

전환점에 선 한국경제: 5대 개혁과제

최병일 (한국경제연구원 원장)

1. 들어가며

한국의 고령화속도는 세계사에 유래 없이 빠른 속도로 진행되고 있으며, 심지어 가장 빠른 고령화 추세를 보였던 일본의 속도를 능가하고 있다. 한국의 경우 2017년에 고령사회(65세이상 인구비 14% 이상), 2026년에는 초고령사회(65세 이상 20% 이상)로 진입할 것으로 전망되고 있다. 민주주의에서 고령화 사회는 복지수요 확대를 의미한다. 2012년 총선, 대선 정국을 거치면서 한국 사회의 최대 화두로 떠오른 ‘복지사회’의 꿈을 가능케 하려면 1인당 국민소득이 최소한 4만불은 되어야 한다. 그러지 못하면 복지사회는 그림의 떡일 뿐이다. 그런 의미에서 한국경제는 시간과의 싸움을 하고 있다.

2014년 신년 기자회견에서 박근혜 대통령은 ‘경제혁신 3개년 계획’이 성공적으로 추진되면 잠재성장률은 4% 수준으로 높아지고 1인당 국민소득은 3만 불을 넘어 4만달러 시대를 바라보게 될 것이며 고용률 또한 70%를 달성할 것이라고 공언하였다. 하지만 한국경제의 역량을 볼 때, 이 같은 목표의 달성은 쉽지 않아 보인다. 글로벌 금융위기 이후 한국경제의 성장률은 2%대로 급락하며 저성장이 고착화되는 조짐을 보이고 있으며 2007년 이후 7년째 1인당 국민소득은 2만5천불 문턱을 넘지 못하고 있다. 인구 1000만이 넘고 국민소득 4만불 이상 국가들의 경험을 보면, 2만불에서 3만불 국민소득을 달성하는 데 소요된 기간은 대략 8년 정도였다. 한국은 이미 7년의 세월을 정체된 채로 보냈고, 향후 1~2년 내에도 3만불 달성이 쉽지 않아 보인다. 만약 빠른 시일내에 3만불 달성을 이루지 못하면 선진국 문턱에서 주저앉아 고령화의 거센 도전에 속수무책인 상황에 직면할 수도 있을 것이다.

최근 한국경제의 저성장 기로에 대해 일본의 “잃어버린 20년”을 답습할 수도 있다는 우려가 확산되고 있다. 하지만 일본은 잃어버린 20년에도 불구하고 최근까지 세계 2위의 경제규모를 유지

하였으며 버블 붕괴 직전에 성장률, 저축률, 출산률 등 거의 모든 경제지표들과 산업의 역량이 한국에 비해 우위에 있는 상황이었다. 따라서 만약 한국에서 저성장의 장기화가 고착될 경우 일본에 비해 더 빨리 추락할 우려가 있다. 이럴 경우 선진국에 안착하기도 전에 저성장과 고령화로 한국 경제는 다시 중진국으로 밀려날 수도 있다. 이 같은 상황에서는 일자리 부족이 만성화되고 이에 따라 복지수요는 더 증가되지만 이를 감당할 재정여력은 부족하여, 한정된 자원을 차지하고자 하는 사회 諸 세력 간 다툼이 극심해질 것이다. 결국 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’이 일상화되고 정치는 포퓰리즘에 기대어 국가의 성장잠재력을 갉아먹는 사회로 전락하게 되는 것이다.

한국경제는 중대한 기로에 서 있다. 우리에게 주어진 시간이 얼마 남지 않은 상황에서 기존의 관행과 방식을 유지한 채로는 ‘도약’은 불가능하다. 지난 10여년간 지체된 우리의 환부를 도려내는 개혁, 이제라도 시작하지 않으면 늦다.

<표 1> 인구 고령화속도 추이

국 가	도달연도			증가소요연수	
	고령화사회	고령사회	초고령사회	고령화사회 → 고령사회	고령사회 → 초고령사회
일본	1970	1994	2005	24	11
프랑스	1864	1979	2018	115	39
영국	1929	1975	2028	46	53
미국	1942	2014	2032	72	18
한국	2000	2017	2026	17	9

자료: e-나라지표(http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_idxMain.jsp?idx_cd=1010&bbs=INDX_001&clas_div=A, 원 자료는 「인구통계자료집」, 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 2010).

주: 고령화사회: 만 65세 노인인구비율 7%, 고령사회: 노인인구비율 14%, 초고령사회: 노인인구비율 20% 이상.

2. 개혁과제

현재의 상황(위기 불감증 + 개혁부진)이 지속되는 경우 우리경제는 단순히 현상유지(status quo)에 머물 수 있는 것이 아니라, 중국 등 신흥개도국의 거센 추격에 덜미를 잡혀 선진국 문턱에서 주저앉을 가능성이 크다. 결국 개혁을 통해 우리 경제의 체질을 바꾸어야만 새로운 도약을 이룰 수 있으며 그 개혁의 목표는 ‘추격자에서 선도자(innovator)로의 탈바꿈’이 되어야 할 것이다. 이를 위해 우리경제 5대 핵심개혁과제-노동 개혁, 공공·금융 개혁, 서비스 빅뱅, 개방-소비자 연계, 세제개혁-를 제시하고자 한다.

1) 노동 개혁

추격자에서 선도자로의 체질전환을 달성하기 위해 한국경제에서 개혁이 가장 절실한 부문은 바

로 노동시장이라고 할 수 있다. 세계경제포럼(World Economic Forum)이 발표하는 국제경쟁력지수의 최근 추이를 살펴보면 한국 경제의 종합적인 경쟁력은 전 세계 140여 개국 중에서 20위권을 유지하고 있다. 그러나 2013년 기준 노동시장의 효율성 종합 순위는 78위에 불과하다. 특히, 노동시장의 유연성 종합순위는 148개국 중 130위로 최하위권에 머물고 있고 노사 간 협력 부문(132위)이 노동시장의 유연성을 크게 저하시키는 것으로 나타났다. 노동 부문의 낙후성이 국가경쟁력을 갉아 먹고 있는 상황이므로 노동 부문의 개혁이 최우선 과제로 추진되어야 할 것이다. 노동 개혁을 통해 보다 많은 사람들이 일하고, 일하는 사람 모두 자신의 생산성에 부합하는 보상을 받으며, 일과 삶의 균형을 유지할 수 있는 노동시장 구축을 이루어야 할 것이다.

<표 2> 한국 노동시장의 효율성 순위

구분	2010년	2011년	2012년	2013년
국가경쟁력 종합 순위	22위	24위	19위	25위
노동시장 효율성 종합 순위	78위	76위	73위	78위
◦ 노동시장 유연성 종합 순위	124위	126위	124위	130위
- 노사간 협력	138위	140위	129위	132위
- 임금결정의 유연성	38위	50위	63위	63위
- 고용·해고 관행	115위	115위	109위	108위
- 경영상 해고 비용	114위	118위	117위	120위
조사대상 국가 수	139개국	142개국	144개국	148개국

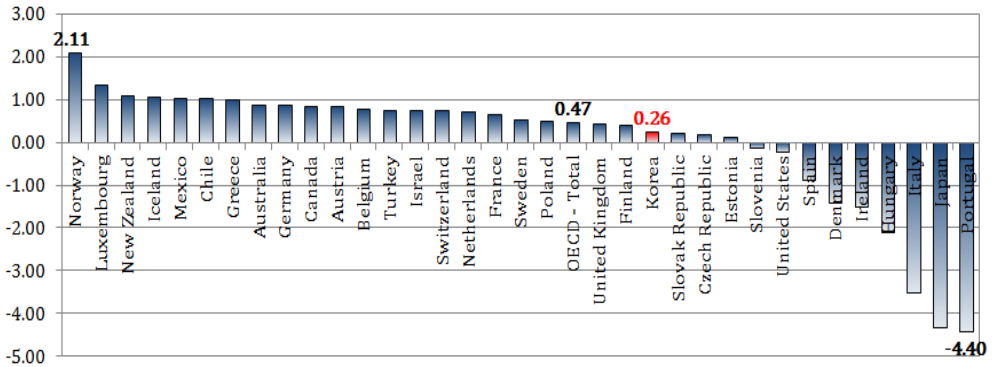
자료: WEF, The Global Competitiveness Report, 각 연도.

주: 노동시장 효율성 종합 순위는 노사간 협력, 정리해고 비용 등 8~10개 항목의 종합 순위.

현재 한국 노동시장은 갈등을 해소하는 메카니즘이 부재한 상태에서 핵심 연령대의 남성·정규직 중심으로 운영되고 있다. 이런 노동시장은 고령화가 진전되면서 노동력 부족과 임금 상승이 극심해지면서 고용창출력이 낮을 수밖에 없는 구조이다. 아래 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 한국의 고용탄력성은 OECD 국가들 중에서 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 뿐만 아니라 한국의 노동시장은 내부와 외부 노동시장이 단절되어 양극화를 초래하고 갈등을 증폭시키는 구조이다. 따라서 노동시장의 개혁 또한 상당히 어려울 수밖에 없는 상황이다.

이 같은 구조 하에서 한국 노동시장이 가지는 계층별·연령별 문제점은 다음과 같다. 우선 여성의 경제활동 참여가 부족하며 고용률도 저조하다. 또한 고령화 시대가 도래함에도 불구하고 장년층의 고용불안에 대한 대비가 없고 고령층의 빈곤이 사회문제로 대두되고 있다. 여기에 더해 청년층의 노동시장 참여가 지속적으로 감소하고 있으며 정규직과 비정규직으로 분절된 노동시장은 갈등과 대립만 양산하고 있는 상황이다. 이런 노동시장 구조 하에서는 노동생산성이 낮을 수밖에 없으며 협력적 노사관계를 기대하는 것은 불가능하다.

<그림 1> OECD 주요국 고용탄력성(2006~2011년 평균)

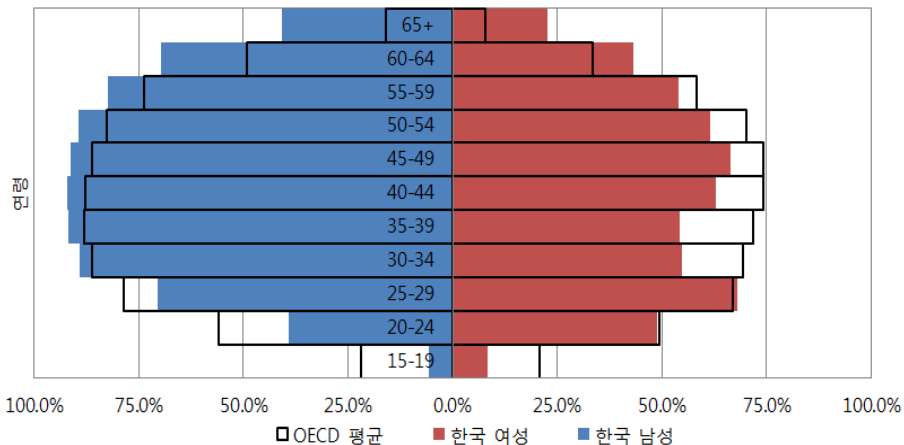


자료: OECD Stat.

주: 고용탄력성은 해당 기간 평균 고용증가율 및 평균 GDP 증가율로 계산.

우선, 여성의 경제활동 참여를 증대시켜 고용률을 획기적으로 제고하는 개혁이 필요하다. 2012년 기준 한국의 15~64세 여성 고용률은 54.5%로 OECD 평균 60.0%에 비해 5%p 이상 낮고 노르웨이(73.7%)나 스웨덴(71.8%)에 비해서는 15%p 이상 낮다. 더욱 우려스러운 점은 <그림 2>에서 볼 수 있듯이 한국 여성의 고용률이 25~29세에서는 OECD 평균보다 소폭 높은 수준을 유지하다가 30세부터 60세까지 전 연령대에서 OECD 평균보다 크게 낮은 수준에 머물고 있다는 점이다.

<그림 2> 한국 및 OECD 성별·연령별 고용률



자료: OECD Stat.

여성의 경제활동 참여가 중요한 이유는 고령화 시대에 노동력 부족이 예상되고 있기 때문이다. 한국의 급속한 고령화 추세를 감안할 때, 노동력 부족과 생산성 하락은 불가피하다. 이런 부작용을 최소화하기 위해서는 여성의 적극적인 경제활동 참여가 절실하다. OECD 자료에 근거한 계산에 의하면, 2050년 한국 여성의 경제활동참가율을 현재 OECD 평균 수준으로 제고시킬 경우, 여성 경제활동인구 약 128만 명을 추가적으로 확보할 수 있으며, 현재 한국 남성 경제활동참가율 수준까지 향상시킬 경우는 무려 412만 명의 추가 노동력을 확보할 수 있다. 이는 2010년 15~64세 전체 경제활동참가율 65.8%를 69.4%로 3.6%p 올릴 수 있는 규모로서 지난 30년 간 이룬 경제활동참가율 제고를 능가하는 수준이다.

점진적인 노동력 부족이 예상되는 현 시점에서 여성의 경제활동을 지원할 수 있도록 노동시장을 개혁하는 것은 더 이상 늦출 수 없다. 특히, 30대 여성의 시간적 제약을 완화하여 출산 및 육아로 인해 노동시장을 떠나는 현상을 막고, 중장년층 여성이 다시 노동시장으로 돌아올 수 있도록 재취업 교육과 함께 이들에게 걸 맞는 일자리를 개발하는 것이 중요하다.

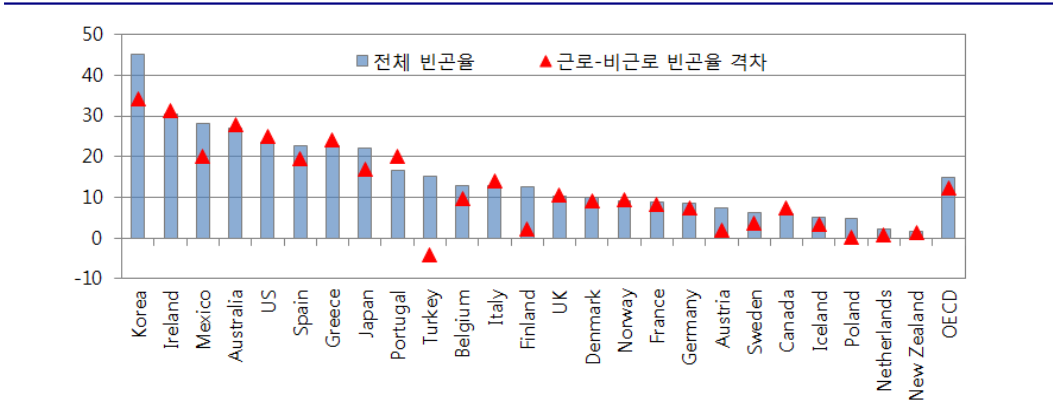
고령층의 지속적 경제활동을 통해 노인층 빈곤문제를 해결하는 것도 반드시 이루어내야 할 노동시장 개혁 중 하나이다. OECD 소득분배 데이터베이스에 의하면 2000년대 중반 한국의 66세 이상 고령층의 빈곤율(가처분소득이 경제 전체 중위 가처분소득의 50%에 미치지 못하는 개인의 비중)은 45%를 넘는 상황이며, 이는 OECD 평균의 3배가 넘는다. 특히, 18~65세 근로계층의 빈곤율이 OECD 평균과 유사하다는 점을 감안하면 고령층의 빈곤 문제는 심각한 수준이다. 한편, <그림 3>에서 보듯이 일자리가 있는 고령층과 그렇지 못한 고령층 간의 빈곤율 격차가 OECD 최대인 점을 감안하면 고령층의 일자리 확보가 빈곤율 감소를 위해 반드시 필요하다는 것을 알 수 있다. 그러나 한국 고령층의 고용률은 OECD 평균을 크게 상회한다. 즉, 사회보장시스템의 미성숙으로 많은 고령층이 생계 유지를 위해 일을 하고 있는 상황이지만 일자리의 질은 빈곤을 벗어나기에 부족하다는 의미이다. 따라서 고령층의 빈곤 문제를 해결하기 위해서는 고령층의 고용을 유지하는 정책과 함께 고령층을 위한 양질의 일자리를 개발하는 것이 동시에 진행되어야 할 것이다.

고령층 고용률 제고를 위해서는 생산성에 부합하는 임금체계를 구축하여 지나친 연공성(Seniority-based system)으로 인해 장년층의 고용을 기피하는 현상을 막아야 한다. 한편, 근로자 보호를 과도하게 강조할 경우 오히려 고용가능성이 위축된다는 점을 감안하여, 시간제 근로를 포함한 다양한 형태의 근로를 적극적으로 수용해야 한다. 이러한 노력들은 노동력 확보라는 측면에서도 중요하지만 증가하는 복지 수요를 충족하는 방안으로서도 중요성을 갖는다.

한국 노동시장에서 가장 취약한 부분 중 하나는 청년 노동시장이다. 2013년 한국 청년 고용률은 39.7%를 기록했다. 다른 국가들에 비해 낮은 편이지만 더욱 심각한 문제는 2004년 45.1%를 기록한 이후 지속적으로 감소하였다는 점이다. 청년실업의 핵심 원인은 ‘노동 공급’과 ‘일자리’ 간의 질적인 불일치(mismatch)가 심하다는 점이다. 청년층의 고학력화는 2000년대 말 최고조에 달했다. 이들이 대학을 졸업하고 대거 노동시장으로 진출하면서 양질의 일자리를 기대하는 청년층

은 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 전세계 어느 경제도 대학 진학률 80%에 걸맞는 양질의 일자리를 공급할 수는 없다. 노동 공급과 양질의 일자리 공급 간의 심각한 격차로 인해 현재 청년 노동 시장이 고전을 면치 못하고 있는 셈이다.

〈그림 3〉 고령층 빈곤율 국제 비교(2000년대 중반)

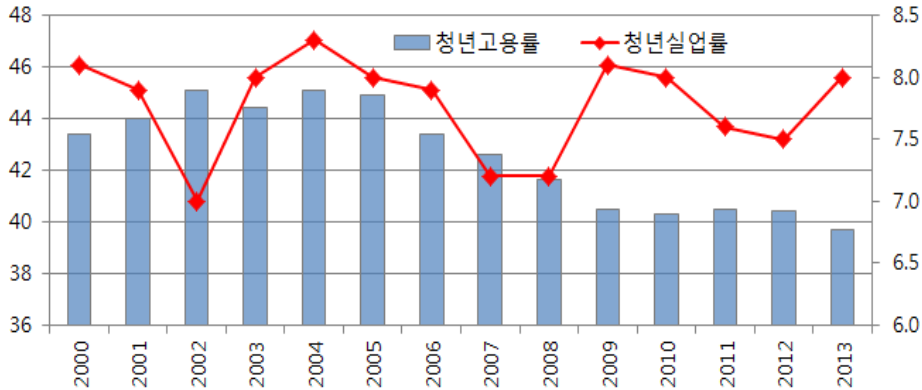


자료: OECD Stat.

대학진학에 대한 프리미엄이 그리 크지 않다는 것을 서서히 체감한 청년층들이 대학진학 대신 기술습득이나 노동시장 진출을 시도하면서 대학진학률은 최근 3~4년간 하락세를 보였다. 여기에 청년층 인구 감소가 더해지면서 앞으로 청년실업 문제는 서서히 완화될 전망이다. 하지만 별다른 대책 없이 시간이 청년실업 문제를 해결해주길 기대하는 것은 현 시점의 청년층에게만 희생을 강요하는 것과 다름없기 때문에 적극적인 청년고용대책이 필요하다.

청년실업 문제를 일거에 해결할 수는 없다. 비록 청년층이 기대하는 양질의 안정적인 일자리는 아닐지라도 시간제 일자리를 포함해 고학력 청년층이 수용할 가능성이 큰 다양한 형태의 일자리를 개발하는 것이 시급하다. 이를 위해서는 우선 노동시장의 유연성이 확보되어야 한다. 기업이 다양한 형태의 일자리를 만들 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 고용창출 인센티브를 위촉시킬 가능성이 큰 노동력 사용에 대한 직접적인 규제는 가급적 완화하는 것이 바람직하다. 한편, 정확한 직무분석과 공정한 능력평가의 기초를 수립하는 것도 중요하다. 정확한 직무분석이 없을 경우 기업은 직무에 적합한 학력 및 능력을 가진 근로자를 선택하기 보다는 고학력자를 우선적으로 채용할 가능성이 크다. 또한 공정한 능력평가 시스템이 갖추어지지 않을 경우 청년층은 직무와 무관한 스펙을 지속적으로 쌓아 자신의 능력을 보여주려고 할 것이다. 이런 현상이 지속될 경우 개인뿐만 아니라 사회적으로도 자원의 낭비가 발생하며 청년 노동시장의 미스매치 문제는 해결될 수 없다. 따라서 청년 노동시장의 미스매치를 해결하기 위해서는 노동시장의 유연성을 높이면서 직무분석과 능력평가 시스템을 갖추는 것이 시급하다.

<그림4> 한국 청년 노동시장 추이



자료: 국가통계포털.

이상의 논의를 종합해보면, 한국 노동시장의 개혁을 위해서는 제도적 유연성을 확보하는 것이 중요하다. 단순히 수량적인 유연성만 강조할 경우 고용 불안정성을 우려하는 근로자의 저항이 커질 가능성이 있다. 수량적 유연성뿐만 아니라 임금이나 기능적 유연성을 증대시킬 필요가 있다. 특히, 생산성과 임금 간의 연계성을 강화하여 임금의 유연성을 증대시켜야 한다. 이러한 노력은 현재 한국 노동시장이 가진 문제점의 상당수를 해결할 수 있다. 강제적 정년연장이 가져올 부작용도 축소시킬 수 있으며 다양한 근로형태의 개발도 가능하게 만들 것이다. 그러나 이런 모든 노력들도 안정적이고 협력적인 노사관계를 선행조건으로 하고 있다. 노동계 역시 넓은 안목에서 노동시장의 안정적 발전을 위한 리더십을 보여줘야 한다.

2) 공공/금융 개혁

지난 10년간 공공기관 부채는 급격히 증가해 왔으며 이 같은 추세를 더 이상 방지할 경우 국가 신용도 및 재정에 상당한 악영향을 줄 것이라 우려가 확산되고 있다. 2013년 기준 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 지정된 공공기관의 수는 295개¹⁾이며 2012년 말 기준 공공기관 부채는 약 493.3조원으로 국가채무 446조원보다 47.3조원이나 많다. 2007년 249.3조원이었던 공공기관 부채는 2012년 493.3조원으로 지난 5년 동안 무려 244조원이나 증가했다. 공공기관의 부채 중 공기업의 부채는 352.7조원으로 전체 공공기관 부채의 71.5%를 차지한다.²⁾ 공기업 부채는 지난 5년 동안 약 125% 증가했다.

1) 시장형 공기업 14개, 준시장형 공기업 16개, 기금관리형 준정부기관 17개, 위탁집행형 준정부기관 70개, 그리고 기타 공공기관이 178개임.

2) 금융공기업 부채는 포함되지 않음.

<표 3> 2012년 공공기관 자산, 부채, 당기순이익 현황

(단위: 조원, %)

	2007(a)	2008	2009	2010	2011	2012(b)	증감액 (c=b-a)
공공기관 자산	472.2	507.9	586.8	640.7	695.9	731.2	259.0
공공기관 부채	249.3	290.0	336.8	397.0	459.0	493.4	244.1
부채비율	111.8	133.1	134.7	162.9	193.7	207.5	—
(국가채무 대비 비율)	83.3	93.9	93.7	101.2	109.2	111.2	—
공공기관 당기순이익	8.1	3.3	5.9	4.2	-8.5	-1.8	9.9

주: 1. 증감액, 증감률은 2011년 대비 2012년 수치임.

2. 2009년까지는 기존의 기업회계기준, 2010년부터는 국제회계기준에 따라 작성된 자료임. 2011년부터 공공기관에 국제회계기준이 적용됨에 따라 비교가능성을 높이기 위해 2010년 재무정보는 국제회계기준에 따라 재작성 되었음. 전년도 발표했던 2010년 공공기관 자산 금액은 630조원, 부채 금액은 381.9조원이었으나 국제회계기준에 따라서 자산은 640.7조원으로 증가하였고, 부채는 397조원으로 증가하였는데, 이는 회계기준변경에 따른 변동효과와 국제회계기준에서는 연결재무제표가 주재무제표로 됨에 따라 연결자회사들의 재무정보가 추가로 집계되었기 때문임.

3. 부채비율은 공공기관 전체 부채 대비 공공기관 전체 자본(자산-부채) 비율임.

4. 기획재정부 발표 연도별 국가채무는 지방정부 순채무액을 포함한 것임.

자료: 기획재정부, 통계청 국가통계포털(KOSIS), 국회예산정책처에서 재인용.

공기업의 과다한 부채는 공기업 스스로 감당하기 어려운 수준까지 증가했다. 특히 공기업 부채 중 금융부채는 2012년말 기준, 약 244.6조원으로 연간 지급해야 하는 잠정 이자상환부담액만 약 6.9~10.8조원에 달한다.³⁾⁴⁾ 가장 부채가 많은 LH공사(138.1조원, 2012년말 기준)의 경우 금융부채는 96.2조원으로 연간 이자비용이 4.49조원 이다. 하루이자만 123억을 지급해야 한다는 것이다. LH공사는 영업이익으로는 이자비용을 지불하기 어려운 상황이다. 2012년 기준 영업이익은 약 1조 4천억정도인데 이자비용은 4조 5천억원으로 이자보상배율이 0.3에 불과하다. LH공사 외에도 이자보상배율이 1미만인 공기업들이 다수 존재한다.

최근 정부는 부채가 많은 12개 기관에 대한 부채관리에 돌입했다.⁵⁾ 이들 12개 기관의 부채규모는 약 388조원이고, 평균부채비율은 276%를 넘는다.⁶⁾ 정부는 2013년 말 ‘공공기관 정상화 대책’을 발표하면서 공공기관의 부채비율을 2017년까지 200% 수준으로 끌어내린다는 목표를 제시하고, 사업조정, 자산매각, 경비절감 등 적극적 부채감축 등을 요구하고 있다. 그러나 부동산 경기

3) 2012년말 기준, 대한주택보증(주), 한국감정원, 한국공항공사, 한국마사회, 한국방송광고공사 등 5개 기관을 제외한 공기업의 총차입금을 계산한 것임.

4) 실제 각 공기업의 이자비용은 개별 차입금의 용도와 기업의 신용도에 따라 이자율이 다르지만 여기서는 연평균조달금리를 3.5~5.5%로 가정함. 2012년말 부채가 많은 주요 12개 공기업(예금보험공사 포함)의 이자상환액 7.8조원임.

5) 한국토지주택공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국전력공사, 한국수자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국도로공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국장학재단, 예금보험공사(예금보험기금과 예금보험기금채권상환기금)등임.

6) 예금보험공사의 예금보험기금채권상환기금은 제외된 수치임.

가 침체되어 있어 자산매각이 단기간에 쉽사리 이루어지기 어려울 뿐만 아니라 자칫 자산매각을 지나치게 서두르다가 헐값매각 논란에 휩싸일 수도 있다. 공기업의 수익성이 크게 개선되지 않는 한 부채감축은 쉽지 않을 것으로 예상된다. 게다가 공기업 방만 경영에 따른 과도한 임금 및 성과급, 그리고 복리후생의 축소에 대한 공기업 노조의 저항이 거센 상황이다. 공기업부채 증가 상당 부분이 정부의 국책사업을 대행하거나 공공요금이 통제된 것에 기인하기 때문이다.

〈표 4〉 비금융 공공기관 금융부채 중 공기업 금융부채 차지 비중

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
공기업(a)	99.5	134.8	168.4	195.1	226.5	243.2
SOC(12)	67.6	86.1	110.6	126.7	139.8	148.1
에너지(9)	29.5	45.0	51.0	56.6	72.6	83.4
자원개발(3)	2.1	3.3	6.6	12.0	13.7	12.4
기타(4)	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2
비금융 공공기관(b)	109.7	147.8	184.2	212.6	244.8	260.1
비중(a/b*100)	90.7	91.2	91.4	92.0	92.5	93.5

자료: 국회예산정책처.

최근 국제신용평가사는 일부 공기업의 독자신용등급을 강등했으며, 투자부적격으로 분류한 바 있다. 무디스는 공기업 부채의 위험성을 지적하며 한국의 신용등급이 영향을 받을 수 있음을 시사했다.⁷⁾ 과도한 부채로 인한 공기업 부실은 국가 재정건전성을 위협한다는 측면에서 심각하게 인식할 필요가 있다. 2012년말 기준 한국 국가채무는 GDP대비 약 34%이다. 공공기관 부채까지 얹어지면 국가채무는 GDP대비 약 70%를 넘는다.

이처럼 재정건전성이 취약해지는 상황에서 만약 금융위기 등과 같은 외부적 충격이 발생하면 정부가 사용할 수 있는 정책수단에 상당한 제약이 가해질 수밖에 없다. 한국이 2008년 글로벌 금융위기 당시 선진국들에 비해 충격을 덜 받고 또한 빠른 속도로 회복할 수 있었던 것은 상대적으로 건전한 재정에 바탕을 둔 선제적 재정지출이 있었기 때문이다. 게다가 한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 국가이다. 고령인구 부양을 위한 재정부담은 급속하게 늘어날 수밖에 없는 구조이며 갑자기 '통일'이라도 가시화되는 경우 재정에 가해지는 부담은 엄청날 것으로 예상된다. 이 같은 상황을 고려할 때 공공기관의 부채는 다른 나라들에 비해 더 엄격하게 관리되어야 하며 국가부채가 다른 OECD 국가에 비해 높지 않다하더라도 여유를 가질 수 없는 상황이다.

7) 연합뉴스, “공기업·가계 부채 증가, 한국 신용등급에 걸림돌” 2013. 11. 14.

<표 5> 원리금 상환능력 저하 10개 공공기관의 2012년 주요 재무지표

(단위: 억원, %, 배)

	부채 비율	이자보상 배율	유동부채보 상비율	금융부채	영업이익	이자비용	영업활동 현금 등	1년 이내 상환부채
한국토지주택공사	464.3	0.3	19.0	962,085	14,073	44,850	29,067	173,493
한국전력공사	133.2	-1.7	10.9	342,463	-26,929	16,036	4,581	45,286
한국가스공사	394.1	1.2	5.9	269,140	11,966	10,278	3,584	71,339
한국도로공사	96.9	1.0	52.4	232,897	12,297	12,048	13,900	25,305
한국철도시설공단	726.3	0.4	36.1	152,519	3,118	7,285	8,104	26,620
한국석유공사	91.6	0.8	52.2	91,390	2,960	3,582	8,065	12,926
한국철도공사	214.7	-0.8	-2.2	97,209	-3,591	4,243	-267	11,919
한국광물자원공사	148.0	-0.5	0.1	18,548	-220	417	356	5,007
대한석탄공사	-185.4	-1.0	1.6	13,945	-539	538	167	9,935
여수광양항만공사	87.7	0.1	63.3	9,119	53	469	1,504	2,809
합 계				2,189,315	13,188	99,746	69,061	384,638

주: 1. 각 공공기관의 금융부채는 IFRS 적용 개별기준임.

2. 부채비율이 음(-)의 값을 가지는 것은 산식(부채/자본)에서 자본이 완전잠식되어 (-)의 값이기 때문임.

자료: 국회예산정책처.

공기업 부채관리를 위해 예비타당성조사의 구체화, 사업별 구분회계제도 도입, 공기업경영평가 강화 등의 조치가 취해진다 하더라도, 공기업의 독립성이 결여되면 이러한 제도의 실효성은 높지 않을 것이다. 공기업 문제의 핵심은 편익을 누리는 주체와 비용을 부담하는 주체가 다른데서 발생한다. 공기업을 둘러싸고 있는 정치권, 관료, 이익집단 등 사적 편익을 추구할 수 있는 여지가 없어지지 않는 한 공기업 부채는 물론 공기업 개혁은 공염불이 될 가능성이 높다. 공공부문을 진정으로 개혁하고자 한다면 공기업을 시장경쟁에 노출시킬 수 있는 환경을 조성하고, 공기업 파산도 가능하게 해야 할 것이다. 이와 함께 부실공기업은 단계적 민영화를 통해 선진화를 유도할 필요가 있다. 시장경쟁은 공기업의 창의와 효율을 높일 수 있으며, 무모한 사업을 시행할 유인을 제거한다. 시장경쟁에 노출되어 있는 민영화기업은 효율적 경영이 요구되어 공기업에 비해 높은 생산성과 수익성을 나타낼 수 있다. 또한 민영화기업은 과다한 임금이나 복리후생 등과 같은 도덕적 해이가 나타날 가능성도 낮아질 것이다.

공공부문은 아니지만 공공성이 강조되어 정부의 개입이 강하게 나타나는 부문 중의 하나가 금융부문이다. 공공성을 근거로 일반 제조업에서는 볼 수 없는 강한 규제가 적용되므로 금융산업은 규제산업적 성격을 가진다. 한국 금융산업의 문제는 명시적 법·제도적 규제를 통한 정부 개입을 넘어 암묵적인 정부 개입이 빈번하게 이루어진다는데 있다. 소위 ‘관치금융’이라고 표현되는 정부 주도의 금융시장 질서가 그것이다. 과거 개발연대 금융시장이 발달되지 못해 자금의 조달과 배분이 효율적으로 이루어지지 못하던 시절에는 정책적 목적 달성을 위한 정부 주도의 자금배분이 정

당성을 가질 수 있었다. 하지만 세계 10위권대의 경제규모를 가진 현 시점에서 정부 주도의 금융 시장 질서를 정당화하기는 어렵다.

현재의 금융시스템 하에서는 금융위기와 같은 비상시를 제외하고는 자금의 동원과 배분에 있어 과거와 같은 수준의 정부 개입이 이루어지고 있다고 할 수는 없다. 하지만 여전히 ‘관치금융’이라는 지적이 나오는 것은 금융산업에 있어 명시적인 법적 근거가 없는 정부의 개입이 수시로 목격 또는 의심되기 때문이다. 인사 문제가 대표적인 사례이다. 고위 관료 출신의 CEO 선임 등과 같은 공기업에서 볼 수 있는 낙하산 인사가 민간 금융회사에서도 심심찮게 이루어지고 있음을 부인하기 어렵다. 또한 민간 출신 CEO가 정부와의 관계가 원만하지 않게 되어(또는 정부에 협조하지 않아) 경질되는 사례도 발생하기도 한다. 막강한 규제권한을 바탕으로 이루어지는 정부의 과도한 개입은 금융부문의 자율성을 침해하고 이는 경쟁력 저하로 이어지기 마련이다. 그렇다고 정부의 개입으로 금융부문의 건전성이 다른 국가들에 비해 낮다고 말할 수도 없다. 아시아 외환위기, 신용 카드 대란, 그리고 최근의 저축은행 부실까지 일련의 금융위기에는 정부(또는 감독) 실패가 존재한다.

한국의 금융산업은 제조업에 비해 국제경쟁력이 확연히 떨어진다. 노무현 정부 때 금융허브를 포함하여 그동안 금융산업을 성장동력화하고자 하는 노력이 있었지만 그 성과는 미미하다. 게다가 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 금융규제 강화 추세가 확산되었고 한국도 강화된 바젤III와 같은 국제표준을 수용할 수밖에 없는 상황이 되었다. 한국의 경우 오히려 금융회사의 자율성을 확대하는 규제완화가 필요함에도 불구하고, 글로벌 금융위기로 인해 오히려 그 반대방향으로 제도변화가 이루어지게 된 것이다. 바젤III 등의 자본건전성 및 영업행위 규제 강화는 금융회사의 상품개발 및 자산운용의 범위에 제약을 가하게 된다. 건전성을 위해 성장성을 희생시키는 셈이라 할 수 있다. 명시적 규제 강화가 추가됨으로 인해 금융회사의 운신의 폭은 더욱 좁아진 상황에서 관치금융으로 일컬어지는 암묵적 정부 개입마저 횡행하는 구조가 되면 한국 금융산업의 미래는 어두울 수밖에 없다.

금융부문의 개혁은 정부의 시장개입에 대한 한계를 분명히 하는데서 출발해야 한다. 정부의 시장개입은 법적·제도적 근거에 바탕을 두어야 하고 건전성 규제 및 소비자 보호를 제외한 다른 목적을 위한 시장개입은 철저히 배제하여야 한다. 금융회사의 인사는 성과와 전문성을 바탕으로 개별 회사의 자율에 의해 이루어져야 하며 그에 따른 책임도 당연히 그 회사에 귀속된다. 그리고 정부는 건전성 제고와 소비자 보호가 아닌 다른 정책적 목적을 위해 민간 금융회사의 자원배분에 개입하여서는 안 된다. 특정 목적을 위해 금융자원의 동원 및 배분이 필요하다면 이는 정책금융을 통해 해결하여야 한다. 이 같은 원칙의 정립 하에 글로벌 시장에서 생존하고 성장하기 위한 경쟁력 제고의 책임은 개별 금융회사의 몫이다.

3) 서비스 빅뱅(Big Bang)⁸⁾

한국경제의 중요한 딜레마 중의 하나는 수출·내수의 연계가 과거에 미치지 못한다는 점이다. 수출이 호조세를 보인다 하더라도 낙수효과(trickle-down effect)는 그리 크지 않아 성장률이 기대에 못 미치는 상황이 지속되고 있다. 이러한 문제 인식하에 수출주도형 경제에서 수출과 내수가 동시에 견인하는 ‘쌍끌이 경제’로 전환은 우리 경제의 오래된 숙제가 되어 왔다. 박근혜 대통령이 ‘경제혁신 3개년 계획’구상에서 ‘잠재성장률 4%, 고용률 70%, 소득 3~4만달러’의 비전을 달성하기 위해 내수활성화를 핵심 정책으로 제시한 것도 이 같은 상황인식에 바탕을 두고 있다.

내수활성화의 성패는 서비스업의 혁신을 어떻게 이루어내느냐에 달려 있다. 서비스 산업은 그 자체로서 성장동력일 뿐만 아니라 제조업 또는 타 서비스업의 중간재로서 이들 부문의 생산성 향상에 중요한 기여를 하기 때문이다. 문화, 관광, 소비재, 가전 등에 미친 한류의 경제적 파급효과가 2010년에 약 5조원에 이른다는 분석도 나온다. 국제 서비스거래가 빠르게 확대되고 있는 점을 감안할 때 미래의 국제경쟁력은 상품뿐 아니라 서비스 경쟁력에 의해 좌우될 것이기 때문이다. ‘고용률 70% 달성’이라는 국정과제를 위해서도 서비스산업 발전은 선택이 아니라 필수다. 한국경제연구원의 보고서에 따르면 서비스산업 빅뱅이 현실화될 경우 2020년까지 약 34만 8천 개의 추가적 일자리 창출이 가능하다. 34만 8천 개의 일자리는 2012년 10월 기준 실업자 71만 8천 명의 48%에 해당하는 규모이며 실업률을 2.8%에서 1.4%로 낮출 수 있다.

〈표 6〉 서비스산업 빅뱅의 일자리 창출 효과

	부가가치유발액(억 원)	취업유발(명)
교육	43,570	93,217
의료	52,763	104,069
법률	32,135	43,035
컨텐츠	54,570	108,327
계	183,038	348,648

지난 정부들에서도 고도화, 선진화 수출산업화 등의 다양한 이름으로 수많은 서비스 산업 발전 정책들이 제시되고 추진되어 왔지만, 서비스산업의 경쟁력은 여전히 낮은 수준이다. 2001~2010년 평균 한국 서비스업 생산성은 미국의 절반에도 미치지 못하고 제조업 생산성과의 격차도 오히려 확대되고 있다. 영세 자영업 비중이 OECD국가의 약 두 배에 이르고 서비스 R&D는 제조업 대비 절반에도 미치지 못하는 영세성을 보이고 있다. 지식관련 서비스업의 비중은 26.1%로 미국(36.6%), 프랑스(32.4%)에 비해 많이 낮아 혁신역량도 크게 부족하다. 문제의 심각성에 비해 미흡한 정부의 의지와 전략 부족, 공공성의 논리로 철옹성을 쌓은 기득권의 저항을 돌파하지 못한

8) 서비스 빅뱅 관련 논의는 최병일, 조선일보 시론 <일자리 창출은 서비스 빅뱅에서>, 2011년 12월 20일자 참조.

것이 서비스산업의 경쟁력 지체에 중요한 원인이라는 것이 중론이다.

한정된 국내 시장을 놓고 이해당사자간 소위 ‘밥그릇 지키기’ 갈등을 초래하면서 투자개방 의료 법인 도입, 법무법인·회계법인·특허법인의 통합 서비스 제공, 법인약국 설립 및 원격진료 의료 광고 허용 등 이해집단 갈등으로 표류하며 시간만 낭비하였다. 정치권은 이익단체의 눈치를 보며 소극적인 태도로 일관하고 담당 행정부는 칸막이 행정, 부처 이기주의, 조정기능 미흡 등으로 각종 이견 조율에 실패했던 것이다. 이와 같은 과거의 경험은 결국 향후 ‘서비스 빅뱅’이 성공하기 위해서는 ‘규제개혁’과 ‘이해관계 갈등조정’에 핵심 역량을 더 많이 집중해야 함을 말해준다.

서비스분야의 생산성을 높이기 위해서는 고만고만한 규모의 투자가 아니라 획기적인 투자가 필수적이다. 서비스산업에 투자가 활성화되고 생산성이 증대하면 수출산업화가 가능해지면서 투자-고용-소득-소비-시장확대-투자로 이어지는 선순환구조를 만들어낼 수 있다. 내수도 확충하고 ‘버젓한 일자리’를 많이 만들어낼 수 있을 것이다. 그래야 진정한 상생도 되고 동반성장도 이루어진다. 이것이 바로 ‘서비스 빅뱅’을 주장하는 이유다. 그동안 한국정부는 서비스분야를 대외 개방하여 외국자본을 유치하여 서비스산업을 발전시킨다는 계획을 가지고 이곳저곳 자유무역지대를 만들어보기도 하고, FTA협상도 해보았지만, 그 계획은 여전히 도면에만 머물러 있다. 10년이 넘도록 먼지가 쌓인 도면은 이제 용도폐기하고 새로운 청사진을 그려야 하지 않을까. 더 이상 외국에 기댈 것이 아니라 우리 스스로의 투자욕구를 활용해야 한다. 서비스산업에 투자할 만한 여건을 빠른 시일 내에 조성해야 한다. 핵심은 서비스업에 대한 파격적인 규제개혁이다. 정부자금지원, 세제, 제도 등에서 제조업과 차별적인 규제가 존재하는 상황에서 서비스에 대한 투자가 활발해질리 없다. 규제혁파, 이젠 더 이상 미루면 늦다.

4) 개방-소비자 연계

한국은 현재 미국, EU, ASEAN, 인도 등 거대경제권을 비롯하여 총 9건의 FTA를 발효하였으며, 이를 통해 무역, 투자, 서비스 교역 증대 및 국내 경제제도와 시스템을 선진화할 수 있는 토대를 마련하였다. 특히 세계 최대시장이며 거대선진경제권인 미국 및 EU와의 FTA는 무역, 투자, 서비스 부문에서 가장 포괄적이고 자유화 수준이 높게 발효되었다. 한-EU FTA 발효 이후 관세감면 혜택을 받은 자동차 및 석유제품의 수출증대효과로 인해 2011년에는 유럽재정위기 심화에도 불구하고 한국의 대 EU 무역수지는 흑자를 기록하였다. 한-미 FTA와 한-EU FTA 발효 후 한국이 유럽, 아시아, 미국을 연결하는 글로벌 무역과 투자의 허브로 떠오르면서 대미수출 및 유럽으로부터의 외국인 직접투자 역시 장단기적으로 증가할 것으로 예상된다.

거대 선진경제권과의 FTA를 통해 기대하였던 경제적 효과 중 하나는 소비자의 후생증가였다. 가령, 한-미 FTA는 의·식생활 등 국민의 일상적인 소비패턴에 직접적인 영향을 미칠 것으로 전망되었다. 한-EU FTA로 인한 소비자 후생변화는 의약품이나 화장품처럼 유럽산 제품이 기술 우위를 가진 분야에서의 소비자 후생이 증가할 것으로 예상되었다. 유럽산 자동차의 경우 폭스바겐,

메르세데스벤츠, BMW 등 유럽산 자동차의 소비자가격이 낮아질 것으로 예상하였고, 고가 의류와 화장품, 구두, 핸드백의 가격도 내릴 것으로 전망하였다. 하지만 현실은 기대와는 달랐다.

수입관세는 낮아졌지만 가격 인하 효과는 미미하였다. FTA에도 불구하고, 소비자들이 혜택을 보지 못한 분야의 경우 유통서비스의 구조가 복잡하거나 수입부품 가격이 적정하게 설정되지 않는 것을 비롯해서 수입법인의 지배구조 남용 행위, 재판매가격 유지행위 등이 존재한다. 국내에서 판매되는 유럽의 유명 브랜드 전기다리미 가격이 수입 원가의 2.3배로 부풀려졌다. 한-미 FTA 경우 주스 원액에 대한 50% 안팎의 관세가 완전히 철폐된 미국산 오렌지주스와 포도주스의 가격이 FTA 발효 후에도 한 동안 변동이 없었다. 8%의 관세가 완전 철폐된 브라운 전동칫솔, 휘슬러 프라이팬의 가격도 마찬가지다. 소비자들이 체감하는 가격 인하 효과는 관세 인하 폭보다는 적었다. 특히 유통구조가 복잡한 화장품 값은 크게 내려가지 않았다. 일부 와인, 화장품, 의류 등은 관세가 하락했는데도 가격 하락이 나타나지 않았다. 아이스크림, 초콜릿, 명품 시계, 가방은 동일한 상품을 수입하는 다른 나라의 가격과 비교해 볼 때 한국에서의 수입품의 가격이 더 비싸다. 유통·마케팅과 인건비를 감안해도 미국·일본보다 가격이 30% 이상 높은 것은 한국의 독과점적 유통구조를 이용하여 수입업자들이 취한 이익이 너무 크기 때문이다. 독점 수입업자와 해외 본사들이 담합하여 가격을 부풀리거나, 독과점을 이용해 가격을 높이기 때문이다.

이 같은 상황으로 볼 때 단순한 관세 인하만으로는 FTA 효과가 체감되기에는 부족하고 유통구조 개선을 비롯하여 국내 시장의 변화가 촉발되어야 한다는 사실을 알 수 있다. 관세는 인하해도 유통구조가 복잡하면 소비자에게는 이익이 없을 수 있다.

FTA 효과를 소비자에게 돌려주려면, 국내경쟁이 FTA와 더불어 확대되어야 한다. 상당수 품목의 소비자가격이 관세 인하에도 떨어지지 않은 것은 국내 시장구조가 경쟁구조로 더디게 변화하기 때문이다. 개방의 효과가 소비자에게 돌아가지 못한다면 개방의 혜택은 결국 독과점적인 공급자(수출기업이건 수입기업이건 간에)에게만 집중된다. 언제까지 한국의 소비자는 봉이라는 자조섞인 비아냥을 감수하지 않을 것이다. 최근 '직구'(해외 직접 구매) 열풍을 보라. 이런 상황은 한국 경제의 가장 심각한 논쟁거리인 양극화(혹은 쏠림현상)를 부추길 뿐이고, 개방 추진 세력의 정당성을 약화시켜서 한국경제가 지금 여기까지 오는데 결정적인 공헌을 한 우리경제의 개방성을 후퇴시킬 우려가 높다.

5) 세계개혁

세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠른 고령화 속도에 더하여 한국의 출산율도 2012년 기준 1.30을 기록하여 심각하게 낮은 수준을 유지하고 있다. 저출산·고령화에 따른 절대 노동력의 부족으로 성장잠재력은 지속적으로 약화되고 있으며, 성장이 둔화되고 일자리의 불안정성은 높아지면서 고령화에 따른 노인빈곤문제, 성장둔화에 따른 실업문제, 일자리 불안에 따른 근로연령층의 빈곤문제 등 사회적 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 국민들의 복지수요도 이러한 사회

적·경제적 환경 변화로 인하여 점점 높아지고 있다. 그러나 정치권에서는 국민들의 복지수요에 대응하기 위한 복지정책의 근원적인 해결방안을 모색하기 보다는 일시적 상황을 모면하기 위한 선심성·임기응변적 복지공약으로 대처하고 있으며 공약을 이행하기 위한 재원조달 방안도 명확하지 않아 복지정책과 재정의 지속 가능성이 위협받고 있는 실정이다.

2013년 5월 31일 기획재정부는 박근혜정부의 정책공약에 소요되는 비용의 재원조달 방안을 재정비하여 공약가계부를 발표하였다. 세입확충을 통해 50.7조 원의 재원을 조달하고 세출절감을 통해 84.1조 원의 재원을 조달하여 총 134.8조 원의 재원을 마련하겠다고 한다. 하지만 2013년 상반기 기준을 살펴보면 국세수입도 예상치를 밑돌고 세출절감 효과도 크지 않을 것으로 전망되면서 재원조달에 대한 고민은 깊어가고 있다. 상반기 세수 결산 자료에 따르면⁹⁾ 1~6월 세수 실적은 92조 1,877억 원으로 2012년 같은 기간(101조 5,938억 원)보다 9.3%(9조 4,061억 원) 감소하였으며 국세와 관세를 합하면 2013년 상반기 세수(96조 7,416억 원)는 2012년(106조 8,995억 원)보다 10조 1,579억 원이 감소한 것으로 나타났다. 한 번 증액된 예산은 축소하기가 어려운 과거의 경험에 비춰볼 때 예산절감과 세출구조조정을 통한 재원확보는 향후에도 크게 기대할 수 없을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 박근혜정부의 국정과제 수행에 소요되는 비용도 당초 예상보다 증가할 가능성을 배제할 수 없어¹⁰⁾ 현 상황에서는 공약한 정책을 일부 포기하든가 증세를 논의해야 하는 상황에 직면할 것으로 보인다.

세수 확대를 위한 가장 좋은 방법은 경제성장이다. 경제성장률이 1% 추가로 증가하고 현재의 조세부담률과 국가채무율을 유지한다고 가정하면 5년간(2013~2017년) 약 75조 원의 추가 재원이 마련될 수 있을 것으로 전망되기 때문이다.

<표 7> 경제성장률 1% 증가 시 추가 재원

(단위: 조 원)

	2012년 조세부담률 20.2%를 유지한다는 가정하의 추가재원2)	2012년 국가채무율 34.8%를 유지한다는 가정하의 추가재원3)	총 추가재원
2013년	2.6	4.5	7.2
2014년	5.6	5.1	10.7
2015년	8.9	5.7	14.6
2016년	12.6	6.3	18.9
2017년	16.6	7.0	23.6
합계	46.3	28.6	74.9

주: 1) 5년 동안 실질성장률이 3%에서 4%로 1% 증가한다고 가정.

2) 동일 조세부담률 가정 시 GDP 증가로 늘어나는 추가세수.

3) 동일 국가채무율 가정 시 GDP 증가에 따라 추가로 발행할 수 있는 국채로 인해 늘어나는 추가재원.

9) http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1077545.

10) 조경엽·유진성(2013)에 따르면 박근혜정부 국정과제 가운데 복지부문만을 고려하더라도 5년간 104조 원, 간접비용까지 포함하면 157조 원의 추가비용이 필요한 것으로 추정되었다.

하지만 현재 대내외 여건상 경제성장률 1% 추가 상승은 달성이 쉽지 않으며 반대로 경제성장률이 둔화될 가능성도 배제할 수 없다. 성장이 둔화되면 세입기반을 약화시키고 일자리를 감소시키면서 다시 복지수요를 증가시키고 이는 재원확보를 위한 세금인상의 압력으로 작용하게 되어 이것이 다시 성장을 둔화시키는 재정의 악순환에 빠질 수 있다. 재정의 악순환에 빠지는 것을 막고 재정의 선순환 구조를 정착시키는 데 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 선심성 복지지출을 억제하여 재정건전성을 강화하고, 성장잠재력을 확충하는 노력이 선행되어야 하며, 향후 세계개혁의 방향도 형평성·효율성과 함께 성장친화성을 주요 기준으로 삼아야 한다.

한국은 저복지-저부담, 중복지-중부담, 고복지-고부담 가운데 한 가지를 선택해야 할 것이다. 고복지-고부담은 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 북유럽 국가들에서 시행되고 있는데 이들 나라들의 문화, 인구, 가치관 등은 한국과 많이 다르고 조세부담률도 많게는 한국의 2배에 달한다. 고복지를 위해서는 고부담이 불가피하지만 조세저항이 심한 한국에서¹¹⁾ 현재의 2배에 가까운 조세부담율을 국민들에게 납득시키는 것은 불가능해 고복지-고부담 모델을 추구하는 것은 현실적으로 어렵다.

〈표 8〉 북유럽 국가들의 조세부담률/국민부담률(%)

	스웨덴	노르웨이	덴마크	대한민국
조세부담률	34.1	33.0	46.7	19.8
국민부담률	44.2	42.5	47.7	25.9

자료: OECD, 2011년 자료.

현재 저복지-저부담 체제인 한국이 중복지-중부담으로 나아가는 경우에도 상당한 진통이 예상된다. 중복지-중부담 상황에서도 경쟁에 기초한 시장경제를 중시하면서도 시장의 실패자들, 저소득층 및 취약계층을 중심으로 복지정책을 추진할 필요가 있다. 재원확보에 있어서는 법인세의 경제적 비용이 가장 높은 것을 감안하여 경제비용을 극소화하는 차원에서 소비세, 소득세, 법인세 순서로 재원마련을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 이는 국민감성과는 완전히 반대방향이므로 정책에 반영하기가 어려울지 모르나 최소한 법인세 증세를 통한 세수 확보는 자제하는 것이 현명하다.

하지만 증세가 경제성장에 미치는 악영향을 고려하면 증세는 가장 마지막으로 고려되어야 할 사항이며, 일단은 현재의 세제를 검토하여 경제성장을 유도하여 자연증가 세수를 확보하고 세원을 확대하는 방향으로 세제를 개편하는 작업이 우선시 되어야 한다. 복지재원을 마련하기 위해 감

11) 보건사회연구원이 2012년 12월 전국 16개 광역시도 만 20세 이상 남녀 1천명을 설문조사한 결과에서도 세금을 더 내더라도 복지수준을 높이는데 동의한 응답자는 10명 가운데 4명 수준에 불과한 것으로 나타났다. 오히려 “복지수준이 낮아져도 세금을 좀 더 내려야한다”, “현재의 세금과 복지수준이 적절하다”, “잘 모르겠다” 등의 반응까지 더해 국민 10명 가운데 6명은 세금을 더 낼 생각이 없는 것으로 조사되었다.

세를 철회하고 부유세를 도입해야한다는 정치권의 논리는 오히려 하향평준화를 초래하고 저소득층의 고통을 가중시키는 결과를 가져오게 된다는 점에 유의할 필요가 있다.

고소득층에 대한 세 부담 증대는 여러 경로를 통해 서민·중산층에게 전가되어 서민·중산층의 생활은 더욱 악화될 수 있다. 고소득층에 대한 세 부담 증대는 고소득층의 근로의욕을 저하시키고 내수를 위축시켜 생산의 감소를 초래하는데 생산이 감소하게 되면 저소득층 근로자의 고용부터 감소하게 되어 결국 고소득층에 대한 세 부담 증대는 저소득층의 피해로 전가되게 된다. 이를 실증적으로 뒷받침하는 연구들도 있는데, 강석훈(2006)에 따르면 분위별 경제성장률과 소득 간의 상관관계수는 1분위 0.657, 2분위 0.550, 3~8분위 0.5 수준, 9분위 0.462, 10분위 0.278로 추정되어 고소득층에 대한 세 부담이 증가하여 경제성장이 둔화되면 저소득층의 소득이 더 크게 감소하여 오히려 그 피해가 저소득층에게 크게 나타날 것으로 전망되고 있다.

법인세의 경우에서도 비슷한 문제를 찾아볼 수 있다. 법인세 인상은 소득분배를 오히려 악화시킬 수 있으며, 심각한 수평적 불공평을 야기할 수 있다. 법인세 부담 증가는 기업들의 투자를 위축시키고 이와 함께 고용도 위축시키면서 경제성장 둔화를 초래하게 된다. OECD(2008)에 의하면 명목 법인세율이 35%에서 30%로 5% 포인트 감소할 경우 장기적으로 자본 대비 투자 비율은 약 1.9% 포인트 증가하는 것으로 나타났으며, Lee & Gordon(2005)에서는 명목 법인세율을 10% 포인트 인하할 경우 GDP가 약 1.1% 포인트 증가하는 것으로 나타났다. Djankov et al.(2008)에서도 실효 법인세율이 10% 포인트 인하될 경우 GDP 실질 성장률이 약 1% 포인트 증가하는 것으로 보고되었다.

법인세 부담 증가는 단기적으로 세수 증가를 가져올지 모르지만, 중·장기적으로 오히려 세수 감소를 초래한다는 점도 유의할 필요가 있다. 법인세 부담이 증가하게 되면 국내 기업들의 국내 투자는 감소하고 자본은 해외로 유출되어 국내 고용이 감소할 수 있으며, 투자와 고용의 감소로 생산이 감소하면 세입기반이 축소되고 세수가 감소하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

이러한 점을 감안하여 향후 바람직한 세제개편 방향은 ‘넓은 세원 낮은 세율’ 원칙이 준수되어야 하며, 투자와 저축에 역유인 효과를 최소화할 필요가 있다. 계층간 그리고 소득원천간 수직적 수평적 형평성도 제고하고, 조세체계를 단순화하여 납세비용을 최소화해야 할 필요가 있다. 따라서 소득세의 세입기반 확충과 과세형평 제고를 위해서는 고소득층에 대한 세 부담 증대를 강조할 것이 아니라, 모든 소득계층을 대상으로 비과세·감면을 축소하고 세율을 낮춰 ‘국민개세주의’를 실현하는 것이 바람직하며 이를 통해 소득세의 세수입 기능과 효율성을 강화해 나가는 것이 타당하다.

3. 어떻게 개혁할 것인가

더 이상 미룰 수 없는 시급한 개혁과제를 완수하는데는 상당한 어려움이 따를 것이다. 이 가운데, 노동개혁과 세제개혁은 가장 어려운 과제일 것이다. 이해관계가 거의 모든 국민들에 걸쳐 있

기 때문이다. 사회적 대타협이 필요한 과제들이다. 세제개혁의 경우, 개혁으로 세금을 더 많이 부담하게 되는 계층은 강한 반발을 하게 되고 합의안을 마련하기도 상당히 어렵다는 전례를 우리는 이미 겪었다. 지난 2013년 8월 1조 3,000억 원을 더 걷겠다는 세제개편론이 발표되자 '세금폭탄'이라며 반발했던 경우를 보라. 한국은 복지·조세정책을 정쟁의 대상으로 삼아 정치적 맥락에 따라 정책을 뒤집는 일이 허다하고, 노사 상호와 정부에 대한 불신이 높아 사회적 합의를 이끌어낼 기반 자체가 매우 취약하며, 정치권 내 갈등, 보수와 진보의 대립도 극단적이어서 사회적 대타협이 쉽지 않은 상황이다.

서비스 빅뱅이나 공공/금융 부문 개혁은 경우 이해관계의 충돌이 상대적으로 일부 부문에 국한되어 상기의 두 과제보다는 개혁의 난이도가 낮기는 하다. 물론 일부 부문의 개혁에 대한 저항이 매우 강하여 쉽지는 않는 과제이지만, 전 국민적 반대를 야기하거나 사회적 대타협 수준의 합의를 요구하지 않는다는 점에서 개혁의 용이성이 있다. '개방-소비자 연계'의 경우 국민이 대다수인 소비자에게 그 혜택이 돌아간다는 점에서 오히려 여론의 지지를 받을 수 있는 과제이니 해볼 만한 개혁과제이다.

한국에서 사회적 대타협이 어려운 이유는 신뢰부족에 기인한다. 한국 사회에서 다른 사람을 믿을 수 있다고 여기는 한국인은 10명 중 2명에 불과하다. 통계청의 『한국의 사회동향 2013』에 따르면 '당신은 일반적으로 사람들을 신뢰할 수 있다고 생각하느냐'는 질문에 2010년도 기준 22.3%만 대체로 또는 항상 신뢰한다고 답했다. 불신의 늪에 빠진 한국의 우울한 모습을 보여주는 수치다. 이것은 OECD 평균인 32.0%보다 훨씬 낮은 수준이다. 1위인 노르웨이는 60%, 덴마크·스웨덴도 50%대로 각각 조사됐다.

한국은 대인신뢰뿐 아니라 기관신뢰도 선진국에 비해 낮은 수준이다. 국회에 대한 신뢰도(2011년)는 31%, 중앙정부에 대한 신뢰도는 56.1%로 각각 나타났다. 공적기관에 대한 신뢰수준이 높지 않은 경우에 법을 만들고 정책을 집행하는 과정에서 더 많은 비용을 지불해야 한다. 또한 "귀하는 한국 사회에서 법의 집행이 어느 정도 평등 또는 불평등하다고 생각하시는지 말씀해 주십시오"라는 2009년 「한국종합사회조사」의 질문에 대해 응답자들의 46.2%가 '불평등하다'고 응답한 반면, '그저 그렇다'는 27.8%, '평등하다'는 응답은 26.0%에 불과하였다. 법집행의 공정성에 대한 신뢰가 구축되지 않고 있는 것이다.

우리가 사회적 자본의 하나인 신뢰에 주목하는 이유는 경제성장을 결정하는 본질적인 요소 중 하나이기 때문이다. 최근의 연구결과에 의하면, 신뢰수준이 10% 상승할 때 경제성장률은 0.5~0.8%가량 높아지는 것으로 나타났다. 신뢰는 경제거래에서 발생하는 거래비용을 감소시키는 효과가 있다. 이로 인해서 신뢰수준이 높은 사회에서는 경제활동을 하는데 들어가는 비용은 적어지고, 경제성장은 더욱 촉진된다. 사람들이 서로 신뢰할 때, 대규모 조직은 더욱 잘 운영이 되며, 정부는 더욱 효율적이 되고, 금융발전은 더욱 빠르게 진행된다. 개인간 신뢰는 물론 기관신뢰가 낮은 상황은 경제성장을 제약하는 요인이 될 가능성이 매우 높다.

한국의 바닥에 떨어진 신뢰 수준을 높이기 위해서는 무엇보다도 법치주의가 실현되어야 한다. 법은 일관성 있게 모두에게 공정하게 적용되어야 하고, 또 국회는 민주적 방식으로 적시에 국민의 요구를 입법화해야 신뢰가 회복될 수 있다. 상황이 변하고 세상이 변해도 법은 상식적으로 이해 가능한 동일한 원칙하에 일관되게 적용되어야 한다. 일반 국민들의 법치에 대한 믿음은 차별에 기초한 어떠한 선입관이나 편견, 편파적인 성향도 존재하지 않는다는 인식이 넓게 자리 잡혀야만 확고해 진다. 그렇지 않다면 법의 집행과 적용에 대한 예측가능성이 사라지므로 법은 국민으로부터 신뢰받을 수 없게 되고, 그 권위도 땅에 떨어지게 된다.

법치주의에서 말하는 법이란 법을 집행하는 행정 및 사법뿐만 아니라 국회도 구속하는 것이다. 한국의 국회는 다른 선진국가보다 낮은 신뢰를 받고 있다. 한국 국회가 국민으로부터 신뢰를 받기 위해서는 자신이 부여받은 정치적 임무와 기능을 충실하게 수행하여 가시적인 성과를 국민들에게 보여주어야 하며, 또한 입법부가 자신이 부여받은 정치적 임무와 기능을 민주적인 방식으로 올바르게 수행해야 한다.

한편 각 사회의 부문별 부패를 획기적으로 낮출 제도개혁을 통해서 신뢰를 회복할 수 있다. 부패는 관료나 정치인의 불법적인 행동에서 나타나고, 국가사무를 사적인 이득 취득을 위해 이용하는데서 나타나기 때문에 부패가 만연한 사회에서 사람들 간의 신뢰는 무너지게 된다. 부패문제를 해결하기 위해서는 지속적인 규제개혁과 함께 부패방지를 위한 제도강화가 필요하다. 싱가포르의 경제발전의 성패가 무엇보다도 부정부패 척결에 있다고 보고 반부패정책을 수립·시행하였다. 싱가폴은 부패방지법(Prevention of Corruption Act)을 제정하는 한편 쌍벌죄로 부정부패 연루자를 처벌하였고, 부패행위조사국을 설치하여 부패척결을 강화하였다. 싱가폴 수상의 직속기관으로 설치된 부패행위조사국은 모든 공직자들의 부정행위와 같은 구조적 비리를 감시·조사하였으며, 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에 관련된 부정혐의도 조사하였다. 부패와 관련되는 경우 지위고하는 물론 고위층의 친인척이건 고위관료이건 간에 사법의 심판대에 올림으로써 부패문제를 처리하였다.

개혁의 완수를 위해서 사회적 신뢰가 필수조건이라 한다면 리더십은 충분조건이라 할 수 있다. 신뢰에 바탕을 두고 이해당사자들을 설득할 수가 있어야 한다. 경제적 선택은 선택의 문제가 아니다. 일부 정치세력은 파당적 이해 추구를 위해 특정 정책을 ‘악’으로 몰고 가는 경향을 보이기도 한다. 민영화가 마치 ‘악’인양 선전하는 최근의 사례에서도 알 수 있다. 하지만 경제는 선택의 문제이다. 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존하지만 51 vs 49로 긍정적인 면이 크면, 그 정책을 선택하고 부정적인 면을 최소화하는 노력을 하는 것이 합리적이다. 개혁을 추진하는 주체는 이런 상식적인 논리를 가지고 반대자들을 설득할 수 있어야 한다. 설득을 위하여서는 단순히 논리의 주장을 넘어서 비전을 제시하고 소통하면서 추진력을 발휘하는 리더십이 필요하다. 즉 개혁추진으로 손해를 볼 수 있는 당사자들에게는 고통분담을 호소하고 단기적인 어려움은 있어도 개혁의 결과가 모두에게 더 나은 미래를 가져다준다는 비전을 제시하고 이를 달성할 수 있다는 신뢰감을 줄

수 있어야 한다. 한국이 글로벌 경제에서 선도자로 도약하는 데 필요한 개혁의 성공 여부는 신뢰에 바탕을 두고 비전을 제시할 수 있는 리더십에 달려 있다.

4. 맺음말

박근혜 정부가 출범한 1년 동안 우리 경제의 환골탈태를 가져오는 전반적인 구조개혁을 본격적으로 시도하지는 못하였다. 최근 철도 부문을 포함한 공기업 개혁에 시동을 걸고 있지만 다른 분야에 대해서는 아직 개혁의 구체적 계획 및 방안 등이 명확하지 않은 상태이다. 현 정부가 개혁을 본격적으로 추진할 수 있는 시간은 향후 2~3년 정도이다. 따라서 2014년에는 개혁과제를 본격적으로 시작해야 할 것이다. 이 시기를 놓치면 세계 최고속 고령화라는 은빛 쓰나미의 진격속도는 한국경제를 집어삼킬 것이다.

한국경제가 처한 여러 가지 어려움 속에서도 희망은 있다. 글로벌 경제의 성장 동력원을 제공하고 있는 디지털혁명(digital revolution)은 한국의 문화코드에 적합한 측면이 많다. 새로운 것을 받아들이고 빠르게 적응하는데 있어 한국인은 놀라운 성과를 보여 주었다. 빠르게 변화하는 디지털 환경에 뒤처지지 않고 적응하면서 때로는 변화를 선도하는 사례도 보여 주었다. 문화, 스포츠 등을 통한 한국의 소프트파워(soft power)도 급상승했다. 이 같은 상황에서 경제체질을 탈바꿈하는 개혁을 이루어 낸다면 모두가 행복해지는 성숙한 선진 복지사회로 우리는 깊숙이 진입할 수 있을 것이다. 2014년은 이런 미래로의 ‘변화 또는 낙오’(Make or Break) 중 선택을 해야 하는 해이다.

■ 참고문헌

- 강석훈, “양극화의 오해와 남용: 소득 양극화를 중심으로,” 바른사회시민회의, 시장경제제도연구소 창립 1주년 기념토론회, 2006.04.
- 기획재정부, “박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부),” 보도자료, 2013.05.31.
- _____, “2013년 세법개정안 - 경쟁력을 갖춘 공평하고 원칙이 있는 세제,” 2013.08.
- _____, “2013년 세법개정안 내용 일부 수정 · 보완,” 보도자료, 2013.08.13.
- 조경엽 · 유진성, “박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과 분석,” 한국경제연구원, 2013.
- 최병일, “일자리 창출은 서비스 빅뱅에서,” 조선일보, 2011.12.20.
- 송원근 · 유진성 · 황상현 · 허원제 · 김영신, “2013년도 세법개정안 평가,” 한국경제연구원, 2013.
- 한국경제연구원, 『차기정부 정책과제 3 - 조세 · 재정 | 복지 · 연금』, 한국경제연구원, 2012.
- _____, 『2013 정책리스크 쟁점과 평가』, 한국경제연구원, 2012.
- Djankov, Simeon, et al., “The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship,” NBER Working Paper No. 13756, 2008.01.
- Lee, Young and Roger H. Gordon, “Tax Structure and Economic Growth,” *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 2005.06, 1027-1043.
- OECD, “Tax and Economic Growth,” OECD, 2008.