

## 장기 경제성장을 위한 혁신의 가속화 : 한국경제의 현주소 및 혁신성장 중점과제

배 지 영 (민주연구원 연구위원)

최 환 석 (민주연구원 연구위원)

최근 GDP 증가율이 마이너스를 기록한 가운데 한국경제에 대한 우려가 커지고 있다. 이러한 경제지표의 부진은 상당 부분 일시적 요인에 의한 것으로 보이며 한국 거시경제의 펀더멘털은 견조한 수준을 유지하고 있다. 현 시점에서 한국경제가 위기인지 여부에 대한 논쟁보다는, 장기적으로 성장 지속성을 제고하는 방향으로 정책이 추진되고 있는지를 점검할 필요가 있다. 세계적 경기둔화 및 저성장 기조 속에서 경제가 등락을 반복하는 가운데 한국은 어떻게 지속적 장기성장의 흐름을 창출하고 이를 가속화시킬 것인지 해법을 모색해야 한다.

한국경제에 있어 가장 중요한 문제는 하락 추세를 보이는 잠재성장률의 제고 방안이다. 한 나라의 경제성장이 얼마나 가능한지를 나타내는 성장잠재력의 지표인 잠재성장률을 높이기 위해서는 노동과 자본 투입에 의한 성장이 제한적인 상황에서 총요소생산성이 향상되어야 한다. 한국의 총요소생산성 기여도는 지속적인 하락 추세를 보이고 있어 혁신을 가속화할 필요가 있다.

우리나라는 그간 혁신역량의 구축을 통해 선진국 추격에 성공하였으며 혁신의 펀더멘털 측면에서 대외적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 문재인 정부는 혁신성장을 3대 경제정책 중 하나로 추진하며 지난해 벤처투자금과 펀드조성액, 투자금 회수규모, 신설법인 수 등이 사상 최고치를 기록하는 등 혁신성장정책의 성과가 일부 나타나고 있다. 혁신을 더욱 가속화하기 위해서는 혁신체제의 제도적 측면을 보완하여 지속적인 경제성장의 동력을 창출할 필요가 있다.

이를 위해 중점 추진해야 할 과제는 첫째, 혁신생태계 조성을 위해 혁신형 창업을 집중 지원하여 장기성장 가능성을 제고시켜야 한다. 둘째, 혁신성장의 혈관인 혁신금융을 확대하여 성장의 분배효과를 제고하고 선도산업을 육성해야 한다. 셋째, 경제전반의 생산성 향상을 위한 혁신형 R&D 지원 강화 및 혁신주체간 연계강화 등 혁신역량을 제고할 필요가 있다.

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

# 1. 한국경제, 어디에 위치해 있는가?

## □ 최근 한국경제에 대한 우려의 목소리가 확대되고 있는 상황

- '19년 1/4분기 GDP 증가율이 -0.3%(전기대비)를 기록하는 등 부진한 모습을 시현
  - 설비투자(-10.8%) 등 투자 부문의 조정이 지속되는 가운데, 그 동안 견조한 흐름을 보여왔던 수출(-2.6%) 역시 5분기만의 최저치를 기록
- 주요 경제주체들의 체감심리 역시 대체적인 하락세를 유지
  - 현 경제 상황에 대한 민간심리(기업, 소비자 모두 포함)를 보여주는 대표적 선행지표 중 하나인 경제심리지수(Economic Sentiment Index) 역시 '17년 하반기 이후 하락세 지속\*
  - \* 경제심리지수(기준=100, 순환변동치): ('17.11월) 99.3 → ('18.3) 97.7 → ('18.11) 93.6 → ('19.3) 92.1

## □ 다만 최근 부진은 상당부분 일시적 요인에 의한 것으로 판단되며, 한국 거시경제의 펀더멘털은 견조한 수준을 유지

- 금년 1/4분기의 실적은 상당부분 일시적이고 이례적인 요인에 의한 것으로, 여전히 OECD 평균보다 양호한 성장흐름을 지속
  - 전기에 대한 기저효과 작용
    - '18년 4/4분기 GDP 증가율이 0.96%(전기대비)를 기록하며 상대적으로 높은 수준을 기록함에 따라 기저효과 발생
    - 특히 성장 기여도 측면에서 지난해 하반기 대규모 재정지출을 집행했던 정부 기여도가 전기 대비 큰 폭 감소(1.2%p → -0.7%p)
  - 대외여건 악화에 따른 수출 부진
    - 글로벌 저성장 기조가 지속되는 가운데, 보호무역주의 확대 및 미중 무역갈등 지속 등으로 글로벌 교역량 둔화 흐름이 본격화
    - 그 동안 수출을 견인해온 반도체 수출실적이 수요감소와 공급확대에 따른 경쟁심화, 단가 하락 등으로 급격히 악화

〈GDP 성장률 비교(%)〉

		2017.3/4	2017.4/4	2018.1/4	2018.2/4	2018.3/4	2018.4/4	2019.1/4
한국	전기대비	1.395	-0.213	1.002	0.595	0.563	0.963	-0.34
	전년동기대비	3.76	2.81	2.84	2.8	1.96	3.16	1.79
OECD 평균	전기대비	0.69	0.67	0.51	0.634	0.358	0.311	-
	전년동기대비	2.88	2.75	2.62	2.53	2.19	1.82	-

자료: OECD

- 주요 거시지표들이 안정적인 흐름을 유지하는 등 현재 한국 거시경제의 펀더멘털은 여전히 견조한 수준을 지속
  - (국민소득) '18년 1인당 국민소득은 처음으로 3만 달러를 상향돌파
    - 1인당 국민소득이 '06년 2만 달러를 넘어선 이후 12년 만에 3만 1,349달러를 기록
    - OECD 36개 회원국 중 22개국만 3만 달러 달성, 인구 5천만명 이상 국가 중에서는 전 세계 7번째
  - (내수) 안정적 물가 흐름, 실질임금 상승폭 확대 등으로 민간소비 증가세 지속
    - 소비자물가지수 및 근원소비자물가 모두 1% 내외 수준을 유지하면서 안정적 흐름을 시현
    - 실질임금 증가율(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)이 큰 폭으로 확대(1.3% → 3.7%)
    - 작년 민간소비 증가율(2.8%)이 '11년 이후 최고치를 기록하는 등 완만한 증가세 지속
  - (재정) 국가 경제의 건전성\*은 양호한 수준
    - \* 재정의 지속가능성이란 “채무불이행이 발생하지 않으면서 재정수지를 균형으로 회복할 수 있는 가능성”으로서 재정수입이 구조적이고 안정적으로 그리고 지속적으로 확보될 수 있는가의 문제<sup>1)</sup>
    - IMF(2018)는 호주, 독일, 카자흐스탄, 네덜란드, 스웨덴, 한국을 재정여력(fiscal space)이 양호한 국가로 평가
    - '16년 기준 한국의 일반정부 재정수지와 총부채(2008 SNA 기준)는 각각 GDP 대비 2.4%와 45.1%로 OECD 평균 -0.6%와 84.2%에 비해 양호
    - '17, '18년 통합재정수지는 각각 24조원, 31.2조원의 흑자를 기록, 금년(예산안 기준)에는 6.5조원의 흑자 전망
  - (외환) 외환 건전성 역시 안정적 흐름을 유지
    - 최근 주요 품목의 수출 부진 등에도 불구하고 GDP대비 경상수지 흑자 비율이 4%대 중후반 수준을 기록
    - 작년 말 기준 순대외채권이 사상최고치를 기록한 가운데, 단기외채비중 및 단기외채비율 역시 양호한 수준을 유지(각각 28.7%, 31.4%)
  - (금융시스템) 가계부채 누적 등 일부 하방요인에도 불구하고 금융시스템의 대내외 충격흡수 능력 개선
    - '18년 3/4분기 기준 민간신용/명목GDP 갭은 -1.5%p로 마이너스 갭이 축소
    - 자산시장 내 회사채에 대한 외국인 순매수 기조가 유지되는 가운데, 부동산시장 역시 수도권 주택매매가격 급등세가 완화
    - 일반은행과 비은행 금융기관 모두 자산건전성이 개선되고, 수익성도 양호한 수준을 유지하는 등 복원력이 향상

1) Burger, P. "Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability: Theory and Practice", Edward Elgar, 2003.

## 2. 한국경제, 어디로 가야 하는가?

□ 한국경제가 위기인가에 대한 논쟁에서 벗어나, 장기적으로 성장지속성을 제고하는 방향으로 정책이 추진되고 있는지를 점검하는 것이 중요

- 경제가 단기적으로 등락을 반복하는 가운데 장기적으로 성장동력을 창출하고 있는지에 대한 논의를 통해 한국경제의 장기적 해법을 도출할 필요
  - 세계적 경기둔화 및 저성장 기조 속에서 한국은 어떻게 이 터널을 빠져나올 것인가에 대한 근본적 물음이 필요한 시점
  - 거시경제 측면에서는 경기순환에 따른 흐름보다 장기 경제성장, 즉 경제가 생산하는 재화와 서비스 양의 지속적 증가가 더욱 중요하게 작용
    - 정부가 혁신을 창출하며 국민의 삶의 질을 높이고 사회안전망을 구축할 수 있는가, 즉 사회보장정책이나 의료보험과 같은 미래 비용을 감당할 능력이 있는가에 대한 답은 장기성장에 달려있음
    - 따라서 1인당 장기성장, 즉 1인당 생산의 지속적 상승 및 가속화 추세를 만들어낼 수 있는가가 무엇보다 중요하며 이는 임금 및 국민의 삶의 수준향상과 직결되는 문제

### <경기회복과 경기수축의 지속적 반복, '경기순환' >

- 경제활동의 확장(expansion, 경기팽창 혹은 경기회복)과 경제활동의 수축(recession, 경기수축 혹은 경기침체)은 지속적으로 반복됨
- 경기침체에 대한 명확한 정의는 없으나 일반적으로 최소 2분기 이상 주요 경제활동이 둔화되는 것을 경기침체의 판단기준으로 삼음
- 즉 경기침체란 생산, 소비, 투자 등 전반적 경제활동이 통상적 수준보다 크게 부진한 경우, 공황은 이 정도가 매우 심한 경우를 칭함(예. GDP가 10% 이상 감소)

□ 한국경제의 가장 중요한 문제는 하락 추세의 잠재성장률\* 제고방안을 마련하는 것임

\* 잠재성장률(potential growth rate)이란 한 나라의 경제가 보유하고 있는 자본, 노동력, 자원 등 모든 생산요소를 사용하여 물가상승을 유발하지 않으면서 이를 수 있는 최대한의 경제성장률 전망치를 의미하며, 한 나라의 경제성장이 얼마나 가능하냐를 가늠하는 성장잠재력 지표로 활용

- 현재 한국경제의 잠재성장률은 2%대 수준으로 추정되며, 2030년에는 1%대까지 하락할 것으로 예측
  - '00년대 초반 5% 내외에 달했던 잠재성장률은 지속적인 하락세를 나타내면서 현재 2%대 후반 수준을 유지하는 것으로 추정
  - OECD, IMF 등은 중기 전망을 통해 한국경제의 잠재성장률이 2030년 들어 1%대로 하락할 것으로 전망
  - 경제 성숙화와 불확실성 증대 등 요인을 고려하더라도 한국경제의 잠재성장률 하락 속도는 상당히 가파른 것으로 판단

○ 잠재성장률 제고를 위해서는 노동, 자본 투입에 의한 성장이 제한적인 상황에서 결국 총요소 생산성\* 향상이 필수적

\* 총요소생산성(Total Factor Productivity)이란 경제성장의 원인을 분석하는데 있어서 노동, 자본 등 물적 생산요소 투입에 의해 설명되지 않는 나머지 잔차(residual)로 생산성 또는 기술혁신을 의미

- 잠재성장률은 일반적으로 요소 축적과 기술진보에 의해 결정
  - 노동, 자본 등 요소 축적과 기술진보(생산요소를 이용하는 효율성)의 장기적 변화가 경제 내에서 상호작용한다고 가정
- (자본) 한계효용 감소, 내생적 유발경로 구축 미흡, 불확실성 증대 등으로 자본 투입 둔화
  - 고도성장 과정에서는 자본이 빠르게 축적될 수 있었으나, 경제 성숙화에 따른 한계생산성 감소 등으로 자본투입이 둔화
  - 기술혁신이나 인적자본 육성 등 질적 투자에 의해 유발되는 내생적 경로의 구축이 미흡한 점도 자본축적을 제한하는 요인으로 작용
- (노동) 인구구조 변화 등으로 하방압력이 빠르게 확대될 전망
  - 급격한 고령화에 따른 생산가능인구 감소, 경제구조 변화로 인한 근로시간 변화 등으로 향후 노동 기여도 하락은 불가피
- (총요소생산성) 잠재성장률 제고를 위해서는 총요소생산성을 높이는 노력이 필요
  - 한국의 총요소생산성 기여도는 지속적인 하락 추세
  - 총요소생산성 제고를 위해서는 1)경제 내 자원배분의 효율성을 증진시키고, 2)배분된 자원을 통해 보다 많은 부가가치를 창출할 수 있는 기술혁신이 동반되어야 함
  - 경제 내 자원배분의 효율성을 높이기 위해서는 생산요소의 구조적 이질성을 완화하고 생산적인 부문으로의 탄력적 공급이 가능하게 해야 하며,
  - 혁신 가속화를 위해 혁신창업 지원 등 국가 차원의 제도적 기반을 마련할 필요

〈한국경제 잠재성장률(%)〉

	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020
생산함수 접근법	5.0	3.7	3.4	2.8
HP 필터링	5.2	3.9	3.0	2.9
준구조모형	4.8	3.8	3.1	2.8
모형별 범위	4.8 ~ 5.2	3.7 ~ 3.9	3.0 ~ 3.4	2.8 ~ 2.9

자료: 한국은행, 2017.7월

### 3. 혁신, 어떻게 가속화할 것인가?

#### □ 우리나라의 혁신역량은 대외적으로 긍정적 평가를 받은 가운데, 혁신성장정책의 성과 기대

##### ○ 한국의 혁신역량에 대한 외부의 긍정적 평가

- ‘혁신성장’ 정책은 기업 혁신활동을 사회적 최적 수준으로 실현시키고 경제·사회 부문의 혁신을 통해 생산성과 효율성을 높여 성장잠재력을 강화하기 위한 전략
- 우리나라는 혁신역량 구축을 통한 선진국 추격에 성공하였으며 혁신의 펀더멘털 측면에서 외부의 긍정적 평가를 받고 있음
  - 한국은 블룸버그(Bloomberg) 혁신지수 6년 연속 1위(기준지표: 1인당 R&D지출, 제조업 부가가치, 첨단기술기업 수, 고등교육수준, 연구인력 비중 등), 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력평가에서 140개국 중 혁신역량 8위, 아시아판 다보스포럼인 보아오 포럼에서 2018년 아시아경쟁력 순위 1위로 선정

##### ○ 문재인 정부는 경제의 성장잠재력을 제고하기 위한 혁신성장을 3대 경제정책 중 하나로 추진하며 혁신을 가속화

- 문재인 정부는 혁신성장동력추진전략(’17.10) 발표 후 혁신창업 생태계 조성방안(’17.11), 현장밀착형 규제혁신추진방안(’18.2), 혁신성장 전략투자방향(’18.8), 혁신도시 종합발전계획(’18.10), R&D투자혁신방안(’18.2) 등 추진
  - 신산업 분야와 신기술 개발에 중점을 두고 13개 혁신성장동력 선정, 이후 조기성과 창출을 위해 8대 혁신선도사업 추진(’18.8)
- 지난해 벤처투자금과 펀드조성액, 투자금 회수규모, 신설법인수 사상 최고치 기록, 유니콘 기업을 비롯 매출액 1천억원·1조원 기업의 대폭 증가 등 혁신성장의 정책적 성과가 나타나고 있음
- 혁신기반과 여건이 조성된 가운데 혁신성장정책의 목표를 달성하기 위해서는 1) 혁신형 창업 활성화로 혁신성장 견인, 2) 혁신성장의 혈관인 혁신금융의 확대로 혁신 생태계의 선순환 촉진, 3) 혁신형 R&D 강화와 R&D 효율성 제고 정책을 중점적으로 추진할 필요

#### □ 본고는 혁신성장 가속화를 위한 3대 중점과제를 아래와 같이 제시

##### ○ 세계혁신지수(GII)에 따르면 한국은 인적자본, R&D자본, 연구역량, ICT 인프라 등은 상위권이나 ‘제도’적 측면은 그에 미치지 못하는 수준으로 기업가정신 등 창업환경, 규제혁신, R&D 생산성 등의 부문을 보완하여 혁신을 가속화하고 지속적 성장동력을 창출할 필요

##### 1) (경제 역동성 강화와 효율성 제고) 경제성장의 심장, 혁신형 창업 집중 지원

- 혁신형 창업은 단기간에 높은 부가가치를 창출, 높은 기술력에 바탕하여 일자리 창출효과가 높으며 국가의 장기성장 가능성을 제고

- 글로벌 경기침체에 스타트업 생태계를 구축하면 대기업-중소벤처기업간 조화로운 성장이 가능하며 저성장 기조를 돌파할 수 있는 경제동력 창출이 가능
- ‘제2벤처붐’ 정책 방향은 혁신형 창업 생태계 조성(유니콘 기업(기업가치 1조원 이상 비상장 스타트업) 육성 등을 통해 혁신 확산의 분위기 조성
- 규제혁신, 대-중소기업간 선순환 구조창출 등 혁신생태계 관점을 중심으로 ‘유니콘의 산실’로 거듭나기 위해 국가적 차원의 전략 수립 및 자원의 효율적 배분을 통한 집중지원 필요
  - 우리나라에서 글로벌 혁신창업은 규제로 불가능(글로벌 100대 스타트업[누적 투자액 약 130조원] 중 약 60%가 한국에서 사업 추진시 각종 규제로 사업불가 혹은 어려움), 생계형(63%) 창업의 높은 비율(혁신형 창업은 21%), 중소벤처기업의 Exit 활성화(M&A를 통한 exit은 IPO 규모의 6%에 불과), 창업안전망 강화 문제 등의 해결이 요구됨

## 2) (탄력적 생산요소 공급을 통한 생산성 개선) 혁신성장의 혈관, 혁신금융 확대

- 혁신금융 확대는 그 동안 위축되었던 금융 본연의 자금 중개기능을 강화하여 생산적 부문에 대한 자금 공급을 확대하는 것을 의미
- 혁신 창출을 위해서는 기업가에게 필요한 자금을 적시에 공급할 수 있는 금융의 역할이 중요하지만, 그 동안 생산적 부문에 대한 자금중개 기능이 제한적으로 작동
- 이는 금융 자원의 생산적 활용을 제한하는 것은 물론, 경제 전체적으로 성장의 분배효과(distributive effects)를 저해하는 요인으로 작용
- 혁신금융 확대를 통해 혁신 창업생태계 구축, 선도산업의 육성, 시장 내 정보 비대칭성 및 금융시장 취약성 완화를 유도
  - 기업 성장단계(growth cycle)별 자금조달 접근성 강화를 통한 혁신 창업생태계 구축
  - 불확실성이 높은 선도산업에 대한 투자를 촉진하고 신성장동력을 발굴
  - 전문적 금융기관을 통해 벤처기업 내외부 간의 정보 비대칭성을 완화시키고 시장 내 자금조달 접근성을 강화
  - 경기변동 및 리스크 발생에 따른 시스템 변동성 완화

## 3) (R&D혁신을 통한 성장동력 확충) 혁신성장의 기초체력, 혁신형 R&D 집중지원

- R&D는 총요소생산성 증가율에 직접적인 영향을 미치고 주력산업의 핵심원천기술을 제공하여 국가경쟁력을 제고, 기술이전(spillover) 등을 통해 혁신여건 조성 및 경제전반의 생산성 향상
- 또한 R&D 과정에서 구축되는 흡수역량(absorptive capacity)\*은 투자와 학습을 촉진<sup>2)</sup>
  - \* 흡수역량은 개인이나 조직이 새로운 외부정보의 가치를 인식하고 동화시키며, 목표 달성을 위해 새로운 정보를 적용 또는 활용하는 정도를 의미
- R&D 시스템의 질적 제고와 지속적 혁신 창출을 위해서는 동태적 효율성이 달성될 필요가 있으며 이를 위한 제도적 지원 강화 필요

2) Griffith, R., S. Redding, and J. Van Reenen (2004), Mapping the two faces of R&D: Productivity growth in a panel of OECD countries, Review of Economics and Statistics, 86(4), 883-895.

- 우리나라의 GDP대비 R&D 규모는 세계 최고수준으로 정부 R&D는 올해 20조 5천억원 규모로 확대추세에 있으며 혁신성장 3대 전략투자 분야(데이터, AI, 수소), 혁신성장 8대 선도 사업분야 등에 집중 투입 예정
- 미래성장동력 발굴과 국가혁신시스템의 고도화를 위해 혁신형 R&D 지원을 강화하고 4차산업 혁명 신기술 및 신산업에 대한 지속적 투자와 더불어 이를 뒷받침하는 기초·원천연구 투자 확대 필요
- 혁신성장을 선도하는 인재양성 혁신주체간 연계강화, 오픈 이노베이션(open innovation) 확대 추진으로 인적·사회적 자본 강화 필요
- 나아가 R&D지원기관과 연구목표관리시스템의 효율성 제고를 통해 현 시대의 경제사회문제를 해결하고 미래기술발굴로 이어지는 연구성과 도출 필요