

## 한국경제의 문제와 정책적 함의 : 시론

이 경 원\*

### 目 次

- I. 머리말
- II. 문제의 근원
  - 1. 문제의 구조
  - 2. 문제의 수준
  - 3. 문제를 보는 시각
- III. 문제에 대한 분석틀: 제도론적 관점
- IV. 정책적 함의
- V. 마치며

### I. 머리말

아시아의 경제가 일대 혼란과 위기에 직면해 있다. 태국, 인도네시아에 이어 한국의 외환위기는 IMF의 구제금융에 의존하며 총체적 경제위기의 살얼음판을 걷고 있으며 균열의 조짐은 경제대국인 일본을 위협하기에 이르렀다. 일종의 도미노 현상과도 같이 아시아 지역을 휩쓸고 있다. 이에 서방의 시각은 '아시아적 가치'의 허구성 또는 '아시아적 개발모형(개발독재)'의 한계로 진단하고자하는 경향이 있다. 뇌물, 부패, 불합리한 제도 등과 같은 아시아의 후진적 관행을 위기의 원인으로 보고있는 것이다. 이러한 주장은 아시아의 '유교적 문화'라는 문화적 배경과도 관련하여 자본주의와의 양립가능성에 의문을 제기하기에 까지 이르렀다.

\* 제주대학교 법정대학 행정학과 조교수

그러나 이에 반론이 가능하다. 현 아시아 위기의 근본 원인은 문화적 요인에 의한 결과라기 보다는 경제의 자유화와 개방화에 따른 책임과 감독 시스템의 취약과 실패에서 찾을 수 있다는 입장이다. 동구의 몰락에 이은 정치적 자유화의 확산은 '자유'와 '개방'의 가치를 최고의 선으로 평가하기에 이르렀으며 이는 곧바로 국가간의 거래나 경제의 원칙에 적용되기에 이르렀다. 그러나 이러한 국제정치의 변화와 경제질서의 재편에 대한 국내의 제도적 뒷받침은 적응할 시간적 여유를 갖지 못하였으며 많은 생각없이 한국을 포함한 아시아의 여러 국가들은 빗장을 열었다. 대외적 변화의 기정사실화에 따른 대내적 의식과 제도의 적응이 부족했으며, 이의 결과가 오늘날의 위기로 나타났다고 볼수있다.

미증유의 경제위기와 그에 따른 IMF의 구제금융이라는 현 사태의 원인을 보다 체계적으로 이해하고 정책적 시사점을 모색하는것이 본 논문의 목적이라 할 수 있다.

## II. 문제의 근원

### 1. 문제의 구조

위기의 원인을 간략하게 보면 내생적 및 외생적 원인으로 구별할 수 있겠다. 전자는 다시 구조적 원인과 정책판단적 원인으로 분류할 수 있으며 후자는 국제 정치·경제적인 원인과 (신)자유주의 경제의 관점에서 그 원인을 찾을 수 있다.<sup>1)</sup> 그러나 급작스런 환경의 변화에 따른 국가 경제 내에서의 충격을 확인하기 위해서는 그 사회의 내생적 제도가 작용하는 기제와의 상호작용에 따른 결과로 이해할 수 밖에 없다. 따라서 현 위기를 이해하기 위해서는 이에 대한 초점과 분석이 일차적으로 필요하며 본 논문 역시 내적 원인에 초점을 맞추고자 한다.

오늘의 우리사회가 당면하고 있는 첫번째 문제를 진단할때 고비용 저효율의 사회·경제 구조가 안고있는 문제점을 지적할 수 있다. 高비용 低효율 구조는 노동 금융 등 각 요소시장의 구조와 관행, 노사관계, 기업경영 체제와 방식, 경쟁규범과 질서, 정부규제와 관료제, 정부와 기업간의 관계등이 총체적으로 반영되어 나타나는 복합적인 현상이다. 이러한 문제의 병폐는 현재의 어려움을 단순히 일과성이 아닌 지속적인 경쟁력의 약화라는 구조적인 차원에서 조망할것을 요청한다. 현재의 고임금과 저생산성, 고금리, 고물류비용, 고결정비용

1) 이를 보다 체계적으로 보면.

내생적 - 遠因: 구조적

近因: 정책판단적

외생적 - 국제 정치경제적: 냉전의 붕괴, 달러의 경제적 패권

개방, (신)자유주의 경제의 합성

을 가진 우리의 생산체제는 더이상 국제경쟁을 할 수 없다.<sup>2)</sup>

고비용 구조의 실례를 보면 고착화된 임금의 거품현상에서 찾을 수 있다. 먼저 지난 10년간 임금상승율을 보면 미국이나 일본은 30%인데 우리는 240%에 이르러 10년사이에 저임금에서 고임금 국가로 탈바꿈 하였다. 고금리도 이에 한몫하여 경쟁국에 비해 2-3배에 이르며 뿐만아니라 불합리한 금융상의 관행(꺼기 및 대출커미션 등)으로 자금조달의 고비용 구조를 심화 시켰다(삼성경제연구소, 1998). 또한 사회간접자본의 부족에 따른 물류비의 상승도 생산비를 가중 시켰다. 국토개발연구원에 따르면 지금 시설로는 2001년까지 도로교 통체증으로 인한 차량운행비 손실과 시간손실등의 직·간접 비용이 무려 10조 1천억원에 달할것 이라고 한다(김갑성, 1997). 이는 부분적으로 부존자원이 적은 좁은 국토에서 높은 인구밀도를 가지고 있는 현실에서 찾을 수 있으며 또한 높은 에너지 수입 의존도와 地價도 한몫을 하였다.

한국경제가 안고 있는 두번째 구조적인 문제는 거품과 투기경제 그리고 서비스 산업의 비대화 이다. 우리의 기업들은 무조건 큰것이 좋다는 인식하에 선단식 기업규모를 자랑하고 있다. 대마불사의 한국적 조직관은 내실 보다는 규모의 확대에 운영을 집중 시키고 있다. 이는 사회적인 비효율과 자원낭비를 초래 경제의 외형만을 부풀려 거품경제를 형성 시켰다. 금융기관을 통해 자금을 대출받은 기업들은 효율적인 투자를 통해 수익성을 추구하기보다는 비생산적인 투자나 부동산에 연연하여 전반적인 투기붐을 편승하였다. 이는 일부 국민에게 불로소득의 묘미를 증독시켜 투기경제와 결과적인 서비스 산업의 비대를 발생시켰다. 이는 성실한 제조업자와 근로자의 상대적 박탈감과 근로의욕의 상실을 가져오기에 충분하다. 이는 외형은 거대해 보이나 내실이(수익성) 없어 취약한 경쟁력을 낳게된다. 이러한 기업들은 벌써 도태되고 효율적인 기업만 살아 남았어야 하는데, 이들은 한국경제를 불모로 방만한 운영끝에 오늘날의 결과를 가져오고 말았다(정운찬, 1998).

한국경제의 세번째 문제점으로는 불균형 경제구조를 들수 있다. 도·농간, 지역간, 계층간, 특히 대기업(재벌)과 중소기업간의 불균형과 같은 경제 이중구조의 심화이다. 이는 한편 그간 추구해온 성장 제일주의의 결과이기도 하다. 흔히 대기업과 중소기업의 관계는 '상호보완과 협력관계' 와 '상호대립과 경쟁관계'로 표현된다. 중소기업의 기반없이는 지속적인 성장잠재력을 기대할 수 없기 때문이다. 왜냐하면, 원가절감, 생산성 향상, 신기술 개발 등이 대부분 중소기업에서 일어나기 때문이다. 일본이나 대만의 국제경쟁력이 강한 이유도 중소기업이 강하기 때문이다. 반면 우리는 필요 이상으로 대기업 위주의 경제정책이 지속

2) 이는 결과적으로 국가경쟁력의 하락과 맥을 같이 하고 있다. 스위스 국제경영개발원 「IMD 경쟁력 보고서」에 의하면 우리나라의 국가경쟁력은 지난해보다 5단계나 추락해 46개국중 35위를 기록하였다(한국경제, 98.4.20). 본 보고서에 따르면 국가경쟁력 1위는 미국, 2위는 싱가포르, 3위는 홍콩으로 97년에 이어 연속 같은 순위를 기록하였다. 우리와 같은 외환위기를 겪고 있는 태국은 29위에서 39위로, 인도네시아는 39위에서 40위로 한국은 지난 95년 이후 전체국가경쟁력 순위가 3년 연속 내리막길을 걷고있다.

되어 왔고 이는 비용상승과 국제경쟁력 하락의 주요 원인으로 지적할 수 있다. 실제로 재벌은 우리 경제발전 모형의 설명에 있어 긍정과 부정의 양면을 보여주는 극단적인 사례로 남아있다. 재벌의 문어발식 확장에 따른 비대화는 한편으로는 규모의 경제 실현에 적지않은 기여를 한것도 사실이지만 우리가 제대로 인식하지 못하는 사이에 국가적 비효율의 커다란 짐이 되어 버렸다. 대기업의 문어발식 확장과 그에따른 금융의 비합리적인 배분은 중소기업을 고사시키고 종속적 하청업체로 전락 시켰다. 결과적으로 '정경유착', '대마불사'로 표현되는 모든 경제·사회적 구조의 왜곡현상을 야기하는 집단으로 재벌의 이미지는 굳어졌으며 정부와 은행은 역선택(adverse selection)의 상황에 이르러 그들의 방만한 운영을 더 이상 통제할 수 없기에 이르렀다(강명세, 1998: 68-70).

한국이 자랑했던 '기적'이 '붕괴'로 귀결 된것은 한국경제가 안고있는 위와같은 구조적인 문제 이외에도 보다 직접적이고 필연적인 측면이 있다. 1988년 이후 한국은 무역수지에 있어 만성적인 수입초과를 누적시켜 왔으며 이에따른 경상수지 적자를 외화차입으로 메워왔다. 1996년 한해를 보면 전년에 비해 두배의 액수에 해당하는 약206억 달러에 달하는 무역적자를 기록 하였다.<sup>3)</sup> 이의 원인은 크게 순환적 및 구조적인 요인 두가지로 생각해 볼 수 있으며, 순환적인 면에서는 우선 달러의 지속적인 강세와 '엔低 현상'을 들 수 있다. '96년 이후 한국의 주력 수출상품인 반도체, 철강, 전자 등의 성장세가 둔화된 이유중의 하나도 이 때문이라 할 수 있다.

그러한 가운데 개방화 세계화의 물결은 자본시장을 예외로 남겨놓지 않았다. 그러나 자본시장의 운영체제는 불완전해 투기성 핫머니 유입에 무방비 상태였다. 금융기관과 기업들은 손쉽게 빌릴수 있는 국제 단기자금차입에 치중했다. 은행과 기업들은 이렇게 조달한 돈을 불합리한 프로젝트에 쏟아부었다. 정부와 민간부문 할것없이 경영이 투명하지 않았다. IMF 주장에 따르자면 작년기준 1천1백억 달러의 외채 중 8백억 달러가 1년 만기의 단기채였으며, 담보대출의 부실화, 대기업의 확대지향적인 방만경영(실제로 IMF의 구제금융 직전까지도 동부는 IBM와 합작으로 20억 달러 반도체 공장, 현대는 55억 달러 규모의 제철소를 추진하였다)도 일조를 하였다(중앙, 97.11.24).

설상가상으로 환율정책에 있어 정부의 판단착오는 중대한 결과를 초래하였다. 정부는 지속적으로 원화가치의 인위적인 고평가를 고집했다. 이러한 환율정책은 불가피하게 고금리 구조를 고착시켰다. 이러한 정책은 핫머니를 운영하는 국제 투기자본의 좋은 표적이 됐다. 작년 7월 이후의 태국, 인도네시아, 한국 등이 이런 도식에 의해 희생되었다. 외환시장의 혼란은 금융위기로 이어졌고 이어 신용기반을 무너뜨렸다. 특히 환율폭락에 의한 휴유증이 심각했다. 자산가격이 폭락하고 기업들의 도산이 줄을 이었고 이는 대량해고로 이어졌다.

사회과학자들이 간과하고 있는 중요한 문제는 우리사회의 비용 유발적인 거래관행에서

3) 우리의 경우 '96년에 이르러 경상수지 적자가 GDP의 약 5%에 육박하였다(태국 9%)(정진영, 1997).

찾을 수 있다. 경제성장 제일주의의 국가적 이념에 따른 단기간의 자본축적은 많은 부작용을 초래하였다. 성장의 이면에서 사회정의와 같은 규범들이 무시되어졌다. 크게는 정권의 도덕성에서 작게는 '촌지', '급행료' 등과 같은 이름으로 사회의 공정성이 훼손되어 갔다. 국가주도형 경제성장 모형은 사회구조의 자율성과 시장기제의 자율성 모두를 잠식해 들어갔으며 더욱 심각한것은 부패의 만연으로 문제해결의 자율성마저 마비시키는 결과를 가져왔다는 것이다. 신속한 발전, 대규모의 생산이 최고의 선으로서, 이를 달성하기 위해서는 공정한 절차마저도 무시할 수 있다는 의식이 팽배해져 갔다. 불공정한 절차 및 관행의 수준은 이미 경제, 사회, 문화는 물론 우리의 정신생활의 모든 분야에서 허용수준의 범위를 초과하였고, 이는 결국 우리사회의 지불해야할 비용으로 남아있다. 사회구성원들 사이에 효율적인 거래를 가능케하는 '사회적 자본(social capital)'<sup>4)</sup>의 한 형태인 신뢰(trust)의 상실이 바로 그 비용이라 할 수 있다. 그리고 이의 결과로 가장 주목해야할 현상으로 '도덕적 해이(moral hazard)'<sup>5)</sup>의 문제를 지적할 수 있겠다.

## 2. 문제의 수준

문제의 보다 구체적인 내용을 경제주체별로 살펴보면:

### 1) 정부 부문

첫째, 정부가 너무 비대하다는 것을 지적할 수 있다. 문민정부가 들어서기 1년전인 92년 82만명이던 공무원수가 1997년 말 93만명에 이르고 정부 투자기관과 공단등에서 근무하는 인원까지 합한 수는 대략 125만 명으로 추산된다. 이는 급여 생활자 7명 중 1명이 공무원 또는 준공무원으로 근무하고 있다는 사실을 보여준다. 작은정부의 시대적 요청과 개혁실패가 계속되어 왔음을 알 수 있다. 작은정부의 인력감축과 조직축소에 따른 기능보완으로 대두되는 문제가 민영화이다. 그러나 문민정부의 민영화 실적은 초기의 구호와는 달리 매우 부진하였다. 94년의 경우 대상공기업 49개 가운데 13개 기업만이 민영화를 완료해 계획대비 26.5%라는 부진한 실적을 보였다(삼성경제연구소, 1997).

정부부문의 비대는 재정운영에 있어서도 마찬가지이다. 97년의 경우 예산규모는 71조 4

4) 이는 물적자본에 대응하는 인적자본(human capital)의 개념으로 사회 구성원들 사이에서 형성되는 사회적 구조의 한 측면을 이루는 자산으로, 사회내에서 공동의 목표 또는 공공선을 달성하기위해 함께 노력할 수 있는(work together) 집합적인 능력으로 정의되어 질 수 있다(Coleman, James S. 1988. "Social capital in the creation of human capital". AJS, Vol 94, Supplement S95-S120).

5) 도덕적 해이는 원래 미국에서 보험가입자들의 비도덕적 행위를 지칭하는 용어로 사용되기 시작했으나 지금은 일반적으로 '이해당사자들이 상대를 배려하지 않고 책임을 다하지 않는 행태'를 말한다(한국경제, 1998.7.23).

천억원에 불과했으나 22개 특별회계 및 76개 기금의 규모는 모두 1백 12조 9천억원에 달하고 있다(한국경제, 97.11.28). 정부예산의 거의 두배에 이르는 규모로 정부활동의 손익에 대한 정확한 측정과 예산집행의 투명성을 어렵게 만드는 부분이라 할 수 있다. 이는 실제로 거품과 사회적인 비용발생의 한 주체가 정부라는 것을 보여주고있다.

둘째, 비대한 정부가 비능률적인 점을 지적할 수 있다. 공공선택이론에 따르자면 공무원들은 국민의 이익보다 자신의 권한과 이익을 확대하는데 더 관심을 가지며 정책결정도 이에 영향을 받는다는 것이다(Niskanen, 1971). 규제철폐가 안되는 이유도 이 때문이며 부처이기주의도 공무원들의 정치적 욕심에서 생겨나는 경우가 많다. 또한 공무원들이 지난 한 세대동안의 정부주도하의 경제성장에 아직도 집착 그들이 뭐든지 할 수 있다는 사고방식에 젖어있다. 이는 무책임한 정책의 남발과 때로는 무사안일로 이어지기도 한다. 한국 공무원들의 경쟁력은 아시아 국가들 중에서도 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 지난 홍콩의 정치경제자문회사(PERC)에 의한 「아시아 국가 공무원들의 경쟁력」 의하면 관료주의와 비정상적인 행정관행 등 정부부문의 비효율성으로 인해 관료경쟁력에 있어 베트남에 이어 최하위를 기록하였다(한국경제, 98. 3. 7).

공무원 조직은 그 속성상 비효율적이라 할수 있다. 성과분석이 안되는데다 경쟁이 없는 독점체제이기 때문이다. 따라서 정부에 비용개념이 확립되어 있을리가 없다. 경비 항목상의 단가만 생각할 뿐이지 그에따른 기회비용의 개념이란 없다. 이는 공직 인사의 속성에도 그대로 나타나 있다. 흔히 우리사회에서는 공직을 일컬어 '철밥통'이라 부른다. 지금 민간 부문에서는 정리해고니 명퇴니 해서 긴장감이 감도는 반면 공무원 사회는 고용에 관한한 거의 무풍지대다.

정부가 무엇이든지 할 수 있다는 발상과 기대는 경제정책에도 그대로 반영된다. 정부는 금융기관을 통해(조종해) '최후의 변제자'로서의 역할을 자임하고 수행해 왔다. 이런 시스템 하에서 '도덕적 해이'현상이 일어나는 것은 너무도 당연한 일이다. 이는 IMF와의 협상에서도 여실히 나타난다. 상대가 이를 빌미로 무차별적 공세를 해올 경우 속수무책일 수 밖에 없다.

셋째, 비대하고 비능률적인 정부가 부패해 있다는 점이다. 최근의 한보사태에서 보듯이 권력형 부정부패의 뿌리는 깊고 관료들 역시 그 뿌리의 한 가닥을 형성하고 있다. 공조직의 부패는 게임의 룰을 깨트리며 경제사회적 비효율과 불신만을 낳게된다. 정책의 투명성, 예측가능성, 일관성의 부재가 이를 부추키고 있다. 예를 들어 삼성의 자동차 산업 참여, 한보철강의 코렉스 공법도입, 현대그룹의 일관제철 진출 모두가 통산부 과장전결의 기술도입 신고만 하면 되는 사항이다(95년 4월 규제완화에 관한 특별법이 발효되면서 신고의무 폐지). 그러나 누구는 되고 누구는 안되는 것이 현실이다. 규제완화와 관련없이 권력과 관료의 私的 판단에 달려 있다는 결론에 이르고 기업은 로비에 전념할 수 밖에 없게 된다. 금융가에선 "시행령 위에 법이 있고 법 위엔 재경원 「창구지도」가 있다"는 말이 정설화 되

어 있으며 이는 재경원(당시 금융정책실)이 금융을 신탁통치 해 왔음을 보여주는 것이다 (한국경제신문사, 1994).

## 2) 기업/금융 부문

첫째, 대기업집단에 의한 경쟁력 집중으로, 30대 재벌기업에 의한 경제력의 집중도와 재벌의 문어발식 확장은 국내총생산의 16%와 제조업 부분의 68%를 차지 하는 등 한국경제를 좌우한다해도 과언이 아니다(한국경제, 97. 11. 26).<sup>6)</sup> 권력과 정보의 집중. 최근 한 외국은행 보고서는 최근 한국의 금융위기가 경쟁력 있는 분야에 배분되어야 할 자원이 재벌의 사업확장으로 몰린데 기인하고 있다는 분석을 하고 있다. 기업의 경쟁력은 수익성이 아니라 생산규모(매출액) 즉 외형에 의존한다는 명분에 집착하고 있는 것이다.

둘째, 기업윤리의 부재로, 최근의 5·6공 관련재판과 한보사태에서 보았듯이 공정한 게임에 입각한 경쟁원리의 실천보다는 로비에 입각한 정경유착의 만연을 지적할 수 있다. 높은 접대문화의 비중도 비뚤어진 기업문화의 한 단면을 보여준다. 1995년도 상장기업의 연구기술 개발비가 10.8% 증가한것에 반해 접대비 및 기밀비의 증가율은 18.8% 증가한 사실과 접대비 비율이 전체 매출액의 0.37%를 차지(금액으로는 약 2조원)한다는 사실은 한국경제의 실상을 그대로 설명하고 있다<sup>7)</sup>(한겨레, 96. 4. 13).

모험과 혁신에 바탕을 둔 기업가 정신의 부족과 이에 따른 한탕주의의 만연 역시 기업윤리의 부재를 보여준다. 서비스와 신뢰구축 위주의 고객관리 의식이 부족하고 적당히 만 들어 한건 올리기만하면 된다는 심리가 반영되어 있다. 대기업을 중심으로 금융실명제의 폐지가 거론 된것도 경영부실의 책임을 금융실명제라는 검증되지 않은 정책 탓으로 돌림으로서 그들의 위기를 모면하고자 하는 윤리부재의 양상을 보여주는 예라 할 수 있다.

셋째, 대기업집단(재벌)과 중소기업의 불균형 이다. 규모의 경제를 통한 고도성장 정책과 이에따른 대기업위주의 산업정책으로 인해 금융과 세계상의 혜택은 대기업 집단에 집중되어 왔다. 상대적으로 중소기업은 그들의 하청업체로 전락, 중소기업의 약화 역시 문제의 주요한 내용이라 할 수 있다.

넷째, 대기업의 전근대적 경영행태로, 현재 문제 중의 하나인 부실채권은 대부분 대기업 집단들이 발생시킨 것이다. 국제금융시장에서 우리 금융기관들이 발표하는 부실채권이 불신을 당하고 있는 중요한 이유중의 하나는 우리 기업들이 작성하는 재무제표의 신뢰성이 낮다는 것이다. 계열기업간 내부거래와 부의 이전, 상호지급보증의 광범위하게 이루어지고 있음에도 불구하고 재무제표는 이를 제대로 반영하지 못한다는 뜻이다. 은행은 물론 대기

6) 한국 대기업의 현주소를 단적으로 표현하여, "기업 부채비율 평균 400% 신규투자 차입의 존도 80% 식 당운영에서 중화학 공업까지"라는 말이 있다.

7) 그러나 지금처럼 경제적 합리성이 정치논리에 의해 압도되는 상황에서 경제원칙을 무시한 기업들의 행동을 무조건 문제시 할 수 만도 없다.

업집단(재벌)도 있는 그대로를 보여주고 시장의 공정한 평가를 받도록할 필요가 있다.

다섯째, 금융의 실패이다. 현재 한국경제의 위기는 한마디로 자원배분에 있어 비효율과 질서의 붕괴로 요약할 수 있다. 흔히 금융은 인체의 혈관과 비유되기도 한다. 그간 자금흐름의 왜곡은 경제의 비효율을 누적시켰고 경제의 동맥경화 현상을 초래하였다. 금융은 경제의 장기적 성장잠재력을 유지 시키기 위해 자원의 최적배분에 일조를 해야한다. 즉 그들의 대출심사기능을 확립하여 자금이 비생산적인 부분으로 흘러들어가는 것을 막고 생산적인 투자를 유도하여 자원배분이 효율적으로 이루어지도록 해야한다. 그러나 금융은 이러한 기능의 수행에 실패하였다. 지하경제의 존재와 비중은<sup>8)</sup> 이의 반증이기도 하다. 이를 정책과 그 결과의 흐름으로 보면,

고도성장정책 → 산업합리화 정책 → 정부의 시장개입 및 규제 → 정책금융 → 관치금융 → 정책실패(+ 경영실패) → 부실기업 → 부실채권 → 금융부실 → 은행, 기업의 공동부실 → 재대출의 악순환으로 요약이 가능하다.

97년 9월 말 부실여신 규모는 9조6천9백3억원(총여신의 2.1%) 그리고 부실여신을 포함한 무수익 여신은 약 28조원에 이르고 있다.<sup>9)</sup>

### 3) 가계 부문

“구미 선진국들이 150년에 걸쳐 이룬 부를 한국경제는 30년만에 이루어 냈다. 그러나 그에 상응하는 의식이 따르지 못하는 것이 문제다”. 한 경제학자의 탄식이다. 초특급으로 속성부자가 되는데 어느정도는 성공했으나 의식은 여전히 후진국 수준이라는 것이다. OECD에 가입한 것을 선진국민이 된 것으로 착각하고 있으며 벼락부자의 淸富근성은 여기저기에 나타나고 있다. 대표적인 졸부경제의 상징으로 과소비 현상을 들 수 있다. 개인소득에 대한 신용카드 이용율이 12.6%(일본 4.2%), 외식비 지출 10%(일본 4%), 미국제 골프채를 세계에서 두번째로 많이 수입하는 나라, 위스키 수입 증가율 세계 1위를 기록하며 연간 약2억 달러의 수입양주를 마시는 국민, 1백만원이 넘는 초등학생 옷이 버젓이 팔리는 나라(93년 이후 수입의류는 매년 62.4% 증가), 이것이 IMF시대 직전까지의 수치이다(한겨레, 97.12.2). 이러한 천민자본주의적 과소비 행태는, 우리가 가지고 있는 열등의식과 결부되어 보상심리로서의 소비행태로 진전된다.

한 세대전에 한 외국인의 눈에 비친 한국의 정치는 소용돌이의 모습이었다(Vortex of Korean politics). 이는 단지 정치에 국한된 현상이 아니라 한국사회의 총체적인 묘사이기도 하다. 학연·지연·혈연의 소용돌이에 의해 지배되는 사회에서 구성원들은 끊임없는 열

8) 세금을 내지않는 우리나라 지하경제의 규모에 대해서는 조사자와 기관 그리고 추정방법에 따라 차이가 있으나 대체로 국민총생산의 20% 안팎으로 40-50조 정도로 추정하는 입장이 있다(이코노미스트, 94.8.20).

9) 이는 총여신의 6.2%로 96년 말 미국의 1.2%, 일본의 4.2% 보다 훨씬 높다(정운찬, 1998).

등의식에 시달려 왔다. 소비자로서 국민들은 열등의식을 충족시키기위한 한 방편으로 절제 없는 소비를 일삼아 왔다고 할 수 있다.

### 3. 문제를 보는 시각

서방세계에서 현재의 아시아 국가의 금융위기를 보는 시각에 이는 자업자득이며 스스로의 문제가 자초한 결과라고 몰아붙이는 일종의 'victim blaming' 시각이 있다. 이의 내용을 보면 정경유착과 관료 만능주의의 뿌리깊은 관행을 염두에 둔 말이다. 정계나 관계에 연줄이 없거나 뇌물을 주지 않으면 될일도 안되는 관행이 위기의 근원으로 작용했다는 주장이다. 우리의 유교주의적이고 가족 중심적, 연고 중심적인 문화적 배경의 부정적인 측면이 원인을 제공했다는 의미이다. 서양사람들의 시각에서 우리의 족벌체제적인 재벌의 지배구조를 감안하여 판단했을때 이는 타당성을 갖을수 도 있다. 친·인척이라는 이유로 특정인을 우대하고 또 학연이나 지연을 따지며 뇌물을 챙기는 일이 만연하고 있다. 물론 이러한 일들은 유교적 문화에서 인정되어온 가족과 연고에 따른 배려에 있어 최선을 다한다는 규범에 그 뿌리가 있기도 하다.

이러한 정서가 잘못 변질돼 문제를 일으키고 있다는 것이다. 그간 서양문화와 뚜렷한 구별점으로 경제발전의 견인차로 인정받던 '아시아적 가치'의 한 측면이 역기능을 나타내기 시작한 것이다. 공적인 위치에 있는 자가 지위를 이용해 가족이나 친구에게 혜택을 주고 그러한 연이 닿지 않는 자는 뇌물이 그 고리가 되어준다. 즉 정치인이나 관리들이 개인적인 용도로 권력을 사용하는 것을 당연시 여기기도 한다. 공공의 이익을 위하여 주어진 권한을 쓰고 그 결과에 책임을 지는 자세는 찾아보기 힘들게 되었다. 이는 결국 정부가 깨끗하고 공정하지 못하다는 평가로 이어지게 된다.

이제 근면, 희생, 검소, 권위와 집단에 대한 복종, 가족적 유대 등으로 대변되어온 '아시아적 가치'는 시험대 위에 올라있다. 그 실체는 무엇이며 과연 원인의 한 제공자 인가 아니면 문제해결의 해답인가 하는 점에 대해 생각해 봐야 할 때이다.

그러나 문화적 관행을 현 경제위기의 근본적인 원인으로 지적하는 데는 한계가 있다는 반론이 있다. 지난 한세대 동안 한국은 8-10%의 고도성장을 달성했는데 이 '경제기적'의 시기에에도 이러한 관행은 존재하고 있었다는 것이다. 그러나 이러한 관행이 수용할 수 있는 한계비용을 초과하여 지금의 위기로 나타났으며, 지난 한세대에 걸친 신속한 성장은 '다행스럽게도(luck)' 권위주의적인 정부가 비교적 깨끗했다는 데 기인한다는 것이다(Fukuyama, 1998). 이러한 견해는 오늘날의 위기와 문화적 관행의 관련성을 인정하지 않는다. 실제로 아시아적 가치의 정치적 표현이라 할 수 있는 권위주의적이고 효과적인 정부의 장점은 우리의 경우에 있어 제5공화국 이후 급속히 사라져 성장의 견인차와는 정반대의 기능을 하게되었다.

문화적 요인에 대한 반론으로 싱가포르나 홍콩이 지적될 수 있다. 이들은 알려진 바와

같이 권력의 남용이나 특권행사를 감시하는 장치를 잘 마련해 놓고 있다. 동시에 유교적 가치의 보존에도 뒤떨어지지 않는다. 그 국가들에 있어 관리는 시장개입이나 규제자로서의 역할이 아니라 감독자로서 게임의 규칙이 위반되는지의 여부만을 심판한다. 문화적 요인에 의한 문제발생을 설명하기에는 충분하지 못하다는 것이다.

제도적 관점에서 위기의 근본원인으로 불합리하고 낙후된 아시아의 금융시스템을 지적한다. 90년대 들어 선진국들의 저성장과는 달리 동아시아 국가들은 7-9%에 이르는 고도성장을 이어갔다. 4마리 용의 기적이 동아시아 전역으로 확산되는 듯 싶었다. 개발독재에 바탕을 둔 아시아적 성장모형의 우위가 증명되는 듯 싶었다. 이러한 현상은 필연적으로 높은 수익을 찾는 달러의 유입을 수반하였다. 일본과 서방의 은행과 자금은 자국보다 높은 수익을 기대하며 경쟁적으로 대출행열에 가담하였다. 왕성한 달러의 수요는 지속적인 달러의 강세로 이어졌으며 우리의 정책결정자들은 어리석게도 환율안정의 환상에 계속 사로잡혀 있었다.

한편 우리의 정책결정자들은 자유주의 경제체제의 자율조정기능이 스스로 이러한 문제들을 치유할 수 있다는 선입견에 사로 잡혀 있었다. 또한 개방화나 국제화의 성급한 실현은 마치 선진국의 시장질서가 자동적으로 우리사회에 擬制되는 듯한 착각을 하기도 하였다. WTO체제 출범에 따른 시장개방과 OECD의 가입(1996)은 좋은예라 하겠다.<sup>10)</sup> 설사 이를 인정한다해도 정경유착과 부패의 고리에 의해 자율조정 기능이 상실되고 있음을 정확히 간파하지 못하였다. 민간기업들이 해외에서 많은 부채를 지고 있고 또한 손해를 보고 있는데도 그들의 금융시스템과 감독의 문제점을 파악하지 못하였다. 종금사의 부실과 인허가 과정의 비리는 이러한 현실을 적나라하게 보여주고 있다. 이에 정책결정자의 무지도 한몫을 했다. 국내의 지도자들은 국제 금융시장에서 돌아다니는 투기자본의 위력을 실감하지 못하였다. 결과적으로 잘못된 투자결정(한보철강)과 정책판단(기아사태)은 달러자본의 불안심리를 부추켜 그 위력을 발휘하기에 이르렀다.

결론적으로 문화적 요인이 외환위기의 직접적 원인은 아닐지라도, 제도적 원인에 복합적으로 기여하므로서 현 위기의 遠因으로 지목되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 문제에 대한 분석틀: 제도론적 관점<sup>11)</sup>

한 사회가 갖고있는 제도는 일종의 제약(constraints)으로서 이는 인간사이의 상호관계를

10) 따라서 제도면에서 모든 경제적 재화의 자유무역을 보장하기 위해 각국은 시장개방, 공정성, 보편성, 투명성을 그들의 경제활동의 기준으로 삼아야 한다. 경제활동에 관한한 국경이 없어지고 있기 때문에 철저하고 공정한 경쟁만이 게임의 법칙으로 작용한다는 것을 의미한다.

11) 여기서 제도론적 관점은 개념과 관련하여 주로 노스(North, 1990)의 『Institutions, Institutional Change and Economic Performance』, Ch. 2 3 4를 참고하여 구성되었다.

규정하는 게임의 규칙이라 할 수 있다. 제도의 목적은 게임을 진행하는 방법을 알려주는데 있으며 또한 인간의 상호작용에 있어 나름대로 안정된 구조(틀)를 구축함으로써 불확실성(uncertainty)을 줄이는 역할도 한다.<sup>12)</sup> 경제행위에 있어서도 제도의 역할은 분명하다. 제도는 교환(exchange)과 생산(production)비용에 영향을 미침으로서 경제의 수행능력에 영향을 미치게 된다. 법이나 규칙과 같은 공식적인 제도 뿐만아니라 관습, 행동규범 등과 같은 비공식적인 제도들은<sup>13)</sup> 계약을 포함한 모든 거래관계에 영향을 미치고 특히 비용의 결정에 중요한 역할을 담당하게 된다.

신고전주의 경제논리(Neoclassical economics)는 교환과 같은 경제행위시에 발생하는 비효율적인 과정에 대해 인정하지 않는다. 신고전주의 경제이론은 자원의 희소성과 그를 둘러싼 경쟁관계의 가정에서 출발한다. 이 관계는 마찰없는 교환과정을 통해 재산권을 규정하고 필요한 정보의 획득 역시 비용의 구애를 받지 않는다. 이러한 주장에 대해 제기되는 문제의 하나는 인간관계에서 나타나는 협동(cooperation)의 본질에 관한 것이다. 신고전 경제학에서 말하는 효용극대화 행동은 사회적으로 존재하는 협동적 결과에 대해 설명을 하지 못한다는 것이다. 즉 집단행동의 문제(collective action problem)에 대해 해답을 내릴수 없다는 것이며<sup>14)</sup>, 결과적으로 거래의 교환관계로 부터 얻을 수 있는 상호효용의 증가를 어렵게 만드는 결과를 낳는다. Coase(1960)는 거래관계에서 최대한의 이득을 창출하기 위해서는 제도의 역할을 인정할 수밖에 없음을 강조한다. 신고전 경제이론과는 달리 거래비용(transaction cost)이 존재할때 제도는 중요한 관련성을 갖게된다는 의미이다.<sup>15)</sup>

기존의 신고전 경제이론은 인간행동의 가정에 있어 기대효용(expected utility)의 가설을 내세운다. 인간은 종합적인 정보취득과 선호(preference)에 바탕을 두고 각자의 주관적 모델을 세울수 있다는 것이다. 그러나 인간행동의 가정은 그리 간단하지 않다는것이 제도주의의 관점이다.<sup>16)</sup> 거래관계에 있어 제도가 갖는 의미는 두가지 가정에 기초하고 있다(North,

- 
- 12) 안정된 구조에 바탕을 둔 규칙이라 해서 그들이 변한다는 것을 부정하는 것은 아니다. 규칙(제도)의 변화는 사회변화를 유도하는 실체로서 역사적 변화를 이해하는데 있어 핵심이라 할 수 있다.(North, 1990: 3).
- 13) 비공식적인 제도의 내재성(embeddedness)은 문화적 제약(cultural constraints)을 의미하며 공식적인 제도, 규칙과는 달리 의도적인 정책변화에 의해서도 쉽사리 변하지 않는다. 그러나 이는 역사적 변화의 단서를 제공하는 중요한 조건이라 할 수 있다(Powell and DiMaggio, 1991)
- 14) 대표적으로 Prisoners' dilemma와 Free-rider problem을 들수 있다. 이들은 집단행동의 비인격적 교환(impersonal exchange)의 결과로 나타나는 문제로서 협동과는 양립되지 않는다.
- 15) 제도가 필연적으로 사회적인 효율성을 뒷받침하기 위해 만들어진 것만은 아니고, 어느면에서 공식적인 규칙이라는 것이 협상력(bargaining power)을 가진 이익단체의 기득권에 부합되도록 만들어진 경우도 허다하다. 거래비용이 제로인 경우 협상력은 결과의 효율성에 영향을 미치지 않지만 정의 거래비용이 있는 경우 이는 결과의 효율성에 영향을 미치고 특히 장기적인 경제의 수행능력과 변화의 방향에 많은 영향을 미치게된다.
- 16) 제도를 단순히 인간의 행동이 이루어지고 규정되는 기구나 구조로만 파악하는 구제도주의에 대비하여

1990: 17-35). 하나는 개인이 행동하는데 있어서 동기(motivation)의 문제이다. 개인과 조직의 생존, 발전은 진화론적 관점에서 설명되어 질 수 있다는 것이다. 생물학적 진화는 세대간에 지속적으로 이어지는 기관의 형태와 재생(reproduction)을 강조한다. 변이(variation)와 같은 비유전적 요소도 자연선택의 한 부분으로 어떤상황에 있어서는 보다 우수한 생존 전략이 될 수가 있다. 따라서 기존의 기대효용모델 보다 복잡한 인간행태의 모델을 구성할 필요가 있으며, 이념, 독자적인 행동규범, 정의, 신념 등의 개념을 포함할 것을 요구한다. 이러한 가치들은 교환관계에 있어 효용극대화와는 정반대의 관계가 성립됨을 생각해 볼 수 있다. 노스(North)에 따르면 제도는 기본적으로 개인이 행위시에 지불해야하는 상대적인 가격(relative price)<sup>17)</sup>을 결정하는데 중요한 변수로 작용을 한다. 즉 한 사회가 유지하는 가치나 신념체계가 개인이나 조직의 선택과정에서 중요한 역할을 담당한다는 것이다.

제도적 접근이 내세우는 또다른 가정은 환경에 대한 해석이다. 신고전 경제학의 균형이론(equilibrium theory)은 선택을 둘러싼 환경에 별다른 의미를 부여하지 않고, 일상화 되어있고 규격화 되어 있는 것으로 본다. 즉 기존의 제도적 구조가 교환관계의 불확실성을 줄이도록 기정화 되어있어 당연한 것으로 간주한다. 그러나 우리가 보다 불규칙적이고 복잡한 결정상황으로 전개될 때 결과에 대한 불확실성은 증가한다. 이에대해 Simon(1984)은 의사결정자의 능력과 지식은 현실세계를 객관적으로 그리고 '옳바르게' 판단하기에는 제약이 있음을 인정하고 신고전 경제이론의 합리적 결정은 제한된 범위에서의 효용함수일 뿐이라는 것이다(bounded rationality). 따라서 '합리적인 결정'이란 현실세계의 복잡성, 정보의 불완전성, 그리고 이를 극복하려는 노력의 범위내에 있어 절차적으로 타당한 방법을 모색하는 것을 의미한다. 따라서 인간의 상호작용을 규제하는 여러형태의 복잡성에 직면해서 규격화된 패턴을 개발할 필요가 있으며 이는 불확실성을 감소 시키는데 기여할 수 있다. 이러한 규칙과 절차, 즉 제도의 틀은 인간 상호작용을 구조화 함으로서 행위자의 선택범위를 제한하게 된다.

제도의 필요성은 교환관계에서 나타날 수 있는 거래비용의 논리(transaction cost theory)

신제도주의적 입장은 의사결정에 있어 인간의 선호, 행동을 규정하는 것을 보다 역동적인 시각에서 분석함으로써 제도의 중요성을 다시금 부각시키고 있다. 그러나 인간의 의사결정에 있어 가정의 차이에 따라 제도적 접근과 분석방법은 구별되어진다. 즉개인의 선호에 바탕을 둔 손익상의 선택(합리적인)에 따른 결과로서의 제도적 접근과(공공 선택론적 관점), 제도를 인간의 상호작용을 형성하는 제약으로서 보는 입장(조직론적 관점) 그리고 그외의 인간의 행동을 거시 사회적 측면에서 관찰하여 국가와 정치적인 권력과의 관계에서 파악하고자 하는 입장(역사주의적 관점)이 있다 (이에 관해서는: Immergut, E.M., 1998. "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics and Society*. March, Vol 26, No 1; 김난도, 1997. "신제도경제학의 제도개념과 정책연구". 「한국정책학회보」 제6권, 1호, pp 127-151 참조)

- 17) 이는 개인이 그들의 가치나 신념을 내포한 선호를 표출하는데 있어 지불해야할 유·무형의 비용으로, 가격(price)이 낮은 경우 그러한 변수는 의사결정시에 크게 역할을 할 것이며, 반면 가격이 높을 경우 인간의 의사결정을 설명하는데 있어 큰 비중을 차지하지 못한다는 의미이다(North, 1990: 22).

와 밀접한 관련이 있다. 정보와 관련된 비용은 거래비용의 핵심이다. 이 거래비용은 교환되는 것의 가치와 속성(attributes)을 측정하는 비용과 체결된 계약을 감시, 집행, 그리고 권리를 보호하는 비용으로 구성되어 있다. 따라서 측정(measurement)과 집행(enforcement)비용은 사회적, 정치적, 경제적 제도들의 출발점이라 할 수 있다.<sup>18)</sup>

주지하는 바와 같이 전문화(specialization)와 노동의 분화(division of labor)의 발달은 교환을 통한 효용의 증대를 가능케 했다. 그러나 이와 비례해서 발생하는 교환과정과 관련된 비용이 간과되었으며 이는 팔목할만한 수준에 이르고 있다.<sup>19)</sup> 거래비용도 생산비용의 한 부분이기 때문에 총생산비용은 토지, 노동, 자본과 같은 요소비용과 거래비용의 합으로 볼 수 있다. 재화와 용역 그리고 대리인(agents)들은 다양한 속성을 가지고 있고 수준 또한 천차 만별이다. 이러한 수준들을 정확하고 포괄적으로 측정한다는 것은 실제 불가능에 가깝다. 거래되는 각 단위의 개별적 속성수준을 파악하는데 드는 정보비용(information cost)은 거래비용의 기초가 된다.<sup>20)</sup>

실제로 거래에 참여하는 참여자들 사이에는 정보의 비대칭이 존재하고 개인의 각기 다른 행태가정은 제도의 이해에 시사하는 바가 크다. 효용극대화의 가정에 따라 거래의 한쪽은 어떤 가치의 속성에 대해 더 많이 알고있고 그에 따른 기회가치의 더 높은 대가를 얻을 수 있다면 그렇게 행동하고자 할 것이다. 이러한 상황에서 거래비용은 상대방의 기회주의적인 행동에 의해 발생할 수 있는 위험 할증의 정도를 포함하는 불확실성을 반영하게 된다. 거래비용은 어떠한 재산권(property right)의 행사에 있어서도 正의 형태로 발생하기 때문에 개인의 권리는 결코 완벽하고 구체적으로 실행될 수는 없다.<sup>21)</sup> 따라서 역사적으로 거래비용은 각 사회의 경제 및 사회구조에 따라 다양한 차이를 보여 주고 있다.

이를 요약하면 제도는 교환구조를 제공하게 되는데 이 교환구조는 기술과 함께 거래 및 생산비용을 결정하게 된다. 어떻게 제도가 협동(coordination)과 생산의 문제를 해결하는가 하는 것은 참여자의 효용함수(utility function), 환경의 복잡성 그리고 환경을 파악하고 규율하는(measurement and enforcement) 능력들에 의해 결정된다. 따라서 사회가 더욱 세분화되고 다원화 될수록 신뢰할 수 있는 제도를 필요로 하고, 이는 궁극적으로 복잡한 계약관

18) 거래비용의 관점은 꽤 오랫동안 연구되어 왔다. 먼저 Coase(1937)에 의해 소개 되었으며 그후 Fama(1980), Jensen and Meckling(1976), North(1981), Williamson(1985) 등은 그러한 개념을 회사나 조직의 행태를 이해하는데 유용하게 적용하였다. 대리인이론(Principal-agent theory)도 그중의 하나라 할 수 있다.

19) 실제로 미국 경제에 있어 거래비용이 차지하는 정도는 국민소득(national income)의 45%를 상회하고 있으며 이는 백년전의 25%에 비하면 비약적인 증가라 할 수 있다 (Wallis and North, 1986).

20) 따라서 교환으로 부터 얻는 순이익은 총이익으로 부터 측정비용과 계약 감독비용을 제하고 또한 다양한 대리인(agents)의 수행능력을 모니터링하는데 소요되는 비용을 제한 결과라 할 수 있다(North, 1990:31).

21) 재산권이란 개인이 그가 소유한 노동이나 재화와 용역에 제상하는 권리라 할 수 있다. 그러한 제상은 법률, 조직형태, 그들의 집행 및 감독, 그리고 행동규범 등과 함수관계에 있다. 즉 제도적 틀과 함수관계가 있다.

계에 참여하는 개인으로 하여금 불확실성을 최소화하는 길이 될 것이다.

#### IV. 정책적 함의

문제의 핵심은 지금 우리사회에 드리워져 있는 고비용과 부실의 제거를 위해서는 기존의 접근방식과 문제해결 능력으로는 한계에 이르렀다는 점이다. 천민자본주의의 만연, 권위에의 불신과 경제질서의 실종은 대표적인 예들이다. 과거의 지도자들중에 권위를 인정할 만한 사람이 과연 있는가? 富는 존경의 대상인가? 이는 세대간, 계층간에도 그대로 투영되고 우리사회 유지의 한 근간이라 할 수 있는 가부장적 질서의 붕괴로 이어지고 있다. 그러나 대안의 모색은 원활하지 못한 실정이다.

먼저 고비용의 사회구조에 대해 생각해 보자. 민주주의와 마찬가지로 자본주의도 하나의 제도이다. 이미 지적한 바와 같이 제도의 한 기능은 거래비용(transaction cost)과<sup>22)</sup> 위험(불확실성)을 줄이는 것이다. 모든 (의사)결정과 교환행위에는 거래비용이 든다. 상대방을 찾는 비용, 계약을 체결하는 비용, 그리고 계약을 준수하는 비용에 이르기까지 다양한 종류의 비용이 필요하다. 거래비용이 적정한 수준에서 이루어지면 교환행위가 발생할 수 있으나, 너무 큰 경우 자발적 교환은 원천적으로 일어날 수 없다. 따라서 시장(사회)의 발전은 의사결정에 따른 거래비용을 감소 시키는데 달려있다. 자금시장은 경제구조의 한 근간이라 할 수 있다. 이러한 시장의 질서를 위해 우리의 제도는 어떠한 기능을 담당해 왔는가 자문할 필요가 있다. 보다 근본적으로 우리의 고비용 '문화'는 효율적인 '시장'의 형성과 양립할 수 있는가 이다.

우리경제, 사회의 의사결정 방식을 보면 비효율적인 부분이 너무 많다. 제도적 장치의 일관성은 더욱 문제이다. 경제정책은 규칙의 확립없이 관료의 자의적 발상과 편의에 의해 움직여 왔다. 그 규칙이 공정할리 없다. 대기업 위주의 정책이 그러하고 정경유착과 그 도구로서 금융이 그러하다. 이는 실물,금융(화폐)의 외형만을 키운채 그 흐름을 왜곡시키고 내적 자율성을 혼란시키지 못하였다. 비효율적인 결정과정을 거쳐 탄생한 결과는 기대효과를 가져올수 없으며 이는 고스란히 비용으로 국민들에게 돌아오고 있다.

제도의 불안정은 불신을 키워왔다. 정부, 기업과 국민 사이에 불신이 있으며 집단과 집단 사이에 불신이 있다. 사회적 신뢰도의 결여는 시장과 대기업의 조직과는 양립하기 힘들다. 이는 경제발전과는 아랑곳 없이 연고주의가 더욱 극성을 부리는 이유이기도 하다. 결과적으로 전문적·합리적 의사결정에 바탕을 둔 협동(cooperation)을 기대하기 어렵다는 것

22) 이는 단지 상거래만을 의미하는 것은 아니며, 고용관계, 정치, 행정현상에서 볼수 있는 계약이나 위임 관계를 포괄하는 관계이다.

이다. 국가건 개인이건 국민적 합의를 도출하기에 앞서 연고주의의 벽을 넘는데 번번이 실패하고 있다. 나와 우리들 뿐이지 대중(시민)의 존재는 그 다음일 뿐이다. 자유시장경제가 효율적으로 운영되기 위해서는 사회적 자본으로서 신뢰에 바탕을 둔 타인과의 협동이 반드시 필요하기 때문이다.

아울러 지배엘리트의 실패와 무책임(no 'noblesse oblige')을 많은 사회과학자들이 간과하고 있다. 우리의 역사는 지배계층이 윤리적인 측면에서 자율적 자기규제의 실패로 점철된 모습을 보여줬다. 이로인한 고통은 항상 국민들의 몫으로 남아있곤 했다. 현 위기가 보여주듯이 사회 지배계층(elite)의 결정방식과 구조에 있어 거래비용은 허용할 수 있는 수준을 넘어서고 있으며 공정성을 확보하기 위한 제도개혁의 논의가 절실하다는 것이다. 우리의 경우 역사적으로 지배엘리트들에 대해 정상적인 방법으로 국민들의 엄격한 감증을 거치는 과정이 거의 무시되었으며 이는 결과적으로 그들의 윤리적 도덕적 실패로 이어지고 있다. 이러한 실패와 무책임은, 어떠한 종류의 개혁도 본질을 왜곡시키고, 결국 국민들의 동의를 획득하는데 실패하게 된다.

사회내의 모든 거래관계에서 우리가 부담할 수 있는 비용의 한계가 오늘의 위기를 불러왔다. 위기는 기회와 상존한다는 의미를 새기면 변화를 유도하기위해 지불해야하는 상대적인 가격(relative price)은 그 어느때보다도 낮은 상태라 할 수 있다. 정책결정과 집행의 심각한 실패는 제도의 변화를 요구하고 있으며, 변화의 불가피성이 기정사실화 된것이 가격구조의 변화를 잘 말해주고 있다. 그렇다면 이제 우리가 관심을 가져야 하는 이슈는 장·단기의 관점에서 어떻게 사회 구성원의 상호관계에 있어 거래비용을 줄이느냐하는 일이며 정책방향 역시 이러한 측면에서 논의되어야 할 것이다.

먼저 단기적인 측면에서 강력한 신용시스템의 구축이 필요하다 하겠다. 신용시스템은 근본적으로 신뢰를 바탕으로 한다. 금융과 자본의 자유화 라는 것은 단순히 자유변동 환율시스템을 도입하거나 대내외 자본 이동을 자유화 하는것을 의미하지 않는다. 자유화에 상응하여 신용을 보장할 수 있는 강력한 감독 시스템을 갖춰야 한다. 다행스럽게도 아직도 정부는 강력한 수단을 동원할 수 있는 유일한 위치에 있으며 공공부문이 감독과 책임의 원칙을 견지해야 할것이다.

둘째, 정부의 정책수립 및 집행과 기업들의 경영과정이 투명해야한다. 정책이 투명해야 자본의 최적배분이 가능한 법이다. 한국의 위기초래의 근본원인 중의 하나가 바로 투명성의 결여라는 점은 이미 많은 전문가들이 지적하고 있다. 그러나 이 사회는 파국을 맞고서도 아직껏 투명성을 실현하는데 미흡하다. 적절한 파산법을 운영하고 있지 않다는 점이 단적인 예이다.

셋째, IMF 등이 요구하는 긴축정책에 대해 확고한 인식이 있어야 한다. 비록 일부 전문가들에 의해 비판의 대상이 되기도 하지만 이 기회에 우리는 많은 낭비적이고 비효율적인 제도와 관행(특히 관료주의적 관행)을 바로 잡는다는 측면에서 이를 재인식할 필요가 있

다. 이러한 측면에서 우리의 개혁정책은 신속하고 강력하게 수립 집행될 필요가 있다.

보다 장기적으로는 시장경제의 기틀을 다지는데 힘을 쏟아야 할 것이다. 첫째, 공정한 경쟁 질서로의 정착률이 필요하다. 과거와 같은 정부 주도하의 고성장은 이제 한계점에 도달했고, 지속적인 성장 잠재력의 유지를 통한 적정성장만이 경제에 무리를 주지 않을 것이며 인간의 질적인 삶을 보장하게 될 것이다. IMF시대의 저성장은 적어도 단기적으로는 불경기와 함께 고용의 감소를 가져와 정치적 불안으로 이어질 것이다. 그럼에도 불구하고 앞으로 정부의 역할은 다음 두가지 부분에 초점이 모아져야 할 것이다. 즉 국민의 재산권과 거래행위의 유지에 있어 거래비용을 최소화 하는데 한정되어야 하며 이를 위해 철저하고 일관된 정책을 유지해야 할 것이다.

먼저 재산권의 보호를 들 수 있다. 자신의 노력으로 얻은 재산에 대해서 타인이 함부로 재산권을 침해할 수 없다는 행동규범(제도)이 설정되고, 재산권에 대한 침해가 불법이라는 것이 명확하기 때문에 사람들이 안심하고 노력하게 된다. 이러한 개개인의 기대들이 시장질서를 가능하게 한다. 만약에 항상 재산권의 침해가 가능한 사회라면 개인의 적극적이고 능동적인 활동을 기대할 수 없게 된다. 권위주의적이고 정경유착이 만연하는 체제하에서 정부의 자의적 재량(규제)과 기업의 비윤리적인 재정운용에 의해 불공정한 地代가 발생한다면 이는 앞서서 개인의 재산권 행사가 잠식 당하는 것을 의미한다. 이는 대부분의 남미 국가와 다시 일어난 영국을 비교해 보면 잘 알 수 있다. 애써 노력하더라도 불로소득자 내지 지대추구자의 소득을 당해 낼 수 없는 제도하에서는 누구든지 로비와 '떡값'의 유혹을 벗어날 수 없다.

다음으로 거래행위의 보장이다. 교환경제는 어느정도 학습되고 일정한 집단내에서 세대를 거듭해 전해내려 오는 것이라 할 수 있다(공병호, 1996). 따라서 경쟁적 교환과 거래를 유지하는 제도나 법 그리고 관습을 채택한 사람들은 치열한 생존경쟁에서 살아남아 오늘날의 선진국으로 자리매김을 하고 있다. 반면 이러한 욕구(본능)를 억압한 사회는 퇴보의 길을 걸어왔다. 결과적으로 생존에 적합한 제도와 관습이 살아남아 오늘날의 시장경제를 가져왔다. 정부가 할 일은 역사적(진화적) 관점에서 경쟁적 교환관계를 가능케 하는 기본적인 틀(rule)을 마련하는 일일 것이다.

둘째, 경쟁질서의 확립을 위한 infra의 구축에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 이미 지적한 바와 같이 제도가 지닌 기능중의 하나는 위험(불확실성)을 줄이는 것이다. 어떠한 제도를 구성함으로써 불필요한 거래비용을 줄이고 보다 생산성있는 방향으로 동기부여를 할 것인가? 이는 역사적인 관점에서 우리가 남미로 가느냐 아니면 진정 선진국의 대열에 들어서느냐 하는 문제이기도 하다.

먼저 시장경제의 근본원칙에 대해 생각해 보자. 자본주의 시장경제의 보이지 않는 질서가 유지되는 것은 인간 상호간에 있어 '일반적' 행동규율을 존중하고 기대하기 때문이다. 행동규율은 넓은의미의 제도에 포함된다. 시장질서의 유지를 위해 제도는 어떠한 기능을

담당하는가? 노스(North, 1990)는 제도는 경제의 인센티브 구조를 형성하게 되며 이는 결과적으로 경제 각 주체의 의사결정에 심대한 영향을 미친다고 주장한다. 제도가 갖고있는 인센티브 구조의 특성에 의해 시장구성원들의 자원배분에 영향력을 행사한다는 것이다. 인센티브 구조는 벌과 보상을 축으로하는 '공정한' 제도의 구축과 다른 하나는 개인의 규율화를 통해 형성할 수 있다. 오직 관료들로 하여금 공정한 게임의 룰을 기대하고 고난도의 정책수단을 요구한다는 것은 이제 불가능에 가깝다. 이러한 일은 이제 각 분야의 전문적 능력과 인센티브 구조를 통한 사회적 동원능력에 의존해야할 때가 온것이다.

셋째, 시장경제의 장래를 위한 교육에의 투자에 인색하지 말아야한다. 이제는 '대기업' '재벌' '권력'에 대한 지나친 의존과 선입견을 버려야 할 때이다. 오히려 정보, 금융, 지식산업, 자율적 자치 등이 부각되어야 하고 이에따른 생산성의 강조 및 이를 위한 사회 각계의 innovation, 의식의 변화, 새로운 기술과 정신문화에 대한 자각과 적응 분위기가 확산되어야 한다.

이러한 분위기는 궁극적으로 자유로운 知的 의사소통과 교육에의 투자, 공정한 게임법칙의 수립과 준수 등에 달려 있다. 사회의 전반적인 개혁의 힘은 이러한 원칙에 대한 사회적 합의의 바탕 위에서 모아져야 할 것이다. 이와 관련하여 미국 대통령의 지난 연두교서는 많은점을 시사하고 있다. "미국이 번영을 계속할 수 있느냐의 여부는 교육의 질 향상을 통한 사회개혁에 달려 있다."(1997.3.4 빌 클린턴 연구교서 중) 이는 교육을 통한 사회개혁이 가장 늦은 것 같아 보여도 오히려 가장 확실한 길임을 재인식 시키는 대목이라 할 수 있겠다.

## V. 마치며

우리의 정치·경제적 행위자들이 추구하는 기회는 그간 압도적으로 생산적인 활동 보다는 재분배(redistribution)를 조장하고, 경쟁적인 여건 보다는 특혜에 바탕을 둔 독점, 기회의 확대보다는 규제하는 활동을 선호하여 왔다. 정치, 경제시장의 높은 거래비용과 행위자의 주관적인 판단모델은 효율적인 생산을 가로막는 비생산적인 제도적 구조를 형성 지속시켜왔다. 특히 미래 생산성의 향상과 직결되는 교육에 대한 목표의 인식과 투자는 문제의 심각성을 더하고 있다.

문제의 근원에 구조적이고 누적적인 측면이 내포되어 있기 때문에 해결책 역시 보다 장기적인 관점에서 모색할 필요가 있다. 장기적 측면에서의 사회의 재구성은 그러나 단기적 처방과 정책의 집합적 산물이기도 하다. 지난 한세대의 결과 지향적인, 量的인 발전이념은 근본적인 재검토를 요구한다. 새로운 정책과 전략은 사회적 비용을 감소 시키는 방향에서 접근해야하며 이는 공정한 게임의 룰을 세우는데서 출발 할 수 있다. 대다수 국민들이 '순

응'할 수 있는 공정한 게임의 룰을 세우고 강력하게 집행하는 길만이 위기의 재발을 막고 전체 시스템의 붕괴를 막을 수 있다.

새로운 발전이념과 정책의 목표는 새로운 제도적 틀을 모색하는데서 가능할 수 있다. 사회·경제적 행위자들로 하여금 새로운 룰에 적응할 수 있도록 어떠한 인센티브 구조를 제공하느냐 하는 것이 구조개혁의 핵심이라 할 수 있다. 사회 구성원들이 지대추구의 허상만을 좇고 나눠먹기식의 분배구조를 부추기는 정책과 구조는 사회적 정의와 생산성의 관점에서 재고되어야 할 것이다. 이는 궁극적으로 사회 구성원들의 합의하에 순응할 수 있는 제도적 틀을 다시 고안하고 이러한 규칙하에 사회의 각 구성원이 경제적 기회를 정당하게 극대화 할 수 있는 정의 인센티브 구조를 구성하느냐 하는 노력에 달려있다 하겠다.

## 참고문헌

- 강명세, 1998. "IMF 위기, 한국모델의 파탄, 그리고 새로운 모색", 「동아시아 발전모델은 실패했는가」, 한국정치연구회 위음, 삼인
- 공병호, 1996. 「시장경제란 무엇인가?」, 한국경제연구원
- 김갑성, 1997. "지금도 늦지않은 교통물류난 해결", 「삼성경제」, Vol 66, pp 33-45
- 김난도, 1997. "신제도경제학의 제도개념과 정책연구", 「한국정책학회보」, 제6권, 1호, pp 127-151)
- 정운찬, 1998. "한국경제, 거품의 붕괴와 제도개혁", 「창작과 비평」, 봄호, pp 70-92
- 정진영, 1997. "한국의 외환위기와 IMF 구제금융", 「정세와 정책」, 세종연구소, 97-07, 11월 28
- 삼성경제연구소, 1997. 「민영화와 한국경제」, 삼성연구총서 3
- \_\_\_\_\_, 1998. "IMF 지원에 따른 영향 및 대응방안", 「삼성경제」, Jan. 제68호.
- 한국경제신문사, 1994. 「일선 경제기자들이 보고 쓴 한국의 경제관료」, 한국경제신문 경제부 편
- 이코노미스트, 1994. 8. 20.
- 중앙일보
- 한국경제신문
- 한겨레신문
- Coase, Ronald H. 1937. "The nature of the Firm", *Economica*, 4: 386-405
- Fama, Eugene F. 1980. "Agency problems and the theory of the Firm", *Journal of Political Economy*, 88(21): 288-307
- Fukuyama, F., 1998. "Asian values and the Asian crisis", *Commentary*, Feb., pp 23-27
- Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press
- Immergut, Immergut, M., 1998. "The theoretical core of the new institutionalism", *Politics and Society*, March, Vol 26, No 1.
- Jensen, M. and W. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure", *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360
- Niskanen, William. A., 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Rand McNally
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton
- \_\_\_\_\_, 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge Univ. Press

- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio (ed.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Univ. of Chicago Press
- Simon, Hebert. 1984. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science". *American Political Science Review*, 79, no.2(June): 293-304
- Wallis, John J. and Douglass C. North, 1986. "Measuring the transaction sector in the American Economy, 1870-1970", In S.L. Engerman and R.E. Gallman(eds.), *Long-Term Factors in American Economic Growth*, Chicago: University of Chicago Press
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press