

# 韓國經濟政策의 展開와 앞으로의 方向

李 根 永\*

## <目 次>

- I. 머리말
- II. 1960년대 이후의 經濟開發過程
- III. 1980년대와 轉換期的 意味
- IV. 經濟政策의 새로운 方向
- V. 맺는말

## I. 머 리 말

1960년대초 이후 개발과정을 계속해온 韓國經濟는 1980년대 후반을 지나면서 方向轉換을 모색하고 있는 중이다. 그러나 이러한 方向轉換의 目標과 內容은 한국사회에 있어서 아직 분명하게 형성되지 않은 상태에 있는 것으로 생각된다.

그런데 앞으로 한국경제가 나아가야 할 方向을 정하기 위하여는 두 가지 過程이 필요하게 된다. 첫째는 1960년초 이후의 開發過程에 대한 總體的이고도 體系的인 分析和 評價가 이루어져야 할 것이며 둘째는 이루어진 평가에 기초하면서 미래 韓國經濟의 目標을 국민의 合意에 의하여 설정하는 문제이다. 그리고 이같은 이러한 두 가지 과정에 대한 하나의 試論으로서 작성된 것이다.

또한 필자는 그 시대에 있어서 국민이 갖는 經濟的 認識이 적어도 표면적으로는 經濟政策과 그 시행결과로 표현된다고 보아 경제정책을 중심으로 한국경제의 개발과정과 앞으로의 方向을 논의하였다.

그리하여 이같은 지금까지의 한국경제의 개발과정을 經濟開發與件과 이에 대응한 開發戰略이라는 측면에서 파악하면서 그동안의 개발여건의 변화와 그 과정이 한국경제로 하여금 민주화라고 하는 큰 흐름속으로의 方向轉換을 요구하고 있음을 밝히고자 하였다. 이 글은 또한 국민적 합의를 통한 民主的 經濟秩序의 구성이 한국의

\* 韓國銀行 金融經濟研究室

새로운 경제발전에 필수적이라는 인식을 기초로 하여 앞으로의 경제정책의 방향과 내용을 제시코자 하였다.

이 글의 구성은 다음과 같다. I節 머리말에 이어 II節에서는 1960년대 이후 한국의 경제개발과정을 經濟開發戰略의 측면에서 정리하였다. III節에서는 1980년대 이후 정책여건의 변화를 분석하면서 1980년대의 전환기적 의미를 살펴보았다. 그리고 IV節에서는 민주화와 경제발전의 관계를 검토한 다음, 앞으로의 經濟政策의 方向과 內容을 제시하였고 V節에 맺는말을 두었다.

## II. 1960년대 이후의 經濟開發過程

한국경제에 있어서 본격적인 개발과정의 시작을 1960년대초 좀더 구체적으로는 5.16 군사정권에 의하여 1962년부터 시행된 「제1차 經濟開發5個年計劃」으로 볼 때, 한국경제의 조직적인 개발과정은 지금까지 30년 가까이 계속되고 있는 셈이다. 이 기간의 經濟開發過程을 분석함에 있어서 여기서는 開發與件과 開發戰略이라는 관점에서 다루고자 한다.

이제 1960년대 이후 한국이 경제개발을 추진함에 있어서 제약을 주고 또 고려하여야 했던 經濟開發의 與件과 또 이 여건에 따라 실시하였던 開發戰略을 다섯 가지로 정리하고자 한다.

첫째 賦存資源이 빈약한 반면 人的 資源이 풍부하다는 점이다.

남한만의 면적은 9.9만 평방킬로미터인데 산악지대가 많아 경제활동 가용지역은 작은 편이다. 또한 工業化에 필요한 자연자원도 극히 부족한 여건이다. 그러나 빈약한 자연자원과는 대조적으로 良質의 人的 資源은 풍부한 편이다. 무엇보다도 農村部門에 잉여노동력이 있어 공업화에 필요한 노동력이 농업부문의 생산력감소 없이 공급될 수 있는 여건이었다. 또한 勞動力의 質的인 면에서도 높은 教育熱과 儒敎의 傳統을 배경으로 한 높은 문자해독능력, 왕성한 노동의욕 및 조직에 대한 충성심 등을 지닌 양질의 노동력을 갖추고 있었다.

이와같이 부족한 부존자원과 상대적으로 풍부한 인적자원을 여건으로하여 한국은 低賃金에 기초한 勞動集約的 工業發展을 추진하여왔다. 1960년대 이후 한국의 주도 산업은 개발초기의 섬유 등 노동집약적 경공업, 1970년대 중반이후 조선, 건설 그리고 1980년대이후 자동차, 전자 등 重化學工業 및 高技術產業으로 이전하여 오고 있지만 이러한 工業化過程에서 일관되게 기초가 되고 있는 것은 양질의 풍부한 인적자원의 존재라고 할 수 있다.

〈表 1〉 國民貯蓄率과 海外貯蓄率 (단위 : GNP에 대한 「퍼센트」)

	1960	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1986
총 투 자 율	10.9	13.2	15.0	26.8	27.5	32.1	31.1	30.2
국 민 저 축 율	0.8	2.9	7.4	17.3	16.8	20.8	28.6	32.0
해 외 저 축 율	8.6	8.6	6.4	9.3	10.3	11.5	3.1	-2.0

資料 : 韓國銀行, 『國民計定』, 1987.

둘째, 國內市場의 規模가 狹小하다는 점이다. 오랜 농업경제의 低生産性과 이에 따른 낮은 所得水準 그리고 傳統社會의인 需要構造 등으로 인해 빠른 공업화를 인도할 수요측 유인이 부족하였다.

이같은 수요면에서의 경제개발여건에 따라 한국은 輸出指向의 開發政策을 추진하게 되었다. 모든 경제정책은 물론 경제·행정 및 사회정치적 체제가 「輸出立國」이라는 구호가 상징하듯 수출증대에 집중되었다. 수출관련자금에 대하여는 거의 무제한적인 지원이 優待金利로 이루어졌으며 법인세 및 관세면제등 稅制面의 優待措置도 시행되었다. 1963년 이후에는 대통령이 주재하는 貿易振興擴大會議가 정기적으로 운영되어 수출증대를 위한 제도개선, 애로해결이 신속히 처리되었다. 한 마디로 말해 수출을 위하여는 모든 것이 합리화되었다.

세째, 경제개발에 소요되는 國內資本이 부족하였던 점이다.

일본점령하에서 일부 産業投資가 이루어졌으나 남북분단, 6.25동란을 거쳐 固定資本形成이 별로 이루어지지 못하였다. 또한 1인당 국민소득수준이 낮아 경제개발에 필수적인 소요자본을 국내에서 조달하기를 기대하기 어려웠다. 예를들어 國民貯蓄率은 경제개발계획을 준비하던 당시인 1960년에 0.8% 그리고 1961년에 2.9%에 지나지 않았다.

이와같은 국내자본의 부족에 따라 한국정부는 개발초기부터 外資導入에 의한 經濟開發을 추진하였다. 당초 외자도입에 의한 경제개발추진에 대한 학계 등의 강한 비판에도 불구하고 軍事政府의 경제개발추진세력은 별로 개의치 않았다. 이에 따라 경제개발기간중 公共借款, 民間借款, 金融借款, 直接投資 등의 도입이 적극적으로 추진되고 장려되었으며 그 결과 1960~1980기간중 일부기간을 제외하고는 GNP에 대한 海外貯蓄의 비율이 10%내외의 높은 수준을 꾸준히 보여왔다.

네째, 비교적 效率的인 經濟管理組織을 갖추고 있었다는 점이다.

한국은 1960년대초에 이미 정비된 行政組織을 갖추고 있었으며 또 이를 담당할 고급인력을 어느 정도 갖추고 있었다. 더욱이 5.16 군사쿠데타이후 박정희장군을 지도자로 한 일단의 군부세력이 정권을 장악하고 곧이어 경제개발을 추진하면서 경제개

발의 推進勢力이 형성되었으며 여기에 민간인 테크노크라트가 합세함으로써 經濟開發體制가 정착된 셈이다.

이와같이 경제개발을 추진할 經濟管理體制가 마련된 여건을 배경으로 한국정부는 政府主導에 의한 경제개발을 추진하였다. 1962년 이후 순차적인 「경제개발 5개년계획」이 정부에 의해 수립 시행되었으며 이과정에서 정부는 經濟總量計劃의 樹立과 管理는 물론 주요사업의 경우 개별사업의 종류와 규모, 담당기업의 선정, 소요자본의 조달에 이르기까지 광범하고도 구체적으로 간여하였다. 곧 한국정부는 政府部門 외에 金融部門 및 企業活動을 포함한 民間經濟部門과 市場機構 등 경제전반에 걸쳐 완전한 가까운 통제를 행사하였다.

다섯째, 경제개발의 精神的 側面이라고 할 국민의식면에서 볼때 經濟成長을 이룩하겠다는 國民的 意志가 강한 편이다.

일반적으로 지적되는 사항이지만 개도국들이 경제개발을 이룩함에 있어서 가장 중요하고도 1차적인 요소는 국민의 經濟開發意欲인데 한국의 경우 경제성장을 지향하는 國民的 合意가 광범하고 그리고 강력하게 형성되어 있었다는 점은 한국의 경제개발을 위하여는 무엇보다도 다행한 일이었다.

이러한 한국국민의 成長指向의 國民意識을 배경으로 한국정부는 「成長至上主義」의 경제개발을 추진하였다. 대기업중심의 외연적 성장이 추구되었으며 富 및 所得分配에 대하여는 별다른 고려가 없었고 노동운동은 억압되었다. 그리고 이 과정에서 政治的 民主化나 公正한 分配에 대한 한국국민의 욕구는 크게 자제되었으며 1972년의 8.3조치와 같은 정부의 무리한 경제정책도 감수되었다.

### Ⅲ. 1980년대와 轉換期的 意味

위에서 살펴본 그동안 한국의 經濟開發政策은 i) 「政府主導에 의한」 ii) 「外資에 의존한 輸出主導型 工業化」를 내용으로 한 iii) 「成長至上主義」로 요약할 수 있다. 그리고 이러한 경제정책은 國內적으로는 경제성장을 국가정책의 최우선목표로 추진하는데 대한 국민의 동의와 國外的으로는 한국의 수출증대에 대한 견제부재 등 對內外的인 經濟開發與件의 好調과 결부되게 되어, 한국경제는 1962~1987기간중 연평균 경제성장률이 8%를 넘는 외형적인 성과를 이루었다.

그러나 이러한 고성장의 내면에는 經濟開發與件의 變化와 그동안 시행된 經濟開發方式의 無理 그리고 무엇보다도 경제성장과 관련된 國民意識의 變化로 인해 한국경제는 경제개발기간중 구조적인 문제점을 생성시켜 왔으며 이러한 문제점들은 1980년대에 들어서면서 본격적으로 표출되기 시작하였다.

〈表 2〉年平均 經濟成長率

기	간	연평균 경제성장률(%)
제 1 차	5개년계획(1962~66)	7.9
2	" (1967~71)	9.7
3	" (1972~76)	9.6
4	" (1977~81)	6.1
5	" (1982~86)	8.7
평	균	(8.4)

### 1. 1980년대 이후 政策與件의 變化

이제 Ⅱ절에서 살펴본 經濟開發의 與件과 戰略에 따라 1980년대 이후 분명히 나타나고 있는 정책여건의 변화를 살펴보고자 한다.

첫째, 人的 資源에 의존한 경제개발추진측면에서 볼 때 低賃金勞動力에 의한 경제발전지속에는 한계가 드러나고 있다는 점이다.

곧 1980년대 중반이후에 들어서면서 한국의 경제발전과정에서 처음으로 저임금에 대한 노동자계층의 조직적이고도 대규모적인 저항이 중소기업과 대기업에서 동시적으로 발생하고 있다는 점이다. 勞動爭議는 이제 광범하고도 보편적인 현상이 되었으며 정부는 종전과 같이 물리적 억압으로 대처할 수 없게 되었다.

勞動力問題와 관련된 이같은 상황변화는 한편으로는 한국국민의 經濟認識의 변화에 따른 것이지만 또 한편으로는 노동력이 1960년대와는 달리 剩餘生産要素가 아니라는 사실에 기인한다. 곧 1970년대 중반기에 한국은 農業部門으로부터 工業部門으로의 노동력공급이 무한탄력적인 시기를 지났것으로 보인다. 한편 產業構造面에서 보더라도 농업우위에서 공업중심으로 그리고 重化學工業 및 高技術產業 중심으로 이행하고 있기 때문에 자본 및 기술요소의 중요성이 더욱 커지고 있다. 이와같이 노동력의 공급과 수요 두 측면에서 모두 저임노동력에 의한 경제발전 지속에는 한계를 보이고 있음을 알 수 있다.

둘째 輸出指向의 開發政策推進의 면에서 볼때 이 정책이 불가피하게 파생시켜온 逆作用으로 말미암아 대내적으로나 대외적으로 모두 상당한 난관을 지니게 되었다.

먼저 대내적으로는 그동안 輸出部門을 집중적으로 지원·육성하였기 때문에 非輸出部門의 상대적인 약화로 두 부문간의 불균형이 초래되었고 그 결과 經濟全體의 效率低下가 불가피하게 되었다는 점이다. 수출부문은 세계수준의 경쟁력과 생산성을 보이는 반면 농업부문, 수입대체부문, 비교역부문은 세계수준에 비교하기 곤란한 정도의 낮은 生産性과 質的 水準을 보이고 있으며 이러한 비수출부문의 低效率性이 한

〈表 3〉産業別 就業構造

(單位: %)

	1964	1965	1970	1975	1980	1985	1988
농 립 어 업	61.9	58.6	50.4	45.9	33.9	24.9	20.7
광 업 · 제 조 업	17.0	19.8	14.3	19.1	22.5	24.4	28.5
사 회 간 접 기 타	21.1	21.6	35.3	35.0	43.6	50.7	50.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: 經濟企劃院, 『韓國通計年鑑』

〈表4〉GNP基準 産業構造

(單位: %)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
농 립 어 업	36.8	38.0	26.9	27.4	16.6	15.5	10.8
광 공 업	15.9	20.0	22.4	30.9	35.2	33.9	32.4
기 타	47.3	42.0	50.7	41.7	48.2	50.6	56.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
경 공 업	76.6	68.6	62.2	54.7	49.5	45.7	41.2
중 화 학 공 업	23.4	31.4	37.8	45.3	50.5	54.3	58.8
공 업 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: 韓國銀行, 『國民計定』

〈表 5〉GNP에 대한 輸出 · 輸入의 比重

(單位: %)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
$\frac{\text{수 출}}{\text{GNP}}$	4.1	9.5	16.0	28.2	34.4	37.7	41.3
$\frac{\text{수 입}}{\text{GNP}}$	12.7	15.9	25.3	38.4	45.8	40.8	34.1
$\frac{\text{수출+수입}}{\text{GNP}}$	16.8	25.4	41.3	66.6	80.2	78.5	75.4

資料: 韓國銀行, 『國民計定』, 1987.

국경제의 선진국으로의 진입에 큰 부담이 되고 있는 것이다. 대내적으로 또 한 가지 문제가 되는 것은 輸出依存的 經濟構造와 이에 수반된 輸入依存的 經濟構造로 인해 한국경제가 대외의존적 경제구조를 지니게 됨으로써 경제구조의 자립성과 안정성이 취약해진 점이다.

다음 對外的으로는 미국을 비롯한 선진국의 보호주의 확산으로 한국은 이들로부터 市場開放, 輸出의 自制, 國際的인 差等要素의 撤廢 등의 압력을 받게 되었다. 이제까지 개도국으로서 우대조치를 받아오던 한국경제는 세계교역에서 차지하는 비중이 2%에 달하는 지금 세계경제에서의 자신의 위치에 신경을 써야하는 입장으로 정

책여건이 변화된 것이다. 따라서 한국은 이제 일방적인 輸出指向의 開發政策을 재고하도록 대내외적으로 강요당하게 된 것이다.

세째, 外資導入에 의한 경제개발추진측면에 있어서도 한국경제는 새로운 정책방향을 설정하여야 할 단계에 이르렀다.

무엇보다도 눈에 띄는 사실은 한국은 이제 海外貯蓄이 기초적으로 「플러스」를 보이던 시기는 벗어났다는 점이다. 종래와는 달리 高貯蓄—高投資—高成長의 새로운 경제방식을 어떻게 바람직한 방향으로 정착시킬 것인가, 多國의 企業體制를 효율적으로 구성해 나갈 방안은 무엇인가 등 새로운 방향으로의 진로를 모색할 단계에 이른 것이다.

그러나 이런 가운데서도 한국은 개발기간중의 외자도입으로 인해 GNP의 30%에 이르는 外債를 지고 있다는 것은 여전한 사실이다. 따라서 한국은 한편으로는 거래외채를 안고 있으면서 한편으로는 최근 몇 년의 貿易黑字로 인해 흑자규모를 줄이라는 압력을 경험하는 모순되는 입장에 처해 있는 것이다.

네째, 경제개발을 추진하는 방식에 있어서도 한국은 이제까지의 政府에 의한 絕對인 主導方式을 근본적으로 재검토하고 변경시켜야 할 단계에 이르렀다.

강력한 경제 및 사회관리조직과 테크노크라트의 보유 그리고 절대권력자의 장기집권을 배경으로한 政府主導方式의 濟經開發은 1960년대에는 경제발전에 있어서의 「리더쉽」형성으로 한국경제개발에 상당히 유익하였던 것으로 판단되나 1970년대 이후부터는 오히려 심각한 逆作用을 해온 것으로 생각된다. 곧 정부역할과대와 정책의 일관성결여로 정부부문의 저효율화, 민간부문의 政府依存化, 시행착오로 인한 社會的 浪費 등으로 경제전반에 있어서 非效率性이 증대되었으며 엄청난 사회적 비용을 소모하였다. 또 정부에 의한 특혜를 근간으로 한 정경유착현상도 지속되었다.

이러한 과정에서 자본주의사회발전의 原動力이라고 할 企業家精神의 타락을 초래한 측면도 있어서 한국경제의 장기적인 발전에 부정적인 영향을 주었다. 이와같은 정부주도방식의 폐해는 한국정부로 하여금 새로운 경제운영방식으로서의 전환을 촉구하고 있다.

다섯째, 1960년대초 이후 한국에 있어서의 經濟開發政策 그리고 넓게는 政治的・社會的 體制를 움직여 온 기본이념으로서의 역할을 담당해온 經濟成長至上主義는 바로 그 기반을 제공하였던 國民意識의 變化에 따라 수정을 강요받게 되었다. 곧 경제성장에 최고의 가치를 부여하던 종래의 국민적 합의가 퇴색하고 이제는 所得 및 富의 公正分配를 지향하는 새로운 국민적 합의가 형성중에 있으며 이러한 국민의식의 변화는 경제정책방향의 새로운 정립을 요청하고 있다.

그런데 이와같이 경제성장에 대한 한국국민의 의식이 변화된 것은 크게 보아서 두 가지 요인에 기인하는 것으로 생각된다. 첫째는 그동안 시행되어온 成長第一主義에 동반되어 누적되어온 副作用 및 問題點과 관련된 反省 또는 反作用이며 둘째는 高成長政策의 성공이 가져온 결과인 產業社會와 市民社會의 展開現象이다.

첫째요인인 성장지상주의에 따른 부작용으로 먼저 지적할 수 있는 것은 政治的民主化의 退行이다. 1960년대초 이후 1980년대 중반까지 한국의 민주화는 여러 부문에서 정체 또는 퇴보하였는데 이 과정에서 한국정부는 국가안보와 경제성장의 추진이라는 명분을 내세워 이를 합리화하고 국민을 설득코자 하였다. 그러나 정치적 비민주화에 대한 국민의 염증과 거부감이 점차로 강력해졌으며 이와함께 정권유지에 효과적으로 이용된 성장지상주의에 대한 회의가 광범하게 확산되었다. 경제성장지상주의와 관련하여 발생한 부작용 가운데서 두번째로 지적할 수 있는 것이 所得 및 富의 偏在現象이다. 한국정부는 고성장정책을 추진하는 과정에서 대기업중심의 산업정책을 펴온 결과 소수의 대기업들이 거의 모든 산업부문에 진출하여 재벌을 형성함으로써 財閥經濟는 한국경제의 주요한 특징이 되었다. 이러한 재벌경제가 나타내는 부의 편재현상과 재벌형성과정의 不公正性은 한국국민들에게 대단히 부정적인 평가를 받게 되었다. 또한 所得分配問題에 있어서도 그동안의 고성장과정이 재벌 등 기업소유자 및 부동산소유자 그리고 일부 부패한 권력계층에 크게 유리한 반면 노동자, 농민 및 도시영세계층에 대하여는 매우 불리하였다는 인식이 광범하게 형성되었다.

또한 경제개발과정에서 발생한 부정부패 등 국민윤리의식의 해이, 공해문제 및 도시화에 따른 교통난과 범죄증가도 한국국민에게 고성장의 부작용으로서 크게 인식되고 있다.

경제성장에 대한 韓國國民의 意識이 변화한 두번째 요인은 그동안의 고성장정책의 성공이 초래한 產業社會 및 市民社會의 展開現象이다.

앞에서 본 첫번째 요인이 경제성장과정에 있어서의 否定的 側面的 결과인데 반하여 여기의 두번째 요인은 경제성장의 성공이라는 肯定的 側面的 결과이다. 경제개발과정을 통하여 한국사회는 전통부문의 비중이 크게 감소한 반면 근대부문의 비중이 증가하여 산업사회적인 성장이 분명해졌다. 이 과정에서 서로 이해를 달리하는 다양한 社會的 階層이 분화 형성되었으며 중산층이 두터워지는 시민사회적 성격이 뚜렷해졌다. 이러한 가운데서 한국국민은 階層間 利害關係의 調整 및 社會的 葛藤의 解消에 있어서 민주적 가치와 질서에 대하여 새로운 인식을 갖게 되었으며 경제성장이 좋기는 하지만 그 과정에서 어떤 계층의 희생이 강요되는 방식으로 추진되어

서는 안된다는 태도를 보이게 되었다. 이에 따라 經濟政策의 目標에 있어서도 소득 및 부의 분배를 지향하는 새로운 인식이 형성되고 있는 중이다.

이같은 市民社會的 意識變化는 지금까지의 경제성장요인에 대한 한국국민의 인식 변화에서도 나타난다. 곧 한국의 경제성장이 지도자가 훌륭했기 때문이라는 지도자론을 지지하는 사람들은 크게 주는 반면 국민 모두의 노력의 결과라는 인식이 넓어지고 있으며 국가지도자라는 개념에 대한 거부감도 높아가고 있다.

## 2. 轉換期的 意味

이상과 같이 한편으로는 경제개발과정에서의 고성장실현 또 한편으로는 이에 따른 역작용의 누적 그리고 객관적인 상황변화에 따라 지금까지의 경제개발정책의 정책여건은 크게 변화하였음이 분명해졌다고 하겠다.

1980년대에 들어와서 한층 뚜렷하게 표출되고 있는 여러가지 問題點들 곧 소득과 부의 불평등심화, 농업부문의 퇴폐, 재벌경제화현상, 과도한 대외의존도, 민간부문의 위축 시장기능의 저하, 국민경제의 적응력부족, 경제운리의 타락, 노사분규의 폭발 등과 이러한 문제점을 둘러싼 계층간·주체간 社會的 葛藤은 모두 그동안의 경제개발정책 및 여건과 직접적으로 연결되는 현상들인 것이다.

이렇게 볼때 1980년대는 한국경제에 있어서 轉換期라고 규정지을 수 있다. 그리고 이러한 전환기적인 성격은 이미 1970년대말부터 1980년대초의 기간중 분명히 드러나 있었던 것이다. 그러나 한국으로서는 불행하게도 1980년대를 정리하는 오늘날까지 한국의 경제체제가 轉換期的 對應을 이루지 못하고 있어서 제 2 단계의 經濟發展으로의 移行이 지연되고 있다. 이와같이 한국의 경제체제가 전환기적 대응을 이루지 못하고 있는 根本的인 理由는 1980년대 이전의 非民主的인 政治的, 社會的, 經濟的 國家運營이 1980년대 후반에 이르기까지 지속되고 있어서 한국의 정치구조가 다양하게 표출되고 있는 경제·사회적 갈등을 해결하지 못하고 있다는 점에 기인한다고 하겠다.

## Ⅳ. 經濟政策의 새로운 方向

이제 經濟開發與件의 變化와 開發戰略의 施行結果 그리고 기본적으로는 國民意識의 變化로 인해 전환기를 맞고 있는 한국경제가 나아가야 할 方向은 무엇인가? 그리고 이에 따라 경제정책은 어떻게 추진해 나가야 할 것인가?

이 어렵고도 복잡한 문제에 대하여 필자는 Ⅲ절에서의 논의를 전제로 하여 접근

하고자 한다. 곧 1980년대에 있어서 韓國經濟의 課題는 제 2 단계의 경제발전을 지향하는 轉換期的 對應體制를 구성하는 데 있으며 이는 오늘날 한국이 경험하고 있는 경제·사회적 갈등을 해결해 나갈 民主的인 經濟秩序 또는 틀을 국민의 합의에 의하여 마련하는 것을 내용으로 한다고 생각한다. 이런 관점에서 볼때 한국사회 전체의 목표로 인식되고 있는 民主化는 정치적·사회적 과제인것 처럼 경제적 과제이기도 한 것이다. 곧 민주화와 경제발전의 관계는 앞으로의 한국경제의 진행에 있어서 기본적인 문제가 된다고 할 것이다.

### 1. 民主化와 經濟發展

이제 경제발전과 민주화의 상호관계를 보다 명확히 살펴보고자 한다. 지금까지 한국에서는 經濟發展과 民主發展이 竝立할 수 없으며 상호배반적이라는 집권세력중심의 논리가 지배하여 왔으나 이와같은 논리는 이제 경제발전과 민주발전은 相互依存的이라는 논리로 대체되어야 할 것이다. 이제 구체적으로 경제발전에 있어서 민주발전의 역할을 i) 經濟問題의 認識側面 ii) 經濟政策施行의 效率性側面 iii) 經濟政策의 優先順位設定側面의 세 측면에서 살펴보고자 한다.

#### 1) 經濟問題의 認識側面

비단 경제문제에 국한된 것은 아니지만 經濟的 問題가 해결되기 위하여는 그 첫단계로서 문제의 실상이 사실그대로 정확히 파악되어 국가적 문제로 인식되고 성립되는 과정이 필요하다.

그런데 독재국가에서는 독재자가 주관적으로 판단하여 문제라고 인식하는 문제가 그 국가의 문제로 성립된다. 또한 이러한 국가일수록 모든 情報가 정권의 유지에 유리 또는 불리 여부의 관점에서 작성·전파되기 때문에 집권자는 정확한 정보를 제공받기가 극히 어렵다. 따라서 독재국가에서는 客觀的인 問題의 把握과 成立이 불가능하다.

따라서 독재국가의 이러한 결점을 피하면서 경제문제가 그 국가의 문제로서 정확하게 인식되고 성립하기 위하여는 言論自由를 포함한 民主化가 진전되어 모든 정보가 왜곡됨이 없이 국민과 구성체간에 생성·전파되는 것이 필요불가결하다.

#### 2) 經濟政策施行의 效率性側面

경제문제가 인식되고 성립되면 다음 단계로서 정책의 입안과 시행과정이 있게 된다. 이러한 政策施行段階에서 문제가 되는 것은 시행과정이 合理性과 效率性を 지녀야 한다는 점이다.

그런데 경제정책의 시행이 합리성과 효율성을 갖기 위하여 필요한 조건중에 대표

적인 두 가지가 腐敗防止와 정부의 과도한 市場介入防止이다. 먼저 부패문제를 생각해 보자. 부패는, 경제정책시행과정에서 경제적 합리성의 기준을 훼손시킨다. 정부가 부패하면 經濟政策施行의 基準이 경제적 합리성보다는 뇌물이나 정권유지에의 협조 등 비경제적인 요인에 의해 결정되기 때문에 정책시행의 效率性維持를 기대할 수 없게 된다.

다음으로 정부의 市場介入 문제를 보자. 국가경제의 규모가 작고 내용이 단순하며 불확실성요소가 없는 경우에는 정부의 정책결정이 쉽고, 그릇된 결정을 내릴 확률이 작다. 그리고 결정이 잘못될 경우의 社會的 費用도 작은 수준에 그친다. 그러나 국가경제의 규모가 크고 내용이 복잡하며 불확실성 요소가 많을 경우에는 정부의 정책결정이 어렵고 그릇된 결정을 내릴 확률도 그만큼 커지며 또 그릇된 결정에 따르는 사회적 비용도 엄청나게 커진다. 곧 정부가 능력이상으로 市場經濟에 介入하게 되면 국가경제의 效率性이 低下된다. 예를 들어 計劃經濟體制와 市場經濟體制의 우열을 資源利用의 效率性이라는 기준에서 비교하면 엄청난 양의 정보를 필요로 하는 계획경제체제에 비해 가격이라는 극소수의 정보만을 필요로 하는 시장경제체제가 효율성이 높은 것으로 인정되고 있다. 또 경제행위 참여자의 동기부여의 측면에서 보더라도 경제행위 당사자에게 손익이 직접적으로 귀속되는 시장경제체제의 경우가 경제행위결정의 결과가 결정자에게 직접 귀속되지 않는 計劃經濟體制의 경우보다 유리한 것이다.

그런데 앞에서 말한 腐敗防止와 정부의 과도한 시장개입방지를 위한 對政府牽制는 민주화가 진전되어야만 비로소 가능해지는 것이다. 곧 경제정책시행의 合理性과 效率性維持를 위하여도 민주화가 필요하다고 하겠다.

### 3) 經濟政策의 優先順位設定側面

경제정책문제에 있어서 가장 중요한 문제는 각 경제정책의 중요도에 따라 政策의 優先順位를 결정하는 문제이다. 그리고 이 문제는 위에서 본 1), 2)항과는 달리 그 국가가 갖고 있는 가치관이 작용하는 정치적인 문제이며 그렇기때문에 가장 어려운 문제이기도 하다.

경제정책의 우선순위가 어떻게 결정되느냐에 따라 그 사회 모든 구성원의 이해가 差等的으로 영향받게되어 각 구성원의 이해관계가 相衝하게 된다. 독재국가에서는 독재자가 자신의 價值觀에 따라 정책우선순위를 결정하고 이를 전 국민에게 강제하는데 이와같은 결정방식은 국민들의 자발적인 동의가 따르지 않기 때문에 사회내에 심각한 갈등을 추가적으로 생성시키게 된다. 그렇다면 상충되는 利害關係集團들이 최소한의 社會的 葛藤으로 합의에 의해 공동적인 정책우선순위를 결정하는 방법은

무엇인가? 이문제에 대한 해답은 역시 투표를 포함한 民主的 節次라고 말할 수 밖에 없다.

지금까지 경제발전을 위한 조건으로서의 민주발전을 i) 경제문제의 인식 ii) 경제정책시행의 효율성 iii) 경제정책의 우선순위설정의 세 측면에서 살펴보았는데 이제 측면은 곧 國家經濟行爲의 모든 과정을 포함한 것으로 이해할 수 있다. 따라서 우리는 경제행위의 전과정을 통하여 經濟發展이 이루어지기 위하여는 民主化 또는 民主發展이 必須的이라고 하겠다.

또한 Ⅲ절에서 언급된 바와 같이 우리는 경제발전으로 인한 소득수준의 향상과 산업사회의 전개는 필연적으로 그 사회의 정치적 민주화욕구를 증가시킴을 알고 있다. 곧 지금까지의 논의를 요약하면 경제발전과 민주발전은 상호의존적이라는 명제로 집약된다고 하겠다.

## 2. 앞으로의 經濟政策方向

이제 위에서 살펴본 경제발전과 민주발전과의 관계에 대한 논의와 Ⅱ절과 Ⅲ절의 한국경제정책의 전개과정에 대한 평가를 전제로 하여 앞으로의 經濟政策의 方向과 內容問題에 대하여 논의하고자 한다.

여기서 제시코자 하는 내용은 오늘날 한국의 당면과제인 정치, 사회·경제적 갈등의 무리없는 해소를 위한 民主的인 틀의 構成을 經濟的 側面에서 具現하는 내용을 기본으로 하는 것으로서 금후 경제정책의 방향을 기본방향과 주요시책으로 나누어 제시코자 한다.

### 1) 基本方向

앞으로의 경제정책의 기본방향으로서는 i) 경제적 민주화 ii) 공정한 성장 iii) 시장경제체제의 확충의 세 가지를 제시코자 한다.

#### ① 經濟的 民主化의 推進

지금까지의 논의를 전제로 할 때 앞으로 한국경제의 기본방향은 경제적 민주화의 추진이라는 점은 분명하다고 하겠다. 그런데 경제적 민주화의 구체적인 수단 또는 표현이 經濟政策이므로 여기서는 경제적 민주화를 “경제정책의 目標과 內容과 過程이 민주주의적 이념과 절차에 따라 이루어지는 것”으로 정의하고자 한다. 달리 말하면 “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한” 경제정책이 시행되어야 할 것이며 경제정책의 수립과 시행의 모든 과정에 있어서 광범한 國民의 參與와 合意에 기초하여 國家經濟가 운영되어야 할 것이다. 그런데 경제적 민주화와 관련하여 한 가지 강조하고자 하는 것이 情報의 自由化이다. 정보가 사회의 모든 구성원에 의하여 자유롭게

생성, 유통, 보유, 분석되어야만 경제적 민주화는 진전된다는 점이다.

## ② 成長至上主義에서 「公正한 成長」으로의 轉換

1980년대 이후 한국국민이 그동안의 成長至上主義의 價値觀에 반발하면서 소득 및 부의 분배를 지향하면서 새로운 國民的 合意를 형성시키고 있으나 이러한 현상이 한국국민의 경제관이 成長優先에서 分配優先으로 轉換된 것을 의미하는 것은 아닌 것으로 생각된다. 필자의 판단으로는 한국국민의 사고는 여전히 成長指向의이라고 생각된다.

그렇다면 한편으로 성장지상주의는 거부하면서도 또 한편으로는 분배보다는 성장을 여전히 우선하는 오늘날 한국국민의 經濟的 價値認識을 전제로 할 때 지금까지 한국경제의 기본이념으로 추진되어온 성장지상주의는 어떻게 수정되어야 할 것인가? 이 문제에 대한 답변으로 제시코자 하는 것이 곧 「公正한 成長」이다. 오늘날 한국국민이 요구하는 것은 또 한국경제가 추구하여야 할 방향은 경제정책의 목표를 성장에서 분배로 대체하는 것이 아니라 성장을 계속 추구하되 경제성장의 과정과 결과가 공정하여야 한다는 점이다.

## ③ 市場經濟體制의 擴充

경제규모와 내용이 1960년대에 비할 수 없을 정도로 확대되고 복잡화된 현재의 한국경제는 종전과 같은 정부의 개입을 불가능하게 하고 있으며 이제는 經濟全體의 效率增大를 위하여 시장경제체제를 확충해 나가야 할 것이다. 곧 政府役割을 縮小시키는 한편 民間部門에 自律性을 保障함으로써 시장기구의 기능이 확대되어야 할 것이다.

따라서 앞으로 국가경제에서 정부가 말아야 할 역할은 경제 각 부문의 자율성 보장과 동시에 공정한 성장을 지향하는 과정에서 공정한 規則(rule)이 시행되고 준수 되도록 하는 규칙의 1차적인 시행자로서의 역할을 담당하여야 할 것이다.

## 2) 몇 가지 施策

이제 세 가지 기본방향에 입각하면서 추진되어야 할 시책들을 여덟가지로 구분하여 제시하고자 한다.

### ① 成長成果의 均占配分問題

이 문제는 앞의 기본방향 세 가지 가운데 앞의 두 가지 곧 경제적 민주화의 추진과 공정한 성장의 추진에 있어서 핵심적인 내용이 되는 것이다. 여기에는 여러 가지 방안이 있겠으나 필자는 企業所有의 大衆化를 중심정책으로 제시하고자 한다. 민주사회에 있어서 권력의 분산이 근간이 되는 것과 마찬가지로 경제적 측면에서 經濟力의 分散이 중요한 내용이 되어야 할 것이다. 국가경제력이 소수의 기업주에게 집

중되고 또 이들이 경제력을 이용하여 정치권력에 막대한 영향을 행사할 때 이를 민주적 사회나 공정한 사회로 볼 수 없는 것이다.

따라서 자본주의 시장경제체제의 장점을 유지하면서 체제문제를 둘러싼 社會的 矛盾과 葛藤을 解消해 나감으로써 한국사회가 지향하는 민주주의체제를 발전시켜 나아가기 위하여는 광의의 勤勞者階層의 생산자본 곧 企業의 所有에 광범위하게 參與하는 것이 반드시 필요한 것이다. 따라서 정책적으로 기업소유를 분산시키는 한편 從業員持株制度를 포함하여 노동자 및 중산층의 기업소유에의 참여가 획기적으로 확충되는 방안이 강구되어야 할 것이다.

그밖에 세제면에서 財産稅 및 相續稅에 대한 대폭적인 重課稅가 있어야 할 것이며 금융면에서는 財閥企業에 대한 與信集中을 止揚하여야 할 것이다.

한편 임금문제와 노동문제에 대한 정부간여를 철폐하여 당분간 시행착오에 의하여 성장에 약간의 지장이 있더라도 民間部門 스스로가 合理的인 解決樣式을 정착시키도록 유도하여야 할 것이다.

## ② 政府役割의 縮小

정부는 경제사회에 공정한 규칙이 유지되도록 하는 데 그 기능의 주안점이 주어져야 하며 民間部門에 대한 干與는 最小化시켜야 한다.

먼저 정부경제계획의 범위와 내용 및 시행방법을 크게 줄이고 간접화시켜야 할 것이다. 價格統制도 撤廢하고 특정 경제부문에 대한 정책지원의 범위도 대폭 축소해야 할 것이다. 경제통제를 포함한 모든경제정보의 정부에 의한 獨占 및 管理가 철폐되어야 한다. 공무원총원한도제도를 실시하여 신기구 설립시 여타기구를 줄여 총원토록 하는 것도 도움이 될 것이다. 기구와 인원이 있으면 일을 만들기 때문이다.

## ③ 財閥經濟의 修正

한국경제의 非民主性의 상징인 재벌경제의 합리적 수정이 필요하다.

현재 모든 산업부문에 무차별적으로 참여하고 있는 재벌의 진출분야를 축소, 제한시켜 어느정도 專門化되도록 조정하여야 할 것이다. 또한 족벌소유의 재벌주식을 공개토록 추진하고 세제면에서 상속세, 증여세 등을 개편하여 재벌의 세습을 방지하여야 할 것이다.

## ④ 公正한 經濟風土의 造成

공정성의 유지는 이해관계집단간의 갈등을 최소화시키는 전제가 되며 공정성의 유실은 민주사회를 마비시키게 된다.

공정한 사회의 성립을 위하여는 言論自由 등을 통한 社會的 牽制가 필수적이다. 공정한 경제풍토조성의 구체적인 출발점으로는 국민모두가 직접적으로 영향을 받

는 稅務行政의 公正性에서 찾는 것이 좋겠다. 탈세방지와 유한계층의 不勞所得에 대한 완전한 課稅가 이루어져야 할 것이다. 기업과 국민이 부담하고 있는 준조세와 부조리성 경비는 폐지시키고 필요한 것은 조세로 전환시켜야 할 것이다.

#### ⑤ 農業 및 農村部門支援

농업문제는 정치 사회문화적인 요소가 복합된 종합문제로서 비교우위론과 같은 단순한 경제논리로 접근할 수 없는 문제이다. 그동안 개발과정에서 소외되어온 農民階層과 여타계층 그리고 정부간의 협상과 설득의 정치적 문제이다.

결론적으로 말해서 농업문제를 포함한 農村部門의 安定化는 유지되어야 하며 이를 위한 다각적인 정책이 꾸준히 시행되어야 할 것이다. 농촌부문의 活性化를 위하여는 지방자치제도의 실시와 농업행정의 민주화가 중요하다. 農家負債蕩滅과 같이 직접적이고도 사후적인 조정방법은 저임노동자계층 등과의 衡平問題로 새로운 갈등을 조성할 것으로 생각된다.

#### ⑥ 金融自律化

금융업은 자본주의사회에서 가장 선진적인 산업임에도 불구하고 우리나라의 경우 근대부문 산업가운데 가장 뒤떨어지고 효율성이 낮은 부문이다. 그런데 지금까지의 경제개발과정에서 정부가 가장 완전하게 통제하고 또 가장 빈번히 제도개선을 시도한 부문이다. 곧 이론이 아니라 경험이 우리에게 가르치는 바는 金融制度調整보다는 自律化가 문제해결의 기초라는 점이다. 그리고 금융자율화의 출발점은 中央銀行의 中立性과 獨立性保障에 있음 또한 분명하다.

금융제도조정은 자율화의 성과와 추세에 따라 자연스럽게 고려되어야 할 사항이며 자율화보다 금융제도조정이 앞설 경우 또한번의 시행착오를 기록하는 데 그칠 것이다.

#### ⑦ 經濟的 脆弱部門에 대한 支援

경제정책의 효율성 측면에서는 무차별적인 성격의 시책이 바람직하나 그동안 조장된 불균형의 시정과 보정을 위하여는 脆弱部門에 대한 支援이 불가피할 것이다. 그러나 지원방법에 있어서는 선별적인 지원제도의 확대보다는 일반적인 성격의 정책이 長期的인 經濟發展에 유익할 것이다.

예를 들어 중소기업에 대한 지원의 경우 특정여신제도를 신설하기보다는 재벌기업에 대한 여신집중을 지양하는 방안이 소망스럽다고 하겠다.

#### ⑧ 輸出主導型 經濟構造問題

앞으로 한국의 산업구조 넓게는 경제구조를 조정하는 문제에 대하여는 묘안이 없는 것으로 생각된다. 단지 지금까지의 수출지원형경제체제를 效率中心의 正常的인

經濟體制로 전환시키고 나머지는 시장기구에 맡기는 것이 좋겠다.

이를 위해 수출부문에 대한 금융, 세제행정면에서의 우대조치를 과감하게 폐지함으로써 모든 産業部門의 競爭條件을 平準化시킨 다음 각 산업 또는 기업이 경쟁체제 아래에서 自由競爭을 벌이도록 함이 좋겠다. 곧 인위적인 산업구조조정을 정책적으로 추진하지 말고 민간부문의 自律的인 調整機能에 맡겨야 할 것이다. 인위적인 산업구조의 조정은 또다른 시행착오를 초래할 가능성이 크다.

## V. 맺 는 말

1960년대초 이후 한국경제는 고성장정책을 추구하는 과정에서 절대적 빈곤의 문제를 個人的 次元에서나 國家的 次元에서 해결하는 데 성공하였다. 그리고 이 과정은 절차면에 있어서는 대단한 문제가 있었지만 내용면에 있어서는 상당한 國民의 合意를 기초로 한 것이었기 때문에 적어도 1970년대말까지는 사회적 기본질서를 근본적으로 변화시킬 만한 심각한 사회적 갈등과 모순을 생성시키기에 이르지 아니하였다. 그러나 동 기간중 한국경제가 경험한 開發與件의 變化와 추진된 開發戰略의 施行過程 및 結果 그리고 기본적으로는 國民意識의 變化로 인하여 1980년대에 들어서면서 한국경제는 轉換期的 摸索을 강요받게 되었다.

곧 1980년대에 있어서 한국경제의 과제는 轉換期的 對應體制를 構成하는 일이었다. 그럼에도 불구하고 한국사회가 이 과제를 제대로 해결하지 못하는 가운데 1980년대 한국사회는 일찌기 없었던 모순과 대립과 갈등이 비등하는 심각한 과정에 들어섰던 것이다.

그럼에도 불구하고 1980년대 후반에 이르기까지 한국의 경제체제가 시대가 요구하는 轉換期的 對應體制를 이루지 못한 기본적인 원인은 1980년대에 들어 사라져야 했던 非民主的 政治, 經濟, 社會的 規範樣式이 1980년대 후반에 이르기까지 지속되어 온 데 있다고 하겠다.

따라서 오늘에 있어서 한국경제가 당면한 기본적인 과제는 經濟政策의 具體的인 內容과 方向에 있다기 보다는 1980년대초 이후 한국사회가 한층 분명하게 그리고 끊임없이 생성, 분출시키고 있는 經濟, 社會的 葛藤을 국민적 합의에 의하여 무리없이 조화시킬 수 있는 민주적인 규범과 틀을 정립하는 데 있다고 하겠다. 이와 같은 경제적 민주화의 규범양식을 기초로 하면서 지금까지의 성장지상주의적 경제이념을 「公正한 成長」의 새로운 경제이념으로 대체해 나가는 가운데 한국경제의 제 2 단계의 발전을 기대할 수 있는 새로운 미래가 찾아질 수 있다고 생각된다.

## 參 考 文 獻

1. 林元澤・邊衡尹 등, 『韓國經濟의 理解』, 比峰出版社, 1987.
2. 李根永, “앞으로의 經濟政策 方向에 대하여”, 金融經濟研究 제 2 호, 韓國銀行 金融經濟研究室, 1990. 1.
3. 李根永, “政界改編 이후의 經濟秩序에 대하여”, 金融經濟研究 제 6 호, 韓國銀行 金融經濟研究室, 1990. 3.
4. Hayek, Friedrich A., “The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review*, Vol. 35, 1945.