

## 양극화 없는 지속적 성장을 위해\*

김 정 식 (연세대학교 경제학부 교수)

### 1. 한국경제 성장의 명암

한국은 1962년 경제개발 5개년 계획을 수립한지 50년만인 2011년 무역 1조 달러를 달성했다. 그동안 한국은 무역을 통해서 경제성장을 추진해 왔다. 경제개발 계획의 수립과 함께 수출주도형 경제성장 전략으로 1960년 1인당 국민소득 79달러에서 2만 달러를 넘는 성장을 이룬 것이다.

이러한 성장의 배경에는 한국국민들의 높은 경제하려는 의지도 작용했지만 그보다 더 중요한 것은 올바른 경제정책의 선택에 그 원인이 있었다. 1960년대 새마을 운동과 1949년 3정보 상한으로 농지소유를 규제하는 농지개혁과 같은 정책은 경제하려는 강한 의지와 평등한 분배를 중요시하는 한국 국민들의 국민성을 만족시켜 주었다. 또한 1960년대 수출주도형 경제정책으로의 전환 또한 성공한 정책선택이었다고 할 수 있다.

1980년대에 들면서 한국경제는 종전의 규제위주의 정책 패러다임을 바꾸어 무역시장을 개방하고 물가안정과 시장원리를 중요시 하는 안정화 정책을 추구하면서 또 한번의 도약을 하였다. 1986년에는 건국 이래 처음으로 막대한 무역수지 흑자를 시현했고 1988년에는 IMF로부터 차입한 외채를 갚으면서 IMF conditionality로부터 자유롭게 되었다.

그러나 1990년대 자본자유화를 한 이후 한국경제는 심각한 도전을 받고 있다. 대내적으로는 경제성장이 정체되고 있고 기업의 국내투자가 감소하면서 일자리가 늘지 않고 있으며 생활물가가 높아지면서 서민들의 생활이 어려워지고 있다. 부동산가격의 상승과 대기업과 중소기업간의 임금

\* 본 원고는 한국경제학회 주최로 개최된 한국경제학회 창립 60주년 기념 2012년 경제학 공동학술대회(2012. 2. 21(화), 연세대학교 대우관 본관 지하 1층 각당헌), 제1전체회의 「대내외 경제환경의 대전환과 한국경제의 진로」에서 발표자 이지순 교수의 논문(모든 이를 위한 지속가능한 녹색 동반성장)에 대한 토론 내용을 정리한 것임.

격차가 벌어지면서 자산 및 근로소득의 양극화는 심화되고 있다. 대외적으로는 중국의 등장으로 수출경쟁력이 약화되고 있고 외환위기를 반복적으로 겪으면서 금융부문에서 국부가 유출되는 어려움을 겪고 있다.

아직 선진국과 같이 복지체제와 연금제도가 확립되어 있지 않은 상황에서 지금과 같이 저성장 기조가 정착되고 양극화가 심화되는 경우 늘어나는 복지수요로 재정적자와 국가부채가 크질 것이 우려된다.

## 2. 자본자유화와 정책선택 실패의 원인

한국경제가 이렇게 어려움에 처한 중요한 원인은 먼저 한국 실정에 맞는 경제정책을 수립하지 못했기 때문이다. 한국은 미국이나 다른 선진국과 다른 특성을 가지고 있다. 먼저 연금체제와 복지체제가 완전히 구축되지 않았기 때문에 국민들은 노후를 준비하기 위해 과도하게 경제하려는 강한 의지를 가지고 있다. 노동자들은 강한 노조를 통해 임금을 올리고 있으며 상인들은 과도하게 가격을 높게 책정하고 있다. 필요한 경우 경제주체들은 이익집단을 구성해서 자신들의 이익을 챙기려고 노력하고 있다. 비록 경쟁시장이라고 해도 높은 거래비용 때문에 시장기능이 원활하게 작동하지 않게 되는 것이다. 여기에 대부분의 시장구조는 독과점 시장구조를 가지고 있다. 선진국 경제나 순수한 시장경제와는 다른 구조를 가지고 있는데도 불구하고 이익집단의 역할을 과소평가하고 정부의 개입을 과도하게 줄인 것이 문제였다고 할 수 있다.

또한 공평한 소득분배를 선호하는 국민성을 충분히 반영하는 정책선택을 하지 않았다. 1997년 외환위기 이후 시장경제의 효율성을 강조하면서 임금의 격차가 확대되었고 기업구조조정으로 실업이 늘어나게 되었다. 2002년부터는 재건축을 허용하여 부동산 가격의 상승을 막지 못했다. 효율성만 강조하여 양극화가 심화되는 정책을 사용했던 것이다. 결국 외환위기 이전의 기업부채가 기업구조조정을 통해 가계부채로 전이되었고 이는 앞으로 복지지출의 확대를 통해 정부부채 증가로 귀결될 것이 전망된다.

또 다른 이유는 신흥시장국의 자본자유화에 적합한 정책선택을 하지 않았기 때문이다. 자본자유화는 경제의 틀을 바꾸는 큰 변화이다. 무역자유화와 달리 자본자유화시대에서는 기존의 통화정책과 금리정책의 패러다임이 변해야 한다. 금리를 높인다고 통화량이 감소하지 않으며 물가가 안정되지 않는다. 그러나 한국은 자본자유화 이전과 같은 정책선택을 함으로서 유동성 조절에 실패하고 물가를 안정시키지 못했으며 경제성장 또한 정체되고 있다. 외환정책 역시 신흥시장국의 경제적 특성을 고려해서 선택해야 한다. 선진국과 달리 한국은 비교환성 통화(non-convertible currency)를 가지고 있어 외화유동성을 확보하는 것이 중요한데 이에 대한 대책을 마련하지 못했다. 한국경제가 일자리를 창출하고 양극화를 해소시키면서 다시 성장할 수 있도록 하기 위해서는 새로운 경제정책의 패러다임이 필요하다.

### 3. 양극화 없는 지속적 성장을 위한 정책과제

#### 1) 일자리 창출을 위한 과제

먼저 일자리를 창출하기 위해서는 제조업을 부활시켜야 한다. 영국이나 미국과 같이 세계경제를 제패하던 국가들이 몰락하는 과정을 보면 대부분 제조업 경쟁력이 약화되면서 금융업이 과도하게 성장하는 형태를 취한다. 제조업은 경제의 허리와 같아서 고용창출능력이 크다. 제조업 없이 금융업과 서비스업만으로 경제가 지속적으로 성장하기는 쉽지 않다. 일본이나 독일 그리고 대만 등이 안정성장을 하고 있는 이유도 제조업의 비중이 아직도 높은 데에 있다고 할 수 있다.

일자리를 만들 수 있는 또 다른 방법은 대기업과 중소기업의 임금격차를 줄여야 한다. 고용창출의 80%이상을 차지하고 있는 중소기업의 임금을 높여야 고용이 늘어날 수 있다. 그 외에도 과학기술에 대한 투자를 늘리는 것이다. 정부와 산업계에서는 과학기술에 대한 투자를 대폭 늘려서 중국과의 기술격차를 늘리도록 해야 한다.

서비스업 수요확대를 통한 내수를 증대시키는 방안도 있다. 그러나 내수는 확대하기는 쉽지 않다. 물가가 외국보다 높아 서비스업이나 제조업의 경우 모두 국내수요가 크지 않기 때문이다. 따라서 내수를 확대하기 위해서는 물가가 낮아지든지 혹은 국내 서비스업의 품질과 생산성이 향상되어야 해야 한다.

#### 2) 물가안정을 위한 과제

물가를 낮추기 위해서는 금리를 높여 과잉유동성을 흡수하는 총수요억제책을 사용해야 하나 자본시장이 개방된 한국의 경우 이러한 정책은 그 효과가 의문시 된다. 금리를 높이는 경우 외국자본이 유입되면서 유동성이 더욱 늘어날 수 있기 때문이다. 단지 금리가 높아질 경우 외국자본의 유입으로 환율이 하락해서 수입물가를 낮출 수는 있으나 수출의 감소로 인한 경상수지 악화로 자본이동의 반전이 발생할 것을 염려하면 고금리 정책은 자본시장이 개방된 신흥시장국의 경우 사용하기가 쉽지 않은 정책이라고 할 수 있다.

따라서 생활물가를 안정시키기 위해서는 비용측면에서 물가를 안정시키는 미시적 정책을 사용할 필요가 있다. 먼저 유통구조를 개선해야 한다. 현재 기획재정부의 경제정책국과 경제정책조정국 그리고 지식경제부와 농수산부로 분산되어 있는 유통에 관한 정부조직을 총괄할 수 있는 가칭 물류·유통위원회를 설립할 필요가 있다.

또한 독과점 시장구조를 경쟁체제로 변화시키거나 혹은 공정거래를 위한 규제를 강화하여 독과점 가격을 낮추어야 한다. 경쟁시장이라고 해도 이익집단들이 담합하는 경우나 과도한 이익을 쟁기기 위해 가격 올리기 경쟁을 할 경우 가격을 낮추기 위해 정부규제가 필요하다. 물가를 낮추기 위해서는 관세를 낮추거나 철폐해야 한다. 자유무역역협정(FTA)을 추진하는 데에도 불구하고 과

거의 관행대로 높은 관세를 부과하기 때문에 국내 판매가격이 외국보다 높을 수밖에 없다.

### 3) 양극화 해소를 위한 과제

양극화를 해소하기 위해서는 부동산가격을 안정시켜야 한다. 2002년 재건축을 허용해 주면서 서울의 강남지역을 중심으로 가격이 상승하기 시작했고 재건축 대상주택과 비대상 주택과의 가격 격차가 확대되었다. 부동산 가격을 안정시키기 위해서는 도심의 재건축을 통해 주택공급을 확대하는 것은 한계가 있음을 인식해야 한다. 부심에서 도심으로 들어오는 광역교통망을 건설하여 직장 있는 도심으로 빠르게 출퇴근 할 수 있도록 하고 부심에서의 주택공급을 늘리도록 해야 한다. 지금과 같이 도심의 공급을 늘릴 경우 도심이 복잡해져 부심에서 도심으로 진입하는데 오랜 시간이 걸려 도심의 주택수요를 늘어나게 하고 도심주택 가격이 상승하게 만든다.

주식소득에 대한 과세도 적극적으로 검토해야 한다. 한국에서는 모든 소득에 과세가 되는데 오직 주식 투자소득에만 과세하지 않고 있다. 이미 미국과 일본 등 선진국에서 실시하고 있는 주식 소득에 과세할 경우 양극화를 해소시킬 수 있다. 그 외에도 복지지출을 확대해서 노약자와 병약자 그리고 교육, 의료, 주택에 대한 복지지원을 확대해야 한다.

### 4) 국부유출을 막기 위한 과제

일자리가 부족하고 양극화가 심화되는 원인은 다양하나 근본적인 원인은 대외의존도가 높은 한국경제에서 국부가 추가적으로 유입되지 못하고 유출되기 때문이다. 국부는 실물부문에서는 무역수지의 흑자를 통해 유입되고 있으나 금융업에서는 외국인 국내 금융투자를 통해 더 많이 유출되고 있다. 금융업에서의 국부유출을 막기 위해서는 금융업의 경쟁력을 제고시켜야 한다. 대외의존도가 높은 한국경제는 지금 경상거래에서는 흑자를 내고 있으나 자본 및 금융거래에서 적자로 인해 국부가 유출되고 있다. 2011년 경상수지 흑자는 276억 달러 였으나 금융 및 자본거래에서 외국인 주식투자자가 배당과 주식매매차익으로 유출된 외환은 이보다 훨씬 많은 300억 달러 이상이 될 것으로 추정되고 있다.

금융업의 경쟁력을 높이기 위해서는 금융회사들의 교육훈련비의 비중을 높여 금융 인적자본에 대한 투자를 늘리도록 해야 한다. 금융회사의 업적평가나 건전성 감독 시 단기적 건전성 지표인 BIS 비율 외에 장기적 지표로 금융기술과 인적자본에 대한 투자인 교육훈련비 예산비중을 고려할 필요가 있다.

## 4. 결론 : 3가지 정책제언

### 1) 한국여건에 맞는 경제정책 수립 : 시장이 실패하는 부분에 정부개입 늘여야

양극화 없이 지속적인 성장을 하기 위해서는 첫 번째, 한국경제학을 정립할 필요가 있다. 한국

의 경제적 특성을 감안하여 경제정책을 수립해야 한다. 시장이 실패하는 부분에 대해 정부개입을 늘일 필요가 있다. 연금체제와 복지체제가 구축되지 않은 상황에서는 고령화 사회를 맞은 경제주체들은 자신의 이익을 추구하기위해 그리고 경제하려는 의지가 너무 강하게 작용하기 때문에 시장질서가 유지되기 어렵기 때문이다. 이러한 상황에서는 공정한 시장질서를 유지하기 위해 정부개입이 필요하다. 실제로 대부분의 한국의 대부분 시장구조는 독과점구조이다. 그리고 경쟁구조라 해도 이익집단을 구성해 독과점처럼 가격을 책정하고 있다. 금융업은 비대칭정보와 도덕적해이로 금융감독을 강화할 필요가 있다.

## 2) 이익집단의 역할 축소해서 각종 제도 개선해야

둘째, 제도를 개선해야 한다. 물가를 안정시키고 일자리를 창출하고 양극화를 해소시키기 위해서는 제도개선이 필요하다. 유통구조와 교육제도는 물가와 연관이 있고 대기업과 중소기업간의 하청제도는 일자리와 연관이 있다. 양극화를 해소하기 위해서는 주택제도와 복지제도 그리고 연금제도의 개선이 필요하다. 그러나 제도의 개선에는 이익집단이 반발하여 이를 고치기 어렵다. 따라서 이익집단의 역할을 축소시키고 이에 대한 국민들의 인식을 바꾸는 것이 제도개선의 관건이라고 할 수 있다.

## 3) 자본자유화에 적합한 경제정책 수립해야 : 과도한 자본유입규제와 금융산업의 경쟁력 높여야

셋째, 자본자유화시대에 맞는 그리고 신흥시장국에 적합한 경제정책을 수립해야 한다. 한국은행의 통화정책 역시 과거의 패러다임에서 벗어나야 한다. 자본이동이 없던 과거의 금리정책으로는 유동성을 조절할 수도 물가를 안정시킬 수 없다. 금리를 높일 경우 외국자본이 유입되면서 시중금리는 물론 유동성을 조절하기 어렵기 때문이다.

외환정책이나 환율정책 역시 달라져야 한다. 비교환성 통화를 가진 한국의 경우 외환위기는 환투기와 같은 수요측면에서보다 유입된 외국자본이 갑자기 유출되는 자본이동의 반전에 의한 외환의 공급측면에서 외환위기가 발생하기 때문이다. 따라서 선진국과 달리 외환위기를 예방하기 위해서는 핫머니의 규제보다는 외화유동성의 확보가 중요하다. 통화스왑과 외환보유고의 확충이 필요한 것이다. 동시에 과도한 외환의 유입을 막기 위해 정부는 무조건적 자본자유화보다는 과도한 자본유입에 대한 필요한 규제를 강화할 필요가 있다. 아울러서 금융업에서의 국부 유출을 막기 위해 금융업의 경쟁력을 높여야 한다.

이러한 정책과제를 수행해야 만이 자본자유화시대에 양극화없이 지속적인 성장을 유지할 수 있다.