중장기발전 전략으로서의 정부의 역할 재정립과 정부운용방식의 개혁

김종일 교수 2016. 12. 19



<제목 차례>

| 1. 서론 | 1 |
|---------------------------------------|----|
| 2. 2015 중장기 경제발전전략 보고서의 문제점과 전략의 의미 | 3 |
| 3. 한국 경제의 중장기 비전 | |
| (1) 중장기적 포용적 성장 기반 구축 | 7 |
| (2) 경쟁력이 있는 기업·산업 인프라 구축 | |
| (3) 지속가능한 복지·재정 체계의 정립 | 11 |
| (4) 대내·외 갈등 및 위기요인에 대한 시스템적 관리 ······ | 12 |
| 4. 한국 경제를 둘러싼 환경 변화와 그 함의 | 14 |
| 5. 한국 경제가 당면한 문제의 본질 | |
| (1) 당면 문제의 현상 | |
| (2) 당면 문제의 구조적 원인 | |
| (3) 당면 문제의 구조적 특성 | 31 |
| 6. 경제발전의 성공요인 | |
| (1) 경제발전의 핵심 요건과 정부의 역할 | |
| (2) 한국 경제발전의 성공요인 | |
| (3) 경제시스템의 유연성과 경제발전: 타 국가의 사례 | 38 |
| 7. 현재 정부운용 방식의 문제점 | 40 |
| 8. 중장기 발전 전략으로서 정부운용 방식의 재정비 | |
| (1) 현 상황의 재인식 | |
| (2) 핵심 전략으로서 경쟁력 있는 시장경제시스템 구축 | |
| (3) 경쟁력 있는 시장경제시스템 구축을 위한 정부역할 재정립 | |
| (4) 산업·기업정책 개편과 혁신주도형 시장경제시스템의 구축 | |
| (5) 소결: 중장기 경제발전 전략으로서의 정부운용 방식 개편 | 59 |
| 9. 주요 부문별 정부 역할 재설정 및 운용방식의 개편 | |
| (1) 경쟁 및 소비자 제도 | |
| (2) 산업·기업정책 ····· | |
| (3) 금융 및 외환 정책 | |
| (4) 인적자원 및 교육 정책 | |
| (5) 노사관련 정책 | |
| (6) 에너지 정책 | 68 |

| (7) 복지 및 의료정책 | 69 |
|---|----|
| 10. 정책 운용체제의 개편 | |
| (1) 개편의 기본원칙 ···································· | |
| 11. 결론 | 74 |
| [참고문헌] | 78 |
| <표 차례> | |
| <표 1> 중장기 경제발전전략의 정책과제 | 5 |
| <표 2> 한국 경제의 중장기 발전 비전 | 13 |
| <표 3> 한국경제가 당면할 미래 환경 변화 | 14 |
| <표 4> 주요 산업군의 한중 경쟁관계 | 16 |
| <표 5> 일인당 국민소득 전망 | 19 |
| <표 6> 부문별 취업유발계수 | 22 |
| <표 7> 도시부문 2인 이상 가구 노동시장 소득 연평균 증가율(%) | 25 |
| <표 8> 시장성 검증 | 55 |
| <표 9> 한국경제 중장기 발전전략 | 59 |
| <그림 차례> | |
| [그림 1] 주요국 경제성장률 추이 | 15 |
| [그림 2] OECD 국가의 2012년 노동생산성 비교 ····· | 20 |
| [그림 3] 경제의 수출의존도 추이 | 21 |
| [그림 4] 제조업 대비 서비스업 생산성 수준 | 23 |
| [그림 5] 대기업 대비 중소기업 생산성 및 임금 추이 | 24 |
| [그림 6] 지니계수 추이 | |
| [그림 7] 가계 및 기업 저축률 추이 | 26 |
| [그림 8] 제조업 취업자 수 및 비중 추이 | 28 |
| [그림 9] 제조업 취업비중 변화추이 국제비교 | 29 |

1. 서론

한국 경제는 지난 50여년간 빠르게 발전하여 왔다. 외환위기 이후 2차에 걸친 경제위기를 성공적으로 극복하며, 안정적인 성장, 일부 산업의 글로벌 경쟁력확보, 건전한 정부 재정의 유지 등의 성과를 이룩하였다. 이에 따라 2012년 20-50클럽(인구5천만, 일인당 GDP 2만달러)에 가입한 7번째 국가가 되었고 2014년 기준 한국의GDP는 1조 4,495억 달러로 세계 13위로 국민소득 수준으로는 선진국에 진입하였다. 다른 나라와는 달리 외환위기 이후 빠른 경제회복으로 IMF 구제금융을 조기상환하였으며, 2008년 세계금융 위기도 성공적으로 극복하였다. 이는 한국이 다수의 제조업 분야에서 글로벌 선두를 달리고 있으며 IT 등 첨단산업에도 성공적으로 진출하였기 때문이다. 우리나라는 2013년 기준 수출 규모에서 세계 7위이며 세계 수출시장 점유율 1위 품목 수도 화학, 철강, 섬유 등 다양한 제품을 중심으로 65개를 점유하였다. (한국무역협회 2015.2) 이러한 수출산업의 경쟁력은 한국경제의 경제위기에서의 회복력(resilience)를 높여주었다.

2009년 11월에 OECD 개발원조위원회에 가입함으로서 한국은 세계 최초로 원조를 받은 최빈국이 원조를 주는 선진국의 대열에 들어섰다. 이렇게 수출대국, 산업대국으로서의 한국의 입지는 국제사회에서 인정받고 있으며, 많은 개도국들이 한국의발전경험을 배우고자 하고 있다. 이러한 국제사회에서 한국의 위상이 높아짐에도불구하고 경제 전반의 활력은 떨어지고 국민이 느끼는 미래에 대한 불안은 증대하고 있다. GDP가 2010년에 6.5% 성장한 이후 2012년 2.3%, 2013년 3.0%, 2014년에는 3.3% 성장하여 빠르게 경제성장률이 저하되고 있다. 이러한 저성장 추세에 따라 일자리에 대한 불안감은 점점 더 높아져 가고 있다. 의례성장률이 2012년 이후 3%대에 머물러 있으며, 2017년에는 2%의 성장이 전망되고 있어, 한국경제가 일본을 닮아 장기침체형 경제구조가 고착화될지에 대한 우려가 크다.

실질성장률 측면에서 볼 때, 한국의 3%대 성장률이 최근 세계경제의 침체를 고려할 때 크게 저조한 것은 아니나, 인구고령화라는 명백히 보이는 미래상과 중국의부상에 따룬 한국 수출산업의 사양화에 대한 우려로 인하여 미래에 대한 불안이 높아지고 있다. 하지만 다른 선진국에 비해 거시경제운용에서 양호한 한국경제에 대한 불안이 이렇게 높아지고 있는 것은 우리경제가 당면한 문제와 글로벌 경제환경의 변화로 인하여 가시적인 경기회복을 통한 고용과 소득의 성장에 대한 긍정적 전망을 갖기 힘들기 때문으로 보인다. 일반 국민뿐만 아니라 경제전문가들도 저출산·고령화, 미래 성장동력의 불확실성, 내수불황 등을 내세우며 한국경제 전반에 대한 비관적인 분위기가 사회에 만연하고 있다.

이러한 비관적인 분위기는 국민이 느끼는 고용의 질 저하, 소득분배의 악화, 삶의 질 저하 등에 대한 불만 등과 함께 경제문제가 사회갈등으로 나타나고 있다. 한국

^{1) 2011}년 이후 3%대 성장률을 기록하고 있으며 올해에도 성장률이 낮을 것으로 전망되어, 지난 한국경 제의 경험에 비추어 이번 경기회복세는 매우 더디며, 성장률이 2010년 국민계정 기준개편으로 상향조 정된 것을 고려한다면 지난 4년간 경제성장률은 과거에 비해 매우 낮은 수준이다.

은 국민소득 수준에 비하여 낮은 여성의 경제활동 참가율, 긴 노동시간으로 인하여 삶의 질이 낮고 이는 낮은 출산율로 귀결되고 있다. 한국은 다른 선진국에 비하여 실업률은 일본과 함께 3%대 수준으로 낮은 편이나, 전체 근로자의 1/3이 비정규직 근로자이며 청년실업률이 계속 증가하고 있으며, 15-25세 청년 중 NEET(취업하지 않고 있으면서 교육이나 직업훈련도 받지 않는 자) 비율이 2014년에 18%로 이는 OECD 평균보다 4% 포인트 높다고 보고되고 있다. (OECD 2015 고용전망보고서) 이에 따라 다양한 노동, 복지 분야에 대한 지원과 프로그램이 새로 마련되고 있으나, 이에 비해 국민의 복지에 대한 욕구는 더욱 커져가고 있는 형편이다.

하지만 한국 경제의 성장동력 저하와 분배에 대한 불만의 고조에도 불구하고 이를 해결할 수 있는 방안에 대한 심각한 고민이 부재하다. 복지, 세제, 노동 등 사안 별로 보수와 진보의 충돌이 지속되며 한국 경제가 앞으로 나아가야 할 비전의 공유는 기대하기가 힘들다. 국가 발전에 대한 비전의 공유와 이를 위한 방안에 대한 사회적 합의를 이루기 위해서는 정책을 입안하고 수행하는 정부에 대한 신뢰가 높아야 하지만 현재 정부에 대한 신뢰는 매우 낮은 것으로 보인다.③이는 정부가 한국경제가 나아가야 할 명확한 비전과 이러한 비전을 실현할 전략을 제시하지 못하고 있기 때문이기도 하다. 비전과 전략이 없는 가운데 시시각각 나타나는 문제에 대한 단편적인 정책처방은 매우 비일관적이고 인기영합적인 정부운용으로 이어질 가능성이 농후하다. 복지에 대한 국민의 욕구의 한계가 없고 제도적으로 이러한 욕구를자제할 수 있는 시스템이 부재한 가운데, 사회적 합의는 더욱 이루어지기 힘들다.현재의 경제력 향상 수준으로는 충족시킬 수 없는 수준으로 국민의 욕구가 증대하고 이를 충족하는 수단에는 한계가 명확하나 이를 충족할 수 있는 데는 한계가 있다는 인식이 정치나 사회 각 분야에서 미흡하기 때문이다.

이러한 배경 하에 본 연구는 한국경제의 지속적인 발전과 국민의 삶의 질 향상을 위해 정부 운용이 앞으로 어떠한 원칙 하에서 수행되어야 할지에 대해 모색해보고 자 한다. 이는 어떻게 보면 정책적 측면에서 한국경제 발전을 위한 전략에 대한 모 색이기도 하다. 국가경제가 선진화되며 정부보다는 민간부문의 비중이 커진다고 하 지만 여전히 정부는 중요하다. 정부는 사회와 경제 활동의 기초가 되는 법과 제도 의 수립을 통하여 국민의 행동과 질서에 영향을 미친다. 또한 정부는 다양한 정책 을 통하여 경제활동에 지대한 영향을 미친다. 한국경제가 앞으로 계속 발전하기 위 해서는 정부뿐만 아니라 국민의식, 기업, 사회단체 등의 인식과 행태가 변화해야 하 겠지만, 한국적 상황에서 정부의 역할은 매우 크다.

본 연구에서는 한국경제의 지속적인 발전과 국민의 삶의 향상을 위해서 근본적인 필수조건은 한국경제의 경쟁력의 문제로 본다. 수출이 중요한 한국경제의 특성과 글로벌화된 세계경제 환경에 비추어 경쟁력이 없으면 미래를 위한 경제적 기반을

²⁾ 한국은 2012년 기준 여성경제활동 참가율 25위, 출산율 168위, 국민 1인당 연간 노동시간 2위, 삶의 질 41위 등으로 보고되고 있다. (한국고용노사관계학회 2013.12)

³⁾ 정부신뢰도에 대한 2008년 설문결과에 따르면 정부를 신뢰하지 않는다는 응답비율이 72.1%에 달하고 있음 (한국개발연구원 2015)

갖추기 힘들다. 경쟁력이 허용하는 물적 기반 위해서 포용적이고 지속가능한 복지도 가능하다. 지금까지는 정부가 주도하는 수출지향적 발전전략이 경제의 양적인성장을 가능하게 했지만 이러한 정부 주도형 경제시스템과 운용방식은 이미 그 한계를 드러내고 있으며 앞으로는 성장의 걸림돌이 될 것이다. 이를 극복하기 위해서는 한국경제의 성장 잠재력의 구체적 실현을 가능하게 하는, 한편으로는 한국경제의 발전 단계에 상응하는, 시장경제 시스템의 정비와 시스템적 경제운용방식이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 '경쟁력을 보장하는 경제시스템의 구축과 운용'이 요청되며 이를 중장기 전략의 핵심 원칙으로 삼아야 한다.

본 연구가 주장하는 정부운용 방식의 변화 방향은 완전히 새로운 발상이 아니라 경제발전의 근본적인 동력인 혁신과 창의를 가능하게 하는 시장경제 시스템의 원활하고 합리적인 작동을 목적으로 하고 있다. 최근 경제위기와 소득분배 의 악화와함께 이념적 대립이 심한 한국적 상황 하에서 시장경제라는 용어 자체가 이념적으로 이해되는 상황이지만, 이를 때일수록 시장경제에 대한 올바른 이해가 필요하다.

다음 장에서는 본 연구의 시발이 된 기획재정부의 '2015 대한민국 중장기 경제발전전략'의 문제점과 전략의 의미를 알아보고 제 3장에서는 한국의 중기발전을 위한비전과 과제를 제시한다. 제 4장에서는 한국경제를 둘러싼 환경 변화의 특징을 알아보고, 제 5장에서는 한국경제의 당면문제가 정부 운용시스템의 전면적인 개편을요구하는 구조적 원인에 기인한다는 것을 주장한다. 제 6장에서는 한국을 위시한세계 주요국의 경제발전의 성공요인이 무엇인지를 알아본다. 제 7장에서는 현재 정부 운용방식의 문제점을 알아보고 8장에서는 이를 극복하기 위해 정부운용 방식을어떻게 개편해야 하는지를 논의한다. 재 9장에서는 새로운 정부운용 방식을 도입하기 위해 각 부문별로 정부의 역할과 운용방식이 어떻게 재정립되어야 하는지를 알아본다. 제 10장에서는 이를 수행하기 위해 정책운용 체제가 어떻게 바뀌어야 하는지를 알아본다.

2. 2015 중장기 경제발전전략 보고서의 문제점과 전략의 의미

본 연구는 2015년에 기획재정부가 중장기전략위원회를 구성하여 추진한 국가 '중장기 경제발전전략'의 총괄보고서로서 제안된 내용을 기초로 한다. 본 연구에서 제시하고 있는 핵심원칙과 제안이 기획재정부에서 최종적으로 발간한 중장기 경제발전전략에서 일부 수록되었으나, 아쉽게도 필요한 설명이 삭제되어 기본적인 취지가잘 전달되지 않았다. 이는 본 연구가 제시하는 원칙과 전략을 현재 사회의 이념적분위기에서 공표하기 어렵다고 담당자가 느꼈거나, 정부운용 방식의 변화를 주장하는 보고서의 논점이 정부에 부담으로 작용했기 때문으로 보인다.

중장기전략위원회의 중장기 경제발전전략의 수립은 이번이 두 번째로 2012년 이명박 정부에서 중장기적 경제발전 전략의 필요성이 대두되어 처음 작업하여 '대한민국 중장기 정책과제'로 발간한 바 있다. 지난번이나 이번의 경제발전전략은 그 내

용면에서 큰 차이가 없다는 평가를 받고 있는데,4) 이는 이번에 발간된 보고서나 지난 보고서 모두 한국경제가 당면할 미래의 트렌드와 문제점을 제시하고 이에 대응한 중장기 정책과제를 나열적으로 제시하는 수준에서 그치기 때문이다. 사실 한국경제가 당면한 문제점이나 미래의 트렌드가 3년 사이에 급변하는 것도 아니며, 이에 대응하여 필요한 정책과제가 달라지는 것도 아니다.

2015년 중장기전략위원회의 연구가 3년 연구와 차별성을 가지는 것은 지난번 보고서의 제목인 '대한민국 중장기 정책과제'와는 달리 '중장기 경제발전전략'으로 명명하고 한국경제 발전의 비전을 실현할 전략을 모색하는데 있었다. 하지만 연구의진행과정과 보고서 출간과정에서 본 보고서에서 제시하고자 하는 전략과 관련된 부분은 거의 사라지고 3년 전과 유사한 중장기 정책과제를 중심으로 보고되었다.

2015년 보고서에서는 세부전략으로 '혁신과 창의에 기반한 기업·인재·기술 육성', '대외여건 변화의 적극적 활용', '저출산·고령화를 감안한 유연한 고용·복지 정책', '지속가능한 경제를 위한 환경·에너지 정책과 사회자본 형성'이 제시되었다. 이는 2012년 보고서와 과제 면에서 별반 차이가 없다. 이는 당연한데, 기본적으로 미래전망과 상황이 크게 달라지지 않았기 때문에 필요한 정책과제가 달라질 이유가 없기 때문이다.

이러한 정책과제는 2015년 보고서에서 세부전략이라고 제시되고 있지만 기본적으로 정부의 정책과제를 나열해 놓은 것으로, 이를 어떻게 실현할 것인지에 대한 전략적 개념이 보고서에서는 상실되어 있다. 예를 들어 혁신적인 기업생태계를 조성하는 것이 필요하다는데 이의를 다는 자는 없을 것이다. 하지만 본 보고서에서는 이를 위해 정부가 생태계 구축을 지원해야 하며, 기업가정신 함양을 위해 청소년층교육, 기술형 창업을 지원하고 사업재편을 유도하고, 기업에 대한 맞춤형 지원방안을 마련해야 한다고 하고 있다. 이 예에서 보다시피, 보고서에서 제시하는 정책과제는 정부가 해야 할 일만을 나열하고 있는 것이다. 제시된 정책과제 중 다수는 이미정부의 각 부처에서 이미 수행하고 있는 정책과제들이다. 중소기업 경쟁력 강화, 저출산 제고 등을 위해 이미 수년간 다수의 정책이 수립되고 집행되고 있지만 별다른효과를 보지 못하고 있는 실정이다. 이러한 유사한 정책과제의 나열이 되풀이 되는한 앞으로 새로인 중장기전략위원회가 구성되어 작업이 다시 수행되더라도 실제 한국경제의 중장기 발전에 도움이 되는 보고서가 출간되기는 힘들다고 생각된다.

즉, 2015 중장기 경제발전전략 보고서에서는 과거와 같이 정부가 해야 할 일을 나열하고 있지만 이를 어떠한 원칙에서 수행해야 할지에 대한 논의가 부족하다. 예를 들어, 기업·인재·기술육성과 관련하여 생태계를 조성하고 성장동력을 육성하는데 있어서 이미 수많은 정책이 집행되고 있지만, 이를 어떠한 전략이나 원리 하에서 수립하고 집행해야 할지에 대해서는 별다른 논의가 없다. 이러한 정책의 수행을 위한 전략이 없으면, 결국에는 재정의 양적인 투입과 무수한 시책의 개발만으로 나타날 뿐이다. 또한 저출산 추세에 적극 대응하자고 하지만 저출산 추세의 원인이 무

⁴⁾ 전자신문, "민관합동으로 중장기 경제발전전략 발표.. 참신성, 실효성 떨어져" 2015.12.17.

엇인지, 정책적으로 저출산 추세를 어느 정도까지 완화할 수 있을지에 대한 근본적인 논의가 없다. 정부는 이미 3차례에 걸쳐 '저출산 기본계획'을 발표하고 난임시술지원비 강화, 아빠 육아휴직수당 인상, 다자녀 지원 확대 등의 대책을 내놓고 있지만 이러한 금전적 지원을 통하여 출산율을 높일 수 있을지 회의적인 시각이 많다.5이런 점에서 이러한 정책의 실현 가능성에 대해 회의적인 평가가 이루어지며, 정부정책에 대한 신뢰성도 낮아진다. 현재의 중장기전략 보고서에는 각각의 정책과제가나열되어 있지만 이것은 정부가 하고 싶은 목록(wish list)을 만들었을 뿐, 이를 어떻게 실현할지에 대한 전략이 없기 때문이다.

〈표 1〉 중장기 경제발전전략의 정책과제

| 혁신과 창의에 기반한 기업·인재·기술 육성 | 1. 혁신적 기업생태계 조성 2. 미래성장 동력 육성 3. 정부 R&D 투자 효율성 제고 4. 인적자원 고도화 | | | |
|---------------------------------------|---|--|--|--|
| 대외여건 변화의 적극적 활용 | 1. 글로벌 가치사슬구조 복잡화에 따른 통상전략 수립 2. 중국경제의 기회활용 및 위험대비 | | | |
| 저출산·고령화를 감안한 유연한 고용·복지 정책 | 1. 저출산 추세에 적극 대응 2. 고령화를 감안한 복지정책의 효과성 제고 3. 인구구조를 감안한 노동시장 혁신 | | | |
| 지속가능한 경제를 위한 환경·에너지 정책과 사회자본 형성 | 1.기후변화 대응과 에너지안보 제고 2.소통과 협치를 통한 정부신뢰 확보 3. 갈등해소를 위한 정책 및 기제의 발굴과 체계화 | | | |

자료: 대한민국 중장기 경제발전전략 2015

경제발전전략은 장기적인 관점에서 국가경제를 이끌어가는 핵심 목표와 이를 수행할 수 있는 기본적인 방법과 원칙이다. 전략은 장기적이야 하며 명확해야 하며행동원칙을 담아야 한다. 이러한 의미에서 <표 1>에서 제시하는 정책과제는 전략이아니다. 2015 보고서에서는 간략하게 본 연구에서 제시하는 전략으로서의 정부역할의 재정립의 필요성을 설명하고 있지만, 왜 이 전략이 필요한지, 이 전략이 어떻게국가경제의 장기발전 비전을 실현할 수 있는지에 대한 설명이 없다. 국가가 발표하는 전략이 구체적인 정책과정을 통하여 실행되기 위해서는 국민적 합의가 필요한데, 가장 중요한 부분이 제외된 것이다. 나아가 <표 1>의 정책과제는 정책운용을결정하는 기본 전략과는 상관없이 구성되어 있어 각 세부정책이 전략과 일관성이었는지, 어떤 방식으로 실현될 수 있는지에 대한 검토가 없다.

이러한 보고서의 문제점은 현재 정부가 추진하고 있는 여러 가지 정책에서도 나

⁵⁾ 이미 정부는 지금까지 저출산 대책에 80조원 이상을 투입하였지만 출산율은 계속 떨어지고 있다. 가임 여성이나 부부의 의식, 기업문화, 교육시스템 등을 통한 출산에 대한 선택유인에 대한 근본적인 검토가 없이 재정투입을 통한 저출산 문제해결은, 이미 단기적으로도 효과가 없음이 이미 밝혀진 가운데, 기대하기 힘들다.

타나고 있는 현상이다. 복지, 고용, 기업 등에 대한 수많은 정책이 세부 정책사업을 아우르는 기본적인 전략이 없이 각 부처별로 기관별로 연계성이 없이 시행되고 있어 중복성과 효율성 문제가 심각하다. 최근 들어 중요 정책과제가 주로 정부부처합 동으로 수립되어 발표되고 있지만, 정부부처간 협의와 조정이 미흡한 가운데 각 부처에서 시행하거나 시행하고자 하는 대책을 모아서 목록화화여 정책과제로 제시하는 경우가 많다.6

지난 50년간 한국경제 발전을 이끌어 온 경제발전 전략의 핵심 키워드는 수출이라는 것을 모르는 국민은 없을 것이다. 수출이 앞으로도 한국경제의 발전을 이끌어 갈지에 대해 회의적인 의견이 많아지고 있지만 여전히 수출은 모든 국민의 인식 속에 한국경제의 핵심 요인으로 자리 잡고 있다. 한국의 경제발전 전략이 성공적이었던 것은 수출을 중심으로 세부정책이 수립되었고, 수출을 통하여 다양한 긍정적 파급효과가 발생하였기 때문이다. 수출주도형 전략의 실효성이 이론적으로나 실증적으로 이제 증명이 되어 전세계적으로 수출의 중요성을 인식하게 되었다.

국가경제의 중장기 발전전략 수립은 과거 한국경제를 이끌어 온 수출주도형 성장 전략과 같이 경제를 발전시킬 핵심적인 요소를 중심으로 경제운용 방식을 도출하는 데 있다. 그리고 그 전략에 기반한 경제운용 방식을 국민에게 설득하고 합의를 이 끌어냄으로서 경제운용의 일관성을 높이고, 경제운용에 따른 사회적 갈등을 줄임으 로서 국력을 국가발전에 집중하게 할 때 전략으로서의 의미가 있게 된다.

3. 한국 경제의 중장기 비전

그렇다면 한국경제의 중장기 발전 전략은 무엇이 될 것인가? 이에 대해 논의하기 전에 한국경제가 이룩해야 할 중장기 비전과 이를 위한 정책과제, 이러한 비전 달 성이 부닥쳐야 할 한국 내부와 외부를 둘러싼 미래 트렌드에 대해 알아보고, 이러 한 가운데 한국경제가 당면한 문제의 본질이 무엇인지에 대해 알아보자.

2010년대 이후 한국 경제의 성장률은 3%대로 하락하였으며, 2017년에는 2%대의 성장이 전망되고 있다. 한국경제의 성장률 하락에 대한 우려가 산재해 있으나 사회에서의 이목은 분배문제에 집중되어 있다. 과거 경제제일주의 성장일변도 정책에 대한 피로감과 복지사회의 진입에 대한 기대, 소득 재분배와 경제민주화 등에 대한 정치사회적 인식으로 국가발전의 근본적인 필요조건인 경제발전의 중요성에 대한관심이 사라지고 있다. 또한 경제발전이나 성장에 대한 강조가 과거 경제제일주의성장일변도와 같은 주장으로 오인되고 있다. 하지만 국민의 삶의 질 향상, 국가 안전보장의 확보, 사회의 기본적인 안전과 질서 유지, 문화국가의 기반 정비, 통일한국의 기초 확립 등을 통하여 '다 같이 행복한 사회'를 이루는 것이 이념에 관계없이

⁶⁾ 현 정부의 대표적인 정책으로 수행된 고용률 70% 정책, 규제완화 정책, 창조경제 3개년 계획 등을 살펴보면 관련 부처가 각각 수행해야 할 정책과제를 나열하고 있으며, 다수의 시책은 기존의 시책과 크게 차이가 없다.

통일된 국민의 염원이라면 이를 경제적으로 뒷받침할 수 있는 지속 가능하고 활력 있는 경제가 있어야 가능하다는 것은 명백하다. 경제에 다양한 문제가 산재하지만 지속적이고 안정적인 경제발전 없이는 각 분야의 국가 목표를 달성하기 힘들다는 것을 모든 사회 구성원이 재인식하는 것이 필요하다.

중장기적으로 경제운용의 기본적인 목표는 국민의 삶과 안위를 지탱할 수 있는 물적인 기반을 지속적으로 제공하는데 있다는 것은 부인하기 힘들다. 국민소득의 향상과 함께 국민 각 개인의 자긍심을 유지하는데 필요한 물적인 수요도 지속적으로 증가하며, 이를 지탱할 수 있는 소득의 창출과 소득의 합리적 분배구조를 만들 어가는 것이 무엇보다도 중요하다. 확대되는 복지수요와 치열해지는 국제경쟁에 능 동적으로 대응하기 위해서는 경제 발전과 사회 발전이 함께 지속되어야 한다. 불평 등의 악화와 빈곤층의 증가로 인하여 분배와 복지에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으나, 중장기 경제발전의 최우선 목표가 분배와 복지가 될 수는 없다. 경제의 성 장과 이를 뒷받침 하는 국가의 경제적 역량의 지속적인 확충이 없다면 지속가능한 분배와 복지도 이루어질 수 없다.

따라서 한국경제의 중장기적 발전비전은 지속가능한 포용적 성장 경제로 설정하는 것이 바람직하다. 이를 중심으로 경제운용전반, 복지·재정·인력, 산업·기업 분야의 선진화를 지향하는 전략을 수립하는 것이 필요하다. 지속가능한 포용적 성장경제를 이룩하기 위해서는 경제운용 전반에서는 포용적 성장(Inclusive Growth)의 기반구축을 통한 성장과 분배의 선순환을 도모해야 한다. 이러한 기반 하에서 이를 가능하게 하는 산업·기업 분야에서의 경쟁력 제고와 성장 잠재력 실현이 가능하게하는 선진국 수준의 경쟁력 있는 기업·산업 인프라(Competitive Entrepreneurial Infrastructure) 확충이 지속되어야 한다. 무역의존도가 높고 글로벌화된 세계경제하에서 기업과 산업의 경쟁력이 없이는 국가경제의 성장을 이룩하기 힘들다. 하지만 이러한 성장의 과실이 모든 국민에게 돌아가기는 힘들며, 기술의 급속한 변화와고령화 등에 따라 소외되는 계층이 생기기 마련이다. 이는 지속가능한 복지·재정체계(Sustainable Welfare Economy)를 정립함으로서 효과적이고 지속가능한 방식으로국민의 희망과 행복을 담아냄으로 대처해야 한다.

이렇게 한국경제의 중장기적 발전 비전을 실현하기 위한 중장기 정책과제는 첫째, 중장기적 포용적 성장기반 구축, 이를 가능하게 하는 둘째, 경쟁력이 있는 선진국 수준의 기업·산업 인프라의 구축, 이와 함께 셋째, 지속가능한 복지·재정체계의 정립으로 요약될 수 있다. 나아가 넷째로, 이러한 중장기 비전의 달성을 위해 국민적 합의와 국력을 결집할 수 있도록 하는 정치·사회·경제의 대외외적 갈등 및 위기요인에 대처하는 시스템의 정착이 중장기 정책과제로 추가될 수 있을 것이다.

(1) 중장기적 포용적 성장 기반 구축

경제의 역할은 국민의 삶의 질을 높일 수 있는 물적 토대를 구축하는 것이다. 나

아가 물적 토대가 국민에게 고루 분배되는 포용적 성장 기반을 구축하는 것이 필요 하다.

이를 위해서는 국민 모두가 경제의 각 부문 공히 성장에 기여하고 과실을 공유하는 정책기조를 확립하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 생산적이며 자긍심을 느낄수 있는 양질의 일자리를 창출하는 것이 경제운용의 핵심 과제가 되어야 한다. 일자리가 없이는 소득과 삶의 만족을 얻을 수 없으며, 일자리는 기업이 창출하는 것이다. 일자리 창출은 정부가 고용률 목표를 설정하고 추진해서 달성될 수 있는 문제가 아니며, 시장경제 하에서는 기업의 성장과 산업의 발전에 따라 창출된다는 것을 이해할 필요가 있다. 이는 성장과 분배의 선순환 구조가 작동하도록 하는 경제구조 하에서 가능하며, 이는 이러한 구조적 문제를 해결하는데 요구되는 정책 시스템이 확립될 때 가능하다. 1980년대 남미경제의 실패, 1990년대 이후 일본의 정체경험을 돌이켜 볼 때, 성장과 고용에 경제운용의 안정성은 필수불가한 요인으로, 대내외 위기 요인에 대처하여 경제의 안정성을 유지할 수 있는 경제시스템의 구축도필요하다.

보편적 성장이 가능하게 하는 경제운영은 공정한 시장경제 질서의 확립과 글로벌최고 수준의 국제경쟁력 확보 없이는 불가능함을 인식할 필요가 있다. 현재의 수출에 편중된 경제구조와 일부 수출 제조 대기업에 대한 높은 의존성은 지난 반세기동안의 정부주도형 경제발전의 결과이며, 이를 시정하기 위해서는 성숙된 시장경제에서 적합하도록 경제운영의 틀을 재편하는 것이 필요하다. 시장경제의 근본적인원칙에 입각하여 경제운용이 시장경제 질서확립에 일관적으로 수행되고 있는지에대해 회의적인 평가가 많다. 한국경제의 발전과 함께 경제운용 방식도 같이 변화·발전하여 왔으나 금융이나 통신 등 다양한 분야에 정부주도형 경제관리 방식이 온존하고 있다.

독과점이나 경제력 집중을 구조적으로 제어할 수 있도록 경제운영의 틀을 재편하고, 이와 함께 기업을 중심으로 한 성장주도 부문에 대한 규제 및 보호의 철폐를 통한 성장잠재력 발휘를 유도해야 한다. 특히, 대기업에 대한 정책은 다양한 산업정책적 지원과 함께 대기업에 대한 규제가 일관성 없이 혼재되어 있는 양상이다. 과거 발전연대의 산물인 산업별 경제적 유인 차별과 진입장벽을 철폐하고 시장질서에 기초한 산업생태계의 자생적 발전을 도모하여 내수, 서비스, 중소기업 등 경쟁열위 부문의 생산성을 제고하고, 이들 부문이 성장에 기여하는 것이 극대화될 수 있도록 해야 한다.

이미 십년전부터 내수의 확충을 통한 경제의 불균형을 회복하자는 논의가 지속되었다. 하지만 내수의 확충은 가계의 소비와 기업의 투자가 증가할 때 가능하며, 이를 위해서는 기업의 투자를 통한 일자리 창출이 핵심임을 인식할 필요가 있다. 하지만 여전히 서비스산업 육성이라는 정책기조 하에 재정의 낭비가 계속되고 있다. 서비스 분야는 과거 제조업 육성정책과 같은 공급자 육성정책으로는 한계가 있다는 점을 인식하고 서비스 업태의 다양화와 이를 통한 다양한 기업생성의 기회 확충이

되는 방향으로 정책을 도모해야 한다. 또한 중소기업에 대한 수 많은 지원정책의 개발과 물적 지원에도 불구하고 중소기업의 취약성이 지속되고 있는데, 중소기업정 책에 대한 근본적인 개편이 필요하다.

경제운용과 산업지원 등의 근본 기조를 바꾸어 양질의 일자리 창출을 확대하여 성장-고용의 선순환 구조의 정착될 때 포용적 성장이 가능하다. 특히 일자리 창출면에서 고용형태·임금·노동시간 등 고용의 제반 측면의 유연성을 제고하는 것은 피할 수 없는 과제이며, 경제구조의 개혁 없이 현재의 경직된 노동시장 하에서 여성·고령인구·청년·비정규직 등 저고용 인적자원의 고용이 확대되기는 힘들다는 것을 국민 모두가 인식할 필요가 있다. 특히 노동문제는 목소리가 큰 이해집단의 주장을통하여 이념화되고 있어 문제에 대한 정확한 인식에 기반한 사회적 합의가 필요하다.

이상의 중장기적 포용적 성장 기반 구축을 위하여 필요한 정책적 과제 중 중요한 것들을 정리하면 다음과 같다. 분배와 복지 이전에 성장의 선순환 구조의 정착을 통하여 일자리가 창출되고 이것이 소득불균형을 완화하도록 해야 하며, 정책은 여 기에 초점이 맞추어져야 한다. 이를 위해 고용창출 효과가 큰 부문을 중심으로 미 래성장을 창출하고 중소기업정책의 근본적인 개혁을 통하여 중소기업 성장과 경쟁 력 강화에 효과적인 정책들을 마련하는 것이 시급하다.

고용창출력이 큰 서비스산업을 성장산업화하기 위하여 서비스산업을 선별적으로 육성하기 보다는 산업의 성장 생태계를 조성해야 한다. 이는 진입장벽 등 규제완화 와 경쟁촉진, 대외개방을 통하여 서비스산업의 경쟁력을 강화하고 서비스 산업의 내수기반 확충이 필요하다. 서비스산업의 다양성을 고려하여 서비스산업의 유형별 접근을 통하여 정책 수단을 차별화해야 하며, 제조업에 비해 상대적으로 불리한 정 책 및 세제상의 문제를 근본적으로 해결해야 한다.

이러한 것을 가능하게 하는 공정한 시장경제 질서가 정착될 수 있도록 경쟁정책을 본연의 목적인 경쟁촉진에 기능을 집중하도록 제도적 여건을 마련해야 한다. 이를 통하여 불공정거래 문제의 사적 해결제도를 점진적으로 활성하고, 정부가 주도하거나 원인을 제공하는 경쟁제한적 행위를 제거해야 한다.

이상을 요약하면 중장기적 포용적 성장의 핵심은 일자리의 창출에 있으며, 일자리 창출은 기업이 한다는 이해 하에, 기업활동에 대한 불필요한 규제와 보호가 복잡하게 중첩된 현재의 정부운용 시스템을 개선하여 생산과 고용의 선순환 구조가작동하도록 경제시스템을 만들어 가야 한다.

(2) 경쟁력이 있는 기업·산업 인프라 구축

보호와 규제보다는 창의와 도전이 가능하게 하는 시장경제 시스템의 조성이라는 중장기 비전의 현실으로 나타나기 위해서는 무엇보다도 경쟁력 있는 기업과 산업 인프라가 갖추어져야 한다. 즉, 장기 경제발전의 기초가 되는 한국의 기업과 산업이 세계경제의 추격자에서 선도자로 위상 변화가 가능하도록 이를 뒷받침하는 제도적 인프라 구축하는 것이 필요하다.

지금까지는 한국은 충실한 추격자로서 경제발전을 이룩하였지만, 한국경제를 둘러싼 대내·외 환경은 이것이 앞으로 가능하지 않을 것이라는 것을 시사한다. 따라서산업과 기업이 선진국에 버금가는 국제경쟁력을 갖추는 것은 한국경제의 위상변화를 구현하는데 필수적이다. 글로벌 경제환경의 변화에 따라 산업전반의 글로벌 최고 수준의 경쟁력 달성이 없으면 포용적 성장 기반 구축도 불가능하며, 국민의 삶을 고루 향상시키는 지속가능한 복지도 달성하기 힘들다.

하지만 선진국 수준의 기업과 산업 인프라 구축은 현 경제발전단계에 비추어 대폭적인 정책변화가 필요한 분야로 보인다. 대기업이 내수 시장에서의 시장지배력의확대에 따른 사회경제적 부정적 영향과 하청관계에서의 대기업의 독점력 남용이 비판을 받고, 오너경영의 세습에 따른 대기업에 대한 국민적 인식이 부정적으로 변화하며 국민의 반기업 정서가 팽배해지고 있다. 하지만 이에 따른 임기응변식의 정책대응으로 경제력 집중문제에 대한 규제적 처방이 남발되며, 동시에 기업 경쟁력 제고를 위한 지원이 수행되고 있어 기업정책이 일관성이 없이 여러시책이 혼재되어있는 양상이다.

시장 경제 하에서 투자와 고용을 주도하는 기업의 활동을 진작시키고자 하는 친기업정책이 특정 대기업에 대한 지원으로 인식되는 것을 불식시키기 위해서도 바람직한 산업 및 기업정책의 틀이 정착되어야 한다. 이와 함께 산업 및 기업정책의 개혁을 통하여 우리 산업과 기업이 선진국의 추격자에서 선도자로 역할이 전환될 수있는 경영환경을 마련하는 인프라를 조성하는 것이 시급하다. 이를 통하여 글로벌경제발전을 주도할 수 있는 세계 최고 수준의 연구개발, 혁신 시스템을 구축하고, 주력산업의 세계 최고 경쟁력 확보와 정보통신·바이오 등 신기술 융합을 통하여 미래성장동력 산업이 배태될 수 있는 환경을 조성해야 한다. 또한 정보통신 산업의성공을 바탕으로 스마트 사회자본을 확충하여 모바일 기술혁명을 선도하고, 동아시아 분업구조를 구체화하여 한국 산업의 끊임없는 구조 구도화의 추진력으로 활용해야 한다. 이를 위해서는 글로벌 경쟁을 위한 대기업의 역할, 기능에 대한 새로운 조명이 필요하며 중소·벤처기업의 성장과 글로벌화에 대한 전략적 접근이 필요하다.

이렇게 필요한 선진국 수준의 기업·산업 인프라 확충을 위하여 필요한 정책적 과제 중 중요한 것들을 정리하면 다음과 같다. 우선 새로운 성장동력이 배태될 수 있는 시장여건이 조성될 수 있는 생태계 조성에 정책의 초점을 맞추고, 인력과 기술확보가 중심이 되며, 지원이나 보호보다는 경쟁을 통한 경쟁력을 확보하게 하는 중소기업정책의 틀을 정립함으로서 산업 전반의 글로벌 최고 경쟁력을 달성해야 한다. 나아가 중소·벤처 기업에 대한 복잡다단한 지원시책을 정리할 필요가 있다. 성장단계별로 기술-금융-수출 등 기능별 지원 프로그램을 정비하고 중소기업 지원제도가 가지고 오는 중소기업 성장 왜곡 요인을 전면적으로 제거해야 한다. 이를 통하여 대기업이 성장엔진 역할을 지속하면서 중견·중소기업과 성장기반을 공유할 수

있도록 산업생태계가 이루어지도록 기업정책의 재편이 필요하다. 글로벌 경쟁체제하에서 대기업에 대한 규제는 과감히 푸는 대신 대기업 편향적인 각종 정책과 관행이 시정함으로서 대기업정책을 재정립하여야 할 것이다.

(3) 지속가능한 복지·재정 체계의 정립

기술의 급속한 변화, 산업구조의 변화, 고령화 등으로 성장의 선순환 구조 하에서도 취약계층에 대한 적극적인 복지지원의 필요성은 증대할 것이다. 타 선진국에 비해 앞으로 지속적으로 복지를 강화해야 한다는 것은 자명하다. 하지만 우리경제가선진국의 경험에서 나쁜 점까지 따라할 필요는 없으며, 복지에는 예산의 제약이 있으며, 우선순위를 정할 수밖에 없다. 중장기적으로 성장-복지의 선순환을 지향하는 복지제도를 확립하기 위하여 복지확대의 우선순위 정립과 성장잠재력을 배양하는 고용, 보육 관련 복지제도에 주력하여야 한다.

이를 통하여 효과적이고 지속가능한 방식으로 국민의 희망과 행복을 담아낼 수 있는 복지·재정체계를 정립하는 것이 필요하다. 한국경제의 현 발전단계와 선진국과의 비교를 통해볼 때, 앞으로 복지의 확충은 국민의 삶의 향상을 위하여 필수적이다. GDP 대비 정부의 사회지출의 비중이 현재 10%를 조금 넘어 OECD 평균의 절반 정도에 못 미치고 있어 복지의 확충이 필요하다. 하지만 복지의 확충은 복지 지출의 증대도 필요하지만 복지 지출의 효율성이 함께 갈 때 진정한 국민의 삶과 복지가 향상될 것이다. 복지제도의 효율성을 제고하기 위해서는 위하여 사회적 합의와 정책 전달체계의 선진화가 필요하다. 복지 후발국으로서 선진국의 장점을 따르되 단점을 답습할 필요가 없으며, 이를 위해서는 한국형 복지체제를 확립하는 것이필요하다. 다른 선진국에서 경험하지 못한 빠른 고령화 속도에 대응하여 현재의 정치적 고려를 넘어서 장기적인 복지제도의 지속가능성을 고려하는 것이 무엇보다도중요하다.

따라서 지속가능한 복지의 필수 요소인 인적 자본의 확충과 일자리 창출이 가능한 복지제도의 정립이 무엇보다도 중요하며 이를 통하여 장기적인 재정 건전성과 복지 효율성을 균형적으로 달성할 수 있어야 한다. 이에 대한 고려가 없이 인기영합적인 복지재정의 팽창은 장기적으로 재정건선성과 거시경제의 불안정성으로 이어지고 결국에는 복지토대의 붕괴로 이어질 것이다.

성장과 복지의 선순환구조가 정착되도록 하기 위해서는 복지정책과 고용 및 교육 정책간의 연계를 강화하는 것이 필요하다. 이를 통하여 일하는 복지제도를 확충하는 것이 바람직하다. 이를 위한 노동수급 개선과 고용의 유연안정성을 확보하는 것 도 필요하다. 또한 취약계층에 대한 적합한 교육 기회를 부여하는 방향으로 교육기회의 형평성을 제고하고 창의적 인재 양성에 맞추어 공교육이 내실화하는 것이 필요하다.

복지의 지속가능성을 제고하기 위해 성장과 복지 간의 거시경제적 정합성을 제고

하고, 이것이 복지정책의 장기 방향에 맞추어 제도적으로 연계되어야 한다. 복지의 확충은 한국 경제의 현 발전단계에서 제일의 과제임은 분명하나, 복지의 확충이 인기영합주의에 치우치지 않고 장기적으로 지속가능하도록 장기적인 정책 방향을 수립하고 이에 맞추어 재정과 복지정책을 운영하는 것이 지속가능한 복지의 핵심 조건이다. 한정된 재원 하에서 복지의 효율성을 제고하기 위해 수급자의 실질적인 삶에 맞춘 방향으로 복지체계를 설계하고 효과적인 전달체계를 확립해야 한다. 이를통하여 남녀노소의 다양한 복지수요에 실효성 있게 부응하는 생애주기별 맞춤형 복지 프로그램을 정착시켜야 한다.

이상의 지속가능한 복지·재정 체계의 정립을 위하여 필요한 정책적 과제 중 중요한 것들을 정리하면 다음과 같다. 복지-고용-교육 정책의 연계를 통하여 중복·사각지대 없는 촘촘한 사회안전망을 구축하고, 공급자 중심 정책전달체계를 수요자 중심으로 전환함으로서 복지·고용·교육 정책의 연계를 강화해야 한다. 그리고 보편복지와 선별복지를 한국의 상황에 맞게 설계하고 장기적으로 한국 사회와 경제구조에 적합한 한국형 복지제도를 정립해야 한다. 또한 교육단계별 특성에 적합한 교육기회의 형평성 제고 방안을 수립하고 선진국 수준의 창의적 인재양성 내실화가 가능한 교육제도의 개혁이 필요하다. 이를 통하여 고용서비스, 직업훈련, 자격증제도등 노동수급을 연결하는 노동시장의 기능을 확충하고, 핵심노동시장의 유연화와 주변노동시장의 안정성을 제고해야 한다.

(4) 대내·외 갈등 및 위기요인에 대한 시스템적 관리

이러한 경제운용, 재정·복지, 기업·산업 분야의 장기적 발전 비전을 실현하기 위하여 대내외 위기요인에 대처하여 경제의 안정 확보가 필수적이다. 이를 위해 대내·외 충격에 따른 경제위기를 예방하고 거시경제적 안정성을 도모하는 시스템적 관리가 필요하다. 이를 위해서는 거시경제 운용을 거시경제 지표의 양적인 목표에 맞추는 행태를 지양하고 대신 거시경제 분석 및 예측 능력을 강화해야 한다. 이와 함께 글로벌 위기 위기의 상시화에 대비해 해외 충격을 흡수할 수 있는 제도적 기반을 구축해야 하며, 해외위험 관리에 대해 정부 의존을 줄이고 금융기관과 대기업의 자율과 책임원리를 강화해야 한다. 또한 가계부채와 부동산 가격의 적정한 관리, 외화수급을 반영하는 환율운용, 시장기능을 통한 안정된 물가수준 관리 등을 통해 소비지출이 증가될 수 있는 경제환경 조성이 필요하다. 이는 과거와 같이 거시경제적지표를 목표로 하고 정부가 이를 달성하기 위해 경제를 관리하는 체제에서 벗어나,경제가 가진 자동안정화 기능을 최대한 활성화시킬 수 있는 시스템의 정착을 도모해야 한다는 것이다.

이와 함께 경기중립적이며 유연한 경제운용을 통하여 안정적으로 거시경제 운영을 영위함으로서 정책 불확실성을 가능한 제거해야 하며, 대신 불확실한 글로벌 환경 하에서 대외 충격을 시스템적으로 관리할 수 있는 정책의 틀이 마련되어야 한

다. 특히 성장이나 국제수지 등 거시경제 지표의 양적 목표를 지양하고 글로벌 경제환경을 적절하게 수용하고 조화하는 경제운용 방식이 정착되어야 한다. 또한 내수확충을 통한 과도한 대외의존도를 축소하고 국제공조를 통한 단기자본이동을 적절하게 규제하는 등 국가 간 위기전염 차단 메커니즘을 강구할 필요가 있다.

이러한 경제운용, 재정·복지, 기업·산업 분야의 장기적 발전 비전을 실현하기 위한 제도개혁을 위해서는 국민적 합의가 필요하며, 이를 위해선 분출하는 국민의 다양한 욕구를 조정하고, 이에 따른 사회적 갈등을 관리하는 것이 필요하다. 사회적 갈등이 심각해지는 것을 사전에 예방하고 심각해진 갈등을 효율적으로 해결하는 체계를 갖춤으로써 사회적 비용을 절감하고, 각종 개혁을 원활한 추진할 수 있는 국민 합의 과정이 필요하다. 이를 통하여 상충하는 의견을 조정하는 투명한 과정을통하여 사회적 신뢰 및 공공 신뢰가 제고되어야 한다. 이를 위해서는 이해당사자들을 정책결정 과정에 참여시키고 숙의적으로 여론 수렴을 하는 방법을 제도화하고 사회적 학습이 가능하도록 협치형 지배구조를 정립해야 한다. 이러한 과정 없이 개혁을 추진하면 갈등관리 기재들에 대한 피로와 좌절로 인하여 기재 자체에 대한 부정적인 인식이 확산될 우려가 있으며, 지속적인 제도의 개선과 정책의 유연성이 보장될 수 없다.

지금까지 논의한 한국경제의 중장기 비전은 <표 2>과 같이 요약된다. 중장기경제 발전의 비전은 국가가 지향하는 행복한 국민의 삶의 토대를 구축하는 것이다. 이를 위해 중장기적으로 고용-성장의 선순환이 일어나는 지속가능한 포용적 성장경제의 구축이 필요하며, 이를 위해서는 물적, 제도적 중장기 포용적 성장 기반의 확충, 경 쟁력 있는 기업·산업 인프라의 구축, 지속가능한 복지·재정체계의 정립, 대내·외 갈 등 및 위기 대처를 위한 시스템적 관리를 정책적으로 추구해야 할 것이다.

〈표 2〉 한국 경제의 중장기 발전 비전

| 중장기 국가비전 | 국민의 삶의 질 향상, 국가의 안전보장의 확보, 사회의 기본적인 안전과 질서의 유지, 문화국가의 기반 정비, 통일한국의 기초 확립 등을 통하여 '다 같이 행복한 사회'의 실현 | | | |
|------------|--|--|--|--|
| 중장기경제 발전비전 | 지속가능한 포용적 성장경제 구축을 통한 중장기 국가비전 실현을 위한 물적 토대의 구축 | | | |
| | 중장기 포용적 성장 기반의 확충 | | | |
| 중장기 경제 발전을 | 경쟁력있는 선진국 수준의 기업·산업 인프라 구축 | | | |
| 위한 정책 과제 | 지속가능한 복지·재정체계의 정립 | | | |
| | `대내·외 갈등 및 위기 대처를 위한 시스템 관리 | | | |

앞으로 이러한 정책과제를 추진하여 비전을 실현하기 위해 정부의 운용은 어떻게 해야 할 것인가, 정부 운용의 방향은 어떻게 해야 할 것인가? 이것이 중장기 한국경제발전 전략이 될 수 있을 것이다. 비전실현을 위한 무수한 정책과제를 실현시키기 위한 다양한 정책적 노력과 개혁이 필요할 것이나, 이러한 다양한 세부 정책과

제를 추진하는데 있어서 모든 정책을 연결하는 핵심적인 접근방향이 바로 중장기 경제발전 전략이 되어야 한다.

이러한 전략은 한국경제가 당면한 대·내외적 미래 환경, 한국경제의 현재 당면 문제에 대한 검토 하에서 이러한 비전을 실현할 수 있는 핵심요건이 무엇인지를 살펴봄으로서 도출될 수 있을 것이다. 다음 절에서는 한국경제의 발전에 대한 제약요인과 발전요인, 즉 한국경제가 가진 약점과 강점을 고려하고, 이상에서 밝힌 모든 정책과제를 수행하는데 필요한 접근방향에 대한 논의를 할 것이다.

4. 한국 경제를 둘러싼 환경 변화와 그 함의

한국을 둘러싼 대·내외적 미래환경의 변화는 완전히 독립적이라기보다는 서로 연관되어 있다. 또한 외견상 경제외적인 요인으로 보이는 것들도 이러한 변화를 가지고 오는 근본적인 원인을 살펴보면 경제적 요인이 크다. <표 3>은 2015 '대한민국 중장기 경제발전전략'에서 정리한 한국의 대내·외적 미래 트렌드이다. 이러한 한국경제가 맞이할 환경 변화는 이미 오래전부터 예측되어 온 것이며, 이러한 환경 변화의 트렌드는 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

〈표 3〉 한국경제가 당면할 미래 환경 변화

| 글로벌 메가트렌드 | 미래 한국 트랜드 |
|------------------------|---------------------|
| 1. 글로벌화의 심화 | 성장잠재력 하락 |
| 2. 고령화와 글로벌 저성장 | 2. 저출산·고령화 심화 |
| 3. 기하급수적 기술진보 | 3. 과학기술 영향력 확산 |
| 4. 글로벌 경제질서 재편 | 4. 대외불확실성 증가 |
| 5. 기후변화 대응강화와 에너지 시장변화 | 5. 기후변화와 에너지 리스크 확대 |
| | 6. 사회갈등 지속 |

자료: 2015 '대한민국 중장기 경제발전전략'

경제위기 이후 전세계적인 저성장 추세는 [그림 1]에서 보다시피 중기적으로 계속될 것으로 보이며, 한국의 경우에는 저출산, 고령화, 경제의 성숙으로 인하여 성장률이 하락하는 것은 피할 수 없는 현실이다. 성장률의 하락기조를 반전시킬 수는 없지만 경제의 효율을 높이고 혁신을 가속화하여 성장률의 하락추세를 완만하게 하는 것이 필요하다. 하지만 지난 20여년 이상 지속된 생산의 국제적 분업추세는 선진 각국에서 보호주의의 강화에 따라 속도가 늦어질지는 몰라도 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 이러한 가운데 무역의존도가 높은 한국의 성장이 지속되기 위해서는 기업과 산업의 국제경쟁력이 유지되어야 한다.

15.0
10.0
5.0
0.0
-5.0
-10.0
-한국 미국 중국 의본 ** OECD 전체

[그림 1] 주요국 경제성장률 추이

자료: OECD 2015 Economic Outlook

하지만 중국경제의 고도화와 함께 한국경제의 경쟁력을 유지하는 것은 과거와 같 은 양적인 투자와 대기업을 중심으로 한 규모집약적 산업 주도로는 거친 도전에 직 면하게 될 것이다. 특히 중국이 세계경제 대국이 됨에 따라 글로벌 경제권력이 재 구성되는 가운데 중국경제의 변화는 한국경제에 직접적으로 영향을 미칠 것이다. 중국이 세계경제의 중심으로 이동하고 경제 및 산업구조 모두 빠르게 선진화되고 있으며, 이는 더욱 가속화될 것이다. 중국은 과거 한국의 수출가공기지로서의 중국 에서 경쟁자로서의 중국으로 변모하고 있다. 중국 산업의 급속한 발전으로 수출 제 조업의 모든 분야에서 한국경제와 경쟁관계에 놓이는 것은 <표 4>에서 보다시피 시간의 문제이라고 할 수 있으나, 반면 중국 내수시장의 급속한 성장은 한국경제의 새로운 수출시장으로서 돌파구가 될 가능성이 동시에 상존하고 있다. 화장품 등 중 국 내수시장 확대에 편승한 제조업의 고용창출이 예상되나, 현재 차별화되지 않는 소재(철강), 상대적으로 노동집약적 중화학공업(조선), 글로벌화에 따라 국내제조 비 중이 감축하는 산업(자동차 부품) 등에서 고용 전망은 밝지 않으며, 상황에 따라서 고용감소 가능성도 높다. 중국경제가 가지는 구조적 문제점으로 경착륙 가능성을 배제할 수 없으며 한국경제와 중국경제와의 밀접한 관계를 고려할 때, 중국의 위기 는 세계경제의 주요 위기요인이 될 것이고 한국경제에는 큰 위험으로 다가올 것이 다.

〈표 4〉 주요 산업군의 한중 경쟁관계

| | 한국 경쟁력 현황 | 중국과의 경쟁관계 | 중국의 전략 | |
|---------|-----------|-----------|----------------|--|
| 자동차 | 빠른 추격자 | 상대적 비경쟁 | 초저가시장 중심 공략 | |
| 일반기계 | 추격자 | 느슨한 경쟁 | 가격경쟁력 | |
| 조선해양 | 우세 | 느슨한 경쟁 | 범용선박에서 강세 | |
| 석유화학 | 후발자 | 느슨한 경쟁 | 자급률 강화 | |
| 철강 | 추격자 | 다소 치열 | 구조조정 | |
| 섬유 | 후발자 | 매우 치열 | 설비투자 및 구조고도화 | |
| 메모리 반도체 | 매우 강력 | 완전 비경쟁 | 중국 미진출 분야 | |
| 시스템LSI | 추격자 | 한국이 후발자 | 팹리스분야 강화 | |
| 디스플레이 | 강력 | 느슨한 경쟁 | 대형 LCD 투자 확대 | |
| 스마트폰 | 강력 | 느슨한 경쟁 | 저가 신흥시장 추격 | |
| 디지털 TV | 강력 | 다소 치열 | 중저가 제품에서 빠른 추격 | |
| 대형생활가전 | 추격자 | 다소 치열 | 기술력 및 브랜드 강화 | |
| 인터넷 | 추격자 | 느슨한 경쟁 | M&A, 사업다각화 | |
| SW | 추격자 | 한국이 후발자 | UI소프트웨어의 혁신 | |
| 게임 | 강력 | 다소 치열 | 내수 및 동남아시장 장악 | |
| 네트워크 | 후발자 | 느슨한 경쟁 | 로컬기업과의 제휴 | |

자료: 서동혁(2015)

이와 더불어, 금융위기 이후 세계 경제의 전반적인 불확실성은 여전하며, 이는 당분간 지속될 것으로 보인다. 2008년의 글로벌 금융 위기 이후 미국을 제외하고 세계 주요경제권의 회복 징후는 아직 확인되지 않고 있으며, 경기회복 노력과 병행추진돼야 할 구조개혁 노력에 부분적으로라도 성공하는 나라는 미국을 제외하면 거의 없는 것이 현실이다. 특히 EU의 재정위기와 금융자산 부실 문제는 근본적으로해소되지 않은 상태로 세계경제의 금융불안 요인으로 작용하고 있으며, EU경제도회복이 불확실한 상태이다. 일본은 아베노믹스에도 불구하고 가시적인 성과는 보이지 않고 있으며, 중국경제도 성장둔화 경향이 보이기 시작하고 있다. 이렇게 대외의존도가 높은 한국경제에는 이러한 세계경제 불확실성의 지속에서 오는 거시적 불안요인이 당분간 지속될 것으로 보인다. 이러한 세계경제의 불안정성과 함께 북한변수가 계속 불확실성 요인으로 작용할 것이다. 김정은 체제의 외견상 정착에도 불구하고 남북관계 개선에 대한 전망은 불투명하며, 이는 한국경제의 중장기 불확실성의 주요한 요소로 작용하고 있으며, 당분간 지속될 전망이다.

전반적으로 볼 때, 한국경제가 중·장기적으로 당면할 글로벌 경제 환경은 매우 불확실하고 예측 불가능하며 이러한 상태가 장기간 지속될 것으로 보인다. 미래 성장

동력의 확보 면에서도 과거 선진국 추격형 경제에서와는 달리 불확실성이 더욱 높아진 상황이다. 과거에는 선진국이 개발한 기술을 차용하여 규모의 경제를 통하여생산비를 절감하여 세계시장을 개척하였지만 수출형 소비재 산업의 성장, 제조공정의 혁신, 글로벌 가치사슬의 혁신, 차세대 성장산업 등장 없이는 산업의 팽창이 어려운 지경이며, 한국의 주력산업인 제조업 고용은 더 위축될 것이다.

이러한 가운데 선진 각국에서 격차를 두고 진행되는 구조개혁, 중국 등 신흥국의 급부상 등을 고려할 때 한국의 국제경쟁력이 향후 글로벌 경쟁구도 안에 어떻게 자리매김(Positioning) 해야 하는지가 한국의 중장기 발전에 있어서 해결해야 할 심대한 과제이다. 특히, 글로벌 위기 이후, 주요 선진국의 구조개혁의 성공 또는 실패여부는 국제경쟁력 구조에 큰 변수로 작용하고 있으며, 한국경제는 이에 큰 영향을받을 것이다. 이렇게 볼 때, 한국경제의 중장기 발전은 한국경제가 어떻게 이러한 대외적 불확실성에 대처하는가에 달려 있다. 세계경제가 외생변수라고 한다면 이를 대처하는 것은 내생변수인데, 이는 세계시장에서의 경쟁력 유지가 가능한 활발한혁신형 경제체제로 바뀌는가에 달려 있다고 할 수 있다.

이러한 혁신경제체제로의 전환은 가속화되어 가고 있는 기술진보를 고려하면 한국경제에게는 기회이며 위기로 작용할 것이다. 정보통신의 발전이 지난 수십년간의기술발전을 주도해 왔으며, 경제의 글로벌화 등 생산구조의 변화와 이에 따른 고용구조의 변화를 촉발하였는데, 이러한 경향은 더욱 빠르게 진행될 것으로 보인다. 잘알려진 바대로 정보통신 기술의 급속한 발전으로 정보통신 융합기술은 정보통신 분야만이 아닌 경제, 생산, 고용 구조 전반에 더욱 깊숙한 영향을 미칠 것으로 보인다. 정보통신 융합기술이 빠르게 발전하며 인간의 의사결정을 대신할 수 있는 인공지능, 빅데이터 분석 등 스마트 컴퓨팅이 급속도로 발전하고 있으며, 생산현장에서도 3D 프린팅과 함께 로봇기술의 확산, 무인택배, 자율주행 자동차, 물류자동화 시스템 등의 확산으로 인하여 스마트 머신 시대로 돌입하고 있다. 또한 사물인터넷(Internet of Things)이 현실로 다가옴에 따라 인간과 사물이 정보통신기술을 이용하여 상호협력하는 스마트 인프라가 구축되면 인간의 삶을 완전히 바꿀 것이라는 전망이 나오고 있다. 이러한 디지털적, 물리적, 생물학적 경계가 사라지고 융합되어가는 기술적 변화가 산업구조를 바뀌고 있는데, 이는 산업혁명적 상황이라고 평가하기도 한다.7)

이러한 디지털 기술이 중심된 새로운 기술진보는 한국경제에는 기회가 될 수 있다. 현재 산업의 사양화에 대한 우려가 있지만, 글로벌 경쟁력을 갖춘 첨단 제조업이나 정보통신산업은 앞으로 추가 발전 가능성이 높은 산업이며, 이미 우리 경제에 충분한 산업기반도 형성되어 있다. 앞으로도 정보통신산업은 제조업과 융합하여 새로운 성장산업을 계속하여 창출할 것이 명확하며, 이러한 점에서 새로운 기술변화는 한국에게 잠재적인 성장동력을 발굴할 기회를 준다. 특히정보통신, 자동차 등 차세대 핵심 산업에서 글로벌 기업으로 성장한 한국의 대기업은 앞으로 성장을 이끌

⁷⁾ Klaus Schwab (2016), "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond"

어갈 주요한 자산임에는 분명하다. 어떻게 하면 이러한 자산의 잠재력을 이끌어낼수 있을 것인가? 과거와 같이 정부가 주도하여 시설을 투자하고 선진국을 추격하는 것으로 가능한가? 어떻게 혁신적이고 창조적으로 새로운 산업을 발굴할 것인가? 이를 가능하게 하는 대안이 무엇인가? 이것이 중장기 경제발전 전략의 핵심이라고 할수 있다.

하지만, 이러한 급속한 기술진보는 한국경제가 잘 수용하지 않으면 우리사회에 위기로 작용할 것이다. 기술발전에 대한 사회 경제적 수용성이 낮을 경우 이는 현재에도 높은 한국의 사회갈등을 더욱 심화시킬 것이다. 지식기반 사회가 도래함에 따라 숙련편향적 기술발전(Skill-biased technological change)은 디지털화와 함께 고숙련 일자리를 제외한 중숙련, 저숙련 일자리를 대체하며 고숙련자와 그렇지 못한근로자의 소득격차를 심화시키고 있다. 하지만 이러한 기계가 인간을 대체할 수 있는 영역과 대체 정도는 이러한 기술을 수용하는 노동시장과 근로계약의 제도적 조건에 따라 달라질 것이다. 이건을이 발전에 따라 반복 업무는 기계로 대체될 것이나추상적이고 창의적 사고를 요구하는 고숙련 일자리, 대면 소통이 주가 되는 일자리, 암묵적 지식과 경험이 중요한 일자리는 살아남을 것이며, 경제에서의 중요도도 높아질 것이다. 특히 한국의 주력산업이 규모집약형 완성품 제조업인 현실에서 과거 20여년간의 대대적인 자동화 투자는 공장근로자의 탈숙련과 급속한 고용감소로 이어졌다. 이러한 경험을 되새겨본다면 디지털과 생산의 융합이라는 새로운 기술의급속한 변화 하에서 이를 수용하는 제도적 인프라를 혁신하지 않으면 한국 경제의소득불평등의 악화와 고용창출력 약화가 지속될 가능성이 높다.

하지만 이러한 기술변화에 따르는 부정적 요인에 의거하여 기술변화를 외면할 수는 없다. 기술변화를 단순히 승자독식경제의 확산으로 이해하고 사양화되는 산업이나 기업을 보호하고 기술을 규제하는 것은 궁극적으로는 국가경제의 경쟁력을 상실하게 하고, 산업기반을 붕괴시킬 것이다. 이것보다는 기술변화를 적극적으로 수용하고 이에 따라 피하기 힘든 고용, 소득불평등 문제는 적극적인 노동시장 정책, 복지정책을 통하여 해결해야 할 것이다. 마찬가지로 기후변화에 대한 대응이나 에너지시장 변화에 따른 위험요소도 환경친화적이고 에너지 효율적인 기술혁신과 생활전반의 친환경적 구조변화가 이루어져야 장기적으로 해결이 가능하다.

이러한 미래 환경의 변화에 대응하여 중장기적 정책과제로서 산업·기업 분야의 혁신성을 제고하여 국가경쟁력을 높이고, 이에 따르는 사회경제적 문제는 효율적인 복지와 재정정책을 통하여 해결할 것을 제시하였다. 이를 통하여 중장기적으로 지 속가능한 포용적 성장경제가 유지될 때 장기적 국가비전이 실현될 수 있다는 것이 다.

⁸⁾ 이에 대해서는 Katz and Murphy(1992), Acemoglu and Autor(2011), Autor(2014) 등을 참조하라.

5. 한국 경제가 당면한 문제의 본질

앞에서 언급한 미래환경 변화는 이미 시작되어 다가오고 있는 현실이며, 앞으로 그정도는 더욱 강화될 것이다. 현재 우리가 알고 있는 한국경제의 당면 문제는 근본적으로 이러한 경제환경 변화에 한국경제가 구조적으로 적응이 되지 않기 때문에 나타나는 현상이다. 본 장에서는 한국 경제가 당면한 문제를 현상과 원인으로 나누어 살펴보기로 한다. 지금까지 다수의 정책이 현상에 대한 대응으로 개발되어 근본적인 문제의 해결책이 되지 못했다. 정책은 근본적인 문제의 원인을 파악하고 이에 대한 체계적인 접근을 할 때 해결될 수 있을 것이다.

(1) 당면 문제의 현상

한국경제가 당면한 가장 큰 문제는 경제성장의 둔화와 이로 인한 고용창출력의 저하와 계층간 생산성 격차에 따른 소득분배로 요약될 수 있을 것이다. 경제성장의 둔화, 경제전반의 생산성 정체, 저고용 등으로 잠재성장력이 저하되고 저성장 기조가 고착화되는데 대한 우려가 있다. 국내총생산(GDP)이 2010년에 6.5% 성장한 이후 2012년 2.3%, 2013년 3.0%, 2014년 3.3%, 2015년에는 2.6% 성장하였으며, 앞으로의 전망도 밝지 않아, 경기침체가 장기화되는 국면에 봉착하고 있다. KDI 장기전망에 따르면 한국의 경제성장률은 2010년대는 3% 대, 2020년대에는 2% 대로 둔화될 것으로 전망되고 있으며, 이에 따라 일인당 국민소득 성장률은 2030년대에는 1%로 진입할 것으로 전망되고 있다.

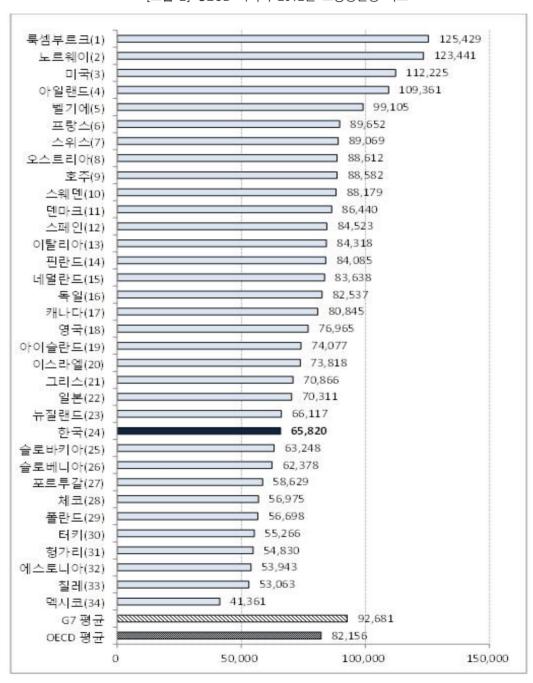
〈표 5〉일인당 국민소득 전망

| | 일인당 국민소득 | 취업자 1인당 GDP(A)+(B) | 자본축적 (A) | 총요소생산성 (B) | |
|-----------|-------------|-----------------------|-------------|---------------|--|
| 2001~2010 | 3.8 | 3.1 | 1.5 | 1.6 | |
| 2011~2020 | 2.6 | 1.9 | 0.7 | 1.2 | |
| 2021~2030 | 2.1 | 2.3 | 0.9 | 1.4 | |
| 2031~2035 | 1.5 | 2.1 | 0.8 | 1.3 | |

자료: 권규호 외(2014)

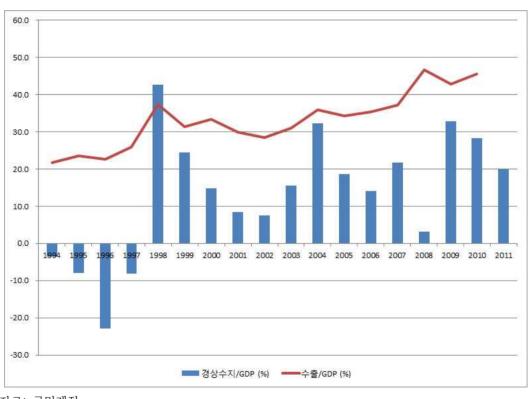
빠른 고령화와 낮은 출산율을 고려하면 앞으로 성장률이 낮아지는 것 자체가 문제가 된다고 보기는 어렵다. 하지만 이는 한국경제가 노동과 자본의 투입의 양적인성장으로는 확장되기 힘들며, 대신 총요소생산성으로 대변되는 경제의 효율성의 제고가 경제성장의 관건이 될 것임을 시사한다. 하지만 [그림 2]에서 보다시피 선진국과 비교하여 한국의 생산성은 매우 낮은 편이다. 한국의 노동생산성은 취업자 당

생산성으로 볼 때 2012년 기준 OECD 평균의 80% 수준이나 시간당 생산성 수준은 OECD 평균 대비 64.8%로 여전히 격차가 높다. 생활의 질을 개선하기 위하여 OECD 최고 수준인 노동시간을 줄어야 하는 점을 고려한다면 생산성 격차를 줄이는 것이 매우 중요하다.



[그림 2] OECD 국가의 2012년 노동생산성 비교

자료: 한국생산성본부 2014 주: 구매력평가 달러 적용 이러한 저성장 구조 하에서 경제의 고용창출력은 빠르게 약화되고 있다. 특히 정보화 등의 노동절약적 기술진보로 인하여 저숙련 노동에 대한 수요는 빠르게 감소하고 있으며, 생산의 글로벌화로 인하여 경제의 수출의존도는 더욱 심화되고 있으나 수출 증대에 따른 고용유발 정도는 빠르게 낮아지고 있다. 특히 외환위기 이후수출의 증대가 한국경제의 빠른 위기극복에 기여하였으나 수출 증대에도 불구하고수출산업의 고용창출력은 더욱 빠르게 줄어들고 있다. 이는 상대적으로 고용창출력이 높은 내수·서비스업 부문의 성장이 둔화되었기 때문이기도 하지만 내수·서비스업의 일자리의 질이 대기업이 주도하는 수출산업에 비해 좋지 못하기 때문이다. [그림 3]에서 보다시피 취업유발계수가 낮은 수출의 증가에도 불구하고 취업유발계수가 상대적으로 높은 내수의 상대적 침체에 따라 경제전반의 고용창출력이 약화되고있는데, 2010년 취업유발계수는 1995년 대비 1/3 정도로 낮아졌다.



[그림 3] 경제의 수출의존도 추이

자료: 국민계정

〈표 6〉 부문별 취업유발계수

| | 민간소비 | 정부지출 | 민간투자 | 정부투자 | 수출 | 최종수요 |
|-----------|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1995 | 43.92 | 38.39 | 31.35 | 34.43 | 29.45 | 36.80 |
| 2000 | 25.88 | 23.33 | 20.57 | 19.58 | 15.00 | 21.32 |
| 2005 | 19.88 | 17.27 | 15.64 | 16.29 | 10.07 | 15.77 |
| 2010 | 16.58 16.16 | 16.16 | 13.63 | 14.22 | 8.31 | 12.86 |
| 2010/1995 | 0.38 | 0.42 | 0.43 | 0.41 | 0.28 | 0.35 |

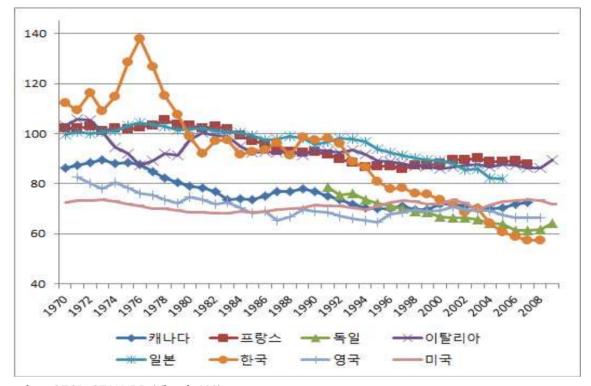
자료: 산업연관표

주: 10억원 당 유발 취업자수

이에 따라 안정적이고 보수가 괜찮은 일자리(decent job) 창출이 잘 되지 않고 있다. 산업별 주당 40시간 이하를 일하고 있는 취업자 비중이 2000년에는 2.8%에 불과하였지만 2014년에는 4.6%에 증가하였으며, 주당 35시간 이하를 일하는 취업자는 2014년 현재 15.5%에 달하고 있다. 이에 따라 낮은 실업률에도 불구하고 잠재구직자나 잠재취업가능자를 포함하면 실업률(고용보조지표 상 불완전 취업자 포함)은 11.9%에 육박하고 있다.9

이렇게 경제의 저성장과 고용창출력 약화로 인하여 부문 간, 기업 간, 계층 간 생산성의 격차가 확대되고 고용의 질의 불균등도도 확대되고 있다. 외환위기 이후 수출의 상대적 호조와 내수의 침체로 인하여 수출업체와 내수업체, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업 간 생산성 격차가 확대되고 있다. 제조업의 해외로의 생산기지 이전으로 인하여 고용창출력이 현저히 약화되며 외환위기 이후 제조 대기업의구조조정으로 인하여 서비스업의 고용이 빠르게 증가하였지만, 내수침체로 인하여서비스업의 생산성이 정체하고 있다. 이에 따라 [그림 4]에서 보다시피 제조업 대비서비스업의 생산성 수준은 60%대 정도로 타 선진국과 비교해도 낮은 수준이다. 그림에서 보다시피 대부분의 선진국에서 서비스업의 상대적 생산성은 점차 낮아지는경향을 보이고 있는데, 이는 생산의 글로벌화로 인하여 저숙련 노동에 의존하는 생산분야가 해외로 이전했기 때문이며, 이에 따라 대부분의 선진국에서 탈제조업화하는 추세를 보이고 있다.

⁹⁾ 통계청(2015.1) 참조. 고용보조지표 상 불완전 취업자는 실업자, 시간관련 불완전취업자, 취업불가능구직자, 비구직·취업희망·취업가능자를 포함한다.

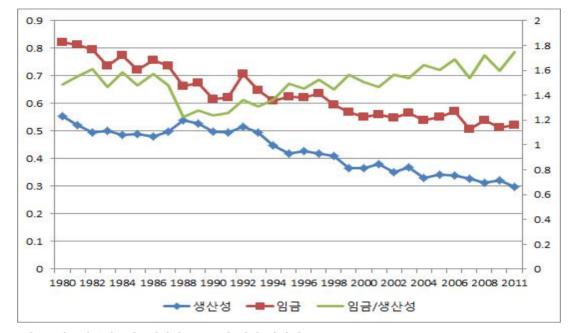


[그림 4] 제조업 대비 서비스업 생산성 수준

자료: OECD STAN DB (제조업=100)

그런데, 한국은 타 선진국에 비해 이러한 추세가 급격하게 일어나고 있으며, 최근에는 서비스업의 상대적인 생산성이 다른 국가에 비해 매우 낮은 수준에 도달하고있다. 이는 한국의 제조업에서 대기업이 주도하는 수출산업의 비중이 높은 대신, 타선진국에 비해 내수와 서비스업의 발전이 부진하였기 때문이다. 이러한 수출과 내수, 제조업과 서비스업의 생산성 격차는 대기업 대비 중소기업 생산성 격차에 투영되고 있다. 대기업 대비 중소기업의 노동생산성은 점차 그 격차가 확대되어 제조업의 경우 2011년에는 중소기업의 생산성이 대기업 대비 30%대에 그치고 있다. [그림 5]에서 보다시피 대기업과 중소기업의 임금격차도 계속 확대되고 있는 추세이며, 2011년 대기업 대비 중소기업의 임금은 50% 대로 내려가고 있다. 하지만 생산성 대비 임금 수준은 대기업에 비하여 중소기업이 높아서 중소기업의 임금수준은 낮지만임금압박은 대기업에 비하여 오히려 높은 편이다.

또한 외환위기 이후 빠르게 늘어난 비정규직과 정규직 간의 임금격차가 줄어들지 않고 있다. 2013년 현재 정규직은 비정규직에 비하여 80% 정도 임금수준이 높은 것으로 추정되며, 제조업의 경우는 비정규직과 정규직간의 임금격차가 줄어들었으나, 고용이 빠르게 늘어나고 있는 교육과 보건·사회복지 분야의 격차는 오히려 확대되고 있다. (김종일 2015)



[그림 5] 대기업 대비 중소기업 생산성 및 임금 추이

자료: 광공업통계조사, 대기업은 300인 이상 사업체

외환위기 이후 대기업이 수익률보다는 공격적 투자를 통한 양적인 팽창을 지양하고 핵심사업 위주로 사업을 재편하고 재무적 성과를 중시함에 따라 기업의 소득과 저축은 증가하였다. 하지만, 고용위축으로 인하여 가계의 소득비중이 줄어들며 저축률은 크게 감소하였다. GNI 대비 가계소득 비중은 1995년 70.6%에서 2012년 62.3%로 하락한 반면, 기업소득은 16.6%에서 23.3%로 상승하였다. 2011년 현재 OECD평균 가계소득 비중 67.7%에 비하여 한국의 가계소득 비중이 낮은 편이다.(조경엽 외2014) 이에 따라 빈곤층이 늘어나는 계층구조의 변화가 가시화되며, 분배구조가 악화되고 있다. <표 7>에서 보다시피 소득 하위계층의 실질소득은 외환위기 이후 정체하고 있으며 최하위 계층의 실질소득은 오히려 감소하고 있다. 이에 따라 소득불평등 지수인 지니계수는 1990년대 이후 상승하는 추세에 있다. 또한 상위계층에 대한 소득집중도도 1990년대 이후 지속적으로 상승하고 있으며, 소득불평등에 대한사회적 관심이 높아지고 있으며, 금수저·흑수저론으로 회자되는 사회계층의 고착화에 대한 불만이 커지고 있다.

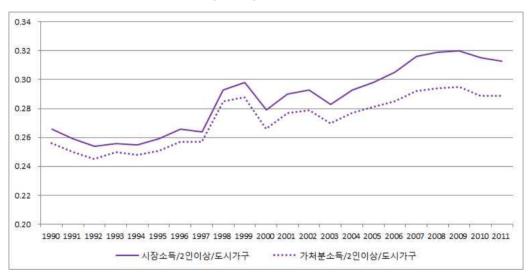
〈표 7〉도시부문 2인 이상 가구 노동시장 소득 연평균 증가율(%)

| | D1 | D2 | D3 | D4 | D5 | D6 | D7 | D8 | D9 |
|-------|-------|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 90~95 | 9.0 | 8.7 | 9.0 | 9.0 | 9.2 | 8.9 | 9.0 | 8.5 | 8.2 |
| 95~02 | -3.3 | - 1.0 | - 0.3 | 0.1 | 0.4 | 0.7 | 0.8 | 1.4 | 1.6 |
| 02~08 | 0.8 | 1.1 | 1.6 | 1.8 | 2.3 | 2.6 | 2.8 | 2.7 | 2.7 |
| 95~08 | - 1.4 | - 0.1 | 0.6 | 0.9 | 1.3 | 1.5 | 1.7 | 2.0 | 2.1 |

주: 실질소득 기준

자료: 최경수 (2010), 원자료: 전국가계조사

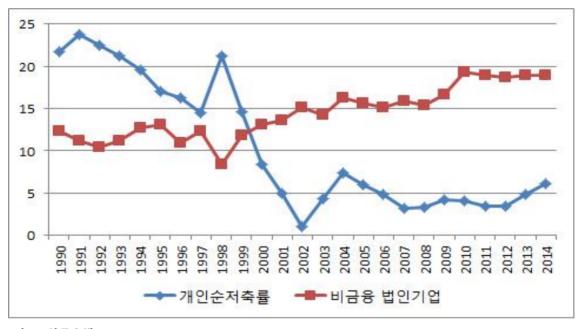
[그림 6] 지니계수 추이



자료: 통계청, KOSIS, 지니계수는 1에 가까울수록 불평등도가 높음

대기업을 중심으로 한 주요 기업들의 투자성향이 하락하며 기업부문의 저축율은 상승하였으나, 가계의 수지는 악화되었다. 가계 저축률은 외환위기 이전 20%에 육박했으나 급격하게 감소하여 현재에는 5%대 정도이며, 이는 타 선진국에 비해서도 낮은 수준이다. 가계 부채는 2016년 1사분기 말에 1,224조원을 기록하였으며, 2010년 이후 매년 6% 이상 증가하고 있다. 금융위기 이후 미국 등 타국의 가계금융의조정에도 불구하고 우리나라는 계속 증가하고 있다. 이러한 가계저축률의 급속한하락과 함께 빠르게 증가하는 가계부채 문제가 우리 경제의 잠재적 불안요인으로 대두하고 있다.

최근 들어 경기침체가 오래가고 대우조선해양의 부도사태 등으로 인하여 이자보 상배율이 1을 넘어서지 못하는 기업들이 전체의 1/3쯤 되는 것으로 보고되고 있다. 30대 재벌 중에는 17개가 이자보상배율 1 이하가 3년 연속 계속되고 있다. (한국경 제포럼 2016) 이렇게 경제주체의 재무상황 악화가 안정성장의 제약요인으로 작용하 고 있는데, 특히 거시경제 운용의 제약요인으로 작용하고 있다. 이러한 가계부채의 증가 추세로 인하여 한국은행의 통화금융정책의 경기대응 여력이 떨어지고 있으며, 앞으로 미국의 경제가 정상화되고 물가상승률이 올라가서 국제적인 금리상승이 급격하게 이루어진다면, 한국경제는 큰 충격을 받을 수 있다.



[그림 7] 가계 및 기업 저축률 추이

자료: 한국은행

이에 반해 국가채무는 타 선진국에 비해 낮은 수준으로 한국경제의 거시적 건전성의 징표가 되지만 그 증가추세가 가파르다. 국가채무는 2010년 392.2조원에서 2015년 590.5조원으로 매년 7% 이상 증가하고 있으며, 2019년에는 761조로 증가할 것으로 전망되고 있다. GDP 대비 국가채무가 아직 36% 정도라고 하더라도 증가추세가 가파른 것이 문제이다. 통합재정수지는 흑자를 보고 있으나, 사회보장성 기금을 제외한 관리대상수지는 2008년 이후 지속적으로 적자를 기록하고 있다.

이러한 가계와 기업의 재무상황의 악화는 글로벌 경제의 저성장기조와 불확실한 미래 하에서 국민의 소비활동과 기업의 투자활동을 위축시키고 있다. 외환위기 극복을 위한 수출지향적 거시경제 운영으로 인하여 경제의 대외의존도는 더욱 높아졌으며, 소수 산업과 수출에 편중된 산업구조가 더욱 고착되어 불확실한 세계 경기에 대한 한국경제의 의존도는 더욱 높아졌다. GNI 대비 무역의 비중을 살펴보면 1990년 53.6%에서 2000년 67.9%, 2010년 99.8%, 2013년 105.9% 로 빠르게 증가하고 있다. 하지만 2008년의 글로벌 금융 위기 이후 세계경제의 불확실성은 여전히 진행형이며, 미국을 제외하고 세계 주요경제권의 회복 징후는 아직 확인되지 않고 있다.

최근 들어 그리스의 외채문제가 수그러졌으나 여전히 유럽은 경제위기에서 벗어나지 못하고 있으며, 지난 수년간은 중국의 경제성장률 감소와 함께 중국 경제의 경착률 문제는 상존하고 있다. 이러한 가운데 대외의존도가 높은 한국경제에는 이러한 세계경제 불확실성의 지속에서 오는 거시적 불안요인이 상존하고, 이는 소비와투자를 더욱 위축시키고 있다.

(2) 당면 문제의 구조적 원인

저성장, 저고용, 계층간 경제력 격차의 확대, 재무상태의 악화에 따르는 소비와 투자의 침체라는 한국경제가 가진 문제의 현상은 한국경제가 가진 거대한 저생산성 부문의 존재로 귀결되고 있다. 이것이 한국 경제의 생산성을 저하시키고 있다. 한국경제에는 업종으로는 농업과 서비스업, 기업으로는 소상공인, 생계형 영세자영업자등 중소기업, 부문으로는 내수 등 거대한 저생산성 부문이 상존하여, 경제 전체의생산성 정체, 부문 간 불균형 확대, 소득분배 악화, 복지수요 증대의 주요 요인이되는 가운데, 특히 경기하강기에 이들 제 문제가 중첩되어 나타난다.

산업별 취업자 일인당 부가가치의 상대적 생산성을 살펴보면 2010년 현재 농림어 업은 평균 생산성의 42% 정도이며, 소상공인 생계형 영세자영업자들이 많이 종사하는 도소매·음식·숙박업은 평균생산성의 43% 수준이며, 1990년에는 도소매·음식·숙박업은 평균생산성이 43% 수준이며, 1990년에는 도소매·음식·숙박업은 평균생산성이 61% 수준이었으나 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 2000년대에는 고용이 증가하고 있는 교육이나 보건·사회복지 등도 고용증가에 비해 생산성이 상대적으로 정체함에 따라 평균 노동생산성이 2010년에 각각 77%, 89% 정도로 하락하였다. 우리나라는 자영업자의 비중이 타 선진국에 비해 월등히 높으며, 취업자의 약 26%가 한계 생산성이 낮은 생계형 자영업자(자영업자+무급 가족 종사자)인 바, 창업과 폐업이 빈번하며 부채수준도 높은 편이다. 이러한 거대한 저생산성부문은 한국경제가 가지고 있는 구조적 문제가 가지고 온 현상이며 결과이다. 이는한국경제의 성장패턴의 변화, 그리고 이에 따르는 산업구조의 변화라는 구조적 요인의 결과이다.

우선, 성장주도 부문의 생산성과 투자 정체는 제조업 중심의 성장주도 부문의 요소투입형 성장이 한계에 도달하였음을 시사하고 있다. 한국경제는 정부주도형 산업육성정책에 따라 대규모 설비투자에 기초한 선진국을 따라잡는 추격형 산업이 성장을 주도하였으나, 현재 성장을 주도하는 IT나 자동차 등 일부 산업을 제외한 대부분의 산업에서 5년 내에 중국과의 경쟁이 치열해 질 것으로 전망되고 있다. 철강,조선, 화학 등 규모의 경제에 기초한 설비투자형 중화학공업은 중국의 성장에 힘입어 지금까지는 한국경제의 성장에 크게 기여하였으나, 중국 산업구조의 변환에 따라 앞으로 지속적인 혁신과 전환이 없으면 가격경쟁이 치열한 중대형 설비투자형품목은 경쟁력을 상실할 가능성이 높다. 지금까지 가격경쟁력을 유지하기 위해 한국의 중화학공업 수출산업은 지속적으로 노동절감형 투자와 기술개발을 지속해 왔

으며, 이에 따라 생산성의 증대에도 불구하고 고용창출력은 매우 약화되었다.

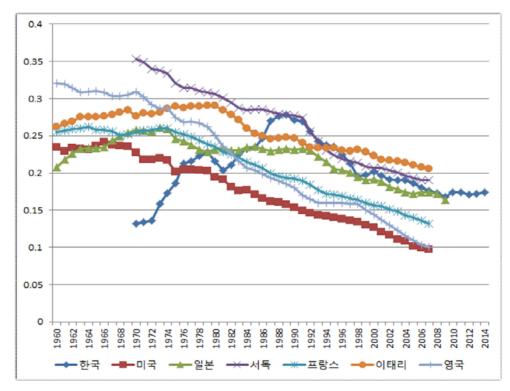
이미 일본경제를 추격하여 중국과 미국시장에서 일본과 경쟁관계에 있는 한국의수출산업은 새로운 산업과 업종으로의 진출 기회를 찾아야 하지만, 여전히 미래 성장산업이 불확실하며 이에 따라 새로운 기업, 새로운 투자처의 창출이 부진하다. 현재와 같은 대기업의 지배구조와 관료주의적 조직 문화 속에서 새로운 성장동력이배태될 수 있는지 불확실하며, 지금까지 경쟁력이 있는 주력산업을 중심으로 기업소득은 증가하였지만 투자가 부진하여 기업저축률만 상승하고 있다. 이렇게 새로운성장산업이 창출되지 않음에 따라 기업의 투자가 활발하지 않고 이에 따라 종래 성장주도 부문의 고용창출도 부진하다. 제조업의 취업자수는 1980년대 말에 최대로증가하였으나 이후 1990년대 감소하였으며, 제조업의 취업자 비중은 지난 20년간크게 감소하였다.

[그림 8] 제조업 취업자 수 및 비중 추이

자료: 경제활동인구조사

제조업 취업자 수는 2000년대에 들어와 더 이상 감소하고 있지 않으나, 이는 중국으로의 생산기지 해외 이전에도 불구하고 부품, 소재, 장비 산업에서의 중국으로의 수출이 증가하며, 이 분야에서 고용이 활발하였기 때문이다. 그러나, 앞으로 중국의 산업이 고도화되며 점차 부품과 소재가 현지화될 가능성이 높다. 즉, 일본이경험한 바와 같이 부품과 소재산업에서도 고용감소가 일어날 가능성도 배제할 수는 없다.

이렇게 제조업의 비중이 줄어들고 서비스업의 고용비중이 늘어나는 경제의 서비스화 현상은 다른 선진국에서도 모두 겪은 현상으로 그 자체가 문제가 되지는 않으나, 우리나라는 다른 선진국보다 더욱 급속도로 이러한 구조변화가 진행되는데 문제가 있다. 다른 선진국이 1960년대 이후 점진적으로 제조업의 고용비중이 줄어드는 추세를 보이고 있으나, 한국은 1980년대까지 보이던 제조업 고용비중 증가추세가 이후 반전되어 빠르게 감소하고 있다. 즉 다른 선진국이 지난 50년간 겪어왔던 산업구조의 변화를 한국경제는 지난 20여년간 겪어 왔던 것이다.



[그림 9] 제조업 취업비중 변화추이 국제비교

자료: EUKLEMS 자료

이것은 선진국이 구조조정을 겪은 1960-70년대와는 달리 한국의 구조조정이 시작한 1990년대에는 생산의 국제화가 더욱 깊이 진전되었기 때문이다. 이러한 제조업의고용창출력 약화를 보완할 서비스업 등 타 산업에서 고용창출이 활발하여야 하나수출과 내수를 잇는 고용과 투자의 선순환 구조가 사라지면서 경제 전반적인 고용창출이 약화되고 있다. 생산의 글로벌화가 빠르게 진전되면서 중화학공업 중심의수출제조업 중심으로 성장해온 한국 경제의 산업간 연관관계가 약해지고 있다. 1995년 수출의 취업유발계수는 29.45였으나 2010년에는 8.31로 감소하였으나, 수출의존도는 급속히 올라가며, 대신 취업유발계수가 높은 소비의 비중은 가계소득 정체로 감소하였다.

이렇게 수출에서 오는 낙수효과가 사라짐에 따라 경쟁력 취약부문의 경쟁력 약화와 생산성의 상대적 저하는 더욱 가속화되었으며, 이들 부문과 국내외 성장부문과의 가치사슬이 약화되었다. 이병기(2013)에 따르면 중소기업의 경우 수출을 직접 하거나 수출비중이 높은 산업에 속한 경우 생산성이 높으나 내수 중심의 중소기업이나영세 서비스업의 경우 고성장 부문과의 가치사슬 연결이 되지 않아 고성장 부문의 파급효과가 약해지며 생산성격차가 확대되고 있다. 이에 따라 과거의 성장주도의 경쟁우위부문과 성장주도 부문에 의존하는 경쟁열위 부문, 즉 수출과 내수, 제조업과 서비스업, 대기업과 중소기업 간의 선순환 구조가 외환위기 이전과는 다르게 더이상 작동하지 않고 있는 것이다.

1990년대 중반까지 한국의 성장은 수출의 증가가 투자로 이어지고, 투자가 고용으로, 고용이 소득의 증가로, 소득이 소비로 이지며 내수가 활성화되고 이에 따라 또다른 고용이 창출되며 소비와 투자가 증가하는 성장과 고용과 분배의 선순환 고리가 강건했다. 이에 따라 정부가 적극적인 소득재분배 정책을 추진하지 않았어도 성장과 분배가 모두 성공적인 국가가 될 수 있었다. 하지만 1990년대 중반 이후 중국의 부상과 생산의 국제화, 산업구조의 변화, 대기업의 구조조정 등 경제환경의 변화로 과거의 성장과 분배, 성장과 고용, 수출과 내수의 선순환 고리가 취약해진 것이다.

이와 함께 저출산과 고령화 등 인구구조의 악화로 인하여 경제성장이 둔화되며 복지에 대한 수요가 빠르게 증가하고 있으나 세수의 확충이 어려워 재정수지가 악화되고 있다. 한국의 고령화 속도는 타 선진국에 비해 고령화 속도가 빨랐던 일본보다 더욱 빠르며, 고령화에 따른 복지수요의 증가, 주택 및 금융자산 등 자산수요의감소 등은 재정수지 악화와 성장둔화에 직접적인 영향을 주고 있다. 일본의 성장률감퇴가 1990년 초 버블 붕괴 외에도 고령화 사회로의 진입이 큰 영향을 미쳤음을감안하여 한국도 일본과 마찬가지로 성장률이 둔화되며 주택 등 자산가치가 하락할것이라는 비관적인 전망이 사회전반적으로 퍼져있으며, 이러한 비관적 전망이 경제활성화에 장애가 되고 있다.

이상을 요약하면, 한국경제가 당면한 문제는 한국경제의 구조변화라는 구조적 원인에 따른 것이다. 우선, 지금까지 성장을 주도한 대기업이 주도하는 수출산업의 성장동력이 바뀌고 있다. 이에 따라 과거와는 달리 성장주도 부문의 확장적인 투자와고용창출이 사라지고 있다. 둘째, 성장의 주력인 수출산업이 글로벌화됨에 따라 산업연관관계가 국내에서 약화되고 이에 따라 과거 한국경제의 성장의 원동력이었던수출과 내수, 수출과 고용, 수출과 소득의 선순환 관계가 약화되었다. 셋째, 저출산과 고령화 등으로 인구동태가 급격하게 변화함에 따라, 과거 한국경제의 성장에 기여한 인구동태의 보너스가 이제는 부담으로 작용하기 시작하였으며, 이에 따라 복지에 대한 수요가 증가하며, 경제전반의 소비도 위축되고 있다. 이러한 원인들은 단편적인 하나의 시책으로 변화될 수 없는 경제의 구조변화에 따른 것으로 구조적 요인들이며, 불행하게도 외환위기 이후 이 세가지 구조적 요인들이 동시에 한국경제

에 영향을 미치고 있다.

(3) 당면 문제의 구조적 특성

이렇게 현재 한국 경제가 당면하고 있는 성장, 고용, 분배, 복지 문제는 상호 연관된 복합적이고도 구조적인 문제이다. 고성장기의 수출-투자-고용-소득-소비-내수-고용-소비로 이어지는 성장과 분배의 선순환 고리가 저성장의 도래로, 괜찮은 일자리의 부족, 취약계층의 소득 기회 감소에 따른 소득분배의 악화, 생계형 채무의 증가, 이에 따르는 복지에 대한 수요 증대 등 악순환 고리로 반전되었다. 이는 성장, 고용, 복지 문제가 각각의 문제에 대한 단편적 처방으로는 해결하기 힘들다는 것을 시사하며, 문제해결을 위해서는 구조적인 접근이 필요함을 의미한다. 이것이 시사하는 바를 알아보자

첫째, 글로벌화와 정보통신의 발달로 노동집약적 산업구조가 기술집약□고용절약적 산업구조로 이행하는 것은 경제발전을 위해 필요한 요건이이며 이에 따르는 산업의 변화를 규제나 보호로 막을 수는 없다. 이는 과거의 물적투자에 기초한 요소축적형 성장을 목표로 한 단선적이고 목표지향적 정책으로는 문제의 해결이 어렵다는 것을 시사한다. 경제의 양적 팽창보다는 새로운 업종과 새로운 직종이 생성할수 있도록 직업의 다양화와 전문화가 심화되어야 하며 이는 선진국형 산업구조로진화하는 과정이다. 이는 과거와 같이 정부가 목표를 정해놓고 경제를 이끌어가는성장정책의 한계를 시사한다. 이러한 양적 목표를 지향하는 성장정책은 앞에서 언급한 구조적 문제의 원인에 대한 처방이라기보다는 구조적 문제의 현상에 대한 불합리한 처방으로 귀결될 수 있다.

둘째, 인구구조의 변화, 소득 수준의 증가 및 경제규모의 확대에 따라 성장세의 문화는 불가피하다. 그러나 한국경제의 경우, 고령화, 경제의 서비스화, 성장세 문화 등 경제구조의 변화가 다른 선진국에 비하여 급속하게 진행되고 있다는 데에 문제 가 있으며, 앞에서 언급한 바와 같이 각각의 현상은 상호연관되어 있다. 즉, 고령화, 산업구조의 변화, 기술의 변화는 장기적이고 구조적 변화이며 이것이 성장-고용-분 배-복지에 상호연관된 구조적 문제로 이어지고 있다. 이는 문제에 대한 대처도 장기 적 시계에서 구조적으로 이루어져야 함을 의미한다.

셋째, 한국경제가 이렇게 빠르게 구조변화를 겪고 있는 것은 중국의 부상에 따른 글로벌 경제환경의 변화에 따라 현재 국제경쟁력의 원천이 매우 빠르게 변화하고 있기 때문이다. 중국 등 신흥경제권의 부상으로 가열되는 국제경쟁 구조 속에서 지속적인 산업구조 개편과 경제구조 개혁이 없이는 경쟁력 우위를 유지하는데 어려움이 있다. 결국 현재의 성장주도 산업은 시간이 지남에 따라 치열한 경쟁을 마지하고 사양화될 것이다. 현재 차별화되지 않는 일부 철강제품이나 상대적으로 노동집약적인 일부 조선산업은 이미 사양화 조짐을 보이고 있으며, 자동차 등 글로벌화에 따른 국내제조 비중이 감축하는 산업도 국내생산의 입지가 빠르게 줄어들 가능성이

높다. 이에 따라 한국 수출산업이 경쟁력을 유지하기 위해서는 글로벌 권역별 및 부문별로 국제경쟁력의 Positioning을 장기적이고도 전략적으로 구축해야 할 필요가 커지고 있다. 수출형 소비재 산업의 성장, 제조공정의 혁신, 글로벌 가치사슬의 혁신, 차세대 성장산업 등장 없이는 성장주도 산업의 위축이 가속화될 수도 있을 것이다.

넷째, 산업·기업간 불균형에 대해 구조적으로 접근하지 않고 취약한 부문에 대한 단편적인 지원과 보호를 위한 규제로 접근하는 것은 구조적 문제를 해결하기 힘들 다. 최근 들어 분배를 통한 소득주도 성장론이 주장되기도 하나, 경제의 1차적 분배 는 주로 시장을 통하여 본원소득의 배분에 의해 결정된다. 복지나 재정을 통한 2차 적 재분배는 소득분배를 근원적으로 결정지을 수 없으며, 소득 분배가 경제의 장기 성장의 동력이 될 수는 없다. 내수확충을 통하여 경제의 대외의존도를 감축하는 것 은 필요하나 앞으로 한국경제의 성장에서 수출의 중요성이 내려가는 것을 의미하는 것은 아니다. 한국경제의 성장을 위해서는 중국이나 미국 등 한국을 둘러싼 글로벌 시장에서의 한국의 입지를 지속적으로 확장하지 않을 순 없다. 이는 글로벌 산업과 국내 산업의 가치사슬을 강화하는 것이 앞으로도 계속 필요하다는 것을 의미한다.

다섯째, 이러한 구조적 문제를 해결하기 위해서는 구조적 접근이 필요하며, 구조개혁을 지연시키는 정치·사회적 문제를 해결해야 한다. 하지만 구조개혁에 대한 사회적 인식이 이에 대한 합리적 평가보다는 정치적 이념화되고 있다. 이는 경제시스템과 경제 운영 방식에 대한 사회적 합의가 부재하기 때문이다. 국민의식과 국정운영 방향의 수립에 한국경제가 글로벌 경제와 깊은 상호의존 관계를 가지고 있다는 점이 충분히 반영되지 않고 있다. 그 결과, 경제운용이 글로벌 경쟁을 고려하지않고, 당면한 국내 문제에 따라 방향이 바뀌고 있다. 정책의 운용이 장기적인 시계하에서 전략적으로 추진되지 못하고 정치적 타협이나 문제발생시 대응하는 과정에서 지엽적인 정책수단에 의존하고 있다. 이에 따라 주요 경제현안에 대해 전략적으로 접근하기 보다는 단기대증적 처방이 내려진다. 문제의 본질보다는 현상에 대한단편적인 대응이 이루어지고 있으며, 이에 따라 각 부문별 정책의 상충이 발생하는경우가 많아지고 있다. 이것이 특히 기업정책과 경쟁정책에서 빈번히 발생하고 있다. 특히, 대기업에 대한 규제와 지원이 총체적 전략과 목표가 없이 혼재되어 있는양상이다.

여섯째, 이는 경제시스템과 경제운영 방식에 대한 사회적 합의기반이 취약하고 경제운용 원리가 불투명함에 따라, 상호 상충관계가 있는 다양한 국정 현안이 등장 함에도 불구하고 이를 통합·조정하지 못하고 있기 때문이다. 이에 따라 경제적 접근 이 필요한 분야가 필요 이상으로 정치화되고 의견의 소통보다는 주장의 상충이 빈 번히 발생하고 있는 것이 현실이다. 이러한 산업이나 기업정책에서 나타나지만 더 욱 문제가 되는 것은 사회적 갈등이 치열한 노동정책과 교육정책, 나아가 복지와 의료정책에서 정책방향이 정치적 고려에 따라 결정되고 있다는 점이다.

특히 복지 확충에 대한 국민적 공감과 필요성의 인정이 국민 욕구의 무한 증대를

충족하는 것은 의미하는 것은 아니다. 하지만 이것이 현재 정치과정을 통하여 국민 욕구의 무한증대로 나타나며 이에 대한 시스템적 욕구 자제 기능이 사회합의 과정 속에서 작동하지 않고 있다. 정치권, 시민단체, 노동계, 중소기업계 등 모든 사회집 단이 경제문제에 대해 경제논리를 무시하고 자기에게 유리한 방향으로 당면 문제를 해결하기 위해 비경제적, 정치적 해결을 요구하고 있는 상황이다. 특히 경제 문제 에 대한 해결이 정치적으로 이루어짐에 따라 중립적이고 현장문제에 익숙한 행정담 당자의 의견이 숙의과정에서 상실되고 있다.

시장경제 시스템의 가장 큰 장점 중의 하나인 비용계산의 문제가 정치적 해결 과정에서 사라짐에 따라 시장경제가 갖는 욕구 자제 기능의 작동에 한계가 노정되고있다. 비용과 이득 계산이라는 경제적 논리보다는 정치적 세력를 이용한 강한 의견제시가 정책적 결정을 이해집단에게 유리한 방향으로 유도하는 경우가 많아지고 있다. 특히, 경제의 운용원리와 밀접한 관련이 있는 비경제부문의 운용에서 이러한 현상이 더욱 극심하게 나타나고 있으며, 앞으로 한국경제의 구조적 문제해결을 위해서는 노동, 교육, 복지 부문의 혁신이 매우 필요한 상황이나 현재의 상황이 이를 실현하기는 힘들 것으로 보인다.

결론적으로 한국경제가 당면한 모든 문제의 배후에는 구조적 다시스템적 문제가자리 잡고 있다. 이를 해결하기 위해서는 수출을 통한 산업화 시대의 요소투입형양적인 성장에 맞추어진 개발연대 고성장 시대의 경제운용 방식으로부터 탈피해야한다. 글로벌 경쟁 심화에 대응한 혁신과 창의가 필요한 탈산업화 시대에서 과거와는 다른 방식으로 잠재성장력을 극대화시켜야 한다. 새로운 시대에 맞는, 체계적이고 일관성 있는 경제시스템이 요구된다. 추격자 경제에서 선도자 경제로의 구조적전환에 따른 시장의 환경 및 구조변화에 대응하여 기존의 추격자 경제 하에서 형성된 정부역할의 변화가 불가피하다. 구조적 문제를 해결하기 위해서는 장기적 시계하에서 구조적으로 접근이 필요하며 이를 위해서는 경제운용 방식을 새로운 환경에맞게 총체적으로 재편할 필요성이 있다. 장기적이고 일관적인 경제운영을 통하여정부정책에 대한 신뢰성을 제고하고, 지속가능한 포용적 성장을 가능하게 하는 구조개혁을 위한 국민적 공감대를 이끌어 내야 한다.

그렇다면 새로운 시대에 필요한 정부의 역할은 무엇이며, 정부의 운용시스템은 과거와 어떻게 달라져야 할 것인가? 이에 대해 논의하기 전에 지금까지의 한국경제시스템을 가지고 온 한국경제발전 시스템의 특징과 이것의 성공요인을 알아보고, 이것이 어떠한 정부 운용시스템으로 귀결되었는지에 대해 논의해 보자.

6. 경제발전의 성공요인

(1) 경제발전의 핵심 요건과 정부의 역할

지난 이삼백년 사이 세계경제는 이전과 비교할 수 없을 정도로 폭발적으로 성장하였는데, 이는 급속한 기술진보와 혁신, 이를 가능하게 했던 시장경제시스템의 발전 때문이다. 한국경제의 발전도 이러한 세계사적인 흐름에서 이해할 수 있으며, 시작점이 동일했던 한국과 북한의 발전을 비교해 보아도 경제발전에서의 시장경제시스템의 중요성을 부인하긴 어렵다.

시장경제시스템은 제도가 허용하는 한 각 개인에게 선택의 자유를 주고 자발적으로 거래를 하게 함으로서 개인의 창의와 학습을 극대화함으로서 경제발전에 기여했다. 시장경제시스템은 개인에게 선택의 자유를 주는 대신 선택의 결과를 책임지게한다. 시장은 경쟁에 의한 보상과 징벌의 원리, 예산제약의 원리를 통하여 개인의선택을 신중하고 합리적이게 한다.10) 각 개인은 주어진 상황 하에서 최선을 다함으로서 자신이 가진 정보와 지식을 최대한 활용하며, 시장거래를 통하여 이러한 정보와 지식이 공유되고 활용된다. 시장은 이러한 개인에게 거래와 선택의 자유를 줌으로서 자원배분에 있어서 분권화와 결과의 다양성을 보장한다. 시장경제시스템이 주어진 자원을 효율적으로 사용하고 혁신을 극대화하는 것은 경쟁, 예산제약, 분권화와 다양성에 있다고 할 수 있다.

이러한 시장경제시스템의 활발한 작동은 사적 재산권 등 시장경제를 지탱하는 제도와 시장에서의 공정한 경쟁을 보장하는 시장의 규율, 이를 통하여 사회가 필요한 생산을 조직하는 기업이 갖추어져 있을 때 가능하다. 경제발전은 국가마다 차이가나고 그 결과가 현재 국가간의 경제수준의 차이로 나타는데, 사적 재산권이 잘 보호되고, 경쟁이 활발하고, 기업이 자질이 있는 사람에 의해 경영되는 국가일수록 발전이 빠르다. 그런데 이러한 재산권과 관련된 법적 기반, 경쟁을 보장하는 시장제도, 기업의 지배구조와 관련된 제도적 기반은 그 사회의 문화적 역사적 배경에 의해 간접적으로 규정되고, 직접적으로는 정치와 정부에 의해 정해진다.

이러한 점에서 시장경제시스템의 올바른 작동을 위해서는 법과 제도를 규정하는 정부의 올바른 역할이 요구된다. 즉 아무리 자유방임적인 시장경제시스템이라고 할 지라도 시장거래의 안정성을 보호하는 정부가 필요하다. 20세기에 들어오며 기술의 발전과 함께 생산의 규모화와 대형화가 요구되고 생산방식과 시장거래 방식이 크게 변화함에 따라 시장경제의 올바른 작동을 위해 경제력 집중, 자본과 노동의 불균형, 기본권의 확장에 따르는 복지에 대한 수요증대 등에 따라 사적 재산권의 범위, 시 장제도, 기업 지배구조에 대한 정부의 규제와 규율이 필요하게 되었다. 또한 환경,

¹⁰⁾ 경쟁에 대한 보상과 징벌의 원리는 시장에서 남에서 피해가 되지 않는 이상 자유롭게 경쟁하게 함으로서 경쟁의 결과를 개인이 책임진다. 이러한 경쟁과 경쟁의 결과에 대한 책임은 강력한 유인으로 작용한다. 예산제약의 원리는 개인이 자신이 가진 자원의 한정성을 인식하게 하고 이를 통하여 개인으로 하여금 최선의 선택을 노력하도록 유인한다.

노동, 지식 등과 관련된 새로운 문제가 대두함에 따라 시장경제의 발전은 더 정밀할고 기능적인 정부의 역할을 요구하게 되었다. 선진국으로 갈수록 시장경제의 작동을 위한 정부의 역할은 더욱 중요해진다.

경제발전의 후발국가들은 선도국을 따라잡기를 통하여 더욱 빠르게 성장하였는데, 급속한 경제성장에 대한 정치적 열망과 대대적인 경제발전정책에 힘입어 정부의 경제활동의 범위는 더욱 커졌다.(Gerschenkron 1962) 성공한 후발공업국가로는 20세기에는 독일과 일본 등을 들 수 있을 것이며 이차대전 이후에는 한국 등 동아시아 국가들이 국가의 적극적 개입 하에 경제발전을 이룩하였다. 이들 국가는 기본적으로 시장경제시스템을 유지하고 있으나 시장경제시스템의 구체적인 운용에 있어서는 국가마다 차이가 난다. 이를 Hall and Soskice(2001)은 자본주의의 다양성이라고 하였다. 이는 각 국이 국가의 발전수준이나 시대적 상황에 따라 시장경제시스템의 운영을 변화시켜왔기 때문이다.

결론적으로 자본주의 경제체제 하에서 기술발전과 시장경제의 발전이 폭발적인 경제발전을 성취하였으며, 시장경제의 발전은 시장경제의 장점을 살리고 부작용을 줄이는 지속적인 구조개혁을 통하여 가능하였다. 시장경제시스템의 핵심적인 요건 에 대한 법적인 제도적인 규율이 시장경제의 올바른 작동에 부합할수록, 경제상황 에 유연하게 적응하는 시장중심 경제체제일수록, 경제 위기에 대응하여 총체적인 구조개혁이 신속하게 추진되는 나라일수록, 국가의 경쟁력도 높이 유지되어 왔으며, 경제의 활력과 분배도 잘 이루어져 왔다고 평가된다. 이러한 역사적 경험에 비추어 시장경제시스템의 운용방식은 나라에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나 본질적으로 시장경제 원리와 맞는 제도와 정책을 부단히 찾아갔던 과정이라는 점에서 동일하다.

(2) 한국 경제발전의 성공요인

한국경제가 발전한 것은 다양한 요인에 기인한다. 높은 교육열에 따르는 인적자본의 빠른 축적, 수출주도형 정부정책의 효과성, 토지개혁과 대대적 농촌개발, 우호적 세계경제 환경 등이 거론된다. 특히 1980년대 이후 한국경제 발전에 대한 학계의 관심이 깊어짐에 따라 한국경제의 성공요인을 찾고자 하는 연구가 많았는데, 수출제일주의와 경제제일주의 하에서의 정부의 적극적 수출촉진정책과 대대적 인프라투자와 중화학공업육성 정책 등 수출을 위한 적극적 산업정책에 대한 관심이 높아졌다.¹¹⁾ 성장이 가시화된 1960년대 초 이후 군사정권의 수출주도형 성장제일주의경제정책, 1970년대의 중화학공업육성정책으로 이어지는 정부의 적극적인 경제정책이 한국경제의 발전요인으로 강조된다. 하지만 이렇게 정부의 정책과 이에 따르는

¹¹⁾ 다양한 연구결과가 있으나 개입주의적 산업정책을 강조하는 연구(Amsden(1989), Sakong(1993) 등) 은 한국정부의 개발국가형 개입주의 정책을 강조하고, 수출주도형 무역정책을 강조하는 연구 (Krueger(1987) 등)는 개방적이고 대외지향적 경제운영을 강조하나, 양자 모두 정부가 경제에 대한 개입의 다양한 사례를 제시한다.

성과에 대한 강조는 한국경제가 주로 정부의 정책적 개입에 의해 성장한 것처럼 오해되기 쉽다.

다른 실패한 개발도상국의 산업정책과는 달리 한국정부의 적극적인 산업정책과경제에 대한 개입이 실패하지 않고 성공하게 된 것은 우리가 간과하기 쉬운 장기적인 구조개혁의 방향이 시장경제시스템의 발전에 맞추어져 있었으며, 정부의 수출주도형 성장정책도 그 운용방식에 있어서 시장경제의 작동원리를 크게 왜곡시키지 않았기 때문이다.12) 한국 정부는 점진적 시장 개방과 대내외 경쟁의 필요성을 항상인식하고 있었으며, 수출지원도 수출실적에 연동하였기 때문에 시장의 신호를 강화하는 방식이었다. 또한 기업을 지원하는데 있어서도 지속적으로 성과를 점검하고해외기업과 또는 국내기업간에 경쟁을 항상 유도하였다. 장기적으로 볼 때, 한국경제 발전의 성장요인은 시장경쟁 과정을 통한 한국경제의 활력의 근간이 되는 시장경제시스템의 원리 활용에 있었다고 보아야 할 것이다.

이렇게 시장경제시스템의 발전의 관점에서 한국경제의 성공요인을 찾아보면, 한국경제는 부단한 구조개혁의 과정을 통하여 성장지향적으로 경제주체의 경제적 유인을 강화해온 과정이다. 시기에 따라 정부의 개입과 시장왜곡적인 정책기조가 강화된 시기도 있지만 장기적으로 한국경제가 발전하는 동안 경제발전과 함께 시장경제시스템의 발전이 있어왔다. 한국경제는 수출지향적 경제의 특성상 대·내외적 거시경제적 환경의 변화에 따라 서너번의 경제위기를 거쳤으며, 이러한 경제위기에 대처한 구조개혁으로 시스템의 발전을 이루어왔다. 특히, 정부의 무리한 산업경제적 개입을 줄이고 개방을 통하여 시장경제체제가 경쟁적이고도 유연해지도록 구조개혁이 추진될 때, 경제 활력이 강화되었다.13) 즉, 한국경제는 위기마다 구조개혁을 통하여 위기를 극복하고 지속적으로 시장경제시스템의 발전을 이룩하여 왔다.

이를 시대적으로 살펴보면 1960년대 수출지향적 정책의 도입을 구조개혁 1기로 볼 수 있다. 한국 정부는 1960년대와 1970년대 초 수출주도형 성장전략을 추진하면서 점차 정부의 개입이 줄어들고 시장경제의 폭과 깊이가 더해졌다. 수출시장으로의 진출로 세계시장에서의 경쟁을 통하여 기업역량이 확충되었으며, 이것이 수출의급속한 신장과 고도성장에 기여하였다. 1970년대 중반 이후 중화학공업 중심 성장전략을 추진하는 과정에서 정부의 개입과 산업보호가 강화되는 가운데, 경제체제가급속하게 경직되었으며, 거시경제적 불안정과 경제력 집중이 심화되었다. 그 결과불균형이 심화되고 구조조정이 지연되면서 국가 및 산업의 부채가 누증되고 동시에성장의 활력이 급락하여 경제위기를 맞았다.

¹²⁾ 물론 중화학공업육성정책은 전형적인 수입대체적 적극적인 산업정책이며, 이로 인하여 여러 가지 거 시경제적 불균형과 금융시장의 왜곡 등 다양한 문제가 발생하였으나, 장기적으로 모든 산업을 수출 산업화하고 이는 시장수요와 시장경쟁의 필요성을 인식하는 정책기조를 가지고 있었다.

¹³⁾ 경제의 유연성이란 경제가 다양한 불확실성과 상황변화에 시장경제시스템의 자율적이고 내재적인 작동에 의해 구조조정을 통해 적응해가는 정도라고 할 수 있다. 하지만 법과 정책을 통하여 시장주체의 생산과 소비활동에 정부가 깊숙이 개입하게 된다면 경제는 경직적으로 된다. 만약 대표적으로 가격을 규제하게 되면 장기적으로 수요와 공급의 괴리가 있고 구조조정이 이루지지 않는다. 이러한 경직적인 상황이 지속되면 경제는 급속한 조정과정을 겪게 되는데, 이것을 경제위기라고 한다.

1980년대에 들어와 이러한 정부주도형 산업정책의 부작용을 해소하기 위하여 산업합리화, 시장개방, 경쟁촉진정책을 도입하였다. 이것이 한국의 구조개혁 2기라고할 수 있다. 1980년대 정치적 혼란과 경제적 위기 속에서 고물가를 잡기 위한 긴축기조의 거시경제운영 하에 정부주도의 구조조정(각종 중공업 합리화 시책)이 실시되었으며, 특히 업종별 정부개입형 산업정책을 기능별 민간 자율형 산업정책으로 전환하였다. 이를 통해 시장경제체제가 강화되고 경제의 불균형이 해소됨과 동시에경제시스템이 유연해지며, 세계경제의 호황과 함께 '3저 호황'을 맞았다.

하지만 80년대 후반부터 진행된 정치적 민주화와 더불어 경제체제는 다시 경직적으로 변질되어가고 성장세가 떨어지기 시작하였는데, 정치적 민주화와 함께 그 동안 억압되었는 사회 각층의 요구가 분출함에 따라 제도의 발전이 사회의 변화에 따라가지 못하며 경제가 경직화되었다. 그에 따른 구조조정 압력뿐 아니라 1996년 OECD 가입으로 선진국형 경제사회 체제를 구축해 가는 과정에서도 구조개혁의 필요가 증가하였으나, 경제체제의 경직성과 경제적 현안의 정치화로 인해 구조조정이지연되었으며, 이것이 1997년 외환위기에 중요한 단초를 제공하였다.

1997년 외환위기를 계기로, 90년대를 통하여 지속적으로 추진시도가 있었으나 경직적 경제·사회 체제로 인해 추진할 수 없었던 총체적 경제개혁이 외부와 국내외경제여건에 의해 추진되었는데, 이를 구조개혁 3기라고 할 수 있다. 냉엄한 긴축기조 아래, 기업(재벌)개혁, 공공부문(공기업)개혁, 노동시장개혁, 금융개혁, 상품시장및 자본시장개방 등에 의해 경제체제는 위기 전에 비해 적어도 제도적으로는 또 한동안은 유연해지고 심대한 구조조정이 진행되어, 정부 재정을 제외한 경제주체와개별 산업의 건전성이 제고되었다. 총체적 구조개혁은 아시아권에서 가장 신속하게경제위기를 극복할 수 있었던 토대가 되었고, 그 후 수년간의 안정성장에 기여하였다.

외환위기 이후 구조조정 덕분에 2008년 세계 금융위기 시 타 국가에 비하여 위기에 노출이 되지 않았으나 고용과 분배의 악화로 인하여 경제이슈가 정치화되고 경제의 경직화가 진행되고 있다. 외환위기 이후 신속한 경제정상화로 총체적 해이가스며들며 그와 더불어 2000년대 초에 들어와 지역, 계층, 산업간, 기업간 균형발전과 평등의 명분으로 서서히 공공부문이 확대되고 규제와 정책을 통한 정부의 개입이 확산되며 더불어 노동시장의 경직적 관행이 고질화되었다. 이와 함께 경제 저성장 기조가 고착화되고 더불어 경제적 격차가 확대되고 구조조정의 압력이 누증되고있다. 그럼에도 불구하고 경제체제의 경직성, 특히 노동시장의 경직성 때문에 공공부문과 민간부문, 대기업과 중소기업, 제조업과 서비스업 등 전 부문, 전 기업, 전계층이 구조조정 지연에 따른 부담을 지고 있다.

이러한 한국경제의 발전경험과 성공요인을 장기적 시각에서 바라본다면 한국경제의 지속적인 발전을 위해서는 시장경제시스템의 한 단계 높은 수준으로의 발전이필요하며, 이에 정부의 역할을 재정립하고 새로운 정부운용 시스템을 도입할 필요가 있다. 하지만 당면한 과제는 외환위기 이후 구조개혁보다 더욱 어려울 가능성이

높다. 이는 성장의 둔화와 고용 및 분배의 악화와 함께 경제에 대한 비관적인 정서가 엄습하고 있으나, 경제 문제가 더욱 정치화되고 있으며, 중장기 경제가 나아가야할 비전에 대한 국민적 공감대가 없기 때문이다. 지금까지 한국경제의 구조개혁은경제위기와 함께 당면한 과제가 명확하였으며, 이에 대한 국민적 공감대도 분명하였으나, 현재 한국경제의 문제점에 대한 인식과 불만의 고조에도 불구하고 이를 타개할 비전과 전략에 대한 국민적 공감대가 이루어지지 않고 있다.

(3) 경제시스템의 유연성과 경제발전: 타 국가의 사례

한국경제가 일본경제의 전철을 밟을까 우려하는 사람들이 많다. 한국의 경제발전의 벤치마크는 일본이었으며, 한국경제의 성장은 일본 따라잡기였다. 물론 일본경제는 한국과는 달리 국가경제에서 수출의 비중이 상대적으로 낮지만, 일본의 수출산업은 일본의 고도성장기에 크게 기여하였다. 일본은 고령화, 산업구조의 변화 등에서 한국을 10-20년 정도 앞서가고 있으며, 1980년대 말 버블이 꺼지며 일본경제는 20년 이상 정체하였다.

"일본의 '잃어버린 20년'은 구조개혁 지연의 결과라고 볼 수 있다. 80년대 말까지의 일본은 민관일체의 '일본주식회사' 내지 일본 특유의 호송선단식 경제체제를 통하여 수출주도형 고속 내지 안정 성장기를 구가하여 왔다. 하지만 90년대 초 버블 붕괴 후, 고성장의 환상에서 벗어나지 못한 일본은 과거의 경직성을 털어내지 못하고 구조개혁을 늦추어 왔다. 정부는 경기부양과 산업보호와 지원으로 일관하는 가운데 선진국 제1규모의 국가부채 누증을 야기하였다. 구조개혁의 지연과 고령화 등으로 경제가 장기적으로 활력을 상실한 가운데 장래에 대한 불안과 불확실성으로민간경제의 위축이 고착화되었다. 그 결과 가계소비와 기업투자가 장기적으로 위축되고 잠재성장력도 계속 떨어지고 있다. 최근 들어 아베 정부가 매우 과격한 통화확장정책을 추진하며 경기회복 조짐을 보이고 있으나, 아베노믹스가 주효하여 일본경제가 디플레이션을 극복하고 구조적으로 재활하느냐 여부는 총체적 구조개혁의추진에 성공하느냐의 여부가 결정할 것이다. '아베노믹스의 세 화살'중 재정지출과 양적 통화확대(QE)가 거시경제의 안정에 어느 정도 기여하고 있는 것으로 보이나, 그 경제안정이 구조적으로 정착되기 위해서는 '세 화살'중 진정한 구조개혁이추진되어야 할 것이다.

최근 글로벌 경제위기의 경제회복의 경험을 보아도 경제시스템이 유연한 국가에서 회복속도가 빨랐던 것을 볼 수 있다. 글로벌 경제 권력이 재구성 되는 가운데, 주요 경제권의 구조개혁에서의 격차가 경제위기 후 회복 속도와 향후 성장잠재력 강화에 명확한 차이를 보이고 있는데, 미국은 글로벌 금융위기가 시작된 경제이면서도, 선진국 가운데 가장 빠른 회복세를 보이며 안정성장 기조로의 진입을 목전에두고 있다. 이는, 첫째로 위기의 진전에 부응하는, 신속하고도 과감한 국가 경제정책의 실시와 둘째로, 유연한 시장경제체제 속에서 지속적으로 진행된 민간의 구조

조정이 어우러진 결과이다.14)

물론 미국이 기축통화를 가진 국가로서 통화정책의 자유도가 타 국가보다 높은점을 감안하더라도 2008년 글로벌 금융위기 후 경제정상화와 성장세 회복속도가,경제체제가 유연하고 공공부문의 비중이 작으며 정부의 개입과 규제가 덜한 미국이,경제체제가 경직적이고 공공부문의 비중이 크며 정부의 개입과 규제가 심한 유럽보다 빨랐음을 알 수 있다. 이는 미국이 경제체제가 유연하여, 위기 후 각 경제주체가 구조조정을 통해 빠르게 경제 정상화를 이룰 수 있었지만, 유럽은 경제체제의 경직성 때문에 시장을 통해 위기극복에 필요한 구조조정이 진행되기 어려웠기 때문이기도 하다. 이와 더불어 유로로 통합된 유럽의 정책집행구조가, 재정통합은 이루어지지 않은 가운데, 경제위기 대응에 취약했기 때문이다. 이에 따라 유럽 경제는전체적으로 침체에서 벗어나지 못한 가운데, 역내 개별경제 간에 구조조정과 경제활력 회복에 차이를 보이고 있다. 특히, 장기간에 걸친 구조조정으로 국가경쟁력을 강화해 온 독일과 경직적 체제 속에 구조개혁의 어려움을 겪고 있는 여타 유럽경제간의 격차가 날이 갈수록 확대되고 있다.

독일도 통일 이후에 유럽의 병자라 불릴 정도로 경제가 침체하였으나, 21세기초에 슈뢰더 총리의 주도로 국가경쟁력전략인 'Agenda 2010'를 추진하였으며, 2002년부터 2005년 사이에 4단계에 걸친 하르츠 개혁(Hartz Reform)을 통하여 노동시장의유연성을 제고하였다. 구조개혁이 10년 이상 되는 사이에 유럽에서 상대적으로 높았던 독일의 노동비용이 유럽 역내국가 중 최저수준에서 억제될 수 있었던 것이, EU 회원국 중 2008년 글로벌 금융위기와 그에 따른 대불황을 가장 신속하게 극복하고 무역수지흑자를 확대 유지할 수 있었던 비결이었다는 것이 많은 분석의 공통된 견해이다.

한국의 성장과 마찬가지로 중국의 성장도 시장경제시스템의 수용을 통한 경제의유연성을 높여왔기 때문이다. 중국이 20년 넘게 연 평균 10%의 성장을 이룩하게 된핵심적 요인은 대외개방적 시장경제체제의 도입과 확산 및 심화 그리고 그에 따른경제적 유연성과 경쟁 강화이다. 그러나 지난 수년 경제성장세가 7%대로 고개를 숙이는 배경에는 고성장의 그늘에서 쌓이고 있는 구조조정 압력과 그 압력 하에 놓인부문이 늘어나고 있음에도, 여타 국가에 비해 여전한 정부의 개입과 통제를 중심으로 한 경제체제의 경직성이 자리 잡고 있다. 하지만 중국의 인구와 거대한 경제규모가 여러 가지 문제에도 불구하고 중국경제의 성장을 지지하고 있지만, 이것도 곧한계에 부딪힐 것이다. 중국이 향후 지속 가능한 성장을 구가하기 위해서는 요소투입형 양적인 성장의 한계를 극복하고 생산성 제고형 성장으로 전환해야 하며, 정부주도 성장의 문제점을 극복해야 할 것이다. 중국이 지난 30년 보여 온 정부 통제하의 체제개혁을 해온 것처럼, 국영기업 등 문제 있는 부문의 구조조정과 더불어

¹⁴⁾ 미국경제는 경제위기 이후 초기에는 경기부양과 금융안정을 위한 적극적인 정부 주도의 구조조정을 추진하였으나, 이후 점차 정부의 개입을 축소시키고 재정안정과 금융체제 정비에 노력하였다. 다만 미국경제가 타 국가에 비해 정책구사에 유리했던 점은 기축통화를 가진 국가로서 경제안정 시까지의 무제한적 통화확대를 추진할 수 있었기 때문이기도 하다.

이제까지의 체제와 성장 모델이 점진적이고도 순조롭게 전환(Soft Landing)될 것인지가 세계 경제의 주요 변수가 될 것이다.

이러한 주요 국가의 예를 살펴보더라도 선진국이나 개도국에 관계없이 자본주의경제체제 하에서 국가의 발전은 민간의 자율과 창의를 가능하게 하는 '유연한 시장경제'의 창달이 없이는 불가능하다는 것은 분명하다. 이렇게 한국경제의 경험이나세계 각국의 경험은 '구조개혁 없이는 지속가능한 성장 없다'는 역사적 교훈을 준다. 한국경제의 중장기 발전비전을 실현하기 위해서는 유연한 경제시스템을 구축하기 위한 시장경제시스템의 확충이 불가결하다. 한국의 50년 경제발전, 동북아의 경제구도의 재편, 선진국의 글로벌 위기극복 등 글로벌 경제변혁의 가르침은, 경제의지속가능한 성장은 구조개혁을 통해서만 가능하며, 그 구조개혁은 시장중심의 경쟁적이고 유연한 경제체제에서 자발적이고 상시적으로 추진된다는 것밖에 없다. 한국이 앞에서 언급한 구조적인 문제점들을 털어내고 지속가능한 성장을 이룩하기 위해서는 유연한 시장중심 경제체제를 구축하여 상시적인 구조개혁이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

물론 국민의 행복한 삶을 위해서는 인간의 삶의 다양한 측면에서 필요한 요소가 갖추어져야 하며, 모든 문제를 시장시스템에 의해 해결할 수는 없다. 또한 국가는 필요한 경우 국가가 주도적으로 문제해결을 위해 노력해야 할 것이다. 하지만 적어도 경제적 문제를 해결하고 중장기 경제발전을 이룩하기 위해서는 시장경제의 원리가 잘 작동하고 시대적 상황에 적합한 올바른 시장경제시스템을 발전시키는 것이국가경제 운용의 핵심전략이 되어야 한다. 그렇다면 현재 정부의 경제운용이 한국경제가 당면한 문제를 풀 수 있는 방식으로 추진되고 있는가?

7. 현재 정부운용 방식의 문제점

한국경제는 외형적인 성장과 함께 사회경제 전반에서 꾸준한 선진화와 국제화를 이룩하였다. 하지만 국민의 의식이나 정치권의 경제에 대한 이해, 나아가 정부 운용 방식은 외환위기 이후 구조개혁에도 불구하고 여전히 개발연대의 유산이 많이 남아 있다. 정부와 대기업이 주도하는 수출주도형 경제성장을 대체할 수 있는 발전전략이 부재한 가운데, 외환위기 이후 구조개혁에도 불구하고 한국경제의 운용 방식은 올바른 시장경제시스템의 작동원리에 부합하지 않는 점이 매우 많다. 예를 들면 경제환경의 변화에 따른 구조조정도 시장원리에 따라 내재적으로 이루지지 않고, 정부의 정책적 판단만을 기다리는 상황을 자주 볼 수 있다.15)

앞에서 살펴본 것과 같이 한국경제의 당면 문제는 수출증가에서 시작하여 투자의확대, 고용증대, 내수활황, 소득증가로 이어지는 한국경제성장의 선순환 구조가 이제는 더 이상 작동하지 않기 때문에 일어나는 문제이다. 그런데 이러한 선순환 구조가 수출산업의 글로벌화, 기술의 급격한 변화, 세계 무역질서의 변화 속에서 단순

¹⁵⁾ 최근의 대우조선해양이나 한진해운 사태도 한 예이다.

한 경기순환의 문제가 아니고 장기 구조적 문제로 고착화될 가능성이 있다는 것이다. 이러한 가운데, 여전히 정부운용 방식은 과거와 같이 정부가 목표를 세우고 민간기업에 대한 지원과 규제를 통하여 목표를 달성하고자 하는데서 크게 벗어나지못하고 있다. 더 문제가 되는 것은 탈제조업현상에 따라 제조업에서 더 이상 고용창출이 잘 되지 않게 됨에 따라 제조업 이외의 서비스산업 등의 육성이 정책적 이슈가 됨에 따라 단편적이고 대증적인 시책이 관련 부처별로 추진되고 있다는 점이다.

한국경제는 수차례 경제위기를 겪으며 구조개혁을 통하여 민간부문의 역할을 확대하고 정부의 운용시스템을 개선함으로서 시장경제시스템의 확충을 꾸준히 추진해왔다. 이는 한국경제의 규모가 확대되고 경제가 복잡해지며 자연스러운 발전과정이었지만, 실질적인 개혁은 경제위기 하에서 내외적 압력에 의해 추진되었다. 하지만국민의 의식이나 정책의 수행방식은 여전히 과거 개발연대의 관행에서 벗어나지 못하고 있다. 현재 정부의 운용방식의 문제점은 한마디로 정부주도형 목표지향식 정책이 효과가 없이 관행적으로 추진됨에 따라 새로운 시대에 적합한 정부운용의 전략이 부재하다는 것이다. 이러한 관점에서 현재 정부운용 방식에서 나타나는 문제점을 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 개발연대에는 정부가 각종 지원과 보호를 통하여 수출산업이나 전략산업을 육성하고자 하였으며, 기본적으로 정부 운용방향은 산업생산에 종사하는 공급자 중 심의 경제운용체제에 기반을 두고 있다. 수출을 위한 산업고도화와 경쟁력 확보를 위하여 정책이 대기업을 중심으로 하는 수출산업의 공급자를 지원하면 수출산업의 확장이 고용과 투자를 통하여 소득과 내수의 확장으로 이어진다고 보았다. 이를 위 하여 정부는 특정 산업을 선정하여 지원하였으며, 이를 위하여 세제, 금융, 판로, 경 쟁제한 등 다양한 지원책을 구사하였다.

하지만 앞에서 언급한 바와 같이 수출의 낙수효과는 매우 줄어들었다. 또한 한국경제가 발전하여 특정산업을 선별하여 육성하기는 힘들다. 그리고 글로벌 경제의 상황이 급변하고 기술변화 빨라서 더욱 더 정부가 특정산업을 육성하기는 힘든 형편이다. 현재 과거와 같이 특정 산업을 육성하는 대규모 산업정책은 추진되지 않지만, 연구개발 지원이나 지역산업 육성 사업도 지원방식이 많은 경우 산업타깃팅 방식으로 추진되고 있다.

이와 함께 수출과 내수의 양극화, 대기업과 중소기업의 양극화로 불리는 부문간 기업간 격차가 확대될 때는 취약산업의 공급자를 보호하는 다양한 규제와 제도를 통하여 취약산업이나 기업을 보호·육성하고자 하였다. 이에 따라 산업지원과 산업보호, 산업규제가 일관성이 없이 사안별로 수립·집행되고 있다.

특히, 거시경제적으로 자원배분의 중추적인 역할을 하는 금융이 관행적 규제의 누적으로 금융기업들이 자율적으로 거시경제나 금융시장 상황에 대처하는 역량이 없으며, 거시경제위기나 금융시장의 사고가 발생할 때 마다 정부의 시책과 규제가 누적되는 경향을 보이고 있다. 또한 새로운 산업이 활발하게 배태되고 산업융합이 활발한 정보통신도 민영화와 함께 경쟁을 도입하였으나, 여전히 정부에 의한 가격 규제나 사업규제가 강하다.

서비스업의 경우, 현재 정부가 서비스 산업을 육성하기 위하여 정책을 수차례 수립하였고, 문화콘텐츠 등 특정산업에 대한 지원책을 부처별로 수립하고 있으나, 사업방식은 과거와 같이 저리 융자와 같은 정책자금을 집행하는 방식인데, 현재와 같은 저금리 상황에서 정책자금의 효과성에 대한 비판적인 견해가 많다.

이러한 공급자 중심의 정책지원체계의 문제점은 고용창출과 경제 선진화를 위해 중요한 산업인 서비스산업의 경우에는 더욱 심각한 결과를 가지고 온다. 서비스업 은 공급자보다는 사회·문화적인 국민의 삶에서 배태되는 수요에 대한 대응을 통하 여 산업이 진화 발전되어 간다. 지난 10여년간 급격하게 확장되어온 소셜네트워킹 과 관련된 서비스업의 경우 소비자의 역할이 산업의 성장에 매우 중요하다. 이러한 서비스업뿐만 아니라 제조업의 경우에도 기술보다는 소비자의 취향에 맞는 디자인 이나 기능이 사업의 성공을 결정한다.

하지만 한국의 소비자들에 대한 정부의 인식은 과거에 비해 제고되었으나, 여전히 미국 등 선진국에 비해 취약하다. 과거 한국경제가 소득수준이 낮고 경제규모가적으며, 모든 것이 부족한 경제일 때에는 경제의 양적인 생산규모를 확대하는 것이 중요하고 공급자가 정책의 핵심 대상이 될 수밖에 없었지만, 이제는 경제의 질적인 향상과 이를 통한 다양한 새로운 산업과 기업의 배태가 중요하며 이를 위해서는 소비자를 중시하는 방식으로 정부의 운용이 이루어져야 한다. 즉, 시장경제체제가 지금까지 발전한 이유는 각 개인, 즉 소비자의 생활의 지속적인 번영을 위한 노력에 있다는 것을 기본적으로 정부운용에 있어서 고려해야 할 것이다.

둘째, 이에 더하여 복합적이고 상충적인 제 경제문제의 해결에 있어서 시스템적대응이 아닌 정부가 주도하여 각개 격파식으로 대응하는 과정에서 발생하는 경제전체의 비능률성이 누적되고 있다. 과거의 정부주도형 개발정책체계를 벗어나지 못하고 경제가 복잡하게 됨에 따라 시장과 기업 관련 각종 제도와 정책이 일관성 있게 통합되지 못하고 있다. 이는 지금까지도 전통적인 산업부문별 조직원리에서 설정된 정부부처의 소관 영역에 따라 각 부처가 자신의 영역하에서 독자적으로 산업을규제하고 지원사업을 운영하고 있다. 예를 들어 모든 부처가 관련 산업의 육성을위한 사업을 벌이고 있다. 제조업은 산업부, 서비스업은 기획재정부, 정보통신은 미래부, 금융은 금융위원회, 제약과 의료는 보건복지부, 식품은 농림부, 교육관련 산업은 교육부, 건설이나 철도 등은 국토교통부에서 관련 산업에 대한 규제와 기업지원을 독립적으로 하고 있다.

이와 함께 기업에 대한 정책도 지배구조와 경제력독점에 대한 규제는 대기업을 위주로 공정거래위원회에서 맡고 있으며, 중소기업에 대해서는 중소기업청이 지원과 보호사업 위주로 사업을 운영하고 있다. 최근에는 소상공인, 중견기업 부문까지 사업대상을 구분하고 있어, 기업규모에 따라 정책이 분절적으로 운영되고 있어 중소기업을 벗어나는 경우 사라지는 정책적 특혜의 상실로 인하여 오히려 중소기업지

원정책이 기업의 성장을 방해하기도 한다.

이렇게 정책 간의 조정 미흡에 따른 상충·중복·공백, 규제와 지원의 혼재, 정부주도의 경쟁 제한, 첨단·융합 등 신산업부문 대응 지연 등으로 산업과 기업을 위한 복잡다기한 지원제도의 효과성에 대한 비판이 자주 제기되고 있다. 특히 정부의 규제부처가 소관하고 있는 산업, 금융, 의료, 교육, 철도 등은 지금까지 글로벌 경쟁력을확보한 사례가 없으며, 특히 금융은 WEF의 국가경쟁력 지수에 있어서 타국에 비해매우 부진한 부문으로 평가받고 있다. 마찬가지로 중소기업에 대한 지원은 수많은지원기관과 지원사업, 그리고 경쟁제한적 보호속에서 중소기업의 경쟁력 문제를 해결하지 못하고 있다.

이번 정부에서 대대적으로 규제개혁을 추진하고 있지만 이것도 세세한 사안별로 규제개혁이 추진되어 중요한 규제에 대한 개선은 이루어지 않고 있다. 규제에 대한 정책적 인식은 높아졌지만 이에 상응하여 새로운 규제와 새로운 시책이 지속적으로 나타나고 있으며, 경제운용 시스템의 변화 없이는 이러한 현상이 지속될 것으로 보인다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 정책전반을 아우르는 시스템적 대응이 아닌각 부처별로 개별 문제가 생기면 대증적으로 대처한 정책운영 방식이 온존하기 때문이다.

셋째, 이에 따라 기업에 대한 정책은 매우 상반된 정책이 동시에 시행되고 정책 사업도 복잡하고 사업간의 연계성도 미흡하며, 사업간의 상충관계도 자주 발생하기 도 한다.16) 시장경제에서 경제(국가)의 경쟁력은 곧 기업의 경쟁력이며 경제의 모든 문제가 기업의 문제로 귀결되고 있다고 해도 과언이 아니다. 하지만 여전히 기업의 역할, 기능, 책임 등 시장경제시스템 하에서의 기업의 본질에 대한 이해가 정부, 국 민 모두 부족하고 이에 따라 기업 관련 정책과 제도에 있어서 종합성, 일관성이 부 족하다. 대기업에 대한 이중적인 인식이 경제상황에 따라 상이한 국민감정으로 나 타나고 이에 따른 상이한 정책적 대응으로 나타나고 있는데, 이는 여전히 기업지배 구조와 관련하여 한국의 후진성에 기인한 바가 크다. 또한 내수나 서비스업으로의 대기업의 진출과 관련하여 대기업의 시장지배력 문제, 하청 및 고용관계에 있어서 의 대기업과 하청기업과의 교섭력의 비대칭에서 파생되는 문제로 인식되는 현상에 대한 비판과 함께 건별 규제나 시책이 입안되고 있으나, 이것이 과연 시장경제시스 템 하에서 유지 준수될 수 있는 것들인지에 대한 진지한 정책적 검토를 찾기 힘들 다. 특히, 기업을 오너와 동일시하는 것은 현재 한국의 재벌 지배구조의 자연스러운 현상이라고 볼 수 있으나, 대기업의 역할, 기능, 책임에 대한 올바른 이해와 인식에 기초하지 않은 대기업 정책은 의도하지 않은 결과를 가지고 올 수도 있다.

넷째, 소득분배의 악화에 대한 사회적 불만이 높아지고 타 선진국에 비해 취약한

¹⁶⁾ 예를 들면 대기업의 투자활동이나 사업활동에 대한 다양한 규제와 함께 대기업의 크게 수혜를 받는 투자세액공제, R&D보조금 지원 등의 지원제도가 공존하고 있으며, 중소기업지원제도는 복잡다기하게 운영되는 가운데 성과기반 지원이나 경쟁력 제고 효과 평가 등에 대한 검토없이 규모에 따라 지원함으로서 한계기업을 양산하고 있다는 비판이 있다. 특히 경제력집중 완화 목적의 규제나 대·중소기업 동반성장 관련 규제는 정치적인 동기나 국민여론에 변화를 거듭하면서 우리나라 특유의 갈라파고스 규제환경을 형성하고 있다.

사회안전망 보강 필요성이 대두함에 따라 소득재분배와 복지지원 정책에 대한 수요가 높아지고 있으나, 어떠한 방식으로 어느 정도의 복지지원을 해야 할 것인지에 대한 논의보다는 정치적 주장의 충돌로 비화하는 경우가 많다. 복지제도가 최근 유럽에서 발생하는 국가경제위기로 이어지지 않고 지속가능한 수준에서 최대의 효과를 내기 위해서는 복지정책의 목표와 수행방식이 시장경제시스템의 작동에 부합하는 것이 필요하다. 소득재분배보다는 고용창출을 통한 시장소득 분배의 개선, 미래세대의 부담을 줄이는 연금제도의 도입, 육아·교육·주거·의료에 대한 구체적인 수요에 대응한 지출, 복지 전달체계의 민간과의 적절한 역할분담 등이 이루어져야 국가경제의 잠재력을 소진하지 않는 지속가능한 복지가 가능하다. 하지만 현재의 복지제도는 고령화의 급속한 진전에 따라 재정 능력을 초과하는 각종 복지 제도, 기금의 고갈을 유발하는 각종 연금 제도로 귀결될 가능성이 높다. 이는 궁극적으로 국가경제의 거시적 안정성을 훼손하고 장기적 발전을 저해할 것이다.

다섯째, 이러한 가운데 정부의 정책도 장기적인 시계에서 일관적이고 종합적인 체계를 갖추지 못하고 각 부처가 정책의 조율없이 분절적인 시책을 펼쳐 정책의 중복성과 함께 재정의 낭비가 발생하고 있다. 특히 정권이 바뀜에 따라 선거공약에 의거한 주요 정책기조가 5년마다 바뀌고 있으며, 정부의 정책담당자의 정책시계도매우 단기적이다. 이렇게 정책이 전략성이나 책무성이 없이 정부의 부처별로 기존의 시책과 함께 새로운 시책이 중첩적으로 추진됨에 따라 정책관리의 부담이 커지고 정책의 효과성에 대한 비판적인 의견이 많다.

정책의 하부조직은 비대해지고 있으며, 선출직 지방정부의 장도 각자 독립적인 시책을 내놓고 있는 상황이지만, 여전히 예산의 배분이나 정책의 결정은 중앙정부 에서 이루어지고 중앙정부의 시책이 각 정책대상주체의 상황에 관계없이 일률적으로 추진되고 있는 실정이다. 특히 산업이나 기업 지원의 경우 점차 과거 제조업을 넘어서 서비스업 등 다양한 산업부문으로 확대됨에 따라 이를 관련 부처가 각각 독 립적으로 수행하고 있다. 대부분의 지원방식은 재정을 확보하고 이에 따라 자금을 경직된 기준에 따라 획일적으로 나누어주는 자금살포식 지원이 많다.

이러한 정책적 문제점은 과거에 양적인 성장 요소추격형 경제에서 효과적이었던 것이 이제는 전략이 더 이상 유효하지 않은 가운데, 과거 개발연대의 정부운용 시 스템이 잔존하기 때문에 기인한다. 정부운용 시스템에 대한 근본적인 개혁이 없이 구조적 문제의 개별 현상에 대한 대증적인 시책은 산업, 기업, 복지 정책 모두 대부 분의 경우 정책대상을 일률적으로 선정하고 정책대상에 대한 단편적인 지원이나 보 호로 나타난다. 또한 시책의 집행도 집행과정을 통하여 정책대상자와 정책당국과의 소통을 통한 개선이 일어날 여지가 없이 일률적이고 경직적인 사업구조를 가지고 추진되고 있다.

이상에서 본 바에 같이 경제구조와 상황은 바뀌었지만 정부 운용방식은 여전히 과거의 틀에서 벗어나지 못하고 있다. 이러한 방식으로는 앞에서 제시한 중장기 발전비전을 실현하기는 힘들다. 한국경제의 지속적인 성장과 이를 통한 복지확충과

국민의 생활의 질 향상은 한국경제의 제약요인을 뛰어넘고 추가적인 발전요인을 현실화하여 국제경쟁력의 지속적 유지, 배양, 발전이 이루어질 경우에 가능하다. 그러나 현재의 정부운용방식과 경제시스템 하에서 이를 실현해 나갈 성장의 기제가 충분히 작동하지 않고 있다.

8. 중장기 발전 전략으로서 정부운용 방식의 재정비

(1) 현 상황의 재인식

앞에서 언급한 대로 한국경제의 당면 문제는 경기순환적이라기 보다는 구조적 문제이다. 과거 한국의 경제발전을 이끌었던 수출주도형 성장전략이 산업구조의 변화와 생산의 글로벌화에 따라 내수와 고용으로 이어지는 낙수효과가 매우 줄어들었다. 성장동력이 보이지 않는 가운데 수출에 집착한 정부의 수출추구형 정책은 수출과 내수, 수출산업을 주도하는 대기업과 내수 중소기업, 제조업과 서비스업의 격차를 확대할 가능성이 높다. 또한 과거와 같이 정부가 성동동력 산업을 찾고 이에 대한 전략적 지원을 하는 것도 급변하는 기술변화와 한국경제가 더 이상 추격형으로성장을 유지하기 힘들다는 현 상황에 비추어 유효한 전략이 되기 힘들다.

이에 대해 소득주도형 성장론, 소비주도형 성장론 등이 주장되고 있다. 이는 ILO 의 임금주도성장론 등에 영향을 받아 기업의 이윤보다는 중산층의 가계소득을 높임으로서 경제성장을 꾀할 수 있다는 이론으로 2010년대 이후 진보그룹에서 주장하는 성장론이며, 소비주도형 성장론도 박승(2016)과 같이 투자와 수출에 기대어 성장이어려우니 가계의 소비를 진작시켜야 한다는 주장이다. 이러한 주장의 배경은 외환위기 이후 가계저축이 줄고 기업저축이 늘어난 것이 자본보다는 노동에 불리하게경제가 변화하여 임금이 생산성의 증가만큼 증가하지 못하고 지출에서 가장 큰 비중을 가지는 소비가 위축되었다는 것이다.(박종규, 2015) 따라서 소비의 원천이 되는가계의 소득을 높이기 위해서는 임금을 높이고 소득재분배를 더욱 적극적으로 함으로서 가계의 소대지출을 증가시킴으로서 성장률을 높이자는 것이다.

하지만 중장기적으로 소득주도형 성장이 가능할 것인지에 대해서는 경제성장의역사적 경험에 비추어 볼 때 회의적이다. 우선 임금은 정부가 정할 수 있는 변수가아니며 장기적으로 시장에서 정해지는 변수이다. 임금을 높이기 위해 노동의 교섭력을 높이기 위한 노동시장 제도를 정부가 변화시킬 수도 있으며, 법인세 등 기업의 소득에 대한 과세를 강화하고 재분배를 통하여 가계의 구매력을 높일 수도 있겠지만, 이러한 제도적 개입에 의한 의도적 재배분이 장기적으로 경제의 파이를 키우는 혁신으로 이이질 수 있는가에 대한 심각한 검토가 필요하다. 또한 임금수준을 높이기 위한 정부의 노력이 과연 소득분배를 긍정적인 방향으로 변화시킬 수 있는지에 대해서도 고민이 필요하다. 노동비용 대비 생산성은 대기업이 임금이 중소기업에 비해 80% 이상 높은데도 불구하고 낮다. 즉, 임금압박은 대기업보다는 중소기

업에게, 제조업의 중소기업보다는 서비스업의 자영업자들에게 더욱 강하다. 또한 생산의 국제화가 진전된 현재 상태에서 정부에 의한 임금의 제고 노력은 결국 일자리를 타국으로 이전시키는 속도를 더욱 빠르게 할 것이며, 소기업이나 자영업의 위축으로 나타나 소득분배를 더욱 악화시킬 수도 있다.

이러한 점을 고려할 때, 소득주도형 성장론은 경제문제의 근본적이고 구조적인 원인에 대한 대처를 하기 보다는 경제문제의 현상, 즉 임금과 소비가 위축되는 현 상에 대한 정부의 대처를 요구한다는 점에서 올바른 해결방안이 아니라고 판단된 다. 그렇다고 과거에 같이 성장동력이 될 만한 산업을 육성하기 위해 정부의 더욱 적극적인 노력이 필요하다고 할 수 있을까? 경제의 컨트롤 타워, 기술개발의 컨트 롤 타워를 더욱 강하게 하여 정부가 신성장 산업을 육성하기 위해 매진해야 할 것 인가? 일부 신성장 산업에 대한 연구개발 투자의 효율성을 높이기 위해 필요한 조 치일지는 몰라도 이것이 중장기 발전전략이 될 수는 없다.

그렇다면 무엇이 필요한가? 한국경제가 중장기적으로 계속 발전하고 성장하기 위해서는 경제전반, 국민의 생활전반에서 혁신이 일어나도록 해야 한다. 혁신이란 좁게는 기업의 생산성을 높이는 기술진보나 생산역량의 개선을 의미하지만 넓게는 국민의 삶 속에서 주어진 자원을 더욱 삶의 질을 높이는 방향으로 활용하는 것도 포함된다. 이러한 의미에 있어서 중장기전략은 국가의 혁신역량이 어떻게 하면 배양될 수 있는가에 초점을 두어야 한다.

이를 통하여 한국경제가 가지고 있는 잠재력을 최대한 이끌어낼 수 있도록 정부 운용방식이 바뀌어져야 한다. 한국경제에 대한 불만과 비관적 견해가 많아지고 있 지만, 한국경제의 발전과 산업화는 앞으로 성장을 이끌어갈 수 있는 잠재력을 배태 하고 있다.

첫째, 한국 경제에는 아직까지 저활용·저고용 되고 있는, 잠재적 성장동력 요인 이 산재하고 있다. 사교육비 부담과 대학교육의 실효성에 대한 문제가 지적되지만, 높은 교육열의와 성취동기를 가진 풍부한 인적자원은 성장 잠재력의 기반이다. 지금까지도 그래왔고 앞으로도 교육열과 성취동기는 한국경제의 핵심적인 발전 요인이며 변화하기 어려운 인자이다. 중요한 것은 이러한 교육열과 성취동기를 경제적으로 사회적으로 발전적인 방향으로 유인하는 것이다. 이를 위해서는 교육시스템의 개편과 노동시장의 직무구조의 개혁을 통하여 인적자원의 잠재력을 극대화할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 현재 주력 산업의 사양화에 대한 우려가 있지만, 글로벌 경쟁력을 갖춘 첨단 제조업이나 정보통신산업은 앞으로 추가 발전 가능성이 높은 산업이며, 이미 우리 경제에 충분한 산업기반도 형성되어 있다. 앞으로도 정보통신산업은 제조업과 융합하여 새로운 성장산업을 계속하여 창출할 것이 명확하며, 이러한 점에서 한국의 성장동력은 잠재적으로 풍부하다. 또한 정보통신, 자동차 등 차세대 핵심 산업에서 글로벌 기업으로 성장한 한국의 대기업은 앞으로 성장을 이끌어갈 주요한 자산이다. 대기업의 불합리한 지배구조 문제는 단순히 오너 일가의 비리나 부당한 자산

축적에 대한 제어의 측면과 구분하여 지배구조가 기업 경영의 합리성이나 혁신성에 미치는 영향 측면에서 접근해야 할 것이다. 중요한 것은 기업과 산업의 잠재력을 이끌어내는 것은 과거와 같이 정부가 주도하여 시설을 투자하고 선진국을 추격하는데 있지 않고 창조적으로 새로운 산업을 만들어가는 것이다. 이를 위해서는 국민개인과 기업의 창의를 발휘하게 하는 경제시스템의 정착이며, 이를 위해서는 시장경제의 장점을 적극적으로 수용하고 금융과 노동 등 핵심 분야를 새로운 산업환경에 맞게 개혁하는 것이다.

셋째, 산업화가 농업의 저생산적인 노동력을 제조업 등에서 생산적인 노동력으로 변모시킴으로서 성장을 이끌었듯이 서비스업의 저생산적 노동이 더 생산적이 될 수 있는 방안을 찾는 것이 중요하다. 서비스업의 저생산성 부문 중 상당 부문은 성장산업화로 변모될 잠재력이 있다. 예를 들어 의료, 교육, 관광, 법률 서비스 등은 획기적으로 수출 산업화가 가능한 산업들이다. 그런데 중요한 것은 이러한 서비스업의 활성화에는 제조업과는 달리 공급자에 대한 지원보다는 서비스업 관련 규제를합리화하는 것이 더욱 중요하다. 특히, 제조업 업종에 비하여 서비스업은 규제대상에 있는 업종이 다수이다.17) 하지만 의료, 교육의 개혁이 현재 사회갈등의 한가운데에 자리잡고 있으며, 경제적 논의가 필요한 분야조차도 사회적 가치의 상충의 문제로 인식되고 있다. 이에 대한 해결이 없이는 개혁이 불분명하다.

또한 자영업, 소상공업 분야 종사자는 기회가 주어지면, 이러한 성장산업이나 다른 산업에 대한 인력 공급원이 될 수 있어 인구구조상 생산인구 부족의 문제를 해결하는데 상당기간 기여할 수 있다. 특히 인구 고령화에 따르는 의료, 복지 분야의급증하는 노동수요는 공공부문과 민간부문 모두에서 늘어날 것이다. 하지만 이 분야에서의 노동시장의 발전이 없이는 지속적으로 증가하는 수요에 대한 수급문제가계속 나타날 것이다. 이 분야에서 새로운 직무와 노동형태의 개발을 통하여 일자리가 증대하면 과당경쟁이 심한 자영업과 소상공 분야의 저생산 문제를 해결하는 데도 기여할 수 있다. 자영업, 소상공 분야는 과당경쟁 문제를 해결하지 않는 이상, 공급자에 대한 직접 지원은 성과가 없을 수밖에 없다. 따라서 수요가 많은 다른 서비스 분야에서의 고용흡수와 구조조정을 지원하는 복지제도의 확충을 통하여 고용전환이 일어나며 과당경쟁이 해소되어야 한다. 또한 의료보건의 발전으로 인하여고령자 중 기회만 주어지면 일할 수 있는 능력을 보유하고 있는 자가 다수이며, 이러한 점에서 고령인구를 단순히 복지의 수혜계층으로 인식하기보다는 잠재적 노동자원으로 인식하여 고용복지정책을 수립하는 것이 중요하다.

넷째, 세계경제 지형의 변화는 우리경제에 불확실성으로 다가오지만 이러한 잠재력을 실현하는 데 유리한 환경이 될 가능성이 높다. 지금까지 한국은 미국, EU, 중국을 비롯한 세계 각국과의 FTA 체결 확대를 통하여 글로벌 경제 영토를 확대하여왔다. 이제 FTA가 과거의 상품의 거래에 국한되지 않고 서비스, 투자 등 다양한 거래를 포괄하고 있으며, 이러한 FTA 확대에 따른 국내산업의 변화 요인을 능동적

¹⁷⁾ 김재홍(2002)에 따르면 서비스업의 47%가 규제대상이라고 한다.

으로 활용하는 것이 필요하다. 한국은 세계경제의 중심으로 떠오르는 아시아, 특히 중국과 일본의 중간에 위치한 지리적 이점이 있을 뿐 아니라, 동북아에서 가장 개 방적이고 가장 제도적으로 가장 앞서가는 경제로서, 동북아 가치사슬 확대심화와 동북아 경제통합을 주도할 수 있는 무한한 잠재력을 품고 있다. 동북아 투자지대, 동북아 자유무역협정, 동북아 경제공동체 등 다양한 아이디어를 적극적으로 수용하 여 능동적으로 대응할 필요가 있다.

다섯째, 과거 고성장 시기와 경제위기 극복 과정에서 보여준 국민의 경제에 대한 열정은 현재의 비관적이고 부정적인 인식이 낙관적이고 긍정적인 인식으로 바뀌면 새로운 경제도약의 원천이 될 것이다. 중장기 발전에 대한 명확한 비전제시와 이에 따른 전략의 수립, 그리고 그 전략에 대한 국민적 공감대가 형성하는 것이 중요하며, 이를 위한 정부의 역할이 매우 중요하다. 경제문제 해결의 정치화를 피하기 위해서는 정치에 중립적인 정책담당자의 역할이 중요한데, 특히 국민과의 소통과 의견수렴에 있어서 정부의 역할이 중요하다.

이러한 점을 종합하면 경제발전 전략은 한국 경제가 가지고 있는 이상의 잠재력을 극대화할 수 있는 경제운용시스템의 정립이라고 할 수 있다. 이를 위해선 한국경제가 당면한 구조적인 문제에 대한 구조적인 접근이 필요한데, 이는 시장경제의 장점을 최대화할 수 있도록 정부의 역할을 재정립하는 것이 우선적인 전략과제이다. 이는 경쟁력을 배양하고 축적하는 핵심 주체인 기업의 활성화에 초점을 모아야할 것이다.

(2) 핵심 전략으로서 경쟁력 있는 시장경제시스템 구축

인류사적 경험에 비추어 보아도 여전히 지속적인 경제발전을 이루는 데는 올바른 시장경제의 작동에 있다고 판단된다. 여러 가지 문제점이 있음에도 불구하고 시장경제의 발전은 산업혁명 이후 현재까지 자본주의 경제의 폭발적인 생산성 증대와 기술발전을 가지고 왔음을 부인하기 힘들며, 앞으로도 시장경제 이외의 다른 대안을 찾기 힘들 것으로 보인다. 진보와 보수의 견해의 차이도 지속적인 혁신을 통한경제발전이라는 장기적인 경제의 동학의 관점에서 보면 사소한 차이일지 모른다. 시장경제와 민주주의라는 근대사회의 두가지 기둥을 벗어난 다른 체제를 생각하기힘들다. 물론 사회를 지탱하는 이 두 축을 세부적으로 운용하는데 있어서 국가간의차이는 있지만 궁극적으로 개인이 자신의 성과를 차지하는 사유재산권, 자신의 책임 하에 시장에서 거래할 수 있는 자유, 물적 생산의 엔진인 기업이 잘 경영될 수있게 하는 제도의 정립 없이는 경제발전은 불가능하다.

즉, 시장경제가 성공한 이유는 개인과 기업의 창의성에 대한 적합한 보상과 이들이 가진 지식을 공유하는 시스템을 유지해 왔기 때문이며, 이는 시장경제의 유인구조 하에서 무수한 개인과 기업의 창발성이 작동했기 때문이다. 이것은 무엇보다도 개인과 기업이 시장에서 서로 경쟁하는 환경이 유지되었기 때문에 가능하며, 경쟁

적인 구조가 경쟁력이 있는 사회를 만드는 것은 남한과 북한의 경험을 비교하여도 명백하다. 이러한 시장경제의 강력한 혁신기제로 인하여 사회구조가 재편되었으며, 무수한 실패와 낙오자를 낳았으나, 이를 수용하고 지원하는 정부의 역할은 더욱 정 교하게 설계되어 온 것이 시장경제 발전의 역사이다. 즉, 경제발전에 맞추어 복지가 확충되었으며, 산업과 기술 발전에 맞추어 지식에 대한 보상기제가 발전되었으며, 이를 정치와 정부가 잘 유지 관리해 나올 때 자본주의의 발전은 빠르게 이루어졌 다.

이렇게 볼 때, 한국경제가 앞으로도 계속 발전하고 성장하기 위해서는 '경쟁력을 보장하는 시장경제 시스템 구축'이 중장기 전략의 핵심 목표가 되어야 한다. 글로벌 화된 국제경제 환경과 수출주도형 경제구조 하에서 세계적인 경쟁력을 유지하지 않 으면 성장, 고용, 복지 아무것도 달성하기 힘들다. 이러한 점을 고려할 때, 중장기 발전을 위해 앞으로 정부운용 방식은 다음 두 가지에 초점을 맞추어야 한다.

첫째, 이제 과거의 정부주도형 개발경제, 육성경제의 틀을 벗어나 정부와 시장의 관계를 재정립해야 한다. 시장경제의 장점을 최대화할 수 있는 정부 역할을 재정립 하는 것이 필요하다. 이를 통하여 각 경제주체의 자율과 책임으로 운영되는 현장중 심의 경제시스템을 구축함으로서 창의와 혁신을 통한 유연성으로 경제전반의 경쟁 력을 제고시키는 정부 운용 시스템으로 전환해야 한다.

둘째, 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 산업 생태계를 구축하고 선진국 수준의 기업하기 좋은 환경을 마련함으로서 혁신적 기업 생태계를 조성해야 한다. 여기서 말하는 기업은 최첨단 제조업 분야의 글로벌 기업에서부터 소규모 소상공인 기업까지 모두를 포함한다. 이렇게 경제주체의 창의적 아이디어로 끊임없이 혁신이 이루어지는 자기학습 과정이 내재화될 때, 경쟁력 있는 혁신 경제가 가능하다.

물론, 장기발전을 통한 국민의 삶을 행복하게 만들기 위해서는 복지 등 사회정책적 분야에서의 정부의 역할도 중요하다. 하지만 적어도 중장기 경제발전의 전략의 초점은 경쟁력 있는 시장경제시스템 구축에 두어야 하며, 이러한 정책의 핵심에는 기업정책이 있을 수밖에 없다. 이러한 두 가지 전략과제를 중심으로 성장, 고용, 복지, 교육, 무역 등 경제의 제반 기본 문제에 대한 총체적, 시스템적 대응으로 국가경쟁력을 지속적으로 유지, 배양, 발전시킬 것을 도모해야 한다.

글로벌 경제위기 이후 국내·외 모두 신자유주의에 대한 비판이 봇물 터지듯이 흘러나오고 있다. 하지만 이것이 시장경제시스템에 대한 부정으로 해석되어서는 안된다. 즉 현재의 정치환경 하에서 가장 두려운 것은 시장경제시스템이 반사회적이고 반인간적인 것으로 인식하는 분위기가 만연하고, 이러한 인식 하에서 반시장적인 정부운용 시스템이 현재의 모든 문제를 해결할 것으로 기대하는 것이다.

시장경제의 발전경험은 '경쟁력은 오로지 경쟁적 구조에서만 나온다'라는 명제를 지지하고 있다. 시장원리를 약육강식의 경쟁의 원리라고 보는 것은 오해이며, 시장 원리는 무수한 시장참여자가 각자의 상황에 맞게 행동하여 자원이 분배되어는 과정 이며, 이때 자기 책임 하에 신중한 선택을 하게 하는 것이 경쟁적 구조이다. 선택의 자유와 책임을 개인에게 부과하는 것은 근대사회의 핵심적인 기제이다.

경쟁력을 보장하는 경제시스템의 구축은 시장원리에 입각한 경제운영 방식의 정착에서 가능하다. 시장경제가 잘 작동하기 위해서는 시장의 발전에 상응하여 제도를 공급하는 정부의 역량도 같이 발전해야 하며, 이를 위하여 정부는 공정한 시장경제질서의 확립, 시장실패의 치유, 적절한 사회안전망의 공급 등 시장원리에 입각하여 정부를 운용해야 한다. 추격자 경제에서 선도자 경제로의 구조적 전환은 더이상 정부가 주도하고 통제하는 시스템에서는 불가능하며, 이에 따라 정부의 역할변화가 불가피하다. 과거 추격자 경제에서는 선진국의 산업과 기술을 벤치마크하여 정부가 기업을 지원하고 산업을 육성하는 정부주도형 경제발전정책이 효과를 발휘할 수 있었으나, 새로운 성장동력을 찾아가야 하는 선도자의 경제에서는 정부는 더이상 이 역할을 할 수 없으며, 경제 내에 각자가 처한 상황을 가장 잘 파악하는 각개인과 기업의 지식과 정보를 사회적으로 가장 잘 활용할 수 있는 시장원리의 작동만이 선도자 경제로의 진입을 가능하게 할 것이다.

또한 선진국으로의 진입을 위해서는 각 경제주체의 역할과 책임이 분산되는 유연한 경제운영이 불가피하다. 유연한 경제는 자유스럽고 자율적인 환경 하에서 각 경제주체가 아이디어를 최대한 발휘하고, 각 경제주체의 능동적, 적극적 참여를 유인하여 책임의식을 고양할 때 가능하며, 이것이 시장경제의 원리이다. 지금까지 정권이 진보에서 보수로, 보수에서 진보로 바뀌어 왔지만 궁극적으로 모든 정부가 추구한 혁신경제, 공정경제, 창조경제도 유연한 경제구조에서만 달성 가능한 목표이다.

시장원리에 입각한 경제운영 방식은 기업의 자율과 소비자의 선택을 존중하는 시 스템의 구축을 지향하는 것이다. 한국경제의 현 단계는 정부가 경제에 대해 무엇을 할 것인가에 못지않게 무엇을 시장에 맡길 것인가, 즉 기업의 자율과 소비자의 선 택을 존중할 것인가를 판단하는 것이 보다 중요한 단계에 와 있다. 시장원리에 입 각한 경제운영 방식이 단순히 정부의 역할을 줄이는 것이 아니며, 정부가 시장경제 의 작동을 위해 해야 할 것과 하지 말아야 할 것을 구분하고 해야 할 것만을 하는 것이다. 이를 위해서는 시장경제의 작동에 대한 더 많은 정보와 정부 역할에 대한 세밀한 검토가 요구된다.

과거 고도성장기 하에서 공급역량을 확대하는 것이 주 목적이 되었던 시기에는 공급자를 적극적으로 육성하고 경제시스템을 공급자에게 유리하게 하는 것이 정책 의 역할이었지만, 새로운 시장, 제품, 기술, 기업을 생성해야 하는 선도자적 입장에 서는 제품과 기술의 수요에 대한 민감성이 중요하며 이 때 수요자인 소비자의 선택 이 중요하다. 이러한 수요자의 선택과 기업의 자율을 중시하는 시스템은 정부가 시 시각각 발생하는 모든 문제에 대응하기 보다는 시장경제의 작동을 모니터하고 관리 하는 시스템적 경제운영 방식 하에서 정착될 것이다. 한국경제가 당면한 문제의 복 합성, 상호연계성, 상충성을 감안할 때 정부 주도의 각개격파식이 아닌 시스템적 대 응이 절실하며 시장경제의 원리에 입각한 경제운영이 이러한 시스템적 대응의 출발 점이다. 이를 위해서는 정부가 무엇을 해야 할 것인가, 즉 주어진 정책목표나 나타난 현상에 대한 대증적 정책개발보다도 정부의 운영방식을 근본적으로 개혁하고 경제시스템을 재정비 하는 구조개혁이 필요하며, 이것이 바로 중장기 경제발전 전략이 되어야 한다. 현재 한국경제를 포함하여 세계 경제는 모두 구조개혁의 불가피성을 절감하고 있으며, 이 구조개혁의 핵심은 경쟁력의 유지, 보강, 발전시킬 수 있는 제도의 확립이며, 이를 통하여 혁신이 내재화되는 경제시스템이 정착될 수 있다. 사실규제개혁도 정부가 정책을 통하여 목표를 세우고 목표된 몇 건의 규제를 완화하는데 있지 않고, 이러한 경제시스템의 재정비가 바로 규제 문제에 대한 근본적 처방이다. 규제개혁은 규제 수를 줄이는 등 규제정책만의 문제가 아니고 시장과 산업과의 관계에서 정부 역할과 기능의 잘못된 설정에 연유하는 본질적 규제에 대한 근본적 개선의 기반을 마련하는데 있는 것이다.

결론적으로, 한국경제의 중장기 발전전략은 경쟁력을 보장하는 시장경제시스템의 구축과 이를 지향하는 정부 운용방식의 정착이다. 이를 위하여 올바른 시장경제시스템에 적합한 정부의 역할을 재정립하고, 기업의 성장과 경제활동의 활성화를 기조로 하는 경제운영 시스템을 재정비하며, 성장과 고용 등 중장기 경제발전의 근본적인 요인에 대한 총체적, 시스템적 대응이 가능한 경제운용이 정착되게끔 해야 한다. 이러한 전략 하에서 인구구조, 과학기술, 대외·통일, 환경·에너지, 사회구조 등에 대한 일관적인 정책이 추진되어야 한다.

(3) 경쟁력 있는 시장경제시스템 구축을 위한 정부역할 재정립

이상과 같이 한국경제의 중장기 발전전략을 경쟁력이 있는 시장경제시스템의 구 축에 둘 때 정부의 운용방식은 지금과는 많이 달라져야 한다. 지난 수십년간 한국 의 시장경제시스템은 계속 발전해 왔으나, 여전히 정부의 정책은 시장원리에 반하 는 시책을 누적시키고 있다. 시장에 대한 불필요한 정부의 개입은 다수의 정책이 현상에 대한 단기 방편적인 시책 개발로 이어졌기 때문인데, 이는 시장원리에 대한 진지한 검토가 부재한 가운데, 정부의 역할에 대한 정책당국자와 나아가 국민의 인 식부재에서 비롯되었다고 할 수 있다. 우선, 정부가 모든 문제를 해결할 수 없으며, 정부의 정책이 많은 경우 의도하지 않은 결과를 가지고 올 수 있음을 인식해야 한 다. 특히 정권이 5년마다 바뀌며 정치와 언론에 대한 정책의 민감도는 계속 커져 왔는데, 이는 모든 사회·경제적 문제에 대한 즉각적인 정부의 대책이 당연시되는 사 회적 분위기가 일상이 되었다. 이에 따라 일부 공급자 보호를 위한 진입규제나 시 장설정에서 보듯이 시장에 대하여 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 할 일의 혼동 이 자주 일어나고 있다. 여전히 시장원리의 작동에 의해 해결될 수 있는 일과 해결 될 수 없는 일을 혼동하고 성장률, 고용률 등 시장의 결과에 의해 결정되는 거시경 제 지표를 달성하기 위해 정책을 개발하는 정부운용 방식이 여전하다. 또한 시장에 서 자기 책임 하에 스스로 문제를 해결할 수 있는 사람의 문제와 해결할 수 없는

사람의 문제를 혼동하여 보편성이 필요 없는 분야에 대하여 보편적 복지가 추진되고, 이러한 복지의 효과성에 대한 검토 없이 사사건건 이념적 충돌로 발전하고 있다.

더 심각한 것은 이렇게 개발되는 시책이 개발연대의 정부주도형 경제운영의 정책적 타성을 가지고 있다는 것이다. 산업지원의 경우 수요자보다 공급자를 위주로 정책을 개발하고 지원하는 정책 지향이 정부의 조직 원리 하에 온존하고 있다. 특히, 정부의 특정 조직이 특정 산업, 특정 기업의 발전을 책임진다는 발상이 여전하다. 이제는 산업과 관련된 부처뿐만 아니라 문화, 교육, 복지 등과 관련된 모든 부처에 관할 산업을 육성시키고자 하고 있다. 물론, 행정의 특징 상 특정 부처나 조직이 특정 산업이나 기업의 발전에 관여할 수밖에 없으나, 이것이 특정 조직이 특정산업이나 기업의 발전에 관여할 수밖에 없으나, 이것이 특정 조직이 특정산업이나 기업의 발전을 책임지는 것은 아니다. 이것보다는 이들 산업이나 기업을둘러싼 시장환경을 모니터링하고 시장원리 작동의 장애요인을 제거하는 것에 두어져야 한다. 하지만 정부조직의 특성상, 관료주의가 가지고 있는 유인 구조 상 재원을 확보하고 자금을 가시적으로 살포하는 방식에서 벗어나기 힘들다.

즉, 정부의 이러한 잘못된 책임감이 공급자 위주의 정책 개발로 나타나며, 다수의 지원정책이 장기적으로 시장원리의 작동에 방해가 되고 있다. 특히 정책 부서의 조직원리 상 당면 문제에 대한 정책수단의 개발이 우선시되고 눈에 보이지 않는 상황에 대한 분석은 등한시 되어, 시책의 장기적인 효과에 대한 고려 없이 단기적 시책이 개발될 유인이 높다. 이에 따라 불필요하고 장기적으로 부작용이 배태되는 시책이 누적되고 있는데, 특히 장기적으로 올바른 시장경제시스템의 정착을 방해하는 정책적 행위와 행정지도가 누적되고 있다. 여전히, 정부가 나서서 각종 경쟁을 제한하는 행위를 하고 있다. 이는 특히 금융, 통신, 정보, 의료 등의 새로이 부상하는 산업에서 심하다. 또한 사업자 단체를 통한 가격, 진입제한 등 공동행위가 만연하고 있다. 이러한 시장거래의 제한은 주요 이해집단을 중심으로 정치화되어 있다. 여전히, 정부는 다양한 경로를 이용하여 행정절차적으로 법적 근거가 없는 행정지도를하고 있다. 특히 금융, 방송, 통신 등 규제산업에서 매우 심하며, 이들 산업이 4차산업혁명에서 중요한 산업이라는 것이 문제이다. 이러한 시책이 만연함에 따라 이를 정부의 당연한 기능으로 인식하는 사고가 누적되고 있다.

이러한 정부 운용방식의 문제점이 온존하는 이상, 경쟁력 있는 시장경제시스템의 정착은 요원하다. 한국경제가 당면한 구조적 문제를 해결하기 위해서는 경제시스템 의 재정립이 필요한데, 이는 정부의 역할을 재정립하는 데서 시작해야 한다. 이를 통하여 과거의 정부주도 하의 수출지향적 개발정책의 부정적 유산을 극복해야 한 다. 과거의 성공요인이 달라진 환경 하에서 이제는 발전의 제약요인으로 작용하고 있다면, 이제는 이것을 적극적으로 개혁해야 하는 것이 전략의 핵심이 되어야 한다. 이렇게 정부 역할을 재정립함으로서 과거의 정부주도형 경제운영 방식을 털어내고 시장원리 하에서 민간의 창의를 발휘할 수 있는 경제시스템을 구축하는 것이 필요 하다. 선도자로서 장기적 발전은 개인과 기업의 창의와 경제할 의지가 없이는 불가능하며, 이것에는 시장경제의 원활한 작동이 필요하다. 올바른 시장경제 체제 하에서 개인의 책임과 자율이 배양되고 각자가 가진 지식과 전문성이 경제전체의 발전에 긍정적으로 작용하며, 역사적 경험이 이를 지지하고 있다. 이는 시장이 정부를 대체하는 것이 아니며, 시장경제의 원활한 작동에는 그에 상응한 적극적인 정부의 역할이요구된다는 것이다.

첫째, 시장의 작동이 원활하게 되기 위해서는 공정한 경쟁이 보장되는 시장제도의 구축이며, 시장이 실패하는 영역에서의 정책적 보완 등 정부의 역할에 대한 수요는 더욱 증가한다. 정부는 시장과의 관계에서 정부가 해야 할 일, 시장에서 시장원리의 작동에 의해 해결되지 않는 일, 시장에서 자기 책임 하에 스스로 해결할 수없는 사람의 문제에 정부의 기능을 집중해야 한다. 이제는 산업을 육성하고 기업을지원하기보다는 시장의 조성, 분석, 감시자로서의 정부의 역할이 강조돼야 한다.

이는 정부주도 경제운영의 경우에서보다 정부의 기능은 훨씬 더 정교하고 치밀하게 작동하여야 한다는 것을 의미한다. 또한 정부의 역할은 과거와 달라질 뿐, 그 역할과 기능은 오히려 더 증대될 것이라는 것을 시사한다. 이를 통하여 경제운용 시스템이 과거의 정부주도형 발전국가체제에서 탈피해야 한다. 이제 정부는 경쟁 제한자로서가 아니라 경쟁 주창자로서의 정부로 변화해야 하며, 정부 각 부처의 주관심이 생산자(공급자)로부터 소비자(수요자) 이전해야 한다.

둘째, 지속가능하고 생산적 복지체제의 구축을 위하여 비경제적 영역에서도 정부의 역할을 시장적 관점에서 검토할 필요가 있다. 여전히 비경제적 분야는 고유의가치를 강조하며, 이러한 시장적 관점에서 비경제적 분야를 검토하는데 대해서도 상당한 거부감을 가지고 있다. 한정된 재원을 가지고 각 분야가 추구하는 가치를 가장 효율적으로 달성하고자 하는 노력은 경제적 문제이며, 여기에는 시장적 관점이 필요하다.

이러한 점에서 비경제분야에도 시장과 경쟁원리의 기본 골격이 대체로 적용되는 방향에서 관계 부처의 역할과 기능을 재정립할 필요성이 있다. 특히, 교육, 의료, 보 건, 문화 등에서 경제적 논리가 필요되는 요소에서는 경쟁원리의 도입이 필요하다. 또한 이러한 분야는 탈제조업화되어 가는 한국사회에서 새로운 일자리와 성장동력 이 생길 수 있는 분야이다. 하지만 현재 이들 분야는 경제적 가치와 사회적 가치의 상충이 첨예하고 정치적 이념논쟁의 장으로 되어 있다. 명확한 논리를 가지고 불필 요한 정치화를 지양하기 위하여 정확한 사실분석과 냉철한 논리로 국민과의 인식공 유가 필요하다. 이를 통하여 비경제분야와 경제분야와의 조화로운 운영을 도모해야 한다.

이를 통하여 경직적인 정부주도의 경제에서 탈피하여 한국 경제의 건강을 관리하고 시장경제의 이점을 극대화하는 방향으로 정부의 역할을 강화해야 한다. 이러한 정부의 역할의 재정비를 통하여 중장기 경제발전을 가능하게 하는 유연한 시장경제시스템이 정착되도록 한다. 유연한 시장경제 시스템의 정착은 정부와 민간의 역할

이 시장경제 시스템에 걸맞게 재정립될 때 가능하다. 국내외 여건변화로 점차 복잡해지는 경제 문제들에 대해 정부 주도로 개별적인 대응을 할 경우 경제전체에 비능률성을 유발할 수밖에 없다. 기업경쟁력이 국가경쟁력인 가운데, 정부의 과도한 보호와 규제는 기업의 투자활동을 위축시키고 기업가정신도 쇠퇴하게 한다.

셋째, 유연한 경제시스템 정착을 위한 정부의 역할을 강화하기 위해서는 경제의 시스템적 리스크의 관리, 규제개혁, 소통과 갈등 관리가 중요하다. 강건한(resilient) 경제를 달성하기 위해 거시경제의 건전성을 확보하고 대외충격에의 내구성을 제고하기 위해 경제의 시스템 리스크를 적극적으로 관리해야 한다. 지속가능성을 감안하여 건전한 통화·재정정책을 운용하고, 글로벌 위기의 상시화에 대비하여 대외 충격을 흡수할 수 있는 제도적 기반을 구축해야 한다. 현재의 불합리한 규제와 제도를 개혁하여 시장경제 원리가 원활히 작동하도록 경제시스템적 환경을 조성해야 한다. 문제 해결방안을 강구하는데 있어 우선 시장성을 검증하고 시장원리로 해결되지 않는 부분에 한하여 정부가 개입하는 원칙을 설립해야 한다. 이러한 원칙 하에서 사회적 공감대 형성을 위해 소통 노력을 강화하고 협치를 정착시켜 사회적 자본을 축적할 수 있도록 갈등관리 역량을 강화해야 한다. 정부신뢰와 갈등관리 능력을 제고하여 사회통합을 이룩해야 지속가능한 경제의 토대를 마련할 수 있다.

이러한 전략을 실행하기 위해서는 정부 각 부처의 정책과 운용방식에 대한 시장성 검증를 할 필요가 있다. 시장성 검증이란 정부의 정책이나 운용방식이 얼마나시장경제의 원리에 부합하고 공적 영역에서 시장경제의 원리를 도입할 수 있는지를타진하는 것이다. <표 8>에서 보다시피 시장성 검증을 위해 우선 정책대상 분야에서 정책적 개입이 얼마나 시장지향적이며 시장원리에 부합하는지를 검토한다. 이를기초로 하여 각 정책분야에서 시장원리가 적용가능한지를 알아본다. 정책과 관련된대상이나 시장에 경쟁조건이 되어 있는가? 이를 조성할 필요나 가능성이 있는가?관련 시장에서 수요자(국민) 선택의 원리가 작동가능한가? 시장이 개방되어 있으며,글로벌 스탠다드에 적합한 정책인가? 등에 대해 검토한다.

이를 기초로 정책을 평가하고 개선방안을 모색하는 것이다. 구체적으로 정책이 관련 시장의 가격기능의 작동을 저해하지 않는지, 개인의 선택의 자유나 자발적 거래를 방해하지는 않는지, 시장결과에 대해 당사자에게 책임을 지울수 있는 구조인지, 개인의 소유권을 침해하지는 않는지를 전반적으로 검토해야 한다. 이를 기초로해서 정책이 시장원리를 위배하는 경우에 있어서 그 이유를 명백히 하고 그렇지 못한 경우 정책을 폐기하거나 운용방식을 개선하도록 하는 것이다.

이러한 시장성 검증은 우선적으로 산업이나 기업정책 등 본질적인 경제영역을 중심으로 심도있게 검토할 필요가 있다. 나아가 이러한 경제영역뿐만 아니라 교육이나 복지 등 시장보다는 공공분야를 통하여 생산되고 거래되는 비경제 영역에서도 시장성 검증을 통하여 시장성이 있는 경우 시장원리 도입 가능성을 모색하도록 해야 할 것이다. 필요한 경우 각 정책영역별로 시장성 지수를 개발하여, 정책영역에 시장원리의 도입이 얼마나 가능한지를 검토하는 것도 필요하다.

시장성 검증은 그 성격상 경직적 제도운영으로는 바람직한 결과를 낼 수 없다. 원칙의 정립은 이러한 검증을 통하여 명확한 결론을 도출하고 결과에 따라 일률적 인 조치를 하는 제도를 도입한다고 되는 것이 아니다. 모든 정부의 운용에서 정책 의 시장성을 검토하는 것은 정책담당자들이 정책의 성격을 이해하고 대안마련에 있 어서 경쟁력있는 시장경제시스템 구축이라는 전략목표에 대한 인식을 공유하는데 초점이 있다. 즉, 시장성 검증을 통하여 정책영역별로 시장성 관점에서의 정책의 성 격을 재조명하고 가능한 대안을 비교하는 기회를 가질 수 있다. 또한 시장성 검증 에는 정책당국만이 아닌 다양한 견해를 가진 전문가, 이해관계자 등이 참여하여 정 책의 성격에 대한 인식을 공유할 기회를 갖고, 국민의 이해를 도모할 수 있다.

〈표 8〉 시장성 검증

- □ 시장성 검증은 정책대상 분야의 시장원리 적용가능성을 타진하고, 이 분야의 정책적 개입의 시장 지향성을 검증함
- □ 시장성 검증은 정책대상 분야에 대하여 일차적으로 시장원리 적용 가능성을 타진함
 - 관련 시장에 충분한 경쟁조건이 조성돼 있거나 조성 가능한가?
 - 관련 시장에 수요자 선택원리가 작동하고 있거나 작동 가능한가?
 - 관련 시장이 충분히 개방돼 있는가? 글로벌 스탠다드에 적합한가?
- □ 이를 기초로 정부의 개입이나 정책의 시장 지향성에 대하여 평가하고 대안을 모색함
 - 상품이나 요소 가격 등 관련 분야의 가격 기능의 작동을 저해하지는 않는가?
 - 개인이나 기업의 자유로운 선택이나 자발적 거래를 방해하지 않는가?
 - 개인이나 기업의 거래의 결과에 대하여 당사자가 책임을 지게 하는가?
 - 개인의 재산권 혹은 재산권의 행사를 침해하지는 않는가?

(4) 산업·기업정책 개편과 혁신주도형 시장경제시스템의 구축

이러한 정부의 역할 재정립이 가장 필요한 분야가 산업 및 기업정책 분야이다. 앞에서 언급한 바와 같이 소득주도형 성장론은 생산과 소비, 소득과 지출의 순환에서 경제발전을 장기적으로 이끌어가는 것은 생산과정에서의 혁신에 있다는 명백한 사실에 대한 이해가 부족하기 때문이다. 장기적으로 경제의 파이를 키우는 것은 산업과 기업이다. 과거 개발연대에서는 정부가 산업을 선정하여 육성하는 산업정책이가능했지만 이제는 이것이 가능하지도 않으며, 효과도 없다. 하지만 여전히 정부는다양한 경로로 기업활동에 부정적 긍정적 영향을 미칠 수 있는데, 지금의 기업과관련된 정책은 개선될 여지가 많다. 우선 정부 운용 방식에 있어서 기업활동과 관련 제도의 잦은 변경이 기업경영의 불확실성 요인을 작용하고 있다. 국민경제의 경기적·구조적 문제에 대한 대응이 명 확하게 구분되지 않는 가운데 각 부처가 각종 대책을 양산함으로써 기업관련 정책 의 일관성이 확보되지 못하고 있다. 중장기 관점에서 시행되어야 할 기업 활동 관 련 주요 시책이 정부 교체시기에 변경되는 경우가 많다. 정권이 바뀔 때 마다 기업 관련 정책이 개발되어 중복되는 시책이 누적되고 정책의 수는 많아지지만 정책의 운용은 변화가 없다. 특히 대기업정책과 중소기업정책이 시기별로 변천을 거듭하면 서 안정적으로 제도화되지 않아서 기업성장 촉진과 건실한 기업생태계 구축에 기여 하지 못하고 있다. 특히 대기업관련 규제의 경우 외환위기 이후 거의 매년 입법이 이루어질 만큼 규제 일변도의 정책 기조가 유지되고 있다.

기업지원 시책은 기업규모에 따라 차등지원, 차등 규제로 기업성장을 저해하고 있으며, 최근 들어 이미 실패한 경험이 있는 중소기업에 대한 보호가 강화되고 있다. 중소기업정책은 보호와 육성 위주에서 자율과 경쟁, 혁신과 협력 촉진으로 변화를 추구해 왔으나, 대·중소기업 생산성 격차확대와 서비스업에서의 시장영역 갈등으로 인하여 최근 다시 보호와 육성 측면이 강화되고 있다. 대표적인 것이 중소기업적합업종제도이며, 이것은 여러 가지 문제로 폐지된 중소기업고유업종제도의 재현이다.

나아가 중소기업정책의 종합조정 기능이 취약하고 중소기업 지원제도가 복잡하여 중복과 사각지대가 공존하며, 최근 중견기업 제도가 대기업과 중소기업의 이분법적 기업정책을 보완하기 위해여 도입되었으나 기업지원정책의 분절성을 더욱 심화시키 고 있다. 특히 규모에 따라 기업에 대한 지원정책을 달리함으로서 기업의 성장을 저해하고 있다. 또한 대기업집단에 대한 규제에 경제력 집중 억제 목적과 공정경쟁 촉진 목적이 혼재되어 명확성이 미흡하며, 경제력 집중 완화를 위한 지배구조에 대한 개입이 기업의 투자를 저해하기도 한다.

이러한 기업정책과 마찬가지로 산업정책도 앞에서 언급한 바와 같이 관련 부처별로 지원사업을 추진하고 있으며, 산업혁신정책의 핵심인 연구개발 정책도 공공 연구개발사업의 역할에 대한 정립 없이 국가적이고 도전적인 과제에 집중하지 못하고 있어 사업의 부가성에 대한 비판이 많다. 부가성이란 민간이 할 수 없는 연구개발사업을 정부가 맡음으로서 정책이 국가의 기술과 과학 발전에 부가적인 효과를 가지고 오는 것을 의미한다. 하지만 많은 연구개발 지원이 민간의 지출을 구축하고 있다는 비판이 있다. 이에 따라 국가지원 연구개발 사업이 실패를 두려워하지 않고도전적인 과제를 수행하지 못하고 민간이 수행해야 할 연구개발에 대한 소규모 다수의 성공하기 쉬운 과제에 집중되고 있는 것이다.(OECD 2014)

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 무엇보다도 첫째로, 기업의 본질에 대한 국민의 이해를 고양해야 한다. "기업에 좋은 것은 나라에도 좋다"는 인식의 보편화를 가져올 수 있는 방향으로 기업정책과 제도를 개선하고, 이러한 기업정책이 공정한 시장경제질서의 확립과 함께 지속가능한 보편적 성장으로 나타날 수 있도록 해야

한다. 이를 위해서는 기업의 혁신성과를 북돋우고 이를 가능하게 하는 산업·기업·혁신 생태계를 조성해야 한다. 이러한 목표 하에 경쟁력을 보장하는 경제운용시스템의 핵심인 시장원리에 부합하는 종합적이고 체계적인 기업정책과 제도를 구축해야한다.

이를 위하여 둘째로, 기업관련 제도와 정책의 투명성, 예측가능성, 시장원리와의 정합성을 높여야 한다. 일관적인 기업정책을 통하여 정책 자체의 불확실성을 줄이 고 기업이 자율과 책임 하에서 적극적인 기업활동을 영위할 수 있는 기업생태계를 조성해야 한다.

셋째로, 산업 및 기업생태계 조성이라는 새로운 시대의 기업성장전략에 부합하는 산업정책과 경쟁정책의 융합을 도모해야 한다. 각 분야 산업정책 관련 부서들은 그 간 변화된 국내외 시장구조, 이에 대응하는 기업역량의 변화, 소비자 의식의 변화를 감안하여 종전의 지원과 규제, 가격 기구에의 간여, 사업자 단체를 통한 정부의지의 관철이라는 종전의 산업정책의 틀에서 완전히 벗어나야 한다. 이와 함께 경쟁당국 도 시장분석 기능의 보완, 산업과 기업 및 소비자 문제에 대한 인식의 고양, 현실적 대안기능의 발전을 도모해야 한다. 이러한 바탕위에서 시장구조에 대한 분석을 기 초로 산업과 기업이 당면한 문제의 해결방안을 모색함에 있어, 경쟁정책은 경쟁 촉 진적 수단을 통해 추구하고, 산업정책은 시장의 불완전성의 보완이라는 측면에서 역할을 찾으며, 그 과정을 통해 자연스럽게 두 정책 영역의 융합을 도모해야 한다.

넷째로, 혁신환경 속에서 다수의 새로운 기업이 생성되고 성장할 수 있도록 기업생태계를 조성해야 하는데, 중소기업정책도 기업의 생성과 성장에 초점을 두어야한다. 이러한 점에서 시장원리와 조화되는 방향으로 중소기업정책을 전면적으로 재검토하고 개편해야 한다. 현재의 보호와 지원 위주에서 벗어나, 경쟁 구조나 기업의경영 환경을 확충하고 경쟁력 향상에 보다 중점을 두는 정책으로 중소기업정책을 기조를 전환해야 한다. 이를 통하여 시장질서와 조화되는 중소기업 정책 영역을 발전시켜야 한다.

기업의 작은 규모와 짧은 업력으로 인해 나타나는 시장실패적 요인을 제거하는데 정책역량을 배가하고, 정책의 목표를 경쟁력 강화에 두어야 한다. 예를 들면 중소기 업의 정보화를 지원하고 국제화를 유도하는 정책 등은 강화되어야 할 것이나, 성장 하지 않는 중소기업에 대한 관행적 지원은 축소해야 한다. 또한 시장원리와 조화되 지 않는 중소기업 적합업종 제도, 동반성장 제도, 대형 유통점 영업시간 제한, 점포 설립 규제제도 등에 대한 명확한 사실 확인을 통하여 실효성을 재검토해야 할 것이 다. 이러한 기업규모에 따른 진입제한이나 경영활동 제한은 시장경제의 선택원리, 글로벌 스탠다드의 보편원리에서 볼 때 많은 쟁점이 있다. 마지막으로 중소기업 정 책금융 체계를 시장 친화적 체계로 개편하여 효율성을 높이고 도덕적 해이를 방지 해야 한다.

다섯째로, 기업정책의 목표를 명확히 하고 목표가 불명확한 현재의 중소기업자에 대한 정책, 영세자영업, 소상공인, 재래시장 문제 등에 대한 대책에 있어서 산업정 책적 접근에서 고용정책적 접근으로 전환해야 한다. 과잉인 자영업 비중을 적정수 준으로 끌어내리기 위해 비자영업 부문으로의 인력 흡수를 촉진할 수 있는 노동시장제도 등 근본적인 개혁과제와 자영업 부문에서 인력을 전출할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 통하여 비자영업 부문에서의 고용창출이 가능한 신산업을 창출하고 이와 함께 기존의 나눠주기형 자영업 정책을 성장가능성이 있는 자영업자에게 초점을 둔 선택집중형 지원정책으로 전환해야 한다.

이와 함께 대기업 정책도 변화해야 한다. 대기업 및 대기업집단(재벌) 정책을 경쟁정책의 테두리에서 재검토 개선하고 대기업정책의 운용이 일관적이어야 한다. 대기업 또는 대기업군(재벌)의 지배구조나 경영활동에 대해서는 자율원칙 고수, 법상부과되는 책임이나 부담이외의 책임이나 부담을 지우지 않아야 한다. 이러한 원칙이 세워지지 않는 이상, 재벌과 정권의 정경유착문제는 사라지지 않을 것이다. 대기업 정책의 골간을 국제경쟁력 제고, 국내외 경쟁조건의 확대, 투명한 경영, 권한과책임의 일치를 유도하는데 두고 기존의 대기업정책과 관련된 법과 제도에 대한 전면적 재검토가 필요하다. 장기적으로 주주의 의사가 제대로 반영되면서도 기업경영의 효율성을 추구할 수 있는 대기업의 지배구조에 대한 심도있는 연구와 논의를 통하여 개선을 모색해야 한다.

국내시장에서의 대기업의 시장지배력의 남용에 대해서는 공정거래제도의 엄격한 적용을 통하여 불공정거래행위를 엄단하고 독과점에 따른 부작용을 예방해야 한다. 부당내부거래 및 일감 몰아주기에 대한 감시체계를 정립하고, 법체계를 정비함으로 서 기업의 효율적 거래추구를 방해하는 일이 업도록 해야 하며 변칙상속 등 부당한 행위를 엄단해야 한다.

합리적이고 공정한 대기업 지배구조와 거래관행에 대한 원칙정립과 강력한 법집행을 통하여 경쟁정책과 대기업집단정책을 분리하고, 대기업 집단에 대한 정부의정책과 태도의 일관성을 유지해야 한다. 특히, 대기업집단에 관한 정책을 공정거래법 내에서 분리조항화함으로서 경쟁정책과의 관계를 명확히 해야 한다. 책임과 권한의 불일치를 이유로 지배구조를 문제 삼으면서 고위 정책담당자가 법상 책임을지지 않는 총수를 대화상대로 하려는 태도는 사라져야 한다.

이러한 중소기업과 대기업에 대한 정책 중 시장경제 원리에 부합되지 않거나, 정책 목표가 상충되는 정책을 개혁함과 동시에 기업정책의 운용방향을 혁신적이고 책임있는 기업가를 고양하는 방향으로 기업관련 제도를 정비하고 정책을 개발해야 한다. 이를 위하여 시장구조적 측면이나 법제도적 측면에서 기업활동을 저해하는 시장실패적 요인을 제거하는데 정책을 집중해야 한다. 이를 통하여 기존 기업의 연명보다는 기업의 성장을 촉진하는 정책으로 변모시켜야 한다. 이는 기업에 영향을 주는 산업생태계의 바람직한 진화가 가능한 기업제도의 틀이 구축될 때 가능하다. 이를 위해 기업관련 핵심규제를 상시적으로 개혁하는 제도적 틀을 마련하고, 기업 관점에서 공공정책의 기업활동 저해요인에 대해 모니터하고 조율하며, 기존의 산업정책적 연구개발 지원, 정책금융의 효과성과 효율성을 제고해야 한다. 또한 기업과 관

련된 각종 제도와 법제(경쟁법, 상업(회사법), 세법, 금융관련 법, 회계제도 등)의 일 관성과 통일성을 기하고 기능의 분담체계를 정비해야 한다.

(5) 소결: 중장기 경제발전 전략으로서의 정부운용 방식 개편

이상을 종합하면 중장기 발전전략은 <표 9>와 같이 정리될 수 있다. 중장기 발전을 위한 전략의 목표는 경쟁력을 보장하는 혁신적인 시장경제시스템의 구축이다. 여기서 혁신적이란 단순히 생산부문만이 아닌 사회적 혁신을 포함하는 것이며, 경제부문에서는 기업과 개인의 경제활동의 혁신이다. 이를 위해 정부는 과거의 수출주도형 성장전략의 유산을 벗어나서 올바른 시장경제 시스템이 구축되도록 정책적노력을 기울여야 한다. 이를 위해 우선 정부와 시장의 관계를 재설정하고 정부가해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 명확히 하는 정부 역할 재정립이 필요하다. 특히, 한국경제의 지속적인 발전의 토대가 되는 경쟁력 확보를 위한 기업과 산업의성장과 활성화를 기조로 하는 경제운용 시스템을 재정비해야 한다. 이러한 관점에서 정부의 각 부문별로 정부 역할에 대한 검토와 재정립이 필요하다. 특히 거시, 성장, 고용, 복지 등과 관련된 경제의 당면문제를 대응하는데 있어서 각 부문별로 분절적인 시책을 내놓기 보다는 총체적이고 시스템적 대응이 요구된다. 이를 위해서는 과거의 일률적이고 상명하달식 정책체계를 극복하고 정부의 전문성과 정책담당자의 자율성이 보장되도록 하여 정부의 역량을 강화하고 시장시스템에 맞는 정부조직개편이 필요하다.

이어지는 장에서는 각 부문별 정책 운용과 정책거버넌스 개편 방향에 대해 알아보기로 하자.

〈표 9〉 한국경제 중장기 발전전략

9. 주요 부문별 정부 역할 재설정 및 운용방식의 개편

본 장에서는 중장기 경제발전을 위한 정부운용 방식의 개편을 위하여 각 부문별로 정부의 역할과 기능을 어떻게 설정해야 할지 알아보자. 앞에서 언급한 바와 같이 정부는 시장의 원활한 작동과 시장에서의 공정한 경쟁을 통해 각 부문의 잠재력실현을 억제하는 요인을 제거하는 것을 경제운영의 목표와 원칙으로 해야 한다. 시장에서의 공정한 경쟁을 통해 경제의 성장잠재력을 최대화하는 동시에 시장성 검증을 통해 정부가 해야 할 일에 정부의 기능을 집중해야 하며, 가능한 시장기능에 의해, 이는 다름 아닌 민간부문의 자율적인 조정에 의해 경제문제가 시스템적으로 해결되도록 해야 하며, 시장실패가 나타나는 영역에는 정부가 더욱 전문적이고 효과적으로 개입해야 할 것이다.

대·중소기업의 관계나 시장에서의 거래관계에 문제가 있을 때마다 건별로 보호와 규제를 통하여 문제를 해결하고자 하기 보다는 공정한 시장경제 확립이라는 전제위해서 관련 제도를 전반적으로 개편해야 한다. 이러한 점에서 경쟁정책의 틀을 개편하고 공공거래위원회의 공정거래 감시 기능을 대폭 강화해야 한다. 특히, 상품시장의 비경쟁적인 시장구조를 타파하기 위하여 대·중소기업간의 공정한 거래관행 확립과 이에 상응한 감시, 감독을 강화하고 엄밀한 기준 하에 일관적인 정책의 집행이 요구된다.

다음으로 정책집행에 있어서 공급자 중심의 정책에서 소비자 중심의 정책으로 정책기조를 전환해야 한다. 내수와 서비스업의 활성화를 위해서는 산업에 대한 수요가 핵심적인 작용을 하므로, 공급자 중심의 정책에는 한계가 있다. 최근 서비스산업육성 기치 아래 서비스 업종별로 관련 부처가 해당 서비스업의 공급자에 대한 지원을 통하여 산업을 육성하려는 것을 많이 볼 수 있다. 이러한 정책은 여러 가지 부작용과 재원의 낭비로 이어지고 있다. 궁극적으로 기업간 거래에서의 수요자를 포함하는 소비자 중심의 정책으로 이전될 때 진정한 경쟁촉진정책의 틀이 정착되고이를 통하여 다양한 신업태와 신직업이 창출될 것이다.

셋째로 정부의 거시경제 운영이 거시경제 지표를 제시하고 이를 달성하기 위하여 필요하다면 시장에 개입하는 정책적 수단을 총 동원하는 종전의 경제운용의 틀에서 완전히 탈피해야 한다. 대표적으로 주택이나 건설산업은 경기부양의 도구가 되어 왔으며, 규제의 완화와 강화가 순환적으로 이어져 왔으며, 이는 오히려 경기변동을 더 확대하고 규제에 따르는 수급의 왜곡을 초래하여 왔다. 이번 정권 초기에 추진 한 '고용률 70%'이나 '청년일자리 지원' 등도 정부가 고용률이나 일자리 수를 목표 로 제시하고 다양한 정책을 전개하였으나, 괜찮은 일자리보다는 질이 좋지 않은 일 자리가 일시적으로 증가하는 현상을 보이기도 하였다.

이러한 점을 고려할 때 거시경제 운영에 있어서 각종 거시 경제지표를 기획하는 행태를 지양하고 정부는 본연의 기능인 거시경제의 안정적인 관리자로서의 역할을 강화해야 한다. 즉, 정부는 인위적으로 거시경제 목표를 설정하고 이를 달성하기 위 해 각종 자원배분에 개입하는 구조에서 벗어나, 시장의 자율적인 조정을 존중하고 거시 경제의 안정성 유지에 역할을 집중해야 한다. 이를 위하여 획일적인 지표에 대한 목표 설정보다는 다양한 경제지표를 종합적 고려하고, 시장경제의 자동안정장 치나 균형복원력의 강화를 추구해야 한다.

넷째, 현재의 다양한 형태의 시장에 개입하는 산업정책적 수단의 유효성은 시장성에 대한 면밀한 검토에 의거하여 개선하여야 하며 산업정책과 경쟁정책의 융합에 주력하여야 한다. 과거 개발연대의 산업지원을 위주로 한 산업육성정책의 틀에서 벗어나 산업의 생태계에 영향을 크게 미치는 경쟁구조에 대한 모니터링을 통하여 경쟁 제약적 요소를 제거하고, 산업에 대한 지원도 경쟁정책과의 조화를 이루는데 집중해야 한다.

변화된 글로벌 경제 환경에 유연하게 대응하기 위해서는 기업의 창의력, 기업가 정신이 그 기본이 돼야 하나, 이를 고양할 수 있는 기업에 대한 정책의 종합성, 합 리성, 일관성을 확보하지 못하고 있다. 기업정책과 관련한 다양한 부처에 산재한 지 원 시책 및 규제는 전면적인 개편을 해야 하다. 이를 통하여 기업에 대한 일관성 있고 종합적인 정책을 수립하고, 이 바탕 위에서 각종 기업관련 제도의 정비가 이 루어져야 한다.

다섯째, 의료, 교육, 사회복지, 노사관계 등 소위 비교역재 부문의 운영원리와 경제부문의 운영원리를 가능한 한 일치시켜 나가도록 노력해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 시장성 검증을 통하여 시장원리 적용이 가능한 경우 공공부문의 운용에도 시장기능을 도입하여 공공부문의 경쟁력을 강화해야 한다. 문제해결을 위해 정부의 역할이 필요한 경우에도 시스템 내에 경쟁요소를 도입하고, 민간의 참여가 가능한 부분은 이를 유도하여 공공부문의 행태를 적절하게 관리해야 한다.

이러한 경제운용 전반에 있어서 불필요한 정부의 개입을 유도하는 방식을 지양하고 시장경제의 원활한 작동과 시장실패의 대처를 위한 정부의 역할을 더욱 강화하는 방향으로 경제운용 방식이 개편되어야 한다. 각 부문별 정부운용 개편 방향은다음과 같다.

(1) 경쟁 및 소비자 제도

앞에서 언급한 바대로 경쟁제도, 경쟁법의 일반원리가 전 행정 분야에 일관성 있게 적용될 수 있도록 제도적 정비를 추진해야 한다. 우선 경쟁제도, 경쟁법 체계 재정비를 통하여 선진외국의 법제도에 상응한 수준으로 경쟁정책을 개혁해야 한다. 선진외국과 비교하여 공정거래법의 부족한 부분을 파악 개선하여 강력하고 공정한법집행이 가능하도록 해야 한다. 특히 경쟁구조는 단순히 국내시장뿐만 아니라 글로벌 수준의 경쟁 환경의 변화된 여건을 감안하여 경쟁구조를 정비·심화시켜 나가야 한다. 이를 위해 열거주의적 규제체제를 개선하고 불공정거래 행위 규제조항을통합정리함으로서 정부개입이 반드시 필요한 사건에만 규제적 개입을 한정하도록

해야 한다.

이를 통하여 경쟁당국의 경쟁주창 기능을 보강하고 활성화해야 한다. 공정거래법 제63조 규정의 실효성을 보완하고 정부 차원의 규제개선 노력에 있어서 경쟁 제한적 규제의 개선에 보다 역점을 두어야 한다.18 이를 통하여 각 부처의 부문별 특수성을 고려하여 불필요하고 시장원리에 위배하는 규제행위를 제어해야 한다. 또한일반 경쟁정책과 부문특화 규제와의 관계에 관한 제도를 보완하고 개선함으로서 공정거래법 제58조의 규정에 의해서 경쟁법 운영의 예외를 인정하는 특수 분야에 있어서도 규제원칙과 일반 경쟁법과의 관계를 합리적으로 재검토 개선해야 한다. 이를 통하여 일반경쟁 정책과 부문특화 규제 간의 규제관할권 충돌이나 중복 규제의소지를 원천적으로 해소할 필요가 있다. 특정 산업부문의 경쟁과 관련하여 일반경쟁 정책이 부문특화 규제에 의하여 무력화되지 않도록 하는 방향으로 제도를 개선해야 한다. 특히 방송, 금융, 교육, 문화, 의료 등 서비스업의 경우, 공급자 위주의정책적 규제와 경쟁제한적 행정조치가 많은데, 현재의 규제위주의 정부운용이 계속되면 해당산업의 발전을 저해할 것이다.

이와 함께 사적 해결제도를 점진적으로 활성화함으로서 사적분쟁의 성격이 짙은 불공정거래행위는 정부의 개입보다는 사적 해결이나 피해자의 법적 수단을 통한 해 결을 유도하도록 해야 한다. 불공정거래행위 규제조항 중 사적분쟁 성격에 대한 조 항은 폐지하거나 좀 더 성격이 맞는 법률로 이관하고, 피해자가 스스로 법적 수단 을 통한 실질적 구제가 이루어지게 할 필요가 있다. 이를 통하여 공정거래위원회의 정책 자원을 절감하여 주요 사건에 대해 선택과 집중이 가능하도록 해야 한다. 이 와 함께 집단소송제도와 징벌적 손해배상제도를 도입하여 사후적 조치보다는 시장 유인에 의한 불공정거래행위역제 효과를 극대화해야 한다.

다음으로 정부가 원인이 되는 경쟁제한적 행위를 제거해야 한다. 이는 금융, 방송, 통신 분야에서 많이 볼 수 있다. 이러한 산업에서는 규제나 행정지도 등 정부기관의 개입으로 인하여 경쟁이 제한되는 경우가 많다. 이를 방지하기 위한 감시 및조정기능을 확충해야 한다. 필요한 경우 시장성 검증제도를 제도화하고 이를 감독할 공정거래위원회의 위상강화가 필요하다. 이를 통하여 경제검찰로서의 공정거래위원회의 위상을 제고하고, 기관의 독립적 운영을 위한 각종 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

특히 금융 및 정보통신 분야의 규제 제도 및 행정지도 관행을 개선하는 것이 시급하다. ICT 분야에 있어서 수직적 규제제계를 수평적 규제체계로 개선해야 한다. 금융, ICT 등 분야의 일반 경쟁법 체계와 조화되지 않는 규제체계를 일반 경쟁법

¹⁸⁾ 공정거래법 제63조에 따르면 관계행정기관의 장은 사업자의 가격·거래조건의 결정, 시장진입 또는 사업활동의 제한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나, 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인기타의 처분을 하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다. 또한 관계행정기관의장은 경쟁제한사항이나 행정처분을 공정거래위원회에 통보하고 공정거래위원회는 경쟁제한사항이 포함되어 있다고 인정되는 경우에는 관계행정기관의 장에게 당해 경쟁제한사항의 시정에 관한 의견을제시할 수 있다.

체계와 조화롭게 운영하는 방안을 강구하여, 원칙적으로 규제체계를 일반 경쟁법체계에 일치시키고 필요한 경우 최소한의 예외를 인정하는 방향으로 규제의 틀을 개편해야 한다. 이와 함께 빈번히 관찰되는 법령(행정절차법 등)에 근거하지 않는 각종 행정지도를 하지 못하도록 규정화해야 한다.

마지막으로 각 부처의 행정행위와 관련된 제도를 소비자 중심으로 개편해야 한다. 공정거래법 제63조에 준해 소비자기본법에 소비자정책 당국이 소비자 중심적시각에서 정부 각 부처의 행정행위와 관련된 제도를 검토하고, 개선을 권유하는 기능을 소비자정책 당국에게 부여할 필요가 있다. 이를 통하여 소비자 피해유발 사업자에 대한 책임을 강화하고, 소비자의 시장구조 개선 역량을 제고하며, 기업의 소비자에 대한 책임 의식을 강화해야 한다. 나아가 일반행정 서비스에도 수요자 중심개념을 도입하여 정책 수요자의 니즈에 부응하는 수준으로 개선할 필요가 있다.

(2) 산업·기업정책

이미 이 분야에 대해서는 앞에서 언급한 바 있으나, 산업·기업정ㅊ책은 중장기 전략의 이행을 위해 가장 많이 바뀌어야 할 분야이다. 지금까지는 산업이나 기업정책은 특정 산업을 육성하거나 특정 기업군에 대한 지원이나 보호를 집행하는 것이 중심이 되어 왔다. 이제는 산업이나 기업정책의 중심을 산업생태계 조성과 새로운 성장패러다임의 구현을 위하여 혁신 및 성장과 관련된 정책과 연계하고 지원사업을 조정하는데 집중해야 한다. 이를 위하여 공공부문과 민간부문의 소통 협의 채널을 구축하는데 초점을 둘 필요가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 지금 급속히 바뀌는 기술변화는 기존의 산업간 장벽을 허물어뜨리고 경쟁구조도 바꾸고 있다. 이러한 가운데, 산업의 경쟁력 강화를 위해 특정 산업이나 기업을 지원·보호하는 것이 아니라 산업간의 융합과 경쟁을 촉진하 는 것이 중요하다. 우선적으로 산업정책과 경쟁정책의 융합을 통하여 시장원리에 입각한 경쟁적 산업생태계 생성에 정책의 초점을 두어야 한다.

각 분야 산업정책 관련 부서들은 그간 변화된 국내외 시장구조, 이에 대응하는 기업역량의 변화, 소비자의식의 변화를 감안하여 종전의 산업정책의 틀에서 완전히 벗어나야 한다. 이와 함께 경쟁당국에게도 시장분석 기능의 보완, 산업과 기업 및소비자 문제에 대한 인식의 고양, 현실적 대안기능의 발전이 요청된다. 이러한 바탕위에서 시장구조에 대한 분석과 시장성 검증을 기초로 시장과 기업에 대한 정부의관여를 자제하고, 경쟁정책적 수단, 산업정책적 수단 이 어떠한 경우에 어떠한 방식으로 통합적으로 운용되어야 하는지를 강구하고, 동시에 두 정책 수단의 자연스러운 융합을 도모해야 한다.

이를 위해서는 앞에서 언급한 산업 간의 칸막이를 허물어뜨려야 할 뿐 아니라 기업지원의 불합리한 그룹핑도 철폐해야 한다. 현재 기업에 대한 지원은 소상공인, 중소기업, 중견기업, 대기업, 기업집단 등 규모에 따라 다르고, 이에 대한 정책운용도

독립된 조직에 의해 수행되고 있다. 하지만 이러한 방식의 파편화된 기업정책은 경쟁력 있는 산업생태계의 조성에 도움이 되지 않는다. 소규모 기업에 대한 지원은 주로 정보 불완전성이나 자산규모가 작아서 발생하는 시장실패 때문인데, 현재 중소기업에 대한 지원은 이러한 경제적 논거보다는 단순히 규모가 작다는 이유만으로 지원을 계속 하고 있다. 오히려 중소기업에 대한 지원이 중소기업의 구조조정을 지연시켜서 중소기업 경쟁력 전반에 대한 부정적인 영향을 미친다는 비판도 있다.(장우현 외 2013)

따라서 기업규모별로 분절화되어 있는 기업정책을 일관성이 있는 통합적 기업정책으로 개편해야 한다. 기업정책 수립에 있어서 시장원리에 입각한 기업의 자유와책임의 원리가 강조되어야 하며, 시장성 검증에 기초하여 불필요한 정부의 개입을최대한 억제하도록 해야 한다. 기업정책의 목표는 혁신적인 기업이 지속적으로 출현하고, 경쟁력이 있는 중소기업이 대기업으로 성장하고, 부실한 기업이 원활히 구조조정 되어 가는 원활히 작동하는 기업생태계 조성이 되어야 하며, 중소기업의 취약한 현실이 정책적 지원의 논거가 되어서는 안 된다. 정부의 역할은 취약한 부분에 대한 지원과 보호보다는 시장에 의한 산업간, 산업내 구조조정이 유연하게 일어날 수 있도록 기업의 진입과 퇴출에 따른 경제사회적 비용을 절감하고 사회안전망을 구축하는데 초점을 두어야 한다.

현재 보호와 지원이라는 적극적 정부개입의 틀로 이루어진 중소기업 정책을 시장 원리와 조화되는 방향으로 정책체계를 전면 개선해야 한다. 보호와 지원 위주의 중 소기업정책으로부터 경쟁구조나 조건의 보완, 경쟁력 향상에 보다 중점을 두는 구 조로 정책 전환해야 한다. 이를 통하여 시장질서와 조화되는 중소기업정책의 틀을 구축해야 한다. 이를 위하여 시장원리와 조화되지 않는 중소기업 관련 규제제도나 지원정책을 전면 재검토하고 필요한 경우 개혁할 필요가 있다. 특히 중소기업 적합 업종 제도, 대·중소기업 동반성장이라는 목표 아래 불합리한 시장거래를 강요하는 제도, 일률적인 점포 설립 규제 등은 폐지하거나 합리적으로 개선해야 한다.

그리고 중소기업 정책금융 체계를 시장 친화적 체계로 개편하여 효율성을 높여야한다. 중소기업 정책금융이 민간금융의 자원배분 기능이나 신용감독 기능을 저해하고 있지 않는지 검토할 필요가 있다. 만약 그렇다면 중소기업 정책금융 규모를 점차 축소해야 한다. 특히, 정책금융을 반복적으로 장기적으로 지원받는 경우를 제한함으로서 정책금융 의존성을 줄이며, 정책금융을 창업 후 일정기간 내, 특수한 정책필요성이 있는 경우로 제한해야 할 것이다. 이를 위하여 중소기업 정책금융지원의일원화된 관리체계를 구축하고 정책금융의 효과성에 대한 실질적 평가에 상응하여정책금융사업을 개편해야 한다.

현재, 복잡다기한 중소기업정책을 신생 중소기업의 성장단계별 지원으로 단순화하고 부처별로 특정산업 육성에 초점이 맞추어진 소규모 시책을 통폐합함으로서 중소기업정책을 체계화해야 한다.

앞에서 언급한 바와 같이 영세자영업, 소상공인, 재래시장 문제 등은 문제의 본질

상 산업정책의 영역이라고 볼 수 없으므로 관련 정책은 산업정책적 접근에서 고용 정책적 접근으로 전환해야 할 필요가 있다. 영세자영업, 소상공인, 재래시장 문제는 이 부문의 과잉공급에 있음을 직시하고 기존의 공급자에 대한 지원을 통해 문제가 해결될 수 없다는 것을 정치인과 국민이 인식을 공유하고 문제의 원인에 대응하는 접근을 해야 한다. 즉, 영세자영업자 문제의 핵심은 과잉공급의 해소이며, 과잉인 자영업 비중을 적정수준으로 끌어내리기 위해 비자영업 부문으로의 인력 흡수를 촉 진할 수 있는 정책과 자영업 부문에서 인력을 전출할 수 있는 정책을 병행해야 한 다. 이것은 시장에 의한 내재적 구조조정에 의해 이루어질 수밖에 없는 것으로 정 부가 주도할 수는 없다. 정부는 경쟁력 없는 중소기업이나 자영업의 구조조정의 과 정에서 마찰과 갈등을 최소화하는 퇴출시스템을 구축해야 한다. 이와 함께 퇴출되 는 기업이나 개인에 대한 효과적인 사회안전망을 제공하는 사회정책의 틀을 설계해 야 한다.

대기업 및 대기업집단(재벌) 정책은 경쟁정책의 정책의 테두리 안에서 재검토하고, 시장원리에 기초하여 정책의 일관성을 유지해야 한다. 현재 대기업 정책은 대한 규제와 지원이 혼재되어 상황에 따라 대응방식이 다름으로 정책의 일관성이 없다. 과거부터 온존한 산업정책적 지원이 직간접적으로 대기업을 지원하고 있으며, 경제력 집중과 관련한 경쟁정책적 규제가 대기업의 경영활동을 제약하고 있다. 또한 정치인과 국민의 대기업에 대한 심리와 태도도 성장, 분배, 고용 등 다양한 측면에서 이중적인 양상을 띠고 있다. 기본적으로 대기업정책도 시장에서의 공정경쟁의 원리에 입각하여 가능한 예외성을 줄이는 방향으로 전체적인 기업정책체계를 구축해야한다.

특히, 정부와 대기업의 관계에서는 '주지도 말고 받지도 않는다'는 원칙을 정립할 필요가 있다. 또한 대기업 또는 대기업군(재벌)의 지배구조나 경영활동에 대해서는 자율원칙을 고수하고, 법상 부과되는 책임이나 부담 이외의 책임이나 부담을 지우지 않도록 해야 한다. 대신 대기업에 의한 불공정거래나 경제력 남용행위에 대해서는 강력한 법집행과 징벌적 배상을 통하여 상응한 책임을 묻는 방향으로 정책과 제도를 운용해야 한다. 대기업 정책의 골간을 국제경쟁력 제고, 국내외 경쟁조건의 확대, 투명한 경영, 권한과 책임의 일치 유도에 두고 기존의 대기업정책과 제도에 대한 전면적 재검토를 통하여 종합적인 기업정책체계를 마련해야 한다.

(3) 금융 및 외환 정책

금융정책은 금융의 자원배분 기능을 제고하기 위해 민간자율 확대를 기본적으로 추진해야 한다. 대신, 정부의 역할은 금융시장의 안정성 제고를 위해 위험을 관리하 는데 초점을 맞추어야 한다. 외환위기 이후 금융위기에 대한 건전성 확보를 명목으 로 금융산업의 민간자율은 다양한 규제를 통하여 제약되고 있다는 비판이 많다. 특 히 금융정책의 추진에 있어서 행정지도와 암묵적 규제가 금융산업의 발전에 장애요 인으로 작용하고 있다. 금융정책 및 감독시스템의 개혁을 통하여 금융제도의 안정 성과 금융시장의 혁신과 성장을 동시에 달성할 수 있도록 정책의 틀을 재편해야 할 것이다.

이를 위하여 금융정책 및 감독의 정치적 독립성을 강화하고, 금융안전망 구성기 구간 협의와 소통이 가능한 정책추진체계를 구축할 필요가 있다. 또한 금융소비자 보호기능을 강화할 필요가 있다. 금융상품에 있어서 심각한 안전성의 문제와 금융 의 공급자와 소비자 간 정보의 비대칭성이라는 시장실패적 요소를 원천적으로 제거 하여 금융소비자 보호 기능을 획기적으로 고양할 필요가 있다.

외환 수급에 있어서 정부와 시장의 관계 및 역할을 재정립해야 한다. 외환시장의 규모를 육성·확대하고 환율정책에 있어서 외환의 시장 수급상황과 조화되는 환율운용을 도모할 필요가 있다. 수출이 경기에 끼치는 영향이 크고 다른 성장 동력을 찾기 힘든 상황에서 수출을 고려한 환율정책에 대한 유인이 크다. 이러한 환율정책은산업간 자원배분에 끼치는 영향이 크고, 장기적으로 유지될 수 없어서 결국은 환율운용에 의해 자원배분이 왜곡되는 문제점을 낳는다. 원칙적으로 경상거래 결과는환율에 모두 반영되도록 하고 자본거래 결과는 중립이 되는 시장운영 방식을 도모할 필요가 있다.

(4) 인적자원 및 교육 정책

한국의 교육제도가 대학입시에 의해 왜곡되어 있는 사실에 대해서는 모든 국민이 알고 있으나, 대학입시가 갖는 사회경제적 영향력이 워낙 커서 의미있는 개혁은 이 루지지 못하고 입시제도를 임기응변적으로 바꾸게 됨에 따라 교육 현장의 왜곡이 심해지고 있는 상황이다. 교육과 인력양성이 장기적으로 경제뿐만 아니라 국가의 질적인 수준을 결정한다는 점에서 교육정책의 대대적인 개혁이 요구된다.

현재 한국의 교육제도는 교육부에 의해 초등교육에서 대학교육까지의 공교육 부분만이 아니라 사교육까지 모두 일률적으로 규제되고 있으며, 교육제도에 대한 견해는 철저히 이념적 대립된 상태이다. 이러한 가운데, 한국의 교육 시스템은 사회의수요에 대한 대응성이 매우 낮으며, 이에 따라 교육 경쟁력도 낮은 편이다. 이러한 것은 교육뿐만 아니라 훈련 등 인적자원의 양성·교류·활용에 있어서 시장기능이 부재하기 때문이다.

물론 교육은 공적 영역이 높은 부분으로 일정 수준까지는 공공성과 교육의 고유의 가치에 대한 존중이 필요하다. 하지만 직업, 직능, 숙련 형성을 통하여 노동시장에 대한 준비로서의 수요자의 입장이 강한 부분에서는 수요와 공급, 교육의 수요대응성 등에 대한 고려가 필요하며 이 부분에서는 시장기능을 활성화할 필요가 있다.

현재는 모든 교육 부문에 대해 교육부가 일률적으로 규제를 하고 있어서 공급자 간 경쟁이 제약되고 있으며, 이에 따라 수요자의 선택원리가 존중되지 않고 있다. 사회와 경제 환경이 변화하고 있는데도 획일적인 교육이 제공되기 때문에 공교육에 만족하지 못하고 사교육과 유학을 선택하는 일이 나타나게 된다. 이는 학생과 학부모의 학교선택권이 어느 정도 존중되어야 사교육문제가 해결될 수 있다는 것을 시사한다. 즉, 사회화와 국가교육 등 교육의 공공성을 지향하되 교육 수요자의 자율적선택권이 있을 때 교육의 수요대응성이 올라간다.

따라서 교육의 패러다임이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환되어야 한다. 교육에 있어서 학교 간 경쟁을 유도하고 교육수요자 선택원리를 존중함으로서 시장과 정부의 역할을 조화시켜야 할 필요가 있다. 교육에 대한 사회적 인식이 이념화되어 있어 교육수요자의 선택원리를 존중하는 것이 계층간 교육격차를 확대하는 것으로 오인되고 있다. 과연 이것이 사실인지, 그리고 어떠한 양상으로 나타나는지에대한 확인이 필요하며, 교육수요자의 선택원리가 계층간 격차확대로 나타나는 것은현재 교육제도 하에서의 일률적인 규제보다는 학자금 지원 등을 중심으로 기회형평성을 제고해야 하는 것이 바람직하다.

나아가, 국가경쟁력 제고를 위해 대학 단계에서 선택과 경쟁원칙은 매우 중요하며 학생들이 대학을 선택하고 학생들의 선택을 받기 위한 대학간 경쟁은 대학교육의 질 제고를 위해 불가피하다. 대학입시에서의 경쟁이나 대학간의 경쟁은 사회가변화하지 않는 이상 시장경제체제 하에서는 불가피한 현상이다. 이러한 경쟁에 대한 정부에 의한 일률적인 규율은 왜곡된 경쟁으로 나타나고 더 심각한 사회계층간의 갈등으로 이어지고 있다. 또한 대학간 경쟁도 더욱 강화되어야 한다.

대학단계에서 선택과 경쟁을 강화하기 위해 재정지원 방식을 대학이나 사업 단위가 아닌 개인단위로 개편해야 한다. 이를 통하여 교육에서도 개인과 기관의 자율과 책무를 강화해야 한다. 비교역재인 교육영역에서 자율과 책무성을 강화하기 위하여학교의 자율성을 높이는 한편, 교원의 성과 유인과 책무성을 높이는 방향으로 교육제도를 개혁해야 하며, 교원능력평가를 제도화하여야 한다.

인적자원의 활용도를 높이기 위하여 노동시장 기능 확충을 위한 제도개선이 필요하다. 교육과 마찬가지로 직업훈련시스템과 고용서비스시스템을 공급자 중심에서수요자 중심으로 전폭적으로 개편해야 한다. 현재 정부가 주도하는 고용서비스 시스템을 개혁하기 위해 민간부문을 양성화하고 지역이나 직능별로 다양화하도록 유도해야 한다. 즉, 직업훈련프로그램의 양질화와 산업협력을 강화하기 위하여 지역,산업의 수요에 특화된 프로그램을 개발하고, 특화된 고용서비스 및 정보체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 민간고용서비스의 산업화, 대형화, 전문화하여 공공서비스와의 경쟁을 강화해야 하며, 취약부문에 대한 적극적 고용정책을 확충하고 이를 소상공인정책과 연계하여 자영업자의 구조조정을 위한 사회안전망 확충사업과연계할 필요가 있다.

(5) 노사관련 정책

현재 기업규모, 노동조합, 고용형태의 세 가지 요인에 따라 임금 등 근로조건과 고용안정성에 큰 차이가 있는 분절적 노동시장 구조는 사회정의와 공정거래 원칙에도 반하는 것으로 고용과 보수 문제에 대한 핵심적인 개혁이 필요하다. 대기업 정규직 노동시장은 너무나 경직화되어 있고, 중소기업 비정규직 노동시장은 안전망이미비하다. 노동시장의 유연화와 고용안전망 강화를 동시에 추진함으로서 노동시장기능을 확충해야 한다.

공공부문, 대기업, 정규직 등 핵심부 노동시장의 유연화는 노동시장 개혁의 핵심 이며, 이를 위하여 대기업의 보수와 직무 시스템을 개선하고 대기업의 초과 근로시 간을 단축하는 것이 필요하다. 이와 동시에 중소기업, 비정규직, 비공식 근로자에 대한 차별을 시정하고 사회안전망을 강화할 필요가 있다. 특히 이들 근로자에 대한 노동조건에 대해 법에서의 규정을 명시화하고 직무분석을 통한 차별적 대우를 시정 해야 한다. 이와 함께 사각지대에 있는 노동자의 고용보호와 사회안전망을 강화하 며, 이와 동시에 노동자의 숙련과 경력 형성을 지원함으로서 노동의 이동성을 제고 할 필요가 있다.

특히, 대기업 노사관계의 파행성을 탈피할 수 있도록 제도적 사회적 노력을 지속하고 노동시장에서 노동의 수급을 통하여 노사문제를 해결하는 원칙을 정립할 필요가 있다. 이를 통하여 노동시장의 공정한 경쟁을 저해하는 구조적 요인을 해소하여 시장의 기능을 제고하고 이를 통하여 동일노동에 대한 동일임금이 보상되는 합리성과 노동시장의 유연성이 확보될 수 있도록 제도적 개혁을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 특히, 노사관계의 파행성은 노동시장에서 노동의 수급을 통한 노사문제의해결 원칙이 실종됐기 때문으로, 시장원리에 입각한 노사관계의 정립이라는 기본원칙의 확립이 중요하다.

(6) 에너지 정책

에너지 분야는 더 적극적인 정부의 정책이 필요하다. 에너지 가격 대책보다는 국민생활과 산업생산을 위한 에너지 자원을 확보하고 기후변화에 대응하기 위하여 에너지원을 다양화하고 환경을 우선시하는 방향으로 에너지 정책의 목표를 삼아야 한다. 시장기능을 활용하여 에너지 자원의 합리적 이용과 기술개발을 통하여 에너지와 환경 분야에서 새로운 성장동력을 찾아내어 미래를 대비하는 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 급변하는 국제에너지 자원환경에 대응하기 위하여 공기업 독점형태의 국내 에너지산업의 경직적인 구조를 완화하고 시장기능을 활용함으로서 시장의 혁신과 새로운 기술이 창출될 수 있는 기반을 구축해야 한다.

또한 에너지 산업 중 시장성이 강한 부문에는 경쟁을 도입하고 민간의 참여를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 에너지 가격 및 부담체계를 합리적으로 개편하고 이

를 통하여 에너지 시장의 기능을 회복해야 할 것이다. 전기의 생산 및 판매에 있어서 유효 경쟁 체제를 구축하고 전기 수요자의 구매 선택권 부여로 시장원리에 적합한 수급체제를 갖추며, 이 기반 하에 가격결정 구조가 정립되도록 해야 할 것이다. 이를 위하여 에너지원별 가격을 자율화하여 유연한 국내 수급기반을 구축해야 한다. 필요한 경우 에너지 환경분야에도 새로운 기술의 융합이 원활하게 되도록 산업정책적 고려를 해야 한다. 마지막으로 이러한 시장기능의 강화와 함께 에너지 복지제도를 합리적으로 개편하고 확충함으로서 실제로 필요한 계층에게 필요한 혜택이가도록 해야 한다.

(7) 복지 및 의료정책

고령화와 성장률 저하는 앞으로 피하기 힘든 사실이며, 이에 맞추어 복지정책을 효율적이고 효과적으로 수행해야 한다. 저출산율 정책에서 보다시피 효과성에 대한확신도 없고,출산행태에 대한 정책적 영향도 별로 없는 구색 맞추기 시책이 양산되고 있다. 주어진 예산제약 하에서 복지정책은 우선적으로 정부가 해야할 두 가지 측면에 우선적으로 집중되어야 한다. 첫째는, 복지가 필요한 저소득층 등 취약계층에 초점을 맞춤으로서 복지의 효과성을 극대화해야 한다. 특히 복지정책에 있어서 대상계층을 명확히 하고 계층에 대한 차별적이고 의미있는 수준의 지원을 제공하도록 해야 한다. 보편복지와 선별복지를 둘러싼 이념적 갈등은 문제해결에 도움이 되지 않는다. 복지는 지원의 목적에 맞게 대상과 방법을 선별해야 하는 것이 원칙이 되어야 함은 명약관화하다. 둘째로, 복지는 사회적 이동성 제고와 취약계층의역량 강화에 우선적으로 이루어져야한다. 저소득층에 대한 육아·보육·교육 지원을강화하고 고용서비스, 직업훈련의 효과성을 제고함으로서 복지의 고용 및 취업 저해가능성을 최소화해야한다.

이와 함께 복지정책 전달체계를 다양화함으로서 정책의 효율성과 효과성을 높일 필요가 있다. 모든 복지지원을 공공부문이 독점할 필요는 없으며, 민간부문의 역할 을 제고시키도록 정책적 노력을 해야 한다. 즉, 앞에서 언급한 바와 같이 복지지원 방식에 있어서도 시장성을 검증하고 정부는 시장에서 해결되지 못하는 수요에 대응 한다는 원칙을 세울 필요가 있다. 사회복지서비스, 고용지원서비스 분야는 민간비영 리단체, 민간기업 등의 참여를 제고하고 정책 소비자의 선택권을 다양화시키기 위 해 노력해야 한다.

고령화와 관련하여 앞으로 의료서비스에 대한 수요는 매우 급격히 증가할 것이며, 서비스의 양태도 크게 변화할 것으로 전망된다. 현재 공급자 주도로 작동되고있는 의료서비스 시장에서 소비자의 선택능력을 강화해야 할 필요가 있다. 물론 공공의료제도의 성격상 의료시장에 대한 정부의 합리적 개입은 지속되어야 하지만 의료시장의 가격정보, 서비스의 질에 대한 소비자의 정보 접근성을 강화하고, 제한적인 영역에서 의료 영리법인을 인정하여 소비자의 선택권을 강화해야 한다.

또한 늘어나는 수요와 이에 따른 고용기회를 현실화하기 위해서는 영리법인을 인정하고, 현재의 탈법적 행위를 유도하는 규제환경과 시장현실과의 괴리를 해소해야한다. 이를 위해 영리법인 병원의 설립을 허용하고 비영리법인 병원 운영의 투명성을 제고해야 한다. 기존 병원에 대해서는 영리법인과 비영리법인 중 선택을 가능하게 하고, 영리법인 병원에 대해서는 이윤에 대해 정상과세하며 비영리법인병원의경우에는 세제혜택을 부여해야 한다. 비영리법인에 대해서는 공익적 성격이 분명하도록 정관에 병원의 목적을 명시하게 하고, 이를 준수하는지를 점검하는 체계를 마련할 필요가 있다. 이를 통하여 의료 비지니스 유형을 다양화하고 소비자의 선택권을 확충하여 의료기관의 질적 제고와 공공성을 모두 도모할 수 있을 것이다.

공적의료보장체계를 국민의 의료비에 대한 공적 부담 정도에 대한 논의를 기초로 급여항목을 정비함으로서 필수적인 의료서비스의 보장을 효율적으로 제공하도록 의료보장체계를 개편해야 시스템이 유지될 수 있을 것이다. 건강보험제도의 보장성을 강화하되 의료서비스 수요자의 도덕적 해이를 완화시키는 방향으로 제도를 개편하고, 의료서비스 공급자의 책임성을 강화하기 위해 포괄수가제와 같은 사전적 지불제도 도입을 검토하는 것이 필요하다.

10. 정책 운용체제의 개편

정부 운용 시스템을 변화시키는 것은 이에 상응한 정부 조직의 변화와 정책담당자의 인식과 역량 변화를 필요로 한다. 현재의 일률적이고 상명하달식의 운용방식에서 벗어나 공무원의 자율성과 책무성의 제고, 부처간의 정책공조, 민간부문과의협의와 소통이 가능하도록 현재의 경적인 공무원 임용제도의 개혁이 필요하다. 현재의 공무원 조직은 잦은 이동에 따른 전문성 결여, 책임을 지지 않기 위한 경직적인 사업집행으로 내부의 자발적인 혁신을 하기는 힘든 조직이다. 현재의 공무원 임용제인 고시제도와 직업공무원제도의 대대적인 개편이 요구된다.

아래에서는 중장기 발전전략인 경쟁력있는 시장경제 시스템의 구축을 지향하는 정부조직은 어떠한 원칙 아래 개편되어야 할 것인지, 주요 경제관련 부처의 기능은 어떠한 방향으로 재정립되어야 할지에 대해 알아보기로 한다.

(1) 개편의 기본원칙

정부조직의 원리는 시장경제 체제 하에서 정부가 반드시 해야 할 일을 능률적으로 할 수 있는 조직의 구성이 목표가 되어야 한다. 정부의 역할 재정립의 과정은 정부가 해야 할 일과 하지 말아야 하는 일을 구분하고 해야 하는 일에 집중하는 것이다. 국가의 장기적인 발전은 국가경쟁력 제고이며, 이를 통해 물적 기반이 확대되어야 복지와 재분배를 통한 국민 전체의 삶이 향상된다. 따라서 정부조직 개편 원칙은 시장원리에 입각한 국가경쟁력 제고를 위하여 각 부처의 기능을 변화시키는

데 중점을 두어야 한다. 이를 통하여 정부가 강하고 능률적인 조직을 지향하게 하고, 경제의 장기적, 국제적, 구조적 문제 해결에 기능을 집중하게 해야 한다.

이를 위해 다음과 같은 원칙 하에서 각 부처의 기능을 변화시킬 필요가 있다. 첫 째, 정부가 특정 산업에 대해 책임을 진다는 사고를 조직원리 상에서 제거해야 한 다. 과거 개발연대에는 주요 산업별로 개별적인 육성법을 제정하고 이를 지원하기 위한 조직을 설치하였다. 이러한 개별적인 육성법의 문제점을 개선하기 위해 1985 년대에 이러한 개별적인 육성법을 폐지하고 공업발전법을 제정하였다.19) 이 법은 산업지원방식을 특정산업위주의 지원방식에서 기술개발, 생산성 향상 등 기능위주 의 지원으로 전환하는 것이었으며, 이 법은 1999년에 산업발전법으로 대체되었다. 이러한 정책체계의 개편에도 불구하고 여전히 정부 내에 특정 산업을 육성을 위한 관련 조직과 기금을 설치하고 다양한 사업을 벌이고 있다. 특히 2000년대에 들어와 서비스업에 대한 정책적 관심이 증가함에 따라 문화, 체육, 보건 등에서도 관련 산 업의 육성을 위해 정부의 지원사업이 계속 증가하고 있다. 이러한 각 부처별 관련 산업분야에 대한 지원사업은 전체적인 조율이 없이 각 부처별로 독립적으로 시행되 고 있다. 따라서 각 부처가 추진하고 있는 특정 업종이나 산업을 타겟으로 하는 진흥사업의 효과성에 대한 전면적인 검토가 필요하다. 기업지원 사업은 기업정책으 로 통합하고 각 산업의 건전한 생태계와 공정한 거래를 촉진하기 위한 산업환경 조 성에 정책의 초점을 두어야 할 것이다.

둘째로, 이를 위해 정부의 조직원리를 산업별, 품목별 조직 원리에서 기능별 조직 원리로 전환해야 한다. 이미 1985년 공업발전법이 제정되며 산업지원을 선별적 수 직적 산업정책에서 기능적 수평적 산업정책으로 전환하고자 하였다. 하지만 최근에 도 서비스산업 육성과 관련하여 체육, 문화 분야에서 보다시피 정부 내에 특정 산 업을 전담하는 조직이 새로이 생겨나고 있다. 기금회계의 문제점이 지적되고 있으 나, 여전히 다수의 기금사업이 특정 산업의 육성을 위한 지원 사업을 벌이고 있 다.20) 이러한 각 부처별 칸막이 예산을 통합하고 지원조직도 통합 및 기능 개편을 통하여 기능별 조직원리로 전환할 필요가 있다.

셋째로, 정부의 조직원리를 공급자 중심 조직원리에서 수요자 중심 조직원리로 전환해야 한다. 앞에서 언급한 산업별 품목별 지원의 정책 대상이 주로 공급자에게 초점이 맞추어져 있다. 이러한 공급자를 타겟으로 한 정책은 현재 빠르게 변화하고 있는 기술과 산업환경을 따라잡기 힘들다. 이러한 현상은 최근 4차 산업혁명으로

^{19) 1970}년대 초까지의 초기공업 육성단계에서는 공업의 각 분야를 직접 지원.육성하기위하여 정부주도 하에 업종별로 개별법을 제정.시행하여 왔으나, 공업기반의 수준이 향상되어 정부의 공업발전 정책 이 시장경제의 자율.경쟁원리에 맡기는 방향으로 전환되는 추세에 맞추어, 종전의「기계공업진흥법」, 「조선공업진흥법」,「전자공업진흥법」,「철강공업육성법」,「비철금속제련사업법」,「석유화학공업육성 법」,「섬유공업근대화촉진법」등 7개의 공업지원.육성 관계 법률을 폐지하고, 이 법을 제정하였다.

²⁰⁾ 정보통신진흥기금, 수산 및 축산발전기금, 국민체육진흥기금, 방송발전기금, 관광진흥개발기금, 문화예술진흥기금 등을 들 수 있다. 또한 한국콘텐츠진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국출판문화산업진흥원 등 다수의 정부산하 기관이 진흥사업을 추진하고 있다. 물론 이러한 조직이각 산업과 관련된 이슈를 검토하고 제도개선을 도모하고 있지만, 이들 정책 하부조직의 효과성과 기능에 대한 전면적인 검토가 필요하다.

지칭되는 정보통신과 제조업의 통합 등 다양한 산업융합과 신산업의 등장에 정부의 제도가 따라가지 못하는 문제점을 낳고 있다. 돌이켜 보면, 수출주도형 산업육성 정책이 성공한 핵심 요인은 수출을 타겟으로 했다는 것이며, 이는 항상 해외의 수요자에게 관심을 두었다는 것이다. 현재 서비스업의 발전과 국민의 삶의 질 향상을 위해서는 공급자 중심에서 수요자 중심으로 정책운용 방식이 바뀌어야 한다.

넷째로, 산업정책과 경쟁정책의 컨버전스가 가능하도록 하는 조직 원리를 수용해야 한다. 산업의 발전은 정부의 지원보다는 산업내의 경쟁과 연계를 통하여 이루어진다. 과거 산업발전이 미흡한 개발연대에는 정부의 지원을 통하여 취약한 산업연관에서 오는 시장실패를 극복하고자 하였지만, 과거와 비교하여 이제는 기업의 역량이나 소비자 의식에 많은 변화가 있다. 종전에는 지원과 규제, 가격 기구에의 간여, 사업자 단체를 통한 정부의지의 관철을 추구할 수 있었으나, 이제는 이것이 불가능하다. 따라서 산업을 진흥하는 데 있어서 과거의 산업정책적 지원보다는 경쟁정책적 관점을 가지고 지원방식을 고려하는 것이 중요하다. 특히 서비스업의 경우에는 정부가 만들어 놓은 경쟁제한의 소지를 해소하는 것이 필요하다. 특히 기업관련 시책은 정책의 경쟁영향 평가를 통하여 해소해 나가야 할 것이다.

특히 기업 측면에서 필요 이상의 과도한 규제가 되거나 모호한 기준이나 잦은 변경 등으로 기업경영의 불확실성을 초래하지 않도록 관련 정책을 개선해 나가야 하며, 정부의 규제보다는 사적집행 수단을 도입해 민간부문이 자율적으로 이해관계의 상충을 해소해 나가도록 유도해야 할 것이다. 그리고 경쟁당국 또한 경제의 글로벌화, 지식정보화와 산업 간 융합 등 경제구조의 변동에 대응하여 경쟁정책의 분석틀과 판정기준을 발전시켜 나가야 한다. 이를 위하여 시장분석 기능 보강, 산업·기업및 소비자 문제에 대한 인식의 고양, 정부정책의 경쟁영향 평가, 현실적 대안 도출기능의 발전이 요청된다.

이를 통하여 기업이 당면 문제의 해결방안을 모색함에 있어, 경쟁정책은 경쟁촉진 수단을 통해 추구하고, 산업정책은 시장의 불완전성의 보완이라는 측면에서 양정책의 적절한 조합이 필요하다. 이를 위하여 정부 각 부처의 경쟁제한 행위를 사전적으로 검증하고 이를 제거할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 필요하다.

앞으로 한국경제의 발전은 수출산업의 지속적인 경쟁유지와 함께 내수시장의 큰축인 서비스업에서의 지속적인 혁신을 통한 신업종과 신직업의 창출이 계속되어야 가능하다. 이는 과거의 공급자 중심의 정책운용방식에서 벗어나 소비자 중심 경제구조로의 전환을 가능하게 하는 제도가 정착될 때 가능할 것이다. 이와 함께 수출산업뿐만 아니라 서비스업 등 비교역재 부문의 각종 제도와 관행도 선진국 수준으로 발전하기 위하여 이 부문의 국제화도 추가적으로 추진할 수 있도록 제도 정비를해야 할 것이다.

(2) 정부조직 개편 방향

이러한 원칙을 실현하기 위해서는 현재의 정부조직을 개편하고 각 부처의 기능을 다음과 같은 방향으로 재조정해야 할 것이다. 우선 구조적 문제를 해결하기 위해현재와 같은 분절적이고 단편적인 정책대응을 지양하고 시스템적으로 접근하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 경제정책을 총괄하고 조정하는 기능을 보강하고 재구성해야 한다. 현재 기획재정부의 역할과 기능이 이를 수행할 수 있도록 재정비되어야 할 것으로 보인다. 또한 경쟁이나 규제정책의 경우 정책기능과 규제기능을 원칙적으로 분리함으로서 시장원리에 부합한 정책시스템으로의 지속적인 추진이 가능하게 해야 한다. 현재 공정거래위원회에는 정책기능과 감시 및 규제 기능이 혼재하고있으나, 현재 정책기능은 별로 작동을 하지 못하고 있다. 또한 금융위원회와 금융감독원의 이원화에 대한 비판적인 견해가 많다. 앞으로 금융정책 기능을 통합함으로서 금융시장의 안정성과 자율성을 동시에 추진할 수 있는 정책체계를 창출해야 한다. 그리고 앞에서 언급한 바와 같이 산업정책 담당 기구의 내부 조직을 기능별 및 수요자 중심 원리에 입각하여 개편해야 한다.

이들 주요 경제관련 주요 조직의 개편방향은 다음과 같이 설정해 볼 수 있다. 우선 경제정책 총괄기능은 시장원리에 입각한 강하고 능률적인 조직으로 재편하여 경제의 장기적, 국제적, 구조적 문제 해결에 기능에 집중하도록 한다. 특히, 중립적 조정을 위해 산업이나 특정 부문을 직접 관장하는 기능은 해당 조직에서 배제시키는 것이 바람직하다. 총괄기능을 맡는 부처의 장관이 경제부총리로서 정책조정을 할수 있는 권한을 가질 수 있도록 한다. 현재 기획재정부가 이러한 기능을 하고 있지만 최근 들어 서비스산업 육성 등에서 보다시피 특정 이슈를 관장하는 조직이 확대되고 있다. 현재의 복잡다기한 기획재정부의 조직과 기능을 조정과 총괄 기능에 맞게 개편하여 시장제도의 확충이라는 핵심과제에 집중할 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해 기획재정부의 업무를 경제정책 방향 수립 및 정책조정 기능에 집중할수 있는 방향으로 개편하고 이외의 잡다한 기능은 타 부처로 이관하는 것이 바람직하다. 특히, 국제금융정책 및 국제금융협력 기능을 통합 금융정책기구로 이관하여이 조직으로 하여금 금융정책에 통합적으로 접근할 수 있도록 하고, 현재 공정거래위원회 기능 중 경쟁정책 및 소비자정책의 입안 및 조정 기능을 이관 받음으로서 경쟁정책을 주관하는 것이 바람직하다. 올바른 시장경제 시스템의 정착을 위해 앞으로 경쟁정책이 무엇보다 중요하다. 현재의 공정거래위원회의 위상이나 조직을 고려할 때 경쟁정책은 경제운용을 총괄하는 부처에서 수행하는 것이 바람직하다. 대신에 기업정책국을 신설하여 기업정책의 일관성을 유지하고 기업관련 정책과 제도를 정비함으로서 종합적이고 체계적인 기업정책을 추진하는 것이 필요하다. 그리고현재의 무역협정 국내대책본부의 기능을 축소하여 대외경제국에 흡수시키고, 심의관 신설 또는 기존의 대외경제협력관의 기능을 변경하여 관장하도록 하고, 복권위원회 등 정책 총괄 부서에 적합하지 않는 기능의 타 부처로 이관함으로서 조직을

총괄기능 중심으로 정예화하는 것이 필요하다.

금융정책은 국내 및 국제금융 기능을 통합하여 해당조직이 금융감독원을 지휘 감독케 함으로서 대·내외 금융정책의 일관성과 금융정책과 금융감독의 일관성을 확보하도록 해야 한다. 금융정책을 전담할 부처급의 조직을 신설하거나, 금융정책을 경제총괄 부처로 이전시킴으로서 국내와 국제금융에 대한 분리된 정책구조를 개편해야 한다. 만약 그렇지 못할 경우 거시금융정책은 경제총괄 부처로 넘기고 금융위원회는 미시금융정책을 전담하되 위원의 정치적 독립성과 자율성을 확보할 수 있도록조직원칙을 개편하는 것이 바람직하다. 또한 현재의 모호한 성격의 금융감독원을공무원 조직으로 개편하고 금융위원회와 통합함으로서 현재의 미시금융정책의 일관성을 제고해야 한다. 그리고, 금융소비자 보호원을 별도 기구로 설립하는 등 금융소비자보호기능을 강화하는 것이 바람직하다.

경쟁정책의 정책기능과 규제기능 분리원칙에 따라 경쟁정책의 정책기능은 경제총 괄 부처나 국가적 기구로 이관하고 공정거래위원회는 엄격한 조사, 심판기구로서의역할을 수행하는데 전담하도록 해야 한다. 공정거래위원회의 위원회 구성을 전원상임위원 중심의 제도로 전환하고 독립성을 강화해야 한다. 이와 함께 공정거래위원회의 법·경제 분석기능을 확대하기 위하여 공정거래위원회 내에 경제분석 기능을담당하는 기능을 보강하고 전문가 조직 및 인력풀로 확충해야 한다. 이를 통하여공정거래위원회의 시장조사 기능을 확충하고 공정거래위원회가 수행하는 불공정거래행위 규율기능은 축소하는 대신에 공정거래조정원의 역할을 확대하는 것이 필요하다. 공정거래 정책 및 집행방향에 대한 국가적 의견수렴을 위하여 경쟁정책의 정책기능은 경제총괄부처나 학계, 법조계, 산업계 등의 전문가들을 포괄하여 중장기적정책방향을 논의하고 국민의 공감대를 형성하는 방향으로 운용해야 할 것이다.

산업정책 관장 부처의 내부조직은 산업, 품목을 기준에서 기능 및 수요자 중심 조직원리로 전환하고 조직을 재정비해야 한다. 이와 함께 중소기업청을 발전적으로 해체하여 정책기능은 산업부에서 관장하고 중소기업 경쟁력 강화를 산업부의 핵심 정책 기능으로 설정하고, 소상공인 지원정책은 산업정책의 영역에서 필요한 대상을 제외하고는 고용이나 복지 정책의 영역으로 이관하는 것이 바람직하다.

11. 결론

한국경제의 중장기적인 발전은 매우 중요하다. 최근 들어 소득분배의 악화와 저성장 기조 하에서 복지와 분배에 대한 관심은 늘어나고 있지만 경제의 지속적인 성장에 대해서는 걱정은 늘었지만 관심은 줄어들었다. 경제가 성장해야 고용도 창출되고 삶의 질도 높아진다. 경제가 성장해야 계속하여 증가하는 복지의 수요를 만족시킬 수 있다.

과거에는 수출확대를 목표로 정부가 산업과 기업에 대한 지원과 보호를 통하여 새로운 산업이 생기고 일자리도 늘어나며 소득도 증가하였다. 하지만 이제 한국경 제는 그 단계를 넘어섰으며, 세계경제 환경이나 기술변화도 이를 허락하지 않고 있다. 이러한 상황에서 과거와 같은 정부 운용 시스템을 유지하고서는 지속적인 발전을 이룰 수 있다. 그렇다면 정부는 무엇을 해야 할 것인가? 본 고에서는 이를 정부주도형 개발정책의 유산을 극복하고 올바른 시장경제시스템의 작동을 통한 경쟁력 있고 혁신적인 시장경제시스템을 조성해야 한다는 것을 중장기 발전전략으로 제시하였다.

여러 가지 문제에도 불구하고 지속적인 경제발전을 위해 시장경제시스템을 대체할 대안은 현재 없다. 한국경제가 외환위기 이후 너무 시장화되었다고 비판하는 사람도 있지만, 여전히 한국경제는 진정한 시장경제시스템을 구축하지 못하였다고 판단된다. 시장경제시스템은 시장경제가 공정하게 돌아가게 하는 합리적인 법과 제도,이를 기초한 역량 있는 정부의 역할이 있을 때 가능하다.

이렇게 볼 때, 첫째, 한국경제가 이 시점에서 보다 성숙한 시장경제 국가로 거듭 나지 않으면 한국경제의 장래는 더 이상 없다고 해도 과언이 아니다. 현재 한국 경 제는 지속가능한 활력 있는 선진경제로 나아가느냐, 아니면 선진국의 문턱에서 정 체하는가의 기로에 서 있으며, 중심적인 선진국이 되기 위해서는 보다 선진적인 경 제시스템이 정착돼야 한다. 시장중심 경제로의 시스템 전환과 그에 따른 구조개혁 없이는 한국경제는 당면하고 있는 문제가 날로 심각해져, 저성장 및 저고용의 늪에 빠지고 말 것이다. 성숙한 시장중심 경제로의 체제 전환에 성공할 때 비로소 '지속 가능한 포용적 성장(Sustainable and Inclusive Growth)'의 비전을 실현할 수 있을 것이다.

둘째, 현재의 경제운영 방식, 현재의 시장과 정부 간 관계, 경제에 대한 정부의 현재의 역할과 기능으로는, 시장중심 경제로의 체제전환과 그를 통한 지속가능한 포용적 성장의 비전은 달성할 수 없다. 시장과 정부의 관계라는 관점에서 볼 때, 현 재의 한국경제는 발전 정도에 상응하는 시스템과는 거리가 먼 측면이 너무 많고, 시간이 지날수록 비경제적 분야의 현안이 정치화하는 과정에서, 시장원칙과의 상충, 시장중심 경제와의 괴리는 더 커지고 있는 것으로 판단된다. 근년의 한국경제 성장 세의 저하와 경제위기 등의 저변에는 시장의 실패보다는 정부의 실패가 더 근원적 으로 자리 잡고 있다.

셋째, 한국의 경제발전, 신흥국의 부상 그리고 글로벌 위기 극복의 성과 등 경제 발전과 성장의 역사는 구조개혁과 유연한 시장중심 경제가 상시적인 구조개혁을 통 한 경쟁력 강화와 위기시의 신속한 극복과 유연한 대응을 가능하게 한다는 교훈을 강변하고 있다. 한국의 발전단계와 정부의 역할에 따른 성장과 발전의 부침이 이를 증명하고 있다. 글로벌 경제위기 후, 신속하고도 순조로운 구조조정을 통한 미국의 신속한 위기극복과 국가부채와 구조조정 지연으로 인한 유럽의 위기 지속과 재발도 구조개혁과 유연한 경제시스템의 중요성을 시사한다. 시장경제화를 통한 중국의 급 부상과 구조개혁 지연으로 인한 일본의 '잃어버린 20년'도 또 다른 증거가 될 수 있 겠다. 이에, 중장기전략의 핵심전략으로서 경제시스템의 재정비를 제시하고 이의 핵심적 내용으로 시장에 대한 정부의 역할과 기능의 재설정과 기업정책 체계의 재정립이 중요하다. 향후 한국경제가 지향하는 비전에 부응하도록 정부의 역할과 기능이 재정립될 때에, 기업과 근로자 등 민간경제 주체의 협력과 자발적 참여가 유발될것이다. 정부가 고성장의 환상과 정부만능주의를 털어버릴 경우에만, 모든 경제주체에 의한, 상시적인 자발적 구조개혁이 실천되는 유연한 시장중심 경제 체제가 정착될 것이다.

세계경제와 한국경제의 위기적 상황의 배경에는 시장원리에 역행하는 정부, 기업, 소비자 일반 등 경제주체들의 사고와 행태가 존재하고 있으며, 이에 대한 인식과 반성이 오늘의 경제상황을 이해하고 미래를 설계하기 위한 출발점이 되어야 한다. 글로벌된 국제경제 환경 하에서 해외의존도가 높은 한국경제는 산업의 세계적인 경 쟁력의 유지하지 않고는 지속적인 경제발전이 불가능하다.

시장경제가 정착되기 위해서는 시장경제의 실현과 글로벌 스탠다드의 수용에 따라, 필연적으로 제기되는 경쟁력 없는 산업의 재조정 문제와 사회의 낙후계층의 문제에 대해 시장경제와 조화될 수 있는 해답을 찾고 이에 대한 국민적 합의를 이루어야 하는 어려운 과제에 도전해야 한다. 현 상태에서 취약계층이나 기업을 보호하는 것만으로 이들의 소득이나 이익을 성장시킬 수 없으며, 적극적인 구조조정을 통하여 이들이 더 생산적인 주체로 전환되도록 해야 하며, 이를 가능하게 하는 것이시장원리의 확충이다. 모든 구조조정에는 낙오하는 국민이나 기업이 있으며, 이에대해서는 사회안전망의 확충과 재기의 기회를 줄 수 있는 금융제도의 도입을 통하여 대응해야 한다. 하지만 시장원리를 대기업만을 유리하게 하고, 무한경쟁 하에서의 계층 간 경제적 격차를 확대하는 것으로 인식하는 국민이 다수이다. 따라서 올바른 시장경제의 정착의 필요성에 대한 국민적 공감대와 정치적 의지가 없이는 본고에서 제사한 전략은 전개할 수 없다.

이러한 어려운 과제를 수행하기 위해서는 국가운영자들이 확신을 가져야 한다. 결국 중요한 것은 정치이다. 국가운영자들이 경제정책과 관련분야의 정책을 일관성 있게 운영하지 않고 국민의 성향이나 인기를 염두에 두고 그때그때 편의에 맞추어 결정하는 대중영합적 접근을 하는 경우 경제시스템의 재정립은 불가능하다. 경쟁력을 유지 발전해 나갈 수 있는 경제시스템에 대한 국가운영자들 확신과 일관성 있는 선택이 전제되어야 하며, 이것이 국민의 이해와 인식의 전환을 가지고 올 수 있다.

따라서 시장시스템의 중요성에 대한 정부 관료의 의식이 바뀌어야 한다. 정부 관료들의 시장과 경쟁원리에 대한 인식이 아직도 낮다. 새로운 경쟁자의 출현을 시장침해나 과당경쟁으로 간주하는 경향이 있을 뿐 아니라, 문제가 시장의 힘에 의해서해소되는 것을 기다리기 보다는 정책 효과를 시급히 확보하려는 소명 의식이 강하다. 현재의 관료주의 제도 하에서 이러한 경향은 더욱 짙어지고 있다. 경쟁에서 경쟁력이 도출된다는 신념으로 시장조성자와 경쟁주창자로 정부의 역할을 바꿔야 할것이며, 경제 및 사회 현안이 시장원리에 의해 시장을 통해 근원적으로 해결될 수

있다는 인식공유가 필요하다.

궁극적으로 국민 일반의 시장경제에 대한 인식이 개선되어야 한다. 한국인의 의식 속에는 개인주의보다는 집단주의적 의식구조가 짙게 깔려있다. 이러한 집단주의적 의식구조가 위기 시 힘의 결집으로 나타나기도 하지만, 경제활동에서는 창의와 자율을 억제한다. 또한 이러한 집단의식은 경쟁을 통한 분명한 승자와 패자의 구분보다는 적당한 타협과 하향평준화, 기회의 평등보다는 결과의 평등을 선호한다. 하지만 경제발전은 기업가의 모험과 투자와 그에 대응한 보상 하에서 가능하다. 수출주도형 성장전략의 유산 중에 하나가 국제화를 추구하더라도 우리에게 유리한 경우에만 해야 된다는 의식이다. 국제화는 그 자체의 단기적인 유·불리를 떠나 장기적으로 국가의 경쟁력을 높인다.

또한 정부에 대한 국민의식 속에는 시장경제와 조화되기 어려운 요소가 다수 상존하고 있다. 강력한 정부나 정부의 각종 규제에 대한 깊은 저항의식이 있으면서도, 한편으로는 모든 경제문제를 정부가 해결할 수 있는 것 같이 생각하는 등 이중적의식구조를 가지고 있다. 이에 따라 시장경제체제에서 정부가 무엇을 해야 할 것인지와 무엇을 할 수 있는지에 대한 성찰이 결여되어 있어, 모든 문제의 해결을 정부에게 호소한다. 이것이 불합리한 정부의 개입과 불필요한 규제로 나타난다. 이에 국민과 가계 또는 소비자도 모든 경제 및 사회적 현안들이 시장경제 체제 안에서 각경제주체가 자율적인 선택으로 해결될 때 근원적이고도 최선의 결과가 도출된다는 인식에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 한다.

또한 기업의 인식과 행태도 정부의존성에서 탈피해야 한다. 시장경제의 핵심이며 생산의 주체인 기업은 시장경제의 본질, 정부의 적정한 기능과 역할, 시장을 중심으로 하는 정부와 기업 간의 바람직한 관계 등에 대하여 명확한 인식 하에서 글로벌 시대가 요구하는 기업가의 역할에 부응해야 한다. 올바른 시장경제에서는 국내외로 열린 경쟁과 투명한 경영이 기본전제가 되어야 하고, 근본적으로 기업의 정부의존 의 사고와 경영행태가 일소되어야 한다.

참고문헌

- 권규호·조동철, 「20년 전의 일본, 오늘의 한국: 인구구조 고령화와 경제역동 성 저하」, 『우리경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』, 한국개발 연구원 보고서 2014, pp. 3~23.
- 기획재정부, 「2014년 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력 평가 결과」, 보도참고자 료, 2014.9.3.
- 김종일, 「한국의 경제구조 변화와 고용」, 노동연구원, 2015.
- 서동혁, 「중국 제조업의 추격 현황과 한국의 경쟁력 전망」, 산업연구원, 2015.
- 박종규, 「Post-Crisis 시대의 경제정책 방향」, 소득분배구조개선 전문가 포럼 보고서, 국민경제자문회의, 2015.
- 이병기,「중소기업의 중견·대기업으로의 성장동인과 정책과제」, 한국경제연구원, 2013.
- 장우현, 양용현, 우석진, 「중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(I)」, 한국 경제연구원, 2013.
- 조경엽·유진성·윤상호·황상현·허원제·김영신,「2014년도 세법개정안 평가 와 시사점」, 한국경제연구원, 2014.
- 중소기업연구원, 『해외중소기업 통계』, 2013.
- 통계청,「장래 인구 추계」, 2011.
- 통계청, 「고용 동향」, 2015.1.
- 한국개발연구원, 「정부신뢰에 대한 고찰과 정책방안」, 중장기전략회의 중간보고서, 2015
- 한국경제포럼, 「한국경제의 현재, 미래 그리고 정책」, 춘계좌담회, 2016.
- 한국고용노사관계학회,「OECD 회원국의 노동시장 지표 비교연구」, 용역보고 서, 2013.12.
- 한국생산성본부, 「한국의 생산성 동향」, 2014.
- 한국무역협회, 「세계 수출시장 1위 품목으로 본 우리 수출경쟁력」, Trade Focus 14(2), 2015. 2.
- Amsden Alice H., Asia's Next Giant: South Korea and Late

- Industrialization, Oxford University Press, 1989.
- Acemoglu, Daron, and David H. Autor, "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings," Handbook of Labor Economics 4B, Elsevier, 2011.
- Autor, David H., "Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth," NBER Working Paper, 204*85, 2014.*
- Hall, Peter A. and David Soskice eds., Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford University Press, 2001.
- Katz, Lawrence F., and Kevin M. Murphy, "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors," *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1), 1992.
- Krueger, Anne O., "The Importance of Economic Policy in Development: Contrasts between Korea and Turkey," NBER working paper no. 2195, 1987.
- OECD, OECD Review of Innovation Policy: Industry and Technology Policies in Korea, 2014
- OECD, 2015 Employment Outlook, 2015.7.
- OECD, 2015 Economic Outlook and Interim Global Economic Assessment: Statistics. (URL: http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm)
- Schwab, Klaus, 2015, "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond," WEF.