

전략연구 2013-숫자

한국 경제의 새로운 성장전략과 충남의 과제

김찬규 · 이건범 · 허석재

<요약본>

1. 한국경제의 현황과 문제점

1) 한국은 성공신화의 나라

● 한국의 경제성장 신화

- 과거 25년간 실질 GDP 증가율 세계 4위(중국, 아일랜드, 인도 순서), GDP 총액 세계 15위 국가(구매력 기준 12위)
- 1인당 GDP순위 33위(구매력기준, 30,340달러, 22위/대만 18위, 일본 21위)
- 수출액순위 7위(2012년, 2008년 12위에서 상승)(독, 중, 미, 일, 네, 프 순서)
- D램, 휴대전화, 디스플레이, 조선 등 세계시장 점유율 1위, 자동차 시장 세계 점유율 5위, 철강 세계 점유율 6위 등 한국이 전세계시장에서 수출이 점유하는 비율은 1970년 0.3%에서 2012년 3.1%로 상승

- ➡ 한국은 지난 50년간 세계에서 가장 빠른 성장세를 시현한 국가로서 최빈곤 국가에서 중소득 국가로 도약하였음

● 한국 경제성장의 원동력

- 근면하고 우수한 노동력: 높은 교육수준, 세계적으로 높은 근로시간, 공교육에 대한 높은 투자, 신속한 학문 유입(인구대비 해외 유학생 세계1위 2012)
- 높은 투자를 가능하게 한 내외자 총동원 체제: 고도 성장기 높은 국내 저축률, 외자의 적극적 유입, 정부주도 자본 조달과 배분
- 평등주의에 기반한 강한 성취동기, 사회적 규율(discipline), 개인을 기초로 한 강한 자부심 등 도전적 자세
- 고도성장기 한국 경제성장에 유리한 국제정세(분단국가, 동북아 교두보)
- 국가주도 성장전략 : 발전국가(developmental state) 전략

● 고도성장기 국가주도 성장전략

- 정부 주도의 자원배분, 산업 및 공간 불균형 성장
- 적극적인 산업정책(industrial policy)추진: 수입대체를 넘어 수출주도형 성장
- 내자 및 외자 동원의 극대화를 위한 금융산업의 정책적 활용
- 가족주의, 공동체 주의 : 복지공백을 대체, 가족의 그릇으로서 자가소유 집착

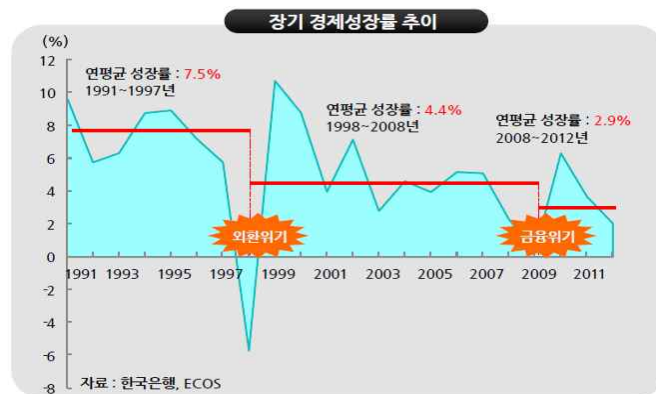
● 과잉투자과 준비되지 않은 개방 : IMF 위기

- 직접적 원인은 대규모 차입경영과 단기 외채
- 준비되지 않은 개방과 세계 시장의 변화, 불투명 관치경제의 한계
- 사회 전체적으로 성장신화에 도취된 관성적 사고

2) 저성장 시대의 도래

● 경향적 성장률 하락

- 외환위기 이전 연평균 성장률 7.5% → 외환위기 이후 4.4% → 금융위기 이후 2.9%
- 금융위기 이후 잠재성장률 이하 성장 지속(잠재성장률 3%대 중반 추정)
- 선진국들보다는 상황이 낫지만, 신흥국 특히 중국보다 낮은 성장률



[장기 경제성장률 추이]

● 저성장과 위기적 현상의 대두

- 고용부진 : OECD 평균(65%)을 밑도는 고용률(64.2%) 정체. 청년층 체감 실업률 22.1%(구직단념자, 취업준비자 등 포함)
- 가계부채 증가 : GDP 대비 91%, 가처분 소득 대비 163%(2012년말). 2004년 70% 수준에서 지속적으로 상승 중
- 자산가격 하락과 임대시장 구조 변화. 실질 주택가격 고점대비 20% 내외 하락(강남권 30~40%↓) → 가계자산의 80% 정도가 부동산 자산이므로, 실질적 미래 소득 감소. 전세가격 급등 지속 및 월세 전환 가속화
- 심화되는 빈곤현상과 사회안전망 취약. 높은 자살률, 낮은 삶의 질, 최하위 행복도. 광범위한 사회안전망 사각지대
- 대기업-중소기업, 수출-내수기업 간의 격차가 확대되면서 양질의 고용증가, 소득증대 등 성장의 낙수효과(trickle down effect)를 기대하기 어려움
- 인구구조 전환의 과도기로서, 고용으로 흡수할 수준을 넘어서는 노동력 풀 규모(생산 가능 인구 정점 시기, 청년과 중고령층이 함께 고용 위기)
- 부동산 장기 침체로 부동산에 기반한 투자와 고용증대효과 한계

➡ 산업, 고용, 사회 양극화 심화

● 불안한 미래

- 갈수록 치열해지는 국제경쟁 속에서 저성장에 따라 선진국과의 격차해소가 지체되는 사이에 중국 등 신흥국의 추격위협 현재화
- 저출산, 고령화에 따른 성장둔화
- 자산가치 하락과 가계부채문제로 인한 가계경제의 불안
- 복지지출 등 지속적 재정부담과 국가부채 확대 문제
- 소득분배가 악화될 뿐만 아니라 소득이동(income mobility)도 낮아지고 있어서 미래에 대한 낙관적 희망이 어려움. 외환위기 이후 소득의 이동가능성이 지속적으로 낮아지고 빈곤탈출이 더욱 어려워진 상태

➡ 반전이 필요하다! 새롭고도 ‘좋은 성장’에 대한 갈증

2. 성장은 필요한가?

1) 저성장에 대한 적응론

- 저성장은 불가피한 현상으로 적응할 방안을 찾아야 한다는 논의
 - 선진국 경험을 보더라도 저성장은 필연이며, 성장 자체에도 한계가 있기 때문에 저성장 경향을 수용하면서 대책 모색 필요
 - 정치적으로 환상을 부추기는 것은 부작용만 심화시킬 뿐인데 전형적인 사례가 ‘747 경제’로 부동산 시장 연착륙만 방해하였음
 - 우리나라의 현재 경제구조는 고용 없는 성장, 양극화 심화 성장을 야기하므로 잠재성장률에도 미치지 못하는 경제의 병목현상 제거가 우선임
- 적응론의 문제점
 - ‘747’과 같은 환상을 심어준 공약의 문제점을 지적한 것은 옳으나 아직도 OECD 주요국의 50%정도에 불과한 우리나라 국민소득 수준을 고려할 때 국민 기대에 부응하지 못하는 문제점
 - 잠재성장률에도 미치지 못하는 최근의 현상에 대한 근원적 문제제기 없이 현재의 경제사회 구조를 수용하려는 소극적 태도의 문제점

2) 새로운 성장을 모색하는 돌파론

- 아직 과제가 많은 우리로서는 새로운 성장추세 회복은 필수
 - 성장 갈증은 전 국민적 현상으로, 이는 단순히 심리적 문제에 그치지 않음
 - 거시경제 전체 차원에서 볼 때, 구조 전환의 시간과 여력을 확보할 필요가 있음(인구구조 전환기의 연착륙 : 고용기회 확대, 산업구조 전환의 연착륙 : 일자리의 질 평균을 향상, 개별 가계의 연착륙 : 자산 유동화와 가계부채 완화, 사회안전망 구축과 복지확대를 위한 자원 확보 : 세수 확대 노력)

- 새로운 성장을 모색하는 것은 성장잠재력을 최대한으로 활용하면서 국민행복과 복지를 극대화하는 새로운 경제사회모델의 모색을 필요로 함
 - 고도성장기의 한국경제발전모델은 이미 수명을 다 했으며 현재 한국의 경제발전수준에서 재도입할 수도 없음
 - 워싱턴컨센서스(Washington Consensus)로 알려진 맹목적인 시장개방, 규제완화의 신자유주의적 성장정책의 한계는 세계적 금융위기에서 명백히 표출됨
 - 모든 국민의 행복과 복지의 증진이라는 성장의 목표에 대한 분명한 인식을 통하여 성장정책의 내용을 재정립할 필요
- ➡ 어떻게 ‘좋은 성장’ 을 할 것인가?

3. 새로운 성장전략의 모색

1) '좋은 성장' 에 대한 다양한 요구

- 양질의 고용이 늘어나는 성장이 필요하다 → 청년실업 문제, 중고령층 일자리 유지는 물론 좋은 일자리(decent job) 확대
 - 중소기업 경쟁력을 강화하는 성장이 필요하다 → 중소기업 지원, 상생발전
 - 기업의 국제경쟁력을 제고해야 한다 → 투자확대, 기술발전, 규제합리화
 - 혁신과 창의력이 성장의 원천이다 → 교육, 보육, 콘텐츠, 융합, 창조성, 문화 강조
 - 성장 과실이 골고루 돌아가야 진정한 성장이다. → 최저임금, 비정규직 등
 - 튼튼한 사회안전망이 있어서 도전이 가능하다. → 사회보험, 적극적 노동시장정책 등
- ➡ 분배친화적 성장, 선순환 성장, 진보적 성장, 행복한 성장, 창조적 성장, 생태적 성장, 사회투자형 성장, 동반성장 등 다양한 용어

2) 성장론의 스펙트럼

- 구조개혁 및 규제완화

- 경제민주화와 재벌개혁: 재벌의 체질개선 → 경쟁력 강화, 중소기업 발전, 동반성장
- 규제완화 → 투자확대 → 경쟁력 강화 → 고용증가

● 신성장 동력 모색론

- 신성장 동력 : 바이오산업, 에너지산업, 첨단기술 산업 등
- 융합성장 등 : 문화콘텐츠(한류), 서비스업 등

● 수요기반 강화론

- 복지확대를 통한 수요기반 확충 : 사회안전망 강화, EITC 확대 ↔ 복지 성장론 ↔ 기본 소득론
- 노동소득 확대 → 최저임금 인상, 비정규직 축소

● 사회적 경제 보충론

- 기존의 ‘정부’, ‘시장’ 이분법으로는 한계 → 제3의 영역으로 활력 강화

● 시장확대론 : 남북 평화, 동북아 협력

구분	<진보>.....스펙트럼.....<보수>	비고
①구조개혁 및 규제완화	(재벌해체).....경제민주화.....규제철폐.....(시장원리주의)	
②신성장 동력 확충에너지, 바이오, IT 등.....방통융합, IT융합, 신소재, 나노융합 등.....콘텐츠, 관광, MICE, 헬스케어, 금융, 교육 등.....	R&D 등 정부지원 방식 관련 쟁점 영리병원 등 규제 완화 관련 쟁점
③수요기반 확 대	(기본소득).....최저임금.....복지확대.....EICT, CTC.....사회안전망.....정규직화 확대.....시간제 확대.....사회보험 적용.....	
④사회적 경제 활성화대안적 경제.....참여확대.....취약계층 지원.....근로강화.....	부분적 보완책
⑤시장확대론남북 평화.....동북아 협력.....	

3) 한국 성장에서의 고려사항

- 높은 무역의존도 : 싱가포르, 네덜란드, 벨기에, 대만 등에 이어서 무역의존도가 가장 높은 나라이며 수출의 성장기여도가 높은 상황 ➡ 개방은 불가피한 상황을 넘어 이미 완전개방 상태라고 할 수 있으나 새로운 세계무역/대외개방에 대한 능동적 대처 필요
 - 현재 9개 FTA 체결(47개국과 발효 중), 현재도 TPP를 포함해 다양한 협상 진행 중 / 국가 숫자로만 미국보다 많이 체결한 상황
- 낮은 민간소비 : 가계부채, 과잉자산 축적, 낮은 근로소득 분배 등이 원인 ➡ 복지와 노동조건 개선은 민간소비와 밀접한 관련. 복지를 통한 성장.
- 고용상황이 구조적으로 취약 : 단기적 과잉인구, 산업구조 변화 속도↑, 영세자영업 비중↑ ➡ 사회안전망과 경제민주화적 요소의 결합
- 당면한 거시경제 관리 : 당분간 전 세계 경제는 위기 이후 조정 국면. 양적완화, 환율전쟁 등 거시경제의 위협요인이 존재하며 자산가격 관리 필요 ➡ 경제심리를 포함한 조심스런 상황 관리 필요

4) 세계금융위기 이후 정책환경의 변화

- 2000년대 후반 세계적인 금융위기 이후 그동안 급속하게 진행된 세계화에 대한 점검과 기존의 경제정책에 대한 반성이 있었으며 한국의 경제/사회 정책을 모색할 때 고려 필요
- 세계적인 금융위기 이후 세계적인 금융, 무역 규모는 정체 또는 축소
 - 전세계 무역집중도(GDP대비 수출의 비율)는 1986년 이후 2008년까지 지속적으로 상승하였으나 2008년 이후 정체상태
 - 전세계 자본이동과 직접투자액도 2007년 최고를 기록한 이후 감소
 - 세계화 정체와 함께 각국 정부의 보호주의적 정책이 강화되고 국제경쟁력을 강화하기 위한 정부의 직간접적 정책지원이 확대

● 자연자원의 고갈과 환경문제에 대한 고려

- 기후변화 완화를 위한 국제 사회의 공동대처 움직임이 확대
- 지속적인 국제유가불안, 에너지 및 자원의 고갈위기, 자원의 전략적 사용 움직임 확대
- 대체 에너지 개발, 국제적인 공조 등에 대한 정책적 고려 필요

● 기술혁신과 지식기반경제로의 급속한 전환

- 기술혁신(innovation)은 여전히 생산성 향상의 주요 요인이며 환경문제 등 새로운 도전에 대한 해결방안
- 전통적인 실물투자와는 별도로 소프트웨어, R&D 등 지식기반경제에 대한 투자가 증가하는 추세임

● 고령화와 의료비 지출 부담 증가

- 국가간 정도의 차이는 있으나 고령화의 부담이 증가하고 있으며 이는 연금제도, 고용제도 등에 영향을 주고 있음
- 고령화와 함께 의료비 지출이 빠르게 증가하고 있으며 의료보험 등 의료비 지출 시스템을 재검토

● 세계금융위기이후 정책상의 제약: 경제안정화와 포용적 성장 중요성 부각

- 거시경제정책 : 위기이후 재정건정화의 필요성 증대, 통화정책에서 출구전략의 모색
- 금융시스템의 구조적 전환 모색: 금융위기로 드러난 대마불사, 이해상충, 복잡성, 감독 실패 등의 문제해결 모색
- 고용상의 문제 및 사회문제 해결: 확대된 소득 격차 해소, 사회적이동성의 제고, 일의 질 유지, 노동시장의 활력 유지 등 모색

5) 주요국의 새로운 성장정책 검토

- 미국의 오바마 정부는 2011년 2월 경제성장과 미래 경쟁우위 유지를 위한 혁신 전략 보고를 제출("A Strategy for American Innovation: securing our economic growth and prosperity")

- 혁신은 지속가능한 성장과 양질의 고용을 창출하는 필수요소로 판단
- 혁신을 위한 기반조성, 시장기반 혁신 증진, 미국선도부문의 경쟁우위 실현 등 세부 목표를 제시

● 오바마는 미국사회 불평등 해소를 위한 정책발표 (2013년 12월 4일)

- 미국사회가 소득이동성은 하락하면서 불평등은 증가하는 문제점
- 불평등의 지속은 성장의 장애요인으로 작용하기 때문에 불평등 해소를 위한 적극적 정책 필요
- 불평등 확대는 개인적인 기술, 교육수준의 문제일 수 있으나 정책상의 선택일 수도 있다는 점 지적: 최저임금수준, 노동조합의 교섭력, 노동자 보호망(safety net)

● 유럽의 포괄적 성장정책

- 유럽집행위원회는 2010년 3월 유럽의 향후 10년간 성장목표를 설정하는 Europe2020을 발표하면서 스마트 성장, 지속가능한 성장, 포용적 성장을 비전으로 제시
- 2020년 20-64세 인구 고용률 75% 달성
- 민간부문 활성화를 통한 R&D 지출 GDP대비 3% 달성과 혁신지표 개발
- 온실가스 방출 1990년 대비 20%감축, 에너지 지출중 재생에너지 사용비율 30% 달성, 에너지 효율성 20% 증대
- 빈곤인구비율 25% 감축하여 2천만 빈곤선에서 탈출 유도
- 3대 성장이니셔티브, 7대 추진전략 제시
 - ① 스마트 성장 : ① 혁신, ② 교육, ③ 디지털
 - ② 지속가능 성장 : ④ 기후, 에너지, 이동성, ⑤ 경쟁력
 - ③ 포용적 성장 : ⑥고용과 숙련, ⑦ 빈곤

● 최근 주요국의 산업정책 강화

- 주요국은 제조업 육성, 수출지원, 국내시장 보호 등 자국기업에 대한 지원 강화와 암묵적 보호무역주의 정책 강화
- 제조업육성을 위한 정책: 국가제조업혁신네트워크 구축 등 2016년까지 제조업부활을 통해 100만개 일자리 창출 정책 시행(미국), 해외 진출기업의 국내이전 유도 정책(미

국, 프랑스) 등

- 수출시장 확대 정책: 양자간 및 다자간 무역협정 체결 확산(자국이해에 따라서 무역협정의 형태 선호 차이)
- 자국시장 보호정책: 중요 산업에 대한 지원강화(미국-자동차, 에너지 산업, 중국-환경 및 에너지 산업 등), 양적완화 정책 등 통화가치 억제 유지(일본, 미국), 투자자 및 지식재산권 보호정책(미국)

6) 새로운 성장론의 키워드

● 새로운 성장 모델이 절실하다는 것은 분명

이제 한국은 선진국에 도달했기 때문에 앞으로의 발전에 있어 더 이상 남이 닦아놓은 길을 따라가는 것은 불가능하고, 그 미래는 스스로 혁신을 통해 나아갈 길을 발견할 수 있을지에 달려있다. “What do you do when you reach the top?”(The Economist, 2011.11.12일자)

● 성장과 형평이 선순환 구조를 이루는 대안적 성장모델

- 무조건적 개방과 규제완화에 기초한 성장추진의 폐해: 신자유주의 성장모델, 워싱턴 컨센서스의 시효 소멸
- 유연한 노동시장, 기업경쟁력 강화론의 한계: 낙수효과가 존재하지 않는 상황에서 분배악화만을 초래하고 지속적 성장(sustainable growth)을 보장하지 않음
- 대기업/중소기업, 수출기업/내수기업, 노동시장의 이중구조 등 불균형성장의 고착화는 장기적 성장에 장애 요인: 불균형성장은 분배구조악화와 국내 수요 기반잠식 초래, 노동시장의 이중구조 해소는 장기적 성장을 위한 전제 조건(리가르도 IMF 총재 노동시장 이중구조 해소 지적, 2013년 12월 5일)
- 장기적 성장을 보장하는 혁신의 중요성: 기초학문, 산업기술 발전과 인적자원의 고도화 없이 장기적 경제성장 불가능

● 핵심 키워드(안) : 혁신 + 협력과 평화 + 균형 + 사람투자

● 혁신

- 혁신성장 촉진을 위한 제도, 지원체계 구축
- 융합과 창조성 강화, 신성장 동력 육성

● 협력과 평화

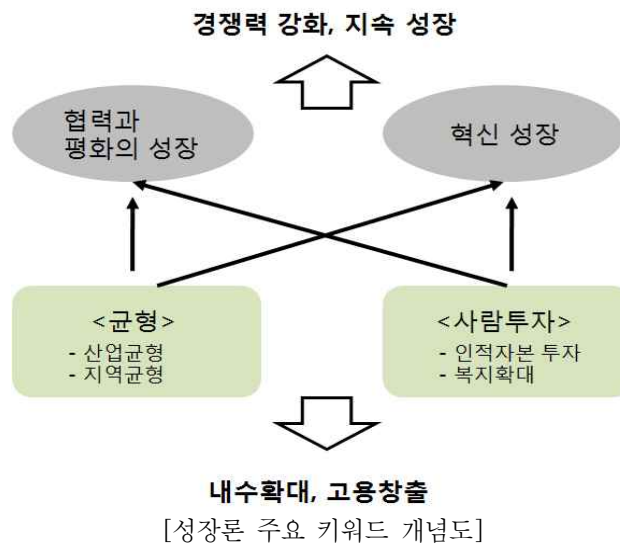
- 개방의 경제적 잇점을 활용할 수 있는 능동적 개방전략 확립
- 남북평화와 동북아 협력체제 모색을 통한 새로운 경제활로 모색

● 균형

- 대기업/중소기업, 내수기업/수출기업, 제조업/서비스업 등 산업간, 기업간 과도한 불균형 시정을 통해 지속적 성장모색
- 지역균형 성장전략을 통해 전 국토의 역할분담과 성장자원 극대화

● 사람투자

- 교육, 보육 등 인적자본 투자 : 혁신성장의 기반
- 복지확대를 통한 안전망과 내수기반 강화 : 적극적 혁신 뒷받침, 일자리



4. 성장론을 뒷받침하는 정책영역

● 조세

- 투명성 확보
- 세원확대와 형평성 강화
- 단계적 조세부담률 확대와 이를 위한 사회적 합의
- 고용창출과 균형발전을 강화하는 방향의 조세정책

● 재정

- 재정지출 투명성과 효율성 강화
- 성장전략을 뒷받침할 수 있는 재정지출
- 중장기 재정지출 비전과 계획 정립

● 교육

- 유아기 조기개입을 통해 기회균등 확대
- 혁신역량과 창의력을 높일 수 있는 교육
- 고등교육의 내실화와 고용역량 강화
- 평생 직업능력개발 차원의 교육개념 재정립

● 복지

- 사회안전망은 강화하되, 모든 분야의 경쟁적 복지확대는 재검토
- 고용친화적, 고용유발형 복지에 중점
- 복지전달체계 강화와 효율화

● 지역균형

- 지역별로 특화된 성장과정 참여
- 성장과실 배분의 지역적 균형 추구
- 지역 생활의 질과 기반시설 균형 노력

● 고용

- 노동시장의 이중구조 해소
- 노동시장의 유연안정성(flexicurity) 강화 추진
- 청년층 고용의 확대와 노년층의 고용안정화
- 여성의 안정적 고용을 위한 일-가정양립 정책 추진

● 제도개혁

- 경쟁정책과 대기업-중소기업 동반성장
- 재벌개혁과 기업지배구조
- 금융시스템의 안정성 강화와 금융소비자 보호

5. 새로운 성장전략과 충청남도의 역할

● 충청남도의 위상과 환경 변화

- 세종특별자치시 출범, 국제과학비즈니스 벨트 도입
- 수도권 기능의 충남지역 이전 가속화(절대 인구의 증가 계속, 제조업 중심 산업지역으로 전환)
- 인근 지역과의 광역적 협력 필요성 증대 : 네트워크형 도시
- 도청이전으로 지역 내 균형발전 여건 개선

● 충청남도의 비전

- 국가혁신 선도 지역 : 중앙행정, 과학비즈니스 벨트, 산업-교육-연구
- 환 황해권 서해안시대의 주역, 국가적 교통중심, 중부권의 성장거점

● 기존에 논의된 충청남도의 과제

- 지역의 내발적 발전기반 구축, 지역거점 도시 연계를 통한 균형발전 추구
- 전략산업 발전을 위한 산업클러스터 형성
- 창의적 교육과 인재 육성, 삶의 질 향상과 튼튼한 복지기반 형성

● 새로운 성장모델과 충남발전 전략의 조화

- ‘혁신’ : 민간기업의 혁신 노력이 활성화될 수 있도록 행정조직 혁신 등을 추진
- ‘협력과 평화경제’ : 대중국 교류 관문으로서 높은 잠재력을 가진 충청남도는 협력과 개방경제를 선도할 필요 있음
- ‘균형’ : 광역경제권별로 특화된 발전방안을 제시하고 의제를 선도
- ‘사람투자’ : 유아기 교육에 대한 체계적이고 집중적인 투자를 통해 창의적인 인재육성의 기반을 다짐.

목 차

제1장 한국 경제의 현황과 문제점	1
1. 기적적 성장과 지속가능성	1
2. 수출주도 성장의 명암	5
3. 양극화의 함정	8
4. 취약한 서비스업	9
5. 저출산 고령화의 도전	13
6. 조세부담과 지출확대	16
7. 부채의 함정	18
제2장. 성장의 필요성	20
1. 저성장 적응론과 돌파론 논의	20
2. 한국경제 성장단계의 수준과 향후 전망	21
3. 한국경제성장의 명암	24
제3장. 역대정부의 성장전략	31
1. 일제 강점기의 영향	31
2. 이승만 정부	33
1) 원조경제	33
2) 농지개혁과 농업기반 확충	35
3) 금융·세제정비 및 한국은행 설립	36
3. 박정희 정부	36
1) 수출진흥	36
2) 중화학공업화	37
3) 금융통제와 정책금융	39
4) 사회간접자본 및 국토개발	41
4. 전두환 정부	42
1) 거시경제 안정화	42
2) 금융자유화	43
3) 대외개방	44
4) 산업합리화	45
5) 국민연금, 최저임금 도입	45

5. 노태우 정부	46
1) 토지주택정책	46
2) 사회간접자본 확충	47
3) 대북방 통상정책	47
4) 복지정책	48
6. 김영삼 정부	48
1) 규제완화	48
2) 자유화 조치와 글로벌 스탠다드	49
3) 자본시장 개방 정책	50
7. 김대중 정부	51
1) 구조조정	51
2) 외국인투자유치	53
3) 고용 및 노동정책	53
4) 복지정책	55
8. 노무현 정부	56
1) 성숙한 시장경제 기반 마련	56
2) 사회안전망 확충과 동반성장	57
3) 통상개방정책	57
9. 이명박 정부	58

제4장 새로운 성장전략의 모색 60

1. 새로운 성장에 대한 대안논의	60
2. 경제성장이론의 변화	64
3. 세계금융위기 이후 정책환경 변화와 한국성장에서의 고려사항	70
1) 세계금융위기 이후 정책환경 변화	70
2) 한국 성장모델에서의 제약요인	72
4. 주요국의 새로운 성장정책 검토	73
1) 미국의 성장정책	73
2) 유럽의 포괄적 성장정책	74
3) 최근 주요국의 산업정책 강화 내용	76
5. 새로운 성장론의 키워드	76
1) 혁신	77
2) 협력과 평화	78
3) 균형	80
4) 사람투자	81

제5장 새로운 성장전략과 연관된 정책분야	83
1. 조세	83
2. 재정	83
3. 교육	83
4. 복지	85
5. 지역균형	86
6. 고용	88
7. 제도개혁	90
제6장 새로운 성장전략과 충청남도의 역할	95

표 목 차

<표 1-1> 경제성장률 추이 및 전망	3
<표 1-2> 무역의존도	7
<표 1-3> 전체 사업체 생멸현황 (2009)	13
<표 1-4> 저출산 고령화 실태	14
<표 1-5> 사회보험관련 지출비교 (2009년 OECD 주요국) (GDP 대비 %)	14
<표 1-6> OECD 주요국의 고용률 (2010)	15
<표 2-1> 우리나라의 IMD 경쟁력 순위	22
<표 2-2> OECD 국가의 서비스산업 유형별 노동생산성	23
<표 2-3> 평가지표별 IMD 교육경쟁력 순위	24
<표 2-4> 근로조건의 국제 비교	25
<표 2-5> 빈곤율의 분해	26
<표 2-6> 최저주거기준 미달 가구 비율	27
<표 2-7> 부동산 지니계수	27
<표 2-8> OECD 국가와 한국의 일반정부 항목별 세수	29
<표 2-9> 구동독, 구서독과 남한, 북한의 인구 및 경제력 비교	30
<표 2-10> 통일비용 기준 연구	30
<표 3-1> 재화 순생산액 1910-41	33
<표 3-2> 미국의 원조	34
<표 3-3> 10대 수출상품의 구성변화 (단위: 총수출 대비, %)	38
<표 3-4> 제조업 생산과 중화학 공업 비중 추이	39
<표 3-5> 경제성장률 비교	56
<표 3-6> GDP 성장률 추이	59
<표 4-1> 워싱턴 컨센서스	65
<표 4-2> 친자본 분배정책과 친노동 분배정책	67
<표 4-3 > 성장 체제의 유지 가능성	67
<표 4-4> 노동소득분배율과 내수 비중 간의 그랜저 인과관계	70
<표 4-5> 노동소득분배율과 경제성장률 간의 그랜저 인과관계	70
<표 4-6> EU의 성장정책	75
<표 4-7> 한국 혁신체계에 대한 SWOT 분석	78
<표 4-8> 성장론 주요 키워드 개념도	82

그 립 목 차

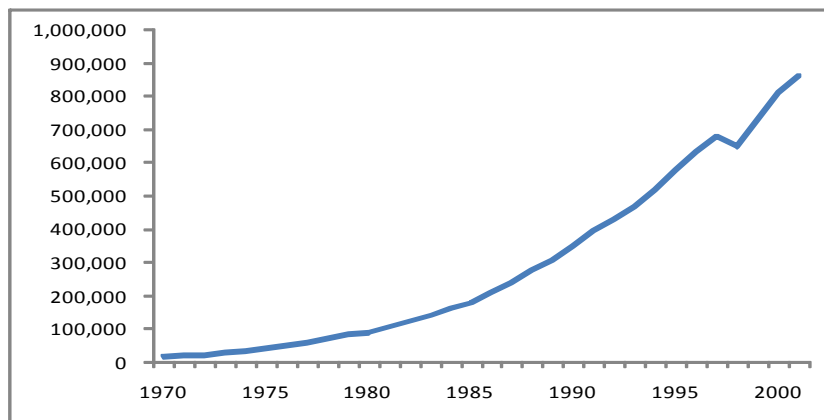
<그림 1-1> GDP 규모 (백만 US\$)	1
<그림 1-2> GDP 성장률 (%)	2
<그림 1-3> 분기별 경제성장률 추이	3
<그림 1-4> 설비투자 증가율	4
<그림 1-5> GDP 대비 수출액 비중	5
<그림 1-6> 수출액 추세 (US\$ 십억)	6
<그림 1-7> 지니계수 (2인 이상 도시가구)	8
<그림 1-8> 상대적 빈곤율	9
<그림 1-9> 제조업 및 서비스업 종사자 수, 실질임금 단위	10
<그림 1-10> 주요국의 제조업 대비 서비스업 피용자 보수	11
<그림 1-11> GDP와 자영업 비율	12
<그림 1-12> 조세부담률 및 국민부담률 국제비교	16
<그림 1-13> 국민부담률 변화 추이: 1995-2007	17
<그림 1-14> 가계대출/국민총처분가능소득	18
<그림 1-15> 국가부채 추이	19
<그림 2-1> 분배악화	26
<그림 2-2> 자살률	27
<그림 2-3> 흉악범죄의 건수 및 발생률(1967~2007)	28
<그림 2-4> OECD 공공사회지출의 국제비교(2007)	29
<그림 4-1> 노동소득분배율 추이(보정적용)	69
<그림 4-2> 국가별 무역의존도	73
<그림 4-3> 국가별 내수 비중	73
<그림 4-4> 미국의 지속가능한 성장을 위한 혁신전략	74
<그림 6-1> 충청권 광역경제권 계획	96
<그림 6-2> 충남도 도시네트워크 계획	96
<그림 6-3> 권역별 산업계획	96

제1장 한국 경제의 현황과 문제점

1. 기적적 성장과 지속가능성

한국의 경제성장은 ‘기적’ 이라고 할 만큼 가파르게 이루어졌다. 1970년 20억 달러에도 못 미쳤던 국내총생산(GDP)이 2000년에는 1조 달러에 달하기까지 수직상승하는 모습을 보여주고 있다. 세계적으로 가장 빠른 성장세를 기록한 사례 중 하나이다.

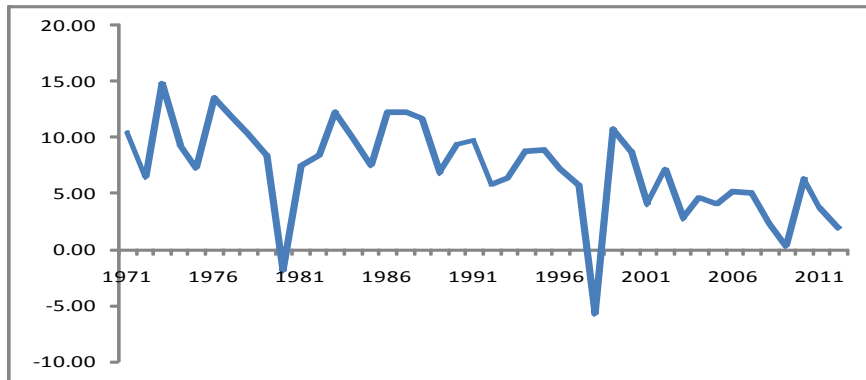
〈그림 1-1〉 GDP 규모 (백만 US\$)



자료: <http://stats.oecd.org>

같은 기간 GDP 성장률 추세를 보면, 개발연대에 10% 이상의 성장률을 보이다가 차츰 조정기를 거쳐 최근까지 4~5%의 성장률을 보이고 있다. 이러한 성장률 추이는 한국의 경제규모가 커지면서 자연스러운 현상이며, 선진 경제권과 비교해 볼 때, 성장실적은 매우 양호한 편에 속한다. OECD도 2009년 발표한 중장기 세계경제전망 보고서에서 한국의 실질 국내총생산(GDP) 증가율이 2011년~2017년에 평균 4.9%를 기록해 룩셈부르크(5.5%), 슬로바키아(5.3%)에 이어 30개 회원국 중 3위를 기록할 것으로 예측했다.

〈그림 1-2〉 GDP 성장률 (%)



자료: 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>)

앞으로가 문제인데, 1990년대 이후 잠재성장률이 계속해서 하락하는 추세를 보이고 있다. 잠재성장률은 노동투입, 자본투입, 총 요소생산성(Total Factor Productivity) 증가율에 의해 결정된다. 노동투입의 경우, 출산율이 하락함에 따라 인구증가가 정체상태에 처하면 자연스럽게 노동증가는 이뤄지기 어렵게 된다. 출산율이 떨어지는 동안 평균수명은 늘어나면서 전체 인구에서 노인인구 비중이 상승하게 된다. 상대적으로 젊은 층이 저축하고 노년층이 소비한다는 것을 감안하면 전체적으로 저축률이 하락하고, 이에 따라 자본투입 증가율도 떨어지게 된다. 총 요소생산성의 경우, 한국은 대표적인 추격모델 국가였다. 선진국에서 이미 검증된 기술을 들여와 추격하는 전략으로 성장해왔는데, 이제 경제규모가 선진 경제권에 돌입한 만큼, 과거의 성장모형은 더 이상 작동하지 않는다고 볼 수 있다. 이제 자력으로 첨단기술을 개발해야 하는 상황에 맞닥뜨렸는데, 총 요소생산성 증가도 과거처럼 커질 수는 없는 상황이다. 총 요소생산성에 있어서는 과거에도 높은 성장세를 보이지 못했다는 지적도 있다. 지금은 노벨경제학상 수상자가 된 폴 크루그먼은 1994년 <아시아 경제기적의 신화>라는 논문에서 한국, 대만 등 눈부신 경제성장을 이룬 아시아 국가들이 인적, 물적 자본 투자 외에 총 요소 생산성에서는 세계 평균 수준을 벗어나지 못했다는 사실을 지적한 바 있다(Krugman 1994). 이 논문은 1997년 외환위기를 예견한 것으로 평가받았고, 이러한 요소투입형 경제에서 벗어나자는 것이 참여정부의 “혁신주도형 경제” 나, 최근 박근혜 정부의 “창조경제” 의 이론적 배경이라 할 수 있다.

〈표 1-1〉에 나타나듯이 물적 자본, 취업자 수, 총 요소생산성 모두 경향적으로 하락할 것

으로 예측되고 있으며, 각 부문에서 이러한 추세를 반전시킬 모멘텀을 찾는 것이 성장전략의 관건이라 할 수 있다.

〈표 1-1〉 경제성장률 추이 및 전망

	GDP	물적자본	취업자 수	총요소생산성	1인당GDP
1981~1990	8.6	4.3	1.7	2.5	7.4
1991~2000	6.4	3.4	1.2	1.9	5.5
2001~2010	4.5	1.9	0.8	1.8	4
2011~2020	3.6	1.5	0.5	1.6	3.2
2021~2030	2.7	1.2	0	1.5	2.5
2031~2040	1.9	0.8	-0.4	1.5	2.1
2041~2050	1.4	0.5	-0.5	1.4	2
2051~2060	1	0.3	-0.7	1.3	1.9

자료: 고영선 2012, 18쪽

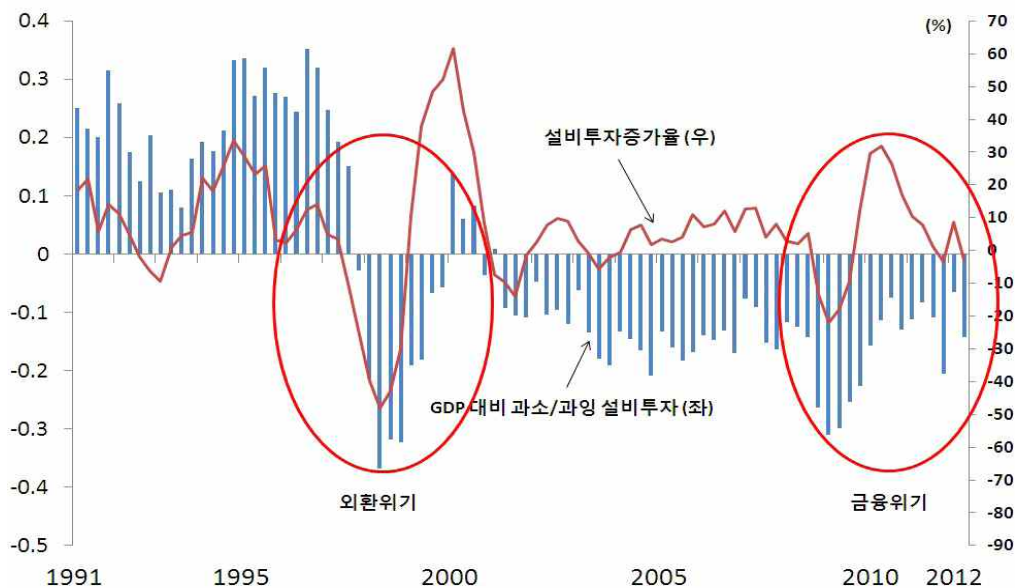
이제까지 거시적인 변화와 전망을 살펴보았다면, 이제 경제성장률의 최근 추세를 살펴보자. 2010년을 기점으로 차츰 경제성장률이 떨어지는 추세이며, 최근 들어 소폭 반등하고 있다. 이러한 단기적인 반전이 지속될 수 있을 지에 대해서는 회의적인 시각이 많다. 구조적으로 제조업의 성숙과 서비스업 저발전, 저출산 고령화의 인구구조, 가계 및 국가의 부채증가, 기업들의 투자 위축 등 성장에 영향을 미치는 제반 여건을 보건데, 낙관적인 요소가 적기 때문이다. 더구나, 글로벌 금융위기와 유럽의 재정위기, 나아가 중국의 내수중심으로의 전환 등 대외 여건에서 수출 중심의 우리 경제구조가 적응하는 것도 만만치 않은 과제이다.

〈그림 1-3〉 분기별 경제성장률 추이



설비투자에 대해서 살펴보자. <그림 1-4>는 1990년대 이후 현재까지 설비투자 증가율 추이를 보여주고 있다. 최근 2009년 설비투자조정압력이 -3.7% 포인트를 기록했는데, 그만큼 GDP 대비 투자가 부진하다는 의미이다. 이후 2년 만인 2011년 1/4분기 -1.8% 포인트를 기록하며 과소투자 문제가 상대적으로 완화되는 모습을 보이고 있다. 상황을 분해해보면, 제조업 생산 증가율의 하락세가 생산능력 증가율의 하락세를 능가하며 설비투자조정압력 하락을 유도하고 있다. 제조업 생산 증가율이 2012년 2/4분기 1.5%로 급감했고 제조업생산능력 증가율은 3.3%를 나타내 설비투자조정압력이 -1.8% 포인트로 마이너스로 전환되었다(현경연 2012b). 설비투자조정압력이 하락세를 나타냄에 따라 향후 설비투자 부진이 지속될 것으로 예상된다. 최근 설비투자 부진은 경제 회복력을 약화시키며 고용과 부가가치 창출 저하를 초래하고 장기적으로는 자본축적을 저하시켜 우리나라의 성장 잠재력을 떨어뜨릴 것으로 예상된다.

〈그림 1-4〉 설비투자 증가율

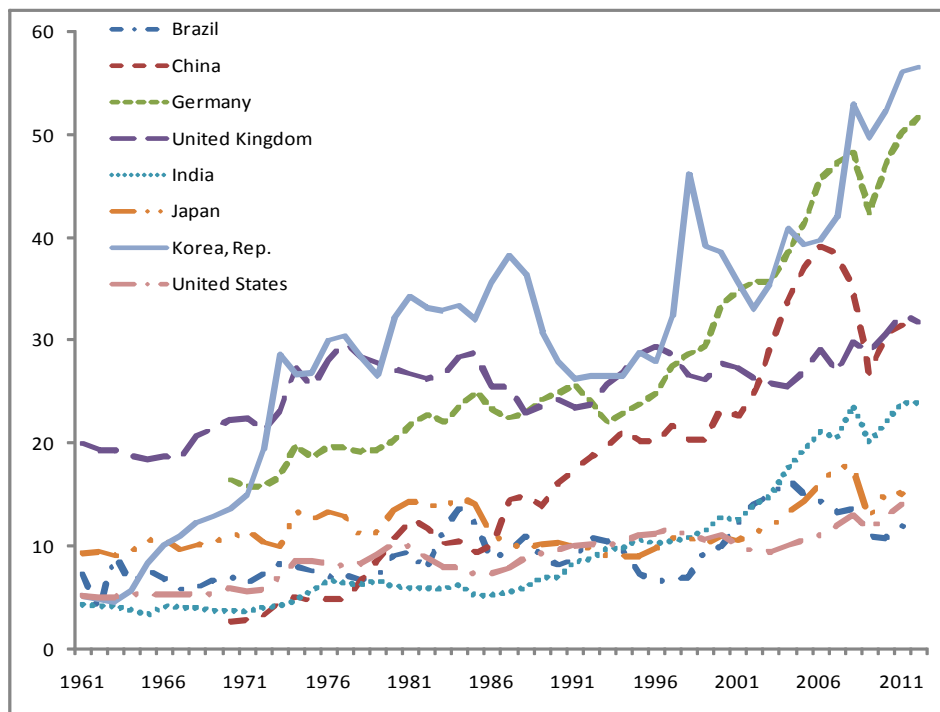


자료: 현경연 2012b, 6쪽

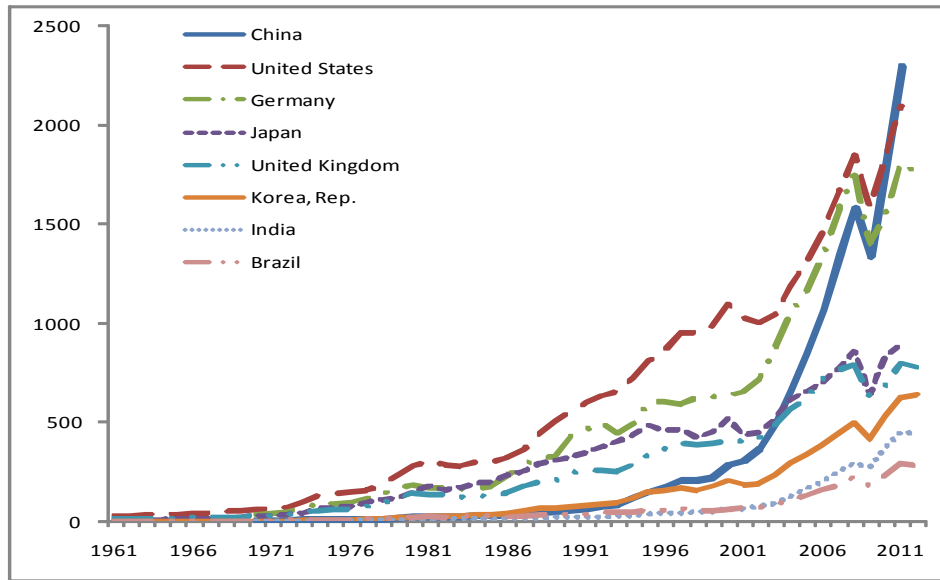
2. 수출주도 성장의 명암

한국의 성장비결은 누가 뭐라 해도 수출주도 산업화에 있었다. <그림 1-5>에서 보듯이, 주요국과의 GDP 대비 수출액 비중을 살펴보면, 한국은 세계 최고수준을 보여주고 있다. 정부가 나서서 금융 및 세제 지원을 통해 수출기업을 지정하여 육성하는 불균형 전략을 펴온 결과이다. 경제규모가 작고 부존자원도 없는 상황에서 수출주도 산업화는 불가피한 선택이었고, 비슷한 시기에 수입대체산업화를 추진해온 많은 남미 국가들이 저성장의 수렁에 빠진 것에 비하면, 한국의 선택은 옳았다고 할 수 있다. 이러한 개발연대의 정책기조는 최근까지도 유산으로 남아서, 정부는 인위적인 환율방어를 통해서까지 수출기업에 대한 간접적인 지원을 행사해 왔다.

〈그림 1-5〉 GDP 대비 수출액 비중



〈그림 1-6〉 수출액 추세 (US\$ 십억)



수출주도형 경제가 낳은 문제는 지나치게 대외의존적인 경제구조가 되었다는데 있다. 대외 의존적 구조는 세계화 추세와 맞물리게 됨으로써 한국경제는 대외 환경의 변화에 지나치게 민감하게 반응하게 되었다. 무역의존도가 높은 나라들은 일반적으로 인구 규모가 크지 않아 내수기반이 취약하거나 부존자원이 부족해 생존차원에서 국제무역을 강화해왔다. 무역의존도가 우리보다 높은 경우는 대부분 인구 1천만 미만 강소국이나 신흥국이고, 〈그림 1-5〉에서 보듯이 인구 3천만 이상 국가에서는 독일 정도만 한국에 필적할 수준이다. 미국이나 일본과 같이 내수기반이 탄탄한 국가들의 무역의존도는 상대적으로 낮다. 미국의 경우 아직까지 20%대를 유지하고 있고, 일본도 오랫동안 10~20%대를 유지해 오다가 2008년에 30%를 넘었다.

한 나라의 무역의존도가 높아지면 대외무역에 대한 의존성이 높아져 경제의 안정성이 훼손될 가능성이 그만큼 높아진다. 원유를 전부 수입하는 우리나라가 국제유가가 급등하면 직접적인 타격을 입는 것도 같은 이치이다. 최근 글로벌 금융위기에 따른 세계경기의 둔화로 우리 경제가 어려움을 겪고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 물론 우리나라가 수출주도형 성장전략을 취하고 있기 때문에 무역의존도가 높아지는 것이 큰 문제가 아니라고 생각할 수도 있다. 또한 세계경제가 큰 변동성이 없이 안정적인 성장을 해 나간다면 무역의존도가 높다고 해서 큰 문제가 될 것은 없다.

〈표 1-2〉 무역의존도

	GDP(US B\$) (2007)	무역의존도(%) (2007)	무역의존도 변화분 (1998~2007)
호주	794.6	20.7	0.8
오스트리아	308.7	56.7	15.9
벨기에	375.8	87.3	14.8
캐나다	1269.6	33.7	-6.7
체코	248	77.7	22.9
덴마크	196.3	51.2	14
핀란드	183.6	43.2	9.2
프랑스	2078	27.5	2.5
독일	2829.1	43.4	15.4
그리스	318.1	28.3	3.7
헝가리	188.6	79.5	19
아이슬란드	11.1	40.6	3.7
아일랜드	196.2	74.1	-6.8
이탈리아	1802.2	29.3	5.7
일본	4295.9	16.8	6.8
한국	1201.8	45.2	5.5
룩셈부르크	38.3	164.1	44.8
멕시코	1479.9	29.2	0.3
네덜란드	642.4	70.6	10.4
뉴질랜드	114.8	29	-0.3
노르웨이	251.7	37.8	1.1
폴란드	609.4	42.2	13.8
포르투갈	242	36.3	2.9
슬로바키아	108.4	87	22.4
스페인	1417.4	29.9	3.1
스웨덴	334.8	48.7	8.9
스위스	308.6	51.3	13.1
터키	960.3	24.5	3.7
영국	2168.1	28	1.1
미국	13741.6	14.7	2.8
EU27	14852.4	40	8.4
OECD	38715.2	27.8	6.7

주: GDP 비교 시 PPP기준환율 사용,
자료: OECD(2009), OECD Factbook. 윤덕룡 외 2009 p. 43에서 재인용

그런데 세계경제는 크고 작은 변동성이 늘 있게 마련이기 때문에 높은 무역의존도는 대외적 충격으로 인한 우리 경제의 변동성을 크게 만들고 안정성을 저해할 것이다. 따라서 소비와 투자의 확대를 통해 우리나라 경제에서 내수가 차지하는 비중을 높이는 일이 중요하다고 하겠다.

3. 양극화의 함정

한국경제는 상대적으로 양호한 분배실적을 거두면서 성장한 사례였지만, 더 이상은 그렇게 말할 수 없는 상태로 치닫고 있다. 한국의 소득불균형이 1990년대 초반부터 급속도로 악화됐다. 한국은 이제 영국, 일본, 이탈리아 등과 더불어 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 불평등도 확대 폭이 큰 국가에 속한다.

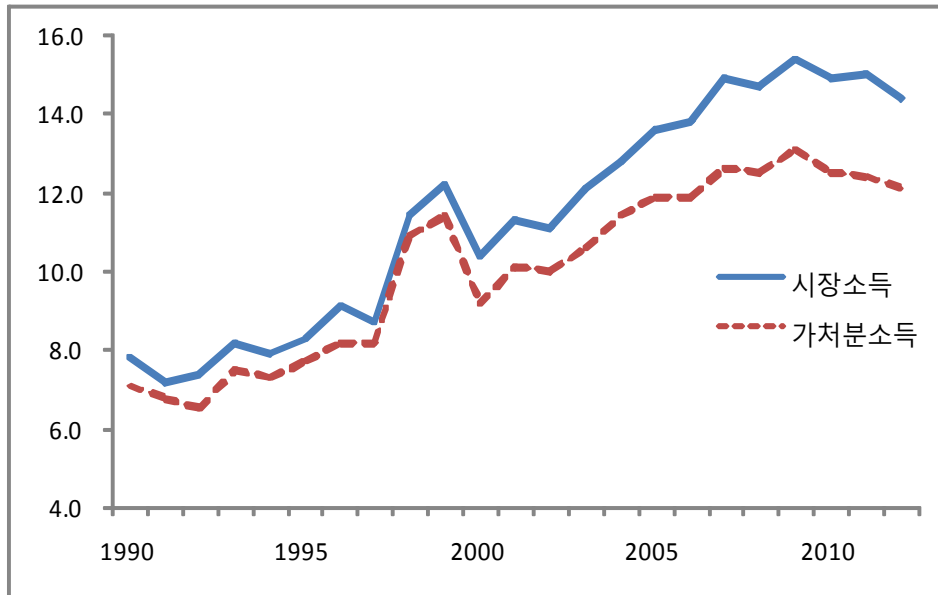
〈그림 1-7〉 지니계수 (2인 이상 도시가구)



자료: 통계청 (<http://kosis.kr>)

정부의 복지지출 확대에 의해 시장소득에 비해 가처분소득에서 불평등이 완화되는 추세를 보이고 있다. 〈그림 1-8〉에 나타나듯이 2000년대 이후 양극화가 진행됨에 따라 정부의 이 전지출도 커졌고, 이로 인해 가처분소득에서의 양극화 속도는 이전보다는 상대적으로 완만해 졌다고 볼 수 있다. 하지만 불평등화는 여전히 진행 중이며, 정부재정을 통해서 제어하는 것은 한계가 있다. 저출산 고령화와 증세 합의의 어려움 등을 고려하면 정부재정을 통한 해법만으 로는 풀기 어려운 문제라 할 수 있다.

〈그림 1-8〉 상대적 빈곤율



주: 소득수준으로 정렬한 상태에서 한가운데 소득(중위소득)의 50% 미만의 인구비중

4. 취약한 서비스업

한국은 제조업 강국이다. 제조업에 기반해서 오늘날의 경제성장을 이루었다. 전 산업의 노동생산성이 1989년 미국 대비 36%에 불과했지만, 2009년에는 53%에 이르렀으며, 이런 변화는 제조업이 견인한 것이다. 제조업의 생산성이 두 배 높아지는 동안, 서비스업은 제자리에 머물렀다. 제조업이 이미 성숙단계에 이른 만큼, 서비스업이 성장여력이 많으며, 정부는 서비스 산업 경쟁력 제고를 위해 힘써왔다. 하지만, 여러 지원책에도 불구하고 한국의 서비스업은 아직까지 취약성을 면치 못하고 있다. 점점 서비스업 관련 종사자 수는 늘어나지만, 그들의 보수는 늘어나지 않고 있으며, 이는 고용과 사회보험의 사각지대를 양산하는 결과로 이어지고 있다.

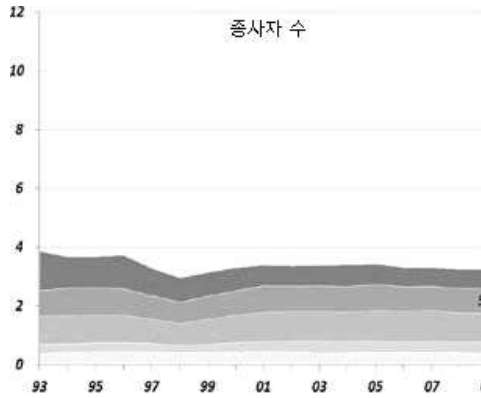
〈그림 1-9〉에서 보듯이 서비스업의 종사자는 계속 늘어나고 있지만, 제조업은 제자리걸음을 하고 있다. 반면, 서비스업이 고용의 많은 부분을 담당하고 있는 셈인데, 실질임금은 오

히려 제자리걸음을 하고 있는 패턴을 보여준다.

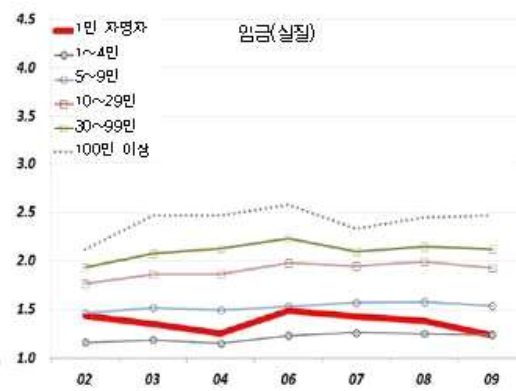
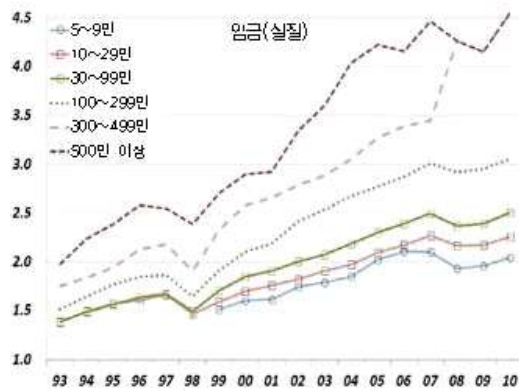
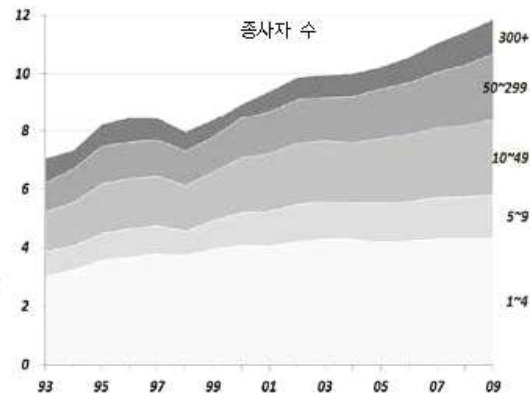
〈그림 1-9〉 제조업 및 서비스업 종사자 수, 실질임금 단위

(백만명, 백만원)

(1) 제조업



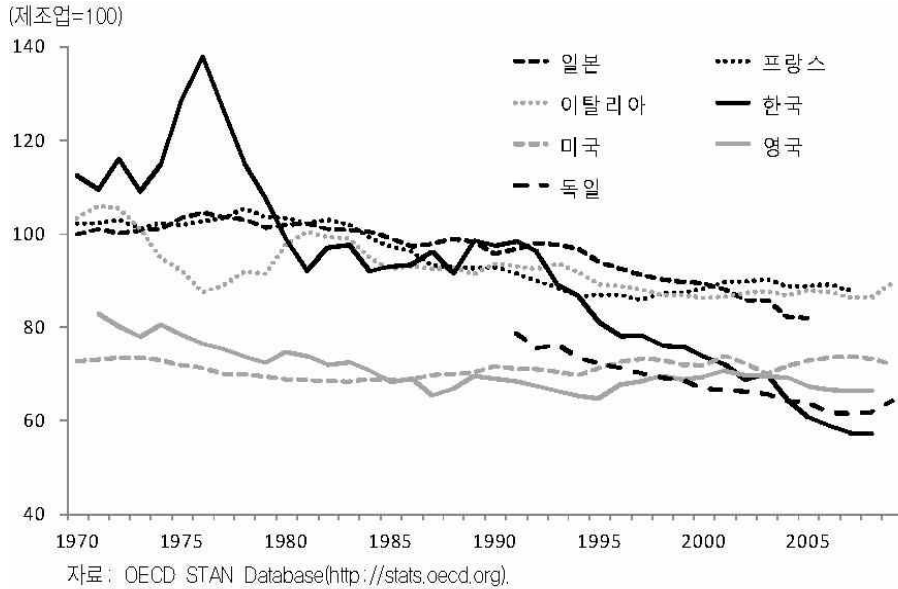
(2) 서비스업



자료: KOSIS 서비스업조사(통계청 MDSS)

서비스업 가운데서도 영세한 자영업자가 계속해서 늘어나고 있는데, 대부분 전통 서비스업이라 할 수 있는 도소매, 음식, 숙박업이며, 기타 지역, 사회, 개인 서비스업 분야이다. 이들 업종은 전체 서비스업 고용 중에서도 50% 정도를 차지하는데, 생산성이 매우 낮고 영세한 실정이다. 반면, 고부가가치 부문인 금융, 보험, 부동산, 사업서비스의 고용비중은 19%대로 매우 낮다.

〈그림 1-10〉 주요국의 제조업 대비 서비스업 피용자 보수

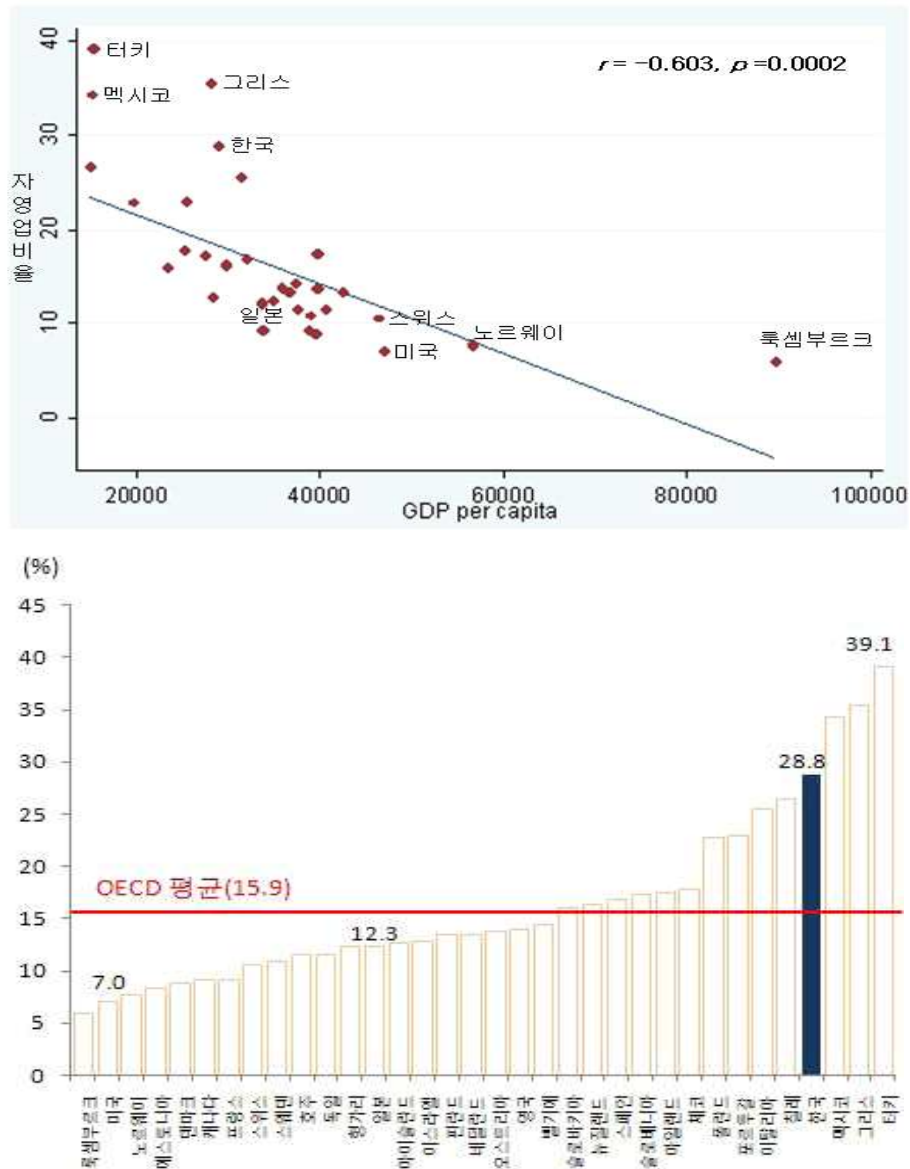


이러한 실정은 〈그림 1-10〉의 OECD 주요국 비교에서도 잘 나타난다. 한국의 제조업 대비 서비스업 피용자 보수는 1990년대 이후 지속적으로 낮아져서 현재는 최저수준에 도달하였다.

서비스업 중에서도 자영업자가 과다하게 많다. 2010년 기준으로 할 때, OECD 국가 가운데 4번째로 높은 비율이다. OECD 평균이 15.9%인데, 한국은 28.8%에 달하고 있다. 터키, 그리스, 멕시코 만이 우리보다 자영업자 수가 많다. 자영업자는 임금근로자에 비해 평균소득이 낮기 때문에, 자영업자의 비율이 높은 것은 고용의 질적 구조가 좋지 못한 것으로 평가된다.

〈그림 1-11〉에 보듯이 자영업자 비율이 높은 국가일수록 1인당 GDP 수준은 낮게 나타난다. 룩셈부르크, 노르웨이, 미국 등의 1인당 GDP 수준이 높은 국가들은 낮은 자영업자 비율을 나타낸 반면, 1인당 GDP 수준이 낮은 터키, 그리스, 멕시코 등의 국가들은 자영업자 비율이 높게 나타난다.

〈그림 1-11〉 GDP와 자영업 비율



자료: OECD factbook 2011-2012, 현대경제연구원 2012b, 3쪽에서 재인용

자영업은 영세할 뿐 아니라 경쟁력도 떨어져서 개업한 사업체들이 쉽게 사라지는 악순환에 빠져들고 있다. 전체 사업체 생멸 분포 중에서도 도소매업 숙박 및 음식업이 절반 가까이 차지하는 실정이다 (〈표 1-3〉). 이는 영세한 업체일수록 서로 제살 깎아먹기 경쟁에 내몰리고

있다는 방증이다.

〈표 1-3〉 전체 사업체 생멸현황 (2009)

(단위 : 개, %)

산업	연평균* 신규 사업체 수 (구성비율)		연평균* 휴·폐업 사업체 수 (구성비율)		연평균* 총 사업체 수 (구성비율)	
농업, 임업, 어업	307	(0.05)	287	(0.05)	2,234	(0.07)
광업	231	(0.04)	228	(0.04)	1,820	(0.06)
제조업	54,092	(9.09)	54,537	(9.44)	331,057	(10.20)
전기, 가스, 증기 및 수도 사업	152	(0.03)	142	(0.02)	1,511	(0.05)
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	882	(0.15)	686	(0.12)	4,661	(0.14)
건설업	22,204	(3.73)	20,301	(3.52)	90,710	(2.79)
도매 및 소매업	149,730	(25.15)	154,800	(26.81)	866,333	(26.69)
운수업	73,081	(12.28)	69,313	(12.00)	337,751	(10.40)
숙박 및 음식점업	124,299	(20.88)	127,443	(22.07)	627,722	(19.34)
출판, 영상, 방송통신 및 정보 서비스업	6,238	(1.05)	6,094	(1.06)	24,040	(0.74)
금융 및 보험업	5,753	(0.97)	5,080	(0.88)	36,192	(1.11)
부동산업 및 임대업	24,265	(4.08)	21,963	(3.80)	120,889	(3.72)
전문, 과학 및 기술 서비스업	13,202	(2.22)	11,913	(2.06)	62,972	(1.94)
사업 시설관리 및 사업지원 서비스업	8,095	(1.36)	6,874	(1.19)	29,500	(0.91)
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	675	(0.11)	720	(0.12)	12,227	(0.38)
교육 서비스업	28,777	(4.83)	24,313	(4.21)	151,659	(4.67)
보건업 및 사회복지 서비스업	11,418	(1.92)	6,392	(1.11)	85,650	(2.64)
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	20,773	(3.49)	20,247	(3.51)	102,304	(3.15)
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	51,165	(8.59)	46,169	(7.99)	357,137	(11.00)
전산업	595,336	(100.00)	577,501	(100.00)	3,246,366	(100.00)

주: 2004~2009 사이의 연평균을 의미

자료: 중소기업인실태조사 2010

5. 저출산 고령화의 도전

OECD 주요국은 우리보다 일찍이 고령화를 경험하였다. 일본은 아시아 최초로 2006년에 이미 초고령사회에 진입하여 2010년 현재 고령화율이 23%가 넘는다. EU 27개국의 고령화율도 17%에 달하며 이탈리아 등 일부 국가는 20%를 상회하고 있으며 2050년경에는 30%에 근접할 전망이다.

〈표 1-4〉 저출산 고령화 실태

국가	초고령사회 도달(예상) 연도			소요연수(년)	
	고령화사회 (7%)	고령사회 (14%)	초고령사회 (20%)	7%→14%	14%→20%
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독일	1932	1972	2009	40	37
영국	1929	1976	2026	47	50
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
미국	1942	2015	2036	73	21
한국	2000	2018	2026	18	8

이렇게 보면 한국도 경제가 성숙됨에 따라 자연스럽게 선진국의 발전경로를 따르는 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 문제는 한국의 고령화 속도가 주요국에 비해 유례없이 빠르다는 점이다. 한국이 ‘고령화사회’에서 ‘고령사회’에 이르기까지의 기간은 18년에 불과하며, 여기에서 ‘초고령사회’ 까지도 겨우 8년만 남아 있다. 이에 비해 선진국 중 가장 일찍이 그러나 더디게 고령화를 겪은 프랑스의 경우는 이 과정이 각기 115년과 39년에 걸쳐 매우 서서히 진행되었다. 우리에게 앞서 가장 빠르게 고령화를 경험하고 있는 일본조차도 고령사회에 도달하기까지 24년이 소요되었으며 초고령사회에 이르는 데도 12년이 걸렸다. 우리가 직면한 급속한 저출산·고령화는 직접적으로는 노동시장의 구조 변화를 초래하며 간접적으로는 이를 매개로 금융과 재정 및 산업에 영향을 끼쳐 잠재성장률을 하락시키고 경제활력을 저하시키는 위험요소가 될 수 있다.

〈표 1-5〉 사회보험관련 지출비교 (2009년 OECD 주요국) (GDP 대비 %)

	독일	프랑스	영국	미국	일본	한국	OECD 평균
노령·유족	11.3	14.1	6.8	6.9	11.8	2.4 (1.5)	8.3
보건	8.6	9	8.1	8.3	7.2	4.0 (2.2)	6.6
실업·고용	2.7	2.5	0.8	1.1	0.8	1.0 (0.4)	1.6

장애·근로 무능력	2.3	2	2.9	1.5	1	0.6 (0.4)	2.4
보육·가족	2.1	3.2	3.8	0.7	1	0.8 (0.1)	2.3
기타	0.8	1.2	1.7	0.7	0.5	0.8 (0.3)	1.5
계	27.8	32.1	24.1	19.2	22.2	9.6 (4.8)	22.1

자료: OECD (괄호안은 2000)

한국의 복지지출이 OECD 최저수준이며, 앞으로 조세부담률 확대 및 정부역할의 강화가 필요하다는 데 공감대가 형성돼 있는데, 그 중에도 노령 및 유족 관련 부분이 상대적으로 낮은 수준이다. 이 부분은 고령화에 따라 급속하게 늘어날 전망인데, 복지지출 가운데서도 가장 비생산적 부문의 급속한 수요 증가와 부담확대가 맞물리면서 경제성장에 상당한 부담을 초래할 것으로 보인다.

다른 한편, 청년층의 경우 늘어나는 복지재정의 부담주체가 될 공산이 크지만, 현재는 구직 수요 만큼 일자리 창출이 부진하여 OECD 최저 수준의 청년고용률에 허덕이고 있다. 이러한 부담과 혜택의 괴리는 세대간 갈등을 잠재적으로 배태하고 있으며, 조세부담률 제고, 일자리 나누기 등 사회통합을 전제로 하는 국가적 과제를 추진하기 어려운 조건을 형성하고 있다.

〈표 1-6〉 OECD 주요국의 고용률 (2010)

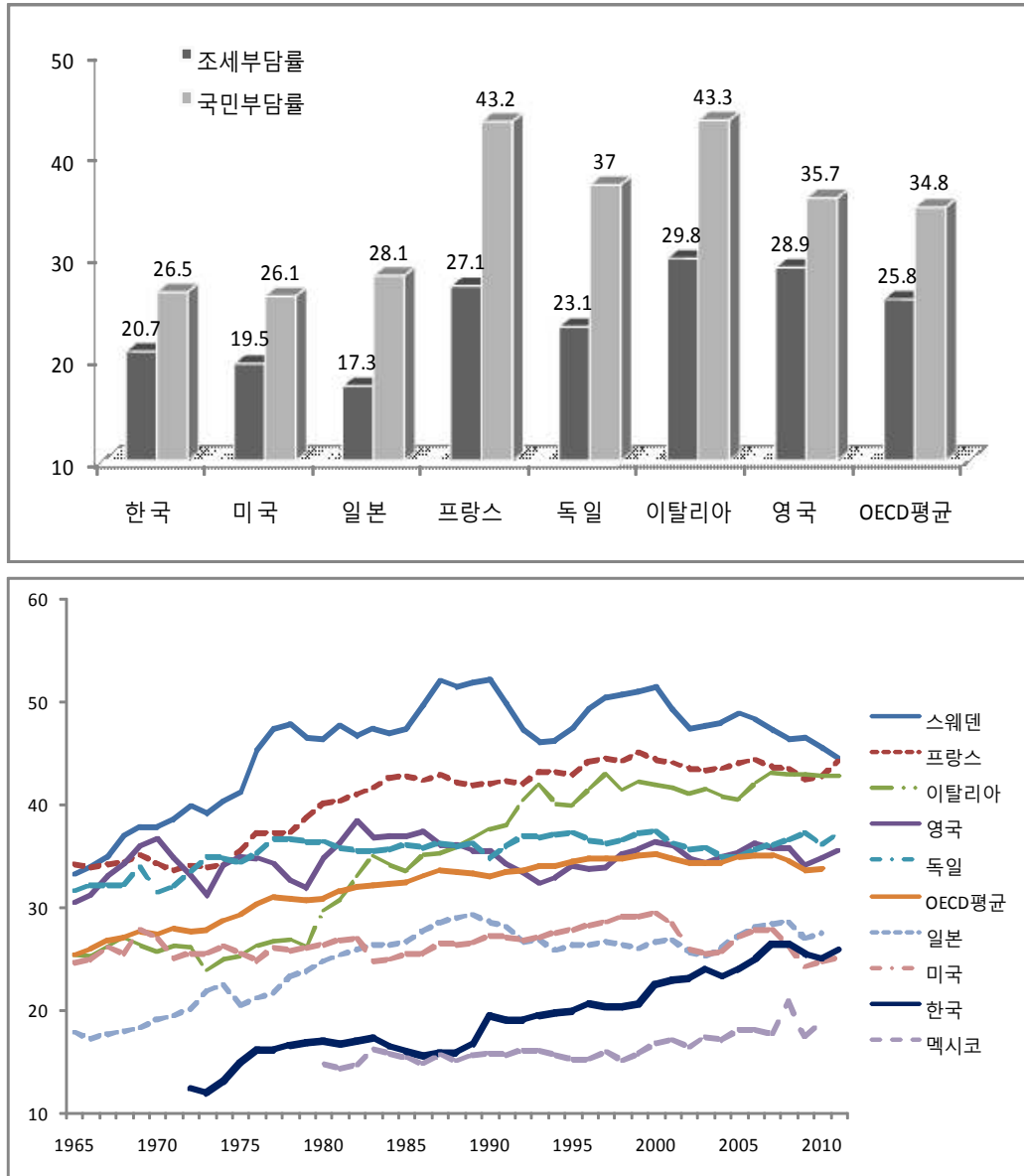
	OE CD 평균	EU (15)	미국	일본	영국	독일	덴마크	한국
전체	64.8	66.1	66.6	70.3	70.4	72.6	73.1	63.9
여성	56.7	60.9	62	60.3	65.3	67.7	70.4	53.1
청년 (15-24)	39.5	36.6	45.5	39.1	50.1	48.2	57.5	23.1

자료: OECD Employment Outlook 2011

6. 조세부담과 지출확대

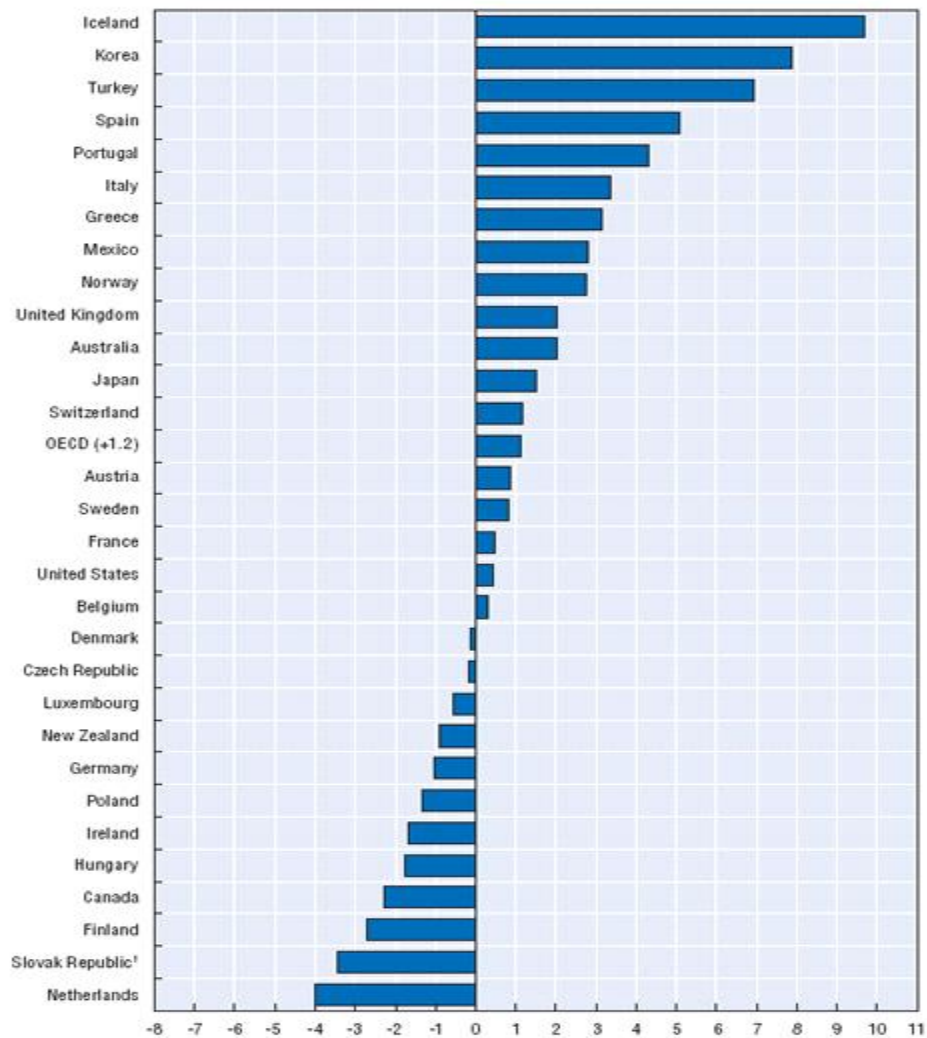
〈그림 1-12〉 조세부담률 및 국민부담률 국제비교

(2008년 기준 (%))



한국은 조세부담률이 20% 정도에 그치고 있고, 저부담-저복지 상태에 머물러 있다. 조세 부담은 OECD 국가군 가운데서도 최저수준이며, 조세부담률 제고는 반드시 필요한 과제이다. 문제는 앞서 저출산 고령화로 인해 정부의지와 무관하게 확대가 불가피한 상황으로 진행되고 있다는 점이다. 게다가 현재 부담률이 낮은 것은 사실이지만, 증가 속도는 매우 높으며, 이런 속도에 따른 재정부담 확대, 그리고 증세를 위한 국민적 합의 도출 등의 난제를 앞두고 있다.

〈그림 1-13〉 국민부담률 변화 추이: 1995-2007

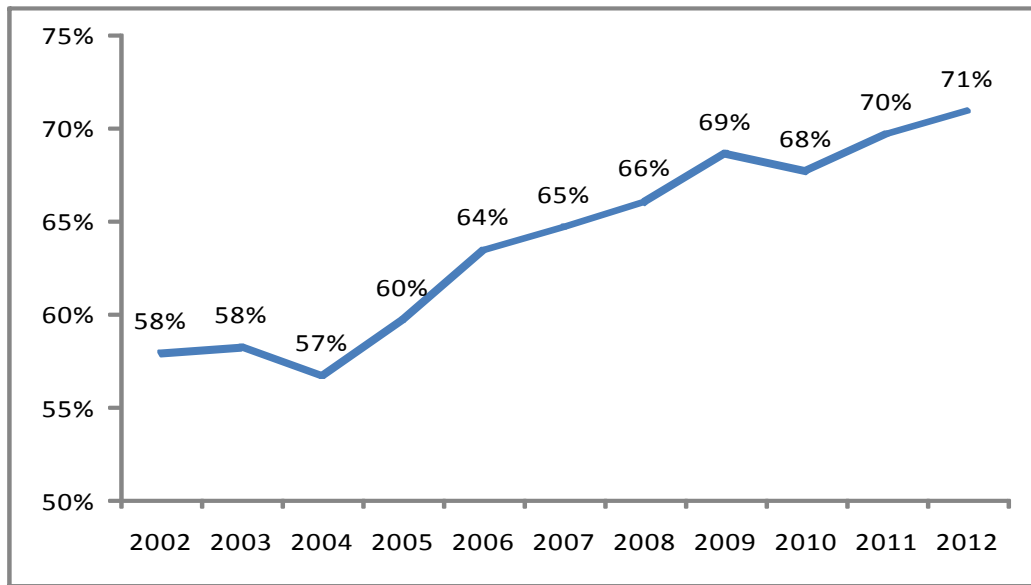


자료: OECD revenue statistics

7. 부채의 함정

성장을 위해서는 민간이나 공공 부문의 지출이 늘어야 하지만, 가계나 공공부문 모두 부채가 빠르게 확대되고 있어 이에 대한 전망도 어두운 실정이다.

〈그림 1-14〉 가계대출/국민총처분가능소득



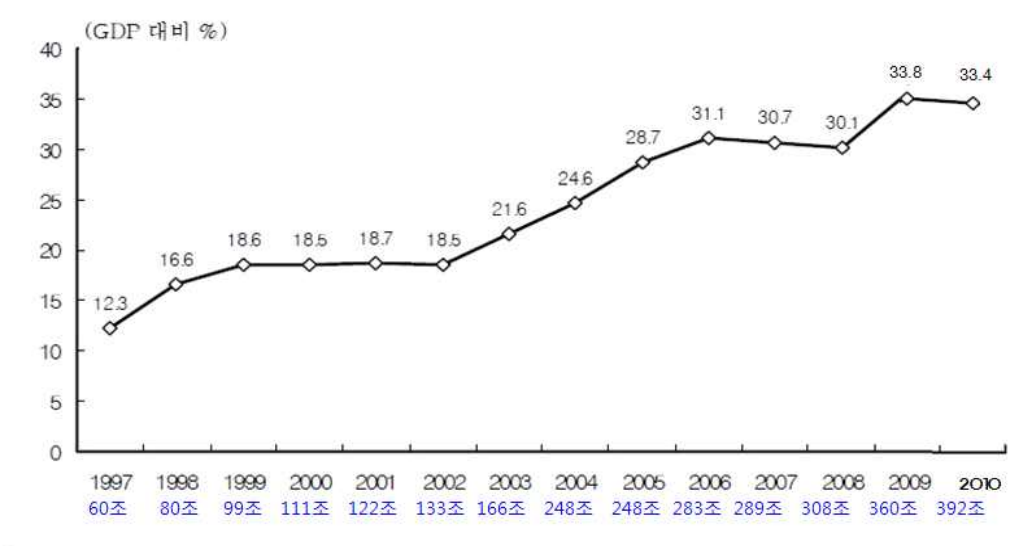
자료: 한국은행

〈그림 1-14〉에서 보듯이, 가계대출의 증가 속도가 가파를 뿐 아니라, 이것이 국민총처분가능소득의 70%를 넘어버리고 있다. 수중에 지닌 소득에 비해 대출한 금액의 비중이 점점 커지면, 상환을 부담할 능력이 낮아지는 것은 물론, 소비할 여력이 떨어져 내수를 위축시키고, 이는 다시금 생산활동에 부정적인 영향을 미치는 악순환 구조를 형성한다. 374만명(2011년 현대경제연구원 추산)에 달하는 하우스푸어는 집값 하락과 원리금 상환 압박으로 인해 심각한 상황에 처해 있다.

국가부채의 경우에도 1997년 GDP 대비 12%에 머물던 것이 최근에는 30%를 넘고 있다. OECD 주요국에 비해 양호한 수준이라고는 하나, 최근 크게 늘어난 공기업 부채를 포함하면 안심할 수준이 아니다. 게다가 대외환경이 급변할 경우 정부역할이 요구되는 한국경제의 사정

에 비춰보면, 재정건전성이 최후의 보루라 할 수 있다. IMF 외환위기를 잘 극복할 수 있었던 배경에도 건전한 재정이 있었다는 점을 감안하면, 국가부채 문제에 대한 고민이 필요하다.

〈그림 1-15〉 국가부채 추이



자료 : 기획재정부 - 국가채무추이

제2장 성장의 필요성

1. 저성장 적응론과 돌파론 논의

한국경제는 그 동안의 고성장에도 불구하고 최근의 저성장 기조로 인하여 경제성장 전망과 관련하여 크게 두 가지 시각이 존재하고 있다. 우선 저성장에 대한 적응론이다. 즉 저성장은 불가피한 현상으로 적응할 방안을 찾아야 한다는 논의라고 할 수 있다. 이 논의는 선진국 경험을 보더라도 저성장은 필연이며, 성장 자체에도 한계가 있기 때문에 저성장 경향을 수용하면서 대책 모색이 필요하다고 본다. 이 논의에 따르면 정칙적인 목적으로 경제성장에 대한 환상을 부추기는 것은 부작용만 심화시킬 뿐이라는 것인데 그 전형적인 사례가 ‘747 경제’라고 할 수 있을 것이다. 이러한 견해는 부동산 시장 연착륙만 방해하였던 과거 사례에 유의할 필요가 있다고 주장하고 있다. 또한 우리나라의 현재 경제구조는 ‘고용 없는 성장’을 초래할 뿐만 아니라 양극화를 심화시키고 있어, 무엇보다도 잠재성장률에도 미치지 못하는 경제의 병목현상을 제거하는 것이 우선이라고 보고 있다. 그러나 이러한 저성장 적응론은 다음과 같은 문제점이 있다고 할 수 있다. 물론 ‘747’과 같은 환상을 심어준 공약의 문제점을 지적한 것은 옳으나 아직도 OECD 주요국의 50%정도에 불과한 우리나라 국민소득 수준을 고려할 때, 이 논의는 국민들의 기대와 바람을 무시하는 것이다. 더욱이 경제적 집계변수로서의 GDP 성장과는 달리 각종의 삶의 질 지표가 매우 낮은 사정을 고려할 때, 한국경제의 지속적 성장 문제는 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 또한 저성장 적응론은 잠재성장률에도 미치지 못하는 최근의 저 성장률 현상에 대한 근원적 문제제기 없이 현재의 경제사회 구조를 수용하려는 소극적 태도를 보임으로써 현존하는 많은 문제점에 주의를 기울이지 않는다. 따라서 고도성장을 유인하려면 구조조정이 필수적이라는 주장에 대해 반대논리로 활용될 수 있다.

이러한 점을 고려할 때 새로운 성장을 모색하는 돌파론에 대한 진지한 고려가 필요하다고 할 수 있다. 아직 과제가 많은 우리로서는 새로운 성장추세 회복은 필수적인데, 이는 성장 갈등은 전 국민적 현상으로 단순히 심리적 문제에 그치지 않는다는 점을 고려해야 한다. 더욱이 거시경제 전체 차원에서 볼 때, 구조 전환의 시간과 여력을 확보할 필요가 있는데, 현재의 우

리 발전단계는 인구구조, 산업구조의 전환기에 있으며 가계의 재정안정화와 사회안전망 구축 및 복지확대가 요청되는 시대적 특징을 보이고 있다는 점에 유의한다. 새로운 성장을 모색하는 것은 성장잠재력을 최대한으로 활용하면서 국민행복과 복지를 극대화하는 새로운 경제사회모델의 모색을 필요로 한다고 할 수 있다. 또한 고도성장기의 한국경제발전모델은 이미 수명을 다 했으며 현재 한국의 경제발전수준에서 재도입할 수도 없다는 것을 명백히 인식할 필요가 있다. 더욱이 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)로 알려진 맹목적인 시장개방, 규제완화의 신자유주의적 성장정책의 한계는 세계적 금융위기에서 명백히 표출되었다는 점을 고려할 때, 모든 국민의 행복과 복지의 증진이라는 성장의 목표에 대한 분명한 인식을 통하여 성장정책의 내용을 재정립할 필요가 있다. 이런 측면을 고려할 때 새로운 성장모델을 모색하는 것은 매우 중요한 사명이라고 할 수 있다.

2. 한국경제 성장단계의 수준과 향후 전망

한국경제가 2차 세계대전이후 유례없는 고성장을 통하여 최빈국에서 중진국으로 도약하였다고 하더라도 현재 한국의 경제규모와 일인당 국민소득 수준으로 볼 때 한국경제의 잠재력이 충분히 발현되고 있는지는 의문이다.

우선 현 단계 한국경제를 냉정하게 살펴볼 때, 아직도 한국경제는 갈 길이 많이 남았다고 할 수 있다.

우선 우리경제는 절대규모로 볼 때, 세계 15위권에 머물고 있다. 물론 세계 역사상 2차대전 이후 최빈국에서 탈출하여 중진국으로 도약하였다는 점에서 유례를 찾을 수 없는 큰 성과를 남겼다고 할 수 있으나, 현재의 경제규모는 세계열강으로서 영향력을 발휘하기에는 작은 규모임에는 틀림없다. 미국의 10분의 1도 안 되는 절대 GDP 규모(미국 156,848억 달러, 한국 11,559억 달러, 2012년 기준), 또한 급성장하는 중국의 성장을 고려할 때 중국과의 격차는 더욱 확대될 가능성이 높다. 더욱이 낮은 출생률과 급격히 낮아진 성장률을 고려할 때, 선진국들과의 격차를 줄이는 시간은 점점 연장되고 있다고 할 수 있다.

현재의 한국 1인당국민소득 수준(23,112달러, 2012년 기준)은 미국의 46.3%, 일본의 49.4%, 독일의 55.7%, 영국의 59.9%, 캐나다의 44.2%에 불과하다. 즉 평균적인 국민의 소득

과 소비수준이 절반에 불과하다는 것이다. 만약 한국이 미국에 비하여 2%포인트의 성장률 격차를 유지한다면 약 40년 후에는 한국이 미국과 유사한 일인당 국민소득을 보이겠지만, 1%포인트 높은 성장률만을 보인다면 한국이 미국과 일인당국민소득이 수렴하는 데는 약 80년이 걸린다. 즉 21세기에는 한국은 일등국가대열에 합류하기는 어려워진다는 것이다. 더욱이 우려가 되는 것은 현재의 한국의 기술수준, 경쟁력 수준, 고등교육 수준이 매우 열악하다는 것이다.

국가경쟁력을 평가한 IMD에 따르면 한국의 국가경쟁력은 평가대상 약 60개 국가 중 20위권 밖에 있다는 것을 확인할 수 있다. 물론 IMD의 국가경쟁력 지수에 대한 많은 논란이 있지만 어느 정도 사실에 부합한다는 점을 부인하기는 어렵다.

〈표 2-1〉 우리나라의 IMD 경쟁력 순위

평가연도 (평가 대상국 수)	2005 (51)	2006 (53)	2007 (55)	2008 (55)	2009 (57)	2010 (58)	2011 (59)	2012 (59)
국가경쟁력 종합순위	27	32	29	31	27	23	22	22
교육경쟁력 순위	34	37	29	35	36	35	29	31
과학경쟁력 순위	13	10	7	5	3	4	5	5
기술경쟁력 순위	2	6	6	14	14	18	14	14

현재 한국이 선진국에 비하여 낮은 국민소득을 보이는 것은 그만큼 생산성수준이 낮아서 소득이 낮기 때문이라고 할 수 있다. 우리나라가 특히 생산성면에서 취약하다고 할 수 있는 부분은 점차 규모를 확대하고 있는 서비스 부분이다. 아래의 표를 볼 때, 우리나라의 서비스 부분은 모든 부분에서 OECD 국가에 비하여 매우 낮은 생산성을 보인다고 할 수 있다. 제조업 부문과 제품수출에서 세계와의 격차를 줄이고는 있지만 점차 확대되어 가는 서비스부문의 비중을 고려할 때 서비스부문의 생산성 향상을 고려하지 않을 수 없다.

〈표 2-2〉 OECD 국가의 서비스산업 유형별 노동생산성

	서비스산업 전체		도소매 · 음식숙박		운수 · 창고 · 통신		금융, 부동산 및 사업서비스		커뮤니티, 사회 및 개인서비스	
1	룩셈부르크	117.8	룩셈부르크	67.2	룩셈부르크	116.9	룩셈부르크	186.1	룩셈부르크	72.8
2	미국	84.5	벨기에	63.6	미국	113.3	아일랜드	167.3	미국	59.7
3	아일랜드	78.8	미국	59.3	그리스	109.4	미국	153.3	아일랜드	56.1
4	프랑스	73.0	스웨덴	53.4	이탈리아	97.9	프랑스	129.2	일본	53.4
5	벨기에	72.3	오스트리아	53.1	벨기에	92.2	그리스	125.6	그리스	52.4
6	이탈리아	68.3	노르웨이	52.6	핀란드	91.9	호주	123.5	프랑스	51.7
7	스위스	66.9	프랑스	52.3	네덜란드	83.9	이탈리아	121.4	벨기에	51.6
8	일본	66.1	아일랜드	51.0	호주	80.3	뉴질랜드	121.3	오스트리아	49.7
9	그리스	65.2	이탈리아	50.7	노르웨이	76.0	일본	121.3	네덜란드	48.8
10	노르웨이	65.0	스위스	50.6	프랑스	75.9	노르웨이	118.9	노르웨이	48.5
11	오스트리아	64.6	그리스	50.4	스웨덴	75.3	스위스	118.1	스페인	47.6
12	스페인	62.5	네덜란드	49.1	뉴질랜드	74.2	스페인	117.1	이탈리아	47.6
13	독일	61.3	스페인	48.9	아일랜드	73.3	독일	110.1	독일	47.1
14	네덜란드	61.2	핀란드	48.1	캐나다	73.3	스웨덴	109.0	스위스	47.0
15	호주	61.1	일본	44.5	스페인	73.0	오스트리아	107.9	캐나다	45.9
16	스웨덴	61.1	덴마크	43.0	일본	72.6	벨기에	107.2	덴마크	44.5
17	핀란드	60.6	폴란드	41.5	덴마크	71.7	핀란드	107.1	영국	43.9
18	뉴질랜드	57.4	독일	38.8	영국	70.7	포르투갈	105.3	호주	43.0
19	영국	56.8	영국	38.6	포르투갈	69.1	아이슬란드	99.5	스웨덴	42.9
20	덴마크	56.1	아이슬란드	37.5	스위스	67.3	헝가리	98.7	뉴질랜드	42.2
21	캐나다	55.1	호주	36.3	체코	65.8	캐나다	94.3	포르투갈	42.2
22	아이슬란드	49.5	슬로바키아	35.5	독일	65.8	영국	91.7	핀란드	42.1
23	포르투갈	46.9	캐나다	34.5	오스트리아	65.0	덴마크	90.7	한국	38.5
24	헝가리	43.9	체코	33.8	아이슬란드	62.4	네덜란드	85.1	헝가리	34.4
25	체코	43.2	뉴질랜드	33.3	슬로바키아	50.9	폴란드	78.7	체코	34.2
26	슬로바키아	42.1	헝가리	29.9	한국	50.6	슬로바키아	76.8	아이슬란드	32.2
27	폴란드	42.0	포르투갈	28.2	헝가리	44.3	한국	72.4	슬로바키아	30.9
28	한국	38.9	한국	17.9	폴란드	39.8	체코	59.3	폴란드	29.1
	OECD	61.4	OECD	44.4	OECD	75.1	OECD	110.6	OECD	45.7

자료: OECD, KDI(2012) p219에서 재인용

다음으로 고려해야 할 부분은 우리나라의 인적자원의 질에 관한 사항이다. 한국경제성장의 원동력이라고 할 수 있는 것에 대한 여러 의견이 있지만 논쟁이 없는 부분이 양질의 인적자원이라는 것이다. 고도성장기 우리경제가 지속적으로 산업의 양과 질을 고도화한 것은 이와 같은 양질의 노동력이 계속 공급되었기 때문이다. 이를 통해서 점차 숙련도를 향상시키면서 산업과 수출품의 폭과 질을 향상했던 것이다. 그러나 점차 세계경제의 흐름이 소위 지식기반사회로 전환하고 있는 추세로 볼 때, 인적자원 부분에 대해 우려하지 않을 수 없다. 즉 산업과 기업이 요구하는 고도의 지식인력을 배출하며 자유롭고 창의력 있는 인재를 키울 수 있는 고등교육시스템을 갖추고 있는지가 향후 기업 및 국가의 경쟁력을 결정할 것이기 때문이다. 지난 시기 우리나라 인력은 표준화되고, 노동규율이 잘 작동하였으며, 혁신(innovation)보다는 모방(imitation)에 적합한 인적자원을 배출하는데 집중하였고, 그것은 중진국의 catch-up과정에서는 적합하였다고 할 수 있다. 그러나 중진국에서 선진국으로 도약하기 위해서는 보다 숙련되고 고도화된 창의적인 인적자원의 확충이 필요한데 그러한 점에서 현재 우리나라가 충분히 준비되었다고 보기 어렵다.

〈표 2-3〉 평가지표별 IMD 교육경쟁력 순위

평가지표 (평가 대상국 수)	2005 (51)	2009 (57)	2010 (58)	2011 (59)
교육시스템이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	35	32	31	20
대학교육이 경쟁사회의 요구에 부합하는 정도	43	51	46	39
경영교육이 산업계의 수요에 부합하는 정도	—	42	43	35
언어능력이 기업의 요구에 부합하는 정도	36	34	39	31
양질의 기술인력을 노동시장에서 확보할 수 있는 정도	45	50	—	—

자료: KDI(2012), p33

3. 한국경제성장의 명암

경제성장의 결과에 따른 경제규모의 확대와 일인당 국민소득의 상승이라는 규모적 측면의

성과에 비해서 경제성장의 질적 측면에서 고려한 우리나라의 현실은 사실 많은 문제점이 있다고 할 수 있다. 즉 다른 선진국이 수십년 또는 백년이 넘게 걸려서 이룬 성과를 단기간에 달성하기 위하여 감수하였던 피해 또한 크다는 것이다. 즉 경제성장의 목적이 국민의 삶을 총체적으로 향상시키는데 있다고 할 때 향후 한국경제의 성장과정에서는 질적 성장에도 유의하여야 할 것이다.

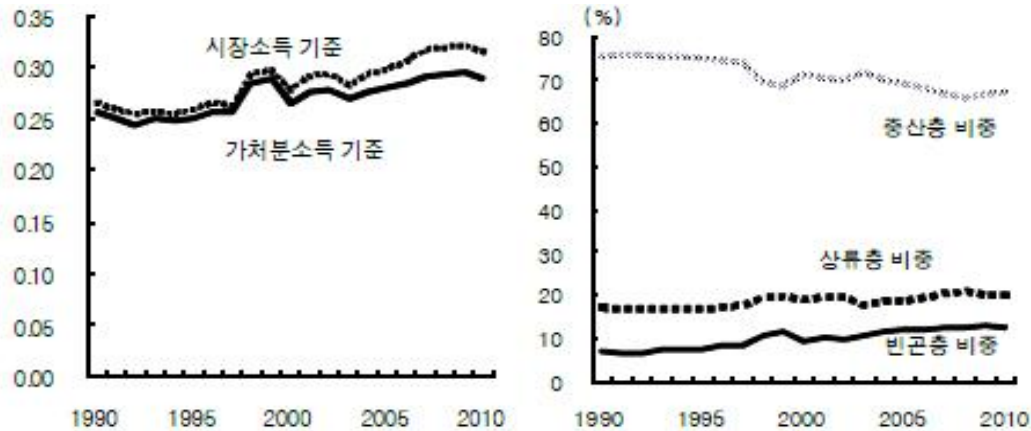
아래의 표에서도 확인할 수 있듯이 생산에 종사하는 국민의 질적 측면은 매우 열악하다고 할 수 있다. 연평균 근로시간에서 볼 때 OECD 평균보다 25%나 높아 세계 최고 수준의 노동시간을 유지하고 있다. 복지부문의 고용이 낮아서 낮은 수준의 복지 서비스가 이루어지고 있으며 임시직 근로자의 비중이 높아서 불안정한 생활을 유지하고 있다고 할 수 있다.

〈표2-4〉 근로조건의 국제 비교

구 분	한국 순위	조사대상국	한국 평균	OECD 평균
연평균 근로시간	1	33	2,193시간	1,749시간
청년 고용률	29	34	23.0%	39.5%
여성 경제활동참가율	30	34	54.5%	61.8%
임시직 근로자 비율	5	31	19.2%	12.8%
서비스업 생산성	31	32	28,001달러	68,976달러
보건/사회복지부문 고용비중	32	32	4.2%	9.8%
자영업자 비중	4	30	28.8%	16.45%

무엇보다도 유의하여야 할 것은 우리나라의 분배상황이 악화되고 있다는 점이다. 그 동안 고도성장기 한국경제장의 기적은 형평을 동반한 성장(growth with equity)이라는 점이었다고 할 수 있다. 즉 지속가능한 성장을 위해서는 분배구조가 공평해야 한다는 것인데 한국은 이러한 양질의 성장을 하였다는 것이다. 그러나 한국경제의 분배구조는 1990년대 이후 일시적인 반등은 있었으나 지속적으로 악화되었다고 할 수 있다. 이러한 분배구조의 악화는 지속적으로 빈곤을 확대하고 중산층을 해체시키는 결과를 초래하였다고 할 수 있다.

〈그림 2-1〉 분배악화



주: 1) 중산층은 중위소득 기준 50~150%, 빈곤층은 50% 미만의 소득을 갖는 가계.
2) 도시(2인 이상 비농가) 기준.

자료: 통계청(<http://kosis.kr>), KDI(2012)

특히 빈곤계층이 크게 증가하고 있으며 취약계층으로 피해가 집중되고 있다는 점은 유의하여야 할 점이라고 할 수 있다. 노년층의 빈곤증가, 근로 빈곤층의 증가는 이러한 점에서 사회적 문제라고 할 수 있으며, 현재 우리나라의 소득이동성(mobility)이 점차 낮아지고 있다는 점을 고려할 때 소득지원 및 소득이동성 제고에 집중할 필요가 있다.

〈표 2-5〉 빈곤율의 분해

	구성비(%)		빈곤율(%)		빈곤인구의 구성(%) ¹⁾		빈곤율 상승에 대한 기여(%p) ²⁾
	1997	2008	1997	2008	1997	2008	
근로연령 가구주	98.8	96.6	8.5	10.9	96.6	88.3	2.2
노인 가구주	1.2	3.4	24.7	41.2	3.4	11.7	1.1
전 체	100.0	100.0	8.7	11.9	100.0	100.0	3.3

주: KDI(2012), p.36

소득상의 빈곤의 확산은 복지차원의 격차를 심화시키고 있으며 사회적 문제와도 직간접적으로 관련되어 있다고 할 수 있다. 가구의 경제활동에서 가장 중요한 부분을 차지한다고 할 수 있는 주거복지를 살펴볼 때, 그 동안 주거복지가 상승하였다고 할 수 있지만 최저주거기준

을 미달하고 있는 가구 수는 전체가구의 약 10%에 달하고 있다. 또한 가계부분의 가장 큰 자산인 부동산 및 부동산 소득의 불평등도를 살펴볼 때, 우리나라는 2000년대 이후 지속적으로 분배상황이 악화되었다고 할 수 있다.

〈표 2-6〉 최저주거기준 미달 가구 비율

	2006	2008	2010
미달가구 수	268	212	184
총 가구 수	1,616	1,667	1,734
미달가구 비율	16.6	12.7	10.6

자료: 국토연구원(2011) 주거실태 보도자료

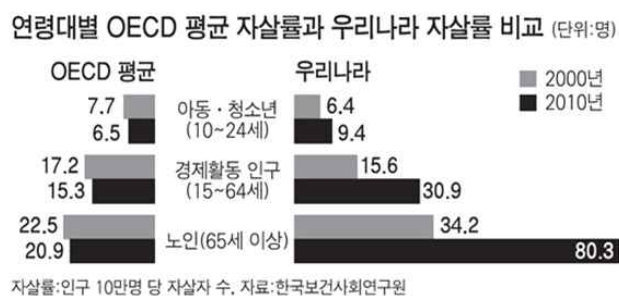
〈표 2-7〉 부동산 지니계수

	주거면적	소득	주택자산	부동산자산
2000	0.25	0.39	0.57	0.62
2005	0.22	0.37	0.61	0.66
2010	0.27	0.46	0.62	0.70

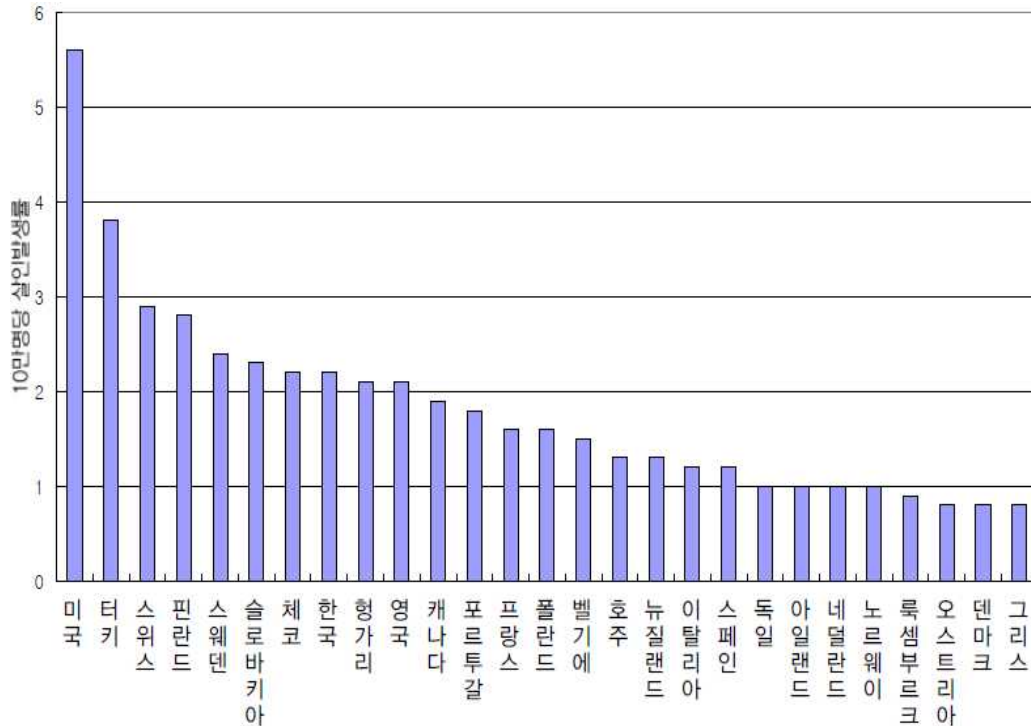
주: KDI(2012) p. 522

이러한 경제적 분배구조의 악화는 사회적 병리현상을 심화시킨 것과 무관하지 않다고 할 수 있다. 그 동안 우리나라 자살률은 매우 빨리 증가하여 OECD국가의 평균을 크게 상회하게 되었다. 특히 노년층의 자살률이 매우 높은 점은 최근의 경제구조의 변화와 무관하지 않다고 할 수 있다. 또한 흉악범죄의 발생률도 경쟁국에 비하여 높은 수준임을 확인할 때 향후 대비책이 필요하다고 할 수 있다.

〈그림 2-2〉 자살률



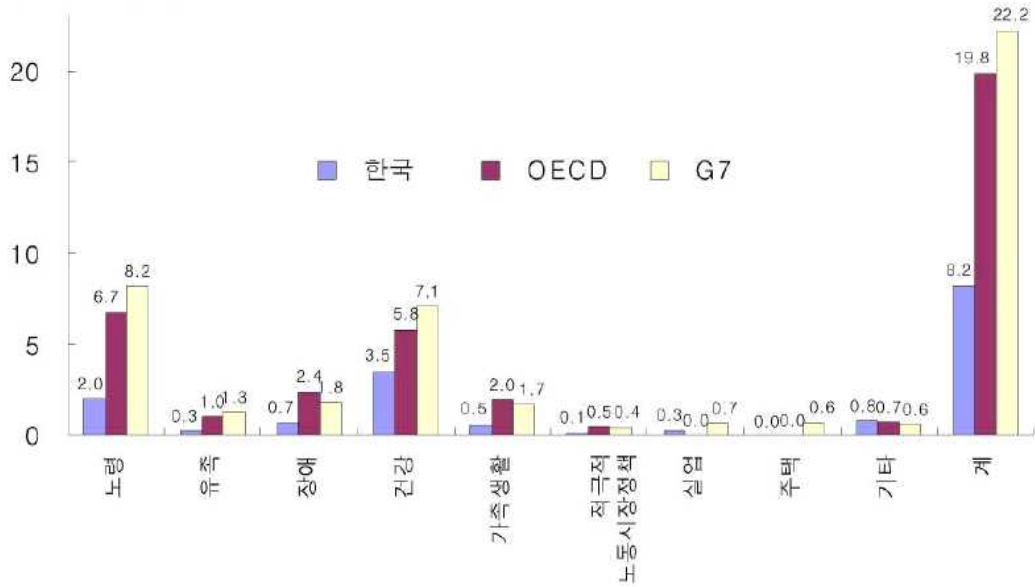
〈그림 2-3〉 흉악범죄의 건수 및 발생률(1967~2007)



자료: 김두얼(2011), KDI(2012)에서 재인용

이러한 점을 고려할 때 향후 한국경제는 더욱더 많은 사회적 투자를 통하여 삶의 질 향상에 주력할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다. 더욱이 21세기 통일을 준비한다면 통일에 대비하기 위한 방안도 준비할 필요가 있다. 한국이 그 동안 고도의 경제성장을 할 수 있었던 배후에는 많은 투자가 기업부문에 집중되었으며 낙수효과에 의하여 성장의 과실을 함께 나누었기 때문에 복지에 대한 수요가 상대적 적었다고 할 수 있다. 그러나 고령화로 인하여 추가적인 복지 투입이 요청되는 상황에서 새로운 복지와 다수의 국민들의 공공적 투자에 대한 요구가 증가하는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 아래의 그림과 표에서 보듯 그 동안 우리나라는 낮은 재정수준-낮은 복지라는 특징을 보였으나, 향후에는 이러한 패러다임을 유지하기가 쉽지 않을 것이기 때문에 새로운 재원마련의 수단과 복지 지출의 구조변화가 필요하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 증세문제와 재정규모의 문제는 향후 성장에서 고려되어야 할 것이다.

〈그림 2-4〉 OECD 공공사회지출의 국제비교(2007)



자료: OECD, KDI 2012, p.42재인용
주: GDP대비 비중

〈표 2-8〉 OECD 국가와 한국의 일반정부 항목별 세수

	OECD 평균						한 국
	1965	1975	1985	1995	2005	2009	2010
개인소득세	6.9	9.3	10.1	9.3	8.8	8.7	3.6
법인소득세	2.2	2.2	2.6	2.8	3.6	2.8	3.5
사회보장기여금	4.6	6.5	7.6	9.1	8.9	9.2	5.7
재산세	1.9	1.7	1.7	1.7	1.9	1.8	2.9
일반소비세	3.3	4.2	5.2	6.6	7.0	6.7	4.4
특별소비세	5.8	4.7	4.7	4.2	3.7	3.4	3.8
기 타	0.8	0.8	0.6	0.9	1.2	1.1	1.2
총 계	25.4	29.4	32.5	34.6	35.0	33.8	25.1

자료:OECD, KDI(2012), p48 재인용

특히 통일을 준비하기 위하여 재원을 마련해야 한다는 것까지 고려한다면 정부의 재정부담은 더욱 가중될 것이다. 동독과 서독 간의 인구, 국민소득의 격차를 우리나라와 북한의 그것들

과 비교할 때, 한국의 통일비용은 매우 큰 규모일 것으로 생각되며 사전적인 준비를 고려하지 않을 때 통일 후, 사후 비용이 매우 클 수도 있다는 점을 인지할 필요가 있다.

〈표 2-9〉 구동독, 구서독과 남한, 북한의 인구 및 경제력 비교

	국 가	인구(백만명)	국민소득(억달러)	1인당 소득(달러)
1989	구동독(A)	16.4	94	5,840
	구서독(B)	62.0	1,190	19,283
	A/B(%)	26.5	8.0	30.0
2009	북한(C)	23.3	224	960
	남한(D)	48.7	8,381	17,193
	C/D(%)	47.8	2.7	5.58

자료: KDI(2012)

〈표 2-10〉 통일비용 기준 연구

연구자	출판 연도	통일 시점	통일비용	추계 방법 및 기준
조세연구원	2008	2011	남한 GDP의 12~17%(통합 후 10년 정도)	- 통합 후 50~60년 내에 북한지역 생산성이 남한의 80~90%로 수렴
Peter Beck	2010		30년 동안 2~5조달러	- 북한소득을 남한의 80% 수준으로 증가
Charles Wolf (Rand Corporation)	2010		620억~1,7조달러	- 북한의 1인당 GDP가 7백달러인데 남한의 1인당 GDP가 2만달러로 합리적으로 추정할 때 북한을 남한수준으로 끌어올리는 데 드는 재정소요
김유찬	2010	2010	20년간 최소 1,548.3조원, 최대 2,257.2조원	- 기초생계비 지원, 의료비 지원, 정부서비스, SOC 투자 등
KDI	2011	2011	30년간 최소 379조원, 최대 2,525조원	- 한반도 비핵화를 전제로 북한이 국제사회의 지원을 받아 남북 평화·경제 공동체가 이루어지고, 북한이 높은 경제성장률과 투자율을 유지하는 경우 연평균 통일비용은 100억달러로 추정됨(총 379조원). - 북한의 급변사태로 인한 붕괴 시 소득보전 및 대규모 투자가 추가되어 연평균 통일비용은 720억달러로 추정됨(총 2,525조원).

자료: KDI(2012) p. 98

제3장 역대정부의 성장전략

정부의 성장정책이 가져온 영향에 대한 분석은 한국의 성장사례에서 특히 중요하다. 한국의 성장이 하나의 기적에 가까운 것으로 평가받는 이면에는 정부주도의 산업화, 투자 및 자원 배분이 놓여 있기 때문이다.

지금까지 나온 많은 논의들이 한국 뿐 아니라 동아시아 국가들의 눈부신 경제적 성과를 낳은 원동력을 정부의 역할에서 찾고 있다. 그러나 이에 대한 설명에는 여러 가지 관점이 존재한다. 시장친화적 관점(market-friendly view)에서 보자면 정부가 거시경제의 안정을 제고하고 인적자본을 배양하는 데 매진한 결과, 높은 성장이 가능하였다고 평가한다. 반면 특정 산업 육성을 위한 정부의 시장개입은 별다른 효과가 없었거나 자원배분을 왜곡하여 성장에 부정적인 영향을 미쳤다는 것이다. 이 관점에 따르면 동아시아 국가의 성장에 있어 정부의 긍정적 역할은 시장의 형성과 효율적 작동을 촉진하는 데 있었다.

이에 반해 시장친화적 성장이 아니라 발전국가가 주도한 경제성장이라는 관점이 있다. 신장섭과 장하준(2004)은 거센크론의 후발주자의 추격전략의 견지에서 한국의 경제성장을 설명한다. 한국은 산업화의 재원을 국내 자원으로 일부 동원했으나 대외차관에 상당부분 의존해야 했고, 총고정자본 형성에 있어서 외국인 직접투자의 비중은 1970년대-90년대까지 1%가 약간 넘는 수준에 불과해서 동아시아 신흥국 중에서도 가장 낮았다. 이런 조건에서 주기적으로 수입을 대체하기 위한 특정 전략산업에 자원을 집중하는 불균형성장전략 구사했다. 자본집약적 산업, 나아가 중화학공업화, 하이테크 산업에서 수입대체를 통해 독립적인 국민경제를 건설하는 데 성공했다는 것이다. 흔히 일본이 발전국가의 전형으로 간주되지만, 일본은 추격의 후원자 정도에 머물렀다면, 한국이야말로 전형적인 선도자, 조직가의 역할을 수행했다고 평가한다.

1. 일제 강점기의 영향

한국에서 본격적인 경제성장은 1960년대에 시작되었다는 것이 통설이다. 따라서 우리나라 경제 성장에 대한 이야기는 흔히 1960년대를 기점으로 한다. 하지만, 경제성장의 제도적, 문

화적 기반으로서 이전 시기에 대한 관심도 늘어나고 있다. 특히 일제 강점기에 경제적 근대화의 씨앗이 뿌려졌느냐에 초점이 모아져 왔다.

조선의 공업화가 일제의 만주사변(1931)과 중일전쟁(1937)을 계기로 추진된 군수공업화 정책의 산물이라고 볼 수 있다. 이러한 공업화는 대륙 병참기지화를 목표로 하는 만큼 공업의 내용도 군수를 중심으로 이뤄졌으며, 공업화의 요구나 추진력이 조선의 외부에서 주어진 만큼 조선 내부와의 유기적 관련을 결여하였다는 것이다(Haggard et al. 1997). 이에 따르면, 철도, 도로 등 사회간접자본 건설과 물류기지 건설 등은 모두 병참 내지는 수탈 목적이었던 까닭에 이후 산업화에 별 도움이 되지 못하였다고 평가한다.

반면, 발전국가론은 식민지기 공업화가 조선인 자본가계급을 창출하였을 뿐 아니라, 경제발전을 위한 사회적 기반과 함께 해방 후로 이어지는 성장유형의 유산을 남겼다고 본다. 한국의 산업화와 경제성장이 국가주도로 이뤄졌다는 데에는 이견이 별로 없다. 그렇다면, 국가가 이러한 역할을 발휘하려면 유능하고 강한 국가여야 하는데, 이것이 일제 강점기에 형성되었다는 점을 강조한다. 일제 시기 통치의 효율화와 일상적 감시를 위해 경찰력을 중심으로 국가의 사회에 대한 침투력(penetration power)이 엄청나게 확대되었으며, 이런 국가-사회관계가 이후에도 지속됨으로써 한국의 발전국가의 기반이 됐다는 것이다(Kohli 1994, 1997).

국가의 주도적 역할, 재벌 등 소수집단으로의 경제력 집중, 수출에 대한 강조, 전쟁 또는 그 위협을 성장의 자극제로 활용한 것 등이 그 유형의 특징으로 지적된다. 특히, 박정희 시대의 권위주의 정부는 식민지기에 형성된 중앙집권적 권위주의 정부에 기원을 두고 있다고 해석된다. 이러한 ‘강한 국가’(strong state)는 한편으로는 매우 억압적이지만, 차단된 상대적 자율성을 누렸으며, 경제개발을 위해 개입주의를 택하였다.

조선총독부는 많은 노력을 기울여 상당히 신뢰성 있는 경제자료를 수집해 왔으므로, 1910-1945년간에 한국경제가 크게 성장했다는 증거는 충분히 있다. 특히 제조업은 동 30년간 전체를 통해 연평균 10%를 상회하는 성장률을 보였다. 동 기간 중의 농업성장률에 대해서는 여러 개의 각기 다른 추정치가 나와 있고, 평균성장률은 어떤 년도를 대상기간으로 하느냐에 따라 달라지지만, 생산고도 역시 상승했다. 총물자생산(gross material product)이 연간 4% 가량 늘고, 반면 만주나 일본으로의 대거 이주로 인구증가는 1.6% 정도에 그쳐 1인당재화생산량은 연평균 2%에 달하는 게 사실이다. 6,70년대에 비해 높다고 볼 수 없으나, 이는 일본보다도 높은 수치이며, 해당 기간 일본은 세계에서 가장 성장률이 높은 국가였다.

〈표 3-1〉 재화 순생산액 1910-41

단위 (백억원(1931년 가격기준))

기간	농림어업	광공업	합계
1910-1912	473	41	514
1919-1921	621	133	754
1929-1931	756	225	981
1939-1941	923	600	1523
연평균 성장률 (1910-1941)	23%	9.7%	3.8%

자료: Mason et al. 103쪽

하지만, 1940년에 일본인들은 한국내의 제조업총자본금의 94%를 차지하고, 금융, 화학제품, 가스 및 전자기구 등과 같은 주요 제조부문은 거의 전적으로 일본인들에 의해 독점돼 있었다. 1944년 한국인 총 기술자는 1600여명, 전체의 19%에 불과하였고, 금융, 화학제품과 같은 고도 기술공업 부문에는 90%에 가까운 일본인이 독식하고 있었으므로, 이러한 성과가 탈식민 과정에서 대부분 유실되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 공장이나 기타 근대적 기관에서 경험을 얻은 점, 근대적인 도시생활의 체험, 그리고 금융거래의 일상화 등 근대적 제도가 자리 잡은 것도 부인할 수는 없다. 특히 조선시대 양반은 ‘면허받은 흡혈귀’ 라고 불릴 정도였는데, 통제 경제 하에서도 시장원리와 권리체계를 경험한 것은 이후의 경제제도가 자리 잡는데 영향을 미쳤을 것으로 추정할 수 있다.

동시에 자유로운 금융거래의 억압과 극단적 노동통제, 상명하복의 경찰 및 군대 문화인 관료체계의 성립 등 이후의 개혁과제로 제기되는 부작용의 기원도 이 시대에서 찾을 수 있을 것이다.

2. 이승만 정부¹⁾

1) 원조경제

정부 수립 이후의 원조는 단순구호 성격의 원조보다는 경제부흥 지원을 위한 원조의 형태로

1) 이하의 논의는 박진근(2009)를 참조하였음.

전환되었다. 정부 출범 후 체결된 한미원조협정(1948)에 따라 미국경제협조처(Economic Corporation Administration: ECA)가 제공하는 원조가 시작되었다. 원조에 대한 반대급부로 한국 정부는 균형재정 도모, 화폐발행 및 신용통제, 외환거래 및 무역통제, 양곡수집 및 배급 지속, 외국인투자 환경 개선 등을 강요받았다. 미군정기의 긴급구호성 원조와는 달리 ECA 원조는 경제부흥이 목적이었으므로, 효율성 증대가 요구되었고, 재정, 금융정책의 건전화, 외환 및 무역거래의 적절한 규제, 실효성 있는 양곡정책 수행 등을 요구한 것이다.

〈표 3-2〉 미국의 원조

원조명	목적	공여기간	원조규모 (억달러)	도입 품목
미국 FOA	경제안정 및 산업재건	1953. 8 - 1955. 6	2.06	식료품, 농업용품, 원자재, 시설재, 농업용품
미국 ICA (종래 FOA)	경제재건 및 재정안정	1955. 7 - 1961. 12	15.3	광공업 용품, 원자재, 교통시설
미국 PL480	식량공급 및 긴급구호	1956- 1969	7.0 1.2	소맥, 원면, 옥수수, 우지
UN CRIK	방위 및 난민구호	1950. 8 - 1954. 6	4.57	식료품, 의료품, 농업용품, 의약품
UN UNKRA	경제부흥 및 난민구호	1950. 12 - 1960. 6	1.22	제조업, 전력, 수송시설, 주택, 교육시설 복구시설재, 곡물, 비료

자료: 박진근 2009, 70쪽

〈표 3-2〉에서 보듯이 차츰 원조 목적이 구체화되어 왔다. 기존의 긴급 구호를 위한 식료품 지원에서 벗어나 산업기반 구축과 사회간접자본을 만드는 목적으로 원조의 성격이 변해왔다.

2) 농지개혁과 농업기반 확충

농지개혁 또는 토지개혁(land reform)은 농지 소유권의 재분배를 뜻한다. 제2차 세계대전 후 여러 국가에서 이루어진 농지개혁은 두 가지 유형으로 분류된다. 개별 소유농지를 합쳐 공동 소유화하고 집단농장의 형태로 토지를 운영하는 것인데, 주로 사회주의 체제에서 선택되었다. 반면, 자본주의를 채택한 경우에는 대규모의 농지 소유자들로부터 정부가 농지를 매입하여 농지를 소유하지 못한 경작자(소작인)나 영세한 규모의 농지 소유자에게 균등하게 재배분하는 형태를 취한다. 한국은 후자의 농지개혁을 단행하였는데, 1차산업 위주의 산업구조 하에서 농지소유가 갖는 경제, 사회적 의미로 볼 때 농지소유에 따른 농민들의 생산의욕 증대가 반드시 필요했다. 당초 정부는 정부 출범 직후인 1949년 2월 5일 농지개혁안을 국회에 제출한 바 있다. 그러다 당시 국회는 정부안을 폐기하고, 1949년 4월 27일 국회안을 본회의에 상정한 후, 일부 내용을 수정하여 통과시켰고, 이에 정부는 거부권 행사로 맞섰으나 국회의 재의결을 거쳐 6월 21일 공포되었다. 정부와 국회가 농지개혁법을 놓고 이렇게 마찰을 일으킬 정도로 당시 농지개혁 문제는 단순한 경제문제의 차원을 넘는 사회, 정치적 의미를 갖는 이슈였다.

그러나 이 법은 농지 매각자에 대한 정부의 보상가액(평년작 생산액의 1.5배)과 농지 매입자의 정부에 대한 농지 매입비 상한가액(평년작 생산량의 1.25배)의 차이에 대한 정부의 재정 부담 능력 부족으로 시행되지 못하였다. 결국 1950년 3월에 이르러 농지 보상액과 상환액을 모두 평년작 생산량의 1.5배로 통일시키는 법 개정을 통해 시행에 들어갈 수 있었다.

대상은 정부의 매각대상 농지: 비자경(非自耕) 농지 및 3정보 초과 자경(自耕) 농지이다. 보상방법은 지가(地價)증권으로 취급하며, 증권 액면은 주생산물 수량으로 표시하되, 5년 균등분할하여 현금보상(매년의 법정가격으로 환산) 하였다. 분배기준은 현 경작자, 과소농지 경작자, 순국열사 유가족 등의 순으로 분배하였고, 가구당 3정보 이내로 분배상한을 두었다. 상환방법: 5년 균등분할하여 원금상환하도록 하였다. 이를 통해 농지개혁이 시작되기 전 37%에 불과하던 자작농이 개혁 이후 90%까지 늘어나게 되었다.

3) 금융·세제정비 및 한국은행 설립

정부 수립 후 전면적인 세제정비를 위해 소득세법을 필두로 1949년 7월부터 1950년 5월까지의 기간 중 20개 세법과 국세 징수법을 제정하였다. 이 기간 중 소득세법, 지방세법, 귀속재산임시조치법, 통행세법, 임시조세조치법, 면허세법, 영업세법, 상속세법, 유홍음식세법, 증여세법, 입장세법, 물품세법, 주세법, 직물세법, 법인세법, 국채법, 관세법 등이 제정되었다.

1950년에는 「경제안정 15원칙」을 발표하였는데, 경제의 전반적인 안정화와 인플레이션 억제를 위한 종합지침이었다. 재정, 금융 건전화를 통한 통화량 증가 억제, 행정기구 간소화와 경비절감 등에 의한 세출 억제, 조세부담의 합리화, 신속한 귀속재산 불하, 금융계획 확립, 국민저축운동 전개 및 국채 매입 촉진 등이었다. 이러한 노력에도 불구하고 금융세제는 안정화되지 못했고, 한국전쟁 발발로 모든 제도적 조치는 원점으로 돌아갔다.

새로운 중앙은행으로 한국은행을 설립하였다. 1947년 조선은행, 조사월보를 통해 설립추진을 공식화하였고, 1949년 재무부, 조선은행 건의 등을 토대로 한 중앙은행법안을 발표하였다. 1950년 국무회의 의결 및 국회 통과과정을 거쳐 한국은행이 설립되었다. 통화가치 안정, 은행 신용제도의 건전화 및 대외준비 결제자금의 관리를 설립목적으로 한 한국은행은 금융통화위원회를 최고의결기구로 하고 통화신용정책, 외환정책, 외환관리 및 은행감독 업무를 주요 기능으로 하는 자본금 15억 圓의 정부출자기관으로 출범하였다. 한국은행이 조선은행의 자산과 부채를 승계함에 따라 미군정 시대 조선은행이 발행한 은행권은 모두 한국은행이 발행한 것으로 간주되었고, 외환전문 은행인 조선환금은행의 업무가 한국은행으로 이관되었으며, 조선은행이 수행하던 일반은행 업무는 한국상업은행에 인계됨으로써 명실 공히 중앙은행으로서의 기능과 면모를 갖추게 되었다.

3. 박정희 정부

1) 수출진흥

박정희 정부는 경제개발 5개년 계획에 따라 경제정책을 펴나갔는데, 제1차 계획에서 중점적인 과제는 수출증대에 있었다. 이를 위해 수출실적링크제를 도입했다. 무역상사당 수입한도액을 수출실적을 기준으로 설정하는 것으로 무역계획상 자동수입 승인품목과 인기품목 등 모든 품목에 적용되었다. 수출활동에 비해 수입활동이 보다 큰 이익을 낳기 마련인 당시 경제상황에서 수입한도를 수출실적에 연계시킴으로써 수출노력을 증진시키고 수입규모가 수출실적에 상응하는 수준으로 조정되도록 했다. 수출증진과 수입억제를 통한 국제수지 개선을 도모하려는 강력한 수입조정책이다. 또한, 환율현실화 및 단일변동환율제도 도입하였다(1964년). 1964년도의 수출목표를 당초의 1억500만 달러에서 1억2천만 달러로 증액시켰고, 이는 본격적인 수출드라이브를 전개하는 신호탄이 되었다. 이를 위해 수출특화산업의 선정과 육성, 수출산업 공업단지 조성 및 지원 및 재일교포 기업 유치, 중소기업의 수출기업화, 생산비 절하, 고용 확대 및 수출상품 구조의 다양화 추구, 수출용 원자재 확보 등 수출산업의 육성, 외자획득 기업에 대한 법인세 및 소득세의 80% 감면, 수출용 원자재의 관세 및 물품세 면세, 수출용 원자재에 대한 특별 감가상각 등 세제지원 등이 추진되었다. 또한 통상협정의 확충, 공관별 수출책임량 할당, 민간 통상사절단 파견, 수출업자 해외 여행 편의 부여, 수출검사제도의 강화, 불량제품 수출방지 위한 수출검사제도 강화, 수출진흥기금의 설정, 연불수출 및 유환구상제 등 특수수출제도의 활용, 수출진흥위원회의 개편 등도 이루어졌다.

2) 중화학공업화

제2차 5개년 계획의 핵심적 기조는 산업구조의 고도화였다. 구체적으로는 수출산업이나 경공업 중심의 산업 및 공업구조로는 지속적인 경제발전이 어려우므로, 중화학 공업을 집중적으로 육성하겠다는 것이다.

〈표 3-3〉 10대 수출상품의 구성변화 (단위: 총수출 대비, %)

순위	1961		1970		1980		1990	
	품목	구성비	품목	구성비	품목	구성비	품목	구성비
1	철광석	13	섬유류	40.8	섬유류	28.6	전자 전기	27.4
2	중 석	12.6	합 판	11	전자 제품	11.4	섬유류	22.6
3	생 사	6.7	가 발	10.8	철강 제품	10.6	신발류	6.6
4	무연탄	5.8	광산물	5.9	신발류	5.2	철강 제품	6.5
5	오징어	5.5	전자 제품	3.5	선 박	3.5	선 박	4.3
6	활선어	4.5	과자류	2.3	PVC 제품	3.3	화공품	3.6
7	흑 연	4.2	신발류	2.1	금속 제품	2.5	자동 차	3.3
8	합 판	3.3	담 배	1.6	합 판	2	일반 기계	2.7
9	쌀	3.3	철강 제품	1.5	수산물	2	수산물	2.3
10	豚 毛	3	금속 제품	1.5	전기 제품	1.9	PVC 제품	2
합 계	62.0		77.1		71.0		81.3	

자료: 이대근 (2003)

제2차 5개년 계획 기간에 들어서 공식적으로는 중화학공업 기반의 구축을 위한 제반 시책들이 다양하게 추진되었다. 1967년 3월에는 섬유공업 시설에 관한 임시조치법을 통해 섬유공업 시설투자의 집중규제가 이루어진 데 이어 기계공업진흥법을 제정하고 과학기술처를 설립했다. 이를 통해 기계공업 육성과 과학기술 개발을 국가수준의 전략 목표로 택하게 된다. 그 이후 조선공업 진흥법, 전자공업 진흥법, PVC공업육성책, 호남정유 준공, 석유화학공업 육성법 및 철강공업 육성법, 중공업 건설계획 확정 및 전자공업 육성방안 등 중화학공업의 비중을 획기적으로 증대시켜 나갔다. 이를 통해 〈표 3-3〉에서 보다시피 수출상품의 구성도 기존의 경공업, 수공업 중심에서 중화학공업 중심으로 옮겨가게 되는 계기가 마련되었다.

〈표 3-4〉와 같이 제조업부문의 제1차 5개년 계획 기간 중 생산 증가율은 연평균 15%인 데 비해 제2차 5개년 계획 기간 중의 그것은 22%에 달하고 있어 큰 대조를 이룬다. 이와 같은 공업화가 급속히 진행되는 과정에서 특히 중화학공업이 제조업에서 차지하는 비중은 제1차

5개년 계획 마지막 해의 34% 로부터 제2차 계획 기간 중의 40%대로 증대됨으로써 제2차 5개년 계획 기간부터 공업구조의 고도화란 명분으로 중화학 공업화가 적극적으로 추진되었음을 말해준다.

〈표 3-4〉 제조업 생산과 중화학 공업 비중 추이

구분	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
제조업 생산증가율	11.6	16.2	10.2	20.5	17.2	21.7	27.1	21.5	20	18.9
중화학 공업 비중	25.8	28.7	31.4	32.9	34.2	36	40.5	41.6	41.8	41.8

자료: 박진근 2009, 155

국내 공업 기반이 취약하고 기술수준이 낮은 상태에서 추진된 중화학공업 육성책은 긍정적인 면 못지않게 여러 면에서 부작용을 초래하였고, 그것을 한국경제의 구조적 특징으로 고착화시키기도 하였다. 특히 문제가 되는 것은 대일본 수입의존도의 심화와 대일 무역수지 적자의 만성화, 기술 및 자본의 대외의존도 심화, 대외부채의 증가, 차관 등 외자기업의 부실화 등이다. 이러한 우리 경제의 고질적 문제는 이미 수출입국의 시대에 배태되기 시작한 것이다.

3) 금융통제와 정책금융

군사혁명 정부는 제1차 5개년 계획 출범과 함께 한국은행법을 개정하여 외환정책 수립권을 정부(재무부)로 이관하고, 금융통화운영위원회의 결정사항에 관한 재무부장관의 재의요구권을 신설하였으며, 한국은행에 대한 업무감사권을 신설함으로써 한국은행 업무수행에 대한 정부의 관여권을 부여하였다. 이는 한국은행 독립성을 실질적으로 저해하는 조치들이었다. 5.16 군사혁명과 함께 군사혁명 정부는 한국은행에 통제조정관이란 명칭으로 감독관을 파견하여 중앙은행 통화관리 업무수행을 실질적으로 통제해 온 것과도 결코 무관하지 않다. 따라서 비록 국가재건최고위의 한은 통제조정관제도는 1962년 11월에 폐지되었다 해도 군사혁명 정부의 한국은행법 개정으로 인하여 미군정하에서도 그 독립성이 존중되었던 중앙은행에 대한 정부의 각종 견제는 그 후에도 계속될 수 있는 장치가 마련된 것이다.

정부는 자본시장을 전반적으로 통제하였는데, 특히, 외자도입 심의기구를 설치하여 도입 적

부심사권한을 장악함으로써 내자는 물론 외자의 신용배분에 있어서도 정부가 절대적 통제권을 행사하였다. 국내 금융시장에도 새로운 통제 기제를 도입하였다. 이는 정부주도의 성장정책을 뒷받침할 관치금융의 골격을 마련하기 위한 것이며, 이는 적어도 금융의 자율성에 관한 1950년대로부터의 커다란 후퇴로 볼 수 있다. 먼저 박정희 정부는 시중은행을 다시 국유화하였다. 1950년대 후반 이승만 정부가 은행귀속주식을 불하함으로써 이루어진 시중은행 민영화는 결과적으로 부정축재를 조장하였다는 비판에 따라 장면 정부도 부정축재처리법안을 심의한 바 있다. 박 정부는 신속히 「부정축재처리법」을 제정(1961. 6. 20)하고, 이에 의거하여 불하된 은행주식을 정부에 귀속조치(10. 29)함에 따라 시중은행은 4년만에 다시 공기업화되었다. 이로써 정부는 특수은행은 물론 일반은행에 대해서도 대주주로서 강력한 통제권을 장악하게 되었다. 정부는 중앙은행에 대한 통제권도 강화하였다. 1962년 5월 24일의 「한국은행법」 개정은 금융정책 수립에 있어서 정부의 우위를 분명히 하는 데 목적이 있었다. 그 일환으로 ‘금융통화위원회’를 ‘금융통화운영위원회’로 개칭하였는데, 이는 동 위원회의 기능을 정책수립보다 정책운영 차원으로 격하시킬 의도를 나타낸 것으로 풀이되었다. 또 재무부장관이 금통위 결정사항에 대해 再議를 요구할 수 있고, 재의된 사항이 재직의원 2/3 이상의 의결로 부결된 경우 각의에서 최종 결정하도록 함으로써 금융정책에 관한 최종적인 책임을 정부로 귀속시켰다. 아울러 매년 1회 이상 재무부장관의 업무감사와 감사원(당시에는 심계원)의 회계감사를 받도록 하였고, 한국은행의 경비예산에 관한 결정권을 금융통화운영위원회에서 정부로 이관하였다. 국유화된 일반은행에 대해서는 두 차례의 「은행법」 개정(1962. 5. 24, 1969. 1. 28)을 통해 정부한국은행·은행감독원의 통제권한을 강화하였다. 정부는 이러한 법령뿐 아니라 그 밖에 지시·통첩 등의 방법을 통해 인사·조직·예산·자산·운용 등 내부경영의 구체적 사항에 깊숙하게 개입하였다. 중앙은행은 창구지도를 통해 효과적으로 일반은행을 통제할 수 있었다. 정부는 일반은행과 더불어 각종 특수은행을 활용하여 금융시장에 개입하였다. 기존의 한국산업은행(1954년)에 더하여 중소기업은행(1961년), 농업협동조합 및 동 중앙회(1962년), 수산업협동조합 및 동 중앙회(1962년), 국민은행(1963년), 한국외환은행(1967년), 한국개발금융(1967년), 한국신탁은행(1968년), 한국주택은행(1969년), 한국수출입은행(1976년)이 신설되거나 기존의 조직을 바탕으로 개편되었다.

이러한 제도적 변화를 바탕으로 정부는 특정한 정책적 목표를 달성하기 위해 금융시장에 대한 직접적 개입을 주저하지 않았다. 유일하게 자유화의 방향으로 나아갔던 것은 1965년 9

월의 금리현실화조치였다. 이는 미국에서 파견된 자문단의 요구에 일부 응하면서 취해진 조치였다. 「이자제한법」을 개정하여 금리상한을 연 20%에서 연 40%로 대폭 인상한 다음, 드디어 9월 30일을 기하여 금리현실화조치를 단행하였다. 금융기관의 수신금리는 정기예금의 경우 연 15%에서 연 30%로 2배 인상하였고, 여신금리는 일반어음대출의 경우 연 15%로 연 26%로 대폭 인상하였다. 저금리에 체질화된 국내기업에게 이러한 금리현실화는 충격적인 사건이었다. 금리현실화는 금융기관의 시중자금 흡수능력 제고 및 금리의 자금배분기능 제고를 위한 것이었다. 사채금리가 연 50%를 상회하는 상황에서 수신금리 인상은 시중자금을 공금융부문으로 유도할 것으로 기대되었다. 또 여신금리 인상은 생산성이 낮은 부문에서 높은 부문으로의 자원배분을 촉진할 것으로 기대되었다. 적어도 시중자금 흡수라는 면에서 금리현실화는 놀라운 성공을 거두었다. 은행의 저축성예금은 1965년 말까지 3개월간 약 50% 증가하였고, 그 후에도 1969년 말까지 매년 두 배 증가하였다. 그 결과 GDP 대비 저축성예금의 비율은 1964년 말 2%에서 1969년 말 21%로 상승하였고, 총예금의 비율은 6%에서 29%로 상승하였다.

개발연대에 정책금융의 규모는 막대하였다. 1970년대 중 국내신용 대비 정책금융의 규모는 40~60%로서 엄청난 수준에 달하였다. 1973-81년 기간 중 예금은행 대출금 가운데 정책금융은 63%, 비은행금융기관 여신 가운데 정책금융은 48%에 달하였다.

4) 사회간접자본 및 국토개발

제2차 5개년 계획이 갖는 특징의 하나는 사회간접자본, 그중에도 특히 주요 고속도로의 건설이 본격적으로 이루어진 점이다. 경부고속도로의 착공(1968. 2)과 준공(1970. 7), 경인고속도로의 준공(1969. 7), 호남고속도로 착공(1970. 4) 및 영동고속도로 착공(1971. 3) 등이 모두 제2차 5개년 계획 기간 중에 이루어졌다. 이에 더하여 1970년 4월엔 서울지하철이 착공되었다.

1960년대 초 이래 경제개발계획의 추진에 따른 고도성장 과정에서 도시화의 급진전이 초래되었다. 따라서 도시의 무질서한 확산을 막고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하며, 국가보안상 필요에 따른 도시개발의 제한을 도모하기 위한 대책이 요구되었다. 이에 정부는 「개발제한구역지정제」(1971. 1)를 도입하고 이의 철저한 관리를 추

진하기 시작하였다. 소위 ‘그린벨트’로 불리는 개발제한구역의 지정을 1차적으로 1971년에는 수도권과 부산권을 지정고시하였고, 제3차 5개년 계획 기간 중인 1972년 8월에는 대구권, 그리고 1973년에는 전국 여타 주요 도시지역으로 확산, 고시되었다. 개발제한구역에 대한 관리에 있어서는 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토지면적의 분할 또는 도시계획사업의 시행 등의 경우 관할시장(구청장)이나 군수의 허가를 받도록 하고, 관계법령(도시계획법 시행규칙)의 개정은 대통령의 사전재가를 받도록 하였다.

4. 전두환 정부

1) 거시경제 안정화

전두환 정부 시기에는 한국경제가 1980년 마이너스 성장 상황까지 이르렀다가 고비는 넘겼지만, 미국 등 선진국 경제의 회복세가 충분히 파급되지 않고 있었다. 이에 거시경제 안정화 대책을 추진하게 된다. 안정기조 정착을 위한 통화 및 여신관리, 수출촉진을 위한 금융 및 관세지원 강화, 투자촉진을 위한 금리인하 및 세제개편, 기업수익성 제고와 산업합리화, 주택경기 활성화를 위한 세제개선, 농촌소득 기조 확충, 중소기업 지원 강화 및 우량 중소기업 중점육성, 금융제도의 개혁 등을 추진하였다.

특히 투자촉진을 위한 금융제도의 개혁의 일환으로 제일은행, 서울신탁은행 및 조흥은행 등의 민영화 추진과 민영화된 시중은행에 대한 경영의 자율성 보장, 그리고 은행 전반에 관한 운영위원회를 조성, 전 금융기관을 포괄하는 감독체제 확보, 기업대출에 관한 심사분석 기능 강화와 부실대출 정리 등을 그 내용으로 하고 있다. 또한 통화와 여신운영 면에서의 구체적인 정책내용은 통화와 여신운용의 목표는 어디까지나 물가안정에 두되 여신 증가는 중소기업, 기계공업 및 주택자금 등 생산과 수요에 직결된 방향으로 운영한다는 점과 향후 증권, 금리, 자금시장 동향들을 예의주시하면서 신축적으로 운용한다는 점이 강조되고 있다.

한편, 세계경제가 2차 석유파동의 충격에서 벗어난 1985년 후반기에 취해진 ‘설비투자 촉진을 위한 금융 및 세제지원 확대’는 수출산업 등의 공급능력 확충과 안정적인 고용수준 유지,

그리고 기업의 건전한 투자의욕 진작을 위한 것이다. 수출산업의 설비규모 확대, 산업은행의 일반 시설자금 확대, 계획조선 지원규모 확대, 그리고 리스를 통한 설비자금 공급규모 확대 등은 설비자금의 규모 확대를 위한 것이며, 제조업 설비투자에 대한 여신관리의 신축 운용, 수출산업의 설비금융 확대, 국산기계 구입자금에 대한 한국은행의 대출자금 확대 및 후취담보 석 등 설비 금융에 대한 신용보증 확대 등은 설비자금 지원제도의 개선에 관한 것이다. 또한 기업재무구조 개선을 위한 세제지원의 내용을 보면 기업신규 증자에 대한 증자소득공제제도, 지상 배당과세 폐지 보완 및 감가상각 내용연수 단축 및 세분화 등으로 이루어져 있다.

2) 금융자유화

1982년 제5차 5개년 계획 출범과 함께 정책당국은 ‘통화관리방식 전면개편’을 단행하였다. 즉 종래 은행별 여신한도 설정에 의한 직접적인 통화량 규제방식에서 지급준비율 조작, 제한인정책, 공개시장 조작 등에 의한 간접적인 통화량 관리방법으로 전환하였다.

1983년에는 통화조절용 채권인 통화안정증권의 보다 효율적 운용을 위해 발행방법을 공개 시장에서의 일반 매출을 적극 활용하는 방향으로 개편하였다. 금융기관 인수 발행은 스왑자금 동결 등 특별한 경우로 한정하였다. 이어서 통화안정증권의 발행한도를 총통화(M2)의 15%에서 25%로 대폭 확대했다.

중소기업 지원 금융정책 부문에서는 일반은행의 중소기업 대출 의무비율 관리를 강화하여 연간 대출액 기준으로 관리하던 것을 월간 대출액 기준으로 강화했고, 지방은행의 중소기업 대출에 대한 한국은행 자금 지원비율은 30%로부터 40%로 인상하였다.

5개 시중은행의 신용카드 업무를 인가하여 신용카드 시대가 개막된 것도 전두환 정부 시절이다. 또한 과거에 단속적으로만 시행되었던 양도성예금증서(CD)제도를 재도입하고, 공개시장조작 거래 대상기관 제도도 다시 도입했다.

1979-1983년 사이에 벌어진 명성그룹의 위장사채 불법거래 사건으로 인해 은행권의 공신력이 추락하는 사태가 벌어졌는데, 이를 계기로 은행의 여수신 관련 업무의 개선 및 정부의 감독기능 강화가 요구되었다. 1985년에 “여신관리제도 개선방안” 발표를 통해 주거래은행 제도를 개혁하였다. 계열기업군의 재무구조 개선과 과도한 금융의존을 시정하였다. 기준여신의 상향조정을 통해서 주거래 대상기업을 축소하고 여신규제방식을 단순화했다.

3) 대외개방

국제무역환경이 한국에 대해 보다 신축적인 수입정책을 강력히 요구하고 있어, 수입자유화 조치를 강화하지 않을 수 없게 되었다. 약사법, 마약법 등 특별법에 의해 수입이 금지된 344개 품목의 수입자유화 조치를 취하였고, 1985년에는 국제경쟁력을 보유한 품목, 국내 생산이 불가능한 비경쟁 품목 등 총 235개 품목을 수입자동승인 품목군에 포함시켰다. 1983년 관세법을 개정하여 관세율 체계를 종래의 누진관세율 체계에서 균일관세율 체계로 전환하고, 단계적 관세율 인하조치를 취하였다.

1986년 한미통상협상이 타결되었는데, 미국의 국내 생명보험시장 신규 진출 및 화재보험폴 참여 허용, 저작권, 소프트웨어 및 품질특허권 보호 등이 포함돼 있었다. 정부는 만성화되고 있는 대일 무역적자 악화현상을 시정하고자 대일 무역역조 개선계획을 수립했는데, 대일 수출 유망상품을 개발하고, 대일 수입의존도가 큰 기계류, 소재 및 부품의 수입대체화를 집중적으로 추진함으로써 대일본 무역적자를 단계적으로 개선하고자 노력했다. 하지만, 대일역조는 현재까지도 우리 산업계의 구조적 문제로 남아 있는 실정이다.

4) 산업합리화

20년여의 장기간에 걸친 공업화 정책과 산업구조의 고도화 전략이 추진되는 과정에서 각종 부작용이 지속적으로 누적되어 왔는데, 누적된 부실기업과 이들이 초래하는 산업의 취약성을 제거해야 할 필요성이 강력히 제기되었다. 이러한 상황에서 산업합리화를 위한 여러 조치가 강구되었다. 산업구조조정, 기업군의 전문화, 은행경영의 건전화 등의 정책목표를 조화롭게 추진하고자 하였다. 산업합리화의 조건은 산업구조조정을 위해 필요한 경우, 기업군의 계열기업 정리 촉진을 위해 필요한 경우, 은행보유 부실채권의 원활한 정리를 위해 필요한 경우로 규정하였다. 구조불황산업의 경우 파산을 통한 부실기업 제거를 원칙으로 하였다. 다만 경쟁력 보완을 위해 당해 업종과 전후방 연관효과가 큰 기업에서 인수하는 경우는 제3자 인수를 인정하였다.

5) 국민연금, 최저임금 도입

전두환 정부 기간에는 후생·복지정책에도 주요한 정책이 도입되었다. 1984년 “소비자보호 종합시책”에 따라 가격표시 우수업체에 대한 조세·금융지원을 제공했고, 가격표시제를 종전 백화점 등 대형 점포에서 일반 소매점까지 확대 실시하였다. 은행, 보험 및 신용카드의 약관을 정비하여 그 동안 등한시해 온 소비자 후생과 권익보호에 대한 정책적 배려가 이루어졌다.

근로복지 부문에서는 최저임금제의 시안이 1984년에 발표되었고, 1986년에는 의료보험 수혜대상을 전 국민으로 확대하는 방안이 마련되었다. 국민연금제도 및 최저임금제의 도입도 이 시기에 이루어진 일들이다.

5. 노태우 정부

1) 경제정책의 전환기

노태우 정부는 개발연대의 계획합리적 성장주도 전략이 한계에 봉착하여 여러 전환이 모색되던 시점이었다. 1986년에서 89년까지 337억 달러의 무역수지 흑자를 기록하며 최대의 호황을 누리던 한국 경제는 4년을 넘기지 못하고 다시 적자로 돌아섰다. 1986년 347억 달러였던 수출은 1989년부터는 한 자리 수 성장에 그치는 수출증가율 감소를 기록했다. 수입은 1988년 이후 급증해서 1990년 들어 경상수지 적자로 돌아서게 된다. 불과 2년 전만 해도 흑자경제가 자리 잡았다고 호언하던 전문가들을 민망하게 만드는 상황이 벌어진 것이다. 경제가 전면적인 개방화를 기조로 잡으면서 원화절상이 가속화되었고, 3저호황이 퇴조하고 있었으며, 경기는 1988년 말부터 이미 하강국면에 접어들었다. 그 결과, 경제성장률이 1988년 12.0%에 이르렀지만, 이듬해 6.8%로 급락했다.

구조조정의 필요성이 전면 대두되었지만, 대처방법에 있어서는 관점과 이해관계에 따라 제각각이었다. 민주화와 노동진영의 급속한 세력화에 발 맞춰 진보 및 재야세력들은 케인즈적 복지국가로 전환해야 한다고 주장했다. 반면, 작은 정부와 규제철폐로 대표되는 신자유주의로 전환해야 한다는 목소리도 재벌을 중심으로 개진되고 있었다. 민주화로 인한 지나친 임금비용

요구가 경제성장을 저해한다는 것이다. 마지막으로 국가주도적 경제를 재조직해야 한다는 입장이 있었는데, 관료들을 중심으로 공유되던 인식이다. 이에 따르면 성장정체는 민주화의 문제라기보다 적절한 투자의 실패에 있다는 것이다. 숨페터적 혁신을 강조하는 입장이라 할 수 있다.

이러한 혼란상을 반영하듯이 노태우 정부 시기 경제정책의 수장인 부총리겸 경제기획원 장관이 네 차례나 바뀌게 된다. 초기, 나웅배, 조순 경제팀은 3저 호황을 기반으로 케인즈적 정책 기조를 추진했지만, 위에서 상술한 바와 같이 경제적 어려움이 도래하자 이승윤 경제팀으로 교체되었다. 이승윤 부총리는 과거와 같은 국가주도의 투자집중 정책을 펴고자 하였으나, 한국경제의 변화된 현실에 적합하지 않은 것으로 드러났다. 결국 최각규 경제팀으로 교체되었고, 이제 숨페터적 기술혁신 전략으로 선회하게 된다.

2) 토지주택정책

비교적 안정세를 보였던 부동산가격이 1988년 하반기 이래 상승하기 시작하였다. 서울올림픽 이후의 부동산가격 상승 기대와 3저호황에 따른 민간보유 금융자산 규모의 급격한 확대가 부동산 투기심리로 연결되었기 때문이다. 1988년 발표된 “810 부동산 종합대책”은 이와 같은 부동산가격의 상승을 막고 물가안정 기반을 다지려는 정책이었다. 올림픽 이후 부동산가격 상승에 대한 기대심리 불식조치, 과세 특정지역 추가고시 및 투기소득 철저 과세, 1가구 2주택 양도소득 감면요건 기간 단축, 저렴한 공공주택 공급 확대, 향후 5년간 임대주택 60만 호 건설, 토지거래 허가제 확대, 부동산 보유 과세 대폭 강화, 양도소득세 누진 과세, 토지 과다보유세 개선 등이 포함되었다.

현재까지도 주택분야의 중대의제로 유지되고 있는 “토지공개념”은 원래 1978년 이른바 8.8 조치에서 최초로 제시된 개념이지만, 본격적으로 정책화된 것은 노태우 정부 시절이다. 사유재산제의 근간을 유지하되 이용규제 및 세금과 제한적 토지수용 등을 통해 시장기능을 활성화하는 데 초점을 두었다. 도시계획지역 내 택지보유 상한제, 농지임야는 실수요자만 구입, 부채지주 소유 농지에 대한 재산세 중과 등이 추진된 것이다. 1988년에서 1991년까지 10차례에 걸쳐 토지거래 허가대상 지역과 부동산 특정지역이 추가되었다. 토지공급의 한계성과 수요

의 급증, 토지가격의 과도한 상승, 개발이익의 사유화 및 토지소유의 편중에서 오는 토지 관련 사회경제적 문제점들을 획기적으로 해결하고, 토지가격의 안정, 토지이용질서의 확립, 개발이익의 사회적 형평배분, 거래질서와 정보체계의 확립, 그리고 부동산 소유권에 대한 인식전환 등을 목표로 한 것이 토지공개념의 취지 및 기본방향이었다.

3) 사회간접자본 확충

노태우 정부가 임기 중 추진한 가장 대규모의 사회간접시설확충 정책은 수도권 신국제공항 건설 및 경부고속철도 건설 사업이다. 이들 두 사업은 소요예산 및 건설기간 등에서 ‘충격적인 프로젝트’로 받아들여질 정도로 사회정치적 파장을 낳았다. 이 두 대형 건설사업은 결국 당초 계획보다 상당히 늦게 완공되었는데, 그 과정에서 소요예산의 조달 및 사업의 경제적 타당성과 관련된 논란을 불러일으키기도 하였다. 김포공항을 확대하거나, 경기남부지역이 더 적합하다는 반론이 제기되기도 하였다(권오혁 1992).

2000년대 수도권지역 항공수요에 대처하고 국력신장 및 북방노선 취항에 따른 항공노선망 확대 필요성을 충족키 위해 새로운 국제공항을 건설해야 한다는 것이 신국제공항 건설계획 수립의 취지이다. 아시아태평양지역 중심 공항으로서 24시간 운항 가능한 새로운 국제공항을 건설한다는 계획이었다. 또한 정부 축 교통문제를 근본적으로 해결하고 전국의 반일생활권화를 실현하며 고속철도 생산국으로 부상함은 물론 국제 철도망 구축에 참여한다는 취지의 경부고속전철 건설사업이 착수되었다.

4) 대북방 통상정책

노태우 대통령은 1988년 사회주의권과의 경제교류를 촉진하는 7.7선언을 발표하며 북방외교에 나섰다. 이미 냉전의 벽이 허물어지고 있는 시대흐름에 동참한 것이다. 1989년 헝가리와 의 정식수교를 시작으로, 유고슬라비아, 구소련, 폴란드, 불가리아 등지에 무역사무소를 개설하였다. 이미 1970년대 중동특수를 누려본 기업들에게는 굉장한 호재로 다가왔고, 서울올림픽 이후 경기 조정기에 기업들은 사활을 걸고 달려들게 된다.

대북방통상정책의 절정은 1991년의 남북한 UN 동시가입과 1992년 중국과의 수교라고 할 수 있다. 1992년 “남북한 교역 대상물품의 반출입 승인절차”를 고시하였는데, 이는 남북한

교역의 원활화를 위한 최초의 공식적 조치였다. 이어서 정부는 남북한 교역이 정상적인 절차로 합법화하는 제반조치를 마련하게 된다. 1991년 9월 17일 남북한 UN 동시가입은 북한이 국제사회의 일원으로 보다 적극적으로 활동하도록 만들었다. 1992년 8월 24일 중국과의 공식 수교를 맺었는데, 현재 대한민국의 최대교역국이 중국인 점을 감안하면 매우 시의적절한 조치였다고 평가받는다.

4) 복지정책

노태우 정부가 취한 사회복지 및 근로정책은 국민연금제도 시행, 최저임금제도 시행, 의료보험제도의 확대시행, 고용안정을 위시한 일반적 사회복지 정책 등이다. 국민연금에 가입할 수 있는 대상을 확정하고 노령연금, 장애연금, 유족연금, 및 반환일시금 등으로 운영하였다. 1988년부터 시행에 들어갔다. 1953년의 근로기준법 개정에서 제34조와 제35조에 최저임금제의 실시근거를 마련하였으나 여건 미비를 근거로 그의 시행이 유보되었다. 전두환 정권에서 최저임금 제도의 도입을 확정된 후, 1986년 12월 최저임금법을 제정하여 노태우 정권 첫해에 시행에 들어갔다.

6. 김영삼 정부

1) 규제완화

김영삼 정부가 제시한 소위 ‘신경제 개념’의 핵심은 경제행정규제 완화를 통한 기업활동의 자율성 제고를 경제성장의 새로운 동력으로 활용한다는 것이다. 이에 따라 김영삼 정부는 출범초인 1993년 3월 소위 ‘신경제 100일 계획’을 발표하고, 경제행정규제 완화를 잇달아 실시하였다. 기업자금 조달 장해요인 해소, 기업경영 활동 제한요인 완화 및 공장 입지기준 완화 등을 내용으로 한다. 아파트 청약서류 간소화, 무역대리점 요건 완화 등도 포함되었다. 투자금융회사 및 종합금융회사에 대한 규제를 완화하여, 지방투자금융회사의 중개어음 취급을 허용하고, 단기 차입금 한도를 폐지하였으며 각종 수수료와 보증료를 자유화하였다. 보험회사에

대한 경제행정규제를 완화하여, 채권보유 비율 규제를 폐지하고 환매조건부 채권매도를 허용하였으며 개인대출한도 인상과 개인신용대출한도를 폐지하였다. 증권거래에 대한 경제행정규제도 완화하여 증권회사 임직원의 공모주 청약예금 가입을 허용하고, 우리스주 처분제한을 완화하였으며, 증권회사의 채권매매 시 위약 손해배상 공동기금 납부제도를 폐지하였다. 기업활동에 대한 규제도 대폭 완화하였는데, 창업 관련 각종 인·허가 등의 통합고시, 공업입지 가능 지역 확대, 공장 설립절차 간소화, 중소기업 전용공단 조성, 농지 및 임야 매매증명 간소화, 공장증설 관련 규제완화 등이 실시되었다.

이러한 일련의 조치에 대해 구조개편을 위한 장기 청사진 제공을 뒷전으로 한 채, 단기적인 경기부양책만 남발하였다는 비판적 평가도 제시되었다. 재벌구조나, 금융부문 취약성 등에 대해 구조적인 해법은 제시하지 못하였다는 것이다.

2) 자유화 조치와 글로벌 스탠다드

1993년 발표된 “금융자유화 및 시장개방 계획”에서 정부는 금리자유화, 통화관리방식 개선, 여신관리제도 개편, 단기 금융시장 발전, 외환 및 자본거래 자유화 등의 조치를 1997년 말까지 단계적으로 추진한다는 계획을 발표하였다. 이러한 조치도 앞서와 마찬가지로 OECD 조기가입을 위한 요건을 충족하기 위한 것이었다.

각종 채권의 만기제한을 완화하였고, 제1금융권 및 제2금융권의 단기 대출자금의 수신금리도 자유화하였다. 한국은행 총액한도 대출 대상자금 대출금리는 각 은행이 우대금리 범위 내에서 자율권을 갖도록 조치하였다. 단기 시장성 상품의 최단만기 단축, 단기 시장성 상품의 최저 발행금액 인하 등이 이루어졌다. 이러한 일련의 자유화 조치를 통해서 OECD 가입요건을 충족하게 되었지만, 1997년 하반기 들어 금융·외환상황이 급격히 악화되고, 그해 말에는 IMF에 긴급구제금융 지원을 요청하게 되면서 추가적인 조치들은 중단되었다.

3) 자본시장 개방 정책

김영삼 정부는 OECD 조기가입을 위한 요건 충족용으로 자본시장 개방 정책을 정권출발 초기부터 적극적으로 추진하였다. 이와 함께 금융·외환시장의 자율성 제고 및 개방정책이 또한 적극적으로 추진되면서, 증권시장의 확대와 자율성 제고 및 개방을 위한 대책들이 강력히 추

구되었다.

일반투자자의 해외증권 직접투자를 허용하였고, 외국인 주식투자 한도도 확대했다. 증권업무도 규제완화하여 증권사의 타법인 출자한도를 확대하였다. 외국기업의 국내 주식 발행 및 상장허용, 국제금융기구의 원화채권 발행 확대(1996년 중 IBRD 및 EBRD의 국내 원화채권 발행 각 1억 달러 이내 허용) 등이 이루어졌다.

선물거래소를 설치하고 선물거래 위원회가 설립되었다. 일반투자자의 해외 증권투자를 자유화했고, (주)코스닥(KOSDAQ) 증권시장도 이때 설립되었다. 주식 공급물량 조절제도 폐지, 기업공개 요건 강화, 상장 법인의 무상증자 요건 폐지, 주식가격 제한폭 확대 등의 후속조치가 이어졌다.

7. 김대중 정부

1) 구조조정

IMF 외환위기와 함께 출범한 김대중 정부는 구조조정으로 시작해서 구조조정으로 끝났다고 해도 과언이 아니다. 김대중 정부의 구조조정 정책들이 갖는 특징은 정권 출범 직후부터 구조조정이 강도 높게 추진되었으나, 재벌 및 대기업에 대한 구조조정 정책을 중심으로 하면서 시급한 과제로 제기된 종합금융회사와 은행, 증권, 보험 및 투신사 등 금융부문에 대한 구조조정 정책이 병행되는 형태를 취한 것이다.

실질적으로 대기업들의 구조조정에 초점이 맞춰졌다. 이와 같은 점은 김대중 대통령이 정식으로 취임하기 이전 대통령 당선자 자격으로 가장 먼저 취한 구조조정 관련 조치가 재벌그룹 총수들과의 재벌개혁에 관한 합의조치였다는 점에 잘 나타나 있다. 재벌그룹들이 그 동안 보여준 여러 문제점을 제거·보완함으로써 그들의 사회·경제적 기능을 정상화한다는 것이 재벌그룹 구조조정의 기본취지인 것으로 보인다. 1998년 1월 김대중 대통령 당선자와 4대 그룹 총수가 합의한 소위 ‘재벌개혁 5대 원칙’은 “기업경영 투명성 제고”, “상호지급보증 해소”, “재무구조의 획기적 개선”, “핵심부문 선정과 중소기업 협력 강화”, “지배주주와 경영권의 책임 강화”였다.

이 중에서도 재무구조의 개선과 핵심부문의 선정 등은 정책당국의 강력한 개입을 요구하는 사항들이었다. 김대중 정권 출범 후 이들 두 과제들에 관한 정부당국과 재벌그룹들 간의 그야말로 ‘밀고 당기는’ 협의과정을 통해 김대중 정권출범 10개월만인 1998년 12월에야 5대 그룹과 정부 및 채권단 간에 합의가 이뤄졌다. 회생 가능성이 희박한 계열사 정리, 자동차, 반도체, 석유화학, 철도차량, 항공 등 과잉중복투자분야 조정, 계열사 및 자사 매각과 주식발행 등으로 내자 확충, 구조조정 통해 자산 감축 등이 포함되었다.

재벌그룹들의 경쟁적인 투자로 인해 중복투자된 부문을 해소하기 위해 소위 “빅딜”이 이뤄졌다. 재벌그룹별로 비교우위성에 맞게 대형 프로젝트들의 상호교환 및 통합을 통해 재배치한다는 내용으로서 기업 간 이해 상충이 큰 난제였으나, 재벌그룹 구조조정 기본원칙과 투자의 효율성 증대라는 국민경제적 취지를 살려 어렵게 합의에 도달할 수 있었다. 정부는 또한 재벌그룹 간 빅딜 촉진을 위해 세제상의 지원책을 마련하였다.

은행부문의 구조조정은 1차적으로 부실화된 지방은행들의 퇴출과 경영정상화에 초점을 맞추었다. 자산과 부채계약의 이전을 통해 동화, 동남, 대동, 충청 및 경기은행이 신한, 주택, 국민, 하나 및 한미은행 등에 각기 흡수된 것을 계기로, 충북은행은 경영정상화 계획의 조건부승인과 자본금 감소 인가 후 조흥은행에 흡수합병되는 등 지방은행의 구조조정이 활발히 이루어졌다.

이와 같은 통합조치에서 벗어난 지방은행은 강원, 부산, 경남, 제주 및 광주은행 등으로 이들은 경영정상화 계획의 조건부승인과 자본금 감소 인가조치를 받아 회생되었다. 특히 광주, 제주 및 경남은행 등은 예금보험공사의 공적자금 지원대상이었다.

시중은행들 또한 경영개선명령과 자본금 감소인가 조치를 거쳐 통합과 합병의 과정을 밟게 된다. 자본금 감소인가를 받는 시중은행은 상업, 한일, 조흥, 하나, 한미, 한빛(상업은행과 한일은행 합병 후 탄생), 서울 및 평화은행 등이었다. 조흥, 제일 및 조흥은행 등은 경영개선명령도 받았다.

자본금 감소와 경영개선 자구계획이 승인된 후 시중은행들의 통합이 추진되었는데, 국민은행과 장기신용은행의 합병, 상업은행과 한일은행의 합병(한빛은행) 후 평화은행 흡수(우리은행), 하나은행과 보람은행의 합병 후 서울은행 흡수(하나은행), 국민은행과 주택은행의 합병(국민은행) 등이 이루어졌다. 당초 서울은행은 제일은행과 함께 해외매각의 대상이었으나 해외 매각협상의 결렬로 하나은행과의 합병으로 매듭지어졌고, 제일은행은 미국계 뉴브릿지캐

피탈에 매각되었다. 한편, 시중은행 구조조정 과정에서 동화은행을 흡수한 신한은행은 신한금융지주주식회사의 모체로 되어 노무현 정권 직후 조흥은행을 자회사로 편입하였고, 우리은행은 우리금융지주주식회사의 모체가 되었다. 한편, 한국외환은행은 노무현 정권 출범과 함께 미국계 사모펀드인 론스타 펀드에 매각되었다.

결국 13개 시중은행 중 9개 은행이 국민은행(주택은행+국민은행+장기신용은행), 우리은행(상업은행+한일은행+평화은행), 하나은행(하나은행+보람은행+서울은행) 등 3대 은행으로 통합 재편되고, 제일은행은 미국계 뉴브릿지캐피탈에 매각되며, 외환은행과 신한은행 만이 온전한 상태로 남게 되기에 이른다. 당초 서울은행 또한 제일은행과 함께 해외매각이 추진되었으나 매각협상 결렬로 하나은행에 흡수 통합된 것이다. 이와 같은 통폐합과정 후 신한금융지주주식회사와 우리금융지주주식회사 등 2개의 금융지주회사가 정식으로 설립되고 이들의 자회사 형태로 해당 개별 은행들이 속하게 되는데, 김대중 정권 이 끝나고 노무현 정부가 출범한 2003년 9월 한국외환은행 주식의 51%가 미국계 사모펀드인 론스타에 매각되기에 이른다.

2) 외국인투자유치

외환위기 국면에서 출발한 김대중 정부는 외자도입 정책에 큰 비중을 두고 정권 출발 초기부터 외자도입 촉진을 추구하였다. 외자도입 중 특히 외국인투자에 중점을 두고 외국인 직접투자 도입 촉진과 외국인 포트폴리오 투자 촉진을 위한 제반여건 조성 및 제도정비에 착수하였다.

1998년 “외국은행 국내 현지법인 설립기준”을 제정해서 외국은행의 국내 유치기준을 명확히 함으로써 유치를 촉진하고 금융산업의 선진화를 유도하기 위한 최저자본금 규모와 외국모은행의 국제적 신인도 등을 기준으로 택하였다. 같은 해 건물임대업과 증권거래업 등에서의 외국인투자를 완전 개방함으로써 건물과 증권에 대한 외국인투자 유입을 촉진하고자 하였다. 선물거래업 분야도 단계적인 개방을 추진하였다. 외국인의 국내 기업 적대적 인수합병 전면 허용, 외국인 제한업종 조기 개방 및 외국인의 토지취득 자율화 등의 추가조치도 도입하였다.

외국인 토지취득에 대해서도 규제를 완화하여 허가에서 신고제로 전환하였다. 외국인 직접투자 업종을 점진적으로 확대해서, 신용조사업, 담배제조업, 서적 출판업, 생물학적 제제 제조업 등으로 개방 범위를 확대해 나갔다.

3) 고용 및 노동정책

중소벤처기업 창업지원, 주택건설 10만 호 확대, 공공 근로사업 확대 및 총규모 대폭 확대 지원 등을 통해 실업문제를 대처해 나갔다. 2001년에 발표된 종합대책에서는 성장산업 육성, 직업훈련 강화, 취업연결망 및 사회안전망의 확충 등을 제시했다. 이어서 연령·계층별로 청년실직자에 대한 교육훈련을 확대해서 IT교육 실시, 청년인턴제 추가 모집, 청년실직자 재취직 훈련 확대 4~50대 중장년층 창업 지원 및 취업훈련 강화책 등을 도입했다.

1999년 들어 최저임금 제도의 적용대상을 종래의 ‘10인 이상 사업장’에서 ‘5인 이상 사업장’으로 확대하였고, 이듬해에는 적용대상을 4인 이하 사업장까지 확대 적용했다. 이를 통해 영세 자영업 저임금 근로자에 대한 보호를 강화하였다. 더불어 최저임금 액수도 지속적으로 올려 나갔는데, 2000년 시간당 1,850원 수준에서 2002년에는 2,275원까지 증액하였다.

대표적인 노동정책을 꼽자면, 고용보험제도의 확충이다. 1998년 고용보험의 적용대상을 종래의 ‘5인 이상 사업장’으로부터 ‘전 사업장’으로 전격 확대하였다. 2000년에는 실업급여 수혜범위를 확대하고, 실직자에 대한 재취업 촉진기능도 강화하였다. 실업급여 수급자격자 범위가 ‘이직 전 12개월 이상 근무자’로부터 ‘180일 이상 근무자’로 확대되었고, 실업급여 신청가능 기간이 ‘이직한 다음날부터 10개월 이내’에서 ‘이직한 다음날부터 12개월 이내’로 확대되었다.

1999년 교원노동조합을 합법화 하고, 기존에 유명무실했던 노사정위원회를 활성화한 것도 김대중 정부의 실적이라고 할 수 있다. 특히 노사정위는 외환위기 대응 과정에서 노동자와 경영계, 그리고 정부의 이해관계를 조정하는 데 중요한 역할을 하였다.

8. 노무현 정부

1) 성숙한 시장경제 기반 마련

노무현 정부는 카드대란의 와중에 출범하여 경기가 크게 위축된 상황에서 경제운용을 시작하였다. 경기가 위축된 상황에서도 무리한 경기부양 없이 경제를 안정적으로 관리하여 경제 정상화의 기반을 마련한다는 기조를 임기 내내 유지하였다. 인위적인 경기부양을 하지 않는 한편, 경기상황을 감안하여 통화, 재정 등 거시정책을 탄력적으로 운영하여 경기회복을 뒷받침했다.

신용불량자 종합대책(04.3월), 생계형 금융채무 불이행자 대책(05.3월)을 통해 가계부채 조정에 따른 경제사회적 파장을 최소화하였다. 중소기업 및 서비스업의 구조조정 및 경쟁력 강화 지원, 벤처기업 활성화 대책, 금융지원체계 개편방안(05.6월), 서비스분야 세제·금융인프라 개선방안(04.3월)등을 마련하고 추진하였다. 주택시장안정 종합대책(03.10월), 8.31 부동산 종합정책(05.8월) 등 부동산시장 불안문제에 근본적으로 대응하였고, 서민의 주거비부담을 실질적으로 낮추고 공공부문의 주택공급 활성화를 추진하였다.

노사관계에 있어서는 인위적인 정부개입이 아니라 ‘노사 자치주의’, ‘법과 원칙’에 따른 자율책임의 원칙을 유지하였다. 공공부문에서는 재정의 효율성·건전성·투명성 제고를 위한 재정개혁과 함께, 과감한 정부혁신을 추진하였다. 국가재정법을 마련하고, 국가재정운용계획 및 국유지 관리제도 혁신을 추진하였다. 재정분야에서 총액배분자율편성제도(Top-Down 제도)의 도입은 획기적인 발전으로 평가된다. 재정당국(총량배분)과 각 부처(자율편성)가 역할을 분담함으로써 재정운용의 투명성·효율성·자율성이 크게 제고되는 계기가 되었다.

노무현 정부는 임기 내내 경제실적을 발미로 공격당하고, 정권교체도 “경제를 살리겠다”는 후보에 의해 이뤄지는 수모를 당했지만, 실지로는 안정적인 경제운용을 해나갔다.

〈표 3-5〉 경제성장률 비교

	2003	2004	2005	2006	03-06평균	07(전망)
세계경제	4.0	5.3	4.8	5.4	4.9	5.2
선진경제권	1.9	3.2	2.5	2.9	2.6	2.5
신흥시장 및 개도국	6.7	7.7	7.5	8.1	7.5	8.1
한국	3.1	4.7	4.2	5.0	4.3	4.9

자료: 청와대 비서실, “선진국 도약의 10년.” 2007. 11. 21.

<표 3-5>에서 보듯이 비교할 만한 경제수준을 가진 다른 국가에 비해 한국의 성장실적은 결코 나쁜 것이 아니었고, 오히려 평균 수준을 상회하는 성과를 보여주었다.

2) 사회안전망 확충과 동반성장

참여정부는 저소득취약계층에 대한 사회안전망을 확충하고 부문간·지역간 균형발전 노력을 강화하였다. 참여정부 이후 사회복지지출이 크게 확대되는 등 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 확충노력을 강화하였다. 기초생활 수급자 확대, 사회보험 적용범위 확대, 긴급복지지원 제도 도입 등 취약계층에 대한 복지시책을 강화하였다. 학자금 대출제도 개선, 직업훈련 및 사회적 일자리사업 확대 등 근로능력이 있는 차상위 계층의 교육기회와 취업능력을 제고하였다.

국민임대주택 건설 확대, 서민 주택금융 지원 강화(05.11월 생애최초 주택구입자금 지원) 등 서민층 주거 안정을 위한 지원 강화, 중소기업과 자영업자의 경쟁력 강화 지원, 비정규직 고용의 질 향상 및 처우 개선, 대·중소기업 상생협력대책 추진, 행정중심복합도시, 공공기관 지방이전, 혁신도시 건설, 농업·농촌대책 등 국가균형발전 시책을 추진하였다.

기초생활보장 등 사회안전망이 확대되었고, 기초생활보장의 지급수준 및 수급대상이 늘어나고 의료고용·산재 등 사회보험의 적용대상을 확대하였다. 특히 참여정부 들어 조세·이전지출의 소득재분배 효과가 확대되었고, 소득분배 악화추세를 사회안전망 강화 등으로 개선하는 결과를 가져왔다. 행정복합도시 건설, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 등의 추진으로 국가 균형발전을 위한 토대를 마련한 것도 큰 업적이라고 할 수 있다.

3) 통상개방정책

개방화시대에 선제적으로 대응하기 위해 선진통상국가를 목표로 삼았으며, 이의 실현을 위해 의욕적인 정책을 펴나갔다. 대표적인 것이 연쇄적인 자유무역협정 체결이다. 1998년 한-칠레 협정을 필두로, 2004년 한-싱가포르, 2005년 한-EFTA FTA 및 한-ASEAN, FTA 상품자유화 방식을 타결했다. 2005년 캐나다와 협상에 착수했으며, 2006년 시작한 한미FTA 협상은 진통 끝에 2007년 협상 타결에 성공하였다.

9. 이명박 정부

2008년 출범한 이명박 정부는 이전 노무현 정부 시기의 저성장 추세와 강한 정부규제를 대신해 보다 높은 성장추세와 자유시장 경제주의를 표방하는 MB노믹스를 제시하였다. MB노믹스는 ‘선진 일류 국가의 건설’이라는 비전 아래 ‘7% 성장능력을 갖춘 경제’를 목표로 하고 있으며, 또 ‘따뜻하고 개방적인 시장경제주의’를 철학과 원칙으로 제시했다.

이것은 이명박 대통령이 대통령 후보시절 출마 공약으로 제시한 소위 747공약, 즉 연평균 7%의 경제성장, 1인당 국민소득 4만 달러 달성, 세계 7대 강국 진입이라는 공약에 기초해서 만들어진 경제정책 기조이다.

MB노믹스의 목표인 연평균 7% 성장능력을 갖추기 위해, 정부는 단기적으로는 경기회복을 위해 투자와 소비를 확충하고, 서민생활과 경상수지를 안정시키는 것을 전략으로 채택하였다. 그리고 장기적으로는 규제와 세율을 최소화하고 금융의 글로벌 스탠다드화를 추진하면서 동시에 신성장 동력을 확충하는 전략을 채택하였다. 먼저 투자와 소비 등의 내수를 확충하기 위해 투자활동의 조세지원을 강화하였는데, 한시적으로 운영되던 임시투자세액 공제 제도를 연 기해 현재까지도 지속시키고 있으며, 법인세율은 2009년에 최고율의 경우 25%에서 22%로, 최저율은 13%에서 11%로 인하하였다. 또한 기업의 R&D 투자에 대한 세액공제도 7%에서 10%로 상향 조정하였으며, 그 범위로 제조업 중심에서 문화산업 등 서비스업 관련 R&D까지 확대하였다.

기업환경 개선 및 투자활성화를 위해 2008년 중에 출자총액제한제도와 지주회사에 대한 부채비율 제한(200%) 제도를 폐지하고, 비계열회사 주식보유한도 5%도 폐지했다. 또한 금 산분리의 완화를 추진해 2009년에 비금융주력자의 은행주식 보유한도를 4%에서 9%로 상향 조정하여 비금융산업자의 금융산업 투자를 확대할 수 있게 하였다. 이 외에도 기업의 투자활 성화를 위해 수도권 이용이나 농지·산지의 개발과 이용을 확대하는 수도권 규제와 토지이용 규제를 대폭 완화하였다.

다음으로는 금융의 글로벌 스탠다드화를 위해 글로벌 경쟁력을 갖춘 선도은행과 선도 투자 회사를 육성해 아시아의 대표로 발전시키고자 하였으며, 금융투자업의 업종별 규제를 철폐해 새롭게 정비한 자본시장통합법을 본격적으로 시행하고, 헤지펀드의 투자자 범위도 점진적으

로 확대하는 조치를 취하였다. 또한 신성장 동력 확충을 위해서는 R&D 투자를 확대하고, 신성장 산업을 발굴 육성하여 장기 성장기반을 확충하고 생산성을 제고하고자 하였다.

〈표 3-6〉 GDP 성장률 추이

기간	2000~07					
	1970~79	1980~89	1990~99	2003~07	2008~10	
GDP성장률	8.3	8.6	6.7	5.2	4.3	2.9

하지만, 화려한 공약에 비해 그에 상응하는 실적을 거두지는 못하였다. 위의 표에서 보듯이, 한국경제 성장의 황금기는 물론이고, 전임 노무현 정부보다도 성장률이 낮았다. 이명박 정부는 2000년대 들어와서 특히 2003년부터 2007년 간 노무현 정부시기의 성장률 추세가 크게 약화된 것을 못마땅해 하며 연평균 7%의 고속성장 경제를 구축하겠다고 발표했다. 당시 국내외 경제기구나 연구소들이 우리나라의 경제성장률을 4%대로 추정하고 있었음에도 불구하고 — 당시 IMF는 우리나라의 2008년과 2009년의 성장률을 각각 4.2%와 4.4%로 전망하고 있었다 — MB노믹스가 연평균 7%의 성장률을 목표로 삼았던 것은 우리 경제의 성장잠재력 4.5%에 기초 법·질서의 준수를 통해 1.0% 포인트의 성장세를 추가하고, 또 규제개혁을 통해 0.5% 포인트의 성장세를 추가하며, 정부혁신과 인프라 확충으로 1.0% 포인트의 성장세를 더 추가할 수 있다는 계산에서였다. 정부는 이 고속성장의 목표를 달성하기 위해 여러 정책을 추진했음에도 불구하고 결과는 목표의 절반에도 미치지 못한 연평균 2.9%의 성장에 머물렀다. 이러한 수치는 노무현 정부시기(2003~2007)의 연평균 성장률 4.3%에도 훨씬 미치지 못하는 수치이다. 물론 2008년에 발생한 세계 금융위기로 인해 이러한 성장계획에 상당한 차질이 발생할 수밖에 없었을 것이다. 우리 경제도 세계 금융위기의 영향으로 2008년부터 상당한 어려움을 겪었기 때문이다. 그러나 정부가 발표한 바와 같이, 우리 경제는 2009년 3/4분기 이후부터 금융위기 이전 수준으로 경기가 회복되어 금융위기의 여파로부터 벗어났다고 할 수 있다. 이 금융위기 여파 이후(2009년 3/4분기~2011년 2/4분기)의 각 분기별 성장추세를 보게 되면, 우리 경제는 분기평균 경제성장률이 5.0%에 불과하다.

제4장 새로운 성장전략의 모색

앞에서 살펴본 바와 같이, 그 동안 양적 성장이 압축적으로 이루어졌지만, 아직도 선진국과의 격차는 큰 상태일 뿐만 아니라 여러 여건이 지속적으로 보장되는 상황이 아니라는 것을 알 수 있다. 또한 양적 성장에 비하여 국민의 삶의 질 측면에서는 개선되어야 할 부분이 많으며, 통일에 대비하여야 한다는 점을 고려할 때 삶의 질 개선, 분배개선, 복지증진, 재원마련 등을 해결할 수 있는 새로운 성장에 대한 필요성은 더욱 높다고 할 수 있다.

즉 새로운 성장모델은 양질의 고용이 늘어나는 성장으로서 청년실업 문제, 중고령층 일자리 유지는 물론 좋은 일자리(decent job) 확대에 기여해야 할 것이다. 또 중소기업 경쟁력을 강화하는 성장이어야 하며, 기업의 국제경쟁력을 강화하여야 할 것이다. 이러한 성장은 과거의 선진국 모방형 또는 추격형 성장이 아니라 혁신과 창의력이 성장의 원천으로 기능하는 성장모델로서 교육, 보육, 콘텐츠, 융합, 창조성과 문화진흥을 강조한다. 그리고 무엇보다도 성장 과실이 골고루 돌아가서 경제성장의 궁극적 목적인 국민의 삶을 개선시킬 수 있는 것이어야 할 것이다. 이러한 새로운 성장의 모델을 모색하기에 앞서 현재 논의되고 있는 다양한 성장대안에 대해서 살펴볼 필요가 있다.

1. 새로운 성장에 대한 대안논의

그 동안 성장에 대한 주류 경제학적인 논의는 아래에서 살펴볼 고전적인 성장론이나 신자유주의적 성장이론에 기초하고 있다고 할 수 있다. 이에 비하여 대안적 성장론의 논의는 구조적이면서 경제포괄적인 측면에 주목하면서 다양한 대안을 제시하고 있다. 각 담론이 중시하는 경제성장의 기제, 사회복지의 방식, 재벌 및 대외개방에 대한 입장 등을 중심으로 간략히 살펴보면 아래와 같이 주요 저자의 논의를 정리할 수 있다.²⁾

우선 한국 기업계의 특수한 존재인 재벌을 활용한 복지국가론을 주장하는 논의를 검토할 수 있다. 장하준(장하준 2010, 신장섭·장하준 2004)의 논의는 제도주의적 관점에서 후발 자

2) 이하의 논의는 주상영(2013a)을 참조하였음.

본주의국이 선진국을 추격하려면 국가의 적극적인 역할이 여전히 필수적임을 강조한다. 이 논의는 정부가 적극적인 산업정책을 통해 전략적으로 자원을 배분하는 것이 중요하고 금융부문이 이를 뒷받침하였다는 점에 주목한다. 특히 한국의 재벌은 물적자본, 인적자본, 기술이 부족한 ‘후발성의 불이익’을 정부의 지원 하에 단기적으로 극복하기 위해 형성되고 진화된 체제로, 적어도 한국에서는 여전히 긍정적인 역할을 한다고 보고 한국적 상황에서 재벌은 어쩔 수 없이 핵심적인 민족자본일 수밖에 없으므로 단기 이익에 치중하는 외국자본 대신 재벌이 적극적으로 투자할 수 있도록 유도하고 장기적으로 성장에 기여할 수 있도록 해야 한다고 주장한다.

이 논의는 적극적인 정부의 역할과 재벌을 활용하는 성장 전략이라는 점에서 박정희 모델과 다를 바가 없다. 그러나 궁극적으로는 스웨덴식 복지국가의 구축을 이상으로 삼고 있다는 점에서 진보적 입장의 하나로 분류될 수 있다. 크고 적극적인 정부, 산업정책, 제조업 육성, 자본유입 규제, 국내산업 보호(FTA에 유보적) 등을 강조하는 것을 볼 때 관료적 중상주의 색채가 보이기도 하지만, 가급적 국내자본을 최대한 활용하여 부를 창출하고, 동시에 사회적 조정과 정치적 합의로 재분배와 복지정책을 추진해야 함을 강조함으로써 한국형 빅딜 모델을 지향한다. 이러한 구상이 현실화되기 위해서는 가급적 시장과 자본의 압력을 배제하고, 대신 정치사회적 압력이 바람직한 방향으로 행사되어야 함을 강조한다. 대기업의 경영권을 보장하되 더 많은 세금과 책임을 부담하게 하여 재분배 기능을 강화하는 것이 중요하다. 그러나 재벌의 사회적 책임만을 강조하는 것으로는 불가능하므로 강력한 정부에 의해 협력을 유도해야 하고, 또 재벌총수의 경영권 안정을 조건으로 한, 노사간 대타협이 이루어져야 함을 강조한다. 이른바 사회대타협에 의한 성장 전략이다.

두 번째 논의는 한국에서 유럽식의 사회적 시장경제모델의 확립을 주장하는 논의이다. 한국형 사회적 시장경제 모형’은 신정완(2006) 등이 사용하는 논의로서 ‘사회적 시장경제’라는 용어는 시장경제 질서의 유지를 전제로 하되 연대성, 시장외적 조정기제의 활용, 국민경제의 통합성이라는 원리를 포함한다. 이러한 정신에 가장 부합하는 모델은 스웨덴의 사민주의 체제로 보편적 복지를 바탕으로 한다. 다만 한국과 스웨덴의 경제구조가 다르기 때문에 경제제도의 설계에 있어서는 한국의 산업적 특수성을 반영해야 한다고 보는 것이 특징적이다.

신정완의 구상은 보편적 복지체제를 기반으로 하되, 한국적 특수성을 반영하여 ‘복선형 제도 클러스터(double-tracked institutional clusters)’를 구축하는 것이다. 여기서 한국의 산업적 특수성이란 첨단산업과 전통적 제조업이 공존하는 구조이다. ‘제도 클러스터’란 상호보완

성을 가진 채 연결되어 있는 제도들의 집합을 의미한다. 첨단산업의 경우에는 급진적 혁신이 요구되므로 ‘유연성’을 허용하는 제도 클러스터를 형성하고, 점진적 혁신이 중요한 전통적 제조업의 경우에는 ‘안정성’을 강화하는 제도 클러스터를 형성한다는 것이다.

한국적 특수성이 강조되는 것은 아직은 고도성장이 필요하며 세계화, 개방화의 압력에서 벗어나기 힘들다는 현실 인식에서 비롯된다. 성장친화적이며 개방경제를 수용해야 한다는 인식 하에, IT 및 첨단산업과 전통적 제조업을 모두 가지고 있는 (혼합형) 한국경제의 장점을 살리자는 것이다. 각 산업의 특성에 맞게 금융 및 기업지배구조-노사관계-노동시장을 설계하며, 나아가 산업간 연관성을 심화시키는 것을 목표로 한다. 한편 복지체제는 이전지출보다 사회서비스의 공급에 중점을 두어야 하며, 현금급여 중심의 복지보다는 사회적 투자 성격을 지닌 복지를 강조함으로써 복지와 성장의 선순환을 지향한다.

세 번째 논의는 역동적 복지국가론으로서 2007년 창립된 「복지국가소사이어티」가 제시한 대안으로, 보편적 복지를 강조하며 분명하게 복구 사민주의 모델을 지향한다(이상이 편, 2010; 이상이, 2012). 한국의 신자유주의체제가 가진 큰 문제점은 양극화에 잔여주의적 복지로 대응하려 한다는 것으로, 대안은 보편적이고 적극적인 복지여야 한다는 것이다. 사변적인 논의에 그치지 않고 실제적이고 단기적인 복지정책 패키지를 제시하고 있다는 점에서 주목을 받고 있다.

역동적 복지국가론은 보편적이고 적극적인 복지와 함께 공정한 경제를 강조한다. 기업지배구조의 투명화, 공정한 대/중소기업 관계 구축, 금융의 공공성 강화, 협력적 노사관계 및 노동권 신장, 누진적 조세제도의 확립, 시장과 제도에 대한 사회적·민주적 개입 등을 중시하는 진보적 입장을 취한다. 이는 신자유주의 체제 하에서는 결코 달성될 수 없으므로, 유능하고 책임성 있는 복지국가의 역할이 중요하다. 보편적이고 적극적인 복지와 공정한 경제가 유기적으로 작동하는 기반 위에서 그 성과물로 혁신 경제를 달성하는 것을 목표로 한다.

역동적 복지국가론은 무상급식, 무상보육, 반값등록금, 고교 의무교육, 청년고용과 고용보험 확충 등 적극적인 노동정책, 기초노령연금, 아동수당지급, 주거복지, 공공보건의료, 공공교육 등 공공인프라 구축 등의 복지 패키지가 동시에 즉각적으로 추진되어야 함을 주장한다. 그리고 이를 위한 재원을 마련하기 위해 증세를 실시해야 하며, 특히 부자 증세와 복지국가 목적세의 도입을 강조한다. 보편적인 복지의 기반 위에 성장을 추진할 기제로 기술혁신, 혁신 중소기업 육성, 적극적 노동시장정책을 강조한다. 위의 두 담론과 달리 한국적 특수성을 강조한다

거나 새로운 이론 모형을 설계하는데 집착하지 않고, 증세를 통하여 단계적이지만 분명하게 북구 사민주의 모델로 나아가자는 것으로 이해할 수 있다.

다음의 논의는 재벌 중심에서 중소기업 중심으로, 선성장 후분배에서 동반성장으로, 요소투입형 경제에서 사람 중심의 지식경제로 개혁할 것을 제시하는 김상조, 유종일 등의 논의가 있다.

그동안 재벌개혁과 동반성장을 꾸준히 강조해 온 김상조(2012a,b)는 재벌의 규제완화 요구가 결국은 감세, 임금 삭감, 환경규제 완화를 통한 원가절감과 수익성 강화 전략에 지나지 않는다고 보고, 이와 같은 원가절감과 수익성 강화 전략은 결국 중소기업의 폐쇄화로 연결되는 경향이 있음을 지적하였다. 따라서 무엇보다 재벌이 중소기업을 희생하면서 성장하는 경로를 차단하는 작업이 선행되어야 한다. 나아가 대안으로 제시할 수 있는 생산방식은 제품 품질의 개선, 디자인 향상, 기술혁신, 공정개선과 직무교육을 통한 생산성 향상 등 부가가치를 높이는 전략, 즉 ‘혁신에 입각한 투자’이다. 한국의 경우 중소기업의 고용률이 매우 높기 때문에, 더 높은 성장을 위해 중소기업의 생산성을 제고시키는데 초점을 둔 정책이 필요함을 강조한다.

한편 유종일(2011)은 성장과 분배의 선순환이 가능하다는 것을 이론적으로 고찰하고, 진보적 가치와 일관성을 가진 구체적인 동반성장 전략을 모색한다. 그는 동반성장 전략을 ‘성장친화적 재분배’ 전략과 ‘분배친화적 성장’ 전략으로 구분하고, 각 범주 내에서 대안이 될 수 있는 정책수단들을 제시하고 있다. ‘성장친화적 재분배’ 전략으로는 인적자본에 대한 투자와 내수 확대 전략을 제시한다. 예를 들어 인적자본 투자 전략으로 보육지원 및 보육시설 확대, 대학등록금 인하, 평생학습체제 구축, 국가자격제도의 개편 등을 주장한다. 내수확대 전략으로는 소비성향이 낮은 고소득 계층에서 소비성향이 높은 저소득 계층으로의 소득 이전이 내수 진작에 효과적이므로 조세·재정정책이 이와 같은 원칙을 염두에 두고 집행되어야 함을 강조한다.

한편 ‘분배친화적 성장’ 전략이라는 명칭 하에 세 가지 주요 전략으로 고용창출형 성장, 대/중소기업 동반성장, 지역균형발전을 제시한다. 첫째, 고용창출형 성장전략으로는 정부의 모든 정책이 고용친화적이 되도록 정부의 모든 정책에서 고용영향 평가를 실시해야 하며, 이러한 관점에서 투자세액공제보다는 고용세액공제가 바람직하고, 재정사업도 고용유발계수가 높은 분야를 우선시해야 한다고 주장한다. 적극적으로 일자리를 창출하기 위해 사회·공공서비스 분야의 고용을 공공부문 주도로 확대하여 사회서비스 일자리의 양과 질을 동시에 제고하고, 협력적 노사관계, 근로시간 단축을 통한 일자리 나누기를 도입할 것을 제시한다. 둘째, 대/중소

기업 동반성장 전략으로 징벌적 손해배상 제도 등 각종 제도적 장치를 동원하여 중소기업의 협상력을 제고하고, 혁신과 경쟁력 향상을 위해 사업조합을 활성화해야 한다고 주장한다. 셋째, 지역균형발전 전략으로 각 지역의 여건을 반영하여 경쟁력 있는 분야에 특화할 수 있도록 투자 인센티브를 제공해야 함을 강조한다.

이밖에도 최근에 주목 받고 있는 논의로서 제3섹터라고 할 수 있는 사회적경제부문의 확대를 통하여 성장을 모색하자는 논의, 전통적인 새로운 산업이 아닌 새로운 산업분야에 대한 투자를 강화하여 성장을 모색하자는 신성장동력 논의 등이 있다.

2. 경제성장이론의 변화

한국의 성장모델의 대안모델을 모색하기 이전에 그 동안 후진국 경제발전이론의 내용을 살펴봄으로써 한국경제성장의 새로운 모델을 모색하는데 착안할 부분은 없는지 살펴본다.³⁾

사실 후발국의 경제발전 문제는 일반적인 경제성장의 원천에 대한 연구에서 출발하였다. 말하자면, 왜 후발국의 경제성장과 선발국과의 격차는 소수의 경우를 제외하곤 좁혀지지 않는가 하는 문제의식으로 인식될 수 있었다. 따라서 기존의 경제학의 일반이론에 기초하여 1950년대 및 60년대는 주로 선후진국의 차이를 자본축적 양 즉, 고정자산 투자의 차이로 보고, 이를 중시하였다. 그러나 개도국의 성과가 미미하자 이를 선진국의 잉여 유출과 연관지우는 종속이론이 등장하였다고 할 수 있다. 종속이론은 후진국의 잉여가 선진국으로 유출되고 있다는 설명을 통해서 고립적이고 독립적인 성장모델에 주목하게 되는 이론적 효과를 보게 된다. 그런데 이런 종속론의 예외로서 동아시아의 기적이 주목 받으면서, 대외지향적 공업화라는 정책 중심론이 등장하게 되었다. 자립적 경제성장을 주장한 라틴아메리카와는 달리 한국 등 아시아 국가는 대외 개방과 수출을 통해서 더 높은 성장을 이룩하게 되었다. 이러한 아시아의 성장은 발전국가론(developmental state)과 국가의 산업정책에 힘입은 바 큰데(Alice Amsden), 이러한 점보다는 대외개방과 고투자가 성장을 견인하였다는데 주목하여 해석하는 논의도 병행하여 발전하였다. 특히 개방과 탈규제화를 요체로 하는 워싱턴 컨센서스가 80년대와 90년대의 중요한 담론으로서 자리를 잡게 되었으며, IMF나 World Bank등 국제 개발기구의 정책의

3) 이근(2013)을 주로 참고하였음

이론적 배경이 된다.

〈표 4-1〉 워싱턴 컨센서스

- Fiscal discipline – strict criteria for limiting budget deficits
- Public expenditure priorities – moving them away from subsidies and administration towards previously neglected fields with high economic returns
- Tax reform – broadening the tax base and cutting marginal tax rates
- Financial liberalization – interest rates should ideally be market-determined
- Exchange rates – should be managed to induce rapid growth in non-traditional exports
- Trade liberalization
- Increasing foreign direct investment (FDI) – by reducing barriers
- Privatization – state enterprises should be privatized
- Deregulation – abolition of regulations that impede the entry of new firms or restrict competition (except in the areas of safety, environment and finance)
- Secure intellectual property rights (IPR) – without excessive costs and available to the informal sector
- Reduced role for the state.

그러나 이를 따라한 남미의 성과가 오히려 그 이전보다 못함에 여러 대안들이 등장하였는데 그중 최근까지 큰 호응을 얻고 있는 것은 제도중시론(institutional economics)이다. 제도중시론은 경제성장에 있어서의 제도의 중요성을 강조한다. 즉 처방이 올바르다고 하여도 제도적 기반이 차이가 난다면 성과를 발휘할 수 없다고 본다. 따라서 우선적으로 제도를 보완하는 정책적 대안을 제시한다. 그러나 제도중시론은 어떠한 제도가 중요한지에 대한 합의가 쉽지 않고 분석하고자 하는 중요한 제도의 확장가능성이 무한하기 때문에 이론적 정립이 쉽지 않다는 단점이 있다. 또한 워싱턴컨센서스 또는 영미식의 제도적 기반 확립을 제도의 보완이라는 다른 이름 하에 추구한다는 비판에도 직면하고 있다.

또 다른 주목할 논의는 MIT의 Alice Amsden교수가 주장한 역량강화론과 산업정책의 이론이다. 한국의 성장을 모델로 하여 높은 성장을 보인 동아시아 국가들 그리고 아시아 4룡의 후속 발전을 이루어 있는 BRICs등의 성과에 대한 분석에서 동태적 비교우위론(dynamic comparative advantage), 선택적 단절(selective seclusion), 그리고 적극적 산업정책(industrial policy)이 성과를 보일 수 있는 중요한 요소로서 지적된 것이다. 세계은행 부총재를 지낸 저스틴 린의 신구조경제학과 노벨상을 받은 스티글리츠의 산업정책 부활론은 이러한

논의의 연장선에 있다고 할 것이다. 저스틴 린은 초기에는 비교우위 중시론에 머물렀으나 최근에는 후발국들이 잠재적 비교우위가 있는 산업을 선별, 육성함으로써 경제성장을 도모할 수 있다는 식으로 산업정책을 적극적으로 옹호하기 시작하였다. 스티글리츠도 신고전파적인 시장실패론에 근거하여서 산업정책을 적극 옹호하기 시작하였다.

또 다른 대안적 논의로는 UN을 중심으로 경제학자들뿐만 아니라 환경론자, 사회학 등 학자들이 제기하는 지속가능성장론이다. 지속가능성이란 경제적 지속성, 환경적 지속성, 사회적 지속성이라는 세 측면을 포함하는 것으로서 중진국 함정이라는 새로운 도전의 출현과 기후변화 등 새로운 환경문제 도전, 빈부격차 확대 등에 직면하여 보다 포용적 성장의 필요성을 주장한다.

다음으로 최근 주목 받고 있는 논의는 수요기반 성장이론이다. 이 논의는 세계적인 금융위기와 경제적 어려움이 그 동안 지속적으로 추진되었던 경제정책 담론의 실패에 기인한 바 크고, 따라서 건전한 정책기조 하에 분배구조 및 사회적 세력의 형평성을 기하는 것이 지속가능성장의 전제조건이 될 수 있다는 주장을 한다. ILO 등의 국제기구와 케인즈주의 전통에 기반한 수요기반 성장이론을 Marc Lavoie & Engelbert Stockhammer(2013)의 내용을 중심으로 살펴보겠다.

임금주도성장론(wage led growth)이라고도 하는 이 논의는 결국 소득 또는 임금안정화(wage moderation)는 노동시장 유연화가 수반된다면 궁극적으로 더 안정적인 경제와 더 생산적이고 역동적인 경제체제로 이어질 수 있다고 보는 주장이다. 최근에는 ILO와 UNCTAD(국제연합무역개발회의)에서 임금주도 성장전략의 타당성을 지지하는 정책제안을 하고 있는 실정이다.

이 이론에서는 우선 분배정책을 두 가지로 구분한다. 첫째는 친자본적 정책과 친노동적 정책이 그것이다. 국민소득에서 임금 비중이 장기적으로 감소하게 하는 정책이 친자본적 분배정책이고, 임금 비중의 증가로 이어지는 정책이 친노동적 분배정책이다. 친자본적 분배정책은 대체로 자본소득의 증대보다는 노동시장 유연성 또는 임금유연성 증대, 단체교섭제도, (파업 관련법을 개정함으로써) 노동조합, 고용보호법을 약화시키는 조치들이 포함된다. 또한 소득과 세에서 자본수익을 제외시키거나 법인소득세를 인하하는 등으로 이차적 소득분배를 이윤과 부유층에 유리하도록 바꾸는 조치들도 있다. 이와 대조적으로, 친노동정책은 종종 복지국가, 노동시장제도, 노동조합, 단체교섭 참여 능력(가령, 비노조 기업에 대한 단체협약의 적용 범위

를 확대함으로써)을 강화하는 정책으로 간주된다. 또한 친노동정책은 임금 및 급여 분산도의 감소뿐 아니라 실업급여 확대, 최저임금 인상, 평균임금 대비 최저임금 인상과도 관련된다. 친노동 분배정책에서는 실질임금이 노동생산성에 맞추어 또는 앞서서 증가하기 때문에 임금비중은 장기적으로 동일하거나 증가한다.

〈표 4-2〉 친자본 분배정책과 친노동 분배정책

	분배정책		기타 요소
	친자본	친노동	
정 책	<ul style="list-style-type: none"> - '노동시장 유연성' - 최저임금 폐지 - 단체교섭 약화 - 임금 자제 강요 	<ul style="list-style-type: none"> - '복지국가' - 최저임금 인상 - 단체교섭 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기술변화 - 세계화 - 금융화
결 과	<ul style="list-style-type: none"> - 임금 성장 미진 - 임금 비중 감소 - 임금 분산 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 실질임금 증가 - 임금 비중 안정화 (또는 증가) - 임금 분산 감소 	

다음으로는 이 논의에 따르면 소득분배가 이윤 또는 임금에 유리하게 바뀔 수 있다면, 그러한 변화가 경제성장에 미치는 영향은 무엇인가라는 기준에 따라서 이윤주도 경제체제와 임금주도 경제체제가 있다고 본다. 이윤 방향으로의 변화가 경제에 유리한 파급효과를 갖는다면 이윤주도 경제체제라 할 수 있을 것이다. 그렇지 않고 이윤지향적 변화가 경제에 부정적 영향을 미친다면 그 경제는 임금주도 경제체제가 된다. 따라서 아래와 같은 분배정책과 경제체제의 2×2의 4가지 체제-정책조합이 가능하다.

〈표 4-3〉 성장 체제의 유지 가능성

		분배정책	
		친자본	친노동
경제체제	이윤주도	- 이윤주도 성장프로세스	- 침체 또는 불안정한 성장
	임금주도	- 침체 또는 불안정한 성장	- 임금주도 성장프로세스

우선 이윤주도 경제의 친자본정책 영역은 자유주의적 이념과 종종 적하경제학(trickle-down economics)이라고 불리는 이론과 상통한다. 이윤 수혜자와 사용자 및 고위층 근로자에게 더

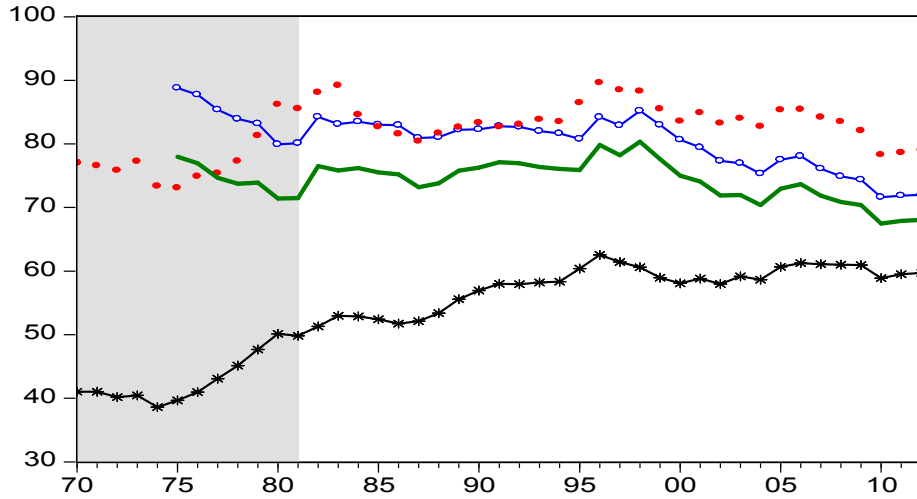
유리한 정책은 거시경제적 성과를 향상시킨다고 한다. 그러한 시나리오에서는, 이윤이 높아지면 기업가와 간부들이 더 열심히 일하고, 기계구비 및 생산력 증대에 더 많이 투자하면서 결과적으로 근로자들에게 고용률 증가 및 구매력 증가의 형태로 적하 효과가 나타나므로, 궁극적으로는 일반 근로자가 임금 감축 및 근로조건 악화에도 불구하고 이득을 본다고 주장한다. 그 아래칸은 친자본 분배정책이 임금주도체제와 결합된 경우라고 할 수 있는데, 세계의 많은 국가들이 신자유주의 정책에 따라서 실제로 추구한 정책과 경제체제의 성격을 묘사하고 있다고 할 수 있다. 이때 경제의 불안정과 저성장을 해소하기 위하여 일시적인 금융부문 확대, 외부수요 의존형 정책이 도입되어 단기간 성과를 보기도 한다. 그러나 이러한 외부적 효과는 이로 인해 경제적·재정적 불안이 초래된다.

결국 임금주도 성장론에서는 현재 이용 가능한 자료를 통해 해석할 때, 대부분의 국가에서 내수체제는 임금주도일 가능성이 크고 개방경제에서 순수출효과는 국내효과를 압도할 수 있으며, 여러 개별 국가에서 총수요(total demand)는 임금주도적일 가능성이 크다고 본다. 따라서 신자유주의의 대안으로서 임금주도 성장전략의 우월성이 존재하는데, 국제적 공조가 이루어진다면 성공할 가능성이 가장 큰 전략이다. 임금주도 성장전략은 친노동적 분배를 기조로 하는 사회정책과 노동시장정책을 결합한 것이다. 임금 비중은 높이고 임금 분산을 낮출 수 있는 분배정책으로는 최저임금 인상 또는 확립, 사회보장제도 강화, 노조 입법 개선, 단체협약 적용 범위 확대 등을 들 수 있다. 유효수요가 부족한 위기 상황에서 경제에 필요한 것은 국가 개입의 축소가 아니라 확대다. 성공적인 경제회복을 위한 정책패키지란 핵심구성 요소로서 임금 증가를 포함하고 있어야 한다. 생산성 증대와 함께 임금이 증가하여야 비로소 부채가 늘지 않으면서 소비지출은 늘어나게 될 것이므로 신자유주의의 바람직한 대안모델이 될 것이라고 주장한다.

실질적으로 한국에서도 소득주도 성장모형의 실현가능성이 있다는 실증분석이 제시되기도 하였다.

한국은행과 주상영(2013b)의 연구에 따르면 한국의 노동소득분배율은 하락한 것으로 나타난다. 연구에 따르면 한국의 공식적 발표되는 노동소득분배율은 노동소득을 과대 평가할 수 있는데, 이를 미국과 유럽의 방식과 동일한 방식으로 보정할 때 노동소득분배율은 하락한 것으로 나타난다.

〈그림 4-1〉 노동소득분배율 추이(보정적용)



주: LS_A, LS_B, LS_C는 각각 보정방식 A,B,C에 의한 노동소득분배율, LS_BOK는 한국은행 방식의 노동소득분배율
 자료: 주상영(2013b)

한편, 노동소득분배율과 내수 간의 인과관계를 분석할 때 노동소득분배율이 내수와 유사한 추세를 보이는 가운데, 특히 외환위기 이후 노동소득분배율 하락과 내수 침체가 동시에 일어난 것은 주목할 만한 현상이라고 보고 상호 인과관계를 분석하였다. 이때 노동소득분배율의 하락이 내수 침체의 원인이 된 것인가, 아니면 내수 침체가 노동소득분배율의 하락을 가져온 것인가를 그랜저-인과관계(Granger causality) 분석으로 살펴보면, 전 기간을 대상으로 할 때 노동소득분배율과 내수 비중은 상호 그랜저-인과하는 양상을 보인다. 특히 ‘내수 → 노동소득분배율’ 관계의 통계적 의미가 더 강한 것으로 보이지만, 외환위기를 전후로 인과관계의 양상이 극적으로 달라진다. 외환위기 이전에는 ‘내수 → 노동소득분배율’의 인과관계가, 위기 이후에는 반대로 ‘노동소득분배율 → 내수’의 인과관계가 뚜렷하게 관찰되고 있다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-4〉 노동소득분배율과 내수 비중 간의 그랜저 인과관계

	전기간	1982~1996	1999~2012
노동소득분배율 → 내수	2.289(0.064)	1.432(0.236)	2.556(0.050)
내수 → 노동소득분배율	4.920(0.001)	4.452(0.003)	0.471(0.756)

주: 시차 4 적용. 각 칸의 숫자는 F -값(p -값).
자료: 주상영(2013b)

〈표 4-5〉 노동소득분배율과 경제성장률 간의 그랜저 인과관계

	전기간	1982~1996	1999~2012
노동소득분배율 → 성장	2.198(0.073)	0.403(0.805)	2.657(0.044)
성장 → 노동소득분배율	2.428(0.051)	0.511(0.727)	0.998(0.418)

주: 시차 4 적용. 각 칸의 숫자는 F -값(p -값).
자료: 주상영(2013b)

그렇다면 내수를 포함한 경제 전체의 성장과는 어떤 관계를 갖는지 살펴보는 것은 매우 중요한 것이라고 할 수 있다. 분석결과에 따르면 전체 기간을 볼 때, 10%의 유의수준에서 노동소득분배율과 경제성장률은 상호 인과관계를 맺고 있다. 그러나 역시 기간을 나누어 볼 때에는 외환위기 이후의 기간에 한해 ‘노동소득분배율 → 내수’의 인과관계만 발견된다고 보고하고 있어서 한국에서 임금주도경제체제의 가능성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

3. 세계금융위기 이후 정책환경 변화와 한국성장에서의 고려사항

1) 세계금융위기 이후 정책환경 변화

2000년대 후반 세계적인 금융위기 이후, 그 동안 급속하게 진행된 세계화에 대한 점검과 기존의 경제정책에 대한 반성이 있었다는 것은 앞서 성장론의 역사를 살펴볼 때 확인한 바 있으며, 우리나라의 새로운 성장모델을 만들 때 고려해야 할 부분이다. 더욱이 아래와 같은

공통적인 경제, 사회적 변화에 유의해야 할 필요가 있다.

첫째, 세계화가 진전되고 있으나 세계적인 금융위기 이후 세계적인 금융, 무역 규모는 정체 또는 축소하는 양태를 보이고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 서브프라임 위기 이후, 세계화의 추세에 중요한 변화가 있었으며 이것이 일시적인 것인지, 조정과정이 짧게 끝날 것인지에 대해서는 논란이 있다는 것이다. 우선 전 세계 무역집중도(GDP대비 수출의 비율)는 1986년 이후 2008년까지 지속적으로 상승하였으나, 2008년 이후 정체상태를 기록하고 있다. 그리고 전 세계 자본이동과 직접투자액도 2007년 최고를 기록한 이후 감소하고 있다. 이러한 변화는 1930년대 대공황 이후 급격히 축소되었던 국제무역, 자본거래와는 비교할 바는 되지 않지만, 20세기 말 이후 꺾이지 않을 것이라고 예상하였던 세계화의 흐름과는 배치된다. 이러한 현상은 세계화 정체와 함께 각국 정부의 보호주의적 정책이 강화되고, 국제경쟁력을 강화하기 위한 정부의 직간접적 정책지원이 확대된 것과도 밀접히 관련되어 있다. 20세기 초에는 각국 정부들이 경쟁적으로 무역과 자본의 유출입을 통제하였지만, 현대에는 그러한 표면적인 움직임은 보이지 않는다. 그러나 각종의 암묵적인 조치를 통해서 자국 이기주의적인 정책을 시행하고 있는 것으로 판단된다.

둘째, 자연자원의 고갈과 환경문제에 대한 고려가 향후 정책추진에 있어서 제약환경으로 작용하고 있다. 우선 지속적인 국제유가불안, 에너지 및 자원의 고갈위기, 자원의 전략적 사용 움직임에 직면하여 기후변화 완화를 위한 국제 사회의 공동대처 움직임이 확대하고 있는 것 또한 사실이다. 그러나 자국 이기주의적 정책으로 전 지구적 협약의 이행과 실현은 요원한 상태이다. 각국들은 이러한 환경변화에 대응하여 대체 에너지 개발, 국제적인 공조 등에 대한 정책적 고려도 하고 있다고 할 수 있다. 향후 한국 성장모델에서 검토가 필요하다고 할 수 있따.

셋째, 기술혁신과 지식기반경제로 경제생산구조가 급격히 변화하고 있다. 기술혁신(innovation)은 여전히 생산성 향상의 주요 요인이며, 환경문제 등 새로운 도전에 대한 유일한 해결방안으로 지적되고 있다. 또한 전통적인 실물투자와는 별도로 소프트웨어, R&D 등 지식기반경제에 대한 투자가 증가하는 추세이다. 이러한 국제적 추세에 투자의 대상, 투자의 시기가 지연될 경우 격차가 커져서 또 다른 단절의 요인이 될 수 있다는 점을 고려하여야 한다.

넷째, 고령화와 의료비 지출 부담 증가는 전 세계적인 현상이라고 할 수 있다. 국가 간 정도의 차이는 있으나 고령화의 부담이 증가하고 있으며, 이는 연금제도, 고용제도 등에 영향을

주고 있다. 고령화와 함께 의료비 지출이 빠르게 증가하고 있으며, 의료보험 등 의료비 지출 시스템을 재검토할 수밖에 없으며, 전체 복지 정책도 이러한 변화에 부응하지 않으면 지속가능성을 담보하기 어렵다고 할 수 있다.

다섯째, 세계금융위기 이후 정책 상의 목표로서 경제안정화와 포용적 성장의 중요성이 부각되고 있다. 우선 거시경제정책은 위기 이후 재정건전화의 필요성이 증대되고 통화정책에서 출구전략을 모색해야 하지만, 동시에 그러한 기조가 경기회복의 제약요인이 되지 않아야 한다는 상충되는 목표 사이에서 경제의 거시안정성에 대한 정책당국의 책무가 부각되고 있다. 다음으로 금융시스템의 구조적 전환이 요구되고 있다. 금융위기 시 드러난 대마불사, 이해상충, 복잡성, 감독실패 등의 문제해결을 위한 국제적 공조가 추진되고 있으며, 이미 상당부분의 개혁조치가 취해지고 있다. 고용상의 문제 및 사회문제 해결이 정부가 추진할 절대적 목표로 지적되고 있다. 자유화와 규제완화 속에서 확대된 소득 격차 해소문제, 사회적 이동성의 제고, 일의 질 유지, 노동시장의 활력 유지 등 현재 직면하고 있는 불평등과 불균형의 문제를 해결하기 위한 정부의 특별한 정책방향이 모색되고 있다.

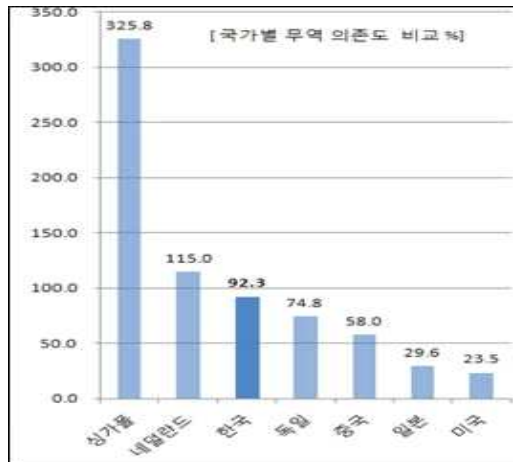
2) 한국 성장모델에서의 제약요인

향후 한국경제의 대안 성장모델을 모색하는 가운데 다음과 같은 제약요인을 고려해야 할 것이다.

우선 한국은 높은 무역의존도의 국가이며, 이러한 특징은 성장모델의 제약요인이면서 강점으로 전환할 조건이라고 할 수 있다. 우리나라는 싱가포르, 네덜란드, 벨기에, 대만 등에 이어 무역의존도가 가장 높은 나라이며, 수출의 성장기여도가 높은 상황이다. 따라서 개방기조를 일시에 역전하기는 어렵다는 것이다. 따라서 새로운 세계무역/대외개방에 대한 능동적 대처가 필요하며, 대외정책의 국내 분배구조적 영향에 대해서도 유의하여야 할 것이다.

둘째로 우리나라의 민간소비가 매우 낮은 점에 주목할 필요가 있다. 2000년 이후 확대된 가계부채, 과잉자산 축적, 낮은 근로소득 분배 등이 원인이라고 할 수 있는데, 이러한 낮은 내수는 향후 성장의 견인부분으로 기능할 수 있도록 개선이 필요한 사항이라고 할 수 있다. 특히 복지와 노동조건 개선은 민간소비와 밀접히 관련되어 있다는 점을 고려할 필요가 있으며, 임금견인성장론의 정책적 함의를 고려할 필요가 있다.

〈그림4-2〉 국가별 무역의존도



〈그림 4-3〉 국가별 내수 비중



셋째, 현재 고용상황이 구조적으로 취약하다는 점이다. 산업구조 변화 속도는 제고되고 있는데 경제적 완충작용을 하고 있는 불완전고용형태의 영세자영업이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 취업충도 비정규직문제로 고용상태가 매우 불안하다. 소위 이중노동시장의 문제에 대한 근본적인 대안이 없이 숙련향상, 기술개발 등 기업적 요소, 분배개선, 내수확대 등의 문제도 해결하기 어렵다고 할 것이다.

4. 주요국의 새로운 성장정책 검토

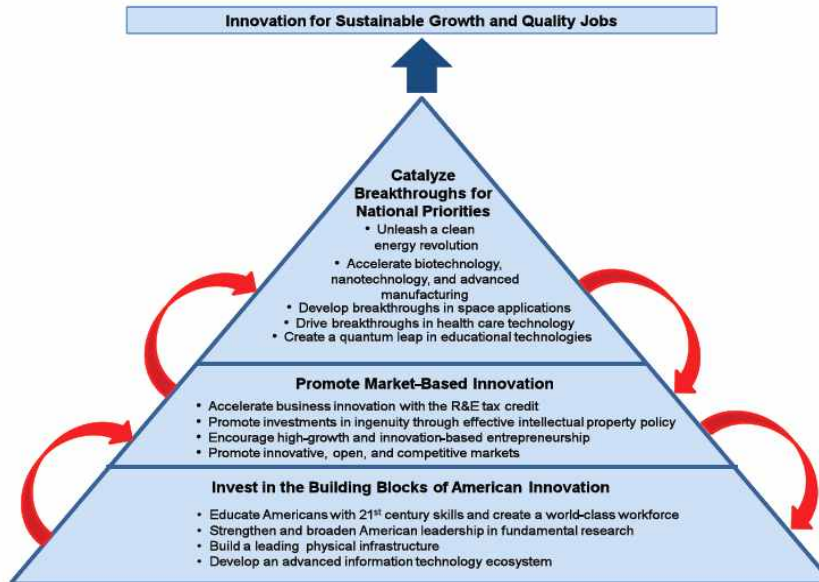
서브프라임 위기 이후, 주요국의 성장정책을 살펴보는 것은 우리나라의 성장대안을 모색하는데 중요한 준거가 될 수 있다고 할 수 있다.

1) 미국의 성장정책

오바마 정부는 2011년 2월 경제성장과 미래 경쟁우위 유지를 위한 혁신 전략 보고를 제출 (“A Strategy for American Innovation: securing our economic growth and prosperity”)하였는데, 여기에서 혁신은 지속가능한 성장과 양질의 고용을 창출하는 필수요소로 판단하여 혁신을 위한 기반조성, 시장기반 혁신 증진, 미국선도부문의 경쟁우위 실현 등 세부 목표를 제시

하고 있다.

〈그림 4-4〉 미국의 지속가능한 성장을 위한 혁신전략



또한 오바마는 미국사회 불평등 해소를 위한 정책발표(2013년 12월 4일)를 하였는데, 미국 사회의 불평등뿐만 아니라 소득이동성 하락으로 인한 American Dream의 퇴화에 대하여 정면 대응할 것을 주장하고 있다. 즉 현재의 미국사회는 소득이동성은 하락하면서 불평등은 증가하는 문제점을 보인다고 지적하고 있다. 이러한 불평등의 지속은 성장의 궁극적인 장애요인으로 작용하기 때문에 불평등 해소를 위한 적극적 정책이 필요하다고 본다. 이러한 불평등의 확대를 기술발전의 방향, 교육의 문제로 볼 수도 있으나, 정책상의 선택일 수도 있다는 점을 지적하면서 최저임금수준, 노동조합의 교섭력, 노동자 보호망(safety net)의 강화를 주장하여 임금주도 성장론의 정책대안과 유사점을 보이고 있다.

2) 유럽의 포괄적 성장정책

유럽집행위원회는 2010년 3월 유럽의 향후 10년간 성장목표를 설정하는 Europe2020을

발표하면서 스마트 성장, 지속가능한 성장, 포용적 성장을 비전으로 제시하고 있다. 구체적인 성장목표는 다음과 같다.

- 2020년 20-64세 인구 고용률 75% 달성
- 민간부문 활성화를 통한 R & D 지출 GDP대비 3% 달성과 혁신지표 개발
- 온실가스 방출 1990년 대비 20%감축, 에너지 지출 중 재생에너지 사용비율 30% 달성, 에너지 효율성 20% 증대
- 빈곤인구비율 25% 감축하여 2천만 빈곤선에서 탈출 유도

이러한 구체적인 목표를 달성하기 위한 7가지 전략을 제시하고 있는데, 우선 스마트 성장을 위해서는 ① 혁신, ② 교육, ③ 디지털 분야의 개혁이 필요하다고 본다. 둘째 지속가능 성장을 위해서는 ④ 기후, 에너지, 이동성, ⑤ 경쟁력 강화를 주장한다. 마지막으로 포용적 성장을 위해서는 ⑥ 고용과 숙련, ⑦ 빈곤퇴치 정책을 주장한다.

〈표4-6〉 EU의 성장정책

HEADLINE TARGETS		
<ul style="list-style-type: none"> - Raise the employment rate of the population aged 20-64 from the current 69% to at least 75%. - Achieve the target of investing 3% of GDP in R&D in particular by improving the conditions for R&D investment by the private sector, and develop a new indicator to track innovation. - Reduce greenhouse gas emissions by at least 20% compared to 1990 levels or by 30% if the conditions are right, increase the share of renewable energy in our final energy consumption to 20%, and achieve a 20% increase in energy efficiency. - Reduce the share of early school leavers to 10% from the current 15% and increase the share of the population aged 30-34 having completed tertiary education from 31% to at least 40%. - Reduce the number of Europeans living below national poverty lines by 25%, lifting 20 million people out of poverty. 		
SMART GROWTH	SUSTAINABLE GROWTH	INCLUSIVE GROWTH
INNOVATION EU flagship initiative "Innovation Union" to improve framework conditions and access to finance for research and innovation so as to strengthen the innovation chain and boost levels of investment throughout the Union.	CLIMATE, ENERGY AND MOBILITY EU flagship initiative "Resource efficient Europe" to help decouple economic growth from the use of resources, by decarbonising our economy, increasing the use of renewable sources, modernising our transport sector and promoting energy efficiency.	EMPLOYMENT AND SKILLS EU flagship initiative "An agenda for new skills and jobs" to modernise labour markets by facilitating labour mobility and the development of skills throughout the lifecycle with a view to increase labour participation and better match labour supply and demand.
EDUCATION EU flagship initiative "Youth on the move" to enhance the performance of education systems and to reinforce the international attractiveness of Europe's higher education.	COMPETITIVENESS EU flagship initiative "An industrial policy for the globalisation era" to improve the business environment, especially for SMEs, and to support the development of a strong and sustainable industrial base able to compete globally.	FIGHTING POVERTY EU flagship initiative "European platform against poverty" to ensure social and territorial cohesion such that the benefits of growth and jobs are widely shared and people experiencing poverty and social exclusion are enabled to live in dignity and take an active part in society.
DIGITAL SOCIETY EU flagship initiative "A digital agenda for Europe" to speed up the roll-out of high-speed internet and reap the benefits of a digital single market for households and firms.		

3) 최근 주요국의 산업정책 강화 내용

최근의 주요국의 위기 대응 및 국내 경제활성화 조치는 이전과는 달리 그 동안 선진국들이 활용하지 않았다고 할 수 있는 산업정책적 요소를 담고 있다. 즉 주요국은 제조업 육성, 수출 지원, 국내시장 보호 등 자국기업에 대한 지원 강화와 암묵적 보호무역주의 정책을 강화하고 있다.

미국의 경우, 제조업육성을 위한 정책으로 국가제조업혁신네트워크 구축을 추진하고 있다. 2016년까지 제조업부활을 통해 100만개 일자리 창출을 실현한다는 계획이다. 또한 미국, 프랑스는 해외 진출기업의 국내이전 유도 정책을 펴나가고 있다.

수출시장을 확대하기 위해서 여러 국가들은 양자 간 및 제한된 다자간 무역협정 체결을 확산시키고 있는데, 자국의 이해와 무역협정 형태의 선호 차이에 따라서 능동적으로 협상 참여 여부를 결정하고 있다. 도하라운드 실패이후, WTO와 같은 다자간 협상이 어려워지면서 양자 간 또는 제한된 국가들 간의 무역협상이 증가하고 있는데, 이는 오로지 자국의 이해를 반영하는 제한된 개방이라고 할 수 있다. 국내적 피해에 대한 대비가 미진한 상태임에도 불구하고 명분론을 앞세워 개방함으로써 자국의 동태적 비교우위를 저해하는 경우, 개방의 효과가 반감될 수 있기 때문에 능동적 대응이 필수적이라고 할 수 있다.

다음으로 자국시장 보호정책이 시행되고 있는데, 중요 산업에 대한 지원강화(미국-자동차, 에너지 산업, 중국-환경 및 에너지 산업 등), 양적완화 정책 등 통화가치 약세 유지(일본, 미국), 투자자 및 지식재산권 보호정책(미국) 등 다양한 형태의 암묵적 지원 정책이 시행되고 있다. 따라서 국제적 관례와 범규에 위반되지 않는 자국 보호 및 산업증진 정책을 고려할 필요가 있다.

5. 새로운 성장론의 키워드

앞서 한국의 경제현실과 성장의 명암을 살펴봄으로써, 새로운 성장 모델이 절실하다는 것은 분명하다고 할 수 있다. 특히 세계적인 환경변화와 성장패러다임의 변화에 부응하는 성장모델이 필수적이라고 할 수 있다. 우선 새로운 성장 모델은 성장과 형평이 선순환 구조를 이루는

대안적 성장모델이어야 할 것이다. 즉 무조건적 개방과 규제완화에 기초한 성장추진은 많은 문제점을 노출시켰으며, 따라서 과거의 오류를 답습할 수는 없는 것이다. 이러한 점에서 과거와 같이 무조건적으로 유연한 노동시장, 기업경쟁력 강화론을 주장하는 것은 무의미한 것이라고 할 수 있다. 즉 낙수효과가 존재하지 않는 상황에서 분배악화만을 초래하고 지속적 성장(sustainable growth)을 보장하지 않기 때문이다. 특히 대기업/중소기업, 수출기업/내수기업, 노동시장의 이중구조 등 불균형성장의 고착화는 장기적 성장에 장애 요인이 된다는 점을 반드시 고려해야 한다. 불균형성장은 분배구조 악화와 국내 수요기반 잠식을 초래한다. 리가르도 IMF 총재도 노동시장의 이중구조 해소가 장기적 성장을 위한 전제 조건이라고 조언하고 있다(2013년 12월 5일).

또한 새로운 성장모델은 혁신의 중요성을 인식할 필요가 있다. 안정적 수요기반 뿐 아니라 장기적인 공급측면의 생산성은 혁신역량에 달려 있다. 장기적 성장을 보장하는 혁신의 중요성은 강조해도 지나침이 없다고 할 것이다. 결국 기초학문, 산업기술 발전과 인적자원의 고도화 없이 장기적 경제성장 불가능하며, 이는 기술혁신, 제품혁신, 공정혁신, 조직혁신 등 각 단계별 혁신역량에 달려 있다고 하겠다.

이러한 의미에서 새로운 성장모델은 다음의 네 가지 키워드를 중심으로 이루어져야 할 것이다. 즉 혁신, 협력과 평화, 균형, 사람투자가 그것이다.

1) 혁신

혁신은 지식경제로의 이행, 그리고 투입위주의 성장에서 지속가능한 자생적인 성장으로의 전환에 있어서 필수적인 요소라고 할 수 있다. 즉 경제이론에서 생산가능함수의 중요소생산성을 높이는 기본 요소라고 할 수 있다. 지난 수십 년 간 우리나라 과학기술연구개발 투자는 괄목할 만하게 성장하였으나, 전 국가적인 혁신체제(NIS: National Innovation System)는 답보상태라고 할 수 있다.

〈표 4-7〉 한국 혁신체계에 대한 SWOT 분석

강점(Strengths)	기회(Opportunities)
<ul style="list-style-type: none"> - R&D/혁신에 대한 강력한 정부 지원 - 상대적으로 양호한 혁신 창출 조건 - GDP 대비 높은 총연구개발투자 및 민간연구개발투자 비율 - 과학기술 인적자원의 양호한 공급 - 우수한 ICT 인프라 	<ul style="list-style-type: none"> - (R&D를 포함한) 국제화 - 해외의 과학기술 인적네트워크 증가 - 과학기술(IT, NT, BT 및 환경기술)의 발전과 확산 가능성
약점(Weaknesses)	위협(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - 기초연구의 저발전 및 상대적으로 취약한 대학 연구역량 - 정부출연연구소-대학 간의 연계 취약 - 확산지향형 혁신정책의 발전을 저해하는 정부 주도 정책의 유산 - 정부 부처 간의 정책조정 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 한국의 강점 분야(예: ICT)의 경쟁 격화(특히 중국) - 수입 천연자원 및 에너지에 대한 높은 의존도

자료: OECD(2009), KDI(2012)에서 인용

즉 기초연구의 저발전 및 상대적으로 취약한 대학의 역량, 정부출연연구소의 산업 및 대학 간의 연계취약, 민간의 혁신생태계 형성 미흡 등 구조적 문제점이 있는 것도 개선할 점이다.

혁신시스템의 구축을 위한 여건은 사회 구성원 모두의 경쟁력과 창의성 증진에 있다고 할 수 있다. 인적자원의 개발, 혁신 생태계의 구축, 지역발전전략 등 국가적 차원에서의 새로운 혁신시스템이 요청되는 것도 이러한 이유 때문이다.

더욱이 인구고령화와 출산감소에 따른 노동인력 감소와 투자의 한계생산성 감소에 따른 투자증가율 감소는 투입중심의 경제발전체제에서는 고성장을 실현하기가 어려워진다는 것을 의미한다. 따라서 경제의 선순환과 고성장을 위해서는 기술수준 및 생산성 향상을 담보하는 혁신역량강화가 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

2) 협력과 평화

다음으로 고려할 것은 개방의 경제적 이점을 활용할 수 있는 능동적 개방전략을 확립하고 남북평화와 지역협력 체제를 모색하여 새로운 경제의 활력을 개척하는 것이다.

한국은 전후 신생 독립국 최초로 국민소득 2만 달러, 인구 5,000만 명의 ‘20-50 클럽’에 드는 중견국이 되었다. 또한 ODA 수원국에서 공여국으로 탈바꿈하여 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입한 유일한 나라다. 하지만 대외 의존적 한국경제를 둘러싼 외부여건은 우리에게 유리한 것만은 아니라고 할 수 있다. 미국발 금융위기 이후 선진국은 보호주의와 공세적인 수출확대 전략을 추진하고 있기 때문이다. 또한 한국 안보의 대미의존에 더해 경제의 대중의존이 긴장을 더하고 있다. 동아시아의 경제적 상호 의존관계는 심화되고 있으나, 영토분쟁 등 외교안보적 갈등이 첨예하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 대외 개방의 문제와 협력의 문제에 대한 전향적인 자세가 필요하다고 하겠다.

특히 동아시아 지역에 있어 경제적으로 공통의 이익기반 위에서 상호 연결이 더욱 긴밀히 진행되고 있다는 점을 고려하여 지역협력을 강화할 필요가 있다. 물론 동아시아는 유럽과 달리 지역적 정체성을 찾기 힘들 뿐더러 G2시대로 상징되는 글로벌 차원의 세력전이와 중일 간 지역 차원의 세력전이라는 이중의 세력전이 중첩되어 불안요소가 상존해 있다. 역내국 간 경제수준과 소득격차가 크고 정치체제도 상이하다. 이처럼 경쟁과 협력이 공존하는 지역적 특성으로 인해 지역협력의 제도화가 용이하지 않은 지역적 특성을 우리에게 유리한 국면으로 전환시킬 대책이 필요하다고 하겠다. 궁극적으로는 어떻게 지역통합으로 수렴시킬 것인지, 더 나아가 어떻게 다자주의로 이끌 것인지에 대한 비전을 수립하고 여타국가에 전파시킬 필요가 있다.

그리고 한반도에서 안전한 생활을 영위할 수 있기 위한 핵심 요건의 하나는 우리의 삶의 터전인 한반도에서 평화를 정착시키는 것이다. 이는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고, 북한 및 한반도 정세를 안정적으로 관리하면서 한반도에서 공고한 평화체제를 구축하고 궁극적으로는 분단체제를 극복해 통일을 실현하는 것이다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 남북한이라는 양자관계와 한반도를 둘러싼 주변국의 다자관계를 동시에 고려하여야 할 것이다. 우선적으로는 위험관리 차원으로서, 이는 북한이 남한에 대해 미치는 부정적 영향을 극소화하고 나아가 북한이 남한과 좋은 관계를 맺을 때 발생할 수 있는 긍정적 효과를 극대화하는 것이다.

다만 어떠한 경우에도 분단체제 극복이라는 궁극적 목표를 추구한다는 것이 대전제가 되어야 한다. 한반도에서 평화의 정착은 반(反)평화적 분단체제를 극복하고 통일을 이루어 내지 않고서는 불가능하고, 한반도 통일은 그 과정이 평화로워야 할 뿐 아니라 그 지향이 평화공동체이기 때문에 한반도에서 평화와 통일은 상호 보완적 관계에 있다.

한국경제의 새로운 성장전략 모색에 있어서는 남북 간 소득격차의 축소와 경제구조의 통합, 그리고 북한경제에 대한 선(先)투자 효과 등을 통해 궁극적으로 통일비용의 절감을 모색할 필요가 있다. 또한 북한의 저렴한 노동력, 지하자원, 지리적 장점 등의 경제자원을 활용함으로써 남한경제의 성장에 직접적으로 기여하고, 또 한편으로는 한반도 긴장완화 및 평화체제 구축을 통해 남한경제의 성장에 간접적으로 기여하는 것도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 남과 북이 함께 경제적인 평화와 번영을 누리기 위해서는 남북경협이 북한경제의 재건에 실질적으로 도움이 되고, 아울러 남한경제에도 실질적으로 기여하는 경협모델의 창출이 중요한 과제이다. 이는 남북경협에서 남북한의 경제적 보완 구조를 심분 감안한 경협사업을 발굴하고, 이의 추진을 통해 궁극적으로는 남북 경제공동체 형성에 기여하는 것이다.

3) 균형

우리경제는 지금 대기업/중소기업, 내수기업/수출기업, 제조업/서비스업 등 산업간 격차 그리고 기업 간 격차가 과도하게 확대되고 있다. 이러한 불균형은 지속가능한 성장을 저해하고 분배구조의 악화 → 성장잠재력 저하라는 악순환의 원인이 된다. 따라서 과도한 불균형 시정을 통해 지속적 성장이 가능한 방안을 모색하는 것이 필요하다. 더욱이 지역균형 성장전략을 통해 전 국토의 역할분담과 성장자원을 극대화하는 것도 새로운 성장모델의 지속가능성을 보장할 것이다.

우선 대중소기업간의 균형을 회복하여 혁신과 공존의 기업생태계를 조성하는 것이 필요하다. 즉 이러한 기업생태계는 혁신을 추동하는 역할을 하는 동시에 혁신의 성과가 경제 전체로 확산되도록 하는 역할을 수행하는 것이다. 대기업은 우리 경제의 자산, 즉 활용 대상임과 동시에 생태계를 파괴하는 존재로 간주될 수 있다. 그런데 생태계의 건설적인 발전을 위해서는 일반적으로 생태계의 한 요소가 과잉화될 경우에 생태계의 존립 자체가 위태로워진다는 점을 인식해야 한다. 현재 한국경제의 기업생태계는 크게 볼 때 재벌기업 중심의 재벌생태계와 하드웨어 중심의 생태계란 특성을 가지고 있는데, 이는 생태계의 풍부화를 통한 지속가능한 성장 가능성을 잠식하고 있는 실정이다. 이때 재벌생태계와 하드웨어 중심의 생태계는 각각 독립적인 의미를 가짐과 동시에 동전의 양면과 같은 속성을 가지고 있다고 할 수 있다.

기업생태계가 활성화되지 못하는 이유 중 하나는 대기업의 단기적 전략과 이에 따른 생태계

성장의 억압을 들 수 있다. 전반적으로 대기업은 비용 우위의 단기적인 전략을 구사하면서 납품업체 쥐어짜기, 벤처기업 기술인력 약탈, 문어발식 사업 확장, 계열사 일감 몰아주기 등으로 기업의 창업, 성장, 발전의 경로를 억압하는 요소로 기능하고 있다. 향후 기업생태계가 스스로 확장되고 성장하기 위해서는 생태계의 학습 가능성이 확대되고 다양성이 확보되어야 한다. 기존의 기업지원 정책은 시혜적이거나 단기적이고 거시경제적인 성과 제고를 목표로 한 경우가 많은데, 앞으로는 해당 정책이 기업생태계에 어떠한 영향을 미치고 어떠한 효과를 줄 수 있는가 하는 관점에서 재편되어야 한다. 즉 기업지원 정책은 기업생태계 강화와 풍부화라는 방향으로 패러다임이 변경되어야 한다. 이를 위해 창업 활성화 및 중견기업의 체계적 육성을 도모할 필요가 있으며, 대기업의 생태계 투자 활성화를 추진할 필요가 있다. 대기업의 생태계에 대한 투자를 활성화하기 위해 대기업의 벤처투자 활성화 방안을 마련할 필요가 있다. 이는 대기업이 외부로부터 새로운 비즈니스 아이디어를 확보하는 채널에 대한 투자로 의미를 갖는다. 물론 재벌계 대기업의 불공정행위에 대해서는 엄단함으로써 중소기업이 공정한 경쟁조건 하에서 성장할 수 있도록 할 필요가 있다.

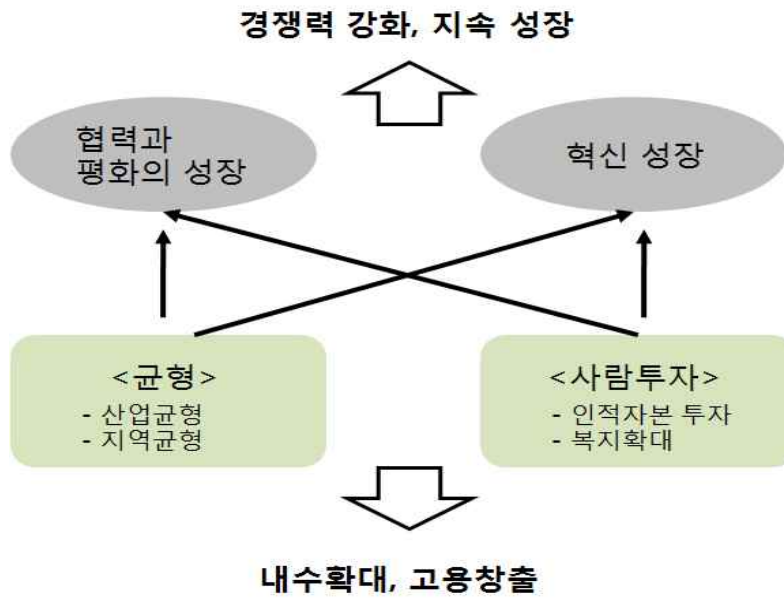
4) 사람투자

다음으로 고려할 사항은 교육, 보육 등 인적자본 투자를 활성화하여 혁신형 성장의 기반을 마련하는 것과 복지확대를 통한 안전망과 내수기반을 강화하는 것이다.

교육에 대한 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없다고 할 수 있다. 우리경제가 안고 있는 큰 문제점은 능력 있는 취약계층이 지속적으로 증가하고 있어서 우리의 잠재적인 인적능력을 충분히 발휘하지 못하고 있다는 것이다. 유휴한 여성능력, 가사에 따른 경력단절 등 여성노동이 발휘되지 못하고 있다. 젊은 층은 대학수학에도 불구하고 산업 및 기업의 요구에 맞는 실력을 배양하지 못하고 있다. 대학의 질 상승과 수학능력의 검증이 필요한 이유이기도 하다. 노년층은 은퇴 후 준비가 미흡한 가운데 빈곤층으로 급격히 추락하고 있다. 이러한 측면에서 보면 우리나라 국민의 상당수는 잠재능력이 사장되고 있는 실정인 바, 이는 정책의 합리화를 통하여 개선될 수 있다고 여겨진다. 또한 경제성장단계에 부합하는 사회적 서비스를 제공받을 수 있도록 공공부분은 복지역량을 강화하여야 한다. 사회안전망은 국민 삶에 있어서 필수적인 요소로서 경제성장의 질적 측면의 기초라고 할 수 있으므로 사회의 수요에 부응하는 공급이 이루어질 수 있어야 한다. 이상의 4가지 핵심단어를 정리하면 아래와 같은 개념도를 도출할

수 있다.

〈표 4-8〉 성장론 주요 키워드 개념도



제5장 새로운 성장전략과 연관된 정책분야⁴⁾

1. 조세

조세측면에서 개혁이 성공을 보장하기 위해서는 조세의 투명성을 보장하면서 세원확대와 형평성의 강화를 기해야 한다. 또한 노령화와 함께 지속적으로 증가하는 복지지출의 수준을 확충한다고 할 때 단계적 조세부담률 확대와 이를 위한 사회적 합의가 필요하다. 그리고 조세의 목적이 고용창출과 균형발전을 강화하는 방향으로 선택적 정책 목표를 분명히 하여 조세부문의 혁신이 이루어지게 할 필요가 있다.

2. 재정

재정부문에서는 재정지출 투명성과 효율성을 강화하는 것이 향후 전략의 주요 강조점이라고 할 수 있다. 또한 재정을 통하여 정부가 주장하는 여러 사업을 성공시키기 위해서는 성장전략을 뒷받침할 수 있도록 산업 또는 기업에 대한 지원기능을 재정립할 필요가 있다. 물론 중장기 재정지출 비전과 계획을 정립한 토대위에서 재정행정을 투명화하고 조세유출을 방지할 필요가 있다.

3. 교육

교육부문에서는 우선 연령별 기능별 교육제공이 가능하도록 하여 일생을 통하여 개인의 역량뿐만 아니라 사회적인 혁신 능력을 제고하는 시스템의 구축이 필요하다. 우선 유아기 조기 개입을 통해 기회균등을 확대하고 보육의 일상화를 통하여 여성인력의 차별을 시정할 필요가 있다. 초중등과정에서는 혁신역량과 창의력을 높일 수 있는 교육이 필요하다면 양적으로 세계 최고 수준으로 팽창한 고등교육은 내실을 기할 필요가 있으며 고용가능성을 높여야 할 것이다. 평생 교육개념을 정립하여 개인의 삶을 고양할 뿐만 아니라 노령화된 인구구조의 문제도 해결

4) 아래 내용의 일부는 한반도사회경제연구회(2012)를 참조하였음.

할 필요가 있다.

보육이 사적인 영역으로 간주됨으로 인해 보육에서 비롯되는 개인의 인적자본 형성의 차별화가 방지되고 있다. 가계가 보육을 사적으로 책임져야 한다는 사회적 통념으로 인해 보육에 대한 가계부담이 증대되고 있고 저출산의 원인이 되고 있다. 한편 여성이 사적으로 보육을 전담함으로써 인해 여성 인적자원의 활용이 제한되는 점도 있으나 여성인력의 사회적 기여가 원천적으로 봉쇄되어 버린다고 할 수 있으므로 이에 대한 대비도 필요하다.

대학교육은 전공선택의 유연성을 갖추어야 하며 대학졸업 시 취업에 맞추는 교육 프로그램의 구성과 컨설팅을 제도화함으로써 학생들의 취업이 적성과 대학에서의 지식과 긴밀히 연계될 필요가 있다.

선진국(특히 북구 국가들)에서는 기업이나 학교에 개별적으로 맡겨져 있던 재교육 또는 평생교육을 사회적으로 제도화하여 현대사회의 빠른 직업 사이클에 유연하게 대처하고 있다. 평생교육이 잔여가 아니라 지속적인 재교육(recurrent education)의 개념으로 자리하고 있다는 점에도 유의할 필요가 있다.

한국은 고등학교 졸업자의 80%가 대학에 진학하기 때문에 외견상으로는 고등교육의 성공적인 국가로 비칠 수도 있다. 하지만 이러한 외형적 성과가 내실에서는 위기를 잉태하고 있다. 또한 대학 졸업자들은 대학 졸업자의 눈높이에 맞는 일자리와 대우를 원하지만, 그러한 눈높이를 만족시키는 일자리는 일부에 불과하다. 대학 측은 일자리 공급 쪽 상황을 문제의 원인으로 제기하고 있지만, 기업 측은 대학의 문제를 제기하고 있다. 대학 졸업자가 창의성과 같은 보편적인 역량에서도, 기능 숙련과 분야 특수적 역량에서도 제대로 취업이 준비되어 있지 않다는 것이다. 우리가 지향하여야 할 진로·경력 중심의 교육은 대학이 학령교육에서 평생교육(life long education)으로 확대해 가는 과정의 일환이라고 할 수 있다. 우선적으로 대학의 교육을 교과목 중심에서 직업선택을 위한 맞춤형 설계와 직업체험 친화형으로 재편하는 것도 검토해야할 사항이다. 대학이 다양하고 창의적인 진로·경력 프로그램을 만들 수 있도록 재정 지원과 컨설팅 지원을 수행하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 대학이 공동의 문제를 공동으로 풀 수 있도록 대학 간 네트워크를 지원하고, 또한 이러한 네트워크가 산업이나 지역의 수요와 결합할 수 있도록 대학·지역 또는 대학·산업 간 협력(파트너십) 네트워크를 형성할 수 있도록 장려할 필요가 있다.

또한 생애주기 교육 거점으로서 대학의 역량을 강화하여 공급자 중심적인 교육에서 대학생

들, 나아가 지역사회의 다양한 연령층의 교육수요에 부응하는 수요자 중심의 교육으로 전환할 필요가 있다. 대학이 현재의 분과학문 중심의 체제에서 평생교육의 허브로서 그 역할과 임무를 확대하고 기업 내 재교육, 이직자의 신규직업 준비를 위한 재교육, 또는 시민들이 변화하는 시대상에 부응하는 일반 정보를 획득하고 가치관을 정립하기 위한 고등 교양교육에 이르기까지 고급 고등교육 수요에 대학이 능동적으로 대응하도록 해야 한다.

4. 복지

사회안전망을 강화하고 만성적 빈곤상태와 근로빈곤현상을 치유할 수 있는 구조적 재편이 필요하다. 특히 공공부조제도를 강화하여 시장경제에서 초래되는 위험으로부터 국민을 보호하고 노동시장에 참여를 유도하여 자활을 증진하도록 할 필요가 있다. 저임금일자리의 증가로 취업유인이 약화가 되는 상황임을 고려하여 취업에 대한 기대 수익을 향상시켜 취업유인을 높이도록 해야 할 것이다. 공공부조의 재편의 방식으로는 미취업 시 보상을 취업유인에 연동시키기 위하여 기간과 금액상 제한을 가하는 것도 고려하여야 할 것이지만, 저소득자에 대한 취업 시 소득을 향상시키는 적극적인 방식을 도입하여 취업유인을 늘리고 근로빈곤을 완화하도록 해야 한다. 특히 취업대상자의 인적역량을 강화하기 위하여 공공부조의 수급과 고용가능성 제고정책의 참여 여부를 연동시켜서 실업을 감소시키고 활동성을 제고할 수 있도록 해야 한다.

기초생활보호 제도의 경우 근로능력자의 자립 지원을 적극적 노동시장 확대의 관점에서 포괄적으로 개편하여 고용지원서비스와 직업훈련시스템 등 정책수단을 정비하는 한편 복지전달망과의 연계를 강화하는 것을 고려할 필요가 있다.

복지전달체계의 효율화측면에서 사회서비스 전달체계를 더욱 효율적으로 재편할 필요가 있다. 즉 사회서비스 재원의 낭비를 최소화하는 한편, 전달과정에서 서비스와 함께 일자리가 상호 연계되도록 해야 한다. 즉 재원과 서비스가 통합적으로 관리될 수 있도록 제도를 설계하여 관리조직을 재편할 필요가 있는데, 이는 결국 서비스의 중복제공을 방지하고 복지의 사각지대를 해소할 뿐만 아니라 원스톱서비스, 맞춤형서비스, 부가서비스 및 부분서비스 제공기능을 가능하게 하여 복지 수혜효과를 제고할 수 있도록 하는 것이다. 복지서비스를 제공하는 행정조

직, 정부 부처 등 제공기관 간에 유기적 상호연계를 현실화하는 한편, 서비스의 통합제공도 고려하여야 한다. 또한 지역 단위에서 사회서비스에 대한 수요와 공급이 지역센터를 중심으로 전달될 수 있도록 하고, 고용 및 직업훈련과 연계하여 복지와 고용서비스의 통합제공 제도를 구축할 필요가 있다.

5. 지역균형

지역을 단순한 생산기지에서 환경, 생태, 주민복지 서비스의 거점으로 재인식하여 균형 있는 지역발전을 도모함으로써 국민생활의 질의 개선을 실현할 필요가 있다. 이러한 목표를 실현하는 방안으로 고용창출을 지역정책의 최우선 목표로 삼아 인적자원 개발, 사회적 기업, 에너지 및 자원의 지역 내 순환으로 이어지는 선순환 구조의 구축이 시급하다. 현재 영호남의 격차에 따른 지역감정론을 넘어 수도권과 비수도권 간의 격차가 확대되는 것을 경계할 필요가 있으며, 각 지역이 특색에 맞는 성장전략을 독립적이면서 상호 협력하는 방향으로 수립하도록 중앙정부가 지원할 필요가 있다. 즉 성장의 공간적 다극화를 통해 국민경제의 건전성과 경제 권력 행사의 공간적 균형을 도모하기 위하여 광역권 단위에서 성장동력을 발굴·지원해야 한다. 지역의 안정적인 성장을 위해서는 지역연고 산업을 지속적으로 육성하고, 이들 산업의 성장은 고용창출과 연계되어야 한다. 즉 지역에 대한 성장 지원정책은 기계적으로 첨단산업이라는 기술 위주의 선정기준 대신 지역의 연고산업과 지역밀착형 자원을 활용하고, 지역 내의 고용을 지속적으로 창출할 수 있는 산업에 우선 지원되어야 한다. 나아가 지역별 맞춤형 지원도 필요한데, 이는 경공업 또는 부품소재 산업을 중심으로 산학연 연계를 활성화하고 고용창출을 도모하는 것이어야 한다.

또한 수도권으로의 과도한 집중 억제가 균형있는 지역발전의 동전의 양면관계임을 인식하여 수도권의 과도한 집중과 난개발을 억제하되 수도권의 질적 발전을 도모할 수 있도록 수도권에 대한 계획적 관리를 강화해야 한다. 이를 위해 서구의 대도시권처럼 도시 확산의 방지와 농경지 및 녹지 보전을 위한 도시개발의 경계 설정, 기반시설 연동제, 그리고 삶의 질 향상을 위한 환경 및 건축규제 수준의 강화 등 다양한 계획적 통제수단을 체계적으로 도입해야 한다.

또한 통제와 제한뿐만 아니라 수도권의 지속적 발전을 위한 방안도 필요한데, 특히 과거와 같은 부동산 개발보다는 고부가가치의 산업을 형성하는 방향으로 계획적 개발을 추진해야 한다. 지가부담과 환경보전을 위해 지하공간을 적극 개발하는 방안을 구체화해 볼 필요가 있다.

또한 지역의 재활 및 성장지원을 위하여 객관적 지표를 통해 낙후지역을 선별하여 지원하는 것을 고려해야 한다. 객관적 근거를 바탕으로 지역의 낙후도에 따라 정부의 지원을 차등화하고, 낙후의 유형과 패턴을 고려하여 해당 지역에 유형별 정책처방을 차별적으로 적용하는 방식을 통해 실효성을 제고할 수 있다. 이때 지역정책의 단위를 서울권, 광역 대도시권, 비광역 도시권(중소도시), 소지역권(농촌배후) 등으로 세분화하여 해당 지역의 특성에 맞는 지역정책을 추진하는 것이 바람직하다. 또한 상대적으로 낙후된 지역의 경우 중앙정부와 지방정부가 협력하여 기업을 육성하는 노력이 필요하다. 낙후지역에 중소기업 및 중견기업을 발전시키기 위해 창업, 연구개발, 시장개척을 위해 정책적 지원이 이루어지도록 할 필요가 있다.

다음으로 지방의 재정적 안정화를 위하여 지방재정의 세입구조 개편을 통해 지방재정의 기반을 강화할 필요가 있다. 이명박 정부의 감세조치와 부동산경기의 하락으로 지방세 수입이 감소하여 지방재정 여력이 악화되어 있는 상황이다. 이에 지방재정의 추가적인 악화를 억제하고 지방재정의 자율성을 강화하여 지방의 재정역량을 확충해야 한다. 또한 지방의 정책기획 및 입안능력의 제고를 도모할 수 있는 중앙과 지방 간 협력적 채널 구축이 필요하다. 기존에 중앙정부는 칸막이식 국고보조금을 통해 정책을 기획·입안하고 예산을 지방에 보내는 방식을 취해 왔다. 향후에는 지방의 정책기획 및 입안능력을 제고할 수 있도록 중앙과 지방의 협력적 채널의 구축이 이루어져야 한다.

다음으로 지역 재정을 확충하기 위해 지방교부세 비율을 확대하고, 지방소득세 등의 비중을 확대하여 국세의 지방세 전환을 증대시키는 것을 고려할 필요가 있다. 지역의 재정역량을 장기적으로 안정적으로 상승시키기 위해서는 결국 국세의 지방세 전환의 확대가 이루어져야 한다. 나아가 지역 간 경제력 격차를 객관적으로 측정하여 공정한 자원배분 방안을 마련할 필요가 있다. 지방의 재정지출 책임이 계속 증가하고 있는 상황에서 지방세수의 성장이 지체되면 이전재원에 대한 의존도가 높아질 수밖에 없다. 이는 지방의 재정자율권 위축을 의미한다. 따라서 지방 자체의 재정역량을 향상시킬 수 있도록 전체적인 지방세의 비중을 높이는 것이 필요하다.

6. 고용

고용부문에서는 우선적으로 노동시장의 이중구조를 해소하고 노동시장의 유연안정성(flexicurity)을 강화하는 방안을 고려해야 한다. 또한 청년층과 노년층의 취업확대 방안을 마련하는 한편 여성의 안정적 고용을 위한 일-가정양립 정책을 확대 강화할 필요가 있다.

우선 평생직장의 보호라는 고용 개념에서 고용의 부담을 개인과 사회가 나누어 갖는 사회시스템과 더불어 파트타임을 당당한 일자리의 지위로 격상시키는 등 일자리 개념의 확대와 이에 기반한 제도를 발전시킨 선진국의 경험을 벤치마크하고 사회적 기업에서와 같이 아래로부터의 다양한 공공재 창출의 사회적 활동을 제도권으로 수렴하도록 정책적 지원을 할 필요가 있다.

특히 노동시장의 이중구조를 해결하기 위해서는 제도적 지위를 누리지 못하고 확장되어 온 비정규직 일자리에 대한 대책이 절실하다. 여전히 제도권의 정규직 일자리에 국한된 일자리의 개념을 전환해야 한다. 기존 제도로 인해 다수의 개인이 직업안정이 취약한 비정규직 일자리를 전전하고 있다. 사회적 기여가 있는 활동을 수행함에도 불구하고 그에 합당한 사회적 대우가 미진하고 자원봉사와 같은 잔여적 활동으로만 대접받고 있는 현실을 개선하여야 한다.

기업은 경쟁에서 살아남기 위해 인건비 요인을 줄이게 되고, 이에 따라 비정규직 선호의 경향이 심화되어 왔고, 그 경제적 원인이 여전히 존재하는 가운데 향후에도 지속될 가능성이 크다. 이와 같이 비정규직과 실업이 상당히 높은 가능성의 위험요인으로 자리하고 있으며, 이에 따라 보다 적극적으로 그 위험성에 대비할 뿐만 아니라, 비정규직이나 전직이 인적자본의 소모가 아니라 인적자본 재충전의 기회가 될 수 있도록 교육, 탐색, 훈련이 필요하고 이에 대한 사회적 지원이 풍부해져야 한다.

제도권 기업에 대해서는 보조금, 세금감면, 입지(산업단지 등), 정부조달 등 각종 제도적 배려가 집중되어 있다. 그러나 제도권 기업(법인 중심)의 일자리 창출은 제한적이고 대다수 비공식(비제도권)부문(소규모 사업체와 개인)은 제도적 혜택이 부재한 채, 잔여적으로 생계를 유지하고 있다. 개인에 대한 지원은 상금 등 극히 제한적인 지원에 그치고 있으며, 그러한 지원 역시 일시적인 것으로서 일정한 사회적 지위와 안정성을 담보해 주지 못하고 있다.

제도화되기 어려운 부문(예컨대 개인 창작업, 영화 스태프 등)의 개인은 수행하는 노동에

대해 사회적 가치를 인정받지 못한 채 개별적으로 고립·분산·방치되고 있다. 전통적으로는 고용이 제도화의 중심이었지만, 전통적인 고용 또는 일자리가 해체되어 가는 상황에서는 비(非)고용(실업) 상태에서도 사회적 포용(social engagement)이 가능해져야 한다. 또한 다수의 대중을 사회의 제도 내로 포용하고 지속적인 기회의 가능성을 탐색할 수 있게 해야 한다.

고용상태(employment)는 제도화된 기관(사업체 또는 법인)에서 고용계약을 체결하고 일정 기간 이상을 일하는 것으로 정의되어 있다. 이러한 고용상태는 개인에게 사회적 위치(social status)를 확보하게 해 주고, 또한 각종 제도적 배려(4대 보험 등)의 근거가 되고 있다. 반면 그러한 전형적인 고용상태에 있지 못한 개인은 적절한 제도적 배려를 받지 못함으로 인해 상대적 차별을 받고 있다.

그러므로 개인의 사회적 기여를 제도권으로 수렴하여 법적 또는 제도적 지위를 부여하고 그에 합당한 지원을 해야 하고, 그러한 지원은 일시적인 금전적 지원을 넘어 고용상태 내지는 준고용상태를 부여하는 것이어야 한다. 이러한 고용지위의 확장을 통해 개인의 활동을 사회적 차원으로 격상시켜 집합적인 차원에서 새로운 사회적 혁신의 기제로 활용해야 한다. 동시에 그러한 활동에 참여하는 개인에 대한 합당한 대우를 통해 보다 많은 개인이 창의적으로 사회 기여를 도모할 수 있게 해야 한다.

비정규직을 잔여적인 것으로 간주하는 기존 제도를 개편해야 한다. 고용에 대한 법적 보호와 사회안전망의 지원 등 다양한 노동자 보호 조치에서 사실상 차별을 받는 현실을 개선할 필요가 있다. 비정규직이 당하는 제반 차별적 사항을 시정하여 보호조치를 하는 것을 법제화해야 한다. 나아가서 차별에 대한 시정조치로 공정거래 수준(반시장적 행위의 제한)의 개입도 고려할 필요가 있다. 고용자가 협상력의 우위를 남용하여 비정규직을 차별하지 못하게 해야 한다. 동일한 직무나 노동을 수행함에도 비정규직이라는 이유로 노동조건에서 차별을 받는 것은 곧 공정거래의 위반으로 간주해야 하는 것이다. 미국의 경우와 같이 해고에 있어 비정규직을 차별적으로 우선시하지 않도록 우리나라도 제도화하는 것이 필요하다. 파견근로 역시 노동조건을 차별적으로 적용하기 위한 수단이 되지 못하도록 해야 한다. 파견근로는 전문성의 확보나 비용절감 차원에서 도입할 수는 있다. 하지만 파견근로가 동일노동을 수행함에도 차별적인 근로조건(급여 등)을 적용하기 위해 악용되는 것에 대해 역시 사법적 제재가 가해져야 한다. 이러한 사법적 제재가 있어야 기업도 기업 편의를 위해 파견근로 계약을 남발하지 않게 된다. 또한 사회안전망에서의 비정규직 차별을 최소화하도록 해야 한다. 비정규직은 임금차별

못지않게 4대 보험 등 사회안전망 혜택에서 차별을 받는다. 정규직 중심으로 제도화된 사회보험의 가입과 적용조건 및 지급기준의 차별문제를 시정해야 할 것이다. 고용의 유연안정성(flexicurity) 개념 하에 기업의 부담과 사회의 부담을 적절히 배분하고 있는 덴마크나 네덜란드와 같은 유럽 국가들의 사회안전망은 시간 비례를 제외하고 정규직과 단시간 근로자가 동일한 대우를 받도록 하고 있다. 이러한 조치는 고용의 부담을 온전히 개인과 기업에게만 맡기지 않고 사회가 분담한다는 측면에서 직업변동의 사이클이 빠른 현대에 적합한 방식이다. 또한 개인적 필요성(가사노동 등)에 의해 파트타임 노동을 원하는 피고용자에게도 그러한 파트타임 노동이 사회안전망의 차별로 이어지지 않도록 함으로써 적절한 노동시간 계약을 가능하게 한다. 이는 또한 보다 많은 사람들이 제도권에서 적절한 방식의 고용상태(파트타임 포함)를 유지할 수 있게 함으로써 일자리의 공유를 가능하게 한다.

7. 제도개혁

최근 강화되고 있는 재벌위주-대기업위주의 경제를 창의력 있고 혁신적인 중소기업이 성장할 수 있는 경제로 전환시키기 위해서는 경쟁정책의 전환이 필요하다. 또한 재벌의 지배구조를 개선하여 기득권 우호적인 고착화된 기업위계 상태를 해소할 필요가 있다. 소위 Nokia Effect로 알려진 대마불사의 위험을 제거하기 위한 정책적 노력도 필요하다. 마지막으로 금융시스템의 안정성을 강화하고 금융소비자를 보호할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

우선 기존에 구축되어온 현존하는 대기업 위주의 친기업 정책을 전면 쇄신할 필요가 있다. 현존하는 독과점 구조의 유지를 지지하는 제도적이고 실질적인 장벽을 철폐하는 것이 우선적인 과제라고 할 수 있는데 각종의 법적/제도적 진입장벽을 지속적으로 제거하고 경쟁당국의 권한을 강화하여 담합구조를 해체할 수 있도록 해야 한다. 또한 필수 설비 요건, 지적재산권 접근, 판매 네트워크 제한 등 경쟁을 실질적으로 제한하는 각종의 암묵적인 경쟁제한 구조를 경쟁친화적 구조로 재편할 수 있어야 한다. 또한 경제규모의 확대와 함께 경쟁제한적 행위의 발생도 증가하고 있는 점을 감안하여 경쟁당국이 이러한 불공정 행위에 대해서 처벌을 강화하는 것뿐만 아니라 사적구제(private remedy)도 활성화하여 경쟁을 시장의 자발적 견제와 균형 속에서 촉진하는 것도 고려할 필요가 있다.

다음으로 고려하여야 할 것은 재벌의 개혁이다. 서민의 골목길 상권까지 장악하는 재벌계 회사로 대변되는 재벌의 문어발식 확장의 지속, 3대 세습은 물론 4대 세습까지 진행하고 있는 재벌의 경영권 승계 문제 등 재벌의 확장과 경영행태가 한국경제의 고질적인 문제로 지적되고 있다. 이명박 정부 기간 지속된 비즈니스 프렌드리 정책도 결국은 기업가정신을 함양하고 다 이내믹한 경제를 만드는 것이 아니라 중소기업과 서민의 고통 가운데 일부 재벌에게만 친화적인 정책이었다는 점도 현재의 기업구조의 편파성을 보여준다.

재벌의 한계 없는 확장은 공정경쟁을 저해하고 혁신적인 중소기업의 등장을 방해하여 장기적 경제성장을 억압할 뿐 아니라 정치, 행정, 언론 등에서 기존 질서 유지를 위한 부정과 불공정을 확산하여 사회적 피해를 유발하고 있다. 재벌의 경제력집중은 최근 들어 더욱 높아지고 있다. 이러한 경제력집중과 재벌의 확장은 기존 정부에 의해 취해진 출자총액 제한제도의 폐지, 지주회사 제도의 완화, 금산분리정책의 후퇴 등 재벌규제 완화정책이 크게 기여한 것으로 보인다.

이러한 상황에 대응하기 위해 첫째, 이전 정부에 의해 완화된 출자총액 제한 제도의 부활과 금산분리 규율의 강화가 필요하다. 즉 출자총액제한 도입 시 예외규정을 최소화하여 실질적 제한 효과가 없던 과거의 사례가 재발하지 않도록 방지해야 한다. 또한 완화된 은행에 대한 소유비율 제한을 재강화하는데 그치지 말고 비은행금융기관에 대한 재벌지배를 단절하거나 위험전가를 예방할 수 있는 조치가 필요하다. 최근 붙어진 재벌계금융회사의 그룹살리기를 위한 자금동원 불법행위는 금융회사의 종류를 불문하고 재벌지배하의 금융회사가 금융시스템 전체에 얼마나 큰 위협요소로 작용할 수 있는가를 보여준다. 따라서 금융계열 분리청구제 도입 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, 기업집단을 규율하는 법제를 강화하는 방안으로 기업집단법 제정 또는 공정거래법의 보완을 통해 기업집단의 지배구조 문제를 해결하는 것이 필요하다. 여기서 기업집단법의 주요 내용은 모회사와 자회사 구성원 간의 이해관계에 대한 책임소재를 명확히 하여 일감 몰아주기 등 자산 전용 및 소액주주 피해를 미연에 방지하는 것에 중점이 두어져야 한다.

셋째, 재벌의 다층적 소유를 억제하기 위해 배당소득에 대한 법인세 감면규정의 강화를 통한 소유구조 개선이 필요하다. 이러한 방안에는 미국의 재벌 해체에 중요한 영향을 미쳤던 ‘기업 간 배당세(inter-corporate dividend tax)’에 대한 조항을 벤치마킹할 필요가 있다. 물론 세제를 통해서 기업집단의 소유구조를 장기적으로 목적인 형태로 유도하는 것이 용이하지 않

을 수도 있다. 그러나 현재 지배가문의 통제권을 극대화하도록 설계된 소유구조를 단순화하고 지배권강화장치(control enhancement mechanism)의 실질적 작동을 방지할 수 있는 다양한 장치의 일환으로서 피라미드 소유구조에 비용을 제고하는 것이 필요하다.

마지막 제도개혁의 분야로서 금융부문의 개혁이 필요하다.

가계부채에 대한 부담, 불법 사금융 노출에 대한 불안감, 전세 값의 급등에 따른 주거상의 불안 등 서민들의 부담과 불안이 가중되고 있는데, 이러한 불안요인의 근원에는 금융부문의 책임도 없다고 하기 어렵다. 우리나라의 소득 대비 가계부채 비율은 OECD국가 평균을 크게 상회하고 있는데, 가계대출의 50% 이상을 차지하는 주택담보대출의 경우 건별 규모도 크고 변동금리의 비중도 높을 뿐만 아니라 만기 일시상환의 형태로 되어 있기 때문에 외부적 충격에 취약한 구조적 문제점을 안고 있다. 가계부채 상승의 주요 원인으로 가계의 실질소득 상승이 미미한 가운데 사회부담금, 교육, 통신비 등 가계의 지출이 늘어나고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 또한 가계부채의 증가는 소득대비 원리금 상환부담률을 높여 저소득층 등 채무상환능력이 낮은 계층의 부실위험을 제고할 뿐만 아니라 소비위축을 가져와 경기 회복의 걸림돌로 작용하고 있기 때문에 경제정책의 운용에 있어 커다란 장애요인이 될 것이다. 더욱이 고연령층의 가계부채가 빠르게 증가하고 있는 것도 가계부채의 부실 가능성을 높이는 요인으로 작용하고 있으며, 향후 주택시장 가격하락의 주요인이 될 가능성이 높다.

또한 서민들은 안심하고 편리하게 자금을 이용하는 데 여전히 큰 부담을 느끼고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. IMF 외환위기 이후 금융권이 구조조정을 거치면서 은행뿐 아니라 저축은행, 상호금융, 신협 등 서민 금융기관 담보대출 위주로 여신을 운용하였을 뿐만 아니라 신용등급 상위권 위주로 여신을 운용하는 은행의 비중이 확대되고 서민 금융기관이 대폭 구조조정된 것도 서민금융 위축의 요인이라고 할 수 있는데, 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 금융시장 불안, 경기부진이 지속되고 제도권 금융회사들의 여신건전성 관리가 강화됨에 따라 저소득자 및 하위 신용등급자에 대한 신용대출이 줄어드는 등 서민의 금융애로가 심화되었다고 할 수 있다.

이러한 가운데 담보력이 낮고 신용도가 낮은 서민층은 금융 접근이 제약되고 높은 금리의 불법 사금융시장으로 내몰릴 수밖에 없어 피해가 가중되고 있다. 따라서 서민들의 안정적 금융 이용을 위한 대책이 필요하다.

가계부채의 문제의 해결과 금융소비자의 권익보호를 위해서는 금융시스템의 안정을 기할

수 있는 금융감독체제의 개편이 필요하다. 과잉대부와 가계부채 문제, 그리고 불법적 사금융 문제를 해결하기 위해서는 금융소비자의 보호를 금융감독 정책의 중요 목표로 재정립할 필요가 있으며, 금융소비자보호원 설립을 계기로 현재의 금융 관련 정책 및 감독기관 구조재편의 출발점으로 삼아야 한다. 우선, 과잉대부로 인한 가계부채 문제, 그리고 불법·탈법적 대부업의 문제점 등을 해결하기 위해서는 금융소비자의 보호를 금융감독 정책의 중요 목표로 재정립할 필요가 있는데, 이를 추진하는 하드웨어적 개혁과 소프트웨어적 개혁을 동시에 추진하여야 한다. 우선 하드웨어적인 개혁은 금융소비자 보호가 금융감독정책의 독립적인 정책목표로 추진될 수 있도록 독립적인 금융소비자보호원의 설립을 추진하고 금융소비자보호법을 입법화하여 제도적인 안전장치를 두는 것이다. 그리고 소프트웨어적인 개혁은 우선 과잉대부 및 약탈적 대출의 금지를 모든 대출에 대하여 적용하여 조기에 과도한 부채의 발생을 미연에 방지하고 불법 대부업에 대한 감시가 일회성에 그치지 않도록 상시 감시시스템을 정부기관 합동으로 구축하는 것이다.

독립적이고 위상이 강화된 금융소비자보호원의 설립은 현행의 취약한 금융 관련 정책구조를 개편하는 계기가 될 것이다. 서브프라임 위기에 대한 대응 미숙과 대내외 경제변수의 불안, 저축은행 사태의 피해 발생, 가계부채 문제의 뒤늦은 대응 등 지난 수년간 중요 경제금융 문제가 조기에 수습되지 못하고 사회문제로 확산된 것은 정책결정 구조에 문제가 있기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 금융감독 체제의 개편을 통하여 현재 문제점이 많다고 판단되는 금융정책기관의 역할 재정립이 요구된다.

이러한 금융정책 및 금융감독정책과 관련된 기구를 재편하는데 있어서 고려하여야 할 몇가지 원칙은 다음과 같다. 우선 금융정책과 금융감독정책은 분리가 필요하다. 금융정책이 금융 분야에 대한 산업정책적 특징을 갖고 있어서 차량의 엑셀러레이터라고 한다면 금융감독정책은 금융산업에 대한 브레이크에 비유할 수 있다. 이 두가지 정책기능이 혼재되어 있는 지금 현재의 구조는 개선될 필요가 있다. 두번째 국내금융정책과 국제금융정책은 통합적으로 운영될 필요가 있다. 서브프라임위기로 인하여 국제금융시장이 경색되어 한국에서 제2의 외환위기에 대한 우려가 높아질 때 현재의 분리된 구조가 위기에 조기 대응하지 못하였다는 비난이 크다. 따라서 이러한 점을 해소하는 노력이 필요하다. 셋째 기관간 견제와 균형의 원칙이 작동될 필요가 있다. 과도하게 권한이 집중된 기관에서 정보와 감독권을 독점할 경우 그리고 그러한 기관이 제대로 기능하지 못한다면 경제금융분야에 심각한 위협이 될 수 있다. 이러한 원칙

하에 금융정책 및 금융감독기구의 개편이 이루어질 필요가 있는데 독립적인 금융소비자보호 기구의 출범이 이러한 변화의 시발점이 될 필요가 있다.

다음으로 금융소비자 보호를 위한 소프트웨어적인 개혁의 방안으로 과잉대출을 금지하는 정책을 시행할 필요가 있다. 이는 금융기관이 채무자의 상환능력을 감안하여 대출하도록 하고 대출에 대해서 적합성의 원칙과 설명의무 등을 강화하는 내용을 포함하게 하는 것이다. 채무자의 상환능력을 고려하지 않는 대출은 소위 ‘악탈적 대출’로 간주하고 채무자 상환의무를 면제하도록 한다면 금융회사의 과잉대출을 사전적으로 제어할 수 있다. 또한 대출상품에 대한 자세한 설명이 없어서 피해를 입는 것을 방지하는 것도 필요한데 채무자에게 적합한 대출상품을 권유하도록 하는 적합성의 원칙을 도입하고 상품의 특성, 금리, 거치기간, 담보 설정 등 주요조건에 대한 자세한 설명을 하도록 하는 설명의무를 부여할 필요가 있다.

마지막으로 불법 고리대부업에 대한 감시를 상시 감시할 수 있는 인원과 조직의 확충이 필요하다. 현재 대부업의 감독은 인원과 감독능력이 취약한 시도지사가 행하고 있다. 따라서 지자체별로 인원과 감독기법을 제고할 수 있도록 하는 노력이 필요하며 이를 위한 중앙정부의 지원도 제도화하여 불법 사금융의 피해를 방지하여야 한다.

제6장 새로운 성장전략과 충청남도의 역할⁵⁾

1. 충청남도의 위상과 환경 변화

수도권, 비수도권이라는 관점에서 보면 충청남도는 더 이상 전통적인 비수도권 지역이 아니다. 전통적으로 생각해 오던 수도권이란 인구와 산업이 집중하고, 도시기반시설이 잘 갖추어진 곳이고, 비수도권이란 인구가 유출되고 고령화가 심화되는 한편 기반시설의 개선이 더딘 그런 지역을 의미해 왔다. 그러나 최근 충청남도를 포함한 충청권 일대는 인구가 늘어나고 있으며 산업도 지속적으로 집중하는 등 과거와는 다른 양상을 보이고 있다.

충남의 총인구는 1990년 201.4만 명에서 1995년에는 185.5만 명으로 감소하였으나, 2000년 193.0만 명, 2013년 203.3만 명으로 지속적으로 늘어나고 있다. 「충청남도 종합계획」에서는 이런 추세가 계속될 것으로 보아, 2020년 240만 명으로 늘어날 것으로 전망하고 있다. 이러한 인구증가는 충청남도의 산업 위상 변화를 반영한다. 과거에는 충청남도가 수도권의 배후 지역에 머물렀다면, 이제는 국가성장의 선도 지역으로 부상하고 있는 것이다. GRDP, 1인당 GRDP, 5인 이상 제조업체 종사자 수 및 생산액 증가율은 모두 전국 평균보다 높은 수준을 유지하고 있다. 이에 따라 충남의 2차 산업 비중(생산액 기준)은 2005년 43.1%에서 2009년 53.1%로 증가하여, 충남은 전통적 농업지역에서 제조업 중심의 산업지역으로 전환되고 기업의 입지잠재력도 더욱 향상될 것으로 기대된다. 이와 함께 세종특별자치시가 출범하면서 중앙행정기능이 속속 입지하고 있다. 또한 국제과학비즈니스 벨트 도입도 추진되면서, 도로, 철도, 항만 등의 기반시설이 급속히 개선되는 중이다. 이런 흐름에 따라 충청권, 특히 충청남도는 그야말로 국토의 중원으로서 역할을 확대해 가는 중이다.

5) 이 장의 통계자료나 관련 내용은 충청남도, 2012, 「충청남도 종합계획(2012-2020)」를 참고했다.

〈표 6-1〉 전국과 충남의 주요 인구, 경제지표의 연평균 증가율(2005-2009년)

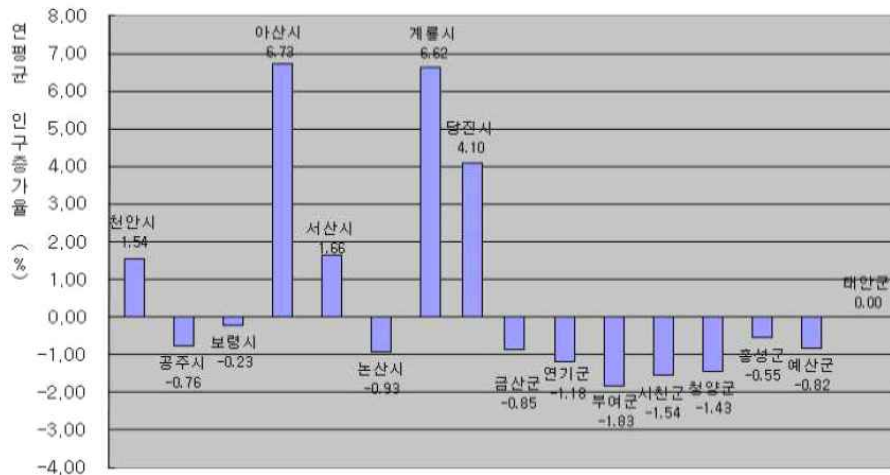
(단위 : %)

	인구	GRDP	1인당 GRDP	제조업체 수	제조업 종사자 수	제조업 생산액
전국(A)	0.5	5.2	4.9	-1.5	-1.3	8.8
충남(B)	0.9	8.2	7.8	0.0	2.5	15.0
(B/A)	1.867	1.573	1.586	n.a.	n.a.	1.714

자료 : 통계청, 국가통계 포털; 충청남도, 충남통계연보(충청남도, 2012, 「충청남도 종합계획(2012-2020)」, p.38에서 재인용).

그러나 주요 공공기관이나 기간시설이 충청권으로 입지를 옮긴다고 해서 충청남도 전체가 균형 있게 발전하는 것은 아니다. 오히려 최근 양상은 충청권 내부의 불균형이 심화되는 측면이 있다. 인구증가 역시 특정 지역을 중심으로 집중되고 있어서 지역 내 도농 간 격차는 오히려 확대되고 있다(그림 6-1). 따라서 세종시와 대전의 국제과학비즈니스 벨트 등이 충청권 내부에서 서로 네트워크를 형성하면서 기능을 서로 분담할 필요가 있다. 특히 대전-세종시-천안아산-충북 청원 등 정부축 선상의 지역과 내륙 서해안 지역과의 기능적 네트워크 형성을 통해 발전 여력을 지역내부로 확산하는 것이 중요하다.

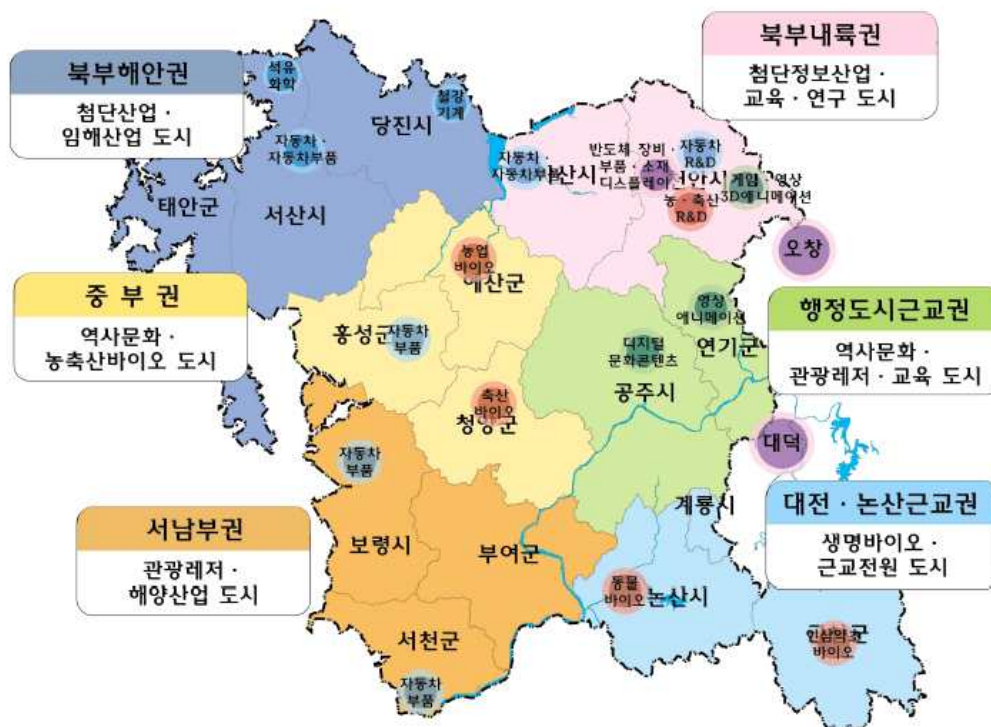
〈그림 6-1〉 충남도 내 시군별 인구증가율 비교(2005-2009년)



자료 : 충청남도, 2012, 「충청남도 종합계획(2012-2020)」, p.18.

그런 점에서 도청이 서해안 및 내륙권을 연결할 수 있는 내포 신도시로 이전한 것은 충청남도의 균형발전 여건을 현저히 개선하는 계기가 될 수 있다. 도청 이전에 따라 환황해권 시대 거점지역으로서 서해안 지역의 역할이 증대될 것이고, 정부축을 중심으로 기능이 집적된 불균형적 지역구조에서 벗어나, 충남 내륙, 북부, 서해안 지역이 균형 있게 발전할 수 있는 기반이 될 것이다. 물론 도청이 이 지역에 입지했다는 이유만으로 균형발전이 가능해지는 것은 아니다. 오히려 그러한 거점들을 유기적으로 연결하고 실제 통합적인 시너지가 일어나도록 만드는 것이 중요하다. 따라서 다음 <그림 6-2>는 개념도로서는 의미가 크나 그 실제 내용을 채우는 것은 보다 체계적이면서 장기적인 접근이 필요하다.

〈그림 6-2〉 충청남도 권역별 기능 분담 개념도



자료 : 충청남도, 2012, 「충청남도 종합계획(2012-2020)」, p.80.

이러한 여건 변화를 반영하여, 「충청남도 종합계획」은 충남지역의 발전여건에 대한 강점, 약점, 기회 및 위협 요인들을 설명하고 있다. 충청남도의 강점은 앞서 설명한 대로, 전국적인 교통, 교류의 중심지로서 첨단산업을 광역적으로 연계할 수 있는 기반을 가지고 있다는 점이다. 특히 해안을 통해 중국 시장 등과 연결하기 쉽고, 수도권 기업이 재입지하기 가장 좋은 위치라는 것이 강점이다. 국제과학비즈니스 벨트나 오송 생명과학단지 등 그러한 광역적 연계의 매개 고리 역할을 할 것이다. 반면 약점은 지역 내 격차가 크기 때문에 경제발전의 시너지가 확산되기 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 농수산업의 경쟁력이 약화됨으로써, 농어촌 지역은 외부에 의존하지 않고 자립적으로 발전할 수 있는 기반이 취약한 것이다. 또한 지역으로 산업이 모이기는 하지만, 발전성고가 지역 내부에 축적되지 못하고 역외로 유출되고 있다는 점도 주목해야 될 측면이다.

그럼에도 불구하고 세종시 건설과 중앙행정 기관 이전에 따라 실질적인 중추기능이 충청권에 입지하고 있다는 점, 또 내포 신도시 건설로 중부내륙과 서해안권 발전을 촉진할 수 있는 공간적 기반을 마련했다는 점, 중국 경제가 지속적으로 성장하고 있어서 충청남도가 환황해권의 생산거점 뿐만 아니라 교류거점으로 발전할 가능성이 높다는 점 등은 기회요인이라 할 수 있다. 반면 위협요인도 여전하다. 수도권 규제완화 압력이 계속 높아지고 있어서 정부 정책이 규제완화로 이어질 경우 지역발전의 모멘텀이 약화될 우려가 있다. 국토균형발전 정책들을 경제규제로 보는 시각이 상존하고 있기 때문에 충청권의 진로 차원에서는 여전한 위협이 아닐 수 없다.

2. 기존에 논의된 충청남도의 경제발전 과제

경제발전이란 단순히 1, 2, 3차 산업 생산액이 얼마나 늘었는가를 의미하는 것만은 아니다. 총량적 산업생산의 확대도 중요하지만, 그 구성과 내용이 미래 발전과제를 올바르게 반영하고 있는지도 중요하게 보아야 한다. 이른바 지속가능한 경제발전 측면이다. 또한 경제발전의 성과를 지역별, 계층별로 확산시키는 것 역시 중요하다. 특히 충청남도는 발전지역과 저발전지

역의 격차가 뚜렷하기 때문에 경제발전의 성과가 전 지역에 골고루 효과를 낼 수 있도록 하는데 유의해야 하는 것이다. 이러한 관점에서 「충청남도 종합계획」에서는 지역발전이라는 차원에서 다양한 경제발전 구상을 제시하고 있다.

계획에 따르면 내실 있는 산업경제 발전을 위해 지역산업의 융복합화를 통해 신성장 동력산업을 육성하고, 지역 산업연계에 기반을 둔 강소기업을 육성하는 데 주안점을 두되, 충청권 선도 산업과 지역별 특화산업을 육성함으로써 모든 지역이 자생력 있고 특화된 발전을 할 수 있는 기반을 구축할 것을 제안하고 있다. 또한 지역경제의 순환, 생산과 소비의 순환, 도시와 농촌의 공생 등 ‘순환과 공생’의 원리에 기초하여 농어업을 활성화하는 한편, 취약계층의 사회적 소외를 해소하고 생애주기별 복지서비스를 제공하며, 미래세대 육성을 위한 사회투자를 통해 지역혁신을 도모하고 지역의 발전 잠재력을 높일 것을 목표로 제시하고 있다. 산업생산의 증가만이 아니라 지역의 내부 균형발전과 복지와 교육투자를 통한 경제발전을 목표로 하고 있는 것이다.

이어서 지역경제에 관해 좀 더 자세히 정리해 보자. 앞서 살펴본 바와 같이 충남도의 제조업 비중은 1990년 28.4%에서 2009년 47.7%로 타 산업에 비해 지속적으로 발전하고 있다. 제조업체 수 및 종사자 수 역시 전국 평균에 비해 2배 이상 빠르게 성장하여, 2009년 현재 전국에서 생산되는 제조업 부가가치의 약 11%를 점유하는 정도가 되었다. 그 중에서도 1차 금속제조업과 비금속 광물 제조업이 성장을 주도하여, 전체 산업구조가 전자정보기기 및 부품산업 중심의 고부가가치로 변화되고 있다. 이러한 충남의 산업집적화 확대는 수도권과 인접한 북부권에서 시작하여 경부고속도로 및 서해안 고속도로 등 도로망을 따라 점차 서해안 및 내륙으로 확대되는 추세이다.

이런 상황에서 세종시와 국제과학비즈니스 벨트는 대덕 R&D 특구의 고급 연구개발 기능을 산업화하고 확산시키는 데 유리한 여건을 제공하고 있다. 또한 내포 신도시의 건설은 농업중심 지역인 홍성·예산 지역에 북부권 첨단산업의 확산을 촉진하게 될 것이다. 더구나 최근 국가적으로 광역경제권 내지 초광역개발권 등에 대한 관심이 높아지면서, 행정구역을 초월하는 산업발전전략이 충청남도에 유리하게 작용할 것으로 보인다. 따라서 「충청남도 종합계획」에서는 충청남도의 전략산업별 집적지를 중심으로 관련 연구기관·기업·지원기관의 유치와 동종·유사업종 중심으로 산업집적화를 추진하되, 생산단지과 교육, 문화 및 복지시설 등이 종합된 복합 클러스터 육성을 강조하고 있다. 또 신성장 동력 육성을 위해 기존산업과의 연관성이 높은

분야에서 출발하여 지역산업 여건 및 가용자원 규모를 고려한 새로운 지식기반산업을 육성하며, 충청남도 각 지역 및 인근 지자체들을 연계하는 네트워크형 클러스터를 구축할 것을 제안하고 있다. 더불어 강소기업 육성을 위해 다양한 방식으로 중소기업 지원을 강화하고, 대중소기업 동반성장을 위한 기반을 강화할 것을 제안하고 있다.

〈그림 6-3〉 충청 광역경제권 발전계획



자료 : 충청광역경제권위원회, 2009, 충청광역경제권 장기발전 구상 및 추진전략 연구(충청남도, 2012, 「충청남도 종합계획(2012-2020)」, p. 41에서 재인용).

이를 위한 세부추진 과제로 전자정보기기 클러스터, 자동차부품산업 클러스터, 석유화학(정밀화학소재) 산업 클러스터, 해양생물자원 산업화를 위한 클러스터, 첨단문화산업 클러스터 등을 구축하고 농축산 Bio 산업, 철강 및 친환경소재 산업 등을 육성할 것을 제안하고 있다. 또한 인접 시도와 국제과학비즈니스 벨트 간의 연계협력체계 구축과 함께 산업단지가 생산, 기술 중심의 일터에서 탈피하여 생산현장이 곧 정주환경이 될 수 있는 업무, 주거, 교육, 의료, 문화의 융복합형 3세대 산업단지로 발전시킬 것도 제안하고 있다.

3. 새로운 성장모델과 충남발전 전략의 조화

이제 이 보고서의 전반부에서 논의된 새로운 국가적 성장전략을 충청남도 발전에 적용하는 방안에 대해 논의해 보자. 우리나라의 새로운 성장전략은 ‘혁신’, ‘협력과 평화’, ‘균형’ 그리고 ‘사람투자’ 라는 네 개의 키워드로 구성된다고 설명한 바 있다. ‘혁신’은 지식경제로의 이행, 그리고 투입위주의 성장에서 지속가능한 자생적인 성장으로의 전환에 있어서 필수적인 요소이다. 그 내용이 무엇인가를 두고 논란이 계속되고 있는 박근혜 정부의 창조경제도 사실 혁신의 중요성을 강조하는 혁신경제의 다른 표현이라고 할 수 있다. 그런데 혁신은 워낙 많은 영역이 관계되어 있어서 충청남도만이 이를 주도할 수는 없다. 기업 스스로 가장 효과적이고 효율적인 생산체제를 개척해 내고, 정부도 시장의 활력을 보장하면서도 시장 탈락자를 보호함으로써 민간의 혁신적 노력을 뒷받침해야 한다. 이른바 신성장 동력도 민간부문의 혁신에서 출발하는 것으로, 정부는 그것이 가능할 수 있는 기반 환경을 조성하는 것이 역할이라고 할 수 있다. 따라서 충청남도 입장에서 민간기업의 혁신 노력이 활성화될 수 있도록 행정조직 혁신 등을 통해 분위기를 조성할 필요가 있다. 아울러 혁신 역량이 상호 시너지를 거둘 수 있도록 하기 위해 다양한 산업 클러스터 형성을 지원해야 한다.

‘협력과 평화’는 충청남도의 새로운 성장 차원에서도 중요하다. 우리나라는 이미 개방경제의 틀 속에서 그 미래를 구상해야 되는 조건에 놓여 있다. FTA 등 시장개방 정책은 거역할 수 없는 추세이다. 최근 충청남도에서 빠른 속도로 발전하고 있는 제조업 입장에서는 개방경제 확대가 경쟁력 강화에 분명히 도움이 된다. 특히 대중국 교류 관문으로서 높은 잠재력을 가진 충청남도로서는 협력과 개방경제를 선도할 필요가 있다. 반면 기존에 충청남도를 대표하던 산업이었던 농어업 분야에서는 FTA 확대가 나쁜 영향을 끼치는 것도 분명하다. 특히 중국과의 FTA 체결은 농어업 분야에 타격을 줄 것이라는 우려가 있다. 따라서 내발적 발전을 추구하는 충청남도로서는 개방경제가 갖는 장점과 단점을 동시에 풀어내는 지혜가 필요하다.

이와 함께 평화경제는 최근 남북관계 경색과 북한의 내부사정으로 인해 본격적으로 논의하기는 쉽지 않은 측면이 있지만, 우리나라의 경제 미래라는 차원에서는 가장 큰 잠재력을 가진 영역이라고 할 수 있다. 저개발 상태의 북한은 자원이나 내수시장, 인력 공급 측면에서 남한 경제와 상호보완적인 성격을 가지고 있다. 따라서 통일에 대한 지나친 환상이나 냉전적 적대

의식은 버리고 교류협력을 통해 서로 실질적인 도움을 얻는 방식으로 남북관계를 구상할 필요가 있다. 물론 평화경제 전반을 충청남도가 주도할 수는 없다. 남북 화해 분위기일 때 일부 지방자치단체들이 북한과 교류를 추진하기도 했지만, 실질적인 성과를 거두기에는 어려운 조건이었다. 따라서 국가 전체적인 분위기 형성 추이를 감안하면서 남북 평화를 통한 호혜적 경제협력과 함께 동북아시아, 유럽을 잇는 자원, 물류 연결망을 구축하는 방안을 구상할 수 있을 것이다.

앞의 두 과제, 즉, ‘혁신과 평화경제’는 충청남도가 주도권을 행사하기 쉽지 않은 점이 있지만, ‘균형’은 충청남도 차원에서는 매우 중요한 의제 영역이고, 전국적인 리더십을 행사할 수 있는 위치에 있기도 하다. 사실 충청남도의 경제발전은 균형발전과 밀접한 관련이 있다. 수도권과 비수도권의 격차가 날로 커져가는 가운데, 충청권은 국토 균형발전의 중심추로서 기능을 부여 받았고 또한 그런 방향으로 역대정부가 정책을 펼쳐왔기 때문이다. 정부 대전청사, 세종 특별시 설치, 국제과학비즈니스 벨트, 대덕 R&D 특구 등이 그러한 정책흐름을 반영한 것이다. 그러나 충청권은 수도권 기능의 이관에만 집착하는 듯한 인상을 줘서는 한계가 있다. 오히려 균형발전의 전국적인 시너지를 기하는 방향으로 정책기조를 잡고, 다른 지역들의 어려움을 대변하면서 광역경제권별로 특화된 발전방안을 제시하고 의제를 선도해 나가는 것이 바람직하다.

이와 함께 충청권 내의 균형발전은 새로운 도전과제이다. 각 시군구별 인구증가율이 현격한 차이를 보이는 데서 알 수 있듯이 최근 충청남도의 발전 이면에는 내부 격차 확대가 자리 잡고 있다. 도청을 내포 신도시로 이전한 것이 개선의 계기가 되기는 하겠지만, 단순히 물리적 공간 이전만으로는 경제발전의 시너지 확산을 보장할 수 없다. 도청 차원에서는 더욱 전략적이고 체계적인 균형발전 배분 노력을 기울여야 할 것이다.

마지막으로 ‘사람투자’는 우리나라 전체의 새로운 성장 패러다임일 뿐 아니라, 충청남도 차원에서도 정부의 역할로 가장 중요한 영역이다. 복지확대, 사회안전망 구축, 교육투자 강화 등은 모두 중앙정부의 정책기조나 재정배분이 큰 틀을 규정하기는 하지만, 광역지방자치 단체 차원에서도 기존의 재정지출 관행에서 탈피하여 사람투자에 자원을 집중할 필요가 있다. 특히 촘촘한 사회안전망 전달체계를 구축하여 사각지대를 방지하고, 지역의 특화된 복지욕구를 충족시켜 내는 것은 지방자치단체의 고유한 역할이다. 유아기 교육에 대한 체계적이고 집중적인 투자를 통해 창의적인 인재육성의 기반을 닦는 것도 지방자치단체로서 도전해 볼만 한 과제가

다. 이는 빈곤의 대물림을 막는 초기 투자전략이기도 하지만, 동시에 개인별 혁신역량을 키우는 창의력 교육 차원이기도 하다. 이와 함께 충청남도의 공교육 시스템에 대해서도 적극적으로 사고할 필요가 있다. 행정 체계로 보면 교육청 소관이기는 하지만, 지역사회와 학교교육이 공동으로 지역 내 우수인력 양성에 힘써야 한다는 점에서는 적극적 협력의 당위성이 있다. 교육정책의 큰 목표를 공유하는 가운데, 교육당국과 지역사회가 협력하여 발전방안을 모색하려는 노력이 필요하다.

참 고 문 헌

- 고영선 2008, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, KDI
- 고영선 2012, “한국경제의 현황과 정책의 기본방향,” 고영선 · 이재준 · 강동수 · 안상훈 · 유경준 편, 『견실한 경제성장과 안정적 사회발전을 위한 정책제언』, KDI
- 고영선, 이재준, 강동수, 안상훈, 유경준 편. 2012. 견실한 경제성장과 안정적 사회발전을 위한 정책제언, KDI (본문에서는 KDI(2012))
- 국정브리핑 특별기획팀 2008, 『참여정부 경제 5년 : 한국 경제의 비전과 고투』, 서울 : 한스미디어.
- 권오혁 1992 “수도권 신국제공항의 입지 : 영종도 신공항 입지의 문제점과 대안” 『국토계획』 27(2), 229-245
- 김기원 2008, “호황론과 파탄론의 거리 : 노무현 정권 경제정책의 평가와 반성,” 황해문화 3, 37-63
- 김동호 2012, 『대통령 경제사: 1945-2012』, 서울: 책발
- 김상조, 2012a, “경제민주화의 의미와 과제”, 동방성장연구소 심포지엄.
- 김상조, 2012b, 『종횡무진 한국경제』, 오마이북.
- 김석동, 2013. 대한민국 경제와 한민족의 DNA. MIMEO.
- 김양희, 강유덕, 손기태, 김은지, 이현진 2010, 『주요국의 저출산·고령화 대비 성장전략 연구와 정책 시사점』 대외경제정책연구원
- 김형기, 2006, 『한국경제 제3의 길』, 한울아카데미
- 김형기, 2012, “지속적인 인간발전을 위한 복지체계”, 『응용경제』, 제14권 2호, 63-83
- 박진근 2009, 『한국 역대정권의 주요 경제정책』, 한국경제연구원
- 박형수, 2012, 『장기재정전망과 재정정책 운용방향』, 한국조세연구원 개원 20주년 기념세미나
- 신장섭 · 장하준, 2004, 『주식회사 한국의 구조조정』, 장진호 역, 파주: 창비
- 신정완, 2006, “한국형 사회적 시장경제 모델 구상”, 유철규 편, 『혁신과 통합의 한국경제모델을 찾아서』, 함께읽는책, 13-39
- 신정완, 2009, “한국 진보, 성장을 어떻게 볼 것인가”, 한반도선진화재단·좋은정책포럼
- 안현호 · 류동민, 2010, “한국에서 신자유주의의 전개와 이론적 대안에 관한 검토”, 『사회경제평론』, 제35호, 237-282

- 원승연 엮음, 2013. 실사구시 한국경제, 생각의 힘
- 유경준 · 문형표 · 윤희숙 · 김희삼 · 김영철 · 김인경 · 황수경 2012, “사회정책분야,” 고영선 외 편
『건실한 경제성장과 안정적 사회발전을 위한 정책제언』, KDI
- 유종일, 2009, “한국 진보, 글로벌화를 어떻게 볼 것인가”, 한반도선진화재단·좋은정책포럼
- 유종일, 2011, “성장과 분배의 선순환”, 『진보적 자유주의와 분배친화적 경제성장』,
대안담론포럼 자료집
- 윤덕룡 · 문우식 · 송치영 · 유재원 · 채희율 · 이영섭 2009, 『안정적 성장을 위한 거시경제구조:
해외의존도의 합리적 조정』 대외경제정책연구원
- 이근, 2013. 경제발전론의 최근 동향, 한국경제발전학회, 한국사회경제학회, 한국비교경제학회
공동학술대회 발표문
- 이상이, 2012, “역동적 복지국가를 위한 조세재정정책의 방향”, 복지국가소사이어티
- 이정우, 2007, “한국경제, 제3의 길은 가능하다”, 프레시안과 민주화운동기념사업회 공동주최
강연
- 장하준, 2010, 『그들이 말하지 않는 23가지』, 부키
- 장하준 · 정승일, 2005, 『왜도난마 한국경제』, 부키
- 조복현 2011, “경제성장과 고용증대, 복리증진 : 이명박 정부의 경제정책 평가와 경제성장의
새로운 과제”, 『황해문화』 73, 96-124
- 주상영, 2013a. 진보적 성장 담론의 현황과 평가, 사회경제평론 41호
- 주상영, 2013b. 노동소득분배율과 내수, 경제발전연구(발간예정)
- 충청남도, 2012, 『충청남도 종합계획(2012-2020)』
- 한국사회경제연구소 엮음, 2011. 한국의 빈곤 확대와 노동시장구조
- 한국사회경제연구소 엮음. 2012. 노동시장 취약계층의 현실과 정책 과제
- 한반도사회경제연구회 편. 2012. 한국형 네트워크 국가의 모색, 백산서장
- 현대경제연구원 2012a, “자영업은 자영업과 경쟁한다”. 『경제주평』 498호
- 현대경제연구원 2012b, “설비투자 부진 지속과 파급영향” 『경제주평』 504호
- Atul Kohli 1994, “Where do high growth political economies come from? The
Japanese lineage of Korea’s “developmental state”, “World
Development, Volume 22, Issue 9, Pages 1269 - 1293
- Atul Kohli 1997, “Japanese colonialism and Korean development: A reply,”

World Development, Volume 25, Issue 6, Pages 883 - 888

E. S. 메이슨, 김만제, D. H. 퍼킨스, 김광석, D. C. 콜 저 1981, 『한국 경제 · 사회의 근대화』, 한국개발연구원

Eichengreen, Barry, Dwight H. Perkins, and Kwanho Shin 2012, From Miracle to Maturity: The Growth of the Korean Economy, Cambridge: Harvard University Press.

Krugman, Pau, The Myth of Asia's Miracle, Foreign Affairs: Nov/Dec 1994; Vol.73, Iss. 6.

Marc Lavoie & Engelbert Stockhammer, 2013. Wage-led growth: Concept, theories and policies, Conditions of Work and employment series, 41.

Stephan Haggard , David Kang , Chung-In Moon 1997, "Japanese colonialism and Korean development: A critique," World Development, Volume 25, Issue 6, Pages 867 - 881

■ 집 필 자 ■

연구진 · 김수현 · 이건범 · 정성훈 · 허석재 · 강선아 · 김찬규

전략연구 2012-**숫자** · 한국 경제의 현 단계와 새로운 성장전략

글쓴이 · 김찬규 외 / 발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남발전연구원

인쇄 · 2012년 12월 31일 / 발행 · 2012년 12월 31일

주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)

전화 · 041-840-1230(기획조정연구실) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1239

ISBN · 978-89-6124-181-6 93350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2012, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.