

모든 이를 위한 지속가능한 녹색 동반성장 : 토론*

전 주 성 (이화여자대학교 교수)

총수요 부족의 구조적 측면과 복지정책의 방향

글로벌 금융위기 이후 세계경제는 총수요 부족 현상을 겪고 있다. 이것이 단순히 민간 및 정부 부문의 부채조정(Deleveraging)에 따른 일시적 현상이라면 적절한 조정과정을 거쳐 세계경제는 다시 회복기조로 돌아설 것이다. 하지만, 1930년대 대공황 때처럼 수십 년에 걸쳐 축적된 구조적 문제라면 재정이나 금융확대와 같은 통상적인 정부정책으로 쉽게 해소되기 어려울 수 있다. 수출 의존도가 높은 우리나라의 경우 세계경제의 침체는 곧 해외수요의 위축으로 이어진다. 따라서 세계경제 총수요 부족의 배후 요인을 규명하는 것은 세계경제는 물론 우리 경제의 미래를 예측하는데도 필수적인 사안이다. 아래에서는 현재의 총수요 부족 현상이 매우 구조적인 성격을 지녔음을 보여주는 네 가지 이유를 제시한다. 나아가, 이에 대처할 정책수단의 미흡도 또 다른 구조적 취약점이 되고 있음을 설명한다.

첫째, 산업구조의 변화와 이에 대응하는 인력조정의 미흡한 것을 총수요 부족의 한 가지 원인으로 꼽을 수 있다. 대부분의 산업국가에서 제조업의 공급능력 향상을 수요가 따라가지 못하는 현상이 발생하고 있다. 기술발전과 함께 생산성이 증가하면서 노동에 대한 수요가 감소했는데 이는 노동소득의 감소로 이어지고, 그 결과 수요가 공급을 따라가지 못하는 현상이 초래됐다. 이런 측면은 노동 절약적인 IT 제조업의 비중이 증가하며 더욱 두드러지게 됐다. 이런 상황을 해소할 방안은 제조업으로부터 서비스 산업으로의 인력 이동이다. 그러나 다양한 이유로 이런 인력전환이

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

자연되면서 실업률 감소와 노동소득의 회복이 쉽게 이루어지지 않고 있다. 이는 과거 농업 등 1차 산업에서 제조업으로의 인력조정 지연이 총수요 부족을 초래한 것과 유사한 맥락이다.

둘째, 부와 소득의 불평등 심화가 총수요 부족을 초래하고 있다. 지난 30여 년간 미국 등 주요 서구국가들이 채택한 신자유주의 경제정책의 부정적 측면 중 하나는 부와 소득 격차의 심화이다. 여기에 1990년대의 IT 혁명을 거치며 소득격차의 주 원인 중 하나인 정보격차(Digital divide)는 더욱 심화되고 있다. 부자들의 한계소비성향이 빈곤층에 비해 낮기 때문에 분배 악화는 곧 총수요 부족의 구조적 요인으로 작용한다. 이에 대응하는 방안으로 미국은 민간 신용의 확대를 추진했고, 유럽 국가들은 정부재정을 동원하는 경우가 많았다. 하지만 금융위기를 겪으며 이 두 경로 모두 지속 가능한 총수요 확대 수단이 되기 어렵다는 점이 확인됐다. 19세기 말 자본주의는 시장경제와 자유무역의 활성화로 고성장을 이루었지만, 소득불평등이라는 문제를 해소하지 못한 원죄를 끌어안고 전쟁과 대공황을 경험하게 된다. 최근의 분배악화 역시 구조적 측면이 있기 때문에 향후 어떤 형태로건 복지강화와 총수요 창출이 주요 정책 화두가 될 것이다. 이는 대공황을 거치며 케인즈의 적극적 재정정책이 등장하고 국가주도 복지가 강화됐던 것과 맥을 같이하는 것이다. 문제는 대다수 서구국가들의 재정상황이 좋지 않은 현 시점에서 과거와 같은 재분배 및 총수요 관리 목적의 재정확대가 쉽지 않다는 점이다.

셋째, 나라마다 형태와 정도의 차이는 있겠지만 경제주체의 축적된 부채를 갚아나가는 과정에서 소비 위축이 불가피할 것이다. 평균적으로 볼 때 가계, 금융, 정부의 부채수준이 높다. 상대적으로 사정이 나은 쪽은 사내유보가 축적되어 있는 대기업들이다. 기존 부채의 ‘Deleveraging’은 자연 소비보다는 저축을 강조하는 행태로 이어지게 된다. 금융위기 이후 미국의 저축률이 높아진 것이나, 많은 국가들이 재정적자 축소에 고심하는 것 모두 이런 과정이다. 문제는 이런 조정이 매우 고통스럽고 시간을 요하는 과정이라는 점이다. 그만큼 총수요에 미치는 부정적 효과도 구조적 일 가능성이 높다.

넷째, 세계경제 위기의 구조적 배경이라 할 수 있는 글로벌 불균형(Global imbalances)을 시정하는 일이 쉽지 않고, 이 과정에서 세계 총수요는 장기간 위축될 가능성이 높다. 신흥시장국의 세계 총수요 기여도가 빠르게 증가하기 힘들기 때문이다. 상징적으로, 총수요의 70%를 차지하는 미국의 소비가 감소하는 만큼 총수요의 30% 수준인 중국의 소비가 이를 메워주기는 쉽지 않다. 사회안전망 부족 등 중국인들이 소비 대신 저축에 치중할 수 밖에 없는 이유들이 제기되고 있지만, 글로벌 불균형이 쉽게 해소되기 어려운 보다 중요한 이유는 국제금융시장의 안정성 부족에 있다고 볼 수 있다. 외환위기를 겪었거나 경계하고 있는 신흥시장국가들의 경우 이에 대비해 외환보유고를 유지할 필요가 있고, 이는 경상수지 흑자기조를 경제정책의 한 축으로 삼아야 한다는 의미가 된다. 이를 위해서는 아무래도 소비보다는 저축, 내수보다는 수출에 초점을 두는 정책기조가 유지될 가능성이 높다. 즉, 미국 등 전통적 차입국가의 소비감소를 상쇄할 만큼 신흥시장국가의 소비가 증가하기를 기대하는 일이 쉽지 않다는 얘기다.

마지막으로, 정부의 정책수단 부족도 총수요 부족이 지속될 가능성을 높이는 한 요인이라 할 수 있다. 케인즈의 처방에 의하면 총수요 부족은 통화나 재정정책을 통해 해소할 여지가 있다. 그러나 많은 나라(특히, 정부채무 비중이 높은 나라)에서 금리는 이미 제로에 가까운 데 이는 확대 통화정책에 한계가 있음을 의미한다. 양적 완화와 같은 비상대책도 어차피 지속적으로 사용하기는 어렵다. 또한, 재정적자가 심각한 상황에서 추가적 재정확대를 하는 일이 어렵다. 요컨대 민간 부문의 구조적 요인들에 의해 초래된 총수요 부족을 정부가 나서 해소할 여지가 별로 크지 않을 것이다.

이상의 논의를 종합하면 향후 세계경제의 총수요 부족은 그리 쉽게 해소될 성격이 아님을 짐작할 수 있다. 더구나 이에 대처할 정부의 정책수단이 부족하다는 점이 전망을 더욱 어렵게 한다. 세계경제의 침체는 곧 우리나라 수출 수요의 감소를 의미한다. 따라서, 우리는 총수요 항목 중 하나인 수출 부문에서 이미 타격을 받기 시작했다고 할 수 있다. 물론, 수요가 제한적이라도 우리 상품의 경쟁력이 뛰어나다면 수출 수요를 유지할 수 있을 것이다. 하지만 경상수지 흑자기조에 따른 원화 평가절상 압력이 있는 상황에서 경쟁력을 유지하는 일이 쉽지 않다.

이와는 별도로 우리나라도 장기적 내수 위축이 우려되는 구조적 측면이 없지 않다. 우선 다른 선진국의 경우와 유사하게 서비스 산업으로의 인력전환이 매우 부진하다. 특히 우리나라는 금융이나 법률 등 고소득 서비스업의 비중이 선진국에 비해 매우 낮은 편이어서 평균적으로 서비스업의 임금 수준이 제조업의 임금 수준에 비해 낮은 상황이다. 부채의 경우 서구 선진국보다는 전반적인 사정이 나은 편이나 가계부채는 결코 낙관할 상황이 아니다. 또한, 정부재정도 공식통계에 잡히는 것보다 재정위험이 크다고 보는 것이 정확하고, 나아가 일반회계 적자국채 발행이 지속되는 등 외환위기 이후 재정규율이 상당히 약화된 측면이 있다. 나아가 우리나라 역시 외환보유고 확보와 경상수지 흑자기조를 위한 정책이 쉽게 바뀔 것 같지 않다. 이는 내수 및 서비스 산업으로의 산업구조 전환을 어렵게 하는 요인이 된다.

정책수단의 경우 정책금리가 3% 초반에서 유지되고 재정적자가 심각한 상황은 아니어서 서구 국가들에 비해 사정이 양호하다고 할 수 있다. 그런데 정책능력의 관점에서 보면 새로운 경제 환경에 유연하게 대처할 수 있을지 의심이 가는 대목이 적지 않다. 상황에 끌려다니며 뒤늦게 대안을 마련하고, 우리와 사정이 다른 선진국 모형을 모방하는 관행도 좋아 보이지 않는다. 정책능력과 관련해 언급하고 싶은 것은 기업과 정부의 지배구조(Governance) 문제이다. 널리 알려진 재벌기업의 지배구조 문제와는 달리, 정부의 지배구조 문제는 경제정책의 실효성 측면에서 별로 논의되지 않았다. 하지만, 집권당의 정책 브레인이 되는 선거캠프 전문가의 수준과 점점 지대추구 집단처럼 변모해 가는 관료체제를 감안할 때 우리나라 정부의 정책능력은 개선의 여지가 크다고 할 수 있다.

복지정책에 관한 추가적 논의

우리나라도 소득분배 악화가 구조적인 양상을 보이고 있다. 비교적 완만한 상승세를 보이던 지

니계수가 외환위기 이후 꾸준히 높아지고 있는데, 이는 진보나 보수 이념과 무관한 구조적 추세로 보인다. 우리나라의 경우 재정정책의 재분배 효과가 그다지 크지 못한데, 여기에는 세 가지 이유가 있다. 첫째, 누진세율체계를 가지는 소득세의 비중이 낮고, 둘째, 복지지출의 비중이 선진국에 비해 많이 낮은 편이고, 끝으로 복지지출의 실효성이 높지 않음이 그것이다. 따라서 어떤 형식으로건 향후 우리나라의 복지정책은 확대될 것으로 예측된다.

그러나 우리나라 복지 논쟁의 수준은 아직 향상의 여지가 크다. 어떤 이념을 지향하건, 적정 복지 수준을 설정하는 것과 이를 달성할 재원을 마련하는 것은 분리될 수 없는 과제이다. 그러나 정치권은 물론 심지어 전문가들조차 복지의 예산제약 문제에 대한 관심을 소홀히 하는 측면이 있다. 부채를 통한 복지조달이 재앙이라는 것에 동의한다면 복지재원은 세출 구조조정과 세수확대를 통해 조달해야 한다. 이 두 정책과제는 장기적 청사진과 세밀한 추진전략이 필요한 사안이다. 정치적 이해관계나 관료적 매너리즘에 가려 편리하게 묻혀질 사안이 아니다.

실제 우리나라의 경우 복지 파퓰리즘이 기승을 부릴 가능성이 적지 않다. 지속적 분배 악화와 함께 수출 대기업 중심의 성장정책이 민생복지에 큰 도움을 주지 못한다는 인식이 광범위하게 퍼져 있다. 아래로부터의 복지요구가 만만치 않을 기세이다. 여기에 불안정한 정치체제에서 비롯되는 복지 담합이 우려된다. 일반적으로 강력한 양당체제가 아닌 연립형 정치체제에서 무책임한 지출증가가 일어나기 쉽다. 연립정부의 경우 정책 시계가 길지 않으며, 증세나 지출 삭감과 같은 어려운 의사결정을 합의하기 어렵다. 작금의 한국 정치 지평은 뚜렷한 정당 정체성을 찾기 어려운 불안정한 연립체제 형태를 보이고 있다. 밑으로부터의 구조적 복지 요구를 이런 정치 세력들이 감당하는 과정에서 무절제한 복지체제가 형성될 가능성이 높다. 지속 가능한 복지는 적절한 세수 확보와 같은 책임 있는 정책 단계를 거쳐야 가능한 일이다.