

經濟改革政策의 課題와 方向

金 基 台

목 차

- I. 문제제기
- II. 經濟改革과 韓國經濟
- III. 經濟改革政策의 課題
- IV. 經濟改革政策의 方向
- V. 맺는 말

I. 문제 제기

새정부의 출범 이후 의욕적인 여러 조치들이 각 분야에 걸쳐 진행되고 있다. 정치·경제·사회·외교 등 다방면에 걸쳐 일부 진행되고 있거나 앞으로 추진될 예정인 이 같은 정책들이 그동안 官邊 중심의 활발한 논의를 거친 이후 이제 명실공히 學界에서 公論化하는 단계에 이른 바,況且 그 이론적 검토와 바람직한 방향제시가 필요함은 두말할 필요도 없을 것이다.

여기에 앞서, 오늘날 우리 시대에서 벌어지고 있는 이러한 ‘改革’이라는 문제를 객관적으로 바라보면서 筆者가 느끼는 몇 가지 所懷를 먼저 적시하는 것으로써 문제를 제기코자 한다. 비록 50여년 밖에 되지 않은 한국사회의 변화와 역경이지만 선진제국의 수 백년 역사를 압축하여 담고 있는 듯하여 그것을 들여다 보는 것만으로도 숨가쁘고 감회가 새로움을 굳이 숨기고 싶지 아니한 것이 그 첫째이다. 왜냐하면 筆者 자신의 짧은 생애와 거의 함께 고락을 같이 해온 것이기에 절실하고, 우리 經濟學界의 역사보다도 오히려 역동적이었음에 더욱 애뜻한 감이 들기 때문이다.

둘째로는, 이처럼 짧은 기간에 충분한 경험축적도 없이 전개·발전해 오는 과정 그 자체가 이미 수많은 우여곡절을 내포하고 있기에, 政治社會的 왜곡이나 經濟的 부작용 등도 우리들 자신의 희생과 아픔이었다고 생각하지 않을 수 없다. 이에 대해서는 여러 측면에서 이미 그 是是非非가 상당부분 파헤쳐 지기도 하고 또한 앞으로 남겨진 과제이기도 하지만, 스스로 돕는 자에게는 기회도 힘이 된다는 말처럼 이 모든 것을 짊어지고 스스로 헤쳐 나가야 하는 것이 오늘날 우리의 과제라는 것도 엄연한 현실임에 틀림없기 때문이다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 정치를 담당해온 역대 정권들에 의한 노력들이 보는 시각에 따라서 평가를 달리 받기도하며, 당대의 시대적 과제를 해결하기 위한 변화의 노력들도 일부 정치적 목적과 유착된 채 본질적인 문제에는 이르지 못하였다는 점도 부인할 수 없다. 따라서 이런 변화들이 경제에 미쳤던 영향들도 그만큼 근시안적 혹은 정치적인 해결에 머물렀던 경험이 빈번하기 때문에, 현재의 정책적 변혁의지도 千慮一失의 愚를 범하지 않기를 바라는 所懷가 그 셋째이다.

이와 같은 입장에서 현재의 ‘經濟改革’이라는 일종의 변화과정을 살펴 본다면, 그것은 한국경제 나아가서는 현대 한국사회의 진일보한 발전을 이루어 낼 수 있는 기회가 되기에 충분하다 할 수 있다. 그러기 위해서 현재 진행되고 있는 ‘經濟改革’은 다음과 같은 필요조건들을 충족함으로써 首鼠兩端의 전례를 탈피할 수 있는 모처럼의 기회를 맞이할 수도 있을 것이다.

첫째로, 경제개혁이 추진되고 있는 현재 한국경제의 구조적 문제점에 대한 정확한 진단과 이를 토대로한 ‘개혁’의 방향이 설정되어야 한다.

둘째로는 이같은 ‘경제개혁’의 방향이 과연 오늘의 자본주의 경제에서 어떤 성격을 띠는 것인지를 추출해 냄으로써 그에 부합하는 정책적 수단들의 현실 적합성들을 모색해야 한다.

셋째로, 변화를 위한 수단으로서 경제정책적인 과제들이 구체적으로 제시되고, 또한 그것들이 ‘經濟改革’의 성격 및 기본 방향과 일관되도록 추진되어야 할 것이다.

끝으로, 개혁이나 변화의 과정에는 그로 인한 便益의 다른 측면에서 반드시 지불해야 하는 費用이 발생하기 때문에, 이런 비용을 부담해야 하는 階層 혹은 部門에 대한 주도면밀한 대책이야말로 改革을 성공으로 이끌기 위

한 필요조건의 하나가 될 것이다.

그러므로, 필자가 이 자리에서 말씀드리고자 하는 것은 바로 이같은 네 가지 문제를 중심으로 논의에 부치는 것이고, 다만 여기서는 문제제기의 수준에서 만족하고자 한다.

II. 經濟改革과 韓國經濟

(1) 經濟改革의 性格과 對象

이른바 ‘經濟改革’이란 정치적, 경제적, 사회적 및 역사적 관점 등 다양한 측면에서 그 성격과 의미를 찾을 수 있을 것이다. 이들 제측면이 복합적으로 상호관련이 있음은 두말할 필요가 없으나, 가능한한 경제적 측면을 중심으로 성격과 의미를 살펴보도록 한다.

우선 사전적 의미에서 경제개혁이란 경제발전이라는 지향성을 가지고 경제구조라는 틀을 바꾸는 일이다. 역사적으로 볼 때, 이러한 변화는 근본적인 변화(fundamental change)와 체제내적인 변화(cosmetic change) 등 다양한 스펙트럼을 갖는데, 혁명적인 사회변혁이 수반되지 않는 한 대개 후자의 다양한 변이들로 나타나기 마련이다. 이때 후자의 체제내적인 변화는 기본적으로 그 체제의 본성을 유지하는 범위 내에서 단지, 거시경제적 형태(안정성 혹은 성장에 영향을 주는 수단), 자원배분상의 의사결정(정보제공, 인센티브, 규칙이나 규제, 인가등), 의사결정의 패턴, 변화추구자의 다양한 의사결정 방법 등을 둘러싸고 일련의 개혁적인 변화가 체계적으로 발생하는 것을 일컫는다. 우리가 논하고자 하는 한국사회에서의 ‘經濟改革’ 역시 이러한 범주에서 벗어나는 것은 아닐 것이다.

이때 經濟改革이 갖는 의미는 다음 두 가지의 속성, 즉 그것이 추구하는 방향으로서 ‘가치(value aspect)’의 문제 그리고 그 대상으로서 ‘구조적 요인(systemic factors)’에 관한 문제에서 출발하게 될 것이다.

위로부터의 변화이든 아래로부터의 변화이든, 그 변화주체는 추구하는 핵심적인 價値(value)를 가지게 된다. 그리고 여기에는 변화주체들에 따라 추구하는 가치들간의 편차가 존재할 수 있다. 경향적으로 보아 效率(efficiency)과 衡平(aquity)으로 대별할 수 있는 경제철학적인 가치들의 상대적

비중에 따라서 전자에 중점을 두는 ‘保守的 信念(conservative belief)’과 후자에 중점을 두는 ‘進步的 哲學(liberal philosophy)’으로 나눌 수 있을 것이다.¹⁾ 오늘의 ‘經濟改革’의 가치 역시 이러한 구분 속에서 그 성격과 방향에 접근할 수 있을 것이다.

변화가 갖는 성격의 차이는 주요 政策課題別 정책방향과 그 수단의 차이를 수반한다. 예컨대, 독점, 다국적기업, 교역제한 등의 문제에 대해서, 보수적 정책에서는 독점금지정책을 그다지 중시않고 완화하는 방향을 취하지만 진보적 정책에서는 독점금지정책의 강화나 무역제한, 다국적 기업의 정당한 통제와 감독 등을 중시한다. 공익사업에 대해서는 전자는 모든 규제해제나 감소를, 그리고 후자는 적절한 규제와 신자원개발에 대한 보조금지급 등을 중시한다. 환경보호문제에 있어서도 전자는 제한된 범위의 조세도입으로써, 후자의 경우는 조세이외에도 규제와 보조금등으로써 해결코자 한다. 특히 농업에 대해서도 전자는 자유시장의 원리를 촉진하는 정책을 사용하지만, 후자는 가격지지나 소득지지정책의 보완적 사용을 허용하는 경향이 있다. 그러므로 經濟改革이라는 변화가 진행될 때, 그 성격 여하에 따라서 추구하는 가치와 방향, 그리고 구체적인 정책수단등을 짐작할 수 있을 것이다.

한편 어떠한 변화이든 그것이 추구하는 목적에 부합하는 개혁적 결과를 가져오기 위해서는 한 나라 경제의 구조적 변화를 달성해야 하며, 여기에는 다음과 같은 네가지 대상들에 대한 체계적 변화가 포함되어야 한다.

첫째가 資源(resources)이다. 여기에는 一國이 보유하고 있는 자연자원에서부터, 원재료와 고정내구재, 작업능력이나 숙련과 지식등을 포함하는 노동력, 기술지식(technology), 기업가정신 등이 포함된다.

1) 여기서 ‘保守的 信念’이란 어떤 사회적 목적보다도 개인적 만족을 우선하는 ‘인간본성(homo-economicus)’을 전제로 하여 평등과 형평보다 ‘自由(freedom)’를 우위에 두는 것이다. 즉, 소비와 직업에 있어서의 자유로운 선택, 자유로운 參入(entry)과 투자(investment), 정부로부터의 자유, 다른 나라로부터의 자유(national security) 등을 추구하고 ‘政府의 失敗’가 강조된다(M. Friedman(1962) 참조). 이와는 달리 ‘進步的 哲學’이란 인간의 결함이나 협동의 여지를 본성으로 보고, 福祉國家(welfare state)나 革新性(progressiveness), 規制된 資本主義(regulated capitalism)를 지향한다. 복지국가의 지향과 경제의 형평성을 높이기 위하여 실용주의적이며, 적극적 능동적 정부개입을 허용하고 상대적으로 ‘市場의 失敗’가 강조된다. 즉, 自由(freedom)를 추구하되 중대한 정부개입을 허용할 자유이고, 장시간 노동, 공해, 조악한 제품 등으로 부터의 자유를 포함한다(P. Samuelson(1964) 참조).

둘째로, 가계·기업·정부 등 당해경제에 참여하고 있는 經濟主體들간의 位階秩序(hierarchy between participants)이다. 모든 참여자들은 개인적 목적(혹은 선호)을 가지고 생산과 소비등의 경제과정에 참여한다. 인적자원의 공급자이자 소비주체인 가계와 기업간의 관계는 노조나 소비자단체 등을 통해서 형성된다. 기업과 정부간의 관계도 각종의 정책이나 규제를 매개로 그 위계가 형성된다. 이같은 관계는 바람직한 방향으로의 변화에 제약이 되거나 또는 밑거름으로 작용할 수 있다.

세째로, 참여자들간의 정형화된 안정된 관계로서의 制度(institution)도 변화의 한 구성요소가 된다. 예컨대 구매자와 판매자간의 안정된 거래유형으로서의 市場(market)이나, 財産에 대한 私的 所有權 등이 대표적이다.

네째로, 자원·제도·참여자 등과 그밖의 내생적·외생적 요인들을 투입물로 하는 정보수집과 의사결정, 실행 및 결과, 그리고 피이드백(feed-back)하는 일련의 動態의 變化過程이 있다. 이러한 순환적인 학습과정 자체는 경제의 구조적 변화를 가져올 수 있고 나아가서는 사회의 전반적 구조를 변화시킨다.

그러므로 특정한 방향과 가치를 추구하는 經濟改革과 이를 위한 政策들은 위의 네 가지 요소들을 체계적으로 변화시키는 것이라야 하고, 이때 비로소 改革的 經濟政策은 그 의미를 가질 것이다.

(2) 한국의 ‘經濟改革’

가. 배경

현재 ‘經濟改革’의 課題와 方向을 보다 명확히 하기 위해서는 먼저 그러한 변화의 배경을 고찰할 필요가 있다. 이같은 ‘經濟改革’의 필요성은 무엇보다도 한국경제 내부에서 누적되어온 구조적 문제에 기인하고 있다. 게다가 냉전이후의 개방과 자율이라는 새로운 세계경제질서의 재편 움직임이 그러한 변화를 재촉하는 촉매가 되고 있다. 정치적으로는 30여년 만에 출범하는 ‘문민정부’가 이같은 변혁의 과제를 구체화하는 계기가 되었다고 볼 수 있을 것이다.

우선 한국경제는 그동안 80년대 후반의 4개년간의 국제수지 흑자를 전환점으로 '92년 이후 급격히 성장율이 저하되었다. 소위 그동안의 高成長時代

가 지나가고 低成長時代로 접어들었다고 보는 것이 일반적인 시각이다. 여기에는 80년대 중반의 3저현상의 퇴조로 인한 경기순환적인 침체요인도 없지 않으나, 量 위주의 성장정책이 낳은 구조적 장애요인에 기인하는 것으로 평가되고 있다. 특히 1980년대 이후 세계경제의 개방화경향이 한층 강화되면서 수출주도형 산업화를 이끌어 온 한국경제의 취약한 면이 그대로 노출되고 있다.

이같은 결과를 가져올 수 밖에 없었던 이면에는 60년대 이후 경제개발정책을 수행해 오면서 資源側面에서는 빈약한 천연자원을 대신하여 저기술과 상대적으로 풍부한 미숙련·반숙련의 저임금 노동력에 크게 의존하였던 점에 기인하는 것이다. 특히 생산재부문의 자립이 미흡하여 설비와 중간재를 수입한 후 완제품을 조립수출하는 형태가 지속됨으로써 부가가치가 낮을 수밖에 없었다. 과거 정부규제하의 수출주도형 경제하에서는 기업경영을 담당하는 ‘기업가정신’이란 것도 정당하고 합리적인 이윤추구보다는 상당부분이 단기적인 지대추구(rent-seeking)에 의존함으로써, 경제환경의 변화에 합리적이고 신속한 대응을 하지 못하였다고 볼 수 있다. 결국 이같은 조건 속에서는 경제가 개방되고 임금이 상승하고 후발개도국이 뒤쫓아올 때 경쟁력이 저하될 것임은 明若觀火하다.

경제행위에 참여하는 經濟主體들도, 고성장시기에는 권위주의적인 정부를 중심으로 中央執權의인 位階秩序를 형성하여 국가단위의 일사분란한 경제구조가 형성될 수 있었다. 그러나 '80년대 초의 자율과 민영화바람이 企業의 위상을 높이기 시작하였으며, '86년 이후의 활발한 勞組活動, 급기야 '93년의 농산물개방으로 인한 農業問題의 표출 등 변화하는 사회구조속에서 각 집단의 목표와 정부의 정책목표 등이 불일치하는 어려움이 가중되었다.

또한 制度的 側面에서도 급속한 성장을 달성하기 위한 巨視的 經濟運用이主를 이루어왔으며, 그 정책수단들도 대기업중심의 수출드라이브정책을 지원하는 형태로 準制度化되어 왔다. 그 결과 시장경제에서의 경쟁의 역할이 무시되었고 중소기업보다는 대기업 중심으로 독과점적 시장구조를 형성하여 재벌에 의한 방만한 계열기업경영이 만연되었다. 재벌기업들은 국제적이라 할 만큼 비대해 졌으나 격화하는 세계시장경쟁에서는 여전히 무력할 뿐이다. 더구나 그동안 각종의 정부규제로 인해 ‘官治金融’으로 불려오던 金融市場에서도 선진국으로 부터의 금융개방압력에 직면하여 이에 대한 제도개편

의 과제를 떠안게 된 '80년대의 상황에서는 오히려 실물부문에 부담이 되기에 이르렀다.

뿐만 아니라 30년간의 권위주의적 체제하에서 情報흐름의 애로가 요소요소에 산재하여 스스로 자기수정할 수 있는 動態的 變化過程이 부족하였다. 다양한 참여자들의 선호와 목표가 왜곡된 채로 의사결정 과정에 투입되고, 따라서 생산조직의 동기가 전근대적인 수준에 머무르고 미래에 대한 가능성과 확률도 불투명하였다.

對外的 環境을 보더라도 '80년대의 상황은 이같은 한국경제의 구조적 문제들을 일거에 노정시키는 촉매가 되었다. 일찌기 '80년대 초부터 시작된 金融部門의 開放壓力을 필두로 하여, 국내에 불어닥친 개방과 자율의 바람이 한국경제의 구조변화를 서서히 요구하고 있었다. '80년대중반의 일시적 국제수지 흑자로 촉발된 시장개방 압력도 사실은 전후 GATT체제하에서 탈냉전시기와 맞물려 전개된 우르과이라운드협상압력의 서곡에 불과하였다.

따라서 국내의 금융과 실물분야에 대한 개방절차가 이미 80년대부터 단계적으로 추진되고 있었으며, 이처럼 開放經濟를 지향할수록 한국경제는 더욱 더 구조적 문제를 심화시켜왔다고 볼 수 있다. 이에 國際化를 향한 범국가적 노력이 더이상 선택의 여지를 남겨놓지 않고 있다.

나. '經濟改革'의 성격

대내외적인 도전에 직면한 한국경제의 상황은 사실 어떤 정책적 변화를 통해서라도 해결하지 않고는 넘어갈 수 없는 상황이라고 짐작된다. 그러나 그것이 반드시 '經濟改革'의 형태라야하는 필연성은 물론 없다. 작은 변화에서 큰 변화에 이르기까지, 그리고 量的인 변화서 質的인 변화에 이르기까지 이를 위한 접근방법은 다양할 수 있다. 현정부가 이런 문제들에 대하여 '經濟改革'으로서 대응코자 하는 것은 그만큼 문제의 심각성에 대한 정부의 인식을 반증하는 것이며, 그동안 누적되어온 국민적 요구에 대한 和答의 일부라고 볼 수 있다.

그러면 현재의 '經濟改革'은 어떤 성격과 방향을 지향하고 있는가? 그것은 기본적으로 '保守的 傾向'이 근저를 이루는 가운데 일정하게 '진보적 傾向'에 의해 보완되는 양면성을 갖는 것이라 할 수 있을 것이다. 현정부의 권력

창출 과정과 권력기반 등을 바라볼 때 오늘의 ‘개혁정책’이 기본적으로 보수적 성격에서 벗어날 수 없을 것이라는 점은 자명한 것이지만, 다른 한편 근자에 이루어진 사회경제적 변화들, 특히 개별 경제주체들의 경제적 권리에 대한 자각이 높아진 결과 진보적 외양을 갖지 않을 수 없다는 것 역시 사실이다. 이른바 ‘신경제 5개년계획’에서 그리고 현정부의 그간의 정책들에서 말그대로 개혁에 값할 수 있으리라 기대되는 일련의 조치들을 발견할 수 있는 것도 이 때문이다.

‘經濟改革’이 갖는 이 야누스의 얼굴은 경제환경의 변화와 그에 참가하는 개혁주체들의 경제적 권력관계의 변화 속에서 배회할 가능성이 크다고 할 수 있는데, 작금의 상황은 진보적 측면이 후퇴하고 보수적 측면이 부각하는 것처럼 보인다. 오늘날 격화하는 세계시장 경쟁은 단순히 외적인 경제환경을 의미하는 것으로 머무르지 않고 국제화 과정을 매개로 각국 경제를 자유경쟁의 세계로 끌어들이고 있다. 그리고 이에 상응한 이른바 ‘國家競爭力’ 증대과정은 불가피하게 철저한 자본주의적 합리화를 요구하는 것이며, 그 결과 형평보다는 효율이 강조되지 않을 수 없을 것이다.

그러나 자유로운 경쟁질서의 구축을 과제로 한다 하더라도 그것은 ‘公正’한 것으로 되어야 하며 불공정에 대한 치유없이는 효율의 강조 역시 현실성을 획득하기 어려울 것이다. 결국 公正한 自由市場秩序의 구축을 중심으로 하여 각 경제주체의 자율성 제고 뿐 아니라 기존의 경제적 관계의 불평등성에 대한 일정한 치유도 포함되어야 할 것이다. 물론 현정부가 과거 30년과 대비되는 정치적 의미를 가질 뿐아니라 '80년대의 민주화요구에 대한 수용에서 출발하고 있다는 점에서 이 公正한 自由市場秩序의 구축에 대한 국민적 기대는 어느 때 보다 크며 改革은 經濟民主化의 과제를 담아내지 않을 수 없는 상황이다. 이는 현재의 개혁이 보수일변도로 귀착되지 않도록 하는 힘의 원천이 될 것이며 그러지 못할 경우 사회적 불안정성은 더욱 증폭될 것이다.

결국 經濟改革의 기본적인 방향은 公正한 自由市場秩序의 구축을 통해서 競爭力의 向上과 國際化를 도모하는 한편, 民主的 要求에 부응하는 각종 經濟政策을 마련하는 것이어야 한다. 이로부터 우리는 경제개혁 정책의 기본적인 몇가지 과제와 그 실현을 위한 정책방향에 대해 고찰해 보고자 한다.

Ⅲ. 經濟改革政策의 과제

최근 세계경제는 개방과 보호주의, 지역주의와 범세계화라는 상호모순적인 상황이 존재하고 있는 가운데 새로운 세계질서의 형성을 위한 진통을 겪고 있다. 대외적으로 다자간 자유무역체제가 정형화되고 서서히 빗장이 풀리고 있는 상황에서 한국경제의 自活을 위해서는 오히려 능동적이고 적극적으로 이에 대처하는 것이 바람직하다. 그러나 이미 지적하였듯이 이것이 기존의 구조를 전제로 해서는 불가능하다는 점에서 우리는 다음과 같은 맥락에서 經濟改革의 기본적인 과제를 제시하고자 한다. 우선 산업구조가 첨단 정보산업을 중심으로 급격히 재편되고 경쟁이 세계적 규모로 전개되는 조건 아래서 한국경제의 보다 능동적인 발전을 위해서는 이에 대처할 수 있는 유연한 경제구조를 형성해야만 한다. 또한 각 분야에 산재해 있는 사회적 비용을 극소화하는 등 국민경제의 경쟁력을 향상시키고, 동시에 국민적 통합을 실현하는 바람직한 經濟有機體를 구축해야 한다.

(1) 厚生費用(welfare cost)의 절감

현재 우리경제의 구석구석에 쌓여 있는 구조적인 병폐들이 우선 제거될 필요가 있다. 이때 발생하는 厚生費用을 절감시키기 위해서는 정부개입의 功過, 경제적 환경의 불확실성 여부, 그리고 외부적 불경제효과 제거와 같은 것들을 점점·평가하고 이에 대한 대책을 마련해야 한다.

첫째로, 지난 30여년 동안 뒤떨어진 경제를 끌어 올리기 위하여 쏟아부은 정부의 노력은 오히려 통상적인 政府介入의 수준을 훨씬 넘어서는 것이었다. 이로인해 지금의 中進國수준으로 양적인 성장을 이룩해 왔다는 긍정적 측면도 무시할 수 없지만, 국내 경제주체들이 어느정도 성장경험을 축적하고 시장경제에 의존하는 폭이 넓어질수록 이러한 政府介入의 결과는 이제 많은 비용을 치러야하는 단계에 이르렀다. 과다한 정부규제, 조세왜곡 및 재정지출의 불균형, 금융정책의 비일관성은 소위 ‘政府失敗(government failure)’의 요인이 되어왔고, 이러한 요인들을 근원적으로 해소하는 것이 바로 개혁의 첫번째 과제라고 본다. 좀 더 구체적으로 지적하면, 과다한 정부규제는 경제효율성과 자생력을 떨어뜨렸을 뿐만 아니라 심지어는 地代追求型 경

제행위(rent-seeking behavior)와 逆選擇(adverse selection)을 낳기에 이르렀으며, 각종 소득세간의 불균형, 조세의 이중과세, 실효성은 낮으면서 무질서하게 난립되어 있는 토지관련조세로 인한 조세왜곡, 소비성 재정지출과 생산성 재정지출간의 불균형, 그리고 중앙은행의 금융정책 결정에 있어서 낮은 外生性은 불규칙한 통화량 운영으로 이어졌고, 결국 이것은 경제 불안정과 정치적 경기변동(political business cycle)의 한 요인으로 작용해 왔다.

둘째로, 지금까지 누적된 한국경제의 고질적 병폐 중에는 민간부문에서 스스로 치유하지 못한 채 떠밀려온 外部不經濟 요인들도 무시할 수 없다. 10여년 이상 방치되어 온 社會間接資本投資의 지체로 말미암아, 국제경쟁력이 밀리는 현실에서 경제 각분야가 이 때문에 치러야 하는 높은 物流費用은 실로 큰 부담이 아닐 수 없다. 뿐만 아니라 環境汚染이 가중되고 있는 것도 당장 국민적 후생 감소에만 머무르지 않고, 국가간의 교역조건을 결정하는 요인으로 부상하고 있음에 유의해야 할 필요가 있다. 외부불경제 요인으로 발생하는 사회후생비용을 줄이기 위해서는 민간부문의 사회간접자본참여와 물류비용 절감을 위한 기본투자에 과감한 조세, 금융, 기술지원을 하는 동시에 아직도 국내기술이 낙후된 환경산업 분야에 외국기술을 적극 도입할 수 있는 유인책을 도입해야 할 것이다.

세째로, 정부의 간섭이 줄어들고 시장원리에 능동적으로 참여하는 민간경제주체들의 지위가 강화될수록 이들에 의한 행동이 더욱 중요해 진다. 이러한 경제활동의 합리적인 예측을 보장하기 위해서는 가능한 한 經濟不確實性을 감소시켜야 하는 것이 정부의 몫이다. 정권마다 정책이 바뀌거나 하나의 정권 아래에서도 자주 정책기조가 바뀌는 등 정책적 일관성이 상실되면 가계나 기업을 비롯한 민간경제활동에 대한 합리적 결과를 보장할 수 없게 되어 결국 후생비용을 증가시키게 된다. 대부분의 기존 정부정책은 그 결정과정과 시행방법에서 정부는 선도자(leader)로서 민간부문은 추종자(follower)로서 비대칭적인 게임을 해온 것이 사실이다. 한국경제에서 경제불확실을 제거해 가는데 무엇보다도 중요한 요소는 정부의 참모습을 되찾는데 있다고 본다. 예컨대 공공부문의 서어비스 질을 높이고, 정책결정에서 시행단계까지 신뢰성을 높이며, 공공부문의 정보를 민간부문과 공유하는 것이다. 여기에는 민간부문을 선도할 수 있는 政府의 리더쉽이 문제의 근간이 될 것이다.

(2) 經濟彈力性的 향상

세계경제의 변혁과정에서 나타난 분명한 사실은 국경없는 경제의 地球村化와 自國利益優先의 경제전쟁이 더욱 격화되고 있는 점이다. 우리나라가 세계적인 글로벌화와 신지역주의의 물결을 헤쳐가기 위해서는 對外開放과 競爭力의 強化를 동시에 추구하여야 한다. 이렇게 급격히 변하는 세계경제 추세를 돌아다 보면, 최근의 국제경제환경에 유연히 적응할 수 있는 經濟構造로 전환해야 함을 절감하지 않을 수 없다. 시시각각으로 다가오는 후발개도국들의 약진과, 더욱 빠른 템포로 발전을 거듭하는 선진국들의 기술진보 속도, 그리고 국내로 밀려 들어오는 國際化바람 등 어느 것 하나 예전처럼 경직된 체제로서는 해결할 수 없는 것들이다.

이를 위해서는 첫째, 각 경제주체들은 專門性和 組織的 效率性을 갖추어 외부적 환경 변화에 민감하게 적응할 수 있는 능력을 배양해야 한다. 기업은 기업나름대로 조직과 경영의 효율성을 꾀하여 민간부문 스스로 국제경쟁력을 주도할 수 있는 능력을 배양하고, 정부는 정부대로 민간주도 경제운용에 대비한 행정조직의 쇄신이 필요하다.

둘째로, 생산활동에 투입될 수 있는 각종 資源들을 이제는 彈力的으로 활용할 수 있도록 그 기반이 갖추어져야 한다. 인적자본의 질을 높이고, 경제체도의 국제적 환경변화에 대한 적응도를 높이며, 자원의 유동성(mobility)을 높이고 기술수준 자체도 근본적으로 끌어올려야 한다. 뿐만 아니라 국제상품시장의 환경에 적응할 수 있는 다양한 기술도 개발되어야 한다. 결국 국제경쟁력을 결정하는 핵심적인 요인은 技術開發과 人的資本의 축적없이는 불가능하다.

세째로, 이같은 경제조직과 탄력적인 자원활용 기반을 바탕으로 國民經濟의 國際化가 이루어져야 한다. 物的으로는 산업구조조정, 시장개방, 금융산업 자율화, 각종 제도의 개편 등이 마련되고, 人的으로도 개개인의 능력과 의식수준을 국제적 요구수준으로까지 맞추어 나가야 한다. 세계와 우리나라 간의 선을 긋는 統制와 規制에 바탕을 둔 사고방식을 과감히 탈피하여 세계와 함께하는 시야와 의식을 겸비토록 해야 한다.

(3) 經濟有機體의 형성

개혁을 위한 정책적 차원에서 우리가 염두에 두어야 할 또 하나의 과제는

바로 바람직한 經濟有機體(economic organism)의 形成이다. 여기서 바람직하다는 것은 현재 직면한 외부로부터의 문제를 해결할 수 있는 것일 뿐더러, 경제발전론적 차원에서도 모든 구성원들의 행복을 가져오는 경제유기체를 형성해야 한다는 것을 말한다.

아무리 좋은 정책이라도 經濟有機體를 구성하는 경제주체들간의 신뢰와 따뜻한 마음이 없다면, 동태적인 전개과정에서 전혀 예기치 않은 결과 혹은 제로섬 효과(zero-sum effect)를 낳을 수도 있다. 나아가서 민간부문에 있어서 정보의 비대칭이나 경제의 불확실성으로 말미암아 참여자들간의 조정실패(coordination failure)를 야기시킬 수 있다. 그러므로 이와 같은 상태를 교정하여 가장 바람직한 사회적 균형상태로 적극 조정해 나가야 할 과제를 政府는 가지고 있어야 한다.

후술하겠지만, UR타결의 과급효과가 가져올 한국의 農業問題는 비단 그것의 경제적 효과가 심각하다는 것 이외에도 우리 사회의 가장 근저에 흐르는 문화적 콘센서스마저 저해하는 요인이 될 수 있다. 물론 수년간 다소 안정되어 가는 듯한 勞使關係도 언제 다시 떠오를지 모르는 사회적 문제임이 틀림없다. 경제적 범주에 한정시키더라도 경제유기체 안에서 발생할 수 있는 이와 같은 갈등요인들은 얼마든지 찾아 볼 수 있다. 이런 점에서 한국 경제를 구성하고 있는 경제주체들은 마샬(A. Marshall)이 제안한 바와 같이 냉철한 두뇌와 따뜻한 마음을 함께 간직할 수 있는 경제유기체 형성에 동참해야 하겠다.

IV. 經濟改革政策의 방향

이처럼 한국경제가 당면하고 있는 대내적·대외적 도전에 직면하여, 자율과 개방이라는 資本主義 市場經濟 기능에 부합하는 구조로 탈바꿈하고자 하는 것이 현재 추진되고 있는 ‘經濟改革’의 핵심이다. 이를 위해 정부가 추구해야 할 經濟改革政策의 課題들이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 각종 정책수단들이 사용되어야 할 것이다.

(1) 인적자본과 기술혁신의 시스템화

과거 한국경제는 수출지향적 공업화과정과 80년대의 産業構造 調整段階

를 거치면서, 기본적으로 저임금의 미숙련 노동력과 저위기술이 체화된 생산설비의 대규모 투입 및 그로 인한 規模의 經濟效果 추구 등에 의존하였다. 게다가 고도의 기술을 요하는 핵심부품이나 공정등의 자본재는 해외에 의존하고 이것을 저임금의 국내노동과 결합하여 가공·조립하는 중저급제품의 생산에 치중하였다. 따라서 이같은 산출물을 수출하더라도 부가가치가 매우 낮아서, 제조회가와 완제품가격에 영향을 미칠 수 있는 국내외적 환경변화에 대단히 취약한 상태였다.

예컨대 80년대 중반의 3저호황이라는 외부에서 가져다 준 요인에 크게 의존하여 일시적 국제수지 흑자를 실현하기도 하였다. 반면에 선진국에 의존하는 소재·부품·기계류 등에 있어서의 技術革新과 이로 인한 대체시기의 단축은 이것들을 주로 수입에 의존하는 국내기업의 부담으로 작용하였다. 또한 80년대 중반이후의 국내민주화과정의 한 절차로서 노동운동의 확산과 임금구조의 상향조정은 기업의 생산비부담을 가중시키고 지속적 악순환의 분배문제를 야기시켰다. 따라서 낮은 부가가치제품의 특성상 그대로 제품가격에 이전되어 國際競爭力을 저하시켰으며, 후발개도국의 추격으로 더욱더 상황을 악화시켰다.

시선을 밖으로 돌려서 오늘날 선진각국에서 일어나고 있는 급속한 技術進歩와 產業構造 變動을 지켜보면, 한국 산업의 尖端化가 그 어느 때 보다도 더욱 절실한 시점에 와 있음을 느낀다. 석유에너지를 기반으로 한 대량생산-대량소비의 산업구조는 반도체의 고집적화와 컴퓨터로 대표되는 마이크로엘렉트로닉스 기술혁신을 매개로 급속히 변화하고 있다. 산업의 정보화, 소프트웨어, 곧 첨단산업화가 현저히 진전되는 한편 생산구조 역시 다품종소량생산의 유연한 시스템으로 변화되고 있다. 이는 곧 새로운 高附加價值化를 지향하는 산업구조로의 재편을 의미하는 것으로 한국경제 역시 또 한차례의 도약을 위해 지향하지 않을 수 없는 방향이다. 개혁의 과제 가운데 하나가 國際競爭力의 提高에 있다면 이러한 변화에의 적극적이고 체계적인 대응은 중요한 의미를 갖는다.

한국의 경우 기존의 기술력이란 주로 모방과 학습에 의존한 것이라고 할 수 있는데, 장기적인 관점에서 이로부터 獨自的 技術開發力을 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 격화하는 세계시장 경쟁 속에서 技術革新이 가속화되는 한편 기업내 세계분업의 전개와 多國籍企業간의 전략적 제휴가 확

대되는 상황에서 경쟁우위를 갖출 수 있기 위해서는 무엇보다 汎國家的 技術革新體制가 구축되어야 할 것이다. 국가혁신체제는 기업내 생산조직의 유연화와 연구개발-생산-판매 등의 네트워크화, 기업간 네트워크화, 產學研간의 네트워크화 등으로 이루어진다. 이는 시스템적 시각에서 기술혁신의 주체간의 관계, 기술혁신 활동과 투입자원 등을 조정하는 한편 혁신활동에 유리한 제도적 환경을 조성하여 혁신활동의 상승효과를 증폭시키는 정책으로 장기적 혁신능력의 배양을 위한 것이다. 그리고 네트워크형 국가혁신체제는 국내적으로 완결될 수 없고 연구개발시스템의 국제적 네트워크화에도 대응할 수 있는 것이어야 한다.

자본, 노동이라는 기본적 생산요소의 활용에 있어서 이제는 이런 자원들이 高附加價值製品을 창출해 내도록 하는 새로운 자원활용정책이 요구되고 있다. 요컨대 지금까지 정책담당자나 기업들의 자본 자체의 생산성을 향상시키는 外生的 技術개발에 치중하여 왔다. 그러나 위와 같은 혁신체제의 구축을 위해서는 이제는 노동 역시 단순한 양적 기여보다는 그 질적 기여에 초점을 두는 人的資本(human capital)개발로써 勞動生産性을 향상시켜야 한다. 지난 30년간 약 10%의 평균성장율을 유지해 오던 한국경제가 최근 5-6%의 감속성장으로 급속히 전환되는 시점에서 인적자본 축적과 기술혁신이야말로 앞으로 한국경제의 지속적인 內生的 經濟成長(endogenous economic growth)에 가장 근본적인 요인이 된다고 본다. 루카스(R. E. Lucas, Jr)는 최근 실례로서 한국과 필리핀의 인적자본 축적과정을 1960년대부터 1988년까지 비교분석하여 그동안 한국경제 발전에 인적자본 축적이 얼마나 중요한 기여를 하였는지를 논의한 바 있으며, 이것이야말로 한국경제 성장이 타국의 경제성장 패턴과 차별화된다는 점을 지적하였다. 예컨대 산업생산의 전반에 관련된 설계, 디자인, 가공, 판매기술 등 개별노동력 자체의 '소프트화'를 지향하고, 기업체수준의 전문적 훈련 프로그램을 갖추도록 유인이 제공되어야 할 것이다. 정부차원에서도 產學協同體制 그리고 職業訓練教育 등의 인력정책을 체계화하고, 다가올 인구증가 정체에 대비하여 노동력의 수급관리와 知識集約化 방안이 동시에 모색되어야 한다. 이를 뒷받침하는 체계적인 인력공급정책으로서는 무엇보다도 國際化와 專門化를 지향하는 教育制度의 改革이 불가피할 것으로 보인다.

(2) 巨視的 經濟運用과 微視的 經濟政策의 조화

그동안 한국경제의 초기과정은 그 폐쇄적인 성격과 후진성으로 인하여, ‘경제개발계획’과 같은 급속한 工業化政策이 가능하였다. 市場機構 대신에 정부의 계획이, 구조적 조정보다는 거시적 안목에서 국가경제의 방향이 수립되고 추진되었다. 산업구조도 일부 전략공업을 중심으로 과도한 자원이 투입되어 팽창하였으며, 이를 수행하기 위한 정부의 재정·금융정책이 마련되었다. 소위 巨視的 經濟運用的 틀속에서 고도성장의 터널을 지나왔다고 해도 과언이 아니다.

이와같은 財政·金融政策과 工業化戰略은, 성장의 유인으로서 해외부문의 수요에 상당부분을 의존하다보니 이에 부응하는 ‘규모의 경제’를 부추기는 大企業支援政策으로 변질되어 온 점도 인정하지 않을 수 없다. 한국경제의 성장과 더불어 재벌이 성장하였으며, 결국 국민경제 내부적인 자유경쟁의 메카니즘을 끊임없이 저지시키려는 動因을 만들어온 셈이다.

80년대의 부분적인 개방이 진전되면서 어느 정도의 구조조정을 거치긴 하였으나, 90년대 후반의 세계경제질서에 급속히 편입되는 과정을 고려한다면, 이제 더이상 이와 같은 정책운용이 불가능할 뿐더러 근본적인 대책도 되지 못할 것이다. 바야흐로 우리의 경제구조도 市場機構라는 전형적인 制度에 근거하지 않을 수 없게 되었으며, 이것이 또한 현정부가 추진하는 ‘經濟改革政策’이 가야할 방향인 것이다. 이러한 市場制度가 제공하는 모든 경제주체, 모든 부문들간의 “공정한 게임의 틀”이야말로 효율적 자원배분의 수단이고, 동태적 기술진보의 유인을 제공하는 수단이 될 것이다.

이런 관점에서 보면, 市場制度的 側面的 정책으로서 정부가 해야 할 첫번째 방향은, 그동안 공정한 게임과 효율적인 기업경영을 저해하였던 각종의 經濟行政規制가 철폐됨으로써 市場의 自律的 調整機能을 충분히 활용하는 것이다. 제조업분야에서 참입제한 요인으로 종종 작용하였던 면허·인허가제도의 완화 및 생산·유통·수출단계의 규제간소화 등 뿐만 아니라, 공익사업분야의 경쟁도입도 촉진되어야 한다.

둘째로, 財閥과 中小企業에 대한 문제의 시각도 바로 이처럼 국제경쟁을 뒷받침하는 國內市場의 競爭促進이라는 대전제하에 재정립되어야 한다. 산업성장을 앞질렀던 재벌의 무분별한 성장은 중소기업의 활동을 상대적으로

위축시키고 공정한 거래 질서의 확립을 저해한 것도 사실이다. 따라서 현재 모색단계에 머물고 있는 獨占規制法 改正이나 ‘대규모기업집단’에 대한 주력 업종제도 등의 방향도 재벌중심적인 — 즉, 재벌만이 국제경쟁의 주체가 될 수 있다는 — 대책수준에서 벗어나서 중소기업이나 다른 부문등과의 공정한 게임의 기회를 제공하는 것이라야 한다. 이것이 중소기업에 대한 자생력배양대책이 필요한 所以이다.

세째로, 내부적으로 공정한 게임의 틀 형성이 과연 어느 정도까지 世界市場의 自由競爭 속에서 살아남을 수 있는가 하는 것이다. 모든 국가들에 대하여 외형적으로는 동일한 경제질서가 주어지고 있는 것처럼 보이지만, 사실은 자본주의적 경험의 차이나 부존자원의 量과 質 등에 따라서 나라마다 산업마다 비교우위가 상이할 수 있는 것이다. 한 나라에 있어서 微視的 經濟政策은 바로 이런 점에서 더욱 중요해지고 있다. 다시 말하면 產業—企業—製品을 일관성있게 연계시키는 微視的 經濟政策으로써 국제경쟁력을 확보해야 한다. UR에 의한 개방파고가 커질수록 自國에 동태적 비교우위를 가져다 줄 수 있는 產業에 대한 근본적인 支援政策이 요구되고 있는 것이다. 이때 비로소 國內市場의 競爭體制가 海外市場의 競爭秩序에 대처하는 적극적인 수단이 될 수 있기 때문이다. 그러므로 쇠퇴산업으로부터의 퇴출과 새로운 비교우위산업으로의 전환, 그리고 이 과정에 발생하는 각종 사회적 비용의 최소화 등을 촉진, 지원하는 정책이 수행되어야 한다.

(3) 情報傳達體系의 합리성

어느 한 방향으로의 經濟改革을 위한 정책차원의 의사결정, 실행 및 그 결과등 동태적인 과정 자체도 또 하나의 政策方向이 된다. 앞서 제시한 바와 같은 경제개혁정책의 과제를 올바르게 추진하기 위해서는 단순히 정책대상에 대한 정태적 접근에 머물러서는 안된다. 현재의 ‘經濟改革’의 주체가 ‘위로부터’인 政府이므로, ‘경제개혁’의 전과정에 대한 합리적인 학습과정이 필요하다.

기술이나 가용자원, 참여자들의 목적과 우선순위, 시장제도를 통했을 때의 달성가능성 등의 情態的 情報들이 우선 합리적인 수준에서 投入되어야 한다. 이같은 정보들은 경제적 변화의 피이드—백 과정에서 바뀔 수 있으므로,

의사결정 주체인 정부는 본래의 추구방향과의 괴리를 해소하려는 노력이 수반되어야 한다. 예컨대 근로자에 의한 고통분담 수용이라는 정보를 근거로 국제경쟁력 향상을 위한 정책이 결정·실행되고 그 결과 인플레이션이 야기되었다면, 피이드-백 과정에서 근로자의 선호가 달라져 버릴 것이다. 이 경우 經濟改革政策의 목표가 변질되거나, 심지어는 그것의 의사결정구조가 근본적으로 뒤바뀔 수도 있다.

따라서, 經濟改革政策이 政府에 의해 지속적으로 추진될 수 있으려면, 다음과 같은 몇 가지 정책방향을 세워야 할 것이다.

첫째로, 경제활동 참여자들간의 정보흐름의 단절을 과감히 철폐하여야 한다. 정부의 내부적 관계, 정부와 기업, 기업과 기업, 그리고 노조 등간의 정보흐름의 단절은 합리적인 의사결정과 실행을 왜곡한다.

둘째로, 政策決定의 동태적 과정은 현실적으로 많은 사회적 변화를 수반하기 때문에 이를 수용할 수 있는 민주적 절차에 따라서 행해져야 한다.

셋째로, 政策實行 結果가 합리적인 情報源으로서 재투입되기 위해서는, 생산·실업·소득분배·환경파괴·사회적 후생의 만족도 등에 대한 결과물이 투명하게 전달되어야 한다. 적어도 이런 정보를 토대로 할때 경제주체들의 선호가 자율적으로 조정되고 그 속에서 바라던 ‘經濟改革’이 달성될 수 있기 때문이다.

그 밖에도 이를 위한 물적 기반으로서 예컨대 산업구조의 첨단화와 국가 혁신체제의 구축에 상응하는 사회간접자본의 정비와 투자, 첨단산업 기지의 조성 등과 관련한 국토개발의 재정비, 정보통신체제의 구축 등이 필요할 것이다.

이러한 기반조성에서는 國際化에 대한 대응도 중요하다. 합리적 정보전달체제의 구축은 국내적 문제로만 한정되는 것이 아니라 國際化에 대응하는 것이라야 한다는 보다 큰 시야에서 이루어져야 할 것이다. 동북아시아 수준에서 중심적 역할을 수행하고 기업활동의 국제화에 대응하기 위해서는, 예컨대 지역적 금융중심지화, 국제적 첨단산업 기지, 국가혁신체제의 국제적 연계, 국제 정보통신망의 구축 등을 장기적으로 준비하여야 할 것이다.

(4) 經濟民主化와 環境保護

한편, 현재의 ‘經濟改革’이 과거 성장의 그늘을 그대로 온존시키거나 오히려

려 넓혀가는 것이 된다면 그 자체의 순조로운 진행은 물론, 어떠한 가치도 실현하기 어려울 것이다.

‘經濟改革’의 중요한 지향점이 ‘國家競爭力’ 향상에 있다고 할 때, 제반 경제주체들에 대하여 인센티브를 제공하는 것은 생산성향상의 지름길이 될 것이다. 이를 위해 노동자의 자발적 참여와 노동의욕을 북돋울 수 있는 제도와 勞使關係의 정착이 요구됨은 물론이다. 이를 실현할 수 있는 각종 제도와 정책수단의 마련은 재론할 필요도 없으려니와 임금문제를 중심으로 한 自律的 交渉이 이루어져야 할 것이다. 기업주들은 기업내 복지후생을 확충하여야 할 것이고 임금, 근로조건 및 고용에 대한 노사합의 관행을 정착시킴으로서 노사간의 타협이 制度化되어야 할 것이다. 최근 몇몇 기업체에서 시도되고 있는 能力給體系의 임금지급방식은 모처럼 개별노동력 질적 향상의 유인이 될 뿐만 아니라, 구래의 생산성과 연계된 노사관계 문제를 상당부분 해결할 수 있기 때문에 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

성장의 그들은 또한 農民들에게도 드리워져 있다. 특히 우루과이라운드협상 타결로 인한 농산물수입 개방은 농민들의 가슴에 더 큰 수심을 드리우고 있으며, 이에 대한 적절한 정책이 마련되지 않는 한 사회적 통합력을 가질 수 없을 것이다. 단순한 농민소득지정정책은 미봉책일 수 있으며, 농업에 있어서 진정한 국제경쟁력 향상을 위해 생산과 유통전반에 걸친 장기적인 産業支援政策이 마련되어야 할 것이다.

정도의 차이는 존재하지만, 消費者로서의 一般國民의 권리도 보호되어야 한다. 개방경제 하에서 國際化란 企業의 전유물이어서는 곤란하다. 질 좋고 저렴한 가격의 제품을 소비할 수 있는 권리가 보장되도록 해야하고, 이를 바탕으로 국내생산자들의 품질경쟁과 기술개발이 촉발되는 것이 바람직하기 때문이다. 이제 이를 위한 消費者團體들의 서민운동이 조직화되고 제도화되어야 할 것이다. 경제적 민주화가 곧 국제경쟁의 밑거름이 되어야 하는 것이다.

경제개혁정책의 원활한 수행을 위해서는 비단 經濟民主化의 확대에만 그치지 않는다. 오늘날 급속히 확대되는 각종 技術의 눈부신 발달과, 사회적 비용과 사적비용의 불일치 하에서 생산·소비되는 제품의 유통으로 인하여 생태계가 파괴되고 環境資源이 汚染되고 있다. 1992년의 리우회담을 계기로 전세계적으로 확산되고 있는 環境資源 保護運動은 이제 모든 나라의 자원정

책에 중대한 제약조건으로 작용하기 시작하였다.

環境汚染이란 당장은 당시대의 社會的 費用이 되기도 하지만, 장기적으로는 자원의 세대간 배분을 저해하는 동태적 문제이기도 하다. 선진국에서 출발하여 밑으로 파급되고 있는 그린라운드(Green Round)가 하나의 국제적 규범으로 자리잡아 가고 있다. 당장의 UR은 국제적 관계의 경제적 측면을 규율하는 하나의 질서이고, 그 성격도 자국의 경쟁력에 기반을 두는 철저한 자유경쟁의 원리에 근거하고 있다. 반면에 환경문제는 이보다 더 큰 범주의 生態學的(ecological) 측면의 규범이고, 自律보다는 規制가 강제되는 것이다.

대개 경제학자들은 어떤 행위나 정책의 결과를 놓고 보다 나은 쪽을 선택하는 目的論的 倫理(teleological ethics)에 집착하는 경향이 있지만, 환경론자들은 환경자원의 파괴에 관하여 當爲論的 倫理(imperative ethics)에서 출발하는 경향이 있다. 어느 입장이든 그만큼 환경자원의 오염에 대한 규제는 불가피한 것으로 인식되고 있다.

문제는 개방과 자율의 세계경제질서에서 環境資源의 保護費用이 競爭力을 구성하는 주요 요인으로 자리잡아가고 있다는 점이다. 게다가 최근의 국내적 환경문제들도 국민의 건강과 행복을 저해하는 주요 요인으로 주목받고 있다. 따라서 환경자원의 보호차원에서 실시되는 정부정책은, 첫째로 현재의 자유경쟁원리에 다소 제약을 가하는, 따라서 민간기업과 소비자들의 행동을 규제하는 規範的인 것이라는 점을 전제하여야 한다. 둘째로, 이런 規範的 規制가 각 경제주체의 행동과 동기에 당연히 포함될 수 있도록 각종의 환경관련제도들이 이제는 단계적으로 마련되어야 한다는 것이다. 그럼으로써 소위 당위론적인 제약하에 목적론적인 최적화정책도 가능할 것이다.

이런 방향으로 추진되어야 할 환경정책으로서, 우선 생산과 소비과정에서 발생할 수 있는 오염물질에 대한 측정, 평가, 규제에 이르는 체계적인 環境科學技術 開發과 環境關聯制度의 정비를 서둘러야 할 것이다. 이와 관련해서는 일반적인 경제규제완화와 환경규제는 분명 별개의 문제이며, 그동안 수차에 걸친 水質汚染 사건에서도 그 원인과 결과가 어디에 있었는가에 특히 주목할 필요가 있다. 보다 적극적으로는 환경을 개선하기 위한 環境關聯產業에 정부의 지원과 육성이 필요하고, 향후 화석에너지 사용 자체를 줄이는 산업구조로의 이행도 모색하여야 할 것이다.

(5) 改革 政府和 政府改革

경제활동에 참여하는 모든 경제주체들간에는 그 추구하는 목적(goal)의 우선순위에 따라서 위계가 형성된다. 고도성장의 한국경제 발전과정을 보면 이같은 위계질서가 분명히 드러난다. 빈곤에서 탈피하여 자립과 성장을 취하기 위한 經濟開發計劃이라는 정부의 목적은 다른 모든 경제주체의 목적에 우선하였다. 생산활동에 참여하는 기업이 여기에 부응하였으며, 이에 필요한 자금수달 수단으로서의 金融機關이 전적으로 政府의 지배하에 있었다. 근로자 혹은 소비자로서의 家計도 저임금구조와 '절약은 미덕'이라는 정부의 요구에 따라왔다.

정부의 목적달성방식도 따라서 중앙집권적 통제방식에 가까웠다고 할 수 있다. 그러나 현재의 '經濟改革'속에서 그 정책과제들이 제대로 진행되려면, 이들 참여자들간의 유기적 관계가 순조로와야 한다. 왜냐하면 '經濟改革'의 진정한 주체는 바로 이들 參與者 모두이기 때문이다.

이제 경제규모가 확대되고 정치적 민주화가 어느 정도 진행되면서 과거와 같은 위계질서에 상당한 변화가 찾아왔다. 더구나 개방과 자율의 추세하에서 政府의 역할은 더욱 축소되고 있으며, 상대적으로 企業과 家計의 역할이 증대되고 있다.

그러나 오늘의 政府는 世界化를 주도하기 위한 다방면의 노력, 외부경제를 창출하기 위한 공공투자, 새로운 기술개발을 촉진시키고 국제간의 정부 교류상 시급한 정보거리의 단축, 미래에 대한 합리적 예측을 가능케하는 신뢰받는 정부의 위상 등을 스스로 형성시켜 나아가야만 하는 처지에 놓여있다. 말하자면 경제이론상 과도한 개입으로 인한 政府失敗(government failure)와, 시장의 불완전성에 기인하는 市場失敗(market failure)를 동시에 조화시키는 '最適政府(optimal government)' 형태가 요구되고 있는 것이다.

이런 지위를 찾아 나아가야만 하는 정부로서는 이제 전적으로 財政·金融政策의 대대적인 개편에 의존하지 않을 수 없게 되었다. 첫째로, 과거 정부가 전적으로 지배해오던 金融產業을 自律化시키도록 해야 한다. 이것은 물론 '80년대 초부터 추진되어 오던 정책방향이지만 아직까지도 실질적인 효과가 미흡한 분야이다. 여기에는 통화공급기능의 자율화, 즉 중앙은행의 독립을 비롯하여, 자유로운 금융거래를 통한 금리자유화의 단계적 추진이 포함된다.

뿐만 아니라 아직까지도 금융기관들의 자유로운 경영활동에 제약이 되고 있는 은행장선임, 정책금융, 참입제한 등의 문제가 근본적으로 완화되어야 한다. 명실상부하게 금융산업이 이제는 스스로 설 수 있도록 정부의 脫規制정책이 이루어져야 하고, 이를 기반으로 金融產業의 國際化가 추진되어야 한다.

둘째로, 최적정부로서의 기능을 온전히 수행하기 위해 財政機能이 적극적으로 조정되어야 한다. 이같은 정부의 기능은 비단 社會基盤施設(SOC) 부족이나 환경오염등 시장실패가 불가피한 분야에 개입하는 것 이외에도, 공평성·사회복지가 요구되는 분야 등 국민생활의 질적향상을 목적으로 하는 것이라야 하기 때문에 단순히 '최소정부'에 머무르기가 매우 어려운 처지에 있다. 따라서 이를 위한 稅制側面에서는, 공평성을 개선시키는 세율조정의 범위내에서 선별적인 세금감면혜택을 줄이고 전반적인 세율인하를 끌어내야 한다. 더구나 巨視的 經濟運用을 위해 자주 사용되던 金融政策과 財政政策간의 상호의존성도 넓혀갈 필요가 있다.

결국 經濟有機體 속의 한 구성원으로서 政府도 개혁의 대상이 되지 않을 수 없으며, 특히 정부의 개혁은 개혁의 담당자라는 점에서 중요하다. 정부가 하나의 조직으로서 앞서 제시된 모든 정책과제를 차질없이 진행시키기 위해서도 이런 방향의 개편은 불가피할 것이다. 예컨대 관료주의의 청산, 부처간 연계 등 組織의 효율화 및 전문관료의 육성 등 정부조직의 질적 수준을 향상시킬 필요가 있다. 게다가 그동안 지시 위주의 家父長的 존재로 군림하면서 과대 팽창되거나 중복되었던 조직들을 새로운 상황에 부합하는 방향으로 재조정되어야 할 것이다. 또한 정부와 민간기업간의 자율적 관계뿐만 아니라, 정부와 민주적 국회와의 새로운 관계, 지방자치제에 대비한 중앙과 지방의 관계 등도 고려하여야 할 것이다.

V. 맺는 말

많은 문제와 도전을 안고 이에 적극 대처코자 하는 현정부의 정책의지에 대해서는, 이미 筆者가 앞서 지적한 바처럼, 改革政策의 課題와 方向을 제대로 지향하고 또한 나름대로 실현될 수 있을 때 비로소 가치있는 평가를 받으리라 생각한다. 따라서 이 시점에서는, 이를 위해 다음의 몇 가지 조건들을 제시함으로써 本稿의 結論을 대신하고자 한다.

첫째로, 경제개혁의 방향은 개인가치 혹은 집단가치를 존중하되 社會價値를 증진시키는데 보다 큰 비중을 두어야 할 것이다. 다시 말하면 개인가치와 집단가치는 윤리의식과 책임의식이 우선되는 가운데 社會效率性을 높이는데 改革의 초점이 맞춰져야 한다. 시장경제원리를 중시하는 자본주의경제에서 개인의 가치는 소중하게 받아들여져야 하지만, 윤리의식과 책임의식이 결여된 상황에서 개인의 가치증진만을 이기적으로 추구한다면 巨視經濟的不經濟(macroeconomic externality)를 야기시켜 사회가치는 점점 공동화되게 마련이다. 따라서 경제개혁은 국민을 위해 새로운 社會價値와 새로운 滿足을 창조하는 방향으로 나아가야 한다.

둘째로, 經濟改革政策들이 아무리 국민적 당위성을 인정받는다 하더라도 그것의 진행과 경제적 효과에 대한 구체적인 분석이 뒷받침되어야 한다. 왜냐하면, 어떤 개혁정책에 대한 당위성이 강조된 나머지 실증분석이 경시됨으로써 불확실한 현실에서 수정을 거듭하는 정책이 된다면, '經濟改革'의 費用은 그만큼 증가할 것이다. 요컨대 정책과정에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 하고, 그 결과에 대한 실증적 분석과 함께, 사후적으로도 지속적인 評價가 있어야 한다.

셋째로, 이렇게 추진되는 政策들은 一貫性과 信賴性을 가져야 한다. 일부 정책들이 龍頭蛇尾로 끝나거나 실행과정에 방향이나 취지가 왜곡된다면 더 이상 구조적 변화를 바랄 수 없게 될 것이다. 여기에는 政府 자체를 포함하여 경제주체들간의 이해관계에 따라서 사전적 혹은 사후적인 미지의 변수들이 속속 드러날 수도 있다. 그만큼 민주적 절차에 의한 國民的 合意가 전체되어야 하는 것도 이 때문이다.

參 考 文 獻

- 金基台(1992), 「規制의 政治經濟學」, 「規制緩和」, 韓國經濟研究院
李景台(1993), 「1990년대 산업정책방향과 정부의 역할」, KIET정책협의회
자료

大韓民國政府(1993), 『新경제 5개년계획 93-97』.

洪賢杓(1993), 『保守改革의 法經濟學』, 『新경제와 개혁』, 외환투자자문(주)

Becker, G. S.(1962), "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis", **Journal of Political Economy**, Vol. 70, No. 2, pp. 9-49.

Friedman, M. (1962), **Capitalism and Freedom**, Univ. of Chicago Press.

Greer, D. F. (1983), **Business, Government, and Society**, MacMillan Publishing Co., INC.

Holesovsky, Vaclav(1977), **Economic Systems : Analysis and Comparision**, McGraw-Hill Book Company.

Lucas, Jr. R. E. (1993), "Making A Miracle", **Econometrica**, Vol. 61, No. 2, pp. 251-272

MacRae, Jr., D. & J. A. Wilde(1979), **Policy Analysis for Public Decisions**, Duxbury Press.

Nutter, G. W.(1979), "On Economism," **Journal of Law and Economics**, Oct, 1979.

Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change", **Journal of Political Economy**, October, Supplement.

Samuelson, P. (1964), "Personal Freedoms and Economic Freedoms in the Mixed Economy", **The Business Establishment** (E. F. Cheit, ed.), John Wiley & Sons.