

## 經濟 制度와 倫理意識: 持續可能한 成長과 經濟先進化의 基盤<sup>(1)</sup>

金 仲 秀

한국은 1960년대 이후 “壓縮成長”으로 대표되는 고속성장 단계를 경험하였으며, 그 이후 민주화추진이라는 정치사회적 환경 속에서 각종 경제제도를 도입하였다. 1997년 말 IMF 외환위기에 불리는 경제위기를 극복하는 과정에서 급격한 경제개방과 자유화도 추진하였다. 특히 지난 5년 동안은 참여민주주의를 실험하였으며, 이에 상응하는 경제제도의 개혁을 추구하였다. 그러나 최근에는 성장잠재력이 훼손되고 있다는 우려가 제기되면서, 최근 시도하였던 각종 제도개혁에 대한 새로운 평가가 요구되고 있는 실정이다. 본고에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 우리 경제가 선진경제로 정착하기 위해 필요한 조건이 무엇인가를 파악하고자 한다. 經濟制度가 경제성장과 어떠한 연관관계를 갖는가를 분석하면서, 이러한 제도의 운용은 경제주체의 사고와 행동의 강령이 제도 운용과 일관성을 유지할 때 소기의 효과를 발휘할 수 있다는 전제하에, 경제주체들의 윤리와 경제발전의 관계를 검토하면서, 경제주체들의 경제의식, 윤리, 경제제도 등이 생산성 결정의 핵심요인, 따라서 성장잠재력 확충을 통한 선진경제로의 진입을 위한 필수조건임을 강조하고 있다. 본 연구는 향후 우리나라가 선택하여야 할 경제운영의 國家課題(national agenda)로서 다음을 제시하고 있다. 첫째, 제도개혁을 올바른 방향으로 효과적으로 추진하기 위해서는 국민들의 의견을 집약할 수 있는 대외적 인센티브, 즉 대외적 앵커(external anchor)를 적절하게 설정할 필요가 있다. 둘째, 인적자원 활용에 관련되는 정책과 제도의 재정립이 필요하다. 제도와 윤리는 경제운영의 하드웨어가 아니라 소프트웨어에 해당하는 것이기에 소프트웨어를 만들고 운영하는 인적자원의 중요성을 인지해야 한다. 셋째, 정부와 시장의 역할에 대한 이념이 재정립되어야 한다. 경제주체와 경제부문의 이니셔티브를 전제로 하지 않고 중앙정부 주도의 형평과 균형발전정책은 일반적으로 달성되지 않는다. 넷째, 갈등구조를 해결할 수 있는 제도를 구축하는 방안이 모색되어야 한다. 특히 자유화와 개방정책을 추진하게 되면 이에 따라 피해를 입게 되는 계층이 나타나게 마련이므로 이들에 대한 보상이 필요하게 되며, 따라서 보상에 관련된 부담을 국민 각 계층이 적절하게 공유할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 다섯째, 공공부문이나 민간부문 공히 투명경영을 체고하고 부패구조를 정화하는 노력을 기울여야 한다. 결론적으로, 보편타당한 가치를 존중하고 국제규범을 준수하는 것이 한국의 문화와 전통을 숭상하는 것과 상충하는 것은 결코 아니라는 점을 이해해야 한다. 오히려 국제화가 이루어

(1) 본 연구는 서울대학교 경제학부 학술투자사업 연구지원을 부분적으로 받았으며, 연구의 내용은 전적으로 개인의 의견임을 밝힌다.

질수록 우리 특유의 자산에 대한 가치를 더 소중하게 여기게 될 것이다. 선진경제의 구축을 국가적 명제라고 할 때, 남의 모범이 되어야 한다는 인식과 이에 상응하는 제도, 사고, 행동, 윤리의식 등을 規範化하고 이를 生活化해야 한다.

## 1. 문제의 제기

*“If institutions are so important for economic prosperity, why do some societies choose or end up with bad institutions? Moreover, why do these bad institutions persist long after their disastrous consequences are apparent? Is it an accident of history or the result of misconceptions or mistakes by societies or their policy makers? Recent empirical and theoretical research suggests that the answer is no: there are no compelling reasons to think that societies will naturally gravitate toward good institutions.” [Acemoglu (2003)]*

지난 반세기 동안 압축성장이라는 표현으로 대표되는 고속성장을 성취하여 온 우리나라가 선진국클럽이라고 일컬어지는 國際協力開發機構(OECD)의 회원국이 된지도 벌써 10년이 넘었다. 경제규모가 세계 13위를 기록하고 있고 수출규모가 세계 11위에 랭크되어 있는 국가가 OECD 회원국이 되었다는 것은 오히려 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러나 반세기 전만 하더라도 아시아에서 가장 가난한 국가에 속하였던 경제라는 점을 감안할 때, 이러한 경제를 단기간에 선진국 문턱에 이르도록 발전시킨 원동력이라고 할 수 있는 경제발전 전략과 경제주체의 능력은 세계 많은 국가들의 연구대상이 되어 왔다. 말할 나위 없이, 이렇게 괄목할 만한 성장경험은 개발도상국에게는 배워야 할 모범사례로 인식되어 왔다고 할 수 있다.

한편 OECD 회원국이 되었다고는 하나 OECD 가입 바로 일 년 후인 1997년 말, 아시아 경제위기가 확대되면서 그 여파로 한국경제도 극심한 경제위기를 경험하게 되었다. 국제 경제 환경의 외부적인 요인도 작용하였겠지만 경제구조 내부에서 오랫동안 적체되었던 제반 문제점들이 외부요인들과 복합적으로 작용하여 경제위기를 자초하였다고 보아야 할 것이다. 상대적인 피해 규모로 볼 때, 아시아 경제 중에서 가장 심각한 수준의 경제위기를 경험하였지만 제일 먼저 위기를 극복하였다는 것도 또한 韓國經濟의 능력을 보여 주는 징표라고 할 수 있다. 물론 현재의 경제상황이 경제위기 당시에 나타났던 모든 문제점들을 완전하게 해결한 상태라고는 할 수 없겠지만, 외환보유고의 고갈로 외환위기를 경험한 나라가 현재 세계에서 제 5위의 외환보유국으로 부상하였다는 지표 하나만 보더라도

도 한국경제의 저력은 평가 받을 만하다고 할 수 있는 것이다.

물론, 國際通貨基金(IMF)의 구제금융지원을 다른 국가들보다는 더 조속히 상환하였다는 의미에서는 한국경제가 저력을 갖고 있다고 평가할 수 있겠으나, 그 이후 특히 지난 4-5년 동안 경제성장의 상대적 부진을 경험하게 되었다는 것은 새로운 문제점이 부각된 것으로 보아야 한다. 세계경제의 상대적 호황과 주변국들의 높은 경제성장에 비하여 상대적으로 성장률이 낮았던 것은 과거에 경험해 보지 못했던 것으로 유의할 만한 일이다. 경제위기에 직면한 이후 대내외 경제 환경이 변화하였기에 과거와는 다른 경제 성장전략을 수립하여야 하는 패러다임에 이르렀다는 것은 제대로 인식하였으나, 경제제도의 변환을 시도하는 과정에서 적절한 방향과 전략을 선택하지 못하였던 것이다. 시행착오와 이에 따른 정책운영과 제도개혁의 불확실성이 증폭하여 당초 기대했던 성과를 달성하지 못했다고 보아야 한다.

지난 5년 동안에는 참여민주주의라는 새로운 정치제도의 정착을 추구하였으나 이를 운용할 정치적 지도력이 부족하였고 또한 대내외 경제 환경의 변화를 수용하고 이에 적용할 만한 제도를 정비하는 데 필요한 지식과 판단력을 구비하지 못하였으므로 적합한 제도와 정책을 선택하지 못하게 되었고, 이에 따라 긍정적인 경제성과를 이끌어내지 못했다고 할 수 있다. 이러한 추세가 지속되자 경제주체들 사이에 성장잠재력의 저하추세에 대한 우려마저 제기되었다. 경제정책의 중요성에 대한 우선순위가 낮았다는 것에 대한 국민들의 인식과 불안감은 약간의 성장의 부진에도 경제주체들이 민감하게 대응하게 마련이었다고 볼 수 있다. 실제로 지난 5년 동안의 우리나라의 경제성장률이 걱정해야 할 정도로 특이하게 낮았다고는 볼 수 없을 수도 있겠으나, 경제성장에 대한 정부의 노력이 부제한 것으로 인식된 측면과 특히 경쟁상대국들에 비하여 성장률이 낮았다는 것은 과거 경험하지 못했던 것이었기에 국민의 우려와 불만이 제기되었다고 볼 수 있다. 과거 선진 경제국들에게서 발견되는 低成長 패턴이 너무 일찍이 발견되는 것이 아닌가 하는 조짐과 걱정마저 여러 부문에서 발견되고 있는 실정이다. 말할 나위 없이, 거시경제적인 성과가 좋았다고 하더라도 글로벌 추세에 따라 미시적으로는 대내적 부문 간 불균형이 더 심화되고 계층 간 분배의 문제가 야기되고 있을 것이다. 그런데 巨視經濟의으로도 성과가 만족스럽지 못했다는 것은 국민들에게는 문제로 인식되었다.

한국경제의 지난 반세기에 관한 위와 같은 역사적 이해 속에 과거와 미래를 정리하면, 한 마디로, 개발도상국으로부터 선진국에 진입하기 위해 필요한 하드웨어적 측면의 제도는 어느 정도 구비된 상태라고 볼 수 있다. 그러나 선진국의 위상을 제대로 정립하기 위한 소프트웨어적 측면의 제도는 아직 정립되지 않았다고 보아야 할 것이다. 물론 한 나

라의 제도를 하드웨어와 소프트웨어의 이분법으로 일방적으로 그 특성을 분류하는 것은 무리라고 할 수 있다. 아무런 소프트웨어의 지원이 없이 하드웨어만 갖고 경제발전을 이루었다고 주장하는 것은 설득력을 갖기 어렵기 때문이다. 단지, 상대적인 의미에서 소프트웨어의 중요성이 강조되는 시점에 이르렀다는 점을 지적하는 것이다. 예를 들면, 성장 초기단계에서는 생산을 확대하기 위해서는 자본이나 노동과 같은 생산투입요소가 더 중요하지만 경제발전의 일정 단계를 지나고, 이에 따라 경제에서 유희자원이 고갈된 상태에서는 투입요소보다는 生産性이 경제성장의 요인으로 더 중요하게 작동한다는 것과 같은 의미를 지닌다고 할 수 있다.

선진경제의 구축은 하드웨어적 요인이라고 할 수 있는 생산체제의 확립과 이를 운영하는 소프트웨어의 정비에 달려 있다고 할 수 있다. 선진경제는 무엇보다도 持續可能한 經濟成長을 유지해야 한다. 성장을 성취하지 못하는 제도를 갖고 선진경제를 달성할 수는 없기 때문이다. 물론 경제성장의 질이 유지되어야 성장이 장기적으로 지속될 수 있는 것이다. 결국 경제발전단계를 고려할 때, 생산요소의 투입 측면보다는 생산성을 제고하기 위한 제도적 측면이 강조될 수밖에 없는 것이다. 한편, 실제로는 어떠한 경제체제도 나름대로의 제도를 구비하고 있기에 적절한 제도의 구축과 더불어 이러한 제도의 질이 적정한가가 선진경제가 되는 관건이라고 할 수 있다. 대내외적 환경 변화에 적응하고 지속적인 성장을 유발하는 제도를 구축하고 이를 운용하는 능력, 즉 적합한 人的資源을 구비하는 것, 즉 소프트웨어를 갖추는 것이 선진경제로 갈 수 있는 길의 전제라고 할 수 있다.

지난 반세기뿐 아니라 향후에도 우리 경제운용의 핵심이슈는 급변하는 글로벌 추세에 우리 경제가 어떻게 적응하고 우리 경제를 세계경제에 어떠한 방법으로 통합시키는가라고 할 수 있다. 세계경제에의 통합이라는 표현은 한국경제가 글로벌 추세로부터 유리되지 않고 세계경제와 더불어 살아가는 과정을 의미하는 것이다. 역사적으로 내부지향적이고 민족주의적인 성향이 비교적 강한 우리나라의 역사성을 감안할 때, 세계경제와의 밀접한 관계 유지를 위한 부단한 주의와 노력이 경주되어야 함을 간과해서는 안 된다. 특히 정치적인 목적으로 이러한 경제운영의 기본방향과 괴리된 시도가 제기되지 않도록, 즉 예를 들어 감상적 민족주의에 호소하는 파퓰리즘 정책이 수행되지 않도록 제어하는 능력을 구비하는 것이 또한 선진경제로의 이행의 조건이 될 것이다. 이를 위해서는 국가의 제도가 글로벌 추세에 적합해야 하며 경제주체들의 사고와 행동이 이에 상응해야 하는 것이다. 이것이 한국경제를 先進經濟로 정착시키는 필수조건이라고 할 수 있다.

우리 경제는 지금 제도, 윤리, 국민의식이라는 측면에서 볼 때, 과거와 현재, 그리고 미래가 혼재되어 있는 상황이다. 한편에서는 한미 FTA가 추진되고 있는데, 다른 한편에서

는 산업을 보호하고 개방을 미루고 있는 실정이다. 국민정서도 양분되어 있다고 볼 수 있다. 비록 외환위기 이후 급격한 경제개혁을 추진하였다고는 하나 아직도 과거의 적절하지 못한 관행이 잔존하고 있는 상황이다. 최근 야기된 삼성비자금사건이 그 하나의 예이다. 그 사안에 관한 정확한 정보는 아직 확인되고 있지는 않지만, 일부 재벌기업들에게는 투명하지 못하고 퇴영적인 행태가 부분적으로나마 만연하고 있었던 것이 우리 경제의 실상이었다고 할 수 있다. 국민의 경제의식 수준도 글로벌 추세를 따라오지 못하고 뒤떨어진 측면이 있다. 학교와 사회에서의 경제교육의 부실에 기인한다고 판단되는 것이다. 한편 최근 개방되고 자유화되는 부문은 일부 우리 경제의 수준에 비해 앞서 나가는 측면도 있다.

경제구조도 급하게 변화하고 있으며, 특히 경제 전체에서 金融部門의 비중이 급격하게 비대해지는 추세가 진행 중이며, 이 부문의 비중이나 이 부문에 종사하는 사람들의 소득 규모가 여타 부문에 비해 과다하게 증가하는 추이도 현실이다. 기업경영에 있어서 선진국과 같은 정도의 엄격한 감독기능의 중요성이 제기되고 있고 또한 소득분배의 공정성을 저해하는 요인을 제거하는 노력도 요구되고 있다. 기업의 역할도 과거와는 달리 일방적인 이윤의 극대화를 넘어서 기업이 사회에 얼마나 기여하는가 즉, 기업의 사회적 책임에 대한 국민의 인식도 새로워지고 있으며, 이에 상응하여 시민사회도 적극적으로 이를 주시하고 있는 실정이다. 더욱 중요한 것은 기업이 이러한 과제들을 기업의 이미지 제고를 위해 적극적으로 활용하고 있으며 사회적 책임을 다하는 것이 기업 활동의 중요한 기능으로 인식하고 있는 상황이다. 이렇게 다양한 상황이 혼재하고 있다는 것은, 현실을 이해하고 인정하면서 경제를 적절하게 운영할 경우 우리의 경제와 사회를 역동적으로 발전시킬 가능성이 있다는 것을 시사하는 것이며, 반면에 현실에 바탕을 두지 않고 이념에 집착하는 과거와 같은 운영을 할 경우에는 사회가 분열되고 구성원 간의 갈등이 표출될 위험성이 내재되어 있다는 것을 의미하는 것이다. 이 점을 이해하는 것이 성공적 경제운영의 전제가 된다고 볼 수 있다.

국내뿐 아니라 국제적으로도 非政府機構(NGO)의 역할이 증대하고 있으며, 이들이 기업의 윤리적 수준 및 경영의 투명성을 지속적으로 감시하고 있는 상황이다. 더욱이 환경보호의 중요성도 강조되고 있어서 제도적으로 이러한 환경기준을 이행하지 않은 기업의 활동은 상대적으로 위축되지 않을 수 없는 실정이다. 기업을 운영하는 경영자의 철학이 변하여야 함은 물론이고 국가적으로 이러한 방향으로 기업 활동이 이루어지도록 인센티브제도가 수립되어야 하는 것이다. 이러한 대외여건의 변화에 상응하는 경제제도를 구축하여야 경제활동이 적절하게 수행될 수 있는 것이다. 기업의 사회적 책임이라는 것이 과

거에는 내부지향적 시각에서 부의 재분배를 뜻하는 것으로 정의되었다. 따라서 기업이 사회의 여타 부문보다 더 부를 축적하였다는 것만으로도 기업에 대한 부정적 이미지가 형성된 측면도 있지만, 이제는 기업들이 社會的 責任이라는 것을 적극적으로 추구하면서 기업의 브랜드 이미지를 바르게 형성하고자 하는 역할도 수행하고 있는 실정이다. 기업의 책임을 완수하고자 하는 수동적 의식을 넘어서 기업이미지라는 자산을 축적하는 방향으로 기업의 사회적 책임이슈를 활용하려는 측면도 있는 것이다. 물론 과거에는 사회적 압력이 주도적 역할을 하였다면 이제는 기업이 적극적으로 이러한 기능을 수행하고자 하며, 이것이 시대 변화의 특징이라 할 수 있다.

본고에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 우리 경제가 선진경제로 정착하기 위해 필요한 소프트웨어적 조건이 무엇인가를 파악하고자 한다. 제도가 경제성장과 어떠한 연관관계를 갖는가를 분석하면서 우리 경제가 갖고 있는 제도적 문제점을 논의한다. 한편 이러한 제도의 운용은 경제주체의 사고와 행동의 강령이 제도 운용과 일관성을 갖는다는 전제가 성립될 때 소기의 효과를 발휘할 수 있는 것이다. 이러한 맥락에서, 경제주체들의 사고와 행동의 강령을 윤리라고 정의하면서 윤리와 경제발전의 관계를 검토하고자 한다. 본고는 다음과 같이 전개된다. 제2장에서는 제도와 윤리가 경제발전에 어떠한 관계를 갖는가라는 관점에서 현재의 한국경제 상황에 대한 인식과 진단을 논의한다. 이러한 논의를 토대로 제3장에서는 경제제도와 경제발전에 관해서, 제4장에서는 윤리와 경제발전에 관해서 분석이 이어진다. 이론적 설명과 더불어 외국의 사례를 분석한 결과를 논의한다. 마지막으로 제5장에서는 논의의 정책적 시사점과 제언을 제시하고자 한다.

## 2. 韓國經濟에 대한 診斷: 持續 成長 條件으로서의 倫理와 制度

### 2.1. 經濟發展에 대한 論議: 量과 質, 生産要素投入과 生産性

“... 한국경제가 요소투입형 성장에서 생산성주도의 성장으로 전환될 것이며, 따라서 성장잠재력 확대를 위해서는 경제의 제도적 측면도 생산성 주도의 성장시대에 걸맞게 전환되어야 함을 시사한다. ... 법질서의 유지를 통한 계약사회 구축 및 재산권 보호, 부정부패척결, 시장독점자로서의 관료의 능력배양 등을 핵심적 과제로 추진함으로써 제도의 질을 개선할 필요가 있다고 판단된다.” [한진희 외(2002)]

경제개발단계를 벗어난 이후 한국경제 운영에 있어서 항시 문제가 제기되었던 것은 고

속성장 시대와 같이 성장우선 정책을 유지할 것인가 아니면 균형과 조화를 이루는 전략을 선택할 것인가에 있었다고 할 수 있다. 이론적으로 보면, 어느 정도의 성장을 성취한 후 균형과 조화를 이루어야 한다는 명제에 반론을 제기하기는 어렵다. 그러나 현실적으로 이러한 정책적 우선순위의 방향을 전환하게 되었을 때 결과적으로 나타나게 되는 저성장현상을 단기적 또는 중기적으로 감내할 수 있는가의 여부가 논쟁점으로 떠오르게 된다. 더 근본적인 질문은 과연 성장을 가능하게 하는 기반은 제대로 구축되었다는 판단을 할 수 있는가라고도 할 수 있다. 다시 말해, 저성장기간이 적절한 조정 과정을 거치면 경제의 성장은 다시 회복될 수 있을 것인가의 문제, 즉 경제가 복원력을 갖추고 있는가라는 질문이 제기되지 않을 수 없는 것이다. 균형을 주장하는 입장에서 보면 이미 한국경제는 성장이라는 유혹에 파묻혀서 이로부터 벗어나지 못하고 있는 것이라고 비난할 수 있으며 그 반대의 입장에서는 경제성장이라는 것이 한 번 탄력을 잃게 되면 다시 성장세를 회복하기 어렵게 된다는 것을 역사적으로 경험한 나라들의 사례가 많다는 사실을 지적하는 등 서로 대립되는 논쟁이 지속될 개연성이 높다.<sup>(2)</sup>

이러한 논쟁은 경제성장의 量과 質의 선택의 문제로 발전하기도 하였다. 일반적으로 양적인 성장을 희생하면서 어떠한 대가를 구한다는 시도가 일반 국민들에게 설득력을 갖기 어려운 측면이 있다. 따라서 그 대안으로 양적 성장은 무제한 지속되기 어렵기 때문에 질적으로 충실한 성장을 하여야 한다는 논리가 대두되는 것이다. 이러한 논리가 지지를 받게 된 것은 아이러니컬하게도 1997년 말 한국경제의 위기 이후라고 할 수 있다. 과거 고속성장의 시기에는 주지하다시피 생산요소투입으로 성장을 이룩하여 왔으나 이러한 전략의 한계는 이미 인지되고 있으며 그러한 전략의 피해도 경험한 바 있다. Krugman(1994)은 아시아적 생산체계는 문제점이 있으며, 지속적인 성장을 실천하는 전략으로서는 한계가 있다는 점을 갈파하였다. 선진국의 경우에는 경제성장이 생산성에 주로 의존하나, 즉 투입요소의 효율적 활용에 의해 생산이 결정되나, 개도국의 경우에는 유휴자원의 활용을 포함하여 요소투입량에 의해 생산이 결정된다는 것을 강조하였으며 그는 이것을 아시아적 생산체계라고 불렀는데, 이러한 체제를 갖고서는 경제성장이 지속적으로 이루어질 수 없을 것이라는 점을 지적하였던 것이다. 요소투입을 무한정 장기간 증가시킬 수 없을 뿐 아니라 요소투입의 증가에 따른 부작용이 발생한다는 점도 지적하였다.

(2) 물론 이론적으로는 균형과 성장이 선택의 문제가 아니라 균형을 유지하는 것이 장기적으로 성장을 지속시킬 수 있는 상호보완적 관계라는 주장도 있을 수 있다. 그러나 현실적으로는 고성장과 균형을 동시에 달성한다는 것이 경험되고 있지 않기에 순차적으로 선택하면서 조정할 수밖에 없는 것이 일반적 경험이라고 할 수 있다.

당시에는 아시아의 경제성장률이 세계에서 가장 높았던 시기이므로 그의 주장이 큰 주목을 받지 못하였으나, 1997년 여름 이후 태국부터 시작하여 아시아의 각국들이 경제위기를 경험하게 되자 그의 주장이 설득력을 얻게 되었던 것이다. 물론 경제위기 요인은 다양하며 요인들이 서로 복합적으로 작용하기에 특정요인을 핵심요인으로 지목하는 것은 타당하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 質的 측면이 보완되지 않는 양적 경제성장이 지속가능하지 않다는 주장은 부정할 수 없는 상황이 되었다고 할 수 있다.

우리나라의 성장잠재력에 관한 연구결과도 이러한 논리의 전개와 유사한 결과를 제시하고 있다. 한진희 외(2002)와 한국은행(2005) 등이 대표적으로 제시하고 있는 우리나라의 성장잠재력 변화추이에 관한 분석은 일관되게 요소투입에 의존한 경제성장의 한계를 지적하고 있으며 향후의 성장잠재력은 生産性 增大에 의하여 결정될 수밖에 없음을 보여주고 있다. 한 마디로, 향후 10여 년간 우리나라 성장잠재력이 요소투입에 의하여 성장할 수 있는 여력은 3% 내외에 머물 것이며 생산성의 기여가 2%는 되어야 5% 정도의 성장을 달성할 수 있을 것이란 결론을 내리고 있다. 이러한 논의에서 중요한 점은 생산성의 결정요인이 무엇인가를 이해하는 것이다. 선진국들의 연구결과를 보면 생산성은 재산권을 보호하고, 기본질서를 유지하는 등의 각종 경제제도를 적절하게 구축하는 것을 그 결정요인으로 들고 있다. 어떠한 제도를 도입하여 운영하는가는 그 나라의 정치 사회적 환경에 제약을 받을 수밖에 없겠으나, 현재의 글로벌 추세에서 이러한 추세에 상응한 제도를 구비하고 있는가의 여부는 그 경제의 개방과 자유화의 정도에 반영되어 있다고 볼 수 있다. 말할 나위 없이, 어떠한 제도를 구축하였는가의 문제가 중요하지만 이에 못지않게 중요한 것이 이러한 제도의 도입에 부응하는 소프트웨어, 즉 경제주체의 意識과 倫理, 그리고 적절하고 유능한 人的資源을 확보하였는가라고 할 수 있다.

우리나라의 개발시대의 성장은 개도국들 중에서 유례없는 괄목할 만한 높은 성장률을 거두었다는 점에서 특징이 있다고 한다면, 우리의 1990년대 이후의 경제발전 과정은 다양한 형태의 제도개혁을 시도한 시기였다는 점이 특징이라고 할 수 있을 것이다. 내부적으로 추진된 자유화 정책, 외부의 압력과 영향을 받고 점진적으로 추진된 각종 제도 개혁, 경제위기를 경험하게 되면서 도입하게 된 급격한 경제 노동 공공부문 자유화정책과 제도 개혁, 그 후 참여민주주의라는 기치 아래 추구된 효율보다는 형평에 치중한 복지와 노동 시장 제도개혁의 경험은 개도국들에게 많은 정책적 시사점을 제공한다고 판단된다. 경제위기 이전의 정부체제에서는 제도개혁이 점진적·순차적으로 추진되었으나, 경제위기 이후의 제도개혁은 빅 벵 형으로 급속하게 추진된 점, 그리고 그 이후 시장경제보다는 복지 제도에 중점을 둔 급격한 정책방향의 선회 등도 연구의 대상이 된다고 할 수 있다.



## 2.2. 參與政府 政策에 대한 回顧: 理念과 現實의 乖離

이러한 맥락에서 우리의 미래 경제를 논의하기 위해서는 우선 당면한 대내외 환경을 면밀하게 점검하고 현실에 대한 평가를 근거로 향후의 대안을 논의하여야 한다. 제도와 윤리와 의식이라는 개념은 추상적이기 때문에 이러한 이념을 실천적 의미로 정의하면서 우리의 현실을 파악하고 분석해 보는 것은 매우 의의가 있다. 특히 지난 5년 동안은 과거에 비해 우리 경제에 이념적인 이슈가 화두로 부상한 것이 특징이었으며, 새로운 이념들이 지속적으로 대두된 시기였다. 따라서 참여정부의 과제들을 살펴보는 것은 우리의 현실을 이해한다는 의미에서 중요한 일이다. 참여정부가 추진한 과제들의 업적에 대한 종합적인 평가는 시간을 두고 이루어져야 하겠지만, 과제들 간에 일관성과 유기적 정합성이 유지되었는가를 점검해 보는 것은 미래의 정책과제를 도출하는 데에 있어서 필요한 작업이라고 할 수 있다. 한 가지 유의해야 할 점은 파퓰리즘(populism)적 성격의 정책과 이념적 성격의 정책을 구분하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 실제로 일부 국민들이 파퓰리즘에 기인한 것이라고 부르고 있는 정책도 실은 理念에 충실한 정책추진을 시도하기 위한 것이라고 포장된 측면이 있기 때문이다.<sup>(3)</sup> 이미 상당 부분 국민의 생활과 행동에 체화되었다고 볼 수 있기에 이러한 변화가 국민의사 결정과정에 미치는 영향은 향후 주목해야 할 대상이 될 것이다. 지난 5년간의 정책변화를 간략하게 논의하면 다음과 같다.

출범 초기 참여정부의 경제 비전은 ‘力動과 機會의 韓國(Dynamic Korea)’이었다. 형평, 평준화, 균형발전 등의 이념으로 특징지어진 참여정부의 경제비전이 “力動的”이란 개념으로 설정되었다는 것은 아이러니라고도 할 수 있다. 정부 출범 당시의 경제성장률이 낮았고 또한 성장잠재력이 저하되고 있다는 국민의 우려를 반영하여 이에 대처하는 방안으로 역동성을 유지하는 경제운동을 하겠다는 의도에서 제안되었다고 볼 수 있다. 혁신과 통합이란 개념을 성장과 형평을 달성할 수 있는 두 핵심수단으로 내세운 것은 이론적으로 달성 가능한 방안을 제시하고자 하는 노력의 일환으로 해석할 수 있다. 그런데 중요한 것은 성장과 형평이 어떠한 경로를 통해 어떠한 형태로 융합이 될 수 있는가는 현실

(3) 예를 들어, 부동산대책으로 제시된 종부세를 보면, 당초에는 부동산세제의 왜곡을 시정하고 형평을 제고한다는 의미에서 시도되었으나, 이의 사용을 지역균형이라는 정책에 연계시켜 놓음으로써 정책적 판단에 의하여 이러한 정책의 수정을 용이하게 하지 못하게 한 측면도 있는 것이다. 전자는 이념적 고려에 의하여 추진하였다고 주장할 수 있겠으나, 후자는 이념보다는 인기영합적인 측면이 있었다고 할 수도 있다. 특히 후자의 영향이 제대로 분석되지 않은 상황에서, 즉 다양한 각 지역에 제공된 자금의 사용에 대한 평가나 효과가 어떻게 발생하는지에 대한 분석도 없이 막연하게 자금지원으로써 균형발전이 이루어진다고는 볼 수 없다는 측면에서 파퓰리즘에 연관 있는 것이라고 볼 수 있는 것이다.

적이며 실증적인 문제이지 이론적인 문제가 아니라는 점이다.<sup>(4)</sup> 성장과 형평을 동시에 추구하는 것이 이론적인 정책방향이지만 실제적으로 이 둘을 동시에 달성하기 힘든 것이 현실인 것이다. 마찬가지로 이유로 혁신과 통합이란 이념을 병렬적으로 나열해 놓고 이를 성취하고자 한다고 하였는데, 현실에서의 경험을 바탕으로 하는 운영의 묘가 전제되어야 가능한 것이었다고 볼 수 있다. 과학기술 발전, 시장개혁이란 전략과 같이 시장경제 정책적 효율성 이념과 노사 간의 화합을 통한 안정과 복리의 증진이란 전략과 같이 형평성 이념이 조화를 이룰 수 있는 설득력 있는 방안을 찾을 수 있는가가 ‘力動的인 韓國’을 목표로 하는 경제비전의 성공적 수행을 위한 전제조건이라고 할 수 있었다.

현실적 또는 실증적이란 표현이 의미하는 것은 경제운영이 제로-섬인 경제 환경에서는 이해충돌이 야기되어 일반적으로 경제주체들 간에 경제성과를 배분하는 문제에 있어서 합의를 이루기가 어렵게 된다는 것이다. 한 부문에서의 증가는 상대적으로 다른 부문에서의 감소를 수반하기 때문이다. 결국 경제가 포지티브-섬이 될 수 있도록 역동적으로 발전하는 결과를 창출하는 정책이 수행되어야 서로 상이하고 다양한 정책조합들이 각각의 효과를 발휘할 수 있는 조건들이 충족될 수 있다는 점을 정책지도자들이 이해하는 것이 중요하다. 그런데 이러한 조건을 달성하지 못하는 경우에는 성장과 형평 간의 조화가 이루어지기 어렵게 된다는 것이 역사적 경험인 것이다. 더욱이 형평에 주안점을 두고 펼쳐지는 정책의 경우에는 결과적으로 성장을 가져오지 못하여 제로-섬 또는 심지어 네거티브-섬의 상황을 초래하게 되기에 위에서 제기한 조화가 이루어지지 못하고 이해충돌이 야기되는 것이다. 형평을 목표로 추구하는 정책이 결과적으로 부조화를 초래하게 된다는 것이 아이러니라고도 할 수 있다.

그러나 지난 5년을 회고하여 보면, 이와 같은 논리적 분석에 의거한 문제점의 제기라기 보다는, 즉 운영의 묘를 살릴 만한 경력이 부족하였다는 측면보다는 국정운영에 관한 근본적인 철학의 차이에 연유한 것이 더 심각하였다고 볼 수 있다. “革新과 統合”이라는 이념의 상호보완성은 절대적으로 필요한 것이며 이것은 지난 정부 특유의 이념이라고 보기는 어려운 면도 있는 것이다.<sup>(5)</sup> 단지 형평과 복지를 거론할 때에도 일반적으로 제기되

(4) 참여정부는 출범 초기 우리나라를 에워싸고 있는 환경에 대한 이해를 적절히 하였다고 판단된다. 경제성장잠재력이 저하되는 추세에 있었으며, 사회계층 간의 이해충돌이 첨예하게 대립되어 사회의 긴장감을 불러일으켰고, 글로벌 추세가 급격하게 진전되고 있었으며, 중국의 급부상이 우리에게 큰 영향을 미치고 있었으며, 한반도의 정치적 긴장감이 경제에 제약으로 작용한다는 것들이었다. 현실파악에 관한 것이 문제였던 것이 아니라 이의 해결방안을 현실에 적용하는 데에 있어서 서로 상충하는 정책과 이념에 경도된 정책을 사용한 것이 문제라고 볼 수 있다.

(5) 실제로 참여정부가 경제문제를 파악하고 있었던 것이 국제경제기구의 시각과 크게 차이가 났

는 ‘貧困의 退治’라는 개념보다는 실제적으로는 ‘相對的 貧困’의 확대를 경계하였다는 데에 문제해결의 어려움이 있었다고 보아야 한다. 이것을 참여민주주의라는 기치 아래 각 경제주체의 참여 아래 해결을 시도하였다는 것이 대안을 모색하기 어렵게 만든 요인으로 볼 수 있는 것이다. 경제문제의 정치문제화가 된 대표적 사례인 것이다.<sup>(6)</sup> 실제로는 정치적 대안을 제시함으로써 문제를 해결하는 노력을 했다고 하기보다는 이러한 경제문제를 지속적으로 제기하는 것이 정치운영의 수단으로 활용하였다는 오해의 소지마저 야기했다고 할 수 있다.<sup>(7)</sup>

참여정부의 정책을 평가하는 데에 있어서의 핵심적인 질문은 왜 좋은 의도로 집행된 정책들이 경제에 부정적인 효과를 초래하게 되었던가라고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 역동적 한국, 균형 성장, 안정적 노사관계 등이 이념적으로 양립할 수 있는가라는 질문보다는 이러한 정책을 집행하는 데에 있어서 상충하지 않는 대안을 모색했어야 한다는 점

---

다고는 볼 수 없다. 반복해서 강조하지만 제도 운영에 있어서 특정 이념에 집착하게 되었던 것이 경제운영의 효율성을 도외시한 결과를 초래하였다고 볼 수 있는 것이다. 참고로, IMF(2006)는 한국이 당면한 이슈를 다음과 같이 6가지의 과제로 제시하고 있다. 지식기반경제로의 전환, 금융발전(특히 서울에서의 금융 big bang), 금산분리(재벌의 은행소유문제), 중소기업의 구조조정, 소득불평등과 사회의 양극화 문제, 그리고 장기적 재정과제 등이다. 실제로 이슈의 파악은 같지만 이를 접근하는 수단에 있어서 글로벌화되어 가고 있는 현실보다는 이념에 치중하였던 것이 문제라는 점이다. 한편 OECD(2007b)는 한국경제의 불균형을 다음과 같은 네 가지의 특징으로 정리하고 있다. 서비스 산업의 생산성(OECD 회원국에 비해 낮은 의미), 대기업에 비한 중소기업의 낮은 이익, 고용에서 임시직 비중의 증가 추이, 그리고 소득의 불평등도 심화를 지적하고 있다. OECD는 이러한 문제인식 아래 한국이 당면한 도전과제들로서 다음의 다섯 과제를 들고 있다. 환율과 부동산 가격에 대한 상승압력에 대처할 수 있는 적절한 금융정책의 집행, 지역 균형발전 전략을 추진하면서 수도권에서의 주택가격 상승에 대처하는 방안, 지출에 대한 압력과 조세체계의 취약성의 상태에서 건전한 재정정책의 유지, 공공 사회 지출증대 압력과 고령화 추세에서 저출산율을 대처하면서 조세부담의 증가를 억제할 수 있는 방안, 세계경제에 한국경제를 통합하면서 한국경제의 생산성을 증가시키는 과제 등이다. 위의 경우와 동일한 논평이 적용될 수 있는 것이다.

- (6) “배고픈” 것을 치유하는 정책보다는 “배아픈” 것을 치유하는 정책에 더 우선순위를 둔 형국이 되었다. 따라서 글로벌 추세에서 경제의 활동반경이 더욱 확대되는 상황에서 상대빈곤을 거론한 것은 결과적으로 경제의 위축을 수반하기 전에는 해결할 수 없는 대안을 제시하는 결과가 되고, 이는 경제문제를 정치문제화하려는 시도로 오해할 여지가 많았다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 상대적 빈곤을 거론하게 되면, 글로벌 추세에 적극적으로 대처하게 되기보다는 글로벌추세를 비난하고 이를 회피하는 대안을 모색하게 되는 경향이 강해진다는 것을 의미하는 것이다.
- (7) 참여정부는 2006년 8월에 실질적으로 임기를 1년여 정도 남긴 시점에서 「비전 2030」을 수립하여 발표하였다. 이러한 계획의 실효성에 대한 의문이 제기되었으나, 장기계획은 언제나 작성될 수 있다는 논리 아래 추진하였다. 성장 원동력, 사회복지 체제, 글로벌 추세에 대한 적극적 대응 등은 예상할 수 있는 과제이었으나 인적 자원의 개발을 강조하고 사회적 자본의 확충을 강조한 것은 특이하였다고 볼 수 있다.

이다. 현실보다는 이념에 집착하게 되는 경우, 이 이념을 지탱하는 각 미시적인 개별정책 수단을 선택하게 되고, 그러한 경우 각 정책의 당위성에는 문제가 제기될 수 없지만 거시적으로 볼 때 개별적인 수단이 서로 상충하는 정책이 현실에서 적용되고 있다는 점을 간과하게 되는 것이다. 각 수단이 효과를 발휘하도록 상충을 최소화하여 一貫성을 유지시키는 것이 중요했으며, 상충하는 수단들인 경우에는 순차적으로 활용하여 각각의 정책들이 효과가 나타나도록 했어야 한다는 것이다. 적어도 상충되는 정책 수단들이 동시에 적용되는 것은 피했어야 할 것이다. 이념에 집중하게 되면 그 이념의 옹호에 치중하게 되며 그 효과를 간과하게 되는 경향이 나타나게 되는 것이다. 물론 정부의 정책이 특정한 방향으로 장기간 집중될 수는 없겠지만 서로 상충하는 정책수단을 수반할 수밖에 없는 정책목표를 설정한다는 것은 결과적으로 소기의 성과를 이룩하지 못할 것이 자명해진다. 즉 실천적으로 조화를 이룰 수 있는 대안을 마련하는 것이 어렵다면 최소한 우선순위를 정하여 순차적으로 목표달성을 접근하는 전략을 수립하는 것이 현실적 방안이 되었을 것이다. 한 마디로, 참여정부 정책경험의 최대의 교훈은 의도와 무관하게 결과가 나쁘게 되면 의도와는 관계없이 나타난 결과로 정부가 평가 받는다는 평범한 진리를 확인시켜 주었다는 점이다.

### 3. 經濟成長과 制度：歷史的 考察 및 向後 課題

#### 3.1. 制度의 重要性을 指摘한 歷史的 事例

*“In Korea, I had learned to think of Koreans as the dregs of a race, and to regard their conditions as hopeless, but in Primorsk I saw reason for considerably modifying my opinion. It must be borne in mind that these people, who have raised themselves into a prosperous farming class, and who get an excellent character for industry and good conduct alike from Russian police officials, Russian settlers, and military officers, were not exceptionally industrious and thrifty men. They were mostly starving folk who fled from famine, and their prosperity and general demeanor give me the hope that their country men in Korea, if they even have an honest administration and protection for their earnings, may slowly develop into men.”* [Bishop(1898)]

경제적 분석에서 제도의 중요성을 강조하는 시각은 시장의 작동을 전제로 하고 경제주체들이 시장에서 활동하기 위해 필요한 인센티브, 즉 당근과 채찍(reward and penalty)을

확보해야 하는데, 바로 이 인센티브가 제도의 역할이라는 것이다. 우리나라는 지난 반세기를 제외하고 그 이전의 수세기 동안 경제현실보다는 이념에 우선하여 나라를 통치하여 왔다고 볼 수 있기에 경제성장에 관하여 어떠한 인식을 하였는가를 분석하는 자료가 많지 않은 것으로 이해되고 있다. 경제학적 분석이 아니면서도 경제발전에서 제도의 중요성을 적나라하게 현실에 기초한 경험을 위주로 파헤쳐, 결과적으로 일반 국민들에게 경제와 제도의 연관성을 지적하였던 자료가 Bishop(1898)이라고 할 수 있다. 19세기 말에 한국을 네 차례에 걸쳐 방문한 필자는 당시의 한국을 희망을 찾기 어려운 사회로 보고 있었다. 국민은 게으르고 관료는 부패하여 극도로 가난한 나라 정도로 이해하고 있었다. 저자는 외국 여성 지리학자로서 당시의 우리나라 사람도 수행하기 어려울 정도로 전국 방방곡곡을 다니면서 사회의 특징과 잘못된 점을 파악하고 있었다. 그러나 마지막에 프리모르스크(Primorsk)를 비롯한 시베리아 지역에서 한국인들의 경제적 성과를 본 후, 특히 그 지역 주민들에 비해 더 높은 소득과 업적을 향유하고 있는 것을 확인한 후, 결국 중요한 것은 制度라는 결론을 도출하게 되었다. 저자는 결국 제도가 제대로 갖추어질 경우 한국인들이 그 지역 본래의 주민들보다 더 우수한 업적을 성취하게 된 것을 토대로 한국인들이 아시아의 미래에 중요한 역할을 할 것이란 예측마저 하게 되었다. 한국인의 잠재력을 인정하게 되었던 것이다. 실제로 우리나라가 지난 반세기 괄목할 성장을 성취한 것도 바로 경제개발을 시작할 당시의 시대여건과 정책목표에 부합하는 적절한 제도를 구비한 것에 기인한 것이라는 사실을 부인할 수 없는 것이다.

한편 우리나라의 경우 18세기에 실학사상이 도입되면서 제도의 중요성에 대한 인식이 확산되었다고 볼 수 있다. 당시 경제 피폐상의 원인을 제도개혁을 통해 해결해야 한다는 주장을 피력한 저서가 발간되기도 하였다. 한영우(2007)에 의하면 실학자 유수원은 양반 문벌의 혁파론을 주창하면서 “유식지민(遊食之民)이 너무 많은 것이 백성이 가난한 근본 원인”임을 지적하였다. 직업문화가 이루어지지 못한 원인도 양반문벌이 철폐되지 않은 데 연유한다는 주장을 제기하였다. 양반문벌의 폐단으로 사민(四民, 士·農·工·商을 뜻함)의 분업이 이루어지지 못하고, 이에 따라 자기 직업에 충실하지 못하는 무위도식(無爲徒食)하는 백성들이 늘게 되고, 이럼으로써 농 공 상이 피폐하여지고, 그 결과로 백성이 빈곤해지게 되면 국가의 수세원(收稅源)이 부족하게 되어, 나라의 빈곤이 다시 이어진다는 빈곤의 악순환을 설명하고 있는 것이다. 양반문벌들이 농공상 등의 현실에 참여하지 않도록 허용하고 있는 당시의 제도를 강력하게 비판한 것이다.<sup>(8)</sup> 경제발전에서 제

(8) “사민 가운데에서도 사(士)의 직업에 근본문제가 있다고 본다. 사(士)는 원래 학교에 적을 둔 전문적인 학생을 말하므로 학생은 농공상(農工商)을 할 수 없다. 그런데 문제는 학생도

도의 중요성을 적절하게 지적한 초기의 분석이라고 사료된다.

### 3.2. 經濟發展과 制度의 關係에 대한 實證分析

*“We cannot see, feel, touch, or even measure institutions; they are the constructs of the human mind. But even the most convinced neoclassical economists admit their existence and typically make them parameters (implicitly or explicitly) in their models. Do institutions matter? Do tariffs, regulations, and rules matter? Does government make a difference?”* [North (1990)]

경제발전의 중요한 요인으로 제도가 인식된 것은 실질적으로 North(1990)의 업적에 연유한다고 볼 수 있다. 당초 제도가 경제발전에도 기여한다는 분석이 제기되게 된 계기는 왜 많은 나라들이 유사한 경제정책과 생산요소를 투입하면서도 성장경로가 서로 다른가에 대한 연구에서 비롯되었다. 한 마디로 기존의 연구에서는 성장경로를 설명하는 주요 변수가 생략되었었는데 그것이 바로 制度라는 주장이 North(1990)를 위시한 연구들에 의하여 제기되었던 것이었다. 일반적으로 제도의 중요성은 누구나 인정할 수 있지만 제도가 무엇을 뜻하는가의 문제에 있어서는 연구 분석가에 따라 다소간 상이한 정의를 사용하고 있다. 아마도 가장 포괄적인 의미에서의 제도를 North(1990)는 정의하고 있는데, 제도는 정치적·경제적·사회적 상호작용에 관련된 공식적 또는 비공식적 제약을 의미한다고 정의하고 있다. World Bank(2003)도 인간의 행동을 조정하는 비공식적 규범을 포함한 규칙과 조직으로 제도의 의미를 포괄적으로 정의하고 있다. 일반적인 의미에서는 게임의 규칙 정도로 이해하고 있다. 경제주체들이 활동하도록 유인하는 인센티브라고 정의할 수도 있을 것이다. 미시적으로는 좋은 제도와 나쁜 제도의 구별이 제기된다. 또한 제도의 질이 중요한 것으로 나타난다[Edison(2003)]. 정부의 조직, 중앙은행제도, 노동관계제도, 금융제도, 무역제도 등 우리의 경제활동을 규범 짓는 각종 제도들이 經濟成長에 어떠한 영향을 미치는가가 좋고 나쁜 제도를 구별하는 척도가 될 것이다.

경제발전에도 있어서 제도의 역할에 대한 실증분석 결과를 보면 각종의 제도와 경제성과 간에는 매우 밀접한 상관관계가 존재하는 것으로 나타나고 있다. Acemoglu(2003)는 지난 수 세기 동안의 경제발전을 비교분석하면서 제도의 중요성을 강조하고 있다. 역사적으로

---

아닌 자들이 사를 칭하면서 놓고먹는데 있는 것이다. 양반문벌의 자식들이 바로 그런 사이비 사(士)들이다. 이들이 농공상에 참여하면 농공상 수준이 올라갈 수 있는데 그렇지 못하다. 그래서 농공상의 피해가 국허민빈(國虛民貧)과 직접 관련이 있는 것으로 본다.” [한영우(2007, p. 68)]

불 때, 경제발전은 地理的 位置의 重要性(the geography hypothesis)을 기저로 전개되어 왔다고는 볼 수 있다. 부존자원이 풍부하고 기후가 온난한 곳이 경제성장을 일찍이 이루어 온 것에서 이러한 지리적 조건의 적합성이 지적되어 왔다. 특히 기술발전이 생산에 직접적으로 이용되기 이전에는 자원의 생산기여도가 클 수밖에 없었을 것이다. 그러나 중요한 것은 이 가설이 상관관계를 나타낼 뿐이지 인과관계를 나타내지는 않는다는 점을 연구 분석가들이 이해하게 된 것이다. 이 부문에서 制度의 重要性을(the institutions hypothesis) 지적하고 있는 것이다. 현재의 선진국으로 불리고 있는 나라들은 일반적으로 투자자의 재산권을 보호하고 있으며 정부나 그 사회의 엘리트들에게 어떠한 형태의 규제를 가하는 제도, 즉 규칙을 갖고 있다는 것이다. 구체적으로 경제변영을 가져올 수 있는 “좋은 制度(good institutions)”란 다음과 같은 세 가지의 공통적인 특징을 갖고 있다고 Acemoglu(2003)는 제시하고 있다. 첫째, 많은 사람들이 투자하고 경제활동에 참여할 인센티브를 제공할 수 있는 재산권의 보호, 둘째, 정치인, 엘리트, 기타 권력집단에 대해 약자를 착취하거나 불공정한 경쟁여건을 만들지 못하도록 적절하게 제약을 가하는 규칙, 셋째, 사회전반에 기회균등을 제공하여 모든 구성원들이 인적자원에 대한 투자, 즉 교육기회 등을 향유하여 생산적인 경제활동에 참여할 수 있는 기회의 제공을 공통적인 특징으로 지적하고 있는 것이다.

경제적 성과에 대한 제도의 영향에 대한 종합적 실증분석 결과는 IMF(2003)에서 찾을 수 있다.<sup>(9)</sup> 우선 국가 제도의 종합적인 거버넌스 尺度(aggregate governance measure)를 부패의 정도, 정치적 권력, 공공부문의 효율성, 규제에 대한 부담 등의 변수들로서 구축한 후 이 변수와 일인당 국민소득과의 상관관계를 분석한 결과를 보면, 선진국과 개도국을 불문하고 일인당 소득(실질)과 제도의 질적 수준과는 정(+)의 관계를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 재산권, 집행 권력에 대한 정치적 제약에 관한 변수를 구축한 후, 이 변수들과 경제성과와의 상관관계를 분석하여도 역시 높게 나타났다.<sup>(10)</sup> 우리가 통상적으로 제도변수라고 부를 수 있는 각종 변수들, 예를 들어, 신뢰도, 규제에 대한 부담, 법의 지배, 부패의 정도, 집행 권력에 대한 제약, 재산권 등의 변수들은 모두 경제발전과 정(+)의

(9) IMF(2003)는 25개의 선진국과 69개의 개도국의 국가별 자료를 수집하여 경제발전(1995년 당시의 일인당 소득 수준), 경제성장(1960~98년 기간 일인당 소득의 성장률), 성장률의 안정성(성장률의 편차로 추정)에 대하여 “제도”로 정의될 수 있는 각종 변수들을 구축하여 이들과 경제성과의 상관관계에 대한 실증분석결과를 제시하고 있다.

(10) 구체적으로 보면, 종합적 거버넌스 척도 변수, 재산권 변수, 집행 권력 제약에 관한 세 변수들과 경제발전 변수와의 상관관계는 각각 0.86, 0.76, 0.72; 경제성장과의 상관관계는 각각 0.59, 0.54, 0.45; 그리고 성장률의 안정성과의 상관관계는 각각 -0.61, -0.62, -0.64로 나타났다. 자세한 분석 내용은 IMF(2003) 참조.

관계를 나타내고 있다는 점에 있어서 제도의 중요성을 인식할 수 있는 것이다. 한 가지 특기할 사항은 경제발전에 대해서는 제도의 중요성이 상대적으로 더 확실하게 나타난 반면, 경제성장률이나 성장률의 안정성에 대해서는 제도에 비해 정책이 더 긴밀한 관계를 갖는 것으로 나타났다는 점이다.<sup>(11)</sup>

### 3.3. 制度의 質과 政策 간의 相互關係

*Societies with good institutions would, therefore, have institutions well adapted for economic performance in their specific settings because they have implemented a series of institutional modifications or innovations (public and private) that cumulatively generated improvements in welfare. Societies with bad institutions are those with institutional inflexibility, whose institutions did not respond constructively to take advantage of the opportunities created by their environment and state of knowledge. [Engerman and Sokoloff(2003)]*

위와 같은 실증분석 결과에도 불구하고, 역사적 경험을 볼 때 특정한 형태의 특성을 지닌 제도가 언제나 성장을 유발하는 좋은 제도였다고 결론을 짓기는 쉽지 않은 것으로 보인다. Engerman and Sokoloff(2003)도 좋은 제도와 나쁜 제도를 구분하고는 있다. 좋은 제도란 Acemoglu(2003)처럼 그 제도 자체의 특성을 갖고 정의되는 것이 아니라 그 제도가 유연하여 그 나라에 외부적으로 주어지는 충격이나 환경의 변화를 적절하게 흡수하여適用할 수 있으면 좋은 제도로 정의될 수 있다는 것이다. 반면, 제도의 경직성이 강한 경우에는 이러한 대외적 환경변화를 수용하지 못한다는 의미에서 나쁜 제도라고 할 수 있다는 것이다. 분명한 것은 제도는 경제발전에 중요한 역할을 하는 것임에는 틀림이 없으나 어떠한 특성을 지닌 제도가 반드시 필요하다고 주장하기에는 어려움이 따른다는 것이다. 특정 지역이나 시기에 효과를 나타내었던 제도가 다른 지역이나 시기에서는 효과를 나타내지 못하는 경우가 당연히 있기 때문이다. 이러한 논리가 자명한 것은 한 나라를 에워싸고 있는 대외적 환경이 수시로 변화할 뿐 아니라 동일한 환경변화도 내부여건에 따라 그 영향이 상이할 수 있다는 데에 연유한다. 따라서 이러한 변화에 대응할 수 있도록 제도의柔軟性を 확보하는 것이 긴요한 것이다. 현실적으로 우리에게 필요한 것은 글로벌 경제추세의 변화를 적절하게 수용하고 활용할 수 있도록 제도의 유연성을 확보하는 것이다. 실제로 사회적 변화가 지향해야 하는 당위적 목표를 설정하여 놓고 이러한 목표를

(11) 이 결과는 흥미로운 정책적 시사점을 갖고 있는 것으로, 제도와 정책 간의 관계에 대해서는 후술하고자 한다.



뒷받침하는 이념에 근거하여 제도를 경직적으로 운영하게 되면 두 가지 위험이 뒤따르게 된다. 하나는 경직성으로 인하여 시대적 환경이 변화한 것을 포용하지 못하게 되는 단점이 있을 수 있으며, 둘째는 경직적이라는 것은 이해관계의 특실이 고착화하여 있다는 것을 의미하여, 이 경우 정치적 판단이 경제적 분석을 지배하게 되는 단점을 갖게 된다. 인기영합적인 관점에서의 제도의 도입위험이 도사리고 있다고 볼 수 있다.

“High quality government attracts FDI. The most significant such qualities are respect for the ‘rule of law’ and a solid track record in overseeing strong and stable economic growth,” [Fan *et al.*(2007)]

이러한 분석에 뒤따르는 질문은 이렇게 좋은 제도란 것이 정의될 수 있다면 왜 이런 좋은 제도를 많은 나라들이 도입하고 있지 않는가라는 것이며, 또한 왜 많은 나라들은 나쁜 제도를 오랫동안 유지하고 있는가라는 것이다. 더욱 결정적인 질문은 나쁜 제도를 갖게 되면 시간이 경과하게 되면 좋은 제도로 귀착되게 되는가라는 것이다. 이에 대한 답은 그렇지 않다는 것이다. 유감스럽게도 좋은 제도로 귀착되는 관성이 작동하지 않는다는 것이 역사적으로 관찰된다는 것이 Acemoglu(2003)의 결론이다. 주지하다시피, 어떠한 제도의 개혁도 승자와 패자를 불러오게 마련인데 특히 불이익을 받게 될 그룹이 정치적으로 권력을 쥐고 있을 경우에는 제도개혁은 이루어지지 못했던 것이 역사적 사실이었다. 결국 제도개혁에 대한 왕도는 있다고 볼 수 없으며, 제도개혁을 선호하는 그룹이 정치적 권력을 갖게 될 경우이거나 아니면 사회적으로 제도개혁에 따라 피해를 입게 되는 계층에 대한 적절한 보상책을 마련하는 사회의 경우 제도개혁이 이루어지게 된다는 결론에 도출하게 되는 것이다. 최근 우리나라가 미국 EU 등과의 FTA를 체결하는 과정에서 이러한 개방과 자유화 정책으로 피해를 입게 되는 계층에 대한 보상을 어떻게 하고 또한 이 보상에 대한 부담을 사회 각 계층이 어떻게 부담하는가에 대한 負擔共有公式(burden sharing formula)의 마련이 FTA 정책의 성패를 가름하게 된다는 것과 동일한 의미를 지니는 것이다.

경제제도가 어떠한 형태와 경로로든 경제성장의 중요한 요인이라는 데에는 이견을 제기하기 어렵다. 적어도 유사한 환경적 조건을 가진 두 경제가 서로 다른 경제성장 과정을 보여 주고 있는 원인이 제도의 차이라는 점에는 동의할 수 있을 것이다. 그러나 중요한 정책적 과제는 어떠한 정책이 어떠한 제도를 도입하도록 하고, 또한 제도와 정책 사이의 관계는 어떻게 유지될 수 있는가를 올바르게 이해하는 것이다. 즉, 정책과 제도 간의 상

호작용에 대하여 이해하여야 한다. 정책과 제도가 상호연관이 있다는 점은 일반적으로 이해되나, 그 인과관계는 경우에 따라 서로 다를 수 있다는 점을 IMF(2003)는 지적하고 있다. 예를 들어, 대외 개방과 투명한 경제활동을 독려하는 정책을 수행하는 경제에서는 이에 상응하는 제도를 구축할 수 있으나 이러한 정책을 수행하지 않을 경우에는 동일한 제도를 갖고 있다고 하더라도 기대되는 효과를 나타내지 못할 것이라는 것은 자명한 것이다. 한편, 반대로 제아무리 적절한 정책을 추진하고자 하더라도 정치나 사회적 제도가 경직되어서 이러한 정책을 수용할 수 없으면 이 역시 정책의 효용이 나타나지 못하게 된다는 것이다. 결국 정책당국자들은 이 두 요인을 적절하게 조화시키는 노력을 경주하여야 소기의 성과를 얻을 수 있다는 점들이 실증분석 결과로 제시되고 있는 것이다. 제도 자체보다는 制度의 質의 重要性이 제기되고 있다고 볼 수 있다.

#### 3.4. 制度改革과 國民의 期待

제도의 도입은 개혁을 수반한다. 일반적으로 개혁은 선의의 의도로 시작하지만 저항과 피로감이라는 두 현상을 극복하여야만 제도개혁을 성공적으로 이끌 수 있는 것이다. 지난 1980년대 이후 개도국에 적용된 대표적인 친시장적 제도개혁(pro-market reforms) 프로그램이 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)로 대표되는 자유화 정책이라고 할 수 있다. 특히 남미 국가들의 경우, 1980년대와 90년대에 걸친 연이은 경제위기 이후 이러한 정책들이 실험적으로 적용되어 왔다.<sup>(12)</sup> 과거 개도국에 관한 지원은 주로 경제성장을 단기적으로 유발하는 정책에 관한 것이었지만, 워싱턴 컨센서스와 같은 경제자유화정책은 경제의 개방과 내부의 제도를 이에 상응하도록 자유화시켜 경제의 체질을 튼튼하게 만든다는 명분에서 추진되는 것이라고 볼 수 있다. 다시 말해, 경제위기를 반복적으로 경험하지 않기 위해서는 시장경제기반을 확고하게 다지는 것이 단기적으로 경제위기를 극복하기 위해 사용되는 수단들보다 더 유효하다는 판단에 기인한 것이다.

Panizza and Ya(2006)는 왜 남미에서는 제도개혁이 성공하기 어려웠던 것인가에 관하여 남미 17개국을 포함하는 서베이 자료를 토대로 한 실증분석결과를 제시하였다.<sup>(13)</sup> 일반적으로 개도국들이 자유화 방향으로의 개혁노력에 저항하는 논리는 IMF와 같은 국제금융 기구가 글로벌 추세라는 외부 환경적 요인이 피할 수 없다는 점을 들면서 개도국들에게 제도개혁을 강요하고 있다는 것이다. 남미에서의 현실을 보면, 좌파의 득세, 정치지도자

(12) 워싱턴 컨센서스는 재정규율과 재산권 보호 등 시장경제의 정착을 위해 요구되는 10개의 정책제안을 담고 있으며, 경제자유화 정책과 이에 대한 논의는 김중수(2006) 참조.

(13) 실증분석을 위한 자료는 남미 17개국을 포함하여, 1995년부터 2003년 기간 8회에 걸쳐 각 국가별로 매년 1,200명 정도의 샘플을 구성한 것으로서, 각 국별로 그 나라의 사회 경제적 위치에 관하여 대표성을 갖도록 작성되었다고 한다.

들에 대한 신뢰가 낮아졌을 때, 그리고 경제가 위기에 당면하게 되면 제도개혁에 대한 저항이 강하게 나타나는 것으로 이해하고 있었다. 그러나 연구결과에 의하면 좌파정부라고 해서 친시장적 개혁을 배척하는 것으로 나타나지 않는다는 것이 흥미로우며,<sup>(14)</sup> 반면에 경제의 부패가 심각하다고 판단하는 경우 경제개방을 선호하였다는 분석을 도출하였다는 것은 주목할 만한 결과라고 볼 수 있다. 또한 정당에 대한 信賴度와 개혁에 대한 支持는 서로 정(+)의 관계를 갖는 것으로 나타났다. 예외가 없지는 않겠지만, 일반적으로 자유화 정책에 따른 경제의 구조조정 정책은 내부 경제에 부담을 초래하는 것은 사실이지만 글로벌 추세에 따른 외부 충격을 어느 정도 흡수함으로써 경제를 제대로 작동하도록 하는 긍정적인 효과는 나타내었다고 볼 수 있는 것이다.<sup>(15)</sup> 단지 정치적으로 이러한 개혁의 추진에 있어서 국민들의 기대감을 너무 높이는 것은 개혁이 성공하지 못하는 요인으로 지적될 수 있다. 실제로 개혁이라는 것은 야기될 수 있는 피해를 최소화하기 위해 마치 못해 해야 하는 경우도 있는 것인데 마치 개혁을 추진하게 되면 단기간에 긍정적인 효과가 나타나는 것으로 국민의 기대를 높이는 것은 적절하지 못하고 오히려 부작용을 나타내게 된다는 점에 유의해야 한다는 점도 제기하고 있다. 새로이 출범하는 정부에게도 시사점이 있다고 판단되는 지적이다.

### 3.5. 韓國政府의 改革努力에 대한 回顧와 示唆點

실질적으로 민주화가 시작된 1987년 이후 지난 20년간의 우리나라는 산업화와 민주화가 서로 충돌하면서 동시에 조화를 찾아가는 시기였다고 평가할 수 있다. 이러한 정치적, 사회적 환경변화에 부응하여 동 시기는 순차적으로 지속된 제도개혁의 시기였다고 볼 수 있다. 선진국들이 실험하였던 각종 제도를 우리 여건에 맞게 변형하여 적용하는 노력을 기울인 것이 동 시대의 특징이라고 할 수 있다. 경제제도의 開放과 自由化는 그 이전부터 추구하였으나 그 속도가 훨씬 가속화된 시기였다고 볼 수 있다. 한미 양자 간 금융시장 개방을 위한 청사진이 1990년대 초에 만들어진 이후, OECD 가입을 계기로 전 경제부문에 걸친 대폭적인 개방과 자유화노력이 가시화되었다. 그러나 당시의 개방과 자유화는

(14) 참여정부에서 한미 FTA를 추진할 때 동일한 맥락에서의 의구심이 제기된 바 있다.

(15) 경제제도가 경제발전에 기여한다는 것에 이의를 제기하는 것은 어렵지만 현재 논의되고 있는 글로벌추세의 영향에 대한 이슈에 대해 이견을 제기하는 것은 발견된다. 예를 들어 Chang(2006)은 글로벌 스탠더드 제도가 앵글로-아메리칸 형태를 의미하는 것에 대하여 반감을 표시하고 제도의 정의와 기능이 다양할 수 있으며, 특히 재산권에 대하여 지나치게 강조하는 것에 대하여 이견을 제시하고 있다. 물론 Chang(2006)과 같은 비난도 나름대로 제기될 수는 있겠지만, 현실적으로는 글로벌 추세가 제기하는 대내외 도전을 극복하면서, 현존하는 국제규범을 따르는 것이 합리적이며 지혜로운 선택이 될 수 있다는 시각을 갖고 경제를 운영하는 것이 바람직할 것이다.

어느 정도 소극적인 측면이 있었다고 할 수 있었다.<sup>(16)</sup> 조심스럽게 개방을 추진하였다고 볼 수 있는 것이다. 본격적인 시장개방을 위한 제도개혁은 외환위기 이후 경제위기를 극복하기 위해 IMF와의 협력 하에 이루어졌다고 볼 수 있다. 대폭적이며 급격한 개혁은 대내외 위기의 여건에서 가능하다는 것을 보여 준 사례라고 할 수 있다.

당시의 개혁은 금융과 자본시장의 개방이 주류를 이루었다. 그러나 이러한 개혁이 성공하기 위한 전제조건이 사회 안정이었기 때문에 이러한 시각에서 복지제도에 관한 개혁도 병행되었다고 볼 수 있다. 경제위기가 발생하였기에 복지수요계층이 증가한 측면도 있겠으나 개혁을 추진하면 구조조정이 뒤따르게 되며, 이러한 구조조정은 시장에서의 퇴출자를 불러올 수밖에 없을 것이기에 복지제도에 대한 필요성이 역시 제기되는 것이다. 복지제도의 확충이 전제되지 않은 구조조정은 성공하기 힘든 것이다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 맥락에서 복지제도가 추진된 측면보다는, 즉 경제개혁을 추진하는 것과의 일관성을 유지하는 목적으로 복지제도가 도입되었다라고 하기보다는, 政治的 理念에 근거하여 새로운 福祉制度의 도입을 시도하였다고 볼 수 있다. 경제위기의 극복을 정치적으로 활용하면서 새로운 이념에 입각한 복지제도의 도입을 시도하게 되었다고 볼 수 있는 것이다. 형평을 우선시하는 복지제도의 추진이었다고 할 수 있다. 이러한 추세는 참여정부에서 더 가속화되었다. 경제의 글로벌 추세가 추진되면서 이에 수반된 양극화현상의 해결에 정책적 우선순위를 두는 것은 이해할 수 있겠으나 이의 해결을 시장경제를 활용하는 시장친화적인 수단에 의존하기보다는 정부의 직접적인 역할증대를 위주로 하는 제도 개혁 노력을 경주하였다. 이러한 시각에서 추진한 정책들은 당초에 기대하였던 결과를 초래하지 못하게 되었다고 볼 수 있다.<sup>(17)</sup>

#### 4. 經濟成長과 倫理: 企業의 社會的 責任과 腐敗에 대한 國民意識

*“Everyone is familiar with hard power. ... Hard power can rest on inducements (‘carrots’) or threats (‘sticks’). But sometimes you can get the outcomes you want without tangible threats or payoffs. The indirect way to get what you want has sometimes been called ‘the second face of power’ ... This soft power — getting others to want the outcomes that you want — co-opts people*

(16) OECD가입을 위해 취하였던 금융시장과 자본시장에 관한 자유화 조치 내용은 김중수(2001) 참조.

(17) 참여정부의 특징을 나타낼 수 있는 몇 가지 주요 제도와 정책, 즉 3불 교육정책, 부동산정책, 균형발전정책 등에 대한 논의는 김중수(2007) 참조.

*rather than coerces them.*” [Nye Jr.(2004)]

#### 4.1. 經濟運營에 있어서 倫理와 意識의 重要性

자본주의는 시장의 작동을 전제로 운영되는 체제를 의미하며, 시장이 제대로 작동되기 위한 조건이 각 경제주체들이 적절한 규칙을 준수한다는 것이라고 할 수 있다. 시장경제에서는 각 경제주체들의 자발적인 경제활동 참여를 가정하고 있으며, 각 경제주체들이 자유스럽게 의사결정을 할 때에 경제의 효율성이 극대화되는 체제의 메커니즘이 바로 시장이라고 보아야 한다. 자유를 허용할 때에는 倫理의 重要性이 더 강조될 수밖에 없다. 실제로 서구에서 자본주의가 태동할 당시에는 청교도적인 윤리관이 사회를 오랜 기간 지배하고 있었으며, 각 개인은 직업을 천직으로 여기고 있었다. 그러나 이러한 제도가 다양한 사회적 환경에 접목되면서 변화하는 과정에서 윤리에 대한 인식이 변화해 왔고, 최근에는 이의 중요성이 간과되는 경향마저 나타나게 되었다. 이러한 윤리의 기반이 무너지면 시장경제가 작동할 수 없기에 이러한 체제를 바탕으로 하는 경제제도가 정책이 효과를 나타낼 수가 없다는 것은 자명한 사실이다. 지금까지 전 세계적으로 시장경제체제가 유지되고 있는 것은 이러한 경제주체들의 도덕과 윤리에 관한 규범들이 제정되었고 각 국가경제의 내부적으로 자정하는 능력을 보유하고 있었기 때문이라고 사료된다.

경제성장과 민주주의의 관계에 대한 연구가 오랫동안 지속되었듯이 경제성장과 윤리의식 간의 관계에 관한 분석도 장기간 이루어져 왔다. 각 경제주체들의 윤리가 모두 논의의 대상이 되겠지만 현실적으로는 개인보다는 기업과 정부의 윤리가 문제시되어 왔다. 예를 들어, 우리나라에서 1993년에 “金融實名制”를 도입할 당시, 경제의 투명성이 경제성장과 반드시 정(+의) 관계를 갖는 것은 아니라는 주장도 제기되면서 경제에의 부작용이 크다는 시각에서 금융실명제 실시에 대한 부정적인 시각이 부각되기도 하였다.<sup>(18)</sup> 그러나 최근 금융 건전성에 대한 감독기능이 가장 강한 것으로 알려지고 있던 미국에서 조차 엔론(Enron)사태가 야기되고 그 이후 사베인 악슬리(Sarbanes and Oxley)법이 제정되어 금융의 투명성이 한층 더 강화되고 있는 실정이다. 우리나라에서 국제거래를 하는 기업들도 이에 준하는 엄격한 투명경영을 시도하지 않을 수 없게 된 상황이다. OECD는 다국적 기업에 대한 엄격한 가이드라인을 설정하여 활동을 규제할 뿐 아니라 反腐敗(anti-corruption)에 대한 활동도 활발하게 전개하고 있는 상황이다.<sup>(19)</sup>

(18) 너무 맑은 물에 고기가 살기 어렵다는 것이 금융실명제를 반대하는 사람들이 흔히 거론하는 대표적 사례이었다.

경제운영에 있어서 윤리나 도덕을 강조하게 되는 것은, 과거와는 달리 경제에서 하드웨어보다는 소프트웨어의 중요성이 더 강조되는 것에 비유될 수 있듯이, 시장에서 하드웨어에 상응하는 힘이 소프트웨어에서 생겨났다는 것을 반영하는 것이다. 오히려 최근에는 소프트웨어가 결정적 요인으로 작용하는 측면도 강하게 대두되고 있다. 생활하는 데 있어서 환경의 중요성을 강조하는 것은 상품자체의 효용성과는 직접적 연관이 없다고는 볼 수 있겠으나 선진국의 시장에서 상품의 가치를 지니기 위해서는 환경을 보호한다는 면이 고려되고 있다는 것이 중요한 요소로 등장한 상황이다. 상품이나 기업의 브랜드 이미지 (brand image)가 중요한 요인이 되듯이 親環境商品이라는 것도 이와 유사한 가치를 갖는 시대가 된 것이다. 특별한 요인을 거론하기도 힘들면서도 특정한 특성을 지닌 물품에 관심이 쏠리게 만드는 것을 소프트웨어라고 할 때, 선진국 시장에서 소프트웨어의 중요성은 강조될 수밖에 없는 것이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 논의가 하드웨어의 중요성을 간과해도 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 이러한 의미에서 이 둘을 조화롭게 혼합한 스마트 (smart) 파워의 중요성이 강조되고 있다. Nye Jr.(2004)는 내부지향적 사고와 관행을 지닌 나라의 상품은 하드웨어에 강할 수 있으나 소프트웨어에 약한 측면이 발견된다고 지적하고 있다. 일본의 제조업을 이러한 사례에 비유하고 있다. 어느 국민이든지 민족주의적인 내부지향적 사고를 할 수 있기에 이를 방지하기 위해서도 국가의 개방이 중요하다는 주장도 제기하고 있다. 세계의 여러 민족들과 함께 살아갈 수 있다는 생각, 민주주의의 정착, 문화, 교육, 시민사회 등은 사회의 소프트웨어를 결정하는 주요 요인인 것이다. 말할 나위 없이 윤리도 중요한 요인인 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 윤리와 제도는 相互補完의 기능을 수행한다고 보아야 한다. 결국 왜 중요한 제도를 도입하고 좋은 의도를 지닌 정책들이 결과적으로 좋지 못한 결과를 초래하게 되는가는 바로 제도와 윤리의 결합이 적절하게 이루어지지 못했음에 기인한다고 하여도 과언이 아닌 것이다. 진보적인 주장에 의거한 제도의 도입이 성공하지 못한 것도 이러한 요인에 의거한다고 볼 수 있다. 우리나라 경제운영에 있어서 윤리의 문제는 재벌의 사회적 책임에 관한 이슈가 그 주류를 이루고 있다고 볼 수 있다. 물론 정치의 부패가 사회적으로 여전히 제일 큰 문제이기는 하나 지난 수년간 이 문제는 상대적으로 어느 정도 정화되어 왔다고 할 수 있으며, 경제문제에 비하여 국내 내부적 이슈로 처리될 수 있다. 그러나 기업들의 경우는 활동이 국제화되어 있기에 한국 기업의 좋은 이미지를

(19) 우리나라도 OECD의 반뇌물조약(anti-bribery convention)에 가입하여 정기적으로 우리나라의 상황에 대하여 보고를 하고 협의를 진행하고 있다. 최근의 우리나라의 반뇌물조약 이행상태에 대한 OECD의 보고는 OECD(2007a) 참조.

국제시장에서 유지하기 위해서도 기업의 건전성이나 사회적 책임이슈 등은 매우 중요한 정책적 과제로 부각되고 있는 실정이다. 동시에 우리 개별 경제주체들의 기업에 대한 인식도 제대로 정립할 필요성이 제기되고 있다. 특히 재벌에 대한 인식의 경우, 생성 당시의 정부의 지원 등 과거의 행태에 관한 부정적 시각이 지배하는 측면이 아직도 강하다. 이러한 관점에서 기업을 보게 되면, 이윤을 창출하여 이를 바탕으로 고용기회를 확대하는 것이라는 기업의 본원적 역할보다는 이윤을 사회에 직간접적으로 환원하는 것이 기업의 당연한 역할로 인식하고 있는 실정이다. 한편 재벌기업들의 입장에서 보면, 분식회계 등 과거의 잘못에 기인한 貸借對照表(balance sheet)상에서 지워질 수 없는 스톡(stock)이 있을 경우에 이를 일시에 지울 수는 없는 것이므로, 과거 사회적 여건에 의해 야기되었던 문제에 대해서는 사회적으로 그 해결책을 모색하여 주는 것도 향후 이들의 건전한 경제운영을 전제로 이러한 기업들의 국제경쟁력을 유지시키는 한 방안이 될 수 있을 것이다.

#### 4.2. 腐敗의 經濟學

*“Despite some gains, corruption remains an enormous drain on resources sorely needed for education, health and infrastructure. ... Low scoring countries need to take these results seriously and act now to strengthen accountability in public institutions. But action from top scoring countries is just as important, particularly in cracking down on corrupt activity in the private sector,”* [Huguette Labelle, Chair of Transparency International(2007)]

부패는 이론적으로 시장이 적절하게 작동하지 않기에 이에 부수적으로 생성된다고 이해되어 왔다. 말할 나위 없이, 이러한 인과관계가 항시 성립한다고 단정적으로 규정할 수는 없을 것이다. 역으로도 성립되어, 부패가 창궐하는 환경에서는 공정한 시장경제가 작동할 수 없다는 점도 명료하기 때문이다. 그 인과관계의 여부를 떠나서, 부패가 있다는 것은 시장이 작동하지 않는다는 것을 의미하므로, 부패가 만연하면 경제의 효율성이 떨어지게 된다는 가설에 대한 실증분석결과가 매우 흥미롭게 나타나고 있다. 무엇보다도, 부패와 소득수준은 높은 부(-)의 상관관계를 유지하는 것으로 나타난다. 2007년도 腐敗認知指數(corruptions perceptions index)를 보더라도 이러한 관계는 확실하게 나타나고 있다.<sup>(20)</sup> 공공부문의 비대화는 부패와 높은 정(+)의 상관관계를 갖고 있는 것으로 분석되고 있다. 이러한 결과는 결국 경제자유화와 개방이 필요한 것을 반증하고 있는 것으로 해석

(20) Transparency International(2007) 참조.

할 수 있다.<sup>(21)</sup> 자유화의 기본은 규제개혁이다. 규제는 민간부문의 기능에 대한 제약이 가하여지는 것이므로, 공공부문과 민간의 역할분담의 문제가 제기되게 된다. 국가의 재원을 장기적으로 공공부문과 민간부문 간에 어떻게 배분하는가의 문제는 결국 두 부문이 어떠한 역할을 분담하는가가 관건이라는 것과 같은 것이라고 할 수 있다. 규제의 완화라는 것은 일단 공공부문보다는 민간부문의 효율성이 높으므로 가능한 한 이 부문의 역할이 더 커져야 한다는 것을 시사하고 있다.<sup>(22)</sup> 글로벌 개방경제 환경에서는 민간부문은 국제 경쟁에 언제나 노출되어 있기에 효율성이 낮으면 존립할 수가 없다는 점에서 공공부문과 차별화되는 것이다. 공공부문은 이러한 국제경쟁의 위협으로부터 자유롭기에 효율적이지 못한 부문이 존립 유지될 수가 있는 것이다. 앞에서의 남미경제의 연구에서 나타났듯이, 경제나 사회의 개방도 이러한 부패의 축소에 긍정적으로 기여한다고 볼 수 있다. 우선 국제기준의 적용이 더 광범위하게 적용된다는 점에서 투명한 경제활동이 이루어질 수밖에 없는 것이다.

Eiras(2003)는 부패는 경제의 자유가 제약된 것에 연유하며, 과다한 규제, 법의 지배의 약화, 그리고 비대한 공공부문을 그 생성요인으로 들고 있으며, 經濟의 自由度 指數(Index of economic freedom)를 10개의 변수로서 구성한 후 여러 나라들의 실증자료를 기초로 부패와 경제성장과의 관계를 분석하였다.<sup>(23)</sup> 이러한 변수들은 기본적으로 경제주체들이 시장에서 활동하는 데에 어느 정도의 제약이 직접 또는 간접적으로 작동하는가를 대변하고 있다. 물론 경제 분석에 있어서 도덕, 윤리, 부패, 경제자유도와 같은 定性的(qualitative) 변수를 활용하여 실증 분석하는 데에 있어서 이러한 변수를 여하히 측정하여 계량화할 수 있는가가 결과분석의 신뢰를 유지하는 관건일 것이다. 이러한 변수들은 부패지수와

(21) 부패는 근본적으로 시장이 확립되어 있지 않은 상황에서 성장에 긍정적 역할을 한다는 주장도 제기되기도 한다. 공공부문과 민간부문의 관계를 원활하게 연결시키는 기능을 수행한다는 것이다. Akcay(2006) 참조.

(22) 최근에는 OECD와 같은 국제기구에서는 규제완화라는 표현보다는 규제개혁이라는 표현을 사용하고 있다. 규제완화는 규제를 양적으로 줄이는 일방적 방향으로의 변화를 의미하기 때문이다. 그러나 사회 안전, 보건, 노동, 환경 등과 같은 경제적 규제라기보다는 사회적 규제의 성격을 지닌 규제의 경우, 규제강화의 필요성이 요구되고 있는 것이다. 경제규제의 경우에도 금융 감독과 같은 규제 역시 강화될 필요성이 제기되고 있다. 이러한 의미에서 규제완화보다는 규제개혁이라는 표현이 사용되고 있는 것이다. 규제의 양적 측면보다는 질적으로 효과적 그리고 효율적으로 관리되느냐의 측면이 강조되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 본고에서는 논의의 편의를 위해 규제완화라는 표현으로써 규제개혁의 필요성을 대표하는 의미로 사용하고 있다.

(23) 자유도 지수에 사용된 10개의 변수는 다음과 같다. 무역정책, 정부의 재정부담, 정부의 경제 간섭, 금융정책, 은행과 재무, 자본이동과 해외투자, 임금과 물가, 재산권, 규제, 그리고 비공식 시장이다.



밀접한 연관이 있는 것으로 분석되고 있다. Eiras(2003)는 실증분석결과를 통하여 경제자유도가 낮은 경제일수록 비공식 경제부분의 규모가 크고, 부패가 더 높다는 것을 보여 주고 있다.<sup>(24)</sup> 경제자유도가 낮은 경제란 공공부분의 비중이 더 높은 경제를 일컫는다. 이러한 결과가 제시하는 정책적 시사점은 크다. 즉, 치열한 시장경쟁을 전제로 경쟁에서 우위를 점한 민간 경제주체들이 성과를 독점하게 되면, 사회의 계층 및 부문 간 불형평이 결과적으로 조장되어 사회의 안정에 역행한다는 주장이 진보적 이념의 성향을 가진 사람들의 논리인 것이다. 그런데 여러 나라의 자료를 기초로 한 실증분석 결과는 이러한 논리에 반하여 이러한 불형평을 조정하기 위하여 공공부분을 더 키우는 것은(공공부분이 민간부분을 대체하는 역할을 수행하는 것을 포함하여) 결과적으로 경제의 투명성을 더 낮추고 비효율을 형성하여 부패구조를 더 심화시킨다는 역설적인 결과를 제시하고 있는 것이다. 이론적으로는 두 주장이 모두 일리는 있다고 할 수 있지만 현실적으로 어떠한 현상이 야기되고 있는가를 기준으로 판단한다면 경제자유도의 증대는 부패구조를 감소시키는 데 기여한다고 볼 수 있는 것이다. 개방정책을 논의할 때에 개방의 주요한 기능이 부패구조를 제거한다는 점도 강조되고 있는 것도 이러한 분석에 그 기초를 두고 있는 것이다. 전술한 바와 같이, 실제로 국제거래에 있어서 국내거래의 관행이 통용되는 데에는 한계가 있기 때문에 무역개방이 이루어지면 이러한 부패행위가 적용될 여지가 줄어들 것이라고 볼 수 있는 것이다[Winters(2004)].<sup>(25)</sup>

#### 4.3. 企業의 社會的 責任에 대한 論議

*“The OECD’s view is that the primary contribution of business - its core responsibility - is the conduct of business itself. ... In so doing, companies create jobs and produce goods and services that consumers want to buy. However, corporate responsibility goes beyond this core function. Companies ... must often respond to societal expectations that are not written down in law books.”* [OECD(2004)]

(24) 2000/01년도의 20개의 체제전환국가의 자료와 2001/02년도의 21개의 OECD 회원국의 자료를 이용하여 분석한 결과, 경제에서 비공식부분의 크기와 경제자유도는 역비례하는 것으로 나타났다. 비공식부분의 GDP에 대한 비율(%)이 자유로운 국가(9개국) 16.37%, 대체로 자유로운 국가(20개국) 24.25%, 대체로 자유롭지 못한 국가(9개국) 45.14%, 자유가 억제된 국가(2개국) 40.25%로 나타났다.

(25) Winters(2004)는 자유무역정책은 홀로 성공할 수가 없으며, 몇 개의 중요한 정책들이 동시에 수행되어야 성공할 수 있다는 분석을 제시하였는데, 그 중 첫 번째 정책이 부패 대책(즉 개방은 부패를 감소시키게 된다는 의미에서 지적), 그 이외에도 인플레이 대책, 투자정책, 성장을 할 수 있는 제도의 구비(갈등구조의 조정, 민주주의, 법치주의 등), 교육정책 등을 들고 있다.

企業의 社會的 責任(CSR: corporate social responsibility)에 대한 논의는 시대환경의 변화에 상응하는 기업의 역할을 재정립하는 것인데, 이제 대기업뿐 아니라 중소기업도 관심을 갖고 CSR을 기업운영의 목표로 삼고 있는 실정이다. 전술한 바와 같이, 과거에는 기업의 사회적 책임이란 개념이 양질의 상품을 생산하고 이러한 과정에서 고용기회를 사회에 창출해내는 것으로 이해하고 있었다. 교과서적인 기업의 사회적 책임에 대한 해석이라고 할 수 있다. 그러나 최근에는 이러한 소극적 시각에서의 사회적 책임이란 개념에서 벗어나 더욱 적극적 의미에서의 사회적 책임이 거론되고 있다. 직접적으로는 글로벌 추세의 진전에 따라 세계의 시장이 통합되는 과정에서, 승자독식(winner takes all)이 결과적으로 나타나는 경향이 더 커짐으로써, 성공하는 기업과 성공하지 못하는 기업 간의 격차가 더욱 확대되는 현상에 대한 부정적 시각이 확산되는 것에 기인한다고 볼 수 있다. 우리 사회에서는 이것을 글로벌 경제추세에 기인한 사회적 양극화 현상으로 부르고 있으며, 이러한 현상에 기인하여 어느 나라에서건 기업규모에 불문하고 성공하는 기업과 그렇지 못한 기업 간의 차이는 확대되는 경향이 관측되고 있는 것이다. 글로벌 추세에서는 시장이 통합되면서 동시에 경쟁이 치열해지기 때문에 승자와 패자의 구별이 확연해지는 경향을 피할 수 없는 것이다. 이러한 문제의 해결을 위해 성공하는 기업들 스스로가 기업의 사회적 책임을 실천함으로써 兩極化라는 사회적 문제를 해결하는 데 기여하는 것이 사회의 안정을 위해 필요하다는 인식이 확산되었다고도 볼 수 있다.

다른 한편으로는, 경제발전이 진전되어 소득수준이 높아감에 따라 경제주체들의 가치관이 변화하게 된 것에도 기인한다. 윤리나 도덕에 대한 가치를 더 높게 평가하게 되며, 더욱이 환경문제의 중요성을 더 폭 넓게 인식하게 되는 것이다. 결국 倫理와 더불어 環境에 관한 이슈들이 모든 경제주체의 공통적 관심사로 등장하게 되었으며, 이러한 환경 문제의 해결을 기업들의 사회적 책임이라고 이해하게 되는 것이다. 시민사회의 역할이 증대하는 상황에서 기업의 입장에서는 기업의 사회적 책임을 적극적으로 활용하는 것이 기업경영에 긍정적 효과를 나타내게 된다는 측면을 인지하게 되었다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 사회적 추세를 반영하여 國際標準化機構(ISO: The International Organization for Standardization)는 최근 CSR에 대한 국제적 규범을 제정하고자 하는 노력을 경주하고 있다.<sup>(26)</sup> 실제로는 이것이 지속가능한 경제를 실현시킬 수 있는 방안이라는 취지에서도 추

(26) ISO에서는 2009년에 ISO 26000으로서 CSR 지침표준을 발표할 계획을 갖고 있다. ISO가 규정하는 사회적 책임이라는 것은 현재, 정책담당자, 기업, 노동, 소비자, NGO를 포함한 전문가들 사이에 논의가 진행 중인데, 기업의 지배구조, 인권, 노동 관행, 환경, 공정 경영 관행, 소비자 관련 이슈, 그리고 지역사회에 대한 기여 등 7가지 사항을 주요 내용에 포함하고 있

진하고 있는 것이다. 이 보다 앞서 OECD(2004)도 다국적기업의 윤리강령을 강조한 가이드라인을 설정하고 이의 준수를 회원국들에게 요청하고 있는 실정이다.

과거 규제개혁이나 반뇌물조약과 같은 국제규범의 경우, 강제적이 아닌 자발적으로 가입을 유도하는 형태, 즉 가입을 추천하는 규범으로 활용하고 있는 점을 감안할 때, 현재 ISO가 계획하고 있는 규범도 自發的으로 가입을 유도하는 것이 될 것으로 보인다. 그러나 과거와는 달리 국내외적인 시민단체들의 감시체제가 강화될 것이기에 비록 자발적이라고는 하나 실질적으로는 이를 준수하여야만 될 규범으로 작용하게 될 것이다. 다국적기업의 형태를 지닌 대기업의 경우 CSR의 중요성을 인식하여 이를 준수하게 될 것이며, 중소기업의 경우라도 국제거래에 관여하는 기업의 경우에는 이에 관심을 갖지 않을 수 없을 것이다. 그러나 규모가 큰 공기업의 경우 이러한 규범을 준수해야 할 책임감을 더 크게 느끼게 될 것이고 실제로 이들이 이러한 CSR의 보편화를 위해 선도적 역할을 해 줄 것으로 기대할 수 있다.

#### 4.4. CSR 論議와 實踐에 관한 우리나라의 現況

“환경경영, 정도경영, 사회공헌 등 CSR 활동은 기업의 성과에 긍정적으로 작용한다. CSR 활동은 기업이미지 제고를 통해 재무성과와 경쟁력을 높이고, 이것은 다시 CSR 활동을 강화할 수 있는 여력을 창출하는 ‘善 순환 고리’가 발생한다. 이러한 사실은 CSR 활동을 잘하는 기업을 선정해 투자하는 사회책임투자(SRI) 펀드의 급성장에서 확인할 수 있다.”[삼성경제연구소(2007)]

우리나라에서는 CSR의 중요성은 일반적으로 인식하고 있으나 이를 위한 행동계획의 마련에는 아직 소홀한 측면이 없지 않다. 윤리경영의 중요성에 대한 인식은 확대되어 있지만 이를 추진하기 위해 부서를 설치하여 운영하는 등 적극적 방안을 실천하고 있는 기업은 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 전국경제인연합회(2006)에 의하면 윤리경영 현장을 보유한 기업의 비율은 2005년의 62.0%에서 2006년에는 84.1%로 크게 증가한 것으로 조사되었으나, 기업 중 전담부서를 설치 운영하는 기업의 비중은 39.6%에 불과한 것으로

---

는 것으로 알려지고 있다. 권보경 외(2007) 참조. 실제로 ISO에서는 CSR이란 표현보다는 SR이라는 표현을 사용하고 있다. 이는 사회적 책임을 기업만 담당해야 하는 것은 아니고 정부, 노조 등을 포함한 각종 단체들도 함께 담당해야 한다는 것을 뜻하는 것이다. 단지 본고에서는 논의의 편의상 SR이라는 표현대신 CSR을 사용하고 있다. 대한상공회의소(2005) 참조.

나타났다.<sup>(27)</sup> 대한상공회의소(2006)의 유사한 조사 결과에 의하면, 중소기업도 윤리강령의 중요성을 인지하고 있는 기업의 비중이 상당히 높게 나타났다. 조사대상 기업의 77.5%가 윤리강령을 제정한 것으로 답하고 있다. 그러나 전담부서를 설치한 기업의 비중은 26.2%로 나타나 대기업에 비해 낮은 것으로 추계되고 있다. 중소기업의 경우에도 윤리경영을 도입하지 않은 기업의 경우 그 이유에 대해서는 필요성을 느끼지 못하고 있다는 기업의 비중은 단지 17.4%에 불과하며 과반인 57.4%의 기업이 예산이나 인력 등 경제적 여유가 없음을 그 이유로 들고 있어서, 이러한 윤리강령의 제정과 운영을 공공부문에서 지원해 주는 것의 필요성을 시사하고 있는 것이다. 즉 전담부서의 부분적 역할을 공동적으로 담당하는 기구를 공공부문에서 설립하여 중소기업을 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편 대기업의 경우, 기업의 윤리경영이 기업경쟁력에 기여한다는 응답이 무려 96.9%에 이르러 이 이슈의 중요성에 대한 공감대는 이미 형성되었다고 볼 수 있다. 수동적으로 대외 압력에 이끌려 추진하는 것이 아니라 이것이 고객의 신뢰성을 증대시키고(31.5%), 기업 이미지의 형성에도 도움이 된다(31.1%)는 응답을 보임으로써 內部的 準備가 이루어지고 있다는 판단을 가능하게 하고 있다. 단지, 기업이 윤리경영을 실천하는데 외부적 제약조건으로서 공공부문의 부패(52.7%)와 관료주의(28.7%)를 들고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 한편 삼성경제연구소(2007)는 CSR은 기업성공을 전제로 한 기업의 사회적 기여를 의미해야 하는 것이며 기업의 무한책임을 의미하는 것은 아니라는 점을 강조하고 있는데, 이는 한국의 제반 정치·사회 환경을 고려한 주장이라고 사료된다. 기업성과와 연관되지 않은 CSR은 지속가능하지 않다는 의미에서 기업성과와 사회적 기여의 선순환관계를 지적한 것은 음미할 만한 주장이다. 기업의 정도경영이라는 것도 기업의 존재라는 전제에서만 의미를 갖는다는 것을 뜻하는 것이다.

향후 우리가 당면한 과제는 이러한 CSR에 관한 국제규범이 제정되는 과정에서 우리 정부나 기업이 의견을 개진하고 참여하는 등 적극적 역할을 수행하는 전략을 수립하고 집행하는 것이다. 대외경제부문이 경제전체에서 차지하는 비율이 다른 나라들에 비하여 큰 우리나라로서는 이러한 規範制定에 적극적으로 기여하는 자세를 보이는 것이 우리에게 도움이 되는 결과를 가져올 확률이 높다. 한편으로는 이러한 자세를 가짐으로써 우리 기업이 대응준비를 하도록 장려할 수 있으며, 다른 한편으로는 국제규범의 제정에 우리의 여건이 실질적으로 고려될 수 있도록 한다는 장점이 있을 것이기 때문이다. 이러한 노력

(27) 위의 분석은 조사대상이 대기업이었다는 한계를 갖고 있다.

자체가 세계 시장에서 우리 기업들의 이미지 제고에도 긍정적으로 기여할 것은 자명하다.

## 5. 政策的 示唆點 및 提言

우리나라는 이제 과거 압축성장의 단계에서 벗어나 이미 선진국의 문턱에 다다랐다고 보아야 한다. 중요한 점은 이러한 위치에서 한 단계 더 업그레이드하여 우리 사회를 先進社會로 정착시킬 여건을 형성하여 가고 있는가이다. 특히 지난 수년간 경제보다는 정치에 우선순위를 두어 왔고, 대외경제부문의 비중이 큰 우리나라가 대외지향적보다는 내부지향적 시각에서 경제운영을 추진해 왔기에 우리의 국제경쟁력이 경쟁상대국에 비해 낮아지고 있다는 우려마저 제기되고 있는 상황이다. 지난 수년 동안에도 다양한 형태의 제도개혁 노력을 경주하였으나 글로벌 추세에 부응하여 이에 맞는 방향으로 현실적 문제를 해결하기보다는 이념에 편향된 제도를 실험하였기에, 개혁의 방향이 사회발전에 긍정적으로 기여하지 못한 측면이 다분히 있다고 볼 수 있다. 이제 선진경제로 진입하여야 하는데 이를 위한 필수조건이 成長潛在力의 擴充이다. 성장잠재력을 키우기 위해서는 생산요소 투입보다는 생산성 향상의 성장 기여율을 제고시킬 수밖에 없으며, 이를 위한 전제가 경제주체들의 윤리와 경제의식을 적절하게 확립하도록 하고 또한 경제제도를 대내외 경제 환경의 변화에 부응하도록 개혁해야 한다는 데에는 공감대가 형성되었다고 할 수 있다. 경제주체들의 경제의식, 윤리, 경제제도 등이 생산성 결정의 핵심요인, 따라서 성장잠재력 확충을 통한 선진경제로의 진입을 위한 필수조건이라는 데에는 이견이 없을 것이다. 이러한 변수들을 종합적으로 고려하면서, 향후 우리나라가 선택하여야 할 경제운영의 國家課題(national agenda)로서는 다음을 들 수 있다.

*“... offers a telling example of the impact of external anchors on domestic institutional reform. ... the prospect of EU accession encouraged broad-ranging institutional reforms, ... reforms that underpinned their transformation into well-functioning market economies.” [IMF(2003)]*

첫째, IMF(2003)에서 자세하게 분석되었듯이, 제도개혁을 올바른 방향으로 효과적으로 추진하기 위해서는 국민들의 의견을 집약할 수 있는 대외적 인센티브, 즉 대외적 앵커(external anchor)를 적절하게 설정할 필요가 있다. 국가의 비전을 수립할 때, 내부적으로 바람직한 모습을 그리는 것도 물론 중요하지만, 우리가 통제할 수 없는 대외적 환경을 감안하면서 세계 속의 우리의 위상을 정립하고, 이에 대한 국민의 동의를 구하는 과정이 매

우 중요한 의미를 갖는다. 내부적인 모습을 그리는 것에 비하여 대외적인 지향점을 정하게 되면 국민의 힘을 한 곳에 결집시키는 장점이 있기 때문이다. 즉, 내부 문제에 국한할 때에는 국론이 분열될 가능성이 높지만 외국과의 경쟁에서는 내부 결속이 더 잘 될 수 있다는 것과 같은 이치이다. 중국경제의 급부상이 우리 경제에 미치는 영향 등을 고려한 세계 속의 한국을 그린 국가의 미래 비전을 제시해야 한다. 구체적으로 예시하면, 새로 출범하는 정부는 “747비전”을 공약으로 제시한 바 있다. 이 중에서 한국을 “世界7代強國” 멤버로 만들겠다는 것은 위에서 제기한 “앵커”로서 활용할 수 있을 것이라고 평가할 수 있다.<sup>(28)</sup> 이를 위해서는 “世界 7代強國”의 모습을 국민들이 이해하고 이를 위해 우리가 함께 무엇을 해야 하는가에 대한 공감대 형성이 급선무이다. 예를 들어 설명하면, “世界7代強國”은 세계의 최선진국이므로 타의 모범이 되어야 할 것은 말할 나위 없다. 보편 타당한 가치를 숭상하여야 하고, 글로벌 규범이 작동하고, 법질서가 준수되어야 하며, 경제주체들의 전문성이 경제성장의 원동력이 되면서, 사회의 계층 간 갈등을 조정할 수 있는 능력을 국가가 소유하며, 무엇보다도 세계와 더불어 살아간다는 의식을 국민들이 가질 때에 가능한 목표일 것이다. 남이 나에게서 무엇을 배우고자 할 때에 비로소 선진국가라 될 수 있는 것이다. 폐쇄적이며 작은 이익에 집착하는 나라로부터 배울 것은 많지 않은 것이며 이러한 나라가 선진국이 될 수는 없는 것이다. 이에 더하여 경제규모가 상대적으로 여타 국가들에 비하여 더 빠른 속도로 성장하여야 그러한 대열에 동참할 수 있는 것이다. 우리가 그러한 목표를 추구한다면, 현재의 우리 실정으로서서는 극복해야 할 난제들이 매우 많다고 보아야 할 것이다. 자유화와 개방에 적극적이지 못하면서, 글로벌 규범보다는 “우리 식”을 주장하면서, 남을 돕는 데는 인색한 사회가 그러한 위치에 오른 적이 없을 것이기 때문에 만일 위에서 열거한 모습이 타당하다고 판단되면 이에 상응하는 제도개혁을 적극적으로 추진해야 할 것이다. “世界7代強國”에 대한 국민적 동의를 구하는 일에 우선적으로 몰두하여야 할 것이다.<sup>(29)</sup>

(28) “747비전”이 실현가능한 목표인지의 문제는 본고의 분석의 대상이 아니다. 본고의 논점이 대외적인 앵커가 필요하다는 것을 강조하는 것이므로 그러한 시각에서 “세계7대강국”이라는 것이 고려될 수 있는 대안이라는 것을 지적할 뿐이다.

(29) “세계7대강국”이 될 특징이 있는가를 논의할 때, 우리나라가 세계에서 제5위의 외환보유고를 갖고 있다는 점을 활용하는 것이 중요하다. 특히 중국, 일본, 대만 등 세계에서 외환보유고 제1, 2, 3위의 국가들이 인접해 있는 상황이고, 우리나라가 이들 나라와의 경제외교를 강화할 경우, 이러한 외환보유액은 국제금융질서의 안정에 긍정적으로 기여할 수 있다는 점을 강조하고, 실제로 우리나라가 이러한 역할을 할 수 있는 방향으로 정책기조를 확립하고 노력하는 것이 필요하다. “세계 7대강국”이 되려면 국제사회에 우리가 무엇을 기여할 수 있는가를 밝히는 것이 중요하다. 외국으로부터의 지원에 익숙해 있는 환경을 이제는 지원을 하는 것

*“When I travel around the country, meeting with students, business people, and others interested in the economy, I am occasionally asked for investment advice. Usually (though not always) the question is posed in jest. No one really expects me to tell them which three stocks they should buy. However, I know the answer to the question and I will share it with you today: Education is the best investment.” [Bernanke(2007)]*

둘째, 人的資源 活用に 관련되는 政策과 制度의 재정립이 필요하다. 제도와 윤리는 경제운영의 하드웨어가 아니라 소프트웨어에 해당하는 것이기에 소프트웨어를 만들고 운영하는 사람의 중요성이 강조될 수밖에 없다. 과거 한국경제의 발전은 철저하게 비교우위 이론을 모든 부문에 실질적으로 적용한 덕분이라고 할 수 있다. 선택과 집중이라는 원칙이 산업정책뿐 아니라 인적자원 정책에도 활용되었던 것이다. 학업의 전공영역을 불문하고 사회에 가장 유능한 인재들이 대부분 수출산업과 경제부문에 배분되었던 것이다. 이러한 부문은 국내시장이 협소하고 부존자원이 부족한 경제 상태에서는 국제경쟁에 노출될 수밖에 없었고, 이와 같은 경쟁을 통해 이들의 생산성이 증가하였고, 그 결과 우수한 인력들이 부가가치를 창출하는 부문에 종사하게 되었다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 현금의 우리나라 인적자원 배분관련 제도와 정책은 국제경쟁으로부터 보호받고 있는 부문으로 인재들이 집중되고 있는 상황을 허용하고 심지어 유도하고 있는 상황이다. 예를 들어, 고등학교를 졸업한 인력 중에 가장 우수한 인력들이 의학이나 법학을 전공하고자 하는데, 이러한 산업은 국제경쟁에 노출되지 않고 있기에 경쟁력이 계속 증가한다는 보장이 없을 뿐더러, 더욱 아쉬운 것은 이러한 부문들이 해외시장에서의 부가가치 창출 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 한 나라의 가장 우수한 인재들이 해외시장에서의 국가의 부를 증대시키는 데 기여하지 못하고 있는 것이다. 또한 3불 정책으로 특징지어지고 있는 규제위주의 교육정책은 결과적으로 교육의 하향평준화를 초래하고 있는 실정이다. 이러한 정책이 수립되고 집행되는 것은 기본적으로 내부지향적 철학에 기초하여 경제를 운영한 데 연유한다. 특히, 경제운영을 포지티브-섬이 아닌 제로-섬의 정태적 시각에서 접근하고 있다는 데에도 기인한다.<sup>(30)</sup> 이 문제는 개인의 선택을 통제하여 인적자원을 재배치하는 방향이 아니라 市場을 開放함으로써 우수한 인력이 종사하는 부문이 국가의 부

---

이 당면한 것으로 인식되는 환경으로 바꾸어야 한다. 한편, 우리나라는 OECD 회원국으로서 개도국에서 선진국으로 진입하는 경험을 갖고 있기 때문에 세계의 개도국과 선진국을 연결시키는 교량(bridge) 국가의 역할을 할 수 있다는 특징을 부각시키는 것도 중요하다.

(30) 이러한 경우 형평이라는 관점에서 문제를 보게 되기 때문에 결국 부의 불형평보다는 빈곤의 균등을 더 선호하는 것과 유사한, 의도하지 않은 결과를 초래하게 되는 것이다.

를 창출하는 기능을 수행하도록 하는 방안으로써 해결해야 한다. 국제경쟁으로부터 보호받고 있는 산업의 地代追求行爲(rent seeking activities)를 억제하기 위해서도 개방이 필요한 것이다. 교육, 법률과 의료시장을 포함한 대부분의 서비스시장이 대외경쟁으로부터 보호받고 있는 상황, 다시 말해 다른 나라와의 경쟁을 회피하는 부문을 갖고 있는 국가가 선진국이 될 수는 없는 것이다. 만일 이러한 부문의 개방이 지연될 수밖에 없다면 그리고 이러한 부문으로 인재들이 몰리는 것을 막지 못한다면 이 부문들이 국제경쟁으로부터 제외하게 만드는 제도와 정책은 우리 경제에 이중으로 부담을 지게 하고 있다는 점을 명확하게 인식해야 할 것이다. 결국 이 부문의 제도적 개방이 선행되어야 하며, 우리의 가장 우수한 인적자원은 국제경쟁에 우선적으로 노출되어야 한다는 의식을 갖고 경제를 운영해야 할 것이다.

셋째, 정부와 시장의 역할에 대한 理念이 재정립되어야 한다. 구체적으로 예를 들어, 균형발전이라는 이념은 소중하나 이를 성취하는 방안은 근본적으로 지역경제의 활성화를 전제로 하여야 하는데, 현재는 국가 부의 재분배를 통한 균형달성을 추구하는 것처럼 보이고 있다는 데에 문제가 있다. 지역의 이니셔티브를 전제로 하지 않고 중앙정부 주도의 균형발전정책은 일반적으로 달성되지 않는다는 것이 역사적 경험이라고 할 수 있다.<sup>(31)</sup> 고용창출 정책에도 동일한 논리가 적용될 수 있다. 국가주도의 고용창출은 항상 임시적이거나 공공부문에 국한하기 때문에 비효율이 문제로 제기되기 쉽다. 장기적으로 민간부문으로 연결되지 않는 고용은 지속적인 고용이라고 보기 어렵다. 더욱이 정부의 고용은 초기의 고용의 필요성이 사회적으로 사라지더라도 고용을 줄이지 못하게 되며, 궁극적으로 국가의 부담으로 남게 된다는 것이 우려할 사항이다. 결국 이러한 문제는 정부의 규제를 어떠한 시각에서 보는 것이냐의 문제로 귀결된다. 글로벌 추세가 확산되는 시점에서 특정 경제에만 적용되는 정부의 특유한 정책이나 규제는 일반적으로 그 당위성을 인정받기 쉽지 않다고 볼 수 있다. ‘韓國特有’의 ‘韓國式’ 제도나 정책은 글로벌 환경에서 그 효과를 발휘하지 못하게 되기 때문이다. 실제로 위와 같은 정책이 적용되게 된 것

(31) 재원부족으로 지역발전이 제대로 이루어지지 못한 측면이 있는 것은 사실일 수 있겠으나, 그렇다고 지역이 효과적으로 그리고 효율적으로 재원을 사용한다는 전제가 충족되지 않은 상황에서 지역에 재원을 추가적으로 할당하는 것은 단기적으로는 국가재원의 비효율적 배분과 비효과적 활용의 결과를 초래한다고 볼 수 있다. 균형발전이라는 정책적 의도는 좋았으나 국기재원이 효율적으로 집행되지 않는다면 결과가 바람직하지 못하게 나타나는 대표적 사례라고도 할 수 있다. 지역에 재원을 배분하는 것에 못지않게 지방정부가 재원을 효과적 그리고 효율적으로 사용할 수 있는 역량을 키우는 데 도움이 되는 제도적 지원도 병행하여야 함을 의미하고 있는 것이다.



은 정부와 국민을 포함한 민간 경제주체들이 시장경제 원칙을 제대로 이해하지 못한 데에도 연유한다. 경제운영, 특히 개방경제에서의 순환구조를 적절하게 이해하지 못한 것에 기인한다고 볼 수 있는 것이다.<sup>(32)</sup> 이에 대한 대책으로서 공공부문에서 공공재를 공급한다는 차원에서 이러한 정보를 공급하는 기구를 설립하여 운영하는 것도 검토해 볼 만한 사항이라고 사료된다.<sup>(33)</sup>

넷째, 葛藤構造를 解決할 수 있는 제도를 구축하는 방안이 모색되어야 한다. 특히 자유화와 개방정책을 추진하게 되면 이에 따라 피해를 입게 되는 계층이 나타나게 마련이므로 이들에 대한 보상이 필요하게 되며, 따라서 보상에 관련된 부담을 국민 각 계층이 적절하게 공유할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 개방되지 않은 부문일수록 지대를 추구하는 행태가 만연되어 있기 때문에 이 부문 종사자들은 기득권을 수호한다는 차원에서 개방과 자유화를 반대하게 되는 것이다. 특히 참여민주주의의 도입을 시도하려는 지난 수년간의 경험에서 어느 계층이던 기득권을 보호하려는 노력이 더욱 강화되는 결과를 가져왔고, 이에 비례하여 정치 지도력의 약화가 초래되었다고 볼 수 있다. 파퓰리즘에 바탕을 둔 정책의 시행은 실제로 이러한 갈등구조의 조정을 더욱 어렵게 만들었다고 볼 수 있다. 현실적으로 우리나라의 이해갈등은 SOC 건설 등 내부적인 이슈에 근거한 것도 부분적으로는 있지만 심각한 것은 개방과 자유화정책에 기인한 것이 주류를 이루고 있다고 볼 수 있다. FTA에 기인한 것이 대표적 사례들이다. 미국과의 FTA 비준동의 이후에도 EU, 남미, 호주, ASEAN, 일본, 중국 등의 나라들과의 FTA가 연속적으로 예상되는 상황에서 이로 인한 갈등구조를 해결하는 시스템을 마련하는 것은 시급하다고 할 수 있다. 이 문제는 상호 연관된 두 가지 시각에서 접근하여야 한다. 첫째, 갈등이 제기된 이슈에 부수되는 負擔은 사회 각 부문이 공유한다는 원칙을 세우고, 이에 대한 방안을 합리적으로 산출하는 모델을 수립해야 한다. 현재는 이러한 과제가 정치문제화하는 경향이 있기에

(32) 개방경제에서 성장과 분배의 순환구조에 대한 설명, 특히 파퓰리즘에 근거한 정책이 현실에서 제대로 작동할 수 없게 되는 메커니즘에 대한 이론적 실증적 분석은 Dornbusch and Edwards(1989) 참조.

(33) 추가적으로 공공부문의 비대화를 제안하는 것은 아니다. 현재 방만한 공공부문은 기본적으로 민간부문이 담당할 수 있는 데에도 공공부문이 이를 수행한다는 것이 문제인 것이며, 공공재적 성격을 띠는 재화와 서비스의 창출은 여전히 정부의 역할로 남는다. 우리 정부는 1980년대 말 사회주의 이념이 풍미할 때에 이에 대처하기 위해 국민경제제도연구원을 설립하여 운영하면서 경제주체들의 경제의식함양과 제도의 수립에 관련된 연구를 담당하게 한 바 있다. 그러나 사회주의체제의 급속한 붕괴와 정부조직의 비대화에 대한 비난으로 기구를 축소 조정하여 부분적으로 현재의 KDI에 통합한 바 있다. 선진국의 경우에도 시장경제에 대한 국민의 이해가 저절로 형성되는 것이 아니므로 그 국가가 지향하는 체제에 대한 적절한 정보를 생산하고 공급하는 것은 당연히 공공부문의 영역에 속한다고 볼 수 있다.

책임지는 정치지도자들이 나서지 않게 되어 장기적으로 국가적 부담이 증가되는 실정이다. 둘째, 더욱 중요한 점은 FTA와 같은 과제를 대외경제문제로 보는 시각에서 벗어나야 한다. 대외협상은 FTA 추진에 있어서 한 작은 과정에 불과한 것이며, 대부분의 내용은 국내 부문과 계층 간의 조정과 협상의 문제인 것이다. 한 마디로 國內問題가 주류라고 하여도 과언이 아닌 것이다. 결국 이 문제를 보는 시각이 바뀌지 않는 한 적절한 대응책을 마련할 방안이 제시될 수도 없으며, 내부적으로 이 문제에 대한 합리적 대안도 모색하지 못하게 되는 것이다. 문제의 본질을 정확하게 파악하게 되면 합리적 대안이 도출될 수 있을 것이며, 갈등구조를 성공적으로 해결할 수 있는 모델을 제시할 수 있을 것이다. 복잡한 현상을 해결하는 방안은 특정 이론에 기초를 두기보다는 최선의 模範事例(best practice)를 선정하여 이를 적절하게 사례에 따라 응용하는 노력을 경주하는 것이 현실적인 대안인 것이다.

다섯째, 공공부문이나 민간부문 공히 透明經營을 제고하고 부패구조를 정화하는 노력을 기울여야 한다. 과거의 누적된 문제는 일괄적으로 해결하는 방안도 모색해 보아야 한다. 말할 나위 없이, 세계와 살아가야 하고, 국제경쟁을 회피할 수 없는 상황에서 국제규범과 어긋나는 경제행위가 허용되어서는 안 되는 것이다. 한편, 세계경제에의 통합이 가속화되는 상황에서 금융을 포함한 경제행위에 대한 監督機能의 強化가 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 감독기능 강화의 책임은 일단 공공부문에 속하는 것이다. 비록 감독기능은 공공부문의 책임이라고 하지만 이 부문에 종사하는 인적자원은 민간부문과 대등한 경쟁력을 지녀야 감독이 효과적으로 가능할 것이기 때문에, 이러한 수준의 인력을 공공부문이 확보할 수 있는가가 성공적인 감독기능의 관건이 될 것이다. 기업의 윤리경영은 책임보다는 資產이라는 시각에서 추진되어야 할 것이다. 다만, 윤리경영을 추구할 의향은 있는데 전담부서를 가질 수 없는 중소기업의 경우 이를 종합적으로 지원하는 방안을 공공부문에서 고려할 수 있을 것이다. Korean SOX(한국형의 Sarbanes and Oxley)라고 불릴 수 있는 국제규범에 상응하는 기준을 보편적으로 적용하는 방안도 고려해 볼 가치가 있을 것이다. 국제적으로 한국기업의 이미지를 제고할 뿐 아니라 한국이 선진국이 될 수 있는 전제조건이라는 인식을 가져야 한다.

결론적으로, 세계적으로 보편타당한 가치를 존중하고 국제규범을 준수하는 것이 한국의 문화와 전통을 숭상하는 것과 상충하는 것은 결코 아닐 것이다. 오히려 국제화가 이루어질수록 우리 특유의 자산에 대한 가치를 더 소중하게 여기게 될 것이다. 선진경제의 구축을 국가적 명제라고 할 때, 남의 모범이 되어야 한다는 인식과 이에 상응하는 제도, 사고, 행동, 윤리의식 등을 규범화하고 이를 생활화해야 한다. OECD에 가입한 이후 10년

기간은 선진국 문턱에서 선진국에 진입하기 위해 필요한 제도를 개혁하기보다는 우리 특유의 판단 아래 다양한 제도를 실험한 시기였다고 볼 수 있다. 물론 이 시기를 일방적으로 가치 없는 노력을 한 시기로 평가하여서는 안 될 것이다. 이 기간에는 IMF위기라고 불리는 경제위기를 극복하는 과정이 있었기 때문에 여러 실험으로부터 나름대로 많은 교훈을 얻은 경험의 시기였다고 판단할 수 있다. 단지 우리는 유감스럽게도 세계에서 가장 빠른 고령화추세가 일어나고 있는 상황에 처해 있기에 선진국에 진입할 수 있는 시기가 향후 수년밖에 남아 있지 않다는 점에서 선진국가를 수립하려는 노력이 시급함을 인식해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 成長潛在力의 擴充이 매우 시급한 과제로 대두되고 있는데, 본고에서 논의된 바와 같이 이의 관건이 적절한 制度를 구축하고 경제주체의 倫理意識을 확립하는 것이라는 점을 재차 강조하고자 한다.

翰林大學校 總長

강원도 춘천시 한림대학길 39 한림대학교 총장실

전화: (033)248-1001

팩스: (033)251-9800

E-mail: chskim@hallym.ac.kr

## 參 考 文 獻

- 권보경·윤수걸·민세주(2007): 『‘사회적 책임’의 국제표준화와 대응 방향』, POSRI CEO Report, 포스코경영연구소, 9월 17일.
- 김중수(2001): “세계화와 한국 경제개방의 현 주소: 개방정책전략과 현안과제에 대한 고찰,” 한국국제경제학회 하계정책세미나, 6월.
- \_\_\_\_\_(2006): “경제자유화정책과 한국경제의 진로: OECD로부터 IMF까지, 그리고?,” 한국경제학회 국제학술대회, 8월.
- \_\_\_\_\_(2007): “경제정책의 현실과 이상: 왜 좋은 의도의 정책도 나쁜 결과를 초래하게 되는가?,” 한국국제경제학회 창립 30주년 기념 세미나, 6월.
- 대한상공회의소(2005): “기업의 사회적 책임(CSR): 국제적 동향과 대응과제,” 9월.
- \_\_\_\_\_(2006): “중소기업 윤리경영 추진실태 설문조사,” 6월 22일.
- 삼성경제연구소(2007): “지속성장기업의 조건: CSR,” CEO Information, 9월 5일.
- 전국경제인연합회(2006): “우리 기업의 윤리경영 추진 현황과 과제,” 4월 6일.

- 한국은행(2005): “우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망,” 8월.
- 한영우(2007): 『유수원: 꿈과 반역의 실학자』, 역사속의 인간 탐구, 30, 서울, 지식산업사.
- 한진희 · 최경수 · 김동석 · 임경목(2002): 『한국경제의 잠재성장률 전망: 2003~2012』, 정책연구시리즈, 2002~07, 서울, 한국개발연구원.
- Acemoglu, Daron(2003): “Root Causes: A Historical Approach to Assessing the Role of Institutions in Economic Development,” *Finance & Development*, IMF, June.
- Akca, Selcuk(2006): “Corruption and Human Development,” *Cato Journal*, **26**, **1**, Winter.
- Bernanke, Ben S.(2007): “Education and Economic Competitiveness,” Remarks at the US Chamber Education and Workforce Summit, Washington DC, September 24.
- Bishop, Isabella Bird(1898): *Korea and Her Neighbors: A Narrative of Travel, with an Account of the Recent Vicissitudes and Present Position of the Country*, New York, (Reprinted in Korea in 1970 by Yonsei University Press).
- Chang, Ha-Joon(2006): “Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: Some Key Theoretical Issues,” Discussion Paper, No. **2006/05**, UNU-WIDER, July.
- Dornbusch Rudiger, and Sebastian Edwards(1989): “Macroeconomic Populism in Latin America,” WP, No. **2986**, NBER, May.
- Edison, Hali(2003): “Testing the Links: How Strong Are the Links between Institutional Quality and Economic Performance?,” *Finance & Development*, IMF, June.
- Eiras, Ana Isabel(2003): “Ethics, Corruption, and Economic Freedom,” Heritage Lectures, No. **813**, Heritage Foundation, December 9.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff(2003): “Institutional and Non-institutional Explanations of Economic Differences,” WP, **9989**, NBER, September.
- Fan, Joseph P. H., Randall Morck, Lixin Xu, and Bernard Yeung(2007): “Institutions and Foreign Investment: China versus the World,” Working Paper, **13435**, NBER, September.
- IMF (2003): *Growth and Institutions*, in *World Economic Outlook*, April.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Republic of Korea: Selected Issues*, September 8.
- Krugman, Paul(1994): “The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, Nov..
- North, D. C.(1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. Nye Jr.(2004): *Soft Power*, An Article from His Book, *Bound to Lead: the Changing*

Nature of American Power, New York, Basic Books.

OECD(2004): “Promoting Corporate Responsibility: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises,” International Investment Perspectives.

\_\_\_\_\_ (2007a): OECD Anti-bribery Convention and Korea: Report on Progress of the Implementation of the Phase 2 Recommendations since November 2004, March 2.

\_\_\_\_\_ (2007b): Economic Surveys: Korea, volume 2007/6, June.

Panizza Ugo, and M Ica Ya (2006): “Why Are Latin American So Unhappy about Reforms?,” WP, **567**, Inter-American Development Bank, July.

Transparency International(2007): “Persistent Corruption in Low-income Countries Requires Global Action,” September 26.

Winters, L. Alan(2004): “Trade Liberalization and Economic Performance: An Overview,” *The Economic Journal*, **114**, February, F4-F21, Royal Economic Society.

World Bank(2003): Institutions for Sustainable Development, in World Development Report.