

경제의 틀, 이렇게 고치자

趙 淳*

I

이 글의 목적은 우리 경제의 낡은 틀을 어떻게 고쳐야 하느냐에 관한 管見을 제시함에 있다. 구체적으로 세세한 문제에 관한 개선책을 제안하자는 것이 아니라, 앞으로 우리가 나아가야 할 기본 방향이 어떤 것인가를 살펴보고자 하는 것이다.

우리나라는 지금 중대한 고비에 서 있다. 30여년에 걸쳐 이 나라의 정치·경제 및 사회를 주름잡은 질서는 공업화를 달성함으로써 그 역사적 사명을 끝냈다. 이제 우리나라는 정치적으로는 부패없는 민주주의를 이룩하고 경제적으로는 균형이 잡힌 自生的인 성장을 이룩할 수 있는 새로운 질서를 마련하여야 할 시점에 서 있다. 그 질서를 맡을 책임을 지고 나선 정권이 바로 문민정부이다. 앞으로의 경제정책이 이러한 역사적 사명을 떠나서 이루어진다면 문민정부의 의의가 없다.

이러한 사명을 인식한다면 당장의 景氣問題에 전념하기보다는 길게 보아서 어떤 경제의 틀을 만들어야 하는가에 관하여 올바른 방향을 세우는 것이 더 중요하다는 것을 알 수 있다. 여기에 「틀」이라 함은, 경제에 대한 범위, 조직 및 구조 등에 관련된 成文 및 不文의 규범, 즉, 국민경제생활의 방향과 범위를 제약하는 제도적 테두리를 指針한다. 당장의 경기가 경제의 전부인 줄 아는 대중을 상대로 정책을 펴는 사람들에게, 길게 경제의 틀을 만들라고 주문한다는 것은 迂闊한 것처럼 생각될는지 모른다. 그러나, 경기는 순환하는 것이기 때문에, 그 순환과정에 무작정 억지로 개입하여도 기대하는 효과는 나오기 어렵다는 것을 이제는 국민도 알아야 한다. 초기의 공업화가 완성된 오늘 날, 세계화되어가는 오늘의 환경에서, 기존의 낡은 틀 위에 서서 短時日內에 성장을 촉진하려고 든다는 것은 현명한 일이 못된다. 그런 妙案이 있다면, 우리보다 더 많은 경제학자를 가진 일본이나 유럽이 저렇게 몇 해를 두고 저성장을 감수할 이유가 어디 있겠는가. 경제발전이라는 것은 경제의 틀(institution)이 제대로 되어 있으면, 거의 자동적으로 이루어지는, 일종의 유기적인 과정으로 이해되어야

* 전 부총리

한다. 경제를 운영하는 사람들은 우선 이것에 관해 확고한 신념을 가져야 한다.

지난 30년 동안 우리 경제의 틀은 일종의 重商主義의 틀이었다. 성장·수출목표 달성을 위하여 산업정책, 무역정책, 노동정책 등이 총동원되었다. 그리고 그 목표달성을 위한 계획 및 통제수단을 담은 법규가 제정되고 그것을 보완하기 위하여 권위주의 정부가 수시로 민간경제활동에 개입했다. 이 모두가 17-18세기 유럽의 중상주의의 틀과 매우 유사했다.

이 틀은, 위에서 말한대로 초기의 외연적 공업화를 성취하는 데에는 매우 유효했다. 그러나 국내의 경제여건이 180°로 변화한 오늘에 와서는 이 틀이 이제 비효율을 빚어내고 있다. 그리고, 앞으로 이 틀을 가지고는 자생적으로 효율성을 창출할 수 없다는 데에 대해서는 새삼 여기서 그 이유를 되새길 필요가 없다. 우리는 새로운 틀을 필요로 한다.

우리가 경제의 새로운 틀을 구상하고자 한다면 우선 염두에 두어야 할 몇 가지 기초적인 사항이 있다.

첫째, 선진국 경제를 포함하여 모든 경제는 대체로 數十年에 한번씩은 시대의 변천에 적응하고자, 낡은 틀을 버리고 새로운 틀을 마련할 필요에 직면하며, 또 사실 성공적인 경제는 모두 그런 경험을 했다. 예를 든다면, 1930년대의 미국의 뉴·딜, 1980년대의 영국의 대처주의(Thatchevism) 1970년대 말의 칠레의 자유경쟁체제로의 전환, 1978년 이후의 중국의 개방·개혁정책, 1980년대 말부터의 멕시코의 자유화정책 등이 이것이다. 일본경제는 새로운 틀을 만들려고 하고 있으나, 아직 그 방향을 잡지 못하고 있고, 러시아 역시 마찬가지다. 새로운 틀을 마련하지 못해서 경제가 표류하고 있는 것이다.

둘째, 많은 경우에 새로운 틀을 만들어내고 그것을 그 경제에 정착시키기 위해서는 긴 시일이 걸린다는 사실이다. 미국의 뉴·딜은 1933년부터 시작하였지만, 그것은 1939년 2차대전 이전이 일어날 때까지 확실히 정착되지 못하였다. 영국의 대처주의도 10여년이 걸려, 서서히 그 성과가 나타났고, 칠레의 자유화정책이 성과를 나타내는 데에는 15년 이상이 걸렸다. 중국이 정력적으로 추진하는 개방정책은 벌써 16년째 되었지만 아직 그 초기 단계에 있다. 멕시코의 자유화정책도 이미 6년째 접어들었다.

왜 이렇게 오랜 시일이 걸리는가. 그것은 그 나라의 국민이 새로운 패러다임(paradigm)을 이해하고 적응하는데 시간이 걸리기 때문이다. 낡은 틀을 改廢한다는 것은 아주 힘든 일이고, 단숨에 해낼 수는 없다. 적어도 10년쯤은 내다보아야 한다. 따라서 한국의 경우, 대통령 한 분의 임기동안 바랄 수 있는 것은 옳은 방향을 선택하는 일이지, 그것을 완성시키기는 어려울는지 모른다.

셋째, 새로운 틀을 마련하는 데에는 調整費用(adjustment cost)이 든다는 사실이다. 모든 조정에는 비용이 수반한다. 낡은 틀을 改廢하는 데에는 비효율적이거나 지탱해온 공급체계의

일시적 攪亂을 수반하여야 함으로, 경우에 따라서는 일시적인 실업의 증가내지 생산량의 감소가 있을 수 있다. 그 비용을 감수할 용의가 없으면 조정노력을 하지 말아야 한다. 자유화정책은 사실 모든 경제주체의 경제활동을 자유롭게 하는 정책이기 때문에 조정비용은 비교적 가벼울 것이 예상되나, 그렇다고 하더라도 기존의 정책에 의하여 혜택을 보아온 기득권층은 일시적으로나마 손실을 본다고 생각할 수 있으므로 상당한 저항을 할 것이 예상된다.

넷째, 새로운 틀을 마련하는 비전(vision)은 어렵고 먼데서 구할 것이 아니라, 아주 가깝고 알기 쉬운 곳에서 찾아야 한다. 다시 말해서, 새로운 틀을 마련하는 이론은 高遠한 데서 구할 것이 아니라, 卑近한 데서 찾을 수 있다. 한마디로 便法이 아니라, 경제원리에 입각한 正道가 그 이론의 기초가 되는 것이다. 다만, 便法에 젖어서, 正道를 잊어버리거나, 그것을 迂闊한 것으로 일축해 버리는 경우가 있기 때문에, 이러한 경우에 正道를 찾는다는 것은 신념과 용기를 필요로 하는 것으로 인정되어야 한다.

II

그러면 우리가 구축하여야 할 새로운 틀이란 어떤 틀인가. 그것은 한마디로 유효한 자유경쟁을 보장하는 틀이라 할 수 있다. 자유경쟁은 자본주의 경쟁의 가장 기초적인 형태이기 때문에 우리가 구축하여야 할 틀은 진정한 자본주의의 틀을 마련하자는 것이 된다. 슘페터가 말한 바와 같이 자유경쟁을 통해, 「창조적 淘汰(creative destruction)」가 이루어질 수 있는 틀을 마련하여야 한다. 重商主義를 버리고 자유경쟁의 틀을 마련하는 것, 여기에 우리 경제의 장래가 있다.

우선 한가지 부연하고자 하는 것은, 자유경쟁의 틀을 自由放任과 혼동해서는 안된다는 점이다. 자유경쟁이라는 것은 제도(institution)의 공백 속에서 이루어 질 수 없다. 사실, 자유경쟁의 제도는 아주 엄격하고 경우에 따라서는 까다로운 규칙(rule)을 필요로 한다. 기존의 모든 중상주의적인 규칙을 풀어해친다고 해서, 무조건 자유경쟁의 질서가 생기는 것은 아니다. 그것은 오늘의 러시아가 克明하게 보여주고 있다. 거기에는 무정부상태가 있을 뿐, 질서의 공백에서 자유주의 경제가 생겨나지 않는다는 것을 보여주고 있다. 자유경쟁질서는 우리나라 현재의 상황에 있어서 意識的인 노력으로 생겨나는 것이지 자유방임에서 생겨나는 것은 아니다.

20세기 최대의 경제학자 하이에크(F. A. Hayek)는 자유주의적인 시장경제질서를 만드는데 2,000년이 걸렸다고 했다. 이것은 자유경쟁의 질서가 서기 위하여 재산권·계약등의 권리·의

무에 관한 법제와 전통의 확립이 있어야 한다는 것을 지적한 것으로 음미하여야 할 말이라 생각된다.

이렇게 볼 때 자유경쟁의 전통이 없는 우리나라의 경우, 그 질서를 만들어내기 위하여 그저 닥치는 대로 몇 가지 「규제완화」를 하면 되는 것으로 생각해서는 안된다는 것을 알 수 있다. 자유경쟁의 틀이란, 모든 규제를 다 풀면 되는 것은 아니다. 무엇을 풀고, 무엇을 통제하여야 하는가, 또 무엇을 먼저 풀어야 하며, 무엇을 나중에 풀어야 하는가에 대한 일종의 靑寫眞이 있어야 하며, 따라서 이 작업을 위한 하나의 종합계획(agenda)이 필요할 것이다.

자유경쟁의 틀을 마련하기 위해서는 모든 경제주체가 이 질서를 수용할 수 있도록 스스로를 변신·개편하고, 경제주체 간의 관계를 자유경쟁의 원칙에 맞도록 재구성하여야 한다. 중상주의적인 제도와 관행에 젖어 있는 한국의 모든 경제주체들은 중상주의적인 전통을 청산하고, 진정한 자유경쟁을 실행하여야 한다.

먼저 정부는 독일의 경제학자 뢰케(W. P. pke)의 말을 빌린다면, 지금까지의 「支配國家」의 역할을 청산하고 민간과 협조하는 「協助國家」의 역할을 수행할 수 있도록 역할을 재정립하여야 할 것이다. 많은 인허가업무를 과감하게 청산하고 국민의 생활을 위한 기본적인 니이드(need)를 충족시킬 수 있도록 그 역할을 재조정하여야 할 것이다. 산업에 대한 정책으로서는 모든 산업에 공통적으로 적용될 수 있는 경쟁촉진적인 규제를 담은 공정거래법을 엄격히 시행하는 반면, 개개의 산업을 선별적으로 지원하는 산업정책은 하지 말아야 한다. 자유경쟁을 유지하고 촉진시키는 책임을 맡는 정부의 역할은 축소되는 것만은 아니다. 오히려 경쟁이 다양화되고 복잡해짐에 따라 민간의 준수해야 할 규칙(rule)도 다양해지고 복잡해지는 면도 있다. 따라서 정부의 역할도 다양해지지 않을 수 없다.

우리나라 경제의 맥락에서 정부가 해야 할 중요한 일 중의 하나는 산업화의 과정에서 나타나는 피해로부터 국민생활을 보호하는 일이다. 환경의 보호, 교통의 원활, 지역발전의 균형유지 등을 확보하기 위하여 경제정책은 人本主義的인 視角을 견지하여야 한다. 그러한 視角은 有效한 자유경쟁질서와 兩立할 수 있다.

정부의 정책 중에서 가장 중요한 것이 나는 물가안정이라고 보고 있다. 안정이나 성장이나는 아주 단기적으로 보자면 兩者擇一의 선택인 것처럼 보이기도 하지만 조금만 길게 보면 안정이 없는 곳에서는 지속적인 성장이 없다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 물가의 안정은 국민생활의 보호를 위해 무엇보다도 중요하다. 물가안정이 없으면 어떤 福祉政策도 소용없게 된다. 국민의 절대 다수가 가장 절실하게 바라는 것이 물가안정이다.

물가안정이 없는 곳에는 자유경쟁 질서가 유지되지 못한다. 인플레이는 무엇보다도 확실한

자유경제질서의 파괴자이다. 인플레이가 지속되는 경제에 자유경제의 질서가 開花된 예가 없다. 인플레이는 거품을 조성하고 투기를 조장하고, 불로소득을 褒賞하며, 정직한 근로정신을 저해한다. 물가가 상승하는 곳에서는 당연히 정부의 통제가 강화되지 않을 수 없다. 따라서 우리나라의 경제정책의 기본은 「巨視的인 안정과 微視的인 개혁」(macro stability with reform)이다. 兩者는 동전의 양면과도 같은 것으로서, 그 중 하나가 없으면 나머지 하나가 성립할 수 없다. 물가안정이 없으면 자유화개혁이 되지 않으며 또한 逆으로 자유화개혁이 없이 통제수단이 동원되는 곳에는 물가안정이 이루어질 수 없다.

III

자유경쟁질서를 수립하기 위해서는 정부조직에도 상당한 조정이 있어야 할 것으로 생각된다. 물론 정부조직이라는 것은 선불리 손댈 수 없고, 이 점에 관해 정부의 고충도 심분 이해할 수 있다. 그러나, 60-70년대로부터 그대로 내려오는 우리 경제의 틀을 가지고는 앞으로의 자유화시대·국제화시대의 정책을 추진하는데 적지않은 부담이 되리라는 점은 인정되어야 할 것이다.

조직개편의 可否는 차지고라도, 정부의 효율에 관하여 다음과 같은 점에 유념하여야 할 것이다.

▶ 현재의 구조에 있어서는 주요정책의 책임의 소재가 불분명한 경우가 많다. 흔히 정부부처 간의 이기주의나 割據主義 때문에 정책이 제대로 되지 않는다는 비판이 있다. 그러나 유효한 정책이 나오지 않는 이유는 공무원의 과오에도 있겠지만 그 보다는 오히려 책임의 소재가 확실하지 않기 때문에, 적극적으로 정책을 내세우거나 추진할 수 없는 경우가 많은 것으로 생각된다. 예를 들어, 통상정책의 책임은 어디에 있는가. 경제기획원, 상공부, 외무부 가운데 어디가 一次的인 책임을 지는가? 금융정책의 책임은 경제기획원, 재무부, 한국은행 중 어디에 있는가. 중소기업육성의 一次的 책임은 경제기획원, 상공부, 재무부, 정책금융을 담당하는 한국은행 중 어디에 있는가? 책임의 소재를 확실히 해야 정책의 효율을 바랄 수 있다.

▶ 앞으로는 경제계획이 지난 날에 있어서와 같이 실행계획이 될 수는 없을 것이라는 것은 거의 확실하다. 그렇다면 경제계획의 성격을 어떻게 해석해야 하는가. 경제정책을 「통합조정」하는 경제기획원의 책임을 보다 확실하게 하여야 하지 않을까. 그 임무를 전환하여 자유경쟁의 확립을 책임지우는 방향도 생각할 수 있다. 이것은 지난 날의 수출·성장목표

달성과는 전혀 패러다임(paradigm)이 다른 것인데, 꼭 같은 조직을 가지고 전혀 다른 업무를 담당할 수 있을 것인가.

▶ 현재, 정부의 공공서비스 공급 능력과 국민이 바라는 공공서비스 수요와의 사이의 괴리는 많이 벌어져 있다. 지금의 추세대로 간다면 그 괴리는 앞으로 더 벌어질 가능성이 있다. 중앙이나 지방을 막론하고, 국민이나 기업의 경제생활을 통제·지시하는 一般職부서는 너무 많은데 비해, 국민이 직접, 간접으로 요구하는 서비스를 공급할 수 있는 전문직, 기술직(이를테면 통제청 직원, 환경보호를 위한 기술직 등)에는 사람이 적다. 통제를 담당하는 부서가 많으니, 복잡해지는 산업사회가 필요로 하는 정부서비스의 공급기능이 약하지 않을 수 없다.

격변해 가는 세계경제에 대처하기 위해, 우리정부는 原理와 正道를 준수하면서도 柔軟性, 伸縮性도 유지하여야 한다. 그런 정책도 누가 세우는가. 원래 정책이 잘 되자면 構想, 情報蒐集, 對民說得, 立案, 推進, 評價 등의 기능이 조화를 이루어야 한다. 우리 정부의 구조는 이 중 추진기능을 잘 가지고 있다고 생각되나, 그밖의 기능은 미약하다. 정책이 잘되기 위해서는 추진에 못지않게 나머지 기능이 중요하다. 그렇기 때문에 미국에서는 대통령 경제자문위원회가 있고, 클린턴 대통령이 또 경제안보 보좌관을 신설한 것도 이들 기능을 중요시하였기 때문이다. 독일에서는 5인의 「賢人」이 경제의 상태를 평가하고 앞으로의 방향을 제시하도록 되어 있다. 일본에서는 주로 관료가 정책방향을 잡는 것으로 알려지고 있다. 관료가 추진한 일본의 경제정책은 너무나 單線的인 것이어서, 신축성이 없다. 그래서 지금 앞으로의 방향이 잘 잡히지 않고 있기 때문에 설사 이런 기능을 수행할 능력을 갖추고 있다고 하더라도, 물리적으로 그 능력을 발휘하기가 어렵게 되어 있다. 그러면, 이 점은 어떻게 보완할 것인가.

IV

자본주의의 핵심은 이노베이션에 있다. 이노베이션 없는 자본주의가 크게 발전한다는 것은 있을 수 없다. 이노베이션은 코스트를 수반한다. 무슨 코스트인가. 이노베이션 없는 기업은 도태된다는 코스트이다. 코스트 없는 자본주의는 발전할 수 없다. 이노베이션이 잘 이루어지도록 하기 위한 방법은, 정부의 개입도 아니고, 지원이나 보호도 아니다. 그것은 지금까지 누누히 강조했듯이 자유경쟁질서의 수립으로 창조적 淘汰의 원리를 살리는 정책에 있다.

여기서 금융산업에 있어서의 기업능력(entrepreneurship)을 강조하고자 한다. 한마디로 금융산업에도 이노베이션이 있어야 한다. 금융산업에 있어서의 기업정신은 실물산업에 있어서의

기업정신에 못지않게 중요하다.

금융을 담당하는 사람들(예를 들어 은행장)이 용자의 대상에 대한 평가를 올바르게 하고, 기업에 대해 투자의 방향을 지도하고, 기업경영에 대해 조언할 수 있는 능력과 사회적 지위를 가져야 한다. 독일의 자본주의는 이런 금융가가 있기 때문에 발전했다. 한국의 금융가들은 어떤가. 그들의 능력이 계발되지 못하고, 은행의 힘이 적기 때문에 이들에겐 대기업의 간부에 비해, 현저하게 지위가 떨어진다. 금융의 이노베이션이 있기 위해서는 금리자유화가 가급적 빨리 시행되어야 한다. 그러나 그것만 가지고는 부족하다. 진정한 金融專門家로 하여금 금융 산업을 말도록 하는 장치가 마련되어야 한다.

근래, 국영기업의 민영화가 추진되고 있다. 이 정책이 지향하는 의도는 좋고, 언젠가는 이것이 이루어져야 한다. 그러나 위에서 지적한 바와 같이 이 일보다는 금융의 「對內的인」 자유화가 훨씬 더 급하고 중요하다. 국영기업체의 비효율은 아무리 크다고 하더라도 경제의 일부밖에는 영향이 없는데 비해, 금융의 비효율은 경제전체에 걸쳐, 높고 광범위한 코스트를 수반하기 때문이다. 우리 경제는 금융의 낙후 때문에 이미 눈에 잘 보이지 않는 큰 코스트를 짊어지고 있다.

정부가 아무리 잘해도 자본주의 경제에 있어, 경제가 잘 되려면 궁극적으로는 기업이 잘해야 한다. 외국과 경쟁하는 경제주체는 한국정부가 아니라 한국의 개개의 기업이다. 우리나라의 기업은 국제경제의 추세에 비추어 잘 하고 있는가. 많은 노력을 하고 있다고는 충분히 인정하나, 아직도 이노베이션이 부족하다는 인상을 불식할 수가 없다. 보다 적극적으로 리스 트럭춰링(restructuring)의 노력을 해야 하지 않을까. 우리 기업들은 너무나 코스트 없는 경쟁력 강화를 바라고 있지 않은지 모르겠다.

기업의 전문화를 유도하기 위한 업종전문화 정책은 그 의도는 좋으나 경제전체로 볼 때는, 중복투자를 유발하고 오히려 활발한 이노베이션을 저해하는 요소를 내포하고 있다. 이것은 또, 금융자유화를 비롯한 自由化 政策과 맞지도 않는다. 기업에 관한 모든 의사결정은 기업이 하도록 맡기고 기업 스스로가 최선을 다하도록 유도하여야 할 것이다.

근래, 기업의 투자욕이 되살아나고 있다고 하니, 우리 경제로 보아서는 朗報가 아닐 수 없다. 다만 한가지, 주의를 요하는 일이 있다. 그것은 투자에는 이노베이션에 의하여 誘致되는 투자가 있고, 그렇지 않고 V기존의 기술이나 방식을 가지고, 시장 점유율을 확대하고자 하는 투자가 있다는 것이다. 前者는 아주 바람직하지만, 後者는 當該企業이나, 경제에 대해 장래 부담이 될 수 있다. 不況期에는 투자는 有効需要를 창출한다. 그러나 완전 고용 상태에서의 이노베이션 없는 투자는 過剩施設만을 남긴다. 기업경영의 패러다임도 시대의 흐름에 따라 고쳐져야 하는 것이다.