리하면 경제발전 초기단계의 사회·경제적 여건은 정상적인 산업활동이 불가능할 정도로 행정규제가 높고 반기업적 사회심리가 높은 상태였다. 기업활동이 싹틀 수 있는 윤리의식, 즉 자기행위에 자기가 책임을 지는 자본주의적 윤리의식이 배양되어 있지 않았다. 부패가 만연되어 있었고 금융시장은 작동되지 않고 있었다. 이 시기에 산업활동을 일으킬 수 있는 것은 정부뿐이었고, 정부는 전략산업을 지정하여 투자와 생산·수출을 지휘·감독하였다.

이것이 소위 산업정책이라고 지칭되는 부분이다. 산업정책적 투자를 유도하기 위해서 기업에 주어지는 반대급부는 정부에 의해서 지원되는 제도권 금융이다. 그 밖에 어려운 여건에서 기업활동이 가능하도록 각종 인센티브제도를 통하여 어려움을 제거해 주는 것이다. 정부는 목표설정에 의욕적이었고 이것이 경제의 고도성장을 견인하였다. 여기에 협력한 기업들은 빠른 성장을 하게 된다.⁵⁾

3. 인플레이션·투기형 자원동원 메커니즘

대외지향형의 산업화전략을 세우고 수출확대와 산업생산을 이룩하기 위한 민간기업투자를 유도하기 위해서 정부는 막대한 투자자금을 필요로 하였다. 수출

5) 1960년대가 자유무역정책이 추진되던 기간이라는 주장은 정확하지 않다. 이 기간중에 일반적인 수입은 엄격히 제약을 받고 있었다. 수입자유화정책이 추진되기 시작한 기간도 1970년대 후반에서부터이다. 다만 전략분야로 인정된 산업의 육성을 위해서 필요한 기자재, 그리고 수출용 원자재의 수입이 자유로웠던 시기였다. 즉, 자유무역정책이 추구되던 기간이라기보다 수출에 대한 정책적 지원과 전략산업에 대한 정책적 지원이 이루어지던 시기라는 표현이 더 정확하다. 이 경우 정책적 지원은 기자재 및 수출용 원자재에 대한 자유로운 수입 허용을 포함하고 있다.

지원금융을 제공함으로써 원활한 수출성장이 이룩되었고 정책금융을 제공함으로써 산업화의 기반을 이룩하고 산업생산을 확대해 나갈 수 있었다.

수출금융을 포함해서 정책금융이란 은행의 자금을 정부가 그 전략적 중요성을 인정한 사업분야에 확보해 주는 것을 말한다. 정책금융이 기업인에게 주는 이점은 낮은 금리의 자금을 확보할 수 있다는 데 있다. 개발도상국에서는 일반적으로 금융시장이 발달되어 있지 않다. 따라서 산업화 투자에 소요되는 막대한 자금을 금융시장의 시장메커니즘 채널을 통해서 조달한다는 것은 불가능한 일이다.

4. 만성적 은행자금 초과수요와 과다한 기업의 차입경영

낮은 소득, 낮은 저축이라는 惡循環의 굴레 속에서 결국 은행권 정책금융자금의 궁극적 공급원은 한은의 본원통화 발행일 수밖에 없다.⁶⁾ 즉, 고도경제성장의 부산물로 인플레이션이라는 달갑지 않은 결과를 얻게 되었다. 한국 경제 발전모형의 특징은 1980년대 초반에 이르기까지 고도성장과 함께 두자리 숫자의 인플레이션이 지속되었다는 것이다.⁷⁾

인플레이션이 만성화한 결과 한국 경제에는 특징적인 자원동원 메커니즘, 즉 ‘인플레이션·투기형’ 자원동원 메커니즘이 나타나게 된다. 인플레이션·투기형 자원동원 메커니즘의 특징은 은행의 대출금리가 낮은 수준의 금리에 고정되어 있어서 은행채무의 금리부담이 저렴하다는 현상에서부터 나타난다.

〈그림 1〉은 은행대출금리, 회사채수익률 그리고 地價상승률의 연도별 추이를 비교하고 있다. 지가상승률이 가장 높고, 다음이 회사채수익률이며, 은행의 대출금리는 가장 낮은 수준에 머물러 있음을 알 수 있다. 이 추이의 비교는 은행대출금리가 자금의 기회비용을 반영하기에 미흡함으로 말해 주고 있다.⁸⁾

특히 은행대출금리와 지가상승률 간의 차이는 매우 커서 은행돈을 빌려 토지투기를 해도 높은 수익성을 보장받을 수 있는 상황이 지속되었다.⁹⁾ 이러한

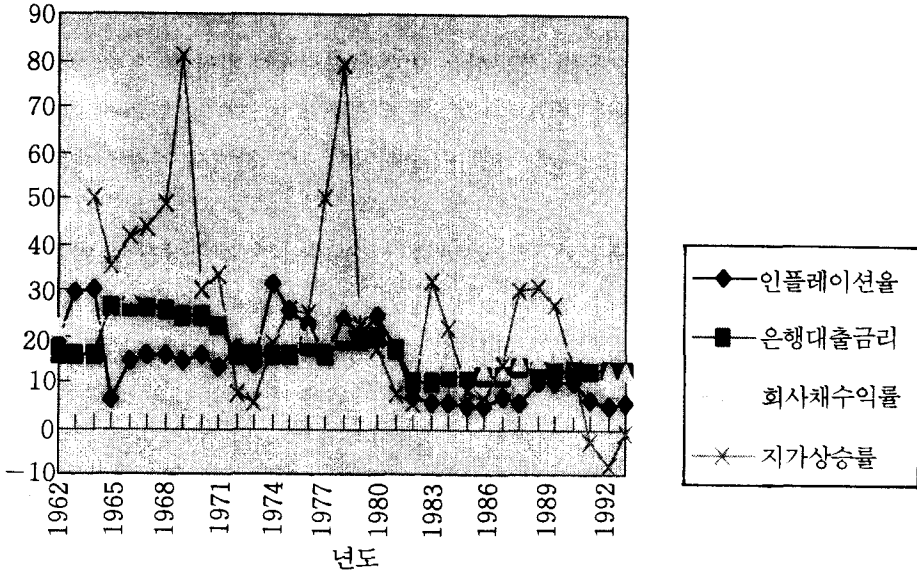
6) 1994년 저축률은 35.2%였다. 그러나 경제발전 초기의 저축률은 매우 낮았다. 1960년대를 통틀어 저축률이 20%를 넘지 못했다.

7) 〈부표 1-2〉를 참조.

8) 1980년 이전 정책금융에 대한 금리는 은행의 일반대출금리보다 더 낮아서 정책금융을 확보한다는 것 자체가 엄청난 특혜를 보장함을 의미하게 된다.

9) 사실상 은행돈을 빌려 쓴 기업이 사업에서는 실패했으나 社屋이나 공장부지의 자산가치가 상승했고 그 결과로 기업은 망했지만 기업가는 부자가 되었다는 사례를 자주 듣고 있다.

〈그림 1〉 인플레이션율, 은행대출금리, 회사채수익률, 지가상승률 추이



자금시장의 왜곡현상은 은행자금에 대한 만성적 초과수요를 낳게 된다. 이 상황에서 기업은 은행신용이라면 무조건적으로 확보하려는 성향을 보인다. 그리고 은행차입으로 충당하는 量的 膨脹이라면 경쟁적으로 임하는 행태를 보이게 된다. 특히 시장이 폐쇄적으로 운영되고 있고 공정거래의 관행이 확립되어 있지 못한 여건에서, 대형재벌의 거대한 外形은 그 자체가 경쟁기업에게 실질적 위협으로 작용하기 때문에 대형재벌의 경우 은행차입에 의존해서 맹목적으로 외형을 팽창하는 비정상적 경영행태마저 나타나게 된다.¹⁰⁾¹¹⁾

10) 1997년 말 부도가 난 어느 재벌의 경우 부채-자본비율은 800%를 넘는 것으로 알려졌다. 1996년 현재 상장기업의 부채-자본비율은 333.8%이고 30대 재벌의 부채-자본비율은 1996년 말 450%로 계산되고 있다. 이것은 일본 200%, 미국 170%, 대만 90% 수준에 비교되는 수치이다. 1996년 30대 재벌의 총부채액수는 약 283조 원으로 추산되고 있고(참고로 1996년 본원통화액수는 약 25.7조원이다) 30대 재벌의 계열기업 상호자금보증금액은 67.5조 원으로 알려지고 있다(조우현(1998), 『고용안정대책』에서 인용).

11) 은행신용을 확보하기 위해서 기업은 계열기업 상호자금보증, 기업어음에 의한 하도급기업 대금결제 방법까지 사용한다. 특히 후자의 경우 대기업에 의한 유동성 창출효과까지 있는 것으로 보인다. 대기업이 하도급기업에 대해서 기업어음으로 결제해 주는 것은 일반관행이 되었다. 대기업 어음은 시중에 유통되면서 부분적이지만 유동성 효과를 가지게 된다.

또한 대기업 어음을 받은 하도급 중소기업은 이 어음을 은행에서 할인해 자금을 확보하게 된다. 이 과정에서 중소기업에게 할당된 자금마저 대기업 어음할인에 사용되게 되어 결과적으로 대기업이 기업어음 결제제도를 통하여 중소기업 자금마저 가로채는 현상을 낳게 된다.

이러한 불건전한 은행차입 과대의존현상의 근저에는 인플레이션현상이 있다. 1980년대에 이르기 까지 지속된 두 자리 숫자의 인플레이션율은 은행차입의 실질적 금리부담을 경감시켜 주었다. 반면에 실물투자에 대해서는 인플레이션 헤지의 이점이 있게 된다. 특히 부동산은 인플레이션시대에서 가장 자산가치가 보장된 투자대상으로 각광을 받게 된다. 결국 인플레이션으로 인하여 은행신용에 대한 수요초과현상이 나타나게 되고 인플레이션으로 인해서 부동산수요는 점점 더 증가하게 된다.

결국 인플레이션과 부동산 및 실물투기로 연결되는 경제여건은 기업뿐만 아니라 경제 전반에 걸쳐서 은행자금에 대한 만성적 초과수요현상을 낳게 된다. 사태를 더욱 어렵게 하는 것은 기업의 높은 부채비율이다. 대부분의 기업이 과다한 은행채무에 압박을 받고 있기 때문에 이들은 기회가 있을 때마다 한 목소리로 金利引下, 통화공급의 확대를 요구하게 된다. 이들이 주장하는 다른 하나의 요구가 있다면 그것은 규제완화이다. 그런데 이들이 주장하는 규제완화에 가장 역점을 두는 부분은 대체로 기업의 토지이용 및 처분과 관련된 규제사항이다.¹²⁾

결국 경제 전체로 볼 때, 기업의 은행자금 초과수요는 기업의 토지투기와 관련을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 대부분의 기업이 과다한 부채-자본비율의 은행차입에 압박을 받는 상황에서 무리를 감행하겠다고 정치적 모험을 걸지 않는 한 정부의 경제운용은 금리인하, 통화공급에 대한 이들의 요구를 거절할 수 없었던 것이 현실이었다. 그 결과는 다시금 인플레이션 유발이라는 악순환으로 연결되어 은행자금 초과수요, 기업의 과다한 차입경영현상을 초래하는 인플레이션-투기의 메커니즘은 지속되게 된다.

5. 저축동원의 메커니즘

흥미로운 사실은 자금수요의 측면에서뿐만 아니라 자금공급의 측면에서, 즉 저축동원과정에서도 인플레이션-투기의 메커니즘이 작동하고 있었다는 점이다. 저축동원과정에서 작동한 인플레이션-투기 메커니즘은 주로 부동산을 중심으로 작동한다.

12) 기업은 임야나 농지등을 싼 값으로 매입하여 이 곳에 업무용 건축을 할 수 있도록 허가를 내줄 것을 요구하며, 사정이 어려울 때 이렇게 지목이 변경되어 가치가 상승한 토지를 처분하여 자금을 융통할 수 있도록 해 달라는 요구를 하는 경향이 있다.

연간 인플레이션이 두 자리 숫자에 달하는 상황에서 그리고 금융시장이 발달하지 않아 투자할 마땅한 금융상품이 존재하지 않는 여건에서 높은 수익성을 보장하고 인플레이션 헤지의 이점을 갖춘 투자대상으로 不動産만한 대상이 없었다. 물론 실제로는 증권투자, 私金融,¹³⁾ 제도권 금융상품¹⁴⁾이 부분적으로 민간 저축의 투자대상으로 사용되었으나 그 중심에는 언제나 부동산투자가 위치해 있었다.

개인이 저축을 할 때 시작단계에서는 ‘契’를 들거나, 積金을 들거나 한다. 이 과정을 통해서 어느 정도 수준의 자금이 도달하면 契를 타거나 적금대출을 해서 부동산투자를 하게 된다. 아파트를 계약하기도 하고, 아파트 평수를 늘리기도 한다.¹⁵⁾ 나대지, 임야, 심지어 농지를 사는 수도 있다. 다소 유동성이 떨어지기는 하지만 저축하고자 하는 개인들에게 부동산은 훌륭한 금융상품의 역할을 하였다.¹⁶⁾ 부동산 늘리는 재미에 소비를 절약하게 되고 한 푼 두 푼 모은 저축이 결국 경제성장에 필요한 투자재원을 마련하게 된 것이다. 이것이 인플레이션-투기형 저축동원 메커니즘이다.

개인들의 이러한 財形저축과정에서 은행은 민간의 현금거래를 은행을 매개로 한 신용거래로 대체해 주었다는 소극적 역할은 하였으나 재형저축 금융상품을 공급한다는 적극적 역할은 수행하지 못하였다. 이 적극적인 재형저축의 역할은 상당한 부분 부동산에 의해서 수행되었다. 그러나 이러한 인플레이션-투기형 저축동원의 메커니즘은 부동산 가격앙등이라는 부작용을 낳게 된다.

III. 패러다임 변환의 이론기반

1. 시장구조와 조직구조

한국 경제가 성공적으로 산업화를 이룩하게 되었다는 것은 한국 경제의 경제

13) ‘사채놀이’, ‘契’ 등이 이에 해당한다.

14) 특히 ‘積金’이 애용되어 온 금융상품이었다. 적금이 저축하기 위한 투자대상의 금융상품으로 애용된 이유는 상대적으로 높은 금리가 주는 매력에도 있겠지만 그에 못지않게 적금의 경우에는 賦金을 담보로 貸出이 가능했기 때문으로 보인다.

15) ‘전세를 끼고’ 아파트를 사기도 한다.

16) 개인들은 아파트 장만하는, 또는 아파트 평수 늘리는 재미, 임야, 상가, 농지, 나대지 장만하는 재미에 소비를 줄이고 돈을 모으고 저축을 한 것이다.

발전전략이 효과적으로 작동하였다는 것을 말한다.¹⁷⁾ 민간의 경제운용에 정부가 개입해서 민간기업에게 목표할당을 하고 인센티브를 제공하는 형식으로 자원배분구조에 영향을 미쳤음에도 국가의 경제운용이 좋은 성과를 거둔 현상을 경제이론은 어떻게 설명해야 하는가? 이 논문에서는 市場 이외의 다른 하나의 구성요소, 즉 組織의 개념을 도입하여 시장과 조직을 결합한 이론구조로 이 문제를 설명하고자 시도한다.¹⁸⁾

경제가 시장구조뿐만 아니라 조직구조로 구성되어 있다는 사실은 코스(R. Coase, 1937, 1960)에 의해서 설명되었다.¹⁹⁾ 그러나 시장구조와 조직구조는 서로 분리되어 있는 것이 아니라 마치 연결된 고리가 목걸이를 만들고 있는 것과 같이 시장구조라는 고리와 조직구조라는 고리가 서로 연결되어서 국민경제의 경제활동, 즉 목걸이의 모습을 설명하고 있다.

조직구조에는 가족과 같은 작은 단위로부터 기업과 같은 경제단위가 있는가 하면, 동창회, 친구관계, 클럽, 동호회 그리고 사업상 맺은 친교와 같은 네트워크 조직도 있다. 경제활동은 때로는 시장구조에 의해서 가격을 매개로 하여 처리되지만 때로는 가격을 매개로 하지 않고 이러한 네트워크 조직의 조직논리에 의해서 처리된다. 예컨대, 여러 사람의 직장동료들이 매번 서로 다른 사람들끼리 점심식사를 하러 직장근처 식당에 가면서 서로 번갈아 점심값을 내는 것은 네트워크 조직의 조직논리에 의해서 점심값 부담이 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 이 때 장기적으로 이러한 형식의 점심값 부담은 합리적 방식임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 네트워크 조직의 점심값 내는 방식을 가격을 매개로 하는 시장구조로 처리되었다고 설명할 수는 없다.²⁰⁾

다른 예로 정부입찰방식의 경우를 상정해 볼 수 있다. 정부가 입찰가를 통한 경쟁입찰방식을 선택한다면 이것은 가격(입찰가)을 매개로 하는 시장구조로 처리하는 방식이 된다. 그런데 만약 정부가 입찰가를 통한 경쟁입찰방식을 선택하지 않고 입찰에 참가하는 업체들에게 서로 합의해서 낙찰자의 순번을 정해 가

17) 적어도 1970년대 초반까지는 한국형 경제발전전략이 효과적으로 작동하였다는 주장에 대해서 이의를 제기하는 학자는 별반 없다.

18) 市場失敗의 논리에서 정부역할의 타당성 논거를 찾는 신고전학파적 접근방법은 경제발전 과정에서 정부의 역할문제를 설명하기에는 불충분한 분석도구밖에는 제공하지 못한다.

19) 코스(R. Coase, 1937)는 기업의 생산활동이 조직활동에 의해서 수행되는 현상을 설명하였고 코스(1960)는 시장활동으로 해결이 안 되는 경제문제(환경문제)를 네트워크 조직의 활동으로 합리적인 해결이 가능함으로 설명하고 있다.

20) Sung-Sup Rhee(1993) 참조.

지고 오라고 지시했다고 가정하자. 그리고 정부는 그 순번에 따라서 낙찰업체를 선정한다고 가정하자.

그러면 입찰에 참가하는 업체들 사이에는(또는 입찰에 참가하고 싶으나 순번을 정하는 그룹에 들지 못한 업체까지 포함해서) 순번을 정하는 합의에 도달하기 위해서 긴 협상의 과정에 들어가게 된다. 그리고 이 협상에서 유리한 결과를 얻어 내기 위해서 업체들 간에 경쟁입찰의 경우에는 볼 수 없었던 업체들 간에 네트워크 조직이 형성되기 시작한다. 또한 서로 다른 업체에 속한 직원 개인들 간의 개인적 네트워크 조직까지 동원될 것이다. 그리고 조직운영의 논리에 의해서 낙찰자 순번이 결정될 것이다.

이렇게 결정된 낙찰자 순번은 그런대로(경제적인 의미를 포함해서) 합리적인 네트워크 조직의 운영논리에 따라 결정된 것이다. 그러나 이 과정은 가격을 매개로 하는 시장구조와는 구분된다.

한 국가의 경제활동은 시장구조에 의해서 결정된 부분과 조직구조에 의해서 결정된 부분으로 구성되어 있다. 두 부분 사이의 구성양태는 그 사회의 문화적 제도적 양식에 따라 영향을 받기 때문에 국가마다 다르고 시대의 흐름에 따라 변화한다. 공동체 지향적 문화양식을 가진 동양사회일수록 조직구조에 의해서 결정된 경제활동 구성비율이 높고, 개발도상국일수록 조직구조에 의해서 결정된 경제활동 구성비율이 높다.

개발도상국 경제활동 중에서 조직구조에 의해서 결정된 부분의 구성이 높은 이유는 재산권제도가 합리적이고 명료하게 정의되어 있지 못하기 때문이며, 사회·경제제도가 반경쟁질서적이어서 경제활동의 거래비용이 높기 때문이다. 개발도상국의 재산권제도와 사회·경제제도는 그 사회의 역사적·문화적 산물이다. 즉, 개발도상국의 역사·문화적 배경은 아직 성숙되어 있지 않아서 원활한 시장메커니즘의 작동을 가능하게 할 정도로 재산권제도와 사회·경제제도가 발달되어 있지 않다.

개발도상국 경제활동의 상당한 부분이 빈틈없는(낭비적 요소가 없는) 가격메커니즘에 의해서 결정되는 것이 아니고 개인과 개인 간의, 개인과 그룹 간의, 또는 그룹과 그룹 간의 네트워크 조직관계에 의해서 결정된다. 이것은 발달되지 못한 재산권제도와 엉성한 사회·경제제도 때문에 경제활동이 그만큼 사회적 낭비요소를 수반하고 있음을 의미한다. 즉, 경제활동이 높은 거래비용을 수반하고 있다는 것을 의미한다.

정부가 개발전략의 방향을 정확하게 설정할 수 있다면(예컨대, 대외지향적 개발전략) 그리고 개발정책의 집행에 있어서 효율적 행정운용을 기할 수 있다면 시장메커니즘의 운용에 왜곡을 주지 않고도 경제개발전략 수행을 위한 정책적 개입을 할 수 있는 여지가 있다는 말이 된다. 이것은 발달되지 않은 제도운용에서 오는 낭비적 요소를 효율적인 행정운용을 통하여 제거하며 정부가 개입하는 것이기 때문에 경제왜곡이 나타나지 않도록 개발정책 및 집행행정의 운영이 가능하다.

2. 시장심화(market deepening)

역사·문화적 원인에 의해서 시장경제적 윤리의식이 발달하지 못했고, 경제활동이 활발하지 못했었기 때문에 재산권제도가 발달하지 못한 개발도상국에서는 시장구조에 의해서 결정되는 경제활동은 아직 미약하고 반면에 개인 간 또는 그룹 간의 관계 네트워크로 구성되는 조직구조에 의해서 결정되는 경제활동은 상대적으로 비중이 커서 경제활동의 거래비용이 높은 것이 특징이다.²¹⁾ 정부가 적절한 개발전략의 방향을 설정하고 효율적인 행정체제를 통하여 경제개발정책의 집행을 도모하는 경우 정부주도 개발정책은 정부개입이 국민경제 운용에 주는 왜곡을 초래함이 거의 없이 산업화와 경제성장을 촉발할 수 있다.

일단 경제성장의 수레가 움직이기 시작하면 경제활동의 활력이 사회 전반에 확산된다. 이러한 변화는 한편으로 보다 분명하고 정치한 재산권제도를 도입해야 할 필요성을 증가시키고²²⁾ 다른 한편으로 시장경제적 윤리의식을 배양하기 시작한다.²³⁾ 재산권제도가 발달하고 시장경제적 윤리의식이 진작됨에 따라 시장메커니즘이 경제활동의 주요 의사결정기구로 정착하기 시작한다.

시장구조에 의해서 결정되는 경제활동의 영역이 확대되고 조직구조에 의해서 결정되는 경제활동의 영역이 상대적으로 축소한다. 이를 市場深化(market deepening)과정이라고 칭한다.²⁴⁾

市場深化과정이 진행되면 정부가 정부주도로 경제활동영역에 개입해서 정부

21) 더글러스 노스(Douglass North)의 經路依存性(path dependence)의 개념과 통하는 대목이다.

22) 포스너(Richard A. Posner)의 *Economic Analysis of Law*, 4판 chapter 3 참조.

23) 애덤 스미스(A. Smith)의 *The Theory of Moral Sentiments*, 박세일·민경국 공역, 비봉출판사, 1996.

가 의도한 방향의 경제개발전략을 추진할 수 있는 여지는 점차 축소된다. 그리고 市場深化과정의 어느 수준에 이르게 되면 정부가 민간의 경제운용에 부작용을 주지 않고 정부주도로 경제활동 영역에 개입할 수 있는 여지는 없어지게 된다.²⁵⁾

3. 競爭의 意思決定過程 및 질서자유주의

競爭의 意思決定過程(competitive process of decision making: CPDM)과 非競爭의 意思決定過程(non-competitive process of decision making: NPDM)이라는 두 개의 대비되는 분석개념을 도입함으로써 보다 심도 있는 분석대상의 영역을 설정할 수 있다. 뿐만 아니라 이 분석개념을 도입함으로써 競爭秩序의 개념이 적용될 수 있는 현실영역을 공공행정부문에까지 확장할 수 있다.²⁶⁾

競爭의 意思決定過程(CPDM)은 경쟁적 여건에서 경제활동의 주체가 의사결정을 하는 모드(mode)의 의사결정활동을 지칭한다. 競爭의 意思決定過程이 적용되는 1차적인 경제활동영역은 물론 시장구조의 경제활동영역이다. 조직구조의 경제활동영역이라고 하더라도 自然發生的인(또는 自生的인, spontaneous) 조직구조의 경제활동인 경우에는 競爭의 意思決定過程(CPDM)이 적용되는 영역이다.²⁷⁾ 기업은 자생적인 조직구조이다. 따라서 기업 내부의 경영활동은 조직구조의 영역에 속하는 경제활동이지만 競爭의 意思決定過程의 모드에서 의사결정이 이루어진다. 영리를 목적으로 하는 기업뿐만 아니라 영리를 목적으로 하지 않는 친목회, 동창회, 친구관계 등의 조직구조행위들도 자생적 조직구조이기 때문에 競爭의 意思決定過程의 모드에서 의사결정이 이루어진다.²⁸⁾

24) Sung-Sup Rhee, "Structural Adjustment of Korean Economy: Industrialization Stages and Market Deepening Processes," *Korean Social Science Journal*, 1998 (forthcoming) 참조.

25) 기간구분에 대해서는 경우를 구분하여 각각의 경우에 해당하는 기간구분이 다르겠지만, 경제운용에 대한 정부개입이 더 이상 유효한 경제개발방식으로 작동하지 않게 된 기간을 찾자면, 우리 나라의 경우 늦어도 1970년대 말에 이미 이 단계에 도달했던 것으로 보인다. 어떤 計量分析方法을 고안해서 이 기간구분을 할 수 있는가 하는 것이 남겨진 연구과제이다.

26) Sung-Sup Rhee(1998)을 참조.

27) 하이에크(F. A. Hayek), *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, 1979 참조.

그러나 정부나 정부투자기관 또는 정부에 의해서 세워진 공공단체와 같은 공공기관은 자생적 조직이 아니고 人爲的으로 세워진 組織이다. 이 기구의 운영은 조직구조의 경제활동에 속하는 영역의 활동으로 원칙적으로 競爭的 意思決定過程(CPDM)이 적용되지 않는다고 볼 수 있다. 즉, 非競爭的 意思決定過程(NPDM)이 적용되는 영역이다.

다만 기구운영에 인위적이거나 효과적인 競爭秩序체제가 도입될 경우 경쟁질서체제가 적용되는 영역의 테두리 안에서는 競爭的 意思決定過程 모드에 의해서 의사결정이 이루어질 수 있다. 예컨대, 어느 공공기관의 경영에서 종업원의 호봉제 봉급체계가 연봉제 체계로 바뀌면서 업무성과가 종업원간에 비교되고 경쟁적으로 평가되어서 그 결과가 연봉수준 결정에 반영된다면 비록 기구운영은 인위적 조직구조의 체제에 속한다고 하더라도 의사결정방식은 競爭的 意思決定過程이 도입되었다고 볼 수 있다. 즉, 공공기관의 경영이라고 하더라도 競爭秩序만 디자인해서 넣을 수 있다면 관련된 영역의 의사결정방식은 競爭的 意思決定過程의 모드를 따를 수 있다.

시장구조는 가장 이상적인 형태의 경쟁질서이다. 조직구조에 속한 경제활동이라고 하더라도 自生的 조직구조라면 경쟁질서가 적용되는 영역이 된다. 문제는 공공기관과 같은 人爲的 조직구조에 속한 활동인데, 비록 인위적 조직구조라고 하더라도 그 안에 효과적으로 작동하는 경쟁질서만 디자인해서 넣을 수 있다면 그 부분의 활동만큼은 競爭的 意思決定過程(CPDM)이 적용되는 영역으로 구분할 수 있다.

하이에크(F. A. Hayek)가 말하는 自生的 秩序가 적용되는 영역, 그리고 秩序自由主義(ordoliberalism)의 질서에 의해서 정의되는 활동영역은 시장구조의 영역과 자생적 조직구조의 영역의 總合, 즉 自生的 秩序가 적용되는 활동영역이다.²⁸⁾ 하이에크나 질서자유주의자들은 시장심화가 진행되는 여건에서 자생적 질서의 발현을 제약하는 제도를 市場適應的(market conforming) 방향으로 개혁함으로써 競爭的 意思決定過程의 효율을 높일 수 있다고 주장한다. 여기서는 이런 유형의 제도개혁을 ‘自生的 秩序 발현형 制度改革’이라고 명명한다.

28) 이들 조직이 비영리적 조직이기는 하지만 조직활동에 참가하는 구성원 각자의 참가횟수와 열의를 들여다 보면 그러한 조직활동의 열성 정도는 구성원 각자가 합리적으로 판단해서 필요한 만큼의 열성을 표하고 있을 뿐이다. 왜냐하면, 이 조직들이 자발적 조직이기 때문이다.

29) 시장구조영역의 활동은 당연히 자생적 질서의 활동영역에 속한다.

다른 형태의 제도개혁은 인위적 조직구조의 운영에 경쟁질서를 도입함으로써 인위적 조직구조 운영에서 競爭的 意思決定過程의 모드에 따른 활동영역을 확보하여 조직운영의 효율을 높이는 유형의 제도개혁이다. 여기서 유의할 점은 競爭秩序란 저절로 주어지는 것이 아니라 높은 효율성이 발현되는 경쟁질서가 하나의 시스템으로 작동할 수 있도록 이를 뒷받침하는 제도적 인프라스트럭처를 주도면밀하게 디자인해서 제도화시켜 주어야만 바람직한 경쟁질서가 만들어진다는 것이다. 이러한 제도개혁을 ‘競爭秩序 도입형 制度改革’이라고 명명한다.³⁰⁾ 여기서는 競爭秩序 도입형 制度改革의 범위에 조직구성원 개개인의 자율과 창의를 발휘할 여지를 높여 주는 모든 종류의 제도개혁을 포함하여 광의의 개념으로 사용하기로 한다.³¹⁾

4. 自由主義的 法治主義

재산권제도가 발전하고 시장경제적 윤리의식이 정착함에 따라 시장메커니즘을 중심으로 하는 市場構造활동이 활발해지게 되고 市場深化(market deepening)가 진행된다는 사실을 밝힌 바 있다. 또한 市場이 深化되면 산업화나 경제성장을 촉진시키기 위한 정부의 전략적 정책이 경제활동에 직접 개입할 여지는 그만큼 축소된다는 점을 밝혔다. 즉, 정부가 경제성장을 촉진시키기 위하여 역할을 직접적으로 담당(role playing)하기보다 개별 민간경제주체들이 자유로운 경제활동을 할 수 있도록 여건을 마련해 주기 위한 제도기반, 즉 法治의 기반을 조성(rule setting)하는 역할에 치중해야 함을 의미한다.

여기서 말하는 法治(the rule of law)란 개인의 자유를 대전제로 하고 이것을 실현하기 위한 법제도를 갖추는 것을 의미한다. 즉, 법에 의해서 개인의 자유가 허용되는 것이 아니라, 법은 개인의 자유가 최대한 발현되도록 하는 제도기반을 마련하게 만들어져야 함을 의미한다.³²⁾ 이것은 마치 운동경기의 규칙이 선수의 행동에 제약을 가하기 위해서 만들어진 것이 아니라 선수로 하여금 마음

30) 여기서는 구성원 개개인에게 보다 많은 자유재량을 허용함으로써 개인의 능력과 창의를 발휘할 계기가 마련되고 따라서 조직운영의 효율향상을 초래한다는 자유주의적 접근방법을 택하고 있다.

31) 정부부처의 총액예산제, 성과급제도 등 제도도입은 광의의 競爭秩序 도입형 制度改革으로 간주된다.

32) F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, 1959, ch.15 참조.

것 기량을 발휘하도록 하기 위해서 고안된 것임과 같다.

이것은 許可事項列舉主義(positive-list system)가 아니라 禁止事項列舉主義(negative-list system)가 이러한 맥락의 법치주의 정신에 부합함을 의미한다. 準則을 정하고 준칙이 정하는 기준(standards)을 충족시키면 개인의 활동에 대한 자유는 제약을 받지 않음을 의미한다. 健全性規制(prudential regulation)은 사회시스템이 불안정하게 확산하는 것을 방지하기 위한 의미의 규제가 어야지 개인의 자유를 제약하기 위한 의미의 규제가 되어서는 안 된다.

이러한 법치주의는 자유주의 정신이 사회에 충만할 때 성공적으로 정착될 수 있다. 사회구성원이 자유주의 정신에 입각하여 행동하지 못한다면 이러한 법치주의는 존립할 수 없다. 예컨대, 어느 금융기관이 부실화됐다고 가정하자. 이러한 사고의 원인을 규명함에 있어서 부실화된 금융기관의 설립을 인가해 준 담당자에게 책임을 묻는 식의 접근방법은 자유주의 정신에 부합하지 않는다.

왜냐하면, 이런 방식으로 사고의 원인을 규명할 경우 다음 번의 담당자는 책임을 면하기 위해서 인허가 행정을 엄하게 운영할 것이며 결국 금융기관 설립 및 운영에 관한 사항이 관계부처의 인허가 규제사항으로 전락하게 된다. 이것은 종국적으로 자유주의 원칙에 배치되는 접근방법이다.

금융기관 설립과 운용관계를 규정한 건전성 규제의 어디가 잘못인지를 가려내고 이를 수정하여 같은 종류의 사고방지를 도모하는 접근방법이 자유주의 정신에 부합한다고 할 수 있다. 개인의 자유를 수호하고자 하는 사회적 의지가 강해서, 설령 금융기관의 설립과 운영에 관한 관계정부기관의 결정을, 지원자별로 선별적으로 차별화하여 許可事項列舉主義 방식으로 운영하는 것에 비하여, 보다 자유로운 운영방식인 禁止事項列舉主義 방식으로 운영하는 것이 금융사고의 위험이 더 크다고 하더라도, 사회구성원의 자유를 포기하느니 차라리 위험성을 감수하겠다는 의지가 있어야, 즉 禁止事項列舉主義 방식을 선택할 수 있어야 자유주의적 법치주의가 정착될 수 있다.³³⁾ 禁止事項列舉主義 방식을 선택하는 데 따르는 금융사고의 위험성은 건전성 규제를 적절히 고안해냄으로써 대처할 수 있다.

33) 자유주의적 법치주의가 사회운용원리로 정착하기 위해서는 추가적으로 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째 법의 내용이 지킬 수 있는 것이어야 한다. 법의 내용이 개인이나 기업이 법대로 대처하다가는 생존을 보장받지 못하는 그런 실효성 없는 내용이어서는 안 된다. 둘째, 소송 및 법률서비스 비용이 낮아져야 한다. 송사에 휘말리면 집안이 망한다는 정도로 소송비용이 높아 모두가 訟事를 기피하는 여건에서는 자유주의적 법치주의가 정착할 수 없다.

Ⅳ. 새로운 발전메커니즘의 모색을 위한 제도개혁과제

1. 自生的 秩序 발현형 제도개혁: 非경제

시장구조에 속하는 활동들은 자생적 질서를 따르는 활동이다. 자생적 조직구조에 속하는 활동도 자생적질서에 따르는 활동이다. 사회제도가 이러한 자생적 질서에 따르는 활동에 장애가 되는 경우 제도적 장애를 제거해 주게 되면 자생적질서에 의한 시스템이 보다 큰 활력을 가지게 된다. 이러한 제도개혁을 가리켜 市場適應的(market conforming) 제도개혁이라고 부른다. 이 논문에서는 조직구조의 활동을 포함해서 분석하고 있기 때문에 ‘自生的 秩序 발현형 제도개혁’이라고 명명하고 있다.

自生的 秩序 발현형 제도개혁이 非經濟분야에 도입되면, 즉 비경제분야에 경쟁질서가 나타나고 사회구성원들이 자생적 질서에 따른 대응방식으로 활발한 활동을 하게 되면 비경제분야에서도 경제분야 못지않은 혁신이 나타나게 된다.

정치분야를 예로 들어 보자. 민주정치의 본질은 여당과 야당이 정책을 가지고 경쟁적으로 대결해서 국정운영능력을 인정받은 정당이 선거를 통해서 집권하는 것에 있다. 이러한 정치의 경쟁질서는 본질적으로 다른 경쟁질서, 예컨대 고객을 놓고 경쟁하는 기업 간의 관계로 이루어지는 시장메커니즘과 다를 것이 없다. 시장메커니즘에서는 가격을 매개로 경쟁이 이루어지지만 정치에서는 선거의 득표로써 경쟁의 승부가 결정된다는 차이점이 있을 뿐이다.

정치분야에 경쟁질서가 효율적으로 작동할 때 나타나는 이득은 크다. 여당이 국정운영에서 긴장을 늦추지 못한다. 국정운영에 부정·부패, 비효율이 나타날 가능성을 그만큼 줄여 준다. 야당도 책임 있는 정책비판을 하지 않으면 국민에게 좋은 인상을 심어 줄 수 없다.

정치분야에 경쟁질서가 작동하자면 여당·야당 간의 경쟁이 정권교체를 전제로 한 경쟁이어야 한다. 여당이 계속적인 정권재창출을 해서 정권교체가 이루어지지 않는 개발도상국에서는 여당은 비효율적이고 부패한 국정운영을 하게 되며, 야당은 만년야당으로 투쟁일변도의 대응밖에는 할 수 없게 된다. 따라서 야당의 정책슬로건은 ‘반대를 위한 반대’를 하는 무책임한 모습으로 전락하게 된다.³⁴⁾

34) 로크(John Locke), *The Seound Treatise of Governement*(시민정부론), 이극찬 번역.

〈표 1〉은 自生的 秩序 발현형 제도개혁의 몇 가지 예를 제시하고 있다. 물론 이들 예는 주변에서 손쉽게 구할 수 있는 예에 불과하며, 이 밖에 많은 自生的 秩序 발현형 제도개혁의 다른 예를 생각할 수 있을 것이다. ‘競爭秩序 도입형 制度改革’은 人爲的 조직구조에 경쟁질서가 작동할 수 있도록 제도인프라를 구축하기 위해서 필요한 제도개혁을 의미한다. 〈표 1〉에서는 정부 인사행정의 예를 들고 있다.

2. 自生的 秩序 발현형 제도개혁: 經濟

경제분야의 自生的 秩序 발현형 제도개혁은 시장구조 활동영역에서 사회구성원들의 자생적 질서에 따른 경제활동이 활발하게 일어날 수 있도록 제도구조를 구축하는 작업을 말한다. 이러한 제도개혁작업을 市場適應的(market conforming) 제도개혁이라고 부른다.

개발연대 패러다임이 인플레이션-투기 메커니즘을 중추로 하고 있다는 점은 이미 주지한 바 있다. 새로운 발전메커니즘으로 이행하기 위해서는 이 인플레이션-투기의 메커니즘에서 탈피해야 한다. 물가안정이 이러한 패러다임 이행과정의 핵심이다. 마찬가지로 물가안정이 경제분야에서 자생적 질서에 의한 활발한 경제활동을 유도하는 필요조건이기도 하다.³⁵⁾

〈표 1〉은 경제분야에 自生的 秩序 발현형 제도개혁이 추진될 수 있는 분야를 열거하고 있다. 금융시장을 조성하고 시장원리에 기반을 둔 금융산업의 선진화를 이룩하는 것은 새로운 발전메커니즘의 핵심사업이다. 발달된 금융시장을 갖추지 않고는 선진경제로 진입할 수 없기 때문이다.

개발연대의 패러다임에서는 기업이, 특히 재벌이 자연스럽게 외형팽창 위주의 사업다각화를 추구하였다. 이를 수월하게 추진하도록 기업회계의 투명성을 확보하는 제도장치의 도입이 의식적으로 또는 무의식적으로 지연되었다. 그러나 새로운 발전메커니즘을 성공적으로 구축할 수 있는지의 여부는 기업회계의 투명성을 확보할 수 있는지에 달려 있다.

35) 물가안정의 중요성을 강조한 경제학자는 수없이 많지만 특히 하이에크는 물가안정의 중요성을 강조하고 있다. 그러나 물가안정은 자생적인 질서 속에서 이룩되어야지 가격통제로 이루어져서는 안 된다고 강조하고 있다. 인위적인 가격통제는 마치 호랑이 꼬리를 잡는 것과 같아서 일단 이를 시작하게 되면 무서워서 놓지 못한다고 말하고 있다.

〈표 1〉 신·구 패러다임의 구조비교

	개발연대 패러다임	새로운 발전메카니즘
사상·의식구조		
사상적 원리 법치주의	정부주도 산업정책 인허가 행정 허가사항 열거주의	자유주의(질서자유주의, 하이에크) 자유주의적 법치주의 금지사항 열거주의 준칙주의
의식구조	행정부의존형 의식구조: 경제적 성과의 책임을 소관 부서 관리에게 묻는 의식구조	자유주의적 준칙주의: 준칙에 합당하면 사회구성원의 자유가 존중되는 의식구조(준칙만으 로 사회적 안정성을 보장하기 어려 울 시는 개인의 자유로운 활동을 해 치지 않는 범위에서 건전성 규제의 도입)
自生的 秩序 발현형 制度改革: 非경제		
정치	집권당의 정권재창출	정권교체를 전제로 한 정당 간의 경 쟁질서
의회정치	막후의 야합, 私的 동기의 로비	정치의 투명성 확보, 의정공개(속기 록의 인터넷공개)
지방자치 司法서비스	중앙정부의 행정권한 집중 공급자 위주의 독점적 공급체제	지방정부로의 행정권한 대폭이양 사법서비스시장의 소비자 위주 경쟁 질서 확립
교육	규제·지시 위주의 행정 공급자 위주의 독점적 공급체제	준칙주의 행정체제로의 전환 소비자 위주의 경쟁질서 확립
競爭秩序 도입형 制度改革		
정부 인사행정	고시공채-순환보직 원칙 연공서열 원칙	전문직의 공개특채인사 대폭적 확대 능력에 따른 발탁인사
自生的 秩序 발현형 制度改革: 경제		
물가 부동산	인플레이션기조 투기의 방지	선진경제형 물가안정기조 확립 투기소득의 징세를 통한 부동산시장 안정화
금융	발달 안된 금융시장 취약한 금융산업	금융시장의 조성 시장원리에 기반을 둔 금융산업의 선 진화
재벌	외형팽창 위주의 다각화	재벌의 투명성(결합재무제표) 확보, 건전성 규율(계열기업 상호지급보증 폐지)을 통한 시장경제 정상화
세제	과다한 예외와 감면 복잡한 세제구조	과감한 예외와 감면의 폐지, 세제구 조 단순화를 통한 시장경제 활성화
이중구조	지하경제의 존재	금융실명제 정착을 통한 지하경제의 척결, 시장경제 활성화
공공요금	공공서비스 공급기관 경영부실화 물가안정 차원의 공공서비스요금 인 상억제	민영화, 進入退出 개방을 통한 시장 기능 회복
대외경제	과도한 국내산업보호	과감한 대외개방을 통한 시장확대

세계개혁의 중요한 목적의 하나는 세계구조의 단순화를 통하여 시장경제의 활성화를 촉진하는 것이다. 금융실명제의 정착도 지하경제의 척결을 통하여 보다 투명한 경제환경을 조성함으로써 경제활동의 활성화를 도모하게 된다.³⁶⁾ 특히 대외경제정책이 과거의 과도한 국내산업 보호적 패러다임에서 벗어나 과감한 대외개방을 통해서 경쟁촉진, 시장확대를 유도해야 한다는 논리의 당위성은 마치 1960년대의 경제정책이 대외지향적인 정책이었기 때문에 그 후의 경제개발전략이 고도경제성장을 유도하는 성공을 이룩할 수 있었던 것과 같은 논리의 맥락에서 이해될 수 있다.

V. 요약과 결론

이 논문은 제도학과적 시각으로 파악된 사회·경제적 발전과정에서 우리 사회가 처한 좌표를 확인함으로써 이 발전과정이 투영하는 한국 사회가 지향해야 하는 발전방향이 무엇인가를 제시하는 것을 목적으로 하여 쓰여졌다. 제도학과적 시각으로 사회·경제의 구조를 파악하기 위해서 사회·경제의 구성요소를 시장 구조와 조직구조로 파악하였다.

일반적으로 개발도상국이 경제발전 초기단계에 처한 제도적 여건은 매우 열악한 것이기 때문에 자생적으로 활발한 경제활동이 일어나리라고 기대할 수 없다. 이러한 열악한 여건은 이 사회의 역사적 소산으로 그리고 문화적 유산으로 결정된 것들이다. 그 중에서도 발달되지 못한 재산권제도, 경제활동을 억압하는 법과 행정제도, 그리고 시장경제에 맞지 않는 윤리의식이 민간의 경제활동을 억압하는 제도적 여건들이다.

이러한 열악한 여건에서는 가격을 매개로 하는 시장구조에 속하는 활동은 활발하게 이루어지지 않는다. 그보다는 오히려 많은 일들이 친구관계, 동창관계 등 조직구조에 속하는 활동으로 이루어지게 된다. 열악한 제도적 여건으로 나타나는 많은 문제들을 친구관계, 동창관계 등의 네트워크를 이용한 접근형식으로 해결하게 된다는 의미이다. 따라서 같은 경제활동에 하는 데 곱절 더 많은 수고를 해야 된다는 말이다. 거래비용이 높아지게 된다.

36) 금융실명제가 경제활동을 정체시킨다는 것은 단기간 체제이행단계에서 나타날 수 있는 현상이나 중장기적으로 맞지 않는 주장이다. 우리의 경우는 단기적으로 거쳐야 할 調整期도 이미 거쳤다는 것이 일반적 견해이다.

이러한 열악한 사회·경제여건에서 정부의 역할은 결정적으로 중요한 의미를 가진다. 정부는 경제발전전략을 통하여 경제의 발전방향을 제시하게 되며, 이에 호응하는 기업에 대해서는 자금을 지원해 주고 세제상의 혜택을 주며 법과 행정 제도 운영에서의 불이익으로 부터 보호해 주게 된다.

이렇게 정부의 적극적인 역할이 경제에 부담을 주기보다 산업화를 촉진하고 경제를 활성화할 수 있었던 이유는 물론 정부의 경제개발전략이 올바른 방향을 잡았기 때문이기도 하지만 정부의 경제정책에 순응하는 기업활동의 경우 자금 뿐 아니라 행정적 지원을 받을 수 있어서 열악한 제도여건(미비한 법제도와 규제 위주의 행정)을 극복하기 위해서 만들어진 중층의 개인적 친교 네트워크를 유지하기 위해서 소요된 낭비적인 부담을 줄일 수 있었기 때문이다.

경제가 성장함에 따라서 수많은 다양한 재산권의 개념도 새롭게 제도화되었고 경제활동에 필요한 법제도 및 정부행정도 갖추게 되었다. 즉 민간경제주체가 自生的 동기에 의해서 스스로 경제활동을 영위해도 무리없는 경제·사회여건이 조성되기 시작했다는 말이다. 그만큼 정부가 전략적 정책을 통해서 민간의 경제 영역에 개입할 여지가 축소되었다는 것을 의미한다.

그렇다면 앞으로 정부가 해야 할 일은 무엇인가? 과거의 정부역할이 민간경제주체가 해야 할 투자의 방향을 지시하고 이를 성취시키기 위해서 지원제도를 만들고 하는 적극적 개입의 역할(role player)이었다고 한다면, 이제 앞으로 정부가 해야 할 역할은 자생적 동기에서 출발하는 민간경제주체의 활동이 경제의 모든 문제를 해결하도록 하되 공정한 경쟁질서의 원칙에 따라 이 과정이 이루어질 수 있도록 규칙을 정하고, 이를 엄격히 집행하는 역할(rule setter)이어야 한다. 즉, 법치(the rule of law)의 환경을 마련하는 일이다.

그렇다면 향후 정부정책을 향도해 나갈 法治主義의 내용은 무엇이어야 하는가? 그것은 사회구성원 개인의 자유를 보장하는 것을 대전제로 하여야 한다. 개인의 자유가 법에 의해서 만들어지는 것이 아니다. 법은 개인의 자유가 보장된 자발적 활동이 구축하게 될 自生的 질서가 충분히 발현되도록 하는 목적에서 만들어져야 한다. 법이 개인활동의 자유를 구속한다면 그것은 자생적 질서가 안정적으로 유지되도록 하는 데 필요한 최소한의 내용(prudential regulation)이어야 한다.

이러한 방향을 세우고 보면 앞으로 정부가 성취해야 할 과업이 만만치 않음을 알 수 있다. 즉, 과거의 정책패러다임에서 미래의 패러다임으로 변환을 꾀한다

는 것은 엄청난 제도개혁작업을 수행해야 함을 의미한다. 그러나 제도개혁작업의 방향만은 뚜렷하다. 그것은 사회의 모든 부문에서 '公正한 競爭秩序'를 세우는 것이다.

가장 분명한 公正한 競爭秩序는 시장메커니즘이다. 따라서 시장메커니즘이 만들어질 수 있는 부문에는 이것이 건실하게 만들어질 수 있도록 새로운 제도를 만들고 과거체제형의 제도를 정비해 주어야 한다. 예컨대, 금융시장, 노동시장, 법률서비스시장, 교육서비스시장 등이 그것이다.

시장메커니즘은 아니지만 公正한 競爭秩序를 세울 수 있는 수많은 분야가 존재한다. 정치가 그 대표적 분야이다. 정권교체를 전제로 한 정당 간의 공정경쟁 질서를 확립함으로써 국정운영에 비효율과 부정이 깃들 소지를 없애야 한다. 중앙정부의 행정권은 지방정부로 상당한 부분 이양되어야 한다. 그래서 직접적으로 주민이 서비스 質을 평가할 수 있는 체제로 전환되어야 한다.

교육행정이 準則主義로 전환하여 교육공급자들 간의 경쟁질서를 확립해야 한다. 정부 인사행정도 과거의 고시공채-순환보직, 연공서열의 원칙에서 탈피하여 전문성, 능력을 기준으로 하는 경쟁원칙에 입각한 전문직 공채, 발탁인사행정으로 전환되어야 한다.

제도개혁작업의 가장 중요한 부분은 시장메커니즘이 정상적으로 그리고 효율적으로 작동할 수 있도록 제도적 여건을 조성해 주는 작업이다. 무엇보다 물가 안정이 중요하다. 이것은 바로 과거 개발연대의 인플레이션-투기 패러다임에서 벗어나는 데 요구되는 필요조건이기 때문이다. 규제와 인허가 행정을 개혁함에 있어서 원칙이 許可事項列舉主義(positive-list system)가 아니라 禁止事項列舉主義(negative-list system)라는 점을 분명해야 한다.

회계처리의 투명성이 보장되어야 시장경제가 활기를 찾을 수 있다. 재벌의 결합재무제표 작성은 이 점에서 중요한 의의가 있다. 시장경제 정상화를 위해서는 건전성 규율이 필요하다. 이 점에서 재벌의 계열기업 상호지급보증제도는 허용되지 않아야 된다.

예외와 감면을 폐지하고 세제구조를 단순화하는 내용의 세제개혁이 이루어져야 시장경제가 활성화된다. 정부公社는 과감히 민영화되어야 한다. 전체를 민영화하기 힘들 때는 분할해서 민영화를 시도해야 한다. 시장의 진입, 퇴출을 어렵게 하는 규제를 제거해서 시장기능이 회복되도록 해야 한다. 특히 대외경제정책에서 과감한 개방이 추진되어 경쟁이 촉진되고 시장규모가 확대되는 효과를 얻

을 수 있어야 한다.

參 考 文 獻

1. 세계경제연구원, 『한국의 금융개혁』, 1997.
2. 조우현, 『고용안정대책』, mimeograph, 1998.
3. Coase, R., "The Nature of the Firm," *Economica*, 1937.
4. _____, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law & Economics*, 1960.
5. Hayek, Friedrich A., *The Constitution of Liberty*, The University of Chicago Press, 1960.
6. _____, *Law, Legislation and Liberty*, Routledge & Kegan Paul, 1979.
7. Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1952(6 Auflage [1990]).
8. Locke, John, *The Second Treatise of Government* (시민정부론), 이극찬 역, 연세대 출판부, 1975.
9. Milgrom, Paul and John Roberts, *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, 1992.
10. North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, 1990.
11. Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law*, Little, Brown and Company, 1992.
12. Rhee, Sung-Sup, "A Contribution to the Theoretical Foundation of Industrial Policy: Institutional Approach to the Analysis of Industrial Policy and Case Studies on Japanese Economy," mimeograph, 1993.
13. _____, "Structural Adjustment of Korean Economy: Industrialization Stages and Market Deepening Processes," *Korean Social Science Journal*, 1998(forthcoming).

14. Rhee, Sung-Sup and Se-Il Park, "Institutional Structure, Industrial Policy and Technological Enhancement," mimeograph, 1993.
15. Smith, Adam, 『도덕감정론(*The Theory of Moral Sentiments*)』, 박세일·민경국 공역, 비봉출판사, 1996.
16. Wegner, Gernard, "Economic Policy From an Evolutionary Perspective: A New Approach," *Journal of Institutional and Theoretical Economics(JITE)*, Vol. 153, No. 3, September 1997.
17. The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.
18. Wiggins, Steven N., "The Economics of the Firm and Contracts: A Selective Survey," *Journal of Institutional and Theoretical Economics(JITE)*, Vol. 147, 1991.

〈부표 1-1〉 한국 경제성장과정의 주요 경제변수

(단위: %)

	1인당 GNP (US \$)	실업률(%)	주요 도시 지가상승률	GNP성장률 (연평균)	제조업성장률 (연평균)
1953	67				
1954	70			-5.1	18.1
1955	65			4.5	21.3
1956	66			-1.4	15.2
1957	74			7.6	7.1
1958	80			5.5	10.3
1959	81			3.8	9.2
1960	79			1.1	8.2
1961	82			5.6	4.0
1962	87			2.2	11.7
1963	100	8.1		9.1	16.1
1964	103	7.7	50.0	9.6	9.9
1965	105	7.3	35.3	5.8	20.5
1966	125	7.1	41.4	12.7	17.3
1967	142	6.1	43.6	6.6	21.6
1968	169	5.0	48.5	11.3	27.2
1969	210	4.7	80.7	13.8	21.6
1970	253	4.4	29.7	7.6	19.9
1971	289	4.4	33.4	8.0	18.6
1972	319	4.5	7.5	4.6	14.0
1973	396	3.9	5.8	12.6	29.5
1974	541	4.0	18.7	8.0	17.2
1975	594	4.1	25.5	6.1	12.4
1976	802	3.9	24.9	11.9	23.5
1977	1,011	3.8	50.0	10.1	15.3
1978	1,400	3.2	79.1	9.4	22.2
1979	1,647	3.8	22.0	6.8	10.1
1980	1,597	5.2	17.5	-3.9	-1.6
1981	1,741	4.5	7.1	5.5	10.1
1982	1,834	4.3	5.6	-7.5	6.9
1983	2,014	4.1	31.7	12.2	15.3
1984	2,187	3.8	21.6	8.5	16.9
1985	2,242	4.0	7.8	6.6	6.2
1986	2,568	3.8	6.4	11.9	19.5
1987	3,218	3.1	13.9	12.3	19.5
1988	4,295	2.5	29.8	12.0	13.8
1989	5,610	2.6	30.5	6.9	4.2
1990	5,883	2.4	27.0	9.6	9.7
1991	6,757	2.3	13.5	9.1	9.1
1992	7,007	2.4	-2.6	5.0	5.1
1993	7,513	2.8	-8.1	5.8	5.0
1994	8,483	2.4	-0.8	8.2	10.4

자료: 한국은행, 『국민계정』, 각호; 통계청, 『주요경제지표』, 각호.

〈부표 1-2〉 한국 경제성장과정의 주요 경제변수

(단위: %)

	수출성장률 (연평균)	인플레이션율 (GNP디플레이터)	은행대출금리	회사채수익률	실질임금상승률 (연평균)
1953	42.81		18.3		
1954	-36.78	31.8	18.3		
1955	-29.48	62.1	18.3		
1956	42.94	34.0	18.3		
1957	-22.92	22.2	18.3	46.8	
1958	-11.28	-1.3	18.3	34.8	8.21
1959	14.45	1.3	17.5	27.6	6.98
1960	66.16	11.7	17.5	33.6	-12.55
1961	21.58	14.0	17.5	30.0	-1.99
1962	37.0	18.4	15.7	21.6	-11.88
1963	58.39	29.3	15.7	24.0	-14.90
1964	38.25	30.0	16.0	22.8	-7.98
1965	46.33	6.2	26.0	22.8	12.34
1966	42.60	14.5	26.0	28.8	3.34
1967	33.67	15.6	26.0	30.0	6.91
1968	45.29	16.1	25.2	32.4	10.40
1969	35.37	14.8	24.0	31.2	19.37
1970	34.01	15.6	24.0	31.9	11.29
1971	28.35	13.0	22.0	26.0	2.42
1972	48.06	17.2	15.5	22.9	0.28
1973	95.13	13.7	15.5	21.8	-2.22
1974	38.02	31.0	15.5	21.0	0.86
1975	10.81	25.7	15.5	20.1	3.78
1976	56.20	22.5	18.0	20.4	13.01
1977	28.56	16.2	16.0	20.1	15.86
1978	26.52	23.5	19.0	21.1	11.53
1979	15.69	20.2	19.0	26.7	8.09
1980	17.07	24.3	20.0	30.1	-0.89
1981	20.08	17.3	17.0	24.4	3.39
1982	1.01	6.8	10.0	17.3	8.97
1983	11.13	5.6	10.0	14.2	5.43
1984	13.49	5.4	11.5	14.2	3.31
1985	0.41	4.7	11.5	14.2	4.52
1986	28.26	4.8	11.5	12.8	3.43
1987	36.36	6.9	11.5	12.6	3.24
1988	28.97	5.3	13.0	14.2	10.18
1989	2.95	10.0	12.5	15.2	11.11
1990	2.79	10.2	12.5	16.5	8.61
1991	10.23	10.2	12.5	18.9	7.29
1992	8.03	6.1	12.5	16.2	9.09
1993	7.69	5.1	12.5	12.6	7.08
1994	15.72	5.4	12.5	12.9	7.30

자료: 한국은행, 『국민계정』, 각호; 통계청, 『주요경제지표』, 각호.

논 평 문

閔 庚 輝 (산업연구원)

이 교수의 논문은 우리 나라 경제의 새로운 발전메카니즘을 마련하기 위한 제도개혁에 접근하는 하나의 대안적 시각을 제시하고자 하는 의미있고 유익한 시도라고 생각된다.

이 논평자는 이 교수의 결론을 구성하는 주장들에 대체로 동감한다. 이 주장의 요지는 다음과 같다. 즉, 이제 한국 경제는 조직구조가 종래 담당하던 역할 부분이 상당히 축소되고 대신 시장심화가 진전되었으므로, 정부는 종래 담당해 온 산업발전에서의 주도적 역할을 중지하고 시장기구로 하여금 개인의 창의와 자유를 기반으로 하여 원활하게 기능할 수 있도록 제도와 여건을 조성하고 규칙을 제정하며 이 규칙의 실행을 감독하는 데에서 새로운 역할을 찾아야 한다는 것이다. 이와 같은 주장은 지금 우리 사회에 대체로 의견일치가 이루어져 있는 것들로서 새삼스러운 것은 물론 아니다.

이 논문이 핵심적으로 의존하고 있는 패러다임은, 시장구조와 조직구조의 두 가지로 구성되는 사회경제체제 내에서 정부에 요구되는 일정 부분의 역할이 있는데, 이 역할은 시장구조와 조직구조의 상대적 질적 비중의 변화에 따라 변화하여야 한다는 것이라고 할 수 있다.

시장구조와 조직구조는 논문도 지적하는 것처럼 서로 연결된 고리와 같은 것으로서 상호 배척하는 것이 아니다. 신고전학파적 분석틀에서는 시장부문과 비시장부문이라는 구분을 하는데, 비시장부문이 논문에서의 조직구조에 상응하는 것으로 볼 수 있다. 비시장부문은 문자 그대로 시장, 따라서 가격이 명시적으로 드러나지 않으며, 또 화폐가 거래의 매개로 명시적으로 등장하지도 않는다(그래서 비시장부문은 非貨幣化部門이라고도 부른다). 한국의 경우 1960년대 초까지만해도 이와 같은 비시장, 즉 비화폐화부문이 광범하였다. 이교수가 조직구조의 한 예로 든, 직장 동료들 간의 돌아가며 점심값내기도 비시장-비화폐화부문의 좋은 예가 된다. 이렇게 보면 조직구조라는 개념은 신고전학파적 틀에서의 시장-비시장이라는 개념에 의해 대치될 수 있을 것 같고, 따라서 그것이 제공

하는 특별히 유익한 추가적 통찰이 무엇인지 궁금하다.

정부역할의 논거를 시장실패의 논리에서 구하는 신고전학파적 접근방법이 불충분하다는 이 교수의 지적(각주 18)은 매우 적절하다. 사실 시장실패와 정부역할의 연결은 극히 일반적 범주에서는 무난할지 몰라도, 저개발경제의 경제발전이라는 문맥 속에서는 협의의 시장실패 이상의 요인들이 요청된다는 논의는 꽤 오래전부터 여러 非主流 경제학자들에 의하여 間斷없이 제기되어 온 것이다. 왜냐하면, 신고전학파의 분석틀 내에서의 시장실패란 시장기구가 매우 발달해 있는 선진경제에서조차도 존재하는 시장기구의 한계-규모에 대한 수익체증, 외부효과, 사적 할인을과 사회적 할인을 간의 괴리 등-를 가리키는 것일 뿐, 한차 시장기구가 미발달된 저개발경제는 염두에 두고 있지 않기 때문이다.

그 중에서도 특히 Amsden(1989) 등이 주목한, 정부에 의한 의도적 가격왜곡의 유효성은, 시장의 미발달뿐만 아니라 시장의 부재(예컨대, 기업가라는 생산요소의 부재 내지 부족, 장기투자자금시장의 부재 또는 부족, 정보의 부족 등등)로 특징지어지는 저개발경제에서 정부가 추가적 시장기능(market augmenting)을 제공한다는 적극적 역할을 강조한 것이다. Shapiro and Taylor (1990)는 신고전학파적 시장조직이 비록 한계적 변화는 효율적으로 처리하지 못해도 경제발전이 필요로 하는 비한계적 변화나 단절에 대하여는 가격신호를 제대로 보낼 수 없기 때문에 정부가 그 신호를 대신 제공할 수밖에 없다는 점을 지적하였다. Krugman(1987) 등은 국내산업보호가 가져다 주는 학습효과에 의한 생산성향상이 일정 한도 내에서는 지속적으로 확대되는 自己強化 메커니즘이 작용하기도 하기 때문에 정부에 의한 동태적 비교우위의 인위적 창출이 정당화될 수도 있다는 점을 論究하였다. 또 수출산업에 대한 보조금지급이 일방적 무역이익을 가져올 수 있다는 전략적 무역이론은 신고전학파적 분석틀의 연장으로 볼 수 있으므로 논외로 치더라도, 發展志向國家(developmental state) 개념을 이용하는 Leftwich(1995)의 정치경제학적 접근법도 있다. 신고전학파의 편협하고도 정태적인 세계관을 교정 또는 확장하여 동태적 과정으로서의 경제발전에서의 정부역할을 究明한 이상과 같은 非主流의 논의는 제도학적 접근에 대한 훌륭한 보완이 될 수 있다.

결론적으로 이 교수는 향후의 제도개혁이 法治主義에 기본을 두고 시장적응적(market conforming) 제도와 규칙을 마련하는 방향으로 이루어져야 함을 강조하는데, 지난날의 경제운용에 市場無視的 또는 市場逆行的 방식이 허다하

였음을 고려할 때 이는 지극히 당연한 것이다. 그러나 시장은 제도의 중요한 일 부이므로 여러 성질의 시장 중에서 어떤 시장을 만드는가 하는 문제 바로 그것이 제도적 개혁과제의 핵심문제인 이상, 제도개혁이 시장순응적이라야 한다는 주문은 동어반복이거나 공허한 이야기에 그칠 위험이 있다. 즉, 시장순응적이라고 할 때의 ‘시장’에 대한 다소라도 구체적인 내용부여가 없이는 제도 개혁의 실제적 내용도 정해지기 어렵다.

이 교수도 적절히 지적하고 있는 것처럼 제도, 조직, 시장은 모두 한 나라의 역사 및 문화와 상호작용하는 것이다. 최근에 한참 논란된 노동시장을 예로 들 면, “유연성 있는 노동시장을 만들어야 한다”는 명제에 원리적으로 반대하는 사람은 없다. 그러나 무엇이 유연성인가, 어느 정도 유연해야 과연 유연한 것인가에 대하여는 국가에 따라서는 물론이거니와 한 나라안에서도 사람에 따라 상 이한 여러 개의 답이 있을 수 있고, 그렇기 때문에 勞使政委員會에서 그토록 길 고도 힘든 논란이 있었던 것이다.

그렇다고 하여 이 논문이 주요 개혁과제에 대하여 실질적이고 구체적인 내용 을 제시했어야 한다고 평하는 것은 결코 아니다. 다만 當爲의 原論의 수준을 한 발짝이라도 넘어서는 논의를 하려 하면 답하기 간단하지 않은 많은 문제들이 당 장 드러나서 얽히고 서로 갈등을 일으킨다는 점에 주의를 환기하고 싶을 뿐이 다. 그리고, 그렇기 때문에 새로운 발전메카니즘을 모색하기 위한 작금의 논의 는 이제 시작에 불과할 뿐이며, 앞으로 더 긴 시간을 가지고 상이한 이념과 신 념에 바탕을 둔 다양한 의견들이 용광로 속에서와 같은 과정을 거쳐 걸러져야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: OUP, 1989.
2. Krugman, Paul, "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher," *Journal of Development Economics*, 1987, pp. 41-55.
3. Leftwich, Adrian, "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State," *Journal of Development Studies*, 1995,

pp. 400-427.

4. Shapiro, Helen and Lance Taylor, "The State and Industrial Strategy," *World Development*, 1990, pp. 861-878.