

한국경제 동반성장의 해법을 찾아: 한강의 기적과 그 교훈

좌 승 희 (영남대 박정희새마을대학원 석좌교수 겸
KDI 국제정책대학원 초빙교수)

한국은 개발연대동안 세계에서 가장 높은 경제성장과 아주 양호한 동반성장을 달성함으로써, 당대 최고의 동반성장을 실현하였다(World Bank, 1993).¹⁾ 이를 일컬어 한강의 기적이라 부르고 있는 것이다. 그러나 한국은 개발연대이후 근 30년간의 기간을 개발연대의 잘못된 경제정책과 러다임을 시정하여 선진국으로 도약한다고 애를 써왔다. 그러나 오늘날 한국경제는 “저성장과 양극화”라는 전혀 원치도 않았고, 더구나 목적하지도 않았던 결과에 직면하게 되었다. 이 글은 첫째, 자원도 없고 국토도 두 동강이 나고 그나마 전쟁으로 잣더미가 된 폐허의 한국 땅에서 한강의 기적이라는 최고의 동반성장의 기적은 어디서 왔나 라는 질문과 둘째, 그럼 그동안 선진국 따라 한다고 애써온 선진화노력은 왜 저성장과 양극화를 초래하고 있는가, 셋째, 지금의 저성장과 양극화를 탈출할 수 있는 해법은 무엇인가 라는 질문에 답을 찾고자 하는 목적을 갖고 있다. 주지하는 바와 같이 그 동안 신고전과 주류 경제성장·발전론은 이 들 문제의 원인에 대해 견강부회(牽強附會)없이 일관된 설명과 답을 제시하는데 어려움이 많았다. 개발연대의 정책을 반교과서적인 이단적 정책으로 보는 반면 그 이후 지난 30여 년간 개발연대와 반대로 한 정책을 교과서에 따른 정상화과정으로 보는 기존의 시각으로는 개발연대와 그 이후의 상반된 경제적 성과를 설명하는데 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 이 글은 기존의 이론을 변용한 새로운 경제성장·발전이론을 바탕으로 일관된 논리로 위의 질문에 대한 설명과 답을 제시하고자 한다. 물론 이 새로운 경제발전이론은 한국만이 아니라 세계경제발전사를 설명하는데도 유용하다.

1) 개발연대를 명확히 시대구분 하기는 어렵지만 대체로 1961년 5.16혁명이후에서 정치민주화가 되기 전 1980년 중·후반까지 연평균 8.5% 넘는 성장을 시현한 30년정도의 기간으로 볼 수 있다고 생각한다. 5공 정부(1981-1987)는 정책체제측면에서는 반개발연대적 경제정책체제를 도입하기 시작했지만 경제성장과 권위주의정치체제 측면에서는 개발연대로 볼 수 있다고 생각한다. World Bank(1993)는 1965-1989 년간 기간평균으로 볼 때 한국이 세계에서 최고의 동반성장을 이룬 국가라고 평가하였다. 동서 p.31 참조.

제1절에서는 새로운 이론을 간략하게 소개하고, 제2절에서는 이 이론에 따른 경제발전정책원리를 제시한다. 그리고 제3절에서는 한강의 기적의 성공요인을 설명한다. 제4절에서는 개발연대 이후 정책 패러다임과 그 문제점을 규명한다. 마지막으로 제5절에서는 오늘날의 경제양극화의 원인과 대책을 제시한다.

1. 경제적 차별화원리에 기초한 삼위일체 경제발전론²⁾

1) 경제발전과정의 특이성과 시장의 실패가능성

주류경제학에서는 마차를 10개를 만들던 경제가 자원배분을 잘해서 100개를 만들어 내는 것을 경제발전이라 하고 있는데 그러면 생산성이 10배가 올라가고 소득이 10배가 올라간다고 본다. 이는 질적 변화가 전혀 없는 양적 변화만을 이야기 하는 셈이다. 진정한 의미에서 경제발전은 나라의 경제가 더 복잡해지고 차원이 높아지면서, 마차를 만들던 경제가 기차를, 나아가 자동차를 나아가 비행기를 더 나아가 우주선을 만들어 내는, 다시 말해 본질적으로 질적 변화를 수반하는 경제변화과정이라 보는 것이 보다 현실적이다.

이러한 경제발전과정은 경제의 복잡성이 증가하면서 고차원의 시스템으로 창발하는 복잡계 현상으로 비유할 수 있다. 최근의 복잡성과학의 주장에 따르면 고차원으로서의 시스템의 창발과정은 열역학 제2법칙을 따른다고 한다. 이 법칙은 ‘엔트로피 증가의 법칙’이라 불리는데, 닫힌계는 궁극적으로 엔트로피, 즉 무질서가 극대화되어 소멸한다는 것이다. 따라서 역으로 어떤 시스템이든 살아남기 위해서는 열려있어야 하며, 외부와 비선형적 상호작용을 통해 시너지를 창출해야만 창발할 수 있다는 명제에 이르게 된다. 여기서 창발이란 특정한 의미를 갖는데, 전체가 부분의 선형적 합보다 크게 되는 현상을 의미하며 이르기 위해서는 부분간의 상호작용이 소위 시너지의 창출을 통해 더 큰 전체를 만들어 낼 수 있어야 한다. 여기서 시너지란 $1+1>2$ 되는 현상을 의미하며 이것이 바로 상호작용의 비선형성을 의미하는 것이며, 이와 같이 전체가 부분의 합보다 커지는 현상을 창발이라 부르는 것이다. 여기서 시너지란 일종의 힘의 증폭현상을 의미하는 것으로 시너지의 창출은 창발의 필수조건이다. 경제학적으로 경제적 도약이라는 예컨대 마차에서 자동차경제로의 경제발전은 바로 복잡경제의 창발과정이라 할 수 있는 것이다.

그런데 여기서 시너지를 창출하는 비선형적 상호작용은 어떤 의미를 갖는가? 복잡성과학이나 경영학 등에서는 시너지창출을 부분간의 신비한 힘의 주고받음인 것처럼 묘사되고 있지만, 경제학적으로는 성공의 노하우를 서로 공유하는 과정이라 할 수 있다. 그런데 이 과정의 특징은 서로간의 열린 접촉 속에서 상대방의 성공노하우를 무상으로 복제하게 된다는 점이다. 다시 말해 복잡

2) 이 이론에 대한 보다 상세한 논의는 참고문헌에 열거한 출처들을 참고하기 바람. 특히 「한국경제포럼」에 실린 줄고(2011)와 Jwa(2015)가 본 논문의 기초가 되었다.

계의 창발을 위한 비선형적 상호작용은 바로 상대방의 성공노하우를 복제하여 무임승차하는 문화적 진화과정임을 암시하는 것이다.³⁾ 그런데 경제학적으로 보면, 무임승차는 바로 버스회사의 과산을 초래하는 것과 같이 시너지원천인 성공노하우의 창출자들은 결국 이 세상에서 사라지거나 소수로 전락하게 되고 경제의 창발은 그만큼 어렵게 되는 것이다. 우리의 무임승차 때문에 시너지를 낼 인재나 기업들은 보상을 충분히 받지 못해 세상에서 사라지게 되고 궁극적으로 경제의 창발은 어렵게 된다는 의미가 된다.

정리하면, 복잡계의 창발은 바로 우리 주위에 우리보다 더 훌륭한 성공의 모델들을 두고 그들을 벤치마킹하여 서로 시너지를 창출, 공유함으로써만 가능해 진다. 따라서 나보다 흥하는 이웃이 있어야 나도 창발할 수 있는 것이다. 그러나 우리는 항상 이들을 무임승차하여 충분히 보상하지 않음으로써 결국 흥하는 이웃은 안 생기거나 소수가 되고 창발은 그만큼 어려워지게 되는 것이다. 이와 같이 경제발전은 그 과정서부터 창발을 막는 특이한 무임승차현상을 내포하고 있는 것이다. 그래서 경제발전은 언제 어디서나 저절로 일어나는 현상이 아니다.

2) 경제발전을 위해 필요한 일반적 인센티브구조

따라서 경제발전을 일으키기 위한 제일의 전제조건은 세상의 시너지원천인 성공노하우를 창출하는 흥하는 이웃들에게 정당한 보상을 보장함으로써 너도 나도 흥하는 이웃이 되고자 노력하도록 유도할 수 있어야 한다는 것이다.

인간은 누구나 주어진 조건하에서 최선을 다해 성공하고자 노력한다. 이런 노력들이 모여 경제적 부를 만들어 내고 나아가 국민경제의 발전을 가져오게 되는 것이다. 그런데 이런 국민들 개개인의 노력이 지속적으로 이어져, 조그만 개울이 모여 큰 지천이 되고 이게 모여 큰 강이 되듯, 물 밑 듯이 일어나야 국민경제의 도약을 이룰 수 있다. 국민개개인들이 모여 기업을 만들고 기업들이 연대해서 더 큰 힘으로 성장하고 끝없이 새로운 재화를 만들어내어야 경제가 창발하게 된다. 그럼 어떻게 해야 모든 국민들이 열화같이 이 경제창조의 대열에 나서게 되는 것인가? 성공을 위해 노력하는 인간에게 있어 제일 중요한 것은 내가 세상으로부터 제대로 대접을 받고 있는가 하는 것이다. 내가 노력해서 성과를 이룬 만큼, 즉 경제에 기여한 만큼 사회가 나를 합당하게 대접하고 있는가 하는 것이다. 내가 사회로부터 받는 경제적, 혹은 정신적 보상이 내가 개인으로서 혹은 조직의 일원으로서 국민경제에 기여하는 만큼 충분한가 하는 각 국민개개인이 느끼는 만족감이 바로 국민들의 일할 동기를 결정하는 중요한 바로메타이다. 금전적 보상만이 중요한 것은 아니다. 사회가 나를 얼마나 인정하고 있느냐 도 내 만족의 큰 부분이 되는 것이다.

경제발전은 그래서 그 사회의 경제적 보상체계가 얼마나 공명정대하게 정립되어, 국민 개개인을 만족하게 일터로 이끌어내느냐에 달려있다. 만일 국민들이 자신들이 기여한 만큼 대접을 못 받

3) 왜 무임승차현상이 일어날 수밖에 없는지에 대한 보다 구체적 설명은 다음의 3절, 시장의 기능에 대한 설명을 참조.

고 있다고 생각하게 되면 그 사회에는 너도 나도 일안하기 운동, 즉 사보타지(sabotage: 태업)에 빠져 결국 경제적으로 몰락하게 될 것이 아니겠는가. 사람이란 대접받는 만큼만 노력하는 법이다. 아무리 성인군자라도 하루 이틀이 아니라 계속해서 제대로 대접받지 못한다고 느끼면 누가 열심히 하겠는가? 국민 개개인은 그래서 사회로부터 대접받는 만큼 사회에 환원하는 법이다.

그래서 경제발전의 제일의 법칙은 국민 개개인에 만족스럽게 보상을 하는 사회는 발전하지만, 즉 일해서 내어놓는 성과에 따라 차등을 잘해서 열심히 하는 사람과 그렇지 않은 사람을 엄격히 차별해서 대접하는 사회는 발전을 만들어 내지만 그렇지 못하여 열심히 성과를 내나 안내나 무차별적으로 평등하게 대접하는 사회는 발전을 못 만들어내게 되는 것이다. 이렇게 보면 경제발전의 원리란 아주 간단하고 명쾌해 보인다.

그러나 이미 지적한대로 경제의 창발과정이 바로 성공노하우의 무임승차를 수반하는 과정이기 때문에 성과와 보상의 일치를 보장하는 일은 그렇게 간단한 일이 아니다. 누가 경제주체 개개인들의 성과를 감시하고 보상을 차별하는 일을 해낼 것인가 하는 질문에 이르면 문제는 아주 복잡해진다.

3) 시장은 보상의 차별화장치, 그러나 시장만의 힘으로 발전은 어렵다

우리가 사는 이 세상은 경제라는 시각에서 보면 바로 “시장”이라 일컬을 수 있다. 시장은 바로 우리가 사는 세상인 셈이다. 국민 개개인의 경제적 성과를 평가하고 보상을 차등하는 일은 누가 하는가? 바로 우리 사회의 또 다른 이름인 시장이 그 일을 하게 된다. 시장에는 각종의 우리의 또 다른 모습들이 활개 치며 우리를 감시하고 평가하고 차별하는 일을 한다.

소비자로서 우리는 재화를 공급하는 기업들을 평가한다. 시장에서 소비자로서 우리가 하는 일이란 바로 우리에게 경제적으로 구미에 맞는 재화와 서비스를 공급하는 기업과 개인들에게 더 많은 구매력(돈)으로 투표함으로써 우수한 경제주체들에게 경제력을 집중시키는 일을 하고 있는 것이다. 은행들은 성과를 내는 훌륭한 기업들을 골라 더 많은 자금을 융자해 줌으로써 잘하는 기업들을 더 잘되게 하는 일을 한다. 증권시장의 투자자들은 성과를 내는 기업들의 주식에 투자함으로써 잘하는 기업들을 잘되게 도와준다. 학교 문을 나서는 청년들은 너도 나도 좋은, 장래성 있는 기업에 취직하려 하며, 그래서 우수한 인력들은 바로 잘하는 기업들에 취직하여 이 기업들을 잘되게 하는 것이다. 대한민국의 일류 기업들은 바로 우리나라의 일류인재들이 만들어내는 것이다. 그럼 기업들은 허구한 날 남들한테 평가만 받는가? 아니다. 기업들은 이 세상의 최고인재들을 뽑기 위해 우리 모두를 엄정히 평가하고, 주위에서 최고의 기업들과 협력하고 거래하기위해 기업들을 엄정히 평가하고 있는 것이다.

그래서 시장이란 실제로 우리 모두를 성과에 따라 차별하는 일을 하고 있는 데, 이러한 차별적 선택과정이 바로 시장에 참여하는 모든 경제주체들이 최고의 시너지 파트너를 찾아 경제적 생존과 성공 가능성을 극대화하는 방식인 것이다. 스스로 도와 성공하는 사람이나 기업만 선택해서 지원해 주는 일을 하는 것이 우리 모두로 이루어진 시장이 하는 일인 것이다. 시장의 선택과정은 결

과적으로 우수한 성과를 내는 경제주체들에게 더 많은 기회와 자원이용을 허락함으로써 흥하는 이웃을 만들어내고 성공노하우를 양산하여 사회 구성원모두가 더불어 창발할 수 있도록 유도하는 장치인 셈이다. 물론 이를 통해 궁극적으로 경제력 집중과, 그리고 경제적 불평등을 만들어낼 수밖에 없지만, 이런 시장의 선택 압력 때문에 우리 모두는 동기가 부여되어 너도 나도 성공하여 선택받으려 노력하게 되고 결국 이 과정에서 국민경제의 발전에 기여하게 되는 셈이다.

그러나 대개의 경우, 현실의 시장은 이 일, 즉 ‘경제적 차별화기능’을 완벽하게 해내지 못한다. 시장에서의 모든 거래는 거래대상 재화의 거래조건에 대한 쌍방 간의 자발적 합의하에서만 가능하기 때문에 많은 경우 합의에 이르기 위한 협상과정이 수반되며, 거래대상 재화의 성격이 복잡해 질수록 합의를 위해 많은 시간, 노력, 현금지출 등의 비용이 수반된다. 이를 일컬어 거래비용이라 한다. 성공노하우라든가, 시너지라는 재화는 신비할 정도로 형체가 모호하고 확인이 어려워 거래조건에 합의하기가 불가능한 재화이다. 거래비용이 감당할 수 없게 높다는 의미이다. 사회 또한 지적재산권제도 등 각종의 시장제도를 통해 무임승차를 줄이려 하지만 형체가 모호한 재화의 재산권을 보호하는 데는 여전히 어려움이 따르기 마련이다. 그래서 이런 재화들은 공식적으로 시장에서 거래되기 어렵고, 어쩔 수 없이 공기처럼 자유재가 될 수밖에 없는 운명이다. 설령 성공노하우의 무임승차가 있음을 알더라도 이를 확인하고 승객들 모두에게서 차비를 일일이 받아내는 일을 더구나 쌍방 간의 합의에 의해 한다는 것이 너무나 많은 불편과 비용이 드는 일이기 때문이다. 그래서 시너지나 성공노하우를 창출하는 흥하는 이웃은 무임승차당하지만 시장은 무단복제를 막아내지 못한다.

그래서 시장의 경제적 차별화기능은 실패에 직면하게 된다. 시장만의 힘으로 시너지 혹은 성공노하우의 원천인 흥하는 이웃들에게 흡족한 보상을 하기는 어렵고 따라서 시장만의 힘으로 복잡경제의 창발 (발전) 또한 어려운 것이다.

4) 기업의 성공 없이 경제발전은 어렵다

인류는 19세기 산업혁명과정에서 오늘날의 유한책임주식회사라는 새로운 형태의 사회적 기술 (social technology)인 기업조직을 발명하였다. 이 조직이 지난 200여년의 세계경제의 산업화와 발전을 이끌고 있다. 왜 그럴까? 기업은 시장보다 더 효과적으로 성과평가와 보상을 일치시킴으로써 무임승차현상을 내부화할 수 있는 장치이기 때문이다. 성공노하우의 창출에 능한 일류인재들을 모두 기업조직원으로 고용하여 서로 무임승차를 통해 시너지창출을 극대화하게 하고 각자에게 성과에 따라 충분한 보상을 차등지급하여 동기를 부여하고 남는 부분을 수익으로 삼는 조직이 기업인 것이다. 이제 무임승차문제는 시너지의 창출과 무임승차가 같은 기업 안에서 일어나기 때문에 각 구성원들에게 그 기여만큼 정확한 보상만 한다면 더 이상 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 그 결과로서 창출되는 재화와 서비스는 조직원이 아니라 기업의 소유이기 때문이다.

그럼 어떻게 기업은 시장보다 성과와 보상의 일치작업을 더 잘할 수 있는 것인가? 기업은 시장

에 비해 조직비용이 들기는 하지만, 시장과 달리 수직적 명령조직으로서 조직원을 포함 내부의 자원배분을 당사자 간의 합의가 아니라 CEO의 명령에 의해 결정하는 체제이기 때문에 기업내부의 모든 거래는 시장거래와 달리 거래비용을 회피할 수 있다. 그리고 기업내부의 자원배분의 효율성을 높이기 위한 CEO의 가장 중요한 책무는 바로 조직원들과 각 자원의 조직에 대한 기여를 평가하여 보상을 일치시키는 일이기 때문이다. CEO란 조직 안에서 기업구성원들의 성과를 지근에서 감사하고 평가하는 최고의 전문가를 의미하며 이일을 잘하는 기업만이 성공기업이 될 수 있음은 자명한 이치이다. 그래서 기업은 시장이 하기 어려운 시너지(혹은 성공노하우)창출자들에게 대한 경제적 차별화기능(성과에 따른 차별적 보상기능)을 활성화함으로써 경제발전을 일으키는, 경제발전을 위한 필수불가결한 장치이다. 결국 기업은 그 자체가 복잡계로서 그 내부의 자원과 조직원들 간의 비선형적 상호작용을 활성화시켜 시너지 창출을 극대화함으로써, 자신의 창발은 물론 전체 경제의 창발을 이끌어내는 장치이다. 더구나 유한책임주식회사는 전(前)자본주의 농경사회의 대장간 기업(blacksmith)과 같은 개인이나 가족기업에서 자본베이스를 무한대로 넓힘으로써 더 높은 차원으로 창발한 복잡계라 할 수 있다. 유한책임 주식회사제도가 없었더라면 자본주의 경제의 창발은 불가능했을 것이다.

그러나 복잡경제의 일원으로서 기업도 무임승차에 노출될 수밖에 없다. 성공기업의 노하우는 다른 경쟁기업들에 의해 복제·무임승차되어 물이 흐르듯 다른 모든 기업에 흘러들어간다. 그러나 이 또한 시장만의 힘으로 막을 길은 없다. 그래서 성공하는 우수기업, 세계적 기업들은 그냥 쉽게 생기지 않는다. 기업은 성장하면서 끝없이 추격자들로부터 무임승차당하고 그래서 일류기업은 결코 영원할 수 없다. 중소기업들이 일류대기업으로 성장하는 일은 그리 용이한 일이 아니다. 이제 경제의 창발은 또다시 실패에 봉착하게 된다. 이 또한 시장의 차별화기능 실패라 할 수 있다.

5) 정부의 경제적 차별화정책이 경제발전에 필수

이제 국민경제의 창발을 위한 마지막 구원투수가 필요한데 바로 정부라는 조직이 이 일을 할 수 있다. 정부는 흥하는 이웃과 기업들이 사라지는 시장의 차별화기능 실패를 보완함으로써 경제의 창발을 도울 수 있다. 그 동안 정부의 경제발전 기능에 대한 찬반논쟁은 많았으나 어느 쪽도 정부의 기능을 적절히 구명해내지 못했다. 복잡경제의 창발개념에 기초한 경제발전원리는 정부의 경제발전기능에 대한 분명한 원리를 제시한다. 시장은 많은 경우 흥하는 이웃의 경제적 기여에 상응하는 보상에 실패하기 때문에 정부는 시장의 차별화기능을 더 강화해야 경제의 창발을 유도할 수 있다. 시장의 차별화기능 실패를 보완하기 위해 경제적 차별화에 나서야 경제발전을 일으킬 수 있다. 정부는 항상 스스로 도와 흥하는 이웃이 되어 남에게 성공노하우를 전파하는 경제주체들을 우대해야한다. 이를 통해 다른 모든 이웃들에게 발전의 동기를 부여함으로써 흥하는 이웃들을 양산하여 성공문화유전자가 전 경제에 전파되어 시너지창출이 원활해지고 경제가 창발할 수 있도록 유도할 수 있다.

6) 경제의 발전은 동반성장의 메커니즘이다.

신 발전원리에 의하면 자본주의경제의 발전은 동반성장의 과정이다. 경제발전과정은 앞선 흥하는 이웃의 성공노하우를 무임승차하여 따라 배우고 혁신하는 과정이며, 발전의 성공노하우가 사회전체에 복제, 전파되어, 성공하는 주체들의 수가 증폭되는 과정이다. 나아가 이러한 성공노하우가 일국의 국경을 넘어 복제, 전파되는 과정이 문명과 경제발전의 글로벌 확산과정이다. 이렇게 해서 문명과 경제발전과 삶의 노하우는 물이 높은데서 낮은 곳으로 흘러내리듯 퍼져나간다. 이를 일컬어 경제발전의 낙수효과(落水效果, trickle-down effect)라 할 수 있다. 따라서 경제발전은 모두 같아지지는 않지만 모두 발전하는 동반성장을 그 본질로 한다.

7) 삼위일체 경제발전이론의 주요 명제들

<명제1> 경제발전은 흥하는 이웃들의 성공노하우를 무임승차(무단복제)하여 모두가 흥하는 이웃으로 변신하는 복잡경제의 창발현상이다. 이는 이웃 간의 비선형적 상호작용 속에 시너지의 창출을 통해 경제의 복잡성이 증가하는 경제의 질적 고도화 과정이다. 그러나 성공노하우의 무임승차가 흥하는 이웃들의 등장을 차단할 수 있기 때문에 경제의 창발, 발전은 언제 어디서나 일어나는 일상적 현상이 아니다.

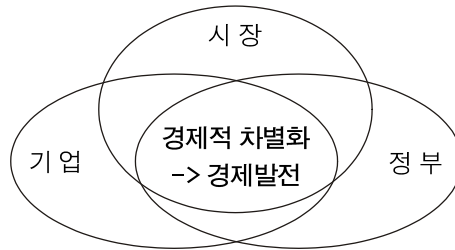
<명제2> 경제적 성과의 차이에 따라 다르게 보상하는 경제적 차별화원리는 경제발전의 필요조건인 반면 성과에 관계없이 동등하게 보상하는 경제적 평등주의는 경제정체의 충분조건이다.

<명제3> 시장은 경제적 차별화 장치이다. 시장은 이를 통해 동기를 부여함으로써 모든 경제주체들의 부의 창출의욕을 북돋아 경제창발에 기여한다. 그러나 경제의 창발과정이 내포하고 있는 시너지(혹은 성공노하우)의 무임승차현상 때문에 시장은 경제적 차별화에 실패하고 시장만의 힘으로 경제발전은 어렵다.

<명제4> 유한책임주식회사라는 자본주의적 기업조직이 무임승차현상을 내부화하여 조직 내에서 경제적 차별화원리를 실천함으로써 시장의 차별화실패를 교정하여 경제의 창발에 기여할 수 있다. 그러나 성공기업들은 또 후발자들의 무임승차에 직면하여 소수화 되거나 사라지게 되고 창발은 어려워진다.

<명제5> 정부는 스스로 돕는 개인과 기업들을 차별적으로 우대함으로써 시장의 차별화기능실패를 교정하고 무임승차로 사라지는 성공기업들을 살려내어야 경제의 창발, 발전을 이끌 수 있다. 정부는 시장과 마찬가지로 경제적 차별화기능을 실천해야한다.

<명제6> 경제발전은 시장과 기업 그리고 정부가 삼위일체가 되어 “경제적 차별화원리”를 실천할 경우에만 달성할 수 있는 어려운 과정이다. 그래서 경제발전은 일상적 현상이기 어렵다(<그림 1> 참조).



2. 신 경제발전정책 원리

이상의 삼위일체 경제발전론은 다음과 같은 경제발전정책에 대한 원리와 방향을 제시한다.

1) 정부 경제발전정책의 일반 원리: 발전 친화적 경제제도의 조건

오늘날 신제도 경제학에 대한 이해가 높아지면서 정부의 경제발전정책은 대부분 경제제도정책으로 해석한다. 국가의 법과 제도의 변화를 통해 국민들의 인센티브구조를 바꿔야 자연스럽게 큰 조정비용을 부담시킴이 없이 국민들의 경제행위에 영향을 미칠 수 있고 나아가 국민경제의 성과에도 영향을 미칠 수 있다는 생각이다. 삼위일체 발전론의 관점에서 정부의 경제제도정책의 방향을 제시하면 다음과 같다.

신 발전이론에 의하면 경제적 성과의 차이와 그에 따른 차등대접, 즉 시장의 경제적 차별화기능을 인정하고 적극 수용하는 사회는 발전하고 이런 시장의 차별화기능을 억제하거나 부정하는 사회는 경제발전을 기대하기 어렵다. 예컨대 시장은 열심히 노력하여 성공하는 스스로 돕는 자를 항상 우대하려하는데 만일 정부가 역으로 여러 제도적 장치를 통해 열심히 노력하여 성과를 내는 사람들에 비해 그렇지 않은 사람들을 더 우대한다면 어떤 일이 벌어질까? 가정이나 지역사회나 조직이나 국가사회가 구성원들의 성과와 무관하게, 혹은 성과와 반대로 보상체계를 만들어내면 무슨 일이 벌어질까? 열심히 안하기 운동이 벌어질게 당연하지 않은가. 경제 내에 태업(사보타지)이 만연하게 될 것이며, 열심히 노력하는 자들에 대한 사회적 편차가 일상화될 것이 아니겠는가? 이런 사회에서 어떻게 경제활동에 대한 동기부여가 생기겠는가? 경제적 차별화에 역행하는 경제평등주의가 이념적으로든, 구체적인 경제제도로든 사회에 만연되면 그 사회의 경제적 역동성이 유지되기는 어려운 것이다.

이런 관점에서 보면 정부의 경제발전을 위한 법과 제도정책은 스스로 도와 성공하는 경제주체들에게 적어도 인센티브가 되어야지 불이익이 되지 않도록 고안되어야 한다. 이런 시각에서 보면 자본주의 시장경제의 기본이 되는 사적재산권제도나 개인의 경제적 자유를 신장하는 경제제도는

바로 경제적 노력과 성과에 따라 보상이 차등 결정되도록 허용한다는 점에서 발전 친화적이라 할 수 있다. 나아가 정부의 다양한 산업이나 기업지원정책도 지원대상의 경제적 성과에 따라 차등 지원해야 기대하는 성장과 발전의 효과를 기대할 수 있다. 일반적으로 경제제도가 정부의 지원정책이 경제적 수월성, 즉 좋은 경제적 성과를 우대하는 방향에 초점이 맞춰져야 성장과 발전의 효과를 기대할 수 있다.

반면에 경제평등주의, 즉 성과에 관계없이 경제적으로 평등한 결과를 추구하는 이념이나 제도, 정책은 발전 역행적이다. 이념도 중요한 비공식적 제도이다. 이 범주에는 사회주의, 사회민주주의, 수정자본주의, 복지국가를 지향하는 이념이나 제도, 정책들이 포함될 것이며, 특히 어떤 제도나 정책이든 경제적 결과의 평등을 위한 재분배를 용인하게 되면 발전역행적일 수밖에 없다. 그리고 민주주의도 포퓰리즘으로 변질되어 평등주의정책을 추구하게 되면 발전 역행적이 된다. 최근 우리 정치권에서 논란이 되고 있는 “경제민주화”도 그 기본정신이 성과나 수월성에 역행해서 소득과 부의 평등을 추구한다는 의미에서 발전 역행적이다.

한편 특정 이념이나 제도, 정책이 발전 친화적인지 여부의 판단도 그 제도나 이념이 차별화 원리를 수용할 수 있는 지 여부에 의해 판단할 수 있다. “차별화 원리와 합치(상충)되는 제도와 이념은 발전을 촉진(저해)할 수 있다.” 예컨대, “흥하는 이웃이 있어야 나도 흥한다”는 세계관은 발전 친화적이지만 역으로 “흥하는 이웃이 있어 내가 망한다”는 칼 마르크스의 이념은 발전 역행적이다.

2) 경제발전정책과 사회정책의 서로 다른 의미

국가의 공공정책은 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있다. 하나는 경제발전정책이며, 다른 하나는 사회정책이다. 우선 경제발전정책은 무에서 유를 창출하거나 새로운 부를 창출하여 개인과 사회와 지역, 국가의 경제적 위상을 향상시키기 위한 정책으로서 바로 차별화전략을 기본으로 한다. 경제적으로 스스로 도와 성공하는 주체가 그 만큼 더 우대받도록 함으로써 동기부여를 통해 모든 주체들을 일으켜 세워 역동적인 경쟁체제를 만들어내는 일이다.

한편 사회정책은 경제적 성과나 노력에 관계없이 국민들에게 평등하게 지원하는 무차별적 평등주의적 보조 및 지원정책이다. 사회정책의 지원 대상은 전 국민일 수도 있지만 특정 취약계층이나 낙후부문에 한정될 수도 있다. 이는 민주주의 사회에서 사회의 그늘진 부분을 배려하여야 하는 공동체적 요구에 부응한 국가의 불가피한 책무이다. 시장경쟁에서 탈락하는 경제주체들이나 아예 일할 능력이 없는 주체들을 보조하는 정책이라 할 수 있다. 그러나 이는 사실상 경제적 차별화에 역행하는 정책이다. 그렇기 때문에 이러한 사회정책이 발전의 역동성을 가져 오리라고 기대할 수는 없다, 최소한으로 특정계층의 삶을 보조하는 것으로 그 책무를 다하는 것으로 이해 할 수 있다.

3) 인센티브가 차별화된 사회정책만이 지속가능

따라서 국가의 공공정책역할을 논의함에 있어서는 이 두 가지 정책의 의미를 바로 이해하는 것이 대단히 중요하다. 왜냐하면 경제(발전)정책이라는 이름하에 사회정책원리를 쓰는 경우나 사회정책을 시행하면서 경제발전을 위한 정책이라고 오해하는 경우가 허다하기 때문이다. 사회정책원리, 즉 성과에 관계 없이 평등주의 원칙하에 시행되는 경제정책이나 사회정책이 경제발전을 촉진시키기는 어려운 것이다.

시장을 경제적 차별화장치로 해석하는 새로운 발전원리는 경제정책과 사회정책의 서로 다른 의미와 기능을 분명하게 이해할 수 있게 함으로써 국가공공정책 논의의 차원을 한 단계 더 높일 수 있는 길을 열었다. 예컨대 보편적 무상, 재분배 복지정책을 좌파에서는 발전을 가져온다고 주장하고 우파에서는 그렇지 않다고 주장하며, 끝없는 이념논쟁에 빠져있는데 새로운 발전원리의 입장에서 보면 여기서 문제의 본질은 이러한 정책이 전통적인 평등주의적 재분배정책에 머물러 있어 동기부여에 실패하고 있느냐, 아니면 성과에 따른 차별화적 인센티브요소를 담아 일할 동기를 살려내고 있느냐하는데 있음을 이해하는 것이 중요하다. 사회 혹은 복지정책의 경우라도 일할 능력이 있는 주체들의 경우에는 스스로 도와 음지에서 양지로 탈출코자 노력하는 주체들을 더 우대하는 차별화원리가 적용된 정책으로 전환한다면 지속가능한, 경제발전친화적인 사회, 복지정책이 될 수 있는 것이다. 그렇지 않고 차별화원리가 부재한 평등주의적 사회, 복지정책을 발전에 도움이 된다고 주장하는 것은 잘못된 것이다. 따라서 차별화원리에 의해 추진되어야 할 경제발전정책을 포함하여 국가의 공공정책 전반이 사회정책적 평등원리에 의해 압도되게 되면 경제전체의 발전역량은 약화될 수밖에 없는 것이다.

따라서 국가 공공정책이 지속가능하기 위해서는 경제발전정책은 물론 사회정책의 경우도 일할 능력이 있는 주체들의 경우는 스스로 도와 노력하고 정책이 지향하는 목적에 부합하는 성과를 내는 주체들에게 더 많은 혜택이 갈 수 있도록 인센티브를 차등화하는 것이 필요하다. 즉 경제적 차별화가 경제발전정책의 성공은 물론 복지, 재분배 정책 등 모든 사회정책의 지속가능성을 높이는 필요조건이라 할 수 있다.

4) 경제평등주의 정책은 동반성장을 막고 경제하향평준화와 양극화를 초래

경제적 성과를 무시하고 평등하게 취급하는 경제운영체제, 즉 평등주의 정책체제는 시장에서나 기업 내에서나 열심히 노력하는 경제주체들을 역차별하고 노력하지 않는 주체들은 오히려 상대적으로 우대함으로써 모두 태업에 나서도록 하여, 결과적으로 경제활동을 하향 평준화시키게 된다. 소위 경제양극화란 바로 이러한 경제하향평준화과정에서 중산층이 무너지면서 나타나는 현상이다.

학계의 통설에 의하면 양극화의 원인은 세계화와 기술혁신의 진전으로 경쟁이 심화되면서 경쟁력이 취약한 계층이 상대적으로 불이익을 보기 때문이라는 관점이 지배적이다. 그러나 이는 현상

에 대한 피상적인 설명은 되겠지만 보다 근본적인 질문을 야기하게 된다. 개방과 기술혁신이 자본주의 경제의 역동성과 발전의 촉매역할을 하는 요소라고 하는데 이것 자체가 양극화를 초래한다면 이는 자본주의시장경제 자체가 문제라는 인식으로 연결될 수밖에 없으며, 따라서 지난 200여년간 세계 경제발전을 가능케 한 시스템에 문제가 있다는 결론에 도달하게 된다. 칼 마르크스가 설파한 자본주의모순론과 이미 발전 역행적임이 들어난 사회주의 이념이 역시 옳다는 결론에 이르게 된다. 그래서 최근 자본주의 4.0이니 뭐니 하는 자본주의를 개혁해야한다는 인기영합적 주장들도 등장하고 있는 것이다.

사실상 세계화와 기술혁신이 양극화의 원인이라는 해석은 피상적인 관찰에 불과하며, 그 근본 원인은 선진국 민주주의의 경제평등주의이념에 따른 소위 노조 등 경제적 약자에 대한 과도한 보호정책 때문에 노동시장의 경직성이 증가되고 구조조정이 지연 되면서 선진국들이 후발공업국들에게 제조업경쟁력을 상실한 데에 있다고 봐야 옳다. 즉 선진국들의 저성장을 초래한 각종의 평등주의적 경제제도정책들이 바로 선진국 양극화의 원인인 것이다. 경제주체들이 세계화와 기술혁신이라는 새로운 변화와 가능성에 능동적으로 대처하고자 하는 동기를 차단해온 반 차별화, 경제평등주의 정책이 바로 자본주의 동반성장메커니즘을 약화시킨 결과가 바로 양극화로 나타나고 있는 것이다. 시장은 끝없이 우수한 경제주체들을 우대함으로써 동기부여를 통해 동반성장을 이끌어내려 하는데 정부가 나서 경제적 성과가 우수한 경제주체를 상대적으로 폄하하여 모두를 태업에 나서게 하면 시장은 작동을 멈추고 경제는 하향평준화에 직면하게 되면서 양극화현상을 노정하게 되는 것이다.⁴⁾

3. 개발연대 경제정책패러다임: 경제적 차별화와 “정치의 경제화”⁵⁾

1) 개발연대 패러다임은 경제적 차별화를 통한 동기부여 전략

(1) 신상필벌의 원칙하에 자조하는 국민을 차별적으로 우대

개발연대 경제정책은 신상필벌의 원칙하에 성과가 우수한 경제주체를 더 우대하는 경제적 차별화를 통해 모두를 동기부여 하여 발전의 길로 나서게 함으로써 자본주의 경제의 동반성장원리를 구현한 경제발전의 성공모델이다. 성과에 관계없이 평등하게 지원하려는 표퐁리즘 민주정치의 유혹을 극복하여 시장과 마찬가지로 성과에 따른 차별적 지원전략을 고수함으로써 모든 국민을 발전의 길로 유도하였다. 새마을 운동, 중소기업육성정책, 수출지원정책, 중화학공업육성정책 등 주

4) 이 절의 주장에 대한 상세논의는 졸고(2012a)를 참조하기바람. 필자는 오늘날 전 세계적으로 관찰되는 저성장 양극화현상, 즉 동반성장메커니즘의 상실은 인기저술가들이 주장하듯 자본주의의 본질적 문제라기보다 사회민주주의체제의 만연 속에 등장한 평등주의정책 패러다임에 연유한다고 분석한다.

5) 이 장의 내용의 보다 상세한 논술에 대해서는 졸고(2014)나 졸저(2015a)를 참조하기 바람.

요 성공정책들이 다 성과에 기초한 차별적 지원으로 경제발전의 동기부여에 성공하였다. 이러한 차별적 지원제도를 통해 모두에게 자조정신(self-help), 하면 된다는 정신(can-do-spirit)을 창출할 수 있었다. 그래서 **초고속 동반성장의 한강의 기적은 경제적 차별화정책의 산물이다.**

(2) 개발연대 경제적 차별화정책 사례들

개발연대 한강의 기적을 이끈 신상필벌의 경제적 차별화정책 사례는 다음과 같다.

- ① 혁명공약에 위배되는 세칭 부도덕한 탈세 기업가들을 앞세운 발전정책: 실사구시 이념의 실천사례⁶⁾
- ② 수출 우수 기업만 지원한 수출 육성정책
- ③ 수출성과 우수 기업만 지원한 중소기업육성정책
- ④ 자본조달 능력 있는 기업만 참여시킨 중화학공업 육성정책
- ⑤ 성과 있는 마을만 지원한 새마을 운동
- ⑥ 수출 성과 있는 공장만 지원한 새마을 공장육성정책
- ⑦ 성과 있는 원호대상자를 더 우대한 정책

2) 개발연대 패러다임은 차별화정책을 통한 중소기업 육성정책의 성공모델

개발연대 패러다임을 대기업중심의 경제운영이라고 비판하지만 이는 사실을 잘못보고 있는 관점이다. 사실은 중소기업육성중심의 경제운영을 통해 중소기업을 대기업으로 성장할 수 있도록 유도하였다. 60-70년대 한국에는 중소, 중견기업은 있었지만 오늘날과 같은 대기업은 존재하지 않았다. 시장성과가 우수한 중소기업을 우대하고 앞장세우는 경제적 차별화전략으로 중소기업이 대기업으로 빠른 속도로 성장하였다. 그래서 한국의 경제발전과정은 중소기업이 대기업으로 성장하는 과정이라 할 수 있는 것이다.

개발연대의 기업에 대한 경제적 차별화전략은 1) 성공하는 수출우수기업에만 재정금융지원 2) 우수기업에 부실기업인수기회제공 3) 수출성공기업에만 중화학공업진출기회부여 등을 통해 시장 성과가 우수한 중소, 중견기업에 보다 유리한 성장기회를 제공함으로써 중소기업이 빠른 속도로 대기업으로 성장할 수 있는 길을 열어주었다.

6) 5.16 혁명 후 부조리 일소차원에서 10여명의 상대적으로 큰 기업주들을 탈세혐의로 구속하였으나 당시 5.16 혁명을 이끈 박정희 장군은 소위 도덕적으로 부패하였지만 경제개발을 이끌 경영을 아는 기업인들은 이들 밖에 없다는 생각에서 경제개발참여 후 추징한다는 조건으로 다 석방하였음. 이는 당시 부정부패일소라는 상위 혁명공약을 어기면서까지 민생고해결과 자주경제건설이라는 하위 공약을 우선한 셈인데, 흥미롭게도 흑묘백묘론으로 사회주의 이념논쟁을 돌파한 등소평의 실사구시적 접근과 유사하다. 이들이 그 후 전경련의 주 세력이 되어 경제개발에 적극 참여하였음.

3) “정치의 경제화”로 포퓰리즘정치의 경제정책왜곡을 차단

개발연대의 경제적 성공은 “정치를 경제화”하여 경제발전정책을 경제적 차별화원리에 따라 추진할 수 있었기 때문이었다고 할 수 있다. 박정희 대통령의 권위주의정치와 유신 등이 민주정치의 후퇴를 가져왔으나 바로 이를 통해 민주정치의 고질병인 경제적 평등을 추구하려는 발전 역행적 포퓰리즘정치의 유혹을 극복하여 경제적 차별화전략을 실천할 수 있었던 것이 바로 개발연대 패러다임의 주요 성공요인이었다고 할 수 있다. 이런 면에서 박정희의 권위주의정치는 양날의 칼이라고 할 수 있다.

4) 개발연대 패러다임의 성공 결과와 이에 대한 그릇된 생각들

(1) 개발연대가 만들어낸 경제적 결과에 대한 오해

개발연대가 만들어낸 오해의 소지가 많은 경제적 결과는 다음과 같다.

- ① 경제력집중: 소위 대기업에의 경제력 집중과 중소기업과의 불균형적 성장
- ② 산업과 지역 발전의 집적과 집중: 소위 지역 간 불균형적 발전

이러한 경제발전결과는 시장의 차별기능과 정부의 차별화전략의 결과로서, “우수한 경제주체에 경제력과 자원의 집적과 집중 없이 경제발전은 불가능하다”는 경제발전원리의 자연스러운 결과이며, 동시에 이를 통해 인류역사상 단기간 최고의 고성장과 분배개선과 부문 간 동반성장을 가져왔다. 이미 지적한 대로 세계은행(World Bank)은 개발연대 한국의 경제발전을 성장과 분배를 동시에 개선한 모범이라고 평가하였다. 그러나 국내외에서는 아직도 개발연대 패러다임의 진수를 제대로 이해하지 못하고 있다.

(2) 개발연대 성공에 대한 그릇된 생각

- ① 재벌을 만들어 내고 경제력 집중을 초래했기 때문에 문제가 있다.
- ② 지역 집중과 지역발전의 불균형을 초래했기 때문에 문제가 있다.
- ③ 중화학 공업화 전략은 실패한 정책이다.
- ④ 정치적 독재와 장기집권으로 이룬 성공이라 값어치가 없고 청산대상이다.

이러한 생각들은 경제발전의 원리에 대한 무지나 박정희 대통령의 권위주의 정치에 대한 비판에서 나오고 있다. 그러나 경제발전의 관점에서 보면 경제력집중이나 지역집중 없이 발전은 가능하지 않으며, 오늘날 한국경제는 중화학공업이 이끌고 있으니 중화학공업화 전략이 실패했다고 할 수는 없으며, 역사상 장기독재라고 다 경제성공을 이루지 못했으니 개발연대 경제성공을 독재 때문이라고 폄하할 수는 없는 일이다. 그러나 한국은 1980년대부터 개발연대 패러다임을 청산하는 작업을 진행하였다.

4. 개발연대이후의 정책패러다임(1980년대 중·후반이후): “경제의 정치화”와 “경제평등주의정책”

80년대 중후반 이후 한국경제개혁의 목표는 개발연대 발전동력이었던 집중과 집적을 해체하고 경제적 평등과 균형발전 등을 추구하였다. 이러한 반 개발연대 패러다임은 1987년 헌법에 경제민주화를 천명함으로써 보다 공고화되었다.⁷⁾ 이후 민주화가 정착되면서 한국의 경제정책은 더욱더 경제민주화와 경제평등을 내걸고 점점 더 평등주의정책체제로 이행했다. 이 시대를 개발연대에 대비해서 “경제의 정치화”시대라 부를 수 있다. 이제 대부분의 경제정책들은 차별화원리를 버리고 성과를 별로 중시하지 않는 평등주의정책, 즉 사회정책으로 변질되어 갔다. 민주정치의 평등의 이상이 경제적 차별화정책원리를 압도하게 되었다.

1) 개발연대이후 평등주의 정책사례

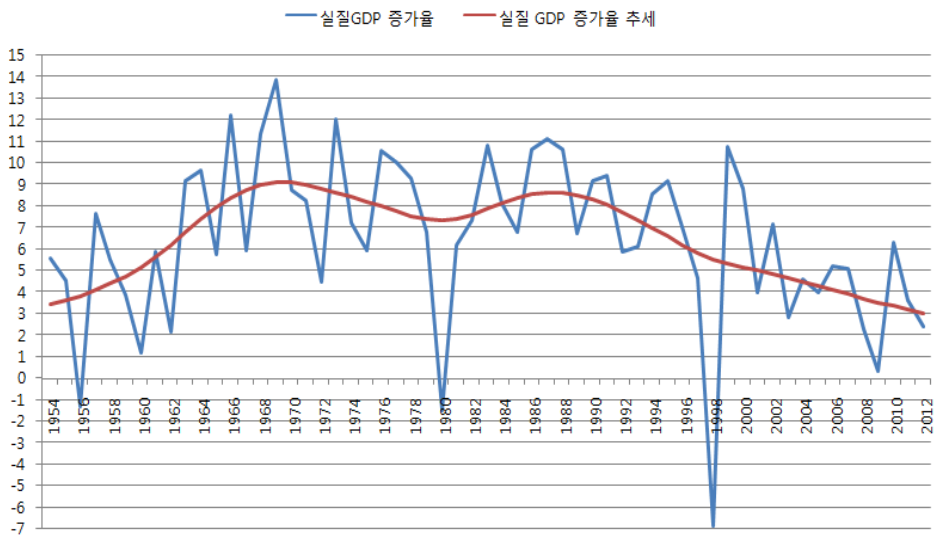
- ① 대기업이 되면 무조건 규제받아 이제 성공이 오히려 더 부담이 되는 **확일적 대기업규제정책**
→ 수출대기업 투자의 해외탈출로 내·외수, 대·중소기업, 제조업·서비스업 간의 양극화와 좋은 일자리의 해외 유출초래
- ② 중소기업이면 잘하나 못하나 꼭 같이 지원하여 못하는 중소기업은 더 우대하고 잘하는 중소기업은 역 차별하여 모두 성장을 기피하게 하는 **중소기업하향평준화를 조장하는 반 차별화 중기지원정책**
- ③ 열심히 하는 농민을 역 차별하여 농업하향평준화를 조장하는, **새마을 운동정신에 역행하는 반 차별화, 평등주의적 농업지원정책**
- ④ 수도권을 역 차별하는 수도권 규제와 모든 지방을 평등하게 지원하여 역량 있는 지역을 역 차별하여 **모든 지역을 하향 평준화시키는 지역균형발전정책**
- ⑤ 공부 열심히 하는 학생과 학교를 역차별하는 평준화교육으로 오히려 스스로 도와 노력하는 인재들의 등장을 막아 **가난의 대물림을 고착화시키는 평준화교육정책**
- ⑥ 노조를 무소불위의 권력으로 키워, 국내투자 공동화를 조장하고 기업의 정규직기피를 초래하여 비정규직 양산을 조장해온 **경영민주화 정책**

7) 1981년부터 집권한 5공화국정부는 권위주의적 정치를 지속했다는 점과 그 이전 박정희시대 차별화정책으로 부터의 과실(果實)의 가장 큰 수혜자로서 경제적 성과측면에서도 개발연대에 속한다고 할 수 있지만, 그 경제제도정책내용면에서는 박정희시대 차별화정책의 청산을 제도화하기 시작한 정부이다. 5공 정부가 도입한 지역균형발전, 30대 대기업규제제도, 확일적 중소기업육성제도 도입 등이 모두 그 이후 우리나라 평등주의정책체제의 뿌리가 되었다. 물론 이런 제도정책들이 시차효과를 통해 80년대 후반이후 한국경제성장잠재력 하락의 원인이 되고 있는 것이다.

2) 평등주의정책 패러다임의 결과: 경제양극화

지난 20여 년의 경제성장의 둔화와 경제양극화의 진전 원인은 경제력집중을 청산하고 균형발전하고 경제 민주화한다고 흥하는 국민들을 폄하하는 반 차별화, 평등주의적 경제사회제도를 만들어 내어 국민들의 자조와 발전정신을 약화시켜 발전의 동기를 차단해온 결과이다. 자기의 실패를 사회의 탓, 남의 탓으로 돌리고 국가의 도움을 당연한 것으로 요구하는 국민을 양산한 결과이다. 대기업을 탓하는 중소기업, 수도권 탓하는 지방, 부자를 탓하는 국민들이 양산되면 표퐁리즘 민주주의는 평등주의 정책들을 남발하게 되고 경제는 하향평준화 되면서 양극화는 심화된다. 그래서 오늘날 한국경제의 성장잠재력은 3%대 아래로 떨어지고 앞으로 지금의 정책패러다임을 못 바꾸면 조만간 영(零)%로 낮아질 것이다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 한국경제 잠재성장능력 추이



5. 동반성장에 대한 한국의 경험과 해법

1) 동반성장에서 양극화로

지난 60여년 한국경제의 발전사를 살펴보면, 전반 30여년은 연평균 8-9%의 초고속 성장에 수출과 내수, 대기업과 중소기업, 성장과 일자리 그리고 분배가 동반 개선되는 양질의 발전을 시현하여, 세계로부터 가장 모범적인 동반성장국가라는 칭송을 받았다. 그러나 국가균형발전과 경제 민주화정책기조가 도입된 1980년대 중후반부터 20여 년은 반대로 성장률은 지속 하락하면서 이

제 0% 추세성장시대를 목전에 두고 있고, 동반성장 메커니즘이 작동되지 않아 소위 경제양극화가 심화되고 있다. 흥미롭게도 경제 불균형의 심화추세가 바로 경제의 균형과 민주화를 추구한 1980년대 말부터 시작되고 있는 것이다(<그림 2> 참조). 결국 한국은 지난 30년 동안 이미 일본의 잃어버린 20년의 실패하는 정책유전자를 복제, 추종해오고 있는 셈이다.⁸⁾

2) 수출기업 내수투자가 동반성장 이끌어

그럼 한국의 개발연대(1960대-1980년대) 동반성장은 어떻게 가능 했는가? 수출주도 성장전략 하에서 성장하는 수출기업들이 수출의 과실을 국내투자로 환원시킴으로써 수출이 국내 내수부문과 고용을 늘리는 선순환 구조가 정착되었기 때문에 가능했던 결과이다. 당시의 한국기업들은 정부의 적극적인 독려 하에 내수투자를 늘릴 수 있었다. 당시에는 노조를 지나치게 억압한 문제가 있었지만 1990년 대 이후와 같은 세계적으로 유명한 전투적 노조는 없었다. 당시에는 수출을 많이 하여 대기업이 되는 것이 더 많은 투자를 할 수 있는 이점이 되었으며 경제력집중을 규제라는 이름으로 대기업들의 국내투자를 규제하는 일은 없었다. 당시에는 대기업이기 때문에 수도권에 투자하는 것을 막는 수도권규제정책은 없었다. 수출종합상사들이 수출을 늘리는 일은 중소기업들과의 연대 없이는 가능하지 않았다. 수출이 내수, 중소기업, 서비스업을 살리고 일자리를 양산함으로써 동반성장을 이끈 것이다.

3) 수출 대기업에 대한 투자규제가 양극화 초래

오늘날 그림 왜 양극화라는 말이 유행할 정도로 동반성장이 안 되고 있는가? 근로자를 위한다는 전투적 노조방치, 크기 때문에 규제하는 대기업 국내투자규제, 작기 때문에 지원하는 중소기업 지원정책, 지방을 위한다는 수도권규제 등 경제적 약자를 더 우대한다는 재분배적 경제균형과 경제민주화정책들이 결국은 투자할 능력이 있는 대기업들의 해외투자와 국내고용회피자동화투자를 과도하게 조장함으로써 좋은 일자리는 해외에 팔고 청년들이 기피하는 중소기업 일자리만 양산하는 결과를 초래하고 있기 때문이다. 대기업들은 전투적 노조와 투자규제를 피해 해외로 떠나고, 중소기업들은 성장하기보다 작은 기업으로 안주해온 한국경제가 좋은 일자리부족과 경제하향평준화속에 경제양극화에 봉착하게 됨은 너무나 당연한 경제적 결과이다. 사회정의나 공정 혹은 경제평등을 위한다는 정치적 목적으로 도입된 대기업투자에 대한 규제나 노조편향정책들이 경제적으로는 수출·제조대기업들의 국내투자 공동화와 과도한 자동화나 자본투자를 초래하여, 결국은 국내 일자리감소, 국내중소기업과 서비스부문에 대한 수요기반 잠식을 초래함으로써 수출과 내수,

8) 일본의 장기성장추세하락은 1970년대 중반부터 시작된다. 이 때부터 서구의 사회민주주의를 추종하여 국토 균형발전정책에 따라 도쿄와 오사카의 성장을 규제하고 전국에 100개의 특성도시를 건설하기 시작하여 일본 열도의 부동산 버블의 씨앗을 뿌리기 시작하였다. 이 버블이 꺼지면서 잃어버린 20년이 시작되었다. 이 점에 대해서는 졸저(2008)와 Jwa(2015) 참조.

대기업과 중소기업, 제조업과 서비스업 간의 양극화와 성장과 분배의 괴리현상을 오히려 더 심화시키고 있는 것이다.

더구나 안타까운 것은 수출주도성장이 불가피한 한국경제상황에서, 수출증대정책은 이론적으로 내수위축을 가져오기 마련인데, 여기에다 수출수익의 국내투자환원이 차단되면서 내수가 이중으로 위축되는 상황이 20여년 넘게 지속되고 있다는 사실이다. 여기서 한국경제의 내외수 동반성장을 위해서는 수출제조대기업들의 수출수익국내환원을 통한 내수투자 활성화가 그 전제조건임을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

4) 경제적 차별화정책을 통한 기업투자회복과 일자리창출이 동반성장의 해법

(1) 기업의 내수투자활성화로 자본주의경제 낙수효과 살려내야

동반성장은 자본주의경제의 본질이라 했다. 다 같아지지는 않지만 모두 발전하는 동반성장은 바로 소위 말하는 낙수효과(落水效果)를 통해 실현된다. 요즘 인기 있는 주장중의 하나는 자본주의경제의 낙수효과가 실종됐기 때문에 정부가 인위적으로 재분배를 더 강화해야 한다는 것이다. 그런데 놀라운 것은 2차 대전 이후 지난 60여 년간 세계는 사회민주주의 이념에 따라 동반성장을 위한 재분배정책을 강화하는 등 자본주의를 수정하기위해 노력해 왔는데도 오히려 양극화에 직면하게 됐다는 점이다. 따라서 재분배 정책의 강화를 얘기하기에 앞서, 그럼 왜 재분배, 평등주의정책체제가 원하는 결과를 가져오지 못하는지를 규명하는 것이 우선이라 생각한다. 필자는 이미 앞에서 인센티브가 차별화되지 않은 재분배, 평등주의정책 자체가 낙수효과 차단과 근본원인임을 지적했다. 낙수효과의 차단과정은 다음과 같이 3가지 과정으로 비유할 수 있다. 우선은 낙수의 원천인 댐이 고갈되어 하류마저 고갈되는 경우처럼 댐을 채울 기업들의 투자활동이 정체되는 경우이며, 둘째는 댐에 수량은 있으나 수문이 닫히거나 수로에 누수가 심해 하류가 고갈되는 경우처럼 기업들이 투자는 하지만 투자가 국내가 아니라 해외로 빠져나가 국내경제에 대한 낙수가 빈약해서 문제가 발생하는 경우, 셋째로는 댐에 수량도 많고 수문도 열려 하류에 수량은 넘쳐흐르나 물을 이용할 생각이 없는 경우처럼 성공노하우가 사방에 널려 있음에도 이를 적극 활용하고자 하는 국민들의 자조의지가 빈약한 경우이다. 이들을 일컬어 낙수차단효과라 부를 수 있다. 첫째 문제는 대개 정부의 대기업규제, 수도권에 대한 규제, 반 기업이나 반 부자 정서, 과도한 전투적 노조활동 등으로 기업의 투자를 막고 부자들의 지출을 막고 도시의 성장을 막는 결과를 초래함으로써 원천적으로 경제성장의 유인을 죽이고 나아가 일자리창출을 어렵게 하는 경우이다. 두 번째 문제는 수출제조대기업들이 수출성과는 좋고 투자여력은 있으나 국내투자에 대한 규제 때문에 기업투자가 해외로 빠져나가는 경우로 수출수익이 국내투자를 통한 내수, 중소기업, 일자리 창출로의 낙수가 안 되는 경우이다. 세 번째의 문제는 획일적 반 차별화 중소기업육성정책이나 사회복지정책으로 중소기업들이나 국민들이 도덕적 해이에 빠져 자조가 아니라 국가 의존적이고 의타적인 이념에

빠져 있는 경우이다. 흐르는 물을 손수 떠 마시기보다 정부가 떠 주기를 바라는 것처럼 아무도 노력할 생각은 없이 정부가 해주기만을 요구, 기대한다.

오늘날 한국의 소위 양극화문제는 대기업과 같이 투자할 능력이 있는 가진 자의 투자는 막고, 중소기업과 같이 투자할 능력이 없는 자의 투자를 촉진시켜야 균형되고 평등한 경제가 된다고 “좋은 성과보다도 나쁜 성과를 우대하는” 정부의 잘못된 평등지상주의정책 때문에 생기는 낙수차단 효과에 기인하는 것으로, 민주주의 발(發) 인재(人災)라고 생각한다. 해결책은 물론 모든 경제주체들에게 법 앞에 평등한 자유로운 경제활동을 보장하고 열심히 노력하는 경제주체들이 대접받는 경제적 차별화원리에 친화적인 사회분위기와 제도를 만들어 내어야 한다. 흥하는 이웃들이 보다 많이 등장할 수 있는 경기규칙을 만들어내어야 한다.

이렇게 보면 수출에 의존할 수밖에 없는 한국의 경제양극화해법은 결국 수출·제조대기업들이 수출과실을 마음껏 국내투자로 환원할 수 있도록 국내 투자환경을 개선하는데 있다. 대·중기 상생도 결국은 자본의 공유를 전제로 하기 때문에 이들 간 자본협력을 막는 대기업들의 지분투자나 M&A에 대한 각종 규제가 완화되어야 동반성장이 가능해지며, 중소기업, 저소득계층 등 취약부문에 대한 지원도 경제적 성취에 따라 차별화해야 발전의 동기를 살려낼 수 있다. 역으로 지금의 평등주의정책들을 지속·강화하면, 결국 모두 더 어려워지는 경제 하향평준화와 양극화의 길을 재촉하게 될 것이다.

(2) 동반성장을 위한 기업투자활성화 전략

성장하는 기업이 아니라 작은 기업이 우대받는 경제에서 좋은 일자리를 구하는 것은 연목구어와 다름없다. 대기업규제와 수도권규제, 전후적 노조문제를 풀지 않고 대기업투자와 양질의 일자리를 기대하기는 어렵다. 기득권노조문제를 풀지 않고 비정규직 문제의 해결책은 없다. 성장하는 중소기업을 우대하지 않고 중소기업 성장을 유도할 방법도 없다. 신규고용 없는 대기업자본(재)투자마저도 중소기업에 대한 수요증대를 통해 고용창출의 원천이 된다. 기업규모에 관계없이 기업투자의 활성화를 통한 일자리창출만이 양극화의 해법이다.

“투자할 능력이 있는 (대)기업들의 투자를 억제하여야 중소기업이 살아나고 일자리가 늘어난다.”는 정치권이나 일부 학계의 궤변이 사라지지 않는 한 한국경제의 미래는 암울하다. 그 동안 이들 궤변의 배경논리는 대기업에의 경제력집중폐해를 막아야한다는 논리인데 이 문제는 투자규제가 아니라 투자자유화를 통한 경쟁촉진으로 경제력남용의 유인을 차단함으로써 충분히 해결할 수 있다. 그 동안의 대기업투자규제는 실제로 경제력집중을 억제하는데 실패했을 뿐만 아니라 보다 심각하게는 대기업들간의 상호진입을 억제함으로써 대기업들의 해당분야 독점력을 강화시켜 주고, 궁극적으로는 기업의 성장유인을 차단하여 낙수효과의 원천인 저수량 자체를 고갈시켜왔다. 여기서 주의할 것은 대기업정책의 목적은 성공을 통해 축적한 경제력을 남용할 유인을 차단하는 것이지 투자를 통한 성장의 유인까지 차단하여 국민경제의 동반성장의 원천마저 차단하는데 있지

않다는 점이다. 경제력이나 독점력을 보유하고 있다고 해서 이를 항상 남용할 것이라는 생각은 경제유인이론에 대한 무지에서 나온다. 경제력 남용의 유인은 경쟁자가 많을 수록 더 쉽게 차단될 수 있다는 사실을 이해한다면 백해무익한 투자자규제보다도 대기업들간의 상호진입을 자유화하고 담합을 방지하고 새로운 대기업들을 유치 혹은 육성함으로써 대기업부문에 경쟁을 촉진하는 것이 보다 현명한 정책임을 이해할 수 있을 것이다. 새로운 투자자유화 정책은 모든 대기업들을 서로간의 실제 및 잠재 경쟁에 내몰아 성장의 유인을 극대화함으로써 대기업투자가 증가하면서, 일자리 창출, 중소기업수요기반강화 등을 통해 양극화문제를 완화할 수 있을 뿐만 아니라 대기업들의 독점력약화는 물론 독점력 행사의 유인을 원천적으로 약화시키게 될 것이다. 또한 이러한 투자자유화정책은 대기업들간에 경쟁을 촉진하여 경영실패의 위험성을 높힘으로써 한국 대기업들의 불건전한 경영행태라 불리는 소위 부실한 2-3세에 경영권을 세습하는 문제나 연관중소기업들에 불공정거래를 강요하거나 혹은 골목상권을 침해하는 행태등을 교정하는데도 크게 기여하게 될 것이다.⁹⁾

평등주의정책이라는 포퓰리즘 정치에 의한 경제정책의 오염을 씻어내고 시장의 경제적 차별화 원리에 따라 경제제도와 정책을 개혁해내는 것이 오늘날 한국경제가 부딪치고 있는 많은 문제들을 풀 수 있는 실마리가 될 것이다. 경제적 차별화는 경제발전의 필요조건이지만 경제평등주의는 경제정책의 충분조건임을 잊지 말아야 한다.

■ 참고문헌

좌승희 (2006), 『신국부론』, 굿 인포메이션.

_____ (2008), 『발전경제학의 새 패러다임-진화를 넘어 차별화로-』, 율곡.

_____ (2011), “한국경제의 새로운 발전모형과 공정사회,” 『한국경제포럼』, 제4집 제1호, 한국경제학회, pp.107-144.

_____ (2012), 『경제발전의 철학적 기초』, 서울대출판문화원.

_____ (2012a), “세계경제위기의 진실, 자본주의의 문제인가?,” 『시대정신』, 57호, 겨울.

_____ (2014), “박정희 대통령의 성공원리는 ‘정치의 경제화’,” 『회보 박정희』, 제40호.

_____ (2015), “기업정책 새 패러다임과 경제 선진화,” 『제도와 경제』, 제9권 제1호, 제도·경제학회.

_____ (2015a), 『박정희, 살아있는 경제학』, 백년동안.

좌승희·김창근 (2010), 『이야기 한국경제』, 일월담.

Jwa, Sung-Hee (2015), *A General Theory of Economic Development: With a Closer Look at the East Asian Experience*, a Working Paper.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.

9) 이런 소위 불건전경영관행에 대한 유인은 주로 경쟁압력에 의해 제어되지 않는 독점력에서 나온다. 따라서 새로운 투자자유화정책으로 경쟁압력이 고조되고 경영실패의 위험이 높아지면 자신의 상대적 비교우위가 높은 분야에 보다 집중할 유인이 커질 것이기 때문에 본문의 결론에 이르게 된다. 이러한 주장에 대한 상세논의는 참고(2015)참조.