

제도선택과 한국경제의 발전전략

김 정 식*

논문초록

신고전학과 경제성장모형에서 제도의 역할은 중요하게 분석되지 않았다. 그러나 경제여건이 변할 경우 제도는 성장과 발전에 큰 영향을 미친다. 한국은 1990년대 이후 경제여건이 크게 변화했다. 그러나 이러한 경제여건의 변화에 부응해서 제도가 변경되지 못함으로써 한국경제의 성장은 제약받고 있다.

본 연구는 한국경제의 저성장의 원인을 제도적 관점에서 분석하여 한국경제의 장단기 발전전략을 제시하였다. 한국경제 성장의 장애요인인 저고용과 고임금구조가 고령화추세와 산업경쟁력이 약화된 경제여건의 변화와 연관이 있으며 또한 연금제도와 고비용을 초래하는 각종제도와 연관이 있음을 분석하였다. 그리고 기존의 제도하에서 이득을 보던 이익집단의 반발 때문에 제도의 변화가 쉽지 않으므로 전략적 접근이 필요함을 강조하였다.

핵심 주제어: 한국경제발전, 제도, 자본자유화

경제학문헌목록 주제분류: E0, F3, J3, O1

투고 일자: 2015. 2. 24. 심사 및 수정 일자: 2015. 3. 2. 게재 확정 일자: 2015. 3. 13.

* 연세대학교 상경대학 경제학부 교수, e-mail: kimjs@yonsei.ac.kr

I. 서 론

경제가 성장하고 발전하는 원인이나 혹은 성장이 정체되거나 저성장이 지속되는 원인에 대해서는 그동안 많은 연구가 진행되어 왔다. 신고전학과 정통 경제학에서는 물적자본이나 인적자본의 축적, 기술진보 그리고 노동생산성 등에서 그 원인을 찾아왔다. 그러나 이러한 원인만으로 국가 간 혹은 선진국과 신흥시장국과의 성장을 격차를 설명하지 못하자 다양한 새로운 접근들이 시도되어져 왔다. 경제외적 요인으로 종교, 지리적 조건 그리고 기후 등 다양한 원인들이 분석되고 있으며 제도 경제학에서는 제도(institution)의 변화가 성장이나 발전의 주요 원인이라고 주장하고 있다.

한국경제는 1960년대 이후 높은 성장을 지속해 왔으며 소득의 불평등도 개선되는 추세를 보여 왔다. 그러나 1990년대 이후 외환위기와 글로벌 금융위기를 겪으면서 성장률이 낮아지고 소득과 부의 불평등도도 심화되고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후부터는 저성장국면이 지속되고 있으며 앞으로도 이러한 추세가 고착화 될 것이 우려되고 있다.

이는 한국의 잠재성장률 추이에서도 잘 나타나고 있다. 2010년대 3% 후반대에 있는 잠재성장률이 2020년대에는 2%대로 그리고 2030년대에는 1%대로 하락할 것이 전망되고 있기 때문이다. 특히 한국은 출산율이 OECD국가에서 가장 낮아 2017년이면 생산가능인구가 감소할 것이 예상된다. 일본의 사례에서도 보면 생산가능인구의 감소는 경제를 장기침체국면으로 들어가게 할 가능성이 높다는 점에서 경계할 필요가 있다.

저성장국면이 지속될 경우 한국경제는 선진국보다 더 심각한 문제에 직면할 것으로 전망된다. 선진국 역시 고성장이후 저성장국면으로 들어갔으나 이들 국가들은 고성장시기에 연금과 복지체제를 이미 구축해 놓았기 때문에 실업률이 늘어나는 것 외에는 큰 문제는 없었다. 그러나 한국은 고성장시기에 이러한 제도를 구축해 놓지 않았다. 고성장시기에 연금과 복지제도를 충분히 구축해 놓지 않은 국가의 경우 저성장국면으로 들어갈 경우 복지수요가 크게 늘어나면서 소득의 불평등도가 심화되는 것은 물론 재정적자와 국가부채가 늘어나게 된다. 이렇게 될 경우 비교환성 통화를 가진 신흥시장국들은 예외 없이 금융위기와 외환위기를 반복적으로 겪게 될 가능성이 높아진다.

이러한 저성장의 부작용을 막기 위해서는 저성장의 원인을 파악하여 대책을 세우는 것이 중요하다. 특히 한국경제의 경우는 경제여건의 변화와 이에 따른 제도의 선택에 관심을 가질 필요가 있다. 경제여건이 변화하면 경제정책의 패러다임이나 경제 관련제도나 법등이 변화해야 한다. 제도란 경제를 둘러싸고 있는 틀이기 때문에 경제여건이 변했는데 기존의 경제구조나 제도를 유지할 경우 더 이상 성장이 어렵다고 할 수 있다. 제도를 변경하는 구조조정 혹은 구조개혁이 필요하다.

제도를 변경하는 데는 전략적 대응이 필요하다. 경제정책은 입안한다고 실행되는 것은 아니다. 각종 제도는 그 제도 하에서 이득을 보는 이익집단이 존재하고 있으며 이들은 제도의 개혁이나 개선을 반대하기 때문이다. 전략적 사고가 필요한 또 다른 이유는 한국경제는 더 이상 폐쇄경제가 아니라 개방경제이며 중국과 일본 그리고 미국과 유럽경제나 경제정책에 의해 큰 영향을 받고 있기 때문이다. 이들 외국의 경제정책에 전략적으로 대응하지 않으면 한국의 경제정책은 성과를 내기 어려우며 한국경제는 어려움을 겪을 수 있다.

한국경제 여건이 1990년대 이후 크게 변화했다. 자본자유화가 추진되었으며 환율제도는 바스켓 환율제도에서 변동환율제도로 변화되었다. 중국경제의 부상으로 한국의 주력산업의 중국이전이 가속화되면서 임금구조와 노동시장의 구조 역시 크게 변했다. 비정규직이 늘어나고 청년실업과 조기퇴직도 증가하고 있다. 정규직의 경우도 임금을 높게 받고 조기 퇴직하는 구조로 변화되고 있다. 저성장에 고통화가 급속히 진전되면서 복지수요가 늘어나고 부동산 가격의 하락 가능성이 높아지고 있다. 유통환경 역시 FTA로 세계가 하나의 시장으로 되면서 유통부문에서의 국부유출이 우려되고 있다.

이렇게 보면 한국경제가 저성장국면에서 벗어나기 위해서는 경제여건의 변화에 적합한 제도변화와 이를 실행하기 위한 전략적 대응전략이 필요하다. 본 연구에서는 한국경제가 소득불평등을 완화하고 일자리를 만들어 경기를 살리기 위한 장단기 정책방안과 발전전략을 제시하였다. 이를 위해서 제Ⅱ장에서는 경제여건의 변화에 따른 제도의 변화와 경제성장에 대해서 연구하고 제Ⅲ장에서는 1990년대 이후 한국경제의 성장이 정체된 원인을 제도적 접근을 통해 분석하였다. 제Ⅳ장에서는 한국경제가 재도약하기 위한 장단기 발전전략을 제시하였으며 제Ⅴ장에서는 분석결과를 요약하였다.

II. 제도선택과 경제성장

1. 제도와 경제성장

경제성장이 정체되거나 혹은 높은 성장을 가능하게 하는 원인에 대해서 Solow 등의 신고전학과 모형에서는 인적자본과 물적자본의 축적 그리고 기술진보로 인한 생산성 증가를 중요한 요인으로 분석하고 있다. 그러나 이러한 성장모형은 많은 문제점이 나타나고 있다.¹⁾ 즉 신흥시장국간의 성장격차를 설명하지 못하는 문제도 있었으며 선진국과 신흥시장국간의 성장률이 수렴(convergence)하지 않는 현상도 설명하기 어려웠다.²⁾ 이에 따라 성장의 원인을 설명하려는 다양한 시도가 Barro와 Sachs (2003) 등에 의해서 이루어졌으며 그동안 기후나 지리적 조건, 제도의 선택, 종교, 그리고 거시경제정책의 선택 등이 중요한 요인으로 분석되어져 왔다.

이들 요인 중에서 제도가 성장을 가능하게 하는 요인이라는 분석은 오래전부터 제도학과를 중심으로 분석되어져 왔다. 1900년대 초 세계경제가 저성장국면에 있을 때 Veblen이나 Commons 등의 이른바 구제도학파에 의해서 제도의 중요성이 강조되었으나 이들의 주장은 제도가 경제행위나 경제성장에 미치는 영향을 이론적으로 체계화하지 못했다. 그러나 1990년대에 들면서 신고전학파의 방법론을 이용하여 Coase (1992) 와 North (1990) 등의 신제도학파는 거래비용이론을 통해서 제도가 개인의 경제행동이나 국가의 경제성장에 영향을 미치는 채널을 이론적으로 모형화하였다.^{3) 4)}

-
- 1) 신고전학과 경제학은 제도를 외생적인 요인으로 가정하고 있다. 따라서 경제성장이나 경제현상의 분석에 있어 제도의 중요성을 간과하고 있다(유윤하, 2009; Chang, 2008).
 - 2) 신고전학과 성장이론에 의하면 자본의 한계생산성이 체감할 경우 상대적으로 자본이 풍부한 선진국의 성장률은 낮아지고 반면에 자본이 풍부하지 못한 신흥시장국의 성장률은 높아짐으로서 선진국과 신흥시장국의 성장률의 격차가 줄어드는 즉 수렴하는 현상이 나타나야 하는데 실제로는 이러한 현상이 나타나지 않으면서 신고전학과 성장모형에 대한 비판이 있게 되었다. 이에 대해서 Romer (1994) 등이 주장하는 내생적 성장이론에서는 자본의 한계생산성이 불변 혹은 체증할 수 있다고 가정하며 자본의 축적은 기술진보를 가져오고 기술진보는 자본의 한계생산성 체감을 상쇄해서 자본의 한계생산성이 불변이거나 체증할 수 있다고 주장한다. 즉 외생적으로 주어지지 않고 기업내부에서 내생적으로 결정되기 때문에 장기적으로 성장이 가능하다고 본다.
 - 3) Coase (1992) 는 거래비용이론을 이용해서 기업이론을 설명한다. 시장경제는 계약 등에 있어 거래비용이 존재하고 이러한 거래비용을 줄이는 방법이 기업조직을 만드는 것이다.

제도가 성장 및 발전에 미치는 채널들을 보면, 먼저 제도는 거래비용을 결정한다는 것을 강조한다. 제도는 계약과 관습, 규범 등에 영향을 미쳐 정보의 이용가능성을 높이며 이러한 모든 것이 거래비용과 위험 혹은 불확실성을 줄이는 역할을 해서 경제 성장에 영향을 미친다는 것이다. 다음으로 제도를 통해 재산권(property right)이 보장될 경우 투자가 늘어나면서 성장이 촉진될 수 있다. 세 번째 채널은 제도는 권력층의 억압과 몰수에 있어서 그 정도를 결정하게 된다. 불평등한 제도는 권력층의 과도한 부의 집중을 가져와 경제발전을 저해하게 된다. 마지막 채널은 제도는 협력과 사회적 자본을 증가시킬 수 있는 환경을 결정한다. 참여(inclusive)가 높은 제도는 정보를 증가시키고 위험과 불확실성을 줄여서 자원의 이용 가능성을 높인다.⁵⁾

신제도학파의 이러한 주장은 시장경제를 옹호하는 논리로 이용되기도 한다. 좌승희(1999)는 재산권에 대한 정부개입이 늘어날수록 정경유착과 같은 사회적 비용이 증대하고 재산권 행사에 있어 개인의 거래비용이 늘어나 경제의 비효율을 가져오고 결국 경제성장이 정체될 수 있다고 주장한다. 이러한 연구 외에 제도가 성장을 제약한다는 견해는 경험적 연구를 통해 복지제도의 미비가 결국 소득불평등을 심화시켜 경제성장을 제약한다는 결론을 제시한다.

이러한 제도학과 외에도 제도가 경제성장과 연관된 것을 강조하는 학자로는 Romer(1994)가 있다. 내생적 성장이론(endogenous growth theory) 즉 신성장이론을 주장한 Romer는 추격경제학(catch-up economics)을 설명하면서 기술선도국을 추격하는 기업이나 국가는 빠른 성장을 할 수 있으나 추격을 마치고 다른 국가로 부터 추격을 받는 기업이나 국가로 변화하게 되면 성장이 정체되면서 저성장국면으로 들어가게 된다는 것이다. 이렇게 성장이 정체된 기업이 다시 성장할 수 있는 방법은 새로운 기술진보나 혁신(innovation)을 해야 하며 국가는 이러한 혁신이 확산될 수 있는 제도를 만들어야 한다고 주장한다. Romer는 이를 위해 도시화 혹은 도시 건설을 강조하고 있다.

Rodrik(2004, 2009) 역시 경제성장에 있어 제도의 중요성을 강조하고 있다. 그는 지리적 요건등도 경제성장에 있어 중요하지만 경제여건의 변화에 맞는 제도의 변화

4) 재산권 제도를 확립할 경우 시장실패를 막을 수 있다고 주장한다. North(1990)는 재산권제도가 확립될 경우 거래비용이 감소하면서 투자가 늘어나 경제가 성장할 수 있다고 주장한다. 또한 정부규제가 완화되어 재산권이 규제받지 않을 경우 경제는 성장할 수 있다고 주장한다.

5) Ferrini(2012).

가 그 나라의 경제의 지속적 성장을 이룰 수 있게 하는 가장 중요한 요인이라고 주장한다. 제도가 올바르게 선택되었을 때 소득이나 부의 불평등도를 높이지 않고 지속적인 성장을 이룰 수 있다는 것이다.

이렇게 제도와 경제성장과의 연관관계를 보면 경제성장의 제 요인 중에서 재산권 제도나 복지제도 등 특정한 제도가 경제성장과 연관이 있다는 이론적 근거나 경험적 연구는 이루어져 왔으나 다른 다양한 제도들 즉 연금제도나 유통제도 등이 경제 성장과 연관될 수 있다는 경험적 연구나 경로 분석은 충분히 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.⁶⁾ 또한 제도의 변경은 다른 경제정책과 달리 이익집단의 반발에 부딪치게 되어 제도의 변경이 쉽지 않다. 제도의 변경을 분석하기 위해서는 공공선택론에서 이익집단의 반발을 낮출 수 있는 방안에 대한 연구 또한 필요하다고 할 수 있다. 결국 제도와 경제성장과의 관계를 연구하기 위해서는 기존의 신고전학과 경제학은 물론 제도경제학과 공공선택론의 방법론을 결합하여 심도 깊은 분석이 이루어질 필요가 있다.

2. 경제여건의 변화와 제도의 선택

제도의 선택 혹은 변경이 어떠한 시기에 이루어지는가에 대해서는 제도경제학에서도 충분한 연구가 이루어지지 않고 있다.⁷⁾ 그러나 제도의 변경 시기에 대한 분석은 매우 중요하다. 경제성장모형에서 신고전학과는 제도를 외생적으로 주어진다고 가정하고 물적자본이나 인적자본 그리고 기술진보등이 성장에 직접적 영향을 미치는 요인이라고 강조한다. 그러나 제도학과는 신고전학과에서 제도를 외생적으로 가정하는 것은 잘못되었다고 비판한다. 제도의 내생성에 대한 논쟁이 있어왔던 것이다. 제도가 자본축적이나 기술진보에 영향을 주고 또한 경제성장에 영향을 주는지 혹은 자본축적이나 기술진보와 같은 요인들이 제도에 영향을 주는가에 대한 논쟁이

6) 제도와 경제성장간의 경험적 연구는 많은 학자들에 의해서 이루어져 왔는데 대부분 사유재산권이나 경제자유도등의 제도와외의 관계를 분석하였다. Frankel and Romer (1999)는 같은 언어를 사용하는 지역이나 무역등이 국가간 소득격차의 원인이라고 분석하여 제도의 중요성을 강조하고 있으며 한국의 경우 김영신·송용주(2014)는 경제자유도가 성장과 연관이 있음을 밝히고 있다. 반면에 Sachs(2003)는 제도도 중요하지만 지리적 조건이 경제성장과 연관이 있음을 경험적으로 증명하고 있다.

7) 일부 연구에서는 경제위기가 왔을 시기에 제도의 변경이 이루어진다고 주장한다.

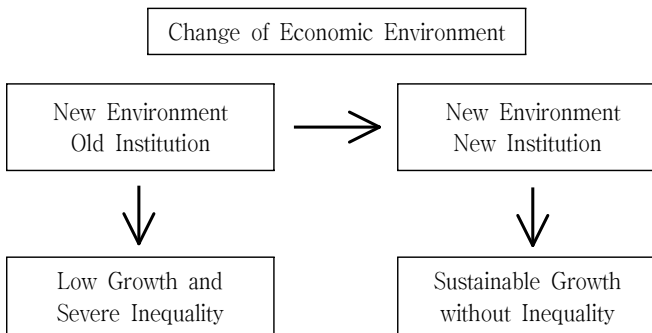
그것이다.⁸⁾

그러나 제도가 경제성장에 영향을 미치는가 여부는 즉 제도의 내생성은 경제여건의 변화와 밀접한 관계가 있다. 경제여건이 변할 경우 기존의 제도보다 새로운 제도가 필요하고 이 시기에 제도는 경제성장에 큰 영향을 미치는 것이다. 물론 제도는 경제여건에 의해 영향을 받기 때문에 경제여건이 변하면 제도가 변할 수 있다. 그러나 이익집단이 제도의 변화를 가로막아 비록 여건이 변화했는데도 제도가 변하지 못할 수 있다.

경제여건이 변하지 않을 경우는 신고전학과 이론과 같이 그 나라의 경제여건에 의해서 내생적으로 결정된 기존의 제도는 외생적으로 주어졌다고 가정해도 큰 문제가 없다. 신고전학과 성장이론에서와 같이 변경할 수 있는 다른 요인 즉 자본의 축적이나 기술진보가 성장을 결정하는 것이다. 그러나 경제여건이 변하게 되었는데 제도가 변하지 않으면 기존의 제도로는 성장은 정체되거나 저성장국면으로 들어갈 가능성이 높아지게 된다. 이는 제도학파가 부상한 과거의 사례를 봐도 잘 알 수 있다. 1900년대 초반이나 1990년대 경제여건의 변화로 저성장시기에 접어든 때에 제도의 중요성이 강조되거나 이론적 발전이 있었기 때문이다.

〈Figure 1〉에서 보는 바와 같이 경제여건이 변화되었을 때 기존의 제도로는 성장이 지속되거나 소득의 불평등을 해소하기 어려우며 양극화 없는 지속적 성장을 위해서는 새로운 제도가 필요하다.

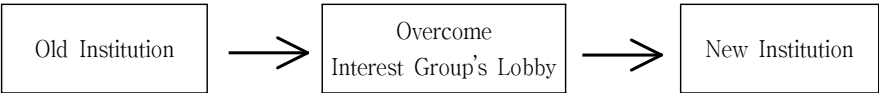
〈Figure 1〉 Change of Economic Environment and Choice of Institution



8) 자본축적, 기술진보, 지리적 요인 그리고 제도 모두 성장에 영향을 주는 요인이라고 할 수 있다. 그러나 어느 요인이 더 중요한 영향을 주는가에 대해서 Rodrik (2009) 등은 제도가 가장 큰 영향을 준다고 주장한다.

경제여건이 변화되었을 때 제도를 변화시키는 데는 즉 그 과정에는 다양한 장애요인이 있다. 제도의 개선은 쉽지 않으며 성장이 정체되는 원인이 되는 것이다. 제도를 바꾸는데 존재하는 애로요인 중에는 정치적 체제가 선진화되지 못한 것도 있지만 그보다 더 중요한 요인은 이익집단의 반발이다. <Figure 2>에서와 같이 경제정책 결정자는 경제정책을 디자인할 수는 있지만 실행되는 것은 또 다른 문제이다. 이익집단의 반발이 작은 금리정책과 환율정책과 같은 경제정책은 실행이 가능하지만 고용시장 구조개선이나 교육제도 그리고 유통제도 등의 변경은 그 제도하에서 이득을 얻는 이익집단의 강력한 반발에 부딪쳐 정책의 실행에 실패하거나 장기간이 걸리는 경우가 많다. 정치학자들은 제도를 바꾸는 구조개혁이나 이익집단이 많은 구조조정은 비록 이러한 정책이 경제정책의 분야라고 하더라도 정치의 영역이기도 하다고 주장한다.⁹⁾

<Figure 2> Institutional Change and Role of Interest Group



이익집단의 행태에 대해서는 Buchanan을 중심으로 공공선택론에서 분석을 하고 있다. 신고전학과 경제학이 시장참여자 중 소비자와 생산자만 자신의 이익을 추구하는 집단이고 정부의 관료와 국회의원과 같은 정치인은 공익을 추구하는 도덕적 경제주체로 가정한다. 그러나 공공선택론은 이들 또한 자신의 이익을 추구하는 경제주체로 가정해 이익집단의 행동을 분석하고 있다.¹⁰⁾

공공선택론에 따르면 무임승차자(free rider)가 적은 강한 이익집단은 자신들의 이익을 추가하기 위해 강력한 로비로 제도와 법의 변경을 저지하거나 혹은 통과되게 한다. 결국 경제여건이 변해서 제도나 법의 변화가 필요하다해도 제도의 변경이 어려워 경제성장이 정체되거나 저성장국면이 지속될 수 있고 또한 소득의 불평등이 계속될 수 있다. 제도나 법을 변경할 때 경제정책 결정자는 이러한 요인들을 검토해서 전략적으로 대응해야 한다.

9) 경제여건의 변화와 제도에 대해서는 경제위기시의 제도변화 가능성 외에는 충분한 연구가 이루어지지 않고 있다.
10) 경제학적 방법론을 행정학과 정치학에 적용하였다고 할 수 있다.

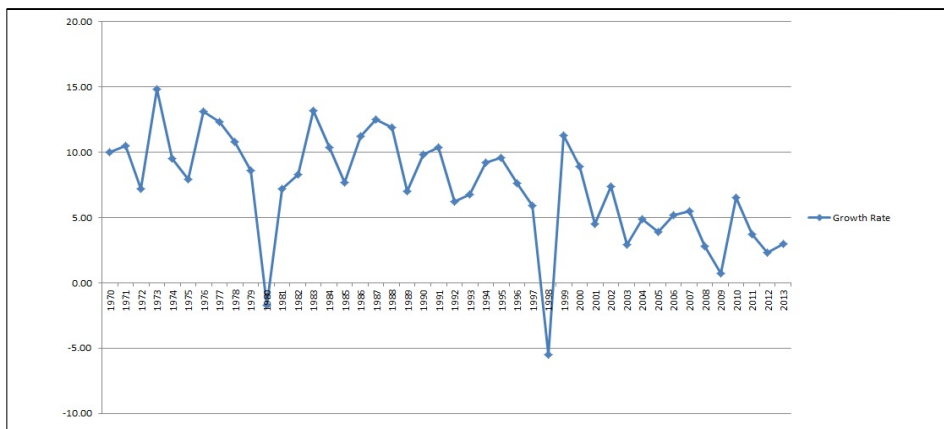
최근 신고전학과 경제학도 경제행위나 경제현상을 설명하는 데에 있어 제도적, 법적 요인 혹은 비경제적 요인이 중요함을 인식하고 이를 포함시키는 방향으로 발전하고 있다. 미시경제학에서는 기업이론, 계약이론 등에서 제도와 법적인 요인을 포함하여 분석하는 추세에 있으며 공공선택론에서 주장하는 도덕적 해이나 역선택 등이 경제학 분석에 있어 중요한 역할을 하고 있는 것을 봐도 알 수 있다. 이러한 추세를 고려하면 앞으로 경제성장모형에서도 제도나 법체제 그리고 이익집단 등의 요인이 중요한 역할을 할 것으로 전망된다.

Ⅲ. 한국경제 저성장의 원인 : 제도적 접근

1. 한국경제의 저성장 추이

한국경제는 경제개발 5개년 계획을 수립한 이후 1990년 이전까지는 높은 성장을 실현했다. 그러나 1990년대 경제여건이 변화된 이후부터 성장률이 낮아져 2008년 글로벌 금융위기 이후부터는 〈Figure 3〉에서와 같이 저성장국면이 지속되고 있다.¹¹⁾

〈Figure 3〉 Trend of Korea's Economic Growth Rate (Real GDP) (1970-2014)

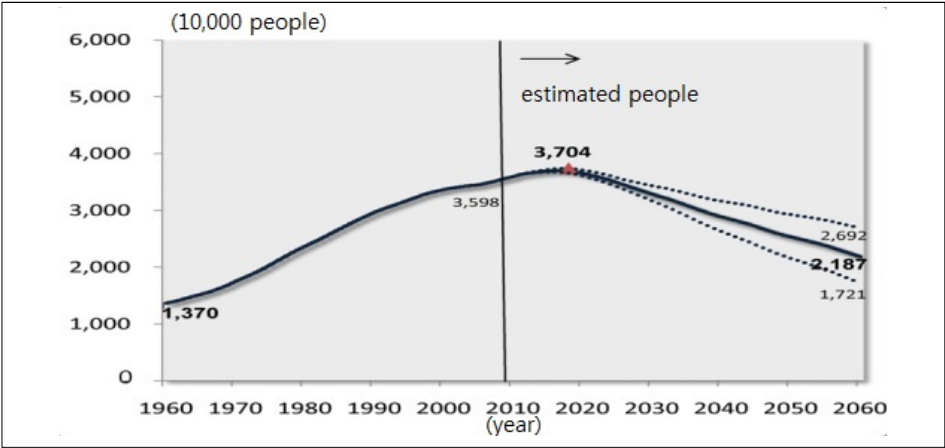


Source: Bank of Korea, Economic Data System.

11) 1990년대 이후 한국경제의 성장을 둔화요인은 이러한 제도적 원인 외에 거시경제정책의 잘못된 선택도 중요한 요인이다. 즉 1993년 이후 고금리, 저환율정책의 조합을 선택하여 경상수지가 악화됨으로서 외환위기가 초래되었으며 외환보유고를 축적하지 않은 정책선택 등이 중요한 요인으로 지적되고 있다(김정식, 2011).

〈Figure 4〉와 같이 2017년부터는 15세-64세 까지의 생산가능인구가 감소할 것이 예상되어 〈Table 1〉에서와 같이 한국의 잠재성장률은 지속적으로 하락할 것이 전망 된다. 생산가능인구가 감소할 경우 부동산가격이 하락하면서 경기침체가 장기화될 가능성이 높아지는 등 경제구조의 큰 변화가 예상된다. 일본의 사례를 보면 생산가 능인구가 감소한 1990년대 초반부터 부동산가격이 폭락하기 시작했고 경제도 그 시 점부터 20년 장기침체로 들어가게 되었다.

〈Figure 4〉 Trend of Korea's Working Age(15-64) Population



Source: Bureau of Statistics, Republic of Korea.

〈Table 1〉 Trend of Korea's Potential GDP Growth Rate

Period	Potential Growth Rate(%)
1981-1990	8.6
1991-2000	6.4
2001-2010	4.5
2011-2020	3.6
2021-2030	2.7
2031-2040	1.9
2041-2050	1.4
2051-2060	1.0
2061-2070	0.7
2071-2080	0.9
2081-2090	0.9
2091-2100	0.8

Source: Shin, S. et. al, “Estimation of Korea’s Potential Economic Growth Rate and Analysis of its Determinants,” Korea Development Institute, 2012.

저성장이 지속될 경우 한국경제는 큰 어려움에 봉착할 것으로 전망된다. 소득불평등이 더욱 심화되고 재정적자와 국가부채 또한 크게 증가될 것이 우려된다. 선진국은 고성장시기에 연금과 복지체제가 구축되어 복지수요가 크지 않으나 한국의 경우는 연금과 복지체제가 구축되지 않은 상황에서 저성장국면으로 들어가고 있어 복지수요가 크게 늘어날 것이 예상되기 때문이다. 연금과 복지체제가 구축되지 않은 상황에서 소득이 감소할 경우 가계는 부채를 늘리거나 혹은 복지수요를 늘릴 수밖에 없다. 결국 가계부채가 늘어나거나 혹은 재정적자와 국가부채가 늘어나면서 외환위기와 금융위기가 초래될 것이 우려된다.

또한 이는 한국경제의 미래를 불안하게 만들어 한국경제를 장기침체국면으로 들어가게 할 가능성이 높다. 소비자는 미래소득에 대한 불안감 때문에 소비를 줄이게 되고 기업은 국가의 미래 비전이 불투명해지면서 투자를 늘리지 않아 경제는 장기침체 혹은 저성장국면으로 들어가게 된다.¹²⁾

2. 저성장의 원인 : 경제여건의 변화와 제도선택

경제여건이 변하면 여건에 맞는 새로운 제도가 필요하다. 그러나 한국의 경우 1990년대 이후 경제여건은 크게 변화되었으나 관련제도는 변화하지 못한 경우가 많다. 경제여건이 변화하면서 기존의 제도는 성장의 제약요인이 되고 있다. 성장을 제약하는 주요 제도들은 다음과 같다.

(1) 자본자유화와 변동환율제도의 선택

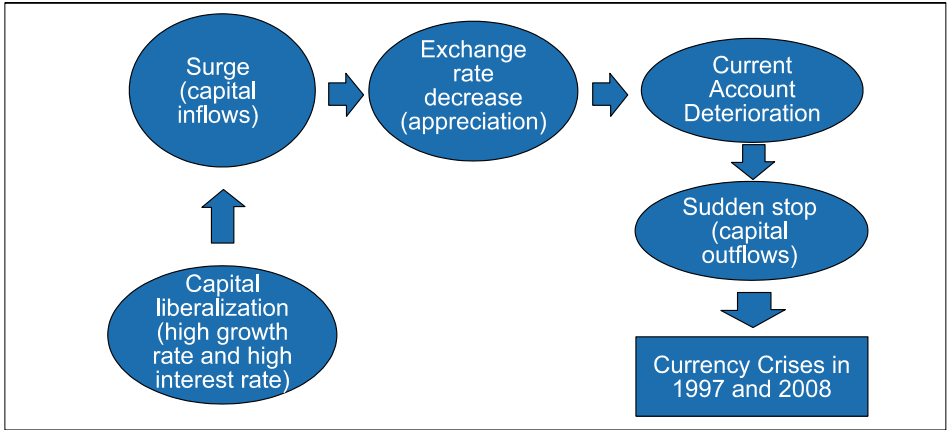
한국의 경제여건과 제도는 1990년 이후 크게 변화되었다. 먼저 변동환율제도 선택과 자본자유화라는 제도변화가 있었다. 한국은 1945년 건국이후 1985년까지 무역수지가 적자를 기록했다. 이러한 무역수지 적자로 인해 부족한 외환을 IMF에서 차입해서 보전해 왔으나 1986년부터 1989년까지 막대한 무역수지 흑자로 기존의 누적된 IMF 차입부채를 상환하고 1988년 IMF의 conditionality의 적용을 받지 않게 되었다. 그러나 1990년 이후 다시 무역수지가 적자로 전환되었고 이러한 무역수

12) 이러한 국내적 요인 외에도 세계경제가 장기침체로 들어갈 수 있다는 이른바 new normal의 전망들이 나오고 있어 이 경우 대외의존도가 높은 한국경제는 저성장국면이 심화될 가능성이 있다.

지 적자는 1997까지 지속되어 결국 외환위기를 겪게 되었다.

1986년부터 1989년까지 무역수지 흑자가 지속되자 한국은 1990년 환율제도를 그 동안의 중간형태 환율제도(intermediate exchange rate system)인 바스켓 환율제도에서 현재의 환율제도인 시장평균환율제도(MAS) 즉 변동환율제도로 변경하게 된다. 그리고 동시에 OECD 가입을 준비하기 위해 자본자유화를 1992년부터 시행하였다. 이러한 변동환율제도와 자본자유화라는 제도의 변화는 1997년 외환위기를 초래하는 데에 중요한 원인이 되었으며 그 이후에도 한국경제는 지속적으로 외부적 충격에 노출되어 저성장국면에 들어가게 되었다. <Figure 5>와 같이 과도한 자본유입(surge)은 원화 가치를 평가절상시켜 수출감소와 수입증대를 초래해 경상수지 악화요인이 되었으며 이는 또한 갑작스러운 자본유출(sudden stop)을 발생시켜 외환위기를 초래하였다.

<Figure 5> Capital Market Liberalization and Currency Crisis in Korea



Source: Kim, J. (2011).

2008년 글로벌 금융위기 이후 한국정부는 이러한 자본자유화의 문제점을 인식하고 갑작스러운 자본유출의 원인이 과도한 자본유입에 있다는 사실을 파악하고 과도한 자본유입을 이른바 거시건전성 3종 세트¹³⁾로 규제하였다. 또한 갑작스러운 자

13) 거시건전성 3종 세트는 과도한 자본유입을 막기 위한 정책수단으로 은행의 단기 해외차입 시 외환부담금 부과, 선물환포지션 규제제도, 외국인 채권투자이자소득에 대한 과세 등을 의미한다.

본유출에 대응하여 다자간 혹은 양자간 스왑 및 외환보유고 확충 등으로 외화유동성을 확보하는 정책을 실시하여 2008년 글로벌 금융위기 시 외환위기를 피할 수 있었다. 자본자유화 정책을 보완했던 것이었다. 그러나 한국경제는 자본자유화와 변동환율제도 선택으로 이른바 불가능한 삼위일체의 함정에 빠짐으로서 위기에 노출되어 있다고 할 수 있다.^{14) 15)}

신흥시장국은 선진국과 다른 경제적 특성을 가지고 있다. 먼저 비교환성 통화(non-convertible currency)를 가지고 있으며 성장률이 높고 이자율이 선진국보다 높다. 이러한 상황에서 자본자유화를 급속히 진행시키고 변동환율제도를 선택할 경우 해당 국가들은 과도한 자본유입으로 통화가치가 평가절상 되면서 경상수지가 악화되고 그 결과 유입된 자본이 갑자기 유출되면서 구조적으로 외환위기의 위험에 노출되게 된다. 제도의 잘못된 선택이 위기를 초래해서 국부의 유출로 성장을 제약하게 되는 것이다.

중국은 환율제도와 자본자유화제도 선택에 성공하여 구조적 외환위기를 피하고 경제성장을 촉진시킬 수 있었다. 중국은 1997년 아시아 외환위기 이전에는 변동환율제도를 선택하고 있었다. 그러나 한국이 외환위기를 겪게 되자 한국의 경험을 분석하여 환율제도를 고정환율제도로 변경하고 자본이동을 규제하도록 제도를 변경하여 단기간에 급속한 성장을 이루었다. 환율을 고정시킴으로서 경상수지 흑자에도 위안화가치는 평가절상 되지 않았으며 그 결과 수출을 증대시켜 막대한 경상수지 흑자를 실현하였다. 또한 자본유입과 유출을 규제하여 무역수지에서 축적한 국부의 유출을 막을 수 있었으며 단기간에 G2로 부상할 수 있었다.

(2) 일자리 부족과 연금 및 복지제도의 미비

한국경제의 가장 큰 문제점은 기업투자가 줄어들면서 일자리가 창출되지 않는다는 것이다. 일자리가 만들어지지 않으면서 소득이 감소해 소비가 줄어들고 다시 투

14) 불가능한 삼위일체(impossible trinity)는 자본자유화, 고정환율제도 그리고 독립적 통화정책 중에서 3개의 정책목표를 모두 달성할 수는 없다는 것을 의미한다.

15) IMF도 1997년 아시아 외환위기 시에는 자본자유화가 자본유입을 통해 외환부족을 극복할 수 있는 방법이라고 생각해서 한국정부와 다른 신흥시장국에 이를 권유하였다. 그러나 아시아 외환위기 이후 갑작스러운 자본유출이나 과도한 자본유입의 문제점을 파악하고 점진적인 자본자유화가 신흥시장국에 유리하다고 판단하여 현재는 급속한 자본자유화를 권유하지 않고 있다.

자가 위축되는 악순환 속에 들어가 있으며 이는 저성장의 중요한 원인 중의 하나이다. 일자리 부족으로 근로소득이 줄어들면서 가계부채가 늘어나고 복지수요가 늘어나면서 재정적자와 국가부채가 늘어나는 문제도 발생하고 있다.

일자리가 만들어지지 않는 원인은 다양하다. 기술진보나 신기술개발이 되지 않기 때문이기도 하다. 그러나 더 중요한 원인은 1990년 이후 임금이 생산성보다 높거나 혹은 경쟁국보다 크게 높아졌기 때문이다. 임금을 높이는 과정에서 과도한 노사분규가 발생하게 되며 높은 임금과 노사분규가 기업이 정규직의 고용을 줄이고 비정규직을 늘리는 원인이 되고 있다.

실제로 한국의 임금구조를 보면 정규직 초임의 경우 1인당 GNP가 2배가량 높은 일본과 비슷한 구조를 가지고 있으며 경쟁국인 대만이나 홍콩보다 2배 정도 높다. 여기에 초임과 재직 30년 이후 가장 높은 임금 즉 피크임금의 격차 또한 한국의 경우는 3-4배이며 일본과 독일 그리고 다른 선진국의 경우는 2배 미만으로 나타나고 있다.¹⁶⁾

초임이 높아지면서 기업은 고용을 줄여 청년실업이 늘어나고 있다. 또한 기업은 피크임금이 높은 임직원을 조기퇴직 시키는 방법으로 이에 대응하고 있으며 이러한 현상은 결국 고령화시대에 복지수요를 늘어나게 하는 원인이 되고 있다. 임금구조와 고용구조가 한국경제가 저성장의 함정에 빠지게 된 원인중의 하나이며 또한 복지수요를 늘어나게 하는 원인이 되고 있다.

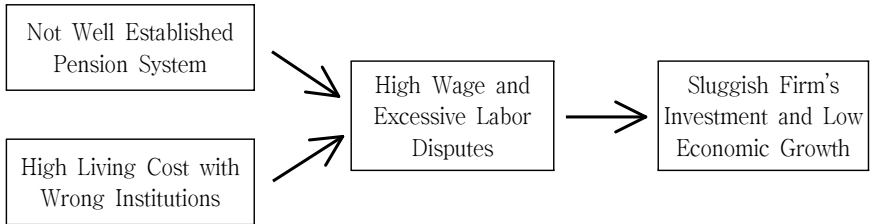
한국의 높은 임금과 과도한 노사분규가 발생하는 원인을 해소해야 한국경제는 고용이 늘어나 소비와 투자가 늘어나는 선순환경제로 들어갈 수 있다. 한국의 임금이 경쟁국보다 높은 원인은 <Figure 6>에서와 같이 연금제도와 생활물가가 높은 데에서 찾을 수 있다. 먼저 연금제도가 확립되어 있지 않기 때문이다. 선진국은 퇴직후 소득을 연금과 복지제도를 구축해 해결하고 있다. 소득이 있는 사람은 연금체제를 구축해서 노년을 준비하게 하고 저소득층이나 취약계층은 복지제도를 통해 해결하고 있다. 그러나 이러한 연금체제와 복지체제가 충분히 구축되지 않은 경우에는 노후소득을 직장에 다니는 동안 마련하기 위해 노동자들은 생산성보다 높은 임금을 요구하게 된다.

16) 한국노동연구원에 의하면 생산직 근로자의 근속연수별 임금격차(초임 대비 30년 이상 임금수)는 한국 3.3배, 독일(1.97배), 프랑스(1.34배)로 나타난다(한국노동연구원, 2011).

과도한 노사분규 역시 복지제도와 연관이 있다. 실업수당과 같은 복지체제가 확립되어 있는 경우 직장에서 해고되어도 노동조합을 통해 과도하게 분규를 일으킬 가능성은 적다. 그러나 복지체제가 구축되어 있지 않은 상황에서 해고는 생존의 문제와 직결되므로 과도한 노사분규가 발생하게 되고 기업은 이를 우려해 고용을 기피하게 된다.

임금이 과도하게 높은 원인은 생활물가가 높은 데에도 있다. 전세가격을 포함한 높은 주택비용과 교육비용 그리고 식품가격 등은 임금을 높이는 원인이다. 잘못된 주택공급제도와 교육제도 그리고 유통제도 등이 생활물가를 높이는 원인이다.¹⁷⁾

〈Figure 6〉 Pension and Welfare Systems and Wage



(3) 복지수요의 증가와 재정적자의 확대

한국경제의 성장을 제약하는 또 다른 요인은 복지수요의 증가로 인한 재정적자와 국가부채 문제이다. 국가부채가 늘어날 경우 국가신뢰도가 떨어지면서 남미나 남유럽과 같이 외환위기를 겪을 수 있다. 일자리가 감소하고 고령화가 진행되면서 복지수요는 크게 늘어날 전망이다. 저성장으로 세수는 감소하는데 복지수요가 늘어나는 경우 재정적자가 확대될 것이 우려된다. 세율을 높여 세수를 늘려야 한다는 주장이 있으나 세율을 높일 경우 경기침체가 심화되어 세수가 큰 폭으로 늘어날 가능성은 작다. 결국 재정적자를 줄이기 위한 해법은 세율을 높이는 것보다는 복지수요를 줄이는 것이 중요하다. 현재와 같이 조기퇴직에 고령화추세가 지속된다면 어느 정도 충분한 연금을 받는 공무원, 교사 그리고 군인외에 대부분의 국민들은 잠재적인 복지수요자가 되며 재정적자는 더욱 늘어나게 된다.

복지수요는 연금제도와 일자리 부족과 밀접한 관계가 있다. 연금이 없는 경우 복

17) 김정식 (2012).

지수요가 늘어날 수밖에 없다. 경기가 침체되어 일자리가 감소할 경우도 복지수요는 늘어나게 된다. 경기가 침체된 원인은 기업투자가 감소하였기 때문이며 이는 임금이 과도하게 높기 때문인데 과도한 임금인상은 연금과 복지체제 구축과 연관이 있다. 보편적 복지제도의 선택도 재정적자를 확대시키는 요인이다. 저성장으로 복지예산은 제한되어 있는데 보편적 복지제도를 선택할 경우 재정지출을 늘어나게 하기 때문이다.

(4) 비효율적인 유통제도와 국부의 유출

유통구조나 유통제도를 개선하는 것은 생활물가를 안정시켜 임금인상을 억제하는 데에 있어 필수적이다. 한국은 유통구조가 다단계이며 현대화되지 못해 신선식품을 비롯한 생활물가가 세계에서 가장 높은 국가 중의 하나이다. 유통을 담당하는 정부조직 역시 기획재정부 정책조정국과 산업통상자원부 그리고 농림축산식품부로 분산되어 있어 효율적인 관리를 하지 못하고 있다.

또 다른 문제는 자유무역협정(FTA)로 세계가 하나의 시장으로 통합되고 있다는 것이다. 과거에는 제조업의 중국이전으로 생산에서의 국부유출이 문제가 되었다. 그러나 앞으로는 세계가 하나의 시장이 됨으로서 유통부문에서의 국부유출도 크게 우려된다. 과거에는 국가 간의 관세장벽이나 운송비용이 높아 소비자가 비싼 가격에도 불구하고 국내에서 구매할 수밖에 없었다. 그러나 최근 유통환경의 변화로 외국구매가 크게 늘어나고 있다. 비효율적인 유통구조와 과도한 유통마진 등의 유통제도가 내수부양과 성장의 장애요인이 되고 있다.

(5) 취약한 산업경쟁력과 교육제도

비록 임금이 높다고 해도 과학기술수준이 발달되었다면 산업경쟁력을 유지해서 기업투자가 늘어나 성장할 수 있다. 그러나 한국은 과거의 전통적인 산업에서는 기술경쟁력이 있었지만 첨단산업이나 신성장산업에서는 기술력이 취약하다. 그리고 이러한 기술경쟁력은 교육제도와 연관이 있다. 산업구조가 변화함에 따라 과거의 교육체제와 전문가로는 앞으로의 신성장산업 기술개발과 인재양성에 미흡하다고 할 수 있다.

교육제도의 개편은 인력의 효율적 공급을 위해서도 중요하다. 지금의 교육제도는 변화하는 경제여건에서 효율적으로 인적자원을 공급하는 데에 있어 적합하지 않다.

특히 출산율의 저하로 2017년이면 생산가능인구가 감소할 것이 예상되고 높은 임금으로 조기퇴직이 늘어나면서 인적자원의 수급에 있어 큰 변화가 전망된다. 경제여건의 변화에 따른 교육제도의 개편이 필요하며 현재의 교육제도는 한국의 성장을 제약하는 요인이 되고 있다.

3. 제도변경과 이익집단의 역할

경제여건의 변화에 따른 제도의 변화가 필요하지만 한국경제는 다양한 이익집단의 반발에 직면하면서 제도의 개선에 어려움을 겪고 있다. 이익집단의 행동에 있어서는 국내의 이익집단의 반발도 중요하지만 외국의 이익집단 반발도 무시할 수 없다. 환율제도나 자본자유화나 금융산업 규제 등은 상대적으로 국내의 이익집단의 반발이 적어 제도의 변경이 가능하다. 그러나 문제는 외국 이익집단의 반발이다. 금융산업의 경쟁력이 있는 선진국들은 신흥시장국의 자본시장 개방과 자본자유화를 원하고 있다. 환율제도의 변경 역시 무역대상국들이 이익집단이 될 수 있으며 국제금융시장을 안정시켜야 하는 국제기구 또한 이익집단이 된다. 이들 이익집단의 반대로 실제로 현행 변동환율제도를 바스켓 환율제도로 변경하거나 자본이동의 규제를 강화하는 방향으로 제도를 변경하는 것은 쉽지 않다.

고령화가 진전되면서 공공부문의 연금재정적자가 커지면서 한국정부는 공무원 연금제도 개혁을 시도하고 있으나 이익집단의 반발로 쉽지 않다. 특히 선거가 있는 경우는 공공선택론에서와 같이 국회의원들이 재선을 염두에 두고 있기 때문에 제도를 변경하는 개혁이 성공하기는 어렵다. 교육제도나 유통제도 변경 역시 강력한 이익집단의 반발에 직면할 것이 예상된다. 그러나 출산율의 감소로 인해 교육기관의 구조조정이 필요하며 산업구조의 변화에 맞게 교육제도를 개편하는 것이 필요하다. 유통제도 역시 유통구조를 단순화시키고 현대화시키는 데에 많은 이익집단이 연관되어 있어 구조조정이나 제도를 개선하는 것은 쉽지 않을 것으로 예상된다.

이익집단의 반발을 어떻게 극복할 수 있는가에 대해서는 아직도 효과적인 대안이 제시되지 않고 있다. 공공선택이론에서는 어떠한 이익집단이 더 강력하며 이익집단이 어떠한 채널을 통해 역할을 하는가에 대해서는 분석이 이루어지고 있지만 그 해결책은 정부의 개입을 줄이고 시장에 맡겨야 한다는 것외에는 제시되지 않고 있기 때문이다.

IV. 한국경제의 발전전략

한국경제가 고임금과 저고용의 악순환의 고리를 끊고 소득과 부의 불평등을 완화하기 위해서는 제도를 개선하는 새로운 발전전략이 필요하다. 이익집단의 반발을 극복해야 하며 동시에 외국의 전략에도 대응해야 하기 때문이다. 제도의 변화에 있어 이익집단이 강력한 경우는 이익집단의 반발을 극복하고 또한 국민적 합의를 이끌어내는데 시간이 걸리므로 중장기적인 전략을 세울 필요가 있으며 상대적으로 이익집단의 역할이 적은 부문에 대해서는 단기적 전략을 수립할 필요가 있다.

1. 단기적 전략

(1) 거시경제정책의 선택

경제가 성장하는 데에 있어 올바른 거시경제정책의 선택은 중요하다. 환율정책은 외국의 이익집단과 연관이 있지만 금리나 통화정책은 한국은행이 독립적으로 사용할 수 있는 정책수단이며 상대적으로 국내에 이익집단의 반발이 작은 정책이다. 한국경제의 중요한 과제는 경기의 경착륙을 막아 외환위기를 막고 또한 경기를 살려 일자리를 창출하는 것이다. 그동안 미국의 양적완화로 신흥시장국으로 유입되었던 유동성이 미국의 금리인상으로 유출될 것이 예상되면서 신흥시장국은 경기의 경착륙과 이로 인한 외환위기가 우려된다. 경기의 경착륙을 막기 위해서는 이익집단의 반발이 큰 구조조정정책보다 금리정책과 환율정책의 올바른 조합을 사용하는 것이 중요하다.¹⁸⁾

미국의 금리인상과 일본과 유로존의 양적완화정책과 경쟁적 평가절하정책에 대응하기 위해서는 저금리, 고환율정책의 조합을 선택하는 것이 바람직하다.¹⁹⁾ 저금리 정책의 경우 가계부채의 증가가 우려되나 금리부담을 줄여서 소비를 늘릴 수 있으며 외국으로부터 자본유입을 줄여서 환율을 높일 수 있다는 이점이 있다.²⁰⁾ 물론

18) 이는 일본이나 유로존이 초기에는 구조조정을 강조하다가 결국 양적완화정책으로 미국의 금리인상에 대응하고 있는 것을 봐도 잘 알 수 있다.

19) 저금리 기조와 추가적인 금리인하와는 구분해서 접근할 필요가 있다.

20) 가계부채 문제는 저금리정책을 사용할 경우 부동산 소득대비 혹은 담보대비 대출금액 규제를 통해 가계부채가 크게 늘어나지 않도록 관리해야 한다. 저금리정책을 사용하면서 미시적 대출규제를 완화할 경우 가계부채는 크게 증가할 수 있음을 경계해야 한다.

금리를 낮출 경우 자본의 갑작스러운 유출이 우려되나 수입감소와 국제원유가격의 하락으로 경상수지 흑자폭이 늘어나 있는 경우에는 급격한 자본유출의 우려가 작다고 할 수 있다. 또한 환율을 높일 경우 수입물가의 상승으로 국내물가가 높아질 것이 염려되나 저물가로 물가가 안정될 경우 그리고 경기침체로 디플레이션의 우려가 있는 경우는 환율을 높여도 물가에 대한 부담은 작다고 할 수 있다.

과거 미국의 금리를 높일 경우 한국은 고금리, 저환율정책의 조합을 사용했다가 외환위기를 겪은 적이 있다는 점을 고려하면 저금리, 고환율정책의 조합이 경기의 경착륙을 막고 외환위기를 피할 수 있는 정책대안이라고 할 수 있다. 문제는 비록 불황형 흑자지만 경상수지 흑자폭이 커져있어 무역상대국과 IMF의 반발로 환율을 높이기 쉽지는 않다는 점이다.

자본자유화로 급격한 자본의 유입과 유출이 구조적으로 발생할 수 있다는 점을 고려하면 과도한 자본이동에 대한 규제를 강화하면서 동시에 외화유동성 확보를 위해 외환보유고를 확충할 필요가 있다.²¹⁾ 외환보유고 확충에는 통화량증가나 이자율인상 그리고 중앙은행의 채권발행으로 인한 이자손실 등의 비용이 존재한다. 그러나 외환위기를 피할 경우의 이득이 더 커다는 점을 고려하면 외환보유고 축적이 필요하다. 한국에 유입된 엔케리 자금의 규모와 외국인 금융투자자금의 규모를 고려하면 현재 외환보유고는 갑작스러운 자본유출이 발생했을 경우 부족하다고 할 수 있다. 또한 최근 일본과의 통화스왑이 중단된다는 점을 고려하면 외환보유고 축적의 필요성은 높다고 할 수 있다.

(2) 연금제도 개선

거시경제정책으로 미국의 금리인상에 대응하여 경기의 경착륙을 막을 수 있으나 일자리를 창출하기 위해서는 연금체제를 보완하고 확충해야 한다. 현재 국민연금만으로는 노후생활을 충분히 보장할 수 없다. 국민연금을 보완할 수 있는 민간연금제도를 구축해야 한다.

공무원, 군인, 사학연금의 개혁방향은 이익집단의 반발을 고려할 때 이들 연금의 보험금은 최소한으로 조정하고 대신 보험료를 인상하는 방법을 사용하는 것이 바람직하다. 또한 기업의 경우 퇴직연금이나 민간연금 가입을 활성화시키기 위해 세제

21) 김정식(2012).

혜택 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 이들이 민간연금에 가입하지 않아 퇴직 후 복지수요자가 될 경우 복지비 지출이 크게 늘어난다는 점을 고려하면 연금가입에 인센티브를 주는 것이 비용을 줄일 수 있는 방법이다. 또한 장기저축인 국민연금의 보험료를 인상해서 보험금을 점차적으로 높여가서 보험금으로 노후생계를 유지할 수 있도록 해야 한다.

(3) 산업경쟁력 제고를 위한 과학기술정책

연금체제가 구축될 경우 노후소득이 보장되면서 선진국과 같이 가계부채도 감소할 수 있고 또한 임금도 안정될 수 있다. 그러나 이러한 제도가 수립되어도 이들에게 보험금이 지급되기까지는 20년 이상의 시간이 걸리게 된다. 또한 정규직의 과보호를 줄이는 등 고용의 유연성을 높이기 위한 고용구조 개편이나 연공성이 높은 임금구조를 개선하는 정책은 이익집단의 반발로 단기간에 실행되기가 어렵다.

따라서 이익집단의 반발이 작아 실행이 가능하고 일자리가 창출될 수 있는 대책은 중국이나 인도 등의 추격에 대응하여 산업경쟁력을 높이는 방안이다. 산업경쟁력을 높이기 위해서는 생산성을 향상시키거나 첨단산업기술을 개발하고 과학기술 인력을 양성해야 한다. 또한 Romer (1994) 와 Jones and Romer (2010) 의 주장과 같이 기업은 혁신을 추진하고 정부는 이를 확산시키기 위해 규제 등의 제도를 개선할 필요가 있다. 생산성을 높이기 위해서는 현행 연공서열 위주의 임금체제를 능력위주로 개편해야 하나 이는 이익집단의 반발로 쉽지 않다. 따라서 이익집단의 반발이 적은 과학기술 수준을 높이는 데에 정책의 초점을 둘 필요가 있다. 첨단분야의 기술전문인력을 양성할 수 있는 방안을 마련해서 이를 적극적으로 시행할 경우 중국으로의 산업이전에 대응하면서 동시에 산업에 대한 미래비전이 밝아지면서 기업투자도 늘어날 수 있다.

신산업정책을 수립할 필요도 있다. 현재 세계시장은 FTA 등으로 국가 간 무역장벽은 물론 대금결제에 있어 핀테크(fintech, financial technique)라는 새로운 결제방법이 만들어지면서 하나의 시장으로 통합되고 있다. 시장규모가 커짐에 따라 산업의 독과점현상이 심해지고 있으며 기술의 생애주기(life-cycle)가 짧아지면서 투자위험이 커져있다. 기업은 높은 위험때문에 투자를 늘리려고 하지 않는다. 선진국에서는 신성장산업에 대한 기술개발과 기술인력양성에 정부지원이 늘어나고 있다. 신산업정책을 실시하고 있다. 한국도 신산업정책으로 산업의 경쟁력을 높이고 미래비

진을 밝게 만들어 기업투자가 늘어나도록 해야 한다.

(4) 금융업 경쟁력 제고를 위한 규제완화

자본시장이 개방되면서 금융산업은 제조업과 같이 국부창출산업이다. 제조업의 수출을 통해 국부가 창출되어도 금융산업에서 국부유출이 발생한다면 국가적으로 국부는 창출되기 어려우며 경제는 성장할 수 없다. 제조업의 가격경쟁력은 낮아도 금융업의 경쟁력이 높은 미국은 이러한 이유로 신흥시장국의 자본시장과 금융시장 개방을 요구하고 있다.

한국의 금융산업은 불필요한 규제와 전문인력에 대한 투자가 미흡해서 경쟁력이 약화되어 있다. 앞으로 금융업에서의 국부유출이 더욱 커질 가능성이 있다. 따라서 불필요한 금융규제를 철폐하고 금융인력 양성에 대한 투자를 늘려서 금융업 경쟁력을 높여야 한다. 특히 핀테크를 활성화시켜 한국 금융업도 국제자금결제분야에 진출해서 부가가치를 높여야 한다. 그러나 금융규제가 많은 것은 그 원인이 있으므로 즉 규제의 내생성을 고려해서 금융업의 건전성을 약화시키지 않는 범위내에서 규제 완화를 하도록 해야 한다.

(5) 직업훈련정책

교육제도의 개선에서 이익집단의 반발이 적은 분야는 직업훈련이다. 고령화와 조기퇴직 그리고 청년실업 모두 직업훈련을 통해 문제를 어느 정도 해소할 수 있다. 중국으로의 산업이전으로 산업구조가 변화하고 있으며 첨단산업에 대한 수요가 늘어날 것을 대비해서 고품질의 직업훈련과 현장직업훈련을 통해 일자리를 창출해야 한다.

2. 중장기적 전략

이익집단의 반발로 제도의 개선이 어려운 경우는 국민적 합의를 유도하고 점진적으로 제도를 개선해 이익집단의 반발을 극복해야 한다. 중장기적인 전략이 필요하다.

(1) 임금 및 고용구조 개선

한국경제를 되살리고 일자리를 창출하기 위해 가장 중요한 발전전략은 임금과 고

용구조를 개선하는 것이다. 지금의 생산성보다 많이 받고 조기 퇴직하는 임금과 고용구조를 생산성에 맞게 임금을 받고 오래 근무하는 고용구조로 만들어 기업투자가 늘어나고 고용이 늘어나는 선순환경제로 바꾸어야 한다.

그러나 임금과 고용구조의 개선은 쉽지 않다. 임금과 고용구조가 노동조합의 임금 요구에 기업이 대응하면서 시장에서 내생적으로 결정된 구조이기 때문이다. 노동자들은 노후소득을 확보하기 위해 고임금을 요구하고 기업은 정규직 고용을 줄이면서 시간외 근무를 늘리도록 해서 인건비를 절약하는 제도이다. 즉 2명을 고용해서 할 업무에 높은 임금을 주고 1명을 고용함으로써 노동자와 기업이 모두 이득을 보는 구조인 것이다. 그러나 기업은 이렇게 높은 임금을 주는 노동자들을 오래 고용할 수 없기 때문에 조기에 퇴직시키는 방법으로 대응하고 있다. 결국 노동자들은 조기퇴직으로 노후소득이 없어 고통을 겪게 되며, 국가적으로는 고용이 감소하면서 복지수요가 늘어나는 문제가 발생하는 임금과 고용구조가 만들어져 있다.

이러한 상황에서 정규직 노동자와 기업 모두 임금과 고용구조의 변화를 원하지 않는다. 기업은 정규직 노동자들을 늘릴 경우 과도하게 인건비를 지불하게 되고 노동자들 역시 현재보다 낮은 임금을 받기를 원하지 않기 때문이다. 또한 오래 근무한다는 기업의 약속을 믿지 못하는 신뢰의 문제도 있다. 그렇지만 지금의 임금과 고용구조로는 실업이 늘어나고 복지수요가 늘어나면서 한국경제는 성장할 수 없다. 노사가 합의해서 국민적 공감대를 만들어 생산성에 맞는 임금을 받고 늦게 퇴직하는 체제로 임금과 고용구조를 변화시키도록 해야 한다.

(2) 선별적 복지체제 구축

저성장기조가 정착되는 경우 복지와 재정적자 문제는 증세보다는 복지수요를 줄이는 데에 초점을 두고 정책을 수립해야 한다. 복지수요를 줄이기 위해서는 연금제도를 구축해야 하며 동시에 경제를 활성화시켜 일자리를 창출해야 한다. 또한 선별적 복지제도를 구축해서 소득이 낮은 계층의 복지를 확충하고 소득이 높은 계층의 복지수요를 줄일 필요가 있다.

연금제도가 구축되지 않은 상황에서 고령화와 조기퇴직으로 복지수요가 늘어날 경우 증세나 세수증가만으로는 늘어나는 복지지출을 감당할 수가 없다. 선별적 복지제도의 선택은 쉽지 않다. 그러나 한국경제가 저성장국면으로 들어가면서 복지수요는 늘어나는 반면 세수는 크게 늘어나지 않는다는 것을 국민들에게 설득시켜 국

민들의 합의로 제도를 개선하도록 해야 한다.

(3) 고비용 구조를 저비용 구조로 제도개선

생활물가를 낮추어야 임금이 안정되면서 기업투자가 늘어날 수 있다. 생활물가는 부동산제도나 유통구조 그리고 교육제도와 밀접한 연관이 있다. 고비용구조를 만드는 제도를 저비용구조의 제도로 변화시켜야 한다. 저비용구조가 정착되면 출산율이 늘어나 잠재성장률도 높아질 수 있다.

전세가격을 낮출 수 있도록 기존의 부동산 정책과 제도를 바꾸어야 한다. 도심의 주택공급이 한정되어 있다는 점을 고려해서 수도권에서 저렴한 가격의 주택공급을 늘리고 교통시설을 확충해서 노동자와 젊은 층의 주거비용을 줄여주어야 한다. 과거에는 교통은 고려하지 않고 주택만 수도권에 공급했으나 교통과 주택을 결합재의 형태로 공급해서 주거비용을 낮추어 주어야 한다.

이익집단의 반발이 있지만 선진국의 유통구조를 검토해서 복잡한 유통구조를 단순화시키고 유통단계를 축소해서 과도한 유통마진을 줄이도록 해야 한다. 또한 유통구조 개선을 위해 현재 기획재정부, 산업통상자원부 그리고 농림축산식품부로 분산된 기능을 총괄할 수 있는 유통위원회를 신설할 필요가 있다. 이를 통해 생활물가를 낮추고 또한 국제가격보다 비싼 국내가격을 낮추어 유통업의 경쟁력을 높여 국부의 유출을 막아야 한다.

직업교육을 확대하고 우수한 인재들이 과학기술분야로 올 수 있도록 각종 인센티브를 줌은 물론 유학 등을 통해 신성장산업에 대한 기술개발과 인력양성을 지원해야 한다. 이를 통해 고령화, 저출산시대 그리고 변화된 산업구조에 적합한 인력공급이 이루어질수록 해서 성장잠재력을 확충해야 한다. 사교육비를 줄이기 위해서는 교육방송을 활성화시키면서 동시에 미국과 같이 지역문화센터를 활성화시킬 필요도 있다.

V. 결 론

경제성장의 결정요인에 대해 신고전학과 경제학에서는 제도는 외생적으로 주어지는 것으로 보고 기술진보와 인적자본 및 물적자본의 축적을 강조하고 있다. 그러나 경제여건이 변하는 시기에는 제도의 역할 또한 중요하다. 제도는 경제성장이 가

능하게 하는 틀이기 때문이다. 기존의 경제여건에서는 제도의 변화가 상대적으로 중요하지 않지만 새로운 경제여건에서는 새로운 제도가 경제성장과 발전을 가능하게 할 수 있다.

한국은 1990년대 이후 경제여건이 기존과 크게 다르게 변화했다. 그러나 이러한 경제여건의 변화에 부응해서 제도가 변경되지 못함으로써 한국경제의 성장은 제약 받고 있다. 한국경제의 여건변화를 보면, 1990년대 이후 노동조합의 역할이 커졌으며 또한 자본자유화가 급속히 진전되었다. 고령화로 노후소득에 대한 불안감이 높아지고 있으며 복지수요가 크게 늘어나고 있다. 이러한 변화로 인해 임금구조와 고용시장 또한 변화했다. 과거와 달리 초임과 피크임금이 크게 높아졌으며 이에 따라 기업은 정규직의 고용을 줄이면서 시간외 근무를 늘리는 방법으로 대응하고 있다. 그리고 고임금 정규직에 대해서는 조기퇴직으로 대응하면서 청년실업은 물론 40대 이후 중년 실업까지 늘어나고 있다.

한국경제는 고임금과 저고용의 악순환이 반복되면서 저성장의 함정으로 들어가고 있다. 복지수요가 늘어나면서 가계부채가 늘어나고 있으며 재정적자 확대로 국가부채 또한 늘어나고 있다. 한국경제의 미래비전이 어두워지면서 소비가 감소하고 투자가 줄어들고 있다. 한국경제를 되살리기 위해서는 경쟁국보다 과도하게 높은 임금구조를 개선하고 조기에 퇴직하는 고용구조를 늦게 퇴직하는 구조로 변화시켜야 한다. 또한 생활물가와 주택 전세가격을 낮추어 임금이 과도하게 상승하는 것을 막아야 한다. 구조개혁이나 제도의 개선이 필요하다.

그러나 이러한 구조개혁이나 제도의 개선은 관련제도 하에서 이득을 보던 이익집단의 반발로 쉽지 않다. 따라서 이익집단의 반발이 적은 분야부터 제도를 개선하는 등 전략적인 정책을 수립할 필요가 있다. 단기적으로 한국경제를 되살리기 위해서는 연금제도를 확충해야 한다. 국민연금을 보완할 수 있는 사적연금을 활성화시킬 수 있도록 정부지원을 강화할 필요가 있다. 연금제도의 확립을 통해 노후소득을 보장해서 임금을 안정시키고 복지수요를 줄일 경우 한국경제는 미래에 대한 전망이 밝아져 소비와 투자가 늘어나면서 선순환경제로 들어갈 수 있기 때문이다.

이러한 정책 외에도 이익집단의 역할이 적은 신산업정책의 실행이 중요하다. 신성장동력에 대한 기술지원과 전문인력 양성을 통해 산업경쟁력을 높일 때 한국경제는 일자리가 창출되고 소득불평등을 완화하면서 성장할 수 있다.

장기적으로는 고용 및 임금구조, 교육, 유통, 복지제도가 변경되어야 한다. 이를

위해서는 이익집단의 반발을 극복할 수 있도록 국민적 합의가 이루어져야 한다. 또한 점진적으로 제도를 개선해 이익집단의 반발을 극복하면서 경제여건에 맞는 제도를 구축하도록 해야 한다.

한국경제가 소득불평등이 확대되지 않고 지속적으로 성장하기 위해서는 기술개발이나 인적자본과 물적자본의 축적이 필요하다. 그러나 경제여건이 변화한 경우에 맞는 제도의 개선이 필요하다. 또한 외국의 경제정책에 전략적으로 대응하여 거시경제정책이나 환율제도를 선택하는 것도 중요하다. 이러한 제도와 연관된 새로운 발전전략을 사용할 경우 한국경제는 저성장의 함정에서 벗어나 부와 소득의 불평등이 완화될 수 있다.

■ 참 고 문 헌

1. 김정식, “자본이동의 반전과 한국의 외환위기-외환위기의 원인과 대책의 공급적 접근,” 『국제금융연구』, 제1권 제1집, 2011, pp.37-84.
(Translated in English) Kim, J., “Capital Flow Reversal and Currency Crisis of Korea-The Supply-Side Approach,” *Review of International Money and Finance*, Vol. 1, No. 1, 2011, pp. 37-84.
2. ———, “양극화 없는 지속적 성장을 위하여,” 『한국경제포럼』, 제4권, 제4호, 2012, pp. 141-145.
(Translated in English) Kim, J., “Sustainable Growth without Polarization in Korea,” *The Korean Economic Forum*, Vol. 4, No. 4, 2012, pp.141-145.
3. ———, “자본자유화와 한국경제정책의 과제,” 『한국경제포럼』, 제4권, 제4호, 2012, pp. 29-44.
(Translated in English) Kim, J., “Capital Market Liberalization and Issues of Korea’s Economic Policy,” *The Korean Economic Forum*, Vol. 4, No. 4, 2012, pp.29-44.
4. 김영신·송용주, “경제자유 관점에서 본 경제성장과 제도개혁,” KERI 정책제언, 14-09, 한국경제연구원, 2014.
(Translated in English) Kim, Y., and Y. Song, “Economic Growth and Institutional Reform in the Aspects of Economic Freedom,” KERI Policy Review, 14-09, Korea Economic Research Institute, 2014,
5. 신석하 외, “한국의 잠재성장률 전망과 하락요인 분석,” 한국개발연구원, 2012.

- (Translated in English) Shin, S. et. al, "Estimation of Korea's Potential Economic Growth Rate and Analysis of its Determinants," Korea Development Institute, 2012.
6. 유윤희, "경제성장과 제도," 『제도와 경제』, 한국제도경제학회, 제3권 제1호, 2009.
(Translated in English) Yoo, Y., "Economic Growth and Institution," *Journal of Institution and Economics*, Korea Institution and Economics Association, Vol. 3, No. 1, 2009.
7. 이 근, 『경제추격론의 재창조- 기업, 산업, 국가차원의 이론과 실증』, 오래, 2014.
(Translated in English) Lee, K., *Recreating Economics of Catch-up : Theory and Practice in the Aspects of the Firm, Industry and Nation*, Seoul : Oorae, 2014.
8. 좌승희, 『진화론적 재벌론』, 비봉출판사, 1999.
(Translated in English) Jwa, S., *On the Evolutionary Jaebul*, Seoul : Beebong Publishing Co. 1999.
9. 한국노동연구원, "임금의 연공성 국제비교," 2011.
(Translated in English) Korea Labor Institute, "International Comparison of Seniority Wage in Korea," 2011.
10. Chang, H. J., ed., *Institutional Change and Econonmic Development*, United Nations University Press, 2008.
11. Coase, R. H., "The Economic Structure of Production," *American Economic Review*, 82: September, 1992, pp.713-19.
12. Frankel, J. A., and D. Romer, "Does Trade Cause Growth?," *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, June 1999, pp.180-206.
13. Ferrini, L., "The Importance of Institutions to Economic Development," E-International Relations, <http://www.e-ir.info/2012/09/19/>, 2012.
14. Jones. C., and P. Romer, "The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital," *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 2, No. 1, January, 2010, pp.224-45.
15. North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990. Robinson
16. Rodrik, D., A. Subramanian, and F. Trebbi, "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development," *Journal of Economic Growth*, 9(2), 2004, pp.131-165.
17. _____, *One Economics, Many Recipes : Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2009.
18. Romer, P. M., "The Origins of Endogenous Growth," *The Journal of Economic Perspectives*, 1994, pp.3-22.
19. Sachs, J. D., "Institutions Don't Rule : Direct Effects of Geography on Per Capita Income," NBER Working Paper 9490, February 2003.

Institutional Change and Economic Development Strategy in Korea

Jung Sik Kim*

Abstract

Even though institution has not been analyzed as the main determinant in the traditional economic growth model, institution could affect the economic growth and development when the country's economic environment is changed. Korean economy has experienced many economic environmental changes since 1990 and institutions could be one of the important constraints in Korea's economic growth.

In this paper, we analyze the determinants of Korea's stagnated economic growth in the aspects of institutional economics and suggest the strategies for the economic development of Korea. In the short-term, new industrial policy should be constructed to improve the new growth engines' competitiveness and new pension system should be established to stabilize worker's wage. In the mid-term, it is important to change the wage and employment structures in order to improve the early retirement system.

Key Words: institution, economic development, economic growth, Korea

JEL Classification: E0, F3, J3, O1

Received: Feb. 24, 2015. Revised: March 2, 2015. Accepted: March 13, 2015.

* Professor, School of Economics, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seo Dae Mun-gu, Seoul 120-749, Korea, Phone: +82-2-2123-2490, e-mail: kimjs@yonsei.ac.kr