

김승욱

본회 연구위원, 중앙대학교 경제학과 교수

한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제

I. 서언

요즘 경제가 매우 어렵다. 30대 대기업에 속하는 기업 중에 기아 외에도 벌써 5개가 도산하고, 국제수지는 적자행진을 계속하여, 우리나라의 총외채가 1천1백억 달러를 넘어섰다. 환율이 올라가서 우리나라의 돈 가치는 떨어지고, 경기는 여전히 침체되어 올해의 취업은 과거 그 어느 해보다 어렵다고 한다. 그런데 정치권에서는 대통령 선거에 모든 관심이 집중되어 있고, 정부 여당은 후보문제로 아직도 내부에서 갈등을 겪고 있어, 국민들은 불안해하고 있다. 대통령 선거를 앞두고 한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제가 무엇인지 제시하고자 한다.

감기에 걸리면 열이 나고, 콧물이 흐르고, 두통이 나고, 기침이 난다. 이러한 것들은 병의 결과로 나타나는 증상들이지 원인이 아니다. 열이 내리게 하는 해열제나, 두통을 잊기 위해한 아스피린 등은 증상에 대한 임시방편적인 조치이지 원인을 제거하는 것은 아니다. 감기 바이러스를 퇴치하는 것이 감기를 근본적으로 치료하는 것이다. 그런데 아직 감기 바이러스

40 한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제

를 없앨 수 있는 약이 없다. 그래서 감기에 걸리면 저항력을 키우기 위한 비타민 등의 영양소를 충분히 섭취하고, 폭 쉬는 것이 가장 좋다.

경제문제를 이 감기에다가 비유를 해보면 이해가 쉽다. 경제문제의 모든 증상들 - 경기침체 (또는 성장, 실업), 경상수지적자, 인플레이션 등 소위 말하는 세 마리 토끼 - 을 한꺼번에 확실하게 치유할 수 있는 약은 아직 발명되지 못했다. 이러한 증상들을 하나 하나 막을 수 있는 약들은 있다. 예를 들면 경기침체의 증상은 경기부양정책 - 돈을 풀거나 정부지출을 당겨서 하거나 - 의 약을 쓰면 단기적으로는 효과가 있다. 경상수지적자라는 병은 환율을 올린다거나 수입억제정책을 쓴다. 그러나 이러한 처방들은 다른 경제문제를 야기시키기 때문에 근본적인 처방이 안된다. 모든 경제문제를 동시에 해결 할 수 있는 처방이 없다면 차선의 정책은 경제의 체질을 강화시켜 시장원리에 이러한 거시적인 문제들을 맡기고, 환경문제, 노사갈등, 중소기업지원, 농촌지원, 복지문제 등의 문제들을 정부가 담당하는 것일 것이다. 그러면 앞으로 21세기에 한국경제가 지속적으로 성장할 수 있도록 체질을 강화시키려면 무엇을 해야 하는가? 선진국에 들어가려면 무엇이 바뀌어야 하는가?

나는 가장 시급한 것이 정부와 공무원들의 변화, 그리고 규정을 지키려는 시민의식이라고 생각한다. 우리나라는 정부 주도하의 경제성장을 해왔다. 그래서 우리나라는 정부의 힘이 커졌다. 모든 은행은 정부가 움직였고, 각종 인허가권과 감독권 및 정보를 정부가 지니게 되었다. 우리 정부는 중남미 국가들이나 공산권국가에 비해서는 효율적이고 유능한 정부였다. 그러나 이제는 상황이 달라졌다. 정부의 순기능보다 역기능이 커져서 정부 실패가 심각한 지경에 이르렀다.

II. 이익집단과 렌트추구행위의 사회적 비용

맨슈어 올슨(Mancur Olsen)은 자유로운 민주주의 정치 하에서 안정적인 사회가 유지되어감에 따라서 점점 많은 종류의 강력한 이익집단이 발

생하게 되고, 각종의 다양한 이익집단의 등장은 사회체제를 경직화시켜서 경제의 원활한 순환을 저해하고 결국 경제성장에 나쁜 영향을 미친다고 주장하였다. 그는 이러한 맥락에서 제 2 차 세계대전 이후 서독이나 일본에서의 급격한 경제성장을 이룩할 수 있었던 것은 연합국 점령자들이 수백 명의 관리들을 숙청하고 이익집단들을 없애버렸기 때문이라고 주장한다.”

이에 대한 실증분석으로 뮤렐(Peter Murrel)교수는 “경제단체의 국제 비교”라는 논문에서 1971년에 존재한 영국, 프랑스, 독일, 일본의 특수이익 집단들의 형성시기를 조사했는데 제2차 세계대전 이전에 설립된 이익집단의 비율이 영국이 51%, 프랑스가 37%, 서독이 24%, 일본이 19%였다. 반면에 1949년 이후 설립된 이익단체의 비율 면에서는 독일과 일본이 52%로 월등하게 높았고 영국이 29%로 상대적으로 낮았다. 뮤렐교수는 이 연구에서 영국의 각종 이익집단들이 영국의 성장률을 감소시켰다는 결론에 도달했다.

렌트추구의 사회적 비용에 대해서 연구한 툴락(Tullock) 교수도 이익집단의 렌트추구행위가 사회적인 비효율을 낳는다는 것을 지적했다. 기존의 신고전학파의 이론에서는 렌트추구행위에는 거래비용이 들지 않는 것으로 가정했으나, 툴락은 렌트추구에는 비용이 소요된다는 것을 지적했다. 렌트를 획득하는 비용, 렌트를 보호하는 비용, 또 상대방이 렌트를 얻지 못하게 하는 비용 등이 소요되는데 이러한 비용들은 생산활동에 사용되는 것이 아니므로 사회적인 낭비라는 것이다. 또 렌트를 얻기 위해서 경쟁을 할 경우 그 렌트를 얻은 집단은 이익을 얻을지 모르지만 렌트경쟁에서 실패한 집단은 손해를 보게 된다는 것이다. 또 렌트경쟁에서 이긴 집단도 그 렌트를 계속 지키려면 비용이 들게 되어 결국은 그 렌트가 다 없어지게 된다는 것이다. 따라서 렌트로 인해서 발생하는 이익을 두고 여러 단체가 경합할 경우 결국 사회 전체적으로 손해를 보게 된다. 따라서 사회의 특정 이익집단이 독점력을 행사해서 렌트를 만드는 일이 많을수록 그 사회는

1) 맨슈어 울슨, 『국가의 흥망성쇠(The Rise and Decline of Nations, 1982)』, 최광 (역), 한국경제신문사, 1990.

사회적 낭비가 커지게 되는 것이다.

블락교수는 중국이나 인도가 최근까지 잘 살지 못하게 된 이유는 사회에서 가장 출세하는 길이 정부의 배려를 통하는 것, 즉 고위관리가 되거나 정부와 관련을 맺는 것이었다는 점을 지적한다. 가장 활동적이고 지적인 능력을 갖춘 사람들이 생산활동에 종사하지 않고, 렌트추구행위를 해 경제성장이 저해되었다고 지적한다. 1750년대에 영국과 중국을 비교해보면 영국은 중국보다 관료제가 발달하지 못했으나, 정부관료제를 최소한으로 운영을 했기 때문에 정부가 렌트를 만들어낼 능력이 없었다. 그래서 자유경쟁적인 사회분위기가 지배적이었고, 그 결과 신흥 중산계층이 성장해, 이들이 근대 영국의 경제성장에 크게 기여하게 되었다는 것이다.¹⁾

이들의 주장을 우리나라에 적용해보면 우리나라가 60년대 이후 급속한 경제성장의 요인중의 하나가 과거로부터의 단절 때문이었다. 이씨 조선 500년간 형성되었던 각종 신분적 이익집단들이 일제에 의해서 파괴되었고, 다시 일제시대에 형성된 이익집단은 해방 이후 미군사정부와 이승만 정부에 의해서 단절되었다. 물론 이승만 정부가 일제를 철저하게 단죄하지 못했다는 비난은 받고 있으나 토지조사사업 등으로 일제시대의 기득권 계층이 어느 정도 힘을 잃은 것은 사실이다. 다시 5.16을 거치면서 이승만 정부의 이익집단은 다시 파괴되었다. 이러한 사회의 급격한 변동은 이익집단을 파괴하게 되고 따라서 보다 효율적인 경제환경을 구축할 수 있었다.

III. 정부의 경제간섭에 대한 세계적 추세

세계대공황이후 자본주의 국가들도 정부가 경제에 깊숙이 개입하기 시작했다. 그리고 공산권 국가들이 국가공산주의를 운영하였다. 그래서 20세기는 정부의 역할이 증대되었던 시기라고 볼 수 있다. 그런데 1980년대부터 급격하게 공산권이 붕괴되면서 정부의 지나친 경제간섭의 부작용, 소

1) 양운철 (편), 『렌트추구행위의 사회적 비용』, 세종연구소, 1995.

위 말하는 정부실패의 문제점이 심각하게 대두되었다. 공산권의 붕괴는 결국 정부의 지나친 비대화에 따른 비효율과 부패의 결과이다. 따라서 오늘날 세계 각국은 정부의 기능을 축소시켜 시장의 기능을 확대하려고 노력하고 있다.

칠레의 예를 들어보자. 칠레는 과거 사회주의 체제하에서 국영기업이 국민총생산의 70%를 차지했었다. 그러나 현재는 이 숫자를 25-30% 정도로 끌어내렸다. 그리고 고용에서 공공부문이 차지하는 비중을 73년의 14%에서 88년에는 5%로 축소시켰다. 73년에 정권을 잡은 피노체트 정부는 이와 같이 강력한 민영화정책과 안정화 정책을 실시하여 73년에 GDP 대비 24.7%에 달했던 재정적자를 95년에는 2.6%로 축소시켰다. 이러한 25년간에 걸친 규제완화의 성과로 최근 10년간 연 6.5%라는 라틴아메리카 국가들 중에서 최고의 경제성장을 이룩했다. 그리고 스위스경영개발원(IMD) 발표기준으로 볼 때 칠레는 정부부문의 경쟁력은 5위, 세계 13위의 국가경쟁력을 가지게 되고 오늘날 중국, 말레이시아, 태국과 함께 新4龍으로 불리고 있다.

이러한 예는 과거 사회주의 국가들에게서만 발견되는 것이 아니다. 선진국들도 모두 유사한 개혁을 시도하고 있다. 먼저 영국의 경우를 보면 78년에 들어선 보수당 정부의 대처총리는 영국병의 원인이 비효율적인 사회복지 시스템에 있다고 보고 공공부문 개혁을 추진했다. 그 뒤를 이은 메이저 총리도 공기업의 민영화, 국가의료시스템과 교육제도의 개혁, 행정부문의 효율성 제고를 위한 독립 에이전시 창설, 그리고 시민현장의 제정 등 4가지 사업을 추진했다. 영국석유, 영국가스, 영국항만연합, 영국항공, 국립버스회사, 영국공항 등을 민영화시켰다. 뿐만 아니라 정부 공무원들이 관할 하던 기상대, 여권업무, 이민업무 및 국립공원관리업무 등을 독립에이전시에 맡겼다. 독립에이전시들은 정부와 계약을 통해 업무를 수행하고, 재정 운용 및 사업활동의 독립성을 보장받는다. 그리하여 관료시스템이 가지지 못한 예산 및 비용의 효율성을 증대시켰다. 또한 교육도 등록금은 정부가 지불하지만 학부모가 학교를 선택하게 하여 학생 등록생의 숫자에 따라

44 한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제

예산을 배정함으로써 경쟁을 야기시켰다. 이렇게 공공부문에 과감하게 시장원리를 도입하고 있다. 또한 납세자인 시민들은 세금납부라는 시민의 의무를 다하지 않으면 처벌을 받으나, 정부는 이러한 공공서비스의 제공이라는 계약을 이행하지 않아도 아무런 처벌 규정이 없는 것이 지적되었다. 그리하여 각 공공기관에 의무조항을 명시하고 국민이 누릴 수 있는 권리를 명시적으로 규정하는 다양한 시민현장이 제정되었다. 91년 이후 지금까지 30개 이상의 시민현장이 제정·공포되었다. 대표적인 것이 3P현장 즉 Passengers, Patients, Parents 현장이다. 예를 들면 승객을 짐작 정도로 취급하는 승무원의 자세, 열차운행의 정확성 등을 규정하여 이것을 위반하면 운임할인이나 환불 등의 보상을 해주도록 하였다. 학부모에게는 학교별 정보 접근에 대한 권리나 학교에대한 독립적인 기관의 평가를 보고 받을 수 있는 권리 등을 주었다.¹⁾

뉴질랜드는 1949년에 세계 3위의 고소득국가였으나, 91년에는 OECD 22개국 중 18위로 경쟁력이 떨어졌다. 그 이유는 서방국가들 중에 규제가 가장 심했기 때문이다. 예를 들면 양모를 사용하지 않고 카펫을 만드는 것은 불법이었고, 의사의 처방을 받지 않으면 비만을 걱정하는 사람도 버터 대신 마가린을 살 수 없었다. 보수당은 이익집단의 대리인이 되었고, 개혁당은 지도력을 갖추지 못했다. 이러한 뉴질랜드가 노동당이 집권하면서 대폭적인 개혁을 실시하였다. 재무장관 로저 더글러스(Roger Douglas)는 경제적 원칙에서 실마리를 찾았다. 즉 국민과 기업에서 거둔 세금을 소수 집단에게 특별히 우대하는 정책을 없앴다. 또 조세 중립성을 위해 저축 등에 대한 세금우대도 폐지하였다. 그리고 정부의 지출은 투명하게 국민이 누구나 볼 수 있도록 투명성을 보장했다. 그리하여 뉴질랜드는 현재 서방국가들 중 가장 튼튼한 재정을 가진 정부가 되었으며, 97년에 스위스 경영개발원(IMD) 평가 세계 경쟁력은 13위, 세계경제포럼(WEF)이 평가한 글로벌경쟁력은 5위로 부상하였다.²⁾

1) 박영호, "공공부문 개혁으로 경쟁력을 제고한 영국," 『全經職』, 1996. 6, 14-17.

2) 정진호, "자유경쟁 시장체제의 구축을 위한 정부혁신과정: 뉴질랜드의 기업형 정부개혁," 『全經職』, 1996. 6, 22-25.

마지막으로 미국의 경우를 보자. 미국은 레이건 행정부의 레이저노믹스로 인하여 소위 쌍둥이 적자라고 불리는 무역적자와 재정적자로 인해서 고통을 받았던 나라이다. 세계 최강의 국가라고 하는 미국이 95년도 말에는 연방정부가 공무원들 월급 줄 돈이 없어서 공무원들을 출근시키지 못한 국제적 망신도 당했다. 미국 국민은 장밋빛 미래보다는 허리띠를 조이자고 한 클린턴을 선택했고, 클린턴 행정부는 '정부재창조'의 기치를 들고 정부 개혁을 실시했다. 클린턴 대통령은 93년 2월 취임하자마자 공약대로 연방 공무원 10만명 감축 지시를 내렸다. 그리고 연방인력 12% 감축을 목표로 설정하고 97년 4월 현재, 목표인 27만 2,900명보다 훨씬 많은 29만 1,000명을 감축시켰다. 이렇게 공무원의 숫자를 줄였을 뿐 아니라 직제를 개편했다. 예를 들면 교통부 산하 연방항공국(FAA)은 직원분류수를 15만 5,000개에서 200개 이하로 대폭 축소시켰다. 그리고 1만 페이지에 달하는 연방인사편람을 폐기하고, 연방정부 내부의 관리규정 중 64만 페이지를 감축시켰다. 또한 정부규제를 수록한 연방규정집 1만 6,000페이지를 삭제하고, 3만 1,000페이지를 단순화시켰다. 고객우선주의 실현방안으로 3,500여개의 서비스기준을 발표하고, 모든 정보를 인터넷으로 접근할 수 있는 "U. S. Business Advisor"를 개발하여 정보의 정부독점을 막았다. 이러한 작은 정부를 지향하는 미국의 정부 개혁은 실제적이고 가시적인 결과를 낳아서 미국의 연방재정적자는 큰 폭으로 줄어들었다.¹⁾

IV. 우리나라의 규제개혁 현황

그러면 우리나라 정부의 개혁의 현황은 어떠한가? 우리는 과거 30년간 정부의 적극적인 개입 하에 경제성장을 하면서 정부의 가부장적 간섭이 일반화되었다. 그리하여 오늘날 정경유착이 큰 문제로 대두되었다. 그 대표적인 예를 우리는 한보 사태에서 보았다. 한보그룹이 9백억 원의 자본금으로 무려 5조원 이상의 은행돈을 빌려 세계 순위를 48위에서 14위로 끌

1) 안양호, "미국의 정부 재창조," 『全經聯』, 1997. 6. 18-21.

46 한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제

어울린 것은 정태수 씨의 로비 덕분이다. 그리하여 로비만 잘하면 기업을 얼마든지 일으킬 수 있다는 것이 상식처럼 되어 버렸다. 이는 기업들의 건전한 경영 마인드에 찬물을 끼얹어 버리고, 자본주의의 기본인 경쟁원리를 무시하게 되며, 기술개발이나 경영혁신 등의 노력 없이 정부 권력에 줄을 잘 대어 로비를 잘하면 얼마든지 기업을 키울 수 있는 그릇된 사고방식을 키우게 되었다. 심지어는 막대한 비자금으로 조성해서 전직 대통령이 수감되어 있는 5, 6공화국 시대에는 청와대라는 창구에만 로비 하면 되었는데 이제는 개별적으로 공무원들을 상대하다보니 로비자금이 더 소요된다는 말까지 나올 정도이다. 공무원들만이 아니다. 의원들도 이 비리구조와 긴밀하게 연결되어 있다. 의원들이 은행대출이나 하청업체 선정에 힘써주고 받는 커미션이 총액의 10%선이라고 한다.¹⁾

뿐만 아니라 관료집단이 새로운 이익집단으로 등장하고 있다. 정부는 각종 인허가권을 가지고 있고, 많은 정보를 독점하고 있다. 요즘에는 정부는 국민에 대한 서비스를 생산하는 기관이 아니라, 규제를 생산하는 기관이라는 비난이 나오고 있다. 이러한 각종 규제와 권한을 가지고 국민을 위해서 봉사하는 것이 아니라 자신들의 이익을 위해 봉사하는 하나의 새로운 이익집단이 되어 버렸다는 것이다. 이 이익과 특권을 지키기 위해서 부처간에 심각한 부처이기주의에 빠져있어 업무간에 협조도 안되고, 중요한 개혁을 실시해야 할 마당에도 오로지 자기의 부처의 권한을 내놓지 않으려고 부처간의 갈등을 일으키고 있다. 그리고 규제를 완화해야 한다는 국민의 요구에 대해서 형식적인 규제완화만 하고 실제적인 권한은 내놓지 않으려고 한다. 국민을 위한 정부인지, 공무원을 위한 정부인지 모르겠다는 비판이 일고 있다. 공공선택이론자인 스티글러는 공공의 이익보다는 규제자의 자기이익 유지나 확대를 위한 수단 때문에 규제가 만들어진다는 지적이 우리나라에게 적용되는 것 같다.

우리 정부는 정부의 기능을 축소시키겠다는 의지가 별로 보이지 않는다. 공무원의 숫자는 줄어들지 않고 있다. 1990년에 공무원의 숫자가 79만8,745

1) '늪물천국은 곧 경제지옥,' 경향신문, 1997년 3월 1일자.

명이던 것이 작년에는 91만 3,952명으로 오히려 매년 증가하고 있다. 그리하여 공무원에게 지급되는 인건비상승률은 1996년에 6.0%에서 올해예산에는 7.1%로 오히려 늘었다. 어떤 기업인이 고향에 갔더니 인구는 반으로 줄었는데 공무원은 오히려 늘었다고 한다는 웃지 못할 이야기도 있다.

규제를 완화시켜 달라는 기업이나 사회의 요구에 따라 정부는 최근 정부는 1만 1,000여개의 각종 규제를 혁파하겠다는 의지를 천명하고 10대 중점과제를 금년 상반기까지 추진하고, 규제개혁추진위원회도 발족시키는 등 규제개혁에 강한 의욕을 보이고 있다. 그러나 국민의 피부에는 그러한 느낌을 전혀 갖지 못하고 있다. 대부분 민원해소나 서류절차의 간소화에 치중하는데 그치고 있다. 그 동안 정부가 선정한 5,788건의 규제완화 과제 중 4,648건은 시행 중에 있고, 1,140건은 준비중에 있으나, 문제는 이들 과제가 대부분 뚜렷한 정책적 핵심규제로부터는 벗어나 있다.

전경련이 OECD 회원국의 기업경영환경을 비교 분석한 결과 우리나라 행정규제수준은 가격규제 29위, 지방정부 24위, 중앙정부 22위로 평가되었다. 항구에 입항하는데 필요한 서류가 홍콩, 미국, 대만은 2-7건에 불과한 반면에 우리나라의 항구는 13단계에 걸쳐 47건의 서류가 필요하다고 한다. 외국은행이 현지국에 제출해야 하는 서류가 일본은 11건, 홍콩은 14건, 싱가포르는 10건뿐인데, 우리나라에 진출한 외국은행들은 한 달에 평균 70개 이상의 보고서를 내야 한다고 불평을 한다. 뿐만 아니라 국민이나 기업에 부과하고 있는 각종 부담금은 종류가 무려 51종이나 되며 상당수가 중복적으로 부과된다고 한다.¹⁾

해외에서도 우리나라의 자유도는 매년 악화되고 있다고 평가되고 있다. 지난 1997년 1월 10일 미국의 헤리티지재단(Heritage Foundation)에서는 월스트리트와 공동으로 경제적 자유도(The 1997 Index of Economic Freedom)를 발표했다. 우리나라는 세계 150개 국가 중에서 27위를 차지하여 '대체로 자유로운 나라'로 분류가 되었으나, 문제는 매년 자유도의

1) 정대순, "고비용·저효율 구조와 역차별 규제," 『全經聯』, 1997. 5, 10-13.

48 한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제

절대수준이 1955년에 2.15 (13위)에서, 1996년에 2.30(22위), 그리고 올해 1997년에는 2.45(27위)로 점점 자유도가 악화되고, 순위도 떨어지고 있다는 것이다. 동 재단에서 자유도를 발표하는 이유는 자유시장원리에 입각해서 경제정책을 추진하는 국가는 경제적 자유도가 낮은 나라에 비해 높은 경제성장을 이룩하고 있기 때문인데, 따라서 이 경제적 자유도는 투자판단에 유용한 자료로 활용되고 있다. 우리나라의 자유도가 점차 악화되고 있다고 발표되는 것은 우리나라에 투자할 외국인기업들에게 우리나라가 점차 매력적인 투자국이 아니라는 정보를 제공해주는 지표이다.

정부가 규제를 완화시키려고 해도 실제로 규제가 완화되지 않는 이유는 공무원들이 자신들의 힘의 원천인 규제를 스스로 줄일 인센티브가 없기 때문이다. 규제가 있어야 떡값이 생긴다. 우리나라는 뇌물의 액수가 분명하지 않아서 어느 금액 이상이 뇌물인지 명확하지 않다. 예를 들면 미국의 기업들은 동일인에게 1년에 25달러 이상의 선물을 할 수 없다. 그 이상의 선물에 대해서는 세금을 물린다. 접대비도 절반만 세제상 소득공제를 하고 나머지는 세금을 내야한다. 그리고 접대내용이 특급호텔 연회나 골프 등 호화, 사치의 경우에는 무조건 세금을 매긴다. 그러니 기업들이 접대비를 함부로 쓸 수 없다. 또한 공직자 윤리규정에 20달러이상을 초과하는 접대나 선물은 받을 수 없도록 명시되어 있다. 그러나 우리나라는 접대비 총액을 세액공제를 해준다. 또 공무원들이 한번에 최소한 15만원, 달러로 환산하면 150불이 넘는 골프대접은 뇌물이라고 여기지 않는다. 한국은행의 기업경영분석에 따르면 우리나라에서 95년에 공식적으로 사용한 접대비는 1조 6,240억 원이며, 이 금액은 모두 세금이 공제되었다. 여기는 비공식적으로 비자금에서 지출한 접대비는 포함이 안된 액수이다. 비공식적인 접대비나 로비자금까지 포함하면 얼마가 될지 모른다. 이 어마어마한 금액은 결국은 기업들이 렌트를 얻기 위해서 사용한 자금이며 사회적으로 낭비가 되므로 경제의 효율성 달성에 큰 부담이 된다.

규제완화뿐 아니라 정부가 그 동안 추진해 온 공기업 민영화나 '은행주인 찾아주기'도 지지부진하다. 한보사태와 같이 부채가 자본금보다 20배나 많은 기업에 돈을 빌려주는 일은 은행의 주인이 있으면 발생하지 않았을

것이다. '은행주인 찾아주기'는 '금융 전업가 제도'란 이름으로 93년 새 정부가 입안한 금융개혁의 핵심 방안 중 하나였다. 그러나 산업자본의 금융산업 지배를 우려하여 사실상 사장되었다. 일부에서 대주주의 대출한도를 엄격히 지키면 그 문제를 해결할 수 있다는 제안이 나왔으나 이에 대해서 뚜렷한 대안제시를 하지 않고 있다. 그래서 정말로 정부가 산업자본의 비대화를 염려해서가 아니라 은행권에 대한 이권을 싫어서라는 의구심도 든다. 또 공기업 민영화도 영국 등과 같이 당초에는 소유와 경영권의 민간이양을 제?했는데, 경영혁신에 그치고 말았다. 정부가 대기업의 경제력 집중을 이유로 공기업을 통해서 힘을 행사하려는 특권을 놓치지 싫어하기 때문이라는 의심이 든다.

부처이기주의와 산업재해보상

공무원에 대한 로비도 문제이지만 부처간의 이기주의도 심각한 지경에 와있다. 위로는 장관들이 자기 부처의 이익을 위해서 싸우고, 아래로 한 부처 안에서도 처가 다르면 서로 갈등을 겪는다. 그 사이에서 피해를 보는 것은 국민들이다. 예를 들어보자. 몇 년 전에 외국인 근로자들이 우리나라에 들어와서 산업재해를 당할 경우 이를 사용자나 적절히 재해보상을 해주지 않아서 국제적으로 망신을 당한 일이 있고, 국내에서도 많은 비난을 받았다. 우리나라 근로자들도 산업재해보상을 제대로 못해주는 상황에서 불법체류하고 있는 외국인 근로자들이 그러한 고통을 당한다는 것은 어떻게 보면 당연한 일일지 모른다. 우리나라의 국민소득수준에 비해서 아직 산업재해 분야는 저개발국상태에 놓여 있으므로 이를 종합검토해서 산업재해보상정책에 대한 마스터 플랜을 만들자고 하는 논의가 있었다. 상당히 좋은 취지라고 받아들여져서 정부가 적극적으로 검토하였다. 그런데 상급부처로 잘 올라가다가 최종적으로 노동부와 복지부가 서로 자기의 업무영역이라고 싸웠다. 노동부는 근로자들의 문제이므로 노동부가 담당해야 한다고 주장하고, 복지부는 복지정책에 대한 부분이므로 복지부가 담당해야 한다고 주장했다. 그러면 두 부처가 잘 협의해서 결정하면 될 것을

두 부처가 서로 주도권을 잡으려고 다투다가 전면 보류되었다. 결국 부처 이기주의로 인해서 산업재해를 당한 또는 산재의 위험 하에서 근로하는 근로자들만 피해를 입는 것이다.

농축산물 검역

부처간의 이기주의는 이 정도가 아니다. 새해 예산이 발표되었는데 예산을 확보하는 것도 장관의 능력이다. 필요가 있던 없던 한번 책정된 예산은 절대 놓지 않으려고 한다. 그래서 새로이 필요로 하는 부처는 정작 꼭 필요한 예산을 책정 받지 못한다. 요즘 큰 사회문제가 되고 있는 미국 네브라스카산 쇠고기에서 검출된 대장균 O-157 균의 문제로 인해서 우리나라 검역의 문제점이 대두되었다. 우리나라의 축산물이나 농산물이 개방된 것은 오래지 않다. 따라서 과거 10년간 검역소를 통과하는 농축산물의 양은 과거에 비해서 수십 배에 이를 것이다. 그러면 당연히 검역소의 인력과 예산을 검역물량에 비례해서 증가시켜야 할 것이다. 정확한 통계는 없어서 잘 모르지만 신문지상에서 항상 나오는 말이 우리나라의 검역능력이 턱이 없이 모자라다는 기사가 자주 실린다. 검역시설이 모자라서 수입된 농산물을 항구에서 대기시켜 놓으니 자연히 싱싱한 채소류가 다 시들어서 상품성이 없어지고 그래서 미국과 무역마찰을 일으켰다. WTO 제1회 제소가 바로 이 문제였다.

정부는 국민들에게 계몽을 통해서 외국 농산물은 농약이 많이 포함되어 있으니 사먹지 말라고 자꾸 부추긴다. 그렇게 농약이 많으면 왜 우리 검역소를 통과하게 놔두는가? 정부가 할 일은 국민들에게 사먹지 말라고 비싼 세금 들여서 캠페인 할 것이 아니라, 그 돈으로 검역시설과 인원을 확보해서 농약이 많이 잔류된 농산물을 통과하지 못하게 막는 것이 정부가 할 일이 아닌가? 미국의 FAO의 검사기준은 우리 보다 훨씬 더 엄격하다. 우리의 사과, 배, 감 등의 과일은 맛으로 따지면 미국에서 경쟁력을 충분히 갖추고 있다. 그런데 미국으로 수출을 하지 못하는 이유는 우리 농가가 사용하고 있는 각종 농약이 미국 농무성의 식품안전기준을 통과하지 못하기 때문이다. 미국이나 싱가포르는 수입농산물의 원산지 생산자를 파악해서

선적이전에 모든 농약오염과 병원균을 파악한다. 미국은 31개국에 66명의 검역 전문관을 파견해서 이들이 현지 병원균과 농약오염 실태를 조사해서 본국에 보고하도록 하고 있다. 일본도 마찬가지이다. 그래서 우리의 농산물도 미국 시장에 못 들어간다고 한다. 그러니 우리 정부가 농축산물이 이렇게 많이 수입되는 이때 할 일은 국민들에게 수입농산물 먹지 말라고 캠페인 할 것이 아니라, 검역능력을 대폭 증가시키는 일이다.

그러면 정부는 왜 검역능력을 대폭 증가시키지 못하고 있는가? 그 이유는 한번 예산편성에 들어간 항목은 필요가 있건 없건 계속 지키려고 하는 부처 이기주의 때문이다. 나라살림 형편상 예산을 무작정 많이 올릴 수 없는데, 농축산물 검역부분과 같이 꼭 늘려야만 하는 부분이 있는 반면에 줄여도 되는 것이 있다. 그런데 늘릴 줄만 알았지 줄일 줄 모른다. 줄일 곳은 줄여야 대폭적으로 늘릴 곳은 늘릴 수 있는데 이것이 안되고 있는 것이다. 과거에 강력한 대통령 시대에는 부처 이기주의가 자리를 잡기 어려웠다. 집중적으로 육성할 곳은 육성하고 줄일 곳은 줄이고, 이러한 일이 가능해졌는데 언제부터인가 정부 부처에서도 민주화 바람이 불어서 인지 오히려 예전보다 그러한 일이 더 어려워졌다.

그런데 검역능력을 증가시켜야 한다고 하면 또 정부의 일자리만 늘려주는 일이 되기 쉽다. 공무원들 사이에서 하는 말이 어떤 사건이 벌어지면 몇 사람은 책임을 지고 피해를 보지만, 그 부처는 자리가 더 늘고 예산이 더 배당되기 때문에 좋다는 것이다. 기존의 정부 기구를 효율적으로 재배치하고, 줄이지는 않고 새로운 부처만 자꾸 만들면 결국 정부는 갈수록 공룡과 같이 비대해져서 비효율적인 정부가 되고 말 것이다. 산업재해를 당한 근로자들을 다시 사회에 취업시키기 위해서 생긴 장애인 고용 촉진 기구가 장애인고용을 촉진한 것이 아니라 부서 만들고 지부 만들어서 공무원고용만 촉진했다고 한다. 공무원들이 국가와 국민을 생각하는 것이 아니라 이렇게 자신들의 이익만을 생각할 때 공산주의 정부의 오류를 반복하게 될 것이다.

금융개혁

심지어는 중요한 경제개혁을 앞에 두고도 자기 부처의 이익을 먼저 생각한다는 비판이 많다. 금융산업개편의 예를 들어보자. 금융산업의 개편이 시급하다. 과거 고도성장과정에서 박정희정부는 1972년에 8.3긴급조치를 취하면서 저금리정책을 취하였다. 그래서 자금수요는 많고 자본은 한정되어 있고 하니 자본을 분배하는데 시장원리대신에 정부가 그 역할을 했다. 정부는 모든 은행의 인사권을 장악하고 정부의 의지에 따라서 자본을 배분하였다. 물론 우리 정부는 중남미국가에 비하면 자본을 효율적으로 분배했다는 평을 받고 있다. 수출 목표를 달성하는 기업에게는 우선적으로 자본을 배분함으로써 기업의 수출을 자극했다. 그러나 이러한 관행이 계속됨에 따라서 우리나라의 은행은 정부에 예속되었다. 은행들이 주인이 없어서 금융시장의 효율성은 매우 낮다. 올해 상반기만해도 25개 일반은행이 800억 원의 적자를 냈다고 한다. 세계최대의 신용평가회사인 무디스사에 의하면 우리나라는 신용도 낙제점 D등급 이하의 은행이 23개로써 브라질을 제치고 불명예스러운 1위를 차지했다고 한다. 또한 금융구조상 우리나라의 은행은 국민의 금융자산의 40%밖에 관리하지 못하고 있다. 결국 어음 등이 차지하는 비중이 너무 커서 제2금융권이 돈을 돌려주지 않으면 우리나라의 어떠한 건실한 기업도 부도가 날 수밖에 없다. 72년에 했던 사채동결이라는 비상수단을 또 쓸 수는 없다. 우리와 비슷한 구조를 가진 일본이나 대만도 은행이 80%의 금융자산을 관리하고 있다는 점을 고려해 볼 때 우리의 금융구조가 얼마나 취약한지 알 수 있다.

따라서 과거에는 산업정책이 우리 경제에서 매우 중요한 위치를 차지했으나 이제는 금융산업의 개편이 무엇보다도 중요한 시점이 되었다. 인건비가 낮던 시절에 우리 기업들은 낮은 임금을 가지고 국제경쟁력을 유지할 수 있었다. 그러나 이제는 인건비도 경쟁국에 비해서 낮지 않아 경쟁력을 유지하기 위해서는 기업들의 금리부담을 낮추는 수밖에 없다. 자본의 축적이 미약한 단계에서 고도성장을 한 우리 기업들은 자연히 자기자본비용이 낮을 수밖에 없다. 그러므로 기업의 금리부담을 낮추려면 우선 기업

들의 자기자본비율을 높이려는 노력과 함께 정부에서는 우리나라의 금리 수준을 낮추어야 한다. 지금까지 은행들은 고금리 하에서 그리고 만성적인 자본부족상황에서 영업을 하기 매우 수월했다. 그러나 풍부한 자금력을 지닌 외국의 은행들이 몰려들어올 경우 우리 은행들의 영업실적은 현저히 떨어질 것이고, 우리 나라의 부가가치의 상당부분이 해외로 빠져나갈 것이라는 것을 불을 보듯이 뻔하다. 그리고 외국자본이 들어올 경우 우리의 물가나 환율정책이 정부가 통제할 수 있는 수준이 얼마나 될지 염려스럽다. 따라서 앞으로 우리 경제의 사활은 금융산업을 어떻게 개편하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 94년도 멕시코가 금융위기를 겪은 것이나, 지금 태국 등 아시아 국가들이 금융위기 등은 개방화 시대에 정부의 정책이 국민경제에 미치는 영향이 얼마나 큰가를 단적으로 보여주는 예이다.

그런데 정부는 이 막중한 금융산업개편에서도 정부의 부처간 이기주의가 팽배해 있음을 보면서 국민의 한사람으로써 안타까움을 금할 길 없다. 정부는 지금까지 경제정책의 두 가지 수단인 재정정책과 금융정책을 사용하였다. 그런데 금융정책의 경우 너무 정부가 자의적으로 사용할 경우 경제의 안정을 해친다는 논리에 따라 한국은행의 독립을 요구하는 목소리가 높아지자 한국은행을 독립시키는 한편, 한국은행이 가지고 있던 은행감독 기능을 따로 떼어서, 증권감독원과 보험감독원과 함께 금융감독원을 만들어서 재경원이나 국무총리 직속으로 두자는 안을 제시하였다. 그러자 한국은행은 은행감독 기능 없이 어떻게 금융정책을 수행할 수 있느냐며 반발하고 있고, 증권감독원과 보험감독원도 금융감독원으로 통폐합될 경우 많은 자리가 없어질 것이기 때문에 적극적으로 반대하고 있다. 결국 어떠한 것이 국가경제를 위해서 바람직한가에 대한 논의보다는 자신들의 권리가 축소되는 것을 더 염려하고 있다는 인상을 강하게 주고 있다. 더구나 앞으로 만들어질 금융감독원을 또 다른 정부기관으로 만들 경우 결국 정부의 비대화만 초래하게 되고 더욱 경제가 정부기관에 의해서 예측될 것이라는 것은 자명한 이치이다. 이는 시장경제를 확대시켜간다고 하는 현

정부의 약속과도 상치하는 것이다.

V. 차기 정부에 바란다

조세개혁

다음 정부가 반드시 이룩해야 할 경제개혁분야는 조세개혁이다. 현재는 봉급생활자만 세금을 제대로 내고 있고, 사업자소득은 제대로 거두어지지 않고 있어 조세제도의 형평성이 많은 논란을 일으키고 있다. 일부에서는 봉급소득자의 월급봉투는 유리봉투라고 한다. 한국조세연구원은 1996년에 "조세정책과 소득재분배"라는 보고서에서 근로소득자 가구의 평균 소득세 부담률(94년 기준)은 3.35%로 자영업가구의 2.67% 보다 0.68%포인트정도 높은 것으로 나타났다고 밝혔다. 이에 따라 1백만원의 소득을 올리는 경우 근로소득자는 자영업자에 비해 7천 원 가량을 더 내고 있는 것으로 분석됐다. 이 같은 경향은 10분위로 나눈 소득계층에 모두 나타나며 특히 상위 9~10분위 근로소득계층은 같은 계층의 자영업자에 비해 4배의 소득세를 부담하고 있는 것으로 조사됐다. 조세연구원은 그 이유는 자영업자의 소득과약이 제대로 되지 않기 때문이라고 설명했다.¹⁾

국민소득이 절반밖에 안되는 한국인이 일본인이나 미국인보다 더 잘 쓰는 이유가 무엇인가? 우리 나라의 1인당 국민소득이 만 불을 넘어섰다고 하지만 아직 일본이나 미국의 절반에도 못 미친다. 그런데 씹씹이를 보면 우리나라 사람들이 절대 미국인이나 일본인에 못지 않다. 해외에 나가 보아도 관광객 중에 한국인이 가장 많고, 옷 잘입고 다니는 사람들은 다 한국 사람이고, 돈도 한국인이 가장 잘 쓴다는 것은 이미 새로운 사실이 아니다. 구 소련으로 유학 갔던 학생으로부터 들은 이야기이다. 어느 러시아 학생이 진지하게 일본과 한국 중에서 어느 나라가 더 잘사느냐고 물더라는 것이다. 그래서 당연히 일본이 한국보다 더 잘산다고 했더니 그 러시아

1) 한국경제신문 1996년 5월 1일자.

학생이 자기도 그런 줄 알았는데, 유학생들의 씀씀이를 보면 한국 유학생들이 일본 유학생들보다 옷도 더 잘입고, 돈도 더 잘 써서 묻는다고 했다. 한국에서는 외국 유학생의 등록금이 출신국별로 다른데, 일본 유학생보다 한국 유학생에게 더 많은 등록금을 내도록 요구하고 있다고 하니 러시아에 알려진 한국인들의 씀씀이를 알 것 같다.

어떻게 이런 일이 가능할까? 나는 그 이유가 우리나라의 조세정책 때문이라고 생각한다. 쉽게 말하자면 정부가 개인이나 법인들로부터 세금을 충분히 거두지 못하기 때문에 공익사업에는 지출을 잘 못하고, 반면에 국민은 세금을 잘 안내기 때문에 소비지출을 많이 할 수 있는 것이다.

미국이나 일본이 우리나라 사람들에 비해서 개인이 지출하는 씀씀이는 큰 편이 아니지만 교육이나 사회간접자본 등의 투자는 우리 나라와는 비교가 안된다. 녹지공간, 체육시설, 도로망, 도서관, 교육시설 등의 공공재는 미국이나 일본이 우리 나라보다 훨씬 잘되어 있다. 학생들의 학용품은 우리 나라 아이들이 미국 아이들 보다 훨씬 고급품을 사용하는데 학교에서 제공되는 교육시설은 한국이 미국에 훨씬 못 미친다. 이것이 무엇을 의미하는가? 한마디로 우리 나라는 국민들이 세금을 많이 떼어먹어서 정부가 이런 공공재에 투자할 재원이 없다. 그래서 공공재는 선진국에 비해서 매우 적게 소비하고, 개인의 사적 재화는 많이 소비할 수 있는 것이다.

따라서 돈이 있는 사람은 자기의 돈으로 그것을 보충한다. 공교육 기관이 못하는 것을 사설 학원에서 보충한다. 아니면 사립학교를 보내든지 아예 해외로 어려서부터 유학을 보낸다. 또 도심의 녹지 공간이 부족하니 자기 집의 정원을 넓히고, 그것을 못하면 아파트로 이사가서 공동의 녹지 공간이라도 누리려고 한다. 이렇게 개인이 보충 할 수 있는 공공재도 있지만 아무리 돈이 있어도 개인이 할 수 없는 것도 많다. 예를 들면 도서관 시설이나 문화시설, 도로 등의 사회간접시설 등의 공공재는 개인이 보충할 수 없다. 또 공공재는 개인이 공급하는 것보다 국가적으로 공동으로 제공하는 것이 경제적이다.

과연 얼마정도를 정부가 거두어서 공공재로 지출하는 것이 바람직할까? 스웨덴 등의 복지국가들은 많은 조세를 거두어 경제성장의 득이 모든 국민에게 골고루 돌아가도록 하고 있다. 또 아시아에서는 일본이 조세를 많이 거둔다. 그래서 일본은 국가나 기업은 부유한데 상대적으로 국민은 상대적으로 가난하다. 반면에 선진국 중에서 미국은 조세를 적게 거두는 편이다. 조세를 많이 거두면 국민 모두가 골고루 누릴 수 있는 복지 혜택이 커진다는 것이다. 그러나 조세를 많이 거두면 일에 대한 의욕이 떨어진다. 열심히 일해서 많이 벌어야 누진적인 조세제도로 인해서 자기 손에 들어오는 것이 마찬가지로이면 누가 열심히 일하겠는가? 그래서 조세율이 올라가면 일에 대한 의욕이 떨어진다고 해서 미국에서는 레이건 행정부 이래 공화당 정부는 지속적으로 조세율을 낮추는 정책을 썼다.

그러면 우리 나라는 어떤가? 우리 나라는 세금을 적게 거두는 미국보다도 세금을 적게 거두는 나라이다. 게다가 국방비 지출 부담이 많은 나라이므로 국민들에게 돌아가는 기타 공공재가 적을 수밖에 없다. 그러면 지금도 세금 많이 내서 죽겠는데 세금 더 내라는 말이냐고 할 것이다. 우리나라의 조세 구조를 보면 소득세가 차지하는 비중이 너무 높다. 그리고 매우 역진적인 구조를 가지고 있다. 또 우리나라는 소득세도 누진율이 매우 낮은 편이다. 많이 버는 사람이 세금은 그만큼 많이 내지 않으니 씹씹이가 클 수밖에 없다. 그리고 공공재가 충분하지 못하니까 해외에 자녀 유학 보내랴, 자기 집 정원 넓히려 나름대로는 그래도 부족하다고 한다. 많이 번 사람이 많이 내고, 누구나 빠짐없이 다 세금을 내는 그러한 조세제도를 빨리 정착시켜서, 국민 모두가 골고루 누릴 수 있는 공공재를 더 제공하는 것이 시급하다. 이것이 국민들의 위화감을 줄이고, 낭비를 줄이는 길이므로 차기 정부는 꼭 조세개혁을 해 주기 바란다.

지방자치시대의 어려움

과거에 권한이 중앙정부에 집중되어있을 때에는 청와대나 중앙정부에 줄을 대야 하기 때문에 지방의 이익집단이 중앙정부와 연결되기가 쉽지 않았다. 그러나 이제는 지방자치시대를 맞이하여 많은 권한이 지방정부로

이양이 되었다. 그런데 우리는 아직 지방자치의 역사가 짧아서 지방의회가 정말 지역 주민들의 이익을 잘 대변하고 있는지 의문이다. 오히려 지방에서는 지방 유지나 인간관계에 얽혀있는 소규모의 이익집단이 과거보다 더 쉽게 지방정부와 결탁하여 자기들의 렌트추구행위를 하기 쉬워졌다.

이에 대한 예를 들면 유흥업소의 심야영업제한을 들 수 있다. 중앙정부가 심야영업을 제한하던 시대에는 유흥업소중앙회 등이 정부에 로비해서 심야영업을 폐지하도록 압력을 넣기가 쉽지 않았다. 그런데 이제는 그 제한을 지방정부로 이행함에 따라서 지방에서는 종전보다 더 쉽게 지역경제의 활성화라는 명분 하에 보다 쉽게 심야영업을 허가하고 있다. 물론 서울과 같은 대도시에서는 아직 심야영업제한을 철폐하지 않았지만 서울의 주변 도시들은 차례를 이를 완화해가고 있다. 예를 들어서 인천이 심야영업제한을 철폐하게 되면 인천 주변의 서울지역의 유흥업소가 장사가 안되어 서울시에 강력하게 형평성의 논리를 들어서 심야영업규제를 철폐해 줄 것을 요청할 것이다. 물론 미국과 같은 나라도 주마다 다양하게 규제정책을 펴고 있다. 그러나 미국은 도시들이 서로 떨어져 있어서 그것이 가능하지만 우리나라의 경우 특히 수도권은 그 경계가 매우 가깝기 때문에 파급효과가 크다. 이렇게 지방자치로 인한 렌트추구의 용이성을 어떻게 극복할 것인가도 앞으로 차기 정부가 고심을 해야 할 부분이다. 지방자치를 완성하기 위해 지방으로 권한을 이전하는 것은 바람직하지만 중앙정부가 곤란해서 지방정부로 이행시키는 것은 피해야 한다. 심야영업의 규제 등은 지방정부로 이양해서는 안되는 것이므로 지방정부로의 이전을 신중히 해 주기 바란다.

차기 정부의 자세

국민들의 여론이나 국민정서에 따라서 경제정책이 좌지우지되어서는 안 된다. 국민 위에 군림하는 정부도 문제가 있지만, 국민에 아부하는 정부도 곤란하다. 중남미국가들은 대중의 인기영합주의적인 정치로 인해서 국가와 국민이 모두 어려움을 겪게되었다. 새 정부는 과거 권위주의적 정부의

오류에서 벗어난다고 해서 국민의 인기에 영합하면 안된다. 우리는 그 예를 과거 아르헨티나에서 보았다. 아르헨티나는 1940년대까지 세계 10대 경제대국이었다. 그러나 후안 도밍고 페론 대통령은 선심정책을 국민들에게 약속해서 당선되었고, 그는 많은 기업을 국유화하고, 노동자들과 중소기업에 선심성 예산을 책정하였다. 잠시 동안은 좋았지만, 그 결과로 인해서 아르헨티나는 재정파탄을 겪게 되고 따라서 이를 통화증발로 해결하자 인플레이션이 천정부지로 올라서 무려 2,700%의 물가상승을 경험하였다. 그러자 더 이상 화폐증발을 하지 못해 부족한 재원을 외국에 의존하게 되어 외채가 급증하게 되고, 사회는 고실업의 문제에 봉착하게 되었다. 결국 외국에서 돈 빌려다가 외국 빛의 이자를 갚아야 하는 나라로 전락하고 말았다. 대통령선거를 앞두고 지나친 선심성 공약과 국민들에게 달콤한 정책을 남발해서는 안된다. 지킬 수 없는 약속을 하는 것은 이 나라 지도자로서 옳은 일이 아니다. 이번 선거에서 정부 돈 많이 쓰겠다는 사람보다는 세금 잘 건넨다는 후보가 대통령이 되었으면 좋겠다.

정치적으로 인기가 없는 정책이라도 국가경제에 반드시 필요한 것이라면 소신을 가지고 일관성 있게 실천하는 지도자가 필요하다. 이러한 좋은 예를 브라질의 페르난두 엔리케 카르도수 대통령에게서 볼 수 있다. 브라질의 인플레이션은 93년에서 94년 기간에 무려 2,000%대였다. 그것을 95년에 20%대로, 그리고 96년에는 10%로 안정시켰고, 올해는 한자리수가 실현될 전망이다. 그는 인플레이션을 국민의 적으로 규정하고 “인기를 위해서 긴축정책을 포기하지 않겠다”고 하며 밀어붙였다. 인플레이션을 억제하기 위한 강력한 긴축정책과 고금리에 반대하는 기업들의 호소를 끝내 소신으로 이겨냈다. 우리 나라의 5공화국 정부도 80년도에 마이너스 성장을 기록하며 물가가 치솟을 때 이를 5%로 안정시킨 공로는 인정해야 한다. 오늘날 박정희 전대통령에 대한 신드롬이 일고 있다고 하는 것도 그만큼 인기에 연연하기보다는 소신을 가진 대통령에 대한 열망의 한 표현이 아닌가 생각한다.

개혁은 시간을 두고 점진적으로, 그리고 일관성 있게 추진되어야 한다

어설픈 시장원리의 도입이나 갑작스러운 정책의 변화는 선의의 희생자를 만들게 된다. 최근의 대기업의 연쇄 도산 사태를 보자. 우리는 자기자본의 축적이 미미한 가운데 고도성장과정에서 정부의 보증으로 해외에서 차입을 해서 산업자금을 마련해 왔다. 그리고 대기업은 정부의 보증 하에 높은 부채를 안고도 사업을 해왔다. 30대 대기업의 경우 평균부채비율이 자기자본의 500%나 된다고 한다. 그 동안은 인건비가 싼기 때문에 많은 금융비용을 치르고도 장사가 되었다. 그러나 이제는 고임금 구조하에서 금융비용이 우리 경제의 걸림돌이 되고 있다. 지난해 51대 그룹의 순이익은 0.2%인데 금융비용부담율은 5%에 달했다. 즉 1,000원어치 팔면 50원 이자 내고, 2원 남는 장사를 했다는 뜻이다. 그래서 정부는 기업들에게 자기자본의 비율을 높이라고 요구하고 있다. 백 번 옳은 말이다. 그런데 문제는 갑자기 시장경제체제로 간다고 해서 기업들에게 너희가 사업 잘못해서 생긴 것이니 너희가 알아서 해결하라는 처사는 문제가 있다. 기업들의 자기자본의 비중을 높이기 위한 장기 계획을 실시해서 정부가 기업들이 자기자본을 높일 수 있는 시간적 여유를 주어야 한다. 그렇지 않고 갑자기 시장원리가 효율적이라고 해서 정부가 손털고, 기업들에게 시장원리대로 능력껏 하라고 하니 이러한 대량 부도사태가 나는 것이다.

VI. 정부만으로 안된다. 시민의식이 바뀌어야 한다.

이러한 일들을 위해서는 정부와 공무원만 가지고는 안된다. 제도가 아무리 좋아도 결국은 그 제도를 움직이는 것은 사람이다. 사람들이 법과 제도를 지킬 때 그 제도가 효과가 있는 것이다. 예를 들면, 미국의 경우 장애자의 천국이라고 한다. 어디나 가면 입구에서 가장 가까운 곳에 장애자 전용주차장 표시가 되어 있다. 대부분의 장애자주차공간에는 비어있다. 그럼에도 불구하고 그 곳에 주차하는 사람은 거의 없다. 시민의식수준이 높은 탓도 있겠지만 그 곳에 주차했다가는 벌금을 엄청나게 많이 물기 때문이다. 그런데 우리 나라는 어떠한가? 우리도 그런 제도는 있다. 그런데 문제

는 아무도 지키지 않는다는데 문제가 있다. 아무리 좋은 제도가 있어도 그것을 지킬 수 있는 법적 강제력과 지키는 시민의식이 있을 때 그 제도가 의미가 있는 것이다. 미국에서 어느 한국인이 한산한 곳에 위치한 자기 가게 앞에 장애인 전용주차장이 있었다고 한다. 아무도 이용하는 사람이 없어서 자기 차를 그곳에 세웠다고 한다. 어느 날 경찰이 와서 티켓을 떼겠다고 해서, 어떻게 알았느냐고 하자 이웃이 신고해서 알았다는 것이다. 우리는 자기도 잘 안 지키고, 안 지키는 사람이 있어도 신고도 안한다. 신고하면 의리 없는 사람이 된다는 생각이 더 강한 듯하다.

우리 나라의 경우 법을 지키는 사람만 병신이 되는 경우가 많이 있다. 만약 먼저 도착한 사람이 주차할 공간이 장애자 전용주차장을 제외하고 없다고 하자. 이 사람은 그래도 법을 지키려고 그곳에 차를 주차하지 않고 멀리 가서 세웠다. 그런데 뒤에 온 사람이 그곳에 차를 세우고 아무런 벌금도 받지 않으면 그 법을 지킨 사람만 억울하게 된다. 우리 사회는 이러한 일이 비일비재하다. 이와 같이 어떤 제도가 효율적으로 작동이 되려면 먼저 그것을 어기는 사람에 대한 처벌을 경제적으로 할 수 있어야 한다. 즉 강제비용이 크지 않아야 한다. 그리고 국민이 그 제도를 지킬 수 있는 수준이어야 한다. 우리 나라에 세금을 제대로 다 내고 사업할 수 있는 기업은 하나도 없다는 말을 흔히 한다. 이 말이 사실이라면 우리 나라의 사업하는 사람은 모두 비윤리적으로 된다. 세무 당국은 기업들이 하도 세금을 안내니 세율을 높이 엄하게 정해야 겨우 이 정도라도 견뎌낸다는 것이다. 이것을 보면 우리 나라는 도덕불감증이 걸린 사회같다. 이러한 도덕불감증은 군대도 한 몫을 한다는 생각이 든다. 군에서는 부족한 보급품은 인접부대에서 훔쳐와야 한다. 이것을 도둑질이라고 하지 않고 '위치 이동'이라고 부른다.

생존권을 위협받던 시절에는 사실 생존이 모든 법 위에 우선시 되던 시절이 있었다. 노점상이 불법이지만 그것을 하지 않고는 살아갈 수 없는 이들에게는 생존의 수단이고, 따라서 행정당국도 불법인 줄 알면서 용인해주는 일이 많았다. 그러나 이제는 그러한 생존권을 위협받을 만큼 절박한 시대가 지났다. 이제는 지킬 것은 지켜야 하는 시대가 되었다. '되는 것도

없고 안되는 것도 없다”던 시대에서 “되는 것은 되고, 안되는 것은 아무리 해도 안되는” 그런 사회로 옮겨가야 한다. 새 정부와 모든 국민은 이러한 사회분위기를 만드는데 총력을 기울여야 할 것이다.

지금까지 정부의 역할을 축소하고, 시장의 기능을 확대시키는 것이 세계적인 추세이고, 앞으로 우리 경제가 나아가야 할 방향이라는 취지에서 정부실패의 문제점들을 지적했다. 국민 개개인의 협조이외에도 시장경제의 전환을 위해서 국민정서의 전환을 필요로 하는 것도 있다. 우리사회는 자유 경쟁적 시장원리에 대해서는 문화적 또는 전통적 거부감이 있다. 즉 분배문제를 시장원리에 맡기는 것에 익숙하지 않아서 시장원리가 잘 작동을 하지 않는 경우도 많다.

예를 들어보면, 우리 학교에는 기숙사가 두 가지가 있다. 한가지는 2인1실이고, 다른 것은 4인1실 기숙사이다. 당연히 두 종류의 기숙사의 기숙사비가 달라야 할 터인데 이상하게도 기숙사비가 같다. 4인1실 기숙사에 있는 학생들은 개인 사생활의 상당부분이 침해를 당하기 때문에 대부분의 학생들은 2인1실 기숙사를 선호한다. 그럼에도 불구하고 지금까지 별 문제 없이 잘 지내고 있다. 여기에 대해서 문제를 제기하는 학생이 별로 없는 것은 그만큼 공정의 문제, 즉 내가 차지하는 면적 당 얼마를 내고 있는나의 문제보다는, 결과적 형평의 문제 즉 총 기숙사비에 더 관심을 갖기 때문이다.

또 다른 예를 들어보자. 바캉스지역의 바가지 요금이 과연 바가지인가를 생각해 보자. 일반적으로 피서 철에 해수욕장 등에서 냉음료가 도시의 슈퍼마켓보다 훨씬 비싸게 팔린다. 그것을 가지고 뉴스에서도 바가지가 판친다느니 알팍한 상흔에 휴가기분 잡친다는 보도를 한다. 그러나 이것은 바가지가 아니다. 냉음료수를 자기가 집에서부터 사와서 아이스박스에 넣어서 보관을 해오고, 운반하고 하는 것 등은 모두 비용이 소요되는 것이다. 이러한 비용과 수고를 더는 대가로 비싸게 사 먹는 것이다. 이것은 파는 사람이 피서도 안가고 더운 날씨에 그곳까지 운반 및 보관해 온 자신

62 한국경제의 지속적인 경제성장을 위한 선결과제

의 노력에 대한 대가이다. 그래서 경제학에서는 보관, 운송, 저장 등 가치를 높이는 것은 무엇이든지 '생산'이라고 본다.

라스베가스의 호텔가격을 볼 때 정말 미국은 시장경제원리가 철저한 사회라는 것을 알 수 있다. 라스베가스의 호텔에서 가장 성수기인 연말을 보내려면 방 한 개에 최소한 150달러는 주어야 하고, 그것도 하루는 예약이 안되고 최소한 3일 이상 예약을 해야 한다. 그런데 휴가 기간이 끝나고 며칠만 지나면 똑같은 방을 50불에 잘 수 있다. 이것이 바로 시장원리이다. 수요가 오르면 가격이 오르고, 수요가 적으면 가격이 내리는 것이다. 그 호텔은 50불이라도 받는 것이 빈방으로 두는 것보다 이익이라는 것을 누구보다 잘 알기 때문에 그러한 파격적인 제안을 하는 것이다. 이때 그 호텔의 성수기의 가격을 바가지라고 비난하는 사람은 없다. 그런데 우리나라에서는 이렇게 파격적으로 시장의 상황에 따라 가격을 변동시키는 것이 가능할까? 아마 불가능할 것이다. 이러한 점이 우리 사회가 아직 시장경제에 익숙하지 않다는 뜻이다. 정부를 대신해서 시장이 분배기능을 효율적으로 감당하기 위해서는 시장 기능에 대한 막연한 거부감이 줄어야 한다.

VII. 결어

결론적으로 차기 정부는 과거 개발독재시기의 비대해진 정부의 역할을 축소하여 경쟁적인 시장체제가 잘 작동될 수 있는 여건을 만들어주고, 경제정책을 수행함에 있어서 공무원을 위한 정부가 아니라 국민을 위한 정부로 다시 태어나기를 바란다. 새 정부가 우선적으로 실시해야 하는 경제정책과제를 정리하면, 조세개혁을 실시하고, 규제개혁위원회를 대통령 직속 상설기구로 강화하고, 은행의 주인을 찾아 주는 금융전업가제도를 실시해야 한다. 부처이기주의를 청산할 수 있는 방안을 정부는 강구해야 하며, 중앙정부의 권한을 지방정부로 이전할 때 신중을 기해야 한다. 무엇보다 국민이 지킬 수 있는 제도를 만들고, 일단 만든 제도는 정부가 모든 공권력을 동원하여 지켜지도록 해야 한다. 또한 국민의 권리를 보호하기 위해서 영국이 실시한 것과 같은 시민헌장을 만들기를 촉구한다. 그리고 이

의 집단에 밀려 원칙 없이 표류하지 않고, 인기 위주의 대중 요법을 사용하기보다는 일관성 있고 소신 있는 경제정책을 펴주기를 바란다. 88