

압축산업화 이후 한국경제: 과제와 개혁 기초*

박 재 완**

논문 초록

한국경제는 압축산업화와 활발한 계층 이동을 함께 이루면서 눈부신 발전을 거듭했다. 이처럼 성공을 거둔 요인은 인적자원과 국정 운영의 두 가지로 집약된다. 산업화에 적합한 표준인력이 비약적으로 확충됐고, 정치에 의한 정책 오염을 최소화하면서 한정된 자원을 선택적으로 배분한 전략이 주효했다. 그러나 최근 한국경제는 저성장 기조가 고착되고 대물림이 심화되고 있다. 역설적이게도 기존의 성공방정식이었던 인적자원과 국정 운영이 걸림돌이다. 생산가능인구 감소와 고령화로 '인구배당'이 사라지고 인적역량마저 낙후되는 추세다. 개발독재시대의 '큰 정부' 유산은 선진경제의 진입로를 가로막고 있고, 정치 우위 현상마저 가속화되면서 정책 왜곡이 심화됐다. 또한 압축성장시대의 낡은 제도·규범과 일하는 방식은 갱신이 지체되고 있다. 기득권 재편을 설득하고 연착륙을 이끌 리더십이 취약하기 때문이다. 인적자원의 양과 질을 확충하고, 민간이 주도하는 시장친화적인 경제로 전환하는 경제자유화를 통해 생산성을 끌어올려야 한다. 생산성 향상은 성장과 분배를 함께 개선하는 지름길이다. 그러자면 과감하고 꾸준한 구조개혁이 불가피하다. 제한된 고용인력이라도 극대화할 수 있도록 '일하는 복지'의 확립 등에 적극 나서야 한다. 교육개혁과 노동개혁 등에도 역점을 두어 인적역량을 끌어올려야 한다. 민간의 자율·창의·다양성을 진작하고 '관치경제' 관행과 결별해야 한다. 정부 규제와 지원을 차단·축소하고 공공부문의 규모와 역할을 줄여야 한다. 구조개혁이 성공하려면 두 가지 요건이 필요하다. 첫째, 개혁의 당위성과 방향을 깨닫고 설파하며 공론을 이끄는 '창도' 리더십이다. 둘째, 개혁의 전략과 실행계획, 경로와 일정이 정교해야 한다. 개발시대와 달리 이젠 'Pareto 개선'의 여지가 소진되어 개혁의 동력을 이어가기가 무척 어렵다. 따라서 구조개혁의 비전과 콘텐츠 못지않게 '창도' 리더십과 '변화관리'에 관한 '경세술'(經世術)도 천착해야 한다.

핵심 주제어: 압축산업화, 구조개혁, 경제자유화

경제학문헌목록 주제분류: D72, H10, I25, J10, O10, O53

투고 일자: 2017. 7. 9. 심사 및 수정 일자: 2017. 7. 23. 게재 확정 일자: 2017. 7. 27.

* 박재완(2017a)에서 발췌한 상당 부분을 기초로 수정·보완·갱신·추가하였다. 날카로운 지적과 유익한 제언을 해 주신 두 분의 심사위원과 2017. 4. 6. 일 한국경제학회 정책세미나 참석자들과 감사드린다.

** 성균관대학교 행정학과 부교수, e-mail: jbahk@skku.edu

I. 연구의 개요

한국경제는 제2차 대전 후 신생독립국들의 모범사례로 손꼽힌다. 압축산업화를 통해 절대빈곤에서 벗어났을 뿐만 아니라, 양호한 분배 상태와 활발한 계층 이동을 함께 달성했기 때문이다. 그러나 최근 한국경제가 맞닥뜨린 도전은 거세다. 잠재성장률이 꾸준히 하락하면서 저성장기조가 이어지고 세대간 대물림도 심화되는 추세다. 이에 대응하여 다양한 스펙트럼의 정책대안들이¹⁾ 제시되고 있지만, 아직 공감대는 형성되어 있지 못하다.

이런 맥락에서 이 연구는 압축산업화 이후 한국경제가 어려움을 겪는 요인을 장기 시계와 구조적 관점에서 진단하고, 그 해법의 방향성을 모색한다. 이를 위해 건국 이후 지금까지 한국경제의 발자취를 일별하여 그 성공요인을 인적자원과 국정 운영의 두 가지로 집약하는 한편, 현재 한국경제가 처한 걸림돌과 개혁방향 역시 같은 두 가지 관점에서 조명한다. 경제학을 중심으로 정치학, 사회학, 정책학 등 인접 사회과학의 문헌 검토와 함께 정책사례 분석을 곁들여 논증을 뒷받침한다.

제 I 절에 이어 제 II 절은 한국경제의 성취와 핵심 성공요인을 진단하고, 제 III 절은 한국경제가 직면한 도전과 걸림돌을 분석한다. 제 IV 절에선 한국경제의 구조개혁 기조를 생산성 향상에 초점을 두고 기술한 뒤, 구조개혁을 이끌 ‘창도’(唱導, advocacy) 리더십 (Anderson, 2009) 과 전략을 ‘변화관리’(change management)의 관점에서 살핀다. 제 V 절은 연구결과를 요약하고 연구의 한계를 제시한다.

II. 한국경제의 성취와 핵심 성공요인

1. 압축성장과 활발한 계층 이동

건국 후 한국경제는 비약적으로 발전하였다. 1953년 1인당 국민총소득(GNI)이 67달러에 불과했으나, 이후 2016년까지 연평균 실질경제성장률 7.25%를²⁾ 달성했다. 그 결과 경제협력개발기구(OECD) ‘조세 데이터베이스(DB)’에 따르면, 2015년 구매력(PPP) 기준 순수취소득(net take-home pay)은 미혼자가 40,748달러, 두 자녀를

1) 동반성장, 포용적 성장, 소득주도성장, 공정성장, 혁신성장, 스마트성장 등이 그러한 예에 속한다.

2) 한국은행 ‘국민계정’ 각 연도 자료를 기초로 저자가 계산.

둔 기혼가구가 41,951달러로서 각각 OECD 5위 및 9위에 올랐다(OECD, 2016a). 몇 차례(1980년 정치 격변기와 1997년 외환위기 등) 어려움을 겪었지만, 130개가 넘는 전후 신생국 중 ‘중진국 함정’(middle-income trap)을 극복한 몇 안 되는 나라에 속한다(Felipe, Kumar, and Galope, 2014).

눈부신 경제성장에 힘입어 사회지표 역시 눈에 띄게 개선되었다. 인구 1천 명당 비영업용 자동차 수는 1960년 0.55대에서 2016년 338대로 급등했다.³⁾ 2015년 영아 사망률은 1천 명당 2.7명, 유아교육 취학률은 92.1%로(통계청 국가통계포털, 2017) 각각 세계 최저와 최고 수준에 이른다. 국제연합개발계획(UNDP)이 실질국민소득, 교육수준, 문맹률, 평균수명 등으로 평가한 ‘인간개발지수’(human development index)도 2015년 0.898점(17위)을 기록해 선진국 등급을 받았다(UNDP, 2015). 일본이 20위, 프랑스가 22위, 이탈리아가 28위인 점에 비추어 고무적인 결과다.

분배와 ‘사회이동성’(social mobility) 측면에서도 한국경제는 괄목할 성과를 거두었다. 전체가구의 처분가능소득 기준 지니(Gini) 계수는 2016년 0.304로서 OECD 회원국 평균에 가깝다. 특히 시장소득 기준으로는 세계경제포럼(WEF)이 조사한 30개 선진국 중 1위이고(Samans, Blanke, Corrigan, and Drzeniek, 2015), 자본소득 분배도 OECD 최상위권에 속한다(Espinoza and Ruiz, 2016). 1992년부터 소득분배가 악화되다가 2010년부터 개선되는 흐름으로 반전되었으나 2016년 다시 악화된(통계청, 2017a) 점은 아쉽다.⁴⁾ 그렇지만 1980년대부터 진전된 세계적인 양극화 추이(Jain-Chandra, Kinda, Kochhar, Piao, and Schauer, 2016)에 견주어 선전한 셈이다. 아울러 ‘세대 간 소득탄력성’도 0.1~0.2 내외로서(김희삼, 2015; 최지은·홍기석, 2011)⁵⁾ 부자(父子) 간 소득의 대물림이 약한 편이다. 그 덕분에 ‘위대한 Gatsby 곡선’(Krueger, 2012)에 따르면, 분배와 세대 이동성은 핀란드·노르웨이 등 세계

3) 국토교통부 ‘자동차등록현황보고’ 각 연도 자료를 기초로 저자가 계산.

4) 김낙년(2014)의 지적처럼 통계청 ‘가계동향조사’에는 고소득층과 금융소득이 적게 포함되기 때문에 그에 기초한 지니계수는 ‘하향편의’(downward bias)를 지닌다. 그래서 대안으로 국세청 개인단위 과세자료를 이용하기도 한다. 하지만 한국은 2015년 근로자 46.8%가 소득세가 면제되므로(국세청, 2016) 이 방법에도 한계가 있을 뿐만 아니라, 가구단위로 측정하는 경우보다 상위층 소득을 과대평가할 가능성도 있다. 이처럼 지니계수에는 흠결이 있지만 그 시계열 추이로 변화의 흐름을 읽는 데에는 큰 어려움이 없다.

5) 양정승(2012)은 한국은 성인자녀가 부모와 동거하는 비율이 높기 때문에 서구처럼 분가한 성인 가구만 대상으로 ‘세대 간 소득탄력성’을 추정할 선행연구들은 ‘하향편의’를 지닌다고 보았다. 그는 이런 문제점을 보정하면 ‘세대 간 소득탄력성’은 0.3과 0.4 사이에 있으며, 이는 미국보다 낮지만 영국·프랑스·독일 등보다는 낮지 않을 것으로 추정했다.

최상위의 노르딕국가들에 필적한다.

이처럼 성장과 분배의 두 마리 토끼를 모두 잡은 한국경제는 세계적으로 특기할 모범사례로 손꼽힌다. 압축성장과정에서 교육수준의 비약적인 상승과 함께 사업 기회와 일자리가 크게 늘어나면서 자수성가와 신분 상승 등이 활발했기 때문이다.

경제뿐만 아니라 한국은 민주화에도 성공했다. 영국 ‘경제학자 지성집단’(Economist Intelligence Unit; EIU)의 ‘2016 민주주의지수’(democracy index)에 따르면, 우리는 10점 기준 7.92점을 받아 167개 국가 중 24위를 기록했다. 간발의 차이로 ‘결함이 있는 민주주의’ 국가로 분류됐지만,⁶⁾ 아시아에선 일본(7.99점, 20위)에 이어 2위이고 민주주의의 남상인 프랑스와 동률을 이루었다. 2010년과 2012년엔 아시아에서 가장 순위가 높았고 2014년까지는 ‘완전한 민주주의’ 국가에 들었었다. 특히 2012년에는 8.13점을 받아 미국·일본·이탈리아 등 선진국보다 높은 점수를 받았다. 국내에선 여러 불만이 제기되지만, 세 차례 수평적 정권 교체를 이뤘고 지방자치역사도 20년을 넘긴 한국의 민주주의 수준이 긍정적인 평가를 받고 있는 셈이다.

요컨대 한국은 전후 신생국들 중 압축성장, 활발한 계층 이동과 민주화를 함께 이룬 거의 유일한 국가다.⁷⁾ 국력 신장에 따라 국제 위상도 올라갔다. 2008년 정상급 회의체로 격상된 ‘주요 20개국’(G20)의 일원이 되었고, 2009년 OECD ‘개발원조위원회’(Development Assistance Committee)에 가입함으로써 원조를 받다가 원조를 주는 나라로 발돋움한 첫 사례가 됐다. 나아가 2012년 인구 5천만 명 이상이면서 1인당 GNI 2만 달러 이상을 달성한 일곱 번째 나라가 되기에 이르렀다.⁸⁾ 그야말로 위대한 국민이 일군 기적의 역사라고 해도 손색이 없다.⁹⁾

6) EIU는 선거 과정, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 등 5개 부문으로 나눠 측정한 ‘민주주의지수’에 따라 167개 국가를 ‘완전한(full) 민주주의,’ ‘결함이 있는(flawed) 민주주의,’ ‘민주주의와 권위주의 혼합체제’(hybrid regime), ‘권위주의’(authoritarian regime)의 4개 그룹으로 나눈다. 참고로 북한은 1.08점을 받아 최하위인 167위에 머물렀다.

7) 이스라엘의 발전상이 우리에게 건줄 수 있겠지만, 이주해온 유대인들이 종전에 거주하던 곳은 대부분 이미 선진국이었던 점을 감안하면 그 가치가 다소 퇴색된다.

8) 1987년 일본이 최초로 이 반열에 진입한 이후, 미국(1988년), 프랑스(1990년), 이탈리아(1990년), 독일(1991년), 영국(1996년)이 뒤를 이었다.

9) 물론 한국이 진정한 선진일류국가의 반열에 오르려면 과제가 산적해 있다. 소모적인 정쟁, 편 가르기에 따른 대립과 갈등이 일상화되어 사회통합 수준은 낮은 편이다. 기초질서, 투명성, 신뢰, 기부와 봉사 등 ‘사회자본’(social capital)도 열악하다. 가부장문화와 연공서열 관행이 남아 있고 여성의 경제활동 참여는 제한적이다. 소집단의식·배타주의·파벌림·술림이 강한 반면에 자기책임원칙은 미흡하다. 대기(大氣)의 질, 자살과 아동 학대, 공적연금 사각지대와 노인 빈곤, 교통사고·산업재해·학교폭력 등 안전, 근로시간과 여가 등 삶의 질도 선진국 기준에 미치

2. 한국경제의 핵심 성공요인: 인적자원과 국정 운영

짧은 역사의 한국경제가 이처럼 대단한 성공을 거둔 요인으로서는 여러 가지를 들 수 있다. 우선 ‘국가 형성’(state building) 시기 건국세력의 선견지명과 용단을 빼놓을 수 없다. 동서진영의 치열한 체제경쟁 구도에서 당시 대다수 지식인들이 동경했던 공산주의 대신 인류의 보편적 가치에 충실한 자유민주주의와 강력한 성장 유인을 지닌 시장경제체제를 헌정의 주춧돌로 삼았기 때문이다.¹⁰⁾ 광복 직후 남북한 생활수준이 엇비슷했지만, 2016년 남한의 1인당 GNI가 북한의 22배(한국은행, 2017)로 격차가 벌어진 사실이 이를 웅변한다.

굳건한 한미동맹도 한국의 경제성장에 이바지했다. 주한미군과 한미방위조약은 6·25 남침과 핵무기 개발 등 북한 도발을 응징하고 위협을 억제해왔다. 미국의 유·무상 원조는 한국전쟁의 상흔 복구는 물론 절대빈곤에서 벗어날 때까지 한국경제의 필수기반으로 작동했다. 1960년대부터 지금까지 세계 최대 시장인 미국을 상대로 우리가 꾸준히 이어온 무역수지 흑자도 비좁은 내수시장의 한계를 극복하고 수출경쟁력을 키울 수 있었던 요인의 하나다.

그밖에 다양한 요인들도 한국경제의 도약에 기여했다. 곧 ① 뜨거운 교육열, ② 강력한 ‘상대비교성향’(김희삼, 2014), ③ 성실하고 근로기강이 확립된 국민, ④ 왕성한 기업가정신, ⑤ 인구 증가, ⑥ 자유무역과 세계화의 조류, ⑦ 선택과 집중 및 대외지향형 발전전략, ⑧ 일본·중국의 순차 성장과 그 시너지효과 등을 떠올릴 수 있다. 이하에선 이들을 인적자원과 국정 운영의 두 가지로 집약해 조명한다.

(1) 인적자원의 양과 질

무엇보다도 압축산업화에 적합한 인적자원이 크게 확충되었다. 첫째, 양적 측면에서 생산가능인구가 폭발적으로 늘었다. 광복 후 일본과 중국 등으로부터 많은 해외동포들이 귀국했고, 한국전쟁이 끝나자 1955~1964년 ‘베이비 붐’이 나타나면서 같은 기간 약 900만 명이 태어났다. 한국전쟁 기간 북한에서 남한으로 이주해온 168만 명의

지 못한다.

10) 하지만 자유민주주의는 1972년 제7차 개헌에 따라 헌법 전문에 “자유와 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히”라는 문구로 천명되었고, 시장경제체제도 1963년 제5차 개헌에 따라 현행 헌법 제119조 제1항(대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.)이 신설되면서 공식화됐다(김주성, 2017).

피난민들도 가세했다. 특기할 점은 피난민들이 경제에 미치는 긍정적인 효과다. 이들은 현실에 안주·체념하지 않고 ‘스스로 가시밭길을 선택’(self-selection)했기 때문에 모험심과 근로의욕이 남달랐고, 학령·건강·숙련기술·생계비법 등의 수준도 북한에 잔류한 주민들보다 높았을 것이다. “북한 출신은 생활력이 강하다”는 세간의 평가가 이런 추정을 뒷받침한다. 북한 피난민들은 부산·경남·제주도 등에 터를 잡으면서 전후 복구와 경제 부흥에 큰 보탬이 됐다.

월남한 피난민들의 역할은 지금도 우리에게 시사점을 제시한다. 노동력과 노동비용, 구매력, 세수와 경제활동 다각화 등 이주민들이 장기적으로 경제에 순기능을 하는 측면이¹¹⁾ 간과되고 있기 때문이다. 유럽 각국은 2015년 한 해 중동·북아프리카·남아시아 등에서 유입된 난민이 100만 명을 넘어서자 복지 및 사회통합 부담을 저울질하면서 수용에 난색을 표했다. 2017년 Trump 미국 대통령도 난민을 포함한 이민에 대한 규제를 강화했다. 터키처럼 난민 수용에 전향적인 나라조차 인도적 관점에 치우칠 뿐 난민의 사회경제적 순기능은 제대로 평가하지 못하고 있다. 남의 일이 아니다. 한국도 2016년 외국인 거주자가 200만 명을 넘어서면서 다문화사회로 빠르게 진입하고 있다. 탈북자·재외동포·결혼이민자·외국인근로자 등의 기여도를 폄하하고 그들을 홀대해서는 안 된다. 2017년부터 생산가능인구가 줄어들 예정이기에 더욱 그렇다.

둘째, 인적자원의 질적인 측면에서도 대단한 진전이 있었다. 무엇보다도 1946년 북한의 토지개혁(무상 몰수와 무상 분배)에 자극 받아 단행된 1949년 ‘농지개혁’(유상 몰수와 유상 분배)은¹²⁾ 소작농에 대한 지주의 농지 강매, 한국전쟁에 따른 혼란 등 문제점에도 불구하고 교육열과 근로의욕 확산의 기폭제가 됐다. 대다수 가구가 소작농이고¹³⁾ 초등교육조차 의무교육이 아니던 시절에는 자녀를 농사보조 인력으로만 활용하는 경우가 비일비재했다. 농지개혁으로 가구당 3ha까지 자작하게 되고 초등교육이 무상으로 전환되면서 자녀를 학교에 보낼 여유가 생긴 것이다.¹⁴⁾

11) 시리아 난민들의 터키경제 기여도 등 유럽 난민들의 경제적 순기능을 분석한 Oxford대 ‘난민연구소’(Refugee Studies Centre)의 연구들과 Byman(2016) 등을 참조하라.

12) 가구당 3ha를 초과하는 농지는 국가가 수매해 지주에게 해당 농지 연 수확량의 150%를 5년 연 부상한 보상하는 지가증권을 발급하였다. 정부가 수매한 농경지는 자경농민에게 3ha를 한도로 분배하고 그 대가는 연 수확량의 30%씩을 5년에 걸쳐 상환토록 하였다.

13) 광복 직후 농가 호수를 기준으로 자작 13.7%, 자작 겸 소작 34.6%, 소작 48.9%, 그리고 피용자가 2.7%였으며, 소작료는 수확량의 절반에 달했다(두산백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1077809&cid=40942&categoryId=31870>).

깨치기 쉬운 한글의 특성과 결합하여 성인 문맹률은 1945년 78%에서 1958년 4.1%로 급감했다. 통계청이 마지막 발표한 문맹률은 1966년 1% 이내로 집계될 만큼 문맹은 빠르게 퇴치됐다. 중등교육 학업 중단 비율은 2015년 0.8%로 세계 최저수준이다. 대학진학률은 1965년 28.5%에서 2009년 77.8%로 정점에 이르렀다가 2016년 69.8%로 하향 안정세이지만(교육부, 2017), 뉴질랜드에 이어 세계 2위에 이르렀다.

특히 초기 산업화에 적합한 이공계(science, technology, engineering, and mathematics; STEM) 표준인력이 대거 배출되었다. 대학생 정원이 두 배로 확대된 1980년대 중반 한국의 공과대학 졸업생 수는 대표적인 공업국가인 독일, 영국, 스웨덴을 모두 더한 것보다 많았다. 지금도 ‘고등학교 졸업생 중 이공계 대학 진학자 비율’은 30% 수준으로¹⁵⁾ 미국의 5%보다 훨씬 높다(이길상, 2009). 남성은 군 복무를 거치며 규율에 익숙해졌고, 생산수율 극대화와 공정 준수 등 소품종 대량생산에 기초한 제조업 경쟁력을 떠받치는 일등공신이 됐으며, 열악한 여건을 지닌 중동 등에 진출한 건설업의 밑거름이 되기도 했다.

(2) 국정 운영

국정 운영도 한국경제 성장의 견인차 역할을 했다. 정부는 ‘경제개발 5개년계획’을 비롯해 발전단계에 따라 시의적절한 비전과 전략을 세웠다. 아울러 기획과 예산을 긴밀하게 연계하여 한정된 자원을 ‘선택과 집중’ 원칙에 따라 효과적으로 배분하였다. 예컨대 정부의 예산 배분을 시기와 분야별로 보면 1950년대에는 교육, 1960~1980년대엔 국방, 1990~2000년대 중반까지는 경제개발, 2000년대 중반 이후엔 사회복지가 가장 큰 비중을 차지하였다(기획재정부 각 연도 예산자료). 이는 일본 등 대부분 선진국들에서 제2차 세계대전 이후 분야별 재정지출 우선순위에 큰 등락이 없었던 점과 뚜렷이 대비된다. 한국 정부가 발전단계와 여건에 발맞춰 재원을 전략적·탄력적으

14) 1960년대까지 우리보다 소득수준이 높았던 필리핀은 미군정의 농지개혁 권고를 실행에 옮기지 못해 지금도 ‘지주과두제’에 의한 농지 소유의 편중이 심각하고, 이로 인해 많은 농민들은 자녀 교육의 여력이 없다. 오늘날 두 나라 국력이 역전된 가장 큰 원인을 이처럼 농지개혁에서 찾는 견해(김주성, 2017)도 있다.

15) 인문사회계 및 예체능계 진학자가 40% 정도에 이르고 나머지 30%는 비진학자이다. 대학 졸업생 분포도 입학생과 비슷해 2016년 대학 졸업생 334,643명 중 이공계 출신은 공학계열 78,647명, 자연계열 40,358명, 의약계열 22,075명으로 전체의 42.2%를 차지하였다(한국교육개발원, 2017)

로 배분했음을 뒷받침한다. 특히 전술한 것처럼 이공계 표준인력 양성과 상용연구개발 투자에 심혈을 기울인 전략은 주력산업인 제조업의 원동력이 됐다.

한편 건국세력의 ‘반공독재’와 군사정권의 ‘개발독재’(developmental dictatorship)는 권위주의 통치로 민주주의의 지체와 퇴행을 초래한 부작용을 낳았지만, 표심에 편승한 정치권의 무리한 요구를 제어했다.¹⁶⁾ 그리하여 정치에 의한 경제정책의 오염을 최소화하면서 전후 복구, 문맹 퇴치, 절대빈곤 탈출, 압축산업화와 중산층 형성에 성공하면서 민주시민사회로 이행하는 기반을 다졌다.

‘공공선택론’에 따르면, 유권자는 직접 이해관계가 없는 사안에는 ‘합리적으로 무관심’(rationally ignorant)하고, 이해가 없으면 ‘불합리한 편견’(irrationally biased)에 취약하다. 따라서 정파나 이익집단으로부터 자유로운 전문가의 검증·숙의·중재가 활성화돼야 민주주의의 책임성·대표성·포용성을 높일 수 있다(Rauch and Wittes, 2017). 이런 맥락에서 표심에서 한발 떨어진 관료와 전문가의 의견을 존중했던 압축산업화시대 ‘전문가 우위’(technocratic dominance)의 경제정책기조는¹⁷⁾ 대의민주주의의 부작용 완화에 기여했다. 대통령제를 채택하면서도 마치 의원내각제처럼 긴밀한 당정협의를 통해 의사결정 시간과 비용을 줄인데다 우수인력이 정부로 유입된 것도 성공적인 국정 운영의 요인으로 손꼽을 수 있다.¹⁸⁾

1987년 이후엔 경제여건의 다원화에 따라 개방·자유·분권·세계표준이 부각되었다. 두 차례 경제위기를 겪으며 정부실패의 보완책이 차례로 도입되고 사회안전망도 차츰 정비되었다. 또한 각계각층 욕구가 분출하는 가운데 개발시대와 달리 기득권이 광범위하게 형성되어 ‘Pareto 개선’(improvement)을 도모할 제3의 대안은 거의 소진되었다. 이로 인해 사회갈등이 확산되는 한편, 민간 역량도 급신장하면서 협치(governance)가 국정의 새로운 패러다임으로 대두되었다.

이처럼 건국 이후 지금까지 정부는 일제 식민 지배에서 벗어나 근대국가의 기틀을

16) 행정부가 주도했던 이 시기의 경제정책은 절대빈곤 탈출을 목표로 절차보다 성과를 중시하면서 국론 결집 명분으로 국회는 통법부(通法府), 여당은 거수기처럼 운영되는 ‘최소정치’를 미덕으로 여겼다. 언론·노동조합·시민사회단체의 활동을 억누른 반면에, 관료와 전문가를 존중했다. 이한빈(1966) 등은 이 시기의 국정을 ‘발전행정’으로 불렀다.

17) ‘경제개발 5개년계획’ 수립과 집행 과정에서 한국개발연구원 등 국책연구원의 전문인력과 ‘평가교수단’에 참여한 교수 등이 중용되었다.

18) 산업화 초기엔 민간부문 취업 기회가 드물었던 반면에, 공직은 ① 투명·공정한 채용, ② 행정부 주도에 수반했던 상당한 권한, ③ ‘사농공상’(士農工商) 문화에서 배태된 자부심, ④ 안정된 신분과 퇴직 후 취업기회 등 다양한 매력이 우수인력의 유인책으로 작용했다.

다졌고, 전후 복구에 이어 대외지향형 산업화를 통해 경제의 압축성장을 주도하는 등 기능상 ‘큰 정부’의 역할을 해왔다. 그런 가운데에도 인력·재정 등 외형은 방만하지 않은 ‘작은 정부’를 유지했다.

물론 정부의 과오나 실패도 적지 않다. 특히 2016년 ‘최순실 국정 농단 사태’에서 보듯이 지금까지 그 부작용이 이어지고 있는 기능 측면에서 적극적이고 ‘큰 정부’의 관행은 후술하는 것처럼 선진경제 진입의 걸림돌로서 하루빨리 극복해야 할 유산이다. 국정 운영의 시평(時評)도 짧다. 이를테면 1988년 도입된 국민연금제도와 1998년이 되어서야 폐지된 가족계획정책은 때를 놓친 정책실패 사례들이다. 고령화는 1970년대 초반, 저출산은 1980년대 초반부터 이미 상당히 진행되었기 때문이다. 최근 ‘인구 배당’(demographic dividend)이 희석되어 잠재성장률이 하락하고, 노인 빈곤율이 2014년 48.6%로서 OECD 평균 12.4%보다 4배 가까이 높으며(OECD, 2015a), 노인 자살률은 OECD 최고 수준에 이르는 현실도 위 정책들의 형성과정에 작용한 관료들의 근시안과 타성에 기인한다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 한국정부의 국정 운영이 경제성장에 끼친 공은 과보다 훨씬 크다는 것이 국제기구의 일관된 평가다.

Ⅲ. 한국경제의 도전과 걸림돌

1. 도전: 저성장 기조와 대물림 심화

압축산업화 이후 한국경제가 맞닥뜨린 도전은 거세다. 우선 저성장기조가 고착될 가능성이 있다. OECD(2014a)는 2015년만 해도 3%대 중반이던 한국의 잠재성장률이 시간이 흐를수록 급락해 2050년경에는 독일을 제외한 주요 7개국(G7)보다 낮아질 것으로 전망한다. 그 원인은 여러 가지다. 단기적으로는 대외의존도가 높은 한국경제의 특성 때문에 2008년 세계금융위기 이후 ‘대침체’(Great Recession)의 파장을 고스란히 받고 있다. 최근 다소 회복되고 있지만, 성장 동력인 수출이 2015년부터 부진했고 제조업 가동률 하락과 함께 기업의 매출액 대비 영업이익률도 줄었다.

하지만 이런 경기순환 측면의 어려움은 세계경제가 본격 회복되면 완화될 터이므로 큰 문제는 아니다. 그보다는 오랫동안 쌓인 구조적 요인과 여건 변화에 따른 추세 요인이 중요하다. 이런 맥락에서 주목할 것은 생산성 증가율 하락 추세다. 2011~2015년 ‘총요소생산성’(TFP) 증가율은 1.0%로 1972년 이후 연평균 증가율 2.3%보다 크게 낮았다. 아울러 2011~2014년 중분류 산업별 41개 업종 중 21개 업종 TFP가 감소

했다(김원규·최현경, 2017). 이에 따라 32개 업종의 한계기업 비중이 증가하는 등 전 산업의 한계기업 비중이 2011년 9.4%에서 2015년 12.7%로 확대됐다(최현경·박진, 2016).¹⁹⁾

이처럼 생산성 증가세가 둔화되면서 특히 대졸 청년의 눈높이에 걸맞은 일자리 창출이 미흡해 ‘일하지 않고 교육·훈련도 받지 않는’(Not in Education, Employment or Training; NEET) 청년이 늘어나는 추세다. 한국의 ‘NEET’ 청년비율은 2014년 18.5%로 OECD 평균 15%보다 높고, 특히 대졸자 중 ‘NEET’ 청년은 24.8%로 그리스·이탈리아 등에 이어 OECD 4위에 속한다(OECD, 2015b).

성장에만 애로가 있는 것이 아니다. 최상위계층으로의 소득 편중 때문에 박탈감도 확산되는 추세다. ‘세계자산소득 DB’(WID, 2017)에 따르면, 1990년대 후반부터 2011년까지 한국 상위소득층의 소득점유율은 꾸준히 상승했다. 2011년 최상위 1%와 10%의 소득점유율은 12.3%와 44.2%로 각각 세계 5위와 3위에 달했다. 다만 국제청에 따르면, 상위 10%의 소득점유율은 2010년 38.14%, 2011년 38.06%, 2012년 37.28%, 2013년 37.14%로 WID의 추정치보다 낮을 뿐만 아니라 미미하나마 하락하는 추세다(기획재정부, 2016a).

다른 나라와 마찬가지로 자산분배는 소득분배보다 더 나쁜 편이다. 남상호(2015)가 2014년 ‘가계금융복지패널조사’로 추정한 지니계수는 금융자산 0.5839, 부동산 0.6608로서 처분가능소득 0.4259보다 높았다. Credit Suisse(2015)는 2015년 한국의 상위 1%, 5% 및 10%가 전체 자산의 각각 34.1%, 52.4% 및 62.8%를 점유한 것으로 추정했다. 이는 ① 세계 평균인 50.0%, 76.6% 및 87.7%이나 ② 미국·스웨덴·스위스·이스라엘보다 낮지만, ③ 독일·덴마크·싱가포르 등과 비슷하고, ④ 일본 등 나머지 선진국들보다는 높다. 다만 2016년 Credit Suisse(2016)는 한국의 상위 20%, 40% 및 60%의 자산점유율을 63.9%, 84.8% 및 95.5%로 발표하였는데, 이는 2015년의 83.2%, 93.8% 및 98.7%에 비해 현저히 개선된 결과다. 특히 2016년 기준으로 비교할 수 있는 유일한 지표인 20%계층의 자산점유율은 ① 일본 등보다 높으나, ② 덴마크·미국·오스트리아·독일·스위스 등보다는 낮은 선진국 평균 수준으로 개선되었다.

심각한 문제는 학력과 직업 등 사회적 지위의 대물림이다. 김희삼(2015)에 따르

19) 비금융 외부감사법인을 대상으로 한계기업 비중을 산출한 한국은행(2016)에서도 한계기업 비중이 2010년 11.4%에서 2015년 14.7%로 증가했다.

면, 부자(父子)의 학력과 사회경제적 지위의 상관계수는 압축산업화 기간 동안 급락했으나, 최근 다시 상승하는 조짐이 완연하다. 한준·계봉오·황선재(2017)가 부모와 자녀의 직업군을 비교해 이동성을 측정한 결과, 한국은 다른 나라에 비해 상승 이동이 활발한 편이었다. 그러나 40대 이상 베이비붐세대와 '386세대'(1966~1975년 출생)에 비해 30대 이하의 이동이 둔화됐으며, 특히 '에코세대'(1987~1994년 출생)의 움직임은 가장 저조했다.

통계청(2016a)에 따르면, 한국인은 1994년에 비해 2015년 계층 이동 가능성에 훨씬 회의적이었다. 곧 '세대내 계층 이동' 가능성에 대해 1994년 낙관론자가 10명중 6명이었지만 2015년에는 거꾸로 비관론자가 10명중 6명으로 역전되었다. 또 '세대간(자녀세대의) 계층 이동' 가능성은 1999년 10명 중 4명이 낙관, 1명만 비관적이었지만, 2015년엔 3명만 낙관하고 5명이나 비관적으로 돌아섰다. 교육의 계층 사다리 역할 약화, 인적자본의 영향력과 축적비용 증가 등이 어우러진 결과로 추정된다(박재완, 2017b).

요약하면, 한국경제는 이제까지 압축성장과 활발한 계층 이동을 함께 이루었지만, 앞으로는 저성장 기조의 고착과 대물림의 심화 때문에 성장이 정체되고 갈등이 심화될 것으로 우려된다.

2. 걸림돌: 인적자원과 국정 운영

이처럼 한국경제의 앞날에 어려움이 예상되는 까닭은 역설적이게도 압축성장과 활발한 계층 이동의 성공방정식이었던 인적자원과 국정 운영에서 찾을 수 있다.

(1) '인구배당' 희석과 고령화

2016년 정점으로 생산가능인구가 37백만 명에서 2050년 25백만 명으로 12백만 명이나 감소할 전망이다. 그동안 누려왔던 '인구배당'이 희석되고 고령화가 가파르게 진전되면서 연령구조도 '역(逆) 피라미드형'으로 진전되고 있다. 한국은 2015년 생산가능인구 비중이 세계 평균보다 7%p 높고 노인 비율은 13.2%로 OECD 평균보다 낮다(통계청, 2016b). 그러나 2050년엔 노인 비율이 37%로 급등해 일본에 이어 가장 늙은 나라가 된다. Kontis, Bennett, Mathers, Li, Foreman, and Ezzati(2017)는 2030년 출생 한국 남아와 여아의 기대수명은 각각 84.07세와 90.82세로 OECD에서 가장 길 것으로 예측했다. 이에 따라 노인부양비(생산가능인구와 노인의 비율)는

2015년 5:1에서 2060년 1:1로 빠르게 늘어날 전망이다.

고령화는 여러 경로로 성장잠재력을 떨어뜨린다. G7의 1990~2007년 경험을 보면 ‘노인부양비’가 증가할수록 TFP는 하락했다(Liu and Westelius, 2016). Aiyar, Ebeke, and Shao(2016)도 2014~2035년 미국과 핀란드를 제외한 주요국들의 TFP가 고령화 때문에 하락할 것으로 전망했다. 1980~2010년 미국 사례를 분석한 Maestas, Mullen, and Powell(2016)에 따르면, 60세 이상 인구 비중이 10% 증가하면 1인당 국내총생산(GDP) 증가율은 5.5% 감소한다. GDP 감소분의 2/3는 노동생산성 증가율 둔화, 1/3은 노동력 증가 둔화에 기인하며, 이처럼 고령화로 미국 경제성장률은 2020년대에 0.6%p 하락할 것으로 내다봤다. G20을 분석한 Boston Consulting Group(BCG, 2014)에 따르면, 현재 경제성장률을 2020년대에도 유지하려면 독일에 이어 한국이 가장 심각한 인력난을 겪게 된다.

고령화는 내수에도 악영향을 미친다. 나이가 들수록 이사를 꺼리고 유행에 둔감해 지며, 은퇴 이후를 대비한 저축이 늘어나 소비성향이 낮아진다. 예컨대 한국 소비자는 내구성 소비재 교체주기가 선진국보다 짧지만,²⁰⁾ 차츰 그 주기가 길어지고 있다. 승용차는 1990년 3년에서 2010년 5년, 상용차는 같은 기간 4년에서 6.4년으로 각각 주기가 늘어났다. 고령화는 사회보험료 부담을 늘리고 처분가능소득을 줄여서 내수를 위축시키기도 한다.²¹⁾ 이런 요인들이 겹쳐 한국 가계의 평균소비성향은 2000년 80.6%에서 2016년 71.1%로(통계청, 2017b) 급락했다.

반면에 기대수명 증가가 평균소비성향을 낮춰 단기적으로 경제에 부담을 주지만,²²⁾ 장기적으로는 노동공급 유인이 강화되고 저축률 상승과 자본 축적을 통해 경제성장을 촉진하는 측면도 있다. 권규호(2016)는 2000년 이후 한국의 고령화가 저축률과 경제성장률을 2015년 기준 각각 3.5%p와 0.4%p 높인 것으로 분석했다. 따라서 고령화 자체를 경계할 필요는 없다. 다만 고령화의 순기능을 극대화하려면 후술하는 것처럼 서비스산업 규제 완화와 고용 유연화 등 구조개혁에 힘써야 한다.

20) 개인용 컴퓨터 교체주기는 한국이 5.4년으로 미국 6.7년, 일본 7.9년보다 짧다(한국은행 2014년 내부자료).

21) 2010년 이후 사회보험료 지출의 연평균 증가율은 가구소득 증가율보다 3%p 정도 높다. 가구의 처분가능소득은 2000년 83%에서 2014년 80%로 줄어들었다.

22) 기대수명은 2000년 75.5세에서 2014년 82.4세로 매년 0.5세 가까이 증가했다. 60세 은퇴 후 생존기간이 40% 정도 연장된 셈이다. 그런데 고령총일수록 기대수명 증가 충격을 단기에 조정해야 하므로 소비성향이 더 큰 폭으로 하락할 수밖에 없다(권규호, 2016).

(2) 인적역량의 담보

인적자원의 양뿐만 아니라 인적역량마저 낙후되는 추세다. OECD의 ‘국제학업성취도조사’(PISA)에 따르면 한국 청소년 역량은 세계 최상위 수준이다. 하지만 성인들 역량은 의외로 취약하다. 이는 OECD의 2011년 ‘국제성인역량조사’(PIAAC)에 그대로 드러난다. 곧 한국 성인의 역량은 (다른 나라들과 마찬가지로) 나이가 들수록 하락하지만, 35세 이후 중·장년층은 OECD 평균보다 뒤지고, 나이가 들수록 격차가 더 벌어져 55세가 넘으면 최하위권으로 추락한다(이주호, 2016; OECD, 2016b). 한국의 노동생산성이 OECD 상위권 평균의 50%를 밑도는(OECD, 2016c) 이유의 하나다.

우리는 교본을 익히고 지침·선례를 따르며 남이 하는 일을 쫓는 능력이 뛰어나지만, 돌발 상황이나 초유의 사태에 대처하는 창의력은 빈약하다. 지시는 충실히 이행해도 시키지 않은 일을 찾아서 하거나 참신한 대안을 만들지는 못한다. 윗사람 결심을 구하고, 선례를 뒤적이고, 남이 어떻게 하는지 결눈질해도 어떻게 하면 책임을 면할까에 방점을 둔다. 1인당 GNI가 3만 달러 문턱에서 주춤거리는 까닭도 가치 창출에 필요한 상상력과 문제해결역량이 뒤떨어지기 때문이다. 이런 상황에선 파괴적 기술의 진전에 따른 제4차 산업혁명을 선도하기는커녕 적응하기도 역부족이다.

성인들 역량이 이처럼 취약한 것은 ① 학습동기가 미흡한 주입식 교육, ② 인력 수급과 인적역량의 괴리, ③ 상명하복·선례답습·연공서열에 기초한 낡은 조직문화와 운영시스템, ④ 부실한 평생학습 등 네 가지 탓이다. 첫째, 주범은 ‘표층학습’(surface learning)과 선다형 위주의 평가방식이다. 창의력을 함양하는 문제기반학습(PBL), 역진학습(flipped learning) 등이 강조되고 있지만, 교육공급자(교수와 교사)의 변화가 더더서 아직 걸음마 단계에 불과하다.

둘째, 계열·전공별 산업현장 수요와 대학(원) 공급의 간극이 상당히 직장에서 꼭 필요한 역량을 갖추지 못하는 경우가 많다. STEM을 비롯한 이공계와 HEAL(humanity, education, administration, and literature)로 불리는 인문사회계 인력의 현장 수요는 그 비율이 8:2 수준인데도 대학(원)에선 4:6 정도로 배출되어 수급 괴리가 크다.²³⁾ 자질·적성·진로를 따지지 않고 일단 대학문을 두드리는 ‘문지 마’ 진학 관행도 역량 괴리를 가중시킨다. 이로 인해 한국 청년들의 전공과 문해력이 직

23) 고용노동부(2015)는 2024년까지 공학·의약계열을 제외한 모든 전공계열의 초과공급을 전망한다. 특히 사회·사범계열의 초과공급이 심각하며, 경영·경제학, 중등교육학, 사회과학 등은 초과공급, 기계·금속·전기·전자·건축 등은 초과수요를 예상한다.

장 필수역량과 괴리되는 정도는 37%에 달해 OECD에서 두 번째로 높다(Jones and Hukawa, 2016). 전공의 괴리 정도는 27%로 OECD에서 가장 높다. 이런 괴리를 줄일 목적의 부전공·복수전공·연계전공 등에 따른 수학기간이 느는데다 어학연수 등 ‘스펙 쌓기’까지 가세해 첫 일자리 ‘입직(入職)연령’은 OECD 평균보다 3년 가까이 늦고 게다가 상승 추세다.²⁴⁾ 그 때문인지 OECD(2013)에 따르면, 한국의 16~24세 취업자 역량은 25~44세보다 2.2배나 높다. OECD 회원국의 같은 수치가 평균 1.4배인 점에 비하면 무척 높은 셈이다.

셋째, 초기 산업화 단계에는 강점이었던 상의하달(top-down), 전례답습의 조직문화와 일하는 방식, 그리고 단기 순환보직과 연공서열 중심의 운영시스템도 한계에 이르렀다. 2015년 근로자(10인 이상 비농업 전산업)의 임금 연공성(年功性; 1년 미만 근속자 대비 30년 이상 근속자의 임금수준)은 OECD에서 가장 높은 3.288로서 유럽 연합(EU) 15개국 평균 1.699보다 2배 가까이 높았다(한국노동연구원, 2015). 더욱이 ‘고용형태별 근로실태조사’에 따르면, 임금 연공성은 2010년 3.43에서 2014년 3.72로 증가하였다(고용노동부, 2016). 직장에서 열심히 배우고 일할 유인이 약할 수밖에 없다. 게다가 순환보직 때문에 직장에서도 ‘심층학습’(deep learning)이 실행되고 ‘표층학습’이 지속된다.

넷째, 학창 시절엔 열심히 공부해도 취업한 뒤엔 역량 갱신에 힘을 쏟지 않는다. GDP 대비 평생학습투자 비중이 OECD 회원국 평균의 절반에도 못 미친다. 2011년 GDP 대비 노동시장 훈련비 지출 비중은 0.07%에 불과해 최상위권인 핀란드나 덴마크의 0.5% 수준에 한참 모자란다(OECD, 2016d). 평생학습이 취약한 원인은 장시간 근로관행과도 관련이 깊다. 한국은 OECD에서 멕시코에 이어 두 번째로 근로시간이 길다. 근로시간이 가장 짧은 독일보다 연간 753시간, 무려 3개월 넘게 더 일한다. 시간제 일자리 비중이 낮은 점 등을 감안해도 일터에서 보내는 시간이 너무 많은 반면에 근로강도와 직무 몰입도는 느슨하다. 생산성을 높이거나 평생학습에 매진하기 어려운 구조다. 이를 보완할 수 있는 대중개방형 온라인수업(mass open online course; MOOC)이 선진국에선 활성화되고 있지만, 우리는 이제 시동을 거는 단계다.

24) 통계청(2016c)에 따르면, 2016년 5월 4년제 대졸자의 평균 졸업소요기간은 5년 1.4개월(남자 6년 2.8개월, 여자 4년 4.5개월)로서 전년 동월 대비 1.0개월 증가했고, 휴학 경험 비율은 53.6%로 5.1%p 상승하였다. 주된 휴학 사유는 남자의 경우 병역의무 이행(96.8%), 여자는 취업·자격시험 준비(61.6%)였다. 자연히 결혼과 첫 자녀 출산 시기도 늦춰지면서 출산율마저 낮아지는 연쇄 부작용이 초래되고 있다.

(3) ‘큰 정부’ 유산과 정부의 ‘신뢰적자’ 누적

압축성장을 이끈 ‘큰 정부’ 유산이 이제 민간이 주도하는 선진경제로 진입하는 길목을 가로막고 있다. 정부의 ‘발전·조장행정’에 대한 기대가 지속되는 가운데, 민주화 이후 각계각층 요구에 대응하느라 시장에 맡길 사안조차 정부 개입이 당연시된다. 특히 한국인은 상대비교성향에 따른 ‘터널효과’(Hirschman and Rothschild, 1973), 집단주의와 동류의식이 강한데다 가부장문화까지 더해져 자기책임원칙이 미흡한 틈새를 ‘정부·입법만능주의’가 메꾸고 있다. 이에 따라 폭주하는 행정수요를 정부가 충족하기는 불가능해지면서 정부의 ‘신뢰적자’(confidence deficit)가 누적되고 있다.

정부에 대한 국민의 높은 기대에 편승해 정치권은 다양한 법제, 기구와 예산을 신설하거나 늘리고 있다. 그러다보니 정부(정치)가 민간(시장)에 무리하게 개입하거나 선부른 처방으로 상황을 악화시키는 경우도 허다하다. 정부 개입의 정당성은 있지만 너무 많은 사안에 분산투자함에 따라 근원적인 처방보다 생색만 내는 짚썰미 대책이라는 지적을 받기도 한다. 이런 ‘정부·입법만능주의’ 경향 때문에 선진국 표준을 수용하고 민간 자율과 활력을 부추기는 경제자유화는 진전이 더디다. Heritage 재단(Riley and Miller, 2016)이 매긴 ‘경제활동자유도’(economic freedom index)에서 한국은 2017년 100점 기준 71.7점으로 ‘자유경제권’(free economies) 평균 83.9점보다 12.2점이나 모자랐다. 최근엔 ‘경제민주화’의 명분으로 오히려 경제자유화가 후퇴하는 분야도 나타나고 있다.²⁵⁾ 몇 가지 측면만 살펴보자.

첫째, 불균등(inequality)과 불평등(inequity)에 관한 인식이 혼재하면서²⁶⁾ 상대적 박탈감이 높고 그 영향으로 부문간 격차를 줄이려는 규제가 강한 편이다. 2015년 한국의 ‘상품시장 규제지수’는 3점 기준 1.82점으로 OECD 회원국 중 네 번째로 규제가 엄격했다. 기업의 생애주기가 아니라 규모에 따라 중소기업, 중견기업과 대기업집단을 차별하는 규제나 지원이 대표적이다. Benedek, Budina, Deb, Gracia, Saksonovs, and Shabunina(2017)의 지적과 같이, 소규모 기업에 대한 조세, 금융 또는 규제의 우대는 선의의 취지와 달리 기업의 투자와 성장 동기를 약화시켜 생산성

25) 경제민주화는 시장보다 정부가 현명하다는 자만에서 나왔다. 특권을 인정하지 않는 경제자유화는 빈부격차도 자생적 힘으로 줄인다. 국가의 의무는 경제적 자유를 보장하고 송파 세 모녀 자살 사건에서 보는 것처럼 빈곤층 삶을 보호하는 것이다(민경국, 2017).

26) 불균등은 표면적 차이, 불평등은 노력이나 투입에 따른 차이를 각각 나타낸다. 투입과 노력의 차이가 크면 불균등해도 평등하고, 균등하게 분배돼도 노력 차이가 반영되지 않으면 불평등하다. 차별에 따른 격차는 바람직하지 않지만, 노력에 따른 차등마저 없으면 역차별이 된다. 균등 분배는 유인이 없어 축소 지향의 하향평준화를 피할 수 없다(성명재, 2016).

과 성장률을 낮추는 역기능을 초래할 수 있다.²⁷⁾

규제 강도뿐만 아니라 그 품질도 낮다. 가격기능을 활용하는 시장친화적인 규제보다 획일적인 반(反)시장 규제가 더 많다. 이를테면 대형마트 의무휴업에 따른 골목상권과 전통시장 활성화 효과는 소비자 편익, 대형마트 저소득 근로자의 일자리와 소득, 대형마트 납품업자의 매출 등에 끼치는 악영향을 상쇄할 만큼 크지 않다. 오히려 영업을 자유롭게 허용하되, 규제시간대의 매출액에는 부담금을 부과하고 조성된 재원을 골목상권과 전통시장 발전에 쓰는 대안이 더 낫다. 이처럼 규제 품질이 낮은 원인에 대해 OECD(2017)는 2016년 한국 입법의 86%가 규제영향평가 등 적정 심사분석절차가 미비한 의원입법으로 성안된 탓으로 분석하고 있다.

둘째, 특정 부문의 육성·촉진·진흥 명목의 보조·출연·감면·정책금융 등 후진적인 정부 지원과 개입이 여전하다(박진, 2015). 예컨대 GDP 대비 중소기업금융에 대한 정부보증비율은 2014년 5%를 훌쩍 넘어 OECD 3위에 올랐다. 농가소득(farm receipts) 중 정부의 ‘생산자 지원’(producer support) 비중은 2013년 52%로 EU 평균 20%의 2배가 넘고 OECD 평균 18%의 3배 가까이 된다(Jones, 2016). 여기엔 자유무역협정(FTA) 비준 동의를 논의할 때마다 농가 지원을 추가한 정치권도 한 몫을 했다.

셋째, 경제주체의 자기책임의식이 희박하고 공직자는 도전과 모험을 꺼린다. 2011년 저축은행의 구조조정과정에서 예금주들이 예금보험 보장범위를 넘는 보상을 정부에 요구한다든지, 노동조합이 파업을 할 때 대체근로를 제한하는 경우는 전자에 속한다.²⁸⁾ 자율과 책임에 기초한 분권형 협치도 요원하다. 재정 사정이 어렵다는 자치단체들이 과세자주권 행사와 자구노력은 소홀히 하면서 중앙정부 지원을 늘려달라고 요구하는 사례가 대표적이다.²⁹⁾ 자치단체들은 지방세에 허용된 탄력세율이나 상한세율은 거의 활용하지 않는다. 지방세의 비과세감면 비율도 2015년 22%로서 국세의 13%보다 훨씬 높다(국회예산정책처, 2016).

27) Benedek, Budina, Deb, Gracia, Saksonovs, and Shabunina (2017)는 2001-2103년 유럽 4개국 자료를 분석한 결과 기업규모에 따른 조세 유인이 투자와 성장 동기를 저하시켜 생산성과 성장률을 낮춘다는 점을 지적했다.

28) 사용자는 쟁의행위기간 중 중단된 업무의 수행을 위해 당해 사업과 무관한 자를 채용 또는 대체할 수 없으며(노동조합 및 노동관계조정법 제43조 제1항), 쟁의행위로 중단된 업무의 (하)도급을 줄 수 없다(동조 제2항). 이는 다른 나라에서 찾아보기 힘든 입법례다.

29) 2014년 9월 3일 전국기초단체장협의회는 국세와 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 조정하는 등 지방재정 확충에 나서지 않으면 기초단체 파산(default)이 불가피하다고 선언하였다.

공직자들의 보신주의 풍조도 심각하다. 2015년 5월말 벤처인증기업의 95%는 인증기관에 창업자 연대보증을 제시했다. 연대보증이 벤처기업 인증의 전제가 된 셈이다. 또 2012년 정부가 지원한 중소기업 연구개발과제의 성공률은 무려 96%에 달했다. 실패확률이 낮은 안전하고 손쉬운 과제만 지원한 것과 다름없다. 나중에 감사 등에서 지적을 받지 않고 책임소재를 차단하려는 복선이 빚은 결과로 추정된다.

‘큰 정부’에 대한 기대를 증폭시키는 정치권의 행태는 제19대 대통령선거에서 주요 정당들이 내건 공약에도 뚜렷이 나타난다. 대선공약들은 민간 활력을 북돋우기보다 정부가 모든 걸 챙기려는 과욕을 드러내고 있다. 규제를 완화하는 공약은 눈에 띄지 않았다. 업종 지정, 입지 제한, 이자·수수료·임대료 억제, 성과 공유, 고용 할당, 의결권 제한, 퇴근시간 준수 등 규제 강화 약속만 나열됐다. 2011년 정부가 제출한 ‘서비스산업발전기본법’ 제정에 반대하던 정당들이 서비스산업을 활성화하겠다는 이율배반의 모습도 보였다.

대부분 정당들이 제시한 청년고용할당제는 심각한 부작용이 예상된다. 일감은 그대로인데 일자리만 늘리는 숫자놀음에 그칠 수도 있다. 그밖에 ① 산고 끝에 도입한 공공기관 임금피크제와 성과급제 폐기, ② 정부 지원에 연명하는 한계기업 정리가 시급한 상황에서 정부가 중소기업의 구매자가 되고 마케팅까지 대행, ③ 45세 이하 청년 취업농가에 5년간 월 100만원, 농민에겐 기본소득 월 20만원 지급 등도 시대정신과 역행하는 공약들이다. 국민연금의 주주권을 적극 행사하겠다는 공약 역시 신중한 검토가 필요하다. 한국 주식시장에서 가장 ‘큰 손’이 된 국민연금은 이제 여러 상장기업들의 대주주가 됐다. 그런 만큼 자칫 기업 경영이 정부 입김에 휘둘리지 않도록 거꾸로 국민연금 의결권을 제한하는 장치에 대해서도 고민할 시점이다.

장밋빛 공약의 남발은 정부의 ‘신뢰적자’를 심화하는 요인이기도 하다. 우리만의 문제는 아니지만, 정부에 대한 신뢰는 하락세를 면치 못하고 있다. 제18대 대선과정의 ‘국가정보원 댓글 사건’에 이어 2014년 ‘세월호’ 참사, 2015년 ‘중동호흡기 증후군’ 파문, 2016년 조류인플루엔자 확산 때 정부의 미숙한 대처도 ‘신뢰적자’에 일조했으나, ‘최순실 국정 농단 사태’로 정부신뢰는 바닥으로 실추됐다. 승자 독식의 대선이 잉태한 ‘아니면 말고’ 식의 침소봉대, 여당의 ‘찬성을 위한 찬성’과 야당의 ‘반대를 위한 반대’를 일삼는 정쟁도 신뢰적자를 부추긴다. 예를 들어 2008년 미국 쇠고기 수입, 2010년 ‘천안함’ 폭침, 2011년 ‘한미 FTA 비준’과 2016년 고고도 미사일 방어체계(THAAD) 배치를 둘러싼 논란은 일각의 뿌리 깊은 반미감정에서 비롯된 측면을 배제할 수 없다.

(4) 정치 우위와 정책 오염 가속화

산업화단계의 ‘큰 정부’ 유산도 부담이 되는데 ‘큰 정부’가 ‘큰 정치’로 대체되는 정치 우위 현상마저 가속화되고 있다. 국정지 무게 중심이 행정부에서 국회로 이동함으로써 표심에 의한 정책 왜곡과 오염이 심화된 것이다. 예컨대 2015년 5월 국회는 국회법을 개정하여 행정부가 전속 관할하는 법률시행령(대통령령)의 수정 요구권을 국회에 부여했다. 이에 반발해 같은 해 6월 25일 대통령이 법률거부권을 행사하고 여당 원내대표가 의원총회에서 불신임되어 물러나기도 했다. 정부가 제출한 법안보다 국회의원이 발의한 법안의 수가 월등히 많아진 것도 정치 우위 현상의 한 단면이다.

개발독재시대 ‘전문가 우위’가 마감되고, 표심경쟁이 격화되면서 정치인의 임기 제약에서 파생된 근시안의 대중요법과 선심정책이 늘어나고 있다. ‘반값’이나 무상시리즈 정책들이 그 전형이다. 국회와 지방의회는 정치공학의 격전장으로 변모해 정책의 알맹이보다 ‘세금 폭탄’이니 ‘부자 감세’니 하는 포장에 치중한다.

주요 정책을 둘러싼 교착상태도 빈발하고 있다. 몸싸움을 없애기 위해 2012년 5월 이른바 ‘국회선진화법’이 시행되었지만, 이젠 여야가 합의하지 않으면 아무 것도 할 수 없는 ‘반(反) 공유지의 비극’(Heller, 1998)에 처하고 말았다. 여·야 의견이 첨예하게 맞선 사안들은 전장을 옮겨 사법부에까지 부담을 끼친다. 대통령 탄핵심판은 물론이고, 새만금 간척, 행정수도 이전, 미국 쇠고기 수입, 4대 강 살리기, 전교조 인가, 국사교과서 등 민감한 쟁점은 법원이나 헌법재판소의 결정에 명운을 내맡길 정도가 됐다.

이처럼 대의정치의 부작용이 확대 재생산되면서 투표자의 ‘합리적 무관심’에서 비롯된 정부실패가 점증하고 있다. 그 유형은 다음 세 가지로 대별된다. ① 우선 변화의 이익은 소수에 집중되지만 그 비용이 다수에게 눈에 띄지 않게 분산되는 사안의 경우 특정계층에 영합하는 대중요법이 채택된다. 일부 정부 부처들의 세종시 이전, 대형마트 의무휴업제, 도서정가제,³⁰⁾ 무역이득공유제,³¹⁾ 공공기관 비정규직의 정규직 전환 등이 그런 사례들이다.

② 반대로 변화의 이익은 다수에게 분산되지만 그 비용이 소수에 집중되는 과제는

30) ‘출판문화산업진흥법’은 2014년 11월 21일부터 어떤 서점이든 모든 도서를 정가의 10% (할인 5%를 더하면 최대 15%) 까지만 할인 판매할 수 있도록 가격규제를 도입하였다.

31) FTA 수혜 기업의 이익 일부를 환수해 피해산업을 지원하는 제도다. 박근혜정부는 FTA에 따른 이익의 조세 외 추가 환수는 위헌이라며 반대했다. 하지만 그보다는 FTA의 주된 이익이 소비자에게 귀속된다는 점을 반대의 핵심 논거로 보아야 한다.

드러나지 않는 다수의 찬성 계층보다 소수의 거센 반대에 직면해 표류하기 쉽다. 공공기관 성과연봉제와 임금피크제, 서비스산업·노동·교육 분야의 규제개혁, 철도노선 경쟁, 원격진료, 우버(Uber)택시와 대중금융(crowd funding) 허용 등이 이에 속한다.

③ 한편 변화의 이익은 훗날로 이연(移延)되지만 그 부담은 당장 현실화되는 ‘허리띠 졸라매기’ 사안들은 뒤로 미뤄지기 일쑤다. 고용 유연성 제고, ‘일하는 복지’(workfare) 확립, 균형재정 유지, 공공요금 현실화, 탄소 배출 저감 등이 이러한 사안에 해당한다.

위 세 가지 유형이 모두 어우러진 사례도 있다. Bloch, Fournier, Gonçalves, and Pina (2016)가 1998~2013년 OECD 회원국의 ‘왜곡성 조세’(distortionary tax)와 ‘생산성 재정지출’(productive spending)을 분석했더니, 한국은 이스라엘에 이어 ‘왜곡성 조세’ 비중이 급증한 반면에, 생산성 지출 비중은 급감한 가장 나쁜 사례에 해당했다. 조세체계와 재정지출구조가 이처럼 악화된 까닭은 자명하다. 정치권이 표심을 의식해 꾸준히 중산층과 저소득층의 세율을 낮추고 다양한 소득공제를 확대했기 때문이다. 그 결과 근로소득의 경우 2015년 소득상위 19%의 근로자가 90%를 부담하고 소득 중하위 근로자 47%는 아예 면세된다. 종합소득은 상위 8.6%가 87%를 부담한다. 조세 부담의 극단적인 편중이다. 성명재(2017)에 따르면, 2014년 시장소득 10분위배율은 우리(16.6)가 영국(36.1)보다 낮다. 그런데도 소득세 10분위 배율(749.5)은 영국(44.3)보다 훨씬 높다. 우리는 지나친 공제와 면세로 누진성이 높아졌지만 중산층까지도 과세대상에서 누락되는 경우가 많아 조세의 분배효과는 오히려 줄어든 것이다.

정치 우위 현상은 세 차례 정권 교체, 그리고 민선 지방자치를 거치면서 다음 세 가지 이유로 심화되었다. 첫째, 대통령이나 자치단체장의 소속 정당이 바뀌면 국경이나 시·도정 기조도 덩달아 바뀌고, 특히 전임자와 차별화를 위한 정책 뒤집기로 인해 정책 일관성과 예측가능성이 떨어지게 됐다. 문재인정부 출범 이후 원자력발전소 건설을 중단한 조치가 대표적이다.³²⁾ 현직자가 전임자의 실수와 무능을 강조하면서 ‘부정(否定)의 정치’(강원택, 2016)를 활용하는 경우도 적지 않다. 그 결과 ‘오락가락·지그재그 정책’이라거나 ‘영혼 없는 관료’라는 비판마저 등장했다.

32) 심지어 집권정당이 교체되지 않았는데도 이명박정부가 추진한 출자총액 제한, 금융과 산업 분리, 자율형 사립고 신설, 산업은행과 인천국제공항 민영화, 녹색성장, 해외자원 개발 등은 박근혜정부에 들어 정책방향이 뒤바뀌게 됐다.

둘째, 정권과 자치단체장의 교체 가능성으로 인해 공직자의 ‘줄 대(서)기’와 눈치 보기가 늘어났다. 전리품 성격의 정실 인사와 함께, 역량이 급신장된 언론·시민사회 단체·학계 등의 통제와 비판도 공직자의 무사안일을 부추긴다. 정부에 대한 칭찬엔 인식하고 잘못에는 엄격한 ‘질타문화’가 확산되면서 공직자들이 최악 시나리오를 상정해 ‘최소극대화(maxi-min) 전략’에 기대게 된 것이다. ‘변양호 증상’³³⁾ 대표 사례다. 셋째, 민선 지방자치가 정책 응집력을 이완시키기도 한다. 순기능이 없지는 않지만, 중앙정부와 자치단체, 광역단체와 기초단체, 일반자치단체와 교육자치단체 사이의 정치적 복선에서 비롯된 과열음³⁴⁾ 자원 낭비와 정책 혼선을 증폭시키고 있다.

(5) 취약한 리더십과 제도·규범의 갱신 지체

정치 우위에 따른 정책 오염이 가속화되면서 압축산업화시대에 형성된 제도·규범과 일하는 방식이 선진경제의 틀에 걸맞게 갱신되지 못하고 있다. 기존 제도에서 파생된 기득권을 재편하려면 저항과 고통이 수반하는데, 이를 설득·극복하고 연착륙을 이끌 ‘창도’ 리더십이 취약하기 때문이다. 그 대신 ‘거부민주주의’(vetocracy), 소집단 이기주의, 인기영합주의, ‘지대 추구’와 ‘대리 극대’(agency maximands; Wolf, 1993) 등 혁신을 방해하는 흐름이 힘을 얻고 있다. 아래에선 시대에 뒤떨어진 제도와 규범의 세 가지 측면을 살펴본다.

첫째, 조직·제도·기술·규범·문화 등 한국의 사회경제시스템은 여전히 대량생산 중심의 제조업에 기반을 두고 있어 부가가치가 높은 일자리를 만들기 힘들다. 제4차 산업혁명, P2P(peer to peer)와 O2O(online to offline) 등 공유경제, 주문형(on-demand) 서비스와 ‘독립형 일자리경제’(‘Gig economy’, ‘프로젝트 고용’)에 제대로 대응하지 못하고 있다. 김주훈(2016)에 따르면, 한국은 WEF 자료에 의해 비교가 가능한 국가들 중 제4차 산업혁명에 대한 준비가 최하위에 속한다.

구진경(2017)에 따르면, 최근 한국에서도 O2O서비스가 다양해지고 벤처투자도 증가하고 있지만, 중개서비스 위주의 사업모델에 국한되어 수익구조가 취약하고 자

33) 2003년 외환은행의 ‘Lone Star’ 매각을 주도했던 변양호 전 재정경제부 금융정책국장은 헐값 매각 시비에 휘말려 구속되었으나, 4년 후 무죄판결을 받았다. 이를 계기로 공직사회의 무사안일 분위기가 심화됐다.

34) ① 2004년 청계천 복원과정의 문화재 지표조사(문화재청과 서울시), ② 2010년 4대강 살리기(국토해양부와 경상남도), ③ 2011년 무상급식(서울시와 서울시교육청), ④ 2012년 이후 ‘누리과정’ 예산(교육부와 시·도교육청), ⑤ 2016년 청년수당(보건복지부와 서울시·성남시), ⑥ 2016년 국정교과서(교육부와 시·도교육청) 등을 둘러싼 갈등이 그 전형이다.

금의 정부의존도가 높다. 특히 기존산업과의 갈등 때문에 O2O서비스 발전에 제동이 걸리는가 하면, 제도가 미비하거나 기존 규제가 발목을 잡는 경우도 있다.³⁵⁾

승차공유서비스 ‘우버’(Uber)의 예를 보자. 우버는 택시 잡기와 승객 찾기에 드는 시간과 불필요한 운행을 줄이고 승객과 운전자의 선택 폭을 넓힌다. 차량 공유는 자원 활용을 극대화하며, 수급 상황과 교통 혼잡도 등이 반영된 탄력요금은 자원 배분의 효율을 높인다. 우버는 면허를 전제로 한 정부기능을 보강하며 대체할 수도 있다. 승객과 운전자의 상호평가는 정부의 감독·평가시스템보다 우월하며, 실시간 확인과 경로추적시스템은 정부의 계도나 감독보다 더 안전하다. 그러나 한국에선 세계 곳곳에서 급성장 추세인 ‘우버 X’ 서비스가 아직 금지되어 있다. 장애인 등에게 예외로 허용한 서비스도 배기량·운임 등을 까다롭게 따진다. 몇몇 선진국에서도 논란은 진행 중이지만, 2016년 6월 유럽연합집행위원회(EC)는 면허산업 보호가 성장과 고용을 촉진하는 ‘우버화’(Uberization)’ 규제 사유가 될 수 없다고 못 박았다.

둘째, 기득권에 갇힌 서비스산업의 문턱과 울타리가 높아서 신산업이 자리를 잡기 힘들다. 특히 자격·면허제도는 창업을 방해하고 능력·노력과 동떨어진 보상체계를 유지해 경제활동 동기와 유인을 저해하는 부작용이 심각하다. 이를테면 직역집단은 자신들에게 우호적인 정치인의 후원금을 모으고 득표 활동을 돕는 대가로(Kleiner, 2015), 정부 규제에 자신들의 이해가 반영될 수 있도록 로비에 나선다. 정부의 인허가·감독·점검·평가를 기초로 작동되는 이런 규제는 신산업의 걸림돌이 된다. Millar and Sutherland(2016)는 최근 미국 주정부의 직업자격 확산이 생산성 증가율 하락의 한 원인이라고 진단한다. 중국은 ‘국가,’ ‘직업자격’ 등의 명칭이 들어가는 공인자격 618개 가운데 70.2%인 434개를 2014~2016년 폐지했다(한국금융연구원, 2017). 전문자격 축소가 노동시장의 거래비용을 줄이고 공급 구조개혁, 대졸자 취·창업을 돕는 한편, 근로자의 직종 전환을 촉진할 것으로 기대한 것이다.

더욱이 자격·면허는 그 속성상 저소득층에게 불리하다. 가난하면 자격·면허를 취득할 기회가 제약되고 소요비용을 마련하기도 버겁다(Rodrigue and Reeves, 2016). 2013년 상반기 Harris Poll에 따르면, 미국에선 경제활동인구 중 전문자격(licensing) 소지자 비율이 높은 지역(州)일수록 소득분배 상태가 나빴다(Kleiner and Vorotnikov, 2017). 이는 자격·면허의 소득역진성을 시사한다.

셋째, 우리는 대기업·공공부문의 정규직 중심으로 구성된 ‘1차 노동시장’과 중소

35) P2P 중개 사이트인 ‘8퍼센트’는 대부업 등록 문제로 폐쇄됐다가 나중에 재개되었다.

기업·비정규직 중심의 ‘2차 노동시장’간 이동이 제한되고 연공성도 강하다. 그래서 노동시장의 이중구조가 뚜렷하고 근로조건 격차가 크다. 나아가 정규직을 염두에 둔 제도·관행과 고용 경직성 때문에 고용총량 증가에 한계를 지닌다. 또한 중소기업과 비정규직에 부정적인 ‘평판의 외부성’(reputational externality; Evans and Guinnane, 2006)이 따라붙어 인력 수급의 괴리와 눈높이의 쓸림이 심한 편이다.

IV. 구조개혁의 기초와 리더십

한국경제가 저성장 기초와 대물림의 고착화를 극복하려면 전술한 도약의 걸림돌을 완화해야 한다. 곧 인적자원의 양과 질을 확충하고, 정부 대신 민간이 주도하는 시장 친화적인 경제 또는 ‘기업가형 국가’(최성호, 2017)로 전환하는 경제자유화를 통해 생산성을 끌어올려야 한다. 생산성 향상은 성장과 분배를 함께 개선하는 지름길이다.

Berlingieri, Blanchenay, and Criscuolo (2017)를 비롯한 최근 연구들은 생산성과 분배가 밀접히 연계되어 있음을 밝히고 있다. 곧 선도부문과 나머지 부문의 생산성 격차가 커지면서 분배도 악화됐으며, 이는 디지털기술과 세계화 탓도 있지만, 약화된 경쟁, 낙후된 교육훈련, 회소해지면서 편중된 숙련기술 등이 주된 원인이라고 진단한다. Qureshi (2017)에 따르면, 주요국들은 지난 20년 생산성 증가율이 하락하고 분배도 악화됐다. 이를테면 미국에선 2000년대 TFP 증가율이 1990년대의 절반에도 미치지 못했는데, 같은 기간 지니계수는 15% 가까이 상승했고, 최상위 1% 소득계층의 소득점유율은 50% 이상 증가했다. 이처럼 생산성과 분배는 상환(trade-off) 관계가 아니라 서로 보완적이므로 그는 ① 뒤쳐진 기업들에 대한 기술혁신 확산, ② 기득권을 줄이는 경쟁 촉진, ③ 교육훈련 개혁과 숙련기술 투자 강화 등 성장과 분배를 한꺼번에 해결하는 ‘생산적인 형평성’(productive equity)에 초점을 맞추자고 강조한다.

인적자원 확충과 경제자유화로 생산성을 끌어올리자면 과감하고 꾸준한 구조개혁이 불가피하다. 개혁의 구체적인 방안까지 탐색하는 것은 이 글의 범위를 넘어서기 때문에 이하에선 그 방향성만 제시한다.

1. 인적자원 확충을 위한 구조개혁

(1) 가용인력 극대화

인적자원의 양을 늘리기 위해 제한된 가용인력이라도 극대화할 수 있도록 복지개혁

을 비롯한 아래 방안들을 적극 모색해야 한다. 첫째, ‘일하는 복지’와 자기책임원칙을 확립하고 취약계층의 자활 유인을 강화해야 한다. 복지의 최종 목표는 빈곤층의 자활이다. 소득 보장보다 빈곤가구 내 취업자 확대를 우선해야 한다. 근로빈곤층이 일하지 않는 복지수혜자보다 유리하도록 제도를 다듬어야 한다. 이는 사회정의와도 부합하지만, 생산인구 감소에 대응하는 효과적인 방안이기도 하다.

유진성·허원제(2014)가 2005~2012년 한국 빈곤가구를 분석한 결과 정부 지원금이 많고 가구 내 취업자가 적을수록 빈곤 탈출 가능성은 낮았다. 예컨대 기초생활보장지원금을 받지 않는 가구는 빈곤 탈출 확률이 평균 60%였지만, 지원금을 가장 많이 받는 가구는 같은 확률이 26%에 그쳤다. ‘복지함정’에 머무를 유혹을 줄이려면 복잡다기한 복지전달체계와 자활 유인이 미흡한 ‘난개발 복지시스템’을 정비해야 한다. 그렇지 않으면 2015년 이후 그리스에서 재현된 ‘Curley효과’(Glaeser and Shleifer, 2005)가³⁶⁾ 한국에도 나타날 가능성을 배제할 수 없다.

미국 Maine주는 LePage 주지사가 취임하면서 2014년부터 ‘자녀가 없는 18~49세 성인’(able-bodied adults without dependents; ABAWDs)은 일을 해야만 ‘영양보충지원사업’(Supplemental Nutrition Assistance Program; SNAP, 일명 Food Stamps)을 수혜할 수 있도록 했다. 그 결과 2014년 말 13,332명이던 ‘SNAP’ 수혜자가 2015년 9월엔 1,886명으로 86%나 감소했다(Rector, Sheffield, and Dayaratna, 2016).

둘째, 여성 경제활동참가율을 끌어올려야 한다. 여성 고용률이 꾸준히 상승해 2015년 57.9%로 역대 최고치에 이른 것은 고무적이지만, 아직 OECD 평균(60.9%)보다 낮다. 세계 최고수준인 여성의 ‘3차 교육 이수율’을 감안하면 고학력 여성이 사장되는 셈이다. 1990~2015년 캐나다 자료를 분석한 Petersson, Mariscal, and Ishi (2017)에 따르면, 고학력 여성의 경제활동참가율을 1%p 끌어올리면 연간 노동생산성이 0.2~0.3% 상승하고 따라서 현행 남녀 경제활동참가율 격차 7%p를 없앨 경우 캐나다 실질GDP가 4% 증가할 것으로 추정하였다. 3~5세 ‘누리과정’ 내실화 등 다양한 과제가 있지만, 여성을 근로자가 아니라 육아 전담 ‘돌봄자’로 인식하는 가부장문

36) 그리스에선 2015년 1월 급진좌파연합의 ‘시리자(ΣΥΡΙΖΑ) 당’이 집권하고 EU 탈퇴가 현안이 되자, 그 해에만 20만 여명이 이민을 떠났다. 조국을 등진 이들은 대부분 교수, 연구원, 의사, 과학자, 기업인, 금융인 등 전문가와 부유층들이었다(Pelagidis, 2015). 이는 20세기 중반 미국 Boston시장을 네 차례 역임한 J. M. Curley가 낭비성 재분배 프로그램을 남발한 결과 부자들이 인근 도시로 대거 이주한 사태와 비견된다.

화도 바뀌어야 한다(양현순·박재완·문상호, 2017).

셋째, Ahmed, Cruz, Quillin, and Schellekens(2016)에서 드러났듯이, ‘인구배당’이 사라진 선진국들처럼 우리도 외국인 이민의 활용방안을 적극 검토해야 한다. 전술한 것처럼 이주민의 순기능이 큰데다 생산가능인구가 줄어드는 시기이기에 더욱 그렇다. 한국인 중 이민자 비율은 2015년 0.6%로 초고령국가인 독일(13.1%)과 이탈리아(7.4%)는 물론 외국인에 배타적이라는 일본(1.7%) 보다 한참 낮다.³⁷⁾

다만 2030년까지는 총량적으로 볼 때 노동의 초과공급이 지속될 전망이고, 취업비자를 받은 외국인력 60.3만 명 중 비전문인력이 55.4만 명(91.9%)이나 차지하고 있는데다, 제4차 산업혁명으로 저숙련 인력 수요가 감소할 수 있기 때문에, 외국인 인력의 양적 확대보다 우수 인력 유치를 통한 질적 개선이 중요하다는 이규용(2017)의 신중론도 유념할 필요가 있다. 따라서 우선 언어·문화·관습 등 측면에서 학습과 적응이 빠르고 사회통합에도 어려움이 상대적으로 적은 재외동포들에게 복수국적을 선별적으로 부여하는 것이 바람직하다. 특히 전문직 중 외국인 비율이 2013년 2.1%로 미국(11.9%)이나 OECD 평균(8.6%)에 크게 미치지 못하는 점에 비추어, 융합형 신산업과 고부가가치 서비스산업의 전문가와 숙련근로자에 이민정책의 초점을 맞추어야 한다.

넷째, 전술한 ‘입직 연령’을 앞당겨야 한다. 이는 결혼과 출산을 촉진하는 효과도 있다. 그러기 위해선 ① 징병제(일반병사의 경우)와 모병제(전문병사의 경우)의 혼합(김지홍, 2014), ② MOOC 활성화와 연계한³⁸⁾ 고등교육 학제 단축, ③ 초등학교 취학 연령 하향 조정 등을 전향적으로 검토해야 한다. 다섯째, 기대수명 연장 추세에 발맞춰 65세인 노인 연령기준을 높여 노인의 경제활동 참여를 늘리고 복지지출도 절감해야 한다.

여섯째, 독신가구의 ‘조세격차’(tax wedge)를³⁹⁾ 확대해 결혼·출산 유인을 높여야 한다. 한국은 2007년 ‘소수공제자 추가공제’는 폐지하고 ‘다자녀가구 추가공제’를 도입했지만, 여전히 가족유형별 소득세 부담 차이가 선진국보다 작다. OECD(2014b)에 따르면 2014년 한국의 조세격차는 독신가구가 21.4%, 두 자녀 기혼가구는 19.0%로

37) 독일 등 ‘초고령국가’의 이민자 비율 통계는 2013년 기준이다.

38) Christensen, Steinmetz, Alcorn1, Bennett, Woods, and Emanuel(2014)는 MOOC 때문에 향후 15년까지 미국 대학 절반이 도산한다고 본다.

39) 사용자가 근로자에게 지급하는 노동비용과 근로자가 실제로 수령하는 임금의 차이를 뜻한다. 소득세, 사회보험료와 근로장려금(EITC) 등이 주를 이룬다.

양자 차이가 2.4%p에 그쳤다. 같은 수치가 미국은 11.0%p, 독일 15.5%p, 호주 10.5%p, 프랑스 7.3%p 등으로 훨씬 컸다. 출산과 육아가 손해로 인식되지 않고, 공동체의 미래를 위해 육아 부담을 나누는 원칙이 확립돼야 한다(양현순·박재완·문상호, 2017).

(2) 인적역량 제고

인적역량을 끌어올려 생산성을 향상시킬 수 있도록 교육개혁과 노동개혁을 비롯한 아래 방안들에도 역점을 두어야 한다.

첫째, 주입·암기식 교육방식 대신 심층학습을 강화해 창의적이면서 협력·소통 역량을 갖춘 인재를 길러내야 한다. 코딩과 컴퓨팅 사고력 등 ‘제4차 산업혁명’을 선도할 인재를 양성하고 대학을 혁신생태계의 중심지로 바꿔야 한다.

둘째, ‘STEM’ 인력을 늘리고 ‘HEAL’ 인력은 줄여야 한다. 계열·전공별 수급 괴리를 축소하고, 직장에서 필요한 역량을 갖추도록 교육과정도 손봐야 한다. 남성일(2016)은 2007~2013년 OECD 회원국 추이에 비추어 앞으로 표준근로가 줄고, ① 단기·프로젝트형 일거리 증가, ② 고용주와 근로자의 경계 이완, ③ 근로 시간·장소의 제약 감소, ④ 시간보다 과업에 대한 보상 등의 흐름이 강화될 것으로 전망한다. 이 경우 근로자는 도전적이면서 문제 해결 역량을 갖춰야 한다. 따라서 적성과 진로 계획에 따른 맞춤형 선택과정, 그리고 동기와 창의를 유발하는 프로젝트 수행을 늘려야 한다. 아랍어를 가르치는 고교는 다섯 곳에 불과한데, 2016년 수능에서 제2외국어로 아랍어를 선택한 응시생이 69%를 차지(김영덕, 2016)한 현실을 방치해선 안 된다.

셋째, 같은 맥락에서 개인 단위의 선다형 위주 평가방식에서 탈피해 창의·협력·소통과 문제해결역량을 측정하는 서술형 절대평가와 팀 단위의 프로젝트 수행평가를 강화해야 한다. 평가시스템을 바꾸지 않으면 시대가 요구하는 인재를 길러낼 수 없다.

넷째, 평생학습체제를 강화해야 한다. 이는 ‘선(先)취업-후(後)진학’을 촉진해 입직연령을 앞당기는 효과도 지닌다. 허재준(2016)은 20년 동안 배워 30년간 직업생활에 활용하는 기존 주기가 무너지고 있으므로, 의무교육과 직업훈련과정만으로는 필요한 기술·지식을 갖춘 인력 양성이 어렵다고 보았다. 따라서 그는 ‘학습-재학습’(learn, unlearn, relearn)이 반복되도록 민간 역할을 늘리는 방향으로 평생학습제도와 프로그램을 개편할 것을 제안했다. 그러자면 Kaplan Mortgage Education처럼 성

인에게도 취업조건부 훈련비를 대부하는 프로그램이 필요하다.⁴⁰⁾ 대학생에 대한 ‘취업 후 상환 학자금’(ICL)을 중·장년층까지 확대하는 셈이다.

다섯째, 취업 후 직장학습을 통해 인적역량을 향상시킬 동기와 유인을 강화해야 한다. 상명하복 조직문화와 연공서열에 치중된 운영시스템을 상향식 문화와 성과중심 시스템으로 바뀌어야 한다. 개방형 혁신의 장려와 혁신생태계 활성화도 빼놓을 수 없는 과제다. 다섯째, 같은 맥락에서 종신고용과 연공서열 등에 기초한 노동 경직성을 완화하고, 기업 규모와 고용 형태에 불합리하게 각인된 ‘평판의 외부성’을 축소함으로써 노동 이동을 촉진해야 한다. 이는 인적역량 향상뿐만 아니라 인적자원 공급을 확대해 일자리를 늘리는 효과도 수반한다(Fiorini, Hoekman, and Malgouyres, 2016).

2. 민간중심·시장친화의 경제자유화

개발시대 조장행정 유산과 한국경제의 곳곳에 뿌리내린 ‘큰 정치’를 청산해야 한다. 경제의 밑바탕(제도)과 꼭짓점(리더십)에 자리한 정부와 정치의 영향력을 줄이고 민간의 자율·창의·다양성을 진작하여 기업가정신을 고양해야 한다. Rothwell (2016)의 주장처럼 “덜 Karl Marx, 더 Adam Smith” 쪽으로 옮겨가야 한다.

경제자유화를 지향하는 구조개혁의 핵심은 ① 압축산업화시대의 제도·규범 갱신과 개방형 혁신 생태계 활성화, ② 고용 경직성과 노동시장 이중구조 완화, ③ 시장친화 규제 확산 및 전문자격·면허장벽 축소, ④ 공공부문 경쟁·개방 촉진 등이다. 한국경제의 구조개혁을 강조한 Jones and Lee (2016)의 제안들도 대동소이하다. 이들은 한국경제의 경우 서비스산업과 중소기업의 생산성 상승 여지가 가장 크다면, 규제개혁, 대외 개방, 노동 유연성 제고와 함께 평생학습 강화, 한계중소기업 연명 지원 청산, 정책금융 축소와 재편 등을 제안했다. 이들 구조개혁에 관해 여기서 일일이 논의하지는 않고, 전술한 인적자원 확충과 중복되지 않는 범위에서 몇 가지 사항만 살핀다.

첫째, ‘관치경제’ 관행을 정리해야 한다. 한국 정부는 인력과 예산 등 외형상으로 ‘작은 정부’에 속하지만, 눈에 보이지 않는 입김과 영향력이 너무 세다. 이를테면 완

40) 근로자가 잠재적 혹은 현재 사용자를 후원자로 확보한 뒤, 사용자는 훈련의 종류·내용·수준을 인증하고 훈련기관은 사용자 수요를 반영한 훈련프로그램을 운영하며, 훈련비용은 근로자가 취업 후 분할 상환하는 개념이다. 일자리를 얻지 못하거나 원하지 않으면 일정 유예기간 후 고용보험기금이 상환한다.

전히 민영화된 포항제철·국민은행·한국통신(KT)·KT&G의 최고경영자 인선에 정부가 개입하는 관행을 끊어야 한다. ‘청년희망재단’에 기업들이 마지못해 출연하고, 정부가 기획한 ‘창조경제혁신센터’를 대기업들이 시·도별로 떠맡아 운영하는 모습도 후진적이다. 정부 뜻을 좇아 기업이 채용인원을 늘리고 소외계층을 대상으로 미소금융을 운영하며, 전통시장 상품권과 여수엑스포 입장권을 구매하는 등의 협력사업 역시 획일성과 강제성을 띠지 않아야 한다.

따지고 보면 2016년 불거진 ‘최순실 사태’의 뿌리 역시 시장과 기업에 대한 정부의 지나친 영향력에서 찾을 수 있다. 문제가 된 문화·스포츠재단에 대한 기업들의 출연·지원이 ① 대가를 기대한 뇌물인지, ② 어쩔 수 없이 낸 준조세인지, ③ ‘기업의 사회적 책임’ 이행 차원인지 경계가 모호하지만, 기업들이 정부의 재량에서 초래될 불이익을 회피하기 위해 순응한 측면이 짙다.

‘관치경제’ 관행과의 결별은 금단현상을 수반하므로 원상으로 복귀하고픈 유혹에 취약하다. 따라서 그 뿌리와 토양을 갈아엎어야 성공할 수 있다. 예를 들어 지금처럼 정부가 면세점을 주기적으로 허가하는 한 기업들의 정부 ‘눈치 보기’는 사라지기 어렵다. 느슨한 배임죄 요건 때문에 기업인이 언제 무슨 구실로 수사를 받을지 전전긍긍해서도 안 된다. ‘관치경제’는 결국 공권력에서 파생되며, 특히 그 폐쇄성과 독점성에 기생한다. 따라서 정부 역할을 줄이고 공직의 투명성과 경합성을 높이며, 시장친화기제를 확대하는 것이 ‘관치경제’를 막는 지름길이다. 민간 자율과 활력을 부추기는 경제자유화보다 ‘최순실 사태’의 재발을 막는 더 나은 대안은 없다.

둘째, ‘관치경제’가 부활하지 못하도록 ‘불가역 계약기제’(irreversible commitment devices; Reeves, 2015)를 확대해야 한다. 곧 정부 규제·지원을 제도로 차단·축소하고 관료의 평가를 시장의 평가로 대체해야 한다(김석진, 2016). 지난 30년 OECD 회원국 경험에 비추어 경쟁제한 규제 완화는 생산성을 끌어올려 성장과 분배 개선에 기여했다(Causa, Hermansen, and Ruiz, 2016).⁴¹⁾ Zoli(2017)는 특히 네트워크·서비스산업의 엄격한 규제를 완화하면 한국의 TFP가 크게 향상될 것으로 보았다. Cournède, Denk, and Garda(2016)가 한국의 규제를 선진국 평균으로 낮추면 일자리가 늘어날 것으로 추정된 것도 같은 맥락이다. 그러므로 서비스산업의 문턱과 울타리를 공유경제의 틀에 맞추어 낮추고 신산업이 들어설 기반을 조성해야 한다. 지식집

41) 생산성이 향상되면 일자리가 줄어들 것이라는 우려도 있다. 그러나 한국에선 1964~2014년 생산성과 일자리의 증가율이 거의 동행하는 흐름을 보였다(허재준, 2016).

약시대에 걸맞게 개방·경쟁과 공유·협업을 촉진하고, 혁신을 가로막는 익숙한 기술과 방식을 폐기해야 한다(Desouza and Dawson, 2016). 환경, 토지 이용, 산업안전 등의 분야에서 거미줄처럼 얽힌 중복규제 정비도 시급하다. 특정부문에 대한 정부의 지원·조장 역시 규제 못지않게 경쟁력과 분배에 나쁜 영향을 끼친다. 따라서 기업규모별로 획일화된 지원 정책을 생애주기별로 재편해야 ‘Peter Pan 증후군’과⁴²⁾ 정부 지원으로 연명하는 한계기업의 부작용을 줄일 수 있다.

셋째, 경제자유화의 또 다른 ‘불가역 확약기제’는 공공부문의 규모와 역할 축소다. 특히 공기업이 GDP에서 차지하는 비중이 높다. 2015년 GDP 대비 ‘비금융공기업’의 부채비율은 26%로 일본의 30%에 이어 세계에서 두 번째로 높다(기획재정부, 2016b). 이제 이들이 하는 일들의 상당수를 민간으로 넘겨야 한다. 외환위기 후 2000년대 초반까지 활발했던 민영화는 노무현정부에 들어서 주춤했다. 이명박정부 때 공기업 선진화 개혁 작업이 재개됐지만 세계금융위기 여파로 본격화되지 못했고, 그나마 박근혜정부에선 사실상 중단됐다. 육성·촉진·진흥 명목으로 남של된 공공기관의 군살을 빼야 한다. 진입기준을 완화해 민간 참여를 확대하고 가급적 경쟁체제로 전환해야 한다. 선진국에선 예를 찾기 어려울 정도로 방대한 정부출연연구기관(2017년 경제인문사회연구회 소속 26개와 국가과학기술연구회 소속 25개)과 연구관리전문기관(2017년 중앙부처 소속 18개)의 지배구조, 할거주의, 관료제와 느슨한 유인체계를 정비하는 과제도 빼놓을 수 없다.⁴³⁾

한편 구조개혁이 연착륙할 수 있는 보완책도 병행해야 한다. 구조개혁에 따라 기존 산업과 저숙련 근로자 등이 겪을 어려움을 덜어주기 위해 경과조치를 강구하고 직종 전환 훈련을 내실화해 이들의 신산업 편입을 촉진해야 한다. 국제노동기구(ILO, 2017)는 세계금융위기 이후 각국에서 고용 보호를 완화하는 개혁이 붓물을 이루었다면서, 덴마크처럼 노동시장 활성화(activation) 정책이 뒷받침되지 않으면 노동 유연화는 실업 증가 등의 어려움을 초래할 것으로 경고했다. Cournède, Denk, and Garda(2016)도 저숙련·저소득 근로자의 노동시장 진출·입을 촉진하는 구조개혁에는 직업전환 프로그램 강화가 필수적이라고 강조했다.

42) 성년이 되어도 사회에 적응할 수 없는 ‘어른아이’ 같은 심리적인 증상으로, 중소기업이 중견기업으로 성장하면 160여 가지 정부 지원과 혜택이 끊기기 때문에 중소기업으로 남아 정부 보호막에 안주하려는 경향을 일컫는다.

43) 구체적인 개혁방안은 정부출연연구기관의 경우 강성진·정태용(2017)을, 연구관리전문기관은 박상욱·윤지웅(2017)을 각각 참조하라.

3. 구조개혁을 이끌 ‘창도’ 리더십과 전략

구조개혁은 고통스럽고 저항이 거세며 시간도 걸린다. 그래서 안착시키기 어렵다. 구조개혁에 성공하려면 적어도 다음 두 가지 요소가 갖춰져야 한다.

첫째, 개혁의 당위성과 방향을 깨닫고 설파하며 공론을 이끄는 ‘창도’ 리더십이다. 최근 강조되는 소통은 개혁의 필요조건에 불과하다. 공감대를 넓혀 가려면 충분조건인 창도까지 더해져야 한다. 기득권 재편과 그 연착륙을 위해 고심하고 당사자를 설득할 수 있어야 한다. 그러자면 리더는 인기영합주의, 편 가르기, ‘나뉘 먹기’(log-rolling), 소집단 이기주의(pork-barrel), 배타적 민족주의, 반(反)기업정서 등에 맞서는 용기와 열정, 그리고 지대 추구와 ‘대리 극대’를 순화할 지혜와 도량을 지녀야 한다. 정치공학이 아니라 정책 마케팅에 힘을 쏟아 정론을 중론으로 승화시켜야 한다. Thatcher 영국 수상은 무상급식 우유를 유료로 전환해 ‘우유 도둑’으로 비난받으면서도 ‘영국병’을 고치려면 “대안이 없다(There is no alternative)”며 버텼다.

아울러 전문가들로부터 널리 의견을 구해야 한다. 애로를 경청하고 건의를 수렴하되, 최종 결정과정에는 ‘이익 상충’ 사안에 관한 법관의 제척·기피와 같은 이치로 이해당사자 참여를 배제해야 한다. 독일이 2000년대 초반까지 ‘유럽의 병자’ 신세에 머무르다가 유럽경제 후견인으로 발돋움한 원천의 하나는 2003~2005년 추진된 ‘Hartz 개혁’이다.⁴⁴⁾ 당시 Schröder총리는 Hartz 등 15인 전문가들로 위원회를 꾸리면서 재계와 노동계 등 당사자 참여는 최소화했다. 합리적이고 과감한 노동시장 개혁안의 원동력은 여기에서 나왔다. 개혁의 대가로 2005년 Schröder총리는 정권을 잃었다. 실질임금 하락 등 기존 취업자들 부담은 부각된 반면에, 일자리 증가 등 혜택은 개별 국민에게 조금씩만 돌아갔기 때문이다.

둘째, 구조개혁의 전략과 실행계획, 경로와 일정을 치밀하게 설계해야 한다. 반발을 누그러뜨리고 우군을 확산하기 위해 ‘기회의 창’과 뇌관, 여론 임계점(tipping point)을 숙고하고, 때론 우발계획, 경과조치, 시범 적용방안도 마련해야 한다. 이런 관점에서 보면 공공기관 비정규직을 정규직으로 전환하고 성과연봉제를 사실상 백지화한 문재인정부의 조치는 옳고 그름을 떠나 박근혜정부 초기 근로자 정년 연장을 떠올릴 만큼 성급했다. 첫 단추를 잘못 꿰어 좌초됐던 노동개혁을 답습할 우려가 있기

44) Schröder총리가 ‘Agenda 2010’을 실천하기 위해 구성한 ‘Hartz위원회’가 2002년 8월 급부 중심의 사회국가 기본체계를 수정한 4단계 노동시장 개혁안인 ‘Hartz I-IV’를 뜻한다.

때문이다. 노사가 첨예하게 맞선 쟁점들은 ‘풍선효과’ 때문에 가급적 함께 묶어 타결해야 한다. 노조가 반색할 카드를 미리 써버리면 임금체계 개편이나 고용 경직성 완화 등 노동개혁에 관한 나머지 쟁점의 협상 동력이 약화될 수밖에 없다. 청년실업률이 2012년 7.5%에서 2016년 9.8%로 급등한 것은 2013년 4월 취업자 정년만 늘리고 후속 노동개혁을 소홀히 해 기업의 고용 여력이 약화된 탓이 크다.

개발시대와 달리 이젠 과감한 개혁뿐만 아니라 웬만한 정책 변화는 누군가의 반발을 초래할 정도로 곳곳에 기득권이 자리를 잡고 있다. ‘Pareto 개선’ 여지가 소진된 것이다. 게다가 이익집단과 ‘옹호연맹’(advocacy coalition), 그리고 ‘거부민주주의’의 발호 때문에 구조개혁의 동력을 이어가기가 무척 어렵다. 따라서 위정자는 물론 학계에서도 구조개혁의 비전과 콘텐츠 못지않게 이를 실행할 ‘창도’ 리더십과 ‘변화관리’에 관한 ‘경세술’(statecraft; Thatcher, 2002)을⁴⁵⁾ 학제적인 차원에서 천착해야 한다.

박세일(2017)은 조선왕조 때 주기적으로 발발한 사화(士禍) 때문에 일부 선비들은 죽임을 당하고 일부는 낙향하여 침묵하면서 후학을 가르쳤기에, 사단칠정론(四端七情論), 이기일원론(理氣一元論) 등 ‘수양학’은 발전했으나 ‘경세학’이 위축되었다고 진단하면서, 이론과 실무, 수양과 경세의 간격을 줄이는 노력이 절실하다고 제안했다.

V. 연구결과의 요약과 한계

이 연구는 한국경제가 압축산업화와 활발한 계층 이동을 함께 이룬 주된 요인, 그리고 최근 저성장 기조와 대물림의 심화 추세를 각각 인적자원과 국정 운영의 두 가지로 집약하여 조명했다. 우선 한국경제가 이처럼 어려움을 겪는 요인을 ① ‘인구배당’ 희석과 고령화, ② 인적역량의 담보 ③ ‘큰 정부’ 유산과 정부의 ‘실패적자’ 누적, ④ 정치 우위와 정책 오염 가속화, ⑤ 취약한 리더십과 제도·규범의 갱신 지체 등 다섯 가지로 진단했다.

이에 따라 인적자원의 양과 질을 확충하고, 정부 대신 민간이 주도하는 시장친화적인 경제로 전환하는 경제자유화를 통해 생산성을 끌어올릴 것을 제안하였다. 생산성 향상은 성장과 분배를 함께 개선하는 지름길이다. 그러자면 과감하고 꾸준한 구조개

45) ‘statecraft’를 Dictionary.com은 “정부와 외교의 예술”(http://www.dictionary.com/browse/statecraft), Merriam-Webster사전은 “국정 수행 예술”(https://www.merriam-webster.com/dictionary/statecraft)로 각각 정의하고 있다.

혁이 불가피하다. 제한된 가용인력이라도 극대화할 수 있도록 ‘일하는 복지’의 확립 등에 적극 나서야 한다. 교육개혁과 노동개혁 등에도 역점을 두어 인적역량을 끌어올려야 한다. 민간의 자율·창의·다양성을 진작하고 ‘관치경제’ 관행과 결별해야 한다. 정부 규제와 지원을 차단·축소하고 공공부문의 규모와 역할을 줄여야 한다.

연구의 말미에는 구조개혁을 이끌 ‘창도’ 리더십과 전략의 중요성을 강조하였다. 특히 구조개혁의 비전과 콘텐츠 못지않게 실행계획, 경로와 일정 등 ‘변화관리’에 관한 정교한 ‘경제술’이 긴요하므로 학제적인 차원에서 이를 적극 천착할 필요성을 제시했다.

이 연구는 주제가 포괄적이고 그 범위도 넓어서 특정 논점에 관한 분석과 논증이 취약한 한계를 지닌다. 지면 제약으로 그림이나 표를 제시해 독자의 이해를 돕거나 선행연구와 반론을 충실히 소개하지 못한 점도 아쉽다. 그럼에도 이 연구가 한국경제의 구조개혁 기초에 관한 논의의 활성화와 함께, 경제학과 인접 사회과학분야를 망라하는 융합연구의 진전에 기여하기를 기대한다.

■ 참 고 문 헌

1. 강성진·정태용, “경제인문사회연구회 정부출연연구기관 조직 개편방안,” 박재완·김성배·이주호 편, 『국가 재창조를 위한 정부개혁』, 한반도선진화재단, 2017, pp. 267-331.
2. 고용노동부, 『2014~2024년 대학 전공별 인력수급 전망』, 2015.
3. _____, “한국의 임금체계 - 진화 없는 갈라파고스형 연공급,” 보도자료, 2016. 5. 24.
4. 교육부, “정부3.0 정보 공개,” 2017, <http://www.moe.go.kr/sub/info.do?m=040103&s=moe>.
5. 구진경, “중국 O2O 시장 현황과 정책적 시사점,” 『i-KIET 산업경제이슈』, 제3호, 산업연구원, 2017.
6. 국세청, 『2016년 국세통계연보』, 2016.
7. 권규호, “기대수명 증가의 거시경제적 영향과 시사점,” 『KDI 경제전망』, 한국개발연구원, 2016. 5. 12, pp. 43-51
8. 기획재정부, “소득분배 비관 관련 검토,” 정책기획과 내부자료, 2016a.
9. _____, “2015년 공공부문 부채 산출결과 주요 내용,” 보도자료 첨부문서, 2016b.
10. 김낙년, “한국의 개인소득 분포: 소득세 자료에 의한 접근,” 워킹페이퍼 2014-08, 낙성대경제연구소, 2014.
11. 김석진, “통일 준비를 위한 금융경제개혁의 방향 모색,” 통일시대 금융경제개혁 세미나 발제자료, 한국글로벌피스재단·한반도선진화재단, 2016. 3. 29.
12. 김영덕, “대학교육과 청년실업, 정책 전환이 필요하다,” KERI Column 2016-10-28, 한국경제연구원, 2016.
13. 김원규·최현경, “한계기업 비중 확대와 생산성 둔화,” 『iKIET 산업경제이슈』, 2017-02, 산업연

구원, 2017.

14. 김주성, “공론민주주의의 시대와 보수이념정당의 길,” 보수의 미래를 디자인하다 세미나 발제자료, 여의도연구원, 2017.
15. 김주훈, “제4차 산업혁명과 한국경제의 구조개혁,” 정책세미나 발제자료, 한국개발연구원, 2016.
16. 김지홍, “국방개혁과 모병제 도입 방안,” 공동체자유주의세미나 발제자료, 한반도선진화재단, 2014. 9. 18.
17. 김희삼, “비교성향의 명암과 시사점,” 『KDI Focus』, 통권 제44호, 한국개발연구원, 2014.
18. ———, “사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향,” 『KDI Focus』, 통권 제54호, 한국개발연구원, 2015.
19. 남상호, “우리나라 가계 소득 및 자산 분포의 특징,” 『보건·복지 Issue & Focus』, 제277호, 한국보건사회연구원, 2015.
20. 남성일, “제4차 산업혁명과 일의 미래,” 노동시장전략연구회 발표회 총괄분과 발제자료, 고용노동부, 2016.
21. 민경국, “반영의 길: 경제민주화에서 경제자유화로,” 공동체자유주의세미나 발제자료, 한반도선진화재단 2017. 3. 9.
22. 박상욱·윤지웅, “정부 R&D 사업 관리기관의 전문성과 독립성 강화,” 박재완·김성배·이주호 편, 『국가 재창조를 위한 정부개혁』, 한반도선진화재단, 2017, pp. 333-378.
23. 박세일, “지도자의 길: 안민학 서론,” 『법경제학연구』, 제14권 제1호, 2017, pp. 1-14.
24. 박재완, “국가 재창조: 정부 개혁의 방향,” 박재완·김성배·이주호 편, 『국가 재창조를 위한 정부개혁』, 한반도선진화재단, 2017a. pp. 9-67.
25. ———, 『수저계층론의 진단과 정책방향』, 연구보고서, 한국경제연구원, 2017b.
26. 성명재, “분배문제에 대한 이해: 우리는 과연 공평분배를 추구하고 있는가?” 『KERI Column』, 2016-09-09, 한국경제연구원, 2016.
27. ———, “소득세 부담, 누진도, 소득재분배 효과의 국제비교,” 『정책연구』, 16-28, 한국경제연구원, 2017.
28. 양정승, “한국의 세대 간 소득이동성 추정,” 『노동경제논집』, 제35권 제2집, 2012, pp. 79-115.
29. 양현순·박재완·문상호, “모성별직 영향요인 실증분석: 국가단위 거시분석과 개인단위 미시분석,” *Working Paper*, 성균관대학교 국정전문대학원, 2017.
30. 유진성·허원제, “빈곤가구의 빈곤탈출 요인분석과 시사점: 빈곤층 취업 활성화를 중심으로,” 『정책연구』, 14-09, 한국경제연구원, 2014.
31. 이규용, “중장기 외국인력 정책과제,” 인구구조 변화에 대한 중장기 정책대응방향 중장기 전략세미나 발제자료, 기획재정부, 2017.
32. 이길상, 『세계의 교과서 한국을 말하다』, 푸른숲, 2009.
33. 이주호, “한국인의 역량: 실증분석과 개혁과제,” 공동체자유주의세미나 발제자료, 한반도선진화재단, 2016. 2. 18.
34. 이한빈, “발전형 시판론: 발전행정에 응용할 수 있는 시간지향의 유형론의 모색을 위한 소고,” 『행정논총』, 제4권 제2호, 1966, pp. 1-20.
35. 최성호, “기업가형 국가의 주요국 사례와 경제·산업 정책의 과제,” 『Issue Papers』, 2017-02, 한국무역협회 국제무역연구원, 2017.
36. 최지은·홍기석, “우리나라의 세대 간 소득이동성 분석 - 아버지와 아들을 중심으로,” 『사회보장연구』, 제27권 제3호, 2011. pp. 143-163.

37. 최현경·박 진, “산업별 한계기업 현황 분석과 정책적 시사점,” 『정책자료』, 2016-284, 산업연구원, 2016.
38. 통계청, 『한국의 사회동향 2016』, 2016a.
39. ———, 『2016 고령자 통계』, 2016b.
40. ———, “2016년 5월 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사결과,” 2016c.
41. ———, “소득분배지표,” 국가통계포털, 2017a, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_0101.
42. ———, 『2016년 가계동향조사』, 2017b.
43. 한국교육개발원, 『2016 교육통계분석자료집』, 교육통계연구센터, 2017, <http://kess.kedi.re.kr/index>.
44. 한국금융연구원, “중국 각종 국가공인 직업자격증 70% 축소,” 『금융브리프』, 제26권 제2호, 2017.
45. 한국노동연구원, 『임금 및 생산성 국제비교 연구』, 2015.
46. 한국은행, 『금융안정보고서』, 2016년 6월, 2016.
47. ———, “2016년 북한 경제성장률 추정 결과,” 공보 2017-7-13호, 2017.
48. 한 준·계봉오·황선재, “한국 사회의 이동성 제고 방안,” 사회자본 확충을 위한 중장기 정책대응방향 세미나 발표자료, 한국개발연구원, 2017.
49. 허재준, “일의 미래와 노동시장 전략,” 노동시장전략연구회 발표회 발제자료, 고용노동부, 2016.
50. Ahmed, S. A., M. Cruz, B. Quillin, and P. Schellekens, “Demographic Change and Development: A Global Typology,” *Policy Research Working Paper*, 7893, World Bank Group, 2016.
51. Aiyar, S., C. Ebeke, and X. Shao, “The Impact of Workforce Aging on European Productivity,” *IMF Working Paper*, WP/16/238, International Monetary Fund, 2016.
52. Anderson, G. L., *Advocacy Leadership: Toward a Post-Reform Agenda in Education*, Routledge, New York, NY, 2009.
53. BCG, *The Global Workforce Crisis: \$10 Trillion at Risk*, The Boston Consulting Group, July 02, 2014.
54. Benedek, D., N. Budina, P. Deb, B. Gracia, S. Saksonovs, and A. Shabunina, “The Right Kind of Help? Tax Incentives for Staying Small,” *IMF Working Paper*, WP/17/139, International Monetary Fund, 2017.
55. Berlingieri, G., P. Blanchenay, and C. Criscuolo, “The Great Divergence(s),” OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, 2017, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/953f3853-en.pdf?expires=1500535045&id=id&accname=guest&checksum=35699EA6A76EB7D656812FAF2756D12B>.
56. Bloch, D., J. Fournier, D. Gonçalves, and Á. Pina, “Trends in Public Finance: Insights from A New Detailed Dataset,” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1345, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/4d3d8b25-en>.
57. Byman, D. L., “Rethinking Refugees,” The Brookings Institution, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/05/17/rethinking-refugees/>.
58. Causa, O., M. Hermansen, and N. Ruiz, “The Distributional Impact of Structural Reforms,” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1342, 2016, <http://dx.doi.org/>

10. 1787/5jln041nkpwc-en.
59. Cournède, B., O. Denk, and P. Garda, "Effects of Flexibility-Enhancing Reforms on Employment Transitions," *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1348, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/bd8e4c1f-en>.
60. Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Databook 2015*, 2015.
61. _____, *Global Wealth Report 2016*, 2016.
62. Christensen, G., A. Steinmetz, B. Alcorn, A. Bennett, D. Woods, and E. J. Emanuel, "The MOOC Phenomenon: Who Takes Massive Open Online Courses and Why?" *Working Paper*, 2014. <http://ssrn.com/abstract=2350964>.
63. Desouza, K. C. and G. S. Dawson, "These Ideas Need to be Retired: Technology Practices That Are Stifling Public Sector Success," The Brookings Institution, January 29, 2016.
64. Espinoza, R. and E. Ruiz, "How Do Fiscal and Labor Policies in France Affect Inequality?" *IMF Working Paper*, WP/16/41, International Monetary Fund, 2016.
65. Evans, R. and T. W. Guinnane, "Reputational Externality and Self-Regulation," *Cambridge Working Paper in Economics*, 0628, 2006, <https://doi.org/10.17863/CAM.5069>.
66. Felipe, J., U. Kumar, and R. Galope, "Middle-Income Transitions: Trap or Myths?" *ADB Economics Working Paper Series*, No. 421. Asian Development Bank, 2014.
67. Fiorini, M., B. Hoekman, and C. Malgouyres, "Services Policy Reform and Manufacturing Employment: Evidence from Transition Economies," *Discussion Paper*, 11694. Centre for Economic Policy Research, 2016, www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=11694.
68. Glaeser, E. and A. Shleifer, "The Curley Effect: The Economics of Shaping the Electorate." *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 21, No. 1, 2005. pp.1-19.
69. Heller, M., "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets," *Harvard Law Review*, Vol. 111, No. 3, 1998, pp.621-688.
70. Hirschman, O. and M. Rothschild, "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 4, 1973, pp. 544-566.
71. ILO, "Employment Protection Legislation to Promote Quality Job Creation," *Research Brief*, No. 5, ILO Research Department, International Labour Organization, 2017.
72. Jain-Chandra, A. T., Kinda, K. Kochhar, S. Piao, and J. Schauer, "Sharing the Growth Dividend: Analysis of Inequality in Asia," *IMF Working Paper*, WP/16/48, International Monetary Fund, 2016.
73. Jones, R., "Korea's 20 Years After Its Accession to the OECD: Its Economic Growth and Challenges." International Roundtable Conference on Korea's 20th Anniversary of Membership to the OECD, Korea Economic Research Institute, 2016.
74. Jones, R. and K. Fukawa, "Labour Market Reforms in Korea to Promote Inclusive Growth," *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1325, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlr3cvdf35k-en>.
75. Jones, R. and J. Lee, "Raising Korea's Productivity through Innovation and Structural Reform," *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1324, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlr3tl19gkd-en>.

76. Kleiner, M. M., "Reforming Occupational Licensing Policies," *Discussion Paper*, 2015-01, The Hamilton Project, The Brookings Institution, 2015.
77. Kleiner, M. M. and E. Vorotnikov, "Analyzing Occupational Licensing Among the States," *Journal of Regulatory Economics*, 2017, pp.1-27, <https://doi.org/10.1007/s11149-017-9333-y>.
78. Kontis, V., J. E. Bennett, C. D. Mathers, G. Li, K. Foreman, and M. Ezzati, "Future Life Expectancy in 35 Industrialised Countries: Projections with A Bayesian Model Ensemble," *Lancet*, www.thelancet.com. Published online February 21, 2017, pp.1-13, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)32381-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)32381-9).
79. Krueger, A., "The Rise and Consequences of Inequality in the United States," Address at the Center for American Progress as Chairman, Council of Economic Advisers, January 12, 2012.
80. Liu, Y. and N. Westelius, "The Impact of Demographics on Productivity and Inflation in Japan," *IMF Working Paper*, WP/16/237, International Monetary Fund, 2016.
81. Maestas, N., K. J. Mullen, and D. Powell, "The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity," NBER Working Paper, No. 22452, 2016.
82. Millar, J. and D. Sutherland, "Unleashing Private Sector Productivity in the United States," *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1328, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7zk4j30-en>.
83. OECD, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, 2013, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8713011e.pdf?expires=1500776245&id=id&accname=guest&checksum=BFAF7DAC042B23D2B9F3D1A0A13C284F>.
84. ———, "Global Trade and Specialisation Patterns Over the Next 50 Years," *OECD Economic Policy Paper*, No. 10, 2014a.
85. ———, *Taxing Wages 2014*, OECD Publishing, 2014b, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-en.
86. ———, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, 2015a.
87. ———, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, 2015b, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
88. ———, OECD Tax Database. 2016a, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#NTCP>.
89. ———, *Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills*, 2016b.
90. ———, *National Accounts, Productivity, Employment Outlook and Economic Outlook Databases*, 2016c.
91. ———, *Very Little is Spent on Labour Market Programmes, Especially Training: Expenditure on Active Labour Market Programmes by Main Category, Australia and Selected OECD countries, Percentage of GDP*, 2016d.
92. ———, *Regulatory Policy in Korea: Towards Better Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>.
93. Pelagidis, T., "Wrapping Up the Greek Drama, So Far," The Brookings Institution, 2015.
94. Petersson, B., R. Mariscal, and K. Ishi, "Women Are Key for Future Growth: Evidence from Canada," *IMF Working Paper*, WP/17/166, International Monetary Fund, 2017.

95. Qureshi, Z., *Productive Equity and Why It Matters to The G-20*, The Brookings Institution, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2017/07/03/productive-equity-and-why-it-matters-to-the-g20/>.
96. Rauch, J. and B. Wittes, "More Professionalism, Less Populism: How Voting Makes Us Stupid, and What to Do about It," Center for Effective Public Management, Governance Studies, The Brookings Institution, 2017.
97. Rector, R., R. Sheffield, and K. D. Dayaratna, "Maine Food Stamp Work Requirement Cuts Non-Parent Caseload by 80 Percent," *Backgrounder*, No. 3091, The Heritage Foundation, 2016.
98. Reeves, R. V., "Ulysses Goes to Washington: Political Myopia and Policy Commitment Devices," Center for Effective Public Management, Governance Studies, The Brookings Institution, 2015.
99. Riley, B. and A. T. Miller, "2017 Index of Economic Freedom: Trade and Prosperity at Risk," *Backgrounder*, No. 3168, The Heritage Foundation, 2016.
100. Rodrigue, E. and R. Reeves, "Four Ways Occupational Licensing Damages Social Mobility," The Brookings Institution, 2016.
101. Rothwell, J., "Make Elites Compete: Why The 1% Earn So Much And What To Do About It," The Brookings Institution, 2016.
102. Samans, R., J. Blanke, G. Corrigan, and M. Drzeniek, "The Inclusive Growth and Development Report 2015," *Insight Report, World Economic Forum*, 2015.
103. Thatcher, M., *Statecraft: Strategies for a Changing World*, Harper Collins, London. UK, 2002.
104. UNDP, *Human Development Report 2015*, United Nations Development Programme, 2015.
105. WID, *The World Wealth and Income Database*, 2017, <http://wid.world/#Database>.
106. Wolf, C., *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, 2nd Edition, The MIT Press, Cambridge, MA, 1993.
107. Zoli, E., "Korea's Challenges Ahead - Lessons from Japan's Experience," *IMF Working Paper*, WP/17/2, International Monetary Fund, 2017.

The Korean Economy Beyond Condensed Industrialization: Tasks and the Keynote for Reform

Jaewan Bahk*

Abstract

The Korean economy has achieved remarkably compressed industrialization, vital social mobility, and decent economic equality during the last six decades. Such a success is mainly attributed to human resource development (particularly in science, technology and engineering) and ‘technocratic dominance’ over politics in policy making. Recently, however, Korea’s growth potentials are steadily weakening and social mobility is declining. Ironically, human competency and policy making with minimal political distortions, two key factors to the past success, are now converted into roadblocks. Demographic dividends are dissipating and human competencies are trailing behind technological progress. Representative democracy is malfunctioning and government failures are growing. Reforming or upgrading out-of-date institutions, regulations, practices, and organizational culture has fallen into arrears due to populism-prone leadership. A sweeping structural reform for productivity improvement is an inevitable path and a shortcut to boost both growth and equality. First, welfare, education, and labor market systems must be reformed to expand human resources and enhance human competency. Second, economic liberalization must be pursued to establish market-friendly systems, foster innovation, and reduce government intervention. For a successful reform, two requisites are proposed: an advocacy leadership with moral suasion, and ‘statecraft’ in strategic change management.

Key Words: condensed industrialization, structural reform, economic liberalization

JEL Classification: D72, H10, I25, J10, O10, O53

Received: July 9, 2017. Revised: July 23, 2017. Accepted: July 27, 2017.

* Associate Professor, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, 25-2, Seonggyunwan-ro, Jongno-gu, Seoul 03063, Korea, Phone: +82-2-760-0371, e-mail: jbahk@skku.edu