

# 한국경제: 과거 10년의 평가와 향후 5년의 과제

고영선

2008. 3

Korea's Leading Think Tank **KDI**



# C O N T E N T S

1. 한국경제의 역사적 발전과정
2. 경제위기의 발발과 대응
3. 대내외 여건의 변화
4. 지속적 안정성장을 위한 과제



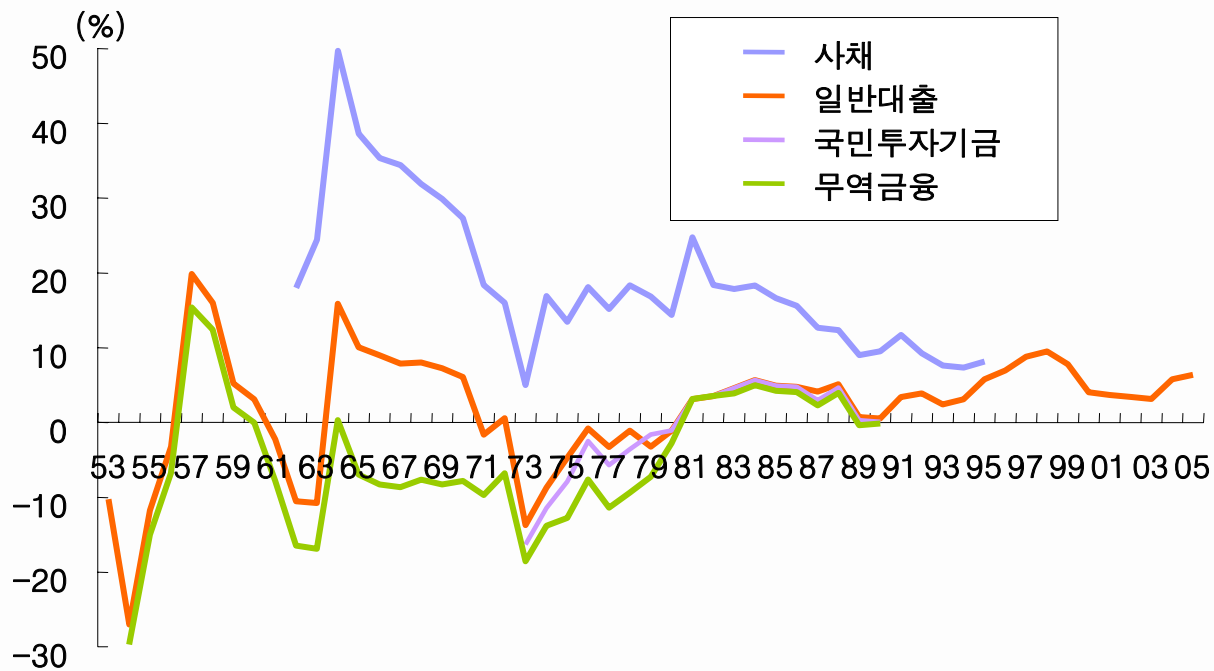
# 1. 한국경제의 역사적 발전과정

## ■ 수출진흥 및 중화학공업화를 위한 정부주도의 금융배분

- 한국은행법 개정, 통화정책권한을 정부에 복속
- 시중은행 국유화, 각종 특수은행 설립
- 대규모 정책금융 제공: '70년대 중 국내신용의 40~60%

● 금리를 낮은 수준으로 통제

실질금리 추이

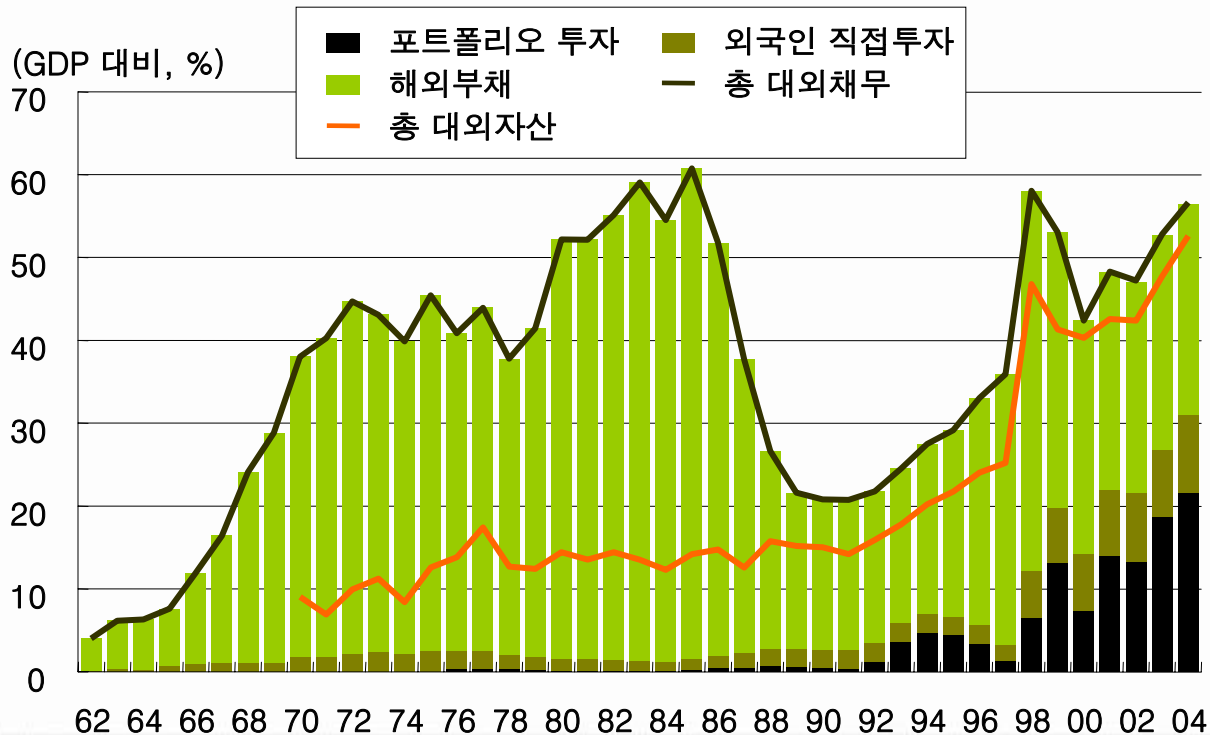


주: 실질금리는 GDP 디플레이터를 사용하여 계산.

## ● 해외차관의 도입도 통제

- 공공차관은 물론 민간차관에 대해서도 지급보증을 제공하는 한편 개별 차관의 도입에 대해 정부가 심사

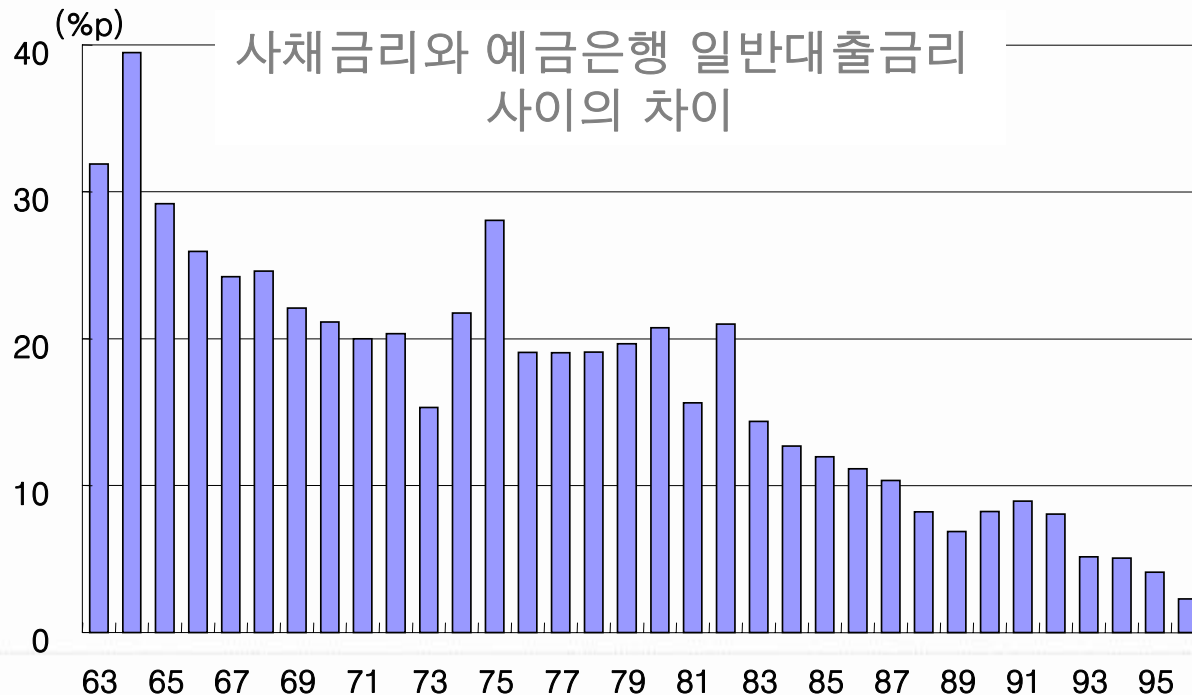
대외채무 및 대외자산 잔고



● 公금융시장뿐 아니라 私금융시장에 대한 통제도 시도

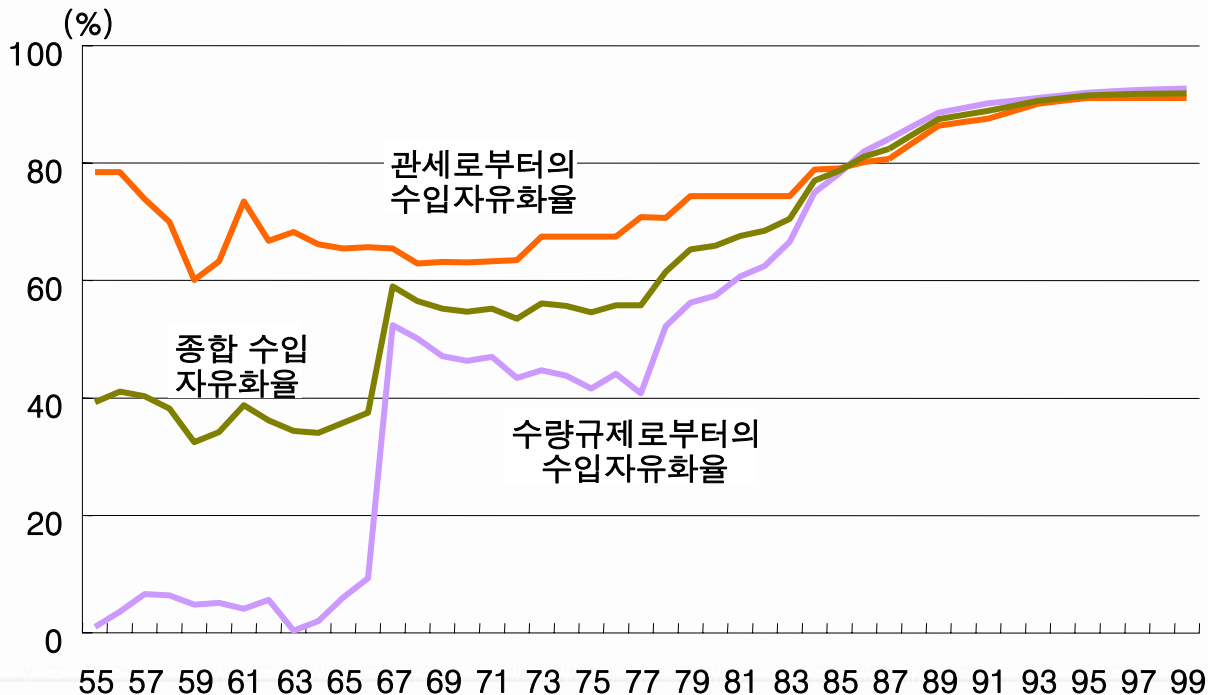
— '72년 8.3조치

- 신고된 사채는 3년 거치 5년 분할상환
- “어려움이 닥치면 정부가 나서서 구제해줄 것”이라는 민간의 기대 확산



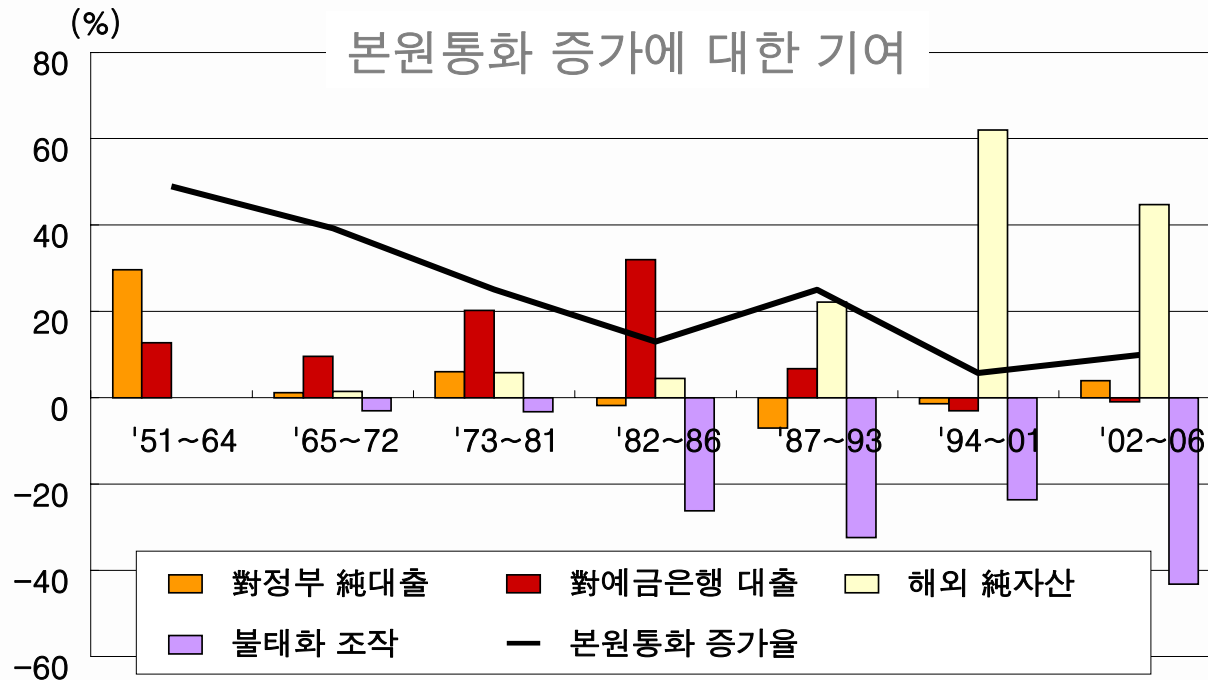
## ■ 수입장벽을 통한 국내산업 보호

- 종합수입자유화율은 '68~77년중 55% 내외의 수준 유지
  - 일본은 60년대 중반, 대만은 70년대 중반에 이미 90% 이상
- 수출부문에 대해서는 자유무역과 유사한 환경을 제공



## ■ 물가불안과 직접적 가격규제

- 통화당국의 일차적 임무는 ‘성장통화’의 공급
- 대만 등 다른 동아시아국가보다 높은 물가상승
- 생필품에 대한 직접적 가격규제로 물가안정 도모



## ■ 노동운동의 억압

- 수출진흥 및 중화학공업화를 추진하는 과정에서 정부는 노동운동을 극도로 억압
- 노동운동은 지배권력에 대한 저항이라는 정치적 성격이 강화

## ■ 성과

- 급격한 수출증가
- 제조업 비중 증가: 18%('70) → 24%('80) → 27%('90)
- 경제성장률은 8% 내외로 상승

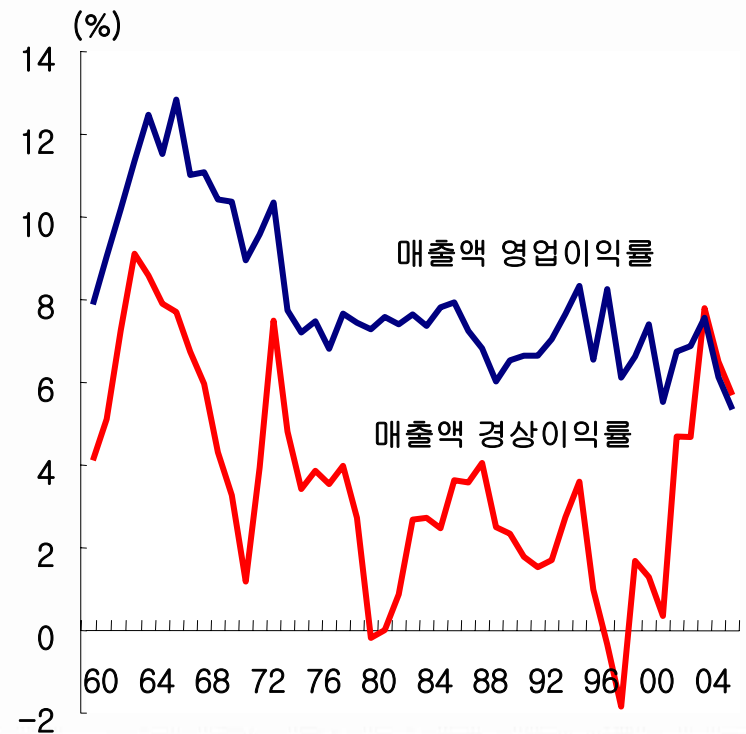
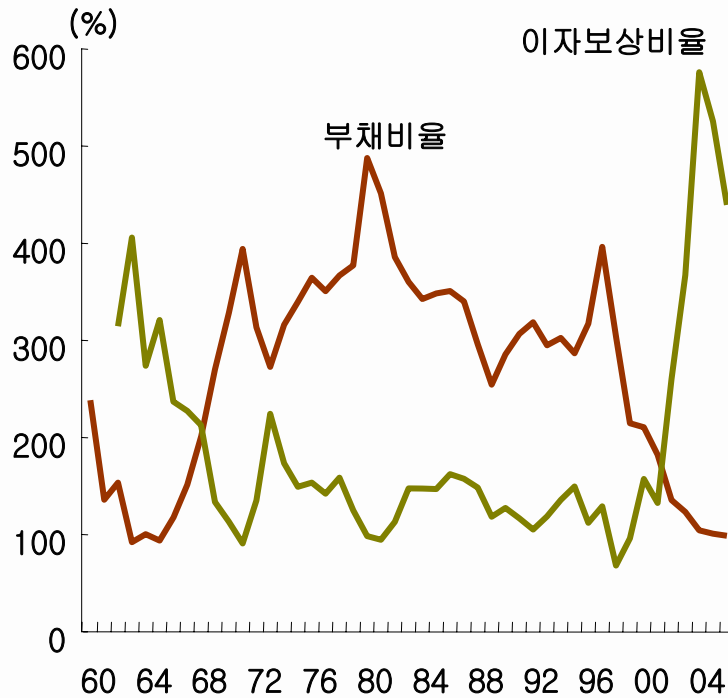
(%)

연 도	'54~60	'61~70	'71~80	'81~90	'91~00	'01~06
실질 GDP 증가율	3.8	8.4	7.2	8.7	6.1	4.6

## ■ 문제점

- 기업 부채비율 급상승, 수익성 악화

제조업 경영지표



- 정부와 민간의 위험공유체제 형성
  - 8.3조치('72)
  - 중화학공업 투자조정('79~83), 산업합리화('80년대 중반)
    - 시장독점 보장 및 신규진입 금지 등 강력한 경쟁제한조치
  - 부실기업 정리('86, '88)
    - “자산을 초과하는 부채를 모두 보전해준다”는 원칙
    - 韓銀特融 제공: 총 1.7조원  
( '84~87년 본원통화 증가의 절반)
  - 단기적 안정화에 성공하였으나 장기적으로 도덕적 해이 (moral hazard)를 심화시켜 오히려 불안정을 가속화
- 경제력 집중 심화
  - 차관배정('60년대), 중화학공업화('70년대), 산업구조조정('80년대)

## ■ 정부의 역할

- 수출진흥: 외부효과(externality) 시정
  - 국가의 비교우위 산업 및 제품을 발견하고 다른 기업에 전파
  - 마케팅 등 다양한 학습결과를 다른 기업에 전파
- 중화학공업 육성: 성과에 대한 다양한 견해 존재
  - 중공업 육성은 동아시아 및 동남아시아 국가들의 빠른 성장을 설명하는 공통분모는 분명 아니었음 (Radelet, Sachs, and Lee, 1997)
  - 일정한 성과를 낼 수 있었던 것은 해외지향성에 기인 (박영구, 2005)
    - 규모의 경제와 해외시장 지향을 제일의 전략으로 명시
    - 정부주도이나 주체는 민간 대기업
    - 기본적인 수요여건과 예산제약을 고려하여 추진

## ■ 금융자유화

- 금리자유화: '90년대 초부터 공식적인 자유화를 추진하였으나 실제로는 '96년까지 韓銀의 창구지도 지속
  - 통화량 목표제도하에서 자유화로 금리가 불안해질 가능성 때문
- 정책금융: '80년대에 들어와 무역금융을 축소하려 하였으나 다른 한편으로 중소기업 금융지원을 확대
  - 산업합리화, 농어가부채 경감, 투신 경영정상화 등을 위해 韓銀은 막대한 자금을 공급
- 은행 민영화 및 신설: 4개 시중은행 민영화('80년대 초)와 더불어 다수의 은행 신설('80년대 및 '90년대)
  - 은행경영에 대한 정부개입은 지속
- 투자금융회사·종합금융회사 등 비은행금융기관 확산
  - 이들에게는 상대적으로 적은 규제가 적용

## ■ 금융건전성 감독 미흡

- CP 시장 및 은행 신탁계정 등 건전성 감독을 적용받는 여신의 범위 축소
- 건전성 감독기준 미비: ‘경영개선조치’는 많은 약점
- 감독기구가 분할되어 감독의 중복과 사각 존재
- 후진적 회계기준 및 공시기준, 신용평가기관의 낮은 공신력

## ■ 脫보호 없는 脫통제 (decontrol without de-protection)

- 대기업들이 비은행금융기관에 대한 통제를 넓혀가면서 지속적으로 금융자유화를 요구 → 자유화의 방향 불명확
- 위험공유체제의 해체 지연 → 금융건전성 감독의 정상화가 근본적으로 불가능

## ■ 자본시장개방

- '93년부터 본격적으로 자본시장개방 추진
  - 은행 중심의 자유화(bank-centered liberalization)
- '90년대 중반에는 금융기관의 해외활동 규제를 대폭 완화
  - 24개 투자금융회사가 종합금융회사로 전환
  - 국내은행들이 28개 해외지점 개설
- '94년 경기상승국면 진입 후 투자자원 조달을 위한 단기외화차입 급증
  - 외화자산 및 부채 사이의 만기불일치(maturity mismatch) 문제 심화
- 건전성감독 미비
  - 은행부문에 대한 과거와 같은 규제체제가 새로운 환경에서도 거시경제의 안정성을 지켜줄 것으로 생각

## ■ 경쟁정책 및 재벌정책

- ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률(’80년)’ 제정
  - 산업정책적 개입, 공기업의 존재, 광범위한 가격통제 등으로 경쟁법의 역할이 제약
  - 경쟁제한적 규제의 개혁과 공기업 민영화가 전제될 필요
- 규제개혁 추진
  - ’88~89년중 18개 산업의 경쟁촉진을 위한 규제개혁 추진
  - 그러나 규제개혁은 경제활성화를 위한 수단으로 변질
    - ‘규제완화’와 ‘규제개선’ 중 ‘규제완화’만 강조
    - 경제규제와 사회규제의 개선이 아닌 행정규제의 개선
- 재벌에 대한 백화점식 규제
  - 출자규제제도와 바스켓관리 중심의 대증요법적 규제
  - 시장규율을 통해 재벌의 행태와 구조를 규제하기보다 위험공유체제를 존속시키면서 직접적 규제를 실시



## 2. 경제위기의 발발과 대응

- 자기실현 (self-fulfilling crisis) 론
  - 동아시아국가들은 채무상환능력 (solvency) 은 문제가 없었으며 일시적 유동성 부족 (illiquidity) 이 문제였을 뿐
- 근본요인 (fundamentals) 론
  - ‘정실자본주의 (crony capitalism)’ 로 일컬어지는 정부와 민간 사이의 위험공유체제로 부실이 누적
- 한국의 경우 뚜렷한 결론은 없는 상태
  - 최소한 표면적으로 국제금융시장의 불안정과 근본요인의 악화가 동시에 작용하였을 가능성
- 따라서 위기극복을 위한 정책은
  - 긴축적 통화 및 재정정책: 유동성 확보
  - 기업 및 금융구조조정: 근본요인 치유

## ■ 거시경제정책

- 초기의 긴축정책은 외환시장 안정과 함께 완화

## ■ 4대 부문 구조개혁

- 기업부문: 부실처리, '5+3원칙'에 의한 구조개혁
- 금융부문: 부실처리, 감독기구 통합, 적기시정조치 도입
- 노사관계: '노사정위'를 통해 정리해고제 법제화
- 공공부문: 공기업 민영화, 인원감축, 규제완화

## ■ 실업 및 복지정책

- 공공근로사업 추진, 고용보험 적용범위 확대, 기초생활보장제도 도입

## ■ 부실의 해소

- 기업부문: 제조업 부채비율 300~400% → 100~200%
- 금융부문: 대형은행을 제외한 대부분의 부실금융기관은 폐쇄 또는 타 기관으로 합병
- 공공부문: 8개 공기업 민영화, 인력 20% 감축

## ■ 선진형 경제시스템 정착

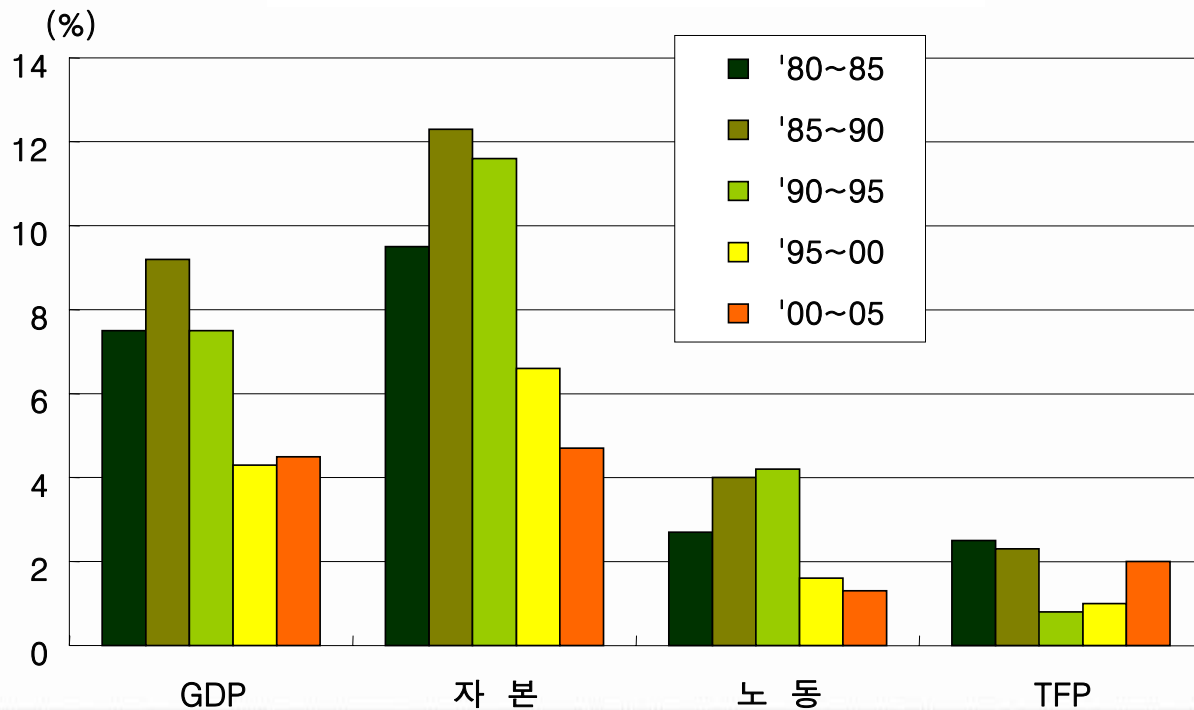
- 대외개방 확대: 직접투자 · 자본시장 · 외환시장 대폭 자유화
- 기업경영 투명성 제고 및 지배구조 개선: 회계제도 개선, 주주권 강화
- 금융시장 선진화: 금리기능 정상화, 주식시장 안정적 성장

- 위험공유체제 해소: 도덕적 해이(moral hazard) 혁파
  - 5대 재벌의 하나인 대우를 부도처리
    - ‘대마불사(too big too fail)’의 신화 소멸
  - 범법행위에 대한 처벌
    - 분식회계 및 재산국외도피 사건으로 기소된 전·현직 대우 임원들에게 26조원대의 추징금과 함께 중형을 선고
  
- 원거리 원칙(arm’s length principle)에 따른 규제
  - ‘관치금융’을 해소하고 선진형 감독체계 도입
  - 통화량 조절을 위한 직접적 규제 폐지
  - 경영진에 대한 주주의 규율 강화: 주주권 행사요건 완화, 기관투자가의 역할 제고, M&A 활성화

## ■ 위기 이후 성장둔화는 주로 자본 및 노동증가를 둔화에 기인

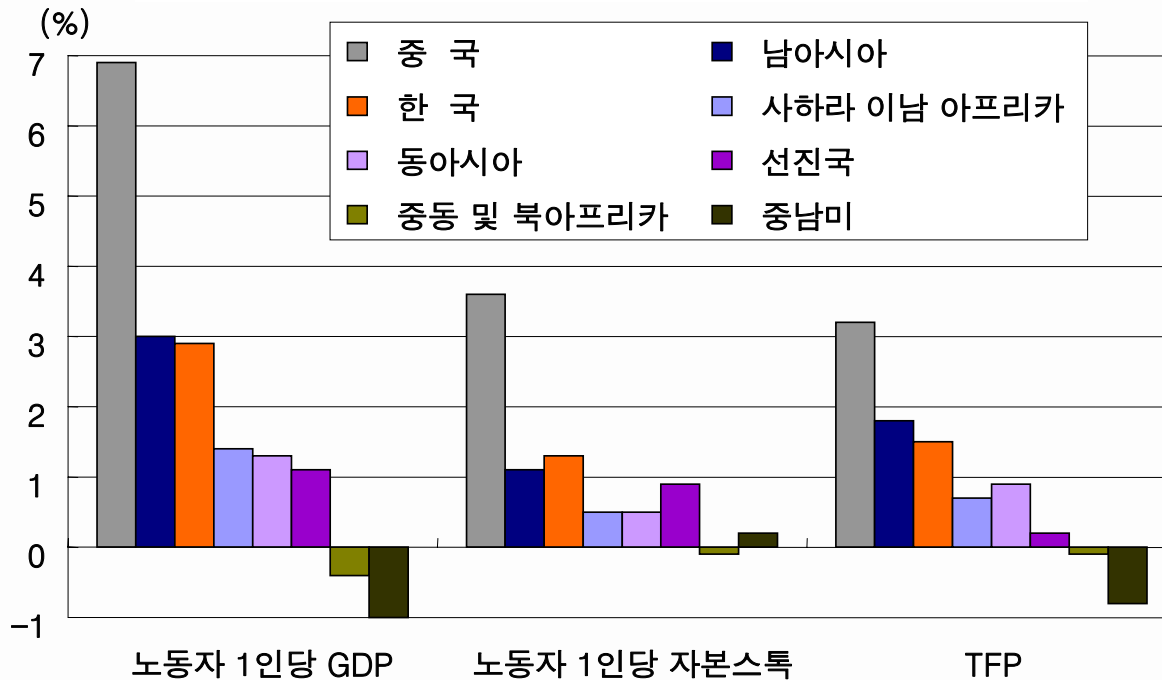
- 총요소생산성(TFP) 증가율은 오히려 상승

한국경제의 성장회계: '80~05년



- 한국경제의 성장성과는 다른 나라에 비해서도 양호한 편
  - 중국, 남아시아(인도 등) 다음으로 우수

세계 주요 지역의 성장요인 비교: '01~04년

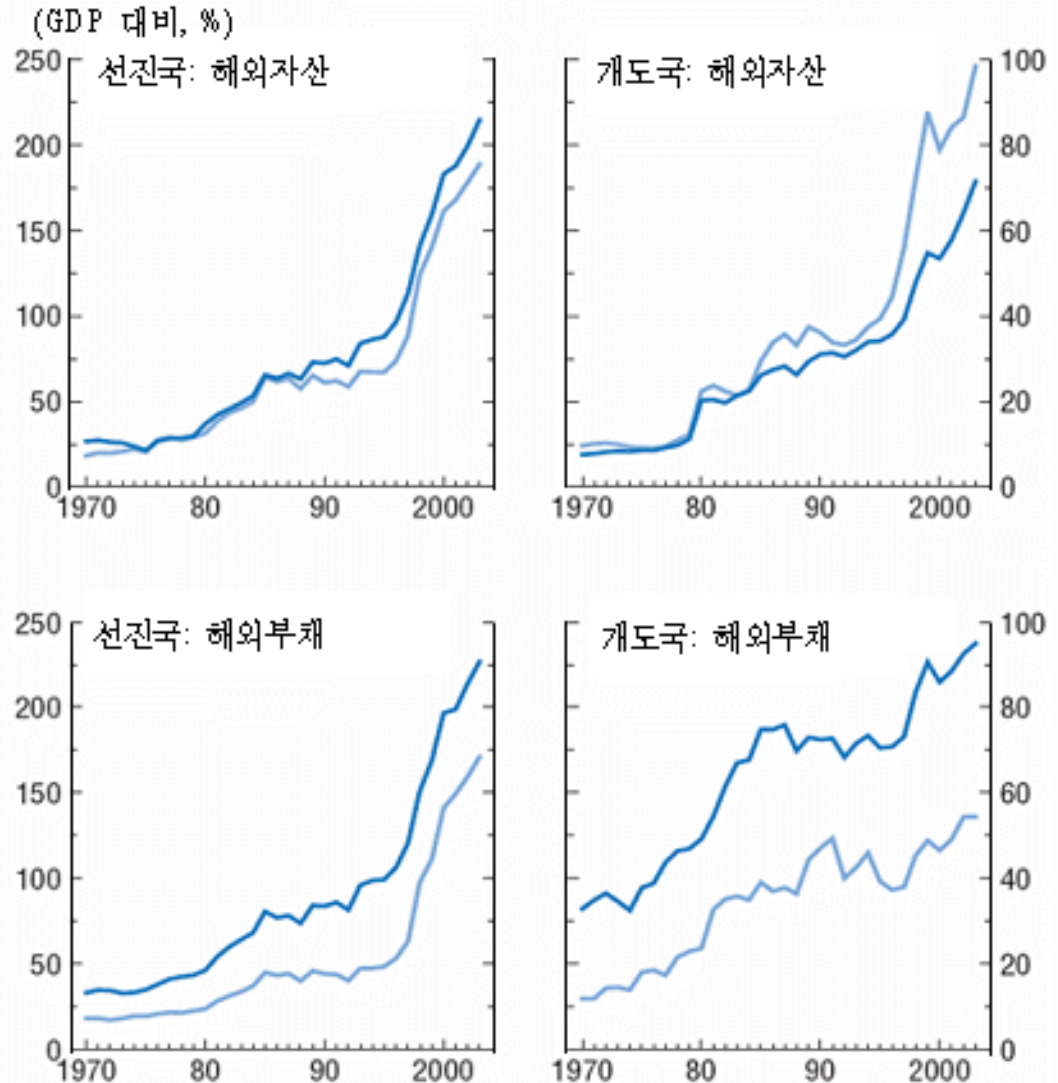




### 3. 대내외 여건의 변화

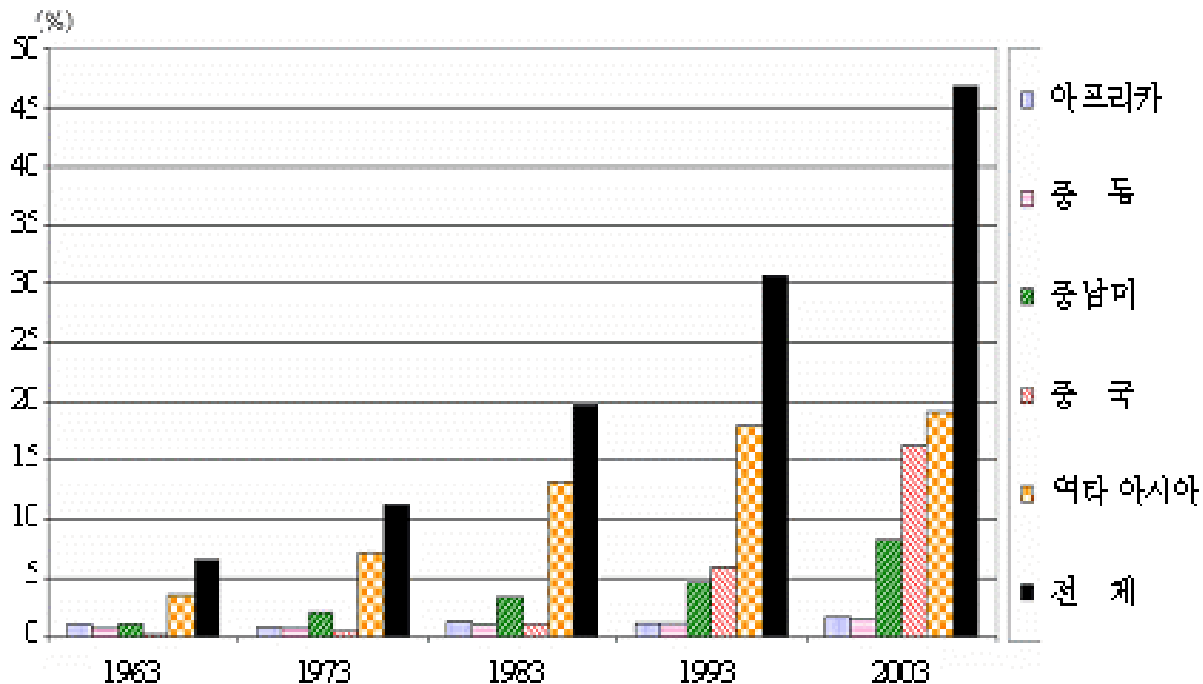
- 자본시장 규제완화 및 정보통신비용의 급락과 더불어 국가 간 자본이동이 급증
  - 금융시장의 발달이 촉진되고 금융제약이 완화

— 평균 — 표준편차



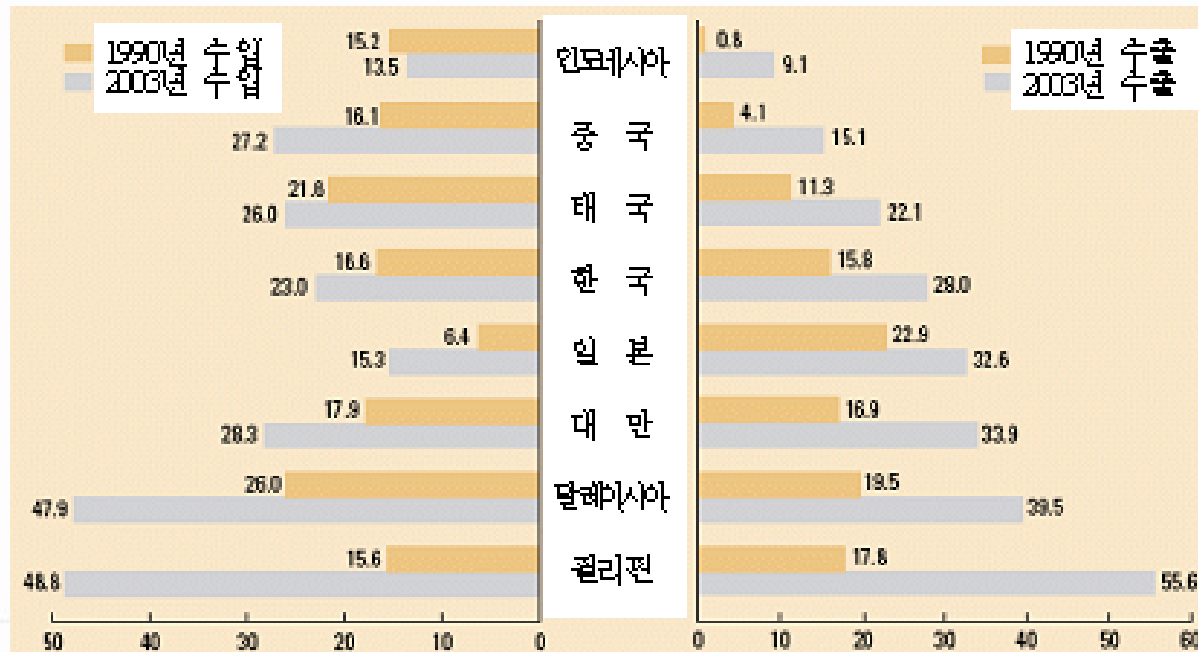
- '50년대 GATT 체제와 더불어 시작된 상품시장 세계화로 전세계 무역규모는 '70년대 초 GDP의 20% 수준에서 '03년 55% 수준으로 증가
  - 특히, 전세계 무역에서 개도국이 차지하는 비중이 상승

선진국의 제조업제품 수입 중 개도국의 비중



- 각 나라는 특정 산업에 특화하는 것이 아니라 특정 재화의 생산에 특화하는 경향
  - 이에 따라 생산공정이 여러 나라에 걸쳐 다단계화하며, 수출 및 수입에서 차지하는 부품 및 소재의 비중이 증가

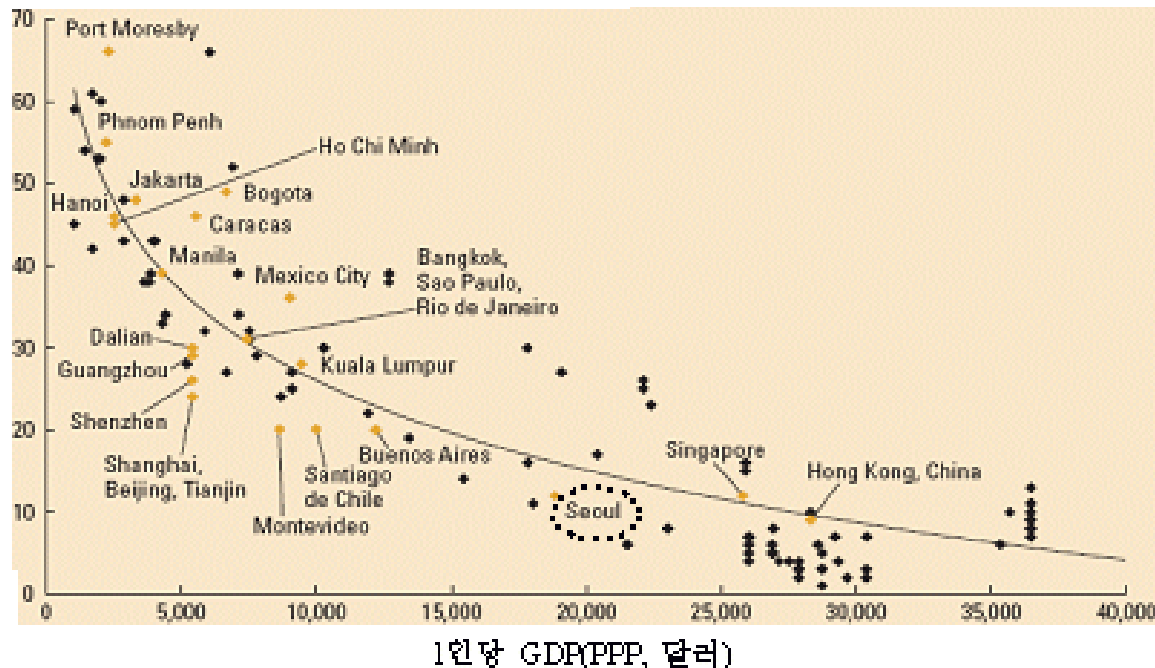
부품·소재가 총수입·총수출에서 차지하는 비중



- 눈에 보이지 않는 지식·기술·생각(idea)이 생산요소의 중요한 부분을 차지
  - 수확체감의 법칙 (law of diminishing returns)이 적용되지 않는 무한성장이 가능
  - 지식에 대한 보상이 증가하고 소득격차가 심화
  - 기업들이 끊임없이 혁신을 추구하도록 시장의 경쟁여건을 강화할 필요

- 집적효과(agglomeration effect)를 실현하기 위해 기업과 근로자들이 도시로 몰리는 현상 심화
  - 특화·교역·혁신·성장의 중심으로서 대도시의 역할 증대
  - 도시의 거주여건(liveability) 개선이 중요한 과제로 대두

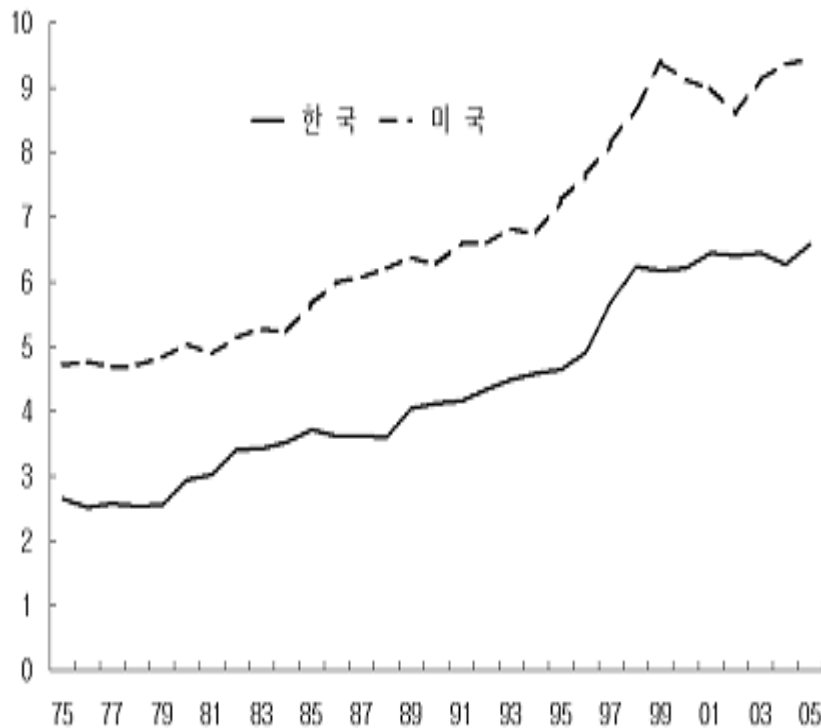
EU의 거주여건 지표(0=최선, 100=최악)



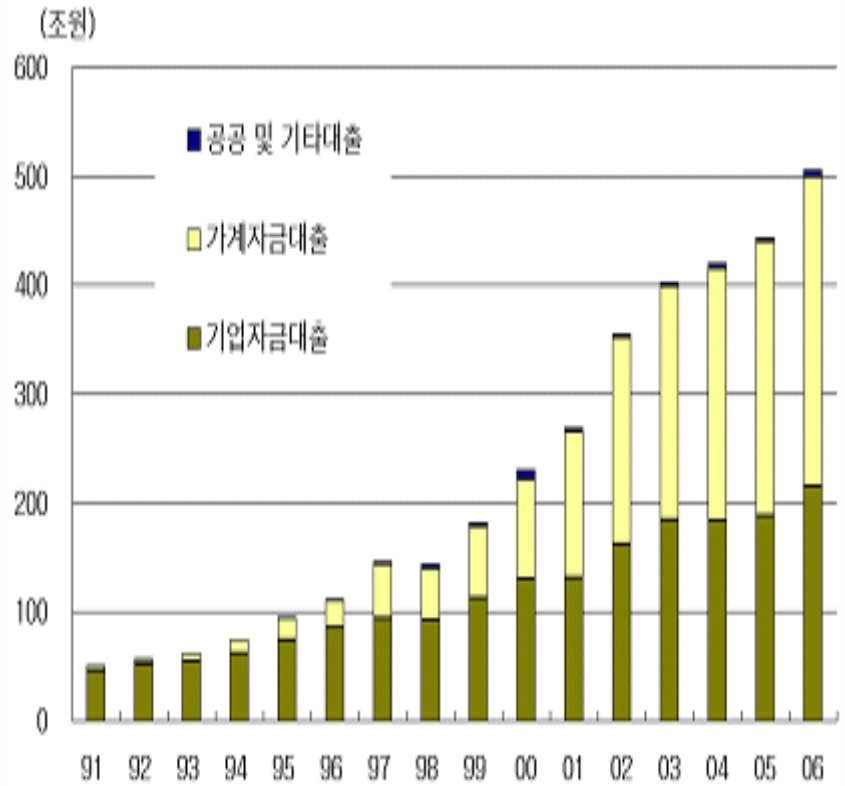
- 개발연대: 성공이 입증된 선진국의 기술을 수입, 모방
  - 성장제약 요인은 금융시장의 미발달
  - 정부는 투자재원의 동원과 유망분야에 대한 선택적 배분을 도모
  
- '90년대 이후: 선진국과의 기술격차 해소(catch-up)
  - 모방이 아닌 내재적 혁신역량 강화를 통한 첨단기술의 독자개발이 필요
  - 시장성과에 따라 투자재원이 신축적으로 배분될 수 있는 환경을 조성할 필요

## ■ 금융시장의 발달로 금융제약이 크게 완화

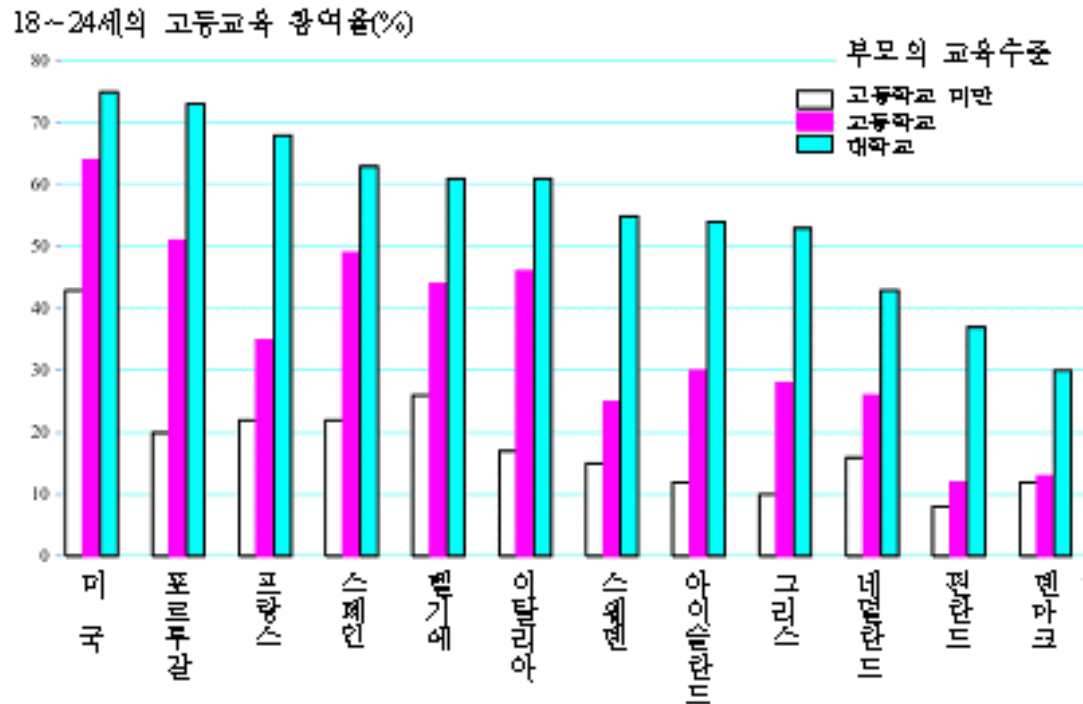
금융연관비율(금융자산/GDP)



일반은행의 형태별 원화대출금



- 세계화 및 지식기반경제의 도래에 따라 소득불균형 심화
  - 특히, 교육기회는 대물림되는 경향이 있어 문제가 악화



자료: Blöndal, Field, and Girouard(2002).

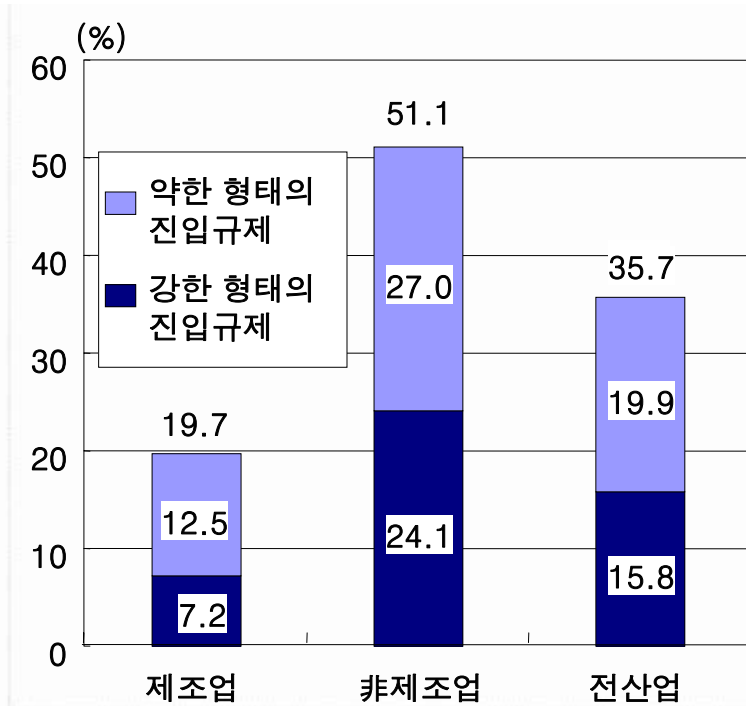


## 4. 지속적 안정성장을 위한 과제

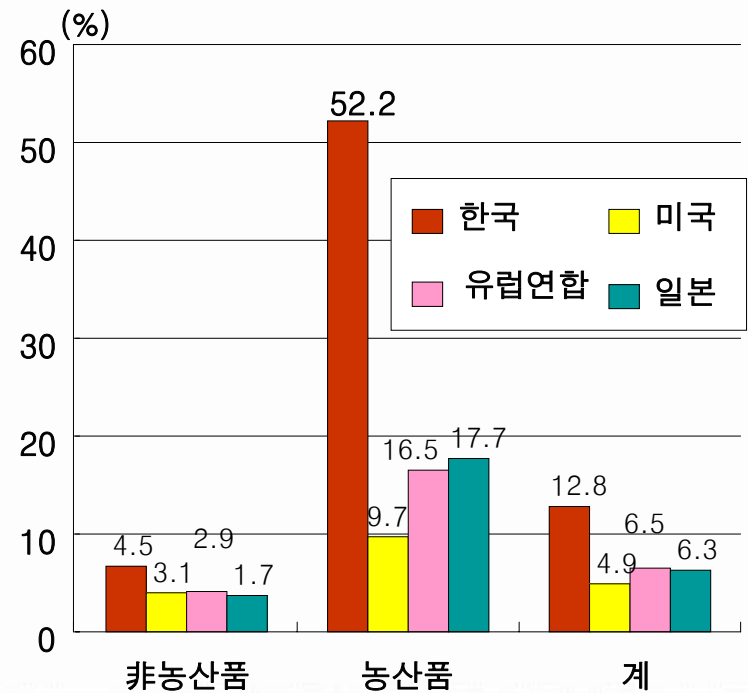
- 정부가 특정 산업과 특정 제품을 사전에 지정하여 지원, 육성하는 전략은 성공가능성이 더 이상 높지 않음.
  - 각국의 생산특화는 우연적 요소 등에 영향을 받기 때문에 특화분야를 사전에 예측하기 어려움.
  - 선진국과의 기술격차가 해소되면서 성공가능성이 높은 기술을 사전에 예측하기도 어려워졌음.
- 정부가 기업에게 직접적으로 금융지원을 제공할 필요성도 약화되었음.
  - 금융시장의 세계화 및 국내금융시장의 발달에 따라 금융제약이 완화되었기 때문
  - 금융시장보다 판단력이 우수하다고 볼 수 없는 정부의 자원배분은 오히려 자원낭비를 가져올 가능성이 높아짐.

- 기술혁신을 가속화하기 위해서는 국내시장의 경쟁압력을 높여야 하는바, 이를 위한 대내적·대외적 개방 추진
  - 아직 우리나라의 경쟁여건은 미비

진입규제가 존재하는 산업의 비중('01년)



평균 관세율('04년)



자료: 김재홍(2002).

주: 최혜국(MFN) 관세율의 단순평균.  
자료: OECD(2007).

## ■ 대내적 개방

- 시장진입에 대한 각종 규제 철폐
- 독과점 및 담합행위에 대한 처벌 강화
  - 공정거래위원회의 조사권 강화
- 중소기업에 대한 차별적 보호와 지원은 경쟁정책 관점에서 전면 개편
- 재벌문제는 경영진에 대한 시장규율 강화로 해결
  - 주주들의 私的救濟(private remedy)를 통한 경영진 규율
  - M&A 시장 활성화, 경영권 보호장치 도입 자제
  - 범법행위에 대한 처벌 강화로 경제권력의 정치권력화 방지

## ■ 대외적 개방

- 서비스업 및 농업을 중심으로 개방 확대, FTA 적극 활용
- ‘小國 콤플렉스’ 탈피, 세계시장과의 과감한 통합 시도
  - 외국자본의 침투를 두려워할 것이 아니라 해외 활동능력을 갖추지 못한 국내 금융기관의 경쟁력 부족을 염려
  - 국내산업의 공동화를 두려워할 것이 아니라 보다 많은 국내기업이 해외로 진출하지 못하고 보다 많은 해외기업이 국내로 진입하지 못하는 상황을 염려
    - FDI 유입과 유출 모두에 있어 우리나라는 OECD 국가 가운데 최하위에 가까운 수준

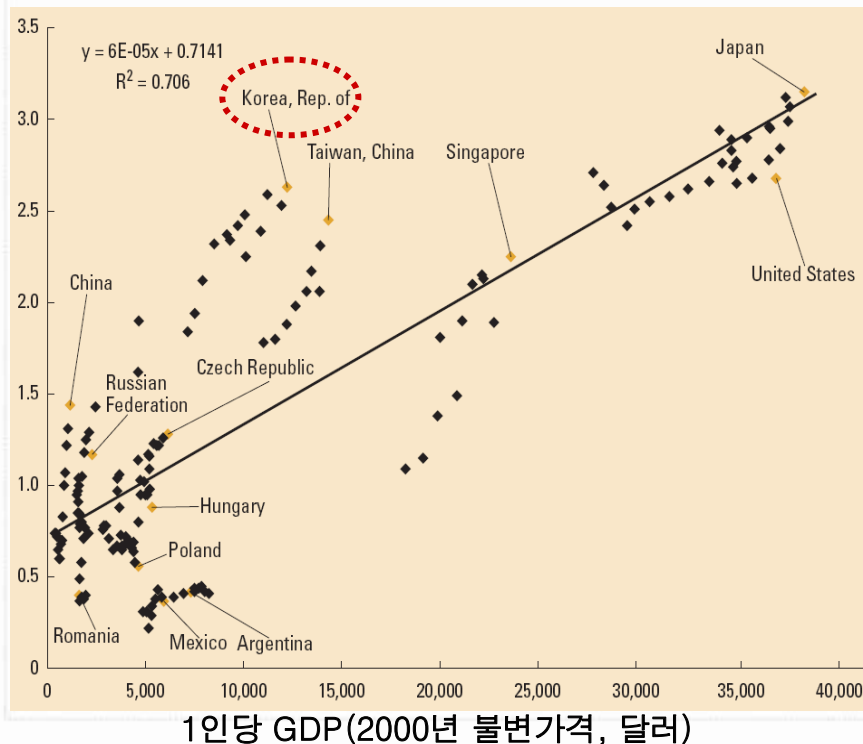
## ■ 혁신활동 지원을 위한 금융시장의 기능 재정립

- 혁신금융(innovation financing) 활성화
  - 무형자산이 기업가치의 핵심요소로 등장함에 따라 과거와는 다른 수준의 정보비대칭성 발생
  - 사모펀드에 대한 단일법규 제정, 최대한 시장자유 허용
- 공공부문의 자금지원체계 개편
  - 신용보증 등 '70년대 구축된 중소기업 지원체계를 전면 개편
  - 연금기금의 혁신금융기능 참여방안 마련
    - 공적연금 비중 축소, 사적연금 비중 확대
    - 공적연금의 기금운용을 가능한 한 분할

## ■ 공공부문의 물적투자 확대는 한계를 가짐을 인식

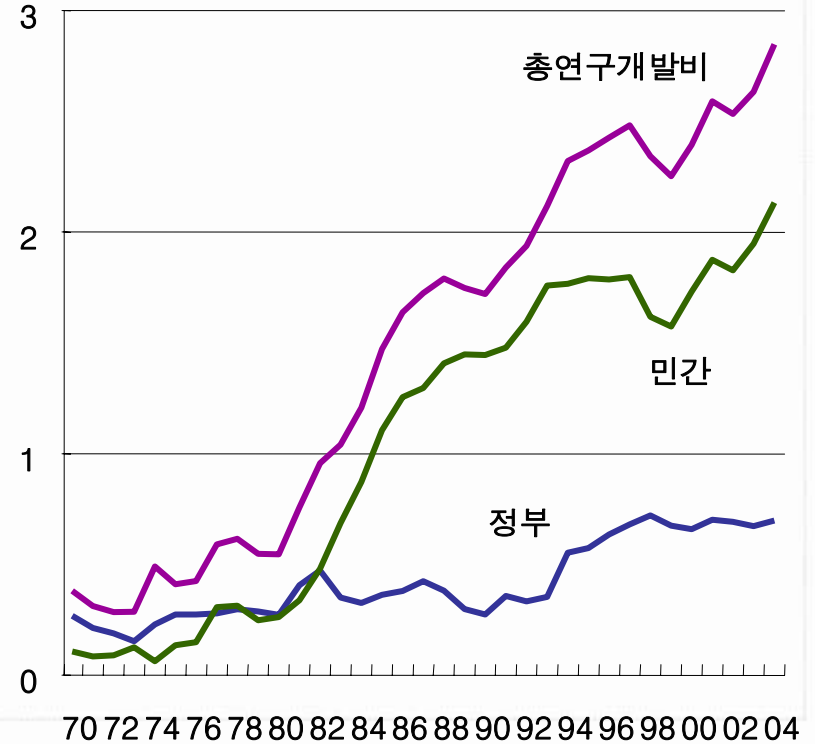
- 국가 R&D 총투자는 세계 최고 수준
- 민간 R&D가 이미 전체의 3/4을 차지

R&D 총투자(GDP 대비, %)



자료: World Bank(2007).

(GDP 대비, %)



자료: 과학기술부 및 한국은행.

- 사회통합 제고에 있어서는 빈곤해소에 노력을 집중
  - 현재 가장 중요한 문제는 최하위 계층의 소득정체
    - 거시경제의 안정적 관리
    - 사회보험 사각지대 축소
    - 사회부조제도 강화를 위한 의료급여지출 확대 억제
    - 기초생활보장제도를 노동시장 프로그램과 연결
  - 저소득층 소득개선은 다양한 정책들의 작은 효과가 누적됨으로써 가능
    - 거시경제의 안정적 관리
    - 사회보험 사각지대 축소
    - 사회부조제도 강화를 위한 의료급여지출 확대 억제
    - 기초생활보장제도를 노동시장 프로그램과 연결
  - 실효성이 미약한 정책에 대해서는 신중히 접근
    - 저소득층 근로자에 대한 직업훈련
    - 정부의 직접적 고용창출

## ■ 거시경제의 불안요인

- 과거와 마찬가지로 외국에 비해 높은 물가상승률
- 주택담보대출시장의 잠재적 불안

## ■ 통화정책

- 보다 명확하게 물가안정에 초점을 맞출 필요
- 물가안정목표를 선진국 수준으로 낮추는 방안 고려

## ■ 금융시장정책

- 효율적인 금융안전망 구축을 위해 ‘관치금융의 자발적 리더십으로의 전환’을 추구
- 주택담보대출시장의 안정성 제고를 위한 노력 지속

## ■ 재정정책

- 재정규율 강화를 위해 ‘국가재정운용계획’의 실효성 제고

Korea's Leading Think Tank



KDI KDI KDI KDI  
KDI KDI KDI KDI  
KDI KDI KDI KDI

**KDI**