



轉機를 맞이한 政府의 機能

金 秉 柱 (연구자문위원, 서강대 교수)

政府介入의 역사적 週期

국민경제 측면에서 정부기능의 역사적 전개과정을 간추려보면 지난 500여년에 걸친 주기적 현상을 엿보게 된다. 대체로 16세기이래 약 300여년간에 걸친 重商主義 시대에는 절대군주가 등장, 富國強兵을 목적으로 국가가 국민의 경제활동에 깊숙히 개입하여, 당시 시대적 과제(봉건제도의 붕괴, 농업기술혁명, 인구의 대규모 離農현상, 지리상의 발견, 조세의 현금화 등)를 해결하는 정책 패키지였다.

그 이후 산업기술혁명이 진행되던 영국사회는 자유로운 경제활동을 보장함으로써 개인들의 이기심이 “보이지 않는 손”에 이끌려 사회의 공익에 이바지하도록 유도하는 自由放任(laissez faire)정책기조의 A. Smith의 주장을 쉽게 수용하였다. 19세기 영국은 선두주자로서 자유무역을 기치로 앞세워 자유방임정책기조를 유지하였고, 후발주자들은 대체로 경제적 후진성의 정도에 비례하여 정부의 시장개입 정도가 심화되는 양상을 보였다(A. Gerschenkron 1962 참조). 그러나 19세기 후발국가의 경우에도 과거 중상주의시대에 비해서는 정부개입이 축소되었다고 볼 수 있다.

그러나 이같은 “큰 정부”에서 “작은 정부”로의 이행이 단절없이 누적적으로 진행되어 온 것은 아니었다. 정부의 기능은 국가의 중대한 위기국면에 처하면 신축적으로 확대되었다가 상황종료 이후 시차를 두고 다시 축소되는 모습을 보여왔다. 간헐적으로 전쟁, 내

란, 경제공황 등이 정부기능을 확대시켜온 주요 계기였다. 1930년대 초엽 세계적 대공황의 엄습을 계기로 미국의 경우 각종 규제가 강화되어 “큰 정부”의 모습을 갖추게 되었다. 2차대전 이후, 대공황시대의 대규모실업 경험때문에 정부가 완전고용을 정책목표로 입법화하고 사회보장제를 도입·확대하는 경향이 나타났다.

1970년대초 이래 자원배분을 시장기구에 맡기는 경향이 확산되는 일련의 변화는 자생적 시장요인들의 힘이 크게 작용한 데서 비롯되었다. 전자통신기술 혁신이 금융자본시장을 강화하면서 뉴욕, 런던을 비롯한 세계중심시장의 대변혁이 불가피했다. 이같은 변혁의 공통점은 정부규제 완화와 국제화였다.

한편 세계적 석유과동과 때를 같이하여 엄습한 경기불황의 깊은 늪에서 벗어나고자 조세, 노동시장, 거래관행 등의 개혁을 통하여 경쟁촉진을 유인하는 이른바 공급측면을 중시하는 경제정책구상의 지지기반이 확대되었다. 이에 따라 사회보장제도에 대한 축소지향적 개편시도가 나타났다. 한편 국제교역에 있어서도 우루과이라운드를 거쳐 국제무역기구(WTO)체제가 출범함에 따라 정부의 시장개입은 크게 제동을 받게 되었다.

經濟社會與件 변화의 展望

앞으로 한국의 경제사회여건에는 다음 몇가지 큰 변화의 흐름이 예상된다.

첫째, 1970년대말 이후 활발히 진행되어 온 국제화, 개방화의 흐름이 더욱 가속될 것이다. WTO의 출범, OECD가입은 결국 국경을 넘어 이루어지는 상품, 자본 및 노동력의 이동을 촉진하여 새로운 세계경제질서아래 국제시장 확대가 폭넓고 신속하게 진행될 것이다. 또한 국내의 제반 거래관행 및 제도들이 국제기준에 적합하도록 개편되고 정책의 투명성 제고가 요청될 것이다. 요소가격, 정부규제 등 경영여건 변화에 따라 해외로 기업 활동 본거지를 이동하는 기업들도 속출할 것이다.

둘째, 정보통신기술의 혁명으로 정보 및 지식이 종래의 전통적 생산요소보다 중요한 경제사회로 이행된다. 이것은 산업구조에 있어서 서비스산업의 부가가치 및 고용인구의 비중을 높이는 방향으로 전개될 것이다.

셋째, 인구증가율, 평균수명, 인구연령구조, 노동참가비율 등 인구학적 변화가 두드러질 것이다. 인구증가율은 2021년 거의 정체상태에 이를 것이며, 평균수명도 2020년에는 77.0세로 연장될 것이다(21세기위원회(1994) 참조). 65세이상 고령인구비율은 2021년에 13.1%로 크게 오르고, 여성의 노동참여율은 점진적으로 높아질 것이며 이는 가족제도의 변화를 수반할 것이다.

넷째, 기초생활조건의 충족에 따라 삶의 質을 중시하는 풍조가 사회를 지배할 것이다. 다양한 이해집단들이 등장, 목소리를 높이는 다원화사회가 등장한다. 즉 구체적 목적과

이해관계로 뭉친 다수의 소수집단들이 다양한 선호와 욕구를 추구할 것이다. 사회의 다원화는 지방자치제 등 분권화추세와 궤를 같이한다.

마지막으로 2020년까지는 남북통합의 조짐이 구체화될 가능성이 있다. 이 경우, 북한의 SOC 및 산업구조 개선, 북한주민 생활수준의 향상, 남북한 경제구조 재구성 등에 상당한 비용이 소요될 것이다.

政府機能의 변화

앞에서 살펴본 경제사회변화 전망에 따라 정부기능은 아래와 같은 방향으로 변모하여야 할 것으로 보인다.

첫째, 한편으로 국제화, 개방화의 흐름과 다른 한편으로 정보·지식사회화의 흐름에 따라 정부는 규제 완화 및 철폐작업을 가속화해야 할 것이다. 아울러 정부정책의 준거기준 및 절차의 투명성이 높아져야 할 것이다. 이것은 모두 “작은 정부” 지향성이다.

둘째로, 인구구조의 변화, 다양한 소수집단들의 등장은 지난날 대중사회의 의사결정 합법화원칙인 다수결원칙의 수정을 불가피하게 한다. 다수 소수집단들의 집단행동이, 때로는 다수결원칙을 변형하여 격렬한 소수의 이해를 수용하는 방향으로 정치질서의 변화가 예상된다. 국회의원이 선거구민의 다양한 욕구를 충실히 반영하기 어렵게 됨에 따라 점차 직접민주적 요소가 가미되는 변화가 예상된다 (A & H. Toffler (1995) p.92 참조). 이에 따라 소수집단들의 이해를 옹호하는 로비활동의 공개화를 유도하기 위한 로비스트(lobbyist) 등록제도가 예상된다. 이같은 일련의 변화는 전통적 정부 및 국회기능의 축소 지향적 변화는 가져올 것이다. 다만, 인구고령화, 환경문제에 대한 관심 고조 등에 따라 이 분야의 정부기능은 소폭 확대되어야 할 것이다.

셋째로 국제화의 물결에 따라 중앙정부는 정책기능 일부를 국제기구 등에 이양하게 되고, 분권화에 따라 역시 중앙정부의 기능 일부가 지방자치단체로 넘어가게 될 것이다. 생활주변의 문제에 집착한 소수집단 형성에 따라 문제해결의 局地化가 요청되고 지방분권화는 더욱 가속된다. 아울러 다수의 공기업을 민영화하고, 잔존 공기업의 경영혁신을 추진해야 할 것이다. 이로써 중앙정부의 기능은 위 아래로 축소될 것으로 전망된다.

마지막으로 남북통일의 전망이 함축하는 정부기능의 변화는 복합적이다. 북한경제 재건을 위한 물질적 비용부담을 민간부문의 시장기능에만 감당하도록 기대할 수 없다. 따라서 정부는 조세, 금융 양 측면에서 북한지역에 대한 특별한 정책적 배려가 불가피할 것이다. 이 점은 “큰 정부”의 지향성이다. 통일이후 군사비축소에 따른 이른바 평화배당금(peace dividend)에 큰 기대를 거는 논자들이 없지 않다. 그러나 중국, 러시아, 일본 등 강대국과 인접한 한국의 地政學을 고려한다면 평화배당금은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

국민이 결정하는 政府機能

예상되는 국내의 환경 변화의 큰 흐름들은 모두 정부기능의 변화를 요구하며, 변화의 純효과는 축소지향의 정부이다. 훌륭한 정부란 무엇인가? 그것은 아마도 국내의 경제사회여건 변화에 가장 적절히 적응하여 기능의 폭을 조정하고 민간부문의 경제활동에 대한 간섭·규제를 조정하는 정부라고 볼 수 있다. 여기에 걸림돌은 과거의 타성에서 벗어나기 어려운 정치인과 관료의 행태이다. OECD가입 이후에도 60년대의 정부지시관행이 여전히 살아있음을 최근 일련의 경기대책에서 발견하게 된다.

더욱 우려되는 바는 오히려 근래 한국사회에 증대하고 있는 각 계층의 분배분 늘이기 움직임이 확산되고 있다는 사실이다. 지방자치단체의 이기주의는 균형감을 상실하고 있다. 이 경우 중앙정부는 계층간·지역간의 이해상충을 조정하고 분규를 해소하는 과정에서 조직의 비대화, 운영의 비효율화가 심화될 수도 있을 것이다. 결국 “모든 국민은 그 수준에 합당한 정부를 갖는다(Every nation has the government it deserves. - Joseph Marie Maistre (1754~1821))라는 경구를 기억해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 21세기위원회(편), 『21세기의 한국:2000년을 바라본 장기정책과 전략』, 서울프레스, 1994
Gerschenkron, Alexander, *Economic Backwardness in Historical Perspectives*, Havard Univ. Press, 1962
Toffler, Alvin and Heide, *Creating A New Civilization : The Politics of the Third Wave*, Turver Publishing Inc. 1995

필자 약력

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------|
| 서울대학교 경제학사(1962), 경제학 석사(1965) | 금융산업발전심의회 위원(1982~95), 위원장(현재) |
| 미국 Princeton 대학교 경제학 박사(1976) | 세계발전심의회위원회 위원(1984~현재) |
| 한양대학교 교수(1967~70) | 금융통화운영위원회 위원(1986~91) |
| 서강대학교 교수(1970~현재) | 세계경제연구원 연구자문위원(1993~현재) |
| 서강대학교 경제정책대학원장(1990~현재) | 한국경제교육학회 회장(1994~현재) |

세 계 경 제 연 구 원

Institute for Global Economics
서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505
전화 : 551-3334/7 Fax : 551-3339