

開放經濟…… 잃는 것과 얻는 것

安 忠 榮

〈中央大學校教授·經博〉

I. 머리말

開放經濟는 한 나라의 經濟가 타국과의 자유로운 交易에 장애를 주는 제도적인 장벽을 헐어 버리고 國際市場에 적극적으로 편입되거나 統合되는 것을 의미한다.

이러한 의미에서 開放經濟는 타국의 재화와 용역이 한 나라의 경제 속으로 자유롭게 流入될 수 있는가의 여부를 기준으로 정의되어야 한다.

일반적으로 開放經濟를 뒷받침하는 장치로서는 外國商品과 用役의 輸入自由化, 金融 및 資本市場에서 外國企業과 外國人의 참여가 허용되는 제도 등을 들 수 있다.

한국경제는 1962년 근대적 의미의 경제개발을 시작한 이래로 對外指向的 發展路線(Outward Looking Development Path)을 추구하여 왔다. 협소한 국내 시장에서 일어나는 內需를 겨냥하는 것이 아니라 주로 海外市場에서 발생하는 輸出需要를 목표로 생산활동이 전개되었다.

즉 輸出이 성장의 견인차 역할을 하였다. 우리나라가 추진한 輸出主導型 成長戰略은 세계은행의 전세계 경제개발 지표에서도 자명하게 나타나고 있다.

1965~1973과 1973~1983의 기간동안 우리나라의 연평균 수출 증가율은 각각 31.7%와 14.8%를 기록하여 세계 126개국 가운데서 두

기간 동안 1위와 3위를 차지하였다. 수출 물량으로 보았을 때 1962년 5천 5백만 달러에서 1985년에는 303억 달러로 늘어났다. 같은 기간동안 GNP에 대하여 輸出·入이 차지하는 貿易依存度로 볼 때는 2.2%에서 75%로 증가된 셈이다.

이와 같이 韓國經濟의 貿易依存度가 심화되어 가면서 우리 경제의 對外開放은 대내적 요인과 대외적 이유에 의하여 필연적으로 발생하게 되었다. 1982년부터 輸入自由化가 본격적으로 추진되었으며 서비스업과 資本市場에서도 일련의 對外開放措置가 취해지고 있다.

한 나라의 경제가 對外的으로 開放이 되면 利害가 상반되는 측면이 동시에 발생한다. 본고의 기본적 목적은 현재 우리 경제가 추진하고 있는 開放化政策의 결과로 잃는 것과 얻는 것을 살펴 보는데 있다.

II. 開放化의 推移

오늘날 相互依存的 국제교역 체계가 성숙될수록 그리고 한 나라의 경제 발전이 가속화 할수록 경제의 開放化와 국제화는 하나의 戰略이면서 당위적 課題로 등장한다.

1980년대에 접어들면서 우리나라는 그동안 政府支援의 外延的 工業化정책으로 누적되어온 구조적 비능률을 제거하고 産業의 國際競爭力을

輸入自由化 實績 및 計劃

<表-1>

年 度	80	81	82	83	84	85	86	87	88
自由化率(%)	68.5	69.4	76.6	80.4	84.8	87.7	91.6	93.8	95.2

資料 : 商工部.

강화하기 위하여 市場原理를 적극 도입하면서 일련의 對外開放化를 추진하였다. 특히 70년대 중반부터 重化學工業化를 추진하면서 특정산업에 대한 偏重支援과 過保護는 산업의 非效率를 구조화시켰으며 세계 경제의 침체와 함께 과잉 중복투자가 일어났고 기업의 不實化가 크게 대두되었다.

고도성장 기간 동안 정부가 취하여 왔던 특정산업 지원과 輸入制限 등의 過保護施策은 資源配分の 非能率은 물론 민간의 창의력까지도 오히려 저해한다는 판단이 80년대에 접어들면서 크게 대두되었다.

이에 따라 지금까지 정부의 過保護속에 있는 산업에 대하여 政府介入을 줄이고 對内外 開放을 통한 市場原理의 창달이 경제정책의 전면에 부상하였다.

1982년부터 對外開放政策의 일환으로 輸入自由化施策이 적극 추진되기에 이르렀다. <表-1>에서 나타난 바와 같이 1980년에는 우리나라의 수입자유화율이 68.5%에 불과하였으나 1982년부터 수입자유화의 속도는 급템포로 진전되어 1988년에 오늘날 선진국 수준인 95.2%까지 높인다는 계획을 세우고 있다. 企業으로 하여금 輸入開放에 대비토록 輸入自由化豫示制를 도입하였으며 수입자유화를 실질적으로 뒷받침하기 위하여 현재 평균 19.9%의 高率關稅體系를 18% 수준의 低率中心關稅率體系로 유도하고 있다.

수입자유화가 1982년부터 본격적으로 추진되고 있는 가운데 정부는 제 6차 5개년 經濟社會發展計劃(1987~91)에서 국내시장 개방을 가속화하는 방향을 굳혔다. 즉 6차계획의 對外協力部門에서 貿易, 外換, 資本, 서비스의 對外開放을 크게 넓혔다. 부존자원이 없는 우리나라는 대외지향 개발전략을 계속하여 추진할 수

밖에 없으며 세계경제 여건의 변화에 능동적으로 대처하고 국제수지의 黑字基調는 산업의 국제경쟁력의 강화를 통하여서만 가능하다는 사실을 확인한 셈이다.

그동안 保護속에 있던 獨寡占品目的 수입자유화율도 86년의 78%에서 88년에 98.9%로 높일도록 되어 있다.

실질적 대외개방을 위하여 非關稅장벽(non-tariff barriers)도 크게 제거하고, 外國人投資의 자유화율도 85년의 76.3%에서 88년에는 90%로 높이도록 되어 있다.

우리나라의 연간 輸出規模가 1985년부터 300억불을 넘어서면서 우리는 우리 스스로가 추구하는 對外開放의 일정보다 훨씬 빠른 속도의 국내시장의 開放을 우리의 교역 상대국들 특히 美國으로부터 강요받고 있다. 미국은 通商法 301조의 적용을 우리에게 요구하여 1년 가까운 韓美通商協商 끝에 우리의 당초 개방일정보다 훨씬 빠르게 開放의 幅을 확대하였다. 그 주요 내용을 살펴보면 9월 1일부터 연간 국내소비량의 1%에 해당하는 분량으로 外製담배의 수입이 허용되며, 保險業과 관련하여 火保폴에 美保險社 참여가 허용되고 1986년말까지는 美國의 生命保險會社 하나가 진출할 수 있으며, 著作權은 87년 7월부터 그 보호를 개시하고, 보호기간도 30년에서 50년으로 연장하고, 美國서적의 무단복제는 77년 이후 발행분부터 행정규제로 소급보호하며, 음반저작권은 87년 9월부터 20년간에 걸쳐 보호하도록 합의되었다. 한편 소프트웨어 부문에 있어서는 87년 7월부터 저작권과 동일 수준으로 보호를 하고, 80년 7월 이후분부터는 행정지도로 소급보호토록 되어 있다.

物質特許는 87년 7월부터 인정하고, 특허기간은 12년에서 15년으로 연장하였으며, 한국에

제법특허 출원 중인 품목은 物質特許를 전환 소급 인정한다는 내용이다.

이상과 같이 지난 7월 韓美通商協商이 타결된 배경에는 美國의 通商法 301조의 적용이 크게 작동하였다. 이는 미국의 교역당사국이 美國으로부터 市場開放要求에 불응할 경우 당해 부문과 관계없는 어떤 부문에 대해서건 수입규제를 위한 關稅率 引上 등 일련의 보복조치를 취할 수 있는 권한을 美大統領에 부여한 일종의 保護貿易法案이다.

여기서 우리는 開放化의 속도와 幅이 自國의 의사와는 상관없이 교역상대국에 의하여 他律적으로 결정될 수 있다는 사실을 유념하여야 될 것이다.

經濟開放의 속도가 우리의 自意와는 달리 美國의 요청에 의하여 빠르게 진행된 주요한 이유는 우리가 對美貿易에서 최근 상당한 黑字를 보이고 있다는 사실에 크게 연유하고 있다. 우리나라는 미국에 대하여 작년에는 7번째로 큰 輸入對象國이었으며 무역수지 흑자는 43억 달러를 기록하였고 금년도 상반기에는 油價와 국제금리의 下落에서 이득을 보고, 低달러貨 현상에 힘입어 32억 달러에 이르는 흑자를 시현하였다. 두 나라 사이에 貿易收支가 불균형을 이루게 되면 적자를 시현하고 있는 나라에서 상대국에 대하여 互惠平等의 논리를 내세워 국내 시장 개방을 요구하는 것은 필연적 현상이라고 볼 수 있다.

따라서 經濟의 對外開放은 국제시장에 편입하기 위하여 능동적으로 취한 조치일수도 있고 무역수지 적자를 시현하는 나라의 요구에 의하여 타율적으로 일어나는 경우도 있다.

1980년대에 들어 서면서 우리나라가 지금까지 취한 開放政策은 이 두 가지 측면을 동시에 내포하고 있다고 보아야 할 것이다.

Ⅲ. 對外貿易에서 自由와 保護의 論理

資本主義 경제의 기본 원리는 市場經濟의 原則을 준수하는데 있다. 需要와 供給의 힘이 시

장가격을 결정하고 그렇게 하여 결정된 市場價格을 信號로 모든 개별경제 주체들이 그들이 보유하고 있는 資源을 配分하는 것이다. 이러한 自由競爭의 原理는 국제간의 去來에도 적용되어야 할 것이다.

市場經濟의 기본 原理를 국제거래에 적용함으로써 交易當事國의 富를 공동으로 증대시킬 수 있다는 것이 自由開放 經濟의 기본 논리이다.

그러나 현실적으로 이와 같은 市場開放化가 일어날 수 없는 市場의 失敗가 국가 사이에 존재하고 있다. 산업구조의 고도화와 경제발전을 먼저 이룩한 나라는 獨占의 優位를 누리고 있는 반면에 상대적으로 경제적 後進狀態에 있는 국가에서는 市場失敗 때문에 오히려 구조적으로 영구히 「獨占의 劣位」에 있는 경우가 있다. 이러한 경우 후진적 입장에 있는 나라에게 等差別開放을 요구하는 것은 相互利益을 공동으로 추구한다는 자유무역의 논리에도 크게 배치될 수가 있다.

후진국의 한 산업이 국제적 競爭狀態로 들어갈 수 있는 기본조건을 갖추기도 전에 실시된 對外開放化는 그 산업으로 하여금 그 경제체제에 영원히 진흥될 수 없는 결과가 일어날 수 있다. 따라서 限時的 保護를 통하여 그 산업이 기본적 競爭條件을 구비할 때까지 그리고 앞으로 競爭力이 있는 산업으로 발전될 수 있는 가능성이 있을 때는 그 산업은 動態的 比較優位의 원리에 따라 반드시 保護되어야 하는 것이다. 18세기 후반에서 19세기 초엽에 진행된 영국의 自由貿易主義路線에 대하여 독일의 리스트는 산업발전 단계론을 전개하여 상대적으로 산업발전이 영국에 비교하여 후진적인 입장에 있는 독일의 유치산업이 어느정도 국제경쟁력을 갖출 때까지 독일의 산업은 수입규제를 통하여 보호되어야 한다는 논리는 自由와 保護論의 고전적 논쟁이 되었다.

선진국의 현실은 自由貿易論者들이 주장하는 전제조건들을 대체로 충족하고 있으나 후진국에서는 생산요소의 私的費用과 社會的 費用이 크게 다르기 때문에 比較生産費理論에 입각한 자유무역은 오늘날 開途國에 평면적으로 적용될

수 없다는 이론을 「싱거」, 「민트」, 「레빈」 등이 주장하였다.

靜態的 比較優位論에 입각하여 對外開放을 추진하기보다는 未來指向的으로 장래의 소득증대를 위하여 산업의 聯關效果와 外部經濟效果를 감안한 동태적 비교우위의 측면에서 保護와 開放을 최적으로 配合하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 산업의 외부경제효과, 기술효과, 생산요소의 변동요인, 국민의 소비습성, 산업의 성장성 등이 모두 고려된 연후에 무역정책을 수립하는 것이 타당하다고 चे너리는 최근 주장하고 있다.

IV. 開放化에서 잃는 것

開放化는 장기적으로 그리고 巨視的 측면에서 볼 때 자원배분을 효율화시키고 산업의 국제경쟁력을 제고한다는 차원에서는 바람직한 것이며 그 當爲性에 대하여서는 異論이 있을 수 없다.

다만 산업의 발전속도와 국제수지, 소비관행 등을 볼 때 너무 조급하게 開放化를 할 경우 여기에는 몇가지 否定的 結果가 나타날 수 있다. 따라서 經濟開放에서 잃어 버리는 것을 논의할 때는 개방의 속도가 너무 이르고 그 幅이 幼稚產業에까지 이를 때 나타나는 단기적 경우에 적용될 수 있을 것이다.

첫째, 우리의 경우에 輸入自由化, 資本自由化, 金融自由化 등은 작년말로 우리가 안고 있는 467억 달러에 이르는 對外債務의 압박에서 벗어나는데 어려움을 던질 수도 있다. 단기적으로 고급 消費財가 자유화되고 특히 日本으로부터 資本財 輸入 등이 완전 자유화 될 때 국내생산품이 이들 수입품과 비교하여 가격과 품질에서 뒤지게 될 때 輸入은 급격히 늘어나게 마련이며 국제수지를 불안케 하거나 국제수지의 적자를 유발할 가능성이 많다는 것이다.

지금 우리경제가 처음으로 이룩하고 있는 본격적 경상수지 흑자는 油價下落, 國際金利의 引下, 低달러 현상에 힘입은 他力の 결과이며 우리산업의 국제경쟁력이 진실로 고양되어 나타난

효과는 그리 크지 않다는 점을 감안할 때 대규모 조기 수입자유화는 분명히 국제수지 불안과 外債縮小에 逆作用을 할 수도 있다.

둘째, 限時的 保護가 있으면 앞으로 국제경쟁력을 갖출 수 있는데도 불구하고 조급히 개방화를 하였기 때문에 그 산업 자신이 미처 경쟁력을 갖기도 전에 국내생산이 중지되고 소멸되어 버리는 경우가 있다. 한번 개방된 산업이 다시 직접적 수입규제로 보호되기는 어렵기 때문에 어떤 유망산업이 競爭態勢를 갖추기도 전에 개방화되어 그 산업자체가 국내에서 사라져 버리는 損失은 배제되어야 하겠다. 특히 수입자유화 품목의 결정과 시기는 豫示制를 통하여 행정적으로 이루어지고 있다. 따라서 행정능력 자체가 국제적 市況이나 당해 기업의 현존 競爭力에 대한 평가에서 誤謬를 범하고 있을 때 급진적 대외개방화는 상당한 위험성을 내포할 수도 있다. 예컨대 食品加工業이 이러한 범주에 속할 수 있을 것이다.

셋째, 農産物에 대한 輸入自由化는 比較優位の 논리로서는 평가할 수 없는 政治經濟, 社會的 要因이 우리나라의 경우에는 내포되어 있다.

農業保護를 중단하고 農産物을 대폭으로 수입자유화한다면 우리나라의 農業은 그 存立基盤을 상실하고 向都離農의 현상은 가속화 될 것이고 지방경제는 건잡을 수 없는 혼란에 빠지게 될 것이다.

농업과 관련된 생산기반이 타업종으로 轉換되지 못하는 속성을 지니고 있기 때문에 농업 생산자원이 유희상태에 놓일 때 발생하는 機會費用을 고려하여야만 된다.

한편 保險 및 金融産業들도 국제적 수준의 서비스체제를 어느정도 갖추기 이전에 조기개방이 되면 외국보험회사와 금융기관의 국내시장 잠식이 크게 일어날 수 있다. 이미 진출되어 있는 국내 外國銀行들에 대하여 開放化라는 명분 아래서 영업상의 特惠待遇를 받을 때는 國內業界에 주는 충격이 개방의 實益보다 훨씬 클 수 있다.

네째, 開放化는 선진국의 고급사치성 消費製品

의 수입도 허용하는 것이기 때문에 국내의 소비성향을 우리의 소득수준 이상으로 고급화하거나 사치화 할 수 있다. 우리에게서 外製에 대한 뿌리 깊은 選好思想이 있기 때문에 輸入開放은 저축에서 핵심적 역할을 담당하여야 될 高所得階層의 過消費風潮를 촉발하고 계층간의 위화감을 크게 일으킬 수 있다. 우리경제의 바람직한 성장률을 7.5% 정도로 잡을 때 필요한 投資率은 31%에 이르는데 국내 저축률은 아직도 29% 수준에서 맴돌고 있다. 따라서 조기 수입자유화가 소비성향을 크게 부추길 때 국내 저축을 통한 自立成長基盤은 더욱 어려워지게 될 것이다.

V. 開放化에서 얻는 것

경제의 대외개방이 산업의 발전상태, 국제수지의 균형, 국내저축의 증대 등을 고려하여 적기에 이루어질 때 경제개방화는 자연스러운 현상이며 市場原理에 합당하는 조치이다. 이러한 경우의 경제개방화는 여러가지 利益을 가져다 준다.

첫째, 경제의 開放化는 해외경쟁의 도입으로 국내산업의 국제경쟁력을 높일 수 있게 한다. 국내시장에서 국내기업은 수입상품과 경쟁을 하여야 되기 때문에 기업이 서둘러 品質改善, 原價節減, 新製品開發 등에 노력을 강화하여 우리상품의 국제경쟁력이 향상되어 수출을 늘리게 된다. 수송비와 關稅까지 물고 수입된 외국상품에 이길 수 없는 國產製品이라면 해외시장에서 도저히 경쟁력을 지닐 수 없다.

둘째, 수입자유화를 하게 되면 소득 수준에 따른 소비자의 취향에 맞는 상품의 선택 폭이 소비자에게 넓게 되어 소비자의 厚生을 증대시켜준다.

뿐만 아니라 외국상품과 경쟁하게 된 국내기업은 상품의 품질을 향상시키거나 값을 낮추게 되므로 그만큼 국내소비자는 혜택을 보게 되는 것이다.

세째, 경제개방화는 우리의 수출에 대한 교역상대국의 規制를 능동적으로 극복할 수 있게

한다. 앞으로 우리경제를 지속적으로 성장시켜 가기 위하여서는 우리의 수출이 늘어나는 만큼 우리시장을 開放하여야 된다. 수출을 지속적으로 늘리려면 우리시장을 스스로 개방하여 對外競爭을 촉진하는 한편 상대방이 相互主義를 내세워 輸入規制를 강화하여 가는 명분을 주지 않게 되는 것이다. 이러한 전략은 특히 對美市場에 크게 적용된다. 미국은 우리에게 가장 큰 시장으로서 연간 수출액도 이제 100억 달러를 넘게 되었다. 對美 輸出主宗品도 勞動集約에서 資本, 技術集約製品으로 급격히 바뀌어 가고 있다.

적절한 국내시장 개방을 하고 더욱 많은 것을 미국시장으로부터 얻어내는 선에서 開放의 利益이 더 크게 늘어날 수 있다.

네째, 開放經濟는 선진국 수준의 제품이 지니는 質的 差異를 우리에게 피부로 일깨워 주고 그와 관련된 技術移轉, 先進經營管理技法 등을 우리에게 전수케 하는 효과를 가져다 준다.

선진국의 상품을 사용하여 보고 기업경영체제를 체험할 때 우리에게서 국제적 수준의 學習效果(Learning by Doing)를 가져다 줄 수 있다.

VI. 맺는 말

對外指向 개발전략을 추구하는 우리경제에서 국내시장의 對外開放은 對外指向의 수단이기도 하며 장기적 지향점이기도하나 국제거래에도 市場原理를 도입하여 자원의 효율적 배분과 競爭을 촉진하여 국제수지를 개선하고 소비자의 厚生을 증대시켜 가야 할 것이다. 그러나 문제가 되는 것은 開放의 時期와 幅이다.

開放속에서도 경쟁력을 갖출 수 있는 支援體制를 마련하고 개방의 부작용을 극소화 할 수 있는 조정관세, 탄력관세 등의 제도적 보완장치도 마련하여야 될 것이다.

개방화된 품목이나 업계가 이미 경쟁상태에 진입하고 있는가를 개방의 척도로 삼으면서 開放化의 實益을 극대화하는 전략을 짜야 한다. ♣