

2005. 1. 18(火)

# 第31回 韓經研 포럼

KOREA ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE FORUM

■ 주 제 : 경제발전의 새로운 비전을 찾아서

-한국경제 재도약을 위한 정부와 정치 그리고 기업 및 국민의 역할

■ 연 사 : 좌승희 원장(한국경제연구원)

2005년 1월 한경연 조찬포럼 강연자료

# 경제발전의 새로운 비전을 찾아서

-한국경제 재도약을 위한 정부와 정치 그리고 기업 및 국민의 역할-

2005. 1. 18

좌 승 희

한국경제연구원장



# 목 차

- I. Adam Smith와 정부의 역할
- II. 경제발전 원리에 대한 이해
  - 1. 두 가지의 세계관
    - 1) 수직적 세계관
    - 2) 수평적 세계관
    - 3) 두 가지 세계관의 특징
  - 2. 수평적 세계관과 민주주의
  - 3. 세계관과 경제발전: 역사적 경험
  - 4. 사회·경제발전의 원리
- III. 경제발전에 있어서의 시장과 정부의 역할: 새로운 관점
  - 1. 시장의 기능
  - 2. 정부의 경제적 역할
- IV. 민주정치와 경제발전: 양립 가능한가?
- V. 국가·사회 균형발전정책은 얼마나 가능한가?
- VI. 한국경제의 회생전략
  - 1. 2003~2004 한국경제의 진단
  - 2. 한국경제 회생전략: 국가운영의 새로운 틀

# I. Adam Smith와 정부의 역할

- 國富論: Laissez faire Economics 는 경제학 등 사회과학분야에 liberal tradition의 형성에 기여
  - 市場唯一思想의 生成
- 정부의 역할은 국방, 질서 유지 등 최소한의 공공재 공급 기능에 한정 ➡ 그 이상의 시장에 대한 일체의 개입을 반대
- 경제질서와 정책의 논의를 시장 對 국가로 이분법화 하는데 기여
  - 시장질서: 자유방임원리에 기초한 자유경제질서/ 시장실패의 경우를 제외하면 정부개입 반대
  - 국가 주도 경제질서: 국가의 시장개입이 보다 많은 경제질서
- 시장중심의 정부불개입주의는 산업정책 등 정부의 경제육성정책에 대한 반대논거 제공

- 불행한 결과: Laissez faire 원리하의 주류경제학은 많은 나라의 경제발전 경험을 설명하지 못함으로써 현실적 도전에 직면
  - 선진국의 경제도약 과정에서 정부의 적극적 역할 설명못함: 독일, 미국, 영국, 일본 등
  - 20세기 새로운 도약을 이루어낸 개발국가 경험 설명못함: 한국, 싱가포르, 대만, 말레이시아, 현재의 중국
  - 시장은 인류역사와 더불어 같이 존재해 왔으나 현재 200여 국민경제 중 단지 30여개국만이 그런대로 먹고 사는 문제해결. 나머지 거의 모든 나라는 아직도 경제적 어려움에 직면.

☞ 시장에만 맡기면 경제발전이 가능할 것인가?/ 시장의 실패가 그렇게 광범위해서 경제발전이 장애받고 있는 것인가?

새로운  
문제제  
기

시장과 정부, 정치의 역할, 경제발전의 측면에서  
접근해야...

정부나 정치의 경제적 역할을 “경제발전” 이라는 관점에서  
접근할 필요

시장의 기능 또한 경제발전의 측면에서 재해석할 필요



## II. 경제발전 원리에 대한 이해

### 1. 두 가지의 세계관

#### 1) 수직적 세계관

- 하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다. 따라서 인생은 각자의 노력과 능력에 따라 수직적 사다리를 타고 서로 앞서거나 뒤서거나 살아가는 것과 같음.



- 세상의 모든 사람들은 자신의 노력과 능력에 따른 사회공헌에 비례하여 사다리 위와 아래에 위치하게 됨.
- 끝없는 오르내리기 경쟁을 통해 때로는 앞서기도 하고 때로는 뒤서기도 하며 항상 사다리 위를 차지할 수도 없고, 항상 사다리 아래에만 있지도 않음.

## 2) 수평적 세계관

- 세상은 평등하다. 따라서 인생은 각자의 노력이나 능력에 관계없이 사다리가 놓여있는 것과 같이 더불어 살아가는 것과 같다.



- 세상 사람들은 노력과 능력에 차이가 있지만, 인간이기 때문에 서로 평등하게 어깨동무하고 살아가는 것이 옳다고 봄.

## 3) 두 가지 세계관의 특징

수직적 세계관	삶의 현실	자본주의 시장경제질서의 기초	경제발전론의 경제철학*)
수평적 세계관	인간의 이상	민주주의 정치이념	평등주의 정치철학*)

\*) 신고전파 주류경제학은 수직적 세계관 보다는 수평적 세계관 즉, 평등주의 정치철학을 바탕으로 깔고 있기 때문에 경제발전의 원리를 설명하지 못함.



## 2. 수평적 세계관과 민주주의

- ▶ 수평적 세계관은 오늘날 1인 1표의 민주정치로 구현됨.
- ▶ 민주정치는 ①결과평등 민주주의와 ②기회평등 민주주의로 구분할 수 있음.
  - 결과평등 민주주의의 극단적인 형태는 공산주의, 사회주의로 변질됨.
  - 기회평등 민주주의는 법 앞의 평등추구.

## 3. 세계관과 경제발전: 역사적 경험

- ▶ 수직적 세계관은 경제의 발전을 유도하는 경향이 있음.
  - 적어도 수직적 세계관은 경제발전의 전제조건/ 한국경제의 도약(스스로 돕는 자를 돕는다), 중국의 도약(선부론)
- ▶ 수평적 세계관은 이것이 법 앞의 평등을 추구하는 기회평등 민주주의로 구현되면 경제발전의 긍정적 바탕이 되지만, 결과평등 민주주의로 구현되면 경제발전 저해.

➤ 결과평등 민주주의의 예

- 사회주의의 몰락, 영국병(1945~대처), 독일의 복지병[브란트(1969~74)~], 미국의 규제/좌파 자본주의(1950~70), 남미병, 필리핀, 그리스(1981~2003)

- 역사적 경험에 의하면 수직적 세계관이 주도하고 수평적 세계관이 비판적 소금의 역할을 할 때 사회는 건전하게 지속 발전하는 것이 일반적 경향.

#### 4. 경제발전의 원리

➤ 경제발전은 수직적 세계관의 구현과정.

- 경제발전이란 모든 사회 구성원들이 수직적 사다리를 타고 위로 올라가는 경쟁을 함으로써 궁극적으로 사다리가 승천하는 과정임.
- 이러한 사다리 오르기 경쟁을 유도하려면 잘하는 경제주체와 못하는 경제주체를 차별화하여 스스로 돕는 자를 더욱 도움으로써 가능.

- **경제발전의 원리 1**: “경제적 차별화”가 경제발전의 필요조건이다.
- 차별화를 통해 스스로 돕는 자가 더 성공할 수 있어야 경제발전 가능
  - 경제적 차별화는 경제적 기여에 따른 경제적 보상의 차별로서 정치적 차별화와 다름.
  - 경제운영에 있어서의 반차별화, 즉 획일주의(Uniformity), 집단주의(Collectivism), 평등주의(Egalitarianism)는 경제발전에 역행.
  - 경제적 자원과 활동의 집적과 집중은 국가경제발전, 지역발전, 사회발전의 자연스러운 과정임.
  - 경제발전은 잘하는 기업, 잘하는 지역, 잘하는 개인, 잘하는 대학, 잘하는 중소기업, 잘하는 농가가 보다 더 잘하는 과정임.
  - 분산과 균형이 지나치게 강조되면 경제발전의 역동성이 훼손됨.

➤ **경제발전의 원리 II**: 평등주의는 경제정체를 초래한다.

- 평등주의는 수직적 사다리를 눕혀 수평적 세계관을 구현하고자 하는 것으로 차별화 원리를 부정하기 때문에 경제적 역동성을 죽임.
- 평등주의의 구현은  $1/n$  정책으로 나타나는데, 이러한 정책하에서는 가장 열심히 하는 사회구성원이 가장 역차별을 많이 받기 때문에 경제발전의 역동성이 훼손되게 됨.
- 국가균형 및 지역균형발전, 그리고 소득분배의 균형은 정치적 이상일 수는 있으나 경제적으로 달성하기는 쉽지 않음.

# III. 경제발전에 있어서의 시장과 정부의 역할: 새로운 관점

## 1. 시장의 기능

- ▶ 시장은 차별화 장치: “시장은 스스로 돕는 자를 돕는다”
  - 시장경제란 잘하는 경제주체와 못하는 경제주체를 차별하여 잘하는 주체를 더 격려·지원해 주는 장치
  - 시장은 소비자, 주주(투자자), 채권자 등이 구매력(돈)을 가지고 선호하는 기업에 투표하는 과정을 통해 평가함. ▶ 구매력의 과다가 시장 경제에서의 영향력 결정



- 또한 시장은 대단히 부지런하다: 매순간 마다 경제주체를 평가, 재평가하여 차별화 ➡ 주가의 변동 등.
- 시장은 차별화 장치이기 때문에 경제발전에 도움이 될 수 있음.

☞ 그러나 인류역사상 완전히 “시장” 만의 힘으로 경제의 발전을 이룬 예는 없음.



## 2. 정부의 경제적 역할

- 시장의 실패에 대한 새로운 해석: 시장의 실패란 시장의 차별화 기능 고장을 의미 ➡ 정부의 개입은 시장차별화 기능의 복원이어야 함 ➡ 정부의 경제적 기능에 대한 새로운 인식의 출발
- 시장과 정부는 혼자 존재할 수 없으며 반드시 대립적 관계는 아님.
- 시장과 정부는 모두 다 차별화 기능을 수행할 때만 경제발전에 기여할 수 있음.

- 정부의 개입이 경제발전에 성공하는 경우는 정부가 반드시 “차별화” 기능을 수행하는 경우였음.
  - 성공한 산업정책은 차별화 원리에 기초 (한국, 중국 등 개발국가, 선진국의 개발과정)
  - 평등주의적 산업정책은 실패 (사회주의 계획경제의 실패)

☞ 역사적으로 경제발전에 성공한 나라들은 정부가 적극적으로 차별화에 기초한 산업·기업정책을 수행한 경우임.

## IV. 민주정치와 경제발전: 양립 가능한가?

### ☛ 정부를 움직이는 민주정치체도와 경제발전의 관계는?

- 차별화를 부정하는 결과평등의 민주주의는 시장경제 발전의 정체를 가져옴.
- 기회의 평등(법 앞의 평등)을 추구하는 민주주의는 경제적 결과의 불평등을 허용함으로써 시장경제발전에 기여.
- 정치체제의 외형적 형태가 중요한 것이 아니라 어떠한 정치체제든 “경제적 차별화”를 허용하면(촉진하면) 경제발전에 기여함.
  - 독재나 전제군주제도 “경제적 차별화”를 추구한다면 경제발전에 기여/ 선진국의 과거 전제군주제하의 경제적 도약과정 및 20세기 개발독재국가
  - 민주정치라고 해도 결과의 평등을 추구하면 경제발전에 역행/ 결과 평등민주주의의 예

## <정치제도와 경제발전의 매트릭스(1)>

정치질서 (제도)	자유민주주의 (기회균등) A	독재 B
경제질서	경제차별화 C	경제평등주의 (결과평등) D

- A+C : 시장민주주의/ 미국, 영국, 캐나다, 호주
- A+D : 평등민주주의/ 미국(50s~70s), 영국(1950s~1980s), 독일(1970s~), 한국(1980s~), 일본(80s~)
- A+D : (사회민주주의+기업부문의 엄격한 차별화)/ 스웨덴, 노르웨이, 핀란드
- A+D : 평등주의/ 알제틴, 남미, 필리핀, 인도, 아프리카
- B+C : 개발독재국가/ 일본(전전), 한국(60s~80s), 중국(1980s~), 싱가포르, 말레이시아
- B+D : 공산사회주의 독재/구소련, 모택동 중국, 구동독, 구동구, 북한

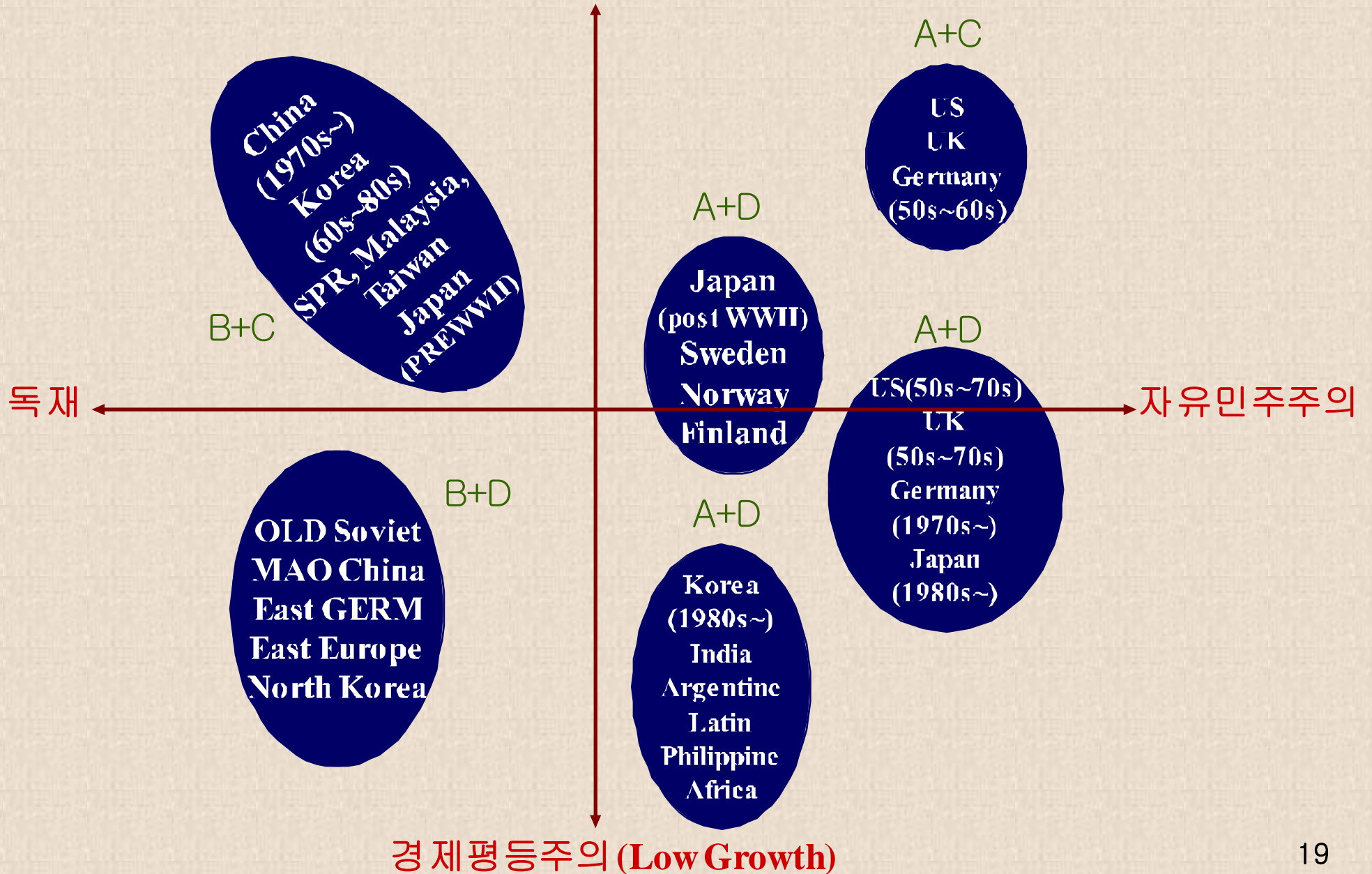
## <정치제도와 경제발전의 매트릭스 (2)>

		경제 질서	
		경제 차별화 (C)	경제 평등주의 (D) (결과평등주의)
정치질서	자유민주주의 (A) (기회균등)	<p><b>A+C</b> 시장민주주의: 미국, 영국, 캐나다, 호주</p>	<p><b>A+D</b> 평등민주주의: 미국(50s~70s), 영국(50s~70s), 독일(70s~), 한국(80s~), 일본(80s~)</p>
	독재 (B)	<p><b>B+C</b> 개발독재국가: 일본(전전), 한국(60s~80s), 중국(80s~), 싱가포르, 말레이시아</p>	<p><b>B+D</b> 공산사회주의 독재: 구소련, 모택동, 중국, 구동독, 북한</p>



# <정치제도와 경제발전의 지도>

경제적 차별 (High Growth)





## V. 국가·사회 균형발전정책은 얼마나 가능한가?

- 지역균형
- 교육균형 (교육평준화, 대학평준화)
- 사회균형 (소득재분배)
- 경제력집중 분산과 중소기업 육성
- 도·농균형 (농가 육성)
- 노사평등(경영민주화)

- ☛ 지나친 분산·균형정책은 경제발전의 원리에 역행
  - 차별화를 부정하는 1/n 정책은 가장 열심히 하는 사람을 역차별
    - ➡ incentive의 왜곡
- ☛ 사회정책과 경제발전정책을 구분할 줄 알아야
  - 사회정책은 반차별화, 평등주의 정책/ 경제발전정책은 잘하는, 노력하는 사람·기업을 돕는 차별화 정책
- ☛ 스스로 돕는 자를 돕지 않는 정책은 국가발전을 저해
  - 그 동안 한국은 “균형”이라는 이름하에 1/n정책(사회정책)이 경제발전정책을 압도해 왔음. ➡ 경제발전의 역동성 훼손

# VI. 한국경제의 회생전략

## 1. 2003~2004 한국경제의 진단

- 수출호조에도 불구하고 내수부진으로 경기회복 지연
- **내수부진의 원인**: 돈 버는 기업의 투자심리와 능력있는 소비자의 소비심리가 살아나지 않는데 있음.
  - 투자여건: 정부·정치권의 반시장적정책 rhetoric (가진자에 대한 질시), 전투적 노동운동, 고임금, 각종 기업규제(공정거래법), 국민의 반기업정서
  - 소비여건: 고용불안(고용정체), 신불자, 반부자 정서

## 2. 한국경제 회생전략: 국가운영의 새로운 틀

① **단기회생전략**: 투자할 수 있는 기업이 투자하고 돈을 쓸 수 있는 사람이 쓰게 해야 동맥경화 해소

- 투자: 잘하는 능력있는 기업중심의 투자 장려, 대기업이라도  
여력있으면 무엇이든 투자하도록 허용 및 장려/ 투자여건 개선
- 소비: 돈을 쓸 수 있는 고소득층의 국내 소비심리 개선 노력
- 저소득층에 대한 보조는 사회정책으로서 필요하나 경제회생전략이 되기는 어려움. ▶ 저소득층 보조가 침체된 사회분위기를 개선하고 소비를 진작하는데 일부 도움은 될지 모르나 이것이 경제회생을 이끌리라는 생각은 잘못.

## ② 중·장기발전전략

### ☛ 정부가 해야 할 일:

- 스스로 돕는 자가 더 대접을 받는 경제·사회제도의 정착과 사회분위기 형성 / 수직적 세계관을 구현해야
  - 그 동안의 한국경제의 성장잠재력 저하는 한국의 정치권과 정부가 결과적 평등에 무게를 두는 평등주의적 경제정책을 추진함으로써 앞서가는 경제주체는 상대적으로 역차별하는 반면 뒤따라가는 경제주체들에게는 나의 실패를 남의 탓으로 돌리는 분위기를 조장한 결과임. ▶ 그 동안 수평적 세계관이 확산됨.

- 물론 스스로 일어나기 어려운 노약자, 장애인 및 극빈층에 대한 정책적 배려는 필요하나 정부의 지나친 국민보호 약속은 국민의 도덕적 해이와 실패를 야기할 우려
  - 나의 실패를 남의 탓이 아닌 나의 탓으로 생각하는 국민만이, 스스로 돕는 성공하는 국민이 될 수 있음.
- 수평적 세계관을 구현하려는 사회정책중시 체제에서 수직적 세계관을 구현하는 차별화 원리하의 경제발전정책 중심으로 국가운영원리를 전환해야 ➡ 모든 법·제도·정책을 스스로 돕는 사람들에게 보다 많은 유인이 가도록 개혁해야



## ☛ 대통령이 해야 할 일:

- 스스로 성공한 노대통령은 “스스로 도와 성공하는 사람”의 모델/ 모든 국민이 노대통령처럼 스스로 열심히 노력해서 無에서 有를 만들어 내는 스스로 돕는 국민이 되어야 국가의 역동성을 높이고 발전과 국운상승의 기운을 만들어 낼 수 있음.
- 가난하고 사정이 어려운 국민을 따듯이 감싸면서 국민을 스스로 일어서도록 독려하는 것이 중요하며, 노대통령이야말로 이러한 역할에 최적임.



- 그리고 열심히 살아서 성공한 국민들에게는 그 동안의 성과를 치하하는 것이 경제적 활력을 되살리는데 바람직하다. 자칫 성공한 사람들(기업 포함)이 청산대상이 되는 듯한 인상을 주면 국가발전의 역동성이 약화될 우려가 있기 때문이다. 국가발전은 성공하는 국민들에 의해 이끌어지는 것 또한 역사적 진리다.
- 강자를 대할 때나 약자를 대할 때나 항상 스스로 돕고자 하는 사람을 먼저 격려하고 돕는 대통령이 되어야 모든 국민을 성공하는 국민으로 이끌 수 있음.

## ☛ 정치권이 해야 할 일:

- 대한민국 정치의 문제는 시장원리보다 결과의 평등을 선호하는 여론에 휘둘리는데 있음.
- 민주정치의 최고가치는 “자유”와 “법 앞의 평등”이며 시장경제의 가치 또한 “자유”와 “자기책임”의 원리이기 때문에 민주정치와 시장경제가 양립 가능 ➡ 결과의 “불평등”은 수용
- “기회평등”의 이름하에 “결과평등”을 조장하는 rhetoric을 자제하고 입법을 줄여야 ➡ 모든 법·제도를 스스로 돕는 자에게 해가 되지 않도록 만들고 바뀌어나가야 함.

## ☛ 기업의 자세:

- 기업은 국가발전의 핵심주체로서, 투자활성화를 통한 경제성장의 견인과 고용창출에 기여하고 사회의 그늘진 곳을 보살피는 일에도 적극 나서야 함.
  - 기업경영에 있어 글로벌 스탠다드를 적극 수용하여, 경쟁력 있는 글로벌 기업으로 태어나야 함.
  - 건전한 기업윤리를 가지고 법과 원칙을 준수하는데 모범을 보여야 함.
  - 부자와 가난한 자 모두에게 사랑받는 기업이 되도록 노력해야 함.
  
- 정부, 정치권 및 노동계와 화합, 경제회복에 앞장 서야 함.
  - 위기를 극복할 수 있다는 강한 자신감을 가지고 기업가정신을 발휘해야 함.

- 대기업의 경우는 규제완화문제 등에 있어서 정부와 이견이 있어 왔지만, 이제 적극적 미래지향적 자세로 정부에 요구하기 보다는 스스로 돕는 성공하는 기업이 되도록 노력해야 함.
- 중소기업의 경우도 정부의 보호와 지원이 필요한 부분도 있겠으나 각자 성공과 실패는 자신의 책임이라는 인식을 가지고 경쟁력 향상에 매진해야 함.
- 기업은 어떠한 환경에서도 생존을 통해 그 존재를 증명할 수 밖에 없으며, 실패(파산) 후 정부정책이나 경제·사회환경 등을 탓해 봐야 의미가 없음.

## ☛ 국민의 자세:

- 대기업도 중소기업도, 근로자도 농민도, 부자도 가난한 사람도 정부 탓, 정치 탓, 서로 남 탓하기 전에 “스스로 돕는 자”가 되기 위해 자신을 일으키는 일에 더 매진해야 함. ➡ 국민 모두가 수직적 세계관의 소유자가 되어야 함.
- 내 실패와 불행을 남 탓으로 돌리기 전에 나를 먼저 돌아보는 국민이 되어야 함. 나의 실패를 정부가 해결해 줄 수 없으며 결과적 평등은 사회주의의 몰락에서 보듯 비현실적이며 경제적 퇴보의 첩경이라는 교훈을 잊지 말아야 함.



## 참고 문헌

1. Jwa & Yoon(2004), “A New Look at Development Economics through Korea’s Experience: The Paradox of Economic Development”, Presented at the 2004 KDI-KAEA Conference
2. Jwa & Yoon(2004), “Political Institutions and Economic Development: A Study in Economic Discrimination and Political Philosophy”, Seoul Journal of Economics, Vol. 17, No. 3
3. Jwa(2005), “Firms, Markets and Economic Development”, Presented at the AEA/ASSA Annual Meeting in Philadelphia”
4. Jwa(2004), “지난 40년, 한국경제발전의 회고와 향후 발전전략”, 미발표 강연자료