

경제선진화 비전 공개토론회

확 트인 시장, 그늘 없는 세상

진행순서

• 오후 2:00 ~ 2:30

- 등록

• 오후 2:30 ~ 2:40

- 국민의례

- 인사말 : 박세일(여의도연구소장, 국회의원)

• 오후 2:40 ~ 2:50

- 기조연설 : 박근혜 대표최고위원

• 오후 2:50 ~ 4:20

- 발 제 : 윤건영(국회의원)

- 사 회 : 이혜훈(국회의원)

- 토 론 : 강명현(단국대학교 교수)

권영준(경희대 교수/경실련 상집위원장)

남성일(서강대학교 교수)

심상달(한국개발연구원 선임연구위원)

허찬국(한국경제연구원 거시경제연구센터 소장)

• 오후 4:20 ~ 4:40

- 종합토론

• 오후 4:40

- 폐 회

인사말

박세일 (여의도연구소장, 국회의원)

안녕하십니까, 여의도연구소장 박세일입니다.

오늘 바쁘신 가운데에서도 저희 여의도연구소에서 준비한『확 트인 시장, 그늘 없는 세상』 공개토론회에 참석해 주신 박근혜 대표님, 귀한 시간을 내어 발제를 맡아 주신 윤건영 의원님과 토론자, 그리고 이 자리에 함께 하신 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 우리는 21세기 우리 경제의 재도약을 이루기 위해서 '나라 선진화'라는 목표를 설정하고 구체적인 정책개발을 위한 공개토론회를 개최하고 있습니다. 지난 달『교육강국 2012』에 이어 지난 주에는『선진통일의 길』을 주제로 통일·외교·안보 분야 선진화에 대한 공개토론회를 개최한 바 있으며, 오늘은 경제분야 선진화를 위한 방안을 모색하는 자리를 마련하게 되었습니다.

지금 우리 경제는 참으로 어렵습니다. 외환위기의 후유증 역시 아직 채 가시지 않고 있습니다. 세계경제의 호황에 힘입은 수출 호조에도 불구하고 투자와 소비는 침체를 면치 못한 채 유례없는 저성장이 계속되고 있고 민간경제 주체간의 양극화는 더욱 심화되고 있습니다.

세계화와 무한경쟁은 거부할 수 없는 시대적 조류입니다. 하지만 현 정부의 경제정책은 이러한 흐름에 부응하지 못하고 오히려 '한강의 기적'을 일구어 낸 우리 경제주체들의 활력을 꺾고 있습니다.

더 늦기 전에 우리 경제를 되살리기 위한 지혜와 힘을 모아야 합니다. 확 트인 시장에서 경쟁하여 우리 경제를 강하게 하고, 약자의 그늘이 없는 따뜻한 선진 사회를 목표로 하여야 합니다.

그러기 위해서는 자유민주주의와 시장경제라는 확고한 원칙아래 각 경제주체들의 자유와 선택의 폭을 최대한 넓혀 나가야 합니다.『경제적 자유주의』의 확대, 이것만이 선진경제로 나아가는 正道입니다.

경제적 자유주의를 확대하는 과정에서 여러가지 사회적 갈등이 있을 수 있습니다. 이 역시 슬기롭게 풀어가야 합니다. 아무리 어렵고 힘든 일이라 하더라도 결코 피할 수 없는 과제이며 끈기를 가지고 맞서 나가야 합니다.

그런 점에서 오늘 토론회는 경제강국 대한민국의 새로운 비전과 희망을 공유하는 뜻 깊은 자리가 될 것으로 생각합니다.

아무쪼록 오늘 토론이 21세기 강중국 한국경제의 새로운 비전과 정책을 마련하는 소중한 시간이 되기를 바랍니다. 오늘 여러분께서 주시는 고견은 저희 연구소가 선진 경제정책을 마련하는데 귀한 자료로 활용될 것입니다.

귀한 시간을 내어 이 자리에 함께 하신 모든 분들께 다시한번 감사 드립니다.

감사합니다.

기조연설

이념 경제에서 민생 경제로 경제의 첫 단추를 다시 끼웁시다 !

박근혜(한나라당 대표최고위원)

추운 날씨에도 불구하고 이렇게 ‘나라경제 선진화’를 위한 공개 토론회에 참석해 주신 내빈 여러분과 토론자 여러분, 진심으로 감사합니다. 발제를 맡아주신 윤건영 의원님과 『교육 선진화』, 『통일정책 선진화』에 이어 이번 토론회를 준비하신 여의도연구소 박세일 소장님을 비롯한 여러분께도 깊이 감사합니다.

오늘 토론회에서 ‘우리 경제가 나아가야 할 방향과 선진화의 모습’이 뜨겁고 진지하게 논의되기를 바라며, 이에 대한 저의 생각을 말씀드리겠습니다.

병들어 신음하는 한국경제

지금 서민들이 피부로 느끼는 경제상황은 극도로 어렵습니다. 너무도 많은 분들이 이번 겨울을 어떻게 나야 할지 막막해 하고 있습니다.

민간소비는 역대 최저수준으로 위축되어 있습니다. 작년 2/4분기부터 금년 3/4분기까지 6분기 연속해서 마이너스 성장을 기록하고 있습니다. 1960년대 우리나라가 본격적인 경제개발을 시작한 이래 이런 일은 일찍이 없었습니다.

같은 기간 민간투자 역시 마이너스 성장을 이어가거나 심각한 부진을 면치 못하고 있습니다. 활발한 투자 없이는 기술발전도, 생산성 향상도 또 일자리 창출도 결코 이룰 수 없습니다. 이처럼 장기간에 걸친 내수와 투자의 부진은 우리경제가 뼈 속 깊이 병들어 가고 있다는 신호라고 저는 믿습니다.

최근 우리 경제가 3~4% 대의 성장이나마 할 수 있었던 것은 전자제품, 자동차, 철강을 비롯해 오랫동안 꾸준히 실력을 쌓아 경쟁력을 갖춘 제품을 수출할 수 있었기 때문입니다. 그런데 이제는 지난 2년여 동안 우리 경제를 홀로 지탱해주던 수출마저 그 증가세가 현저히 꺾이고 있기 때문에 내년경제는 훨씬 더 어려운 국면을 맞게 될지도 모릅니다.

원인은 우리 안에 있습니다

IMF는 올해의 세계경제를 ‘수 십 년만의 대호황’으로 평가하고 있습니다. 특히 우리 이웃인 중국은 연 9%이상의 성장을 계속하고 있고, 일본도 ‘잃어버린 10년’에서 벗어났습니다. 동남아 여러 나라들의 상황도 다르지 않습니다.

이처럼 세계경제가 호황을 맞고 있는데 왜 우리만 유독 침체에 허덕이며 몸살을 앓고 있습니까? 왜 우리 기업들이 투자를 못하고 있고, 왜 우리 국민들이 직장을 잃은 채 거리를 헤매고 있고, 왜 무거운 빚더미에 시달리며 불안과 두려움에 떨고 있습니까?

첫째 원인은 현 정부의 경제철학과 반기업적 정책입니다. 말로는 규제를 줄이고 기업하기 좋은 환경을 만들겠다고 하지만, 실제로는 각종 기업규제와 노동 정책, 부동산 정책 등으로 기업과 민간의 투자와 소비의욕을 극도로 위축시키고 있습니다. 정부는 오랫동안 경기부양을 위해 재정과 통화정책을 확장기조로 운용하고 있지만, 정책의 엇박자로 인해 시장에 신뢰를 주지 못하고 있습니다. 자동차 운전에 비유하자면 엑셀과 브레이크를 동시에 밟거나 번갈아 밟고 있는 셈입니다.

내년에는 소위 뉴딜정책을 통해 대대적인 경기부양을 계획하고 있지만, 성장 잠재력을 강화하는 노력은 포기한 채 무작정 돈을 풀어 경기를 부양하고 단기적인 성적표 관리에만 급급하다면 우리에게 미래는 없습니다.

둘째는 경제외적인 요인입니다. 나라가 정치·사회적으로 혼란스럽고, 국민이 정부를 믿지 못한다면 경제가 절대 잘될 수 없습니다. 안보가 흔들리고, 극단적인 편가르기로 국민을 분열시키고, 마음에 들지 않는다고 헌법기관의 권위를 부정하는 일들은 모두 경제에 악영향을 끼치게 됩니다.

우리는 과거에 다른 나라가 모두 어려울 때에도 눈부신 고도성장을 일구어낸 저력을 가지고 있습니다. 세계적인 경제기적을 만들어 냈던 우리의 저력이 힘을 발휘하지 못

하고 있는 원인을 찾아서 제대로 된 처방만 한다면 우리는 다시 일어설 수 있다고 저는 확신합니다.

잘못된 첫 단추를 다시 끼운다는 심정으로

이미 우리경제는 장기불황에 진입하는 조짐을 보이고 있어 단기간에 경제회복을 기대하는 것은 무리입니다. 아무런 고통 없이 단기간에 경제를 살려낼 수 있는 “기발한 방법”은 없습니다. 시간이 걸리고 힘이 들더라도 잘못 끼워진 첫 단추를 풀어서 다시 올바르게 끼워 넣어야 합니다.

문제가 복잡하고 어려울수록 기본과 원칙을 지키는 것이 유일한 해법입니다. 밖으로 는 국가 안보를 튼튼히 하고 안으로도 각종 불안요소를 제거해야 합니다. 국정운영은 정치적 이해득실이 아니라 오직 국민민복에 초점을 두어야 합니다. 경제정책은 일관성을 유지해야 하며, 정책 상호간의 엇박자는 사라져야 합니다.

올바른 가치와 원칙, 그리고 그에 걸맞은 경제정책을 펼쳐나갈 때 우리 경제는 또 한번의 도약을 이룰 수 있을 것입니다.

경제 선진화의 기본가치: 공동체 자유주의

경제 선진화의 기본가치는 ‘공동체 자유주의’이어야 합니다. 공동체 자유주의는 자유 시장경제를 원칙으로 하되, 여러 가지 이유로 경쟁에서 탈락하거나 소외될 수 밖에 없는 구성원들을 공동체 시각에서 돌봐주는 것을 의미하며, 자유민주주의와 시장경제, 그리고 공동체주의를 핵심내용으로 합니다. 모든 경제정책의 수립과 시행에 있어 이들 가치들이 철저히 존중되고 지켜져야 합니다.

자유는 인간의 존엄과 행복을 보장하는 핵심가치 입니다. 개인의 자유와 창의를 적극

보장될 때 경제는 효율적으로 작동할 수 있습니다. 민주주의는 개인의 자유를 가장 효과적으로 신장하는 정치질서입니다. 따라서 경제의 선진화는 ‘자유민주주의’의 토대에서만 가능합니다.

‘시장경제’는 인류가 발견한 가장 효율적인 자원배분의 수단이라는 것이 역사적으로 입증되었습니다. 무엇보다도 시장경제는 개인에게 폭넓은 선택의 기회를 제공하기 때문에 자유민주주의와 불가분의 관계에 있습니다.

모두가 더불어 살아야 한다는 ‘공동체주의’는 시장경제의 어두운 면을 보완하기 위해 반드시 필요한 원칙입니다. ‘나만 잘살면 된다’는 이기적 가치관은 분열과 갈등을 조장하여 공동체의 경제적 기반을 침식하기 때문입니다. 따라서 자유민주주의와 시장경제 속에서 영글어가는 공동체주의는 우리의 정신과 물질을 살찌우는 토양이 되는 것입니다.

이러한 기본 가치들이 제대로 지켜질 때 우리는 물질적인 풍요와 그늘 없는 세상을 동시에 구현할 수 있을 것입니다.

경제 선진화의 기본방향

경제 선진화의 길은 먼 곳에 있지 않습니다. 민간부문의 자율성을 확대해서 경제의 활력을 복원하고, 성장잠재력을 확충해서 경쟁력을 강화하고, 사회안전망을 구축해서 시장경제의 결함을 보완하는 것입니다.

먼저 “작은 정부, 큰 시장”을 통해 민간부문의 활력을 복원해야 합니다. 개성과 창의성이 강조되고, 다양성이 중요해진 지식기반사회에서는 정부의 개입을 최소화하고 시장 메카니즘을 강화해야 활기찬 경제를 만들 수 있습니다. 따라서 파격적인 규제혁파와 대폭적인 감세를 통해 기업들의 투자환경을 개선하고, 도전적인 기업가 정신을 고취시켜야 합니다.

그리고 “인재양성과 기술혁신”을 통해 성장 잠재력을 확충해야 합니다. 과거 성장 잠재력의 확충이라고 하면 도로나 항만, 공항 등과 같은 사회간접자본 시설을 우선 생각했습니다. 그러나 지식기반사회에서는 뛰어난 인재와 기술혁신이 성장기반이기 때문에, 근본적으로 교육에서 그 해답을 찾아야 합니다. 앞선 기술과 뛰어난 인적자원만 있으면 자본은 얼마든지 유치할 수 있습니다. 중요한 것은 교육을 통해 우수한 인력을 확보하고 과학 기술의 역량을 높이는 것입니다.

“함께 사는 공동체”를 만들기 위해 빈틈없는 사회안전망 구축도 절실합니다. 병약하거나 불운한 사람, 혹은 경쟁에서 탈락한 사람이 소외되어서는 안됩니다. 약자가 보호받지 못하고 패자가 기회를 얻지 못한다면 시장경제는 약육강식의 정글과 다를 바 없습니다. 우리가 지향할 선진경제는 따뜻한 가슴과 인간의 얼굴을 가져야 합니다.

사회안전망은 모든 사람에게 최소한의 인간다운 삶을 보장할 수 있어야 합니다. 건강보험, 국민연금과 같은 공적보험, 국민기초생활보장제도와 같은 공적부조, 그리고 모든 학생에게 최저한의 학업성취도를 보장하는 교육안전망이 서로 잘 연계되어야 합니다. 사회안전망은 비단 도덕적인 가치를 지닐 뿐 아니라 시장경제의 결함을 보완하는 장치로서 선진경제의 창달을 위한 필수적인 요건입니다.

새로운 도약을 위해

앞으로 한나라당은 지금까지 말씀드린 나라경제 선진화의 기본가치와 원칙에 따라 각 부문별 세부전략과 정책과제를 모색하고 실천해 갈 것입니다. 그리하여 대한민국이 반드시 선진 경제강국으로 발돋움 할 수 있도록 혼신의 힘을 다하겠습니다.

세계일류국가를 지향하는 선진화의 방향은 “좌”나 “우”의 이념이 아니라 ‘확 트인 시장’을 통해 더 넓은 세계로 나아가고, ‘지속적인 성장’과 ‘그늘 없는 세상’을 통해 모든 국민이 풍요로운 삶을 영위할 수 있는 미래를 만드는 것입니다.

경제선진화 비전 공개토론회

오늘의 경제 선진화 비전 토론회는 우리경제를 살리는 대장정의 첫 걸음입니다. 아무
쪼록 오늘 토론회에서 좋은 의견을 많이 제시해 주시기를 부탁드립니다.
오늘 참석해 준 모든 분들에게 다시 한번 진심으로 감사드립니다.

확 트인 시장, 그늘 없는 세상



제단법인 여의도연구소

목차



경제선진화 비전 공개토론회 확 트인 시장, 그늘 없는 세상

I. 질풍노도 속의 한국의 경제

1. 표류하는 한국경제
2. 원인과 해법은 안에 있다
3. 선진화로 풀어야

II. 선진화의 환경적 여건

1. 첨단과학기술의 발달
2. 세계화
3. 저출산율과 인구의 고령화
4. 동북아시아 경제지도의 변화 - 중국의 부상
5. 북한문제와 통일에 대한 대비

III. 경제선진화의 비전과 기본방향

1. 새로운 시대의 도래
2. 경제선진화의 비전: 확 트인 시장, 그늘 없는 세상
3. 경제선진화의 3대 기본방향
 - (1) “큰 시장 - 작은 정부”를 통한 경제활력의 복원
 - (2) “활기찬 경제, 밝은 미래”를 위한 성장잠재력 확충
 - (3) “나누는 복지, 안전한 사회”를 위한 사회안전망 구축

IV. 경제선진화를 위한 정책과제

1. 경제선진화의 전략부문
2. 전략부문별 정책과제
 - (1) “작은 정부, 바른 정책”을 위한 정부선진화
 - (2) “큰 시장, 활기찬 경제”를 위한 시장선진화
 - (3) 인재 양성과 과학기술 발전을 위한 교육개혁
 - (4) 투자와 고용 확대를 위한 기업환경 개선
 - (5) 국제 분업과 지역 특성을 반영하는 지역경제 활성화
 - (6) 세계표준과 부합하는 개방경제체제 정착
 - (7) 촘촘하고 지속 가능한 사회안전망 구축
3. 현 정부와 한나라당의 정책비교

V. 맺는말

경제선진화 비전과 전략

- 확 트인 시장, 그늘 없는 세상 -

I. 질풍노도 속의 한국의 경제

1. 표류하는 한국경제

1997~8년의 경제위기는 일제강점, 미군정, 정부수립, 6.25전쟁 등의 우여곡절을 거친 후 본격적인 경제개발을 시작한 1960년대 이래 우리의 경제에 가장 큰 충격을 가하였다. 우리나라는 1997년 말 외환보유고가 39억 달러로 급락하여 사실상의 국가부도 사태에 직면하였다. 다행히 IMF의 구제금융에 의지하여 경제의 불씨를 다시 살려내고 약간의 교훈을 얻기는 하였지만 그것은 엄청난 경제사회적 대가를 지불하고 난 다음의 일이었다.

외환위기는 일시적으로 실업자를 양산하여 길거리로 내몰고 국민소득을 떨어뜨리는데 그치지 않았다. 스스로 중산층이라고 자부하던 수많은 사람들의 경제적 기반이 하루아침에 무너져 내리고 대규모의 “신 빈곤층”이 발생하였다. 미래에 대한 자신감은 불안감으로 돌변하였다. 짙은 불확실성의 안개 속에서 기업은 미래를 어둡게 전망하며 위험을 최소화하기 위해 투자를 줄이고 있다. 자신감을 잃어버리고 불안감에 사로잡혀 있는 것은 기업만이 아니다. 근로자들은 불완전고용과 실직에 대한 두려움으로 전전긍긍하고 소비자들은 가계부채, 고용불안, 노후불안으로 주머니 끈을 단단히 졸라매고 있다.

경제위기를 전후한 지난 10여년 사이에 경제구조와 함께 경제주체의 사고와 행동양

식에도 큰 변화가 있었다. 경험과 전통보다 개성과 파격이 존중되는 기풍이 일고 있다. 기존의 질서와 권위를 단절과 청산의 대상으로 삼아 불신하고 거부하는 조급하고 극단적인 풍조도 있다. 합리적 차별을 무시하고 기회균등보다는 결과평등 중심의 분배욕구가 분출되고 있으며 맹목적인 反부자·反(대)기업·反시장 정서도 감지된다. 번거로운 절차를 가로질러 집단행동으로 문제를 해결하고, 공동체의 이익보다는 이기적인 욕구충족에 급급한 경향이 강해지고 있다.

많은 사람들이 미래에 대해 불안해하고 여유를 잃고 있다. 고용, 취업, 투자 등에 관한 의사결정에 있어 기업가와 근로자의 時界(time horizon)는 현저히 짧아지고 소비자는 불안과 두려움에 사로잡혀 있다. 수백조원의 부동산금이 금융기관을 떠돌고 있으며 수출활황으로 대규모 이윤을 얻은 국내기업은 수십조 원의 현금성 자산을 보유하고서도 국내투자에 소극적이다.

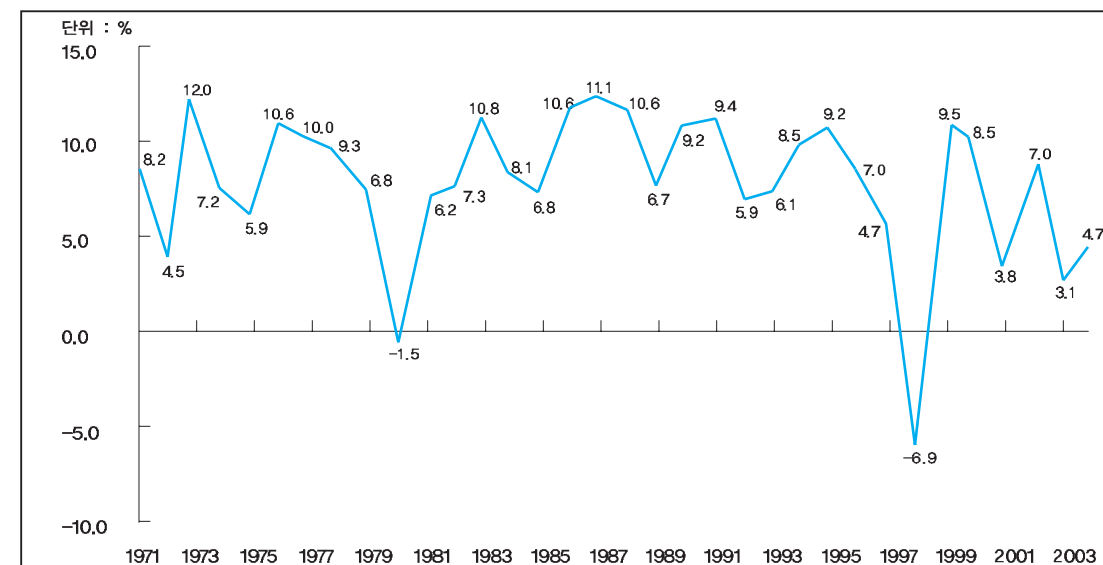
외국기업은 고임금과 노사불안을 이유로 국내투자를 기피하고 있으며, 내국기업의 해외투자에 대한 선호도가 높아지고 있다. 전쟁의 폐허에서 일어나 본격적인 경제개발을 시작한 1960대에 우리 경제는 연평균 7.7%씩 성장하였다. 1970년대에는 성장속도가 더 빨라져 연평균 8.6%에 달하였으며 1980년대에는 7.7%로 다시 낮아졌다. 1990년대의 연평균 성장률은 6.2%로 급락하였지만 경제위기 이전인 1990~7년의 평균성장률은 7.5% 수준에 있었다. 2000~2004년의 평균성장률은 5.4%에 불과하였으며 2005년의 성장률은 3%수준으로 낮아질 것으로 전망된다. 이미 장기간에 걸쳐 경제성장률이 하락해 왔으며, 특히 1997~8년의 경제위기 이후에는 잠재성장률의 하락이 가속되고 있다.¹⁾

한국 경제는 지금 짙은 안개 속에서 표류하고 있다. 성장잠재력의 쇠락으로 추동력도 현저하게 떨어진 상태이다. 서둘러 활로를 찾아 나서지 않으면 언젠가는 암초에 부딪쳐 침몰할지도 모른다. 그렇다고 무조건 열심히 일한다고 문제가 해결되는 것은 아니다. 이미 대량생산체제에 의존하던 산업화시대는 지나가고 지식기반시대, 첨단과학기술시대, 세계화의 시대가 열렸다. 새로운 시대상황에 맞추어 인적·물적 자원의 개

1) 1980년 이후에 대해서는 2003년부터 적용되기 시작한 새로운 국민소득계정에 따른 성장률을 사용함.

발·동원·배분·보상에 관한 경제체계를 원점에서 재점검하고 새로운 각오로 사고와 행동양식에 필요한 변화를 과감하게 수용하면서 적극적으로 돌파구를 열어나가야 한다.

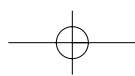
〈표1〉 연도별 GDP 성장률 추이



자료 : 한국은행

2. 원인과 해법은 안에 있다

IMF의 「세계경제전망보고서」에 의하면 세계경제는 2004년에 30년만의 호황을 누리고 있다. 우리의 주요교역대상인 미국, 일본, 중국, EU 및 동남아시아 여러나라 등의 경제도 쾌속항진하고 있다. 우리의 높은 수출 증가율은 이러한 해외경기의 활황을 반영하고 있다. 우리 경제는 2003년에 3.1% 성장하였으며 2004년에는 4.7%의 성장을 할 것으로 보인다. 이만한 성장을 한 것도 전적으로 해외경기의 활황에 힘입은 수출의 폭발적 증가 덕분이다. 민간부문의 소비와 투자는 성장에 거의 기여를 하지 못하거나 오히려 성장에 부담으로 작용하였다.



〈표2〉 주요국들의 경제성장률 추이 및 전망

단위 : %

국명	2003	2004 예상	2005 전망
미국	3.0	4.4	3.2
일본	2.5	4.1	2.0
중국	9.1	9.1	7.4
독일	-0.1	1.4	1.5
프랑스	0.5	2.5	2.0

* 자료 : Global Insight, World Overview, 4Q 2004.

급속한 노령화, 선진국과의 기술격차 축소, 후진국의 추격 등의 이유로 우리 경제의 성장률이 점차 낮아져 온 것은 사실이다. 그러나 이와 같은 장기적 요인으로는 해외 경기의 활황 속에서 국내수요가 지금처럼 급랭하는 현상을 설명하기 어렵다. 특히 2004년 3분기까지 민간소비는 6분기 연속 감소하였다. 이는 우리의 국민소득통계상 처음 있는 일이다. 기록적인 세계경제의 호황 속에서 유독 우리 경제만이 내수부진으로 침체되고 있는 것은 국제금리의 인상이나 유가상승과 같은 해외요인의 탓으로 볼 수 없다. 그 원인과 해법은 우리 내부에 있을 수밖에 없다.

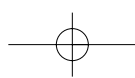
특히 주목할 것은 세계경기의 활황으로 수출이 폭발적으로 늘어나도 민간소비와 설비투자가 늘어나지 않는다는 사실이다. 수출증가가 내수확대로 이어지지 않는 이유는 부품소재산업의 경쟁력 약화와 같은 기술적·구조적 요인도 있지만 핵심은 소비자와 기업이 미래를 어렵게 보고 있다는 사실이다. 소비자가 미래를 밝게 본다면 당장 소득이 많지 않아도 소비를 줄이는 경우는 극히 드물다. 투자자인 기업의 경우도 마찬가지다. 시장경제의 핵심주체인 소비자와 기업이 미래를 밝게 보지 않는 이유를 밝히고 대책을 마련하지 않으면 우리 경제는 표류를 계속하게 될 것이다.

우리 경제는 지금 순환적 경기변동이 아니라 구조적인 장애로 인하여 장기적인 침체에 빠져들고 있다. 그 원인에는 외부적인 것과 내부적인 것이 있다. 외부적 요인으로는 미국의 방위전략 변화이나 국제유가 상승과 같이 우리의 통제권 밖에 있는 것도 있

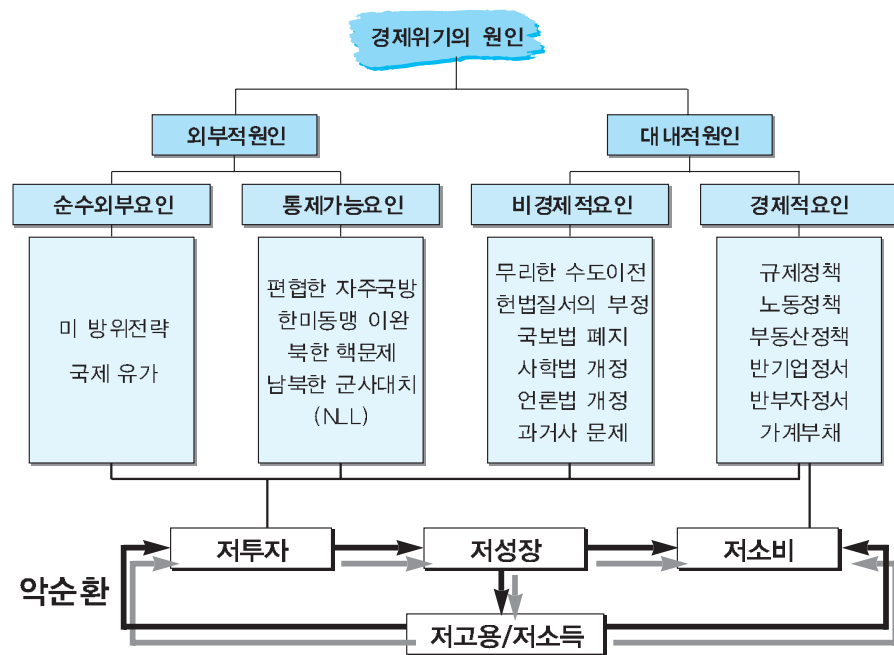
지만 편협한 자주국방정책, 한미동맹의 이완, 북한핵문제, NLL을 경계로 한 남북의 군사적 대치와 같이 적어도 부분적으로는 우리의 영향이 미치는 안보불안요인도 있다. 특히 북한 핵문제가 미국의 대통령선거에 중요한 영향을 미칠 정도로 큰 비중을 지니는 세계적인 이슈로 등장한 가운데 한미관계에 이상기류가 감지되고 있어 안보 문제는 우리 경제에 무거운 부담을 주고 있다.

대내적 요인의 핵심은 정부가 민생이 파탄지경에 있음에도 불구하고 국정운영에서 경제를 후순위로 미루고 경제회생에 국가역량을 집중하지 않는데 있다. 비경제적 측면에서 보면 무리한 수도이전의 추진, 헌법재판소에 대한 정치공세와 헌법질서에 대한 도전, 국가보안법 폐지, 출연자의 경영권을 과도하게 축소하는 사립학교법개정, 정권에 비판적인 신문을 겨냥한 언론법개정, 정치적인 과거사 진상규명 추진 등이 있다. 이러한 요인들은 민주주의와 합리적 정책결정에 대한 신뢰를 약화시키고 미래에 대한 전망을 어둡게 하며 불확실성을 높이고 있다. 경제적 요인으로는 기업의 투자위축과 고용감소를 유발하는 규제정책, 노동정책, 부동산정책, 방카슈랑스정책, 反기업·反부자·反시장 정서 등을 들 수 있다.

기업의 투자위축은 고용불안을 야기하고 성장전망을 어둡게 한다. 고용불안은 기존의 대규모 가계부채 및 노후불안과 상승작용을 일으키면서 소비를 위축시키고, 소비위축은 다시 저성장과 투자의 위축으로 이어지는 악순환이 일어난다. 최근의 경제난과 중·저소득계층의 경제적 기반 붕괴는 자살, 범죄, 이혼의 증가와 같은 사회적 병리현상을 유발하고 있다. 급격한 사회적 스트레스 증가의 기저에는 오랫동안 성장잠재력을 잠식해온 요인이 있다. 비효율적인 공공부문, 부실한 사회안전망, 생산성을 초과하는 분배요구, 법치주의의 이완, 투명성과 공정성의 훼손 등이 그것이다.



〈그림 1〉 경제 위기의 원인



우리는 이미 오랫동안 경제의 병리현상을 감지하지 못하고 발전방향도 분명하게 설정하지 못한 채 표류하고 있었다. 어쩌면 문제를 인식하고도 해결에 필수적인 고통을 회피하기 위해 애써 눈을 감거나 정략적인 이유로 문제를 방치하거나 악용하고 있었는지도 모른다. 아무것도 해결할 수 없는 노사정 위원회에 온갖 문제를 쌓아두는 것은 한 가지 예에 불과하다. 진행중인 공기업의 민영화를 중단한 채 낙하산 인사에 재미를 붙이며, 국가의 장래를 망각하고 교육성과의 전반적인 하락과 양극화를 용인하는 허구적인 교육평준화를 정권의 창출과 유지를 위한 인기몰이에 이용하는 것도 문제다.

지금 우리 사회에는 기존의 제도, 사고, 행동양식으로는 해결할 수 없는 문제가 수없이 나타나고 있다. 산업화와 민주화 과정을 거치는 동안 우리 내부에 많은 모순이 축적되기도 했지만 더 근본적으로 우리를 둘러싸고 있는 환경이 확연하게 달라졌다. 경제위기를 전후하여 드러난 구조적 문제는 우리가 이미 새로운 시대에 들어와

있음을 분명하게 보여주고 있다. 우리가 시대변화에 눈을 감으며 당면한 문제의 해결에 등을 돌리고 있는 사이 물살이 빨라지고 파도가 높아져 예전의 배와 항해술로는 감당하기 어려운 상황이 되었다. 당면한 경제의 구조적 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 고장 난 배를 고치는 수준이 아니라 새로운 설계에 따라 리모델링하는 차원의 처방이 있어야 한다.

3. 선진화로 풀어야

최근 분배중심의 개혁이 강조되고 있다. 분배중심의 평등주의 이념은 매우 매력적인 요소를 내포하고 있다. 그러나 역사는 실현가능성이 결여된 “허황한 꿈”을 무리하게 추구할 때 재앙이 올 수 있음을 경고하고 있다. 국가발전은 실현할 수 있는 목표를 지향해야한다. 불행하게도 분배중심의 국정 운영은 경제의 활력을 떨어뜨리고 있다. 그 결과 중·저소득계층의 경제적 기반이 무너지고 양극화에 기인하는 첨예한 사회갈등이 나타나고 있다. 1917년 러시아의 볼셰비키 혁명 이후 70여년의 사회주의 실험을 타산지석으로 삼으면 될 일을 굳이 국민에 대한 생체실험을 통하여 확인하려는 것은 어리석은 일이다.

변화에 대한 우리사회의 시대적 요청은 그 범위와 강도에 있어 예사롭지 않다. 이러한 요청을 효과적으로 수용할 수 있는 길은 전방위적인 개혁뿐이다. 그러나 개혁이 나라를 부강하게, 국민을 행복하게 만들 수 있으려면 무엇보다도 그 방향이 옳아야 한다. 개혁은 더 나은 곳으로 나아가는 것이다. 바꾸면 무엇이든지 개혁이 되는 것은 아니다. 진정한 개혁은 모든 국민들에게 최대한의 자유를 보장하고 모든 사람들이 자기 책임하에 최선을 다해 경쟁하며 당당하고 풍요로운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이다.

개혁은 곧 살맛나는 나라, 온 국민이 행복하게 잘 사는 세계일류국가를 만드는 것이다. 이것을 우리는 선진화라고 부른다. 선진화는 살기 좋은 나라를 만드는 것이다. 살

기 좋은 나라를 선진국이라고 한다. 우리는 세계 일류의 선진국이 되기를 원한다. 세계일류국가를 지향하는 선진화는 “좌”와 “우” 사이의 선택이 아니라 “미래를 향한 전진”을 추구하는 것이다. 선진화는 드넓은 세계로, 더 밝은 미래로 전진하여 우리사회의 질적 수준을 한 단계 더 높은 곳으로 끌어올리는 것이다. 선진화는 편협한 시각에서 국민을 분열시키고 소모적인 갈등을 유발하는 편 가르기 수준의 좌우논쟁을 넘어 새로운 미래를 건설하는 것이다.

현 시점에서 1인당 국민소득이 3만 달러이면 매우 잘사는 나라라고 할 수 있다. 가장 부자나라인 인구 2억9천만의 미국은 2003년에 1인당 국민소득 3만8천 달러 선을 넘었다. 그러나 세상은 끊임없이 변한다. 우리가 1인당 국민소득 3만 달러에 도달할 때쯤이면 그들은 저만치 더 앞으로 나가 있을 것이다. 선진화는 고정된 목표지점에 도달하는 것이 아니라 변화하며 움직이는 목표에 접근하는 것이다. 소득수준을 높이는 것은 선진화의 필요조건 이지만 높은 소득수준만으로 살기 좋은 나라를 만들 수는 없다. 선진화는 국민의 삶을 풍족하고 편안하게 하며 품위 있는 문화와 행동양식으로 세계 무대에서 나라와 국민의 위상을 높이는 것이다.

선진화를 위해서는 우리가 나아가야 할 방향을 정하고, 효과적인 전략을 수립하여 실천해 나가야 한다. 분단국가로서 1인당 국민소득 1만 달러 수준에 있는 우리나라가 지향해야 할 경제선진화의 방향에 대한 국민적 합의를 도출하는 것은 어렵지 않을 것이다. 중요한 것은 우리 사회를 짓누르고 있는 갈등과 모순, 불만과 불신, 무절제한 이기심과 한탕주의 등을 극복하고 새로운 미래에 도전하여 성공할 수 있는 전략에 대한 합의를 도출하여 실천하는 일이다.

II. 선진화의 환경적 여건

늘 그렇듯이 미래는 여러 가지 면에서 과거와 다르다. 21세기 사회는 선진화와 관련하여 고려해야 할 몇 가지 특징을 지니고 있다. 대표적인 것은 첨단과학기술의 발달, 세계화, 고령화 등이다. 그 외에 인구와 경제력 면에서 우리보다 월등하게 규모가 큰

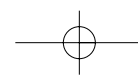
미국·중국·일본·러시아와 정치적으로 불안정하고 경제적으로 가난한 동포가 사는 북한을 이웃하고 있는 우리는 선진화를 추구함에 있어 주변국의 변화에 유의하고 그들과 적절한 관계를 설정해야 할 것이다.

특히 1970년대 후반부터 육일승천의 기세로 부상하고 있는 중국과 지구상에 마지막으로 남은 스탈린식 사회주의체제의 질곡에서 벗어나지 못하고, 무너져 내리고 있는 체제를 떠받치기 위해 핵무장으로 발버둥치고 있는 북한의 변화를 예견하고 지혜롭게 대응하여 남북화해와 평화통일의 기반을 다지는 것은 민족사적으로 매우 중요한 일이다. 우리는 지금 새로운 시대를 맞고 있다. 시대적 과제인 경제의 선진화를 논하기 위한 준비작업으로 먼저 그 환경적 여건을 점검해 본다.

1. 첨단과학기술의 발달

21세기는 지식기반사회, 첨단과학기술, 무한경쟁의 시대이다. 이 삼자는 상호 긴밀하게 연계되어 있다. 지식기반사회와 과학기술발전은 상호의존적이며 세계시장에서의 무한경쟁은 지식기반사회와 과학기술발전을 심화시킨다. 한편 첨단과학기술의 총아인 정보통신기술의 발전은 세계를 하나의 시장으로 통합함으로써 더욱 치열한 무한경쟁을 유발하고 승자에게는 엄청난 보상을 제공한다. 21세기 최고의 성공은 탄탄한 지식기반사회를 바탕으로 첨단과학기술부문에서 돌파구를 열어 세계시장을 선점하는 것이다.

새로운 생산기술과 새로운 상품을 낳는 과학기술의 발전은 끊임없이 이루어지고 있다. 과학기술발전은 일정한 속도로 모든 분야에서 골고루 일어나는 것이 아니라 산발적, 불연속적으로 일어난다. 첨단과학기술의 대명사인 IT, BT, NT 등의 발전은 장기간에 걸쳐 큰 흐름을 이루어 마침내 인류의 사고방식과 생활양식을 획기적으로 바꾸어 놓을 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 타자기가 컴퓨터에 의해 대체되고 10여년 사이에 인터넷이 생활필수품이 되어버린 것은 과학기술발전의 위력을 잘 보여주고 있



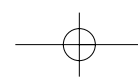
다. 과학기술발전은 인류의 삶을 편리하고 풍요롭게 할 수 있기 때문에 엄청난 경제적 부를 창출할 수 있는 기회의 문을 열기도 한다. 첨단과학기술은 그 자체가 경이롭기도 하지만 그 발전에 참여하고 그 결과물이 열어내는 시대흐름에 동참하는 사람들에게 많은 편익을 베푼다. 인문의 수준이 낮았던 시대에 신기술은 우연하게 발견되는 경우가 많았다. 그러나 산업혁명 이후의 기술발전은 조직적, 체계적 연구개발의 결과로 얻어지는 것이 보통이다.

신기술을 개발하거나 이용하기 위해서는 투자를 해야 하는 것이다. 과학기술발전은 개명되고 주체적인 인격과 보완관계에 있다. 과학기술은 자연과학에 국한되지 않고 다양한 정보를 체계적으로 수집·활용하고 집단적 노력을 효과적으로 조직하여 사업을 추진하는 역량까지 포함한다. 과학기술의 발전과 그 편익의 극대화를 위해서는 인적·물적 자원의 질을 높이는 투자가 필요하다. 첨단과학기술의 개발과 이용을 위해서는 교육과 연구개발을 위한 투자가 필요한 것이다.

2. 세계화

1990년을 전후한 10여년은 세계적인 격변기였으며 냉전이 종식되는 시기였다. 소련이 붕괴되고 독일이 통일되었으며 구소련의 공화국들은 물론 구소련의 영향권에 들어 있던 동유럽과 아시아의 여러 나라들이 사회주의경제에서 시장경제로 전환하였다. 세계질서가 정치·군사 중심의 냉전무드에서 벗어나자 국경은 더 이상 경제거래의 장애가 되지 않고 국제적인 네트워크를 통하여 대규모의 부가가치를 창출할 수 있게 되었다. 시장경제가 세계를 석권하게 되었으며 현저하게 넓어진 세계시장에서 국가경제들이 통합되었다.

1995년 1월1일 출범한 세계무역기구(WTO)는 세계화의 대표적인 상징이다. WTO는 제2차 세계대전 이후 약 반세기동안 국제무역질서의 기본 축을 이루었던 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)’의 연장선 위에서 설립되었다. WTO는 세계를 동서 양대

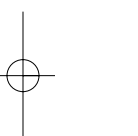


진영으로 갈라놓은 냉전구도의 소멸과 사회주의 경제에 대한 시장경제의 승리를 경제원리에 따라 제도화한 것이다.

WTO는 빈익빈 부익부를 초래한다는 비판이 있음에도 불구하고 세계경제의 효율을 높임으로써 더 풍요로운 세계를 만들 수 있는 잠재력을 지니고 있다. WTO를 통한 세계화와 구분되는 중요한 흐름은 블록화이다. 대표적인 예는 유럽의 경제·정치적 통합을 목적으로 하는 유럽연합(EU)이다.

2002년 유로의 도입으로 대규모 단일통화권이 형성됨에 따라 유럽통합은 한층 더 높은 단계로 들어서게 되었다. EU는 유럽의 평화와 번영을 위한 경제적, 정치적 통합을 목표로 삼고 있기 때문에 경제적 통합을 넘어서는 매우 강력한 블록화를 지향하고 있다고 할 수 있다. 2004년 5월부터 동유럽과 남유럽의 10개국이 추가로 가입함으로써 현재 25개국을 아우르는 EU는 하나의 거대한 경제권을 형성하게 되었다. 정치적 통합까지 추구하는 EU가 지리적으로 유럽에 국한되어 있는 것과는 달리 자유무역협정(FTA)은 주로 경제적인 이익을 위해 당사국간의 무역촉진을 위한 쌍무적 합의이다. FTA는 외견상 지역화의 특징을 갖지만한 국가가 여러 나라와 FTA를 체결할 수 있기 때문에 FTA를 통한 국가간 경제통합은 간접적으로 세계시장의 통합을 촉진하게 된다.

EU도 FTA의 당사자가 될 수 있음은 물론이다. 세계화는 상품, 서비스, 자본, 과학기술의 국제거래를 촉진하는 것은 물론이고 노동, 특히 고급인력의 국제적 이동성을 높인다. 국제적 이동성이 낮은 대부분의 노동자와 지리적으로 고정된 토지의 경우에도 보완적인 생산요소인 자본, 고급인력, 과학기술 등의 과다에 따라 생산성이 달라지기 때문에 세계화의 영향에서 벗어날 수 없다. 따라서 중요한 것은 근면하고 생산적인 노동력의 공급, 세계표준(global standard)의 도입, 정책의 질적 수준 향상과 투명성·일관성 제고 등을 통하여 자본, 기술, 고급인력 등 국제적 이동성이 높은 생산요소를 유인할 수 있는 매력적인 경제를 만드는 일이다.



3. 저출산율과 인구의 고령화

우리나라는 2000년에 65세 이상 고령인구 비율이 7.2%에 달함으로써 이미 고령화 사회에 들어섰다. 정부의 인구추계에 따르면 2019년에는 고령인구비율이 14%이상인 고령사회가 되고 2026년에는 고령인구비율이 20%이상인 초고령사회가 될 것이다. 그런데 2002년과 2003년의 합계출산율은 각각 1.17과 1.19였다.²⁾ 이는 2000~2050년의 인구추계에 사용된 최저합계출산율 1.36보다 현저하게 낮다. 이미 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화는 정부의 낙관적인 인구추계에 기초한 예상보다 더 빠른 속도로 진행될 가능성이 높은 것이다.

저출산과 장수에 따라 고령인구의 비율이 높아질수록 경제활동인구의 비율이 낮아져 경제성장률이 둔화되고 복지수준이 낮아지게 된다. 노동시장에 참여하지 않는 인구의 비중이 늘어나면 저축율과 투자율도 낮아질 수밖에 없다. 이것 또한 경제성장률을 낮추는 요인이 된다. 고령사회가 경제성장을 이루기 위해서는 고령화의 부담을 빠른 기술발전과 자본축적에 의해 상쇄시킬 수 있어야 한다. 20-64세 인구가 모두 일한다고 할 경우 2000년에는 20-64세 인구 2명이 노인 1명을 부양하면 되었던 것을 고령화로 인하여 2040년 이후에는 20-64세 인구 1명의 소득으로 두 사람이 살아야 한다. 고령사회가 높은 수준의 복지를 유지하기 어려운 이유이다.

인구구조의 변화는 노동과 자본의 투입뿐만 아니라 과학기술발전을 통해서도 성장과 복지에 영향을 미친다. 청장년 인구의 비중이 클수록 새로운 아이디어를 쉽게 흡수하고 시대흐름에 민감하게 적응하며 창의적인 발상을 하기 쉽다. 청장년의 비중이 큰 젊은 사회는 고령사회보다 더 역동적이고 모험적이며 새로운 아이디어를 채용할 가능성이 높다. 높은 투자율은 신기술과 상승작용을 일으켜 생산성을 더욱 높이고 호기심과 모험심이 큰 소비자는 신상품의 출현에 유리한 시장여건을 형성하여 기술발전을 촉진할 수 있다. 경제성장의 핵심요인인 노동, 자본, 과학기술발전의 관점에서 볼 때 고령사회가 안고 있는 문제는 복잡하고도 풀기 어렵다.

2) 2003년의 합계출산율이 2002년보다 높아진 것은 산생아의 수가 늘어나서가 아니라 가임여성의 수가 줄어들었기 때문이다.

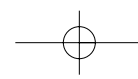
고령화의 문제에 대해 정책적으로 대응하는 것은 쉽지 않다. 다양한 출산장려정책을 생각해볼 수는 있지만 고령화를 지연시키거나 방지하는데 큰 성과를 낼 것으로 기대하기는 어렵다. 고령사회를 대비하여 사회안전망을 정비하는 것은 중요한 과제이다. 그러나 고령화의 문제를 재분배정책에만 의존하여 해결하려고 할 경우 자원배분의 효율성이 떨어져 평균적인 복지수준이 저하되는 위험을 초래할 수도 있다. 경제성장을 통하여 노인들에게 좋은 일자리를 제공함으로써 노인들이 보람 있고 당당한 노후 생활을 영위 할 수 있도록 하는 보다 적극적인 대책이 필요하다.

4. 동북아시아 경제지도의 변화 - 중국의 부상

동북아시아의 한국, 중국, 일본은 지리적으로 서로 가깝고 역사적으로 반드시 우호적 이기만 한 것은 아니었지만 긴밀한 교류를 해 왔다. 1960년대 이후의 한국의 경제발전을 중심으로 보면 일본은 오랫동안 자본, 기술, 자본재의 공급원이었으며 해외시장에서의 경쟁자였다. 1990년대 초반에 시작된 이른 바 “잃어버린 10년 (lost decade)” 동안 계속된 정체에도 불구하고 이미 강한 국제경쟁력을 확보하고 높은 소득수준에 도달한 일본경제는 여전히 한국의 핵심적 교역대상국이다.

1991-2002년의 12년간 일본경제는 연평균 1.1%의 저성장 늪에 빠져 있었다. 장기침체에서 처음으로 벗어난 해로 보이는 2003년의 성장률은 2.5%였으며 2004년에는 4% 수준의 성장을 할 것으로 보인다. 일본경제가 장기침체에서 벗어난다고 하여도 그 성장률은 장기적으로 1981-91년의 평균인 4.0%를 넘기는 어려울 것이다. 한국의 대외 경제관계를 중심으로 볼때 중국과 일본을 비교하면 일본은 변수가 아니라 상수에 가까운 역할을 하게 될 것이다.

일본의 고도성장이 50여 년 전에 시작된 반면 중국의 성장은 1970년대 말에 시작되었다. 중국의 비약적 성장은 등소평의 실사구시적 개방과 시장경제정책으로 중국인의 경제적 역동성이 분출할 수 있는 돌파구를 얻었기 때문이다. 그 결과 중국경제는



1979-2002년의 24년간 연평균 9.4%씩 성장하는 놀라운 성과를 이루었다. 다소의 기록은 있지만 1981-91년은 연평균 9.3%, 1992-2002년은 9.8%의 성장을 이루었으며 2003년의 성장률은 9.1%였다. 당분간 동북아시아 경제지도를 다시 그리게 하는 변화의 원동력은 중국에서 나올 것이다.

2003년 GDP 기준으로 중국경제는 한국의 2.3배에 달하지만 일본의 1/3에 지나지 않는다. 그러나 거대한 인구와 자연자원을 가진 중국경제의 빠른 성장은 동북아시아의 성장엔진이 되기에 충분하며 아시아는 물론 세계경제의 역학관계에 큰 변화를 가져올 수도 있을 것이다. 2003년 중국의 GDP는 1조 4100억 달러로 11조 40억 달러인 미국의 1/7.8에 지나지 않는다. 그러나 중국경제가 연7%의 성장을 지속하면 2020년대에 미국경제의 50%에 달하는 세계 제2의 경제대국이 될 것이다.

태평양전쟁의 폐허에서 고속성장을 시작한지 30년이 되기 전인 1970년대 전반에 일본의 성장속도는 현저하게 낮아졌다. 1963년 이후에 본격적인 성장궤도에 오른 한국의 경우에도 1990년대부터는 잠재성장률이 낮아져 1970년대나 1980년대와 같은 고속성장의 지속을 기대하기 어렵게 되었다. 이러한 경험에 비추어 볼 때 중국의 고속성장이 2020년대까지 50년간 지속될 수 있을지는 예측하기 어렵다.

중국의 앞날에는 정치적 민주화라는 과제가 놓여있으며 소수민족문제가 성장가도에 암초로 등장할지도 모른다. 그러나 2003년 1인당 GDP가 1089달러에 불과하여 3만 달러가 넘는 선진국과의 격차가 크기 때문에 경제발전에 따른 장애를 극복하면서 장기간의 고속성장을 지속할 수 있는 여지는 크다. 아무튼 시장경제를 추구한지 25년 만에 유인 인공위성을 쏘아 올리고 첨단산업을 발전시키며 WTO 가입으로 넓은 세계 시장을 활용할 수 있는 기반을 마련하는 등 중국의 역동적인 경제대장정은 당분간 계속될 것이다.

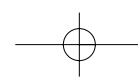
5. 북한문제와 통일에 대한 준비

우리 경제의 안정과 발전에 가장 큰 위협요소는 북핵문제와 북한체제의 불안정성이다. 미국에 관한한 북한핵문제는 미국에 대한 공격에 사용될 수 있는 핵무기의 확산 방지가 핵심이다. 그러나 북한핵무기의 직접적인 공격대상이 될 수 있는 우리는 사실상 북한핵무기의 인질이 되어있다. 북핵문제가 외교적으로 해결되지 않고 한반도에서 무력충돌이 일어난다면 한강의 기적은 순식간에 잿더미가 되고 우리 민족은 대재앙을 맞을 수도 있다. 한반도의 비핵화는 참으로 중차대한 과제이다.

북한은 눈물겨운 빈곤 속에서 숨 막히는 스탈린식 독재체제를 유지하고 있다. 북한의 비민주적, 비효율적 체제를 극복하여 북한동포의 인간적 존엄과 행복을 회복하는 것은 우리의 민족사적 과제이다. 그러나 이러한 목표가 하루아침에 달성되기에는 문제가 너무 복잡하고 어렵다. 북한문제는 본질적으로 정치적인 것이지만 그 경제적 의미는 과장이 불가능할 정도로 크다. 북한의 체제붕괴나 체제전환은 통일의 기회가 될 수도 있지만 통일 여부와 관계없이 우리 경제에는 엄청난 부담을 안겨주게 될 것이 틀림없다. 북핵문제의 평화적 해결과 북한경제의 연착륙은 우리 경제 발전의 필수조건이다.

핵무기, 빈곤, 인권 등의 북한 문제를 순리적으로 해결하기 위해서 우리는 북한문제의 인화성과 폭발성을 염두에 두고 종합적, 장기적 관점에서 접근해야 하며 북한으로 부터의 충격에 견딜 수 있도록 경제의 기초체력을 다져나가야 한다. 한반도의 평화와 안전이 허용하는 때 순간 경제적 역량을 높임으로써 언제 어떻게 나타날지 모르는 재난의 가능성에 대비하고 평화통일의 기회를 포착할 수 있는 태세를 갖추어야 한다. 남북 경협은 물론이고 교통망의 구축, 사회보장제도의 설계, 에너지원의 확보 등에 있어서도 평화통일과 북한동포에 대한 고려가 있어야 한다.

남북통일은 우리민족 모두가 갈망하는 바이지만 그 자체로서 궁극적인 가치를 지니



는 것이 아니다. 통일은 민족의 존엄을 되찾고 행복을 증진하는 것이어야 한다. 경제적인 측면에서 통일은 자유민주주의와 시장경제제도를 전제로 해야 한다. 통일을 위해 필요하다면 남북한이 절반씩 양보하여 북한과 남한의 체제를 혼합한 중간 형태의 체제를 채택할 수 있다고 생각하는 사람도 있는 모양이다. 이러한 혼합형 체제는 제대로 작동할 수 없다. 이미 사회주의와 계획경제에 비해 자유민주주의와 시장경제가 현저하게 우월하다는 것이 입증된 마당에 실패한 북한의 사회주의로 우리민족의 앞날을 가로막을 이유가 없다.

Ⅲ. 경제선진화의 비전과 기본방향

1. 새로운 시대의 도래

지난 40여 년간 우리경제는 정부주도하에 급속한 산업화를 이루었다. 본격적인 경제개발과 고속성장이 이루어진 1962년부터의 20여년은 정부가 시장보다 우위에 서서 주요 자원의 동원과 배분에 관한 의사결정을 주도한 시기였다. 정부는 민간부문보다 우수한 조직과 인력을 바탕으로 효율적이고 강력한 기획력과 리더십을 발휘하였다. 국가재정은 물론이고 민간저축과 해외자본의 동원과 배분에 관한 의사결정에도 주도적인 역할을 하였다. 수출주도형 경제개발전략 아래 이루어진 1960년대의 경공업발전, 1970년대의 중화학공업육성, (고속)도로건설과 항만개발, 새마을 운동 등이 모두 정부의 주도 또는 선도로 이루어졌다.

경제개발의 역사는 동시에 빈곤의 역사이기도 하다. 제1차 경제개발 5개년 계획이 시작된 1962년의 일인당 GNP는 미화 82달러에 불과하였다. 가난 속에서는 선택의 여지도 좁을 수밖에 없었다. 가난했기 때문에 물질적 보상과 풍요가 중요했고 개성이나 다양성이나 선택의 자유와 같은 것은 사치스러운 것으로 치부되었다. 질보다 양, 개성이나 다양성보다는 집단과 통일성이 존중되고, 형평보다는 효율이, 개인의 자유보

다는 집단적 이익이 우선하는 시대가 된 것은 빈곤으로부터의 신속한 탈출을 위해 불가피한 선택이었을지도 모른다.

그러나 국민소득 수준이 높아지자 사람들의 욕구도 고급화되었다. 단순한 물질적 만족을 넘어 멋과 품위를 생각하고 개성, 다양성, 선택의 자유 등과 같은 것을 중요하게 되었다. 양보다는 질이 중시되고 개인의 자유가 존중되며, 다양성과 자율적 선택이 중요해진 것이다. 정치적 자유에 대한 요구가 늘어나게 된 것도 상당부분 경제발전이 가져온 풍요의 산물이라 보아도 큰 무리가 없을 것이다.

지식기반사회의 도래는 소득수준의 향상과 함께 고급화된 사람들의 욕구를 반영하는 동시에 생존의 조건으로 산업사회의 획일성과 경직성을 극복할 것을 요구하고 있다. 세계와 미래로 열린 개방사회는 기민한 반응과 창의성을 바탕으로 하는 경쟁사회이다. 대규모 관료제로 조직되어 엄격한 법규에 따라 움직이는 정부보다 훨씬 더 기민하고 창의적이며 유연한 개인과 민간조직의 성공가능성이 높은 사회이다. 개발시대에는 정부를 중심으로 한 공공부문이 사회변화에 주도적인 역할을 하였다. 그러나 지식기반사회의 발전 전략은 개성, 창의성, 다양성, 선택의 자유 등에 대한 요구를 효과적으로 충족시킬 수 있는 시장이 주도하는 것이어야 한다.

그러나 이는 정부의 역할이 줄어들거나 기능이 약화되어야 한다는 뜻은 아니다. 개방된 지식기반사회에서도 정부는 사회의 유지와 발전을 위해 필요하다. 달라지는 것은 정부역할의 내용과 정부의 활동방식이다. 정부는 직접적으로 변화를 주도하는 산업화시대의 방식에서 벗어나 변화의 여건을 조성하고 변화 속에서 사회의 질서와 안정을 유지하는 간접적이고 보완적인 역할을 하는 것이 효과적인 경우가 많다. 산업사회에서 지식기반사회로 이행하기 위해서는 정부와 민간을 포함하는 사회의 모든 부문이 달라져야 한다.

산업화시대의 사고, 행동양식, 제도, 규범 등은 지식기반 사회에 맞추어 수정·보완하거나 새로운 것으로 대체하지 않으면 안 된다. 정치과잉의 민주화시대에 양산된 이

상주의는 냉엄한 현실에 비추어 실사구시의 관점에서 다시 점검해야 한다. 몸에 익은 기존의 질서에 안주하면서 변화에 저항하기보다는 변화의 속도를 높게 유지하면서도 변화를 안정적으로 관리하고, 변화에 수반되는 사회적 비용을 최소한으로 줄이는 용기와 지혜가 필요하다.

2. 경제선진화의 비전 : 확 트인 시장, 그늘 없는 세상

선진사회는 인류의 보편적 가치인 인간의 존엄과 행복이 충만한 살기 좋은 사회이다. 선진사회에서는 모든 사람이 타고난 재능을 마음껏 개발하고 창의적으로 활용하며 풍요롭고 역동적이며 충만한 삶을 누릴 수 있어야 한다. 선진사회는 사유재산권을 보장하고 개인에게 다양하고 자유로운 선택을 허용하는 공동체 사회이며 공정한 자유 경쟁과 협동이 조화를 이루는 사회이다. 선진사회는 열린사회이다. 세계로 열리고 미래로 열려 현재와 미래의 모든 가능성에 도전하고 꿈을 시험할 수 있는 기회의 사회이다.

선진사회는 공정한 선의의 경쟁을 보장해야 한다. 그러나 이기심을 추동력으로 하는 경쟁은 그것이 공정하다고 하여도 인간의 모습을 잃어버린 냉혹한 제도가 될 위험이 있다. 사람은 불운하거나 병약할 수 있으며, 잘못된 선택으로 실패하기도하고 공정한 경쟁에서도 패배할 수 있다. 따라서 선진사회는 어느 누구도 그 아래로 떨어질 수 없도록 보호해 주는 안전망을 갖추어야 한다. 이 안전망은 약자에게는 따뜻한 안식처를 제공하고 패자에게는 최저한의 인간다운 삶과 함께 재도전의 기회를 제공할 수 있어야 한다.

선진사회를 구현하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회의 각 부문이 균형과 조화를 이루며 발전해 나가야한다. 선진사회의 물질적 기반을 형성하는 선진경제는 개인의 경제적 자유를 최대한 보장하는 자유시장과 모든 사람의 인간다운 삶을 보장하는 든든한 사회안전망을 두 바퀴로 하는 수레와 같다. 경제자유주의는 안팎으로

“확 트인 자유시장”을 통하여 가장 효과적으로 구현될 수 있다. 한편 약자를 보호하고 패자부활의 기회를 제공함으로써 세상의 그늘진 곳을 없애기 위해서는 촘촘하고 든든한 사회안전망이 필수적이다. 경제선진화는 “확 트인 시장, 그늘 없는 세상”을 지향하는 것이다. “확 트인 시장, 그늘 없는 세상”은 경제선진화의 비전이요 화두이다.

경제자유주의를 구현하는 자유시장경제와 든든한 사회안전망을 아우르는 경제선진화 비전을 좀 자세하게 보면 다음과 같은 내용을 담고 있다.

(i) 모든 사람이 타고난 재능을 최대한 개발하여 창의적으로 활용할 수 있는 기회가 많아야 한다.

(ii) 사유재산권이 보장되고, 경제사회 활동에 있어 선택의 자유가 최대한 허용되며, 사회적 기여에 상응하는 보상이 이루어져야 한다.

(iii) 투명하고 공정한 경쟁과 함께 협동적 노력으로 공동의 선을 추구하고 함께 향유하는 여유가 있어야 한다.

(iv) 풍부한 인적·물적 자원을 축적하고 효율적으로 활용하여 사회 전반에 걸쳐 높은 수준의 물질적 풍요를 누릴 수 있어야 한다.

(v) 약자에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하는 촘촘하고 든든한 안전망이 있어야 하며 패자부활의 기회가 많아야 한다.

3. 경제선진화의 3대 기본방향

(1) “큰 시장-작은 정부”를 통한 경제활력의 복원

시장은 완전하지도 않고 독자적으로 존재할 수도 없다. 정부가 뒷받침해주지 않으면 시장은 질서유지는 물론이고 존립 자체가 어렵다. 이기심으로 가득 찬 사회에서 재산권은 법에 의해 규정되고 정부의 힘과 권위에 의해 보호되어야 한다. 거래의 안정성과 효율을 위해 계약을 존중하고 그 이행을 뒷받침하는 법질서를 확립하는 것도 정부의 몫이다. 시장은 매우 훌륭한 자원배분 장치이지만 완전한 것이 아니다. 공공재, 외부효과, 독과점, 불완전 정보 등에 의한 시장의 실패(market failure)를 보완하는 일은 정부의 중요한 역할의 하나이다.

시장이 성립하고 그 효율성이 확보되기 위해서는 정부가 제공하는 법적·제도적 기반이 필요하다. 시장의 실패가 있는 경우 정부가 시장에 개입하여 시장의 불완전성을 보완해 줄 수 있다. 그러나 정부도 완전한 존재가 아니다. 불완전한 시장이 실패하는 것처럼 불완전한 정부도 그 목적을 효과적으로 달성하지 못하는 경우가 있는 것이다. 시장의 실패가 있다고 하여 정부의 개입이 항상 정당화되지 않는 것은 바로 정부의 실패(government failure) 때문이다. 정부의 개입은 시장의 실패를 보완하기에 충분할 정도로 정부실패의 위험이 적을 때에만 허용되어야 한다.

가장 좋은 정치는 현명하고 자애로운 철인의 정치라고 한다. 그러나 그러한 철인이 있어도 그가 계속하여 자애로운 정치가로 남아있을지는 확실하지 않다. 정부는 합법적으로 폭력을 사용할 수 있다. 또한 권력은 스스로 영역을 확대하고 더 강해지려는 속성을 지니고 있기 때문에 사전에 합리적으로 제어되지 않을 경우 정부는 국민을 노예로 삼아 권력을 유지하고 확대 재생산하는 수단으로 전락할 수도 있다. 자유를 신장하고 인간의 존엄과 행복을 증진하기 위해 정부의 역할은 민간부문의 결함을 보완하는 선에 머물러야 할 것이다.

정부와 시장의 중요한 차이는 정보처리 능력이다. 경제성장, 산업구조의 복잡화, 세계화 등의 구조적 변화로 인하여 현대의 경제는 엄청난 정보처리를 요구한다. 반면에 정부의 정보처리능력은 제한적일 수밖에 없다. 정보처리의 수요와 정부의 정보처리 능력 사이의 괴리는 사회주의 경제의 몰락을 가져 온 근본적인 요인의 하나이기도 하

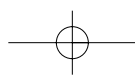
다. 중앙집중식 정보처리방식에 의존하는 정부에 비하면 분산적 정보처리방식을 가진 시장의 계산능력은 현저하게 높다.

미래의 경제는 정보처리의 필요성 때문에도 분권적인 형태를 취해야 한다. 이는 곧 시장의 영역은 점차 확대되고 정부는 직접적인 개입보다는 신속, 정확하게 상황을 파악하고 간접적으로 경제의 안정적 발전을 지원하는 역할을 맡아야 함을 의미한다. 오랜 병폐로 인식되어온 공공부문의 과대한 확대와 획일적이고 경직적인 규제 대신 민영화, 경쟁, 분권과 자율화, 시장영역의 확대, 시장기능의 활성화, 작은 정부, 효율적이고 똑똑한 정부 등이 새로운 정부-시장 관계 설정의 지침이 되어야 한다.

경제발전의 수준이 낮아 민간부문의 역량이 공공부문에 현저하게 뒤져있을 때에는 광범한 경제영역에서 정부가 주도적 또는 선도적 역할을 하는 것이 정당화되었다. 그러나 민간부문의 역량이 정부부문에 뒤지지 않는 지식기반사회에서는 사정이 다르다. 우리의 경우 개방적 경제성장 과정에서 수출의 주역을 맡았던 기업의 안목과 역량은 획기적으로 향상되었으며 세계무대에서 외국의 일류기업과 당당하게 경쟁할 수 있는 기업도 다수 있다. 따라서 시장에서의 정부의 역할은 직접적인 개입보다는 엄정한 법의 집행과 간접적인 규제를 통하여 경쟁을 촉진하고 공정성과 투명성을 확보하는 일에 집중되어야 할 것이다. 정부-시장관계는 큰 시장-작은 정부를 기본방향으로 삼아 발전되어 나가야 할 것이다.

(2) “활기찬 경제, 밝은 미래”를 위한 성장잠재력 확충

높은 수준의 풍요를 얻기 위해서는 경제체제의 부가가치 생산능력이 높아야 하고, 성장잠재력이 커지기 위해서는 생산능력이 빠른 속도로 늘어나야 한다. 성장은 기본적으로 두 가지 요인에 의해 이루어진다. 하나는 재화나 서비스의 생산에 투입되는 자본과 노동의 양과 질이 높아지는 것이다. 다른 하나는 생산요소를 조직하고 활용하는 기술의 수준을 높이는 것이다. 생산과정에 더 많은 노동과 자본을 투입하거나 더 좋

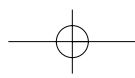


은 기술을 사용하면 더 많은 양의 부가가치를 생산할 수 있는 것이다.

생산요소 투입의 증가와 기술발전은 부분적으로 상호의존적이다. 교육·훈련과 과학 기술이 발전하면 자본과 노동의 효율성이 높아지는 것은 쉽게 알 수 있다. 사람 수가 늘어나지 않아도 교육과 훈련에 의하여 효율성의 단위로 측정된 노동력은 늘어날 수 있는 것이다. 마찬가지로 IT의 발전은 동일한 비용으로 처리·전달·저장할 수 있는 정보의 양을 빠른 속도로 증가시키고 있다. 동일한 양의 자본과 노동을 투입하더라도 자본과 노동을 사용하는 방법에 따라 더 많은 부가가치를 만들어낼 수 있다. 말할 것도 없이 생산기술의 발전은 상응하는 자본과 노동의 질적 변화를 요구하는 경우가 많다.

활기찬 경제발전으로 밝은 미래를 구현하기 위해서는 성장잠재력의 핵심인 생산요소의 양과 질적 수준을 높이고 기술발전을 촉진해야 한다. 아시아의 경제성장이 주로 생산요소 투입의 확대에 의존해 왔다는 평가를 확인하듯이 우리나라에서 성장잠재력 확충은 흔히 사회간접자본투자의 확대와 동일한 것으로 취급되어 왔다. 그러나 지식 기반사회의 지속적·안정적 경제성장을 위해서는 종합적인 관점에서 성장잠재력에 접근해야 한다. 구체적으로 출산, 이민, 보육, 교육 등을 포괄하는 인적자원의 개발, 민간 및 공공부문의 투자 및 자산운용, 교육·연구개발을 통한 기술발전, 자원의 효율적 이용을 위한 가격체계 등에도 관심을 기울여야 한다.

부가가치의 생산은 다양한 분야에서 다양한 방법으로 이루어지기 때문에 성장잠재력 확충에 대한 접근도 여러 방향에서 이루어질 수 있다. 그러나 성장을 위해서는 기본적으로 요소투입의 확대와 기술발전의 전략적 분야를 식별하고 구체적인 대안을 마련해야 한다는 사실만은 변함이 없다. 생산요소인 자본의 투입을 늘리고 기술발전을 위해 시설 및 R&D투자의 확대가 필요한 것은 물론이다. 그러나 첨단기술시대의 지식 기반사회에서 가장 중요한 분야는 인적자원의 개발이다. 교육의 질을 높이고 평생교육체계를 갖추며 세계적 수준의 연구개발 역량을 갖추어야 한다. 교육, 과학, 연구개발 등에 대한 투자로 세계적 생산성과 기술력을 지닌 인적자원이 확보되면 투자에 필

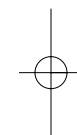


요한 자본은 국내외에서 비교적 쉽게 조달할 수 있다.

인적 자원의 공급확대의 관점에서는 우리나라 여성의 경제활동 비율이 낮은 사실에 주목할 필요가 있다. 대졸학력 이상 여성의 경제활동비율은 OECD 회원국 중 가장 낮은 수준에 있다. ‘사오정’이니 ‘오륙도’니 하는 말이 유행하는 상황에서 조기퇴직 이후 경제활동의 활력과 생산성이 급격히 떨어지는 데에도 관심을 가져야 한다. 같은 맥락에서 급속한 노령화에 대비하여 노인인력의 고용을 확대함으로써 생산적 노후생활을 새로운 삶의 방식으로 확산시켜 나가야 한다. 이러한 관점에서 평생교육제도를 확충하고, 사회보장 제도와 임금체계를 노인의 취업과 고용에 유리하도록 고쳐나가야 할 것이다.

아직 구조적으로 성숙되지 않은 중소기업의 개방경제를 가진 우리나라에서는 경제활동의 주체로서, 그리고 규제와 지원의 주체로서 정부가 경제발전과 성장잠재력 확충에 기여할 수 있는 여지도 넓다. 우선 정부자체의 재정운영 효율성을 높이고 정부가 직접 운영하는 조세·예산·사회보장 등의 부문에서 민간의 자원배분에 대한 중립성을 확보하는데 진력해야 한다. 민간부문에 대한 지원과 규제의 주체로서 정부는 금융제도의 투명성과 안정성 제고, 노동시장의 효율성 제고, 경쟁력 있는 중소기업의 육성, 공정하고 효율적인 경쟁질서 확립, 계약의 존중과 법치주의의 확립 등의 영역에서 중요한 기여를 할 수 있다.

경제성장은 시간과의 경쟁이다. 선진화의 전제인 풍요는 일인당 GDP와 같은 변수 외에 GDP 자체의 크기에 의해서도 영향을 받는다. 중국의 일인당 GDP가 우리의 1/10 수준인 미화 1100달러 수준임에도 국제무대에서 강력한 영향력을 지닐 수 있는 것은 경제규모가 크기 때문이다. 남북의 긴장관계와 통일대비는 물론이고 반드시 우호적이지만은 않은 강대국에 의해 둘러싸인 지정학적 위치 등을 고려하면 우리에게서 일인당 GDP 외에 GDP도 중요한 의미를 지닌다. 이러한 맥락에서 낮은 출산율과 인구의 고령화는 성장을 위한 우리의 발걸음을 급하게 재촉하고 있다.



(3) “나누는 복지, 안전한 사회”를 위한 사회안전망 구축

효율적인 자원배분에 실패하는 경우가 있음에도 불구하고 시장은 자원을 가장 효율적으로 동원하고 배분할 수 있는 장치이다. 그러나 시장규범의 핵심을 이루는 자유시장과 공정경쟁은 시장원리에 기초한 공정한 보상과 기회의 균등을 담보할 수는 있지만 결과의 평등을 보장하지는 않는다. 현실적으로 시장의 규모가 작거나 독과점적 구조 또는 비대칭적 정보로 인하여 시장이 불완전한 경우 시장은 공정한 보상을 보장하지도 않는다. 사유재산권을 기본으로 하는 사적 소유와 자발적 교환에 기초하고 있기 때문에 시장은 약자를 보호하거나 불공정한 분배를 시정하는 재분배기능을 지니지도 않는다.

약자가 짓밟히거나 방치되고 패자가 재기를 꿈꾸지 못하는 사회는 약육강식의 정글에 가깝다. 인간의 얼굴을 한 시장경제를 발전시키기 위해서는 효율적인 시장경제와 함께 따뜻하고 여유 있는 공동체정신을 담아내는 사회 안전망이 필요하다. 가장 좋은 사회안전망은 누구나 합당한 일자리를 가지고堂堂하게 살아갈 수 있도록 경제를 운영하는 것이다. 그러나 완전고용을 지속적으로 달성할 수 있는 효율적인 경제체제는 아직 발견되지 않았다. 따라서 차선택이기는 하지만 최저생계의 보장, 최소한의 교육성과 보장, 최소한의 의료보장 등의 사회안전망은 도덕적으로 중요한 가치를 지닐 뿐만 아니라 시장경제의 결함을 보완하는 장치로서도 큰 의미를 갖는다.

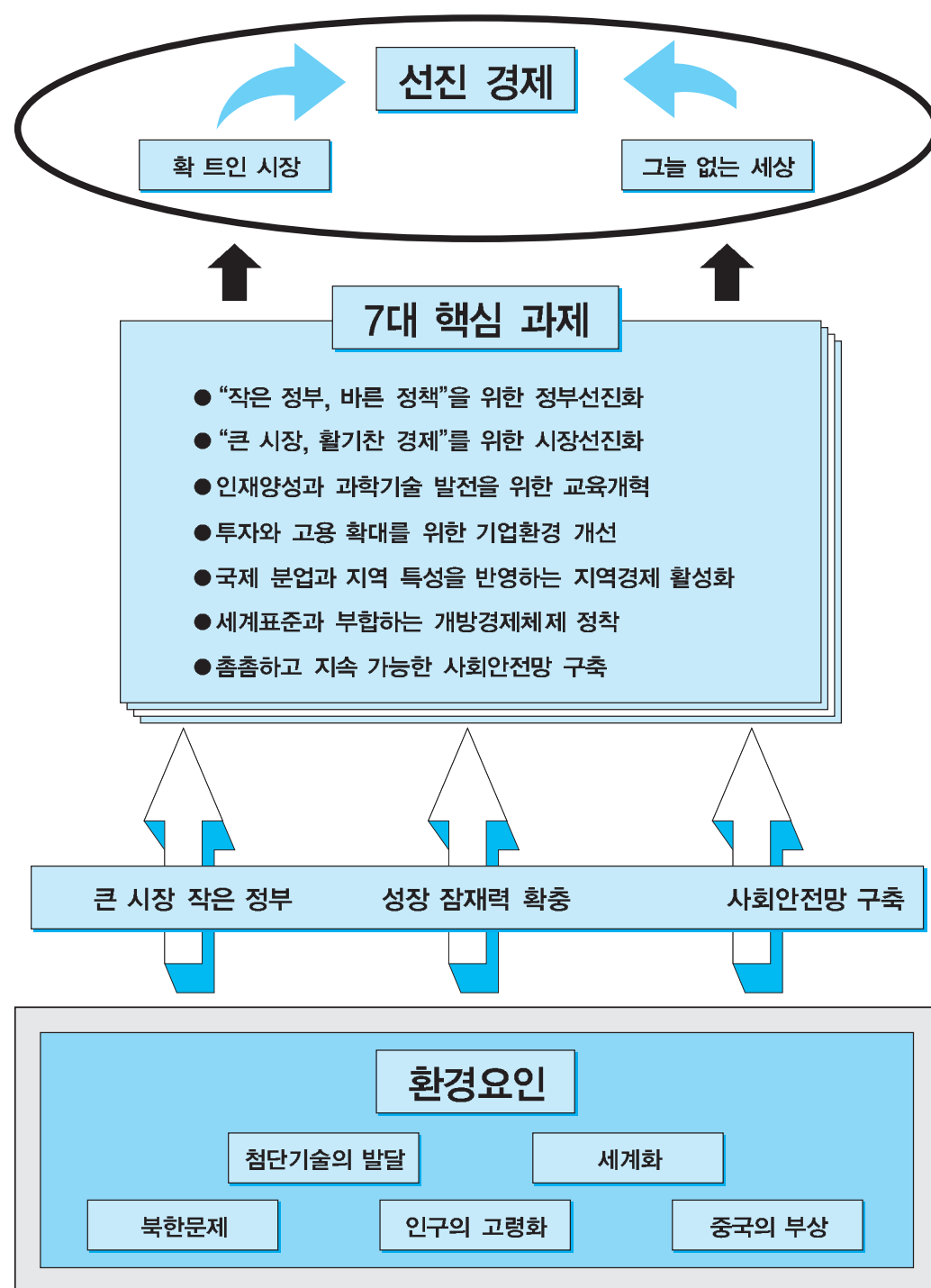
사회안전망의 구축은 자유민주주의의 발전과 인간의 얼굴을 한 따뜻한 시장경제의 창달을 위한 필수적 요건이다. 한편 사회안전망을 유지하는 데에는 자원이 소요된다. 사회안전망이 너무 낮으면 약자와 패자를 보호하기에 부족하다. 반면 사회안전망이 너무 높으면 무거운 경제적 부담과 낮은 효율성으로 인하여 경제의 활력이 떨어진다. 과도한 사회보장은 근면과 자조정신을 약화시킴으로써 도덕적 타락에 근접하는 사회적 병리현상을 유발할 수도 있다. 약자와 패자의 보호를 위한 사회안전망은 경제의 역동성을 과도하게 잠식하지 않고 수혜자의 도덕적 건강을 해치지 않는 범위에서 펼쳐져야 한다.

사람은 자유경쟁에 불리한 신체적 또는 사회경제적 조건을 가지고 태어나거나 혹은 불운이나 경쟁에서의 패배로 인하여 가난해질 수도 있다. 그러나 가난은 생물학적 생존에 필요한 최저한의 기초대사량과 같은 절대적인 복지수준 외에 복지수준의 상대적 분포에도 영향을 받기 때문에 불평등의 시정은 과학적 판단과 사회심리적 요인을 감안해야 한다. 시장은 경제적 자원의 효율적 배분에는 훌륭한 기구이지만 분배의 형평성을 고려하지 못하는 한계가 있다. 따라서 시장경제체제 하에서는 인도주의와 사회통합을 위해 시장에 의한 분배의 형평성과 약자와 패자의 사회경제적 상황에 특별한 관심을 가져야 한다.

사회안전망의 역할이 복지수준의 분포가 일정수준 이하로 내려오지 못하게 하는 데 그치지 않고 복지수준 분포의 편차를 줄이는 재분배에 치중하면서 “질투”라는 심리적 요소와 결합하면 문제는 의외의 방향으로 선회할 수 있음에 유의해야 한다. “배고픈 것은 참아도 배 아픈 것은 참기 어렵다”는 식의 사고가 사회안전망의 설계와 운영에 개입할 수 있게 되는 것이다. 질투가 부의 정당성 또는 가진 자가 가진 것의 정당성에 대한 의문과 증첩되어 화학반응을 일으킬 경우 사회안전망의 재분배기능은 “다수에 의한 소수의 억압” 또는 “다수에 의한 소수의 약탈”로 이어질 수도 있다.

시장경제체제를 보완하는 사회안전망은 소수의 가진 자에 대한 다수의 억압이나 약탈의 수단이 되어서는 안 된다. 교육평준화는 학교와 학생의 선택권을 제한하고 교육성과를 “하향평준화”한다. 국민건강보험의 의료보험시장 독점은 민간보험시장을 위축시키고 의학과 의술의 발전을 저해한다. 이러한 정책은 평등과 효율 사이의 정책적 선택으로 볼 수도 있지만 소비자의 선택을 제약하거나 기술발전을 억제하는 부작용을 가지고 있는 것도 사실이다. 상대적 불평등을 줄이기 위해 소극적으로 높은 곳을 깎아내리는 것은 하책이고 적극적으로 낮은 것을 끌어올리는 것이 상책이다. 최근에 논란의 대상이 되고 있는 反부자·反(대)기업·反시장 정서도 동일한 맥락에서 이해될 수 있는 면이 있다.

〈그림 2〉 한나라당의 경제 선진화 비전



Ⅳ. 경제선진화를 위한 정책과제

1. 경제선진화의 전략

우리는 정부주도의 경제개발전략을 통하여 1960년대 초의 1인당 국민소득 80여 달러의 가난한 후진국에서 30여년 만에 신흥 중진국 수준으로 도약하였다. 이러한 경이적인 경제성장은 내부적으로 엄청난 사회경제적 변화를 유발하였으며 1997-8년의 경제위기를 계기로 우리의 경제는 심각한 구조적 취약성을 드러냈다. 이는 지속적인 고도성장의 그늘에서 내부적으로 변화에 대한 필요성이 누적되어 왔음을 의미한다.

급변하는 내외의 정치경제환경에 유연하게 적응하면서 지속적, 안정적인 경제발전을 이루기 위해서는 정부와 민간을 포괄하는 사회전반의 구조와 질서에 대한 종합적이고도 근본적인 재검토가 필요하다. 그러나 선진화를 위해서는 기존의 경제체제의 모순을 제거하는 것만으로는 부족하다. 선진화는 기존의 틀 안에서 오류를 바로잡는 수준을 넘어 새로운 것을 창조하는 것이며, 과거로 돌아가는 것이 아니라 미래로의 다리를 놓는 것이기 때문이다.

선진화를 위한 정책과제는 현재 상황에 대한 평가와 미래에 대한 구상에 따라 다를 수 있으며 어떤 기준으로 선정하든 다 나열하기는 어렵다. 그러나 제한된 자원과 시간의 범위 내에서 우선적으로 다루어야 할 선진화의 전략과 부문별 정책과제를 선별할 수는 있을 것이다. 본 연구에서는 경제선진화를 위한 전략으로 정부와 시장의 선진화, 성장잠재력 확충, 그리고 사회안전망 구축이라는 차원에서 총 7가지의 정책과제를 다루기로 한다.

경제선진화의 핵심은 시장경제의 선진화이다. 그러나 시장경제의 발전을 위해서는 중요한 경제활동의 주체인 동시에 시장을 규율하고 지원하며 보완하는 정부의 역할이 필수적이다. 특히 정부가 제공하는 시장의 제도적 기반이 시장의 환경변화에 유연

하게 적응할 수 있어야 하며, 시장을 규율하는 법과 질서가 유지되고, 시장의 실패가 효과적으로 보완되어야 한다. 정부는 그 역할과 역량에 따라 시장경제의 발전을 유도하거나 선도할 수도 있고 시장의 발전을 저해하는 요인이 될 수도 있다. 정부선진화를 경제선진화의 첫 번째 전략부분에 포함시킨 것은 시장 선진화의 전제가 되기 때문이다.

시장 선진화는 정부가 정책을 통하여 시장에 영향을 미칠 수 있는 전략부분을 대상으로 한다. 정부의 정책은 보통 정부와 시장의 접점에 작용하여 시장의 변화를 유발하고 그 효과가 경제전반으로 확산되는 것을 목표로 삼는다. 시장 선진화는 시장의 제도적 기반을 변화시키거나 규제나 지원을 통하여 좀 더 효율적이고 투명하며 공정한 거래가 이루어질 수 있도록 하는 목적을 지니고 있다.

경제선진화의 궁극적 목적은 높은 수준의 고용을 달성하고 풍요로운 복지사회를 가능하게 하는 것이다. 따라서 성장잠재력의 확충은 경제선진화를 위한 중요한 정책과제가 되어야한다. 시장경제에서 대부분의 성장잠재력은 교육, 투자, 기술개발 등 민간부문의 자발적인 노력에 의해 확충된다. 그러나 사회간접자본, 교육, 연구개발 등은 경제의 생산성 향상과 성장에 긴요함에도 불구하고 시장에서 충분하게 공급되지 못하는 것이 보통이다. 따라서 성장잠재력의 확충을 위해서도 정부가 중요한 역할을 맡아야 한다. 사회안전망의 선진화가 정부주도하에 이루어질 수밖에 없다는 사실에 대해서는 긴 설명이 필요 없다.

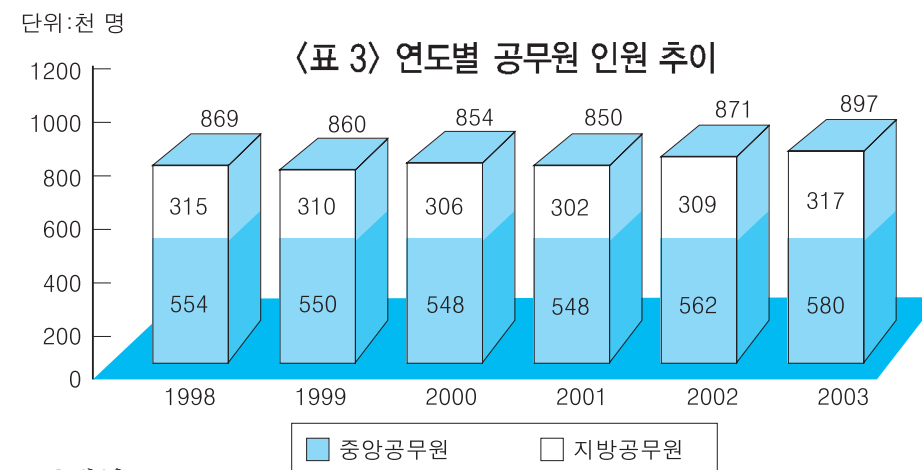
2. 핵심 정책과제

(1) “작은 정부, 바른 정책”을 위한 정부 선진화

산업화시대에 경제개발의 중심적 역할을 담당했던 정부는 개방, 다양성과 선택, 창의성, 정보통신의 시대인 지식기반사회에 유연하게 적응하는데 어려움을 겪고 있다. 우

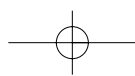
리나라의 경우 정부혁신은 뚜렷한 성과를 얻지는 못하였지만 오랫동안 주요한 개혁 과제로 선정되어 반복적으로 추진되어 왔다. 그러나 산업화와 민주화를 거치는 과정에서 수많은 정부혁신 과제가 누적되어 왔으며 아직도 근원적인 혁신을 기다리는 과제가 산적해 있다. 정부선진화의 핵심적 과제는 세 가지이다.

첫째, 시장경제의 발전을 위해 공공부문의 구조를 개편하고 공기업 민영화를 통해 공공부문의 범위를 조정해야 한다. 특히 과도하게 팽창한 공공부문의 범위를 조정하는 일은 “작은 정부-큰 시장”을 구현하는데 필수적이다. 정부의 조직에 대해서는 이미 많은 연구가 이루어져 있지만 여기서 구체적으로 논하지 않는다. 다만 대통령 주변에 수많은 위원회를 설치하여 정책방향과 정책집행에 혼선을 일으키거나, 부총리와 행정부처의 수를 늘리고 행정조직을 과도하게 확대하는 일은 경계해야 한다. 공기업의 구조개편과 민영화는 국민경제의 생산성 증대와 시장경제의 활성화에 긴요하다. 그 대상에는 전력, 가스, 지역난방, 철도, 상하수도, 우정, 방송광고, 방송 등이 포함되며 부문에 따라 구조개편, 공사화, 민영화, 경쟁도입 등이 필요하다.



자료: 통계청

둘째, 정부의 정책역량을 높여 정책의 질적 수준을 향상시키고 정부실패를 줄여야한다. 그 주된 대상으로 조세정책과 공공지출, 규제, 지원 등과 관련된 정책을 들 수 있다. 현행 조세제도의 골격은 산업화 시대인 1970대 중반에 완성된 것으로 지난 30년



의 경제사회변화를 적절하게 반영하지 못하는 한계가 있다. 공공지출도 비용-효과에 대한 적절한 분석이나 평가 없이 관행에 따라 점증적(incremental)으로 이루어지는 경향이 강하여 타당성과 효율성을 높일 필요가 있다. 기업의 투명성과 안정성을 높이기 위한 출자총액제한제도의 경우와 같이 규제정책이 수단-목표의 일관성을 결여하고 기업가정신과 투자동기를 위축시키는 경우가 많다. 정부의 정책역량을 향상시켜 정책의 질적 수준을 높이는 일은 개방된 소규모경제를 가진 나라의 생존에 관련되는 중요한 문제이다.

셋째, 공공부문 운영의 민간부문에 대한 중립성과 운영성과를 높여야 한다. 또한 정부를 포함한 공공부문의 경제활동은 효율적이고 안정적이며 투명하게 이루어져야 한다. 주요 과제는 정부재정의 건전성을 확보하고 정부의 생산성을 높이는 일이다. 2003년 우리나라의 조세부담률은 20.5%에 달하고 있으며 사회보험료의 부담을 합한 국민부담률은 25.5%에 이른다. 여기에다 재벌규모에 이르는 공기업집단과 각종 산하단체를 더하면 공공부문이 국민경제에서 차지하는 규모는 현저하게 더 늘어나고, 각종 규제와 지원제도를 감안하면 공공부문이 국민경제에 미치는 영향은 가히 압도적이라 할 수 있다.

국민연금을 포함한 각종 연기금의 투명하고 효율적이며 시장 중립적 운용은 새로운 정책과제로 떠오르고 있다. 특히 연기금의 적극적인 자본시장 참여와 정부에 의한 직·간접적인 의결권행사는 전대미문의 새로운 관치경제 문제로 부상하고 있다. 이제 공공부문의 재정건전성을 확보하고 생산성을 높이며 시장중립성을 확보하는 일은 국민경제전체의 안정성과 생산성을 높이는 것은 물론이고 시장경제질서를 유지하는 과제와 직결되고 있다.

〈표 4〉 연도별 조세부담률 및 국민부담률 추이

(단위 : 조원, %)

구 분		1999	2000	2001	2002	'03잠정
구 모	조 세	94.2	113.5	122.5	135.5	147.8
	사회보장기여금	19.6	22.8	27.3	31.5	35.9
부 담 률	조세부담률 (%)	17.8	19.6	19.7	19.8	20.5
	국민부담률 (%)	21.5	23.6	24.1	24.4	25.5

(주) ※ 국민소득통계 신기준 적용

※ 국민부담률 = (조세 + 사회보장기여금) / GDP

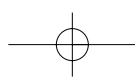
※ 사회보장기여금 = 연금 (국민연금, 공무원연금, 사립학교교원연금기금, 군인연금, 보훈기금), 건강보험, 산재보상보험기금, 고용보험기금

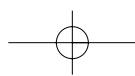
자료: 재정경제부

(2) “큰 시장, 활기찬 경제”를 위한 시장 선진화

선진화는 자유와 함께 상당한 수준의 물질적 풍요를 전제로 한다. 사유재산제도와 자발적 거래를 기본으로 하는 자유시장경제는 다른 어떤 경제체제보다도 다양한 선택과 폭넓은 경제활동의 자유를 허용한다. 뿐만 아니라 자유시장경제는 인간의 가장 기본적인 본능인 이기심을 경제활동의 추동력으로 사용함으로써 최고의 효율을 낼 수 있는 제도이다. 따라서 자유와 자기책임의 원리에 기초한 공정경쟁을 통해 물질적 풍요를 약속할 수 있는 시장경제의 창달은 경제선진화의 핵심이다.

우리 사회의 물질적 토대를 이루고 있는 시장경제는 아직도 완전한 성숙단계에 이르지 못하고 있다. 정부주도의 경제성장은 아직도 관치경제의 긴 그림자를 드리우고 있





다. 방대한 공기업, 일방적인 정부의 감독과 규제, 무리한 경제정책 등 시장경제를 억압하는 요소는 많다. 시장경제의 발전을 위해 정부의 역할이 필요한 경우도 있으나 문제는 시장에 대한 정부의 과도하거나 부적절한 개입이다. 과도한 정부개입은 과소한 정부개입과 마찬가지로 해롭다. 시장경제의 창달을 위해 해야 할 일은 아직도 많다.

지난 1997-8년의 경제위기 이후 우리나라에는 정부의 영역이 현저하게 확대되어 왔다. 금융위기를 극복하기 위해 일시적으로 국유화한 금융기관의 민영화가 지연되고 예정된 공기업의 민영화가 백지화되기도 하였으며 벤처기업의 지정과 같이 정부가 시장을 대신하여 자원배분에 깊이 개입하는 사례도 있다. 대규모 공공자금이 금융시장에 투입되면 시장지배력을 가지게 되는 위험도 있다. 연기금이 대표적인 경우이다. 특히 연기금으로 취득한 주식에 대해 정부가 의결권을 행사하는 것이 허용된다면 새로운 형태의 관치 경제가 나타나게 될 것이다.

1997-8년의 경제위기 이후의 구조조정으로 금융시장의 안정성은 전반적으로 개선되었다. 그러나 국제금융시장에 비해 협소한 국내시장의 규모로 인해 우리의 금융 시스템은 외부적인 충격에 항상 노출되어 있다고 할 수 있다. 시스템 위험을 예견하고 대비할 수 있는 체계를 갖추어 금융시장의 안정성을 확보하는 것은 여전히 중요한 정책 목표가 되어야 한다.

금융 시스템의 안정은 역설적으로 금융시장에 대한 정부의 과도한 개입을 허용하는 빌미가 될 수도 있다. LG카드의 도산이 금융시장에 주는 충격을 방지한다는 이유로 거액의 공공자금을 투입하여 동사의 퇴출을 막은 것은 전형적인 예이다. 금융시스템의 안정성에 대한 자의적인 판단에 따라 정부가 금융시장에 개입할 수 없도록 하는 안전장치가 필요하다.

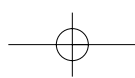
금융시장의 발전을 위한 핵심적 과제는 관치금융의 극복이라 할 수 있다. 정책현안으로 등장해 있는 과제로는 경제위기의 극복과정에서 대규모 공적자금을 투입하여 취

득한 금융기관의 민영화이다. 심지어 정부가 주주가 아닌 금융기관의 인사에 개입하는 경우도 있는 것으로 보인다. 이러한 현상은 관치금융의 유산으로 볼 수도 있지만 정부의 규제를 지렛대로 삼아 관료 이익을 확보하는 살아있는 권력의 지대추구행위로 볼 수도 있다.

최근 정부가 추진하고 있는 연기금의 주식시장 투자확대와 정부에 의한 의결권 행사 의 길이 열린다면 대규모 자금을 가진 국민연금은 국내뿐만 아니라 국제적으로도 큰 손의 위력을 발휘할 수 있게 될 것이다. 특히 국내 주요 기업의 지분을 정부가 대량으로 확보하여 주주로서의 권리를 행사한다면 국민경제는 한 순간에 시장경제에서 관치경제로 추락할 위험이 있다. 대규모 국민연금기금을 산업자본으로 활용하는 것은 불가피하지만 대규모 기금을 금융시장에서 중립적으로 운용할 수 있는 지배구조의 확립이 선행되어야 한다. 국민연금의 사유화가 한 가지 대안이 될 수 있다.

시장경제의 창달을 위해서는 경쟁촉진이 필수적이다. 창업과 퇴출을 쉽게 하고 경쟁촉진을 위해 영세기업과 중소기업에 대한 지원이 필요하다. 특히 고용창출과 기술개발의 중심지인 중소기업의 역량이 제고되면 경제전반의 활력이 높아지고 대기업과 중소기업 사이의 협력과 경쟁의 공정성이 높아질 수 있다. 그러나 경제 활성화와 경쟁촉진을 위한 영세기업과 중소기업의 지원은 생산성이 낮고 경쟁력이 부족한 기업이 적기에 퇴출되지 않고 정부지원에 기대어 연명해 가게 하는 부작용을 낳을 수도 있음에 유의해야 한다.

중소기업과 영세자영업은 일자리창출의 중심지로서 이들 기업의 활성화 없이는 다량의 일자리 창출은 어렵다. 그러나 많은 수의 사업자와 근로자가 일하는 곳이기 때문에 이들 기업을 지원해야 한다는 주장은 경제원리에 맞지 않는다. 중소기업과 영세자영업에 대한 지원은 중소기업과 영세기업을 경영하는 사업가나 이들 기업에서 일하는 근로자를 지원하기 위한 분배정책이 아니다. 실제로 중소기업주나 자영업자가 대기업의 주주나 근로자보다 일반적으로 더 가난하다고 보기는 어렵다.



영세사업자와 중소기업은 규모의 경제를 실현할 수 없거나 정보의 부족 때문에 구매·생산·판매·기술개발 등의 영역에서 경쟁에 불리한 조건을 안고 있다. 중소기업과 영세기업을 지원하는 것은 재분배가 아니라 불리한 경쟁조건을 부분적으로 상쇄해 줌으로써 경제전반에 걸쳐 경쟁을 촉진하고 활력을 불어넣기 위한 것이다. 장기적으로 생존에 필요한 최소한의 경쟁력을 확보할 수 없는 중소기업이나 영세자영업을 지원하는 것은 경제의 효율을 떨어뜨리게 된다. 기업의 퇴출은 시장의 검증에 의해 결정되어야 한다. 과도한 정부의 지원이 경쟁력 없는 기업을 무리하게 존속시키지 않도록 유의해야 한다.

중소·영세기업에 대한 지원은 소득지원이 아니라 신기술 도입, 기술개발, 생산성향상, 구매·판매망의 확충 등과 같이 장기적으로 경쟁력의 향상에 이바지하는 형태로 이루어져야 한다. 중소기업의 생산성을 높이고 불리한 경쟁조건을 완화하기 위해서 산·학·연·자치단체로 구성되는 네트워크나 Cluster를 형성해 줌으로써 기업 밖의 역량을 최대한 흡수하여 활용하고 서로 배우고 협력할 수 있는 환경을 만들어 주는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

중소·영세기업에 대한 지원의 필요성은 여러 가지 상황에서 나타날 수 있다. 특히 자금력이 부족하여 경기의 부침에 존폐가 달려있는 경우 장기적으로 경쟁력 있는 기업이라도 단기적인 조세감면이나 금융지원이 절실할 수도 있다. 그러나 중소·영세기업에 대한 지원이 소득지원이 아니라 생산성과 경쟁력 향상을 위한 지원이 중심이 되어야 한다는 원칙에는 변함이 없다. 중소기업의 지원은 금융이나 세제상의 지원에 국한되지는 않는다. 특히 우리나라의 경우 대기업-중소기업 관계의 공정성을 높이고 납품대금의 지급이 단기간에 완료될 수 있는 결제시스템을 발전시켜가는 것도 중요하다.

(3) 인재양성과 과학기술발전을 위한 교육개혁

성장잠재력 향상의 전략부문은 인재양성과 과학기술발전이다. 성장잠재력하면 조건 반사적으로 강조되어 온 사회간접자본의 확충, 물류체계의 효율화, 환경투자 등도 중요한 부문이다. 또한 조세, 재정지출, 금융 등의 정책수단을 통하여 민간부문의 자본형성을 촉진하는 일도 성장잠재력 확충에 필요하다. 그러나 산업화 시대를 지나 이미 첨단기술시대와 지식기반사회로 진입한 현 시점에서 교육선진화는 특별한 중요성을 지닌다. 인재양성은 물론이고 과학기술의 발전도 수준 높은 교육성과에 절대적으로 의존하고 있다.

우리나라 교육의 양적팽창은 경이적이다. 중학교 졸업생의 거의 전부가 고등학교에 진학하고, 고등학교 졸업생의 대부분이 전문대학 또는 대학으로 진학하고 있다. 고등학교와 대학 진학률은 선진국 수준이다. 교육을 사회적 신분상승의 지름길로 인식하고 자식교육만은 최고로 시키겠다는 부모들의 교육열은 세계최고 수준이다. 불행하게도 우리의 세계적인 교육열은 서열화 된 대학으로의 진학을 위한 소모적 교육경쟁이 벌어지는 사교육 시장을 달구는 기름이 되고 있다.

치열한 교육경쟁, 막대한 사교육비, 높은 진학률 등에도 불구하고 학생도, 학부모도, 기업도 교육의 성과에 대해서는 만족하지 못하고 있다. 교육의 성과를 높이기 위해서는 교육의 내용, 방법, 환경을 개선하고 학생, 교사, 학교, 학부모의 활동을 생산적인 방향으로 유도해야 한다. 교육 선진화는 교육성과의 전반적 향상과 모든 학생에게 필수학업성취도 보장, 부모의 사회경제적 지위와 무관한 교육기회의 보장, 학교선택권의 확대, 교직의 전문성 제고 등을 목표로 한다.

교육선진화는 세 가지 기본 전략에 입각하고 있다. 첫째는 평준화의 취약점인 하향평준화를 상향평준화 정책으로 전환하는 일이다. 이를 위해서는 교육성과를 공개하고 모든 학생이 필수학업성취도를 넘어설 수 있도록 보충적 재정과 인력을 제공한다. 둘째, 교육행정체제로부터 정치적 거품을 걷어내고 학생을 위한 교육이 교육과정과 교육행정의 중심에 서도록 해야 한다. 이를 위해 지방교육에 대한 주민의 발언권을 강화하고, 교사(교수)의 연구 및 재교육을 확대심화하며 학생들에게는 지혜, 포용력, 정체

성 등의 인성교육을 강조해야 한다. 셋째, 획일적이고 교육성과에 대해 책임을 지지 않는 관치교육을 타파하고 학교와 학생에게 최대한의 자율과 선택권을 부여하고, 교육성과를 공개함으로써 학교가 교육성과에 대해 책임을 지는 체제를 갖추어야 한다.

교육선진화를 위한 몇 가지 중요한 정책과제를 예시하면 입시가 아닌 학생 중심의 교육(인성교육, 수준별 학습, 환경개선 등), 교육안전망의 구축(필수학업성취도 달성, 저소득층의 학력 대물림 방지), 자립형학교의 확대, 교사의 전문성 제고와 성과관리체계 확립, 대학입시제도의 장기적 개선, 대학의 연구역량 향상, 교육네트워크 구축(교육자치와 지방자치의 연계, 지역사회 네트워크, 평생교육 네트워크) 등이다.

(4) 투자와 고용 확대를 위한 기업환경 개선

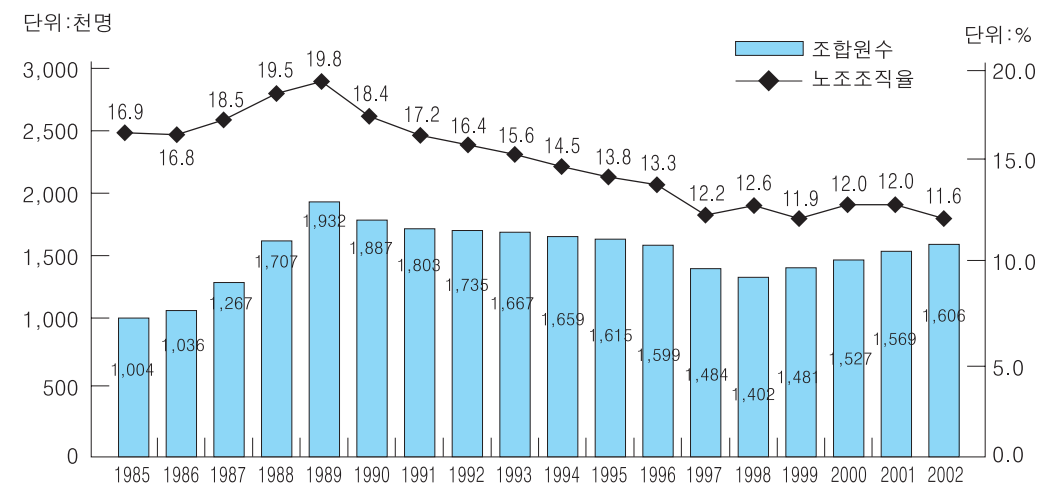
과도하고 불합리한 규제와 지원은 시장기능을 위축시키고 민간부문의 경쟁력을 저하시킨다. 관치금융이 금융산업의 발전을 억압해온 결과 지난 경제위기에서 금융산업 전체가 궤멸상태에 빠지게 되었다. 민영 아파트의 분양원가 공개를 강제하고 벤처기업을 지정하는 것과 같이 정부가 시장원리를 무시하거나 시장의 역할을 대체하는 반시장적 역할은 중지되어야 한다. 기업과 개인의 경제활동에 대한 지원은 경쟁력의 향상을 위한 것이어야 하며 비효율적인 사업의 지속을 위한 것이어서는 안된다.

건강하고 자생적인 시장질서의 형성을 위해서는 규제와 지원이 행정력보다 시장규율을 활용하는 간접적인 방식을 취하는 것이 좋다. 다양하고 좁게 설정된 정책목적을 위한 규제가 중첩되어 있는 이른바 “덩어리 규제”의 부작용을 해소하기 위해 종합적인 규제체계의 정비가 필요하다. 규제와 지원이 특정 집단을 길들이거나 인기 영합적인 특혜를 제공하는 수단이 되어서는 안된다.

과도하고 불합리한 규제와 함께 가장 중요한 투자와 고용 확대의 걸림돌로 거론되는 것은 고임금과 노사관계의 불안이다. 지금까지의 노동정책은 조직화 되고 큰 목소리

를 내는 대기업 근로자 중심이었으며 자연히 일자리 창출보다는 임금투쟁이 논의의 중심이었다. 그러나 노동자의 조직율이 12%에 미달하는 상황에서 이러한 노동정책은 근로자의 88%이상을 정부의 관심밖에 두게 되는 경향이 있다. 대기업의 고소득 근로자에 대한 과보호는 대기업의 부가가치 생산망에 묶여있는 중소기업과 개인사업 종사자들의 경제적 지위를 약화시키고 일자리를 줄이는 부작용을 일으킨다.

〈표 5〉노조조직율 및 노동조합원수 추이



자료: 한국노동연구원

다른 시장에서의 마찬가지로 노동시장에서도 균형은 수요와 공급이 같아지는 가격과 거래량에서 결정된다. 노동시장도 자발적 거래에 기초하고 있기 때문에 수요자인 기업이건 공급자인 근로자(또는 노동조합)이건 어느 쪽도 가격과 고용량을 동시에 통제할 수 없다. 근로자가 높은 임금을 요구하면 고용량이 줄어들 수밖에 없고 많은 일자리를 확보하기 위해서는 요구하는 임금을 낮추어야 한다. 반대로 공급자는 많은 노동력을 확보하기 위해 높은 임금을 제시해야 하며 낮은 임금을 제시하면 고용할 수 있는 사람의 수가 줄어들 수밖에 없다.

비정규직 문제에서 알 수 있는 바와 같이 고용불안이 팽배한 상황에서 노동정책이

중·저소득계층의 노동자를 위한 정책이 되기 위해서는 임금보다는 고용과 일자리 창출에 더 많은 비중을 두어야 한다. 고임금, 노사불안, 과격한 노동운동은 외국자본의 국내투자가 부진하고 국내자본이 해외로 나가는 가장 중요한 요인으로 지목되고 있다. 노동정책은 이제 대상범위를 전 노동자로 확대하고 임금보다는 고용과 일자리 창출에 역점을 두어야 한다.

노사관계는 일정한 소득을 나누는 zero-sum의 갈등구조가 아니라 새로운 부가 가치를 창출하는 협동관계로 인식되어야 한다. 노동정책은 노사분쟁을 합리적으로 조정하고 노동자의 정당한 권익을 보호해야 한다. 또한 적재적소 배치로 인적자원의 효율성을 극대화하는 경영을 가능하게 하고 엄정한 법집행으로 불법적 노동운동을 근절하여 국내외 자본의 투자 활성화로 좋은 일자리가 많이 만들어질 수 있도록 해야 한다.

고용과 노사관계를 경제원리가 아닌 법으로 규율하려는 최근의 움직임은 중대한 오류를 안고 있으며 비정규직의 증가와 처우 악화 등 노동시장 양극화의 원인이 되고 있다. 조직화된 대기업 근로자의 임금투쟁을 정책적으로나 정치적으로 지원하는 경우 대기업에 납품하는 중소기업의 수익성이 떨어지고 중소기업 근로자의 처우가 나빠지며 고용이 불안정해지는 것은 뻔한 이치이다. 비정규직의 정규직화를 법으로 강제하거나 비정규직에 대한 처우 개선을 법으로 규정한다고 하여 고용안정과 고소득을 보장할 수 있는 것도 아니다.

(5) 국제 분업과 지역 특성을 반영하는 지역경제 활성화

최근 정부여당의 무리한 신행정수도 건설계획의 추진은 온 나라를 소용돌이 속으로 빠트렸다. 국민의 60% 이상이 반대하는 가운데 정부여당이 밀어붙인 신행정수도 건설은 100조원 이상의 건설비가 소요되는 대규모 사업이다. 그럼에도 정부여당은 신행정수도 건설의 경제적 타당성에 대한 분명한 근거를 제시하지 않은 채 추상적인 국

토균형발전론에만 의지하여 무리하게 사업을 추진하다 위헌판결을 받기에 이르렀다. 더욱 이해하기 어려운 것은 헌법재판소의 위헌결정에도 불구하고 정부여당은 아직도 청와대와 국회를 제외한 국가기관의 이전을 통한 편법적인 천도를 꿈꾸고 있다는 사실이다.

국가자원의 효율적 이용과 형평성의 관점에서 국토균형발전의 필요성에 대해서는 공감하지 않는 국민이 없을 것이다. 그러나 고속전철로 서울서 50분 거리에 있는 대전을 중심으로 하는 충청지역으로 수도를 이전함으로써 얻을 수 있는 국토균형발전의 효과에 대해서는 강한 의문이 제기될 수밖에 없다. 지역균형발전은 지역특성에 맞는 산업을 일으켜 지역주민의 고용과 소득을 늘이는 것을 중심으로 삼아야 한다. 그러나 수도이전을 통한 국토균형 발전은 수도권의 혼잡을 줄인다고는 하나 서울의 브랜드 가치를 떨어뜨리는 부작용이 더 클 가능성이 있다. 더구나 국가기관의 이전에 따른 소비산업의 지역적 재배치에 의존하는 균형발전은 낙후지역을 끌어 올리는 적극적인 성장정책이 아니라 높은 곳을 깎아 낮은 곳을 돌우는 소극적인 분배논리에 기초한 것으로 결코 창의적이라고 하기 어렵다.

지금 중국경제의 부상으로 동북아 경제권이 급속도로 재편되고 있으며 한국, 중국, 일본의 주요 경제권 사이의 선두다툼이 치열하게 벌어지고 있다. 우리도 영종도에 최신형 국제공항을 건설하여 일본과 중국, 그리고 동남아시아의 주요 新공항들과 경쟁하고, 인천·부산·광양 등의 항만을 개발하여 아시아 해운의 중심축이 되고자 전력을 다하고 있다. 우리 경제가 활력을 얻고 지속적으로 발전할 수 있기 위해서는 국제적 부가가치생산망에서 어떤 역할과 지분을 확보할 수 있을 것인가에 대해 깊이 고민하지 않으면 안 된다.

이러한 상황에서 소비산업의 지역적 재배치를 통한 국토균형발전을 위해 정부기관을 중심이 50분 거리인 지역으로 이전하는데 100조원 이상의 대규모 자원을 쏟아 부으려는 것은 이해하기 어렵다. 지금 우리에게 필요한 것은 수도이전을 통한 50분 거리에 있는 지역간의 소비산업 재배치가 아니라 지역적으로 형성되는 산업 Cluster의 국

제적인 경쟁력 확보이다. 전국이 한나절 생활권으로 좁아진 상황에서 경제권의 지리적 단위를 확대할 필요도 있다. 예를 들면 서울-인천-대전을 잇는 광대역을 연결하는 산업기반을 확충하고 남부지역에는 해안을 따라 전라-경상 지역을 아우르는 광대역 경제권을 생각해 볼 수 있다.

지역민에 의한 지역발전을 위한 지방분권은 여전히 중요한 과제이다. 지역발전은 공공기관의 재배치와 같이 형평과 분배의 논리에 입각한 zero-sum 방식의 소극적인 균형발전이 아니라 산업기반의 확충을 통해 지역민의 고용을 늘리고 소득을 창출하는 적극적인 산업발전이 되어야 한다. 지역민의 자유와 선택의 폭을 넓히고 풍요로운 삶을 가능하게 하는 것은 선진화의 중요한 목적이다. 지역균형발전은 지역민의 창의성을 동원하고 선택의 범위를 넓혀주며 발전의 한계를 높여주는 것이어야 한다. 따라서 지역발전을 위해서는 분권화를 통해 지역의 자주적 의사결정의 영역을 넓혀주어야 한다. 지역의 특성을 반영하여 지역민이 스스로 만든 정책으로 지역발전을 이룰 수 있는 기반을 만드는 것을 지역발전의 모델로 삼아야 한다.

전통적인 지방세원인 부동산에 국세인 종합부동산세를 부과하여 지방에 양여한다는 발상은 중앙집권적이며 지방자치에 반하는 방향이다. 정부는 재원이 풍족한 자치단체가 재산관련 지방세를 제대로 거두지 않기 때문에 지역간의 형평을 도모하기 위해 종합부동산세를 도입하려고 하는 것으로 설명하고 있다. 그러나 이러한 발상은 정부여당이 지방자치정신에 반하여 지방교육, 치안 등 본질적으로 지방사무의 성격을 지닌 사업을 지방으로 완전하게 이양하지 않으려 하기 때문에 생기는 현상이다. 지방자치의 취지를 살리기 위해 국가 사무 중 지방교육, 치안, 도로교통 등 주민생활에 밀착된 사업을 지방에 완전히 이양한다면 지방세수입이 넘쳐서 부동산 관련 지방세원을 적극적으로 활용하지 않는 자치단체는 없어질 것이다.

(6) 세계표준과 부합하는 개방경제체제 정착

1985년 고르바초프의 등장과 함께 개혁과 개방은 시대의 화두가 되었으며 냉전의 종식과 사회주의의 몰락은 시장경제의 세계적 확산을 가져왔다. 세계무역기구(WTO)의 결성, 유로의 등장과 EU의 확대강화, 다중적인 FTA의 체결은 세계를 긴밀하게 엮어 진 하나의 경제권으로 통합하고 있다. 그러나 수출을 통해 경제성장을 이루어 온 우리는 대부분의 다른 나라들과 함께 WTO의 회원국이 되기는 하였지만 FTA의 체결에는 부진한 성과를 보이고 있다.

다중적인 FTA로 연결된 세계시장에서 외톨이가 되는 경우 세계시장에서의 우리의 경제적 지위는 떨어지고 무역에서 얻을 수 있는 이익을 실현할 수 있는 길이 막히고 만다. 우리가 FTA의 체결에 소극적이었던 가장 큰 이유는 산업별로 엇갈리는 이해의 조정이 어려웠기 때문이다. 중국과 FTA를 체결할 경우 농업이 타격을 받게 될 것이고, 일본과 FTA를 체결할 경우 제조업이 타격을 받게 되는 등의 문제이다. FTA의 체결에 따른 이해의 조정은 기본적으로 국내적인 문제이다. 국내의 이해조정 실패로 국제시장에서 얻을 수 있는 국가적 이익을 취할 수 없다면 안타까운 일이다.

문제와 해법의 핵심은 분명하다. FTA의 체결과 같은 시장개방을 통해 실현할 수 있는 국제무역상의 이익이 있으면 개방으로 국가적 이익을 취하고, 산업간, 집단간의 국내적 이해상충은 국내에서 해소 또는 조정하는 방안을 찾아야 한다. 여기서 중요한 것은 개방으로 인하여 경쟁에 불리한 위치에 놓이게 되는 산업의 구조를 적극적으로 조정하고 경쟁력을 높이는 일이다. 경쟁이 어려워질 것을 예견하고도 경쟁력을 보강할 수 있는 방안을 마련하는 대신 개방에 반대하면서 보상을 요구하는 것은 곤란하다.

개방과 함께 중요한 이슈는 국내시장의 질서를 세계표준(global standard)에 맞추어 정비하는 일이다. 이미 다수의 내국기업이 사실상 다국적기업이 되어 세계무대에서 활약하고 있으며, 여러 분야의 국내시장에서 내·외국 기업이 경쟁을 벌이고 있기 때문에 세계표준에 맞추어 각종 제도와 정책을 정비할 필요가 있다. 세계표준에 맞추는 일은 의도하지 않는 이익을 가져오기도 한다. 예를 들면 내외국 금융기관에 대한 동

등한 처우는 차별을 방지하기도 하지만 동시에 국내금융기관에 대한 관치를 줄이는 효과도 지니고 있다.

세계표준의 확산은 노동시장의 선진화에도 필요하다. 고임금과 노사 불안은 외국자본의 국내 투자를 저해하는 가장 중요한 장애물로 알려져 있다. 외국 투자자의 경우 처럼 분명하게 표현되지는 않지만 고임금과 노사문제는 내국기업이 국내투자보다 해외투자를 상대적으로 선호하게 하는 원인이기도 하다. 한국의 전투적 노동운동은 세계표준에 맞지 않는다. 법을 엄정하게 집행함으로써 노동시장에서의 불법과 탈법을 근절하지 않는 정부의 행태도 그렇다. 인력의 운용이나 해고와 관련된 규제가 더 유연해 져야 한다는 비판에도 유의해야 한다.

개방과 관련된 특수한 문제의 하나는 경제자유구역에 관한 규제이다. 경제자유구역을 설치하여 다양한 규제의 적용을 배제하는 것은 외국의 자본, 기술, 고급인력을 유치하기 위함이다. 이 경우 자연스럽게 발생하는 문제는 경제자유구역 안에 내국인이 학교나 병원 등을 설립하여 서비스를 제공하는 문제와 경제자유구역 안의 학교나 병원을 내국인도 이용할 수 있도록 개방하는 문제이다. 여기에는 외국기업과 내국기업의 차별, 자유구역 안과 밖의 내국병원(학교)간의 차별대우, 자유구역 안에서 공급되는 서비스의 이용을 둘러싼 위화감 등이 개입되어 간단명료한 답을 얻기는 어렵다.

복잡한 논의가 가능하겠지만 내국 병원이나 학교의 입주를 허용하고, 내국인에게도 경제자유구역 안의 시설을 이용할 수 있게 해야 경제자유구역의 설치목적을 효과적으로 달성할 수 있다. 구체적으로 내국 병원이 경제자유구역에서 외국병원과 경쟁함으로써 국제경쟁에 노출되어 세계수준의 의료서비스를 공급할 수 있는 역량을 기를 수 있다. 내국 소비자는 멀리 해외에까지 가지 않고 구매력에 상응하는 고급 의료서비스를 소비할 수 있는 편익을 얻는다. 경제자유구역 안에서의 진료에 대해 건강보험급여가 지급되지 않는다면 국민건강보험재정의 부담이 줄어드는 효과도 있다.

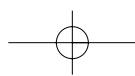
(7) 촘촘하고 지속 가능한 사회안전망 구축

사회보장제도는 공적부조와 공적연금을 중심으로 구성된다. 공적부조 제도의 중심을 이루는 국민기초생활보장제도는 전 국민을 수혜대상으로 건강하고 문화적인 생활을 영위하는데 필요한 최소한의 급여를 보장하고 있다. 한편 국민연금, 공무원연금 등의 공적연금과 고용보험, 건강보험, 산재보험 등은 수익자부담원칙에 따라 보험료를 납부하는 경우에만 수혜대상이 될 수 있다. 제도의 윤곽만 보면 우리나라의 사회보장제도는 이제 기본적인 골격을 모두 갖춘 것으로 평가될 수 있다. 그러나 현실적으로는 많은 구조적 결함을 지니고 있다. 가장 중요한 문제는 재정건전성의 확보와 사각지대의 해소이다.

재정건전성에 심각한 문제를 안고 있는 대표적인 제도는 국민연금이다. 낙관적인 전망에 의하더라도 2047년이면 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있어 연금제도 자체의 지속가능성에 대한 강한 의문이 제기되고 있으나 정부는 재정건전성을 확보할 수 있는 근본적인 대책을 내놓지 못하고 있다. 기금고갈 시점에 차이는 있지만 공무원연금, 사립학교교직원연금(사학연금)의 경우에도 재정건전성에 문제가 있으며 군인연금은 이미 오래전에 기금이 고갈되었다.

군인연금은 물론이고 공무원연금과 사학연금의 경우 연금급여에 필요한 재원이 부족할 경우 국가재정이 보충해 주게 되어 있다. 그러나 이러한 장치는 임시방편일 뿐 가입자의 부담증가나 급여감소 없이 국가가 장기간에 걸쳐 공적연금에 대규모의 재정지원을 제공하기는 어렵다. 가입자의 부담이 급여에 필요한 재원을 조달하기에 부족한 경우 재정건전성을 확보하고 지속가능성에 대한 가입자의 신뢰를 얻는 유일한 길은 부담과 급여가 균형을 이루게 하는 것이다.

세간에는 공적연금은 적게 내고 많이 받아갈 수 있는 것이 좋은 것이라는 사고가 만연되어 있다. 문제를 더욱 어렵게 하는 것은 인기영합적인 정책담당자들이 가입자들에게 연금제도의 지속을 위해서는 부담을 늘이거나 급여를 줄여야한다는 사실을 분명



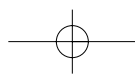
하게 전달하지 못하고 있다는 사실이다. 그러나 보험료를 적게 내고 급여를 많이 받아가는 것은 다른 누군가가 많이 내고 적게 받아가야만 가능하다. 모든 가입자가 내는 것보다 더 많이 받는 것은 無에서 有를 창조할 수 없는 이상 불가능하다. 연금제도가 지속가능하려면 가입자들이 평균적으로 낸 것만큼 받아가는 수입과 지출의 균형이 이루어져야한다.

국민건강보험의 경우 의약분업의 시행과 함께 심각한 재정위기에 봉착하였으나 그 이후 보험료 인상, 국고부담 증액, 의료수가인상 억제 등으로 재정이 안정화되어 가고 있다. 그러나 보험급여의 확대, 의료서비스에 대한 수요증가, 노인인구의 증가, 의료서비스 단가의 상승 등으로 인하여 보험료의 인상이나 의료비지출의 억제 없이는 현재의 재정안정을 장기간 유지하는 것은 불가능하다. 그렇다고 보험료를 무한정 올릴 수 있는 것도 아니므로 건강보험 재정지출의 증가를 억제할 수 있는 포괄수가제, 총액계약제 등의 제도도입이 적극 검토되어야 한다.

가장 심각한 사각지대는 국민연금에서 나타나고 있다. 2004년 7월 납부예외자가 482만, 미납자가 387만에 달하고 있어 총 가입자 1718만명의 51%가 사각지대에 들어있다. 25개월 이상 미납자(272만)이거나 납부예외자(97만)인 경우만 하여도 전체 가입자의 21%나 되어 장기간 보험료를 납부하지 못하여 사각지대에 방치되는 가입자의 비율이 매우 높은 것으로 나타나고 있다.

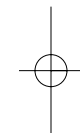
한편 출산율이 낮아지고 인구의 고령화가 빠른 속도로 진행됨에 따라 전체 인구 중에서 노인인구의 비율이 높아지고 노인빈곤의 문제는 점점 더 큰 사회문제가 되고 있다. 또한 국민연금이 적립방식을 취하고 있기 때문에 국민연금제도가 도입된 1988년 전후에 퇴직하여 이미 노령에 도달한 사람들은 연금의 수급자격이 없기 때문에 노인빈곤의 문제는 현재의 가입자 중 납부예외자나 미납자의 비중이 암시하는 것보다 훨씬 더 심각하다고 할 수 있다.

국민연금에 사각지대에 머무는 사람의 대부분은 저소득계층에 속한다. 그러나 이들



〈표 6〉 현 정부의 경제정책과 한나라당의 정책과제

	현 정부의 경제정책	한나라당의 정책과제
정부 선진화	공무원 증원, 위원회 신설 등 큰 정부 추구 공기업 민영화 작업 유보, 백지화 재정지출 확대로 인한 적자재정 지속	작고 효율적인 정부로 선진화 공공부문의 정책역량 향상 공기업 민영화의 적극 추진 정부재정 건전성 확보 및 정부생산성 제고
시장 선진화	경제규제 증가, 핵심 규제 정비 미비 행정력 통한 사전규제로 시장 실패 차단 (출자총액제한제도 유지) LG 카드 문제 해결 등 관치금융 만연	덩어리 규제 해소 및 규제일몰제 도입 정부개입 축소 및 경쟁 촉진 중소·영세기업 지원 시장규율 활용하는 사후·간접적 관리 전환 (출자총액제한제도 폐지) 금융시스템 안정 및 관치금융 철폐 공적자금이 투입된 금융기관 민영화
교육 개혁	교육공공성 및 교육복지 강조 교사·학부모의 참여 확대 투입 위주의 교교평준화 3불 정책 유지 (기여입학제, 대학본고사, 교교등급제 반대)	학업경쟁력 강조·학업성취도 공개 자립형 사립고 비율 확대 성과 중심의 교육안전망 구축 대학의 자율 확대 3불 정책의 법제화 반대
투자와 고용확대	청년실업문제에 집중 정부 및 공공부문 취업 확대 법적 규율에 의한 노동 정책 대기업 노조 중심의 노동정책	전연령층 실업문제 모두 중시 민간의 고용과 일자리 창출에 비중 경제원리에 따른 고용과 노사관계 정책 중·저소득계층 노동자를 위한 정책
지역경제 활성화	선균형 - 후분권 행정수도 이전에 전력 투구 중앙정부 규모 확대 및 통제 강화 중합부동산세 도입 등 국세 확대	선분권 - 후균형 국제 분업과 지역 특성 반영한 산업발전 광대역 경제권 구축?지역산업 Cluster 형성 지방분권과 국가사무 지방이양(교육·치안) 지방세제 개편 및 국세 비중 축소
개방경제 체제 정착	국내 이해조정 실패로 FTA 체결 부진 국내 경쟁만 고려한 각종 규제 전투적 노동운동 등 노사문제 해소 실패	필요한 FTA 체결 및 국내 이해 적극 조정 내외국 기업 및 세계시장 고려한 제도 정비 경제자유구역의 실효성 제고 세계표준과 부합하는 노동시장 유연화
사회 안전망 구축	기초생활보장제도 강화 근본적 결함있는 국민연금제도 땀질 개편 연기금의 자본시장 참여 및 정부 의결권 행사	기초연금제 도입 4대연금의 근본적 제도 개선 (재정건전성 확보 및 사각지대 해소) 연기금 정부관여 배제 및 시장중심적 자산운용



은 바로 사회보장제도를 통하여 가장 우선적으로 보호를 받아야 할 집단에 속한다. 가장 우선적으로 보호해야 할 대상을 사각지대에 방치하는 것은 국민연금제도의 심각한 구조적 결함이라 할 수 있다. 문제는 수익자부담원칙에 기초한 현행의 연금제로는 사각지대의 문제를 해소할 수 없다는 것이다. 대책은 사각지대를 해소하는데 필요한 재원을 연금보험료 이외의 방법으로 조달하여 국민들을 노후빈곤의 위험에서 해방시켜는 것이다. 한나라당의 기초연금제도는 바로 이러한 아이디어를 담고 있다.

3. 현 정부와 한나라당의 정책비교

그러면 한나라당이 추구하는 경제정책은 현 정부의 정책과는 어떻게 다른가? <표 6>은 양 측의 정책적 차이를 예시적으로 보여주기 위해 앞에서 논의한 7개 전략부문별로 몇 가지씩의 정책과제를 선택하여 비교하고 있다.

V. 맺는말

사람은 식·의·주로만 살수는 없다. 그러나 대부분의 사람들에게 물질적 풍요는 가장 중요한 관심사이다. 경제선진화는 자유민주주의와 시장경제의 기본 질서 안에서 물질적 풍요를 이룸으로써 먹고 사는 문제를 해결하고자 한다. 나아가 경제선진화는 사람마다 각자의 재능을 개발하여 창의적으로 활용하며 공정한 경쟁에 참여할 수 있도록 경제사회적 기반을 조성하고 약자와 패자를 보호하며 패자부활의 기회가 제공되는 사회를 지향한다.

급속한 출산율 저하와 고령화로 우리는 늦어도 2019년이면 고령사회에 진입하고 2026년이면 초고령사회가 될 것이다. 인구의 고령화가 경제성장에 무거운 부담을 주

기 때문에 우리에게 허용되는 경제성장의 기회는 앞으로 15년간 남아있다. 15년은 짧지도 않지만 국가의 흥망에 비추어 보면 결코 긴 시간도 아니다. 지금부터 15년 전은 바로 엇그제 같은 1989년이었지 않은가? 경제성장이 가능한 길어야 15년인 기회의 창이 닫히기 전에 우리는 선진사회에 도달해야 한다.

살기 좋은 선진사회를 구현하기 위해 중추적인 역할을 담당해야 할 부문은 정부이다. 시장경제체제에서 기업과 가계는 정부정책에 영향을 주기도 하지만 대부분의 경우 정부정책에 의해 주어지는 조건을 전제로 의사를 결정하고 행동한다. 따라서 경제의 선진화를 위해서는 혁신을 통한 정부 자체의 선진화가 전제되어야 한다. 선진화가 아니라도 정부의 역량을 향상시키고 정책을 개선해야 할 분야는 많다. 하물며 경제선진화의 선도자로서의 정부는 일상적인 수준을 넘어서는 근본적인 혁신을 흔쾌히 받아 들여야 한다.

정부의 근본적인 혁신을 전제로 하는 경제의 선진화를 위해 우리는 시장의 선진화가 필수적임을 주장하였다. 자본의 투입을 규율하는 금융시장의 투명성, 안정성, 효율성을 확보하는 것은 긴요하다. 노동시장에 대한 시각도 근본적으로 달라져야 한다. 노사관계는 이제 일정한 소득을 나누어 갖는 zero-sum의 갈등구조가 아니라 새로운 부가가치를 생산하는 협동관계로 인식되어야 한다. 자발적 거래에 기초한 노동시장에서 고임금과 고용확대를 동시에 얻을 수는 없다. 고용, 임금, 노사관계 등을 경제원리가 아닌 법으로만 규율하려는 자세도 바뀌어야 한다.

개방과 다중적인 FTA의 체결로 세계시장에서 우리의 무대를 확장하는 일은 전략적으로 국내시장의 선진화보다 더 서둘러 추진해야 할 과제이다. 우선 국내의 생산과 거래를 세계표준(global standard)에 맞추으로써 자원배분의 효율성을 높인다. 개방과 다중적인 FTA는 자본과 기술을 포함하는 생산요소와 원자재를 넓은 세계시장에서 유리한 조건으로 얻을 수 있게 할 뿐만 아니라 상품과 아이디어의 판로를 넓힘으로써 규모의 경제를 실현할 수 있는 기회를 제공한다. 특히 지식기반사회의 생산은 엄청난 규모의 경제(economies of scale)를 실현할 수 있는 경우가 많기 때문에 FTA를

64

통한 시장의 확대는 전문화와 부의 창출에 유리한 여건을 조성한다.

사유재산권과 자발적 거래에 기초한 시장경제는 효율적인 자원배분을 가능하게 하지만 사후적으로 불평등한 자유경쟁의 결과를 수정할 수 있는 재분배기능을 지니지 못한다. 따라서 시장경제를 기반으로 하는 사회를 인본주의적 자유민주주의와 부합되는 따뜻한 사회로 만들기 위해서는 약자와 패자를 보호하는 사회안전망이 있어야 한다. 우리나라의 사회안전망은 선진국과 비슷한 구색은 갖추었다고 할 수 있을지 모르지만 아직도 여러 가지 구조적 결함이 산재해 있다. 특히 사회보장제도가 경제의 활력을 과도하게 떨어뜨리지 않는 범위 안에서 재정건전성을 확보함으로써 지속가능성에 대한 국민의 신뢰를 얻고 사각지대를 해소하는 일은 선진화를 위한 중요한 정책과제라 할 것이다.

선진화는 시간이 지나면 저절로 도달할 수 있는 목표가 아니다. 물질적 풍요만 하여도 그렇다. 지난 40여 년간 우리는 거의 중단 없는 고속성장을 계속하였다. 그러나 인류 역사를 되돌아보거나 우리와 함께 21세기를 공유하고 있는 여러 나라의 경제발전사를 보더라도 우리와 같이 장기간에 걸친 고속성장경험은 많지 않다. 성장을 위한 기회之窗이 열려있을 향후 15년 안에 질적으로 경제성장을 넘어서는 선진화에 성공하기 위한 조건은 매우 까다로울 것임이 분명하다. 치밀하고 구체적인 실천계획을 짜서 치밀하게 검토하고 신중하게 집행해야 성공할 수 있을 것이다.