

## 소득주도성장, 혁신성장, 그리고 新기업생태계: 보완인가? 상충인가?\*

안 충 영\*\*

### 논 문 초 록

문재인 정부는 저성장, 고실업, 소득양극화 문제를 해결하기 위해 소득주도성장을 전면에 내걸고 부차적으로 혁신성장 정책을 추진했다. 가장 영향력 있는 정책처방은 최저임금의 기록적 인상과 정부주도의 중소·벤처기업 육성이다. 그러나 2년이 넘게 실시된 양대 정책은 상호 보완성 보다는 이율배반의 상충적 결과를 나타내고 있다. 앞으로 문재인 정부는 임금견인 내수기반의 소득주도성장 정책에서 벗어나 기업에 의한 투자견인 혁신성장으로 궤도수정을 하고 양질의 일자리를 우선적으로 만들어야 한다. 그리고 대·중소기업 간 선순환 新기업생태계도 조성해야 한다. 실사구시의 정책전환으로 1) 내년도 최저임금의 동결 및 주 52시간 근무제의 탄력적 운용, 2) 자생적 벤처 창업을 위한 규제완화, 3) 중소기업의 글로벌화, 4) 영세기업의 디지털화 등이 필요하다. 한국경제는 성과보상, 경쟁, 개방을 근간으로 혁신을 내재화 하고 소득분배 개선을 위한 근로자의 인간자본화와 사회적 낙오계층에 대한 사회안전망의 확충으로 지속가능 성장을 추구해야 한다.

핵심 주제어: 소득주도성장, 혁신성장, 기업생태계

경제학문헌목록 주제분류: D3, E2, E6, O1

투고 일자: 2019. 2. 25. 심사 및 수정 일자: 2019. 5. 22. 게재 확정 일자: 2019. 7. 17.

\* 본고는 2019년 경제학공동학술대회 제2전제회의, 『기रो에 선 한국경제: 지속가능하고 포용적 성장과 분배를 위한 정책과제』의 기조연설 논문으로 작성되었음. 본고는 저자의 논문 Ahn, Choong Yong (2019) 과 안충영 (2017) ” 논지를 원용, 확대, 수정, 보완한 것임을 밝혀 둔다. 본고의 주요 논점에 관하여 유익한 코멘트와 관련 자료를 제공한 이근 교수(서울대 경제학부), 익명의 두 논평자, 동반성장위원회의 김영우 전문위원에게 감사를 드린다.

\*\* 중앙대학교 국제대학원 석좌교수/ 전 동반성장위원장, e-mail: cyahn@cau.ac.kr

## I. 머리말

한국경제는 지금 중대한 기로에 서있다. 한국경제는 2006년 1인당 소득 2만 달러를 기록한 이후 2008년 세계금융위기를 거치면서 2018년에야 1인당 소득 3만 달러에 이르렀다. 지난 10여 년간 우리경제는 저성장→고실업→소득양극화→갈등형 노사관계 심화→성장복원력 추락 이라는 “初期先進國陷穽(early high income trap)”<sup>1)</sup>의 증후군을 보이고 있다. 한국경제가 당면하고 있는 저출산과 고령화, 가계부채와 국민연금의 장기관리 문제는 논외로 두고, 문재인 정부가 등장한 이래 한국경제가 겪고 있는 성장을 저하와 고실업의 지속을 일시적 경기하강 현상으로 볼 것인가? 혹은 잘못된 정책처방이 영향을 끼친 구조적 침체 현상으로 보아야 할 것인가? 만약 후자로 본다면 지속가능 성장으로의 반전을 어떻게 모색할 것인가? 본고는 이에 대한 해답을 찾아보기로 한다.

문재인 정부의 경제정책 기조인 J노믹스의 중요한 목표는 일자리 창출을 통한 성장을 제고와 노동소득 배분율을 높여 분배 개선을 이룩하고 국민 모두가 인간다운 삶을 영위 하는데 있다. 한국경제의 발전 과정에서 추구해야 할 가치이다. 문재인 정부는 우리경제에 나타난 소득양극화와 저성장의 구조적 추세에 대한 해결책으로 더불어 잘 사는 사람중심의 경제를 표방하고 5대 전략과 26개 과제를 제시했다.<sup>2)</sup> 공정경제의 틀 속에서 소득주도성장을 위한 “일자리경제”를 최우선 정책목표로 설정했다. 소득주도성장 정책에 대비하여 병렬적 이지만 하위 순위로 4차 산업혁명에 대비하고 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장 전략도 함께 제시했다.

이제 J노믹스가 시행되고 2년이 넘는 시간이 지났다. 경제정책의 단기적 효과는 물론 중기적 효과도 구체적으로 나타날 만큼 시간이 흘렀다. 이러한 J노믹스의 정책기조 아래 지난 2년이 넘는 동안 왜 한국경제는 의도한 정책목표와는 상이하게 성장률의 둔화, 실업률의 증가, 소득분배 악화 등 구조적 불황을 겪고 있는가? 본고에서는

1) 세계은행은 고소득 국가군(high income group)을 2017년 기준 1인당 소득 12,056 달러 이상으로 정의하고 있다. 2018년 현재 1인당 소득 4만 달러 이상 상위 고소득국가군은 22개국이다. 어떤 나라가 1인당 소득 3만 달러 수준에서 소득계층 간, 노사관계 등 사회 구성원 사이에 집단이기주의와 제로섬 갈등문화 때문에 1인당 소득 4만달러의 고비를 넘지 못하고 1인당 소득 3만 달러 수준에서 오랫동안 정체되어 있는 상황을 본고에서 “초기선진국 함정(early high income trap)”으로 정의한다.

2) 문재인 정부의 “잘사는 경제”의 5대 전략과 그 이행을 위한 26개 정책과제는 대통령직속 정책기획위원회 홈페이지(<http://www.pcpp.go.kr/main.do>) 참조.

오늘의 우리경제 현상에 대한 문제인 정부의 진맥과 정책처방에 문제점은 없었는지, 그리고 문제점이 있다면 그 대안에 대해 찾아보기로 한다.

문제인 정부가 등장한 2017년 5월 이후 2018년 한 해 동안 세계경제와 주요 경제대국들은 호황을 기록했다. 그러나 우리경제는 저성장 저고용의 심각한 정체에 빠졌다. <표 1>에서 보는바와 같이 2018년도 경제지표는 2017년에 비교하여 성장률, 투자, 수출, 고용 등 거의 모든 지표에서 크게 둔화 되거나 마이너스 실적을 냈다. 2018년 초에 정부가 기대했던 3% 경제성장률은 2.7%로 떨어졌다. 한국경제의 성장을 주도하여 온 수출도 이제 정체되거나 마이너스 증가율로 돌아섰다. 수출액은 2011년 5,000억 달러를 기록한 후 7년 만에 6,000억 달러를 달성하였지만 전체 수출의 20%를 차지하는 반도체를 제외한 디스플레이, 자동차, 가전, 무선통신기기 등 주력 수출 품은 중국의 상승세에 밀려 급속히 경쟁력을 잃어가고 있다. 반도체마저 경기 사이클의 하강기로 접어들어 수출에도 커다란 적신호가 켜지고 있다. 최근 한국은행의 발표에 의하면 2019년도 1/4분기 경제성장률은 -0.3%를 기록하여 경제의 하강기조는 더욱 뚜렷해지고 있다. 미·중 무역전쟁과 최근 불거진 한·일 간 무역 갈등은 올해 경제성장 전망치를 연초 2.6%에서 2% 초반대나 그 이하까지 떨어뜨릴 전망이다.

신규 취업자 증가도 매년 30만 명 내외에서 2018년에는 10만 명으로 줄었다. 2018년 5월 청년 실업률은 10.5%를 기록, 1998년 외환위기 이후 최악을 나타냈다. 한국은행은 올해 우리경제의 성장률이 2% 중반대로 또다시 하락하고 청년실업률 및 저기능 근로자의 실업률 또한 더욱 악화될 것으로 전망하고 있다. 한국경제의 저성장이 장기화되면서, 교육과 직업훈련까지 포기한 한국의 구직 단념자인 NEET족의 비율은 OECD 국가 가운데서 그리스와 이탈리아 다음으로 높은 그룹에 속하고 있다.<sup>3)</sup> 저기능 근로자의 대량 실업은 소득양극화의 현상을 더욱 깊게 만들 전망이다. 청년층의 최악 실업률은 장기적으로 빈곤층을 더욱 양산하고 경제성장률의 저하와 함께 복지 부담을 더욱 가중시킬 경고음을 보내고 있다.

3) NEET는 “Neither in Employment nor in Education or Training”을 뜻한다. 한국의 3차 교육 단계에 있는 젊은이들이 좋은 일자리의 부재 때문에 취업, 학업, 재훈련도 포기하는 구직단념자의 비중이 높아 가고 있음을 지적한 것이다. OECD (2016), pp.49-51 참조.

〈표 1〉 한국경제 거시지표

(전년 동기대비, %)

	2017	2018			2019(예측)		
	연간	상반기	하반기	연간	상반기	하반기	연간
경제성장률(GDP)	3.1	2.8	2.5	2.7	2.5	2.8	2.6
(민간소비)	2.6	3.2	2.5	2.8	2.5	2.7	2.6
(건설투자)	7.6	-0.1	-7.4	-4.0	-6.1	-0.5	-3.2
(설비투자)	14.6	1.9	-5.3	-1.7	-2.1	6.3	2.0
상품수출	15.8	2.8	4.9	3.9	2.4	3.8	3.1
상품수입	17.8	2.5	0.9	1.7	0.6	4.0	2.3
경상수지(억달러)	785	297	454	750	230	460	690
소비자물가	1.9	1.3	1.7	1.5	1.2	1.5	1.4
실업률	3.7	4.1	3.6	3.8	4.2	3.4	3.8
취업자 증가(만명)	32	14	5	10	9	18	14

자료: 한국은행, 경제전망보고서 2019. 1.

문재인 정부는 소득분배 개선을 위한 친노동 정책의 충동적 정책수단(impulsive policy tool)으로 최저임금을 기록적으로 인상했다. 2018년에 16.5%의 기록적 인상에 이어 2019년에 다시 10.9%를 인상하였다. 1년여의 시차에 공식적으로 27.4%의 최저임금 인상이 일어났다. 최저임금 관련 시행령 개정으로 주휴시간 수당이 지급되면 기업에 따라서는 실질적으로 33%의 최저임금 인상이 일어나게 된 것이다.

대외경제 여건에도 커다란 악재가 예상되고 있다. 미국 트럼프 대통령이 추구하는 미국우선 보호무역주의는 세계무역질서를 일대 혼란에 빠트리고 있다. 나아가서 미국경제도 트럼프 행정부의 친성장정책의 효과가 약화되고 중국경제 또한 기업부실과 구조조정 때문에 성장률의 하락이 예상되고 있다. Brexit의 향방에 따른 EU경제의 불확실성도 커다란 변수다. 현재 진행형의 미·중 통상전쟁의 수습협상이 미·중 무역의 축소균형으로 갈 가능성이 높기 때문에 우리수출에도 커다란 하방리스크의 충격을 던져 줄 전망이다. 최근에 불거진 한·일 외교마찰과 반도체 소재를 둘러싼 통상 긴장도 우리경제에 또 다른 불확실성을 야기하고 있다.

우리경제가 內患外憂에 직면하여 있는 동안 세계 주요 경제대국들은 각자도생을 위한 4차 산업혁명 수용의 치열한 기술경쟁을 벌리면서 대외협력의 새 틀을 짜고 있다. 미국과 중국 사이의 통상전쟁도 기실 4차 산업혁명시대를 선점하기 위한 기술패권과 기술안보를 둘러싼 지재권 전쟁으로 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 미국정부는 중국의 느슨한 지적재산권 보호 장치에 대하여 “지식재산 절도(intellectual theft)” 행위로 규정하

고 있다. 이제 세계 굴지의 개도국들도 AI, Big Data, IoT 등에 기초한 산업의 융·복합화에 온 국력을 쏟고 있다. 고성장을 지속하는 인도는 물론 ASEAN도 기술집약 경제로 산업개편을 서두르고 필요한 규제개혁을 속속 단행하고 있다.

본고의 목적은 문재인 정부가 추진하고 있는 소득주도성장과 혁신성장 정책의 수단과 실질 내용이 보완관계 보다는 이율배반의 상충관계의 성격이 강하고, 정부가 추구하는 포용적 성장(inclusive growth)에도 부정적 영향이 미치고 있음을 지적하고, 앞으로 한국경제가 당면한 대내외적 도전에 대비하여 소득주도성장에서 혁신주도성장 정책으로 근본적 궤도수정을 제안하는데 있다. 이를 위하여 기업에 의한 투자결정인 성장정책의 본격 실시와 대기업과 중소기업 사이에 지금까지 팽배한 제로섬 기업관계를 벗어나 상호 윈윈의 새로운 기업생태계 구축의 필요성을 강조 하고자 한다.

본고의 구성은 머리말에 이어 제Ⅱ장에서 세계적 뉴 노멀 시대에 등장한 포용적 성장론의 배경을 논의하고, 제Ⅲ장에서 우리경제가 안고 있는 자영업과 소상공인에서 대기업에 이르는 중층적 기업구성과 그들 사이에 존재하는 제반 격차를 논의한다. 제Ⅳ장에서 문재인 정부가 소득주도성장 정책의 핵심수단으로 단행한 최저임금의 기록적 인상이 지니고 있는 문제점과 오류를 지적한다. 제Ⅴ장에서 앞으로 생산성 향상과 지속가능 성장을 위한 혁신성장으로 정책전환과 그 정책내용을 제시한다. 제Ⅵ장에서 高신뢰 기술사회를 지향하고 거시정책이 더욱 효과를 발휘하기 위한 사회 환경적 機制로서 대기업과 중소기업 사이의 제로섬 관계를 벗어나 상호 윈윈의 선순환 기업생태계의 구축이 필요함을 강조한다. 제Ⅶ장에서 그동안 2년이 넘게 집행된 정책의 결과에 근거하여 실사구시의 지속가능 성장을 위한 단기 및 중장기 정책제언을 한다. 마지막 장에서 결론을 맺는다.

## Ⅱ. “뉴 노멀” 시대와 포용적 성장론의 세계적 태동

지속가능 경제발전을 위하여 성장이 우선인가? 분배가 우선인가? 이 문제는 오랫동안 경제학에서 논의 되어왔다. 지속가능성장을 위하여 성장과 분배는 경제발전의 단계별 동학성 때문에 양자택일의 문제가 아니라 성장단계에 따라 적정 배합의 관점에

4) 트럼프 미국대통령은 작년부터 진행한 미·중 통상협상에서 중국에 대하여 지재권강화, 중국의 사이버 보안법 개편, 중국 화웨이에 대한 미국 반도체 장비의 수출금지 조치 등, 중국의 첨단기술굴기를 강력히 견제하고 있다. Lingling Wei and Bob Davis의 “U. S. trade negotiators take aim at China’s security law,” Wall Street Journal, March 29, 2019 참조.

서 접근하는 것이 바람직하다. 흔히 소득분배 우선의 지속적 정책처방을 좌편향 시각으로, 신고전학파의 정통 발전이론을 우파적 성향으로 분류하기도 한다. 최근 소득양극화(income polarization) 현상이 심화 되면서 성장과 함께 분배를 강조하는 중도적 주장들이 등장 하였다. Prahalad (2005)는 사회로부터 소외된 소비자와 소외된 기업을 “피라미드의 바닥(The Bottom of Pyramid)”이라고 정의하고, 포용적 자본주의(inclusive capitalism)는 피라미드 바닥계층의 빈곤을 퇴치하면서 성장의 기회를 찾는 것이라고 지적했다.<sup>5)</sup> 노벨경제학상 수상자인 Stiglitz (2012)도 소득 불평등이 심화되면 사회분열 현상을 초래하고, 사회 전체의 안정을 해쳐 미래를 어렵게 하기 때문에 포용적 소득 재분배 정책의 필요성을 강조 했다.<sup>6)</sup> Hammond (2001)는 기술진보가 많은 사람들을 부유하게 만들고 삶의 질을 높여 왔으나, 아직도 선·후진국을 막론하고 많은 사람들이 기술진보에 의한 성장의 혜택을 받지 못하고 있음을 지적하고, 이제 성장에서 소외된 계층을 보듬는 새로운 “Bottom-Up” 자본주의 모델이 필요하다고 했다.<sup>7)</sup>

자유주의 경제정책의 총본산이라고 볼 수 있는 국제통화기금(IMF)도 소득양극화 현상과 관련하여 전통적 낙수효과이론(trickle-down effects)이 확일적으로 작동하지 않는다는 실증분석 결과를 제시하면서 분배가 성장에 영향을 미칠 수 있다(distribution matters for growth)는 결론과 함께 성장의 혜택이 저소득계층에도 돌아가는 포용적 성장을 주문했다.<sup>8)</sup> 기본적으로 자유주의 경제정책을 권고 하는 OECD<sup>9)</sup>도 세계적 불경기와 소득양극화 문제를 해결하기 위하여 포용적 성장을 강조하고 있다. 최근 Davos Forum에서도 2008년 세계경제 위기 이후 많은 나라가 저성장, 저고용, 소득양극화의 “뉴 노멀(New Normal)”에 직면하고 있음을 지적하고<sup>10)</sup>

5) 자세한 내용은 C. K. Prahalad (2005) *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, Booz Allen Hamilton Inc.

6) J. Stiglitz (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, W.W. Norton 참조.

7) 자세한 내용은 Allen L Hammond (2001) “Digital Empowerment Development,” *Foreign Affairs*, 80 (2), 96.

8) 2015년 IMF는 주목할 만한 연구 보고서를 출간하였다. 소득분배 자체가 경제성장에도 영향을 미친다(Income distribution itself matters growth)는 실증분석 결과를 제시했다. 세계 159개 국가를 상대로 1980년에서 2013년에 걸친 패널 데이터 분석에서 상위 20%의 소득 증대는 GDP 성장에 마이너스 효과를, 하위 20%의 소득 증대는 GDP 성장에 플러스효과를 초래한다는 점을 밝혀냈다. Dabla-Norris Era et al. (2015) IMF 2015 참조.

9) OECD (2015) 참조.

자본주의 4.0 버전을 제시 하였다. 그 핵심은 신자유주의 시장만능의 정책입안(policy formulation)으로 부터 벗어나 따뜻한 자본주의(warm capitalism)의 실천방안으로서 사회안전망의 확대와 저소득 계층의 소득신장을 수반하는 포용적 성장(inclusive growth)을 주문하고 있다(Samans, 2015; Schwab, 2017).

여기서 우리는 포용적 성장을 달성하기 위하여 제안된 구체적 정책수단에 주목할 필요가 있다. IMF(Somali Jain-Chandra et al., 2016), OECD(Korea Economic Survey, 2016, 2018)와 세계은행 등이 제안하는 포용적 성장의 정책적 함의는 저소득 계층에도 고등교육, 직업훈련, 건강과 보건, 금융기관의 금융서비스 접근 등에서 균등한 기회가 제공되고, 低교육, 비숙련 인력의 인간자본화를 강화하는데 초점을 맞추면서 노동시장의 유연성도 강조하고 있는 점을 유의할 필요가 있다. 그리고 근로취약 계층에 대한 사회안전망(social safety net)도 확충되어야 함을 강조하고 있다. 포용적 성장론의 요체는 저소득 계층과 사회적 취약계층에 대한 일방적 이전지출(transfer payment) 중심의 복지시책이 아니고 건실하고 지속가능 성장을 위하여 모든 사람에게 교육, 재교육, 그리고 현장훈련의 중요성을 강조하는 Lucas(1993, 1988)의 인간자본주도 성장론과도 맥을 같이 한다.

본고에서도 포용적 성장정책을 저기능 인력에 대한 지속적 인간자본화와 근로 취약 바닥계층에 대한 사회안전망의 확충으로 보고자 한다. 나아가서 실업이 만연한 저성장 체제에서는 모든 사람에게 능력에 맞는 양질의 일자리 창출이 가장 급선무이고, 이로써 소득분배 개선을 보장하며 그리고 지속가능한 복지수단이 된다는 점을 아울러 강조 하고자 한다.

한국은 지난 반세기 동안 세계가 인정하는 성장과 균등분배(growth and equity)를 동시에 달성한 “동아시아 기적”(World Bank, East Asian Miracle, 1993)의 주인공으로 초고속 성장을 했다. 그러나 그 압축성장 과정에서 한국경제는 IMF(2018)와 OECD(2016, 2017)가 지적한 대로 두드러진 이중구조(dualities)와 그에 따른 격차문제를 잉태하게 되었다. 본고에서는 3대 이중구조로 첫째, 노동시장에서 정규직과 비정규직 사이의 임금격차, 둘째, 제조업과 서비스 산업 간 생산성 격차, 셋째, 기업 생태계에서 대기업과 중소기업 간 글로벌화와 기술수준에서 현격한 격차문제 등을 지적 하고자 한다.<sup>11)</sup>

10) Samans, Richard et al. (2015) World Economic Forum 및 Ahn, C.Y. (2019) 참조.

11) IMF(2018), 및 OECD(2017) 참조.

한국경제는 1998년 아시아 금융위기와 2008년 세계금융위기를 거치면서 그동안 장기에 걸친 고속 경제발전에 따른 진화적 성장통을 넘어서, 갈등형 노사관계와 이익집단 간 충돌은 더욱 가열화 되고 있다. 많은 나라처럼 소득양극화가 깊어지게 되어 급기야 신분 계층에서 “금수저”와 “흙수저”라는 신조어처럼 부의 대물림 현상과 그에 따른 신분 양극화에 대한 사회적 갈등이 깊어지고 있다(Ahn, 2016). 특히 대기업들이 창업세대로부터 3세대에 이어 4세대로 까지 경영권이 승계되면서 일부 대기업 소유주의 사회적 일탈 행위는 저소득 근로자 계층으로부터 反企業 정서를 확산케 하고, 급기야 사회적 “계급갈등”의 징후마저 나타나게 되었다. 탈법도 서슴지 않는 탐욕적 배금주의와 이에 대한 잠재적 체제저항은 우리사회의 공동체 의식과 기본 도덕율에도 커다란 손괴를 가져 오고 있다. 이에 따라 생산성 향상과 고도기술사회를 지향하는 기업가 정신은 저하 되고, 선진시민의 사회적 응집력도 약화 되어 기업생태계는 제로섬 게임 일변도로 변모 되어온 측면도 지니게 되었다.

2008년 세계금융위기 이후 세계적으로도 소득양극화 현상이 깊어지고 사회적 분열이 가열되자, 일부 진보진영의 학자들은 낙수효과론의 허구성을 지적하며 저소득 계층의 임금을 신장시켜야 경제성장이 촉진 된다는 분수효과(fountain effect) 이론을 적극 제기하였다. 대표적으로 국제노동기구(ILO)의 Lavoie and Stockhammer(2013)를 중심으로 친노동 임금주도성장 정책으로 노동소득의 배분율을 높이면 분수효과에 의한 소비 진작을 통하여 지속성장이 가능하다는 주장을 하기에 이르렀다.<sup>12)</sup>

### Ⅲ. 이중구조 및 소득양극화 심화와 “동반성장”의 機制化

1998년의 아시아 금융위기와 2008년 세계경제위기 이후 나타난 한국의 저성장과 높은 실업률 자체가 우리나라의 소득양극화 현상의 단초를 제공하였다고 볼 수 있다. 한국은 빈곤의 악순환이라는 초기조건 속에서 규모의 경제를 겨냥한 대기업 수출주도 성장전략으로 압축성장을 이룩하였다. 그 결과, 대기업과 중소기업 사이에 두드러진 구조적 이중구조(structural dualities)와 경제사회적 격차를 잉태하게 되었다.

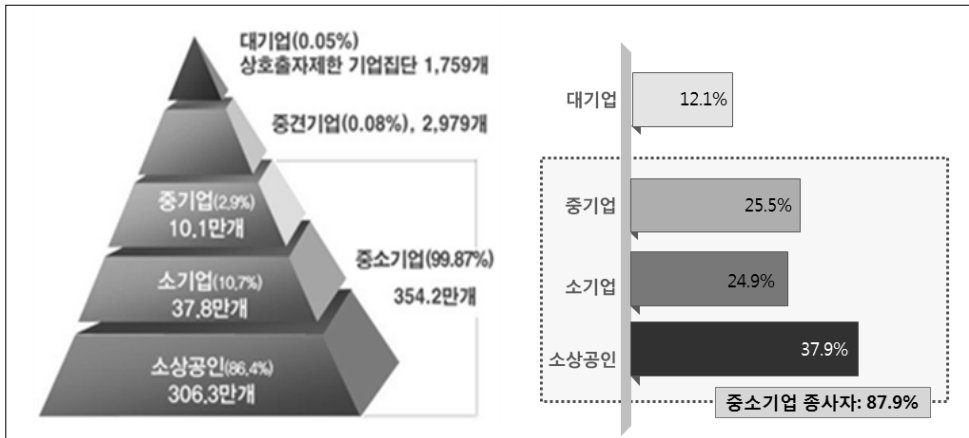
우리나라 경제의 구조적 3대 이중구조와 격차문제는 한국경제가 당면한 심각한 도

12) ILO의 Lavoie and Stockhammer(2013)는 2008년 세계금융위기 이후 소득양극화를 극복하고 균형성장을 위하여 전통적 친자본 분배정책에서 벗어나 19세기 노동운동과 저소비(underconsumption)현상의 탈출에서 성장을 찾은 것처럼 임금상승 즉 친노동 근로소득배분율 제고의 필요성을 주장하는 일련의 연구를 진행했다.



전적 과제이다. <그림 1>에서 보는 바와 우리나라의 기업규모별 분포는 피라미드형 중층구조를 지니고 있다. 중소기업의 비중은 전 사업체 수에서 99%, 고용에서 88%의 절대적 비중을 차지하고 있다. 2014-2016년 우리나라의 중소기업체 수는 354만 개에 이른다. 그중에 10인 이상의 제조 중기업은 10만개에 불과하고 9인 이하의 소기업이 38만개, 나머지는 5인 이하의 소상공인 영세기업은 무려 306만 개에 이른다. 대기업으로 분류되는 중견기업이 3,000여개에 이르고 상호출자제한집단에 속하는 대기업이 1,800여개에 이른다. 이러한 중층적 구조에서 중소기업들이 성장 사다리를 타지 못하면 피라미드의 바닥으로 추락하고, 나아가서 조기 퇴직자와 청장년 실업자들이 손쉬운 자영업 소상공인 시장에 진입하면 이른바 “골목상권”의 과당경쟁과 포화상태는 더욱 심화 되어 이중구조는 더욱 구조화 되는 악순환을 경험하고 있다.

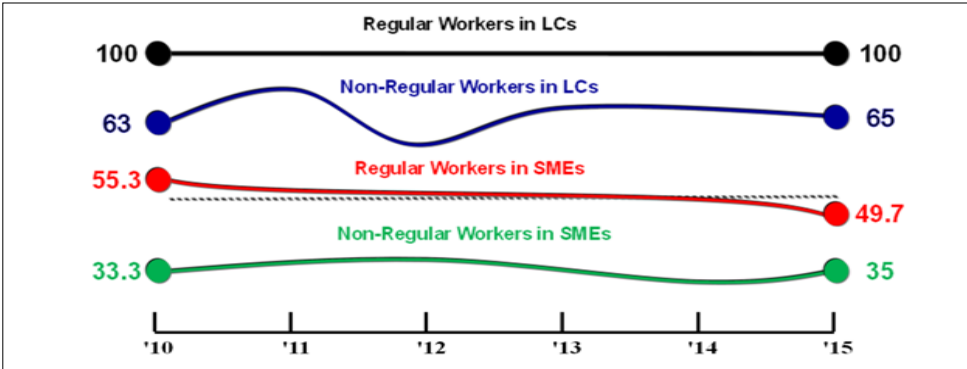
<그림 1> 한국 기업의 중층적 구조



자료: 중소기업중앙회 “중소기업 위상지표(2016)” 및 통계청 “전국 사업체조사 보고서(2014)”.

특히 650만 명에 이르는 소상공인과 영세기업 종사자의 낮은 소득수준이 소득양극화의 주요 요인이 되고 있다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 2010-15년 동안 대기업과 중소기업 취업자 사이의 임금 격차는 물론 동일 기업군 안에서 정규직(regular workers)과 비정규직(non-regular workers) 사이의 임금격차가 양극화의 주요 원인으로 작용하고 있다. 2010-15년 기간 동안 중소기업 비정규직 근로자의 임금은 대기업 정규직 임금의 1/3 수준에 고착되어 있음을 볼 수 있다.

〈그림 2〉 대기업(LC)과 중소기업(SMEs) 임금격차 추이



자료: 고용노동부.

그러나 생산성 측면에서 볼 때 대기업과 중소기업 사이에 임금격차가 존재하는 만큼 중소기업 근로자의 노동생산성은 대기업에 비교하여 크게 뒤지고 있다. 〈표 2〉는 2000년에서 2016년에 이르는 동안 중소기업 근로자의 노동생산성은 일관되게 대기업의 1/3 정도 즉 33% 수준에 머무르고 있음을 보여주고 있다. 이상의 특성 때문에 한국 중소기업의 대기업에 대한 상대적 위상을 업체 수, 고용, 노동생산성의 측면에서 “998833”으로도 요약 될 수 있다.

〈표 2〉 제조업 대·중소기업 노동생산성비교

(단위: 2010년 기준가격 100만원, %)

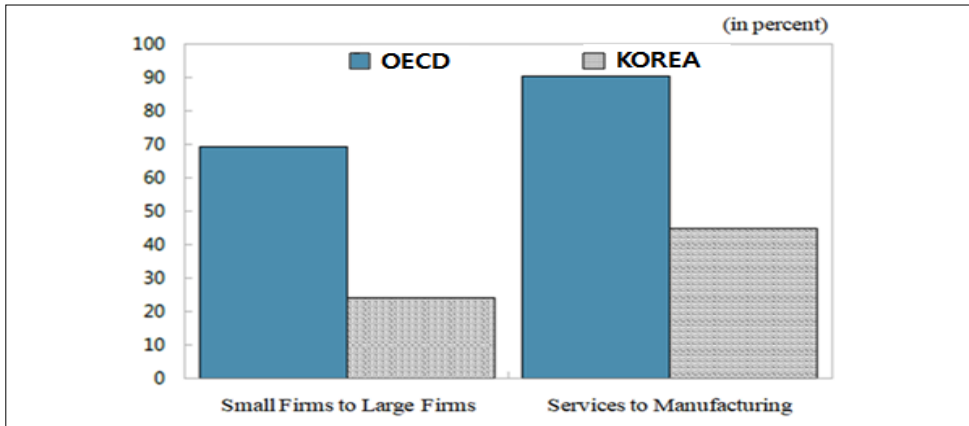
년도	대기업 (A)	중소기업 (B)	(B/A) x100
2000	189.6	72.2	38.1
2005	260.8	91.9	35.3
2010	356.1	102.8	28.8
2011	373.2	108.4	29.0
2012	367.8	108.3	29.5
2013	368.2	107.6	29.6
2014	353.0	118.6	32.1
2015	319.1	118.8	35.5
2016	341.7	117.0	34.2

자료: 통계청 광업 제조업 조사.

우리는 〈그림 3〉에서 한국경제가 안고 있는 대기업 대비 중소제조업의 저생산성과 제조업 대비 음식, 숙박, 도소매업이 큰 비중을 차지하고 있는 노동집약 서비스산업

의 저생산성을 OECD국가의 평균치와 비교 할 때 우리나라가 현격하게 낮음을 볼 수 있다. 따라서 소득양극화 해소와 지속가능 성장동력의 창출은 소상공인을 포함한 중소기업조업과 노동집약 서비스산업의 노동생산성 향상과 그에 상응하는 임금상승에서 그 실마리를 풀어야 한다.

〈그림 3〉 한국과 OECD의 대기업 대비 중소기업 및 제조업 대비 서비스업 생산성 비교



주: OECD 지표는 평균치를 나타냄.

자료: IMF: Republic of Korea; Selected Issues, Country Report, No.18/41, February 2018.

우리나라의 기업체 구성에서 중층화와 그에 따른 생산성과 임금격차는 소득분배 악화를 초래 했다. 한국노동연구원(2017)의 보고서에 따르면 우리나라의 소득 상위 1% 계층이 국민소득에서 차지하는 비중은 2000년 9.0%에서 지속적으로 증가하여 2015년에는 14.2%로 역대 최고를 기록했다.<sup>13)</sup> 동 보고서는 우리나라의 소득 상위 10% 계층의 소득비중 역시 2000년에는 36.4%였으나 2015년에는 48.5%로 증가, 역대 최고수준을 나타내고 있다.

IMF의 Sonali Jain-Chandra et al. (2016)에 의한 국제간 소득분배 비교연구에서도 비슷한 결과를 나타내고 있다. 1990년에서 2013년 기간에 우리나라의 지니계수는 0.32에서 0.31로 축소되었지만 상위 10%의 소득 점유율은 29%에서 16%포인트가 늘어나 45%가 되었으며 아시아의 비교 대상국 가운데서 가장 높게 나타났다.<sup>14)</sup> 지

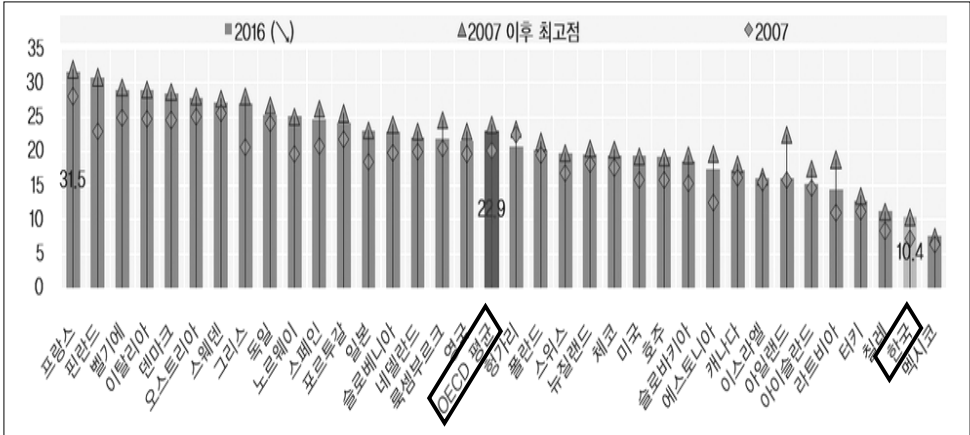
13) 한국노동연구원 월간 노동리뷰 2017년 2월호 p. 82.

14) Sonali Jain-Chandra et al. 은 PovcalNet 와 the World Wealth and Income Database (WWID) 자료를 이용하여 분석 하였다. WWID 데이터는 세무자료에 기초하고 있어 통계의 신뢰성을 보완해 주고 있다. 동 보고서 pp.10-12 참조.

니계수가 포착 할 수 없는 소득양극화의 상태를 Gabriel Palma지수로 접근 하여 볼 필요가 있다. 위의 기간 동안 우리나라의 상위 1%의 소득 점유비는 7%에서 12%가 되어 싱가포르의 14% 다음으로 높게 나타났다. IMF의 보고서는 한국에서 일어나는 소득양극화의 주요 요인으로 인구의 고속 노령화, 정규직과 비정규직 간 임금격차, 직업별 성별 격차(gender occupational inequality)를 지적하고 있다. 소득분배에 관한 국제적 비교에는 소득과 자산의 개념과 포괄범위, 자료의 신뢰성 등 많은 방법론상의 문제가 있지만 우리나라의 소득양극화가 세계금융위기 이후 상당히 진행되고 있는 점은 사실이다. 일반적으로 한 나라의 국민이 자국의 소득분배 상태를 인식할 때 국제적 비교의 관점 보다는 그 나라 내부에서 진행되는 소득분배의 동태적 변화에 더욱 민감하게 반응하는 경향을 보이고 있다.

위에서 제기한 한국경제의 구조적 이중구조와 소득양극화의 문제에도 불구하고 한국의 소득수준에서 볼 때 복지비 지출은 열악한 상태에 있다. 복지비의 개념과 측정 방법이 나라마다 상이한 점을 감안 하더라도 <그림 4>에서 보는 바와 같이 2016년 OECD 통계는 우리나라의 GDP 대비 공공복지비 지출 비중이 35개 국가들 가운데서 34위에 속하고<sup>15)</sup> 노인 빈곤율은 가장 높은 국가군에 속하고 있음을 보여 주고 있다. 따라서 우리나라는 국민복지 증진을 위하여 재정의 복지비 지출을 OECD 평균수준으로 수렴하고 포용적 성장을 위하여저소득계층에 대한 소득증대와 복지확대 정책은 높은 우선순위를 받아야 한다.

<그림 4> GDP 대비 공공 사회지출 비중



출처: OECD, "Society at a Glance" 2016년 참조.

15) 각국의 복지비 지출 항목의 개념과 상호간 등질성 때문에 통계적 검정이 더욱 필요 하다.

2008년 세계경제 위기 때 우리경제가 제로 성장에 가까운 역대 최악의 불황을 겪게 되자 수출주도 대기업에 비교하여 국내고용의 대부분을 차지하고 있는 중소기업과 소상공인 자영업자들이 가장 큰 타격을 받게 되었다. 우리나라의 유수한 대기업들은 이제 3세대 및 4세대까지 경영승계를 진행하고 있으며 그 과정에서 계열사들의 숫자는 증가하고 있다. 이들 대기업 계열사들이 도전적 신기술이나 해외시장 개척보다 수익 창출이 손쉬운 국내 “전통 골목상권”으로 진출하자 수많은 소상공인과 자영업자들의 생계형 업종이 퇴출위기에 몰려 급기야 사회적 문제로까지 비화되자 당시 이명박 정부는 대·중소기업간 상생을 위한 동반성장위원회를 출범시키게 되었다.<sup>16)</sup>

필자가 동반성장위원장(2014. 8-2018. 1)으로 재임하는 동안 현장에서 얻은 교훈은 포화상태에 있는 골목상권의 자영업과 소상공인의 경쟁력 강화 없이 지속가능 성장이 불가능 하며, 나아가서 지속가능 성장을 위하여는 대·중소기업 간 高신뢰 상생의 기업생태계(business ecosystem)의 구축이 절실히 필요하다는 점이었다.

동반성장위원회는 대·중소기업상생협력촉진에 관한 법률(상생법)에 따라 이른바 민생품목에 한하여 대기업과 중소기업 대표들이 모여 민간 자율합의로 대기업의 진입을 한시적으로 제한하는 중소기업 적합업종 지정제도를 운영하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 위원회의 더욱 중요한 기능은 대기업과 협력중소기업들이 역지사지의 소통을 통하여 양자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성(information asymmetry)을 해소하고 자율적 상생협약을 통하여 상호 윈윈의 다양한 사업을 추진하고 있다는 점이다. 아직 시범적이지만 대·중소기업 사이에 공동 R&D 추진, 중소기업 구매상담회, 해외시장 동반진출, 협력중소기업을 위한 채용 박람회, 개방형 이노베이션 시스템 등이 작동되고 있다. 이러한 일련의 협력 네트워크가 지속되면 단가 후려치기, 기술탈취 등이 개선되고 상호 신뢰에 기초한 상생의 기업생태계가 조성될 수 있다. 한국의 대표적 대기업들이 아직도 초기 단계에 있지만 협력업체들과 정기적 협약을 통하여 제품과 공정혁

16) 동반성장위원회의 태동 배경과 주요기능 및 대·중소기업간 윈윈의 협력 성공사례는 동반성장위원회(2018) 자료 참조.

17) 2010년 대·중소기업상생협력촉진에 관한 법률에 기초하여 대기업, 중소기업, 공익대표들이 모여 민간자율 합의에 따라 중소기업 적합업종을 지정하고, 대·중소기업간 상호 윈윈의 협력 사업을 발굴 추진하며, 대기업들이 중소기업과 더불어 동반성장하는 실적을 평가하고 있다. 필자는 동반성장위원회에 재임하는 동안 민간자율 협약정신을 강조 하였다. 그러나 일부 초민감 민생품목에 한하여 신청단체의 건의를 받아 심의를 거쳐 적합업종 지정을 법제화 하여 원래 취지가 변형 된 측면도 있다. 중소기업 적합업종 지정제도의 변천은 동반성장위원회(2018) 자료 참조.

신을 함께 추진하여 기술과 지식 확산에 의미 있는 기여를 시작하고 있다.

#### IV. 소득주도성장 정책의 문제점

한국은 위 III장에서 제기한 구조적 이중구조의 심화와 소득양극화 등 격차 문제를 해소하기 위하여 IMF와 OECD의 정책 권고처럼 경제성장의 혜택이 근로취약 계층과 사회적 낙오계층에게도 돌아가는 포용적 성장을 추구하여야 한다. 이러한 추세와 경제 상황 인식에 따라 문재인 정부는 5대 국정목표를 제시하였다. 첫 번째 국정목표인 국민주권 시대에 이어 두 번째 국정목표로 국민성장 즉 “더불어 잘사는 경제”를 공표했다.<sup>18)</sup> 더불어 잘사는 경제의 국정목표를 실현하기 위하여 5대전략<표 3>을 제시하고 그 아래 26개 과제를 설정 했다. 5대전략 가운데서 그 첫 번째 전략은 “소득주도성장을 위한 일자리 경제정책”이었다. 일자리 경제정책은 일곱 가지의 과제를 포함하고 있다(<표 4>). 국민 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출, 사회서비스 공공인프라 구축을 통한 일자리 창출 등 소득주도성장을 위한 모든 정책과제의 목표는 일자리 창출에 집중되고 있음을 볼 수 있다. 한국경제가 당면한 높은 구조적 실업 때문에 일자리 창출을 최우선 목표로 설정하였다는 점에서 정책방향은 바르게 잡았다.

〈표 3〉 국정목표 “더불어 잘사는 경제”를 위한 5대전략

- 소득주도성장을 위한 일자리 경제
- 활력이 넘치는 공정경제
- 서민층과 중산층을 위한 민생경제
- 과학기술 발전이 선도하는 민생경제
- 중소벤처가 주도 하는 혁신성장

자료: <http://www.pcpp.go.kr/main.do>.

18) 문재인 정부는 국민의 나라, 정의로운 대한민국 건설을 위하여 5대 국정목표로서. 1) 국민주권 (국민이 주인인 정부,) 2) 국민성장 (더불어 잘 사는 경제,) 3) 포용사회 (내 삶을 책임지는 국가,) 4) 분권발전 (고르게 발전 하는 지역,) 5) 평화번영 (평화와 번영의 한반도) 등을 제시했다. 자세한 내용은 <http://www.pcpp.go.kr/main.do> 참조.

〈표 4〉 소득주도성장을 위한 일자리 경제의 7개 과제

- 국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출
- 사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충
- 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화
- 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화
- 좋은 일자리 창출을 위한 서비스 산업 혁신
- 소득주도성장을 위한 가계부채 위험 해소
- 금융산업 구조 선진화

자료: <http://www.pcpp.go.kr/main.do>.

문제인 정부의 소득주도성장 정책은 우리경제가 세계 금융위기 이후 성장은 지속하되 고용이 부진하다는 점에 착안하여 “고용 없는 성장”과 성장의 과실이 임금인상으로 연계되지 않는 “임금 없는 성장”에 대한 문제 제기에서 출발 했다. 〈표 4〉에서 우리는 “고용 있는 성장”과 “임금 있는 성장”을 구현하기 위하여 소득주도 성장론이 창안되었고 이를 달성하기 위하여 하위 7개 정책과제가 모두 일자리 창출 사업으로 구성되어 있음을 볼 수 있다.

고용 없는 성장과 임금 없는 성장론의 논리적 근거는 대표적으로 박종규(2013)의 연구에서 찾을 수 있다. 그는 2000-2012년 기간 동안 경제 전체 평균 실질임금과 취업자당 실질GDP를 비교하여 2007년 까지는 양 지표가 비슷하게 진행 되다가 세계금융위기가 발생한 2008년 이후 실질 임금증가율이 취업자당 실질GDP 증가율에 비교하여 크게 뒤지고 있다는 경험적 분석 결과를 제시 했다.<sup>19)</sup> 이에 따라 소득주도성장을 위한 일자리 창출의 정책수단은 저소득 근로계층에 대한 임금인상과 소득 재분배형 복지정책의 강화를 통해 소비를 진작시키는 내수견인 성장을 추구 하는데 있다. 그렇게 하면 ‘저소득계층의 소득신장 → 내수경기 활성화 → 기업의 투자확대 → 일자리창출 → 성장의 선순환’이 일어날 수 있다는 논리를 지니고 있다.

본고에서도 한국경제의 발전 과정에서 한국형 “뉴 노멀”로 구조화 되어가는 저성장, 고실업, 소득양극화 상황 아래 소득분배 개선을 위한 저소득 계층에 대한 노동생산성과 연계된 근로소득 신장과 그들을 위한 일자리 창출은 그 정책방향에서 바람직한 합목적성을 지니고 있다고 평가 한다. 그러나 임금인상을 가장 충동적 유효 정책

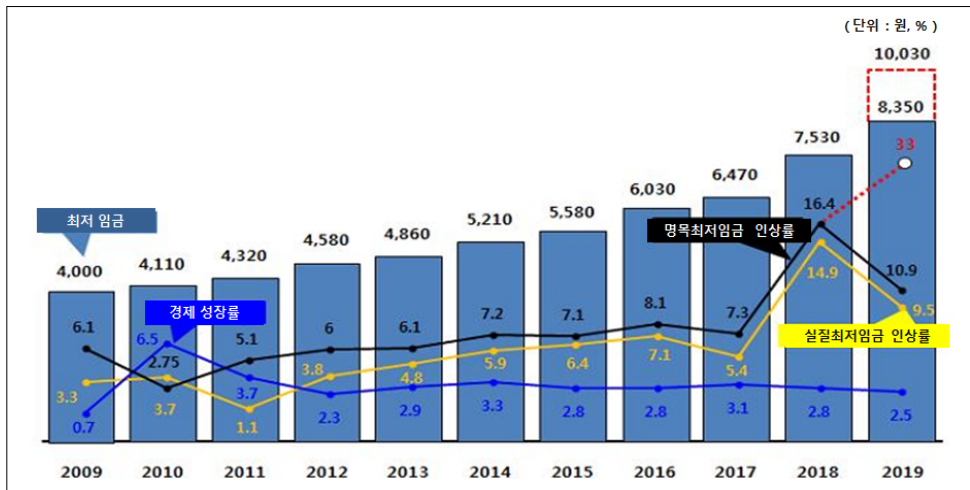
19) 박종규(2013)는 임금증가율과 노동생산성 지표로서 1인당 GDP 증가율을 상호 비교하였다. 양 지표의 실질화 에서 임금인상률은 소비자 물가상승률을 적용하고 1인당 GDP 증가율은 GDP 디플레이터를 사용 했다. 그 결과 2007년 이후 양자 사이에 상당한 괴리가 발생한 사실에서 근로자들이 GDP증가에 기여한 만큼 보상을 받지 못하고 있음을 지적 하였다.

수단(impulsive policy tool)으로 삼고 단기간에 경제성장률과 노동생산성 증가율을 크게 상회하여 급격하게 단행하면 많은 심각한 부작용과 역효과가 있음을 지적하고자 한다.

지금까지 시행된 소득주도성장 정책 패키지 가운데서 가장 영향력이 크고 충격적인 수단은 최저임금의 기록적 인상에서 찾을 수 있다. 소득주도성장을 위한 주요정책으로 2020년까지 10,000원의 최저임금 목표설정에 이어 기초연금 인상, 건강보험료 보장성 강화 등을 단행했다. 미국 등 선진국 추세와는 반대로 법인세 인상을 통하여 재원조달을 확충하고, 근로자의 신분보장과 권익신장을 위하여 비정규직의 정규직화와 주당 법정근로시간을 68시간에서 52시간으로 단축하였다. 그리고 일자리 창출을 위한 마중물 역할로 우선 재정 투입을 통해 공공 일자리를 늘리고, 중소기업이 신규채용을 할 때 고용보조금을 지급하였다.

문재인 정부 출범 직후 2018년 최저임금은 <그림 5>에서 보는 바와 같이 2017년의 6,470원에서 16.8%의 기록적 인상을 전격 단행하여 7,530원으로 책정하였다. 곧이어 최저임금위원회는 2019년도 최저임금을 또 다시 2018년 대비 10.9%를 올려 8,350원으로 결정했다. 법정최저임금 위에 기업에 따라 주휴수당을 지급 할 경우 기업이 부담하는 실질적 최저임금액은 2019년에 33.0%가 인상된 10,030원에 이르게 된다. 법정주휴수당을 감안하지 않아도 불과 1년여 시간 사이에 우리나라의 최저임금은 누적으로 27.7%가 인상된 셈이다.

〈그림 5〉 최저임금 추이



자료: 고용노동부 및 한국은행.



위의 <그림 5>에서 보듯이 소비자 물가 상승률을 반영한 실질최저임금 상승률은 2012년부터 2017년 까지 줄곧 GDP성장을 보다 1~5% 포인트 범위 안에서 상회 하다가 2018년의 경우 실질최저임금 상승률은 실질경제성장을 보다 5배나 높았고 2019년에도 거의 4배나 높게 되었다. 단기간에 최저임금위원회에 의한 최저임금의 급격한 인상은 임금결정의 시장 메카니즘을 크게 왜곡 할 수밖에 없다.

최저임금의 급격한 인상에는 이미 지적한 대로 “임금 없는 성장”이 전제되고 있다. 이에 대한 반론으로 임금상승률을 노동생산성 증가 추이와 비교한 박정수(2019)의 연구결과를 살펴볼 필요가 있다. 박정수(2019)는 국민계정자료와 사업체 및 기업체 미시자료를 이용하여 2000-2017년 기간에 걸쳐 임금상승률과 취업자 1인당 GDP증가율 추이 분석에서 동일한 물가지수로서 소비자 물가상승률(CPI) 혹은 산출 물가지수인 GDP deflator를 양 지표에 동일하게 사용하여 실질화 하고 2000년을 기준으로 지수화 하면 실질기준에서 두 경제지표 사이에 유의성이 있는 차이가 없다는 결론을 얻었다.<sup>20)</sup> 그리고 2000-2017년 기간 동안 명목임금과 명목GDP를 기준으로 2000년을 기준으로 지수화 하였을 때도 양 지표 사이에 유의미한 차이가 없음을 지적하고 있다. 이러한 결과는 2007년 이후 실질임금 증가율이 노동생산성 지표로서 취업자당 실질GDP 증가율에 크게 뒤진다는 박종규(2013)의 연구 결과와는 상이한 결론이다. 두 지표의 분석 목적이 국민들이 생산하여 창출한 소득이 임금으로 배분되는 몫을 비교하려면 GDP를 국민소득의 개념으로 보아 두 변수를 CPI 혹은 GDP deflator 등 동일한 물가지수를 사용하여 실질화 하는 것이 더욱 타당하다고 볼 수 있다.

소득주도성장의 정책효과는 2년의 시간이 지나면서 더욱 분명해지고 있다. 1년의 시차를 두고 두 차례에 걸쳐 단행된 최저임금의 기록적 상승의 여파는 역설적으로 가장 수혜계층이 되어야 할 자영업과 소상공인들이 오히려 가장 어려움을 당하게 만들었다.<sup>21)</sup> 이들 바닥 영세기업들은 급격하게 높은 임금으로 일용직과 단기계약직 인력도 고용하기가 힘들게 되었다. 마침내 수혜 타깃 그룹인 일부 자영업자와 소상공인들이 폐업위기에 몰리고 이들 업종에서 대량실업이 발생하자 최저임금 불복종 운동을

20) 박정수(2019)는 2000-2017년 기간 동안 CPI는 누적으로 54.6% 증가한 반면 GDP deflator의 증가율은 43.7%에 불과함을 지적하고, 임금증가율과 1인당 GDP 증가율을 각각 다른 물가지수로 실질화 하는 데는 방법론상의 문제가 있음도 지적하고, 기업체 원시자료를 이용하여 2012년 이후 노동생산성은 정제된 반면 임금은 더 크게 증가하였음도 지적했다.

21) 자영업자들의 어려움은 2017.4 분기에서 18.1 분기 사이에 소형 상가 임대료의 급등에 의하여 영향을 받을 수 있다. 감정원의 자료에서 위의 기간 동안 임대료가 29.7%가 올랐다. 그러나 그 뒤 2018.4 분기 까지 임대료는 2.4%로 하락 했다. 임대료의 영향에 대한 통계적 점검이 필요 하다.

전개하는 아이러니가 발생하게 되었다.

문재인 정부의 소득주도성장 정책은 본질적으로 노동자의 노동소득 배분율을 높여 수요진전 성장을 추구하자는 ILO의 Lavoie and Stockhammer (2013)가 주장하는 “임금주도성장(wage-led growth)”론과 그 궤를 같이 하고 있다. 즉 근로소득 배분율을 증가시키면 케인스형 유효수요가 크게 창출되어 지속가능 성장이 이룩된다는 논지이다. 저임금 노동자들의 임금을 올리면 그들의 가계소득이 늘어나고 인간다운 삶이 보장되며, 이들 계층의 높은 한계소비성향 때문에 투자를 크게 유발하여 일자리 창출과 함께 성장으로 연결된다는 논리를 담고 있다. 현 정부의 소득주도성장 정책의 실질내용을 놓고 보면 소득주도 성장이라는 간접적 표현보다는 ILO가 주장하는 임금주도 성장정책으로 보는 것이 더욱 타당할 것 같다.

한국의 소득주도성장 정책은 2년 이상의 시간이 지난 이 시점에서 소기의 정책목표를 거두지 못하고 있는 점은 통계청 자료에서도 분명하다. 최신 통계청의 2018년 4/4 분기 연간가계소득동향조사 결과에 의하면 4분기 기준으로 지난 1년 사이 최하위 20%인 1분위 가구소득은 -17.7%로 크게 감소했으나 최상위 5분위 가구는 10.4%로 증가했다. 근로소득의 경우 격차는 더 벌어졌다. 1분위 가구의 근로소득은 -36.8%로 줄어 가구소득 감소의 결정적 요인으로 작용했다. 그러나 5분위 가구소득은 14.2%로 늘어났다(〈표 5〉). 그 결과 4분기 기준으로 2018년 균등화 처분가능소득의 5분위 배율은 전년 동기 대비 4.61에서 5.47로 크게 증가하였다. 2003년 관련 통계작성 이후 가장 크게 격차가 벌어졌다. 특히 4분기 기준으로 지난 1년 동안 소득양극화는 확연하게 심화되었다(〈그림 6〉).

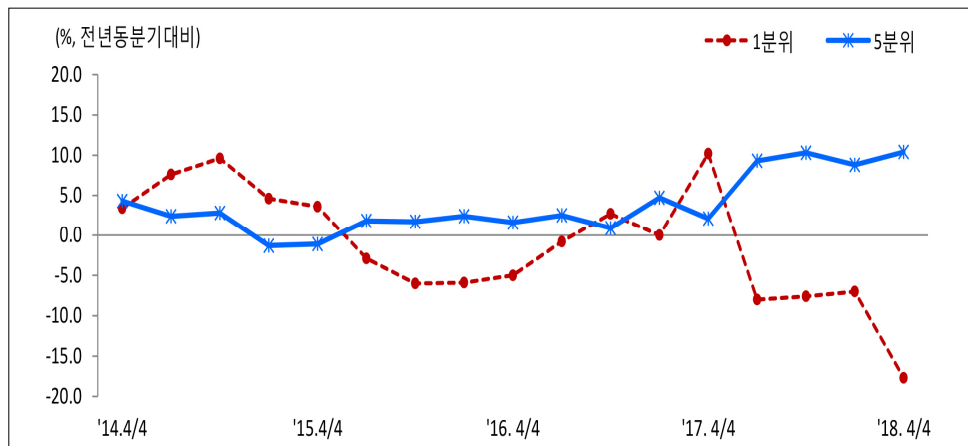
〈표 5〉 소득 5분위별 가구당 월 평균 소득

(단위: 천원, %, 전년 동분기 대비)

구 분	2018. 4/4											
	전체		1분위		2분위		3분위		4분위		5분위	
	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률	금액	증감률
소득	4,606	3.6	1,238	-17.7	2,773	-4.8	4,110	1.8	5,573	4.8	9,324	10.4
경상소득	4,568	4.8	1,237	-14.6	2,770	-2.6	4,102	3.5	5,545	5.8	9,177	10.5
근로소득	3,115	6.2	431	-36.8	1,638	0.4	2,682	4.8	3,928	4.7	6,886	14.2
사업소득	911	-3.4	207	-8.6	530	-18.7	910	-7.0	1,113	2.6	1,795	1.2
재산소득	19	4.9	14	16.3	11.3	-43.8	20	149.8	21	57.0	31	-20.3
이전소득	523	11.9	585	11.0	591	9.3	491	17.8	483	23.4	465	0.8
처분가능소득	3,652	2.1	988	-19.5	2,264	-5.3	3,305	0.5	4,434	3.3	7,261	8.6

자료: 통계청 2018년 4/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과.

〈그림 6〉 1분위와 5분위 가구당 월평균소득 증감률 추이



자료: 통계청 2018년 4/4분기 가계동향조사(소득부문) 결과.

문재인 정부가 최우선적으로 추구한 일자리 창출의 최우선 목표에도 불구하고 2018년 4분기 1분위와 2분위 가구의 평균 취업자는 0.64명과 1.21명을 기록하여 전년 동기 대비 -20.9%와 -7.6%로 오히려 각각 줄었다. 반대로 4분위와 5분위 가구의 평균 취업자는 1.79와 2.07명을 각기 기록, 1.1%와 2.4%로 늘었다. 취업의 패턴에도 양극화가 진행된 셈이다. 따라서 최저임금의 기록적 인상으로 대부분 1분위와 2분위 소득가구에 속하는 저기능 일용직과 단기 계약직 종사자들이 대량 해고를 당하면서 근로소득원이 사라져 버린 것이 소득양극화 심화의 가장 큰 원인이라 볼 수 있다.

결과적으로 소득주도성장 정책은 원래 정책목표와 배치되어 소득양극화와 실업을 더욱 악화시키는 역설을 낳고 있다. 이러한 실증적 정책효과에 비추어 볼 때 소득주도 성장정책은 경제여건에 대한 인식과 그 처방에서 몇 가지 중요한 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 소득주도 성장론도 결국 성장을 지향하고 있다. 문재인 정부는 일자리 창출과 성장을 제고를 최우선 목적함수로 설정했다, 우선 생산이 증가하여야 노동에 대한 유발 수요가 일어난다. 경제원론의  $Q=f(L, K)$ 에서 경제성장  $Q$ 의 증대는 노동, 자본, 총요소생산성(TFP)에 의한 직접적 인과율로 결정 된다. 그러나 임금 인상을 통하여 노동의 질이 향상되고 노동소득이 신장되면 높은 한계소비성향 때문에 성장이 촉진된다는 논리는 간접적 인과율이다. 만약 正의 성장효과가 있다면 그 성장효과는 상당한 시차를 두고 나타난다. 일자리 창출이 가장 화급한 정책목표라면 직접적 효과가 있는 기업의 투자촉진 즉  $K$ 의 증분을 통한 투자건인성장이 더욱 타당한 접근법이다.

우리경제의 구조적 감속성장의 가장 큰 이유는 한국은행의 지적대로 기업의 투자 부진에 있다. 2017년도 설비투자과 건설투자는 이미 <표 1>에서 제시된 바와 같이 전년대비 14.6%와 7.6% 증가를 각각 기록하였다. 그러나 2018년에는 설비투자와 건설투자가 -1.7%와 -4.0%로 떨어졌고, 2019년에도 완만한 플러스 회복과 또다시 마이너스 증가율을 각각 기록할 것으로 한국은행은 예측하고 있다. 민간기업에 의한 투자 감소가 저성장과 일자리 축소의 가장 큰 직접적 요인으로 보아야 한다.

둘째, 소득주도 성장정책의 핵심으로 추진한 최저임금 인상이 경제성장률과 노동생산성 증가율의 범위를 훨씬 넘어서 2018년과 2019년 단기간에 너무나 가파르게 일어나 시장균형임금 결정을 왜곡하고 정부가 과다하게 개입하는 반시장적 성격을 나타내게 되었다. 예컨대 최저임금이 노동집약 서비스 산업부문에서 시장균형임금 보다 높게 책정되면 사용자는 지금까지 최저임금 수준이나 그 이하 근로자를 더 이상 고용하기가 어렵게 되어 이들 부문에서 대량 실업이 발생할 수밖에 없다. 문재인 정부는 “임금 없는 성장”을 교정하기 위하여 노동소득분배율 증대를 통한 소득주도성장 정책을 실시하였다. 그러나 박정수(2019)의 지적처럼 임금증가율이 노동생산성 증가율보다 낮다는 가설에 근거한 정책은 재검토가 필요하며, 한국의 임금상승은 노동생산성 증대를 통하여 이루어져야 할 것이다.

미국의 경우 최저임금의 급여계층은 전체 취업자의 2% 정도이다.<sup>22)</sup> 최저임금은 선진국의 경우 근로취약계층이 노동시장에서 최소한의 인간적 대우를 받아야 하는 일종의 사회안전망 장치이다. 그러나 우리나라 경우 2017년 8월 전 산업에서 최저임금이나 그 미만의 급여를 받는 근로자의 비중은 13.3%를 기록 하였다. 650만에 이르는 자영업과 소상공인 업종에 고용된 근로자가 최저임금의 영향권에 있다. 특히 자영업과 영세기업이 주류를 이루고 있는 노동집약 서비스 업종에서 최저임금이나 최저임금 미만 근로자의 비중이 높다. 비율의 높은 순위로 볼 때 가구내 고용 72.3%, 숙박 음식점업 34.8%, 예술여가 26.7%, 기타서비스 24.8%, 사업지원 19.5%, 부동산업 19.5%, 도소매 18.1% 등을 기록 했다.<sup>23)</sup> 이들 노동집약 서비스업종에서 최저임금 위원회에 의한 급격한 최저임금 인상 결정은 노동의 수급원리에 따라 결정되는 시장균형임금을 크게 상회하고 왜곡하여 일용직과 단기계약직 등에서 대량 해고가 일어나게 만들었다. 최저임금 상승률도 노동생산성 증가율 및 경제성장률과도 그 궤를 같이

22) 미국의 최저 임금에 관한 역사, 입법조치, 경제적 효과 등은 WWW. [https://en.wikipedia.org/wiki/minimum\\_wage\\_in\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/minimum_wage_in_the_United_States) 참조.

23) 최저임금위원회(2019) p. 12와 p. 13 참조.

해야 한다. 노동시장의 수급원리를 존중하며 최저임금 상승률을 결정 할 때 최저임금이 사회적 안전망 기능을 할 수 있다. 그리고 업종에 따라 최저임금의 영향이 현격하게 차이가 남으로 업종별 최저임금의 차등 적용이 더욱 중립적이고 임금결정의 시장 기능을 더욱 살릴 수 있다.

셋째, 일자리 육성정책과 최저임금의 가파른 인상을 지원하기 위한 고용보조금 지급도 효율성에서 문제점을 지니고 있다. 우선 자영업과 중소기업으로 하여금 최저임금 수용을 독려하기 위하여 1인당 12만원의 고용보조금을 재정에서 지급하였으나 소상공인들은 피용자에 대한 제반 보험료 부담 때문에 기피하는 현상이 벌어지게 되었다.<sup>24)</sup> 최저임금정책의 현장 수용력에서 심각한 문제점이 있음을 나타낸 것이다.

넷째, 일자리 창출을 공공부문에서 적극 시작한 것도 문제점을 지니고 있다. 문재인 정부는 일자리 창출의 마중물 역할로 2017-2018년 2년간 공무원을 4만 4,000명으로 증원하고 2019년 까지 3만 명을 추가 증원하여, 2022년까지 순차적으로 17만 4,000명의 증원을 제시했다. 안전, 소방, 헬스케어 부문에서 공무원의 증원이 필요하지만 일자리의 본격 창출을 목적으로 추진하는 공무원의 증원은 결국 정부 비효율에 이어 국가의 연금충당 부채 등 재정운용에서 문제점을 일으킨다. 문재인 정부는 2018년에 이어 2019년에도 초 팽창예산을 편성했다. 비대한 정부는 민간부문의 창의적 투자를 저하 시키는 구축효과(crowding-out effect)를 초래하게 마련이다.<sup>25)</sup>

다섯째, 최저임금의 기록적 증가는 우리기업으로 하여금 상대적 저임금 국가로 해외투자를 단행케 하여 해외에서 일자리를 많이 창출하게 하는 중요한 원인을 제공하고 있다. 한국기업도 초국경 공급사슬망(cross-border supply chain) 현상에 부응하고 현지시장 확보를 위하여 해외투자를 적극 추진하고 있다. 지금 우리기업의 해외투자자와 국내유입 외국인직접투자(foreign direct investment: FDI) 사이에 대규모 괴리가 지속적으로 발생하고 있다. 2008~2018년 기간 동안 우리기업이 해외에 투자한 금액은 3,452억 달러였으나 외국기업이 국내에 투자한 금액은 단지 1,154억 달러에 불과 했다(<표 6>). 우리기업들은 국내 고임금, 고지가, 높은 법인세, 각종규제를 회피하고 그리고 현지 시장 확보를 위하여 국내투자 보다 해외투자를 선호하는 추세 가 최근 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

24) 일자리 창출을 위한 각종 예산지원정책과 그 문제점에 관하여 안충영(2019) pp.11-18 참조.

25) 지난 2년간 일자리 예산으로 54조원을 투입 했다. 이들 사업에 대한 비용·편익 분석이 있어야 한다. 일자리 예산으로 만든 60세 이상 일자리, 하루 2-3시간 근무하는 노인 돌봄이, 청소년 선도 일자리는 단기적이다. 자세한 내용은 안충영(2019) pp.14-17 참조.

〈표 6〉 해외투자(outbound FDI) 및 외국인 직접투자(inbound FDI) 동향

(단위: 백만 달러)

Year FDI	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Inbound	8,371	6,668	5,422	6,593	10,693	9,854	12,056	15,953	10,604	12,817	16,394	115,425
Outbound	20,085	20,784	25,341	29,292	29,095	30,649	28,187	29,786	38,780	43,445	49,782	345,226

주: Inbound FDI는 도착기준을 표시한다.

자료: 산업통상자원부 및 수출입은행.

여섯째, 소득주도성장 정책은 기본적으로 내수와 소비재 수요에 초점을 맞추어 한  
국경제가 세계 10위권에 육박하는 통상국가라는 사실을 간과하고 있다. 지금 우리경  
제의 무역의존도는 70%를 기록하고 있다. 점진적으로 내수시장 활용도를 높여 가는  
것은 바람직하지만 급격한 내수지향 정책은 우리제품을 국제경쟁 현장에서 소외시켜  
대외 의존도가 높은 우리경제의 성장동력을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다. 우리  
경제의 생산제품은 최종 소비재 이외에 중간재와 부품으로 구성되어 있으며 초국경  
공급사슬망에 통합되어 가고 있다. 한국은 특히 세계적 제조업 생산기지로서 동아시  
아에 일어나고 있는 지역가치사슬망(regional value chain)에 적극 참여 함으로써 부  
품과 소재산업을 활성화 시키고 해외경쟁력을 높여야 한다.

한국경제가 처한 현재의 소득양극화와 그에 따른 사회적 분열현상을 감안 할 때  
IMF와 World Bank의 권고처럼 포용적 성장을 통하여 지속가능 발전모델을 추구해  
야 한다. 그러나 명심해야할 사실이 있다. IMF(2017)와 OECD(2016, 2017)가 권  
고하는 포용적 성장론의 요체는 소득분배 개선을 위하여서 저소득 근로취약 계층에게  
양질의 교육기회와 현장훈련을 제공하는 등 인간자본화에 방점이 있으며 사회 안전망  
의 범위를 넘어서는 일방적 보조금의 이전지출과는 그 개념을 달리하고 있다.

그러나 문재인 정부가 추구하는 소득주도성장 정책은 균등분배의 이념적 프레임에  
너무 갇혀 분배우선에 치중한 나머지 기업의 혁신을 통한 생산능력의 증진과 국제경  
쟁력의 배양을 후순위로 만들고 있다. 이러한 기조가 오래 지속되면 경제정책의 최적  
배합에서 중대한 합성의 오류(fallacy of composition)를 범할 수 있다. 최근 일부 중  
남미 국가들의 경제적 몰락에서 보듯이 시장의 힘을 이념적 프레임으로 정부가 과다  
하게 제어 할 때 많은 역작용과 함께 성장 복원력 자체가 훼손되고 경제는 퇴행의 길  
로 들어가기 마련이다.

## V. 혁신성장정책의 본격 실시와 대외경쟁력 제고

지속가능 성장을 뒷받침하기 위한 R. Solow의 성장모형은 1인당 자본의 한계생산성 감소와 자본의 감가상각을 넘어설 수 있는 기술진보를 전제로 한다. Lucas (1993, 1988)의 경제발전을 위한 인적자본 축적 모형도 지식습득과 학습효과를 통한 노동의 인간자본화와 내생적 기술진보가 지속가능 성장체제의 근간임을 지적하고 있다.

문재인 정부는 출범과 동시에 소득주도성장에 집중하면서 또 하나의 정책방향으로 혁신성장을 추진했다. 혁신성장 정책에 영향을 줄 수 있는 정책수단이 <표 7>에 제시되어 있다. 그러나 혁신성장 정책은 문재인 정부 출범 후 2018년 말에 이르기 까지 예산배정과 대통령 주재 회의 빈도 면에서 다분히 부차적이고 선언적 성격을 지니고 있다. 문재인 정부가 추구하는 혁신성장 정책은 정부주도형 창업과 벤처기업 육성이 대중을 이루고 있으며 제도적으로 종래의 중소기업청을 중소벤처기업부로 격상한 것이 주요 변화다. 정부가 초기에 제시한 혁신성장의 주요 예산사업들은 R&D 정책자금 5조 8천억, 혁신 모험펀드 2조 6천억, 재정정책금융에서 3조원을 마중물로 혁신모험펀드 10조원 조성 등이 있다. 그리고 대기업과 중소기업 사이에 협력이익배분제도의 도입도 포함되어 있다.<sup>26)</sup> 미국 실리콘 벨리 모델은 민간벤처, 엔젤 펀드 등 시장의 자율 생태계에서 발전되고 M&A시장의 활성화와 미래산업의 창발을 자유롭게 하는데 있다.

<표 7> 창업 및 혁신성장에 영향을 주는 주요 정책수단(2018)

- 연간 매출 3000억 이상 대기업 법인세를 22%에서 25%로 인상
- 300인 이상 고용업체 근무시간을 68시간에서 52시간 근무
- 혁신성장 관련 예산은 35.5조원으로 전년대비 동결 수준이나 소득주도성장 예산은 12.9% 증액으로 146.2조 배정
- R&D 예산은 19.6조로 미증에 그쳐 일자리 예산 19.2조원과 동일수준

자료: 기획재정부 2018년 예산 Press Release, 2017년 8월 24일.

26) 중소기업벤처기업부 보도자료(2018. 1. 18.) “중소기업 중심 경제로 일자리와 소득주도성장” 참조. 협력이익 배분제는 대기업이 일정수준 이상 영업이익을 창출 할 경우 협력중소기업의 기여가 있기 때문에 협력중소기업과 그 이익을 공유하는 개념으로서, 대기업이 결산하는 이익의 일정수준 이상을 어떻게 정의 하느냐의 문제, 수많은 협력중소기업의 개별기업도 측정 문제, 외국기업으로 부터 부품과 소재를 아웃싱 할 때 외국기업이 협력이익의 배분을 요청 할 때 그 배분문제 등 비시장적 결정 요소를 담고 있다.

혁신성장 정책에서 자생적 벤처생태계 조성과 기존산업의 4차산업 기술과의 융·복합 전략은 그 중요성에도 불구하고 구체성이 결여 되고 있다. 주 52시간 법정근무제는 유연 근무가 필수적인 벤처창업 환경에도 크게 걸림돌이 되고 있다. 벤처 창업은 사내벤처 창업에서 보듯이 대기업과의 기술협력도 필요하다. 그러나 아직도 민간 주도 혁신성장 정책의 구체적 청사진은 분명하지 않다. 혁신성장은 개인과 기업의 창의력을 바탕으로 민간주도의 창업과 생산성 혁신을 골자로 해야 한다.

더구나 문재인 정부의 법인세 인상, 노조의 조직을 강화, 집중투표제, 다중대표소송제, 이사회 감사위원 분리선출 등 소액주주권 강화를 위한 상법개정의 추진 등은 창업을 독려하는 친기업 정책 분위기와는 일단 거리가 있다. 소득주도성장과 혁신성장의 양대 정책은 예산규모와 그 집행의지 면에서 크게 차이가 나타나고 있다. 결과적으로 친노동 임금인상을 골자로 하는 정부 개입형 소득주도성장과 민간주도의 혁신형 창업과 투자를 독려하는 혁신성장정책은 그 기본 발상과 접근방법에서 유기적 보완관계를 찾기가 어렵고 오히려 상충적 성격을 강하게 지니고 있다.

한국경제는 개방형 중규모 경제이기 때문에 전 산업 영역에서 국제경쟁을 염두에 두어야 한다. 우리나라는 과도한 대외무역 의존도를 점진적으로 줄이고 인구 5천만이라는 내수시장을 활성화 하는 전략도 수출확대 전략과 병행해야 한다. 특히 1인당 소득 3만달러의 한국의 내수시장은 신제품과 신서비스에 대한 “테스트 베드”의 역할을 할 수 있다. 그러나 대외지향 정책이 가져오는 선진국으로부터 얻을 수 있는 상호학습효과(mutual learning effect)의 중요한 이점을 놓쳐서는 안 된다. 한국은 1960년대 초기부터 수출주도형 대외지향전략으로 선진기술과 경영기법을 습득하였다. 대외지향 자체가 국내기업을 해외경쟁에 노출시켜 효율과 선진기술에 대한 흡수능력(absorptive capacity)을 고양시키기 때문이다(Ahn, 2001).

지금 선진국들은 파열적 4차산업 기술추세를 선도하기 위하여 기업생태계, 혁신생태계, 정책형성생태계 등에서 일대 변혁을 추진하고 있다. AI, Big Data, IoT, 3D 프린팅 등이 전통산업에 융·복합 되면서 경제사회 전영역에서 대전환이 일어나고 있다. 4차산업 혁명은 가공할 속도로 전방위로 확산되고 있기 때문에 이에 미리 대비하고 준비하지 않는 국가는 국제경쟁에서 낙후될 수밖에 없다. 중국과 인도 등 인구대국들도 Big Data 자체를 국부(national wealth)로 간주하며 금융시스템과 사회서비스에서 생체인증과 공유경제 구축에서 우리를 앞서가고 있다. 그리고 이들 국가들은 산업4.0의 진흥을 위하여 규제혁파도 경쟁적으로 실시하고 있다.

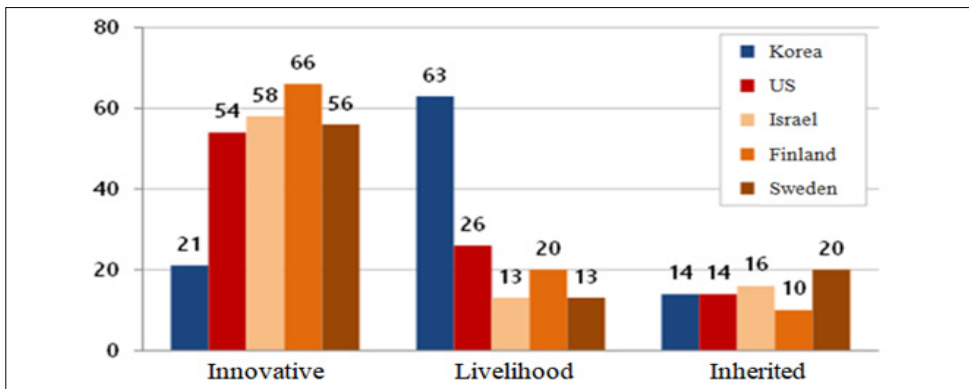
우리나라의 중층적 기업구조의 바닥권에 있는 650만에 이르는 소상공인과 자영업



자의 범주에도 속하지 못하고 “바닥의 바닥” 계층에 속하는 극빈 및 저능력 계층에 대한 사회안전망 장치는 부단히 강화되어야 한다. 그러나 피라미드의 바닥권을 벗어나 소기업, 중기업, 대기업에 이르는 기업군에는 혁신을 내재화 하여 기술혁신과 혁신형 창업을 유도하는 정책이 혁신성장의 핵심이 되어야 한다.

〈그림 7〉이 보여주는 바와 같이 우리나라와 주요 혁신지향 국가의 창업패턴을 비교하여 볼 때 미국, 독일, 이스라엘, 스웨덴의 경우 혁신형 창업은 54~66%에 이르지만 우리나라는 21%에 불과하다. 이들 혁신국가의 생계형 창업은 13~26%에 있지만 우리나라는 무려 63%를 이루어 극명한 대조를 이루고 있다. 문재인 정부는 혁신성장의 구호에도 불구하고 벤처육성 이외에 전통산업과 노동집약 서비스산업에 4차산업 기술과 융·복합하는 혁신전략은 구체성을 결여 하고 있다. 독일과 일본은 중소기업의 혁신을 위하여 인더스트리 4.0운동과 연계하고 기초적 디지털화를 통한 “모노쯔구리(物作り)” 경영을 상당한 시간에 걸쳐 실천하고 있다. 이러한 관점에서 문재인 정부의 혁신성장과 관련하여 몇 가지 문제점을 지적하고 대응책을 제시하고자 한다.

〈그림 7〉 한국과 주요 혁신지향국의 창업 유형



자료: OECD Entrepreneurship at a Glance 2014.

첫째, 우선 문재인 정부는 2019년 공공 R&D예산을 지금까지 추세와는 달리 전년 대비 0.2% 증액에 그쳐 사실상 19조원 대에 동결 하였다. 이근(2019)의 지적처럼 한국의 차세대 선도 산업은 기존의 단주기(short cycle)기술, 단품기술, 形式知(explicit knowledge)기술에서 벗어나 장주기(long cycle)기술, 융·복합 기술, 暗默知(tacit knowledge)기술을 향한 혁신에서 가능하다. 한국의 주력 수출산업들은 선진국 특히 일본과 독일의 소재와 부품에 절대적으로 의존하고 있다. 기초과학을 적

극 진흥하여 이들 부문에서 기술자립을 추구해야 한다. 이를 위하여, 정부예산을 통한 기능적 지원과 규제완화, 벤처금융의 활성화, 자본시장과 연계, 그리고 산·학·연의 선순환 협동 R&D 생태계가 적극적으로 조성되어야 한다.

둘째, 지금까지 정부의 혁신성장정책의 핵심은 정부보조금 주도형 중소 벤처기업의 육성에 있었다. 우리나라는 벤처창업 이후의 죽음의 계곡을 건너서 생존하는 생태계를 발전시키지 못했다. 실리콘 벨리의 모험자본(venture capital)처럼 시장이 성장 가능한 창업기업을 발굴하고 벤처금융을 제공하는 환경이 조성 되어야 한다.

셋째, 혁신성장을 촉진하기 위한 규제개혁의 확실한 로드맵을 제시해야 한다. 바이오, 드론, 원격의료, 공유경제 서비스 산업의 발흥은 기득권의 저항과 각종 규제에 막혀 답보상태에 있다. 안전준 벤처기업협회장은 혁신형 벤처기업 육성을 위하여 과감한 규제개혁을 주문하고 있다. “최근 9년 동안 새로운 규제가 1만개나 늘어났지만 풀어준 규제는 고작 900개에 지나지 않는다. 공유경제, 바이오, 의료산업의 진흥을 위하여 규제완화가 가장 시급하다”고 했다.<sup>27)</sup> 사실 한국은 이동 통신사들에 의한 5G 통신 송출을 세계 최초로 하였지만 각종 규제에 막혀 상업화의 장벽에 부딪치고 있다. 지금 경쟁국들은 AI의 상용화에 전력투구하고 있다. 미국의 MIT대학에서는 모든 학문 영역에서 AI를 기초 공통과목으로 만들고,<sup>28)</sup> 중국은 QR 코드 금융결제를 확산하고 인도는 생체인증 금융거래를 시행하고 있음을 우리는 주목 해야 한다.

넷째, 혁신성장과 관련하여 고전학과에서 경제의 기본원리로 삼았던 세이의 법칙을 재음미할 필요가 있다. 즉 공급은 스스로 수요를 창조 한다(supply creates its own demand)는 원리는 공급능력의 부족시대에 적용 되었다면 과잉설비와 기술진보가 빠른 오늘날에는 현대판 세이의 법칙으로 적용될 수 있다. 오늘날 고소득 경제에서 “소비자가 원하는 신기능, 신디자인의 신제품의 공급은 스스로 수요를 창출 한다(new supply create its own demand)”는 점을 주목할 필요가 있다. 한국은 완숙 선진경제로 도약을 위하여 제품혁신과 공정혁신을 부단히 추구해야 한다. 고소득 국가의 소비자들은 물론 1인당 소득 3만 달러를 넘은 한국의 소비자들도 고기능 신상품과 다양한 서비스를 계속 찾고 있음을 주목 할 때 혁신경제의 구축은 민간주도에 정부가 우호적 환경을 조성하고 뒷받침 하는 선순환 체계에서 추진하여야 한다.<sup>29)</sup>

27) 중앙일보, 홍병기 CEO 탐구 “안전준 크루셜대표, 벤처기업 협회장” 2018년 12월 29-30 p. 16.

28) Naver blog 장영신의 장터이야기, “모든 학문은 AI로 통하라, MIT의 교육 혁명” 2019. 1. 1. 참조.

29) 대표적인 예로 휴대폰의 신 모델이 출시 될 때 마다 국내는 물론 세계적으로 새로운 수요가 일

다섯째, 혁신성장과 관련하여 시장의 힘으로 혁신형 창업과 4차산업 기술의 융·복합에 필요한 인력을 공급 할 수 있도록 교육체계가 창의성과 수월성 위주의 상향평준화로 개편 되어야 한다. 한 사람의 상상력과 창의력은 새로운 지식과 기술혁신을 낳고 여러 사람에게 수확체증의 내생적 성장을 가능케 한다(Romer, 1990). 이스라엘이 세계적 창업국가로 발돋움 한데는 암기보다는 상상력(people should prefer imagination to remembering)을 고취하는 교육제도와 함께 실패도 중요한 경험으로 받아들이는 도전적 기업가 정신이 있었기 때문에 가능했다고 Senor and Singer (2011)는 진단했다. 한국은 앞으로 고도기술사회로 가기 위하여 도전적 기업가 정신을 고취하고 특정 소재나 부품에서 세계 최정상의 기술 수준을 지닌 세계적 “히든 챔피언”을 육성해야만 한다(Simon, 2009).

여섯째, 미국의 트럼프 행정부는 출범과 동시에 35%의 법인세를 20%로 파격적 인하를 단행했다. 이에 반하여 문재인 정부는 22%의 법인세를 25%로 인상 했다. 세계적 히든 챔피언 국가들은 기업들이 기술에서 세계적 정상에 도전하고 세대를 통하여 정상을 지킬 수 있도록 법인세의 과감한 감면조치를 취하고 가족경영의 승계제도를 운영하고 있음도 유의 할 필요가 있다.

## Ⅶ. 민간자율 선순환 新기업생태계의 조성

소득양극화로 인한 사회적 갈등, 보수와 진보의 이념적 간극, 그리고 한국경제가 낳은 구조적 이중구조 문제를 해결하기 위하여 기업생태계의 관점에서도 우리는 접근 할 필요가 있다. 노동생산성 증대를 통한 노동소득 분배율의 제고와 혁신성장 정책 등이 더욱 효과를 발휘 할 수 있게 만드는 사회적 基底(socioeconomic setting)로서 새로운 기업생태계의 구축이 필요하다. Moore (1993, 1996)는 기업생태계(business ecosystem)의 개념을 상호교호작용을 하고 있는 조직과 개인들에 의하여 유지되는 경제공동체(economic community)로 정의하였다. 이때 Moore는 “경제공동체에 속 하는 모든 기업들은 고객, 중간재의 공급자, 때로는 경쟁기업 들과도 상호 이익이 되는 공생의 관계를 적극적으로 구축할 필요가 있다고 하였다.”<sup>30)</sup> Porter and Kramer

어나는 현상을 들 수 있다.

30) James Moore (1993, 1996)는 그의 저서에서 “... Companies need to become proactive in developing mutually beneficial (“symbiotic”) relationship with customers, suppliers, and even competitors...”로 정의했다.

(2006, 2011)는 기업이 사회적 약자와 공익을 배려하는 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility: CSR)을 넘어서 계열화 협력기업, 규모와 기술에서 열위에 있는 독립기업 및 사회적 기업들과 협업을 통하여 상호 윈윈의 이윤까지도 추구하는 공유가치창출(creating shared value: CSV)을 선순환 기업생태계의 중요 덕목으로 보고 있다.

최근 기술혁신과 확산을 위하여 대기업 및 중견기업들은 신입 인재들이 사내 벤처 창업에 도전케 하고 독립적 분사화(spin-offs)까지 촉진하여 성공률을 높이고 있는 것은 고무적 현상이다. 대기업과 중견기업이 보유하고 있는 기술 네트워크와 마케팅 전략을 창의적 인재들이 적극 활용한다면 창업의 성공률을 높이고 좋은 일자리를 만드는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 사내벤처 창업의 활성화를 통해 협력중소기업들도 개방형 혁신 플랫폼에 참여하면 민간중심의 ‘창업 → 성장 → 회수 → 재투자’의 선순환 창업 생태계를 만들 수 있다. 이들 사내벤처와 개방형 혁신 플랫폼을 정부의 지원프로그램과 유기적으로 연계한다면 좋은 일자리 창출과 지속성장의 틀을 더욱 공고하게 만드는 선순환 기업생태계가 조성될 수 있다.

우리나라의 대기업과 중소기업 사이의 거래관행은 흔히 단가 후려치기, 기술 탈취, 일감몰아주기 등 제로섬 관계로 묘사되곤 한다. 선순환 기업생태계는 기업 간 평평한 운동장(level playing field)에서 경제 주체들이 경쟁을 하면서도 시장 전체의 파이를 함께 늘리고 상생하는 “동반성장”(shared growth or inter-firm mutual growth)에서 구현 될 수 있다. 제3장에서 소개한 우리나라의 동반성장도 민간자율의 협력적 기업 생태계(business ecosystem)를 통하여 대기업과 중소기업이 상생 발전을 추구한다면 지금 세계적으로 화두가 되고 있는 포용적 성장(inclusive growth)의 한국형 모델이 될 수 있다(안충영, 2017). 혁신성장과 민간자율의 동반성장을 위하여 위에서 언급한 대기업과 중소기업이 함께 참여하는 개방형 혁신플랫폼은 선순환 기업생태계의 좋은 본보기이다.<sup>31)</sup> 민간자율의 동반성장이 추구해야 하는 선순환 기업생태계는 경제 정책의 효율성을 높이고 기업 간 거래에서 투명성과 신뢰를 고양하는 사회문화적 基底(sociocultural setting)로 볼 수 있으며 정부에 의한 통제의 산물은 아니다.

Fukuyama(1995)는 그의 저서 Trust 에서 신뢰(trust)는 사회적 자본(social capital)으로 경제발전에 필수적 요소라고 했다. 그는 고신뢰 사회를 개인들 사이의

31) 개방형 혁신플랫폼에 관한 사례는 동반성장위원회 (2018), 『상생의 기업생태계: 한국경제가 살 길이다』, 안충영 동반성장위원장 재임기념자료집 pp.1-291에서 172-192 참조.

관계가 사전적이고 도덕적 합의에 의하여 지배되고 있는 사회로 규정하였다. 반면에 低신뢰 사회는 사회 구성원이 공유하는 도덕적 가치에 대한 인식이 결핍하여 혈연관계와 국가개입에 의존하고, 부패와 배타성이 만연하여 사회적 선순환 기능이 열악한 사회로 규정 하였다.<sup>32)</sup> 그는 한국을 低신뢰 사회로 분류하였다. 우리나라의 경우 대기업과 중소기업 사이에 존재하는 이른바 갑질문화, 사기와 배임이 빈번한 사회풍토는 반드시 개선되어야 한다. 이러한 관점에서 상생의 선순환 기업생태계는 더욱 필요하다.

한국의 경우 포용적 성장이 성공을 거두기 위하여 정보격차(digital divide)의 바닥에 있는 자영업자와 소상공인을 디지털화로 유도하여 새로운 기회를 제공해주고 글로벌화를 독려할 필요가 있다(OECD, 2017). 만약 이에 실패한다면 정보격차로 인한 사회경제적 격차는 앞으로 더욱 확대될 것이다. 동반성장의 참 뜻은 산업화 시대에 대기업이 주도하던 배타적 성장(exclusive growth)을 지양하고 저소득층과 영세기업, 소상공인들의 능력 배양을 통한 포용적 성장과 혁신을 지향함으로써, 중소기업의 경쟁력을 대기업 수준으로 끌어 올리려는 상향평준화에서 찾아야 한다. 한국은행의 최창호 외(2019)는 글로벌화와 디지털화 등 기술우위 선도기업과 뒤처진 후행 중소기업 사이에 기술전파가 일어나면 기업 간 생산성 격차와 임금 격차를 해소하여 총요소생산성(total factor productivity: TFP)을 높이고 대기업과 중소기업 간 구조화된 여러 격차를 개선 할 수 있음을 밝히고 있다.

우리는 선순환 기업생태계의 필요성을 경제의 성장회계방정식(growth accounting equation) 측면에서도 조명할 필요가 있다. 한 나라의 경제성장률은 노동스톡 증가율, 자본스톡 증가율, 그리고 TFP증가율의 합계로 표시된다. 현재 우리나라에서 진행되고 있는 저출산율 추이를 볼 때 단기에 노동스톡 자체를 증가시키기는 어렵다. 자본스톡 증가율 역시 적극적 투자유인 정책이 수반되지 않으면 빠른 성장세를 유도하기가 어렵다. 국내 기업들은 국내 고임금과 지가의 가파른 상승과 규제 때문에 해외투자를 더욱 선호하고 있는 추세다. 그렇다면 잠재성장률의 증가는 TFP의 증대에서 적극적 해법을 찾아야 한다.

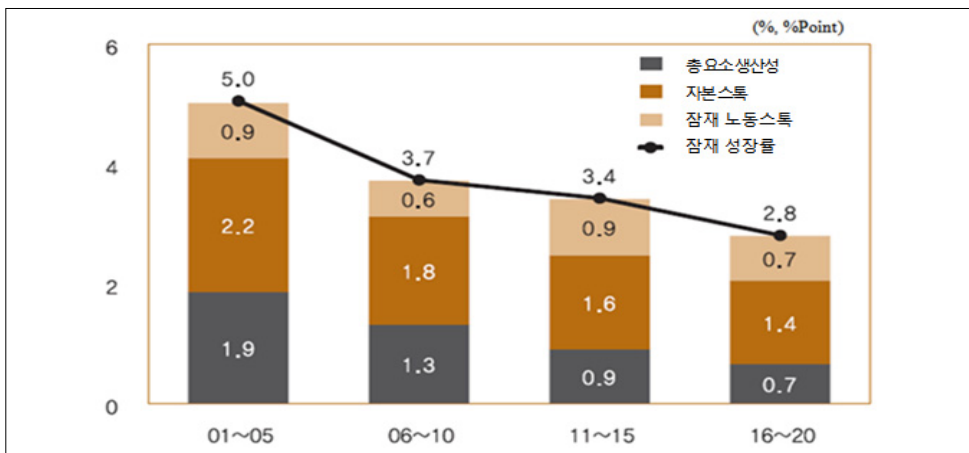
한국은행의 김도완 외(2017)는 우리경제의 잠재성장률이 2000년대 초반 5%에 달

32) Francis Fukuyama(1995)는 *Trust*의 副題에서 사회적 덕목과 부의 창조를 붙였다. 고 신뢰 사회로 갈수록 사회적 도덕적 규범이 생활의 법칙이 되고 이것이 사회적 기저에 깔리면 국가의 부를 창조 하는데 도움이 된다는 점을 지적 하고 있다. 선순환 기업생태계의 조성도 사회적 신뢰를 축적하는 과정으로 이해 할 수 있다.

하였으나 2010년대에 들어 3% 초중반으로 하락하고 2016-2020년 기간에는 2.8% 수준으로 다시 하락할 것으로 추정하였다(〈표 8〉). 2001-2020년 기간에 걸쳐 잠재성장률에 대한 노동소득의 기여도는 유사한 수준을 유지한 반면 TFP와 자본의 기여도는 꾸준히 감소하는 추세를 보여 잠재성장률 하락의 주요인이 되었다고 분석하였다. 우리는 TFP의 꾸준한 하락에서 중요한 정책적 함의를 찾을 수 있다.

TFP의 증대는 한 나라가 지니고 있는 R&D 능력, 교육환경, 준법정신(rule of law), 노사관계, 기업가 및 근로정신 등에 의하여 결정된다. 우리는 이들 요소 이외에 한 나라가 지니고 있는 기업생태계의 성격을 중요한 요인으로 추가할 필요가 있다. 한국의 경우 대기업과 중소기업 간 존재하는 상호거래의 관행이 제로 섬 문화인가, 혹은 포지티브 섬 문화인가의 여부에 따라 기업생태계의 특성이 결정될 수 있다. 그동안 대기업과 중소기업 사이에는 기술탈취와 납품계약 등에서 상당한 불신관계가 존재하여 왔다. 이러한 상황에서 기업 상호간의 정보 비대칭성(information asymmetry)을 해소하고 개방형 혁신플랫폼, 공동R&D, 해외 동반진출 등을 촉진시킬 수 있는 상생의 선순환 기업생태계는 TFP의 향상에 중요한 기여를 할 수 있다.

〈그림 8〉 생산함수 접근법에 의한 잠재성장률 요인별 기여도



자료: 김도완, 한진현, 이은경, “우리경제의 잠재성장률 추정,” 한국은행 『조사통계월보』, 제71권 제8호, 2017년 8월 p.24.

우리나라에서도 대·중소기업간 자율적 상생협약을 통하여 상호 윈윈의 생산성과 수익성 향상을 도모하는 일련의 노력들이 진행되고 있다. 상당수의 대기업들이 협력 회사에 대하여 납품대금에 대한 현금결제, R&D 공동연구, 사전 협약에 따른 성과

공유제, 협력회사들의 우수인재 채용 지원, 그리고 협력 회사들과 개방형 이노베이션 클러스터링 등에도 참여를 시작하고 있다. 일본 도요타 자동차의 경우 Just in Time (JIT)의 無在庫 부품 조달 시스템은 상호 신뢰의 선순환 기업생태계의 전통을 만들어, 일본 자동차산업 전체의 경쟁력 향상에 기여하고 있다. 우리는 共生(symbiosis)을 경영이념으로 하는 일본 Kyocera의 이나모리 가즈오(稻盛和夫) 회장의 경영철학에서도 많은 시사점을 받아야 한다.<sup>33)</sup>

## VII. 정책제언

문재인 정부는 이제 임기중반을 맞이하여 한국경제가 현재 당면하고 있는 구조적 침체를 극복하고 성장을 통한 양질의 일자리 창출과 소득분배 개선을 위하여 지금까지 추구하여 온 경제정책의 기본방향과 정책집행의 우선순위에 대하여 전반적 점검과 새로운 대응이 필요하다. 지금의 경제 상황은 구조적 경기침하와 고실업의 장기화 징후가 너무나 뚜렷하기 때문에 민간 기업에 의한 양질의 일자리 창출이 가장 급선무임을 인식 할 필요가 있다. 당장 자영업과 소상공인 그리고 그들에 고용된 근로자들이 계속 실업자로 내몰리는 상황을 막아야 한다. 그렇게 해야 더욱 악화 되고 있는 소득 양극화도 막을 수 있으며 이른바 Bottom-Up 성장 회복도 가능하다.

바로 이러한 이유 때문에 지금까지 수요측면에서 접근한 소득주도성장 정책을 공급측면으로 초점을 옮겨 기업의 투자촉진과 경쟁력 강화를 유도하는 근본적 궤도 수정을 하고 기업에 의한 일자리를 창출하기 위한 특단의 조치를 취해야 한다. 지속가능 발전을 위한 경제정책은 이념적 프레임에서 벗어나 시장의 꾸준한 반응을 존중하며 실사구시적 차원에서 끊임없이 완급과 우선순위의 재조정을 요구하고 있다. 문재인 정부가 최고의 정책목표와 덕목으로 표방한 양질의 일자리 창출과 성장을 통한 분배 개선을 위하여 몇 가지 단기 및 중장기 정책 대안을 제시 하고자 한다. 우리경제가 당면한 고령화와 심각한 인구절벽 현상은 중요한 도전 과제이지만 경제여건으로 보고 본고 에서는 논외로 한다.

우선 단기적 차원의 정책대안으로서, 첫째, 성장률 저하와 현재의 노동집약 업종에서 기록적 실업대란을 막기 위하여 우선 내년도 최저임금을 동결하여 경제성장률과

33) 이나모리 가즈오(稻盛和夫)의 아메바 경영시스템과 symbiosis에 관하여 Robin Cooper (1994) 참조.

노동생산성 추이에 수렴 시키고, 4차산업 시대에 걸맞는 지식집약 혁신기업의 활성화를 위하여 획일적 주 52시간 근무제를 선택적 유연근무제로 전환할 필요가 있다. 1년 여의 시간 사이에 무려 27.3%의 최저임금 인상은 OECD국가에서도 그 선례가 없다.<sup>34)</sup> 사회안전망 성격의 최저임금의 인상률도 노동생산성은 물론 경제성장률과 궤를 같이 하여 임금결정의 시장기능을 최대로 살려야 한다. 4차산업 혁명시대에 파열화된 신기술들이 기존 산업과 융·복합되기 위해서 근무시간의 탄력적 운용은 당연히 필요하며 지식집약 기술노동력의 유연한 이동도 필연적이다. 특히 혁신형 서비스 산업에 종사하는 전문직 노동력은 제조업에 비교하여 노동유발계수가 높기 때문에 좋은 일자리 창출을 위하여서도 노동시장의 유연성과 근무시간의 탄력성을 높여야 한다.

둘째, 기업건인 투자를 유도하기 위하여 기업에 대한 우호적 정책환경을 조성하고 기업가 정신을 발휘할 수 있도록 정책의 일관성과 규제완화를 적극 추진해야 한다. 양질의 대규모 일자리 공급주체는 기업이다. 공공부문의 일자리 확대는 안전, 보건 등 화급한 부문에서 필요하지만 단기적으로 마중물 역할에 불과하다. 공공 일자리의 과다한 확대는 결국 정부 비대화를 불러오고 파킨슨의 법칙(Parkinson's law)에 따라 신규 규제를 양산하게 마련이며 정부 비효율의 원인이 된다. 민간기업으로 하여금 본격적 일자리 창출에 앞장서도록 해야 한다.

셋째, 초국경 가치사슬망(cross-border value chain)이 확산됨에 따라 중소기업의 글로벌화 정책을 적극 실시하고 해외시장 진출을 통하여 중소기업이 성장 사다리를 타도록 유도해야 한다. 중소기업의 글로벌화가 필요한 또 하나의 이유는 우리나라의 FTA 경제영토와도 관련이 있다. 우리나라의 FTA 파트너들은 세계 GDP에서 75%의 비중을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라 중소기업이 직접수출에 기여하는 비율은 17%에 불과하다(안충영, 2019). 중소기업이 내수시장에만 안주 할 것이 아니라 세계적 경제영토에서 중견기업으로 승격하고 독자적 기술로 세계적 히트 챔피언이 되는 길을 찾도록 정책환경을 조성해야 한다. 세계적 네트워크를 지니고 있는 대기업과 중소기업의 해외 동반진출에서 많은 시너지를 낼 수 있다. 지금 세계경제는 전자상거래 수단의 발전과 생산의 다단계화와 표준화에 따라 부품, 소재의 국제간 공급사슬망은 더욱 촘촘해지고 깊어가고 있다. 최종소비재와 서비스의 국제교역도 B2B, B2C, B2G 등의 전자상거래를 통하여 날로 일상화 되고 있다.<sup>35)</sup> 이러한 현상

34) OECD(2018), Korea: Economic Survey pp.57-59 참조.

35) 한국의 초국경 전자상거래의 확산과 가치사슬의 확산에 대한 내용은 Ahn Choong Yong(2019) 참조.



때문에 특정 부품과 중간재, 그리고 특정 서비스를 제공하는 중소기업들도 국경 간 아웃소싱에 참여 할 수 있는 기회가 크게 늘어나고 있다. 이제 수출은 대기업의 전유물이라는 기존 인식에서 벗어나 중소기업의 글로벌화에도 정책적 관심을 두어야 한다.

중장기적 차원의 정책방향으로서, 첫째, 경제사회의 전영역에서 디지털화를 체계적으로 추진해야 한다. 특히 저소득 자영업과 영세기업이 안고 있는 지식정보격차(digital divide) 문제에 대한 대책을 세워야 한다. 이것을 방지할 경우 4차산업 혁명은 새로운 산업의 지평을 열지만 정보화에 뒤쳐진 자영업과 영세기업의 기술낙후를 더욱 확대시키게 될 것이다. 이에 따라 비숙련 근로자는 구조적 실업에 직면하게 되어 사회경제적 격차는 더욱 확대될 수 있다. 포용적 성장(inclusive growth)이 성공을 거두려면 자영업자와 소상공인 등 디지털 낙후 계층을 디지털화로 유도하여 새로운 사업기회와 글로벌화를 찾도록 해야 한다(OECD, 2017). 특히 포화상태에 있는 자영업과 소상공인을 과당경쟁 생태계로부터 전업의 연착륙으로 유도하기 위하여서도 일방적 이전지출 보조금 지급보다 디지털 훈련센터를 거점별로 설치하고 이수자에게 바우처형 급료 지급을 고려할 필요가 있다. 그 재원은 불요불급 할 뿐만 아니라 예비타당성 조사까지 면제받은 대형 국책토건사업의 축소에서도 가능하다.

둘째, 민간주도 혁신형 창업을 적극 유도해야 한다. 선순환 생태계에 의한 대기업의 사내벤처(corporate spin-offs) 창업은 성공률이 상대적으로 높다. 1998년 아시아 외환위기 이래 정부주도형 벤처 붐은 조성 되었지만 상당한 거품과 부실이 있었다. 민간주도의 벤처 캐피탈도 적극 육성되어 혁신형 창업 생태계가 만들어 져야 한다. 기술지향 대기업들이 사내벤처 육성에 나서면 고도기술 대기업들에 몰려든 창의적 인재들에게 아이디어와 연구개발 기회를 제공하고 독자적 사업화의 길도 열어 주어야 한다. 시장에 의한 자생적 벤처기업을 출현시키는 효과적 방안이 될 수 있다.

셋째, 디지털 인력개발을 위하여 교육혁신을 유도해야 한다. 미국, 독일 등 선진국은 전공 영역을 불문하고 미래의 언어로 AI교육을 필수화 하여 다른 학문과 융·복합화를 하고 있다. 이스라엘 사례처럼 기업·정부·대학이 유기적 창업생태계를 만들어 혁신형 기업에 필요한 창의적 인력을 대학이 적극 공급 하도록 해야 한다.

넷째, 경제정책 입안에서 지나친 내수지향 시각에서 벗어나 대외통상의 확산과 국제적 협력의 지평을 넓혀야 한다. 최근 일어난 한·일 간 반도체 소재를 둘러싼 양국 간 갈등이 단적인 사례이다. 정부의 新남방정책도 기존의 협력구도의 단순 확장이 아니라 구체적 전략적 협력모델로 채워야 한다.<sup>36)</sup> 대외자유무역 경제협력에서도 2019

년 연초에 발효된 “종합적이고 점진적 아·태무역협정 (CPTPP)”에 한국은 2차 가입 국가로 입장을 공식화 하고 협상 준비를 갖출 필요가 있다. CPTPP를 통한 아·태지역의 역내교역이 더욱 활발해 지고 역내 공급 사슬망의 확산에 대비하여 한국은 이제 “지역 포괄적 동반자협정 (RCEP)” 등 다자무역협정의 타결에도 더욱 적극적이어야 한다. 그리고 답보상태에 있는 한·중·일 FTA도 협상의 전기를 마련해야 한다. 현재 3국간에 진행되고 있는 통상 분쟁의 해결 실마리를 찾아 낼 수 있는 계기로 활용 할 수 있다. 한국이 지역다자무역구도에 적극성을 띄고 그에 따른 협상 로드맵을 가시화 하면 그 자체가 우리기업의 글로벌화의 의지를 일깨우고 국제경쟁력을 고양하는 계기가 될 것이다.

## VIII. 맺는말

한국경제의 운영기조를 소득주도성장에서 혁신주도로 바꾸어야 하는 절박한 이유는 바로 이웃 나라의 기술혁신에서 찾을 수 있다. 지금 4차산업 혁명의 물결이 지리적으로 가장 가까운 중국과 일본에서 경쟁적으로 일어나고 있기 때문이다. 우선 4차 산업 혁명을 선도할 고급인재의 절대 수 에서 중국과 일본은 한국을 압도하고 있다. 미국 대학에서 이공계열 석·박사 학위를 취득한 중국인의 수는 한국보다 20배나 많다. 한 나라의 과학·기술경쟁력은 첨단기술과 이공분야에서 국제적으로 공인된 저명대학과 연구실에서 수학한 고급두뇌의 절대 숫자에 의하여 영향을 받는다.<sup>37)</sup> 우리보다 압도적으로 많은 중국의 이공계열 박사들이 4차산업 전역영에서 활약하고 있다. 이미 드론, 에너지 신산업, B2B와 B2C, 그리고 벤처 인증 기업 수 에서 중국은 우리를 크게 앞지르고 있다. 일본은 이공학과 기초과학 분야에서 노벨상 수상자를 25명이나 배출 했다. 우리는 아직도 이공계열과 기초과학 분야에서 첫 수상자의 출현을 갈망하고 있다. 일본은 생산 현장에서 중소기업에 이르기까지 로봇 기술과 인공지능

36) 신남방정책특별위원회, “대한민국의 신남방정책 추진방향”, 대외경제정책연구원 주관 세미나 신남방세션 자료 및 [www.nsp.go.kr/policy/policy02](http://www.nsp.go.kr/policy/policy02) 참조.

37) 이공계열 Ph. D.의 절대 숫자가 한 나라의 과학기술경쟁력 척도로 보는 것이 더욱 타당하다. 2012년 미국 대학원에 재학중인 유학생은 중국 4,217명, 인도 2,236명, 한국 1,469명으로 한국은 세계3위를 기록하고 있다. 인구 대비로는 한국이 세계 1위이다. 중국의 유학생들은 이공분야에 집중되어 우리나라보다 중국의 이공계열 Ph.D. 절대 수자가 우리 보다 더 많다. SCI 논문 등재 점유비도 미국 20.95%, 중국 10.57%, 한국 2.78%를 기록 하고 있다. 국립과학공학통계센터 (2018. 8) <https://www.nsf18307/> 참조.

형 스마트 팩토리 구축에서 세계의 정상급에 이미 도달해 있다.

포용적 혁신성장은 복지 등 정부의 이전지출을 늘린다고 되는 것이 아니라 창업과 기업경영을 쉽게 할 수 있는 환경에 의하여 크게 좌우 된다. 혁신투자를 통한 일자리가 실의에 빠진 청년실업자를 포함한 모든 구직자들에게 제공한다면 최대의 복지와 포용적 성장의 정부목표가 일차적으로 달성된다. 미국의 트럼프 행정부는 법인세를 35%에서 20%로 과격적 감면을 통한 미국기업의 리쇼어링 정책(reshoring policy)으로 일자리창출의 직접적 효과를 유도하였음을 음미할 필요가 있다.

자본주의 발전 동인으로 Schumpeter는 기업가의 혁신정신을 강조했다. 기업가의 혁신은 신기술, 신시장, 새로운 원료, 새로운 생산조직에서 나타난다. 기업가의 혁신을 통하여 구체제의 파괴가 일어나고 신체제가 등장한다. 지금 세계적으로 화두가 되고 있는 뉴 노멀 양극화 시대에 지속가능한 포용적 성장을 위하여 “혁신”이라는 기업가 정신에 새로운 덕목으로 상생과 협업정신이 추가될 필요가 있다.

세계적 양극화 시대를 맞이하여 경영학에서는 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility: CSR)에 관한 담론을 뛰어 넘어 기업 간, 기업과 사회, 기업과 고객 사이에 윈윈의 이익을 함께 만들어 가는 공유가치창출(creating shared value: CSV)의 개념까지도 학문적 패러다임<sup>38)</sup>으로 연구하고 있다. 이제 경제학에서도 대기업과 중소기업 사이에 존재하는 거래관행을 주어진 여건이나 외생변수로 취급할 것이 아니라 경제발전에 영향을 주는 내생변수로서 新기업생태계의 관점에서 접근 할 필요가 있다.

지속가능발전 전략을 탐색해야만 하는 한국경제의 대전환기에 문재인 정부가 추구하는 경제정책이 지나친 균등분배의 이념적 틀에 갇혀 있으면 시장에 의한 혁신성장이 복원되기가 어렵다. 그렇게 되면 성장 동력도 잃어버리고 소득분배 개선도 실기할 수 있는 위험에 처할 수 있다. 한국경제는 이제 추세로 나타나고 있는 생산성의 정체를 극복하고 시장에 의한 양질의 일자리를 만들어 가야 한다. 이에 실패하면 금수저, 흙수저 등 사회적 신분계급 의식이 고착화 되고 이익집단 사이에 사회적 분열과 갈등이 지속될 수밖에 없다(Ahn, 2016). 그렇게 되면 우리는 참선진국의 고비를 넘지 못하고 1인당 소득 3만 달러의 初期先進國 함정에 함몰될 수 있다. 이러한 경제 사회적 정체에 대하여 정덕구(2017)는 “선진도상국 증후군”으로, 그리고 Sakong Il(2018)은 “premature advanced economy trap”의 개념으로 경고 한 바 있다.

38) 예컨대 Michael Porter and M.R. Kramer(2011) 참조.

자본주의 시장경제는 기업의 영리추구와 개인의 노력에 대한 차등적 성과보상을 그 본질로 해야 한다. 그 속에서 경쟁열위자가 우위자를 따라가려는 동기유발로 인하여 자본주의 시장경제는 더욱 지속가능한 발전을 할 수 있다. 그리고 그 과정에서 사회적 약자에 대한 시장 친화의 사회적 포용성(social inclusion)을 추구해야 한다. 한국 경제는 대외개방 시장경제로 운영되고 있다. 지속가능 성장을 위하여 우리는 혁신, 개방, 효율을 내재화하고 사회적 바닥계층과 근로취약 계층에 대하여 재정의 효율적 집행을 통한 사회안전망(social safety net)을 지속적으로 확충해 가야 한다. 지역이 기주의와 포퓰리즘 때문에 경제적 타당성도 거치지 않는 불요불급의 대형 사회간접자본의 건설재원을 인간자본 형성과 사회 안정망의 확충재원으로 활용해야 한다.

G. Corneo (2017)는 자본주의 시장경제는 그 진화 과정에서 불공정 경쟁과 소득양극화 등 도전적 과제에 항상 직면하여 왔다고 지적했다. 그러나 그것을 교정하기 위하여 시장경제의 골간을 바꾸는 어떠한 대안도 그 우월성을 보장하지 못한다고 했다. 결국 자본주의 시장경제의 발전은 각국이 당면하고 있는 경제사회적 여건에 따라 시장경제의 기본원리를 근간으로 기업경영의 투명성과 공정성을 높이면서 성장과 분배가 조화를 이루는 실사구시적 정책조정을 부단히 요구하고 있다. 이러한 관점에서 수요 측면에서 접근한 정부개입형 임금견인 소득주도성장 정책을 공급 측면에서 민간기업의 투자견인 혁신성장 정책으로 패도 수정을 해야 한다. 한국경제의 대전환기에서 지속가능 성장을 위한 정책대안 가운데서 최적선택과 적실한 집행이 필요하다.

## ■ 참 고 문 헌

1. 김도완 · 한진현 · 이은경, “우리경제의 잠재성장률 추정,” 한국은행, 『조사통계월보』, 제71권, 제8호, 2017, pp.16-32.
2. 동반성장위원회, 『상생의 기업생태계 한국경제가 살 길이다』, 안충영 동반성장위원장 재임자료집, 2018, pp.1-291.
3. 박종규, 『한국경제의 구조적 과제 : 임금 없는 성장과 기업 저축의 역설』, 2013-08, 한국금융연구원, 2013.
4. 박정수, “한국경제의 노동생산성과 임금,” 『한국경제포럼』, 제12권 제1호, 2019, pp.81-112.
5. 안충영, “동반성장의 내용과 과제: 전환기 한국경제의 관점에서,” 『아시아금융포럼 성장담론 특집』, 아시아금융학회, 제3권 제1호, 2017, pp.29-42.
6. ———, “소득주도성장, 혁신성장, 그리고 동반성장: 보완인가? 상충인가?” 2019년 경제학 공동학술대회, 제2전체회의, 『기로에 선 한국경제: 지속가능하고 포용적인 성장과 분배를 위한 정책과제』, 기조연설, 한국국제경제학회 · 한국재정학회 공동주관, 2019, pp.1-28.
7. ———, “소득 3만달러 시대 지속가능성장을 위한 재정 · 경제정책과제,” 국회예산정책처, 『예산준

- 추』, 2019년 봄호(통권 제53호). 2019, pp.11-18.
8. 이 근, “슈페터학파의 국가혁신체제론과 한국의 혁신성장,” 2019년 경제학 공동학술대회 제2전체 회의, 『기로에 선 한국경제: 지속가능하고 포용적인 성장과 분배를 위한 정책과제』, 주제발표, 한국국제경제학회 · 한국재정학회 공동주관, 2019, pp.1-28.
9. 정덕구, “국가공동체 이익과 나의 이익이 충돌 할 때,” 정덕구 NEAR 와치, 중앙일보 10월 26일, 2016.
10. 최저임금위원회, 『2019년 최저임금 심의를 위한 임금실태 분석』, 2018-6, pp.1-249.
11. 최창호 · 이종호 · 함 건, “우리나라 기업간 생산성 격차확대의 배경과 총생산성 및 임금격차에 대한 시사점,” 2018 BOK 이슈노트, 2019.1, pp.74-98.
12. 현대경제연구원, “사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점,” 『경제주평』, 2016, pp.16-45.
13. 한국노동연구원, “2015년까지의 최상위 소득비중,” 『월간노동리뷰』, 2월호, 2017.
14. Ahn, Choong Yong, “A Search for Robust East Asian Development Models after the Financial Crisis: Mutual Learning from East Asian Experiences,” *Journal of Asian Economics, North-Holland*, Vol. 12, 2001, pp.419-443.
15. \_\_\_\_\_, “Rising Income Inequality and the Search for a New Business Ecosystem,” *Global Asia*, Vol. 11, No. 2, Summer, 2016, pp.28-35.
16. \_\_\_\_\_, “Income-led Growth, Innovative Growth Policies in South Korea: Challenges, Rebalancing, and New Business Ecosystem,” *2019 On Korea, Academic Paper Series*, Vol. 12, Korea Economic Institute of America, Washington DC, 2019, pp.1-15.
17. \_\_\_\_\_, “E-Commerce and ICT Development in South Korea: Prospects and Challenges,” *Japan Spotlight*, Jan/Feb, Japan Economic Foundation, 2019, pp.18-23.
18. Cooper, Robin, “Case Study: Kyocera Corp.: The Amoeba Management System,” *Harvard Business Review*, 1994.
19. Corneo, Giacomo, *Is Capitalism Obsolete?: A Journey through Alternative Economic System*, Harvard University Press, 2017.
20. Dabla-Norris, Era, E. K. Kochhar, N. Suphaphihat, F. Ricka, and E. Tsounta, “Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective,” *IMF Staff Discussion Note*, June, 2015, pp.1-39.
21. Fukuyama, Francis, *Trust: Social Virtues and Creation of Prosperity*, Free Press, ISBN 0-684-84530-X 1995, pp.1-457.
22. IMF, Country Report No. 18/40, Republic of Korea: Article IV, 2017 Consultation Press Release: Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of Korea, 2018, pp.1-40.
23. Jain-Chandra Sonali, Tidiane Kinda, Kalpana Kochhar, Shi Piao, and Johanna Schauer, “Sharing the Growth Dividend: Analysis of Inequality in Asia,” IMF Working Paper, March, 2016, pp.1-52.
24. Kireyev, Alexei, “Inclusive Growth: Decomposition, Incidence, and Policies: Lessons for Asia,” ADB Working Paper No 689, March, 2017.
25. Lavoie, Marc and Englebert Stockhammer, “Wage-Led Growth: Concept, Theories, and Theories, and Policies,” in Marc Lavoie and Englebert Stockhammer, (ed,) in *Wage-led Growth and Equitable Strategy for Economic Recovery: Advances in Labor Studies*, International Labor Office, 2013, pp.13-39.

26. Lucas Jr, Robert E., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, 1988, pp. 3-42.
27. Moore James F., "Predators and Prey: A New Ecology of Competition," *Harvard Business Review*, (May/June), 1993, pp. 75-86.
28. Moore James F., *The Death of Competition: Leadership & Strategy in the Age of Business Ecosystem*, NEW York: Harper Business, ISBN, 0-88730-850-3, 1996.
29. OECD, *Korea: Policy Priorities for a Dynamic, Inclusive, and Creative Economy*, "Better Policies Series," October, 2015.
30. ———, *Korea: OECD Economic Survey*, 2016.
31. ———, *Entrepreneurship at a Glance*, 2017.
32. ———, *Economic Surveys Korea*, June, 2018.
33. Porter, Michael and M. R. Kramer, "Strategy and Society: The Link between Competitive Edge and Social Responsibility," *Harvard Business Review*, December, 2006, pp. 78-92.
34. ———, "Creating Shared Value," *Harvard Business Review*, Jan./Feb., Vol. 89, Issues, 1/2, 2011, pp. 62-77.
35. Romer, Paul M., "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 2, 1990.
36. Samans, Richard, et al., *The Inclusive Growth and Development Report 2015*, World Economic Forum, September, 2015, pp. 1-95.
37. Sakong, Il, "Korea in the World; Past Lessons and Future Challenges," Keynote Speech at the East West Center/EWC Association, Webpage of the Institute for Global Economics, August 23, 2018.
38. Schwab, Klaus, *The Fourth Industrial Revolution*, N.Y. Crown Publishing Company, 2017.
39. Sensor Dan and Saul Singer, *Startup-Up Nation: The Story of Israel Economic Miracle*, Twelve Hachette Book Group, 2011.
40. Simon, Hermann, *Hidden Champions of the 21st Century*, Springer, 2009.
41. Stiglitz, Joseph, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Our Future*, New York, W. W. Norton, 2016.

## Income-led Growth, Innovative Growth, and New Business Ecosystem: Complementary? or Contradictory?

Choong Yong Ahn\*

### Abstract

The current Moon Jae-in administration of Korea, during more than two years in office, has adopted as its flagship economic policy an income-led growth coupled with an innovative growth to urgently create jobs and resolve rampant unemployment, acute income polarization and slowing growth. The highest priority income-led growth policy has been implemented through a record minimum wage hike. The innovative growth policy with a far-lesser priority has centered on government-led subsidized venture businesses. The dual policies have produced significantly opposite results deviating from the intended objectives, being not harmonious each other but mutually contradictory. Korea needs to make a fundamental shift from the wage-led growth to an innovative growth regime. Specifically, the minimum wage for 2020 needs to be frozen, together with flexible working hours, digitalization, globalization, the human capitalization of micro businesses and adequate social safety nets. Korea also needs to create a new business ecosystem between big and small businesses.

**Key Words:** income-led growth, innovative growth, business ecosystem

**JEL Classification:** D3, E2, E6, O1

---

*Received: Feb. 25, 2019. Revised: May 22, 2019. Accepted: July 17, 2019.*

\* Distinguished Professor, Graduate School of International Studies, Chung-Ang University, 84, Heukseok-ro, Dongjak-gu, Seoul 06974, Korea, and former Chairman of the Korea Commission for Corporate Partnership, Phone: +82-2-820-5623, e-mail: cyahn@cau.ac.kr