

국가정책 실패 부른 정경 마찰

학술특집 — 6공 경제개혁 실패와 정치연관성

본고는 한국경제개혁의 실패원인을 정치경제적 시각에서 분석하고 있다. 특히, 6공의 정치·경제 개혁의지 포기과정을 중심으로 한 이 글은 정치논리가 경제논리를 압도하고 국가가 시장에 개입하는 경우가 많은 한국 정권들의 특성 파악에 도움이 될 것이다. 한국의 정치경제 상황의 근원적 문제인식 심화와 그에 따른 대응방안 모색에 일조하고자 한다

〈편집자주〉

I. 서론

6공의 정책결정자들(경제관료들과 정치가들)의 경제 정책결정과 수행을 위한 정치적 운영이 경제 개혁의 실패라는 결과를 가져왔다. 그것은 정치가들의 정권유지를 위한 정치적 이익이 경제개혁(시장경제를 중심으로 하는 체제와 공정한 시장 경제체제를 확립하기 위한 대기업에 대한 정부 규제)을 위한 제도적 장치를 확립하지 못하게 한 이유이다.

즉 5공 정부와 마찬가지로 6공 정부는 정치적 비용을 해결하기 위하여 정경유착이라는 것에 걸려 들어갔지만, 그 탓에 걸려 나오지도 못하고, 그렇다고 그 안에서 안주할 수도 없는 처지에 있다.

5공정부는 집권 전반기에 단기적인 경제안정화와 장기적인 경제자유화를 강력히 추진하다가 1984-85년을 기점으로 집권 후반기에 사안산업에서 대기업집권에 깊숙히 개입함으로써 정경유착에 들어갔다. 정도의 차이가 있을 지라도 6공 정부는 집권초기에 경제구조조정의 경제개혁을 위한 제도적 장치를 포기하고, 3당 합당후에 시장경제체제의 경제안정화를 늦추고, 대기업에 대한 정부규제를 대폭 완화하는 정부와 대기업의 지배연합(governing coalition)으로 회귀하였다.

이렇게 불매 경제개혁의 실패는 그 나름대로의 주요한 경제적 이유들이 내재되어 있지만, 근원적인 측면에서 경제전반을 관리하고 운영하는 정치적 논리(political logic)의 위약성이 부각된다. 특히 경제의 정치적 관리가 경제활동의 기본적인 장을 조직하고 규칙을 설정한다는 의미에서 더욱 그렇다.

II. 국가능력과 기업의 영향력

6공의 제도적 개혁의 실패에 따른 제도적 무질서(institutional disorder)는 경제개혁을 추진할 수 있는 국가능력의 하락과 대기업의 정책결정과 집행에 대한 영향력의 증대를 낳았다.

보통 정치학에서 '국가능력'이라고 하는 것은 국가가 시장에 개입하기 위한 능력, 즉 이를 위한 정책수립과 집행을 할 수 있는 능력을 의미한다. 그러나 역으로 필자는 국가가 시장에 개입되어 있는 상태에서 빠져 나와 경제개혁(특히, 경제안정화와 자유화를 위한 대기업에 대한 규제와 금융자

다. 정책자금의 축소와 제2금융권(주식, 기업어음, 회사채를 통한 증가되는 자금동원)의 발전등으로 인해 강제력을 통한 대기업을 통제하는 정도는 미미하였다. 다만 6공말기인 최근 대기업이 정부의 통제를 벗어나려는 상황에서, 현대그룹의 주식증자를 통한 변칙상속과 법인에 대한 세무사찰이 있었다.

III. 제도적 무질서 속에 대기업들의 투자선택

현재 6공은 3당합당에 따른 정치 경제개혁의 포기후에 정치경제 분야에서도 제도적 무질서상태에 있다. 이러한 현상은 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 경제정책결정과집행에서 정치권으로부터 경제관료들의 자율성이 급격히 떨어졌다. 토지공개념의 확립, 대기업에 대한 예산규제, 금융실명제의 실시 등이 경제관료들의 강력한 추진에도 불구하고 좌절되었다. 정치논리가 경제



대기업의 정책 결정권을 강화하고 있다

'자본'의 의도와 이완된 개혁정책, 지배연합 균열시켜 정부통제의 한계, 왜곡된 기업이윤 추구 증용

한데, 이에 5공은 후반기에 금융적 특혜와 강제력을 상당한 수준으로 동원하였다. 반면 민주화 과정 속에 있는 6공정부는 기업집중이 커져 있는 상태에서 대기업에 대한 정부규제의 대폭적인 완화를(토지공개념의 완화, 비업무용 부동산의 매각조치의 미미한 실천, 종합토지세 현실화의 연기, 금융실명제의 유보 등)을 유인(誘引)정책들로 사용하였다. 그러나 부분적으로 금융지원을 통한 부실기업의 구제등이 있었을지라도 일반적으로 6공은 금융자율화속에서 대기업에 대한 금융특혜를 줄 수 있는 강력한 정책수단들이 없었

상에 의한 사회조립주의방식의 지역별 업종별 임금교섭을 꿈꾸었다. 그러나, 노동법 개정조차 이루어지지 않은 상태에서, 또한 대기업과 중소기업의 격차와 이질성이 큰 산업구조에서, 이러한 제도 변화가 실질적으로 이루어질 수 없다.

마지막으로, 시장중심 금융체제로 향한 자율화 정책이 3당합당후에 더 이상 진전이 되지 않고 있다. 통화금융정책의 관할권을 두고, 6공초기의 오랜 재무부와 한국은행의 갈등은 해결이 되지 않은 상태에 있다. 6공정부는 경제개혁 포기후에 대체로 기존의 재무부의 기존 금융통제권을 유지하는 것을 골치로하는 안에 동의하고 있는 상황이다.

그러나 정부의 금융통제수단이 대기업들의 무분별한 예산들을 금융자율화(제2금융권의 확대)로 규제하지 못하고 있다. 이러한 것들은 경제개혁(경제구조조정과 자율화)을 위한 제도적 장치도 아니고, 그렇다고 3당합

산투기, 주식조작, 호화제품의 수입에 경쟁적이었다. 6공에서 많은 예산을 공급받는 대기업들이(84년 기준으로 상위 30대기업)의 총합은 총은행예산의 48%

에서, 대기업은 정부통제의 손아귀에서 벗어나게 되었다. 그래서 아이러니컬하게도 기업집중이 국민경제에 끼치는 악영향이 가시화되는 시점에서, 6공은 다음 선거에의 정경유착을 위해 대기업들을 규제하기 시작함으로써 이들과 일정한 거리를 두려고 한다.

IV. 결론

지금까지의 분석 결과, 우리는 경제의 정치적 운영이 경제정책결정과 집행에 근원적이고 포괄적인 영향을 끼쳐왔다는 것을 볼 수 있다. 잘못된 정치적 관리가 경제개혁을 유산(流産)시켰으며, 더 나아가서 국민경제에 악영향을 끼치는 대기업의 투자결정을 낳게 했다. 이러한 정경유착이라는 것에 걸리는 악순환은 정치적 이익(정권유지)이 권위주의의 청산이라는 민주화를 위한 정치개혁에 부합하지 않는 것에서 비롯되었다. 한국의 경우 뿐만 아니라, 최근의 동유럽, 소련, 동독의 경우에서도 보듯이, 경제개혁(자유화)은 이에 수반되는 정치적 비용을 내뿜는 정치개혁(자유화)이라는 한계에 부딪히게 된다. 또한, 국가와 대기업의 지배연합에 의한 경제성장 위주의 경제전략이 국민경제 생산성을 끌어 올려서 경제적 효율성을 극대화시킨다는 것을 한국에 계속 적용하려 했다는 것은 시대착오적 발상이었다.

1973년 1차 오일쇼크후에 그 정부들은 정치경제적 제도개혁을 통해서 다른 사회집단들을 끌어들이고 경제개혁(안정화와 자유화)을 꾸준히 실천해 왔다. 특히, 6공후반기에 이러한 제도적 무질서 속에서 대기업들의 비생산적인 투자선택은 파산적이고 불안정한 정경유착을 가져왔다. 즉, 4공과 5공 때처럼 정부가 산업조정에 적극적으 개입하여 대기업에 충분한 금융적 특혜를 줄 수 없는, 또한 대기업에 정부규제를 강력히 실시하지 못하는 상황

과 단지·종합금융여신의 69.4%인) 재투자와 기술개발을 함으로써 제조업 부문의 경쟁력과 생산성의 향상을 수반하는 이윤극대화를 추구하지 않고, 비생산성 부문(부동산 투기, 3차 서서비스업 등)의 이윤획득에 몰두했다. 특히, 6공후반기에 이러한 제도적 무질서 속에서 대기업들의 비생산적인 투자선택은 파산적이고 불안정한 정경유착을 가져왔다. 즉, 4공과 5공 때처럼 정부가 산업조정에 적극적으 개입하여 대기업에 충분한 금융적 특혜를 줄 수 없는, 또한 대기업에 정부규제를 강력히 실시하지 못하는 상황

'앞으로 나란히'와 시민운동

이승만정권시절 그들은 자기들의 '이익'을 위해 이른바 '관제데모'를 수입했다. 피켓과 어깨띠를 두르고 줄을 맞춰 행진하도록 시민과 학생들을 동원했다. 이것이 우리 나라의 '시위문화'의 시작이다. 그리고 결국은 이 '시위문화'에 의해 이승만 독재정권이 종지부를 찍게됐다.

이후 3공화국과 5공화국 시절 역시 관제 데모는 연일 계속되었다. 특히 5공비리중 하나인 새마을운동중앙협의회를 비롯한 관변단체들은 정부의 엄청난 지원을 받았다. 이른바 '민'의'를 대변한다는 명분아래 도심 한복판과 체육관에서 대형집회와 행사를 치루어냈다. 그리고 언론 역시 '시민운동'이라는 꼬리표를 붙여 대대적인 맞장구 기사를 써냈다.

그런데 오늘날도 이와 유사한 데모가 그 명맥을 확실하게 계승하고 있는 실정이다. 과소비추장을 외치며 '먹고살기'가 '떨떨'해 일하기'를 밀어내고 있다며, '나부터 30분 더일하기 운동'을 하자고 또다시 목소리를 높이고 있다.

그런데, 이러한 운동 가운데에서도 이번에는 웃지 못할 행사가 벌어졌다. 바로 얼마 전에 있는 모종교단체의 '새마을·새생활' 확

립을 위한 민·관·군 연합대회가'가 그것이다.

이 행사는 예비군과 단기병(방위병)까지 동원한 대표적인 새생활실천운동이었다. 이 행사에서는 단기병의 출석체크가 행하여졌다.

도 이것은 관련된 사람뿐만 아니라 그 관제 데모를 좋은 방향으로 받아들이려던 뜻사람들에게도 큰 원성을 살 일이다.

정성스레 마련된 깔끔한 글씨와 피켓과 플래카드, 마치 '앞으로 나란히'를 한듯 줄을 맞춰서서 구호를 외치는, 이제는 우리의 친숙한 '벗(?)'이 되어버린 관제데모행렬에 우리는 익숙해져버렸다.

그러나, 이제 이러한 모습은 사라질때가 왔다. 아직까지 미련을 버리지 못한 과거와 료형의 사람들이 92년 선거를 위해 지대한 관심과 배려를 베풀지는 모르지만 이제는 국민들의 환심을 살 수는 없다.

60~70년대 주류를 이루던 '반공' '멸공'의 카피레이드는 날마다 헤메이며 이데올로기 공세를 펼쳤으며, 우리는 이를 무심코 지나쳤다.

하지만 현시시 민중들은 자동차 스피커의 소리를 그냥 듣고 지나치지는 않는다.

처음부터 자동차 스피커에 '저항'하는 목소리로 나중에는 민중의 요구를 담은 '한 목소리'로 무장할 것이며, 결국에는 '반공' '멸공'만을 외쳤던 목소리 대신 민중의 목소리로 거리를 메울 것이다.

행사에 참석하지 않으면 함간에 떠도는 말로 '본심'인 것이다. 게다가 이전까지는 그 유례를 찾아볼 수 없었던 기발한 아이디어도 등장했다. 바로 단기병 한사람이 2명 이상을 행사에 데려오는 방법이다.

아마도 예비군과 단기병만으로는 예정된 정원(?)에 미달되었던 모양이다. 단기병의 출퇴근을 이용한 적절한 묘안이었는지 몰라

다.

한편, 이번 행사의 지도교수는 박수영(법대·행정학) 교수이며 준비위원장은 이진택(행정·2)군이다.

국제평화연구소 '토론회' 12월5일 대학원세미나실

본고 수원캠퍼스 기업경영연구소는 오는 22일 오후 1시30분 '개소기념 심포지움'을 개최한다.

수원캠퍼스 사회과학관 시청각실에서 열리는 이번 심포지움은 '21세기 한국기업경영의 좌표'라는 주제로 실시되며, 제1주제 '21세기 한국기업의 전망과 과제', 제2주제 '21세기를 향한 인력자원관리전략'으로 최종태(서울대 경영대학) 교수 김수근 본교 경영대학원장이 각각 발표한다.

한편 이번 개소 기념 기업경영연구소는 기업경영의 제반문제들을 연구하여 학문적 발전의 기틀 마련과 수원지역기업과의 학협동 등을 목적으로 하고 있다.

한편, 토론자로 백종현(육사) 교수와 이기종 경희대학교 대 교수가 참석한다.

장소는 본관4층 대학원세미나실이다.

본고 수원캠퍼스 기업경영연구소는 오는 22일 오후 1시30분 '개소기념 심포지움'을 개최한다.

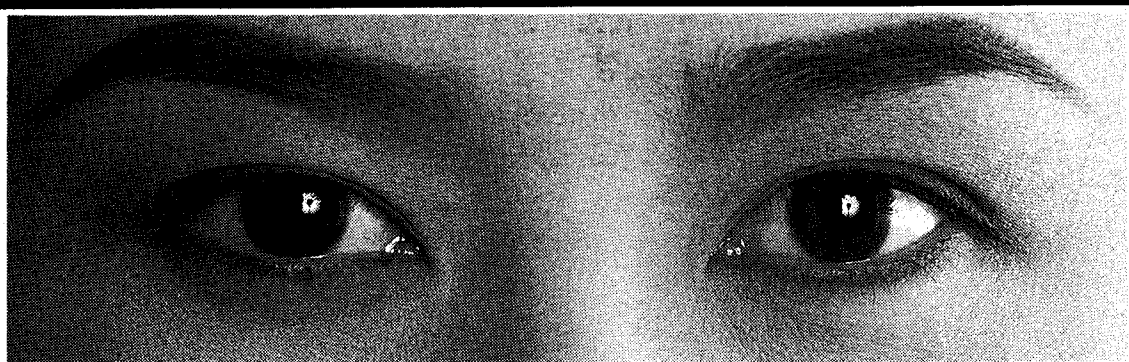
수원캠퍼스 사회과학관 시청각실에서 열리는 이번 심포지움은 '21세기 한국기업경영의 좌표'라는 주제로 실시되며, 제1주제 '21세기 한국기업의 전망과 과제', 제2주제 '21세기를 향한 인력자원관리전략'으로 최종태(서울대 경영대학) 교수 김수근 본교 경영대학원장이 각각 발표한다.

한편 이번 개소 기념 기업경영연구소는 기업경영의 제반문제들을 연구하여 학문적 발전의 기틀 마련과 수원지역기업과의 학협동 등을 목적으로 하고 있다.

한편, 토론자로 백종현(육사) 교수와 이기종 경희대학교 대 교수가 참석한다.

장소는 본관4층 대학원세미나실이다.

일간지에서는 뉴스를, 시사저널에서는 비전을!



시사저널의 눈과 귀가 되어주십시오

현장에서 떨어져 있는 언론이란 생각할 수 없습니다. 생생한 현장 그 자체만큼 훌륭한 기사는 없기 때문입니다. 국내 주간지중 최대의 기자와 해외파견을 둔 시사저널이라고는 하지만 현장취재에 아쉬움을 느끼는 독자까지 있습니다. 특히 우리사회의 구조적 부정부패 해결, 환경오염 방지, 통일정책 제시 등을 3대 집중기획으로 다루는 시사저널로서는 짧은 지성인의 목소리가 더욱 소중할 수밖에 없습니다.

시사저널의 눈과 귀가 되어주십시오. 시사저널은 3대 집중기획에 대한 지성인들의 제보와 고견에 귀를 기울이고 있습니다. 또한 그 현장을 객관적 시각으로 심층 취재함으로써 한국지성의 자존심을 대표하겠습니다. 사실과 진실만의 명쾌한 시사주간지 시사저널 — 시사저널과 함께 우리의 현실, 우리의 미래에 대한 비전을 정립하십시오.

시사저널

WEEKLY NEWSMAGAZINE

정기구독신청 733-3330 ■ 정기독자 특별혜택 ■ 시사정보 용어사전증정 ■ 1년구독료 78,000원(52 + 1,500)을 69,000원에 보급하여 드립니다.