



KNSI 특별기획 제18-1호

양극화를 극복할 새로운 상상력의 경제정책 실험

박종현

(코리아연구원 기획위원/ 진주산업대학교 교수)

- I. 가장 큰 문제는 심화되는 양극화
- II. 양극화를 심화시킨 정책들
- III. 경제정책과 사회정책의 정합적 연계에 기반한 '조정시장경제'와 '고진로' 전략
- IV. 적극적이고 능동적인 경제정책의 필요성

I. 가장 큰 문제는 심화되는 양극화

지난 5년간의 경제상황에 대한 국민들의 체감도는 아주 비관적이다. 대선을 맞이해 집권 여당의 대선주자가 10%대의 지지율에 머무르고 있는 것이나, 여러 도덕적·경제적 의혹에도 불구하고 야당의 대선주자가 올해 내내 부동의 1위 자리를 줄곧 지키고 있는 것도 경제상황에 대한 국민들의 냉혹한 평가를 반영한 결과라고 할 수 있다. 그러나 경제가 어렵다는 주장에 대해서는 조금은 다각적인 평가가 필요하다. 이러한 주장들 중에는 1980년대 8.6%, 1990년대 6.3%, 2000년대에는 4%대로 하락추세를 겪는 잠재성장률 둔화에 주목하는 입장이 있다. 투자증가율 둔화 추세는 계속될 경우 2020년대에는 2%대로까지 낮아질 것이라는 전망도 제기되고 있다. 그러나 경제규모가 커지면 국민경제의 잠재성장률은 낮아지는 것이 일반적이며, 이 개념 자체가 국민경제의 장기적 성장추세를 전망케 한다는 점에서 국민들의 체감경기 악화와 직접적인 관련을 짓는 것은 곤란하다. 그리고 그동안 정책당국에 의해 널리 홍보되었던 것처럼, 지난 5년 동안 우리 경제가 거둔 외형상의 성적표는 나쁘지 않았던 것이 사실이다. 실질 GDP 증가율은 4.2%에 달했으며, 실업률 또한 3.6%로 비교적 양호한 수준을 유지했다. 그리고 참여정부 출범 당시 592 포인트에 불과했던 종합주가지수는 2000 포인트를 넘나드는 가운데 243조원에 불과했던 유가증권시장 시가총액도 1천조원으로 크게 늘어났다. 이처럼 폭등한 주가가 암시하듯이 국내 굴지의 대기업들은 지난 몇 년간 낮은 부채비율과 유연한 고용관계 위에 높은 이익을 거둔 바 있다.

그렇다면 경제가 나쁘지 않았다는 말인가? 그렇지 않다. 한국경제가 총체적인 난국이라든가 성장



에 심각한 애로에 직면했다는 주장의 근거가 없다는 것이지 우리 경제에 아무런 문제도 없다는 것은 결코 아니다. 대기업의 이익은 확대된 반면 중소기업이나 영세자영업의 상황은 악화되었으며, 비정규직의 확대 속에서 가계의 소득은 오히려 줄어들고, 중산층과 서민들의 경제적 삶은 예전에 비해 고단해지고 있는 것이 사실이다. 요컨대 현재 우리가 안고 있는 가장 큰 어려움은 경제의 양극화에 있는 것이다. 소득분배의 불평등 정도를 나타내는 지니계수는 1997년 0.283에서 2006년에는 0.351까지 올라갔다. 1997년 도시근로자 상위 10%의 소득은 하위 10%의 7배였으나 2006년에는 10배로 벌어졌다. 도시가구의 시장소득 기준 상대빈곤율(중위소득의 50%가 안 되는 가구소속 인구의 비율)은 지난해 16.42%로 전년 대비 0.45%포인트 올라갔다. 지난 9월 통계청의 <가계수지 동향>에 따르면 올해 2분기 도시 근로자 가구 중 소득 수준 상위 20% 계층은 하위 20% 계층보다 5.04배 더 많이 벌었으며, 이자소득과 배당소득 등 재산소득만 따로 계산하면 그 격차는 8.12배로 벌어진다. 토지 소유 편중 현상도 두드러져 전 국토의 56%에 이르는 민간 보유 토지 가운데 57%를 상위 1%가 차지하는 것으로 나타났다.

우리 사회의 여론주도층들은 대체로 양극화의 원인을 저성장과 규제 그리고 이들을 가져온 잘못된 경제정책에서 찾는다. 기업하기 좋은 환경을 만들고 자원배분의 우선순위를 시장이 결정토록 해 경제의 활력을 되찾기만 한다면, 결국 경제 전체의 파이가 커져 양극화 문제가 자연스럽게 해결된다는 것이다. 그러나 이러한 인식은 경제의 작동방식이 근본적으로 변화하고 있음을 놓치고 있다는 심각한 문제를 안고 있다. 세계화와 기술진보에 따라 ‘고용 없는 성장’ 현상이 주요 선진국의 새로운 사회경제적 의제로 대두되고 있으며, 대기업들의 생산 및 경영이 중소기업의 납품단가 인하에 양한 형태의 비정규직 활용·생산기지의 해외이전·외국인 주주의 비중 확대 등에 의존하는 상황에서 과거와 같은 경제성장의 ‘낙수효과’ (trickle down effect)를 기대하기는 어렵게 되었기 때문이다. 그렇다고 해서 참여정부의 경제정책이 양극화의 확대와 관련해 자유로운 것은 결코 아니다. 경제환경의 변화가 양극화의 일차적 원인인 것은 분명하지만, 정부의 경제정책이 이러한 양극화 경향을 완화하는데 크게 부족했으며 때로는 양극화 경향을 오히려 가속화했다는 점을 부인하기는 어려운 것이다.

II. 양극화를 심화시킨 정책들

참여정부의 경제정책 중에는 그 정책의도와는 무관하게 양극화를 심화시킨 정책들이 적지 않았다. 대표적인 분야로는 우선 금융정책을 들 수 있다. 금융정책의 주된 초점은 자본시장 발전 및 금융허브 육성에 맞추어졌는데, 외견상으로는 큰 성공을 거둔 것처럼 보인다. 특히 자본시장 발전을 위한 그동안의 노력에 힘입어 간접투자가 활성화되었고 주식시장의 장기적인 수요기반 확충에 따라 주가



가 크게 상승했다. 그러나 이 과정에서 실물경제에 대한 주식시장의 부정적 영향력도 크게 늘어났으며 저금리 기조와의 결합 속에서 부유층들의 금융자산 및 부동산이 크게 증가했다. 기업의 주요한 투자자금이 주식시장을 통해 조달되고 기업의 성장에 따른 수익이 국민경제에 고르게 흘러가도록 한다는 정책목표는 실현되지 못한 가운데, 기업경영이 주주극대화라는 단기적 목표에 종속됨으로써 비용절감 위주의 경영관행이 상장기업을 중심으로 크게 확산되었다. 그리고 은행의 경영과 관련해서는 주택담보대출 위주의 영업방침을 적절히 규율하는 데 실패함으로써 부동산거품을 양산하고 은행의 건전성을 훼손시킨 가운데 중소기업·서민·지역 등 저소득층의 금융접근성이 크게 약화되었다. 자본시장 발전을 겨냥한 정책이 다수의 금융배제 계층을 양산하는 결과로 연결될 개연성이 컸음에도 불구하고 이 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 정책당국의 진지한 접근이 부재함으로써 금융양극화와 금융배제 문제가 크게 심화되었던 것이다. 특히 서민금융의 퇴조는 안전성·건전성·수익성 중시라는 금융시스템의 변화를 반영한 객관적 요인의 발현인 것은 사실이지만, 주식시장 중심의 금융정책 기조 자체가 금융기관의 단기주의 및 수익성 중시 경영관행을 가져온 주요한 요인이라는 점에서, 정책당국의 책임이 크다고 보아야 한다.

이때 저소득층의 금융배제 문제는 금융기관 자율 아래 시장논리로 풀어야 한다는 금융당국의 기본 인식 또한 양극화 문제를 더욱 심화시켰다고 할 수 있다. 이 점은 참여정부의 신용불량자 대책 및 고리대 사금융 대책 등에서 특히 두드러진다. 1997년 12월부터 2004년 7월까지 지난 7년간 우리나라의 신용불량자 규모가 크게 증가했다. 이러한 상황에서 재경부는 원금채무를 탕감해 줄 경우 채무이행 능력이 있는 채무자들마저 원금상환을 회피함에 따라 신용질서가 와해되는 사태에 대한 우려와 함께, 빌린 돈은 반드시 갚도록 함으로써 채권자의 권리를 보호하는 것이 시장경제의 금융질서를 수호하는 양보할 수 없는 원칙이라는 인식을 금융계와 공유했다. 신용불량자의 경제적 회생 지원(= '경기변동의 희생자' 또는 '과다신용의 피해자' 보호)과 이들에 의한 도덕적 해이 유인의 최소화(=채권자의 재산권 보호 또는 신용질서 유지)라는 두 가지 목표 사이의 적절한 균형을 추구하면서 신용불량자 대책이 수행되어야 했음에도, 재경부의 정책은 후자에만 초점이 맞추어졌다. 신용불량자 문제를 '죄와 벌'의 논리로 접근하고, 공적 신용회복 지원제도보다는 사적 합의에 의한 기존 채무의 장기분할 상환 형태로 신용불량자 대책이 추진되었던 한국의 양상은 오늘날의 '글로벌 스탠더드'에 위배될 뿐 아니라 발달한 소비자 금융시스템에도 부합되지 않았다. 선진국의 경우 신용불량자 문제는 기본적으로 개인파산제를 통해 해결하는 것이 일반적이다. 개인파산제와 같은 제도적 인프라가 충분히 발달하지 못했던 당시 시점에서는 재경부가 이러한 공적 인프라를 대신할 수 있는 제도 집행 및 소비자금융 관련 인프라의 신속한 확립을 통해 과중채무자의 경제활동 복귀를 유도했어야 했음에도, 도덕적 해이 방지에 따른 시장질서 확립이라는 추상적 가치에 매몰된 결과 이러한 조치를 충분히 이행하지 않았던 것이다. 자본시장 육성에는 적극적이고 서민금융에는 소극적인 정책의 비대칭성은 고리대 사금융의 경우에도 똑같이 발견된다. 사금융 고리대의 문제가



불거짐에 따라, 입법부와 시민사회 등에서는 이자율 상한선을 제한하는 이자제한법 부활 주장이 제기되었다. 그러나 재경부는 이자율은 원칙적으로 경제여건이나 자금수급상황 등에 따라 시장에서 자율적으로 결정되도록 하는 것이 바람직하며, 적지 않은 대부업체가 높은 자금조달 비용과 대출부실화로 적자를 기록하고 있는 상황에서 이자제한법이 다시 시행되면 대부업자의 음성화가 초래됨으로써 자금 공급이 줄기 때문에 오히려 시민 부담만 증가하는 악순환만 발생한다는 논리로 이자제한법의 도입을 지체시켰다. 신용불량자 대책과 마찬가지로 이자제한법 문제와 관련해서도, 재경부가 그동안 보여온 행태는 시장논리라는 명분으로 금융배제층의 실질적인 이익 제고는 등한히 하면서 정책적 초점을 기존 금융기관의 이익 유지에 맞추었다는 비판으로부터 자유롭기 어렵다.

“인위적인 경기부양은 없다”는 거시경제정책 기조 또한 추상적인 시장논리에 매몰된 채 경제의 양극화를 심화시켰다는 혐의로부터 자유롭지 못하다. 외환위기 이후 우리 경제에서는 과잉유동성과 저금리 기조로 인해 금융이나 부동산 부문의 체질이 크게 악화되었다. 최근 전세계적으로 관찰되고 있는 통화·금융부문의 과잉유동성 문제는 적극적 재정정책의 거부와 밀접하게 연결되어 있다. 요컨대 이 문제는 거시경제정책의 패러다임 변화와 깊은 관련을 갖고 있는 것이다. 1970년대까지만 해도 재정정책은 자본주의 경제의 안정적 성장에서 중요한 역할을 담당했다. 하지만 이후 재정정책 회의론과 함께 ‘작은 정부론’ 그리고 ‘균형재정론’의 새로운 시대정신이 등장한 가운데, 경기안정의 부담을 통화정책이 떠안음으로써 중앙은행은 과거에 비해 훨씬 더 경기에 민감하게 반응하게 되었다. 전세계적으로 과잉유동성, 자산가격 거품, 금융불안 등이 빈번하고 격렬하게 출현하고 있는 것이나, 외환위기 이후 우리 경제가 신용카드 남발이나 과잉유동성 공급의 후유증을 앓았던 것도 이런 변화의 직간접적인 결과라고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 참여정부는 경기가 후퇴하는 상황에서 정부가 인위적으로 부양정책을 펼 경우 그 후유증이 크다며 적극적 재정정책을 사실상 포기했다. 그러나 경제의 자연치유력을 믿기 때문에 인위적 부양은 앓겠다며 경기가 나쁜데도 개입하지 않는 것은 정치논리상 가능하지도, 경제논리상 바람직하지도 않다. 균형재정 목표를 경직적으로 설정해 스스로의 손발을 묶는다면 통화정책이나 금융정책 등 다른 방식으로라도 개입을 하지 않을 수 없는데, 이 경우 자산가격 거품이 발생하고 경기의 부침은 오히려 증폭될 수밖에 없는 것이다. 반면, 경제환경 및 경제주체들의 행동양식 변화에 따라 통화정책의 유효성은 약화되었다. 이제 금리 인하는 소비나 투자 증가보다는 주가나 부동산가격 상승으로 연결될 가능성이 높다. 재정정책은 최소한으로 이루어진 가운데 통화정책에 주로 의존하는 외환위기 이후의 거시경제정책 기조가 높은 경기변동성으로 이어진 것은 이러한 상황변화와 밀접하게 연결되어 있는 것이다. 문제는 경기변동성 심화가 방어능력이 취약한 저소득계층의 처지를 더욱 악화시킨다는 점에 있다.

참여정부는 양극화 극복과 동반성장을 표방해 왔지만 기업투자 활성화라는 명분 아래 출자총액제한 제도나 집단소송제와 같이 기업의 경영투명성을 강화할 개혁조치는 후퇴하거나 유예되었으며, 노동



배제적 기조가 지속되는 가운데 비정규직 억제와 차별 시정을 가능케 할 수준의 비정규보호입법은 이루어지지 못했다. 다수의 경제주체가 경쟁원리의 전면적 확대를 감당하는데 반드시 필요한 사회 보장제도의 확충 또한 제대로 이루어지지 못함으로써 국민들은 사회적 안전망의 도움을 받지 못한 채 양극화의 폭력적 압력에 그대로 노출될 수밖에 없었다. 더욱이 집권 후반기에 공격적으로 추진된 한미 FTA의 경우 협정이 발효될 경우 양극화의 기조를 더욱 심화시킬 가능성이 높다. 정부는 한미 FTA가 대미 수출과 외국인 투자의 증대, 서비스업의 경쟁력 강화, 제도와 관행의 선진화 등을 통해 국민 소득과 후생의 증대, 일자리 창출에 기여하고, 우리 경제 시스템 전반의 선진화를 가져올 것이라고 주장하지만, 이보다는 전면적인 개방을 통해 산업·업종·기업·계층·지역 등 우리 경제의 모든 수준에서 강자가 이기고 약자는 죽어나가는 약육강식의 정글 게임을 전면화하고 결국 양극화를 더욱 심화시킬 것으로 예상되기 때문이다.

우리는 현재 동반성장을 표방한 참여정부가 양극화를 오히려 심화시킴으로써 대중적 지지를 얻는데 실패하고 정책결정과정에서 소모적 정쟁만을 되풀이한 야당이 오히려 더 많은 지지를 얻고 있는 전도된 현실을 목격하고 있다. 여기에는 여러 이유가 있겠지만, 참여정부가 개혁의 당위성에만 집착했을 뿐, 시민의 마음을 얻을 수 있는 청사진을 제시하지도, 제도변화라는 어렵고도 지루한 과정을 무사히 건널 치밀한 실행지도도를 준비하지도 못했던 것이 주된 이유가 될 것이다.

Ⅲ. 경제정책과 사회정책의 정합적 연계에 기반한 ‘조정시장경제’와 ‘고진로’ 전략

앞으로 경제정책이 기대했던 성과를 거둘 수 있기 위해서는 경제정책들 사이의 상호 연관성을 정밀하게 검토한 위에 각각의 경제정책들이 서로 정합성을 유지함으로써 상호 보완성을 극대화하는 방향으로 정책설계 및 집행이 이루어져야 한다. 가령 고용의 유연성을 높이는 노동시장 정책을 펼치려면 경쟁에서 탈락하거나 일자리를 상실한 사람들이 일정 기간 동안 생계의 위협을 받지 않는 가운데 구직에 필요한 기술과 숙련을 제공할 보편적 복지체계와 효과적인 평생학습·재교육 제도가 갖추어져 있어야만 한다. 참여정부는 성장과 분배의 선순환 및 사회통합적 노사관계 구상을 천명했지만 이를 뒷받침할 보편적 제도의 마련, 곧 기업지배구조 및 금융구조에서 이에 상응하는 이해당사자 자본주의로의 제도개혁에는 소홀함으로써 구호와 실천 사이의 괴리를 가져왔다고 할 수 있다.

이와 관련해 시장과 국가의 이분법을 넘어서는 것이 중요하다. 참여정부가 국민의 정부는, 성장을 겨냥한 경제정책은 시장논리에 의해, 이 과정에서 발생하는 양극화 해소를 겨냥한 사회정책은 적극적인 정부개입을 통해 전개한다는 역할분담론을 가지고 있었다. 그러나 경제정책의 경우 시장실패나 불공정경쟁의 여지가 있다면 이를 해결하기 위한 적절한 정부개입이나 규제가 필요하며 새로운 원천기술의 개발이나 혁신역량 건설을 위해 정부가 적극적 투자자로 나설 필요도 상존한다. 마찬가지로



지로 사회정책의 경우에도 양질의 사회서비스와 사회안전망을 제공하는 과정에서 전달체계의 쇄신을 위해 소비자주권의 시장원리를 적극 도입할 필요도 있다. 시장과 정부는 모두 그 나름의 한계를 갖고 있는 것으로, 어느 하나가 다른 하나를 대체할 수 있는 것이 아니고 서로를 전제해야만 존재할 수 있는 보완적 관계의 연계된 제도들로, “경제는 시장, 복지는 정부”와 같은 이분법은 양극화와 불안정성 그리고 정부에 대한 불신만을 낳기가 쉽다. 복잡하게 얽혀있는 경제문제를 해결하려면 시장실패에 적극 대처하고 정부실패를 최소화하는 제도개혁을 전제로, 민주적 정부의 정책적 주도가 반드시 필요하다.

성장과 복지과 동행하는 안정적인 동반성장이 가능하려면 경제·교육·복지·주거·의료 등을 시장에 일임하는 ‘자유방임경제’가 아니라 정부·경영자·노동·시민사회·이익집단 등이 시장실패에 적극 대처하면서 각종 제도적 장치들에 힘입어 서로 충돌하는 이해관계를 조정하고 조율하는 ‘조정시장경제’와 이해당사자 자본주의를 세울 필요가 있다. 세계화와 경제개방의 물결을 적극적으로 활용하려면 경제개방이 야기할 부작용인 사회갈등과 충격을 흡수·조정할 수 있는 사회제도가 마련되어야 하는데 정부가 사회정책 등을 통해 이를 적극적으로 담당하고, 다양한 정책수단을 통해 투자부족과 당경쟁·금융배제 등 각종 시장실패를 최소화하는 것이 ‘조정시장경제’의 주요 내용이 될 수 있을 것이다. 이와 더불어 ‘사람’을 비용절감의 대상이 아니라 생산성 상승의 주체이자 성장의 목적으로 인식하는 발상의 전환도 시급하다. 한국경제가 외환위기 이후 경제의 금융화와 시장만능주의의 사조 속에서 <저숙련·저투자·저소비·저협력·저생산성>이라는 ‘저진로’ (low road)의 나쁜 균형상태에 빠져버렸다는 점을 지적하는 전문가들이 적지 않다. 성장잠재력의 복원을 위해서도 설비투자·기술투자·혁신투자·사람투자를 통한 생산성 향상의 ‘고진로’ 전략이 진지하게 시도되어야 한다. 투자확대·기술혁신·인적자원 관리·사회신뢰 강화가 생산성 향상으로 연결되고 생산성 향상이 다시 고임금과 복지확대를 통해 내수창출로 이어지는 고진로 축적구조를 달성함으로써 성장과 분배가 조화를 이루는 안정적 축적체제가 확립될 수 있는 것이다. 이처럼 생산성 향상이 사람에 대한 투자를 통해 이루어지는 조정시장경제에서는 노동·복지·교육이 서로 유기적으로 연결·통합되는 가운데 사회정책과 경제정책이 고진로 전략의 틀 속에서 선순환을 이루게 될 것이다.

한편, 경제에서 사람이 차지하는 위상에 대한 인식이 바뀌려면, “기업의 주인은 주주”라는 인식이 같이 바뀌어야 한다. 선진국들은 기업의 꾸준한 장기투자와 기업가의 효율적인 경영이 있었다는 공통점을 갖고 있다. 그런데 이때 기업의 장기투자는 부자와 기업가를 존중하는 사회적 분위기가 아니라 기업활동으로부터 발생한 이익 중 얼마나 많은 부분이 내부유보를 통해 재투자되느냐에 좌우된다. 이 문제와 관련해 중요한 것은, 대부분의 사람들이 기업의 ‘주인’이라고 믿어 의심치 않는 주주 그리고 이들의 이익을 대변하는 금융자본의 경우, 미래의 보다 많은 소득을 약속하는 ‘이익의 재투자’ 보다는 당장 주머니를 불러주는 ‘이익의 분배’, 곧 배당을 대부분 선호한다는 점이다.



잔여소득청구권자인 주주만이 위험을 부담한다는 이론적 입장이 있기는 하지만, 현실에서는 다른 이해관계자들도 모두 위험을 부담하며, 주식시장이 발달함에 따라 주주는 여타 이해당사자들에 비해 훨씬 쉽게 기업을 떠날 수 있게 되었다. 따라서 기업과의 관계가 가장 단기적이고 기업에 대한 충성도도 낮은 주주가 기업의 주인 행세를 한다면 기업의 장기경쟁력에는 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다. 그동안 선진국의 역사적 경험들을 보면, 경영자가 주주 이외의 여타 이해당사자들과 협조적 관계를 맺고 장기적 목표를 공유할 때 기업의 경쟁력이 높아진다는 것을 확인할 수 있다. 주주가 주변화하는 대신 경영자가 혁신의 주체로 등장하고, 노동자가 작업장 혁신의 동반자로 자리 잡는 노사타협이 이루어지고, 혁신의 학습과정이 기업이라는 사회적 조직 속에 통합될 수 있도록 하는 방향전환이 필요한 것이다. 이를 위해서는 기업의 경영과 관련해 종업원에게 보다 많은 정보가 제공되고, 종업원들이 주주로 참여하는 가운데 중요한 경영 사안에 대해서도 발언권을 행사할 수 있는 방향으로 기업지배구조를 바꾸는 노력이 병행되어야 한다.

자산을 갖지 못한 개인들은 생존을 온전히 자신의 능력과 운에만 의지해야 하는 반면, 자산가나 기업의 대주주들은 온갖 특권을 누리는 가운데 탈법 및 불법에 대한 책임 추궁으로부터는 자유로운 것이 최근 우리 사회의 현실이라고 할 수 있다. 비정규직·중소기업·자영업자 등 사회적 약자에게는 너무 많은 책임과 너무 적은 권리가, 공공부문·대기업·대주주·재벌총수 등 사회적 강자에게는 너무 많은 권리와 너무 적은 책임이 부과되는 사회에서 사람들이 장기적 전망을 가지고 규칙을 지키며 경쟁을 벌일 것이라고 기대할 수는 없다. 현재 우리 사회에 무엇보다도 필요한 것은 권리와 책임의 규칙을 어떻게 새롭게 설계할 것인가에 대한 사회구성원들의 사회적·국가적 합의라는 주장에 동의할 수밖에 없는 것도 이러한 이유에서이다. 이 문제에 대한 준거가 분명히 되어야만 자신이 어떻게 시장행동에 종사하고 국민국가의 성장에 헌신할 것인지를 선택할 수 있는 것이다. 이때 중요한 것은 국민들에게 정치적 시민권에 추가되는 사회경제적 시민권을 부여하는 것이다. 사회적 약자를 비롯한 시민들에게는 보다 많은 사회적 권리를 부여하고 동시에 사회적·경제적 강자들에게는 권한에 상응하는 책임을 엄격하게 부과하는 책임 자본주의가 구현되었을 때, 사람들은 비로소 기꺼이 주체적으로 시장경쟁에 나설 수 있게 될 것이다.

IV. 적극적이고 능동적인 경제정책의 필요성

우선 적극적인 총수요관리를 통해 거시경제의 안정성을 유지하는 정책의 회복이 필요하다. 거시경제의 변동성이 커지면 모든 경제주체들은 안정을 선호하고 보수적인 소비·투자 행동을 하게 되는데 이 과정에서 국민경제의 성장잠재력은 더욱 훼손된다. 실제로 선진국들은 2차대전 이후 케인즈의 가르침을 따라 거시경제의 적극적 관리를 통해 완전고용과 경제성장을 누릴 수 있었다. 물론 1970



년대 이후 인플레이션이 주요 문제로 대두되고 정책당국에 의한 미세조정의 실효성에 의문이 제기되면서 재정정책과 통화정책에 근거한 경기안정화정책이 적지 않게 퇴조한 것이 사실이다. 정부적자가 물가불안 및 민간투자의 축소를 가져온다는 인식 위에 균형재정을 강조해 재정정책을 최소화하고 대신 통화정책의 역할을 강조하는 흐름이 전세계적으로 확산되기도 했다. 그러나 재정정책이 현실적으로 적지 않은 문제를 가지고 있는 것은 사실이지만, 그 자체가 재정정책의 무력성이나 유효성을 의미하는 것은 아니다. 미세조정을 통해 국민경제를 의도하는 방향으로 이끌고 갈 수 있다는 기계적 재정정책이 오류였다고 해서, 모든 형태의 재정정책이 동일한 실패로 귀결될 것이라고 결론을 내리는 것은 논리의 비약이다. 적극적인 재정정책은 적절한 제도설계와 개선을 통해 고용과 성장을 제고하는데 기여할 여지가 여전히 존재한다고 보아야 한다.

우리가 경험한 경기부양책은 많은 문제점들을 드러낸 것이 사실이다. 하지만 추경예산을 건설부문에 쏟아 붓는 것만이 재정정책의 전부는 아니라는 발상의 전환이 필요하다. 자의적인 개입이, 건설경기 부양의 부작용이, 집권에 눈이 먼 정치가들의 선심성 예산이 우려된다면, ‘인위적이지 않고’ 정책시차의 문제로부터 자유로운 재정정책을 찾아 나설 일이다. ‘재정의 자동안정화장치’를 정비하고 개선하는 일이 바로 그것이다. 자동안정화장치란 경기변동에 대응해 정부가 별도의 조치를 취하지 않더라도 총수요가 자동적으로 조정되도록 하는 장치들을 지칭하는데, 누진적 조세제도와 사회보장지출이 여기에 포함된다. 경기가 침체해 사람들의 소득이 줄어들면, 세금이 자동적으로 줄어들고 대신 실업급여 등 사회보장지출이 늘어나 경기회복의 불씨가 제공된다. 자동안정화장치의 영향력은 GDP 대비 공공사회지출의 비중이 높은 나라일수록 커지는 것이 일반적이다. 자동안정화장치의 효과가 큰 나라들로는 북유럽 국가들과 프랑스·네덜란드·독일 등 유럽연합 국가들을 들 수 있다. 경제의 경쟁압력을 보다 강화하고 경제주체들로 하여금 리스크에 과감히 맞서도록 하기 위해서도 잘 정비된 사회안전망의 존재는 필수적이다. 공공사회지출의 확대는 소득분배의 개선은 물론 여기에 더해 재정정책의 실효성을 제고함으로써 한국경제가 경쟁력을 보다 강화하는 방향으로 나아갈 수 있는 국민적 합의를 이끌어내는 데에도 크게 기여할 것으로 예상된다.

거시경제의 관리에 더해 산업·고용·금융정책 분야에서도 보다 적극적이고 능동적인 경제정책이 요구된다. 우선 부품소재산업을 중심으로 하는 중소기업의 발전을 적극 지원함으로써 대기업과 중소기업의 협력적 동반성장 및 균형잡힌 산업구조를 확보하는 것이 필요하다. 이는 약화되는 국민경제의 분업연관을 강화해 지속가능한 혁신주도 성장의 토대를 제공할 뿐 아니라 동반성장의 핵심적 요건이기도 하다. 이를 위해서는 중소기업과 대기업의 수직적 하청관계를 수평적 네트워크 관계로 전환하고, 건설업의 불법다단계 하도급을 근절하며 직접시공제를 부활할 필요가 있다. 그리고 중소기업 차원에서도 평생학습 및 노동시간 단축을 통해 생산성 향상과 일자리 확대가 가능할 수 있도록 하는 일련의 법제화와 대기업·중소기업·대학을 연계한 인적 자원개발 클러스터의 조성 등을 겨냥한 정



책적 지원과 제도마련이 향후 산업정책의 핵심적 부분이 되어야 할 것이다.

한편 자본시장 일변도의 협소한 시야에서 벗어나 금융이 산업과 사회의 든든한 후견인 역할을 다시 담당할 수 있도록 하는 발상의 전환이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 금융의 투기적 행동을 제어하고 금융의 산업혁신 시스템을 수립함으로써 저축과 투자의 연계를 회복하고, 무분별하게 자유화된 금융의 재규제조치와 더불어 전통적 금융기관과는 상이한 목표와 조직원리에 의해 작동되는 대안금융을 활성화할 필요가 있다. 은행의 산업자금 제공을 독려하고, 투기적 부동산대출을 제한하며, 중소·중견·지방기업 및 서민 등 금융배제계층에 대한 대출이 늘어날 수 있도록 은행규제지침을 자산구성에 기초한 규제로 전환할 필요가 있다. 그리고 은행, 자본시장, 벤처캐피탈에 더해 새로운 대안금융기관이 상호 보완적 관계를 유지하는 다원적·중층적 금융체제의 발전도 요구된다. 이때 대안금융은, 금융을 수익창출의 기회를 제공하는 산업으로 보는 동시에 시민의 보편적 권리로 인식하고, 고객과의 긴밀한 관계를 중시하는 관계지향형 금융을 추구하며, 금융전문가에 더해 주민·조합원·자원봉사자·NPO 등 이해당사자의 적극적 참여를 강조하는 새로운 유형의 금융이라고 할 수 있다. 대안금융은 대출·개인저축계좌·자산형성 등 다양한 금융서비스를 제공하고, 자활지원·경영컨설팅 등 금융 이외의 '사회서비스'도 제공하며, 나아가 기업이나 금융기관에 대한 지분투자를 통해 사회적 책임을 독려하기도 한다.

이처럼 사람에 대한 투자, 중소기업의 육성, 금융배제계층의 지원 등과 관련해서는 적극적이고 능동적인 정책을 펼쳐, 기존의 대표적인 개입정책이었던 환율방어정책에 대해서는 전면적인 재검토가 필요하다. 그동안 외환당국은 국내 수출기업의 가격경쟁력 유지를 위해 원달러 환율의 하락(=원화의 평가절상)을 막는 환율정책을 실시해왔다. 최근 수출 대기업들이 높은 영업이익을 기록할 수 있었던 데에는 이러한 환율정책도 적지 않게 도움이 되었다고 할 수 있다. 그러나 환율정책이 국민경제 전반에 미치는 편익은 지속적으로 줄어들고 있다. 환율방어는 경제전반에 다면적인 영향을 미친다. 원화 가치의 절상을 막아 수출이 줄어들지 않도록 함으로써 수출기업들에게는 도움이 되는 반면, 국내 수입물가를 상승시키고 원화의 대외적인 구매력 상승을 방해함으로써 국내 소비자들에게는 실질소득이 추가적으로 늘어날 가능성을 막아버린다. 그럼에도 그동안 환율방어정책이 수행되었던 것은 수출기업의 이익이 국민경제 전반의 이익이 된다는 믿음이 있었기 때문이다. 그러나 외환위기 이후 수출 대기업들이 국민경제와 맺고 있는 연관관계가 크게 약화되었으며 수출 대기업들의 고용계수도 낮은 실정이다. 환율방어의 이익은 소수 재벌 대주주와 외국인투자자에게 집중되는 반면 그 비용은 전체 국민에게 전가되는 비대칭성이 확대되고 있는 변화한 경제환경에서 그동안의 환율방어정책은 재검토되어야 한다. 나아가 수출 중심에서 내수 중심으로 성장전략을 재편하는 보다 근본적인 고민도 함께 이루어질 필요가 있다.(2007/12/07)

