

제2차 민주정책연구원 · 여의도연구원 공동세미나

# “저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!”

| 일 시 | 2015년 10월 27일(화) 오전 9시 00분

| 장 소 | 국회의원회관 제1세미나실





“저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!”

목차  
Contents

축사

_ 정의화 국회의장	3
_ 김무성 새누리당 대표최고위원	5
_ 문재인 새정치민주연합 당대표	7

인사말

_ 민병두 민주정책연구원장	9
_ 김종석 여의도연구원 원장	11

세미나 발표자료

발제문

1. 저성장 시대의 경제적 해법 혹은 정치적 해법? -----	13
우석훈 (민주정책연구원 부원장)	
2. 한국경제 정책기조의 재확립 -----	31
정재호 (새누리당 국책자문위원·인천대 석좌교수)	

토론문

3. 저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다! -----	55
강석훈 (새누리당 의원·기획재정위원회 간사)	
4. 저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다! -----	65
윤호중 (새정치민주연합 의원·기획재정위원회 간사)	
5. 저성장시대 대응과제 -----	79
김용하 (여의도연구원 비전위원회 일자리·복지분과 위원장/ 순천향대 교수)	
6. 정권-free 점진적 ‘공정성장’이 지속가능한 성장의 길 -----	91
홍석빈 (민주정책연구원 부원장)	





## 축사

정의화 | 국회의장

여러분 반갑습니다.

한국경제에 대한 국민적 우려가 적지 않은 시기에 '저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다'를 주제로 세미나가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 특히 이번 행사는 여·야 양당의 싱크탱크가 함께 머리를 맞대고 저성장 탈출을 위한 해법을 모색한다는 점에서 기대가 큼니다.



귀중한 자리를 마련하신 여의도연구원 김종석 원장님과 민주정책연구원 민병두 원장님, 발제와 토론에 참여해주신 전문가 여러분께 감사드립니다.

큰 폭의 성장을 이어오던 우리 경제가 어느새 저성장의 늪에 빠졌습니다. OECD 주요국 중에서 우리의 잠재성장률 하락이 가장 가파르게 나타나는 것으로 알고 있습니다.

대외적으로 중국의 성장률 둔화와 미국의 금리 인상 가능성, 신흥국들의 금융외환 시장 불안 등 불확실한 대외적인 여건과 국가적인 전염성 질병, 안보불안 등에서 비롯한 내수 부진이 겹치며 우리 경제는 녹록치 않은 한해를 보내고 있습니다.

또한 저출산고령화로 인한 사회비용의 증가 등 우리 내부의 여러 가지 구조적인 어려움은 물론 GDP 대비 40%에 육박하는 국가채무, 1,200조 원에 이르는 가계부채는 큰 고민이 아닐 수 없습니다.

그만큼 경제의 재도약이 절실합니다. 장기간 움츠러든 우리 경제를 일으켜 세우려면 임시변통과 대증요법식의 대처로는 한계가 있습니다.

침체된 서민가계와 나라경제에 새로운 활력을 불어넣을 수 있도록 보다 근원적이고 체계적인 처방이 필요합니다.

이 가운데 여·야 싱크탱크가 대한민국 경제의 재도약을 위해 마주 앉은 오늘 이 자리가  
더없이 중요한 의미를 지닙니다. 오늘 토론을 통해 저성장의 늪을 탈출해 밝은 미래로  
나아갈 지혜로운 해법이 찾아지기를 바랍니다.

감사합니다.

## 축사

김무성 | 새누리당 대표최고위원

저성장의 해법을 모색하는 세미나가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 더욱이 여야의 정책 핵심 브레인 역할을 하고 있는 여의도연구원과 민주정책연구원이 함께 중요하고도 시의적절한 논의의 장을 마련한 만큼, 의미가 더욱 새롭습니다.



세미나 준비를 위해 애쓰신 민주정책연구원 민병두 원장님과 여의도연구원 김종석 원장님 그리고 양당의 연구원 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 바쁘신 가운데 발제와 토론을 맡아주신 분들께 깊이 감사드립니다.

현재 세계경제 전반에 저성장의 먹구름이 짙게 드리어져 있습니다. 세계경제가 ‘뉴 미디어오커’(mediocre) 즉, 보통에 불과한 밋밋한 속도의 저성장에 갇혀 있다는 크리스틴 라가르드 IMF 총재의 경고가 그만큼 무겁게 들려옵니다. 그런데 우리 경제는 그 못마땅한 속도의 경제성장마저 부러워해야 하는 처지에 놓여 있습니다. IMF에 따르면, 우리나라의 경제성장률이 최근 4년 연속 세계 평균치보다 낮았습니다. 줄곧 ‘경제성장 우등생’이던 우리로선 충격적인 일이 아닐 수 없습니다.

그동안 저는 한국경제가 저성장과 저물가의 일본식 장기불황에 빠질 가능성이 크다고 누차 경고해왔습니다. 내수와 수출 그리고 침체된 세계경기까지 어느 것 하나 녹록한 게 없습니다. 여기에 선제적으로 대응하지 못하면 우리 경제는 ‘저성장 시대의 고착화’라는 덫에 빠질 것입니다.

지금 대한민국의 운명은 ‘성장의 고삐를 죄느냐, 아니면 놓아버리느냐’의 중대한 기로에 놓여 있습니다. 그 선택에 따라 선진국가로 도약할 것인지 영원한 중견국에 머물 것인지 결정될 것입니다. 선배 세대들이 역경을 딛고 일구어낸 ‘영광의 성장 역사’가 우리 세대에서 후퇴되거나 퇴색돼선 안 됩니다.

밀물은 모든 배를 띄운다는 말이 있습니다. 성장이라는 밀물이야말로 침체된 대한민국 경제號를 다시 힘차게 띄울 최고의 해결책입니다. 그리고 저성장을 탈출하는 가장 확실한 비상구는 노동개혁을 비롯한 4대개혁의 성공입니다. 대한민국 미래세대를 위한 ‘경제 성장판’을 만드는 4대개혁을 완수하는 데에는 여야가 따로 있을 수 없습니다.

특히 지금 벌어지는 치열한 세계 경제전쟁에서 한국이 승자가 되기 위해서는 여야 싱크 탱크가 정파의 입장을 떠나 함께 고민하고 해법을 모색해야 합니다. 오늘 세미나가 그 첫 단추를 꿰는 역사적인 순간이라고 생각합니다.

모쪼록 이번 세미나를 통해 우리 경제에 새로운 희망과 온기를 불어넣을 수 있는 다각도의 방안이 심도 있게 논의되길 기대합니다. 국정의 90%가 경제인만큼, 저와 새누리당도 4대개혁의 성공적인 추진을 통해 저성장을 극복하는 데 더욱 힘을 모으겠습니다. 감사합니다.

## 축사

문재인 | 새정치민주연합 당대표

「저성장시대의 대한민국, 해법을 찾는다!」공동세미나를 축하합니다.

여야 싱크탱크인 여의도연구소와 민주정책연구원이 2년 만에 두 번째 공동세미나를 열었습니다. 양당의 정책연구소가 정책현안을 가지고 정책방향을 모색하고 토론하는 것은 굉장히 의미 있는 일이라고 생각합니다. 앞으로도 이런 기회가 자주 마련되기를 기대합니다.



우리는 광복과 동시에 분단을 경험했습니다.

1950년 6.25 전쟁으로 전 국토가 초토화되는 비극을 겪고도 오늘 13위의 경제대국으로 성장했습니다. 경제통계가 처음 작성된 1953년 대한민국은 1인당 국민소득은 67달러, 국내총생산(GDP)은 13억 달러에 불과한 초라한 나라였습니다. 그러나 지난해 소득은 2만8180달러로 420배, GDP는 1조4100억 달러로 1085배나 늘었습니다. 세계적으로 70년 만에 원조를 받는 나라에서 원조를 주는 나라로 성장한 나라는 대한민국이 유일합니다. 우리 국민이 만든 ‘기적’입니다.

이제 남은 것은 선진국으로의 힘찬 도약입니다.

그런데 지금 우리 경제는 심각한 위기에 봉착해 있습니다. 성장판이 닫혀 저성장의 늪에 빠져 있습니다. 국민들은 일자리가 없어 양극화와 빈곤에 내몰리고, 중산층은 몰락하고 있습니다. 경제성장률 전망치는 2%대로, 잠재성장률은 3%대로 떨어졌습니다. 우리 잠재성장률은 앞으로 10년 단위로 1%포인트씩 낮아져 2035년에는 1.5%까지 추락할 것이라는 전망도 있습니다. 더 근본적인 문제는 저출산 고령화입니다. 지금 우리는 세계에서 가장 빠르게 늙은 나라가 돼가고 있습니다. 잘못 헛딴었다가는 천 길 낭떠러지로 떨어질 수 있을 만큼 ‘총체적 위기’ 상황입니다.

성장 없는 경제는 곧 추락을 의미합니다. 지금 새로운 성장전략을 찾아내지 못한다면, 우리는 압축적 경제성장을 이룬 기간만큼, 긴 고통의 시간을 감내해야 할지 모릅니다. 그러나 길이 없는 것은 아닙니다.

이제 낙수효과는 없습니다. 새누리당 정권 7년 동안 재벌 대기업 금고에는 710조의 사내유보금이 쌓였습니다. 이로 인해 양극화와 소득불평등만 심화됐습니다. 소득주도 성장으로의 경제 패러다임 전환이 시급합니다. 서민과 중산층의 가처분 소득을 높여서 소비를 늘리고 내수를 살려야 합니다. 중소기업을 살리고 서민과 중산층의 지갑을 두툼하게 해야 국가경제의 지속가능한 성장도 기대할 수 있습니다. 이제 수출대기업 중심의 성장 전략은 폐기되어야 합니다.

한반도 新 경제지도 구상은 선택이 아니라 생존의 문제로 접근해야 합니다.

한반도 新 경제지도 구상이야말로 우리경제가 직면하고 있는 위기를 뛰어넘어 새롭게 도약할 수 있는 성장전략입니다. 우리의 경제활동 영역을 북한과 대륙으로 확장해야 합니다. 그래야 우리가 대륙의 변방이나 해양의 변방이 아닌 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 교량국가로서, 평화와 공영의 동아시아를 만드는 선도적인 역할을 수행할 수 있습니다. 안으로 소득주도 성장으로 내수를 살리고, 밖으로 한반도의 새로운 경제지도로 경제영토를 넓혀 나간다면, 제2의 기적은 충분히 가능합니다.

오늘 「저성장시대의 대한민국, 해법을 찾는다!」공동세미나에서 저성장을 극복하는 풍부한 토론이 이어지길 기대합니다. 귀한 세미나를 개최해주신 김종석 여의도연구원장님, 민병두 민주정책연구원장님 두 분을 비롯해 함께하신 모든 분들께 감사의 말씀을 전합니다. 고맙습니다.



## 인사말

민병두 | 민주정책연구원장

### 여·야 싱크탱크의 만남

“위기의 대한민국, 그 해법을 함께 모색합니다!”

오늘 민주정책연구원과 여의도연구소는 정당 간 대립과 반목의 정치를 내려놓고 대한민국의 내일에 대해 토론하는 장에 다시 모였습니다.



오늘 이 자리는 상대를 비판하고 비방하기보다는 “국민을 위한, 민생을 위한 ‘선의의 정책경쟁’을 통한 ‘정책정당의 길’을 함께 갈 것”을 제안하고 그 실천을 모색하는 마당이 될 것이라 확신합니다.

오늘 대한민국은 총체적으로 위기에 처해 있다는 평가가 자주 등장하고 있는 실정입니다. 저출산 문제, 초고령화 문제, 이중적 노동시장 문제, 잠재성장률을 비롯한 저성장 장기화 문제, 더 나아가 국가부채와 가계부채의 급증 문제 등이 그것입니다.

위기 속에서 우리 국민들은 ‘나와 내 가족이 행복한 사회, 모두가 함께 골고루 잘 사는 대한민국’을 갈망하고 있습니다. 국민들은 나와 내 가족이 행복하지 않으면, 모두가 함께 잘 살지 못하면 국가가 부유해지고 기업들이 세계최고의 기업으로 잘 된들 의미가 없다고 생각합니다.

외환위기 때 우리 국민들은 ‘금 모으기’를 통해 희생하고 국가와 기업을 살려 냈습니다. 나와 내 가족에게 일자리를 만들어주고 국민들을 행복하게 해주었다는 공감대가 있었기 때문이었습니다. 지금 우리의 국민들은 그러한 믿음을 버린 지 오래인 듯합니다. 그들만이 모든 것을 독식하고 그들만이 부유해지는 국가로 전락했다는 데 대한 강한 불신을 가지고 있습니다. 바로 여기에 여·야를 넘어 국민들이 희망을 가질 수 있도록 대안을 제시

하는 모습으로 다가가야 변화를 보여주어야 하는 지점입니다.

민주정책연구원은 지난 4월 우리 정당사상 처음으로 개최한 <2015 ‘다함께’ 정책엑스포>를 개최한 바 있습니다. 이 자리에서 우리 새정치민주연합은 ‘오늘의 대한민국의 위기’를 극복하기 위한 해법을 찾는 대안으로 소득주도성장과 공정성장 그리고 일자리복지라는 정책비전을 제시한 바 있습니다. 이후 경제통일 평화경제라는 비전까지 제시하였습니다. 이로써 새정치민주연합은 이 네 개의 기둥의 실천을 통한 ‘선진복지국가’를 달성할 수 있는 ‘우리만’이 해낼 수 있는 정책전략적 지도를 그릴 수 있게 되었습니다.

정당은 자신들의 권력‘만’을 쟁취하기 위한 수단이 아니라 국민들에게 희망과 보람을 가질 수 있도록 국민들에게 대안을 제시하고 평가받는 정치조직입니다. 정당은 여·야 간 서로 ‘다름’을 인정하고 대화와 타협을 통한 합의의 과정을 통하여 국가발전을 도모하는 정치조직입니다. 이럴 때 국민들은 정당의 모든 활동을 이해하고 신뢰할 것입니다. 오늘 이 자리가 여·야간의 정쟁이 아니라 국민적 신뢰를 회복하는 출발점이자 공간이 되기를 기대해 봅니다. 이러한 연유로 다음 공동세미나는 “사회적 대타협, 어떻게 발전시킬 것인가”라는 주제로 개최될 것입니다.

민주정책연구원과 여의도연구소는 새정치민주연합과 새누리당이 정책정당으로의 길을 걸어갈 수 있도록, 그리고 국민들과 국민들의 가족이 행복하게 살 수 있도록 하는 ‘희망의 생산기지’로서의 역할을 다할 것입니다. 갈등과 대립으로 점철되고 있는 한국의 현실 정치를 뛰어넘어, 소통과 토론을 통하여 서로 ‘다름’을 확인하면서도 국민의 삶의 질을 높이기 위한 대안을 함께 모색하는 ‘선의의 정책경쟁’의 자리를 정례적으로 만들어나갈 것입니다.

오늘 공동세미나는 우리 민주정책연구원이 주관하여 개최하고 있습니다. 지향하는 가치와 이념을 떠나 이 자리를 마련하는데 흔쾌히 동의하고 함께 해주신 여의도연구원 김종석 원장님을 비롯한 관계자 여러분, 그리고 여·야 정당정책연구소간 공동세미나의 발제를 맡아 주신 정재호 인천대학교 석좌교수님과 우석훈 민주정책연구원 부원장님, 그리고 토론·사회패널을 비롯한 참석하신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

## 인사말

김종석 | 여의도연구원 원장

여의도연구원과 민주정책연구원이 함께 진행하는 ‘저성장의 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!’ 세미나가 열리게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

이번 공동세미나는 지난 2013년 9월 양당 싱크탱크가 역사적인 첫 공동세미나의 물꼬를 튼 뒤 두 번째로 진행되는 행사입니다. 뜻깊은 세미나 준비를 위해 애쓰신 민병두 원장님을 비롯한 민주정책연구원 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.



발제를 맡아주신 민주정책연구원 우석훈 부원장님과 새누리당 정재호 국책자문위원님 그리고 토론에 참여해주신 새누리당 강석호 의원님, 새정치민주연합 윤호중 의원님, 김용하 교수님, 민주정책연구원 홍석빈 부원장님께 감사의 말씀을 전합니다. 아울러 바쁘신 가운데 자리를 함께 해주신 내외빈 여러분께도 감사드립니다.

정치 선진화를 위해서는 우리 정당들이 정책정당으로 힘차게 도약해야 한다는 목소리가 높습니다. 그리고 민주정책연구원과 여의도연구원은 그 중심에 서 있습니다. 양 연구원은 정치 선진화와 정책정당화의 긴 여정을 함께 하는 페이스메이커(pacemaker)이자 경쟁자입니다. 양당의 싱크탱크가 불꽃 튀게 정책 경쟁을 치열하게 펼치면, 그 혜택은 우리 국민들에게 돌아갈 것이라 생각합니다.

오늘 양당의 싱크탱크가 함께 머리를 맞대고 저성장의 해법을 찾아보고자 합니다. 보는 시선에 따라 해석도 다르고 처방도 엇갈릴지 모르겠습니다. 하지만 우리 경제가 저성장의 고착화라는 위기에 직면해 있다는 엄중한 현실과 이를 극복하기 위해 반드시 성장을 이뤄내야 한다는데 대체적으로 공감대를 형성하고 있는 것 같습니다.

저 또한 경제학자로서 그동안 우리 경제가 저성장의 고착화에 빠질 수 있다고 강조해왔습니다. 지금 한국경제의 당면 문제로 부족한 복지재원, 청년실업, 양극화, 가계부채 등이 거론되는 데, 따지고 보면 저성장이 우리 사회에 몰고 온 후폭풍입니다. 성장이 안 되니까 세금이 걷히지 않아 복지가 안 되고 일자리가 없고 가계부채가 느는 것입니다. 당면한 모든 문제의 뿌리는 저성장 기조의 고착에 있다는 얘기입니다.

그러나 한국경제가 구조적으로 마모돼서 효율성이 떨어진 탓에 금리를 낮추는 등 단기 처방의 약발이 제대로 먹혀들지 않습니다. 때문에 과감하게 시스템을 바꾸는 구조개혁을 통해 우리 경제 전반의 체질을 강화해야 합니다.

‘저성장의 퍼펙트 스톱’에 맞서 한국경제를 지키는 마지막 방파제는 노동개혁을 비롯한 4대개혁입니다. 4대개혁의 성공적인 추진을 통해 근본적으로 경제시스템을 업그레이드 하고 경제 방파제를 높이 쌓아올려야 합니다.

모쪼록 오늘 세미나를 통해 저성장의 위기에서 한국경제를 구해낼 실효적인 여러 해법들이 모색되길 기대합니다. 아울러 이번 공동세미나를 계기로 양당의 싱크탱크간 선의의 정책경쟁이 더 한층 도약하길 바랍니다. 감사합니다.

발제문

1

제2차 민주정책연구원·여의도연구원 공동세미나

# 저성장 시대의 경제적 해법 혹은 정치적 해법?

우석훈 (민주정책연구원 부원장)

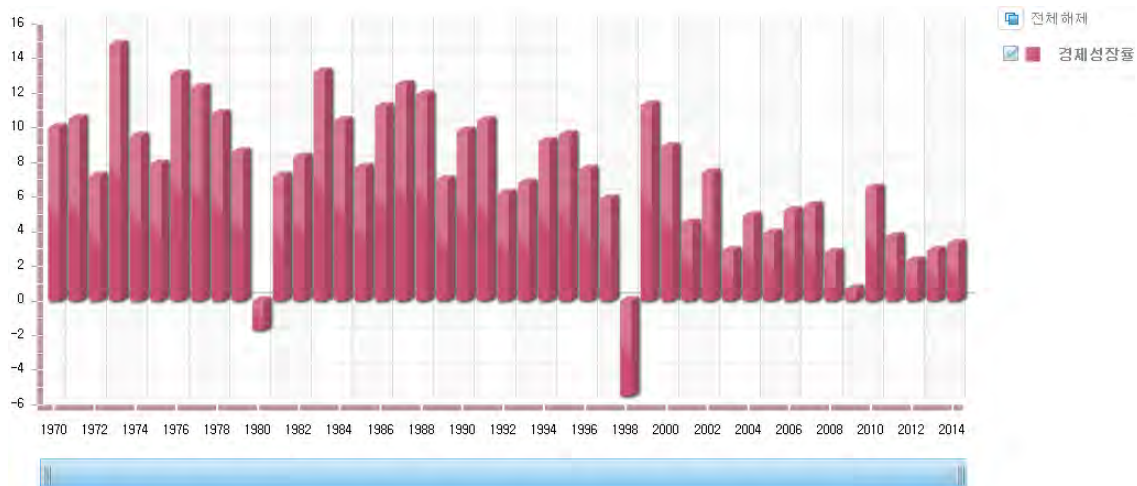




# 저성장 시대의 경제적 해법 혹은 정치적 해법?

우석훈 (민주정책연구원 부원장)

## 1. 들어가는 말



나도 나이를 먹었다. 내 삶의 많은 활동들은 30대에 주로 했고, 40대에는 아무 일도 하지 않았다. 진짜로 집에만 있었다. 그리고 널 모래면 50이 된다. 내 주변 사람들 나이 먹는 거 지켜보다가, 정작 내가 나이 먹는 것을 잊어버렸던 것 같다. 이제 내 주변에는 더 젊은 사람들이 많다. IMF 경제 위기 이전에 나는 활동을 시작했다. 좀 더 나이 많은 경제학자들은 전두환, 심지어 박정희 때에도 활동하신 분들이 있다. 나는 그 정도는 아니지만, 어쨌든 YS 시절을 현장에서 경험해보았다. 96년, 97년, 그 시절에도 경제 위기에 대한 얘기들이 있었고, 선진국과의 격차에 대한 얘기를 했었다. OECD 가입이 논란이 되던 시기였는데, 통계 체계에 대한 미비는 언제 어느 자리에서 얘기를 하더라도 맞는 얘기였다.

장 폴 뒤부아의 <프랑스적인 삶(La vie française)>라는 소설이 있다. 상당히 히트를 친 소설인데, 한국에서도 꽤 인기를 끌었다. 이 책의 특징은 미테랑 1기, 미테랑 2기, 시락 등 7년에 걸친

프랑스 대통령의 임기를 중심으로 한 중년 남자의 삶이 묘사되어 있다는 것이다. 유럽 중에서도 독특하게 중앙집권적인 시스템을 가지고 있는 프랑스적인 삶은, 그 내용이 아니라 바로 이 장절 구조에 있다는 생각이 들었다 (이 소설에 대한 평론에서 이렇게 소설을 분석한 것을 보지는 못했다.) 이와 극단적 대척점에 있는 것은, 부분적으로는 같은 프랑스어를 사용하는 벨기에와 스위스라고 할 수 있다. 인구 백 만이 안되는 나라이지만 연방제 국가이다. 각 정부 부처에 ‘연방’이라는 말을 꼭 붙인다. 실제로 호선에 의해서 6개월씩 돌아가면서 대통령직을 수행하는 스위스의 경우에는 누가 대통령인지도 잘 모른다. 만약 ‘벨기에적 삶’ 혹은 ‘스위스적 삶’이라는 소설이 나올 때, 한 가지 확실한 것은 대통령의 임기에 의해서 소설의 장절이 구분되지는 않을 것이라는 점이다.

최소한 경제에 있어서, 한국은 미국보다 훨씬 더 프랑스에 가까운 나라로 보인다. 환경이나 에너지에 있어서, LA냐, 뉴욕이나 혹은 오레곤이나, 이런 지역의 요소가 더 강하지 레이전 시절인지, 부시 시절인지, 그런 게 더 큰 변수는 아니다. 일본의 경우는, 짧은 민주당 집권이 그렇게 큰 변수로 작용하지 않아서 그런지, 여러 가지를 분석하다 보면 정권을 변수로 넣는 것보다는 관동 지역인지, 관서 지역인지 그런 지역 변수가 영향을 더 미친다.

한국은 어느 쪽일까? 세계에서 유래가 없을 정도의 수도권 집중 그리고 정권의 강한 영향, 그런 점에서는 장 폴 뒤부아의 프랑스적인 분석이 상당히 유효해 보인다.

70년부터 이어지는 한국은 경제성장률의 공식 지표를 몇 시간째 물끄러미 지켜보다가 문득 든 생각이 장 폴 뒤부아의 소설이었다. 아무런 정치적·이념적 선입관 없이 이 그림을 그냥 보고 있으면 누구나 들 만한 생각이 있다. 흔히 80년 공황이라고 부르는, 두 차례에 걸친 석유파동에 이은 경제위기가 하나의 그래프로 아래로 튀어나오고, 97년 IMF 경제위기 이후로 또 한 번의 그래프가 튀어나온다. 그리고 지금 우리의 삶에 많은 영향을 미치고 있는 2008년 글로벌 금융위기가 한 번 더 있다.

앞 선 두 개의 경제위기는 한국 지배체계에 변화를 가지고 왔다. 유신이 정두환 정권으로 바뀔 때 석유파동에 이은 79년도의 경제 불안이 있었다. 한국에서 실업이 문제로 등장한 첫 시점으로 기억한다. IMF 경제 위기 때에는 DJ의 집권이 이어졌다. 큰 변화라는 시각으로 볼 때, 한국 경제야 말로 정치적인 동시에, 한국 정치의 가장 큰 변수가 경제가 아닐까 싶기도 하다. 최소한 경제의 외형적인 시각으로만 볼 때, 참여정부는 그런대로 경제 관리를 잘 했던 편이지만 정권이 넘어간 것이라고 할 수 있다.

자, 질문을 한 번 해보자.

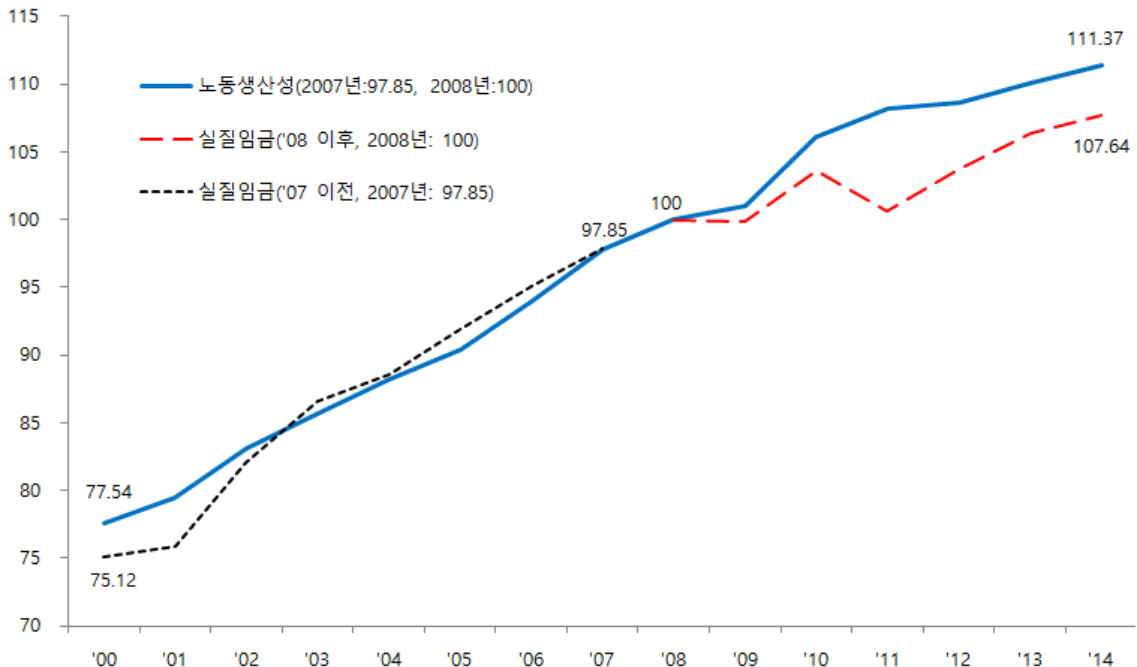
지금 한국의 저성장이 국내외적인 경제 조건 때문에 발생한 것인가 아니면 정권 때문에 발생한 것인가? 그리고 지금 우리가 논의하고 있는 저성장은 경제적인 것인가 아니면 정치적인 것인가? 경제를 바꾸면 정치가 바뀌는가, 아니면 정치가 바뀌면 경제가 바뀌는 것인가? 선후를 알기는 어렵다. 그렇지만 지난 역사의 경험에 의하여 한 가지 얘기는 할 수 있을 것이다. 경제를 너무 어렵게 하면 아무리 강건한 정권이라도 무너졌다는 것이다.

지금의 새누리당은 경제를 너무 이념적으로 접근한다는 느낌을 준다. 정치에 대해서는, 지켜보는 내 입장에서든, 저렇게 정치를 잘 할 수가 없다고 할 정도로, 그야말로 ‘신의 경지’라는 느낌을 줄 정도이다. 지금까지 지켜본 개인적 입장으로는 프랑스의 미테랑이 아주 정치를 잘 한다는 생각을 했었고, 일본의 오자와가 정치를 잘 한다는 생각을 했었다. ‘정치술’로만 보자면 오자와가 미테랑보다도 상급이라는 생각이 종종 들었다. 지금 새누리당은, 정치로는 오자와 보다도 더 잘 한다는 느낌을 준다. 기민하게 돌아가는 정치 기계와도 같다. 그러다보니 그와 대비해서 새정치민주연합의 정치가 더욱 열등하게 보이는 것 같다. 그렇지만 경제는 오자와 보다도 못하는 것 같다. 오자와도 경제 문제 진짜 허술하게 처리하다가 다시 자민당에게 정권을 내주었다.

결론을 미리 당겨서 얘기해보자. ‘저성장 시대의 경제적 해법’이라고 글의 제목을 적어놓고 곰곰이 생각을 해보니, 결국 정치의 변화 없이는 경제적 해법이 나오기 어렵다는 생각이 들었다. 1997년 10월과 11월, 그 시절에 하던 생각들이 갑자기 떠올랐다.

## 2. 문제점들

### 1) 노동생산성과 실질임금

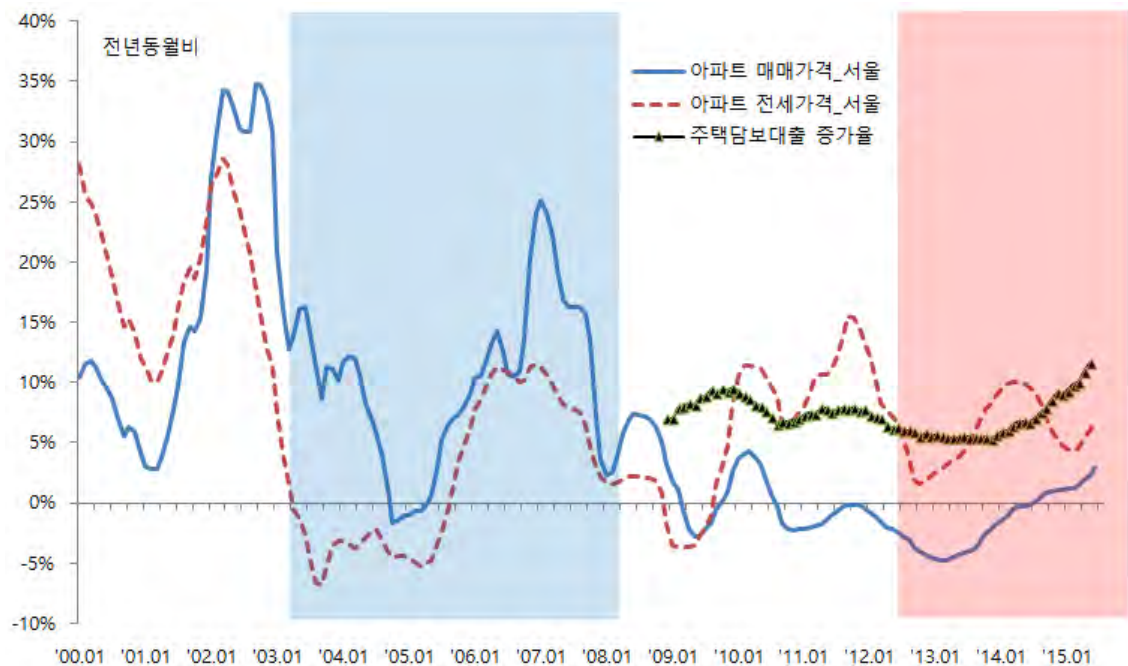


대부분의 한국인들에게 가장 크게 영향을 미치는 변수는 결국은 임금과 고용형태이다. 2008년 이전까지 한국에서 노동생산성과 실질임금은 유사하게 움직였다. 그리고 때때로 노동생산성 보다 실질임금이 더 높게 올라간 적도 있다. 2008년 이후로 이 수치의 격차가 생기기 시작했다. 이걸 개별 기업이나 지역 차원에서 논의될 일은 아니라고 생각한다. 임금을 덜 주는 정권, 그렇게 밖에 이 수치를 달리 해석하기가 어렵다.

보수 정권 8년, 지난 기간이 어떤 식으로 경제를 운용했는지를 가장 잘 보여주는 그래프가 이게 아닌가 싶다. 임금을 덜 주고, 연봉을 깎는 것, 그게 한국 경제가 지난 8년간 가장 열심히 한 일 중 하나일 것 같다. 사람들이 살기가 힘들어졌을 뿐더러, 거시 경제의 역동성이 눈에 띄게 감소했다.

대외적 여건의 변화는 이런 변화의 ‘부스트(boost)’였을 뿐이 아닌가?

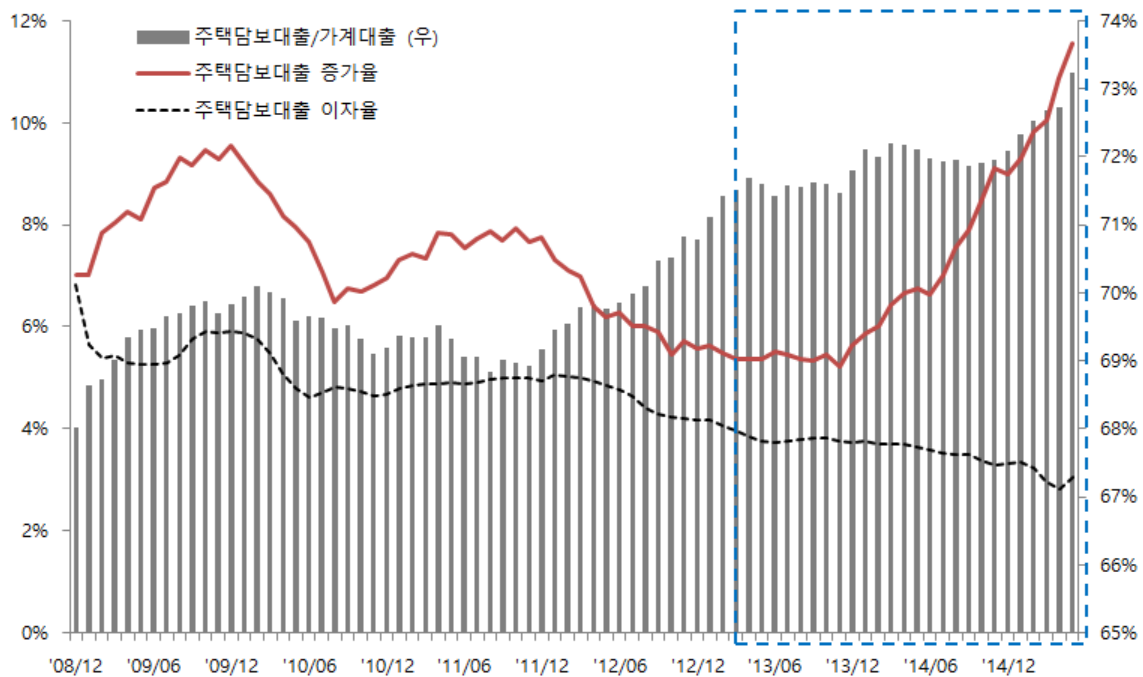
## 2) 주택담보대출 증가율과 개인 부채



좀 미안한 평가일 수도 있지만, 박근혜 정부의 주택 정책에 대한 기조는 ‘어지간하면 전세 살지 마시라’라는 것 아니었나 싶다. 전세 살 거면 약간 부담을 해서라도 집을 사는 것이 낫지 않겠는가, 정부의 대체적인 정책 메시지는 이렇게 읽힌다.

결국 이 문제는 개인들의 채무 문제로 나타났고, 주택담보대출율의 꾸준한 상승으로 나타났다.

이 문제는 결국 폭탄이 되었다.



〈주택담보대출〉

구 분	2013년	2014년	증 감 (률)	'15.1분기	'15.2분기	증 감 (률)
29세 이하	6,098 ( 7.9)	6,671 ( 9.6)	573 [ 9.4]	1,841 ( 9.2)	1,996 (10.5)	155 [ 8.4]
30~39세	21,219 (27.4)	20,141 (28.9)	-1,078 [ -5.1]	5,526 (27.7)	5,219 (27.6)	-307 [-5.6]
40~49세	26,101 (33.6)	22,936 (32.9)	-3,165 [-12.1]	6,456 (32.3)	6,099 (32.2)	-357 [-5.5]
50~59세	18,476 (23.9)	15,120 (21.7)	-3,356 [-18.2]	4,520 (22.7)	4,147 (21.9)	-373 [-8.3]
60세 이상	5,587 ( 7.2)	4,811 ( 6.9)	-776 [-13.9]	1,611 ( 8.1)	1,486 ( 7.8)	-125 [-7.8]
합 계	77,481(100.0)	69,679(100.0)	-7,802 [-10.1]	19,954(100.0)	18,947(100.0)	-1,007 [-5.0]

〈개인 워크아웃 신청자 추이〉

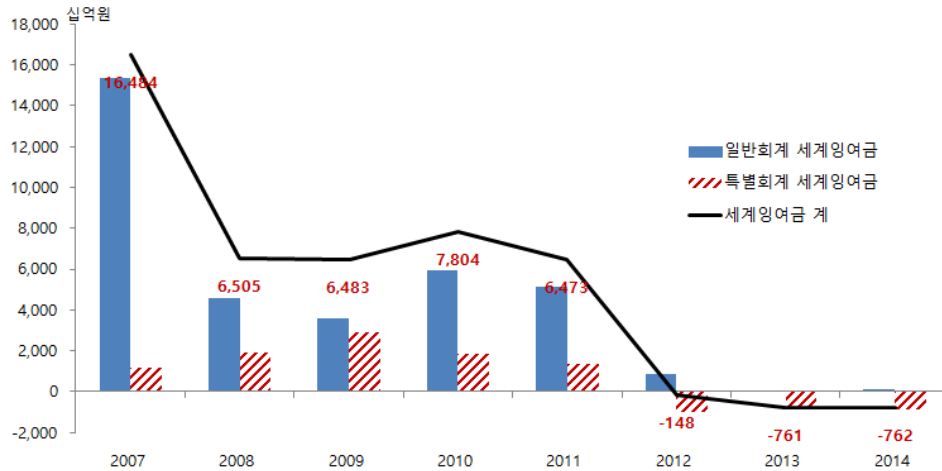
여기에 청년 부채 문제가 추가로 얹힌다. 2013년과 2014년 사이, 청년을 제외한 전 연령대에서 개인 워크아웃이 감소 추이를 보였다. 유일하게 20대만이 9.4%로 증가했다. 개인워크아웃의 수치 자체의 크기가 문제가 아니라, 이 추세 자체가 가지고 있는 심각성이다.

이 두 가지의 추세를 더해보면, 한국의 개인들이 점점 더 악성 채무 구조로 들어가고 있는데, 그 중에 아직 결혼과 함께 집을 사지 않는 20대의 경우가 더 취약하다는 것이다.

‘빛나는 청춘’이 아니라 ‘빛나는 청춘,’ 장기적으로 볼 때 이게 한국 경제의 가장 큰 약점으로 보인다.



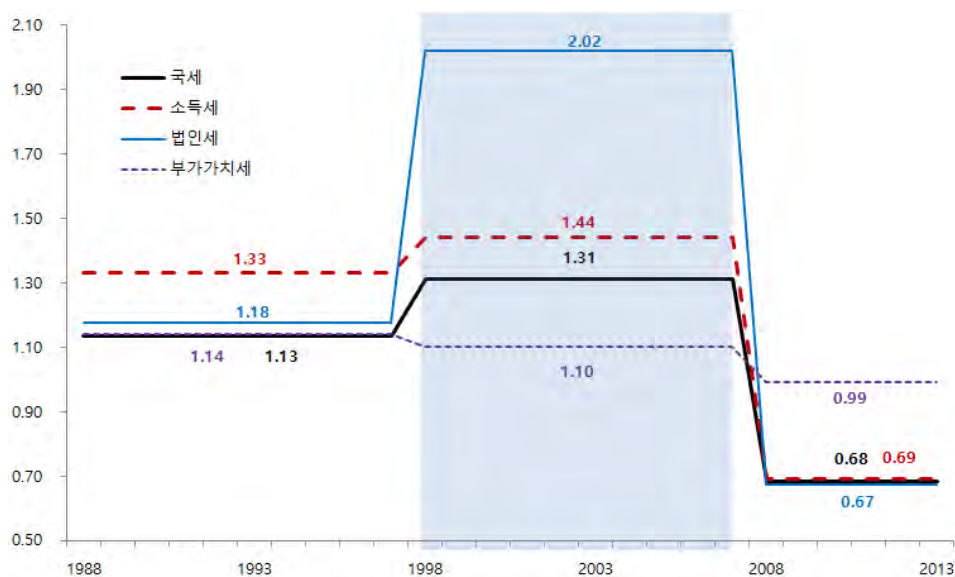
### 3) 국가 살림살이의 실패



〈세계잉여금은 초과징수 세입분과 세출불용액의 합〉

2012년 이전까지 일반회계와 특별회계의 세계잉여금은 플러스였다. 2012년 이후 이 수치는 마이너스로 돌아섰다. 전체적으로 보면 2007년까지는 넉넉하던 정부 살림이 2008년 이후 뻥뻥하다가 그 이후로 마이너스로 돌아서게 되었다. 재정정책을 엄두에 두면, 정부가 뭔가 할 수 있는 여지가 줄어들게 된 것이다. 그렇다고 해서 세출에서 획기적인 구조조정이 있었던 것도 아니다.

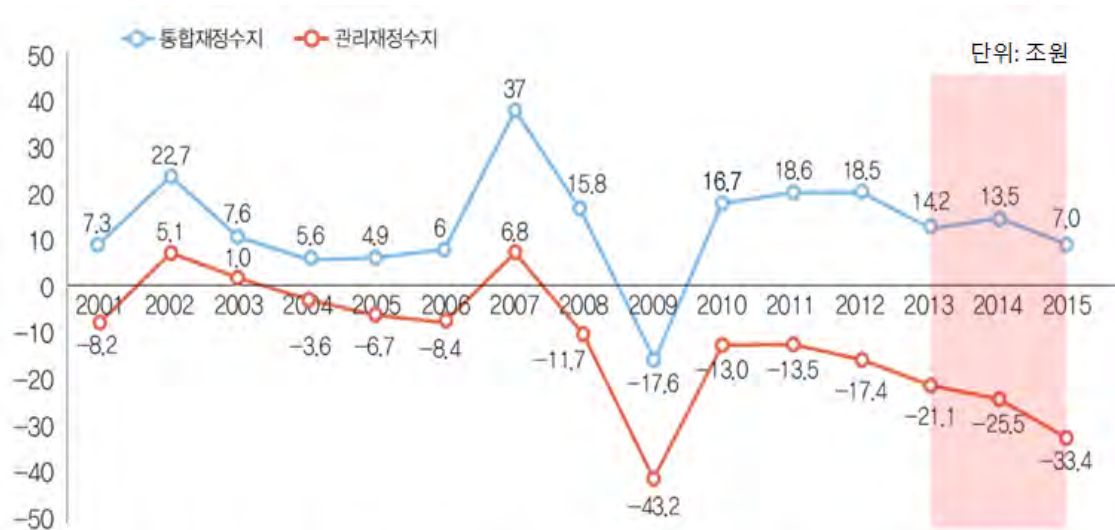
흔히 이런 상황을 경제의 어려움 때문이라고 한다. 그러나 이것저것 종합적으로 수치들을 검토해 보면 그런 경제 상황 때문은 아닌 것 같다.



〈조세 탄성치 (세수증가율/명목 GDP 증가율)〉

조세 탄성치는 경제성장이 이루어질 때 세수가 증가하는 비율을 의미한다. 이 수치는 국민의 정부, 참여정부 때 상당히 양호한 수치를 기록하고 있었다. 이런 구조에서 경제가 좋아지면 정말로 정부가 넉넉해지고, 국민 전체가 새로운 시도를 할 수 있는 여지가 많이 생긴다. 이 수치가 새누리당 집권 이후 안 좋아졌고, 1 이하로 내려갔다. 이건 노태우 시절이나 김영삼 정부 때보다도 더 많이 내려갔다.

국세, 소득세, 법인세, 전부 다 조세 탄성치가 너무 내려갔다. 그 와중에 역진적 성격이 강하고, 개개인이 모두 부담해야 하는 부가가치세의 조세 탄성치가 제일 안 내려갔다. 경제가 안 좋았다거나 경제 예측에 실패했다는 건 어떻게 보면 핑계이고, 이런 조세 탄성치 구조에서는 5% 정도의 성장률에서도 정부 운영이 어려울 수밖에 없다. 이 구조를 그대로 두고 정상적인 정부 운영을 하기 위해서는 7~8% 정도의 초고성장이 필요하다. 이게 가능할 리가 없지 않은가? 정부의 기본 아키텍처를 시급히 재검토해야 하는 시점이다.



주: 2013년까지는 결산 기준, 2014년 이후 예산 기준

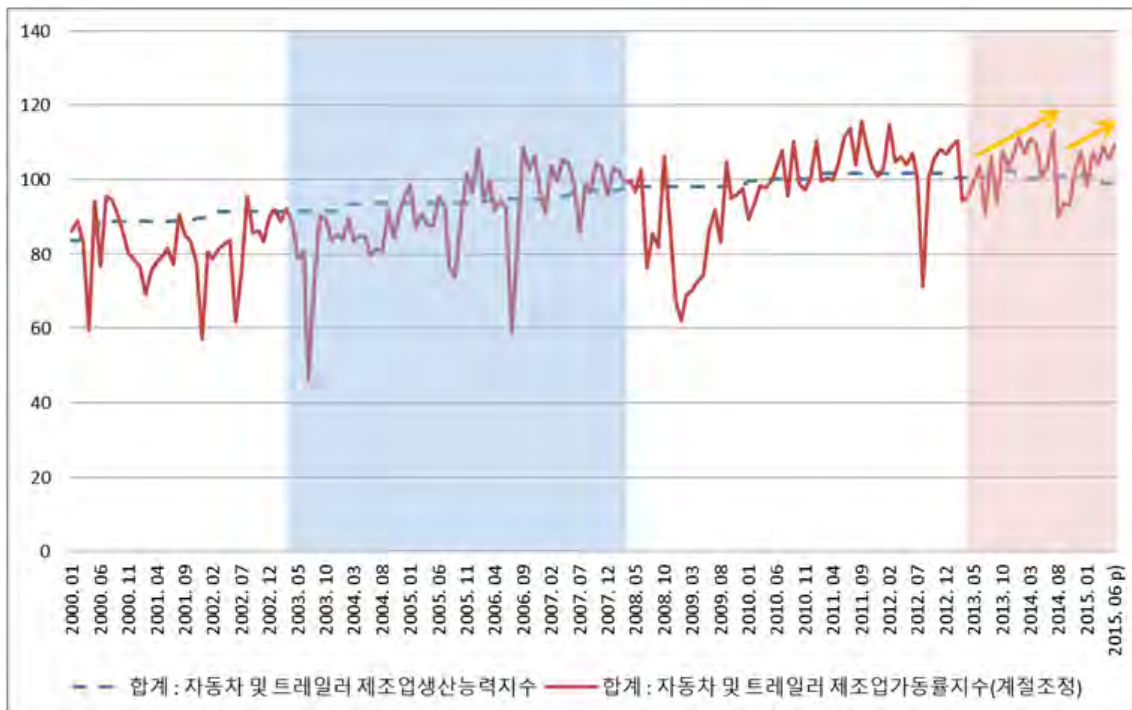
출처: 국회예산정책처, 『2015 대한민국 재정』, 157쪽

통합재정수지에서 사회보장성기금의 흑자분을 제외한 관리재정수지에는 이미 붉은 등이 심하게 켜졌다. 지금 이 문제에 대해서 국가적으로 논의하지 않으면, 1~2년 후에는 별다른 외부 위기가 존재하지 않더라도 2008년 글로벌 금융위기 수준으로 관리재정수지에 문제가 생겨날 것이다.

#### 4) 실종된 산업 정책



〈반도체 분야 생산능력지수와 가동률지수〉



〈자동차 및 트레일러 분야 생산능력지수와 가동률지수〉

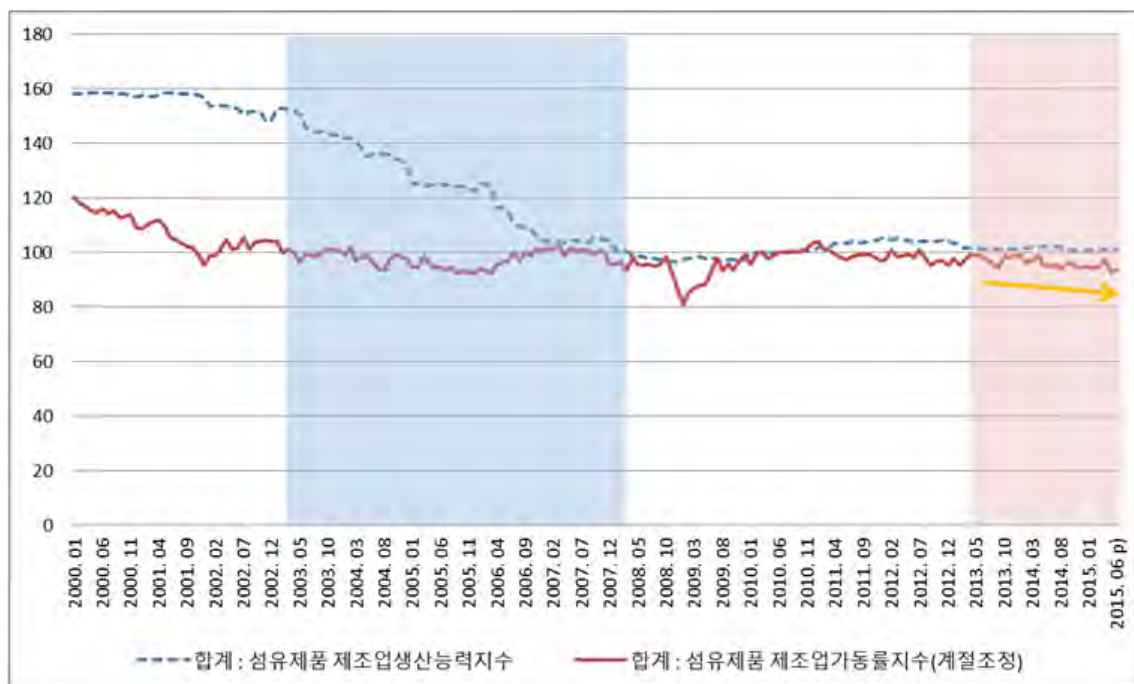
가정과 정부의 살림살이가 어려워지는 동안, 한국 산업계의 살림살이도 어려워지고 있다. 전통적인 분야를 딱 짚어서 얘기한다면, 반도체와 자동차 그리고 섬유를 보면 대체적인 상황을 이해할 수 있을 것이다.

가동률도 높으면서 생산능력지수 즉 설비투자 등이 지속적으로 이루어지고 있는 양호한 그래프는 반도체에서 나온다. 이게 유일하게 잘 되는 분야이다. 반도체를 제외하면 나머지 전자분야는 매우 어려운 것으로 나온다.

자동차는 일정하게 설비투자가 계속 진행되다가, MB 정권 이후로 생산능력지수가 증가하지 않는다. 그 상태에서 가동률지수는 100% 가까이 유지되고 있다. 설비 투자 등 신규투자는 해외에서 진행되고 국내의 공장은 100% 가깝게 돌리고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

국내 공장이 돌아갈 때까지 최대로 돌리고, 유지관리 이상은 안 하겠다는 상황이다. 여기에 정부의 역할이 있을 수 있을까? 있다면 산업정책을 하는 것이고, 없다면 없는 것이다. 제조업 분야에서 정부가 산업정책을 하고 있다는 흔적이 잘 보이지는 않는다.

반도체와 자동차가 상대적으로 양호한 분야이다. 나머지 대부분의 분야는 설비증설이 없거나, 공장가동률이 떨어진다.

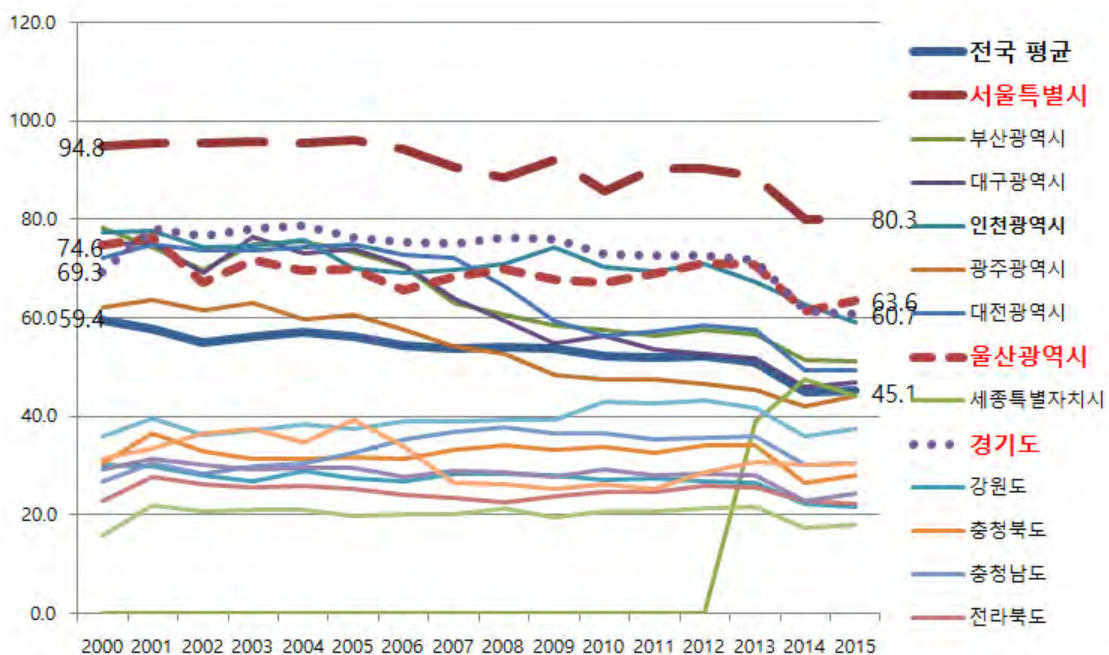




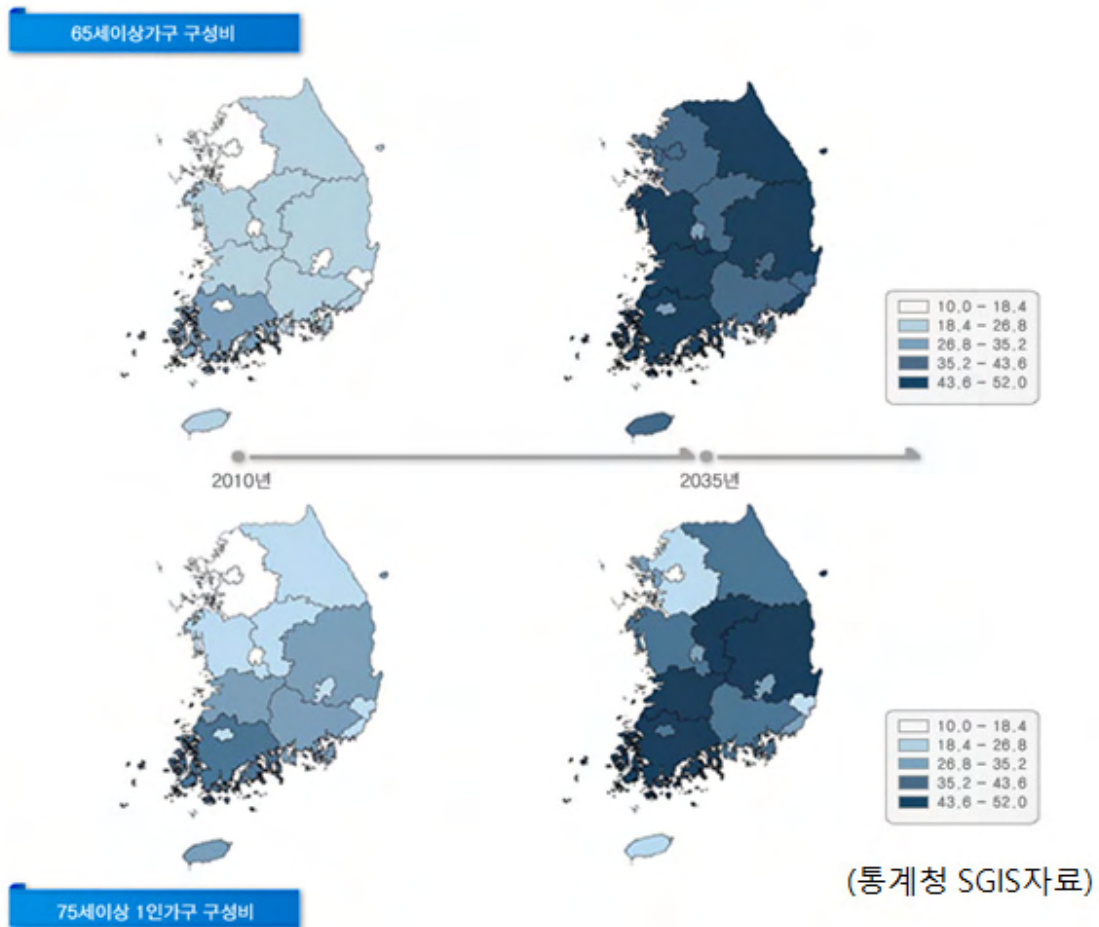
섬유산업은 2000년 이후로 생산능력지수 자체가 줄어드는 추세를 보인다. 그나마 박근혜 정부 이후로는 가동률 자체도 줄어들고 있다. 그렇다면 우리나라에 패션 등 섬유 수요가 없는가? 그렇지 않다. 여러 가지 조사 등에서 한국의 의류가 세계에서 가장 높다는 지적이 나오고 있다. 수요도 있고, 기존 산업도 존재하는데, 이것을 어떻게 효율화시키거나 고부가가치화할 것인가, 이런 산업정책이 필요한 대표적인 분야가 바로 이 분야라고 할 수 있다.

‘창조경제’라는 구호를 제외하고 나면, 현 정부가 어떠한 산업 정책에 대한 전망과 관심을 가지고 있는지, 잘 보이지 않는다. 그 동안에 경제의 심장에 해당하는 제조업 등 산업들이 하나씩 사향길을 걸어가고 있다. 새로운 것은 등장하지 않았고, 기존의 것들은 사라지는 것, 이것을 중국이나 동남아 때문이라고만 할 것인가?

## 5) 위기의 지역 경제



지난 15년 동안 지방재정의 자립도는 평균 15%가 하락하였고, 현재는 45.1%이다. 현재 60% 이상의 지방 자립도를 가지고 있는 지역은 울산, 서울, 경기도 밖에 없다. 수도권과 울산을 제외하면, 여당을 지지했든, 야당을 지지했든, 어려운 것은 마찬가지 상황이다. 특히 박근혜 정부 이후 지역 경제의 위기가 점점 더 가속화되고 있다. 이런 흐름을 농촌 지역으로 좁혀서 보면 더 심각하다.



통계청의 2035년 예상에 의하면 농촌 지역 거의 대부분의 65세 이상 가구 구성비가 50%가 넘어 간다. 그래픽 상으로 현재의 밝은 지역들이 대부분 어두워지고, 어두운 지역은 아예 까맣해진다. 이걸 완화하고자 하는 지역경제에 대한 노력이 존재할까? 노력한 흔적이 거의 보이지 않는다.

한국 경제가 지금처럼 진행된다면 지금도 힘들지만 미래에는 더 힘들어진다고 진단할 수밖에 없는 것이다.

### 3. 맺는 말

임금, 가계부채, 정부 재정, 산업정책, 지역경제, 이런 국민경제의 근간을 형성하는 많은 분야들이 지금 엄청 힘들다. 박근혜 정부 이후, 원래 어렵던 곳은 더 어려워졌고, 없던 문제들도 생겨나고 있다. 지금은 어렵고, 전망치는 더 어렵다.

언제는 경제가 어렵지 않았냐고 할지 몰라도, 보통은 일부분의 지표들이 나쁘게 나오더라도 다른 분야에서는 아직은 괜찮다는 지표들이 나타나는 것이 한국 경제의 특징이다. 워낙 빠르기도 했고, 변화가 많기도 해서, 미래를 기다리는 재미가 쏠쏠했던 것도 사실이다.

최대의 경제위기라고 했던 IMF 직전에도 모든 분야가 이렇게 위기로 나타나지는 않았었다. 경제학자로 활동하기 시작한 이래, 지금처럼 대부분의 지표가 붉게 혹은 검은색으로 나타난 것은 처음 본 것 같다.

IMF 경제위기 터지기 1년 전에 해봤던 계산이 기억난다. 간접비 등을 전부 집어넣고 계산해보니까 당시 현대의 아반테 한 대를 팔면 3,000원 정도가 이익으로 남았다. 물론 당시 나는 현대그룹의 연구원으로 일하고 있었으니까 내부 자료에 접근할 수 있었다. 자동차 영업사원이 자동차 한 대 팔았다고 짜장면 한 그릇 먹고 나면 끝나는 돈이었다. 이래서 도대체 회사가 어떻게 돌아가는지 모르겠다고 생각을 한 적이 있었다. 같은 기준으로 대우차에 대한 계산을 해봤는데, 한 대 팔면 20~30만원 정도 손해를 보는 걸로 나왔다. 토론을 거창하게 할 생각을 가지고 계산한 게 아니라 그냥 상황이 궁금해서 해봤는데, 너무 뜻밖의 수치들이 나와서 그냥 덮어버렸던 적이 있었다. 그때, 그냥 덮지 말고 다른 분야와 다른 상품에 대해서도 더 계산을 해봤으면 과연 내가 IMF 경제위기에 대해서 어느 정도 예상을 했었을까, 그런 생각은 가끔 해보게 된다.

위기를 예상하고 그에 대한 방안을 마련하는 것, 사실 모든 경제학자의 꿈일지도 모른다. 일관된 설명틀을 만드는 것과 같은 이론적 접근, 현실을 변화시키는 대안적 접근, 이런 것들을 하기 위해서 많은 경제학자들이 오늘도 연구를 할 것이다.

여의도에서 일을 하기 시작한지 어느덧 1년이 지났다. 그 시간을 돌아보니, 보람은 있었는데, 재미는 없었다, 그런 생각이 들었다. 처음 연구원에 왔을 때 당 지지율이 14.5%였다. 지금도 여전히 어렵지만, 그 때만큼 어렵지는 않다. 최악의 상황은 좀 지난 것 같다. 그게 보람이다. 그렇지만 여전히 재미는 없다. 대기업과 공기관 그리고 정부 모두에서 일해 봤는데, 지금처럼 재미없는 직장생활은 처음인 것 같다. 상상하고 분석하는 일이 현실이 될 수 있다면, 재미가 생겨날지도 모른다는 생각을 가끔 해보게 된다.

지난 몇 년 동안, 한국 경제를 분석하면서 ‘재벌이 문제야’라고 하는 꽤 그럴 듯한 설명을 주던 시절이 있었다. 어떤 설명틀을 선택하든지, 어떤 건 설명하고 어떤 건 설명하지 못한다. 50% 이상을 설명할 수 있으면 그런 대로 좋은 설명틀이라고 할 수 있다. 그런 점에서 재벌이 문제의 출발점

이라고 하는 것이 한동안 좋은 이론이었다. 그 연장선에서 ‘경제민주화’라는 용어가 상당히 효율적이었다. 만약 경제에도 시대정신이라는 게 있다면 재벌을 문제의 출발점으로 상정하는 ‘경제민주화’가 한 때 우리 시대의 정신이었을지도 모르겠다. 그런데 변화가 좀 생겼다. 물론 경제민주화라는 이름으로 요약된 시대적 과제가 해소되거나 해결된 것은 아니다.

재벌의 연결기준 부채비율과 이자보상배율 (% , 배)

		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
		부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율	부채 비율	이자 보상 배율
10	현대중	305	52.44	503	90.81	184	31.56	197	20.06	160	15.81	155	4.68	160	2.23	229	-12.04
14	한진	243	1.60	346	0.49	428	0.14	388	0.50	559	-0.02	678	0.04	726	-0.16	864	0.71
15	한화	372	2.32	366	1.84	419	2.18	125	3.43	219	1.51	226	1.07	305	1.11	322	0.41
17	두산	405	3.65	441	1.24	412	0.71	366	2.09	412	2.04	405	0.89	244	1.50	253	1.43
22	LS	152	4.75	204	4.97	225	2.08	243	2.98	224	2.15	210	2.15	203	2.50	203	2.50
24	대우조선	450	9.53	880	32.48	442	5.81	297	6.37	278	7.36	256	3.11	301	2.21	326	3.34
25	금호	139	2.54	126	1.06	3,342	0.10	582	2.23	-	-	505	2.33	403	1.39	404	1.76
26	대림	141	6.23	198	3.84	172	2.92	164	2.45	152	3.20	178	4.17	174	1.66	201	-0.43
27	부영	1,793	1.15	1,543	3.57	1,916	9.27	342	4.23	333	13.75	327	10.48	344	7.19	265	4.30
28	동부	278	-0.06	260	0.20	272	0.04	250	-0.12	355	0.18	398	0.30	485	-0.20	864	-0.96
29	현대	201	1.83	224	2.92	335	-1.86	251	2.10	473	-0.83	896	-1.06	2,448	-0.53	1,106	-0.13
33	효성	277	3.29	250	2.34	225	2.69	242	2.12	326	0.69	312	0.82	406	2.08	272	2.56
34	대우건설	-	-	-	-	-	-	197	-1.64	197	1.21	200	2.06	282	-2.05	278	3.42
39	동국제강	213	3.03	227	6.52	164	0.39	206	1.63	222	1.25	227	-0.30	246	0.53	243	-0.08
40	코오롱	350	1.54	402	1.94	291	2.04	218	2.28	250	4.42	246	1.80	251	1.77	233	1.50
41	한진중	226	2.04	264	3.22	284	1.45	268	1.01	242	0.42	256	0.26	290	-0.58	316	-0.58
42	한라	-	-	-	-	-	-	-	-	263	3.19	272	0.33	300	0.41	221	1.16
45	한국지엠	213	9.72	828	5.32	397	2.39	207	4.18	187	15.60	307	-6.99	415	8.02	457	-1.11
49	현대산업	178	1.04	172	2.82	176	1.81	166	1.27	127	3.65	178	1.04	207	-1.65	169	2.60
52	이랜드	-	-	-	-	-	-	-	-	409	2.11	370	1.86	399	6.27	345	2.84
57	대성	154	2.36	129	2.23	125	1.72	184	3.69	176	0.69	218	0.57	218	-0.28	266	0.54
58	하이트	195	2.15	271	3.03	190	2.76	278	2.40	277	1.52	261	1.43	244	1.69	267	1.24
61	한솔	-	-	-	-	-	-	-	-	249	1.00	251	1.02	241	1.34	374	0.72

연결기준 부채비율 200% 초과 & 이자보상배율 1.00배 미만인 그룹 추이 (48개 민간재벌 대상)  
 '07년 2개 → '08년 6개 → '09년 9개 → '10년 5개 → '11년 6개 → '12년 10개 → '13년 9개 → '14년 11개  
 ⇒ 범4대 재벌을 제외한 여타 재벌의 경우 셋 중 하나는 (잠재)부실 상태

〈자료, 경제개혁연대〉

위의 표는 대기업들의 결합재무재표에 분석에 의한 재무상태를 보여주는 표이다. 상당히 많은 대기업들이 돈 벌어서 이자도 제대로 내지 못하는 상태이고, 추세적으로 이 문제는 점점 더 심각해지고 있다. 재벌을 주타겟으로 설정된 경제민주화의 문제는 풀리지 않은 상태인데, 경제 제반의 문제점은 더 심각해지고 있는 상황이다. 그렇다면 그 다음의 시대정신은 무엇일까? 이걸 아직 잘 모르겠다.

개인의 경제적 삶이나 지역, 산업 등 문제가 있는 곳에서부터 문제를 푸는 방식의 논의가 전개되었으면 하는 원칙적이며 당연한 얘기를 하고 싶다.



여의도에서의 경제 논의는 정치적 상황에 너무 강하게 종속되어 있고, 또 지나치게 단기적이라는 문제점을 가지고 있는 것 같다. 멀리 볼 것도 없다. 나 자신도 어느덧 지나치게 단기적인 시각으로 문제를 보고 있다는 생각을 요즘 조금씩 하게 된다. 이렇게까지 급하게 마음을 먹을 필요가 있었나, 혼자 반성해보게 된다.

처음의 질문을 다시 한 번 해보자. 경제가 정치를 바꾸는가, 정치가 경제를 바꾸는가? 원론적으로는 정치가 경제를 바꿀 수 있다는 생각으로 나는 오늘도 분석을 하거나 토론을 한다. 그리고 글을 쓴다. 뭔가 문제인지 보고, 어디를 고쳐야 하는지 진단하고, 그에 대한 해법을 만들어내는 것이 우리가 지금까지 배운 방식이다. 나와 동료들은 이 과정에서 최적이라고 생각하는 방안을 찾아내고, 그것이 당내에서 의미 있는 정책으로 움직일 수 있게 최선을 다한다.

그렇지만 과연 그럴까? 이게 다일까?

우리가 진단한 한국 경제의 저성장에 대해서 해법이 존재하지 않는 것은 아니다. 그렇지만 그걸 현실적으로 작동시킬 방법이 야당으로서는 그렇게 많지 않다. 그래도 최선을 다한다. 우리가 할 수 있는 한, 인물선거나 여당 심판론으로 선거가 흘러가지 않고 정책 선거가 될 수 있도록 노력한다. 그래서 정책에 의해서 국민들이 판단할 수 있는 상황을 만들기 위해서, 정말이지 최선을 다한다. 그렇지만 현실적으로 우리가 할 수 있는 것은 여기까지이다. 소득주도성장, 공정성장, 동반성장, 지금까지 제시된 방안들의 현실성을 높이거나, 이런 것들을 포괄할 수 있는 더 범용적인 개념을 찾기 위해서 끊임없이 머리를 쥐어짤다. 이게 정치를 통해 경제를 바꾸려고 생각하는 연구자들이 현실 속에서 할 수 있는 일이 최선이라고 생각한다.

그렇지만 경제가 정치를 바꾸는 것, 이걸 이미 한국 경제가 두 번 정도는 보여준 것 같다. 좁게 보면 충격이고, 넓게 보면 이것 자체가 일종의 균형을 찾아가는 과정이라고 할 수도 있다. 일종의 메카니즘이고 시스템 프로세스라고도 부를 수 있을 것 같다. 지금처럼 새누리당이 경제를 너무 이념적으로만 본다면, 경제가 정치를 바꾸는 일이 벌어질 가능성을 아예 배제할 수 없다. 어쨌든 이것도 또 하나의 현실이다.

저성장 시대의 경제적 해법과 저성장 시대의 ‘정치적 해법’, 이 두 가지의 기기묘묘한 표현의 차이가 주는 뉘앙스 앞에 우리가 서있다. 어떤 의미로든, 정치가 바뀌면 잠재 성장률 자체가 바뀔 수 있고, 최소한 지금의 성장률보다는 2~3%는 높은 경제 국면이 한동안은 지속될 가능성이 있다고 생각한다. 어떤 의미로든, 정치적 상황이 바뀌는 것이 한국의 상황에서는 거의 유일하고 또 가장 빠른 저성장에 대한 해법일 것이다.



발제문

2

제2차 민주정책연구원·여의도연구원 공동세미나

## 한국경제 정책기조의 재확립

정재호 (새누리당 국책자문위원·인천대 석좌교수)



# 한국경제 정책기조의 재확립

(저성장, 저출산, 고령화에 대한 대책이 시급하다.)

2015년 10월 27일  
새누리당 국책자문위원  
인천대 경제학과  
석좌교수 정재호

## 목 차

1. 대한민국 호 어디에 있나	-----1
2. 현 상황 분석	-----5
3. 어떻게 하여야 하나	-----15
가. 올바른 방향의 설정	----- 16
나. 경제자유도 향상과 국가경쟁력 강화	----- 22
다. 더 이상 늦출 수 없는 노동시장의 개혁	----- 28
라. 경제운용은 고용을 증대에다 맞추어야	----- 32
마. 정부 주도 일자리 창출방안에 대한 검토	----- 34
바.고용률 제고를 위한 서비스 산업의 획기적 발전	----- 38

## 1. 대한민국 호 어디에 있나

### 가. 제 1기: 세계가 칭송하는 건국과 경제발전: 개도국의 만형으로 존경

#### - 이승만의 건국과 자유시장 경제 채택

- . 해방 당시 좌익 내지 공산주의 선호가 78%인 상황에서(46년 8월 미군정조사) 자유, 평등, 창의를 존중하고 이를 사회발전의 근간으로 삼아
- . 교육혁신(문맹률 80% 59년 취학률 96%).
- . 토지개혁으로 국민들의 경제활동 근거 마련  
(Douglass North: 경제 발전의 원동력은 제도(시장경제, 사유재산권보호, 법치주의))

#### - 박정희의 수출주도 공업화 전략

- . 당시 수입대체 균형 성장론의 대세 속에서 과감한 수출주도 불균형 성장 전략 (국제경제학계에서는 수출주도 성장에 대한 재인식)
- . 전략산업 집중육성 등 정부주도 개발전략으로 개발독재비판도 감수  
(워싱턴 컨센서스 vs. 베이징 컨센서스: 1~2%의 200여 년간 성장 vs. 7~8%의 고도성장)  
(Robert Barrow: 93년 신생국 100여 개 분석=> 경제성장을 우선 한 국가들이 이를 바탕으로 민주화도 달성)

#### - 그 이후 12년간의 두 정권 동안 지속된 경제성장과 안정 구축

- . 제2차 유류파동 후 80년의 도매물가 39% 상승을 80년대 거의 0% 물가상승 수준으로 관리
- . 외채 4위 국가를 80년대 말 대규모 국제수지 흑자로 순 채권국으로 전환
- . 임기 중 세계에서 가장 높은 성장 달성 (79년의 일인당 국민소득 1600불 => 92년 8,000불)
- . 오늘날 IT 강국의 기초를 닦음

1

## 1. 대한민국 호 어디에 있나

### 나. 제2기: IMF 경제위기와 정권교체기

- \*여야간 실질적 정권교체, 남북대화.(국민의정부)
- \* 서민대통령의 탄생은 Social Mobility와 계층간 소통에 크게 기여.(참여정부)

금 모으기 운동 등으로 국민들의 혼연일체의 극복노력은 세계의 모범 IMF사태로 경제 체질 개선의 성과도 있음.

그러나 아쉬운 점은

- IMF + 로 상징되는 과도한 구조조정의 여파 로 대규모 도산과 실업 발생  
금리( 콜금리 15% 대에서 30%까지 인상)와 환율(달러당 900원대에서 1950원까지 급등)의 급격한 인상과 단기간 내 기업부채비율의 급격한 조정 ( 400% 근접에서 200%로 연내 달성강요, 빅딜) 등

-참여정부시대는 비교적 높은 성장 : 연평균 4.5%

- 그러나 당시는 세계적 호경기로 세계 평균성장은 5.1%인 점을 감안하면 아쉬운 점도 있음.

- . 과거 우리나라는 세계평균 성장률 보다 3.6%~ 5.5%p 높았음  
(MB정부는 연평균 3.2%, 현 정부는 3.4%로 세계평균 성장)

<과거 연평균 성장률>

80년대 8.7% (세계 3.2%)      91년~97년 7.3% (세계 3.1%)      99년~02년 7.2% (세계 3.4%)

- 경제성장 1%의 취업유발 계수는 산업에 따라 차이가 있지만  
대략 12만 명의 고용을 증대시키는 효과가 있다고 봄

- IMF와 그 이후 구조조정 등의 알련의 과정을 겪으며 그간 왕성했던 기업활동은 위축

2

## 1. 대한민국 호 어디에 있나

### \* 경제활동을 위축 시킬 우려가 있는 요인들에 대한 반성

- . 반 기업 정서와 반기업적 시민단체들의 활동  
(비슷한 경제발전 시기에 비해 투자가 극히 저조하고 오히려 해외투자는 크게 증가)
- . 이에 영향을 받은 자의적 행정규제(공정위, 검찰, 국세청) 등은  
정부의 신뢰하락과 불신 조장(국내 투자, 외국인 투자가 극히 저조한 원인)
- . 정부의 국책사업에 대한 반대(경부고속전철, 사패산 터널, 방폐장, 제주해군기지, 송전탑 등)  
는 공기업 부채 누적, 경영부실을 초래
- . (법질서가 제대로 서지 않아) 매년 1%의 성장을 까먹는다.
- . 공급부족으로 야기된 부동산 가격의 상승을 징벌적 부동산 세제로 부동산 시장 급랭

3

## 1. 대한민국 호 어디에 있나

### 다. 제 3기: 국제 금융위기와 세계적 저성장시기의 돌입

- . MB 정부와 현 정부는 국제경제 위기를 적극적 재정정책을 통하여 극복하고 있으나  
그 결과 재정적자와 국가채무의 누적
- . 더 이상 요소 투입적 성장의 시기는 지나 녹색성장, 창조경제 등  
새로운 성장 동력을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있으나 성과는 단기에 나타나기 어려움.  
=> 그러나 창조 경제는 우리 경제 모든 부문에 걸쳐 꾸준히 적용되어 나가야 함.
- . 더군다나 민주화의 진전으로 정책의 합법성 투명성 요구로 입법부의 기능이  
특히 중요한 시기에 국회는 선진화 법으로 정부 정책 뒷받침을 할 수 없는 상황.  
(오늘날 고도로 발달되고 분화된 사회에서 정책은 이해 당사자들에게 각기 다른 영향을 미치는 바 모든 사람을 다 만족시키는 정책은 존재할 수 없음)
- . •국가 지도자의 길: 국민들이 나를 총리로 선택한 이상 나는 여론에 휘둘리지 않고 국가를 위해 필  
요한 개혁을 하겠다. (Agenda2010개혁을 이룩한 독일의 슈뢰더 총리)  
(슈뢰더 총리의 개혁 정책은 노동계는 물론 당내 반발을 무릅쓰고 독일 경제를 살리기 위한 개혁을 하였으나  
예상을 깨고 1%p의 근소한 차이로 패배하였으며,  
최근 영국의 캐머런 총리의 개혁도 노동당의 포퓰리즘 공세를 꺾고 예상외의 대승을 거둠.)

4



## 2. 현 상황 분석

### 가. 이미 선진국에 들어선 한국 경제

대한민국의 소득수준은 실질가치기준으로 이탈리아를 추월하였고  
수년 이내에 일본 마저 따돌리고 프랑스, 영국과 대등한 수준으로 전망

주요국의 일인당 GDP (경상달러 기준)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
영국	44,118	46,720	49,104	51,694	54,227	57,385
독일	41,267	42,388	43,794	45,261	46,747	48,666
프랑스	37,728	38,575	39,915	41,329	42,841	44,752
일본	32,481	33,010	34,486	35,450	36,759	38,174
대한민국	27,513	28,525	30,285	32,178	34,268	36,750
이탈리아	29,847	30,541	31,505	32,456	33,388	34,599

자료: IMF, World Economic Outlook October 2015

\*일본은 2012년 경사가격기준으로 4.8만 달러에서 환율급락으로 2013년 4만 달러로

5

## 2. 현 상황 분석

주요국의 일인당 GDP (구매력 기준)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
독일	47,033	48,203	49,696	51,277	53,027	54,852
영국	40,958	42,080	43,470	45,055	46,719	48,425
프랑스	41,221	42,128	43,370	44,825	46,435	48,095
대한민국	36,528	37,975	39,864	41,966	44,234	46,612
일본	38,211	39,172	40,171	41,428	42,897	44,329
이탈리아	35,665	36,429	37,366	38,427	39,545	40,667

자료: IMF, World Economic Outlook, October 2015

6



## 2. 현 상황 분석

### < 배경 >

- 강한 제조업 경쟁력을 바탕으로 하여 금년부터 세계 6대 수출대국

- \* 세계 1위산업: 조선, LCD, 반도체, 스마트 폰, 가전산업

- \* 세계 5위 이내의 강력한 산업 기반:

- 자동차, 석유화학, 철강, 에틸렌, 시멘트, 화섬, 타이어, 산업용 로봇 등

=> 그러나 산업 경쟁력은 점차 쇠퇴해 가고 있어 새로운 성장동력을 찾아야 할 시점

- \* 세계 7대 수출국

1. 중국 22,090	2. 미국 15,796	3. 독일 14,527	4. 일본 7,151
5. 네덜란드 6,719	6. 프랑스 5,797	7. 대한민국 5,596	

(2013년 기준, f.o.b. 기준, 단위: 억불, WTO자료)

- 디지털 액세스, 전자정부 등 정보화 시대의 기반

- 중국 등 세계 경제의 역동성이 뛰어난 지역으로서 혜택

7

## 2. 현 상황 분석

### < 그러나 우리 국민들은 >

- 선진 국민들로서의 걸맞은 의식을 갖고 있나?

- 이를 바탕으로 법질서, 사회규범, 행태는 어떤가?

- 정부의 규제는 선진사회로서 걸맞나?

- 선진 국가에 걸 맞는 정책의 투명성 일관성은?

8

## 2. 현 상황 분석

### 나. 아시아 주요국과의 비교

\* 1960~70년대에 모범적인 개발도상국으로 소위 아시아의 네 마리 용으로 불리던 싱가포르, 홍콩, 타이완 중에는 가장 뒤떨어짐

아시아 주요국의 일인당 GDP (경상달러 기준)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
싱가폴	53,244	55,509	58,665	61,942	65,311	69,276
홍콩	42,097	43,792	45,848	48,155	50,676	53,813
대한민국	27,513	28,525	30,285	32,178	34,268	36,750
타이완	22,083	22,928	23,941	24,972	26,039	27,351

자료: IMF, World Economic Outlook, October 2015

9

## 2. 현 상황 분석

아시아 주요국의 일인당 GDP (구매력 기준)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
싱가포르	84,901	87,809	91,642	95,884	100,513	105,357
홍콩	56,689	58,542	60,827	63,468	66,460	69,696
타이완	47,407	49,096	51,254	53,771	56,492	59,282
대한민국	36,528	37,975	39,864	41,966	44,234	46,612

자료: IMF, World Economic Outlook, October 2015

\* 싱가포르는 이미 일인당GDP 6만 달러의 수준 즉 최고의 선진국수준에 근접했고 홍콩도 금년도에 경상가격 기준으로 43천 달러 구매력 기준으로 6만 달러에 근접

\* 타이완은 경상가격 기준으로는 우리에게 다소 못 미치나 구매력 기준으로는 우리보다 훨씬 풍족한 생활수준

10

## 2. 현 상황 분석

### < 높은 경제 자유도와 강한 국가경쟁력을 가진 싱가포르와 홍콩 >

- 싱가포르는 노동의 유연성과 규제철폐, 낮은 세금정책 등 친기업정책을 추진함으로써 세계 제2위의 경제 자유도와 세계경제포럼(WEF)이 발표하는 국가경쟁력에서도 세계 제2위를 차지하여 작은 나라임에도 세계에서 상위권의 외국인 투자유치실적을 보이며 초고소득국가임에도 여전히 높은 성장률을 달성
- 홍콩도 경제 자유도는 헤리티지 재단이 발표한 이래 20년간 계속해서 1등, 국가 경쟁력도 모든 점에서 최상위권

### < 경제자유도( IEF: Index of Economic Freedom)>

- . 헤리티지 재단이 월 스트리트 저널과 함께 1995년부터 매년 발표
- . 경제적 이익을 추구하는 자유를 보호하는 제도가 풍요를 낳는다는 철학에 근거
- . 앨런 그린스펀 “ 세계 여러 나라를 돌아본 결과 사유재산권과 법치, 교역개방도가 빈부를 가르는 요소 ”
- . 맨크 올슨 “ 많은 아프리카 국가들이 빈곤에 허덕이는 이유는 사적 재산권 보호가 미흡하고 열심히 하려는 인센티브가 미흡하기 때문 즉 경제적 자유보장이 안된 탓 ”
- . 경제 자유도 1위 홍콩(일인당 GDP 57천불, 15년 ppp기준 이하 동일)  
2위 싱가포르(85천불)    3위 뉴질랜드(36천불)    4위 스위스( 59천불)    10위 미국(56천불)  
11

## 2. 현 상황 분석

### - 우리나라는?

- . 국제사회에서는 우리를 이미 선진국으로 평가하고 인식하고 있는데 국내에서의 국민들의 의식수준이나 법질서, 정책의 투명성 일관성 등이 과연 이러한 국제적인 인식과 일치 하고 있는지 부끄러운 수준
- . 광범위한 무질서, 정서법, 폐법이 판을 치고 국가의 능력은 고려하지 않고 무분별하게 외치는 무상복지 병, 과격하고 투쟁적인 노조 등은 우리경제의 장래를 한치 앞도 내다볼 수 없는 상태
- 그 결과 한국의 경제 자유지수는 2014년의 세계 32위에서 2015년은 39위로 하락
- . 사업의 자유도, 재정자유도, 통화자유도 등에서는 높은 점수를 받았으나 노동시장의 자유도(채용과 해고의 비용)에서 조사대상 157개국 중 143위
- . 정책의 투명성, 정치 신뢰도 등에서도 거의 꼴찌 수준

12

## 2. 현 상황 분석

### < 국가 경쟁력 >

세계경제포럼이 발표하는 국가 경쟁력(2015년)은 지난 20년간 20위권 안에 들어 있었던 데에서 크게 떨어진 세계 144개국 중 26위로

1위: 스위스 ( 59천불) 2위: 싱가포르 (85천불) 3위: 미국(56천불)  
4위 독일(47천불) 5위: 네덜란드(47천불) 6위: 일본(38천불)  
7위: 홍콩 (57천불)

일인당 GDP( 2015년, ppp기준)

거시경제 인프라 부분은 양호하나 노동시장의 효율성 ( 144개국 중 132위),  
금융시장 성숙도 (87위), 정부 정책의 투명성은 123위로 최하위권.

13

## 2. 현 상황 분석

### 다. 고착화 되어가는 저성장

- 세계경제는 국제금융위기 이후 좀처럼 회복기미를 보이지 않는 가운데  
향후에도 미국을 제외한 선진국의 경제는 지지부진할 것으로 보이고  
중국마저 성장률이 계속 떨어지는 상황에서 우리나라의 성장률도 당초 계획보다  
계속 하락한다는 전망을 하고 정부는 이를 보완하기 위하여 다시 대규모 추경을 편성
- 수출이 원유가 등 원자재 가격하락의 타도 있지만 금년들어 계속 하락하고 있고  
수입이 더 큰 폭으로 떨어지는 것은 유가하락 외에도  
전형적 불황형 흑자인 투자의 부진에 기인.
- 한국경제의 저 성장 위기의식은 단기적 경기침체에 대한 우려보다  
장기적 잠재 성장률의 하락에 있으며 그 주요요인은 저 출산의 영향으로  
생산가능인구의 감소와 이에 따른 소비 위축

14



### 3. 어떻게 하여야 하나

- 가. 올바른 방향의 설정
- 나. 경제자유도 향상과 국가 경쟁력 강화
- 다. 더 이상 늦출 수 없는 노동 개혁
- 라. 경제운용은 고용을 증대에 맞추어야
- 마. 정부 주도 일자리 창출방안에 대한 검토
- 바. 고용률 제고를 위한 서비스산업의 획기적 발전

15

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 가. 올바른 방향의 설정

- 우리가 앞으로 지향해야 할 선진국의 모습은 어떠한가?
- 흔히 말하는 OECD평균은 우리의 지향점이 될 수 있는가?
- 다행히 후발주자인 우리는 그들의 시행착오를 그들의 실패를 거둬하지 않을 기회가 있다.

16

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### \* 선진국들이 겪고 있는 고충

- 과도한 복지와 그에 따른 정부부채가 GDP의 100%를 초과
- 빚과 그 이자를 갚느라 정부가 할 수 있는 일이 매우 제한되고 경제 활성화를 위한 투자를 본격적으로 할 수 없는 무능력상태
- 연평균 성장률이 1% 대에 정체되어 있고 소비와 고용이 침체되어 그 결과 장기간 디플레이 현상이 일상화 된 상태

- 영국병, 네덜란드 병 등 소위 복지 후유증을 해소하기 위해

대처의 개혁 등 많은 개혁 조치가 있었다는 사실

(GDP 대비 정부 지출은 1870년대 10% 내외-스웨덴 5.7%, 미국 7.3%, 영국 9.4%, 독일 10.0%, 프랑스 12.6%- 1920년대는 20%까지 증가,

1980년대는 과잉복지로 최고조 스웨덴 60.1%, 독일 47.9%, 프랑스 46.1%, 영국 43.0%,

그 후 각국은 재정위기와 경기 침체를 겪으며 복지제도 개편을 하고 있으나

기득권보호로 어려움을 겪고 있음)

스웨덴과 독일의 복지제도 재정제도의 개혁 => 모범적인 선진국은 개혁의 아픔을 겪은 결과

우리는 이런 전철을 되풀이 하지 않고 사전부터 필요한 개혁을 추진할 수 있는 좋은 여건

=> 선진국 복지제도를 추종하기보다 선진국들이 어떤 개혁을 하고 있나를 주목할 필요

17

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 스웨덴의 개혁

- \* 1980년대부터 고복지의 후유증으로 조기 퇴직과 근무의욕감퇴(소위 복지병)
- \* 재정수입감소와 성장률 저하
- \* 90년대 초의 연속된 마이너스 성장
- \* 94년 사민당 정권은 재정건전화 및 복지제도 수술  
(중앙정부 지출한도 설정, 재정수지흑자 의무화, 지방재정 균형의무, 기초연금 폐지, 수혜조건강화, 지급수준 및 기간 단축 등)
- \* 최근도 법인세, 재산세를 대폭인하, 부유세 폐지, 국영기업 민영화

18

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 독일의 개혁(슈뢰더: 정권을 잃더라도 국가를 위한 개혁은 해야 한다.)

- \* 2000년대 들어 성장률의 급락, 재정적자의 급증
  - 경직된 노동시장, 과도한 사회보장, 높은 조세부담, 정부의 과도한 기업규제, 저 출산 고령화의 본격적인 시작
  - 사민당 슈뢰더 수상의 Agenda 2010
  - 노동 유연성제고, 사회보장 개혁(지출 축소, 지급시기 연기, 의료보험 혜택 축소 등)
  - 소득세를 인하, 자영업자의 창업절차 간소화 등
  - 기민당 메르켈의 개혁(사민당의 개혁을 더욱 더 발전시켜)
  - 부가가치세를 16%에서 19%로 인상, 법인세를 25%에서 15%로 인하, 노동자 재교육 및 취업 알선, 연금 지급시기를 늦추고 지급률 인하 설비투자자에 대한 세제지원 강화
- \* 독일 경제가 잘 나가는 이유
- 슈뢰더, 메르켈의 개혁을 바탕으로 국가경쟁력을 강화하고  
EU를 통합하여 거대 EU를 내수시장처럼 활용  
=> 우리도 한중일 FTA를 체결하고 나아가 ASEAN+3 경제권을 통합 하여  
우리산업의 경쟁력을 적극 활용할 필요

19

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 영국 캐머런의 개혁

- \* 영국은 과도한 국가 채무와 공공부문에 과도한 의존하는 취약한 체제
  - \* 고용이 공공지출에 과도하게 의지=> 민간부문 활기를 최우선적으로
  - \* 시혜적 복지 시스템을 '일하는 복지'로 전환  
수혜자들에게 더 까다로운 조건을 요구 (연금 지급연령의 상향조정, 수혜기간의 단축, 금액의 삭감, 절차와 조건의 강화 등)  
“국민이 국가에 무엇인가를 계속 요구하는  
영국 고유의 '권리의 문화(culture of entitlement)'를 끝내자”
  - \* 공무원 연봉 동결과 대대적 감원 등 긴축정책으로 국가 채무 감축
- (그 결과 최근 영국은 인근국가들이 1%내외의 성장하는 데 비해  
2.6 ~2.7% 성장하는 등 양호한 성적)

20

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### •저성장시대에 조그마한 성장의 기회도 소중히

- 우리경제는 더 이상 후발주자로서 열심히 따라가며 발전해가던 시기를 지나 창조적 혁신적 노력을 통해 성장역량을 키워야 하는 어려운 시기임
- 우리나라도 잠재 성장률은 3%대로 떨어짐
- 저출산 고령화에다가 저 생산인구 고 부양인구, 낮은 노동생산성향상 등의 선진국들이 일찍이 겪은 것을 우리라고 피해나갈 수는 없어

=> 따라서 기업하기 좋은 여건, 투자하기 좋은 여건을 만들면서  
규제완화를 통하여 조그마한 성장의 기회,  
고용의 기회도 소중히 생각하고 정책을 펴 나가야

- 소득주도 성장은 실질 생산성 향상이 뒷받침되지 않으면 지속 가능성 없음.
- 사회적 기업에 대한 과도한 지원은 인센티브시스템을 왜곡 좀비 경제로 갈 수도.

21

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 나. 경제자유도 향상과 국가경쟁력 강화

- 선진 국가, 소득이 높은 국가의 공통된 특징은 경제자유도가 높고  
제반 지표로 분석된 국가경쟁력이 높은 국가  
(Fraser Institute 2014년 경제자유도 연차보고서: 경제자유도가 높은 나라 소득 39,899\$,  
다음그룹 20,937\$, 낮은 그룹 9,245\$, 최하위 그룹: 6,253\$로(2012년 기준) 크게 차이 날 뿐 만 아니라,  
경제성장률, 소득분배, 기대수명, 시민사회 자유도, 정치적 자유 보장도 등 에서도 크게 차이가 남.)
- 우리나라는 부정부패와 정부규제의 일관성 공평성결여로 신뢰도 하락,  
경직된 노동시장 등이 경쟁력 약화의 원인
- 우리나라는 이미 선진경제 수준에 이르렀는데 경제수준에 맞지 않게  
아직까지도 반 기업정서가 강하게 남아있고  
이를 근거로 글로벌 스탠다드에 맞지 않는 기업 활동 규제로  
투자과 경제활동을 위축시킨다는 것은 안타까운 상황.

22



### 3. 어떻게 하여야 하나

- 반기업 정서: 어떤 결과를 초래하나?

우리나라의 경제성장과정에서 재벌에 대한 특혜 인식이 남아있으나  
이젠 기업도 반사회적 행태를 보이지 않고 국민들로부터 존중 받는 대상이 되어야 하고  
국민들도 기업의 활동을 소중히 여겨야 함.

투자와 성장을 통해 국민들에게 일자리를 제공하는 것은 기본적으로 기업의 역할.

(불법, 불공정거래 등은 대기업에도 엄격히 법 집행,

최근 제일모직과 삼성물산의 합병 건은 3세 경영권 강화 외 시너지 효과에는 의문?)

기본적으로 기업 활동이 왕성하도록 사회적 분위기를 조성하여 일자리확보가 최우선이여야  
성장은 복지 수요도 줄이고 복지 재원 확보에도 큰 도움

특히 경제민주화 논란으로 촉발된 지배구조 등 제한 조치는 우리의 대기업의 발을 묶는 일.

=> 더 이상 갈라파고스 규제를 없애고 모든 규제는 글로벌 스탠다드로 가야

23

### 3. 어떻게 하여야 하나

- 대기업이 국민 경제에서 차지하는 비중이 너무 높은가?

세계 주요국 최대기업 자산의 대 GDP 비율(2012년)

룩셈부르크(Arcelor Mittal, 철강 207.6%)	네덜란드(Shell, 석유, 46.8%)
노르웨이(Statoil, 석유, 28.2%)	스위스(Glencore, 광업 16.7%)
핀란드(Nokia, 전자, 15.9%)	한국(삼성전자, 15.0%)
영국(B.P., 석유, 12.1%)	독일(Volks Wagen, 자동차 11.9%)
프랑스(Total, 석유, 8.7%)	

세계 주요국 10기업 자산의 대 GDP 비율(2012년)

스위스(558.9%)	네덜란드(471.9%)	프랑스(365.8%)
영국(274.7%)	이탈리아(182.5%)	캐나다(178.7%)
중국(131.1%)	일본(83.2%)	독일(77.3%)
대만(72.8%)	한국(65.7%)	

세계 주요국 10기업 매출의 대 GDP 비율(2012년)

네덜란드(129.1%),	스위스(107.9%)	대만(76.7%)
영국(61.5%)	한국(59.3%)	프랑스(45.0%)
이탈리아(36.5%)	독일(36.4%)	

24

### 3. 어떻게 하여야 하나

(사례 : 삼성전자)

우리나라 대표적 기업들은 많은 기여를 하지만 반재벌정서로 인하여  
국내 투자와 고용을 줄이고 해외에서 (한 해 5만 명 이상 추가) 고용하고 투자하는 추세

2014년 법인세 납부: 6조 2900억 원(우리나라 전체 법인세는 46조)

2014년 국내 직원 수: 9만 9,382명 (총 급여 지급 10조 4,197억 원,  
평균 급여 1억 500만원 수준)

2013년 총 직원 수: 28만 6,284명 (국내 9만 5,798명, 해외 19만 486명)

2012년 총 직원 수: 23만 5,868명 (국내 9만 702명, 해외 14만 5,186명)

2011년 총 직원 수: 22만 1,726명 (국내 10만 1,973명, 해외 11만 9,753명)

13년 인건비지급은 총 21조 4,000억 원

조세공과금 9조

지역사회 지원 5,000억 원

주주배당 2조 2,000억 원

협력사 구매 152조 9,000억 원 (삼성전자 발표, 2014년 6월 30일)

25

### 3. 어떻게 하여야 하나

- 이미 국내 글로벌 대기업들에 대한 외국인 지분율은 상당히 높음
  - 거대 다국적기업의 본사는 어디에 두는 것이 가장 바람직한가?  
(최근 영국 사례 와 홍콩 싱가포르의 다국적기업들의 아시아총본부 참고)

< 주요 기업의 외국인 지분율 >

(단위 : %)

	NHN	KT&G	삼성전자	포스코	하나금융	현대차
외국인 취득률	55.7	59.9	51.1	53.6	68.1	45.3

\* 자료 : 한국거래소('14.8.11 기준)

이런 대기업을 공격하기 보다 더 많은 기업들이 우리나라에 있어야 할 것 아닌가?

26

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### •외국인 투자의 저조와 국내자본의 해외진출 증가

2013년 기준 과거 10년간 연평균 국내기업의 해외 투자는 약 300억불인데 반해 외국 기업의 국내투자는 연 평균 100억불 정도에 불과.

외국인 투자는 우리나라 경제규모의 1/5에 불과한 싱가포르가 우리의 약 7배 정도의 외국인 투자를 유치함으로 우리 경제규모 대비 외국인 투자 유치가 싱가포르의 1/35에 불과함.(한경연 2015.8)

\*유럽상공인들의 외국인 투자 저해요인 조사(2015.1.30): 모호한 규제(63.3%), 노동비용. 노조(62.0%), 자의적 규제집행(58.9%)

#### < 경제 규모 대비 주요국의 외국인 직접투자 유치 실적 비교> (단위: 10억불)

	한국	네덜란드	칠레	인도네시아	콜롬비아	싱가포르
2014년 GDP	1417	866	258	889	385	308
(세계 순위)	( 13)	(17)	(42)	(16)	(31)	(36)
2012년	9.5	18	25	19	15	57
2013년	13	32	17	19	16	65
2014년	10	30	23	23	16	68

\* 2005년 그락소 스미스 크라인(GSK)은 수도권 공장 증설 불허로 싱가포르로 발길을 돌렸고, 2007년 유니버설 스튜디오는 부지가격 협상 중 국내파트너 세무조사로 결렬

27

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 다. 더 이상 늦출 수 없는 노동시장의 개혁

- 한국의 경제 자유지수를 떨어뜨리는 요인도 노동시장의 자유도 (채용과 해고의 비용, 조사대상 157개국 중 144위) 이고 국가경쟁력을 떨어뜨리는 주범도 노동시장의 효율성 ( 144개국 중 132위)
- 노동 개혁은 금융, 교육, 공공 개혁의 핵심
- 대기업의 고용 시스템 (인력운영, 임금체계)의 경직성은 청년 일자리를 파괴하고 , 대기업 중심의 통상 임금, 정년 연장, 근로시간 단축 등 노동조건 개선의 효과는 대기업 노동자에게만 혜택이 돌아가는 심각한 이중 구조
  - => 저 성과자에 대한 감봉, 업무방해 노동자에 대한 해고의 자유 없이 적극적 채용이 가능할 까?
  - => 정년 연장은 앞으로 계속될 수 밖에 없으며 임금은 성과에 따라 능력에 따라 지급되는 것이지 연수에 따라 지급되는 호봉제, 피크타임 임금제는 근본적 답이 아님.
- 결국 노동시장 개혁을 통해 생산성향상을 통한 일자리 창출과 이를 통한 내수회복이 핵심

28



### 3. 어떻게 하여야 하나

- 이미 우리나라 근로자들의 급여수준은 이탈리아나 일본보다 높고 프랑스보다 약간 낮은 수준.(노사정 위원회의 2014 임금보고서).
- 장시간의 근로시간: 고임금 상태에서 근무기강, 근로윤리는 매우 낮은 수준
- \* 외국에서는 근무시간 중에는 철저히 일에 집중하고 근로시간을 단축하여 개인생활을 중시하는데 비해 우리의 근무기강은 너무 해이한 편
- 과거 고물가 상승과 고도 성장기에는 해마다 연봉이 자동적으로 인상되던 호봉제가 시대가 변한 지금도 성과에 연동하지 않고 해마다 임금을 인상하는 호봉제가 가능이나 한가?
- \* 우리나라는 30년 근속자들의 임금이 신규고용자의 임금의 2.8배 OECD평균은 1.5배에 미치지 못함

2중 구조가 고착된 경직된 노동시장의 개혁 없이 더 이상 경제운용이 가능이나 한지?  
=> 노동 시장의 유연성(해고, 임금, 근로시간, 직무배치) 이 향후 모든 개혁의 핵심과제

29

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### •왜 노동 시장은 유연해야 하나?

- 글로벌리제이션, 정보통신의 발달로 세계는 무한 경쟁시대로 변하여 적재적소에 가장 능률적으로 인력을 배치하여 경쟁력을 확보하지 못하면 도태될 수밖에 없는 시대적 변화.
- 빠른 기술의 변화로 교육훈련의 중요성과 능력을 갖춘 인력 배치의 필요성.
- 치열한 경쟁 속에서 생존을 위하여 필요한 구조조정을 하지 못한 기업은 도태.
- 새로운 산업의 발전에 따라 서비스 업의 수요가 늘고 제조업은 기계화로 대체되는 경향.
- 소득 증가에 따라 시간제 계약제 등 다양한 노동공급의 필요

#### •노사정 위원회는 노동시장을 개혁하는 주체가 될 수 있는가?

- 영국의 대처수상은 1980~88간 다섯 차례의 고용법과 노동조합법의 제 개정을 통해 노조파괴를 무력화(closed shop 폐지, 노조의 면책특권 약화)
- 슈뢰더 독일 수상은 하르츠(폭스바겐의 임시담당 이사가 주도하고 노동 전문가가 마련한) 개혁안을 추진 (노사 등 이해관계자가 합의한다는 것은 불가능함을 파악)

#### <하르츠 개혁의 노동분야 주요내용>

- . 5인 이하 소기업들은 해고자유화로 신규고용 확대
- . 시간제, 임시직 규제완화로 이들 일자리 확대
- . 창업의 경우 4년까지 고용계약 자유로 조정 단기고용 확대
- . 취업을 적극 알선하고 실업급여 기간을 32개월에서 12개월로 축소 등

30

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### •우리나라의 양대 노층은 노동자를 대변할 수 있나?

- . 우리나라 임금근로자 총수는 1,841만 명
- . 양대 노층 조합원 수는 145만 명 (대기업 정규직 137만 명)  
이들은 자동차 산업 등 대기업 위주, 전공노, 금융노련, 전교조 등 최상위 노동자들로 구성
- . 국내노조 가입자 총 185만 명(국민노총 2만 명, 미 가맹 노조 38만 명)의 거의 대부분을 차지  
(2013년 기준, 고용노동부 자료)
- 비 정규직 608만 명 (2014년 8월 기준), 중소기업 근로자등과는 관심사항이 달라 정치활동 등이 중심.

#### •노동시장 유연화는 고용률 증가 특히 청년고용증가에 필수적 과제임

특히 청년 실직이 장기화되면 사회적응력이 떨어져 심각한 문제.  
이는 노년의 정년 연장과는 차원이 다른 문제 (청년 실업률은 최근 10%수준으로 매우 심각)

#### •일자리는 최고의 복지: 고용률 70% 목표의 중요성

일자리는 복지 수요를 줄이고 재정을 건전화. 특히 가계부채문제 해결에도 중요.  
생산 가능 인구가 줄어든다 하지만 불안전 고용, 여성경제활동여력 등을 고려하면 일자리의 수요는 매우 많으며  
고용의 유연화가 여기에 도움이 될 것임.

31

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 라. 경제운용은 고용률 증대에 맞추어야

##### (1). 고용의 중요성

- 고용의 증대는 서민 경제 활성화, 소득 증대, 내수 활성화, 복지 수요의 감소.
- Tax Base의 확대, 복지의 충실화의 선 순환을 하는 반면
- 저성장, 저 고용은 소득 감소, 복지수요 증대, 조세수입 감소의 악순환

##### (2). 고용률이 높은 나라의 특징

( ) 내는 2012년 기준 고용률(15세~65세 미만) ( 우리나라 2012년 기준 64.2%)

\* 그룹 1 : 외국인 투자가 활발한 나라  
아이슬란드(80.2%), 싱가포르(79.7%), 네덜란드(75.2%) 등

\* 그룹 2: 노동시장 유연성이 높은 나라:  
미국(67.1%), 영국(70.9%), 캐나다(72.2%) 등

\* 그룹 3: 산업 경쟁력이 높은 나라:  
스위스(79.4%), 독일 (72.8%), 일본(70.6%) 등

\* 사회적 대화와 통합에 성공한 나라:  
네덜란드, 스웨덴(73.8%), 덴마크 (72.6%) 등

32

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### (3) 고용률 제고 방법

방안1. 경제 성장률의 제고

방안 2. 고용효과가 큰 서비스 산업, 중소기업 중심 경제 운용.

방안 3. 기업의 노동 선호도 제고

(노동시장 유연화,

임금 유연화,

기업현장에 필요한 인력의 양성,

고용서비스의 확대 및 내실화,

사회적 대 타협으로 임금과 고용의 빅딜)

방안 4. 정부 주도의 일자리 창출

(단기적 저임금의 양산, 재정 적자 누적으로 지속 가능성의 문제

⇒선진국에서 정부주도 일자리 창출은 재정 적자확대와 이로 인한  
성장률 둔화 등 많은 문제점을 야기 결국 시장 주도로 변경)

33

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 마. 정부 주도 일자리 창출방안에 대한 검토

##### (1). 저출산 고령화에 대비한 사회적 일자리

급속한 저 출산 고령화에 따라 많은 인력이 필요.

보육, 병간호, 요양, 노인수발 등 앞으로의 인력수요에 적극 대응하여  
필요한 기능과 자격 있는 인력을 키워야 .

그러나 정부가 이들 인력을 직접 공급하기보다는 인력 수급전망,

필요 인력의 기능, 자격요건, 근무 준칙 같은 제도 마련에 중점을 두고

이미 민간 부문에서 학원 등에서 인력 양성 공급이 일어나고 있음으로

이를 시장 기능에 맡기는 것이 효율적일 것임.

##### (2). 수요가 증가하는 공공 서비스 분야에 고용증대

향후 사회변화에 따라 수요가 점증하는

( 정부의 기능도 종래의 산업 육성 건설 등의 기능에서 새로운 분야인 )

복지, 환경, 교육, 경찰, 안전, 등의 분야에 공공 인력의 적극 양성 총원하여야 할 것이나

이 또한 어디까지나 현장의 상황에 맞춰 점진적으로 추진할 사항이지

급하게 추진해서 낭비와 비효율을 초래하는 우를 범하면 안됨.

34

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### (3). 경쟁력 없는 대학 정비 및 산업인력 육성을 위한 교육 시스템의 개편

경쟁력 없는 대졸자들은 기대만 높고 대졸에 상응하는 능력개발이 되질 않아 대졸자 대량 실업의 원인이 되고 있음으로 대학을 정비하고 고등학교 교육을 산업의 변화에 맞추어 개편하고 향후 필요한 각 분야 (전자, 건설, 자동차, 컴퓨터 등)의 기능 인력수급계획 수립과 인력 양성

향후 태양열, 지열, 태양광, 풍력 등 신재생 에너지 사용이 점차 증가할 터인데 이런 시설을 설치하거나 관리하는 데는 많은 기능 인력이 필요한데 이에 대해서도 위의 사회적 일자리와 같은 대책이 필요.

35

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 참고 1. 오스트리아의 고용정책

오스트리아는 2012년 기준 실업률 4%, 고용률 72.5%로 고용률은 OECD 국가 중에서도 상위권을 유지하고 실업률은 OECD 평균(8.2%)의 절반 수준에 불과.

-노동시장정책에 대한 적극 투자

오스트리아의 GDP 대비 노동시장 정책에 대한 재정지출은 2.24%, OECD 평균(1.72%), 우리나라는 0.76%.

중장기적으로 고용률 상승효과가 있는 노동시장 훈련(0.52%) 고용지원 서비스(0.18%)에 많은 비중

-고용지원서비스 등 장기 실업대책 집중

- 특히 공공고용서비스 기관 AMS(우리나라의 고용센터)가

안정적인 노동시장을 형성에 중추적인 역할.

AMS는 실업급여 지급부터 일자리 및 노동훈련 프로그램 연계 등 모든 노동시장정책을 총괄하고 오스트리아 전체 일자리의 약 35%는 AMS가 중개하고 있을 정도.

36



### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 참고 2. 네덜란드의 시간선택제 일자리

‘90년대 네덜란드 일자리기적은 시간 선택 제 일자리가 촉매제 역할

1980년대 8.5%의 높은 실업률과 복지제도의 난관을 타개하기 위한 정책으로  
전일제 일자리의 근로시간을 줄이고 임금인상은 자제하는 정책을 취했으나  
성공하지 못하고 오히려 당시 여성근로자들을 중심으로 시간제 근로가 대안으로 부상.

시간제 일자리 도입 초기에 노조 입장에서는 시간제 확산으로 인한 유연성 증가가  
전일제 근로를 약화시키는 것은 아닌지 우려했고,  
사용자는 채용 및 훈련비용의 증가를 우려함에 따라 제도 정착이 쉽지 않았지만  
결국 서비스산업 및 여성 근로자들의 필요에 의해 자발적으로 증가한 시간제 일자리는  
1990년대 네덜란드 일자리 기적의 촉매제 역할을 함.

시간제 근로는 자녀 양육기의 여성, 학업기의 청년, 그리고 은퇴 이후 중 장년 근로자들이  
경력단절 없이 지속적으로 일을 함으로써 일과 생활에 대한 만족도를 증가시키는데 크게 기여.

37

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 바. 고용률 제고를 위한 서비스 산업의 획기적 발전

(규제완화와 서비스 산업 활성화로 성장잠재력 최대한 발휘)

우리나라는 과거 10여 년간 농업과 제조업에서  
한 해에 각 6만 명의 일자리가 감소하고  
서비스산업에서 한 해에 약 40여 만 명의 신규고용

(주요제조업은 이미 따라가던 단계를 벗어나 세계최고 수준으로 더 이상  
높은 성장은 기대하기 어려우므로 낙후 된 서비스 산업의 육성이 효과적)

서비스 산업의 비중이나 생산성은 더욱 높아져야  
서비스 산업에 대한 규제는 매우 심한 편으로 산업의 발전을 막고 있어

대표적인 것이 의료 산업, 교육산업, 관광산업

38



### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 의료산업

의료산업만 하더라도 태국이 이미 의료 관광객 250만 명 시대인데 우리는 고작 15만 명 유치를 목표로 하고 있는 실정. 우리나라의 경우 태국보다 잠재력은 훨씬 크다. (2012년 기준 태국의료관광객 220만, 싱가포르 100만, 인도 (2010년) 73만, 말레이시아 67만 : 자료 관광공사)

: 의료 관광 300만 명 유치 목표를 (우리는 최소한 태국이상의 의료관광객을 유치하여야)

의료관광객은 고소득자로 보호자등과 함께 여행할 가능성이 크고 의료, 숙박  
나아가 쇼핑에 이르기 까지 파급효과가 매우 큼

정부는 의료관광산업의 활성화를 위해 종합적인 대책을 조속히 수립하여야  
(의료 관광객의 직접적인 관련 수익만도 싱가포르의 경우 100만 명 관광객기준 30억 달러,  
만약 300만 명을 유치할 경우 100억 달러에 가까운 수익을 유발)

#### 교육 산업

교육 또한 인천 송도지구의 글로벌 대학 (뉴욕 주립대, 조지 메이슨 대 등 10개 대) 유치 등 교육산업을  
더욱 활성화시켜 아시아의 인재들이 한국에서 본토보다 저렴한 가격에 공부할 수 있는 기회를 만들어야

아시아의 우수 인재 유치는 우리나라 발전에 큰 역할을 할 것임  
(미국의 사례: 이공계 우수논문의 상당수는 외국인 출신에 의해)

39

### 3. 어떻게 하여야 하나

#### 관광 산업

중국 해외 여행객 1억 명 시대에 우리나라에 중국 관광객 한해 2,000만 명만 유치한다면  
그 자체로서 엄청난 일자리 창출 기회가 있을 것

숙박업, 요식업, 각종 안내요원에다가 그들의 국내쇼핑은 나아가 중국 내수 시장까지  
우리 제품들이 깊숙이 진출할 수 있는 계기가 될 수도

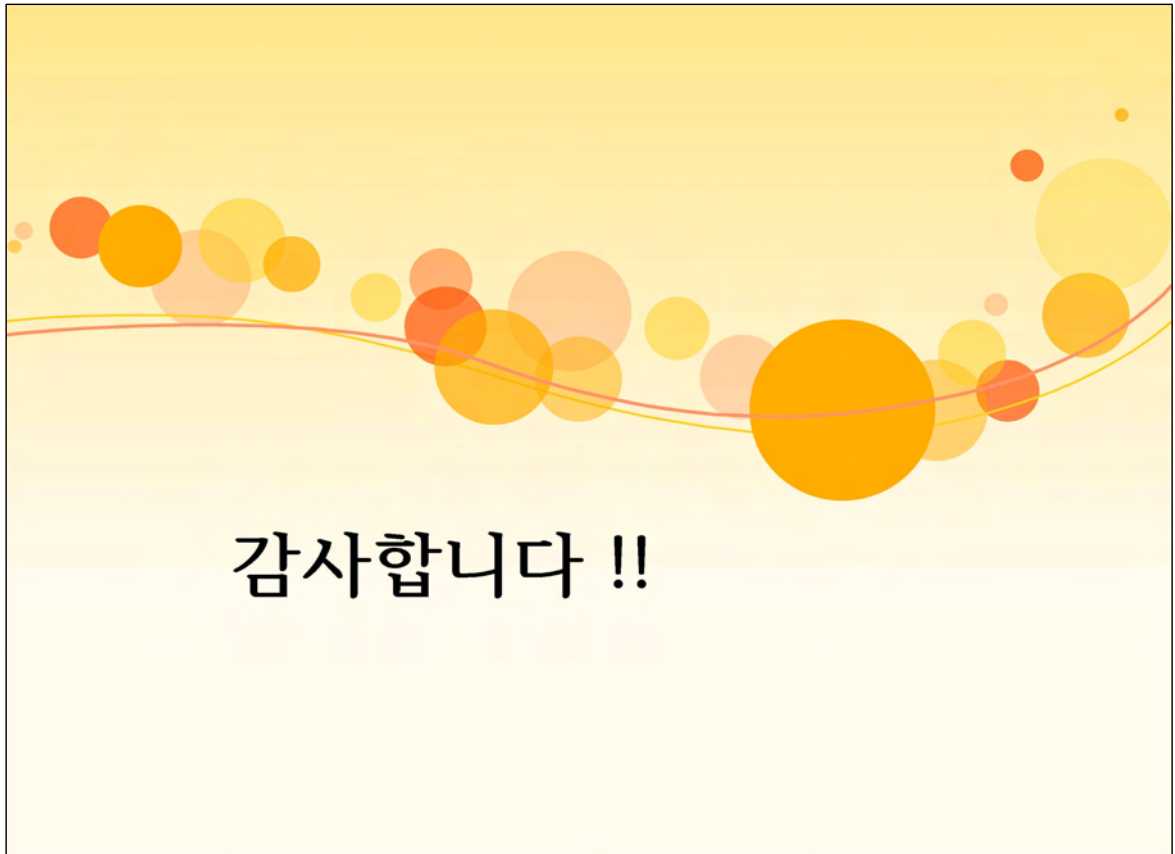
- 한진 그룹에서 7성급 한옥호텔 짓는 것은 특정재벌에 특혜를 주는 것으로 보는 시각으로  
청년고용 해결 못함, 관광객유치효과 종사자들의 고용을 더 중히 여겨야 나아가 관광 진흥으로  
우리제품 쇼핑 판매효과 등을 봐야(특히 호텔, 백화점, 관광 산업은 고용효과가 매우 큼)

중국은 우리 서비스 산업 발전의 엄청난 계기가 될 수 있음

의료, 교육, 관광뿐만 아니라 기업관련 서비스 산업(물류, 회계, 컨설팅, 광고 등)의 발전의 기회

- 중국 부자들은 이미 일본을 넘어서 세계를 쇼핑 대상으로 (공산당 1당 체제)
- 우리가 중심이 된 한중일 FTA + ASEAN 을 EU처럼 (우리가 유로 지역의 독일 처럼)
- 한.중.일간 통화 스왑 확대(무역거래까지)

40



토론문

3

제2차 민주정책연구원·여의도연구원 공동세미나

# 저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!

강석훈 (새누리당 국회의원)



# 저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!

강석훈 (새누리당 국회의원)

대한민국은 바야흐로 저성장의 시대를 지나고 있다. 지금의 저성장이 계속되어 악화일로로 걷게 될 것인지, 아니면 위기를 극복하고 새로운 성장의 시대를 열어갈 것인지는 지금 우리의 선택에 달려 있다. 무엇이 전자가 아닌 후자의 희망찬 경제를 가져다 줄 것인지, 그 해법을 찾기 위해서는 저성장의 원인을 살피는 일로부터 시작해야 한다.

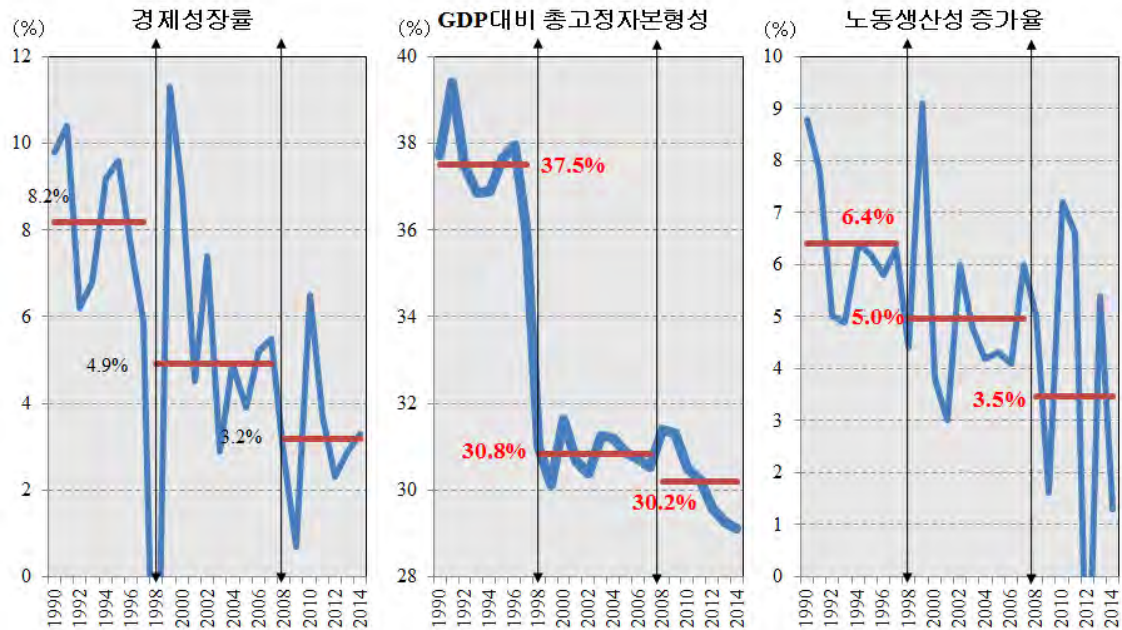
## 지금의 저성장은 경제 구조적 변화를 요구하는 외침이다.

1990년 이후 우리경제는 외환위기와 금융위기라는 두 차례의 큰 산을 넘어오며 체력은 저하되었고, 더 이상 구조적으로 과거의 높은 성장률을 달성하기 어려운 환경에 처해있다. 1990년부터 외환위기가 발생하기 직전인 1997년까지 우리 경제는 평균 8% 초반의 높은 성장률을 이어왔다. 그러나 외환위기를 거치며 평균성장률은 5%에 채 미치지 못하는 수준으로 급격하게 내려앉았고, 2008년 세계 금융위기를 거치면서 최근까지는 3%초반의 저성장에서 벗어나지 못하고 있다.

GDP대비 총고정자본형성으로 나타낸 투자는 외환위기를 거치며 큰 폭으로 하락하였고, 금융위기 이후 계속해서 하락하고 있다. 과거 우리 경제를 이끌던 조선, 철강, 석유화학 등 제조업 부문이 어려움을 겪고 있는 가운데 새로운 시대를 이끌어갈 굵직한 산업이 등장하지 못하고 있고, 날로 커져가는 불확실성 하에서 기업은 투자를 머뭇거리고 있기 때문이다.

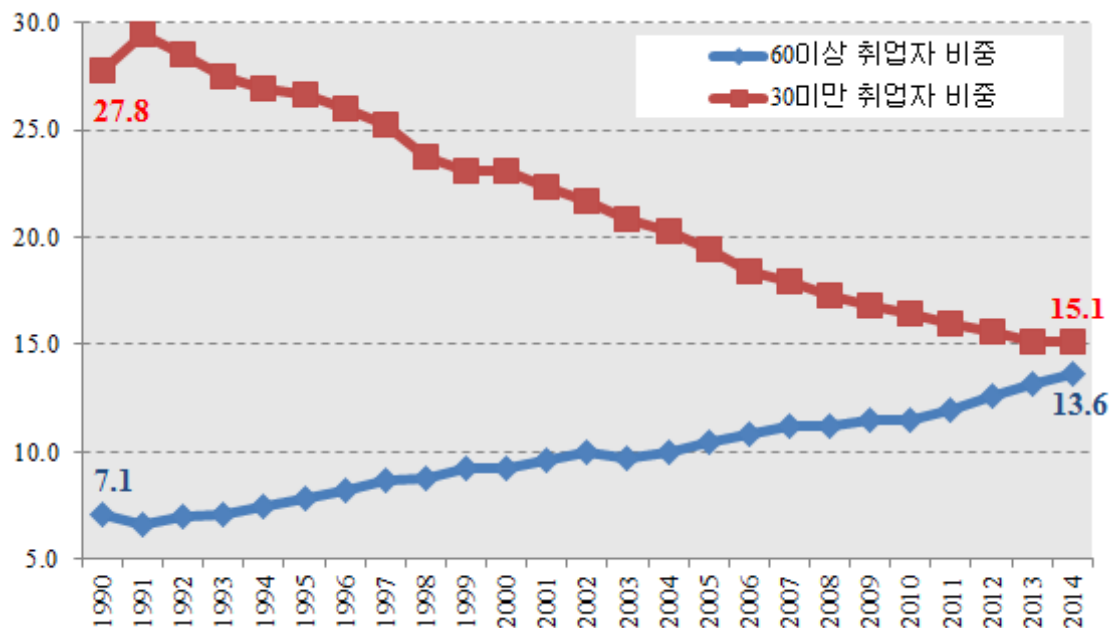
투입노동시간 당 GDP로 측정한 노동생산성의 증가율은 감소하고 있다. 노동생산성 증가가 정체되는 원인 중 하나는 투자 감소에 있고, 다른 하나는 인구구조 변화에서 찾을 수 있을 것이다. 날이 갈수록 근로자 중에서 60세 이상 고령자 비중은 증가하는 반면, 30세 미만 청년 비중은 감소하고 있다. 1990년 7.1%였던 60세 이상 고령자 비중은 2014년 13.6%로 증가한 반면, 30세 미만 청년 비중은 27.8%에서 15.1%로 감소하였다.

### 저성장시대의 실상 : 성장을 저하, 투자 감소, 노동생산성 정체



\*자료 : 한국은행, 국민계정(2010년 기준) & OECD, productivity statistics

### 전체 취업자 중 60세 이상 고령취업자 비중과 30세 미만 청년취업자 비중(%)



\*자료 : 통계청, 경제활동인구조사

이와 같은 구조적 문제가 계속되고 있는 가운데, 최근에는 세계 교역량 감소에 따라 우리나라 성장의 핵심축인 수출이 급격하게 감소하고 있다. 금년 들어 1~7월까지 세계 교역량은 전년 동기 간 대비 12.0% 감소한 것으로 나타나고 있으며, 우리나라는 1~9월 수출이 6.6% 감소한 것으로

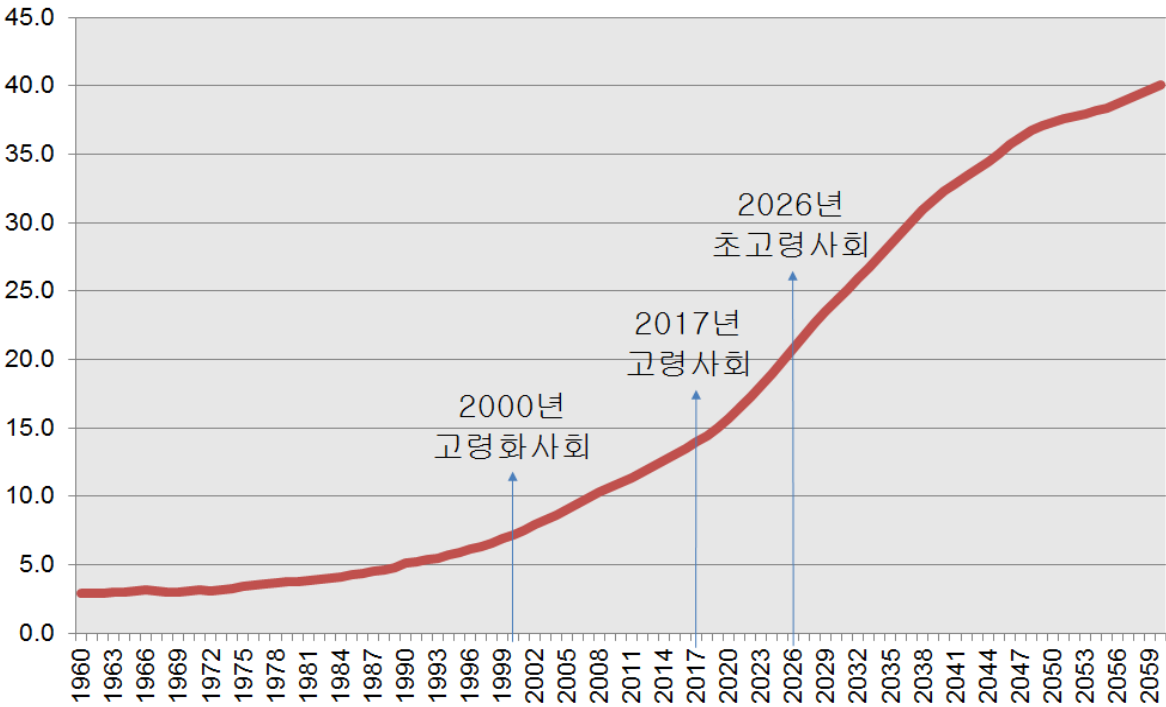
나타나고 있다. 여기에 대내적으로는 메르스 발병, 가뭄 등 예기치 못한 충격이 경제에 부정적 영향을 미쳤으며, 대외적으로는 미국금리 인상, 중국의 성장 둔화 등 불안요인이 사라지지 않고 있어 금년도 성장률은 3%에도 미치지 못할 것으로 보인다. 한편 향후 인구구조의 고령화는 전 세계적으로 가장 빠르게 진행되어 우리 경제의 잠재성장률을 급격하게 하락시킬 것으로 예상된다.

전세계 교역량 증감률과 한국의 수출 증감률(전년동기간대비)

구분	전세계 교역량	한국 수출금액
2015.1-7월	- 12.0%	- 5.2%
2015.1-9월	N/A	- 6.6%

\*자료 : 산업통상자원부, 보도자료 '2015년 9월 수출입 동향(2015.10.1.)'

65세 이상 고령자 인구 비중 변화 추이(%)



\*자료 : 통계청, 장래인구추계

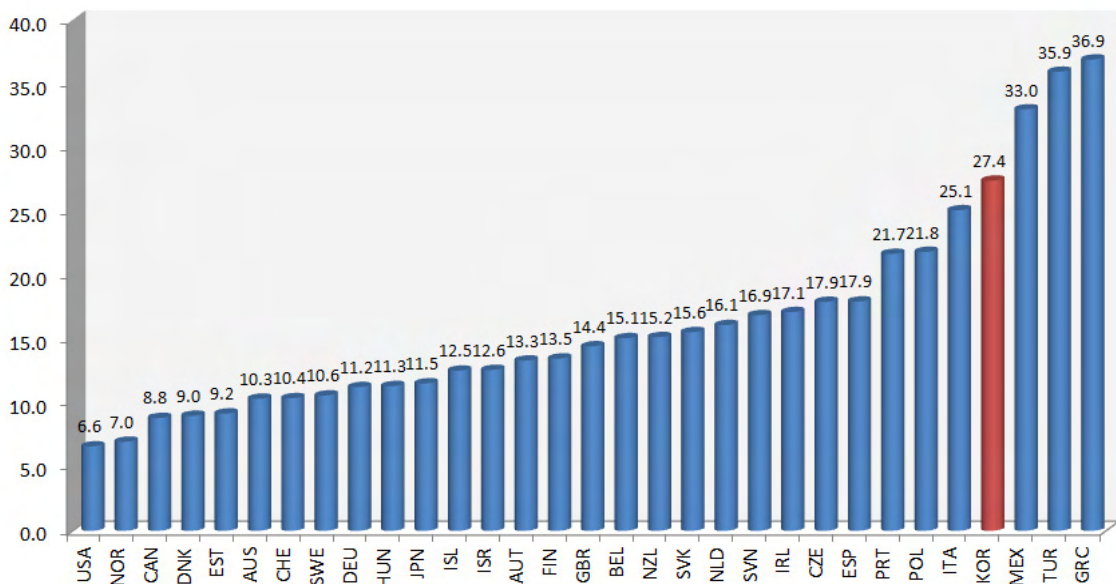
### 인위적인 소득확대가 지속적인 성장을 담보할 수 없다.

이와 같은 변화를 우리는 단순히 경기순환적 과정에서 발생하는 일시적 현상으로 볼 수 있을 것인가? 만약에 그렇다면 유효수요 진작을 통한 전통적인 거시경제정책들이 해법으로 제시될 수 있을 것이다. 그러나 지금의 저성장은 우리경제의 구조적 산물이라 볼 수 있다. 구조적 위기 상황에

서 총수요측면의 거시경제정책이 환자의 체력을 일시적으로 강화시켜줄 수는 있을지 모르나 근본적인 질병의 치료약은 되지 못한다.

최근에 일각에서는 임금인상 등 가계의 소득창출을 통해 경제성장을 유도해야 한다는 주장이 일고 있다. 그러나 이러한 주장이 갖는 첫 번째 문제점은 가계소득 감소의 원인을 잘못 짚었다는 것이다. 가계소득 감소의 중요한 원인 중 하나는 낮은 임금이 아닌 자영업자 비중이 높고, 자영업자의 소득이 낮다는 것에 있다. 2013년도 우리나라 자영업자 비중은 27.4%로 OECD 국가 중 그리스, 터키, 멕시코 다음으로 가장 높은 수준으로 나타난다.

OECD 국가들의 자영업자 비중(%)



\*주석 : 전체 근로자 중 자영업자, 동업자, 무급가족종사자 비중

\*자료 : OECD, labour force statistics

그런데 문제는 자영업자들의 소득이 크게 감소했다는 것이다. 자영업자소득으로 볼 수 있는 가계 영업잉여의 GDP대비 비중은 2000년 15.9%에서 2014년 8.1%로 크게 감소한 반면, 같은 기간 피용자보수는 41.1%에서 44.6%로 오히려 증가했다. 임금근로자와 자영업자의 1인당 평균임금을 비교해보더라도, 근로자는 2000년 1,950만원에서 2014년 3,540만원으로 1.8배 증가한 반면, 자영업자는 1,300만원에서 1,750만원으로 1.3배 증가하는데 그쳤다.



### 가계순처분가능소득의 구성 항목

(단위 : 조원, %)

구 분	2000	2010	2011	2012	2013	2014
가계순처분가능소득	375.9 (59.2)	660.1 (52.2)	697.8 (52.4)	724.4 (52.6)	760.8 (53.2)	788.9 (53.1)
합산						
피용자보수	261.0 (41.1)	535.3 (42.3)	569.3 (42.7)	598.3 (43.4)	628.3 (44.0)	662.7 (44.6)
영업잉여	101.0 (15.9)	112.1 (8.9)	112.9 (8.5)	114.8 (8.3)	118.1 (8.3)	120.0 (8.1)
재산소득	0.02 (0.0)	0.01 (0.0)	0.01 (0.0)	0.01 (0.0)	0.01 (0.0)	0.01 (0.0)
사회수혜금	28.6 (4.5)	72.7 (5.7)	80.8 (6.1)	83.5 (6.1)	92.4 (6.5)	102.1 (6.9)
경상이전	7.3 (1.1)	26.1 (2.1)	30.4 (2.3)	35.3 (2.6)	37.6 (2.6)	40.5 (2.7)
차감						
경상세	22.8 (3.6)	48.5 (3.8)	54.5 (4.1)	58.3 (4.2)	60.9 (4.3)	67.0 (4.5)
사회부담금	44.4 (7.0)	113.7 (9.0)	125.6 (9.4)	136.5 (9.9)	146.0 (10.2)	163.7 (11.0)

\*주석 : ( )안의 숫자는 GDP 대비 비중, %

\*자료 : 한국은행, 국민계정(2010년 기준)

### 임금근로자 평균소득과 자영업자 평균소득 비교

(단위 : 백만원)

구 분	2000	2010	2011	2012	2013	2014
근로자	19.5	31.5	32.7	33.8	34.5	35.4
자영업자	13.0	16.3	16.5	16.5	17.2	17.5

\*주석 : 1. 근로자 평균(임금)소득 = 피용자보수/임금근로자 수

2. 자영업자 평균(사업)소득 = 영업잉여/비임금근로자 수

3. 비임금근로자에는 자영업주와 무급가족종사자를 포함

\*자료 : 한국은행, 국민계정(2010년 기준), 통계청 경제활동인구조사

또한 사회보장제도의 급속한 확대에 따라 가계가 부담하는 사회부담금은 2000년 44.4조원에서 2014년 163.7조원으로 증가한 반면 가계가 받는 사회수혜금은 28.6조원에서 102.1조원으로 증가하여, 부담금과 수혜금의 차이가 15.8조원에서 61.6조원으로 급격하게 증가하였다. 결국 가계소득 감소의 원인으로는 낮은 임금보다는 자영업자 비중이 높은 우리나라 노동시장 구조에서 이들의 소득이 상대적으로 늘지 않고 있는 점, 사회보장제도의 미성숙으로 부담금이 수혜금보다 빠른 속도로 증가하고 있는 점이 더 결정적으로 작용하고 있다.

소득주도성장론의 두 번째 문제점은 경기대응 전략으로서 임금인상이 정책적으로 활용가능한지 의문이 든다는 것이다. 임금인상이 경기대응정책으로서 작용하기 위해서는 경기가 과열되었을 때 임금인상을 둔화시켜 과열을 막고, 경기가 침체되었을 때 임금인상률을 높여 경기를 활성화 할 수 있어야 한다. 그런데 임금이라는 것은 하방경직적이기 때문에 경기상황에 따른 대응이 불가능하다.

더욱이 임금이라는 것은 근로자와 고용주간에 체결하는 계약의 산물로 정부가 정책수단으로 활용할 수 있는 대상이 아니다. 만약 임금을 정책수단으로 활용하려 한다면 이것은 시장경제의 기본적인 원칙을 위배함으로써 우리 경제 질서를 심각하게 훼손시킬 우려마저 있다. 설사 임금을 경제정책의 수단으로 활용할 수 있다고 하더라도 이것이 가져올 부작용은 일자리 자체의 감소로 나타날 수 있다. 결국 임금인상의 수혜는 끝까지 일자리를 잃지 않은 계층에게 돌아갈 것이며, 일자리를 잃은 계층은 더 큰 고통 속에 살아가게 될 것이다.

세 번째 문제점은 소득주도성장론의 성장전략이 중장기적으로 지속가능한 성장을 보장할 수 없다는 것이다. 임금이라는 것은 수요측면에서는 소득이지만 공급측면에서는 비용이다. 임금인상이 단기적으로 총수요 조절정책으로 작용할 수 있다고 하더라도 공급측면에서 생산성 증대를 함께 유발할 것으로 기대하기는 어렵다.

따라서 소득주도성장론은 ‘성장론’이라는 타이틀로 포장되어 있지만, 실상은 임금상승을 통한 ‘분배론’이다. 성장과 분배를 따로 떨어뜨려서 생각할 수 없다는 점에서 의미는 있으나, 그 자체를 성장의 전략으로 사용하기에는 분명 한계를 지니고 있다.

### **저성장 시대의 해법은 창조경제이며, 이를 뒷받침하기 위한**

### **호프노믹스와 4대 부문 구조개혁이 필요하다.**

이제 저성장시대의 해법을 제시할 차례이다. 지금의 저성장은 경기순환적 과정에서 나타난 것이라기보다는 우리 경제가 지금껏 유지해온 구조적 문제가 누적된 결과로 볼 수 있다. 따라서 저성장을 타개하고 성장의 물결을 다시 한 번 요동치게 하기 위해서는 국민이 가진 잠재역량을 최대한 끌어올리고, 그러한 잠재역량이 부가가치와 일자리, 소득의 창출로 연결될 수 있도록 만들어야 한다.

먼저 국민이 가진 잠재역량을 최대한 끌어올리기 위해서는 지금의 경제구조를 혁신적으로 변화시켜야 한다. 즉 공공, 노동, 교육, 금융 등 구조개혁이 우선적으로 추진되어야 한다.

국민들이 가진 잠재역량을 최대한 끌어올리기에 지금의 노동시장은 지나치게 경직적이다. 노동개혁은 근로자 입장에서 스스로가 가진 능력을 최대한 발휘하고, 기업의 입장에서 적재적소에 인재가 영입될 수 있도록 함으로써 역동적 경제구조를 만들기 위한 핵심적인 개혁이다. 또한 교육시스템의 전면적 개편을 통해 불필요한 사교육비 지출을 막고 시장이 요구하는 창의적 인재가 육성될 수 있도록 해야 한다. 고령화 시대에 앞서 노동의 양적, 질적 하락을 막고 청년들에게 양질의 일자리가 제공될 수 있도록 하기 위해서는 반드시 노동부와 교육부문의 개혁을 완수해야 한다. 노동과 교육개혁을 성공해야만 앞으로 나타날 인구구조 변화에 대응할 수 있다.

한편 금융보신주의를 타파하고 실물부문에서 필요로 하는 자금이 원활하게 제공될 수 있도록 금융본연의 역할을 강화해야 한다. 또한 앞선 IT기술을 기반으로 금융과의 융합을 선도하여 세계시장에서 핀테크(Fin-tech) 산업의 경쟁우위를 차지해야 할 것이다. 국민들이 가진 창조적 역량이 새로운 산업으로 연결되고 국가경쟁력의 원천이 되기 위해서는 필요한 곳에 자금이 제대로 흘러들어갈 수 있도록 금융부문의 환골탈태가 요구된다.

마지막으로 공공부문이 앞장서 구조개혁의 모범을 보이고, 투자와 지출에 있어 효율화를 추진해야 한다. 구조개혁이라는 것은 삶의 변화를 수반하는 것으로 현재의 생활에 익숙해져 있는 국민들 중 일부에게는 부담이 되지 않을 수 없다. 일부는 정부가 앞장서는 구조개혁에 반감을 느낄 수 있을지 모른다. 따라서 국민들의 자발적 동참을 이끌어 내기 위해서는 구조개혁을 통해 달라질 미래의 모습에 대한 비전을 보여줄 수 있어야 한다. 즉, 구조개혁을 통해 국민대다수의 소득이 증진되고 삶의 질이 높아질 수 있다는 확신과 희망을 주어야 한다. 이를 위해서는 성장 그 자체뿐만이 아니라 성장의 결과가 공정하게 배분되는 환경조성이 필요하다. ‘노력하면 성공할 수 있다는 희망’, ‘내일은 오늘보다 나을 것이라는 희망’, ‘나보다는 내 자식이 행복할 수 있다는 희망’을 가질 수 있도록 모든 국민에게 공정한 기회가 제공되는 사회시스템을 구축해야 한다. 성장과 성장결과의 공정한 배분까지 고려하는 것이 ‘호프노믹스(Hopenomics)’, 희망경제다.

호프노믹스와 함께 구조개혁이 성공적으로 마무리되면 창조경제 플랫폼이 형성된 것으로 볼 수 있다. 여기에 기업가정신이 더해져 민간의 창의와 혁신이 곧 투자로, 일자리로, 산업의 발전으로 이어질 수 있다. 국민은 노동시장에서 누구나 노력하면 성공할 수 있다는 희망을 가지고 본인이 정말 하고 싶고 잘 할 수 있는 일을 찾게 되고, 기업이 투자를 통해 만들어낸 일자리는 언제든지 시장에서 적합한 인재를 찾아 채워질 수 있다.

저성장 시대의 해법은 민간이 가진 역량을 얼마나 끌어올릴 수 있는가, 그리고 그 역량이 얼마나

부가가치와 일자리, 소득의 창출로 연결될 수 있을 것인가, 마지막으로 하나를 더하자면 그렇게 창출된 가치와 기회가 얼마나 공정하게 배분되는가에 따라 달려있다. 따라서 지금 우리가 집중해야 할 일은 창조경제 확산이며, 이를 뒷받침하기 위한 4대 부문 구조개혁이 성공적으로 완수되어야 한다.

IMF에 따르면 우리나라에서 노동시장 이중구조만 해소되어도 향후 10년간 연평균 1.1%의 GDP 성장효과가 발생한다고 한다.<sup>1)</sup> 또 OECD는 노동개혁을 통해 고용률이 1%p 상승할 경우 GDP성장, 세수증대, 실업수당 절감 등으로 재정수지가 GDP대비 0.3% 개선될 수 있다고 하였다.<sup>2)</sup> 그만큼 구조개혁의 성장제고, 재정건전화 등 긍정적 효과는 크고 강력하다.

최근 IMF에서는 선진국, 신흥국을 막론하고 구조개혁이 필요하다는 정책권고를 하고 있다. 눈에 보이지는 않지만 각국의 구조개혁 경쟁은 점차 심화될 것이다. 특히 우리의 강력한 경쟁상대인 중국은 지금의 투자, 수출 중심 경제구조에 한계가 있음을 인지하고 소비, 내수 중심으로의 구조개혁에 박차를 가하고 있다. 글로벌 구조개혁 경쟁에서 도태되지 않기 위해서라도 지금 추진 중인 구조개혁을 빠르게 완결시켜야 할 것이다.

---

1) Selim Elekdag(2012), "Social Spending in Korea : Can It Foster Sustainable and Inclusive Growth?", *IMF Working paper*

2) OECD(2010), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2010/2, OECD Publishing.

토론문

4

제2차 민주정책연구원·여의도연구원 공동세미나

# 저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!

윤호중 (새정치민주연합 국회의원)



# 저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!

윤호중 (새정치민주연합 국회의원)

지금 한국경제는 저성장의 늪에 빠져있다. 이 늪을 빠져나오기 위한 해결책은 지금 우리 경제의 문제점을 바라보는 시각에 따라 다르게 제시되고 있다. 현 박근혜정부와 새누리당은 노동시장유연화와 공공·금융·교육개방 등의 구조개혁을 통해 창조경제의 토대를 잡아 저성장의 늪을 빠져나가야 한다고 보고 있다. 신자유주의적 패러다임에 구조개혁이라는 좋은 네이밍과 창조경제라는 모호하지만 새롭고, 그럴듯한 포장을 해놓은 것이다.

이명박정부부터 박근혜정부까지 정부의 경제활성화 대책은 좀처럼 가시적인 성과를 내지 못하고 있지만, 전반적인 세계경제상황의 침체를 핑계로 그래도 잘해나가고 있다는 자화자찬만 반복하고 있다. 그 사이에 국가부채는 심리적 마지노선을 넘었고, 가계부채는 새로운 우리경제의 뇌관이 되었으며, 국민들의 삶은 극도로 팍팍해져 “헬조선, 조선불반도, 망한민국, 흡수저 사회”등의 신조어까지 나왔다.

이런 상황에서 여러 가지 새로운 돌파구로서 소득(임금)주도성장도 하나의 방안으로 제시되고 있고, 정부도 그에 응답하듯이 “가계소득증대 3대패키지”를 내놓고, 최저임금을 현정부 ‘나름’ 파격 인상했다.

그런데 이 소득주도성장이라는 것에 대한 이해와 해석방식이 사람마다 다르고, 일각에선 “창조경제”라는 용어만큼이나 애매모호한 것이라는 비판까지 있다. 이러한 비판은 소비성향이 높은 저소득층의 소득증대가 내수로 빠르게 이어지기 때문에 이를 통해 경기침체에 대응하는 하나의 정책수단은 되지만, 이를 통해 국가성장을 이끌어간다고 하는 것이 그간의 거시적 경제정책들과 비교했을 때 비교적 생소하기 때문이다.

소득주도성장론이 국내에도 알려지게 된 계기인 2013년 국제노동기구 (ILO) “Minimum wage policies to boost inclusive growth” 보고서에 따르면, 임금의 인상, 특히 저소득층의 임금 인상을 통해 내수 소비를 진작시켜 총수요를 유도하고 이는 기업의 내수투자를 촉진시켜 다시 고용과 성장이 가능하다는 이론이다. 더불어 임금인상과 내수확장으로 고부가가치 산업으로 산업구조 이행에

도움을 주고, 기업의 경쟁력 유지를 위해 임금상승 부담을 상쇄시킬만한 노동생산성 제고를 위해 지식기반기술 훈련기회 확대, 평생교육, 직업교육, 재훈련 등의 선순환 노동환경이 조성된다는 것이다. 최근 미국, 일본, 독일 등도 이와 발맞추어 파격적인 최저임금 인상을 단행했다.

문제는 소득주도성장 혹은 임금주도성장에서 소득·임금이라는 것은 단순히 손에 쥐어주는 돈이 나 최저임금만을 늘리자는 것이 아니라 노동소득점유율(Labor Income Share)을 높여야 한다는 점이다.

경제발전의 총 이익 중 노동에 돌아간 몫과 자본에 돌아간 몫 중 전자가 많아질수록 경제가 성장한다는 것이다. 그로 인해 소비성향이 높은 계층의 소비를 이끌어 내수를 확장하고, 그로 인해 이익이 늘어난 기업은 추가적으로 고용을 늘려 성장동력을 마련한다는 것이다.

## 소득주도성장의 의미와 중요성



- 노동소득점유율(Labor Income Share)

- 경제발전의 총 이익 중 노동으로 인한 소득과 자본으로 인한 소득 중에 노동 소득에 돌아간 몫이 많아야 경제가 성장한다는 의미

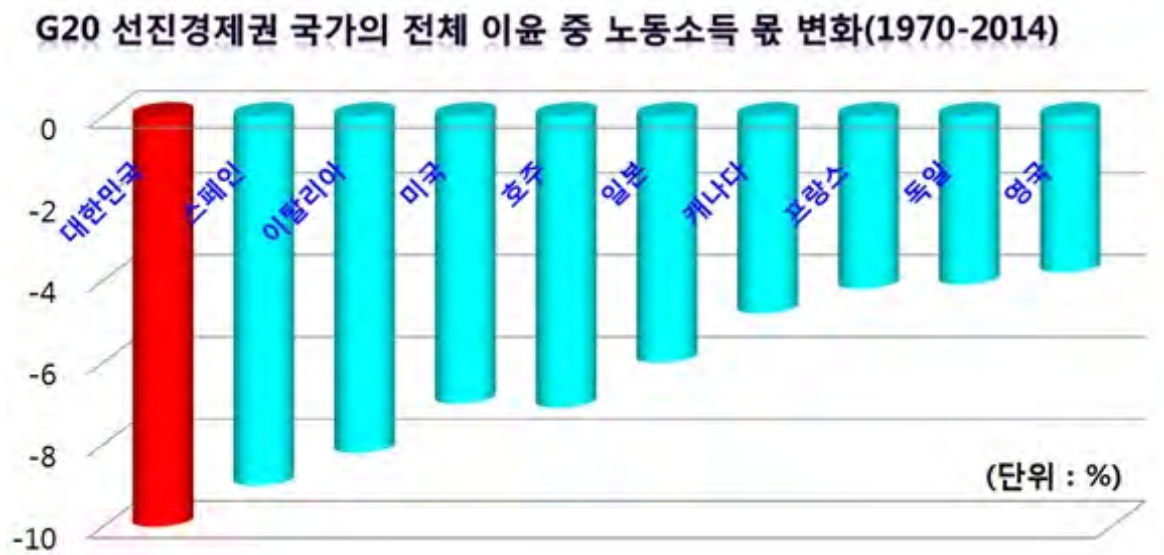
- 소득 불평등(지니계수 측정)은 경제 성장의 속도와 지속가능성에 부정적인 영향을 미침 (ILO, OECD, IMF).
- OECD: 1985년과 2005년 사이의 불평등 증가는 누적성장을 4.6% 감소시켰 (1990년-2010년).
- IMF: 상위 20%를 위한 소득분배 증가는 총 경제 성장에 부정적인 영향을 미침.

여기서 중요한 점은 고용증가 역시 고용의 질과 관계없이 양적 팽창을 의미하는 것이 아니라, 고용의 질과 안정성을 추구하는 “좋은 일자리”가 늘어야 한다는 점이고, 자영업자의 비중이 극도로 높은 우리나라에서는 자영업자의 소득까지 포함한 포괄적 소득문제로 접근해야 한다는 점이다.

최근 ILO, OECD, IMF를 비롯한 여러 연구결과 (중국을 제외한) 대부분 국가들에서 노동소득의 감소는 경제성장 및 안정성에 부정적인 영향을 미쳤으며, OECD는 1985년과 2005년 사이의 불평등 증가는 누적성장을 4.6% 감소시켰다고 발표했다. 또한 IMF는 상위 20%를 위한 소득분배 증가는 총 경제 성장에 부정적인 영향을 미친다고 발표했다.

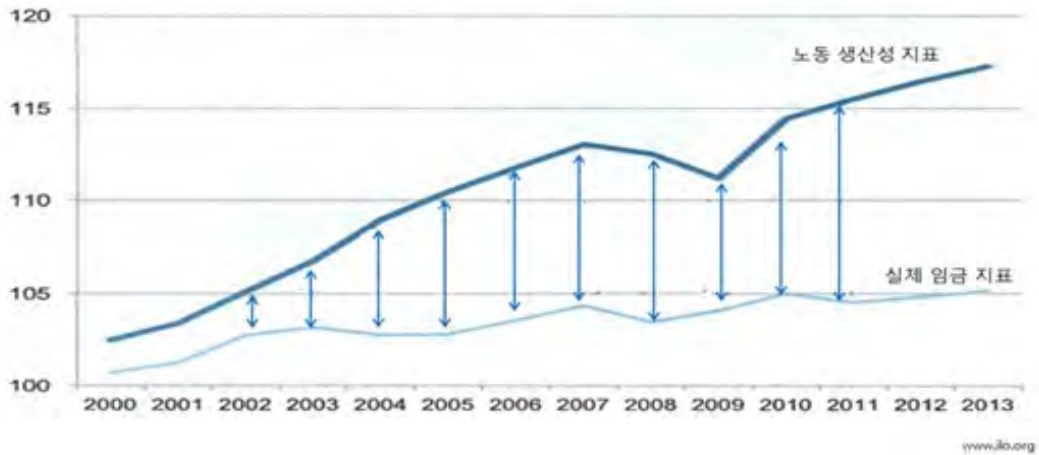


경제발전의 과실 중에 노동소득에 돌아가야 할 몫을 줄이면, 단위노동 비용이 감소해 투자가 확대되고 순수출도 확대되어 총수요가 늘어날 것 같지만, **노동소득 몫의 감소가 가계 가처분소득의 감소로 이어져 소비수요, 즉 내수가 감소해, 총수요(GDP)를 감소시키는 것을 상쇄시키지 못한다는 것이다.**



44년간 G20 국가 중 선진경제권을 지닌 나라들에서 창출된 전체 부가가치 중 노동소득으로 돌아간 몫이 어떻게 변했는지를 살펴보면, 한국은 10%나 가까이 노동소득에 돌아갈 몫이 줄어들었다. G20국가 중 노동생산성이 높아진 것에 비해 실질임금 상승을 가장 박하게 했다는 것이다. 노동소득 몫의 감소가 비교적 낮은 영국, 독일, 프랑스 등은 현재 안정적인 경제발전을 하고 있지만, 가장 낮은 축에 속하는 한국, 스페인, 이탈리아 등은 심각한 내수부진과 경제위기를 겪고 있다. 또한 이로 인한 소득불평등은 교육의 성과를 낮추고, 계층별 사회 유동성의 큰 격차로 이어져 여러 세대에 걸쳐 파급된다는 것이 장기적인 국가발전의 큰 걸림돌이 된다.

## 실제 임금 지수와 노동생산성 지수의 변화



한국은 최근 10년간 노동소득분배도 감소하고, 지니계수도 증가한 나라에 속하고 있는데, **G20 고용그룹에서도 최근 전세계 국가들의 전반적인 불평등의 심화가 전세계적인 글로벌 침체의 원인으로 평가를 하기 시작했다**는 점이다. 실제로 2000년부터 2013년까지 대표적인 G20 선진국들의 실제 임금 지수와 노동생산성 지수의 변화를 보면, 실제 노동생산성이 증가한 것보다 실제 임금 증가는 따라가기 못하고 격차가 벌어지고 있다. 자본주의가 발전할수록 노동의 가치보다 자본의 가치가 높아지고 자본을 통해 자본을 더 쉽게 얻을 수기에 이러한 경향은 당연할지도 모르나, 이로 인한 **불평등의 증가와 노동소득 분배의 감소는 사회와 정치적 화합을 어렵게 만들뿐만 아니라 경제 성장의 수준과 지속가능성 면에서 엄청난 경제적인 비용을 초래한다**. 이는 최근 국제기관들이 실시한 분석에서도 확인된 바가 있다. 그러므로 G20에선 이러한 차원에서 국가 부처 간 조정된 광범위한 경제, 금융, 노동, 사회 정책으로 해결하자고 하고 있는 것이다.

이러한 문제의 해결책을 노동시장 정책, 특히 단체 교섭과 최저임금, 비표준적 고용관계(임시직·아르바이트 등)에서 찾아야 함에도 박근혜정부는 노동시장이 경직되어 친기업적이지 못하다는 이유로 노동개혁을 통해 임금을 낮추고, 노동시장 유연성을 늘려 고용안정성을 해치려 하고 있다. 노동시장의 구조적 모순을 해결하자고 하면서 오히려 현재에도 많은 비정규직·임시직·무기계약직·아르바이트 등을 늘려 노동시장을 더 늘리려 하고 있다는 것이다.

최경환 경제부총리 취임이후 도입한 가계소득증대 3대 패키지 역시 박근혜정부는 OECD, IMF, ILO, G20 등에서 최근 경제정책으로 내세우는 소득주도성장과는 완전히 다른, 90%가 대주주들에게만 돌아가는 배당소득증대 세제 등 가짜 소득주도성장만을 도입했다. 이는 소득주도성장을 제대로 이해하지 못한 것이거나, 일부러 이름만 가져다 썼다고 볼 수밖에 없는 부분이다. 다시한번 말하

자면 OECD, IMF, ILO, G20 등에서 말하는 “제대로된” 소득주도 성장이란 경제성장모델이 불평등 심화로 가속화되는 지대추구행위로 인해 경제성장에 손해가 오는 것을 소득분배를 통해 최상소득과 최하소득간의 격차를 줄여나가며 지속적으로, 높은 성장, 안정적 성장을 이끌어내자는 것이다.

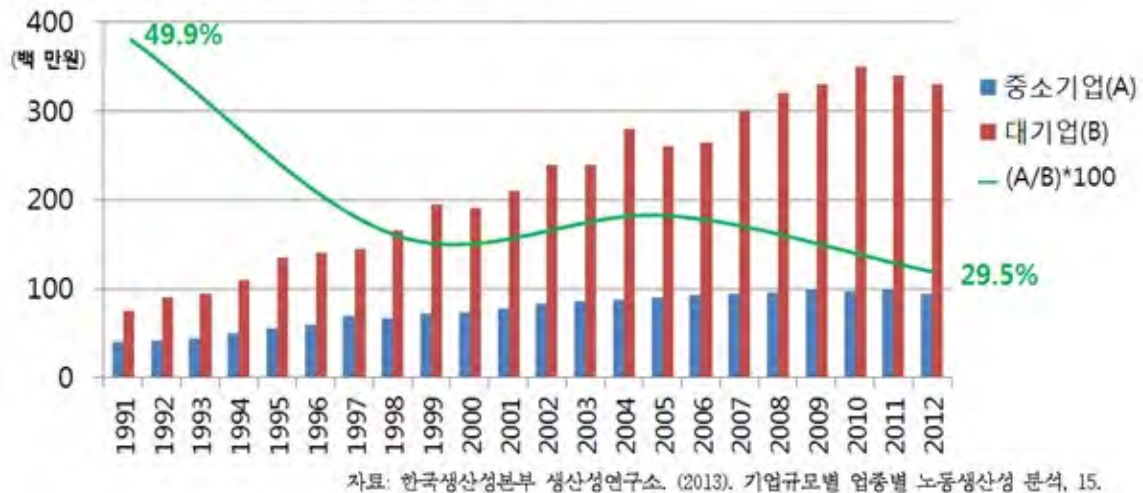
이 과정에서 정부는 단순히 개인의 소득의 불평등만을 다루는 것이 아니라, 개인의 소득분배는 물론 사회보장(복지)정책을 통한 이차적 소득분배와 각 기능별 소득 분배의 3가지 톱니바퀴가 “사회경제 세력간 힘의 균형으로” 연결되어 효율적으로 돌아갈 수 있게 해야한다.

여기서 기능별 소득분배라는 것은 노동 vs 자본, 대기업 vs 중소기업 등을 포함하는 것이다. 노동으로 인한 소득창출이 자본에 의한 소득창출에 비해 심히 경시되거나, 대기업이 경제성장의 과실을 독식하고, 중소기업에게 불공정거래를 하거나 제대로 된 가격을 지불하지 않는 것을 그대로 방치하면 소득주도 성장이 이루어질 수 없다. 이 과정에서 정부는 “성장이나 분배냐”하는 “이분법적 논쟁을 벗어나” 적절한 통화정책, 적극적인 재정·조세정책과 복지투자를 비롯해, 대중소기업간 공정거래와 근로자의 고용안정, 근로자의 임금상승과 분배, 자본소득에 대한 합리적 수준의 제한이 더 잘 이루어질 수 있게 꾸준히 노력해야 하는 것이다.

이러한 구조개혁이 현재 한국경제를 저성장 늪에서 탈출할 수 있게 하는 것이지, 노동시장을 유연화시키고, 공공서비스를 개방하고, 인터넷은행을 출범시키는 것이 정말 우리경제에 필요한 구조개혁인지 진지하게 고민해해보아야 한다.

특히 대중소기업간의 노동생산성 격차는 한국경제의 큰 문제점 중에 하나이다. 2012년 국가별 제조업전체 대기업 생산성에 비해 중소기업의 생산성을 비교해보면, 프랑스, 핀란드, 덴마크, 독일은 60%대, 영국, 일본, 스웨덴은 50%대, 미국은 40%대지만, 한국은 불과 29.5%로 대기업에 비해 중소기업의 생산성이 약 30% 정도인 것을 알 수 있다.

## 대중소기업의 노동생산성 수준 비교



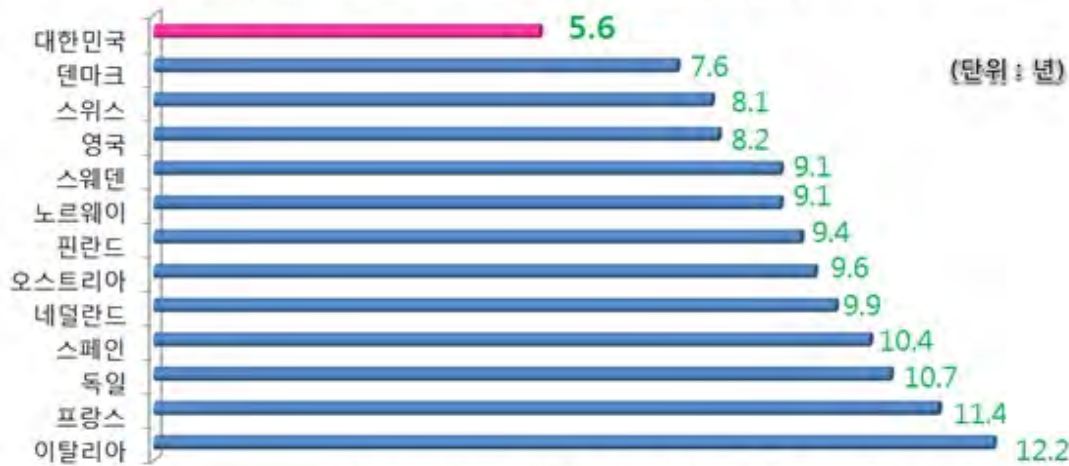
하지만 우리나라 대중소기업간 노동생산성의 차이는 처음부터 이렇지 않았다. 한국생산성본부의 자료로 대·중소기업의 노동생산성 수준을 비교하면, **대기업 대비 중소기업의 노동생산성 비율이 2012년 29.5%로 1991년 49.9%에 비해 계속해서 감소하고 있는 것을 알 수 있다.** 이것은 곧 대기업과 중소기업의 노동생산성 격차가 계속 확대되는 것을 의미한다.

국내 중소제조업체의 수급업체 비중도 최근 지속적으로 증가하고 있으며, 모기업에 대한 의존도 역시 증가 추세임. 박근혜정부가 추진한다는 동반성장 대책 추진에도 불구하고, 경제 3불(거래 불공정, 시장 불균형, 제도 불합리) 문제 등에 의해 대중소기업간 양극화는 심화되고 있는 것이다.

**현재 대기업의 불공정거래에 대해 전혀 개선의 여지가 없이, 대기업의 자율적인 선의에 맡기다시피 하고 있고, 정부는 중소기업의 생산성 관련시책이 부처별로 산재해있고, 컨트롤 타워라는 것은 없고, 특히 정책의 이행 여부 및 현장실효성에 대한 체계적 모니터링이 이루어지지 않고 있는 상황이다.**

노동정책 역시 문제다. 현재 정부의 청년일자리 정책의 방식은 재벌총수사면해줬으니 알아서 고용 좀 늘리고, 아버지 월급 깎아서 아들 뽑으라는 것이다. 구직난에 시달리는 청년세대와 불충분한 노후준비와 불안정한 고용상태로 내몰리는 장년세대, 그리고 정년연장세대 간의 세대갈등을 부추겨 책임을 전가하고 정치적 개가나 올리려는 꼼수에 불과하다. 정부가 추진하는 노동개혁과 임금피크제를 말하면서, 정부는 **현재 우리나라 노동시장이 경직되어 있다고 말하는데, 실상은 그렇지 않다.** ILO와 OECD 등 국제기구는 고용안정의 대위변수로 근속년수를 사용하는데, 한국이 가장 근속기간이 짧은 나라다.

### OECD 주요국의 임금근로자 평균 근속기간(2014년)



자료: 경제사회발전노사정위원회, (2015). 한국의 노동시장 평가와 유연안정성 확보 방안 토론회, 33.

2014년 OECD 13개 회원국을 대상으로 분석한 결과, 한국 근로자의 근속 기간이 5.6년으로 가장 짧고 한국 남성 근로자의 근속 기간은 6.7년, 여성은 4.3년에 불과하다. 즉, OECD 국가 중 근속년수가 가장 짧은 나라로 고용이 가장 불안정한 나라인 것이다. 반면, 프랑스의 평균 근속 기간은 11.4년, 독일은 10.7년, 스페인 10.4년, 네덜란드 9.9년으로 나타난다.

### OECD 단기근속자(근속1년 미만) 비율



자료: 김유선, (2015). 한국의 노동시장 진단과 과제. 한국노동사회연구소, 2. OECD, (2014). OECD FACTBOOK 2014.

한국의 단기근속자 비율도 35.5%로 OECD 회원국 중 가장 많다. 이에 비해 OECD 회원국 평균은 16.5%이다. 전체 인구가 아니고, 실업자를 뺀 현재 일하는 근로자의 무려 3명중에 1명의 근로자가 단기근속자라는 말이다. 수많은 사람들이 단기근로만 전전하는데 저축과 소비가 제대로 될 리가 없다. 당연히 내수와 투자가 침체될 수밖에 없는 것이다.





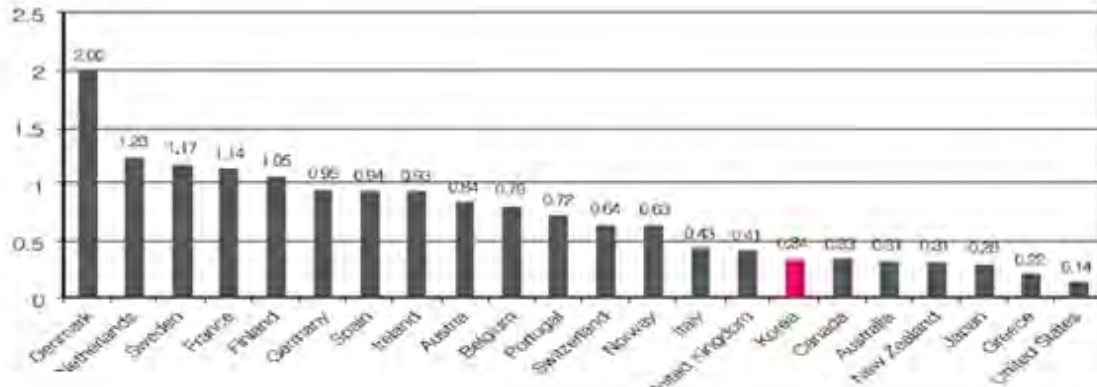
근속년수가 10년 이상인 장기근속자 비율도 한국이 18.1%로 OECD 회원국 중 가장 적다. OECD 회원국 평균은 36.4%. 지금 정부가 말하는 임금피크제의 희생양이 되어야 할 장년층 역시 다른 선진국에 비해 적은 임금으로 불안정한 고용상황에서 겨우 힘들게 버텨온 계층이다. 자녀교육과 결혼에 많은 돈이 들어 제대로 노후준비 제대로 안되어 있는 사람들이 많고 이들은 노후빈곤층으로 이어질 수 있다.

지금 우리 국민 중 일하는 사람은 하루가 멀다하고 야근을 하고 있고, 일자리를 못 구한 사람들은 엄청난 구직난에 시달리고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 통계에 따르면 한국 근로자의 평균 근로시간은 2013년 기준 연간 2163시간으로 독일의 1363시간보다 800시간이나 더 많다. OECD 평균 근로시간 1770시간도 훌쩍 넘고, OECD 국가중 멕시코에 이어 2위를 차지하고 있다. 임금피크제보다는 근로시간피크제라도 도입해야 할 판이다.



## OECD 노동시장 안정성 관련 지표

(적극적 노동시장 지출)

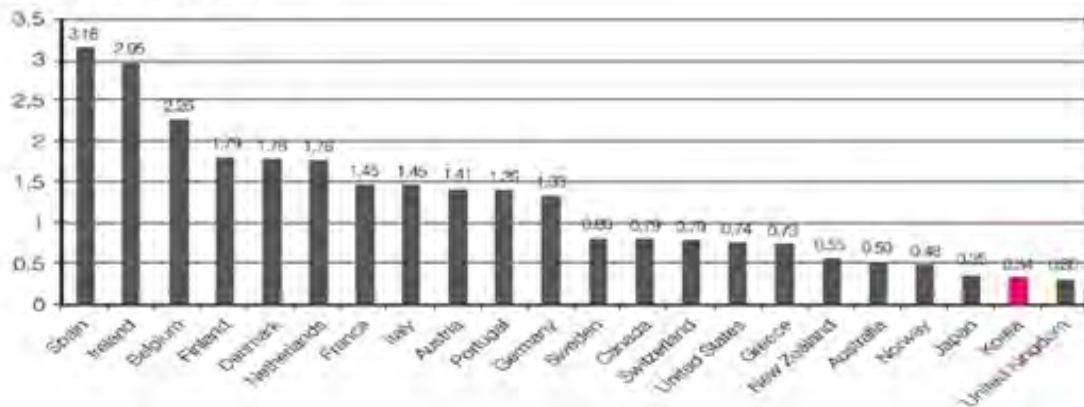


주: OECD Employment and labor market statistics 2010-2013

그런데 정부가 노동시장 안정성을 위해 투자하고 있는 것을 보면, 실업의 가능성을 낮추고 실업 기간을 단축하여 실업자의 고용안정성을 높여주는 적극적 노동시장정책에 대한 우리나라의 지출규모는 상당히 낮은 수준이다. 적극적 노동시장정책은 실업자의 재취업 가능성을 높여 고용의 안정성을 제고하는 기능이 있는데 우리나라는 16위로 OECD 회원국 평균 0.72%에 비해 낮은 수준에 머물고 있다.

## OECD 노동시장 안정성 관련 지표

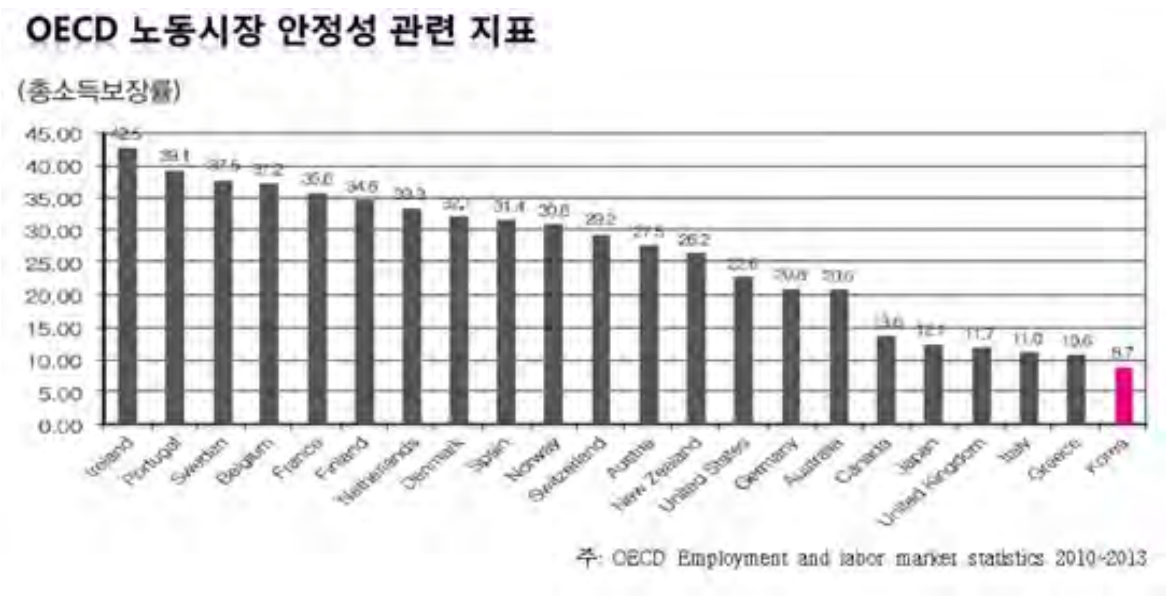
(소극적 노동시장 지출)



주: OECD Employment and labor market statistics 2010-2013

실업자의 소득안정성과 관련된 소극적 노동시장정책에서 우리나라 지출 수준은 더 낮다. 미국에 이어 OECD 전체에서 최하위다. 소극적 노동시장정책은 실업자의 소득흐름을 부드럽게 만들어 소

득안정성을 제고하는데 우리나라 정부는 이 기능을 거의 못하고 있는 것이다. OECD 회원국 평균 1.23%인 반면, 우리나라는 0.34%에 불과하다.



실업보험의 총소득보장률(gross rate of replacement)도 낮부끄러운 수준이다. OECD 평균 25.9%에 비해 우리나라의 경우 총소득보장률은 8.7%에 불과해 OECD 전체에서 제일 낮다.

**조세제도 역시 개선할 사항이 너무 많다. 우리나라 조세-이전지출의 소득재분배 효과가 거의 없기 때문이다.** 2014년 기준 지니계수는 0.341인데, 조세로 인한 소득재분배를 해도 0.302다. 불과 0.039포인트 밖에 낮추질 못하는 것이다. 반면, OECD 국가들은 평균 0.45인 지니계수를 조세제도를 통해 0.31로 낮추고 있다. 이는 0.14포인트를 낮추는 것이다. 결국 우리나라 조세-이전지출의 소득재분배효과는 3분의 1수준에 불과한 것이다.

08~14년 시장소득\*과 처분가능소득\*\*에 따른 지니계수의 변화

	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년
시장소득	0.344	0.345	0.341	0.342	0.338	0.336	0.341
처분가능소득	0.314	0.314	0.310	0.311	0.307	0.302	0.302

※ OECD 국가들은 (2012기준) 평균 0.45인 지니계수를 조세제도를 통해 0.31로 낮춤, 0.14포인트의 소득불평등 완화 효과 있음.  
\* 출처 : 통계청 e-나라지표

토론을 마무리하면서, “헬조선, 조선불반도, 망한민국, 흙수저 사회”라는 말이 왜 나왔는지 다시 한번 생각해보고 싶다. OECD기준 자살률 1위, 고령화와 노인빈곤층 1위, 가처분소득 대비 가계부채 최고수준, 근로시간 2위, 소득 재분배 뒤에서 2등, 국민행복지수 뒤에서 2등, 청소년행복지수 꼴지, 복지충족지수 뒤에서 4등, 출산율 꼴지, 사회보장지출수준 꼴찌, 여성임금격차 OECD 평균보다 2배, 사교육비 OECD 평균보다 3배인 나라.

태어나자마자 엄청난 사교육과 입시전쟁을 하고, 스펙경쟁으로 밤새가며 힘들게 졸업해도 바늘구멍같은 취업문이 기다리고, 그나마도 돈도 안받고 열정페이로 여기저기서 무급 인턴하고, 겨우 취업해봐야 월급은 쥐꼬리, 해고는 언제될지 모른채 매일 야근하고, 결혼하려고하니 주택값과 주거비는 상속증여 없으면 자력으로 힘들고, 은행 대출 받아서 대출금 갚아가며 전월세난민처럼 이사만 다니다가, 언제든 해고당할 수 있고 노후준비는 제대로 못하고 사는 것이다. 계층간 이동가능성에 대해 국민들은 이제는 힘들다고 금수저와 흙수저로 나누어져있다고 말하기까지 한다.

국가가 저성장의 늪에서 빠져나가는 것도 중요하지만, 국민들의 삶 역시 고난과 불안의 늪에서 빠져나갈 수 있게 해야 하는 것이다. 또한 이 둘이 전혀 성격을 달리하는 것이 아니다. 성장이나 분배나 하는 이분법적인 경제논리에 더 이상 파묻혀 있어선 안된다. 정부가 조세정책·재정정책·대중소기업관계·노동정책을 친분배, 친복지, 친고용안정, 친임금상승적으로 활용하고, 낙수효과보다 분수효과를 보여주는 “소득주도성장”을 추진해나가야 하는 이유가 여기에 있다고 생각한다.



토론문

5

제2차 민주정책연구원·여의도연구원 공동세미나

## 저성장시대 대응과제

김용하 (여의도연구원 비전위원회 일자리·복지분과 위원장/순천향대 교수)



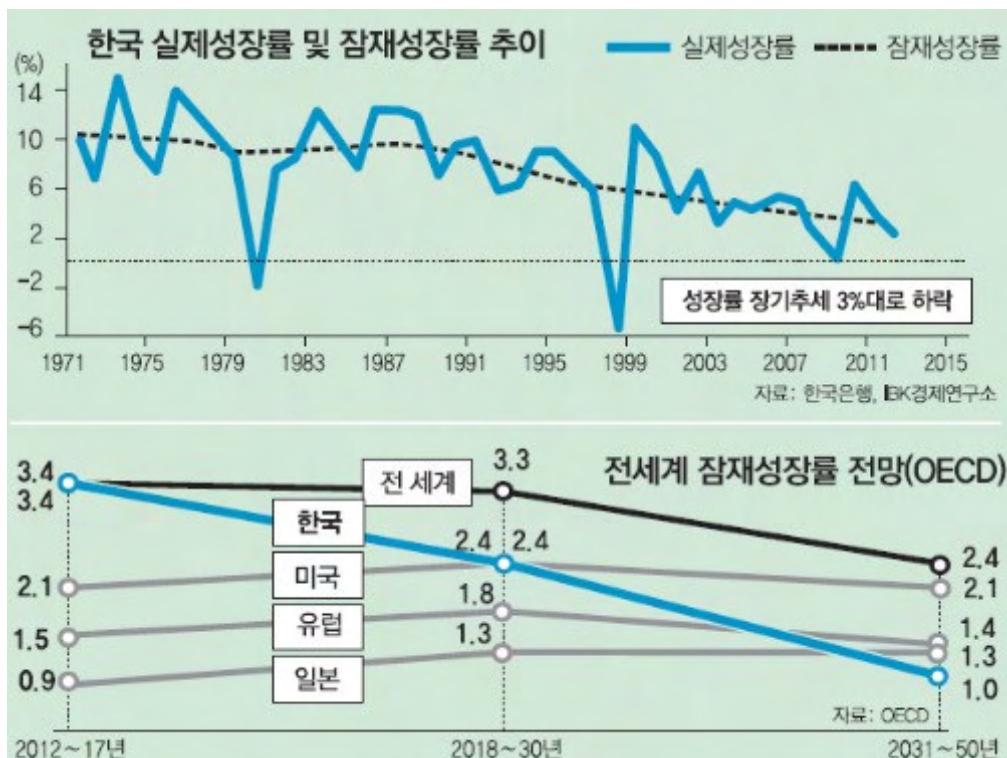


# 저성장시대 대응과제

김용하 (여의도연구원 비전위원회 일자리·복지분과 위원장/순천향대 교수)

## 1. 저성장 국면의 심화

우리나라의 올해 경제성장률이 약 3% 내외로 잠재성장률을 하회할 것이라는 전망이 쏟아지고 있다. 우리나라의 잠재성장률은 1970년대 10%대였고 1990년대 초반까지는 8~9%대를 유지했다. 1998년 외환위기를 맞아 4%대 후반으로 떨어진 후 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 3%대 후반까지 낮아진 상태이다. 경제협력개발기구(OECD)는 우리나라의 잠재성장률이 2012~2017년 3.4%에서 2018~2030년 2.4%, 2031~2050년 1.0%로 떨어질 것으로 전망하고 있다.



현재 우리나라의 잠재성장률은 연구기관마다 차이가 있지만 4%대에서 3%대로 떨어졌다는 게 대체적인 의견이다. 잠재성장률의 근사치로 많이 활용되는 경제성장률 장기추세가 3%에 불과한 것도 이를 뒷받침하고 있다. 이렇게 우리나라의 잠재성장률이 떨어지는 이유는 거시경제 변수로 보면

노동인구 공급 둔화, 근로시간 감소, 설비투자 부진 때문이다. 2013년 2014년에는 일본의 엔저에 대응하지 못한 결과 수출경쟁력이 하락한 것이 영향을 미쳤고, 2015년 상반기에는 중국 경제의 침체와 메르스 등에 의한 내수의 위축이 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

## 〈 저성장의 원인 〉

### － 인구증가율에 못 미치는 경제성장률이 근본 문제

현재의 국민 생활이 팍팍해지고 있는 요인 중의 하나로 경제성장율은 하락하는데 인구밀도는 증가하고 있는 현실을 주목할 필요가 있다. 경제활동가능인구 대비 유소년인구와 노년인구 부양율은 지난 50년과 향후 50년을 통틀어서 가장 낮은 조건이지만, 인구밀도를 보면 1970년에는 1km<sup>2</sup> 당 328명에서, 1980년에는 385명, 1990년에는 432명, 2000년에는 487명으로 높아졌고 2014년 현재는 513명으로 높아졌다. 에너지 등 부존자원이 거의 없고, 식량자급율도 30%가 안 되는 국토상황에서 인구수는 늘어나고, 경제성장률이 하락하는 상황에서 국민의 삶의 질이 개선되는 것은 한계가 있다. 획기적인 innovation이 일어나지 않은 한 우리 경제를 다시 고도성장 국면으로 전환시키는 쉽지 않는 상황으로 가고 있다.

### － 제조업에 비해 서비스업 부진

그동안 한국경제는 수출 대기업 제조업 중심의 경제성장 전략으로 높은 성장을 이룰 수 있었으나, 제조업만의 성장으로는 한계를 보이기 시작했다. 제조업 중심의 성장은 고용없는 성장 양상을 보이다가 최근 성장률이 지체되자 성장없는 고용현상으로 전화되고 있다. 성장없는 고용의 원인은 서비스부문의 생산성 부진 때문이다. 최근 한국무역협회 국제무역연구원은 ‘국제 비교를 통한 우리나라 서비스산업 현황’ 보고서에서, 우리나라 서비스산업의 명목 국내총생산(GDP) 비중은 2005년 이후 59%대에 머물러 80%에 육박하는 미국, 영국, 프랑스 등 OECD 주요국에 비해 크게 낮고, 국내 고부가가치 지식 서비스의 명목 GDP 비중도 OECD 국가에서 가장 낮은 수준이며, 반면 우리나라 서비스 산업의 고용 비중(69.5%)은 OECD 평균에 근접한 수준으로 서비스 산업 규모에 비해 고용 비중이 높아 생산성 하락으로 이어지고 있다고 지적했다. 또한 국내 서비스산업의 노동생산성은 미국의 절반, 일본의 71% 선에 불과하고 저생산성의 주원인은 진입 장벽이 낮은 저부가가치 서비스 업종 취업자가 늘어나고 있고 실제로 도소매업, 숙박·음식점업 등 전통 서비스 업종에서 규모에 비해 취업자 수가 많은 것으로 나타났다고 분석하고 있다.

우리나라 서비스산업이 후진성을 면치 못하고 있는 것은 우리나라의 경제사회의 문화수준이 낮아 비효율적이고 낭비적인 요소가 많은 것도 한 원인이다. 서비스부문에서 숙박 음식점업 등의 비

중이 높은 것이 이를 뒷받침하고 있다. 엥겔 법칙(Engel's law)은 저소득 가구일수록 생계비에서 식품비가 차지하는 비중, 즉 엥겔지수가 높다는 점을 발견했다. 고소득 가계는 지출에서 차지하는 식품비 비중이 작다. 생존에 덜 필수적인 의류나 문화생활 등에도 돈을 쓸 여유가 있다는 의미이다.

이 때문에 엥겔지수는 선진국과 후진국을 가르는 지표로 쓰이기도 한다. 우리나라도 엥겔지수가 국민소득 증가와 함께 꾸준히 하락세를 보였으나 최근에는 엥겔지수가 꽤 반등했기 때문이다. 통계청과 신한금융투자에 따르면 올 상반기 가계(2인 이상 가구)의 소비지출에서 식료품·비주류음료, 외식비가 차지한 비중은 26.1%였다. 매년 상반기를 기준으로 할 때 2009년(26.3%) 이후 최고치다. 1990년 상반기 32.9%에 달했던 엥겔지수는 지속적으로 하락해 2010년 25%대에 진입했고 지난해 (25.6%)까지도 하향 안정세를 보였다. 소득이 감소된 것이 아니라 가계 식품비가 전년 동기보다 2.1% 늘어나 소비지출 증가율(0.3%)을 크게 넘었다. 식료품비의 지출 양상을 보면, 우리 경제가 물질적으로 선진국에 진입하고 있지만 정신문화적으로 성숙하지 못하고 여전히 물질소비를 통한 만족 추구 수준을 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

#### - 사회적 갈등비용도 성장을 저해

다른 한편으로는 사회적 갈등비용이 문제이다. 한국보건사회연구원 조사에 따르면 한국의 사회 갈등 수준은 경제협력개발기구(OECD)의 조사 대상 24개국 가운데 다섯 번째로 높고, 이 때문에 지급하는 경제적 비용은 연간 최대 246조원에 이른다고 한다. 삼성경제연구소에 따르면 한국의 사회 갈등지수가 OECD 평균 수준으로 개선되면 1인당 국내총생산(GDP)이 7~21% 늘어난다고 보고 된 바 있다. 사회갈등지수가 높은 것도 우리나라의 정신문화 측면에서 선진화가 이루어지지 못하였 기 때문이다.

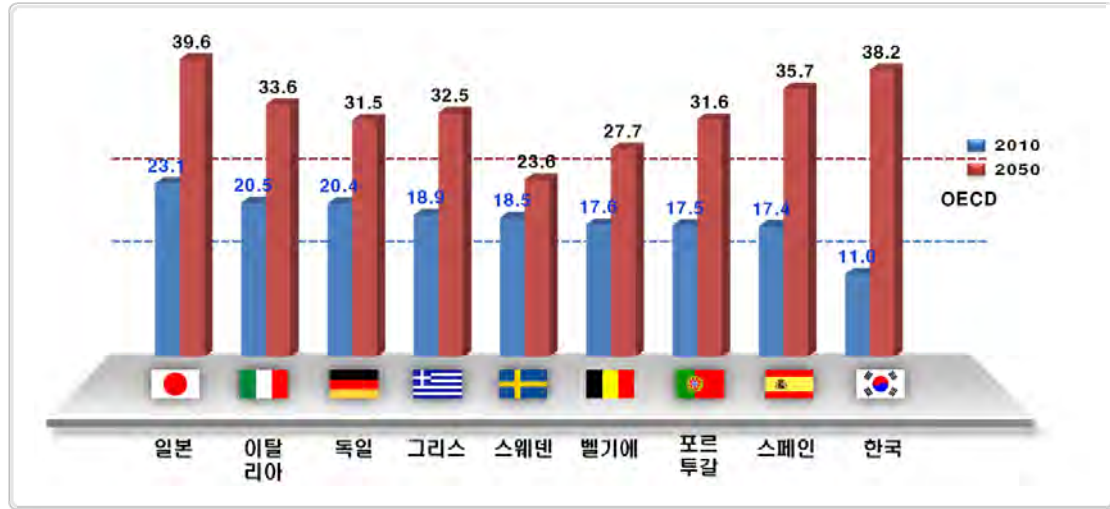
#### - 인구고령화로 성장잠재력 추가 하락 예상

그동안 우리나라가 다른 나라보다 높은 성장률을 기록하였던 것은 생산가능인구 증가율이 OECD 전체의 약 두 배이며, 생산가능인구 비율도 73% 수준으로 OECD 전체 회원국 가운데 최고였기 때문이다. 그러나 베이비붐 세대가 은퇴하는 5~10년 내에 생산가능인구가 급격히 줄어들어 성장 추세가 떨어질 것으로 예상된다.

우리나라는 OECD 국가 중 고령화율이 현재는 상대적으로 낮은 수준이나, 2050년경에는 가장 심각한 상태로 변화될 것으로 전망된다. 일본의 경우 고령화의 진행에 따라 소득분배이전의 지니계수가 급격히 높아졌다. 한국의 고령화율은 2015년 13. % 수준이지만 2050년에는 38.2%로 높아질 것으로 예상된다.

노인인구비율 국제비교(2010, 2050)

(단위: %)



자료: OECD, 「OECD 2010 Factbook」.

## 2. 새로운 발전 패러다임 구축

대한민국은 고령화·저성장·양극화의 흐름에서 벗어날 수 있는 국가전략의 수립이 급선무라고 할 수 있다. 저출산과 평균수명의 연장으로 세계에서 가장 높은 노인인구비율을 가진 국가로 빠르게 진행되고 있는 상황을 극복해야 하고, 중국경제의 팽창과 일본의 재생 움직임 속에서 한국경제가 경쟁력을 확보할 수 있는 방향을 찾아야 하며, 증폭되는 계층간·지역간·세대간 갈등도 해결해야 하지만, 우리는 과거의 틀에 묶여서 사면초가의 국면으로 치닫고 있다. 무엇보다도 1인당 GDP가 28,000달러 수준에 진입했지만 이에 상응한 국민의 삶의 질 개선은 이루어지지 못하고 있다는 점이 가장 큰 문제이다.

고도성장을 전제로 하는 국가전략 자체를 원점의 상태에서 재검토할 필요가 있다. 고도성장의 관성 속에서는 현재의 3% 내외의 현재의 성장률에 만족할 수 없고, 과거와 같은 고수익을 노리는 관점에서는 기업투자도 지지부진할 수밖에 없으며, 현 상황이 경지침체라는 인식하에서는 소비지출도 저조하게 되고 부동산 거래도 활성화될 수 없다. 저성장상태에서도 안정적인 균형 구조에 대한 국민인식 공유가 가능하다면, 저성장 상태에서도 고성장시대 같지는 않아도 적어도 필요이상으로 경제 활력이 떨어지는 것을 막을 수 있다. 저성장 상태에서는 물질적으로는 풍요롭지는 못하더라도 정신적·문화적인 풍요를 찾을 수 있는 여유가 생겨 삶의 만족도가 높아질 수 있다.

## - 국민행복 총량 최대화 목표

국가별 행복지수를 비교하여 보면, 물질적 소비가 반드시 행복의 측도가 되지 않고 있음을 확인할 수 있다. 생산측면에서의 획기적인 innovation이 쉽지 않더라도 우리 경제사회가 가진 고비용 저효율 구조를 규제혁파 등을 통하여 척결함으로써 소비측면에서의 새로운 잉여가치를 당분간 확보할 수도 있다. 이러한 여유 속에서 출산율도 장기적으로 제고될 수 있고, 인구구조의 고령화도 진정될 수 있다면 이를 기반으로 지속가능한 한국형 경제와 정신·문화 융합 선진화 모형을 구축해야 할 것이다.

경제적으로는 저성장시대에 진입하고 있지만 인간의 행복이 단순히 1인당 GDP만으로 결정되지 않는다는 점을 주목할 필요가 있다. GDP는 일정 기간 한 국가에서 새로 생산한 재화와 용역의 시장 가치를 합한 것을 말한다. 하지만 GDP라는 지표가 사람들이 얼마나 잘 살고 있는지를 정확히 반영하고 있느냐에 대해선 회의적인 시각이 있다. GDP는 사람들의 생활수준을 실제로 향상시키는 경제활동과 그렇지 않은 경제활동을 구분하지 못한다. 실업으로 인한 정부지출과 질병으로 인한 의료비 지출은 GDP를 증가시키지만, 환경오염 같이 삶의 질에 나쁜 영향을 미치는 요소들은 반영되지 않는다. 이에 따라 근래 고용, 보건, 교육, 환경 등 삶의 질과 지속가능성을 포괄하는 새로운 경제지표인 행복지수의 중요성이 강조되고 있다.

유엔(UN)산하 '지속가능한 발전해법 네트워크(SDSN)'는 지난 2012년부터 토대로 국가별 행복지수를 산출하고 있다. 이는 GDP, 기대수명, 사회보장에 대한 인식과 선택의 자유, 부패 등에 대한 세계여론조사 자료 등을 토대로 작성되어 세계행복 보고서를 통해 발표하고 있다. 지난 4월 발표된 '2015 세계행복보고서'에 따르면 전 세계 158개 조사대상 국가 중 한국은 47위를 기록하였다. 지난 번 발표인 2013년과 비교해 6계단 낮아진 것이다. 그러나 같은 기간 한국의 GDP 순위는 행복지수보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 2015 세계행복보고서는 스위스 아이슬란드 덴마크 노르웨이 캐나다 핀란드 네덜란드 스웨덴 뉴질랜드 오스트랄리아 등의 국가가 10위권에 속하고 있다. 복지국가로 통칭되는 북유럽의 국가가 포진되어 있다. 한편 미국 15위, 영국 21위, 독일 26위, 프랑스 29위 였고 한국은 47위로 일본 46위와 큰 차이가 없었다. 자연환경이 좋은 국가와 석유 등 천연자원이 풍부한 국가들이 대체로 우리나라보다 순위가 높았다.

UN 행복지수는 국가별로 1인당 GDP, 사회적 지원, 평균수명, 생활선택자유, 관용, 부패 등을 평가하여 산출된다. 정량적인 지표와 주관적인 지표가 함께 평가되고 있다. 특히, 행복을 결정하는 요소에 대한 비교에서 1인당 GDP만이 중요한 요소가 아니라는 점을 주목할 필요가 있다. 주요국별 1인당 GDP 증가율과 생활만족도는 의외로 역관계를 보이고 있다.

최근 세계경제포럼(WEF)가 세계 112개국의 경제 상황을 ‘포괄적(inclusive)’인 관점에서 비교 분석한 ‘포괄적 성장과 개발 보고서 2015’도 유사하다. WEF는 이 보고서에서 ‘국가경제의 핵심실적 지표(NKPI)’로 성장 및 경쟁력, 소득 형평성, 세대간 형평성 등 세가지로 나누고 각국의 분야별 성적을 최상위(20%)에서 최하위에 이르기까지 5개 등급으로 나눴다. 한국은 1인당 국민소득 1만 7000달러 이상의 최고소득 30위 그룹(이른바 산업선진국)에 속했다. 이 비교에서 한국은 ‘성장 및 경쟁력’을 구성하는 하위 지표인 ‘10년간 연평균 1인당 GDP 성장률’과 ‘10년간 노동생산성 신장률’은 선진국 그룹에서도 1등급에 속했다. 그러나 제도와 정책 등이 포함된 국제경쟁력(GCR) 하위 지표에선 중하위권(4등급)으로 처졌다. ‘소득형평성’을 측정하는 하위 지표 가운데 빈곤율(중위소득의 절반 이하 소득자 비율)은 최하위인 5등급, ‘소득 중 노동소득의 비율’은 4등급이었다. 특히 주목되는 것은 한국의 기본적인 소득 형평성은 1등급, 그것도 30개국 중 2위를 차지할 정도로 좋은 반면에 세제나 복지정책 등을 통해 보완된 실질적인 소득 형평성은 3등급 중에서도 가장 밑인 18위로 처지는 점이다. WEF는 나라별 보고서에서 한국 경제와 관련해 우려되는 일 중 하나가 부패라면서 사회 여러 부문에서 힘이 센 사람들이 렌트’(rents : 독과점적 이익)를 뜯어가도록 하고 있다고 비판했다. 경제학 용어인 렌트는 공적 권력에 의해 공급량이 제한된 재화나 서비스의 공급자가 독과점을 통해 얻는 추가 이익 같은 것을 지칭하는 말이다. 소득 형평성을 보완하는 수단들의 활용이 미흡한 것이 한국의 실질소득 형평성이 추락하는 원인이라고 WEF는 설명했다. 재분배 정책이 소득격차를 줄이는 효과의 크기를 나타내는 지표에서 한국은 30개국 중 최하위권을 기록했다. WEF는 각국 경제의 상황을 교육, 고용, 자산형성, 금융중개, 부패, 기본 서비스, 재정이전 등 7가지 기본분야에 걸쳐서도 평가했다. 한국은 선진 30개국 가운데 교육 부문에서 상위 20%인 1등급이었다. 하지만 교육 관련 22개 지표 중 평등성은 뛰어나지만 질은 중간수준, 접근성은 중하위권이였다. WEF는 실업률은 매우 낮지만, 생산가능연령 인구 중 실제노동 인구비율은 평범하다면서 또 남녀 임금격차가 유난히 크며 이는 여성의 노동시장 참여 비율을 선진국에서 가장 낮은 수준으로 떨어뜨리는 중요한 원인이라고 지적했다. 우리나라의 국가경쟁력을 높이기 위해서는 경제적 측면보다는 사회전반적 갈등구조의 해소가 필요하고 이를 위해선 정신문화적 측면에서의 선진화가 필요함을 알려주고 있다.

**한국의 주요 분야 지표** (단위: 점, 1~7점 [최고 7점])  
※ 괄호 안은 선진 30개국 중 순위



※ 자료 : 세계경제포럼

행복은 국민 개개인이 느끼는 감정이지만 국가 전반적으로 평가되는 행복지수가 낮다는 것은 국가의 기본 프레임과 관계가 있다. 한국은 70년의 짧은 기간에 후진국에서 선진국으로의 진입에 성공한 모범적 국가임에 틀림이 없다. 이러한 성공은 한국인의 우수한 자질과 근면성에 기인한 것이지만, 국민 모두가 열심히 일하게 만드는, 일할 수밖에 없게 만드는 잘 짜인 효율적인 국가 프레임이 오늘날의 경제적 번영을 가져왔다고 할 수 있다. 그러나 이러한 프레임의 한계가 나라 곳곳에서 나타나고 있다.

한국은 외형적인 높은 편의성과 효율성의 이면에, 내적인 불안정성에 따른 시스템 스트레스가 누적되고 있어 국민 대다수가 힘들고 불안하다. 한병철 베를린예술대 교수는 이러한 우리 모습을 ‘피로 사회’라고 표현하기도 한다. 효율적인 경쟁과 유인 시스템의 이면에 국민은 그리 행복하지 않은 상황이 된 것이다.

### 3. 성숙한 사회로의 이행 : 검소한 풍요사회 구축

한국의 우월한 성장 프레임은 끊임없는 고도 성장이 전제되지 않으면 부작용이 더욱 크게 나타날 수 있다는 점에서 근본적인 보완이 필요하다. 지난 몇 년 동안의 복지(福祉) 담론도 이러한 맥락에서 분출된 것이다. 하지만 우리는 이를 단순히 복지 예산 확대로 땀칠 처방만 한 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 지금 뼈격거리고 있는 경제·사회 전반의 문제에 대해서 대중요법으로만 대응할 일이 아니다. 오늘의 대한민국이 있게 해준 성장 프레임을 어떻게 리노베이션 할 것인지 고민해야 할 시점이다.



정신 문화의 선진화는 경제적 선진화에 부응하지 못하는 정신문화적 지체를 극복하는 과정을 의미한다. 이때 지체되고 있는 정신문화는 현재 사회의 질서와 규범, 즉 생활양식이라고 할 수 있다. Dennis Gabor는 그의 저서 ‘성숙사회 (The Mature Society)’에서 물질만능주의를 배격하고, 오직 양적인 확대만을 추구하는 경제성장이나 그에 의존하는 대량소비사회 대신 높은 수준의 물질문명과 공존하면서도, 정신적인 풍요와 생활의 질적 향상을 최우선시하는 평화롭고 자유로운 사회를 대안으로 제시한 바 있다.

정신문화 융합 선진화 방안으로 다음과 같은 기본방향을 설정하고자 한다. 미래의 한국의 선진화 방향은 함께 잘사는 성숙한 사회로 하고 이를 위하여 안전한 국가, 포용적 사회, 응집된 민족, 창의적 인간이 조화되어야 한다. 첫째, 安全한 國家가 되기 위해서는 고용안정 소득보장 의료보장 주거안정이 이루어져야 한다. 둘째, 包容적 社會가 되기 위해서는 교육기회 소득분배 차별완화 세제시민이 되어야 한다. 셋째, 凝集된 民族이 되기 위해서는 사회참여 노사화합 지역통합 남북협력이 강화되어야 한다. 넷째, 創意적 個人이 되기 위해서는 자아실현 문화창달 성찰사회 열린국가가 되어야 한다.

#### － 개천의 미꾸라지도 행복한 세상

지난 60년간의 발전과정에서 ‘개천에서 용나오게 하는 정책’은 한계에 도달했다. 위 20%가 80%를 점유하는 ‘2:8 법칙’의 보완이 반드시 필요하다. 이제 ‘개천에 사는 미꾸라지도 행복한 세상’을 구현해야 한다. 전방위적, 만인에 대한 만인이 투쟁하는 정글국가로는 선진화하는데 한계가 있다. 그렇지만 자유시장경제의 기본 원칙인 경쟁적 성과주의 역시 중요하기 때문에 상생의 조화 방안이 필요하다. 상위 20%의 리더십과 희생으로 국가발전을 선도하되, 경쟁상태 유지하고, 중위 60%는 국가의 중추로서 땀과 노력을 요구하되 정당한 상응하는 보상을 받고, 하위 20%는 국가의 보호로 최소한의 인간다운 삶의 보장받는 사회를 추구해야 한다. 이를 위해서는 불확실한 위험으로 부터 국민을 보호하는 2차적 보장 시스템, 기회의 균등과 기여와 희생에 상응한 공정한 1차적 배분 시스템, 다양한 갈등 해결 시스템과 함께 발산 에너지를 융합하는 시스템을 균형있게 구성해 나가야 한다.

#### － 저성장시대의 경제사회 지속가능성 제고

수출과 경제성장으로 오늘날의 경제적 풍요가 이루어졌다는 것은 인정하지만 성장한 만큼 분배도 개선되는 소위 낙수효과(Trickle-down effect)가 예전만 못하고 고용없는 성장이 심화되고 있다는 시각이 팽배하고 있다.

근본적인 문제는 국민 다수가 만족할 수 있는 고용과 분배에 필요한 충분한 성장이 이뤄지고 있

지 못하다는 점이다. 현재의 우리 경제 패러다임으로는 최소한 7% 정도의 실질 경제성장이 이루어져야 하지만 1997년 외환 위기 이후 평균 경제성장률은 4%대에 불과하다. 국민 기대에 못 미치는 저성장 문제가 구조적으로 고착되는 상황에서 그나마 실업률이 3%대로 유지되고 있는 것은 정부가 적극적인 일자리 및 복지정책을 펴기 때문에 가능한 일이다.

1960년대 이후 고도성장에 익숙해져 있는 국민은 이 정도의 경제성적표에 만족하기 어렵다. 최근 국민이 복지에 대한 갈망을 표출하기는 하지만 더욱 깊은 내면에는 저성장에 기인하는 팍팍한 생활형편 그리고 불확실한 미래에 대한 불만이 존재한다고 볼 수 있다. 지속 가능한 복지를 하기 위해서는 내실 있는 성장이 계속 이뤄져야 한다는 점에서 저성장의 극복은 더욱 중요해진다. 실제로 최근 유럽 재정위기의 근간에는 저성장이 가장 큰 원인으로 자리하고 있음을 간과해서는 안 된다.

우리나라를 비롯한 유럽, 일본 등의 저성장 문제는 해결가능성 측면에서 낙관적이기 어렵다. 중국, 인도, 브라질 등 거대 신흥 개발도상국이 급성장하면서 세계 경제에 활력을 주고 있지만 그 이면에서 기존 선진국의 파이는 오히려 압박받고 있는 상황이다. 특히 석유 등 에너지와 광물자원 가격이 상승하면서 우리나라를 포함한 자원 부족국의 경제는 외형적으로 수출액이 늘어나도 수익 구조는 악화될 소지가 크다. 게다가 성장의 부산물인 이산화탄소의 증가로 지구 온난화는 가속되고 있어 이상기후가 속출하고 있는 상황이다.

인류 사회 전체가 고도 성장하면서 고용과 분배가 개선되고 환경문제도 제어할 수 있는 새로운 혁신적 모멘텀을 만들기 이전에는 장기적인 위기관리 시스템의 가동이 불가피하다. 이를 위해서는 고도 성장이 목표가 돼서는 안 된다. 경제운영 목표를 장기적 지속가능성에 두고 내실 있는 성장전략을 구사해야 할 것이다. 많이 팔고 적게 남기는 구조가 아닌 덜 생산하고 덜 팔더라도 수익이 남는 경제구조를 정착시켜 나가야 한다.

#### – 저비용·고효율의 ‘검소한 풍요사회’

성장 패러다임의 전환을 위해서는 국민도 고도성장에 익숙해져 있는 사고방식과 습관이 바뀌어야 한다. 물질 만능의 소비를 통한 만족 추구보다는 정신적, 내면적 행복 추구하는 검소한 풍요사회로 전환해야 한다. 일등을 못하면 이등도 자살하는 과도한 경쟁 시스템 내에서는 일등도 안심할 수 없는 사회가 되기 때문에 모두가 불안할 수밖에 없다. 더 좋은 직장과 더 나은 소득을 향한 끊임 없는 추구는 세계적인 저성장 국면에서 모두에게 불행만을 제공할 뿐이다. 과거 1970년대의 국민 교육현장의 한 문구 “성실한 마음과 튼튼한 몸으로, 학문과 기술을 배우고 익히며, 타고난 저마다의 소질을 개발하고, 우리의 처지를 약진의 발판으로 삼아, 창조의 힘과 개척의 정신을 기른다”가

지금에도 소중한 교훈이다. 타인과의 비교와 경쟁에서 이기는 것만 중요한 것이 아니라, 국민 각자가 자기가 좋아하는 일을 자신의 능력에 맞게 하면서 잘 살아가는 것이 ‘安居樂業’이고 우리가 지향해야 할 사회 모습이라고 생각한다.

한편, 경제사회 전반을 저비용, 고효율 시스템으로 전환시켜나가야 한다. 대기업·수출중심의 성장구조는 유지하되 1차적 분배라고 할 수 있는 노동시장의 2중 구조에서 파생되는 비정규직에 대한 불합리한 차별 시정 등 성장에서 분배로 이어지는 환류 시스템의 개선이 필요하다. 많이 먹고 다이어트하기 위해 돈 써 가면서 땀 흘리는 것보다 적절히 먹고 적절히 운동하는 것이 더 효율적일 뿐만 아니라 건강에도 더 좋듯이 과도생산·과도소비가 아닌 저생산에 걸맞은 저소비 경제패턴으로의 전환이 필요하다. 복지도 저비용, 고효율적인 구조로 바뀌어야 한다. 우리나라의 경우 복지를 많이 하지는 않지만 그나마도 효율적이지 못하다.

토론문

6

제2차 민주정책연구원·여의도연구원 공동세미나

# 정권-free 점진적 '공정성장'이 지속가능한 성장의 길

홍석빈 (민주정책연구원 부원장)



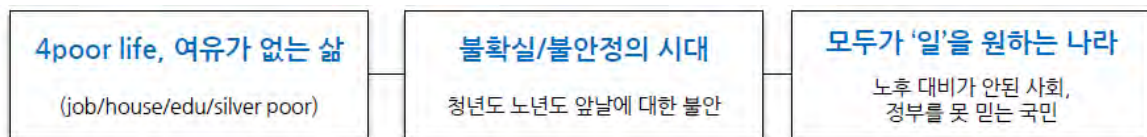
# 정권-free 점진적 ‘공정성장’이 지속가능한 성장의 길

홍석빈 (민주정책연구원 부원장)

□ 2015년 대한민국 국민들 최대의 화두는 : ‘경제’와 ‘민생’

○ 현재 우리사회를 관통하는 시대정신(Meta Agenda)을 파악하여 새정치민주연합의 정책 지향점을 설정하기 위해 실시된 <유권자 대상 조사>에서 국민들 대다수는 가장 큰 관심이슈로 ‘취업(일자리)과 사업’을 꼽고, 이어 ‘경제불황(저성장)’을 우려함.

## 〈유권자 민생 현안〉



자료: 민주정책연구원. 〈2015 유권자 지형분석 조사〉 2015. 9.

○ 경제·사회적 양극화, 저출산·고령화(인구 절벽), 잠재성장률 하락, 수출 감소, 소비·투자 부진, 북한 리스크 등 현 시기 한국경제의 저성장 현상에 대한 진단은 다양한 수준에서의 분석들을 통해 장기복합 불황의 초입에 들어서고 있다는 데 대다수 전문가들의 견해가 수렴되고 있음.

- 일부에서는 한국경제를 일본경제와 비교하면서 일본처럼 20년 장기불황을 우려하는 전망들이 있지만, 우리 경제는 일본보다 상황이 더 심각한 상태임. 일본의 경우 국가가 축적해 놓은 국내외 자산이 많은 데다 국가부채의 대부분이 대내부채이고, 대외부문의 수출감소 충격을 큰 내수시장이 완충역할을 해 줄 수 있는 경제구조이지만, 한국경제는 잠재성장률 및 실질경제성장률의 지속 하락, 빠르게 증가하는 국가부채(정부 및 공기업), 임계점을 향해 치닫는 가계부채, 낮은 민간저축률, 수출부진, 수출감소 충격을 완충해 내기엔 턱없이 부족한 내수시장 등을 감안 시 일본보다 긴 장기불황에 빠질 수도 있다는 우려가 점차 현실화 되어 가고 있는 상태
- 국가미래연구원이 실시한 현 정부 국정운영에 대한 조사를 보면,

〈현 정부의 국정운영과정 중 잘못된 분야(%)〉

국정운영 중 잘못된 분야	인사	경제	국민통합	공정사회 확립	안전	기타
전체	24.2	16.9	12.7	10.4	9.1	26.7

자료: 국가미래연구원. 만 19~49세 남녀 대상 조사(2015. 5. 28~6.8)

〈현 정부가 중점을 뒀아 할 국정운영 분야(%)〉

향후 중점 분야	경제	공정사회 확립	일자리 창출	국민통합	안전	인사	기타
전체	25.6	17.6	12.6	11.2	8.7	8.6	15.7

자료: 국가미래연구원. 만 19~49세 남녀 대상 조사(2015. 5. 28~6.8)

즉 “경제와 민생이 우리 국민의 최우선 관심사”

#### □ 정부 정책운용의 大원칙 : “국리민복(國利民福)”

- 국가(정부)의 여러 분야 별 정책들과 마찬가지로 ‘경제’정책의 궁극적 목표도 「국익 추구하고 민생 안정 도모」임.
- 그러나 지난 수십 년 간 한국 정부의 경제정책은 한국 정치·사회가 처한 좌우 이념 대립의 울무 속에서 국내 정치에 의해 덧씌워진 이념경도(理念傾倒)적 프레임에 속박된 나머지 경제발전의 방향과 방법에 있어 성장과 분배 간 우선순위를 놓고 소모적 논쟁을 벌여 왔음.
- 국민경제의 발전단계와 수준에 따라 정부의 경제정책 또한 정책당국이 정책운용의 자율성(autonomy)과 책임성(accountability)을 가지고 대내외 환경과 경제구조 변화에 따라 신축적이고 융통성 있게 펼쳐졌어야 했으나, 그동안 한국정부의 경제정책은 정권의 이념적 성향에 따라 경직적이고 폐쇄적으로 운영되어 왔음.



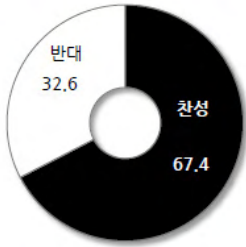
- 이에 따라 ‘A 정책은 보수의 정책, B 정책은 진보의 정책’ 식으로 정책에 이념의 주홍글씨를 새겼고, 각 정권은 그 만큼 경제정책의 입안과 집행에 있어 다양한 취사 선택지를 스스로 제한시켜버리는 결과를 초래함.
  - 그 결과 경제정책의 목적과 원칙인 국민민복이 수단과 방법인 성장이나-분배냐 라는 이분법적 구분에 의해 결정되어 버리는 목적-수단 간 주객전도 현상을 유발함.
- ‘성장’과 ‘분배’라는 경제적 가치 모두 본질적으로는 가치중립성을 가지고 있음. 즉 보수라서 성장을 중시해야만 하고 그에 따라 성장에 경도된 정책만을 써야하고, 반대로 진보라서 분배를 중시해야만 하고 분배에 경도된 정책만을 써야한다면 정권과 정부입장에서는 경제정책운용의 최적화를 달성하기 위한 정책수단을 상황에 맞게 구사하기 어렵게 됨. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 성장과 분배에 이념의 색깔을 입혀 경제를 정치에 종속시켜버리는 결과를 빚어내었음.
- 자본주의 시장경제이론의 태두인 A. Smith도, 사회주의 계획경제이론의 태두인 K. Marx도 ‘성장=보수요, 분배=진보다’라는 말을 한 적이 없음.
    - A. Smith는 그의 책 「국부론」(1776)을 저술하기에 앞서 저술한 「도덕감정론(The Theory of Moral Sentiments)」(1759)에서 시장이 모든 경제문제를 해결할 수 있다고 주장하지 않았음. 그는 시장을 논의하기에 앞서 인간의 탐욕을 용인하지 않았고, 국부론에서 시장경제의 기본원리를 해명하면서도 결코 인간의 문제를 놓치지 않았음.
  - 검은 고양이든 흰 고양이든 쥐를 잘 잡는 게 핵심. 현 시기 대한민국 민생의 바다가 대한민국호(號)에게 간절히 바라는 바는 보수정권이든, 진보정권이든 경제 저성장과 산업과 기업이 앓고 있는 성장통의 늪으로부터 어떻게 해서든 대한민국호를 건져내어 국민민복의 대양으로 띄워 보내라는 것.
- 경제정책 당국은 이하 그림에서처럼 현재 국민들의 ‘성장’과 ‘분배’에 대한 통념이 두 가지 가치 모두 중요하다고 생각하고 있음에 주목해야 함.

## 〈성장과 분배에 대한 유권자 인식〉

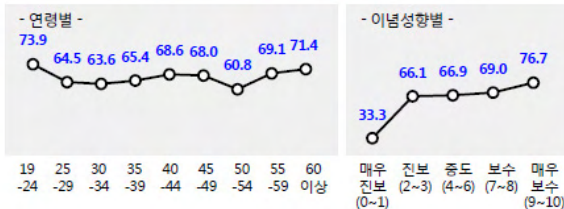
### 유권자 최대 화두, '경제' 정책 방향은? “성장” vs “분배”

Q. '성장'과 '분배' 중 '성장'이 더 중요하다

(전체, n=1,000, %)

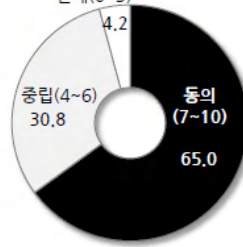


응답자특성별 “찬성(찬성+매우찬성)” 응답비율(%)

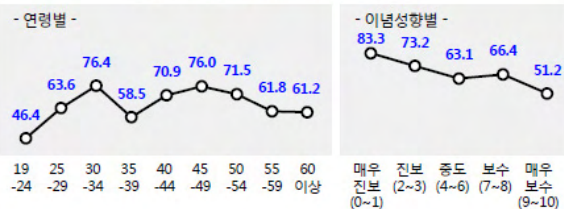


Q. 경제 정책은 '경제성장' 만큼 '소득분배'에도 초점을 맞추어야 한다

(전체, n=1,000, %)



응답자특성별 “동의(7~10)” 응답비율(%)



자료: 민주정책연구원, 〈2015 유권자 지형분석 조사〉 2015, 9.

요컨대 유권자가 원하는 대한민국의 경제像은,  
**“성장과 분배가 선순환 되는 공정한 경제”**

유권자가 원하는 대한민국의 국가像은,  
**“함께 잘 사는 정의로운 대한민국”**

□ 그렇다면 어떻게 ‘성장’하고, 어떻게 ‘분배’할 것인가?

○ 성장과 분배가 선순환 되는 경제시스템 구현을 위해서는 ‘공정한 제도와 정책을 통해 혁신 (innovation)이 일어날 수 있는’ 경제생태계가 형성되어야 함. 이런 의미에서 발제자(정재호 교수)가 언급한 ‘경제발전의 원동력은 제도’라는 신제도주의 경제학자 D. C. North의 견해에 본 토론자도 동의함.

- 그러나 알다시피 한 사회의 제도(institution) 변화는 매우 긴 시간과 많은 비용이 들어가는 것이기에 어느 한 정권이 단기간 내에 완성할 수 있는 성질의 것이 아님. 발제자(정재호 교수)가 예로 든 스웨덴, 독일, 영국의 경제제도 개혁도 장기간에 여러 정권에 걸쳐 지속되어 온 것임. 또한 부문 별 개혁은 정부주도하의 일방적 전개보다는 관련 산업과 기업, 노동부문이 직접 이해관계당사자인 만큼 이들이 개혁실행의 주체가 되고 정부는

이들의 개혁활동을 측면지원해 주면서 개혁의 동력을 잃지 않도록 물 셋팅과 버팀목 역할을 하는 게 더 중요함.

- 이에 한국경제의 저성장 탈출과 지속가능한 경제성장을 위한 경제개혁은 정권의 이념적 성향으로부터 독립하여 중립적인(정권-free) 입장에서 중장기적이고 점진적인(incremental) 방향성 하에서 경제주체들의 자유롭고 공정한 경제활동이 영위될 수 있게 뒷받침해주는 개혁이 되어야 함. 이를 위해 정책당국이 정치논리에서 벗어나 경제자체의 펀더멘털을 강화할 수 있는 정책을 운용해야 함.
  - 이를 위해서는 한국경제의 구조적 패러다임 시프트가 필요하며 이런 점에서 토론자(강석훈 의원)의 “지금의 저성장은 경제 구조적 변화를 요구하는 외침이다”라는 주장에 공감함. 문제는 구조변화의 올바른 방향성 정립임. 정부와 대기업 일방주도의 한 쪽으로 쏠린 불균형 창조경제 전략보다는 정부-시장 및 대기업-중소·벤처기업 공동주도의 균형된 ‘혁신경제’ 전략이 필요함. 그리고 정부가 인내심을 갖고 해당 부문 내 이해관계자 간 사회적 대타협을 통한 개혁이 지속가능성 측면에서 더 바람직함. 토론자(강석훈 의원)가 주장하는 “모든 국민에게 공정한 기회가 보장되는 사회시스템, 성장과 성장결과의 공정한 분배까지 고려하는 호프노믹스(희망경제)”의 미래상도 결국 ‘함께 잘 사는 정의로운 대한민국’을 지향하는 것으로 이해되기 때문임.
  - 그랬을 때 비로소 토론자(김용하 교수)가 주장하는 새로운 발전 패러다임으로서 ▲ 국민행복 총량 최대화 ▲ 감소한 풍요사회라는 성숙한 선진사회로의 이행도 가능해 질 것임.
- 이렇듯 발제자 및 토론자들의 주장대로 한국경제 재도약을 위해서는 ‘올바른 방향 설정’이 가장 중요하며, 그러한 방향성 하에서 정부여당에서 추진하고자 하는 이른바 4대 개혁 등 경제개혁조치도 추진되어야 함.
- 그러나 정부의 최근 경제개혁 시도들은 경제활동의 주역인 기업과 가계를 압박(pressure)하는 Top-down 방식을 통해 추진되는 모습이어서, 누구보다 잘못 된 문제를 스스로 잘 알고 있는 기업과 가계의 자발적 개혁을 위한 협력을 견인해 내지 못한 채 사회적 갈등을 부추기고 고조시키는 상황이어서 안타까움.
  - 본 토론자는 어떻게 하면 한국경제의 부문 별 펀더멘털을 다시 강화하여 저성장으로부터 벗어나고 다시금 중성장, 더 나아가 고성장 할 수 있는 지속가능한 경제시스템을 만들어 낼 것인가 경제개혁의 핵심이라고 봄. 이를 위해서는 경제활동의 주역인 기업들 자체의 혁신 노력, 산업 별 생태계의 구조개혁을 통한 업그레이트, 그리고 기업혁신과 산업구조개혁을 뒷받침 할 정부의 제도와 정책개혁이 동시 추진되어야 함. 이에 대한 실행방법론이자 중장기 대안으로 ‘혁신성장’과 ‘공정분배’를 주축으로 한 『공정성장』전략을 제안함.

# 〈저성장 탈출과 지속가능한 경제발전을 위한 실행전략: 『공정성장론』〉

## 1. 한국경제의 위기 : 40년 장기복합불황 리스크에 직면

### 1) 경제·사회적 요인

- ① 新 성장동력 부재 + 인구고령화 → 저성장 국면 진입
  - 생산가능인구 2017년부터 감소 → 2060년까지 역삼각형 인구구조
- ② 대외변수(달러 강세 + 엔화 약세 + 중국 추격) → 불확실성 심화



- ③ 부채 증가(국가, 기업, 가계) → 가계부채 7대 위험국가(메킨지 보고서)
- ④ 고용·임금·분배 없는 3無 성장 → 소득불평등 악화, 양극화 심화
  - ☞ 향후 3~4년(2017년 생산가능인구 정점 이후) 내에 제대로 방향을 잡아야 장기불황의 고통에 빠지지 않을 것

### 2) 제도·정책적 요인 : 불공정 시장· 불공정 분배(재분배) → 성장잠재력에 구조적 장애요인

- ① 불공정한 시장: 독과점 경제구조 & 불공정 경쟁
  - 독과점 경제구조 예, 땅콩회항 사례, 재벌 내부거래(국내 갈라파고스 SI업체 vs. SAP, Oracle)
  - 불공정 경쟁(내부거래, 납품단가 후려치기, 기술탈취, 인력 빼가기) 예, 동물원구조(내부 독점계약 vs. IBM과 Intel, Microsoft) → 창업·중소기업이 중견기업, 대기업으로 성장하지 못하는 구조로 신성장동력 확보를 위한 창의와 혁신을 가로막는 구조
- ② 불공정 분배 : 경제성장의 과실이 가계(임금)로 가지 않고 기업에 편중

- 1990년대: 국민총소득 5.9%, 기업 6%, 가계 5.7%로 골고루 분배
- 2008~2012년: 국민총소득 2.1%, 기업 5.1%, 가계 1.4%로 격차 확대

### ③ 정부 대응의 편향성과 일방향성

- △ 신 성장동력 부재 △ 3무 성장(고용·임금·분배) △ 시장 불공정거래(대·중소기업 간)  
→ 저성장 진입·경제력 집중·소득불평등 악화 → 양극화 심화 상황에서
- 현 정부는 대기업 중심 성장전략 고수(낙수효과는 이미 파산) → 중소 및 벤처기업의 혁신 잠재력 저하 → 불균형 성장, 경제리스크 증가를 초래. 반면 분배 및 재분배 정책은 비용으로 인식하는 편향성

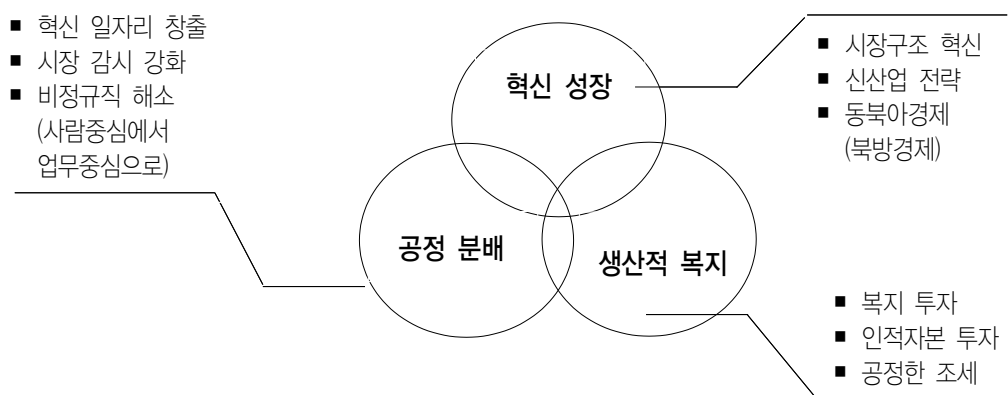
⇒ 이러한 경제·사회적 요인과 제도·정책적 요인이 성장잠재력 확충을 가로막고, 선진국형 성장을 견인할 고부가가치 산업육성과 기업들의 히든챔피언 탄생을 가로막는 반성장으로 작용 중

## 2. 저성장 탈출과 지속가능한 성장을 위한 경제개혁, 어떻게 할 것인가?

⇒ 저성장 위기 극복을 위해 시장질서 및 경제정책을 혁신하여 공정한 제도 하에서 혁신이 일어나고, 성장과 분배가 일자리로 이어져 선순환 되는 ‘공정성장’ 전략이 정부정책과 시장질서로 자리 잡을 필요

〈 ‘공정성장’ 을 통한 성장-분배 간 선순환 구조〉

혁신성장 ⇔ 공정분배·생산적 복지



1) 혁신 성장: 외바퀴 엔진(대기업-수출-제조업 일방)의 성장방식에서 두 바퀴 엔진(대·중소·벤처기업-수출·내수-제조업·서비스업 병행) 성장방식으로 전환

⇒ 혁신성장의 축: 시장구조 혁신 + 신산업 전략

□ 첫째, 시장구조 혁신이 절실

○ 누가 뭐래도 경제 성장의 주역(player)은 기업. 정부는 제도와 정책을 통해 기업활동을 지원하는 조역에 지나지 않음(Rule-setter). 각 산업에 속한 기업은 활동의 장이 국내든, 국외든 끊임없는 혁신과 연구개발이 있어야 생존할 수 있음. 이에 대기업, 중소기업, 벤처기업 가릴 것 없이 자유로운 혁신과 경쟁이 가능하도록 공정한 시장구조를 정부가 형성해 줘야 함. 공정한 시장질서 마련을 통해 정부는 대기업과 중소·벤처기업을 균형 있게 성장시키도록 해야 함. 이를 위해,

① 대규모기업집단(재벌)은 좁은 국내무대를 벗어나 넓은 해외시장에서 글로벌 전문대기업으로 활동영역을 넓혀 성장해야 함. 발제자(정재호 교수)의 말처럼 대기업이 국민경제에서 차지하는 비중이 높은 게 문제는 아님. GDP 대비 매출비중이든, 자산비중이든 뭐가 되었든지 국내 대기업들이 선진국 대기업처럼 ‘해외시장에서 글로벌 No. 1, 2가 될 정도의 성장’을 대기업은 도모해야 함. 좁은 내수시장을 가진 국내시장에서 국내 중소기업과 소상공업자들과 쫓기다시 매출을 놓고 경쟁할 게 아니라 드넓은 해외시장에서 내로라하는 외국기업들과 경쟁해서 통 크게 매출하고 성장하는 게 바람직함. 그렇게 될 수만 있다면 삼성전자와 같은 국내 대기업의 자산규모가 대한민국 GDP의 15%가 아니라 150%가 되어도, 또 국내 10대 대기업의 매출규모가 대한민국 GDP의 59%가 아니라 590%가 되어도 이에 대해 문제를 삼는 사람은 없을 것임. 또 대기업들이 유수의 글로벌 전문대기업으로 이 분야 저 분야에서 성장할 수만 있다면 국민들의 현재 반대기업 정서는 그와 반대로 대기업의 국민경제 성장과 성장과실의 분배에 대한 기여도 증가에 대한 긍정적 평가로 인해 오히려 우호적으로 형성될 것임.

② 또한 정부는 중소기업과 벤처기업에 대한 균형되고 공정한 시장질서 구축을 통해 중소기업은 중견기업(Hidden Champion)이 되고, 더 나아가 대기업으로 성장할 수 있도록 국가 R&D 구조개혁과 공정한 시장감시자(Umpire) 역할을 강화해야 함.

- 일례로 창업자연대보증제도 폐지 등을 통해 실패와 패가망신이 두려워 창업을 못하는 ‘죽은 청년정신의 사회’가 되지 않게 해야 함. 창업 관련 대학생 설문조사에서 신용불량 위험만 사려져도 창업할 의사가 있다는 응답이 70%였음에 주목.

□ 둘째, 新 산업전략 추진: 수출-내수, 제조업-서비스업 병행(Two-track) 전략

- 그동안 우리나라는 소위 추격자 전략(fast follower) 전략으로 수출중심 제조산업화에 성공함으로써 국가경제가 압축성장함. 한마디로 선진국 산업과 기업들의 제품과 기술을 모방하고 응용해서 성공했음. 이는 양적성장 시대에는 가능한 일이었으나 선진국 진입 문턱에 선 한국의 산업, 기업들에게는 더 이상 맞지 않는 성장전략. 이제는 추격이 아닌 개척자 전략(First Mover)에 바탕한 질적 성장의 길로 나아가야 함. 물론 기존에 캐시카우(Cash Cow) 역할을 해 온 주력산업들(전기전자, 조선, 석유화학, 자동차, 반도체·디스플레이, IT정보통신기기 등)은 계속 발전시켜 범용제품 중심에서 고부가가치제품 산업으로 Quantum Leap(비약적 발전)시켜 나가야 함.
- 향후 과제는 미래 먹거리인 신산업(소위 Star 산업)들을 장기 플랜을 가지고 미리 육성해야 함. 이를 위해 혹자는 제조업-수출중심의 현 한국경제 성장모델과 방식을 서비스업-내수 중심의 성장전략으로 바꿔야한다고 주장함. 그러나 이는 지엽적이고 비본질적인 처방임. 우리나라는 그 누가 뭐라 해도 무역의존도가 GDP규모를 초과할 정도로 명실상부한 개방형 통상국가임. 지금까지 15개의 FTA를 체결하여 무역영토를 전 세계 GDP의 72%까지 확대해 놓고 있는 것이 단적인 방증임. 이에 산업구조를 고부가가치화 하는 신 성장산업 육성을 통해 수출-제조업 성장전략은 한 차원 높은 수준으로 도약시키면서 여기에 더해 내수-서비스 부문도 균형 있게 강화해 가는 수출-내수, 제조업-서비스업의 두 바퀴 성장전략을 병행해야 함.

〈한국의 GDP 대비 제조업 비중과 성장기여〉



자료: IMF, 한국은행, 포스코경영연구소



- 특히 제조업에 있어서의 구조개혁이 필요함. 우리나라 수출시장 점유율이 세계 1위인 품목은 2012년 63개에서 2013년 65개로 약간 증가했으나 그중 20개 품목에서 중국이 2위를 기록, 점유율 격차를 5%p 이내로 좁혀 우리 턱밑까지 추격해 왔음. 현재 한국 제조업의 실질성장률은 3년째 하락 중이며(10년 2사분기 17.2% → 14년 4분기 2.4%), 제조업 부문 고용도 지속 감소하는 상황.

〈GDP 대비 제조업 실질성장률(%)〉



자료: 한국은행

- 발제자(정재호 교수)는 “한국의 주요 제조업은 이미 따라가던(following) 단계를 벗어나 세계 최고 수준으로 더 이상 높은 성장은 기대하기 어려우므로 낙후 된 서비스 산업의 육성이 효과적”이라고 했으나, 우리나라 제조업의 실상은 개별 산업들 중 일부 산업을 제외한 대다수 산업이 아직까지도 추격자(fast-follower) 전략을 통한 범용제품 생산수준에 그치고 있는 게 냉정한 현실임. 이에 서비스산업 육성은 그동안 상대적으로 미진해 불균등 발전에 처했던 부분을 보완해 내수활성화를 위한 성장산업으로 병행하되, 오히려 제조업은 범용제품 중심에서 고부가가치 제품중심의 고성장 신산업으로 도약시키려는 제조업-서비스업 쌍끌이 산업정책을 추진하는 것이 바람직.
- 따라서 제조업 부흥과 고부가가치화를 위해 기존 Cash Cow 주력산업에 더해 IT, 디자인, 한류 등 문화적 요소가 어우러진 융합전략이 필요
- 이에 더해 선진국 주도의 고부가가치 산업인 미래 Star산업으로써 의료·바이오, 에너지, 안전, 항공우주, 지적서비스 등에 대한 추격자 전략을 가일층 강화해야 함.
- 기존 주력산업과 신 성장동력산업의 병행전략을 통한 고부가가치 및 범용 제조업의 동시

부흥은 고용률 70%라는 목표달성에도 기여함과 동시에 2013년도 자영업자 비중 27.4%로 OECD 국가 중 4번째로 높은 자영업 부문 고용의 상당수를 제조업 부문이 견인, 흡수함으로써 과도한 자영업 비중과 경쟁심화에 따른 소득감소 현상을 완화를 통해 사회경제적 양극화 개선에도 기여할 수 있을 것임.

## 2) 공정분배: 혁신성장을 위한 보조 축이자 기본 인프라

□ 경제성장의 과실이 성장에 기여한 바에 따라 공정하게 분배되는 것은 그 자체로 임금소득의 증대효과를 가져와 현 정부가 고대하는 내수활성화 효과를 유발할 것임. 또한 대·중소기업 및 벤처기업에는 새로운 분야에 대한 투자를 활성화 하고 혁신을 위한 연구개발 활동을 고양시킬 것이며, 노동자에게는 노동생산성 향상 유발동기를 부여함으로써 현 정부가 추진하고자 하는 노동시장 개혁과 노동시장의 유연성 확장에도 순기능으로 작용할 것임.

□ 과도한 사내유보금으로 대별되는 기업부문으로의 경제성장 과실의 불공정 분배 현상 완화는 노사관계 안정화(노사정 대타협 기반)를 통해 기업운영의 효율성과 노동생산성을 제고하여 궁극적으로는 기업과 노동이 동반(상생)성장하는 기틀을 마련하게 해 줄 것임.

⇒ 따라서 ‘공정분배’는 혁신성장을 보조하게 되며 이를 통해 경제가 재도약, 성장할 수 있는 성장동력으로 작용하게 될 것임. 이런 의미에서 공정분배가 혁신성장의 기본 인프라가 된다는 것임.

□ 공정분배 실현을 위해서는,

○ 정부의 시장감시 기능을 강화하여 ▲ 내부거래 ▲ 남품가격 후려치기 ▲ 기술탈취 등 불공정 행위에 대한 감시와 처벌을 강화해야 함. 이를 통해 대기업과 중소·벤처기업 간 격차를 완화시켜 부문 간 균형된 경쟁생태계를 마련해 줘야 함.

○ 또 비정규직 문제를 기존의 ‘사람(Manpower)’중심에서 ‘업무(Job)’중심으로 인식을 전환해야 함. 떠 직무중심의 채용 및 보수체계를 확립해야 함. 그래야 인건은 왔다가나 산천은 의구한 것처럼, 기업 내에도 사람은 왔다가나 기업의 지식과 정보는 축적되는 결과를 가져와 궁극적으로 해당 기업과 산업의 경쟁력을 강화시키는 데 도움이 될 것임.

### 3. 공정성장을 위해 정부가 추진하기 바라는 정책과제

- 자유롭고 정의로운 모두가 함께 살자는 대한민국을 만들기 위한 첫걸음으로 정부는 혁신성장  
과 공정한분배에 바탕한 실질적인 국민민복의 창조경제 성공을 위해 이하와 같은 정책과제를  
추진하길 권고함.

공정 시장	공정 분배	공정 조세
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 시장감시자 역할 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정거래위원회 독립성 및 권한 강화(계열분리명령제, 수사권 부여, 징벌적 손해배상제도 등)</li> </ul> </li> <li>▶ 연구개발비(R&amp;D) 구조개혁 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창업, 중소·중견기업 집중</li> </ul> </li> <li>▶ 창업성공 생태계 조성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 창업토양 조성, 총괄적 조정체계 수립, 초기 인큐베이팅 생태계 형성, 연대보증제 개선</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 비정규직 제도 개혁(사람중심에서 업무중심으로)</li> <li>▶ 최저임금 현실화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영세기업, 소상공인 지원정책 병행</li> </ul> </li> <li>▶ 생활임금제 확산</li> <li>▶ 직무중심 급여와 채용체계 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 재정누수 제거, 재정구조 개혁</li> <li>▶ 법인세 실효세율의 매출규모 대비 현실화 및 감면혜택 축소</li> <li>▶ 누진세 체계 강화</li> <li>▶ 증세 논의: 중부담·중복지</li> </ul>

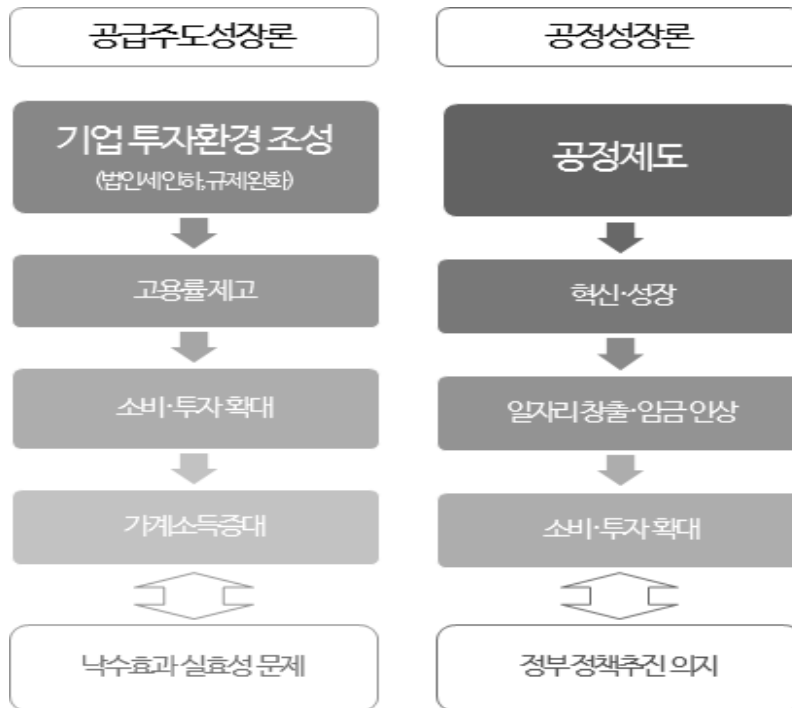
- 공정성장 전략의 장점을 수용함으로써 현 정부의 공급주도 성장정책의 단점과 제약을 극복하  
는 데 도움이 되어 현 정부의 한국경제 성장활력 회복과 공정한 분배사회 실현 목표달성이  
가능해지길 기대함.

### 4. 국가는 왜 실패하는가?

- 뉴욕대학교 Paul Romer 교수는 “한국은 기술 프론티어를 뛰어넘지 못하고 저성장 단계에 도  
달했다”고 평가(매일경제 14. 11. 17.자 인터뷰)
- 오늘날 대한민국의 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력지수가 지속 하락하고, 30대 대규모기업  
집단의 부가가치 총액이 감소하며, 하물며 미국 보수언론의 대명사인 워싱턴포스트가 “한 때  
경제강국으로 군림하던 아시아의 큰 용 한국이 자체 마력을 잃었다”는 HSBC은행 아시아 대  
표의 말을 인용하면서, 현 정부의 대기업 중심 창조경제 정책이 어려움을 겪는 3백 만 대다수  
중소기업들과 한국경제의 구조적 경쟁력 강화에 큰 도움이 못 되는 가운데, 임금동결, 천정부  
지로 치솟는 집값, 높은 가계부채 등 대내 리스크에 더해 설상가상 세계 무역침체, 중국경제  
침체와 위안화 약세, 엔화 약세 등 대외 리스크까지 겹쳐 한국경제가 길을 잃었다고 평가한  
데에는 정책당국이 길을 잃었음을 의미함.

- 이러한 상황을 반영해 국제통화기금(IMF)은 한국의 실질경제성장률 전망치를 올 1월보다 1%p나 낮은 2.7%로 하향조정했고, 이러한 2%대 성장전망은 국내 민간연구기관들도 비슷한 입장.
  
- A. Smith의 『국부론』 이후 新 국부론으로 불리는 『국가는 왜 실패하는가(Why Nation Fails)』를 저술한 MIT대 Daron Acemoglu 교수와 하버드대 James A. Robinson 교수의 연구에 의하면, 지난 인류 역사를 통틀어 볼 때 역사발전의 각 단계별 결정적 분기점(critical juncture)에서 사회 제 계층을 끌어안는 ‘포용적(inclusive)인 정치·경제제도’로 이행한 부족, 민족, 국가가 정치발전과 경제번영을 가져왔던 반면, 특정 지배계층만을 위한 ‘약탈적(extractive) 정치·경제제도’를 취했던 경우는 정치발전 정체와 빈곤을 초래했음을 실증했음.
- 특히 국가가 경제적으로 실패하는 이유는 착취적 제도 때문이라며 오늘날 국가의 정치·경제적 실패를 극복할 수 있는 해법은 착취적 제도를 포용적 제도로 변화시키는 것이라고 함. 이는 성장-분배의 선순환을 통한 자유롭고 공정한 경제체제를 지향하는 공정성장론과 경제발전(성장-분배) 전략의 방향성을 같이 하고 있음.
  
- 급성장한 기업이 성장통(成長痛)을 겪듯 압축성장에 의한 산업화 이후 선진국 진입을 앞둔 국가도 성장통을 겪을 수 있음.
- 과거 선진국 사례를 볼 때도 그것이 정치적 성장통이던지, 경제적 성장통이던지 유형에 상관없이 일정한 성장통을 겪지 않고 지금과 같은 선진국으로 이행한 국가는 없음. 우리에게 주어진 숙제는 한국경제가 저성장의 성장통을 이겨내고 국가 정치·경제·사회의 패러다임 시프트(Paradigm Shift)를 안정적으로 이뤄냄으로써 선진국에 진입, 안착하는 방법을 찾는 것임.
  
- 이에 한국경제 재도약을 위해 여·야, 보수·진보의 진영구분을 넘어서는 발상의 전환이 필요. 자유롭지만 부정의 한 경제를 사람들이 원하지 않듯, 똑같이 나눠 갖되 부자유스러운 경제도 원하지 않을 것임. 아마도 우리 국민들 대다수가 원하는 경제체제는 ‘자유롭고 공정한 시장경제체제’일 것임. 현 정부가 추진하는 경제발전 3개년 계획의 목표도 같을 것임. 이에 정부는 성장과 분배가 선순환 될 수 있는 “포용적 정치·경제제도”로의 이행을 위한 결단과 실행에 매진하길 진정으로 바랍.〈끝〉.

참고: 〈공정성장 vs. 공급주도성장〉



	공급주도성장론	공정성장론
성장공식	기업 투자환경조성(규제철폐) → 고용률 제고 → 소비·투자 확대 → 가계소득증대	공정제도 → 혁신·성장 → 일자리 창출·임금 인상 → 소비·투자 확대
성장동력	기업투자	공정제도(혁신성장+공정분배)
정부역할	기업투자 유도	공정제도·소득재분배
복지정책	선별적 복지	중부담·중복지 (선별적 복지와 보편적 복지의 전략적 조합)
조세정책	법인세 정상화 반대	법인세 정상화, 누진 세제 확립
극복과제	낙수효과 실효성 문제	정부 정책추진 의지에 바탕한 정부개혁의 비전과 전략 수립





제2차 민주정책연구원 · 여의도연구원 공동세미나

# “저성장 시대의 대한민국, 해법을 찾는다!”