

# 우리나라 경제정책의 현황과 과제



朴 基 洪

〈産業研究院 研究調整室長, 經博〉

■ 目 次 ■

1. 최근 국내경제 동향
2. 우리나라경제의 구조적 취약성
3. 경제정책의 방향
4. 문제점과 향후 과제

## 1. 최근 국내경제 동향

우리 경제를 걱정하는 목소리가 갈수록 커지고 있다. 급속히 늘어나는 경상수지적자에서 촉발되어 이제는 물가, 성장, 더 나아가 우리경제의 장래 비전에 대한 우려로까지 확산되고 있는 느낌이다. 경제의 세기둥이 모두 흔들리는 모습을 보이고 있는 것이다.

먼저 경기하강이 예상보다 큰 폭으로 진행되고 있다. 국내경제는 지난 93년 경기회복국면으로 접어든 이후 지난해까지 9%에 가까운 실질 성장을 유지하였으며, 금년에 성장세가 둔화되더라도 7%이상의 성장은 가능할 것으로 예상되었다. 그러나 금년 상반기 성장률은 6%대로 낮아졌으며, 앞으로 내년 상반기까지는 경기부진이 계속될 것으로 전망되고 있다.

물가 역시 안심할 수 없는 상황이다. 소비자물가는 8월까지 이미 4.4% 상승하여 정부의 연간 억제목표에 거의 근접하였으며, 추가적인 물가불안요인도 여전히 남아 있다. 개인서비스 및 공공요금의 인상압력이 계속되고 있고, 높은 국제원자재가격과 주춤하는 원화환상, 높은 임금인상, 경기하강을 완화시키기 위한 정책대응의 필요성, 금융개방에 따른 외화유입 등이 물가불안을 가중시킬 것으로 예상되고 있다.

경상수지적자의 급증은 더욱 어려운 과제이다. 금년 7월까지의 적자규모가 이미 117억 달러에 달하였고, 금년말까지는 지난해의 두배에 가까운 150억 달러를 넘어서리라는 것이 일반적인 전망이다. 이러한 경상수지적자추세는 두가지 측면에서 상당히 어려운 상황으로 파악될 수 있다.

첫째, 지나친 적자의 규모와 만성적인 지속이다. 금년의 적자규모는 국민총생산(GNP)의 3%를 넘어서는 것으로서 경제가 일시적으로 감내할 수 있는 2%의 한도를 벗어나게 된다. 게다가 90년대 들어 경상수지의 적자추세가 지속되는 가운데 지난 3년간 그 규모가 계속 확대되고 있

다는 점도 간과할 수 없다. 경상수지적자는 외채의 누적을 의미하기 때문이다.

두번째로 지적할 수 있는 것은 적자가 수입급증보다는 수출부진에 크게 기인한다는 사실이다. 금년 들어 국내경기가 조정국면으로 접어듬에 따라 수입도 큰 폭으로 둔화되고 있다. 그러나 수출의 부진이 더욱 두드러져 적자를 확대시키고 있다. 결국 경상수지적자의 근본원인이 우리의 국제경쟁력 저하를 반영하는 것이라는 점에서 그 심각성이 더하다고 하겠다.

이처럼 성장, 물가, 국제수지의 모든 면에서 어려운 상황을 맞다 보니 정부의 정책대응도 대단히 어려운 상황이다. 일반적으로 경기하강기의 단기정책은 총수요를 확대하여 경기를 부양하는 것이다. 그러나 경기를 부양하면 물가불안이 가중되고 수입이 늘어나 경상수지는 더욱 악화된다.

그렇다고 물가 안정과 경상수지 개선을 위해 긴축정책을 펴게 되면 경기는 더욱 위축된다. 원화의 절하 역시 무역수지를 개선시킬 수는 있지만 물가에는 더욱 큰 부담을 지우게 된다. 여기에다 단기적인 정책을 시행하기에는 이미 시기가 늦은 상태이다. 정책효과가 나타나기까지는 상당한 시간이 소요되기 때문에 현 상태에서 단기적인 경기대책을 실시하면 기대효과보다는 부작용이 더 크게 나타날 가능성이 큰 것이다.

하지만 더욱 중요한 점은 현재의 어려움이 단순히 경기순환과정에서 나타나는 현상이라기보다는 지난 수년간 누적되어 온 우리나라경제의 경쟁력 약화와 구조적인 취약성으로 인해 더욱 증폭되고 있다는 사실이다. 이런 점에서 정부의 정책대응은 과거 어느 때보다도 신중히 이루어질 필요가 있다고 하겠다.

## 2. 우리나라 경제의 구조적 취약성

### (1) 80년대 말 이후의 경쟁력 약화

우리나라경제가 맞고 있는 최근의 어려움을 구조적으로 분석해 보기 위해서는 지난 80년대 중반 이후 국내경제의 추이를 살펴보는 것이 도움이 된다.

80년대 말까지 우리나라경제는 저임금이면서도 우수한 노동력을 기초로 노동집약적인 부문을 중심으로 경쟁력 확보가 가능하였다. 특히 1986년에서 1988년에 이르는 시기에는 엔화 강세, 저유가, 저금리의 소위 「3저」현상을 중심으로 한 대외여건의 호전에 힘입어 두자리숫자의 성장과 사상 초유의 무역수지흑자를 지속하여 우리경제를 한단계 높은 수준으로 끌어 올릴 수 있었다.

그러나 80년대말의 정치·사회적 민주화를 거치면서 사정은 급속히 바뀌게 되었다. 대내적으로 높은 임금인상, 국내 고금리의 지속, 토지가격의 급등 등으로 생산코스트가 높아지는 가운데 중국·아세안 등 후발국의 추격이 본격화되고 엔화 강세의 반사이익도 퇴색됨에 따라 세계시장에서의 경쟁력이 급속히 낮아지게 된 것이다.

하지만 이러한 경쟁력 약화의 보다 근본적인 원인은 상기한 대내외 여건변화에 대처할 수 있는 우리의 대비가 부족하였다는 점이다. 80년대 중반의 호황에 안주하여 우리의 경쟁력수준을 높이는 노력이 다소 미흡하였던 것이다.

기업은 엔고로 인한 일시적인 수출 증대에 안주함으로써 기술개발, 품질향상, 신상품 및 독자 브랜드 개발 등을 통해 경쟁우위요소를 확보할 수 있는 절호의 기회를 놓친 측면이 없지 않다. 즉, 생활수준이 향상되면 국민의 욕구가 늘어나 저임금에 기초한 경쟁력을 유지하기가 어려워진다는 사실을 미리 감안하지 못하였던 것이다.

정부 역시 대내외여건 변화에 적절히 대응하지 못하였다. 당시의 호황을 고부가가치산업으로의 산업구조조정에 활용할 수 있도록 하는 장기비전을 마련하지 못하였고, 사회간접자본 투자도 경제규모 확대에 걸맞게 하지 않음으로써 경

경쟁력 강화의 기반구축에 소홀하였던 것이다. 이에 더하여 근로자를 비롯한 일반국민들이 당장의 생활수준 향상에 안주하여 과소비풍조에 빠져든 것도 우리경제의 기반을 약화시키는 중요한 요인으로 작용하였다.

그 결과 국내경제는 90년대 들어 극심한 불황 국면으로 접어들게 되었고, 이때부터 우리나라경제의 경쟁력 약화를 직시하고 이를 극복하기 위한 노력이 다각적으로 전개되었다. 우리나라의 경쟁력이 떨어지고 있다는 세계유수 연구기관의 분석결과가 소개되었고 국내에서도 경쟁력에 대한 분석이 활발히 진행되었다.

정부와 기업도 경쟁력을 강화시키기 위한 노력을 본격적으로 추진하였다. 여기에는 우리나라경제가 위기상황에 놓여 있다는 국민적인 공감대가 큰 힘이 된것은 물론이다.

그러나 국내경제가 93년 이후 경기회복국면에 접어들며 따라 경쟁력 강화노력 역시 우선순위가 낮아지는 경향을 보이게 되었다. 다시 찾아온 엔화 강세로 수출이 호조를 보임에 따라 경쟁력 강화의 절박감이 줄어들었던 것이다.

하지만 94년과 95년의 경기활황 속에서도 우리나라경제의 구조적인 문제점은 계속 확대되어 온 것이 사실이다. 이는 경공업부문의 급속한 쇠퇴와 중소기업의 부진으로 대변되는 소위 경기양극화에서 잘 나타나고 있다. 다만 엔고에 힘입어 중화학공업의 수출이 워낙 활발히 이루어졌기 때문에 이러한 구조적인 어려움이 상대적으로 덜 부각되었을 뿐이다.

## (2) 우리나라의 경쟁력 현황

최근 들어 우리나라 경제는 고비용·저효율구조로 지칭되는 경우가 많다. 고비용은 고임금, 고금리, 고지가, 고물류비용에 기인하는 것이며, 저효율은 아직까지 낮은 생산성으로 인해 경제의 효율이 상대적으로 낮음을 의미한다. 결국 제품

을 생산하는 비용은 많이 들고 산출은 작은 비효율적인 구조로는 다른 나라에 비해 경쟁력을 갖출 수 없다는 것이다.

하지만 이러한 원론적인 분석만으로는 경쟁력 강화를 위한 대안을 제시하기가 쉽지 않다. 경제가 발전하고 생활수준이 높아진 만큼 임금을 낮추기가 쉽지 않고, 낮은 임금이 반드시 장기적인 경쟁력을 보장하는 것도 아니다. 또한 금리, 토지가격, 생산성 등은 그 국가의 경제시스템 전체와 관련되기 때문에 외국과의 단순비교에는 한계가 있다.

이런 점에서 우리나라의 경쟁력 현황은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 저급제품이나 저부가가치산업에서 경쟁력을 가질 수 있는 요인들, 예를 들어 임금, 단순노동력, 물류비용 등에서의 경쟁력이 급속히 하락하는 반면 고급제품이나 고부가가치산업에서 필요한 기술력의 발전은 충분히 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 그 결과 산업구조의 고도화가 제대로 진전되지 못하고 있다. 셋째 최근의 개방화, 국제화되는 세계경제여건에 유연하게 대처할 수 있는 경제시스템을 갖추고 있지 못하다.

일반적으로 경제가 발전하면 임금이 상승하여 저급제품에서의 경쟁력은 낮아지게 마련이다. 그 대신 기술발전을 통해 고급제품에서의 경쟁력을 확보함으로써 국가의 경쟁력구조가 고도화되고 경제발전을 지속하게 된다. 문제는 이러한 경쟁력구조변화가 얼마나 유연하고 효율적으로 이루어지느냐인데 이는 경제시스템의 효율성에 크게 좌우된다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에도 80년말 이후의 경쟁력변화는 이러한 과정을 거치고 있다. 다만 개발독재기간 중 지나치게 억제되었던 임금과 근로자들의 욕구가 한꺼번에 표출되는 시기에 중국, 아세안 등 후발개도국의 부상으로 저급제품에서의 경쟁력 약화가 너무 빠른 속도로 진행되었기 때문에 이를 극복할 수 있는 산업구조고도화가 미

처 이루어지지 못하였던 것이다. 또한 80년대 중반과 최근 나타난 두차례의 엔화 강세가 구조조정의 필요성을 완화시킴으로써 전체적인 대응이 늦어진 것도 지금의 어려움을 증폭시킨 요인으로 지적될 수 있다.

다음으로 경제시스템의 비효율성도 경쟁력 약화의 주요한 요인이다. 우리나라의 경제시스템은 과거 개발초기에는 대단히 효율적으로 작동하였다. 정치지도자의 강력한 리더십이 정책목표를 정하고, 우수한 정부관리들이 그 목표를 달성하는 데에 필요한 가장 효과적인 정책수단을 마련하였으며, 기업은 이에 맞추어 기업활동을 함으로써 고도성장을 성공적으로 달성할 수 있었다.

그러나 이제는 사정이 많이 달라졌다. 대내적으로는, 정치적인 민주화와 함께 경제규모가 커짐에 따라 정부계획에 의한 통제가 불가능해졌으며 기업의 정보수집능력과 경영능력도 제고되어 정부의 개입보다는 시장경제시스템이 더욱 효율적인 단계에 이르렀다. 대외적으로도, 개방화·국제화·정보화추세가 확산되어 기업의 자유로운 의사결정과 경제활동의 필요성이 커지게 되었다.

즉, 경제활동에서 정부의 역할이 줄어드는 대신 기업이 경영혁신을 통해 스스로 경쟁우위요소를 창출하고 국가경제를 이끌어 나아가는, 다시 말하면 시장 중심의 경제시스템을 발전시킬 단계에 이른 것이다. 하지만 우리나라의 경우 여러가지 정치·사회적 제약요인으로 인해 이러한 경제시스템의 변화가 원활히 이루어지지 못하였다는 점이 대내외의 여건변화에 대응한 경쟁력구조변화를 지원시키는 원인으로 작용한 것이다.

### 3. 경제정책의 방향

이렇게 본다면 현재 우리나라 경제가 맞고 있는 어려움은 엔화가 약세로 돌아서면서 경쟁력의 거품이 사라졌고, 이러한 변화에 대한 경제의 적

응력과 유연성 부족이 경기하강국면과 맞물려 어려움을 증폭시키고 있는 것으로 요약할 수 있다.

따라서 정부의 정책대응도 쉽지 않다. 통상적인 거시정책수단은 단기적인 효과는 있겠지만 경제의 체질을 악화시킴으로써 장기적인 경쟁력에는 오히려 마이너스로 작용할 수 있다. 게다가 앞에서도 지적하였듯이 성장, 물가, 국제수지가 모두 어려운 상황에서 효율적인 단기정책수단을 마련하기도 쉽지 않다.

반면 경쟁력 강화를 위한 미시정책과 제도개혁은 그 효과가 나타나기까지 상당한 시일이 필요하다. 정책을 위한 자원소요도 상당하기 때문에 단기적인 어려움은 더욱 커질 수도 있다. 미래의 번영을 위해 현재의 어려움을 감내하여야 한다는 고전적인 선택의 문제에 봉착하게 되는 것이다. 더욱이 기업·근로자 등 모든 국민의 노력이 뒷받침되지 않고는 정책의 유용성도 떨어지게 된다.

그렇다면 현 시점에서 정부의 정책은 어떤 방향으로 이루어져야 할 것인가? 먼저 경제정책의 큰 줄기는 국가경쟁력 강화에 모든 역량을 집중하여 지속적으로 추진하는 방향이어야 할 것이다. 당장의 편함을 위해 미래를 희생할 수는 없기 때문이다. 이런 점에서 정부가 단기적인 거시정책보다는 고비용, 저효율의 경제체질 개선에 정책의 중점을 두기로 한 것은 다행스러운 일이라고 하겠다.

하지만 구체적인 정책은 미래지향적이고 확대균형을 추구하는 것이어야 한다. 앞으로 우리나라의 경쟁상대는 미국, 일본 등의 선진국이며, 목표 역시 세계 일류국가로 발전하는 것이다. 따라서 단순히 고비용을 해소하기보다는 효율을 높여 경쟁력을 확보하는 방향으로 정책이 이루어져야 한다.

이를 위해서는 먼저 경쟁력의 원천이 되는 경쟁우위요소의 확충이 이루어져야 한다. 기술 및 신상품의 개발, 금융자율화를 통한 금리인하, 도

로·항만·물류기지 등 사회간접자본에의 투자 확충 뿐만 아니라 고급인력 양성을 위한 교육정책도 미래의 경쟁력 확보에서 대단히 중요한 의미를 갖게 된다.

특히 최근의 정보화추세에 맞추어 정보·통신 분야의 발전에 많은 노력을 기울일 필요가 있다. 우리나라의 경우 전통적인 제조업분야에서의 공업화가 늦었기 때문에 선진국대열에 들어서는 것이 늦었었다. 그러나 미래의 번영에 결정적인 역할을 할 것으로 예상되는 정보·통신 분야는 아직까지 발전의 초기단계인 만큼 이 부문에서는 선진국과 비슷한 수준에서 경쟁에 참여할 수 있어야 할 것이다. 또한 현재 상당한 어려움을 겪고 있는 중소기업들을 국가경제의 기반으로 발전시킬 수 있는 정책도 필요하다고 하겠다.

다음으로 산업구조의 고도화를 지속적으로 추진하여야 한다. 세계시장에서 매력적이고 성장성이 높은 첨단, 고부가가치산업으로의 전환을 촉진함과 동시에 현재 경쟁력을 잃고 있는 산업에 대해서는 새로운 상품의 개발이나 해외진출을 적극 지원할 필요가 있다. 또한 원활한 산업구조 조정을 위해 직업교육이나 사업전환 등에 대한 정책도 활성화되어야 할 것이다.

경제시스템의 선진화를 위한 제도개혁 역시 지속적으로 추진되어야 한다. 현재 진행중인 공기업민영화와 규제완화, 대기업집단에 대한 정책 변화 등도 정치논리나 이익당사자간의 문제가 아니라 국가경쟁력 강화라는 대의속에서 합리적으로 이루어져야 한다. 정치가·공무원·기업·근로자·소비자 등 모든 계층의 국민들이 시장 중심의 선진적인 경제시스템에 적응하여 합리적인 경제활동을 하고 사회 전반의 국제화가 이루어질 때에만 지금과 같은 세계경제환경 속에서 경쟁력을 갖출 수 있게 될 것이다.

#### 4. 문제점과 향후 과제

하지만 문제는 실천에 있다. 우리나라경제가 80년대 말부터 급속한 경쟁력구조 변화를 경험하고 있음은 지난 수년간 계속 강조되어 왔다. 그러나 엔고에 힘입은 일시적인 호황이나 정치·사회적인 요인들로 인해 국가경쟁력 강화를 위한 노력이 지속적으로 추진되지 못하고 있는 측면도 많다.

또한 그 원인과 대책에 대해서도 국내외의 수많은 연구기관과 정부에서 분석결과를 내놓은 바 있다. 여기에는 기술개발, 인력양성, 제도개혁, 규제완화, 국제화, 금융 자율화 등 앞에서 지적하였던 거의 모든 처방들이 포함되어 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지 논란의 대상이 되는 이유는 정부, 기업 할 것 없이 그 실천이 미흡하기 때문이다. 따라서 앞으로 우리나라경제의 발전을 위한 정책방향 수립에서 가장 중요한 과제는 어떻게 하면 정부·기업·근로자들이 이를 실천하도록 유도할 수 있느냐는 것이다.

국가경쟁력 강화를 위해 필요한 노력은 대부분 외부효과를 갖거나 기득권자의 손해를 수반하게 된다. 따라서 나아가야 할 방향과 필요성에 대해서는 공감함을 하면서도 그 비용은 다른 사람이 부담하기를 서로 요구하는 경향이 많다. 이는 민주화 과정에서 나타나고 있는 집단이기주의나 이해당사자들의 조직적인 반발과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

그렇다면 그 매듭은 정부가 먼저 풀 수 밖에 없다.

정부 스스로가 자신의 기득권을 버린다는 자세로 과감한 규제개혁과 권한이양을 가속화하여야 한다. 그렇다고 무조건 작은 정부를 지향하는 것은 오히려 경쟁력에 마이너스가 된다. 경제의 선진화를 위한 제도 및 의식개혁을 통해 공정한 경쟁의 규칙을 만드는 데에는 과거 어느 때보다도 강력한 리더쉽을 발휘할 수 있어야 한다. 하지만 강한 정부가 구호에만 그치지 말고 진정한 의미에서 추진되어야 한다.

또한 단기적인 성과보다는 경쟁력기반의 축적을 강조하는 정책이 이루어져야 한다. 특히 단순한 가격경쟁력의 하락을 억제하기 보다는 고도화된 제품 및 산업에서 경쟁력을 확보할 수 있는 고급 경쟁우위요소의 축적이 강조될 필요가 있다. 즉, 우수한 인력을 공급할 수 있는 교육개혁과 교육투자의 확대, 도로·항만 등 전통적인 사회간접자본 뿐만 아니라 통신 등 첨단 사회간접자본(SOC)에 대한 과감한 투자, 그리고 기술개발에 대한 적극적인 지원 등을 통해 정부가 경쟁우위요소의 축적과 고도화를 선도하여야 하는 것이다.

이러한 정부의 경쟁력강화 노력은 투명하고 예측가능한 형태로 일관되게 추진되어야 한다. 기업과 근로자들은 정부가 정한 게임의 규칙과 정책방향에 맞추어 행동하게 된다. 따라서 정치적인 이유 등으로 정책방향이 자주 바뀌게 되면 경제시스템 자체에 대한 신뢰감이 떨어져 정책

효과가 반감될 수 밖에 없다.

매듭은 정부가 풀어야 하지만 실제 경쟁력을 강화시키는 주체는 기업과 근로자들이다. 또한 외국의 기업들과 직접 경쟁하게 되는 주역도 그들이다. 이들 역시 세계화시대에 경쟁력 강화를 위해 자신들이 해야 할 원론적인 역할은 잘 알고 있다. 다만 지금까지의 관행 하에서는 이러한 노력이 자신들의 이익과 부합되지 않았기 때문에 추진이 미약하였을 뿐이다.

하지만 기업과 근로자가 선도적으로 추진하여야 할 노력도 무시할 수 없다. 공정한 경제시스템을 유지·발전시키고, 공정한 경쟁의 결과를 받아들이는 합리적인 사고와 행동방식을 갖추는 것은 이들의 몫이다. 또한 기술개발, 생산성 향상 등을 통해 스스로의 핵심역량을 키우는 노력의 필요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

이제는 정부, 기업, 근로자 모두가 국가경쟁력 강화를 위한 노력을 적극적으로 실천할 때이다.

面前的田地, 要放得寬. 使人無不平之歎. 身後的惠澤, 要流得久.  
使人有不匱之思.

살아 생전의 마음은 활짝 열어 너그러워야 하나니, 사람들로 하여금 불평의 탄식이 없게 하라. 죽은 뒤의 은혜는 오래가야 하나니, 사람들로 하여금 만족한 생각을 지니게 하라.

- 菜根譚중에서 -