

한국경제 어디로 가야 하나?*

이 제 민**

논 문 초 록

한국은 시장경제를 확립하면서 동시에 수정해야 하는 과제를 안고 있다. 두 과제는 보완적인 영역이 많다. 개혁은 강자의 이익을 먼저 제어하고 다른 주체들을 합류하게 해야 한다. 경제성장을 위해서는 노후사회간접자본 개·보수, 공공부문 일자리 창출, 복지 확충 등 재정정책을 쓸 필요가 있다. 지대추구행위를 억제하고 국가혁신 체제를 정비함과 함께 산업조직의 이중구조를 개혁해야 한다. 정부 일자리 만들기는 공공부문 개혁과 병행해야 한다. 최저임금 인상은 근로장려세제 강화와 조합을 내어야 한다. 노동시간 단축과 비정규직 축소 문제는 사회협약을 맺은 위에서 시행해야 한다. 노동시장의 미스매치 문제를 해결하기 위해 노동이 단순 서열화된 학력을 바탕으로 공급되는 구도를 고쳐야 한다. 소득분배 문제를 해결하기 위해 하청업체의 길항력을 올리고 공정거래 질서를 확립해야 한다. 건강보험 보장률을 올리고 고용보험과 국민연금의 사각지대를 줄이고 기초생활보장을 확대해야 한다. 증세는 공공부문 개혁과 병행해야 한다.

핵심 주제어: 개혁, 성장, 일자리, 분배

경제학문헌목록 주제분류: N00, O10, P10

투고 일자: 2018. 6. 4. 심사 및 수정 일자: 2018. 6. 18. 게재 확정 일자: 2018. 7. 6.

* 이 글은 한국경제학회와 한국금융학회가 공동 주최한 학술회의 “문재인정부 출범 1년, 한국경제의 회고와 전망”(2018년 5월 10일)에서 발표한 것을 정리한 것이다. 그러나 이 글이 문재인정부 1년의 평가에 초점을 맞춘 것은 아니라는 것을 밝혀 둔다. 필자는 학술회의에서 토론을 해 주신 분들과 이 글을 쓰는 과정에서 논평을 해 주신 두 익명의 심사자에게 감사한다. 이 글은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구의 일환이다(2017S1A6A4A01022143).

** 연세대학교 경제학부 명예교수, e-mail: leejm@yonsei.ac.kr

이 글의 목적은 한국경제가 나아갈 방향에 대해 간단하게 생각해 보는 것이다. 물론 한 편의 글에서 그런 큰 주제를 제대로 다루기는 힘들고, 필자 나름대로 경제의 흐름을 잡는 데 중요하다고 생각되는 측면을 중심으로 살펴볼 것이다. 그렇게 하는데 있어서는 지난 1년 동안 새 정부 하에서 경제정책의 방향이 바뀌고 있다는 점을 빠뜨릴 수 없다.

한국경제가 나아갈 방향을 논하기 위해서는 먼저 한국경제가 어떻게 전개되어 왔는가를 알 필요가 있다. 제 I 장에서는 그 문제를 잠깐 살펴볼 것이다. 이어서 제 II 장에서는 제 I 장에서 살펴본 바에 비추어 앞으로의 개혁 구도를 어떻게 잡아야 할지에 대해 논한다. 그 다음 제 III, IV, V 장에서는 개혁 과제로서 중요하다고 생각되는 것들에 대해 차례로 살펴보기로 한다. 제 III 장은 경제성장과 관련된 과제를 살펴보고, 제 IV 장은 일자리 및 그와 관련된 노동시장과 노사관계에 있어서의 과제를 살펴본다. 제 V 장에서는 분배 및 복지 문제를 다룬다. 이들 과제는 서로 결합되어 있기 때문에 떼어서 생각하기 어렵지만, 편의상 나누어서 살펴보기로 한다. 제 VI 장은 요약 및 결론이다.

I. 배경

한국경제가 어떻게 되어왔는가를 보는 데는 먼저 세계경제의 추세를 살펴볼 필요가 있다. 한국의 경제발전은 “세계 속의 한국”이라는 관점에서 보아야 하기 때문이다. 세계경제의 추세는 근대 이후 세계의 중심이 되어온 유럽과 미국을 중심으로 살펴볼 수 밖에 없다.

근대 이후 유럽과 그 후예들이 건설한 미국이 세계의 중심이 된 이유에 대해 여기서 자세히 논할 수 없다. 그러나 봉건사회의 유산 위에서 근대 초 중상주의 정책으로 “부국강병”을 추구했던 유럽이 다른 지역보다 앞서 나갔다는 것을 부인하기는 어렵다. 그 결과 유럽은 먼저 산업혁명을 이룰 수 있었다. 18세기 영국에서 일어난 산업혁명은 19세기에 유럽대륙과 미국, 일본으로 파급되었다. 그 과정에서 나중에 “좋았던 옛날(good old days)”이라고 불릴 만큼 지속적 성장이 이루어졌다.

그 시기가 좋았던 옛날로 불리었던 것은 뒤이어 “위기의 시대”가 전개되었기 때문이다. 세계경제는 1914년에 제1차세계대전이 일어난 이후 대공황, 제2차세계대전, 러시아혁명과 중국혁명이라는 대규모 위기상황을 겪었다. 그러나 뒤이어 1950-1973년 간 예상을 깨고 “자본주의 황금기”라고 불리는 고도성장의 시대가 전개되었다 (Marglin and Shor, 1992). 자본주의 황금기가 도래한 것은 주로 제2차세계대전 이

후 미국의 헤게모니 위에서 세계경제질서가 안정된 위에 과거 파시즘국가에서 민주화된 나라를 포함한 유럽국가들과 일본이 미국을 따라잡기(catch-up) 성장을 했기 때문이다.

1970년대 중반 이후 세계경제질서의 불안과 함께 따라잡기 성장을 하는 대규모 국가가 없었기 때문에 세계경제는 20년 가까이 상대적으로 정체하였다. 그러나 1990년대 들어 “제2의 자본주의 황금기”가 도래하는 상황이 만들어졌다. 1970년대 말 체제 전환을 했던 중국의 경제 규모가 커지고, 구 소련과 동구의 공산체제가 붕괴함과 동시에 제3세계민족주의 하에서 선진국과의 통합을 꺼렸던 인도 등이 세계화에 동참함으로써 신흥공업국의 따라잡기 성장이 이루어졌다. 그러나 제2의 자본주의 황금기는 2008년 글로벌금융위기 이후 대침체(The Great Recession)로 급진되었다. 대침체는 10년 가까이 지속되다가 최근 회복세에 들어선 것으로 보인다.¹⁾

이러한 경제발전과정은 경제체제의 변화를 수반하였다. 영국에서는 중상주의에서 자유주의 체제로 넘어가면서 산업혁명이 일어났다. 19세기는 대체로 자유주의가 주류를 이루었다. 그러나 자유방임 형태의 자본주의는 지속될 수 없어서 20세기에 “수정자본주의(혼합경제, 복지국가)”로 변모해 갔다. 그런 움직임은 위기의 시대에 강력한 동력을 얻어서 자본주의 황금기에 확립되었다. 그러나 1970년대에 이르러 수정자본주의는 문제를 드러내었고, 그 후 상대적 정체과정에서 “신자유주의”가 힘을 얻게 되었다.

신자유주의 하에서 경제의 불안정성과 불평등은 크게 확대되었다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 신자유주의체제는 그대로 계속될 수 없다는 합의가 어느 정도 이루어졌다고 생각된다. 그러나 실제 경제체제가 어떻게 바뀔지는 알 수 없는 일이다. 많은 나라에서 1930년대를 연상시키는 우익포퐁리즘이 등장하고 있다. 신자유주의 하에서 만들어진 불안정과 불평등을 그 원인에 맞추어 해결하기보다 인종주의나 반이민 정서에 의거해서 엘리트층의 기득권을 보호하려는 경향이 나타나고 있는 것이다. 이 현상은 현재 헤게모니 국가인 미국에서도 나타남으로써 전세계에 큰 영향을 미치고 있다.

그것은 세계화의 위기로 이어지고 있다. 미국 발 보호주의가 전세계를 흔들고 있으며, 유럽도 정도의 차이가 있을 뿐이다. 그렇게 해서 지난 70여년 간 세계의 평화와 경제적 번영을 뒷받침했던 세계질서 자체가 지속될지 의문시되고 있다. 거기에는 중

1) 이러한 성장 국면에 대해서는 인터넷에 공개되어 있는 “Maddison Project Database 2018”에서 확인할 수 있다.

국의 등장이라는 변수도 더해졌다.

한국의 경제발전과 체제 변화는 어떻게 되어 왔는가? 한국은 한 때 세계에서 가장 앞선 동아시아 문명권의 일부였지만, 역사의 어느 시점엔가 유럽에 뒤떨어졌다. 여기서 그 원인을 길게 논할 수 없지만, 무엇보다 봉건사회에 비한 관료사회의 문제점이 작용했을 것이다. 근대에 이르러 중상주의 같은 부국강병 정책을 추구한 적도 없었다. 그 결과 19세기 서세동점(西勢東漸)에 적응하지 못하고 일본의 식민지가 되었다가 2차대전 후 해방되었다. 처음 20년 가까이 정체하다가 1960년대 수출 지향적 공업화로 다른 개도국보다 먼저 자본주의 황금기에 편승함으로써 고도성장을 달성할 수 있었다. 정부가 적극적 역할을 해서 투자를 활발하게 하는 메커니즘을 만든 것도 고도성장이 시작된 요인이었다.

1960-70년대 한편으로 수출하면서 한편으로 정부가 적극적으로 개입하는 체제는 “신중상주의”라고 부를 만한 것이었다. 그 체제는 고도성장을 개시하는 데는 성공했지만, 그 내용에는 지속될 수 없는 것들이 포함되어 있었다. 물가상승률이 높고 정부가 심하게 미시적으로 개입하면서 권위주의정치로 노동을 억압하는 구조는 지속될 수 없는 것이었다. 1979년에 그런 문제가 복합적으로 작용해서 대규모 위기가 일어 난 후 1980년대부터 안정화, 자유화, 민주화가 이루어졌다. 그런 과정을 겪으면서 한국은 고도성장을 통해 완전고용을 달성하고 소득분배도 비교적 평등한 “형평을 수반한 성장(growth with equity)”을 이룰 수 있었다.

1980년대 이후 한국의 변화는 선진국에서의 신자유주의와 시기적으로 일치하고 일부 닮은 내용이 있지만, 그것과 같이 묶을 수는 없다. 이 시기 한국의 자유화는 신자유주의보다 18-19세기 서구의 자유주의와 닮은 면이 많다. 한국 식 신중상주의체제의 유산인 정경유착, 관치금융, 재벌체제, 즉 한국 식 “패거리 자본주의(crony capitalism)”를 개혁하는 것은 자유주의적 과제라고 볼 수 있다. 또 다른 점은 신자유주의가 수정자본주의 하에서 강화된 복지국가와 노동조합의 힘을 약화시키는 경향이 있지만, 이 시기 한국은 복지국가를 도입하고 노동조합이 독립성을 확보했다는 점이다.

한국은 1990년대 제2의 자본주의 황금기를 맞아 고도성장을 지속하려 했지만 1997년 외환위기로 상황이 급전하게 되었다. 1997년 외환위기는 신자유주의적 세계 환경 하에서 자유주의적 개혁을 하다가 일어났다. 그 본질은 미국이 동아시아 내에서 해결될 수 있는 유동성 부족 문제를 자국의 국익을 관철시키는 기회로 잡은 것이다. 그 바탕에는 신자유주의체제 하에서 형성된 “월가-재무부-IMF 복합체”의 이해관계가 놓

여 있었다. 수정자본주의 하에서는 대공황 이후 금융이 위기의 진원이라는 인식 하에 엄격하게 규제했으나, 그 뒤 신자유주의가 승리함에 따라 금융이 규제에서 풀린 뒤 정부와 유착함으로써 그런 미국 식 패거리자본주의가 형성된 것이다. 더 넓게는 냉전 후 “시혜적 해게모니의 종언”이라는 조건이 놓여 있었다.

위기 후 한국은 역설적으로 미국의 신자유주의적 요구를 이용해서 자유주의적 개혁을 하려고 했다. 그 결과 일부 장기적·원칙적으로는 바람직한 개혁이 이루어지면서 다른 한편으로는 바람직하지 못한 신자유주의 제도가 도입되었다. 거기에서 개혁은 현존 제도와의 보완성이나 수순(sequencing)을 고려하지 않고 “충격요법” 식으로 이루어졌다.

그 결과는 긍정적 측면과 부정적 측면이 혼재하지만 부정적 측면이 압도한다. 무엇보다 성장률이 반토막 났다. 그것은 경제발전에 따른 자연스런 하락추세보다 더 떨어진 것이다. 나아가서 출산율 하락, 재정 건전성 악화, 대학 이공계 타격, 두뇌유출 재개 등으로 성장 잠재력이 크게 약화되었다. 위기 전 지속적으로 오르던 고용률은 제자리걸음을 했고, 노동시장 이중구조는 심화되었다. 노동소득분배율은 하락하였다. 그 결과 소득분배가 악화했는데, 위기 후 늘어난 복지 지출이 일부 상쇄했을 뿐이다.

위기 후 한국은 많은 영역에서 지대추구사회화가 진행되었다. 정경유착, 관치금융, 재벌체제 같은 데서 명시적으로 나타나는 지대추구는 줄어들었지만, 불안감의 증대로 사회 전체가 공무원, 의사, 변호사 등 국가 권력에 기대어 안정성을 구하는 직업을 선호하게 되었다. 그것은 이공계 추락과 기업활동 기피로 이어졌다. 이런 현상은 위기 후 개혁이 철저하게 자유주의적 사회를 만들고자 했던 데 비추어 역설적 결과라고 할 수 밖에 없다.

한편 월가를 축으로 하는 신자유주의의 이해관계는 철저히 관철되었다. 1997년 4사분기부터 2018년 1사분기까지 경상수지 흑자는 합계 7,466억달러지만, 순대외자산, 즉 순국제투자포지션은 3,549억달러 느는 데 그쳤다. 차액 3,900여억달러는 “2차대전 이후 평화 시 최대 규모의 국제적 자산이전”이라 할 수 있다(Wade, 1998, p. 1547). 국내투자가 줄어 성장률이 하락한 대신 경상수지 흑자로 외환보유액을 늘려왔는데, 외환보유액 정도의 금액이 사라진 것이다.²⁾

2) 이상 한국경제의 전개과정에 대해 좀 더 자세한 것은 졸저(이제민, 2017, 제2-6장) 참조.

II. 개혁의 구도

한국경제가 나아갈 방향을 어떻게 정할 것인가? 이 문제 역시 먼저 “세계 속의 한국”이라는 관점에서 보아야 할 것이다. 세계화의 위기는 개방체제를 유지할 수밖에 없는 한국에게 커다란 위협이 되고 있다. 여기서 이 문제를 자세히 논할 수는 없다. 한국은 무엇보다 가장 직접적 위협이 되고 있는 미국의 공세에 대해 설득과 항변을 해야 할 것이다. 그 근거로서는 외환위기의 결과를 내세울 필요가 있다. 한국은 1997년 외환위기 후 지속적으로 경상수지 흑자를 내고 있지만, 그 만큼 순대외자산 증가로 이어지지 못하고 있다. 한국이 지속적으로 경상수지 흑자를 내는 것은 외환위기 후 미국과 IMF의 요구에 따라 자본시장을 전면 개방한 뒤 외환위기 재발에 대한 “자기보험” 용으로 외환보유액을 쌓아야 하기 때문이다. 그 외환보유액은 주로 달러로 구성되어 있다.

국내 경제 문제는 어떻게 되나? 그것은 기본적으로 경제체제를 개혁하는 문제다. 그 방향은 위에서 살펴본 경제체제의 진화과정에 비추어 생각해 볼 필요가 있다. 1980년대 이후 한국경제는 한편으로 시장경제를 확립하는 자유주의적 과제와 함께 다른 한편으로 자본주의 경제를 수정해야 하는 두 개의 “대전환” 과제를 안고 있다.

자유주의적 개혁과제는 신중상주의의 유산인 정경유착, 관치금융, 재벌체제를 고치는 것이다. 이것이 어렵다는 것은 17세기부터 19세기에 걸쳐 중상주의에서 자유주의로 넘어가는 과정에서 내전과 혁명으로 점철된 유럽의 역사가 말해주고 있다. 한국은 수백 년에 걸친 관료사회의 전통에다 일제강점기의 국가 우위 체제, 해방 후 1970년대까지 지속된 신중상주의체제 하에서 뿌리박힌 국가 우위 관행을 고치는 것이 쉬운 일이 아니다. 거기에서 현대 국가에서 공공부문은 지속적 개혁이 없으면 방만해지기 마련이다. 민간기업은 방만해지면 바로 고객을 잃는 퇴출(exit)의 제재를 받지만, 공공부문은 발언(voice) 이외에는 방법이 없는 것이 현실이다.

또 하나의 대전환은 시장경제를 수정하는 과제다. 자본주의 시장경제는 그냥 두면 너무 불안정하고 불평등하게 되는 경향이 있다. 개인의 이익과 사회의 이익이 괴리하는 문제도 있다. 공정거래, 금융감독, 환경보호, 직업안전 등 규제가 불가피하다. 사회보장제도로 불안정성을 줄이고 소득분배를 교정하는 것도 불가피하다. 노동조합은 자본가를 포함한 기득권층에 대해 길항력(拮抗力: countervailing power)을 제공할 수 있고, 민주정치의 보루 역할을 할 수 있다. 더 넓게는 인간사회의 구성 원리를 시장에게만 맡길 수는 없다는 폴라니(Karl Polanyi) 류의 사고방식을 배제할 수 없

다.

한국의 개혁은 선진국의 경험을 참고할 수밖에 없다. 후발국으로서 한국의 이점은 선진국의 경험을 보고 스스로의 나아갈 방향을 정할 수 있다는 것이다. 그런 점에서 과거의 자유주의나 수정자본주의뿐 아니라 그 이후에 나타난 신자유주의에서도 배울 점이 있다. 신자유주의의 등장인 수정자본주의가 한계를 드러냈기 때문이라는 것을 고려해야 하는 것이다. 그렇다고 지난 30여년 간 극심한 불안정성과 불평등을 불러온 신자유주의의 폐해를 간과할 수는 없다. 그런 문제를 인식한 결과 세계적으로 지적 추세(知的 趨勢)가 바뀌고 있다는 것도 고려해야 한다.

선진국의 경험에서 배우는 데는 한국 기존 제도와 보완성과 개혁의 순서를 고려해야 한다. 그런 점에서 외환위기 후의 구조개혁이 일차적 반성 대상이다. 한국은 1997년 외환위기가 일어난 뒤 신자유주의적 요구를 이용해서 자유주의적 개혁을 하려 했다. 그 내용은 주로 “미국 식 제도”를 도입하는 것이었다. 그런 맥락에서 많은 개혁이 이루어졌다. 그런 한편으로 노동조합의 법적 지위가 강화되고 사회보장제도도 확대되어서 자본주의를 수정하는 개혁도 이루어졌다. 그러나 제 I 장에서 설명한 것처럼 개혁의 결과는 부정적이다. 위기 후 잘못된 데 대해서 점검하고 수정해야 할 것이다. 그렇다고 과거의 체제로 돌아가는 것은 불가능하기 때문에 현재의 관점에서 기존 제도와 보완성을 따져서 바꿀 것은 바꾸어야 한다. 그런 한편 위기 때 개혁이 미진한 점도 많았는데, 그런 쪽은 더 개혁해야 할 것이다.

개혁을 하는 데는 이런 것들을 모두 고려한 “종합적 관점”이 필요하다. 한 관점에 매여서 다른 쪽을 부인하는 것은 도움이 안 된다. 예컨대 수정자본주의적 관점에서 서서 모든 자유화를 신자유주의적인 것으로 간주하는 것, 수정자본주의의 한계 때문에 신자유주의가 등장하는 과정에 눈이 고정되어서 자본주의의 수정이 필요하다는 것조차 인정하지 않는 식은 곤란하다.

현 시점에서 두 개의 “대전환” 과제는 서로 충돌하기도 하지만 보완적인 영역이 많다. 그런 영역으로 가장 두드러지는 것은 지대추구(rent-seeking)를 억제하는 것이다. 지대추구는 생산물을 생산자에게 귀속시키는 것이 아니라 독점권을 가진 자에게 이전시키는 것이다. 지대추구는 고전과 이래 자유주의적 시장경제를 건설하는 데 있어서 가장 큰 장애요인으로 간주되어 왔다. 그러면서 지대추구는 자본주의를 수정하는 개혁의 핵심인 분배를 악화시키는 주요인이다. 신자유주의 하에서 나타나는 불평등의 바탕에도 지대추구가 놓여 있다. 이론적으로 보면 지대추구는 신자유주의 경제학자들이 수정자본주의체제 하에서 정부 역할이 커지는 데 대한 비판으로서 고전과의

이론을 되살렸다고 볼 수 있다(Buchanan and Tullock, 1980). 그러나 현실적으로 정부와 결탁해서 지대추구를 하는 것은 대기업, 금융회사, 법조계 등 힘있는 이익집단이다. 신자유주의의 단골처방인 규제 철폐나 민영화 등은 오히려 힘있는 이익집단과 국가권력이 결탁하여 지대추구의 조건을 만드는 경우가 많다. 월가-미 재무부-IMF 복합체 형성이 바로 그런 경우다(Stiglitz, 2012).

한국에서도 지대추구가 지속적으로 문제가 되어왔다. 정경유착, 관치금융, 재벌체제, 부동산 투기, 전관예우, 낙하산인사 등이 모두 지대추구 현상이다. 그 중 정경유착, 관치금융, 재벌체제는 과거 신중상주의 체제하에서 고도성장의 조건이 되는 측면이 있었지만, 시간이 감에 따라 성장을 저해하면서 분배도 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

한국의 현실에서 지대추구를 억제하는 것과 사회보장을 확대하는 것은 서로 보완적일 수 있다. 외환위기 후 정경유착, 관치금융, 재벌체제가 약화되었음에도 불구하고 다른 영역에서 지대추구가 심해진 것은 “불안감”이 확대된 것이 주요인이다. 불안감은 불확실성을 수반하기 마련인 기업 활동 기피로 이어진다. 과학기술계가 추락하고 두뇌유출이 재개되는 데도 불안감이 주요인으로 작용했다. 따라서 사회보장제도로 불안감을 줄여 주는 것은 기업 활동을 장려하는 효과가 있다. 사회안전망의 강화는 세계화를 용이하게 해 준다. 세계화는 두말할 것 없이 자유주의적 가치의 실현이고, 지대추구를 억제하는 효과가 있다. 그러나 이해당사자 간에 보상장치가 없는 세계화는 불안감과 갈등을 조장한다. 이해당사자 간에 보상을 일일이 할 수 없는 것이 현실이므로 사회보장제도 확대는 이런 문제 해결에 도움을 준다. “제4차산업혁명”을 제대로 수행하는 데는 민간 기업가의 역할이 일차적 동력이지만 급격한 구조조정이 불가피할 것인데, 그런 구조조정은 사회안전망 없이는 어렵다.

불안감을 줄임으로써 얻을 수 있는 이익은 그 외에도 많다. 저출산율의 바탕도 불안감이다. 사회안전망 강화는 출산율을 올리는 데 기여할 수 있다. 그리고 불안감을 줄이는 방법은 복지 확대만은 아니다. 비정규직 노동자와 중소기업 종사자, 영세자영업자의 비율이 높은 것 등이 불안감의 원인이 되기 때문에, 이런 문제를 해결함으로써 불안감을 줄일 수 있다.

한국이 개혁을 하는 데 있어서 이미 나와있는 아이디어와 전혀 다른 발상이 있을지 의문이다. 모든 아이디어가 지금까지 조금씩 논의되었을 가능성이 있다. 알려진 아이디어들을 정리하여 체계적으로 풀어나가는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 기존의 각종 논의에서 혼선을 가려내고 개혁과제의 우선순위를 매길 필요가 있다. 물론 그런

일은 사회 구성원의 자발적 합의만으로 되지 않을 것이기 때문에 정부의 리더십과 시행능력이 중요하다.

정부가 리더십과 시행능력을 갖추기 위해서는 여러 고려사항을 종합하고 보완성이 강한 영역에 우선순위를 두어서 논란의 여지를 최소화해야 할 것이다. 그리고 물론 이익집단의 영향력을 제어하는 것이 중요하다. 이익집단 중에서는 강자의 이해관계를 제어하는 것이 먼저다. 한국의 경우 강자는 재벌, 관료에 더하여 부동산호 등 자산가들이다. 강자의 이해관계는 한국에서나 외국에서나 직접적으로 생경하게 드러나기보다는 “먼저 파이를 키워야 한다”는 논리로 나타나는 경향이 있다. 그런 점에서 한 때 동원되었던 “낙수효과(洛水效果 trickle-down effect),” “래퍼곡선(Laffer Curve),” “부동산경기 부양으로 성장 견인” 하는 식이 문제의 해결책이 될 수는 없다. 개혁은 강자의 이익을 먼저 제어하고 다른 주체들을 합류하게 하는 식으로 순서를 잡아야 한다.

Ⅲ. 경제성장

경제성장은 단기적으로는 거시경제, 중·장기적으로는 미시경제적 문제다. 그 중 거시경제 문제를 본다면 정책의 방향을 상대적으로 내수 주도로 전환할 필요가 있다. 거시경제정책을 내수 주도로 전환할 필요성은 오랜 동안 제기되어 왔지만, 최근 세계 경제질서가 불안정해짐에 따라 필요성이 더 커졌다. 거기에서 대침체의 끝자락에서 총수요가 여전히 부족하기 때문에 내수 확장이 성장에 도움이 될 것이다.

내수 확장의 가장 손쉬운 수단은 통화정책이지만, 통화정책은 외환위기 후 자본시장을 개방한 채 경상수지 흑자를 지속적으로 내면서 사실상 자율성을 잃어버렸다. 경상수지 흑자를 내기 위해 정부가 외환시장에 개입해서 실질실효환율을 유지해야 하기 때문에 이자율이 세계시장의 이자율과 크게 괴리하는 것은 불가능하게 되었다. 이자율 차이에 따라 자본이동이 급격히 일어나서 환율이 변동하는 것을 막아야 하기 때문이다.

반면 한국의 재정상태는 상대적으로 건전하기 때문에 재정정책을 확장적으로 운영할 여지가 있다. 재정정책의 일차적 대상은 노후사회간접자본 개·보수 투자다. 한국은 신규 사회간접자본 투자는 과잉인 반면, 기존의 사회간접자본은 고령화해서 30년 이상 된 사회간접자본이 전체의 10% 이상을 차지하고 있다(김준경, 2016). 신규 사회간접자본 투자를 줄이는 것은 당연하지만 노후사회간접자본 개·보수 투자는 늘릴

필요가 있다.

재정정책의 그 다음 영역은 현 정부에서 추진하고 있는 공공부분 일자리 창출이다. 공공부분 일자리는 소방, 경찰(의경의 정규직 대체), 군(준사관 증원) 등 장기적으로 늘려야 할 분야가 있고, 앞으로 4-5년이 청년 일자리 비상시기임을 감안하면 불가피하다고 할 수 있다. 복지를 확충하는 것도 총수요 확대에 도움이 될 수 있다. 특히 저소득층에 대한 복지 혜택을 늘리는 것은 그 수혜자의 한계소비성향이 매우 클 것이기 때문에 총수요 확대에 도움이 될 것이다.

확장적 재정정책을 쓸 경우 재정 지출이 늘어나는 것은 불가피하다. 재정정책은 신뢰할 만한 로드맵 위에서 단기적으로 적자를 내지만 중·장기적으로 균형을 맞추는 방식을 생각해 볼 만하다. 특히 노후사회간접자본 개·보수는 그 생산 기여 효과가 장기적이라는 점에서 국·공채를 발행해서 비용을 충당해도 될 것이다. 물론 그런 한편으로 공공부분의 효율화를 위한 개혁을 병행해야 한다.

중·장기적으로 성장은 미시경제적인 문제로서 경제체제를 어떻게 만들어가는가의 문제이다. 이와 관련해서 가장 우선순위를 두어야 할 개혁은 적나라한 지대추구행위를 억제하고 건전한 생산활동을 촉진하는 일이다.

지대추구행위를 억제하는 데 있어서 가장 일차적인 과제는 부동산투기 억제다. 부동산 투기는 분배문제로 인식되지만, 성장과도 밀접한 관련이 있다. 그것은 생산적 에너지를 지대추구로 가게 할 뿐 아니라, 생산비를 올려서 성장을 저해하는 효과가 있다.

그 다음 서비스산업 육성과 맞물린 과제도 중요하다. 한국의 경제성장은 제조업에 의거해 왔지만, 지금은 근대적 서비스산업이 새로운 성장 동력이고 일자리 창출의 원천이라는 것은 잘 알려진 사실이다. 그러나 서비스산업은 대부분 진입이 제한된 규제 산업이고 이익집단이 얹혀 있어서 지대추구의 온상이 되고 있다. 지대추구 때문에 우수한 인재를 끌어들이면서 산업 차체는 후진적인 것이 서비스산업의 실정이다.

그런 점에서 가장 두드러진 것은 법조계다. 법조계가 지대추구의 온상이 것은 전 세계적 현상이지만, 한국은 다른 선진국과 비교가 안 된다. 전통사회의 유산 등 여러 조건이 겹쳐서 법조인은 견제 세력이 없는 특권층이 되었다. 그 결과 법조계는 가장 우수한 재능을 흡수해서 기업 활동이나 과학기술에 들어갈 인력의 수준을 떨어뜨린다. 그러면서 법조서비스 자체는 모든 근대적 서비스산업 중에서 가장 후진적이라는 평가를 면하기 어렵다.

법조 개혁이 절실한 것은 그것이 바로 “법치(rule of law)”의 확립과 직결되기 때문

이다. 법치는 자유주의의 핵심가치이면서 장기적으로 경제성장의 가장 중요한 결정 요인이다. 지난 30년 가까이 국제적 비교 연구가 시사하는 바에 따르면 장기적 경제 성장은 법치가 제대로 시행되어서 재산권을 보장하고 장래를 예측 가능하게 하느냐에 달려 있다(Acemoglu and Robinson, 2012). 한국에서 당장 재벌 문제를 포함해서 많은 문제가 해결되지 않는 것은 일차적으로 현행법이 제대로 시행되지 않고 있기 때문이다. 거기에는 법치의 보루여야 할 법조계가 법치를 훼손하는 바탕이 된 현실이 놓여 있다. 법조 개혁을 위해서는 일차적으로 고위공직자비리수사처를 설치하고, 기타 필요한 조치를 취해야 할 것이다.

그 다음 두드러지는 예는 지난 10여년간 진행된 의료 민영화다. 이 문제는 복지와 더 직접적 관련이 있지만(제V장 참조), 경제성장과 무관한 것이 아니다. 의료 민영화는 미국 사례에서 보듯이 시장경제를 창달하는 것이 아니라 지대추구의 온상을 만든다. 그것은 성장에 부정적 영향을 미친다.

지대추구와 직접 관련이 없으면서 중·장기적으로 성장을 결정하는 요인으로는 국가혁신체제 정비와 산업조직 개혁 문제가 있다. 외환위기 후 성장률이 자연적 추세에서 더 떨어졌지만, 과거 회귀는 불가능하다. 앞으로의 경제성장은 “혁신경제” 이외의 답은 없다. 혁신경제를 만들기 위해서 필요한 두 가지 핵심 과제가 국가혁신체제 정비와 산업조직 개혁이다.

한국의 국가혁신체제는 연구개발이 최종개발 중심 단계에서 다음 단계로 가는 과정에서 어려움에 봉착하고 있다. 연구개발비는 GDP 대비 세계에서 가장 많이 쓰고 연구개발 인력의 숫자도 세계 10위 정도까지 올라갔다. 그러나 그 내용은 빈약하다. 연구가 획기적이면서 상업화할 수 있는 성과를 내는 방향으로 가지 못하였기 때문이다. 과거 대기업 연구소와 함께 국가혁신체제의 중요 축을 맡았던 정부출연연구소가 방향을 잃어버렸다. 그런 한편 대학의 역할은 제대로 정립되지 못한 채 교수들은 “연구를 위한 연구”에 많은 에너지를 쓰고 있다. 외환위기 후 이공계 폐쇄와 두뇌 유출의 재개로 연구개발 인력의 질이 떨어진 것도 문제다.

국가혁신체제는 산업, 기술, 교육 등 모든 분야가 연계된 영역이지만, 문제가 있다는 것을 인식하면서도 시행이 잘 안 되는 바탕에는 무엇보다 정부의 관료주의가 큰 몫을 하고 있다(이주호 외, 2014). 정부는 이 문제를 공공부문 개혁의 일환으로 다루어야 할 것이다.

산업조직 개혁은 그 이중구조를 개혁하는 것이다. 한국은 일찍부터 소수의 재벌 대기업과 다수의 중소 내지 영세기업이 공존하는 구도가 만들어졌고, 외환위기 후 그런

구도가 심해졌다. 그런 구도는 앞으로의 성장을 위해서 극복해야 할 과제가 되었다.

무엇보다 재벌 개혁 문제가 있다. 재벌은 과거 시장이 존재하지 않거나 시장의 실패가 만연했을 때 “범용능력(generic capability)”과 “내부시장(internal market)”을 활용함으로써 경제성장에 긍정적으로 작용하는 측면이 있었다(Amsden and Hikino, 1994). 고부가가치산업에서 대규모 투자를 해서 국제경쟁력을 확보하는 데 도움을 주었던 것이다. 그러나 이제 그런 구도는 사실상 성립하지 않는다. 그것을 단적으로 보여주는 것이 재벌이 스스로를 분할하고 있다는 것이다. 일부 재벌기업이 대규모 사내유보금을 쌓아놓고 투자를 하지 않고 있는 것도 그런 구도가 성립하지 않는다는 것을 보여주고 있다.

그런 한편 재벌이 산업 경쟁력에 미치는 부정적 효과는 갈수록 강화되고 있다. 주종산업은 “늙어가고” 있고, 3, 4세 경영자가 경쟁국의 1세대 기업가와 경쟁해야 하는 상황이 만들어지고 있는 것이다. 그러면서 재벌은 불공정거래로 새로운 기업의 등장을 막고 있다. 한국은 1980년대 이후 상위 재벌이 도산한 결과 아래 쪽 재벌이 위로 올라가서 그 자리를 채웠지만, 새로운 재벌이 자라나서 위를 채우는 경우는 극히 드물다.

재벌 문제를 해결하는 방법은 우선 공정거래질서를 확립하는 것이다. 이 과제는 새 정부에서 어느 정도 진전이 있었다. 공정거래질서 확립에는 독립 중소기업을 보호하는 것도 중요하지만, 하청업체의 교섭력을 강화하는 것이 핵심이다. 하청업체의 교섭력을 올리기 위해서는 수출능력을 확대해서 선택의 여지를 늘리고, 원청기업에 대한 길항력을 올려야 할 것이다. 후자를 위해 국회는 2011년 하청업체 단체협상청구권을 줄 것을 의결하면서 2년 뒤 단체협상권으로 올리는 것을 검토하겠다고 했다. 그러나 후속조치는 취해지지 않았는데, 다시 검토해야 할 것이다. 중소기업단체에 단체협상권을 주기 어렵다면 정부가 나서서 징벌적 배상을 획기적으로 강화해야 할 것이다.

더 근본적으로는 3, 4세가 지배하는 재벌의 경제력 집중을 막기 위해 기업 거버넌스를 개혁해야 한다. 그것은 기업의 소유자인 주주의 재산권을 지키는 것으로서 시장경제의 기본원리를 세우는 문제다. 그것은 자유주의의 기존원리인 법치를 확립하는 문제이기도 하다. 이 문제는 외환위기 후 개혁이 이루어졌지만 미진한 대표적 영역이다. 거기에서 지난 10여년 간 일각에서 개혁이 후퇴하기도 했다. 재벌 기업 거버넌스 개혁은 다시 추진되어야 한다. 다만 이 문제를 다루는 데는 외자와의 관계를 감안할 필요가 있다(제 V 장 참조).

그런 한편 중견기업을 육성하고 중소기업을 개혁하는 것도 필요하다. “피노키오 증

상”은 개혁되어야 한다. 종업원 수나 자본금 규모를 기준으로 양분해서 규제, 과세, 금융 등을 적용하는 제도를 고쳐야 하는 것이다. 중소기업이 보호의 대상이 되어오는 과정에서 거버넌스 개념조차 잘 없는 것도 개혁 대상이다. 많은 중소기업이 “좀비기업”으로서 기업 생태계의 활력을 줄이고 있는 것도 개혁 대상이다.

벤처 등 창업기업(startup)을 육성하는 것이 새로운 성장동력을 만들고 일자리를 만드는 데 중요하다는 것은 주지의 사실이다. 장기적으로 재벌을 대체할 성장의 주역은 벤처기업이 되어야 할 것이다. 한국의 자영업자는 기술을 가지고 출발하는 벤처 등 스타트업 기업은 적고, 다른 대안이 없어서 창업하는 생계형 자영업자가 다수인 만큼 소득은 적고 불안감이 클 수밖에 없다. 이 문제를 해결하는 것은 성장과 일자리, 분배를 관통하는 과제다.

IV. 일자리, 노동시장, 노사관계

일자리 문제 역시 단기적 과제와 중·장기적 과제로 나누어 생각해 볼 수 있다. 그 중 단기적 과제를 보면, 현 정부에서 주장하는 것처럼 앞으로 4-5년이 청년 일자리 비상시기임을 감안해서 정부의 역할이 불가피해 보인다. 그런 목적으로 공공부문 일자리 창출이 가장 직접적 효과가 있다. 그러나 공공부문 일자리 창출은 종합적 관점에서 공공부문 개혁과 병행해야 한다. 기존 공무원의 직무 분석, 연공급에서 직무급으로의 전환, 기타 공공부문 개혁이 수반되어야 하는 것이다.

종합적으로 접근해야 하는 것은 최저임금 문제도 마찬가지다. 근로빈곤 문제가 심각하다는 것을 생각하면 최저임금을 올리는 것은 당연하다. 그러나 근로빈곤을 줄이기 위해서는 최저임금을 올리는 것만이 방법은 아니다. 대다수 선진국에서 과거 식복지국가가 한계를 드러낸 후 근로빈곤 문제를 해결하는 표준적 방법은 최저임금과 “근로장려세제(EITC)” 간의 조합을 내는 것이다(Neumark and Wascher, 2007). EITC는 일자리를 감소시키지 않고 저임금 노동자를 돕는 효과가 있다. 물론 재정 부담이 생기는데, 그것을 부유층에 대한 과세로 충당한다면 분배 개선 효과도 크다.

둘의 조합은 물론 노동시장의 구체적 사정을 고려해야 한다. 한국의 구체적 사정으로서 두드러진 것은 취업자의 40% 정도가 10인 미만 기업에 종사하고 있다는 사실이다. 그런 만큼 EITC를 사용할 필요성이 더 있다. 한국은 EITC를 10년 가까이 운용한 경험이 있다. 물론 EITC는 시행에서 많은 문제를 드러내었다. 사회보험의 사각지대가 넓은 데서 보는 것처럼(제V장 참조) 정보 부족 등 여러 가지 문제 때문에 진짜

어려운 근로빈곤층에 도움을 못 주는 경우가 많은 것이다. 그러나 그런 문제는 단기간에 해결될 수 있는 것이 아니다. 그런 문제를 어차피 당장 해결할 수 없는 사정에서 지금처럼 최저임금을 올리면서 일자리안정자금 같은 것으로 영세한 사용자를 돕는 것은 EITC에 비해 성과 대비 비용이 더 들 가능성이 크다.

정부가 EITC와의 조합을 내지 않고 최저임금을 그냥 올리기로 함으로써 많은 문제가 제기되었다. 급기야 국회가 나서서 5월 28일 최저임금 산입 범위를 바꾸었는데, 이것은 한국경제가 나아갈 방향을 정하는 데 있어서 결정적으로 중요한 노사관계 개선과 사회협약을 어렵게 만들었다.

노사관계 개선과 사회협약이 중요한 것은 그것이 외환위기 후 혼선을 일으킨 대표적 영역이기 때문이다. 외환위기 후 김대중정부는 미국 식 신자유주의와 유럽 식 “사회적 합의주의(social corporatism)”의 이상한 조합을 낸 정책을 폈다. 대규모 정리해고를 시행함과 동시에 노사정위원회를 도입해서 사회협약을 추진했던 것이다. 당시 상황에서는 정리해고라는 “수량 유연성”보다 “일자리 나누기”로 “가격 유연성”을 추구하는 것이 맞는 방법이었다. 노동조합도 외환위기라는 비상사태 하에서 일자리 나누기에 합의할 수 있는 상황이었다(이병훈, 2004). 그러나 김대중정부는 사회안전망이 허술하기 짝이 없는 상태에서 수십만 명을 해고했다. 해고된 노동자 대다수는 해고되기 전과 비슷한 직장으로 복귀하지 못하고 노동시장에서 퇴출하거나 영세자영업자, 비정규직 노동자로 돌아왔다(조준모·금재호, 2002).

2008년 위기 때 이명박정부는 그에 대한 반성으로 사회협약을 통해 대규모 해고를 피하고 임금 동결 등 가격 유연성으로 대처했다(조성재, 2010). 그러나 박근혜정부는 다시 수량 유연성을 추구했다. 노사정 합의의 잉크가 채 마르지 않은 상태에서 합의안보다 해고를 더 쉽게 하는 쪽으로 정책을 바꾸었던 것이다. 그것이 노동자들의 반발을 불러와서 촛불혁명으로 박근혜정부가 몰락하는 하나의 원인이 되었다.

현 시점에서 일자리 나누기가 필요한 이유는 일자리가 부족하고 그것을 만드는 데 한계가 있기 때문이다. 일자리 나누기는 한국의 노동시간이 유난히 길기 때문에 노동시간 단축과 결합할 여지가 있다. 노동시간 단축은 그 자체로서 삶의 질을 올리는 효과가 있다. 일자리 나누기가 잘 되면 새로운 일자리를 만드는 것도 쉬워진다. 현 정부에서 추진하는 “광주 형 일자리 모델”-적정 임금, 적정 노동시간의 양질 일자리-이 그런 경우다.

지난 1년간 노동시간 단축은 많은 논의가 이루어지고 올해 7월 1일부터 대기업과 공공부문에서 노동시간 단축이 이루어지게 되었다. 문제는 노동시간 단축과 일자리

나누기를 어떻게 결합하는가 하는 것이다. 일자리 나누기의 대상은 우선적으로 좋은 일자리여야 하는데, 좋은 일자리는 대기업이나 공공부문 일자리다. 그런 일자리는 노동조합 조직률이 높기 때문에 노동조합의 동의를 끌어내는 것이 결정적이다. 그러나 노동조합은 외환위기 같은 비상시가 아니라면 노동시간 단축과 임금 삭감을 바꾸고 싶어 하지 않는다(배규식, 2013, p. 12). 공공부문의 경우 사용자는 정부의 방침을 따른다 하더라도 노동조합의 대승적 양보를 얻어내는 것이 결코 쉬운 일이 아니다. 대기업의 경우에도 노동조합이 임금을 삭감하거나 동결하고 노동시간을 줄이면서 신규 채용을 받아들이는 것은 어려운 일이다. 사용자도 채용 비용, 교육훈련비, 퇴직금, 설비 변경과 근무제도 변경에 따르는 비용 때문에 일자리 나누기를 좋아하지 않는다.

따라서 노동시간을 줄이는 데 따라 산술적으로 비례해서 일자리가 늘어나지 않을 가능성이 크다. 정부는 노동시간을 줄이면서 고용을 더하는 기업에 대해 보조금을 지급하는 방안을 강구하고 있는데, 그것이 효과가 없지는 않을 것이다. 그러나 더 중요한 것은 일자리 나누기를 위한 사회협약을 맺은 위에서 노동시간을 단축하는 것이다.

비정규직 문제도 마찬가지다. 이 문제 역시 외환위기 후 개혁이 잘못된 것을 바로 잡아야 하는 대표적 영역이다. 그런 점에서 공공부문 일자리 바꾸기, 즉 “비정규직 제로”는 불가피하다. 이 정책은 물론 연공급에서 직무급으로의 전환 같은 공공부문 개혁과 병행해야 할 것이다. 공공부문뿐 아니라 민간도 “상시적이고 지속적 일자리”는 정규직화하는 것이 현 정부의 방침이고, 바람직한 방향이다. 그러나 역시 순서가 중요하다. 기업이 정규직 고용이 부담이라고 생각하고 비정규직을 쓰고 있는데 그냥 기존 비정규직 일자리를 정규직으로 전환하거나 비정규직을 못쓰게 하면 일자리 자체가 줄 가능성이 있는 것이다. 이 문제 역시 사회협약을 통해 먼저 합의를 도출해야 할 과제다.

앞으로는 진정한 사회적 합의주의에 근거해서 사회협약을 도출할 필요가 있다. 그러기 위해서는 선행조건을 갖추는 것이 중요하다. 사회 전체의 투명성을 올리고 사회적 강자의 이익을 제어하는 개혁이 선행되어야 한다. 노동조합을 파트너로 인정하는 것도 중요하다. 그런 점에서 지난 1년간 어느 정도 성과가 있었다. 노사정위원회를 떠났던 민주노총도 20년 가까이 만에 사회적 협약에 참가하겠다고 나서게 되었다. 그러나 구체적 성과는 부진한 속에서 국회가 최저임금법을 개정하면서 큰 걸림돌을 만든 셈이 되었다. 정부는 이 문제를 빨리 해결해야 할 것이다.

중·장기적 일자리 문제를 본다면, 무엇보다 중요한 개혁은 노동시장에서의 수요

와 공급 간의 불일치, 즉 노동시장의 미스매치(mismatch) 문제를 해결하는 것이다. 노동시장 미스매치 문제는 팽창은 직장, 즉 대기업이나 공공부문의 정규직은 줄어드는데, 그것을 얻기 위한 선별 메커니즘으로 단순 서열화된 학력을 쓰는 구도가 만들어진 것이 그 핵심이다.

노동시장 미스매치의 수요 쪽 문제는 일차적으로 제3절에서 살펴본 산업조직의 이중구조다. 산업조직의 이중구조는 오래된 현상이지만, 지난 20여년 간 대기업이 핵심 인력 위주로 경영을 슬림화하면서 대기업 종사자 수가 줄고 하청 중소기업 종사자 수가 늘어남으로써 심화되었다(황수경, 2010). 수요 쪽 문제를 해결하기 위해서는 이런 문제들을 해결해야 한다. 제Ⅲ장에서 언급한 재벌 개혁, 하청중소기업 교섭력 확대, 중견기업 육성 등이 그것이다. 그리고 물론 외환위기 후 기업 규모와 관계없이 비정규직 고용을 늘린 것이 노동시장 미스매치 문제를 심화시켰기 때문에 비정규직 문제에 대한 대책이 나와야 할 것이다.

노동시장 미스매치의 공급 쪽 문제는 노동력이 특성화되지 못한 상태에서 학력을 바탕으로 공급되고 있다는 것이다. 대학 진학률은 세계 1위가 되었는데, 대학은 특성화되지 않고 단순 서열화되어 있다. 그 결과 노동력도 고졸자, 낮은 서열 대학 출신자, 일류대학 출신자 순으로 단순 서열화되었다. 이런 구도는 자원 낭비일 뿐 아니라 사교육을 부추기고 있다. 사교육은 그 자체가 자원낭비이면서 삶의 질을 떨어뜨리고, 노동자들이 임금을 아무리 많이 받아도 모자라는 상황을 만듦으로써 일자리 나누기를 어렵게 한다.

문재인정부는 이런 문제에 대처하기 위해 “학력 블라인드”제를 도입하였다. 학력블라인드제는 학력 이외의 선별장치를 추가로 마련함으로써 대학 입시에 집중된 경쟁을 분산하는 효과가 있다. 그러나 정보가 불완전한 상태에서 어떤 형태로든 선별장치가 필요한 경우가 많다는 것을 인정할 필요가 있고, 그럴 경우 다른 선별장치보다는 학력을 쓰는 것이 나을 수 있다는 것을 감안해야 할 것이다.

그와 함께 “학벌” 문제에 대한 대책이 있어야 할 것이다. 학벌은 학력처럼 정보처리 기능을 하는 것이 아니라 패거리를 만들어 다른 그룹을 차별하는 현상으로서 더 노골적인 지대추구를 유발한다. 학벌은 어제오늘의 일이 아니지만, 이명박정부 때 특정 대학의 학벌이 부각되고 그 뒤 다른 대학들도 그런 게임에 가세함으로써 지난 10년간 크게 악화되었다고 생각된다.

노동시장 미스매치의 공급 쪽 문제를 더 근본적으로 해결하기 위해서는 직업 교육(vocational training)을 확대해야 한다. 그러기 위해서는 “마이스터고” 정책을 계승·

발전시켜야 할 것이다. 더 중요한 것은 대학의 단순 서열화를 지양하고 특성화하는 것이다. 그런 점에서 우선 서울대학교와 여타대학 간의 관계를 설정하는 문제가 있다. 세계적 차원에서 수월성을 추구하는 쪽으로 가는가, 수월성을 다소 희생하더라도 대학의 단순 서열화 폐해를 줄이는 쪽으로 가는가를 선택해야 할 것이다.

현 정부는 대학간 단순 서열화를 줄이고 특성화하는 방안으로서 지방국립대학 육성 과 네트워크화를 강조하고 있는데, 일단 바람직한 방안으로 보인다. 다만 “인재 유치”가 지원의 조건이 되어야 할 것이다. 인재 유치를 위해서는 외환위기 후 다시 시작된 두뇌 유출을 되돌리는 대책과 결합하는 방법이 있다. 그것은 지역균형발전에도 도움이 될 것이다.

V. 분배, 복지

한국에서 지난 20여년 간 소득분배가 악화되고 있는 데는 기술패러다임의 변화, 세계화, 노령화, 가계 구성의 변화 등 장기적 요인이 있다. 그러나 외환위기와 그 후의 구조 개혁이 결정적 계기가 된 것도 사실이다. 소득분배 문제를 해결하려면 먼저 외환위기 후의 변화에 대해 반추해 보아야 한다.

외환위기 후 소득분배가 악화된 것은 일차적으로 노동소득의 분배가 악화했기 때문이다. 노동소득의 지니계수는 1996년 0.308에서 2013년 0.370으로 올라갔다(이병희, 2016). 외환위기 후 구조조정과정에서 중산층에 속했던 대기업, 금융기관, 공공부분의 4-50대 노동자를 대규모로 해고한 것이 분배를 악화시켰다. 거기에서 비정규직 고용을 쉽게 함으로써 노동시장 2중구조가 심화되었다. 대기업 종사자의 수가 줄어들고 대기업과 중소기업 종사자의 임금 격차가 확대된 것도 노동소득 분배를 악화시켰다. 이 문제는 제Ⅲ장에서 살펴본 산업조직 문제와 제Ⅳ장에서 살펴본 노동시장 문제로 돌아가는 것이다. 노동소득 분배는 그 두 분야에서의 문제를 해결하면 나아질 것이다.

외환위기 후 소득분배가 악화된 또 하나의 원인은 노동소득분배율 하락이다. 국민계정에서의 노동소득분배율은 자영업자 소득을 모두 자본소득으로 간주하고 있는데, 그 문제를 수정한 추정을 보면 노동소득분배율은 외환위기 후 크게 떨어졌다(이제민, 2017, 제6장). 노동소득분배율이 떨어진 것은 가계소득 자료에서는 잘 잡히지 않는다. 노동소득분배율이 떨어진 부분, 즉 자본소득분배율이 올라간 부분이 주로 기업의 사내유보, 즉 기업저축으로 남기 때문이다. 기업저축은 1995년부터 1997년까지 3년

간 GDP의 평균 13.7%였으나, 2015년부터 2017년까지 3년간 평균 20.1%로 20년 전에 비해 6.4%포인트 상승했다. 기업저축은 매우 불평등하게 분포되어 있다. 배당금 분배로부터 유추하면 2012년 개인 소득 분포에서 최상위 1%를 약간 초과하는 인원이 95%를 차지한다(홍민기, 2015). 그렇게 불평등하게 분포된 기업저축은 국민계정에 안 잡히지만 주가차익으로 실현된다.

노동소득분배율 하락과 노동시장 문제는 서로 관련이 있다. 재벌 대기업이 이윤율을 올리기 위해 핵심 인력 위주로 경영을 슬림화하고, 그 결과 대기업 정규직이 감소하면서 하청 중소기업 종사자와 비정규직 노동자가 늘어나는 것이다. 그렇게 해서 대기업이 가하는 압력이 제1차 하청업체에 가해지고 그 압력이 다시 제2차, 3차 하청업체에 가해진다. 각 단계에서 부담은 정규직보다 비정규직에 더 지워진다. 제일 바닥에는 영세자영업자가 자리잡고 있다.

여기에 문제를 더 복잡하게 만드는 요인으로 외자의 존재가 있다. 이 문제는 1997년 외환위기의 성격과 밀접한 관련이 있다. 외환위기 후 외자는 우량 재벌기업 주를 집중 매입했다. 그 후 그들 기업이 구조조정으로 이윤율을 올리는 과정에서 하청이 확대되고 비정규직이 증가했던 것이다. 그 결과 재벌기업이 비재벌기업보다, 대기업이 중소기업보다 더 높은 이윤율을 올리게 되었다(Lee, 2014). 당연히 일부 우량 재벌 대기업이 기업저축의 대부분을 차지하고 있다. 그 우량 재벌 대기업은 반 가까이 외국인 소유다. 따라서 이들 기업의 사내유보금, 즉 기업저축도 반 가까이 외국인 소유다. 외국인은 기업저축이 높에 따라 주가가 올라서 차익을 거두고 있다. 이것이 지난 20년간 한국이 경상수지 흑자에도 불구하고 순대외자산이 그 만큼 늘지 않는 주요인이 되고 있다. 만약 우량 재벌 대기업이 이윤을 유보하지 않고 배당하면 경상수지 흑자가 나지 않거나 흑자폭이 크게 줄 것이다. 그것은 바로 국민계정에서 국민소득 감소로 나타날 것이다.

그렇게 해서 외환위기 후 한국은 노동자의 이익이 희생된 위에 재벌과 외자의 이해관계가 복잡하게 상호작용하는 구도가 되었다. 재벌은 주주로서의 권리 개념이 한국인보다 더 강한 외자의 소유 비율이 높은 것이 불편하다. 재벌은 외자의 적대적 인수 합병 위협을 받기도 했다. 그런 이유로 재벌은 “외국 투기자본의 공격”을 기업 거버넌스 개혁에 대한 방패막이로 삼아왔다. 재벌의 그런 주장은 근거가 없는 경우가 많아 보인다. 그러나 재벌 개혁론자들이 그에 대한 답을 명쾌하게 내지 못하고 있는 것도 사실이다. 1997년 외환위기 이후 기업 거버넌스 개혁은 “기업금융(corporate finance)”의 관점에서 “주주가치” 중심으로 논의되었다. 그런 관점에서 보면 외자가

재벌의 경영권을 공격해서 주가가 오르면 국내 주주도 자동적으로 이익을 거두기 때문에 한국 경제에도 이익이다(장하성, 2014, pp. 306-308).

그러나 주가 상승 자체는 한국의 국민소득 증가가 아니다. 거기에서 적대적 인수합병은 기업경영의 효율성을 올리기보다 노동자로부터 주주로의 소득 재분배로 귀착할 가능성이 크다(Bhagat et al., 1990; Becker, 1995). 한국에서 주주의 소유권은 매우 불평등하게 분포되어 있기 때문에 적대적 인수합병은 국내에서의 소득분배를 악화시킨다. 거기에서 외자가 인수합병으로 주가상승 이익을 얻게 되면 국민소득이 감소한다. 그것이 바로 경상수지 흑자만큼 순대외자산이 늘지 않게 되는 요인이 되는 것이다. 정부는 이 문제에 대한 답을 준비한 위에서 재벌 기업의 거버넌스를 개혁해야 할 것이다.

한편 재벌과 외자는 이해관계가 일치하는 측면도 있다. 둘은 노동자나 하청기업과의 관계에서 이해가 일치한다. 외자는 재벌이 시장 지배력을 통해서 초과이윤을 누리거나 정경유착을 통해서 지대를 획득하고 규제 완화 등을 얻어내는 데 있어서도 이해를 공유한다. 그에 대한 대책으로서 주주에 대한 배당을 늘리는 것은 물론 분배 개선에 아무 도움이 되지 못한다. 종업원에게 나누어주게 하는 것도 종업원이 노동자 중에서 상대적 고소득자라는 점에서 역시 큰 도움은 안 된다.

이 문제에 대한 대책은 무엇보다 하청업체의 길항력을 올리는 것, 하청에 있어서 공정거래 질서를 확립하는 것, 나아가서 정경유착과 규제 문제를 해결하는 것이다. 전체로서 보아 자본에 대한 노동의 길항력을 올리는 것도 중요하다. 다만 그것이 재벌 대기업의 정규직 노동자 중심으로 행사되어서 비정규직 노동자와 하청업체를 압박하는 구도는 지양되어야 한다. 이것은 경제 전체에서 노동조합이 제자리를 찾는 문제인데, 역시 사회협약을 통해 해결해야 할 과제다.

소득분배의 불평등을 완화하기 위해서는 시장소득의 불평등을 줄임과 함께 복지 확대가 불가피하다. 복지는 지난 20여년 간 현저하게 강화되었지만 여전히 미진하다. 복제제도 중에서 가장 중요한 “사회보험”은 그 혜택이 미치는 정도에 문제가 있다. 건강보험은 1989년 국민개보험이 실시될 때 보장률이 낮은 상태에서 출발했다. 그 후 보장률은 지속적으로 상승했지만, 2007년 65.0%에 달한 후 소폭 떨어져서 횡보를 해서 2016년 62.6%에 머물렀다(www.index.go.kr). 그렇게 10년 가까이 보장률 상승이 멈춘 데는 실손보험 등으로 민영화가 진행된 것이 원인이 되었을 것이다. 아직 한국 건강보험 보장률이 선진국보다 낮은데도 이런 일이 일어난 것이다. 따라서 문제인정부 들어 보장률 인상을 추진하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

다른 사회보험의 문제는 사각지대가 넓다는 것이다. 영세기업 종사자와 비정규직 노동자를 끌어들이기가 어렵기 때문이다. 영세기업 종사자와 비정규직 노동자는 고용보험과 국민연금 가입 비율이 낮다. 고용보험의 경우 임금노동자 중 가입 대상의 약 25%에 해당하는 400만 명 정도가 빠져 있고, 가입 대상이 아닌 임금노동자도 약 300만 명으로 추정된다. 국민연금의 경우 임금노동자만 봐도 적용 대상이 아닌 노동자가 450만 명을 넘고, 적용 대상자 중에서도 약 5분의 1인 300만 명이 미가입자이거나 지역가입자다(유경준, 2018).

사회보험의 사각지대는 산업조직과 노동시장의 구조를 개혁하면 자동적으로 해소되는 부분이 있을 것이다. 그러나 구조개혁만 믿고 복지제도 자체를 정비하지 않을 수는 없다. 거기에서 국민연금의 사각지대는 구조개혁만으로 해결할 수 없다. 노령화는 급속히 진행되는데 국민연금에 든 기간이 짧아서 수령액이 너무 적은 노인이 많은 것이다. 그에 대해서는 기초연금 확대 등 방법을 강구해야 한다.

한국은 사회보험의 사각지대가 넓을 뿐 아니라 “공공부조” 즉 기초생활보장이 빈약하다. 공공부조는 한국이 다른 선진국에 비해 가장 뒤쳐져 있는 영역이다(An and Bosworth, 2013, p. 120). 공공부조는 박근혜정부 하에서 일부 강화되었지만 아직 갈 길이 멀다. 무엇보다 기초생활보장의 “부양의무자 조항”은 부동산이나 금융소득에 대한 분리과세 원칙과 모순된다.

복지를 강화하기 위해서는 재정 부담이 늘 수밖에 없다. 그리고 재정 문제는 단순히 이 절에서 논의한 복지 문제와 관련된 것이 아니다. 앞에서 살펴본 문제들, 즉 사회간접자본 개·보수, 정부 일자리 창출, 출산율 대책, EITC 강화 등을 위해서는 재정지출 확대가 불가피하다. 당연히 재정수입을 확보할 방안이 있어야 한다.

재정수입 확보의 일차 방안은 물론 증세다. 증세는 무엇보다 재벌과 외자의 이해관계가 일치하는 곳에서 세원을 찾아야 한다. 그것은 국제비교로 보아 실효세율이 낮은 법인세와 주가차익 과세를 늘리는 것이다. 자본거래세 도입도 고려할 필요가 있다. 그 외에도 조세체계에는 고쳐야 할 곳이 많이 있다. 한국의 조세체계는 낮은 조세부담률과 약한 누진성으로 인해 조세의 재분배 기능이 미약하다. 조세부담률이 낮은 이유는 다양한 비과세 및 감면 제도와 최고세율이 적용되는 높은 소득구간 등으로 인해 실효세율이 낮기 때문이다. OECD 평균을 상회하는 지하경제 규모도 조세부담률을 낮춘다. 조세의 누진성이 약한 이유는 고소득자, 고액자산가, 대기업에 세제 혜택이 집중되어 있기 때문이다. 시가를 반영하지 못하는 부동산 공시가격, 가업상속공제 제도 등도 누진성을 약화시키고 있다(강병구, 2018). 이런 문제를 시정하면 조세 수입

을 늘릴 수 있을 것이다.

복지를 강화하기 위해서는 증세와 함께 사회보장기여금을 늘리는 것도 불가피하다. 건강보험 보장률을 높이기 위해서는 부담금을 늘릴 수밖에 없다. 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등을 지속 가능하게 하기 위해서도 부담금을 늘리는 것이 불가피하다.

그렇게 해서 한국은 현재의 저부담-저복지 국가에서 중부담-중복지 국가로 이동해 갈 수밖에 없을 것이다. 물론 재정 확대는 공공부문 개혁과 병행해야 한다. 재정 확대가 필요하다라도 무조건 “큰 정부”로 갈 수는 없다는 것이 수정자본주의가 한계를 드러낸 1970년대 이후 40여년 간 선진국 경제가 주는 교훈이다. 오랜 관료사회의 전통과 신중상주의의 유산을 가진 한국은 그런 문제를 고려해야 할 이유가 더 크다. 전반적으로 한국은 공공부분 개혁의 여지가 많이 있다. 앞에서 성장이나 일자리 문제를 논하면서 언급한 과제가 그런 경우다. 그 외에도 예컨대 복지, 일자리, 연구개발, 중소기업, 농어촌 지원 등에 복잡하게 얽힌 문제를 정리할 필요가 있다. 재정 규모 확대가 설득력을 갖게 하려면 정부가 그런 문제를 챙기고 가시적 성과를 내야 할 것이다.

Ⅶ. 요약 및 결론

한국은 1990년대 “제2의 자본주의 황금기”를 맞아 고도성장을 지속하려 했지만, 1997년 외환위기로 상황이 급반전되었다. 위기 후 한국은 미국의 신자유주의적 요구를 이용해서 자유주의적 개혁을 하려고 했지만 그 결과는 부정적이다. 그런 점에서 한국경제의 진로를 정하는 데는 외환위기 후의 구조개혁이 일차적 반성 대상이다.

한국은 자유주의적 개혁을 하면서 동시에 자본주의를 수정해야 하는 과제를 안고 있다. 두 과제는 보완적인 영역이 많이 있다. 자유주의적 개혁의 핵심은 지대추구사회를 지양하는 것인데, 그 가장 큰 장애 요인인 불안감을 줄이기 위해서는 사회안전망을 강화해야 한다. 저출산 문제를 해결하고 세계화나 “제4차산업혁명”에 따른 갈등조정을 위해서도 사회안전망 강화가 불가피하다. 불안감의 큰 요인인 일자리 문제는 기업활동의 산물이면서 노동조합의 제자리 찾기와 직접 관련이 있다.

경제성장을 위해서는 노후사회간접자본 개·보수, 공공부문 일자리 창출, 복지 확충 등 재정정책을 쓸 필요가 있다. 재정정책은 공공부문 개혁과 병행해야 한다. 지대추구행위를 억제하기 위해 부동산투기를 억제하고 법조개혁을 실시함과 함께 의료보

험 보장률을 올려야 한다. “혁신경제”를 이루기 위해 국가혁신체제를 정비함과 함께 재벌 개혁 등으로 산업조직의 이중구조를 개혁해야 한다.

앞으로 4-5년이 청년 일자리 비상시기임을 감안해서 일자리 창출을 위한 정부의 역할이 불가피하다. 정부 일자리 만들기는 공공부문 개혁과 병행해야 한다. 최저임금 인상은 근로장려세제 강화와 조합을 내어야 한다. 노동시간 단축과 비정규직 축소는 사회협약을 맺은 위에서 시행해야 한다. 노동시장 미스매치 문제 해결을 위해 노동이 단순 서열화된 학력을 바탕으로 공급되는 구도를 고쳐야 한다.

외환위기 이후 악화된 소득분배 문제를 해결하기 위해서는 비정규직 문제를 해결함과 동시에 자본에 대한 노동의 길항력과 대기업에 대한 하청중소기업의 교섭력을 올리고 공정거래 질서를 확립해야 한다. 재벌 거버넌스 개혁은 외자와의 관계를 감안해야 한다. 건강보험 보장률을 올리고 고용보험과 국민연금의 사각지대를 줄이고 기초생활보장을 확대해야 한다. 법인세, 주가차익 등에 우선 과세하는 증세가 불가피하고 과세의 누진 정도도 올릴 필요가 있다. 증세는 공공부문 개혁과 병행해야 한다.

이러한 개혁의 구도와 과제들은 기존 사고와 전혀 다른 발상이 아니고, 기존에 알려진 것들을 정리한 것이다. 실제로 개혁은 그렇게 알려진 문제들을 체계적으로 시행하는 방식이 될 수밖에 없을 것이다. 이런 개혁에 대해서는 아마 (대다수는 아닐지 몰라도) 많은 “주류 경제학자”들이 동의할 수 있으리라고 생각된다. 현 정부가 내세우고 있는 “소득주도성장”도 그 분석적 내용을 보면 그런 개혁 구도와 멀리 떨어져 있는 것이 아니다. 그런 점에서 개혁의 “작명”을 놓고 논란을 벌이는 것은 별 의미가 없다.

한국의 조야(朝野)는 개혁의 작명 같은 데 대해 논란을 벌이기 보다는 개혁의 방향을 잡는 데 중점을 모아야 할 것이다. 물론 조야라고 하더라도 문제 해결의 열쇠는 정부의 리더십이다. 정부가 리더십을 발휘하기 위해서는 여러 고려사항을 종합하고 보완성이 강한 영역에 우선순위를 두어야 할 것이다. 그리고 물론 이익집단의 영향력을 제어하는 것이 중요하다. 정부는 강자의 이익을 먼저 제어하고 다른 주체들을 합류하게 하는 식으로 개혁의 순서를 잡아야 한다. 그렇게 체계적인 개혁의 방향을 잡은 위에 구체적 실천방안을 담아 빨리 시행해야 할 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. 강병구, “공정과세의 원칙과 과제,” 서울사회경제연구소 25주년 기념 심포지엄 발표문(2018년 5.11), 2018.
2. 김준경, “최근의 경제 현황과 지속 가능한 성장을 위한 과제,” 2016 경제학 공동학술대회 제2전체 회의 발표문(2016. 2. 18), 2016.
3. 배규식, “한국의 장시간 노동과 근로시간 단축,” 『월간노동리뷰』, 2013년 10월호, 2013, pp. 7-18.
4. 유경준, “최저임금, 근로장려세제로 보완해야,” <<한국경제신문>> 2018. 1. 31 칼럼, 2018.
5. 이병훈, “구조조정기 노사분쟁의 사례비교연구: 현대자동차와 발전회사의 분규를 중심으로,” 『勞動經濟論集』, 제27권 제1호, 2004, pp. 27-53.
6. 이병희, “노동소득분배율과 가구소득 불평등 관계,” 『산업노동연구』, 제22권 제2호, 2016, pp. 79-106.
7. 이제민, 『외환위기와 그 후의 한국경제』, 한울아카데미, 2017.
8. 이주호 · 김기완 · 홍성창, “고위험 · 고가치 연구 활성화를 위한 연구개발부문의 개혁의제,” 『KDI FOCUS』, 제49호, 2014.
9. 장하성, 『한국 자본주의: 경제민주화를 넘어 정의로운 경제로』, 헤이북스, 2014.
10. 조성재, “일자리 나누기인가, 고용 조정인가? - 유연성 인식에 대한 사용자의 인식과 선택을 중심으로,” 『산업노동연구』, 제16권 제1호, 2010, pp. 1-30.
11. 조준모 · 금재호, “실업자의 재취업과 직장상실비용,” 『경제학연구』, 제50집 제1호, 2002, pp. 209-241.
12. 홍민기, “자산과 재산소득의 현황,” 이병희 외 『경제적 불평등 실태와 정책대응』, 한국노동연구원, 2015.
13. 황수경, “글로벌 금융위기의 전개와 노동시장의 대응,” 황수경 외 『경제위기와 고용』, 한국노동연구원, 2010.
14. Acemoglu, Daron and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Profile Books, 2012.
15. Amsden, Alice H. and T. Hikino, “Project Execution Capability, Organizational Know-How and Conglomerate Growth in Late Industrialization,” *Industrial and Corporate Change*, Vol. 3, 1994, pp. 111-148.
16. An, Chong-Bum and Barry Bosworth, *Income Inequality in Korea: An Analysis of Trends, Causes, and Answers*, Harvard East Asian Monographs, 2013.
17. Becker, Brian, “Union Rents as a Source of Takeover Gains among Target Shareholders,” *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 49, No. 1, October 1995, pp. 3-19.
18. Bhagat, Sanjai, Shleifer, Andrei, Vishny, Robert W., Jarrel, Gregg and Lawrence Summers, “Hostile Takeovers in the 1980s: The Return to Corporate Specialization,” *Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics*, 1990, pp. 1-84.
19. Buchanan, James and Gordon Tullock, *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas a & M University Economics Series, 1980.
20. Lee, Jaymin, “Chaebol, Unions and Profitability of Korean Firms before and after the Crisis,” *Managerial and Decision Economics*, Vol. 35, No. 3, April 2014, pp. 199-215.

21. Marglin, Stephen and Juliet B. Schor, *Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
22. Neumark, David and William Wascher, "Minimum Wages, the Earned Income Tax Credit, and Employment: Evidence from the Post-Welfare Reform Era," IZA Discussion Papers, No. 2610, 2007.
23. Stiglitz, Joseph E., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, New York: W. W. Norton & Company, 2012.
24. Wade, Robert, "The Asian Debt-and-Development Crisis of 1997-? Causes and Consequences," *World Development*, Vol. 26, No. 9, 1998, pp.1535-1553.

How to Reform the Korean Economy

Jaymin Lee*

Abstract

Korea has to establish market economy while revising it at the same time. The two tasks have many complementary dimensions. The government should first check the interests of the more powerful forces of the society and then induce weaker parries to join the reform efforts. Korea needs to pursue expansionary fiscal policy to repair the infrastructure, create more government jobs, and increase welfare expenditure. In the longer run, the country should contain rent-seeking activities, restructure the national innovation system and reform the dualism in industrial organization. The current Korean government's efforts to create government jobs must be combined with the reform of the public sector. Minimum wage should be raised in combination with EITC. The reduction of working hours and non-regular workers should be carried out by concluding social pact. Labor supply should be more differentiated than the current simple stratification based on schooling. To reduce income inequality, the bargaining power of subcontractors should be raised and fair trade regulation should be strengthened. The coverage ratio of the national health insurance should be raised and the dead angle of the employment insurance and national pension service should be narrowed. The increase of taxation should be accompanied by the reform of the public sector.

Key Words: reform, growth, jobs, distribution

JEL Classification: N00, O10, P10

Received: June 4, 2018. Revised: June 18, 2018. Accepted: July 6, 2018.

* Professor Emeritus, Department of Economics, Yonsei University, 50, Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul 03722, Korea, e-mail: leejm@yonsei.ac.kr