

◆구조조정과 정보화시대의 한국경제 발전전략 ◆

강봉균 KDI 원장은 지난해 한양대학교에서 초빙교수 자격으로 경제 발전론을 강의하였던 원고를 정리하여 「구조조정과 정보화시대의 한국 경제 발전전략」이라는 책을 발간하였다.

(강봉균 KDI원장 저, 박영사 출간)

- 책의 줄거리 -

이 책은 모두 3장으로 구성되어 있는데 제1장에서는 IMF외환위기의 수습과 구조개혁을 다루고 제2장에서 정보화시대의 경제발전 전략, 그리고 제3장에서 향후 경제발전의 지향목표와 기본전략을 제시하고 있다.

1. 제1장은 저자가 외환위기 직후인 1998년 3월부터 2000년 초까지 청와대 경제수석에 이어 재경부 장관직을 맡고 있으면서 외환위기를 어떤 정책 방향에 입각하여 수습하였고 구조개혁의 골격을 어떻게 마련하였는가를 집약하여 설명하고 있다.

1-1. 저자는 한국의 외환위기를 동아시아 차원의 경제시스템 결함과 1990년대부터 급속히 확산된 금융의 지구촌화 현상(Financial Globalization)이 결합하여 발생한 사태로 인식하면서도 만약 우리가 1990년대 중반 이전에 금융개혁을 단행하여 금융기관의 자율과 책임경영체제를 확립하는 한편, 건전성 감독 기능을 국제수준으로 높이고, 재벌기업의 기업지배구조 개선 및 투명경영을 유도하는 재벌개혁을 추진하였다면 외환위기를 막을 수 있었을 것이라고 진단하고 있다.

따라서 외환위기가 발생한 책임은 관치금융의 핵심에 있었던 사람들, 정경유착의 수혜자들, 특혜금융을 받아 기업을 부실하게 경영한 사람들 모두가 나누어 져야 한다고 주장하고 있다.

1-2. 현정부의 외환위기 수습전략은, 첫째로 외환수급 상황을 안정시키기

위하여 외채만기를 조정하고 국제금융시장의 신뢰회복을 위한 구조개혁을 단행하는 것, 둘째로 급강하하고 있는 경제활력을 회생시키기 위하여 고금리 정책을 수정하고 적극적 재정정책을 활용하는 것, 셋째로 급증하고 있는 실업사태를 완화하고 실업자를 보호하기 위한 사회안전망을 구축하는 일이었다고 정리하고 있다.

특히 실업대책과 관련해서는 당시 일부 학계인사들이 정부가 실업증가를 두려워하여 구조개혁을 지연시킨다는 비판을 제기하였고 일부 정치권에서는 정부의 실업대책이 선심정책이라는 비판이 있었으나 사회안전망이 불완전한 상황에서 실업사태를 방치하면서 구조개혁을 추진하는 것은 무리한 상황이었다고 회고하고 있다.

구조개혁(Reform), 경제회복(Recovery), 사회안전망 확보(Social Safety)는 이론적으로 서로 상충성을 배제할 수 없는 정책목표였으나 정부로서는 3가지 목표간의 상충성을 최소화하면서 상호보완성을 극대화하도록 노력하는 것을 외환위기 수습의 기본전략을 삼았다.

1-3. 외환위기 직후 한국경제는 대내외적인 신용공황 상태에 빠져들어 금융기능이 마비되고 기업활동은 위축되었으며, 재정은 극심한 불황으로 세수결함이 불가피한 상황에 직면하였다.

IMF는 국제금융을 제공하는 조건으로 환율을 현실화하고 고금리정책과 재정긴축정책이라는 전통적 처방에 따르도록 요구하였으나 실제 경제상황의 전개는 이러한 거시정책의 수정을 불가피하게 하였다. 따라서 한국정부가 시장기능을 복원하면서 성장, 물가, 국제수지 등 거시경제를 안정화 방향으로 유도하기 위한 거시경제정책을 어떻게 탄력성 있게 운영하였는가는 국내경제학도들의 연구 대상일 뿐 아니라 세계적으로도 IMF처방의 적절성에 대한 논쟁의 대상이 되었다.

저자는 외환위기 극복과정에서 한국정부가 취한 환율정책, 금융정책, 조세 및 재정정책 그리고 대외개방정책의 흐름을 분석하였으며 IMF처방을 둘러싼 세계경제학계의 논쟁에 대하여도 한국의 실제경험을 토대로 코멘트하고 있다.

특히 저자는 한국정부의 거시경제정책이 IMF처방에만 얽매이지 않고 탄

력적이었음을 강조하고 있는데 예를 들면 외환위기 이후 초기 6개월간은 IMF의 고금리정책을 수용하였으나, 1998년 하반기부터 저금리정책과 금융완화정책으로 선회하여 건실한 중소기업 도산을 방지하려고 하였으며, 재정정책도 1998년 하반기부터 재정긴축 대신 적자재정을 통한 적극적인 경기회복 정책으로 선회하였던 사실을 강조하고 있다.

1-4. IMF외환위기는 한국국민이 다시 경험하고 싶지 않은 쓰라린 고통이었지만 한국경제의 구조적 모순을 수술하여 시장경제 체제를 확립할 절호의 기회를 제공한 외부적 충격이기도 하였다.

정부는 국제금융사회로부터 신뢰를 회복하기 위하여 금융과 기업부문의 구조개혁에 착수하였으나 국내적 구조개혁의 목표는 단순한 금융시장의 안정을 회복하는 차원에 머물지 않았다.

여야정권교체로 탄생한 「국민의 정부」는 1997년 말에 발생한 외환위기를 일시적 외환유동성 위기나 단순한 금융위기로 인식하지 않고 지난 30여년간의 정부주도에 의한 압축성장과정에서 시장경제 체제가 왜곡되어서 발생한 총체적 경제시스템위기로 인식하였다. 이러한 기본인식이 구조개혁의 대상을 금융과 기업부문뿐 아니라 정부와 공공부문, 그리고 노동부문을 포함한 4대 부문 개혁으로 확대한 배경이 된 것이다.

2001년 초까지 정부 주도에 의한 구조개혁 즉 법과 제도를 국제기준에 부합시키는 개혁의 인프라 조성은 일단락 되었다고 볼 수 있으나 앞으로 시장자율에 의한 지속적 구조조정 메커니즘을 확립하는 과제가 남게 되었다.

1-5. 저자는 금융구조개혁의 전개상황을 은행권과 제2금융권으로 구분하여 정리하면서 2000년 하반기부터 침체국면에 들어선 주식시장 상황과 금융기관의 소프트웨어 개혁 부진을 우려하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 상장기업의 경영투명성 제고, 저금리 시대 투자수익을 보장할 정기배당실시, 공공 연기금의 증시유입, 부실채권의 시장매각촉진 등과 함께 특히 정부소유주식의 조기매각을 통하여 금융기관의 주인을 찾아 주는 것이 시급하다는 처방을 제시하고 있다.

1-6. 기업 부문의 구조개혁 과정은 5대 재벌기업의 구조조정과 6대 이하

기업의 구조조정과정을 구분 설명하면서 특히 재벌개혁 과정에서 정부의 역할 변화를 조명하고 있다. 대우그룹과 관련해서는 김우중 회장이 외환위기 이후 시장의 법칙이 냉혹하다는 것을 충분히 인식하지 못하고 정부가 나서서 유동성 위기를 해소해주기를 기대하였으나 이것은 원칙적으로나 현실적으로 불가능한 일이었다고 회고하고 있다. 원칙적으로 불가능했던 이유는 정부가 구조개혁을 지연하는 특정재벌에 구제금융 수단을 제공하는 것은 타 재벌에게 뼈를 깎는 구조개혁을 요구할 명분을 상실하게 만드는 것이기 때문이었으며, 현실적으로 불가능했던 이유는 대우그룹과 관련되는 50개가 넘는 채권금융기관이 자신의 생존을 위해서도 정부의 구제금융 지시를 따르지 않을 것이기 때문이었다.

향후 상시적인 기업구조조정체제를 정착시키기 위한 중요 과제로 구조조정을 주도할 CEO에 대한 인센티브제 강화, 노동운동이 기업구조조정을 가로막는 풍토의 시정과 더불어 금융기관들이 기업구조조정 없는 금융구조조정이 성공할 수 없다는 인식을 갖는 것이 중요함을 강조하고 있다.

2. 제2장은 저자가 정보통신부 장관을 역임했던 경험을 토대로 정보화 시대의 경제발전전략을 다루고 있다. 저자는 우리가 정보화 경쟁에서 선진국과 어깨를 겨누려면 우리 경제를 「개방적 시장경제체제」로 만드는 구조개혁이 선행조건이라고 지적하고 있는데, 정보화는 지구촌 차원의 글로벌 경제와 시장경제원리를 지향하지 않는 나라에서는 바다와 같은 물결을 이룰 수 없고 한낱 웅덩이에 돌 던지는 변화밖에는 기대할 수 없기 때문이라고 진단하고 있다.

2-1. 저자는 정보화혁명이 기업의 국제경쟁력을 유지하는데 핵심요소가 될 것이지만 정치, 정부운영, 언론이나 교육 분야에 걸친 변화가능성을 예측하고 이 변화를 가속화시킬 방안도 제시하고 있다. 예를 들면 아파트나 도시밀집지역을 인터넷 빌리지로 묶어주는 인프라 투자를 촉진하면 종래와 같이 접대문화에 의존하는 선거방식에서 탈피할 수 있다는 것이다.

2-2. 한국경제가 21세기에 다신 한번 재도약하여 선진경제권에 진입하려면 정보화사회로의 이행속도를 가속화하는 길밖에 없다. 이를 위해서는 선진국

에 뒤지지 않는 초고속정보통신 인프라를 구축하고 전국민을 위한 정보화교육을 실시하면서 정보화 사회로의 전환을 가로막고 있는 법 제도를 하루 빨리 고쳐나가는 것이다.

2-3. 정보화 사회로의 신속한 전환노력은 먼저 전자정부 구현을 서두르는 일부터 시작해야 한다. 공기업을 예로 들면 공기업에 납품하거나 공사를 하기 위하여 정치권이나 권력기관에 청탁해야 하는 오랜 전통을 갖고 있는 우리나라는 이를 감사원이나 사정당국이 시정하는데 한계가 있기 때문에 청탁 자체를 제도적으로 배제할 수 있는 전자상거래 방식의 도입이 공기업 경영 혁신과 부정척결의 근본 해결대책이 될 것이다.

2-4. 정보화시대라고 해서 경제성장을 정보통신산업의 발전에만 의존할 수 없으며, IT산업기술을 활용한 기존산업의 경쟁력 향상이 연계되어야 한다. 특히 금융산업의 국제경쟁력은 정보화 경쟁에 달려 있으며, 종합물류 정보망 구축, 지능형 교통시스템구축은 기존산업의 경쟁력 향상에 큰 기여를 할 것이다. 앞으로 한국경제의 잠재성장률 수준은 노동이나 자본의 투입증가보다 정보화 기술의 확산속도에 따라 결정될 것이다.

2-5. 정보통신 산업이 스스로 높은 성장과 수출기여를 통하여 한국경제성장을 주도하면서 타 산업의 경쟁력 향상을 뒷받침하려면 핵심기술 개발과 전문인력양성, 벤처기업의 육성, S/W산업 육성 등이 주요 정책과제가 된다.

3. 저자는 이 책의 제3장 「경제발전의 지향목표와 기본전략」에서 2000년 이후 한국경제가 추구해야 할 경제발전의 지향목표를 7가지로 설정하고 각각의 목표를 조화 있게 달성하기 위한 기본전략을 제시하고 있다.

향후 한국경제의 발전은 기본적으로 시장경제와 자유기업주의 체제를 토대로 지속적 성장을 추구하되 정치적 민주주의의 발전을 위하여 공정한 소득분배구조 확립과 사회복지 확충을 병행해야하며 세계화 추세에 부응하여 대외균형유지와 글로벌화를 가속하면서, 미래를 위한 교육투자, 과학기술 및 문화투자 그리고 자연환경의 개선을 통한 삶의 질 향상을 추구하여야 한다. 또한 우리는 분단된 민족을 통일시켜야 하는 숙명적 과제를 안고 있기 때문

에 통일에 대비한 경제적 역량배양도 경제발전의 주요 목표가 된다.

3-1. 60년대이래 한국경제의 성장전략은 역대 정권의 성격에 크게 영향을 받았으며 특히 박정희 대통령의 유신통치 이후 전두환 대통령 시기까지는 정치적 민주주의의 결함을 고도성장이라는 경제업적으로 보상하기 위하여 재벌위주의 경제성장 일변도 정책을 추구한 결과 경제시스템의 많은 왜곡요인을 낳게 되었다고 지적하고 역대 정권의 성격에 따라 성장, 안정과 분배의 우선 순위가 어떻게 변화되어 왔는지를 설명하고 있다.

저자는 향후 한국경제가 지속적으로 성장하기 위해서 대통령을 중심으로 한 행정부가 잘해야 하겠지만 정치권, 노동계, 재계와 언론계를 포함하는 넓은 의미의 국가발전시스템이 개혁되지 않으면 안 된다고 역설하고 있다.

첫째로, 정치시스템은 국민의 선택에 의한 정권교체 가능성은 보장하되, 여소야대 상황하에서는 국가발전시스템이 제대로 작동되지 못하는 우리의 엄연한 현실경험을 토대로, 국민들로 하여금 대통령을 선택할 때 그 대통령이 이끌고 있는 정당까지 선택하여 국회에서 다수당이 되도록 뒷받침하는 정치시스템이 마련되어야 한다.

국회기능도 과거의 행정부 견제기능 위주에서 미래지향적인 입법기능 중심으로 전환되도록 개혁되어야 한다.

우리나라의 정당제도, 국회제도, 선거제도와 지방자치제도 전반에 걸쳐서 진정한 민주주의의 신장발전에 크게 도움이 되지 않으면서 경제발전을 저해하는 요소를 개혁하는 것이 국가발전시스템 개혁의 최우선 과제이다.

둘째로 관료시스템도 현재와 같이 극도로 불안정하고 비효율적인 체제를 안정성 있고 효율성 있게 운영되도록 개혁하면서 선진국처럼 투명하고 공정하며 부정부패가 없는 체제로 개혁되어야 한다. 아시아권에 있는 나라 중에서도 한국의 관료시스템은 우리보다 경제발전 수준이 낮은 중국보다 불안정하고 정책의 일관성이 없는 것으로 인식되고 있으며, 우리보다 경제발전 수준이 높은 일본, 싱가포르, 대만보다는 불투명하고 깨끗하지 못한 것으로 인식되고 있는 실정이다.

셋째로 한국경제가 지속적인 성장을 이룩하려면 노동운동의 의식과 관행

이 개혁되지 않으면 안 된다. 현정부가 추진하고 있는 금융과 기업구조개혁은 물론 공공부문의 개혁작업이 지연되고 있는 배경에는 노동조합의 저항이 크기 때문이다.

넷째로 우리 기업의 기업지배구조가 선진국 수준으로 정착되지 않으면 경제 성장은 어렵다. 자유기업주의와 시장경제체제가 확립되려면 기업경영방식이 민주화되고 투명해져야 하기 때문이다.

다섯째로 국가발전시스템이 작동되는데 있어서 언론의 중요성이 막중하다. 객관성과 책임성 그리고 미래지향성을 갖는 자유언론의 창달이 국가경제 발전을 촉진하는 역할을 하며, 정치권의 변화, 노동운동의 성숙화 등 국가발전시스템의 개혁도 언론이 뒷받침해 주지 않으면 성공하기 어렵기 때문이다.

다음으로 한국경제의 지속성장을 위하여 경제정책의 효율적 운영체계는 어떻게 확립되어야 하는지를 제시하고 있는데 단기적 거시경제정책면에서는 성장과 안정 및 분배가 조화되도록 한국은행의 통화신용정책과 정부의 재정 및 조세정책을 유기적으로 운영하고 성장과 대외균형이 조화되도록 환율정책, 외국인투자 정책을 운영할 것을 강조하고 있다.

중기적으로는 구조개혁을 추진하여 개방적 시장경제 질서를 정착시키는 것이 가장 중요한 과제라고 지적하고 공적자금이 투입된 금융기관의 정부소유주식 매각과 기업경영의 투명성 확보가 그 핵심과제라고 인식하고 있다.

장기적으로는 정부가 지속적 성장기반이 되는 투자확대를 소홀히 해서는 안되며 전통적 사회간접자본 투자 외에도 정보통신 분야와 과학기술 및 교육투자가 계속 확대되어야 한다. IMF 외환위기를 겪으면서 사회복지 분야에서 재정소요가 급격히 늘고 있기 때문에 과학기술과 교육투자가 위축될 우려가 있음을 경계하고 있다.

3-2. 저자는 1989년 「한국의 경제개발전략이 소득분배구조에 미친 영향」이라는 박사학위 논문을 통하여 1960~80년대 우리나라의 분배정책을 연구한 경험을 갖고 있다. 즉 우리나라의 분배구조 변화를 보면 박정희 대통령 후반기의 고도성장 추구정책이 높은 인플레이션과 부동산 가격의 상승을 유발하여 분배악화를 초래하였고, 전두환 대통령 집권기에도 대기업 위주 정

책, 노동운동 억제, 자산소득에 대한 과세기능 취약 등이 분배구조 악화요인이 되었으며, 노태우 대통령이 금융실명제를 유보한 것도 분배정책상 오류라고 지적하고 있다.

현정부는 외환위기 직후에 초래된 소득분배 악화요인을 신속히 해소하면서 「생산적 복지」 정책의 실효성 있는 추진을 통하여 분배구조를 개선해 나가야 한다.

3-3. 한국경제는 수출주도형 공업화 전략을 추진하면서 밖에서 내다 파는 전략(outward looking strategy)에 급급하여 세계무역기구(WTO) 체제 이후 세계경제의 글로벌화에 제대로 적응하지 못하였다. 외환위기 이후 한국경제의 제도약은 새로운 차원의 글로벌화 전략을 추진하는데 달려 있다. 한국은 아시아·태평양 지역의 교역중심국가가 되어야 하며 우리를 둘러싸고 있는 일본, 중국, 러시아, 미국경제와의 협력관계를 어떻게 형성하는가의 전략이 중요하다. 일본과는 「투자자유화 협정」을 체결하여 직접투자를 적극 유치하고 중국에 대해서는 우리가 중국에 팔 수 있는 상품이나 서비스 규모가 중국이 우리에게 팔 수 있는 것보다 많을 것이라는 확신을 갖고 경제관계를 발전시켜야 한다.

우리경제의 글로벌화를 위해서 외국인투자유치에도 적극적이고 우리의 해외투자도 늘어 가는 전략을 병행해야 한다.

3-4. 글로벌화 되고 있는 무한경쟁시대에 적응하기 위하여 밖으로는 대외개방을 가속시키면서 안으로는 경쟁원리를 토대로 한 시장경제 메커니즘 확립을 국가발전의 한 축으로 삼으면서, 경제발전 과정에서 성과배분의 공정성이 확보되고 사회복지제도를 확고히 정착시키는 것을 국가발전의 다른 한 축으로 삼아야 한다. 생산적 복지의 개념은 시장경제 창달과 사회복지 확대간의 상호보완성을 극대화하면서 상충성을 최소화하겠다는 철학에 바탕을 두고 있다.

IMF외환위기 직후 사회보장제도의 근간이 되는 4대 사회보장제도를 전국민에게 확대한 현 정부는 그 운영의 효율성 확보에 노력해야 할 책임이 있다. 즉 국민연금제도는 비용부담의 형평성과 보험관리의 효율성을 높이고, 의료보험 통합시스템은 의약분업 실시에 따른 후유증을 치유하고 보험재정 안정의 기본여건을 마련한 후 시행해야 한다.

3-5. 한국경제가 5-10년 이상의 중장기 성장을 지속하려면 성장잠재력 배양을 위한 공공투자를 확대하는 전략을 필요로 한다. 교육투자 확대를 위해서 정부가 학부모의 막대한 사교육비를 공교육의 질 향상 투자로 전환시킬 수 있는 교육시스템을 만들어 주는 것이 관건이다.

향후 10년간의 한국경제의 잠재성장률은 5% 수준으로 추정되지만 정보통신기술의 활용속도에 따라 이 잠재성장률은 올라갈 수 있을 것이다. 정부는 21세기 대표적 첨단기술인 IT, BT, ET, NT 등과 같은 분야의 연구개발과 전문인력 양성을 위한 과학기술투자를 공공재원으로 뒷받침해야한다.

21세기는 문화적 다양성이 결여된 대량생산 품목의 부가가치가 줄어들고 있는 반면에 문화적 취향에 맞는 소량다품종의 생산이나 서비스산업의 부가가치가 계속 높아지고 있기 때문에 문화진흥을 위한 투자확대가 경제발전의 주요전략이 된다.

3-6. 지난 40여년 동안 한국경제는 경제성장과정에서 환경이 악화되어 삶의 질 향상은 소득증가를 따르지 못하였다. 앞으로 우리나라의 경제발전은 환경보전과 경제개발을 더 긴밀히 조화시키는 「지속 가능한 발전」 전략을 추구해 나가야 한다.

국제적으로도 중국과 같은 거대시장에서 자동차산업 규모보다 환경산업의 시장규모가 더 커질 것으로 전망되기 때문에 환경산업은 해외시장도 내다보면서 발전시킬 필요가 있다.

삶의 질 향상을 위하여 숨쉬는 공기와 마시는 물, 그리고 쓰레기 처리와 같은 건강에 직결되는 문제부터 해결하면서, 자연생태계 보호와 녹색환경의 조성과 같이 정신건강에 직결되는 문제도 해결해 나가야 한다.

전국토의 2/3가 산지이고 인구밀도가 높은 우리나라는 산지를 환경 친화적인 생활공간으로 활용하는 방안이 필요하다. 우리보다 국토가 넓고 평야가 많은 선진국들도 산에 집을 짓고 활용하고 있기 때문에 우리나라도 산지는 무조건 원형대로 보전하고 개발을 제한하는 것만이 능사가 아니다.

3-7. 우리가 남북경협을 확대하는 것이 북한에게 일방적으로 도움을 주는 것이라면 국민적 공감대를 형성하는데 어려움이 따르게 된다. 따라서 남북경

협 확대가 우리에게는 어떤 이익을 줄 것인가가 관심사가 된다.

첫째, 남북경협은 한반도에서의 전쟁위험을 제거함으로써 외국인투자 확대를 위한 국가신용등급을 올려줄 것이다.

둘째, 북한에 우리 기업들이 진출하면 저임금을 활용한 수출품생산을 증대할 수 있다.

셋째, 철도, 도로, 항만의 남북한 연결체계는 한국이 동북아 물류기지의 중심이 되는데 중요한 열쇠가 된다.

넷째, 중장기적으로 한반도의 긴장완화가 남북한의 국방비 절감으로 연결되면 남북한 모두 경제개발투자여력이 증대된다.

다섯째, 단기적으로 남북한간의 경제력 격차가 축소될 경우 통일비용을 줄일 수 있게 된다.

이상에서 이 책의 줄거리를 요약하였다. 저자가 제시하는 구조조정과 정보화시대의 한국경제 발전전략은 경제정책에서부터 경제구조 개혁과 국가발전시스템 개혁에 이르기까지 광범위한 주제를 다루고 있기 때문에 경제학도는 물론 우리경제의 미래를 걱정하는 각계 지도층에게 많은 토론 과제를 던져주고 있다.

앞으로 저자의 보완적인 연구가 뒤따른다면 「한국경제발전론」의 소중한 교재가 될 수 있을 것으로 생각한다.

한양대학교 전 상경대학장

유 지 성

- 목 차 -

제1장 IMF 외환위기의 수습과 구조개혁	3
제1절 IMF 외환위기의 발생원인	3
제2절 금융의 지구촌화 현상	17
제3절 IMF 외환위기의 수습 과정	28
제4절 시장 경제 체제 확립을 위한 구조 개혁	70
제5절 금융부문의 구조개혁 추진	85
제6절 기업부문의 구조조정 추진	119
 제2장 정보화 시대의 경제발전 전략	 143
제1절 경제발전과 정보화	143
제2절 지식정보화 사회의 도래	146
제3절 정보화 사회의 기반 구축	175
제3절 지식정보화 기반을 활용한 국가경쟁력 향상	185
 제3장 경제발전의 지향목표와 기본전략	 227
제1절 경제발전의 지향목표	227
제2절 지속적 경제성장	238
제3절 공정한 소득분배 구조의 확립	278
제4절 대외균형유지와 글로벌화	293
제5절 사회복지의 확충	316
제6절 미래를 위한 공공투자의 확대	334
제7절 자연 환경의 개선	349
제8절 남북한 경제협력의 확대	368