

經濟改革과 韓國經濟學의 課題

邊 衡 尹

〈목 차〉

- I. 머리말
- II. 外國 經濟改革의 趨勢와 敎訓
- III. 現 政府의 經濟政策 批判
 - － 經濟改革을 中心으로
- IV. 經濟改革의 方向과
韓國經濟學의 課題
- V. 맺음말
- 참고문헌

I. 머리말

‘변화와 개혁’을 내걸고 현 정부가 등장한 지 1년이 지났다. 현 정부의 출범 당시 우리 경제는 치열해지는 국제경쟁에 능동적으로 대처하고, 평화적 통일에 대비하고, 상실된 경제활력을 부추길 새로운 발전전략을 찾아야 하는 시대적 과제에 직면해 있었다. 이러한 상황에서 제기된 ‘經濟改革’에 대해서 국민들은 무언가 달라질 것이라는 기대를 가지고 있었다.

그러나 1년이 지난 지금에 와서 보면 무엇을 위해 하는 것인지 의문이 들 정도로 경제개혁은 표류하고 있다. 따라서 이 시점에서 경제개혁의 방향이 어떠해야 하는가를 밝히는 것은 매우 의미있는 일이라 아니할 수 없다.

경제개혁의 방향은 각국의 주어진 정치·경제체제 및 제도, 경제의 발전 단계, 사회·문화적 관습, 그리고 내외적 환경 등에 의해 각각 다르게 설정되어 왔다. 그리고 그 수행에 있어 많은 성과와 동시에 한계도 노정하고 있다. 경제개혁의 과제를 안고 있는 우리의 입장에서는 외국의 경험을 고찰해 보는 것이 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

따라서 이 글의 2에서는 2차대전 이후 서독, 일본의 경제개혁과 최근 동구를 비롯한 시장지향적 경제개혁의 경험을 간략하게 살펴보기로 한다. 그리고 3에서는 현 정부의 경제개혁이 과연 올바르게 방향을 설정하고 있는지를 평가해 보려 한다.

4에서는 한국에서 수행되어야 할 경제개혁의 방향이 어떠해야 하는가를 제시하고, 이러한 경제개혁을 수행하는 데 있어서 한국경제학의 과제가 무엇인지를 살피려고 한다.

II. 外國 經濟改革의 趨勢와 敎訓

1) 외국 경제개혁의 추세

2차 세계대전 이후 있었던 주요한 경제개혁은 세계경제가 자본주의체제와 사회주의체제로 양립되어 오면서 당면한 경제적 위기를 극복하기 위한 다양한 체제내적 개혁과 1980년대 중반 이후 사회주의체제가 동요되면서 나타난 경제개혁으로 정리될 수 있다. 그리고 거기에 덧붙여 패전국인 일본과 서독에서의 군국주의적 경제체제를 없애고 민주적인 경제체제를 구축하려는 경제민주화 등을 들 수 있을 것이다.

그런데 서독과 일본 등에서의 2차 세계대전 이후 개혁과 독재정권 붕괴 직후 스페인등에서의 사회민주주의적 개혁을 예외로 한다면, 이들 국가에서 취하고 있는 경제개혁의 방향은 대체로 ‘效率’을 중요시하는 市場指向的 改革을 취하는 추세를 보이고 있다.

전후 사회주의적 계획경제체제를 채택한 국가들은 초기에 양적인 성장을 보이다가 그것이 한계에 부딪치게 되자 ‘平等’ 이념과 계획경제의 기초 위에서 시장경제적 원리를 도입하여 ‘효율’을 제고시키려는 실험적인 경제개혁을 추진하였다. 그러나 구소련과 동유럽에서 추진된 수차례의 개혁은 뚜렷한 ‘효율’ 제고의 성과를 거두지 못한 채, 1980년대에 들어서서는 전반적인 정체상태에 빠지게 되었다.

한편 자본주의적 시장경제체제를 채택해 온 선진국가들도 1960년대까지 꾸준한 성장을 견지하여 왔으나 1970년대 들어 영미경제의 상대적 후퇴가 뚜렷해지고 오일쇼크 이후 대부분의 국가는 인플레이션의 진행 속에 저성

장, 고실업에 직면하게 되었다. 이러한 배경에서 등장한 보수정권은 과거 케인즈적 정책에서 탈피하여 정부의 규제완화, 민영화 등 작은 정부, 보다 많은 시장을 지향하는 경제개혁을 추진하였다. 1980년대 라틴아메리카에서도 인플레이션, 재정적자 확대, 국제수지 악화 등 극심한 경제난에 직면하여 새로이 등장한 정부에 의해서 선진자본주의국가와 유사한 신자유주의적 이데올로기에 기초한 경제개혁이 추진되었다. 이러한 新自由主義的인 經濟改革은 '효율'의 측면을 더욱 강조하는 것이었다.

더욱이 1985년 고르바초프 등장 이래 변화된 정세 속에서 공산당정권이 붕괴된 후 구소련과 동구에서도 1990년대에 들어서면서 급속히 시장경제체제로의 전환을 꾀하는 경제개혁을 추진하고 있다.

이와는 대조적으로 중국은 1978년 이래 개혁·개방을 표방하면서 점진적으로 시장경제적 요소를 도입하면서도 사회주의체제를 유지하는 경제개혁을 추진하여 왔으며, 최근에는 이른바 사회주의시장경제를 목표로 하여 경제개혁을 가속시키고 있다.¹⁾

2) 외국 경제개혁의 교훈

1980년대 라틴아메리카, 그리고 최근 동구와 구소련 등 구사회주의 국가에서 추진되고 있는 시장지향적 경제개혁은 국가별로 초기조건이 상이하고 진전속도와 성과면에서도 커다란 차이를 보이고 있지만,²⁾ 이들 경제개혁은 공통적으로 가격 및 생산의 규제철폐를 통한 경제자유화, 긴축적 통화공급과 재정균형을 통한 거시적 안정화, 국유재산의 매각을 중심으로 하는 민영화 등 시장기능의 확대와 정부부문의 축소를 기본 내용으로 하고 있다.

이와 같은 시장지향적 개혁은 시장경제 창달을 통하여 '效率'을 증대시켜 궁극적으로 '衡平'도 보장하는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 현실은 '효율' 증대를 통해 '형평'이 제고되고 있지 못하고, 오히려 대부분 '효율'의 제고조차도 제대로 실현시키지 못하고 있다. 라틴아메리카의 경제개혁은 일

1) 중국의 개혁에 대해서는 이근(1993)을 참조하기 바란다.

2) 이에 관한 포괄적 비교분석은 Bruno(1993), Bresser Pereira et al. (1993)을 참조하기 바란다.

부 국가에서 초인플레이션의 진정 등 부분적인 성과를 거두었지만, 생산회복이 지연되는 가운데 일인당 소비 감소, 실업 증대, 대폭적인 실질임금 하락, 사회보장지출 감소 등 막대한 사회적 비용을 치르게 하였다. 그 결과 1992년 현재 라틴아메리카에서 빈민으로 추정되는 인구가 전인구의 약 40%(1.9억 명)로 증가하여 칠레, 멕시코, 브라질, 페루, 아르헨티나 등에서는 경제발전과정에서 '형평'을 제고하기 위한 사회정책이 필수적 요소로 인식되고 있고, 최근 빈곤퇴치프로그램을 도입하기에 이르렀다.³⁾ 또한 동구 각국에서의 시장지향적 개혁도 당초 기대와는 달리 격심한 생산활동의 침체가 장기화되는 가운데 대량실업이 발생하고 물가상승이 지속되고 있다. 그런데도 적절한 생계보장대책이 마련되지 않아 노동자, 농민 등 다수가 생활고에 시달리고 있다. 특히 최근 의회선거 결과에서 보듯이 폴란드, 러시아에서는 급진적 개혁에 대한 정치적인 저항이 유발되고 있는 등 시장지향적 개혁이 한계에 부딪혀 정부에 의한 적극적 산업보호와 자국 실정에 적합한 개혁의 요구가 강해지고 있다.

한편 중국은 점진적인 개혁을 통하여 많은 성과를 거두어 최근에는 새로운 경제강국으로 부상하고 있다. 중국이 동구와 달리 고도성장을 나타내고 있는 것은 여러 요인에 기인한 것이지만, 자기중심을 유지한 상태에서 개혁·개방으로 방향전환을 했고, '실험후 확산'이라는 단계적 방식을 채택한 것이 주요한 것으로 보인다.

통제경제에서 시장경제로 성공적으로 이행하였던 전후 서독과 일본의 경제개혁은 많은 시사점을 주고 있다. 즉 서독에서는 중화학공업과 금융부문에서 과도하게 집중된 경제력을 분할해체하고 카르텔금지법을 제정하는 한편, 민주적 노조활동 보장 등 노동기본권의 확립과 공동결정제도가 도입되었다. 일본에서는 노동조합등 민주적 조직의 결성, 토지개혁 실시와 함께 대기업의 해체, 독점의 규제 등과 같은 경제개혁 조치가 취해졌다. 이러한 경제개혁은 제도적으로 경제력집중을 완화하고, 노동자, 농민 등이 자기 권익을 주장할 수 있는 민주적 경제운영 기반을 구축하여 공정한 시장경쟁을 가능하게 하였다.⁴⁾ 이러한 경제개혁에 의해 각 경제주체가 경제 건설에 자발적으

3) U.N.(1993), p.40을 참조하기 바란다.

4) 일본의 전후 개혁에 관해서는 변형운(1988), 독일의 전후 개혁에 관해서는 Dornbusch et al. (1993)의 1, 2장을 참조하기 바란다.

로 참여할 수 있었으며, 이를 바탕으로 안정 속에 지속적인 고도성장을 실현할 수 있었다.⁵⁾

그리고 서독과 일본에서는 비록 시장경제질서를 기본으로 하였으나 정부의 조정적 역할이 경제성장에 크게 기여하였다. 즉 서독에서는 임금, 금리, 생필품가격 등이 통제되고 국유부문이 광범위하게 존재하는 통제경제에서 출발하여 점진적으로 규제를 철폐하고 경쟁력에 기초한 대외개방을 추진하여 수출주도형 고도성장을 달성할 수 있었다. 일본도 기본적으로 시장기구에 기초하면서도 실용적인 정책적 개입을 통하여 시장을 관리함으로써 생산능력을 확장하고 경쟁력을 향상시키는 데 성공하였던 것이다.

위와 같은 외국의 경험은, 첫째 경제적 약자의 생활을 제도적으로 보장하는 조치가 수반되지 않을 경우 경제개혁은 장기적으로 ‘효율’ 제고의 성과를 거두지 못하며, 둘째 경제력집중의 완화, 민주적 조직 육성 등 經濟民主化 조치는 각 경제주체의 자발적인 참여를 통해 건설한 성장을 가져오고, 셋째 경제개혁과정에서 규제철폐, 민영화 등 정부 역할의 축소가 반드시 바람직한 것은 아니고 政府의 調整的 役割이 매우 중요하다는 등의 교훈을 준다고 할 수 있다.

3. 現 政府의 經濟政策 批判 - 經濟改革을 中心으로

1) 경제철학의 빈곤

최근 한국 경제는 저기술수준 및 국내기술개발부진, 산업공동화, 소득불평등 및 경제력 집중의 심화, 금융자율화의 부진, 불건전한 사회기풍 등에 직면해 있다. 특히 UR협상의 타결등 국제경제환경의 변화 등은 이러한 어려움을 가중시키고 있다. 그리하여 경제가 활력을 잃고 있고, 미래에 대한 전망도 불투명한 상태이다. 한국 경제가 이러한 상황에 처한 것은 그동안 지나치게 양적 성장 위주의 발전전략이 채택되었고, 그 경제성장이 일반대중(노동자, 농민, 도시서민 등)의 소외 속에서 이루어졌다는 데 크게 기인한

5) 특히 일본의 노동개혁과 토지개혁은 노동소득과 농업소득증대를 통하여 국내시장 확대와 높은 저축을 가능케 함으로써 고도성장에 기여할 수 있었다.

다. 따라서 성장을 지속하면서도 ‘효율’에 치우쳤기 때문에 발생한 문제를 해결하는 것이 한국 경제의 中長期的 課題⁶⁾라고 할 수 있으며, 이를 위해서는 ‘효율’과 ‘형평’을 조화시키는 것, 특히 ‘형평’이 착실하게 다져져 각 경제주체들의 자발적 참여를 유발하여 ‘효율’을 제고시키는 것이 무엇보다 필요하다.

그러나 현 정부에게는 한국 경제를 어떻게 끌고 가겠다는 철학도 빈곤하고, 비전의 제시도 없다. 단적으로 현 정부가 지난 1년간 시행해 온 경제정책이 매우 심한 변화를 보여왔다는 점만 보아도 경제철학이 빈곤하다는 것을 잘 알 수 있다.

현 정부는 출범하면서부터 경제개혁을 외치면서도 신경제 100일 계획을 추진하여 오히려 경제개혁을 시행하기 어려운 여건을 만들어 갔고, 100일 계획이 실패로 끝나자 93년 8월에는 정권 후반기에나 실시될 것으로 전망되던 금융실명제를 갑작스럽게 실시하여 외양적으로나마 개혁적 경제정책으로 급선회하였다. 그러나 다시 11월 APEC 정상회담 이후에는 국제화 추세 속에서 국가경쟁력을 강화시켜야 한다고 강조하면서 ‘효율’을 강조하는 방향으로 경제정책의 방향을 바꾸어 경제개혁을 뒷전으로 밀어놓았다. 이처럼 현 정부 경제정책의 기조는 일관되지 못한 모습을 보여왔다.⁷⁾

또한 현 정부가 강력히 내세우고 있는 「국가경쟁력의 강화」, 「규제완화」는 경제개혁을 추진할 수 있는 논리로서는 부족하다고 생각된다. 왜냐하면 현재의 「국가경쟁력의 강화」, 「규제완화」는 일반대중의 희생을 바탕으로 개별 대기업의 수익성을 회복시키려는 것이어서 순수사회적 동의와 참여를 획득하면서 지속적으로 수행되기 어렵기 때문이다.

더욱이 문제가 되는 것은 현 정부의 경제정책이 새로운 비전을 제시하지 못하고 3공화국 때부터 시행되어 온 성장지상주의 원칙을 답습하고 있다는 점이다. 현 정부는 계속하여 경제개혁을 외치고 있지만 실제로는 가시적이고 단기적인 성장을 강조하고 있고, 경제주체의 적극적이고 창조적인 참여를 유발시킬 수 있는 ‘형평’의 문제는 포기하고 있는 것이다.

6) 한국의 중장기적 과제에 대해서는 변형운(1994)을 참조하기 바란다.

7) 이 때문에 국민들은 경제정책의 政治化를 우려하게 되었다.

2) 신경제 100일 계획의 평가

신경제 100일 계획은 현 정부의 빈곤한 경제철학을 그대로 보여주고 있다. 100일이라는 단기간에 가시적인 경제적 효과를 달성하겠다는 조급함의 문제는 차치하더라도 신경제 100일 계획이 갖는 가장 큰 문제는 현 정부가 출범하면서 내세운 경제개혁을 시행하기 어렵게 만들었다는 점이다.

신경제 100일 계획은 경제개혁의 기반을 다지기 위한다는 목적에서 실시되었다. 그러나 100일 계획은 1990년 4.4 경제활성화종합대책⁸⁾을 그대로 수용한 단기적인 경기부양대책으로 일관하였다.⁹⁾ 경기활성화를 위해 주로 기업을 지원하는 정책수단이 사용되었는데, 금리를 의도적으로 낮추고, 자금을 무분별하게 풀었으며, 경제력집중을 방치하였다. 더욱이 기업의 비용부담을 절감시키기 위해 노동자들에게는 임금인상 요구를 자제하도록 고통분담을 호소하였다.

이러한 100일 계획은 ‘효율’을 지나치게 강조한 것으로, 경제개혁의 바람직한 방향과는 어긋나는 결과를 낳았다고 평가할 수 있다. 經濟改革이 최소한 경제력집중의 방지, 지하경제 등 비생산적 경제활동의 근절, 경제의 건전한 활력 제고, 각 경제주체의 정당한 권리 인정 등에 있다고 할 때 100일 계획은 경제개혁의 기반을 마련하기는 커녕 오히려 경제력집중을 방치하고, 일반대중의 정당한 권리를 침해하였으며, 당시 경제개혁이 당연히 되는 사회적 분위기를 사라지게 했던 것이다.

또한 무분별한 통화증발은 물가상승압력으로 작용하여(물론 이후 금융실명제의 충격 완화를 위한 통화증발도 크게 작용하였지만) 경제의 안정성을 파괴하였고, 일반대중의 자발적인 참여의식을 꺾어버리는 작용을 하였다.¹⁰⁾ 임금상승은 억제되면서도 물가는 상승하여 노동자를 비롯한 일반 시민의 생활고는 더욱 가중되었다. 국민들은 이제 신경제를 고통분담이 아니라 고통

8) 4.4 경제활성화종합대책은 한국 경제의 안정기조를 파괴하고, 비생산적인 경제풍토를 만연케 하는 등 경제에 악영향을 끼쳤던 것으로 평가되고 있다.

9) 신경제 100일 계획이 4.4경제활성화 종합대책을 거의 그대로 수용했다는 점은 안국신(1994)에서 잘 나타나고 있다.

10) 막대한 통화증발로 작년 말 소비자 물가상승률은 5.8%를 기록하였다. 이 수치는 선진국과 신흥공업국을 통틀어 2번째로 높은 것이다. 그리고 통화증발은 올해 1월만 해도 1.3%의 높은 소비자 물가 상승을 낳게 하는 주요한 요인으로 작용하였다.

전담으로 느끼게 되었다.

3) 현 정부 경제개혁의 평가

현 정부의 경제정책이 성장 우선, 즉 ‘효율’을 중시하면서도 경제개혁을 강조한다는 면에서 과거의 정부와 구별된다. 이는 4대 경제개혁¹¹⁾을 내세운 신경경제계획의 수립과 금융실명제의 실시로 나타났다. 그러나 신경경제계획에서 내세우고 있는 제반 경제개혁과 금융실명제는 자체 내에 많은 한계를 가지고 있을 뿐만 아니라 상호간의 연계가 결여된 상태로 방치되고 있어 현 정부의 개혁의지를 의심케 하고 있다.

먼저 금융실명제 자체만 하더라도 차명계좌에 의한 차명예금인출에 대해 사실상의 합법화 조치를 취함으로써 금융실명제는 정경유착, 부정부패에 의한 불로소득, 부동산투기소득, 지하경제 등을 발본색원한다는 본래의 목적이 무색하게 되어버렸다. 대신 금융실명제는 그 정착을 위한다는 명목으로 막대한 통화증발을 합리화시켜 경제의 안정을 해치는 폐해를 낳고 말았다.

또한 신경경제계획에서 내세우고 있는 4대 개혁도 근본적인 개혁이라고 하기에는 한계가 클 뿐 아니라 금융실명제의 시행으로 인해 많은 부분이 수정되어야 함에도 불구하고 별다른 수정작업없이 추진되고 있다. 또한 1993년 말 타결된 UR협상과 같은 중대한 경제환경의 변화도 반영하지 못하고 있다.

먼저 財政改革과 관련하여 금융실명제의 실시와 조용된 세제개혁이 필요하다. 금융실명제가 명실상부하게 실시되기 위해서는 금융차명제를 없애야 하는데, 이를 위해서는 금융자산소득의 종합과세가 필수적이다. 그리고 이로 인한 부동산투기의 발호를 막기 위해 종합토지세와 양도소득세제의 개편이 이루어져야 한다. 그런데 정부가 발표한 종합토지세의 평균실효세율 인상계획등은 지나치게 미온적이다.¹²⁾ 그리고 조세감면규제법의 폐지, 부가가치세를 포함한 세율의 전반적 인하 등이 단행되는 세제개혁이 필요하다는 것을

11) 신경경제 5개년계획에서 내세운 4대 경제개혁은 재정개혁, 금융개혁, 행정개혁, 의식개혁 등이다.

12) 정부는 종합토지세의 평균실효세율을 현재의 0.04%에서 1996년에 0.12%로 높인다는 계획을 세우고 있다. 이 점과 관련해서는 안국신(1994)을 참조하기 바란다.

지적할 수 있다.

金融改革과 관련해서도 금융정책을 정부가 계속 장악하겠다는 것에는 변함이 없다. 경제 안정을 위한 한국은행의 독립 내지는 한국은행의 중립 보장 문제는 신경제계획에서 언급조차 되어 있지 않을 뿐만 아니라 금융자율화를 조속히 실시하지 않고 단계적으로 추진하고 있다는 점, 정부 주도하에 금융산업구조를 개편하려고 하는 점 등은 과거 官主導金融의 연장선상에 있는 것이라 하겠다.

정부가 적극적으로 추진하고 있는 行政規制緩和 역시 그 부작용을 최소화시키는 방안을 함께 마련할 필요가 있다. 개발위주의 토지제도 규제완화는 부동산투기를 조장할 가능성이 높으며, 환경기준과 산업기준 완화는 환경오염과 산업재해를 더욱 심각하게 할 우려가 높다. 이들 규제완화는 기업의 성장을 우선시하는 短見이라 하겠다.

이러한 현 정부의 경제개혁의 한계와 함께 지적되어야 할 것은 정부가 ‘효율’을 강조한 나머지 농민, 노동자의 문제를 소홀히 다루고 있다는 점이다.

신경제계획에서는 개혁의 주요 내용이 되어야 할 농민조직의 활성화에 대해서 전혀 언급을 하고 있지 않고, 재벌대기업을 위주로 한 수출상공업자의 이해를 우선시하는 방향의 농업대책을 마련하고 있다. 뿐만 아니라 정부는 UR협상이 쌀 시장 개방으로 확정되고 이에 따라 농민들의 반발이 거세지자 그때서야 서둘러 농어촌발전위원회를 구성하여 농촌의 희생대책을 마련하고 있다.

또한 노동정책에 있어서의 「개혁실험」은 실패로 끝났고, 정부는 노동자들에게 일방적인 ‘고통분담’을 요구하고 있다. 현 정부의 노동정책은 과거 5공, 6공 정부하의 노동정책과 본질적으로 차이가 없으며, 철저히 「국가경쟁력의 강화」라는 논리하에 수행되고 있다.¹³⁾ 정부는 노·사·정협의체에 의한 임금상승의 억제, 각종 노동자보호조치의 완화(산업안전관리자 의무고용의 완화, 사업장 근로감독의 완화, 여성근로자의 야간근로금지의 철폐) 등의 노동정책을 통해 노동자보호라는 ‘형평’의 원칙을 포기하고, 기업의 보호에 앞장서고 있다. 노동자들 스스로 노동정책이 반개혁적이라고 생각하는 상황

13) 이에 대해서는 조우현·윤진호(1994)를 참조하기 바란다.

에서 노동자들의 자발적 참여와 창조적 노동을 기대하기는 어렵다.

이상에서 살펴본 것처럼 현정부의 경제개혁은 한계를 지닌 것이라 평가할 수 있다. 그런데 한계를 지닌 경제개혁조차 작년 11월 APEC 정상회담 이후에는 후퇴하고 있고, ‘효율’ 위주의 정책기조가 정착되고 있다. 현 정부는 ‘국제화’를 표방하면서 「국가경쟁력의 강화」, 「규제완화」를 강조하고 있다.

「국가경쟁력의 강화」라는 논리는 세계적인 차원에서 격화된 기업간의 경쟁을 국가간의 경쟁으로 대체시켜, 국가내의 많은 문제를 은폐시킨 채 기업의 이익을 대변하기 위해, 또한 「규제완화」라는 논리는 기업의 제반 비용을 절감시켜주기 위해 강조되고 있다.¹⁴⁾

이러한 논리는 현 정부가 출범하면서 내세웠던 경제개혁을 후퇴시키면서 재벌 대기업의 이익을 보장하는 슬로건으로 사용되고 있을 뿐 아니라 ‘형평’을 유지해야 하는 정부의 최소한의 책무도 포기한 것이라 하겠다. 그리고 인력개발 및 생산성 증가를 통한 국가경쟁력 강화라는 목표를 달성하는데도 부합하지 않는다. 실제로 국가경쟁력을 강화하기 위해서는 일반대중의 자발적인 참여가 중요한데, 이들이 경제이익에서 소외된 상태에서는 참여를 위한 의식개혁조차 이루어질 수 없기 때문이다.

이렇게 볼 때 현 정부의 경제정책은 성장을 지향하는 ‘효율’의 원칙이 기조를 이룬다고 할 수 있다. 그러나 ‘형평’의 제고를 통해 모든 경제주체의 자발적 참여를 이끌어내지 않고서는 사회적, 경제적 불만만 증폭될 뿐 ‘효율’의 제고도 어려울 것으로 보인다.

14) 「규제완화」 논리에 기반하여 재벌대기업의 횡포를 막고, 경쟁력집중을 저지하기 위한 최소한의 조치인 중소기업고유업종제도, 주력업체지정제도, 30대 재벌에 대한 여신관리제도 등은 제도 자체가 유명무실해지고 있고, 점차 폐지되는 방향으로 전개되고 있다. 현 정부는 주력업체제도를 주력업종제도로 완화시켰고, 여신관리제도도 그 대상을 10대 재벌로 축소하고, 나아가서 점진적으로 폐지할 계획을 세우고 있다.

4. 經濟改革의 方向과 韓國經濟學의 課題

1) 경제개혁의 방향

오늘날 한국사회는 국내외 환경의 급속한 변화 속에서 새로운 진로를 모색할 기로에 서 있다. 다시 말하면 경제개혁이 절실하게 요구되는 시점, 즉 경제를 지속적으로 발전시키고 동시에 ‘형평’을 제고해야 할 시점에 와 있는 것이다. 이러한 사정을 고려할 때, 당면한 경제개혁은 적어도 다음과 같은 몇가지 주요과제의 실현을 내용으로 하는 것이라 할 수 있다.

첫째, 재벌 규제를 통한 재벌중심체제의 시정. 한국경제의 고도성장 과정 속에서 재벌은 막강한 경제력집중을 이루었다.¹⁵⁾ 이것은 여러가지 측면에서 당면한 경제개혁의 과제와 역행하는 것이다. 그 중 주요한 것을 들어보면, 먼저 재벌의 경제력집중에 따라 부와 소득의 분배가 악화될 수 밖에 없기 때문에 ‘형평’의 제고와 어긋난다. 그리고 재벌은 산업과 금융을 독점함으로써 효율적인 자원배분을 방해하며, 기술혁신에도 상대적으로 크게 기여하지 못하기 때문에¹⁶⁾ ‘효율’의 제고와도 어긋난다. 따라서 재벌 위주의 축적구조를 전환시키고, 재벌에 의한 경제력집중을 억제 또는 축소시키는 것이 바람직하다. 그러한 방향의 정책은 여러가지가 있으나 그 중 몇가지를 들어 보면 다음과 같다. 먼저 실질적인 기업공개와 주식분산을 통해 소유집중을 방지해야 한다.¹⁷⁾ 그리고 경영의 민주화를 이루어야 한다.¹⁸⁾ 또 현재의 독점규제 및 공정거래법을 대폭 강화, 철저히 실시하고 공정거래위원회의 기

15) 1989년 말 현재 광공업부문에서 30대 재벌은 전체 출하액의 35.2%, 부가가치의 29.6%, 고용의 16.6%를 차지하고 있으며, 국민총생산의 16.0%를 차지하고 있다. 한편 소유집중 또한 매우 높은데, 1991년 현재 그룹총수 및 그 가족지분율(13.9%)과 계열회사 지분율(33.0%)을 합하면, 30대 계열기업의 내부지분율은 46.9%에 달한다.

16) 이것은 물론 논쟁의 대상이 될 수 있으나, 오늘날 대규모의 자금이 소요되는 프로젝트를 예외로 하면 개인이나 중소기업에 의해 이루어지는 기술혁신이 많다는 것이 학자들의 대체적인 연구결과이다. 따라서 건전하고 건실한 중소기업을 육성함으로써 현재 국제경쟁력을 확보하는 데 필수적인 기술혁신을 더 효율적으로 이룰 수 있다고 볼 수 있다.

17) 그 방식은 여러가지가 있을 수 있으나, 2차대전 후 일본에서의 재벌해체조치 또는 미국 독점금지법상의 기업분할명령제 등을 참고할 수도 있다.

18) 이에는 소유와 경영의 실질적인 분리, 노동자의 기업의 의사결정과정에서의 참여 등이 포함된다.

능도 강화시켜야 한다.¹⁹⁾ 그리고 건전한 중소기업을 육성하여 재벌기업에 대항할 수 있는 세력을 키움으로써 경쟁을 활성화하고 경제의 잠재력을 높여야 한다.

둘째, 민주적인 노사관계의 확립. 이것은 한국에서 특히 절박한 과제라 할 수 있으며, ‘효율’과 ‘형평’을 제고하는 데 핵심적인 내용을 이루는 것이다. 먼저 ‘효율’의 측면에서 보자. 오늘날 국제경쟁의 주무기인 기술혁신은 사실 현장노동자들에 의한 끊임없는 노동과정의 개선 과정에서 이루어지는 경우가 훨씬 많다. 그런데 이것이 가능하기 위해서는 노동자들의 창의성과 자발적인 기술개발노력이 발휘될 수 있도록 바람직한 노사관계를 만들어가는 것이 매우 중요하다. 그런 의미에서 민주적이고 자주적인 노동조합의 결성·강화가 중요한 제도적 장치가 된다고 할 수 있다. 다음 ‘형평’의 측면에서도 민주적인 노사관계의 확립은 매우 중요하다. 민주적인 노사관계를 확립하기 위해서는 노동운동의 자기발전이 가능할 수 있는 노동법의 개정, 인력개발정책과 기술교육제도의 개혁 등 노동정책의 개혁이 절실하며, 경영의 민주화, 작업현장체제의 획기적 전환 등이 요구된다.

셋째, 농업구조의 획기적 전환. 농업과 농촌의 파폐는 단순히 농업의 문제, 농민의 문제로 끝나는 것이 아니다. 식량안보 차원의 문제는 물론 (곡물 메이저의 가격결정력으로 인한) 곡물가격의 불안정 또한 한국 경제에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 또 농촌의 파폐로 대규모의 이농이 발생하면 도시 지역에 실업, 주택난, 교통난, 공해 등 각종 사회문제가 발생할 것이며, 자원 및 환경의 파괴는 전국민의 삶의 공간을 치명적으로 위협하게 될 것이다. 이것이 ‘형평’은 물론 ‘효율’마저 해치게 될 것은 자명하다 하겠다. 그런데 오늘날 농업, 농촌의 위기가 발생한 주요 원인은 그동안 공업중심, 도시중심, 성장중심의 경제정책이 전개되어 왔다는 점에 있다. 단순히 UR협상의 타결이라는 외부의 영향에 의해서만 그 위기가 발생한 것은 아니다. 정부는 이제부터라도 생명산업으로서의 농업의 중요성을 인식하여 과감한 투자와 획기적인 정책 전환으로 우리의 농업과 농촌을 살려야 할 것이다. 정부의 강한 의지와 농민을 비롯한 전국민의 철저한 감시, 압력이 전제될 때 경제

19) 또한 공정거래위원회를 행정기관으로부터 독립시켜 공정한 운영을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

력 강화와 국민생존권의 확보가 가능할 수 있을 것이다.

넷째, 일반대중의 삶의 질 향상. 그동안의 고도성장 과정 속에서도 부와 소득의 불평등에 따른 빈곤계층은 여전히 존재하며, 또 그 고도성장에 걸맞게 일반대중의 삶의 질이 높아진 것같지는 않다. 즉 1인당 국민총생산의 증가에도 불구하고 부와 소득의 ‘형평’ 문제는 여전히 한국경제의 가장 주요한 과제로 남아 있으며, 일반대중의 삶의 질을 규정하는 주택, 교육, 의료, 환경, 교통 등은 열악한 상태인 것이다. 일반대중의 삶의 질이 높아지지 않는 경제성장은 문제가 많다고 할 수 있다.

이상의 과제를 수행하는 데 있어 가장 중요한 것은 민주적이고 자주적인 노동조합·농민조직·대중조직의 결성 및 강화라 할 수 있다. 이들의 견제와 압력이 없거나 약한 상태에서의 경제개혁은 ‘효율’의 측면에만 치중될 공산이 커서 ‘형평’을 해칠 뿐 아니라, 장기적으로도 ‘효율’의 향상을 보장하지 못한다.

한편 정부의 각종 정책입안 과정이나 그 실시 과정상의 비민주성 역시 제거되어야 한다. 재정개혁은 재정민주주의를 확립하는 방향으로, 금융개혁은 금융실명제가 실질적으로 정착될 수 있고 또 한국은행이 독자적으로 금융정책을 실시할 수 있도록 하는 방향으로, 기타 행정제도의 개혁은 민주적인 절차와 제도가 마련되는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

만약 經濟民主化를 ㉠민주적인 노조·농민조직·소비자조직 등의 결성 및 강화, ㉡실질적인 기업공개와 주식분산, ㉢독과점 및 경제력집중의 규제, ㉣금융자유화 등을 내용으로 하는 것으로 정의한다면,²⁰⁾ 결국 경제민주화의 달성이 곧 ‘효율’과 ‘형평’을 제고하는 경제개혁의 실현이라 할 수 있을 것이다.

2) 한국경제학의 과제

경제학은 궁극적으로 실천적 학문이라 할 수 있다. 따라서 경제학자는 현실에 눈을 두고 이론을 연구하며 다시 현실을 전망할 수 있어야 한다. 그런 의미에서 한국경제학은 한국경제가 당면한 과제를 이론적·실증적으로 분석

20) 변형운(1992), p.17; 변형운(1994), p.4를 참조하기 바란다.

하고, 그 해결방안을 제시하여야 할 것이다.

따라서 한국경제학은 당면한 경제개혁과 관련하여 최소한 다음과 같은 기본과제를 수행하여야 할 것이다.

첫째, 한국 경제의 보다 엄밀한 연구. 먼저 한국경제의 발전과 구조에 관한 엄밀한 연구, 예컨대 한국의 재벌구조나 노사관계 등이 갖는 문제점들(결국 '효율'과 '형평'의 제고를 저해하는 구조 및 요인들)과 그 구체적인 해결 방안을 제시할 수 있는 연구가 있어야 할 것이다. 그리고 동시에 한국의 경제현실을 가장 잘 해명하고 앞으로 나아갈 방향을 제시할 수 있는 이론의 개발도 이루어져야 할 것이다.

둘째, 한국적인 경제체제의 연구 및 경제철학의 정립. 오늘날 세계는 서구 자본주의와 기존의 사회주의가 모두 한계를 드러내고 있는 상황에 처해 있다. 그러한 점에서 과연 이 두 경제체제를 넘어서서 한국이 지향해야 할 바람직한 경제체제, 즉 '효율'과 '형평'을 보장하고 자기발전이 가능한 경제체제가 어떠한 것인지에 대한 연구가 절실히 요청된다. 이것은 물론 통일에 대비한다는 의미에서도 매우 중요한 것이라 할 수 있다. 남과 북이 각각 이질적인 자본주의와 사회주의체제를 채택하고 있음을 감안할 때, 통일 후 '효율'과 '형평'이 보장될 수 있는 경제체제에 대한 연구는 매우 중요하다.

이와 더불어 한국 경제를 이끌어갈 경제철학의 정립도 중요한 과제이다. 앞에서 본 것처럼 최근 행해지고 있는 현 정부의 경제개혁에 있어 가장 큰 문제는 경제철학의 빈곤이라 할 수 있다. 그러한 점에서 한국적인 경제철학의 정립은 한국경제학이 담당해야 할 주요한 과제인 것이다.

셋째, 구체적인 경제개혁 방안 연구 등. 지향해야 할 기본적인 경제체제에 어느정도 국민적 합의가 이루어지고 경제철학이 정립되면, 그것을 실현하기 위한 구체적인 방안을 제시할 수 있는 연구가 이루어져야 한다. 즉 한국적 상황에 맞는 재벌규제의 방안, 민주적 노사관계의 수립 방안, 농업구조의 전환 방안, 일반대중의 삶의 질을 높이기 위한 방안, 그리고 그것의 구체적 실현가능형태 등에 대한 연구가 필요한 것이다.

최근 규제완화와 정부의 역할 축소, 즉 경쟁의 확대=시장메카니즘의 강화 논리가 이론적으로나 정책적으로 우세하게 전개되고 있다. 그러나 사실은 이 논리가 한국의 실정에 타당하게 적용될 수 있는지, 또 적용될 수 있다면 그 바람직한 관계는 어떤지 등에 대한 심층적·실증적 연구가 시급하

다. 만약 이 논리가 단순히 단기적인 ‘효율’의 측면만을 중시해 ‘형평’의 제고를 저해할 가능성이 있다면, 그러한 문제점을 올바르게 진단하고 제시하는 것도 당면한 한국경제학의 주요과제라 할 수 있을 것이다.²¹⁾

그동안의 경제성장 과정과 한국경제학의 동향을 보면 ‘효율’에 지나치게 집중했던 것으로 보인다. 미국을 중심으로 하는 신고전파이론의 수입, 그리고 그 이론의 한국현실에의 적용에 급급했던 나머지 한국 경제의 현실을 정확히 인식하고 그에 걸맞는 이론을 세워 이를 정책화한 것은 거의 없었다고 할 수 있고, 더욱이 ‘효율’과 ‘형평’의 제고를 동시에 가능할 수 있게 하는 정책을 뒷받침할 수 있는 경제이론 연구도 거의 없었다고 할 수 있다. 이와 관련해서는 중국에서 1970년대 후반부터 추진된 경제개혁을 계기로 중국 현실에 가장 적합한 이론을 개발하기 위해 경제학계에서 활발한 논의가 있었다는 사실,²²⁾ 서독의 경우 오이켄을 중심으로 한 이른바 질서자유주의 경제학자들이 중앙통제적 경제체제를 대체하는 대안으로서 자기 나름의 ‘효율’과 ‘형평’을 조화시킨 사회적 시장경제론을 제시하여 전후 독일경제의 새로운 경제질서확립에 결정적인 이론적 기여를 했다는 사실은 우리에게 많은 참고가 될 것이다.

V. 맺음말

최근 한국경제는 경제활력의 상실, 미래에 대한 전망의 불투명 등 어려운 환경에 처해 있다. 이를 극복하기 위해서는 ‘효율’과 ‘형평’이 조화를 이루는 경제 즉 ‘형평’이 착실히 다져져서 각 경제주체들의 자발적 참여를 유발하여 ‘효율’을 제고시킬 수 있는 경제로의 전환이 필요하다. 일반적으로 경제개혁은 ‘효율’과 ‘형평’이 조화를 이루도록 하는 것이다. 그것은 최근 세계 각국에서 진행되고 있는 경제개혁과 제2차세계대전 이후 서독과 일본의 경제개혁의 경험이 시사하는 바이다.

현 정부의 경제개혁은 경제철학의 빈곤, 구체적인 개혁방안의 미흡이라는

21) 이론이 구체적인 현실에 적용될 수 있도록 하는 방안을 강구하기 위해서는, 학회나 연구소 등은 사회의 각계각층에 맞는 구체적인 정책을 제시할 수 있는 장으로서의 역할을 할 수 있어야 한다.

22) Lin, Cyril R.(1981), Hsu, Robert C.(1991) 등을 참조하기 바란다.

한계를 갖고 있으며, 더욱이 최근에는 국가경쟁력 강화나 규제완화 논의에서 보듯이 ‘효율’의 측면만을 중시하는 것같이 생각된다. 그러나 그동안의 경제성장 과정에서 알 수 있는 바와 같이 ‘효율’의 측면만을 중시하는 성장은 ‘형평’을 해치는 것은 물론 장기적으로 ‘효율’의 제고마저 위태롭게 한다. ‘효율’과 ‘형평’의 동시적인 제고를 의미하는 경제개혁은 장기적 전망 하에서 일관되게 추진되어야 함에도 불구하고 단기적 성장 효과만을 노리는 것은 경제개혁의 본래 취지와 부합하지 않는 것이다.

당면한 經濟改革의 主要 課題는 재벌 규제를 통한 재벌중심체제의 시정, 민주적인 노사관계의 확립, 농업구조의 획기적 전환, 일반대중의 삶의 질 향상 등으로 요약할 수 있다. 이들 과제가 효과적으로 추진되고 성과를 거두기 위해서는 먼저 민주적이고 자주적인 노동조합·농민조직·대중조직이 결성·강화되어야 할 것이고, 또 정부 정책의 입안과정이나 실시과정상의 비민주성이 제거되어야 하고 비효율적이고 비민주적인 제도도 개선되어야 한다.

당면한 한국경제학의 과제는 경제개혁의 과제들을 이론적·실증적으로 엄밀하게 분석하고 그 구체적 해결 방안을 제시할 수 있는 것이어야 한다. 따라서 한국경제의 보다 엄밀한 이론적·실증적 분석, 한국적인 경제체제 연구 및 경제철학의 정립, 구체적인 경제개혁 방안 연구 등이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 그동안 한국에서의 경제학 발전 과정은 선진자본주의국(신고전파)이론의 수입, 그것의 한국현실への 적용에 치중된 감이 없지 않다. 또한 ‘형평’과 ‘효율’의 조화보다는 ‘효율’의 측면에 치우친 감도 없지 않다.

참고문헌

- 대한민국정부(1993), 『신경제5개년계획 1993—1997』.
- 변형윤(1988), 「일본경제를 보는 한국의 시각」, 『경제논집』 27(1).
- _____(1992), 「경제민주화의 의의와 과제」, 『경제민주화의 길』, 비봉출판사.
- _____(1994), 「강조되어야 할 한국경제의 주요과제는 무엇인가」, 한미경제학회 발표논문.

- 안국신(1994), 「신경제5개년계획의 비판적 평가와 대안」, 서울사회경제연구소 제1차 심포지움(1994.1) 발표논문.
- 윤진호(1994), 「한국경제의 구조개혁과제」, 『한국경제론 강의』, 한울.
- 이 근(1993), 「중국의 ‘사회주의 시장경제’의 현실과 전망」, 『경제논집』 32(1).
- 조우현·윤진호(1994), 「김영삼정부의 노동정책－평가와 과제」, 서울사회경제연구소 제1차 심포지움(1994.1) 발표논문.
- Bresser Pereira, L. C. et al. (1993), *Economic Reform in New Democracies*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Bruno, M.(1993), *Crisis, Stabilization and Economic Reform, Therapy by Consent*, Oxford: Clarendon Press.
- Dornbusch, R. et al. (1993), *Postwar Economic Reconstruction and Lessons for the East Today*, Cambridge: MIT Press.
- Hsu, Robert C.(1991), *Economic Theories in China 1979-1988*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Lin, Cyril R.(1981), “The Reinstatement of Economics in China Today”, *China Quarterly*.
- U.N.(1993), *World Economic Survey* 1993.