

새로운 경제정책의 방향

제주대 경제학과 姜起春

1. 새로운 경제환경

지금 우리는 안팎으로 급변하는 경제환경을 맞고 있다. 대외적으로는 치열한 경쟁과 적자생존의 원리에서 전개되는 국제화와 대내적으로는 세계화와 지방화가 있다. 국제화는 우리나라가 세계적인 추세에 적응해 가는 수동적인 면이 있는 반면에 세계화는 개방화라는 세계적 추세를 우리가 활용하자는 적극적이고 능동적인 면이 있다. 이를 토인비의 역사관으로 비추어 보면 국제화는 우리경제에 대한 도전이며 세계화는 도전에 대한 우리경제의 응전으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 경제환경의 변화를 한마디로 나타낸 말이 '세계적으로 사고하고 지방적으로 행동하는(Thinking global, Acting local)' 것이 아닌가 한다. 이렇듯 급변하는 경제환경속에서 우리가 생존하기 위해서는 기존의 틀을 조금 고치거나 개량하는 것으로는 부족하고 전혀 새로운 틀(new paradigm)을 짜는 작업이 요구된다고 하겠다.

따라서 이 글에서는 현재 우리 경제정책에 대해 구체적인 개선책을 제시하기 보다는 경제정책의 원칙을 먼저 살펴보고 이러한 틀 속에서 문민정부의 대표적인 경제개혁정책인 금융실명제와 금융소득종합과세제도를 평가해 보고자 한다. 마지막으로 우리가 새로 짜야 할 경제정책의 틀을 살펴보고 이러한 틀 속에서 앞으로 경제정책이 나아가야 할 구체적인 방향을 제시해 보고자 한다.

2. 경제정책의 원칙

어떠한 경제정책이 바람직한가? 어떠한 경제정책이 올바른가? 이 두 질문은 경제정책의 두가지 측면을 각각 나타내고 있다. 첫번째 질문은 경제정책의 공평성(equity)에 관한 것이고 두번째 질문은 경제정책의 효율성(efficiency)에 관한 것이다. 이 두가지를 경제정책을 결정하고 평가하는 기준으로 삼을 수 있는데 전통적으로 이 두가지는 서로 상충관계(trade-off)에 있어 동시에 달성할 수 없는 것으로 여겨왔다. 따라서 경제적으로 자유시장경제를 신봉하는 자나 정치적으로 보수적인 자들은 합리적이고 논리적인 자원배분의 계산에 근거하여 효율성만을 추구하고 사회구성원 중 가지지 못한 자들에 대해서는 상대적으로 등한시 해 왔다. 한편, 경제적으로 자유시장경제의 한계점을 인정하는 자나 정치적으로 자유주의적인 자들은 가지지 못한 자들의 필요를 제공해 주는 공평성만을 추구하고 그러한 것을 하기 위해 필요한 자원의 조달방법을 계산하여 제시하는 데는 상대적으로 등한시 해 왔다.

그러나 A. Marshall은 일찌기 이 두가지를 경제학자가 가져야 할 요소로 간주하고 이 두가지를 각각 '냉철한 두뇌(cool heads), 뜨거운 가슴(warm hearts)'으로 불렀는데 이것들은 서로 대립적인 것이 아니고 양립할 수 있음을 말하고 있고 미국 Princeton대의 A. Blinder교수 역시 이 두가지를 바람직한 경제정책이 갖추어야 할

요소로 간주하고 이를 각각 '강한 두뇌(hard heads), 부드러운 가슴(soft hearts)'으로 불렀다. 따라서 경제정책은 이 두가지 중 최소한 하나를 달성할 수 있어야 하고 나아가서는 두가지를 모두 달성하거나 또는 어느 하나를 희생하지 않고 다른 하나를 달성할 수 있어야 한다.

3. 경제개혁정책의 평가

문민정부 출범 이후 경제분야에 있어 외형상 많은 제도개혁이 있었다. 먼저 민간경제에 활력을 주기 위해 각종 규제를 철폐하거나 완화하였고(총무처 발표에 의하면 정부규제사무 1만1천7백15건 중 지난 2년간 2천6백59건이 규제완화가 됨), 부족한 사회간접자본의 확충을 위해 도로, 철도, 항만, 공항 등 30개 시설에 민간자본유치를 결정하였으며, 민간기업에 비해 효율성이 떨어지는 68개 공기업을 민영화하거나 통폐합하는 일들을 추진해 왔다. 그리고 금융의 자율성을 높이기 위해 3단계금리자유화조치가 시행되었고 외환보유자유화를 골자로 한 외환제도도 개혁되었다. 그러나 문민정부 경제개혁의 꽃이라고 하면 1993년 8월12일에 시행된 금융실명제와 그의 완결편으로 1996년 1월부터 시행될 예정인 금융소득종합과세제도일 것이다. 따라서 여기서는 앞에서 언급한 효율성과 공정성이라는 경제정책의 원칙에 입각하여 이 두가지 경제정책을 평가해 보기로 한다.

먼저 금융실명제를 살펴보자. 금융실명제를 실시한 것은 문민정부의 큰 업적으로 돌리지 않을 수 없다. 금융실명제는 돈의 주인을 명확히 하는 것이고 금융소득종합과세는 돈의 주인에게 정확하게 과세하자는 것이다. 우리 경제를 '고비용, 저효율'이라는 말로 함축하여 나타내 듯이 우리 경제는 그동안 너무나 높은 비용을 치루어 왔다. 부정, 부패의 연결고리 속에서 기업을 하는 사람은 비자금을 조성하여 정치자금을 공급해야 했고 국민들도 경제활동을 영위하는 과정에서 치루지 않아도 될 비용을 지급해 왔다. 이러한 것들을 사회마찰비용(social friction cost)이라 부르는 데 금융실명제는 한마디로 이러한 사회마찰비용을 줄이는 데 있다. 따라서 금융실명제가 제대로 되면 비용이 줄어들므로 경제전체의 효율성이 높아진다. 한편, 금융실명제 그 자체가 가지지 못한 자에게도 소득을 이전시키지는 않지만 금융거래를 중심으로 거래가 투명해져 지하경제도 줄어들고 부동산투기도 억제되면 이것으로 인해 그동안 왜곡되어 왔던 분배구조가 개선될 것이므로 금융실명제로 인해 공정성도 향상된다고 볼 수 있다. 따라서 금융실명제는 경제원칙으로 볼 때 바람직하고도 올바른 정책이다.

금융실명제가 실시된 지 2년이 지났는데 당초 예상과는 달리 금융시장을 포함하여 경제에 큰 충격을 주지 않았다. 이것은 두가지로 해석이 가능한데 그 하나는 금융실명제가 성공적이었다는 해석이고 또 다른 하나는 금융실명제의 내용 자체가 실속이 없었다는 해석이다. 어느 해석도 실증(empirical evidences)이 없기 때문에 정확한 판단을 할 수 없지만 필자의 견해로는 후자의 해석을 지지한다. 왜냐하면 아직도 무자료거래가 행해지고 지하자금이 버젓이 행세를 하

고 있기 때문이다. 따라서 금융실명제가 실질적인 효과를 가져오기 위해서는 다음과 같은 개선책이 보완되어야 할 것이다. 첫째는 현재 변칙금융거래로 성행하고 있는 차명거래를 실명으로 유도해야 한다. 이 차명거래는 특히 기업의 비자금을 중심으로 이루어 지고 있지만 금융기관의 묵인하에 개인고객사이에서도 성행하고 있다. 차명거래가 실명으로 유도가 안되면 내년부터 시행될 예정인 금융소득종합과세제도는 유명무실하게 될 것이다. 둘째는 중소기업에 대한 실질적인 금융지원이다. 금융실명제로 중소기업의 자금사정이 더욱 악화되었는데 이는 중소기업을 사채(私債)에 더욱 의존하게 만들어 금융비용 증가로 인한 효율성을 떨어뜨리게 하고 경제전체의 공평성을 떨어뜨리게 한다. 모든 경제정책의 수행에는 비용이 따른다. 그러한 비용을 조정비용(adjustment cost)이라 하는데 금융실명제도 예외는 아니다. 그러나 금융실명제가 제대로 되면 사회마찰비용을 줄임으로써 우리가 얻게 되는 혜택(benefit)이 조정비용보다 클 것이다. 이러한 맥락에서 볼 때 최근에 민자당을 중심으로 거론되고 있는 개혁입법의 보완조치는 조정비용만을 강조한 것으로 바른 정책방향이라고 볼 수 없다.

다음으로 1996년 1월부터 시행될 금융소득종합과세제도를 살펴보자. 이 제도(안)는 금융실명제와 연계된 것으로 이자 및 배당소득이 연 4천만원을 초과할 경우 부동산임대소득, 사업소득, 근로소득 및 기타소득과 합쳐 종합소득세를 부과하는 제도이다. 먼저 이 제도는 경제의 공평성을 높이는 데 공헌할 것이다. 자본주의 경제에서 소득이 있는 곳에 세금이 부과되는 것이 원칙이고 공평성을 높이기 위해서는 세제는 누진적이어야 한다. 그러한 면에서 이 제도는 바람직하다. 이자 및 배당소득이 연간 4천만원 이상이 과세대상이므로 대부분의 국민들은 영향이 없을 것이고 일부 가진 자들에게만 영향이 있을 것이다. 91년 금융소득자료를 토대로 한 조세연구원의 추계에 따르면 우리나라 전체 1천2백83만 가구 중 0.6%인 7만8천가구가 그 대상이라고 한다(그러나 지난 11일 홍재형 재정경제원 장관의 발표에 따르면 94년말 금융소득자료를 토대로 한 종합과세대상은 3만1천명 정도임). 이 들 가구의 과세대상금융소득이 10조원 정도이므로 여기서 창출될 새로운 세금이 다른 계층을 위해 쓰여진다고 가정하면(예를 들어 근로소득세를 추가로 인하하는 것) 이 제도는 공평성을 제고시킨다. 이 제도가 경제의 효율성을 높일 지에 대해서는 확실하지 않다. 오히려 효율성을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 예를 들어 금융시장의 자금이 다른 곳으로 유출되거나 금융시장간 자금흐름에 혼란이 발생하면 실물경제에 대한 혈액공급에 애로가 발생하고 효율성이 떨어질 것이다. 이러한 것에 대한 제도의 보완이 이루어 지면 이 제도는 올바른 제도가 될 것이다. 그러나 최근 이 제도와 관련하여 정부와 민자당이 갈팡질팡하고 있다. 먼저 정부는 종합과세대상에서 제외되는 금융상품을 정합에 있어 오락가락하고 민자당은 전체 가구의 0.6%가 전체금융자산의 21.9%를 차지하고 있는 극히 소수의 가진 자를 중산층으로 둔갑시켜 그들을 위해 정책을 수립하려고 한다. 민자당이 추진하고 있는 개혁입법보완조치의 배경은 경제적 논

리가 아니고 정치적 논리이다. 그러나 더욱 불행한 것은 정치적 논리조차 어떤 객관적 사실(facts)에 근거한 것이 아니고 가공된 판단(myth)에 근거하고 있다는 것이다. 필자의 생각으로 이 제도가 실효성을 거두기 위해서는 모든 상품을 종합과세대상에 포함시키고 주식 시장에서의 매매차익도 예외이어서는 안된다. 우리나라의 조세제도가 너무 많은 예외를 인정하고 있기 때문에 부정과 비리를 유발시킨다는 점을 명심해야 할 것이다.

4. 새로운 경제정책의 방향

급변하는 경제환경 속에서 생존할 뿐만 아니라 다가오는 21세기 세계경제의 주역으로 우뚝서기 위해서 우리는 어떠한 경제정책의 틀을 가져야 하는가? 먼저 우리가 짜야 할 새로운 틀의 전체적인 밑그림을 스케치 해 보고 그 다음으로 세부사항을 검토해 보자.

앞으로 우리가 추구해야 할 경제정책의 기본방향은 국민의 삶의 질을 향상시키는 것과 균형발전이다. 세계은행의 발표에 따르면 우리나라는 경제력을 나타내는 1인당 GNP로는 중상위국으로 분류되나 의료, 보건, 교육분야 등에서 지표로 나타낸 삶의 질은 중하위국으로 분류되고 있다. 물질적 풍요와 함께 더불어 사는 삶의 만족이 동시에 달성되어야 진정한 의미의 일류국가가 될 수 있을 것이다. 또한 그동안 성장위주의 정책을 펴다 보니 산업간, 기업간, 지역간 불균형성장이 경제정책의 주류를 이루어 왔다. 그러나 이러한 불균형 성장정책은 경제계층간의 갈등을 야기시킬 수 있으므로 균형성장이 새로운 경제정책의 밑그림이 되어야 할 것이다.

그러면 우리가 추구해야 할 경제정책의 구체적인 내용은 무엇인가? 첫째는 정책의 조화(policy coordination)-효율성과 공평성의 조화, 단기정책과 장기정책의 조화, 거시정책과 미시정책의 조화, 시장역할과 정부역할의 조화, 중앙정부정책과 지방정부정책의 조화 등이다. 단기적으로는 경기대책이나 총수요관리정책 등 정책의 변화가 필요하나 이것만으로 충분하지 않다. 경제가 장기적으로 성장하기 위해서는 경쟁력을 강화하는 제도적 변화가 필수적이다. 최근 스위스의 국제경영개발연구원(IMD)과 세계경제포럼이 발표한 「95년 국가경쟁력보고서」에 따르면 지난 2년동안 끊임없이 경쟁력강화를 부르짖었으나 우리나라의 국가경쟁력은 세계24위로 94년과 같은 수준인 것으로 나타났다. 정책입안자는 당장에 가시적인 효과가 나타날 수 있는 단기적인 정책처방에 관심을 가지기 쉬우나 경제학자의 입장에서는 장기정책의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 또한 거시정책과 미시정책의 조화도 중요하다. 거시경제지표는 경제를 진단하는데 매우 유용하기 때문에 우리나라의 경제정책은 거시정책을 중심으로 짜여져 왔다. 그러나 경제자료는 그 자체에 표본추출과정과 집계과정에서 발생한 측정오차(measurement error: 예를 들면 현재 우리나라의 공식발표 실업률은 2%이나 측정오차를 고려하면 3.7% 정도로 추정 됨)가 있으므로 전적으로 거시지표에 의지하는 것은 매우 위험하다. 즉, 거시경제지표는 우리들에게 무엇인가를 말해 주지만 모든 것을 말해주지 않는다는 사실을 명심하고 거

시정책은 경제 각 부문의 애로를 해결하고자 하는 미시정책과 조화를 이루어야 할 것이다. 한편, 시장역할과 정부역할의 조화도 중요하다. 정부의 개입이 모든 것을 해결해 주지 못할 정도로 우리경제는 복잡해지고 거대화 되었다. 따라서 이제 정부는 새로운 '게임의 법칙'을 정하고 시장실패를 감시하며 국민의 필요를 잘 살피 국민만족(citizens satisfaction)을 주는 역할과 시장경제의 자율성을 제고시키는 역할에 충실해야 할 것이다. 마지막으로 중앙정부정책과 지방정부정책의 조화를 들 수 있다. 최근 서울시와 재정경제원이 국세로 된 전화세의 지방세 이전을 놓고 대립을 보인 데서 볼 수 있듯이 지방자치시대에 중앙정부와 지방정부간에는 갈등의 소지가 많다. 이러한 갈등을 극복하기 위해서는 중앙정부는 종합적인 정책을 입안하고 지방정부는 지역특성에 맞는 독창적인 정책을 입안하여 정책의 조화를 모색해야 할 것이다.

둘째는 정책차별화(policy differentiation)이다. 과거에는 하나의 경제정책만이 존재했으나 이제는 대기업정책 대 중소기업정책, 지방화 시대를 고려한 지역간 차별정책이 필요하다. 먼저 동종 산업내(inter-industry), 대기업내 및 중소기업내에서는 규제를 완화하여 경쟁을 촉진하며 산업간(intra-industry), 대기업과 중소기업간에는 협력을 제고하는 방향으로 정책이 수립되어야 할 것이다. 현재 우리 경제는 전체적으로는 높은 성장을 유지하고 있으나 산업간, 기업간, 지역간 경기의 양극화 현상은 심화되고 있다. 한국은행 발표에 따르면 6월말 현재 은행의 중소기업대출비율이 60%를 넘었다고 한다. 그러나 이 수치 역시 측정오차로 인한 통계적 허구일 수 있다. 최근 통상산업부가 외형적으로 중소기업이나 실제로는 30대 그룹과 지분관계가 있는 169개사를 중소기업에서 제외한다고 발표한 바 있다. 여기서도 드러나 듯이 실질적인 중소기업이 실질적인 금융 지원을 받지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다. 따라서 통계적 수치적 허구에서 벗어나 중소기업을 위한 실질적인 정책이 반드시 마련되어야 한다. 또한 지방화 시대를 맞이하여 지방의 특성을 고려한 차별적인 정책이 마련되어야 한다. 통계청이 발표한 「15개 시도의 93년 지역내총생산」자료에 따르면 지역총생산의 서울 및 수도권 집중화와 지역간 성장률의 차이가 심화된 것으로 나타났는데 이는 지역간 차별을 고려하지 않은 정책 때문이다. 따라서 앞으로 지방화시대에 지역경제가 지속적으로 성장하기 위해서는 지역의 산업구조와 경제상황을 고려한 차별적인 성장정책-예를 들면, 지방특화 중소기업을 지원하는 것 등-이 필요한 것으로 생각된다.

세째는 정책의 일관성(policy consistency)이다. 최근 금융소득 종합과세대상 금융상품의 선정을 놓고 정부와 민자당이 갈팡질팡하고 있는 데서 보여주 듯이 정책의 일관성이 부족하다. 물론 현 정권의 구성을 볼 때 청화대를 포함한 정부는 자유주의 철학을 지향하고 민자당의 주류는 보수주의 철학을 지향하기 때문에 경제정책을 입안하는 데 어려움이 있는 것이 사실이다. 현대그룹과 선경그룹의 예에서 보듯이 정부가 일관성을 잃은 채 필요에 따라 금융제재나 세무조사라는 수단으로 기업을 다스리거나 삼성의 자동차사업진출은

승인하면서 포철의 신규사업진출은 금지시키는 등의 일관성을 잃은 정책결정의 예는 많이 있다. 이론적으로 볼 때 일관성이 있는 경제정책이 일관성이 없는 경제정책보다 효율적이므로 일관성, 공정성, 투명성이 보장된 경제정책이 모색되어야 할 것이다.

네제는 경제논리에 입각한 정책(policy based on economic logic)이 우선되어야 한다. 이것이 중요한 이유는 경제정책을 누가 입안하느냐에 따라 정책의 영향이 달라지기 때문이다. 정책처방이 경제문제를 해결하는 데 실패하는 원인은 경제문제에 대한 진단과 처방이 잘못되었기 때문이 아니라 정치가들이 경제적 처방 대신에 정치적 처방을 택하기 때문이다. 정치가는 표를 생각하기 때문에 당장에 가시적인 효과가 있을 수 있는 단기적인 정책처방이나 출신지역에 유리한 정책에만 관심을 가지기 쉽다. 따라서 경제논리가 우선하고 정치논리와 조화를 이룬 정책이 수립되고 집행되어야 한다.

새로운 틀이 효과를 나타내는 데는 오랜 시간이 걸린다. 따라서 정책입안자는 소명감을 가지고 추진해야 하며 국민들은 인내를 가지고 기다려야 할 것이다. “경제를 더 좋아지게 할 수 있는 강한 두뇌와 부드러운 가슴을 가진 경제정책을 찾는데 있어 어떤 기술적인 문제는 우리에게 없다. 단지 그것을 찾고자 하는 의지만 있으면 된다”라고 한 A. Blinder 교수의 말을 곰곰히 생각해 볼 필요가 있다.