

# 한국경제의 이중화와 성장체제 전환의 가능성

정준호 · 전병유\*

## I. 문제 제기 : 왜 ‘이중화’인가?

이중화의 문제설정은 과거에 주로 저발전국에서 경제적 차원에서 근대부문과 비공식 부문, 기술적 차원에서 자본집약과 노동집약 산업, 또는 지역적 차원에서 도농 간의 이분법적 대비를 하기 위해 사용되어 왔다. 주류 이론에 따르면, 암묵적인 낙수효과로 인해 이중화는 점차로 사라지는 것으로 이해된다. 반면에 종속이론은 국내자본과 외국자본의 대비를 통해 저발전의 구조적 지속성을 설명한다.

그러나 최근에 이중화는 탈산업화 선진경제에 영향을 미치는 구조적 경향을 지칭하기 위해 사용되고 있다(Emmenegger et al., 2012). 기계에 의한 숙련의 대체(기술변화), 모듈화와 아웃소싱, 세계화(글로벌 생산 네트워크) 등의 구조적 동인들이 경제·사회의 불평등·불안정·불균형을 야기하는 과정을 지칭하기 위해 활용된다. 이중화는 당연하게도 내부자와 외부자를 차별적으로 대우 또는 구분하는 것을 의미하며, 이중구조는 확대·심화·창출된다.

이중화는 연관 개념인 노동시장에서 중간 숙련이나 사회계층에서 중간층이 사라지는 양극화와 달리, 제도적 배열에 영향을 미치는 변화의 정치를 상징한다는 점에서 차이가 있다. 전자는 과정이자 산출이지만 후자는 결과로서 이해된다는 점이 또한 다르다. 예를 들면, 이는 이중화의 과정을 거쳐 외부자의 주변화 또는 내부자와 외부자의 양극화에 이른다고 사고한다. 그리고 양극화는 개별(인) 수준에서 논의되지만 이중화는 그렇지 않다는 점이다(Emmenegger et al., 2012). 따라서 이중화의 문제설정은 정치적 변화와 정책 개입의 정도에 따라 불평등과 불균형의 경로가 달라질 수 있다는 점을 상정하고 있으며, 역사적 유산의 문제도 고려할 수 있다는 점에서 유용성이 있다. 특히 우리나라의 경우

\* 정준호=강원대학교 교수(jhj33@kangwon.ac.kr), 전병유=한신대학교 교수(bycheon@hs.ac.kr).

중소기업과 전근대적 관행들이 전술한 구조적인 동인들과 맞물리면서 불평등, 불안정, 불균형을 낳고 있다는 점에서 이러한 문제설정은 적실성이 있을 것으로 생각된다.

이러한 문제의식하에서 이 글은 외환위기 이후의 한국경제의 성장체제가 야기한 불균형과 불평등을 이해하고 이러한 성장체제를 넘어서기 위한 몇 가지 정책방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 제Ⅱ장에서는 외환위기 이후의 한국의 성장체제를 중간 숙련을 협소화하는 자동화-모듈화에 기초한 공급체제와 수출의존형 수요체제의 결합 모델로서 이해하고 이것의 기저에 있는 조립형 산업화(핫토리 타미오, 2007)의 함의를 검토한다. 이후 이러한 성장체제가 결과하는 거시경제적인 불균형의 양상들을 기술한다. 제Ⅲ장에서는 이러한 성장체제 전환의 필요성과 이를 위한 몇 가지 정책방안이 제시된다.

## Ⅱ. 한국경제의 이중화

### 1. 이중화의 물적 기반으로서 조립형 산업화

우리나라 산업화는 통상적으로 해외에서 원자재 및 부품소재 등의 중간재를 수입하여 이를 가공·조립하여 최종재를 수출하는 가공조립형 산업화로 일컬어진다. 핫토리 타미오(2007)는 가공형과 조립형 산업화를 구분하고 한국을 후자의 범주에 자리매김한다. 일본과 달리 한국은 중간재 생산의 숙련축적이 상대적으로 미약하고 규모의 경제를 활용하는 설비투자에 주로 의존하여 최종재 생산의 이점을 가진다는 것이다. 따라서 이러한 산업화는 중간재의 수입과 최종재의 수출을 위해 기본적으로 대외의존적일 수밖에 없다. 이에 더하여 부품조달과 시장 확보를 위한 지정학적·지경학적 조건이 중요하다. 그리고 국내적으로 대규모의 설비투자를 가능케 하는 국내의 제도적 연관(예: 금융 및 산업정책 등)이 뒷받침되어야 된다.

반자동의 NC기계→로봇기반의 공정 자동화→IT기반의 모듈화, 즉 일련의 자동화는 이러한 산업화를 지탱하는 기술적 기반이다. 이에 따른 중간 숙련의 협소함으로 인해 더욱더 탈숙련화와 탈노동화(비정규직화)가 가속화된다. 또한 막대한 설비투자로 장시간 노동이 고착화되고 요소비용의 경쟁에 매우 민감하여 수량적 유연성의 확보를 위해 외주화청이 빈번히 활용된다. 그 결과 산업연관 효과의 약화, 대·중소기업 간 격차의 심화, 고용 없는 성장, 숙련의 해체 등이 광범위하게 나타난다(전병유·정준호, 2015).

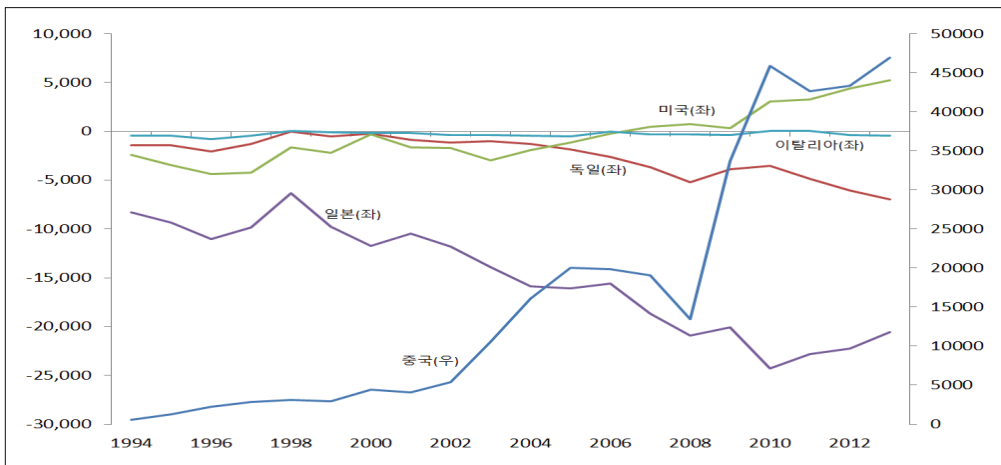
현장 숙련을 대체하고 이를 체현한 설비기계의 손쉬운 수입과 이를 운영하는 엔지니어의 공정기술에 기반한 지난한 기술학습은 선진국과의 추격을 용이하게 한 것이 사실이다.

이에 따라 우리나라는 섬유·의류 등의 단순 경공업 제품에서 전기전자 및 자동차 등 기술적으로 복잡한 첨단제품의 생산으로 상향 이동할 수 있었다.

하지만 [그림 1]에서 보듯이, 중간 숙련이 많이 요구되는 부품소재분야에서 제조업 강국인 일본, 독일, 이탈리아 등과의 무역수지는 여전히 개선되지 않고 있다. 미국과의 경우에도 2000년대 중반 이후에야 무역수지가 흑자로 전환되었다. 다른 한편, 부품소재의 국산화에 즐기치게 노력한 결과 중저가 부품소재분야에서는 대외 경쟁력을 획득하여 중국 등으로 수출하고 있다. 그러나 고가 부품소재의 경우 특히 일본에의 의존도가 여전히 심

[그림 1] 주요 제조업 강국과의 무역수지 추이 : 부품소재 분야

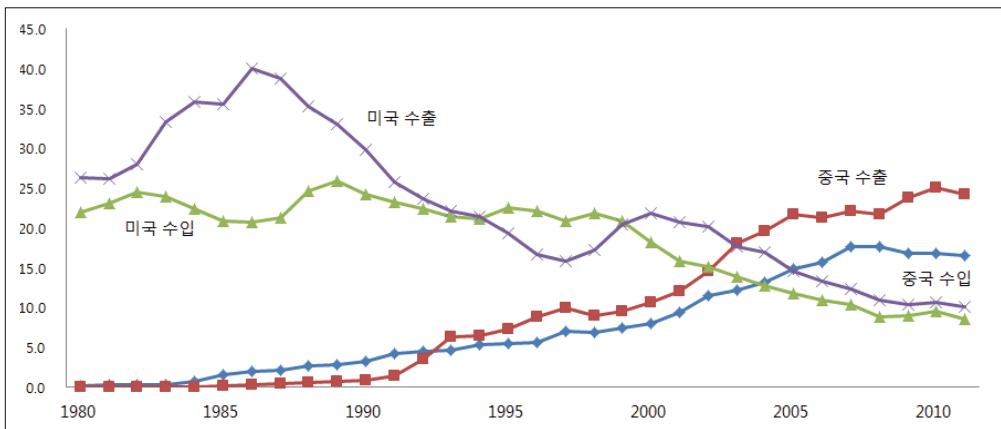
(단위 : 백만 달러)



자료 : 소재부품 통계종합정보망(<http://www.mctnet.org>).

[그림 2] 한국의 중국 및 미국에 대한 수출입 비중

(단위 : %)



자료 : 무역통계.

하다. 따라서 우리나라 산업화는 단순조립에서 첨단조립으로 나아간 것으로 이해할 수 있다. 환언하면, 우리나라 산업화에서 조립이라는 성격 자체가 탈각된 것이 아니라 제품 자체가 변화한 것이라고 생각할 수 있다.

일본이라는 부품소재의 공급지 이외에 수출시장으로서 중국과 미국의 존재라는 지정학적·지경학적 조건, 즉 국제 분업체제는 이러한 산업화에 핵심적인 요소이다. 과거 냉전구도하의 미국과, 특히 1990년대 이후 중국은 우리나라의 경제성장에 중대한 영향을 미쳐 왔다(그림 2 참조).

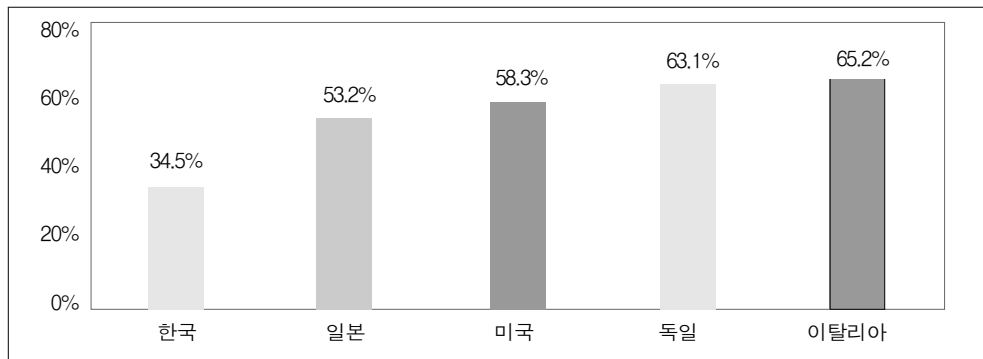
## 2. 대·중소기업 간의 격차: 규모의 문제

전술한 조립형 산업화는 강한 대기업과 약한 중소기업을 야기한다. 이는 무엇보다 중간 숙련을 확대하고 축적할 유인을 대기업이 가지지 않기 때문이다. 이러한 논리를 반영 하듯이 우리나라의 대·중소기업 간 생산성 격차는 제조업 강국의 그것보다 훨씬 크다. 이러한 생산성 격차는 대기업의 R&D 투자보다는 대기업의 단가전략·고용감축 전략에 의해 야기되고, 중소기업들의 노동집약화와 과다창업은 대기업의 가격경쟁력 위주의 수출전략과 아웃소싱에 기인하고 있다(김주훈, 2013).

대기업 중심의 조립형 산업화와 이에 조응하는 수출주도 성장체제는 국내 중소기업의 토대를 약화시켜 왔다. [그림 4]에서 보듯이 총수출에서 국내 부가가치가 차지하는 비중 측면에서 우리나라는 통상국가인 싱가포르와 거의 대등할 정도로 상대적으로 매우 낮다. 이는 중소기업을 근간으로 사회적 분업의 심화가 진전되지 못하고 생산의 우회도가 떨어 지고 있다는 것을 시사한다.

[그림 3] 대·중소기업 간 노동생산성 격차의 국제비교

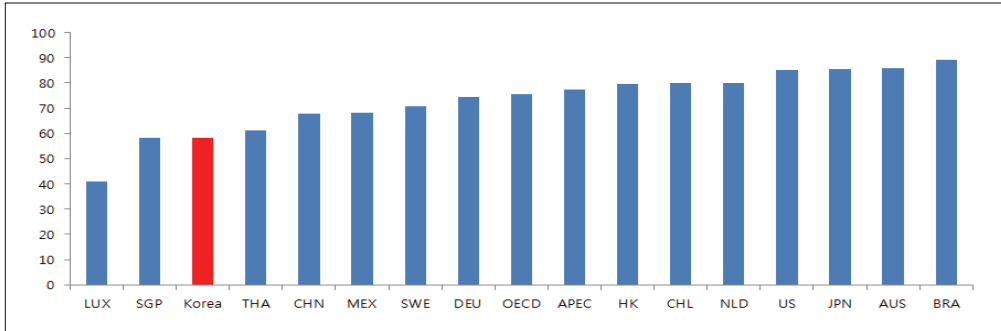
(대기업 = 100%)



자료 : 김주훈(2013).

[그림 4] 총수출에서 국내 부가가치가 차지하는 비중의 국제비교

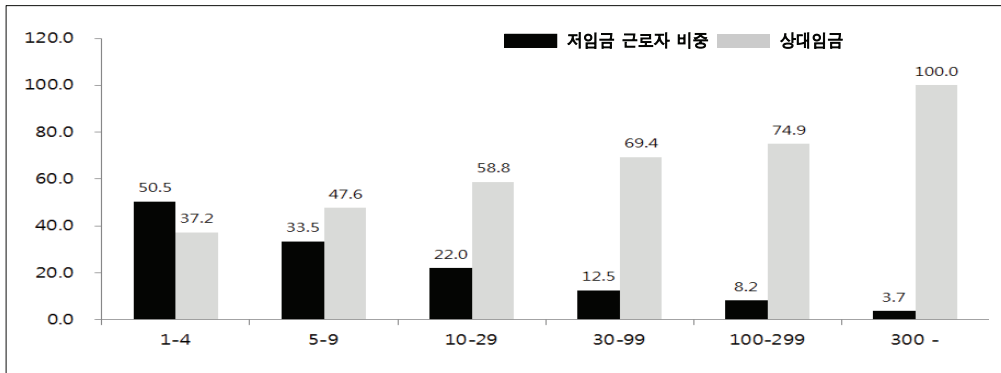
(단위 : %)



자료 : OECD.

[그림 5] 규모별 저임금 근로자 비중과 상대임금

(300인 이상 임금 = 100, '14년)



우리나라에서 규모 변수는 노동시장 격차를 이해하는 데 핵심적이다. [그림 5]에서 보듯이 종사자 규모가 클수록 저임금 비중이 급격히 감소하고 이에 반해 상대적 임금도 급격히 상승한다. 특히 1~4인 규모 영세소기업의 경우 저임금 근로자 비중이 절반 이상을 차지하고 있어 중소기업의 정규직은 사실상 대기업의 비정규직과 임금조건에서 크게 다를 바가 없다.

<표 1>에서 보는 바와 같이, 사업체와 기업체를 구분하여 규모별 근로자 수 비중을 비교하여 보면 큰 차이가 난다. 통계청의 행정통계조사인 임금근로일자리 통계에 따르면, 300인 이상의 대기업체 소속 근로자 비중이 43.6%로, 경제활동인구조사의 그것(11.9%)에 비해 매우 높다는 것을 알 수가 있다. 또한 경제활동인구조사에 따른 300인 이상 사업체의 비정규직 비율은 14.3%에 이르며, 300인 이상 고용사업주(‘기업’)는 고용형태를 공시하고 있는데, 이에 따른 비정규직 비율은 2015년 기준으로 소속외근로자까지 포함하면

38.3%에 달한다(표 2 참조). 이는 고용의 비정규직화가 영세사업체의 문제가 아니라는 것을 시사한다.

조립형 생산체제는 중간 숙련을 협소화하고 탈숙련화의 경향을 가진다. 대기업은 수량적 유연성을 확보하기 위해 외주하청을 활용하고 내부적으로는 비정규직을 이용하고 있다. 이는 기존 노동시장의 이중화를 심화·확대·창출하고 있다. 또한 대기업은 중소기업에 대해 대개 수요독점이라는 우월한 지위를 활용하여 중소기업을 비용전가의 수단으로 활용하고 있다.

〈표 1〉 사업체와 기업체 기준의 규모별 근로자 수의 비교

종사자 규모	임금근로 일자리(기업체)	사업체 규모별 근로자(경활)
2013년(%)	16,496 (100.0)	18,195 (100.0)
1~4인	1,482 ( 9.0)	3,487 ( 19.2)
5~9인	1,382 ( 8.4)	3,186 ( 17.5)
10~99인	4,519 ( 27.6)	7,610 ( 41.8)
100~299인	1,919 ( 11.6)	1,754 ( 9.6)
300인 이상	7,194 ( 43.6)	2,159 ( 11.9)

자료: 통계청.

〈표 2〉 기간제 근로자의 정규직 전환 비율(1년, 3년, 10년, 전체)

		전체 근로자 (①+②)	직접 고용 근로자①				소속외 근로자②
			소 계	기간 없음	기간제	기타	
2014	근로자	4,364	3,486 (100)	2,738 (78.5)	675 (19.4)	73 (2.1)	878
	구성비	100.0	79.9	62.7	15.5	1.7	20.1
2015	근로자	4,593	3,676 (100)	2,834 (77.1)	842 (22.9)	-	878
	구성비	100.0	80.0	61.7	18.3	-	20.0

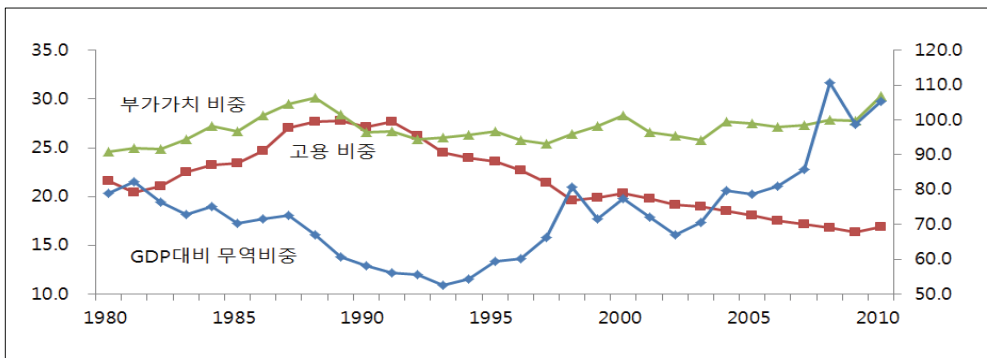
자료: 고용형태 공시제 자료.

### 3. 거시경제적인 불균형

외환위기 이후 대기업 주도의 수출에 기반한 경제성장은 주지하는 바와 같이 삼성전자와 현대자동차로 대변되는 주요 재벌 대기업의 엄청난 경영성과에 기반하고 있다. 하지만 낙수효과는 기대한 만큼 발생하지 않으면서 성장의 과실은 중소기업과 가계로 확산되지 않고 있다. 이에 따라 수출과 내수 간의 불균형, 생산과 소득 간의 괴리, 노동소득분배율의 하락과 임금 없는 성장, 기업소득과 가계소득의 괴리, 자산효과의 불안정성 등의 거시경제적인 불균형이 나타나고 있다.

[그림 6]에서 보는 바와 같이, 수출주도형 성장체제는 사실상 1990년대 초반 이후 성립되었다고 볼 수 있다. 1960~80년대 중반의 수출주도형 성장체제를 1차로 하고 1990년대 중반 이후 2000년대에 본격화되는 수출주도형 성장체제를 2차로 구분할 수 있다면, 2차 수출주도 성장체제는 재벌 대기업의 제조업체에 의해 주도되었다. 제조업의 부가가치 비중은 1990년대 중반 이후 감소하지 않고 약간의 부침을 거듭하지만 증가하는 추세이다. 하지만 제조업 고용비중은 1990년대 초반 이후 감소하고 있다. 따라서 제조업 부문에서 대기업이 주도하는 ‘Job-less Growth’가 나타나고 있다.

[그림 6] 제조업의 부가가치·고용비중 및 무역 의존도 추이

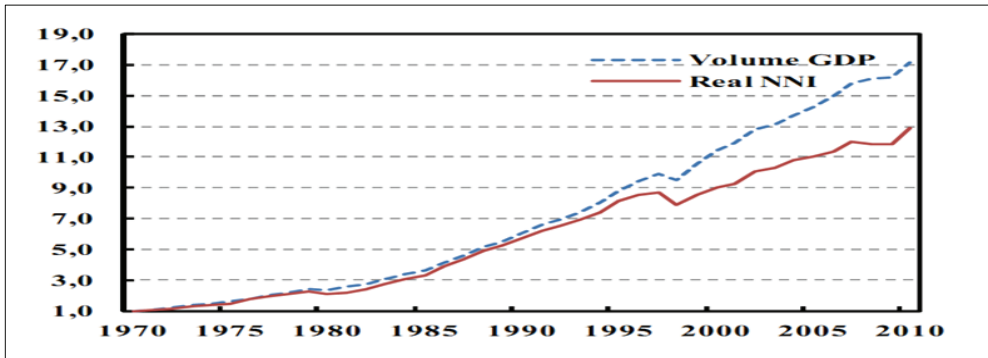


자료 : 한국은행.

교역조건 악화 및 자본감가율 증가에 기인하여 생산(GDP)과 소득(NNI) 사이의 갭은 1990년대 중반 이후 점차로 확대되고 있다. 이러한 생산과 소득의 괴리는 조립형 공업화를 위한 대규모 투자로 감가상각의 규모가 크다는 점 이외에, 수출주도 성장체제의 심화에 따른 교역조건 악화에 기인한다(그림 7 참조). 교역조건 악화는 경쟁이 심한 첨단 조립산업에서의 단가 인하 압력에 따른 수출가격의 하락과 수입부품과 원자재 가격의 상승에 기인한다.

노동소득분배율도 1990년대 중반 이후 감소하고 있다(그림 8 참조). 또한 노동생산성과 임금 사이의 차이가 2008년 금융위기 이후 확대되고 있다. 이러한 격차의 확대는 [그림 9]에서 보는 바와 같이 다른 국가의 그것에 비해 매우 크다는 것을 알 수가 있다. 물론 비교 대상의 국가들에서 실질임금이 상승하지 않고 대부분 정체하거나 하락하고 있는 추세임에 반해 우리나라는 지속적으로 상승하고 있지만 노동생산성의 그것에 훨씬 못 미치는 수준이다. 이에 따라 ‘Growth without Wage’가 나타나고 있다. 박종규(2014)는 임금 없는 성장은 인구고령화와 맞물려 베이비붐 세대의 은퇴로 기업의 인건비 부담은 더욱 줄어들 것이며, 제도적, 정책적 노력 없이는 노동생산성과 실질임금의 괴리는 더욱 심해질 것으로 전망하고 있다.

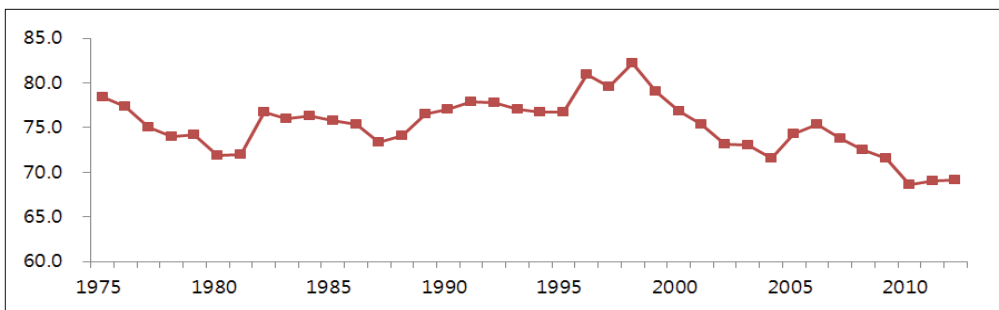
[그림 7] 생산(GDP)과 소득(NNI)의 괴리 추이



자료 : OECD.

[그림 8] 노동소득분배율의 추이

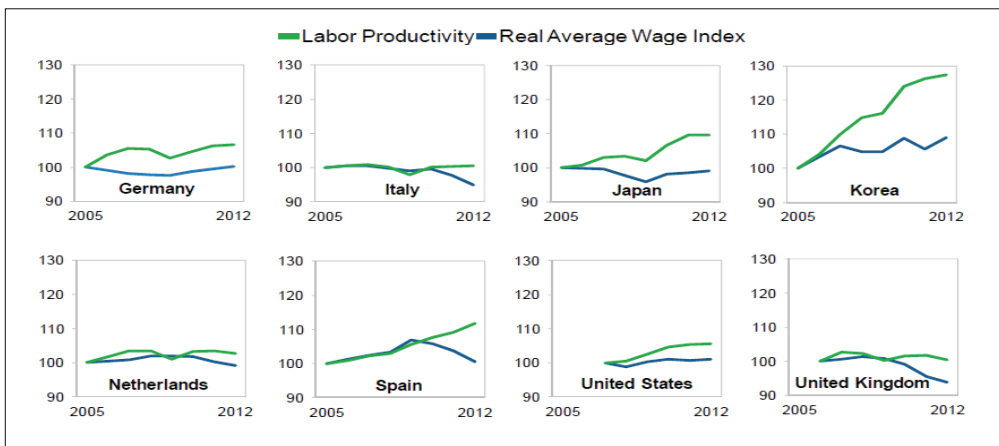
(단위 : %)



자료 : OECD.

[그림 9] 실질임금과 노동생산성 추이의 국제비교

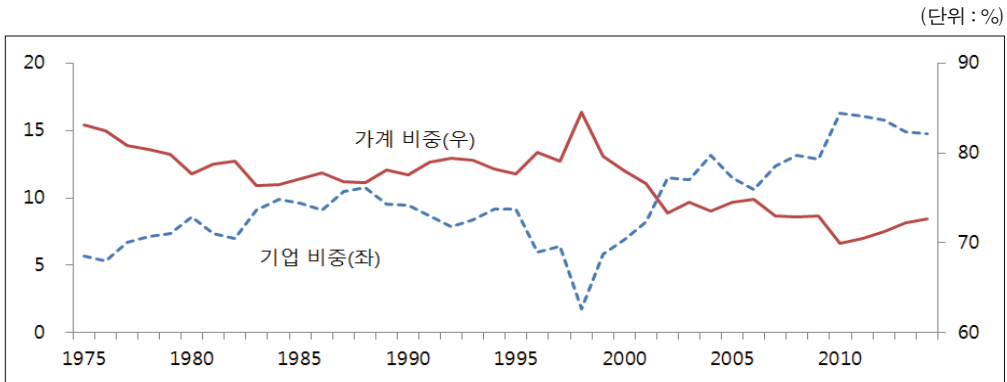
(2005년 = 100)



자료 : Dabla-Norris et al.(2015: 14).



[그림 10] NNI(Net National Income)대비 가계와 기업 비중 추이



자료 : 한국은행.

또한 1997년 외환위기 이후 가계소득과 기업소득 간의 격차가 확대되고 있다(그림 10 참조). 기업소득이 가계소득으로 환류되지 않을 뿐더러 투자로도 이어지지 않고 있다.

수출주도 성장에 따른 내수 부족은 자산(부채)으로 보완하였으나 2008년 이후 부채로 수요 부족을 대체하는 데에는 한계가 있는 것으로 보인다. 최근 들어 부채는 수요 증가로 이어지지 않고 있는 것이다. 부동산과 금융자산의 가격조정이 이루어지면서 자산가치 상승의 소비효과는 거의 사라지고 있다. 또한 가계부채의 증가로 인해 소득이 증가해도 소비로 이어지지 않고 있으며, 저축으로 간다고 해서 생산적 투자로 이어지지 않는 자산-소득의 악순환 구조가 나타나고 있다. 소득이 늘어도 빚을 갚는 데 사용되면서 부채는 소득 증가의 장애물로 작용하고 있고, 금융 완화를 통한 자산가격 상승 전략이 자산효과로 이어지기보다는 부채 증대로 이어져 소득 증가분까지 까먹을 수 있는 상황에 처해 있다.

### Ⅲ. 성장체제 전환의 필요성과 이를 위한 몇 가지 정책방향

#### 1. 기존 성장체제 전환의 필요성

1998년과 2008년 사이 선진국의 연평균 성장률은 약 3% 정도였지만 금융위기 이후 1%로 떨어졌다. Summers(2014)는 이러한 성장률의 하락에 대해 A. Hansen이 1930년대 대공황의 맥락에서 제기한 장기 침체론(secular stagnation)을 꺼내들고 있다. 이는 미국을 비롯한 글로벌 경제의 부진이 충격에 따른 일시적 현상이 아니라 만성적 수요 부족, 즉 투자 감소와 과소 고용 등에 기인한다는 것이다.

또한 최근 들어 경제성장에 대한 교역의 탄력성이 떨어지고 있다. 2008년 글로벌 위기 이전까지 세계경제의 교역 증대는 중국과 동구권의 세계경제로의 편입과 글로벌 가치사슬의 정교화에 기인하는 것이었다. 하지만 중국경제 성장세의 둔화 및 글로벌 가치사슬 전략의 수확체감, 글로벌 금융위기 이후의 각국 정부의 국내 산업 지원과 내수 확대 추구 등으로 세계교역의 증가세는 둔화될 전망이다(Hoekman, 2015).

수출주도 성장체제는 개방을 전제로 하고 있어 경제의 불확실성과 불안정성이 내재화 되어 있다. 만약 수출이 성장을 견인하지 못할 경우 그러한 불안정과 불균형은 더욱더 심화될 소지가 크다. 전술한 바와 같이 수출주도 성장체제에서 기인한 거시경제적인 불균형을 시정하기 위해서는 내수-소득주도 성장체제로의 전환, 적어도 수출과 내수의 균형이 필요한 것이 사실이다.

하지만 전술한 바와 같이 수출주도 성장체제는 물적 토대로서 조립형 산업화와 불가분의 관계를 맺고 있다. 후자는 전자를 내장하고 있는 것이다. 특히 2차 수출주도 성장체제는 중국효과(China effect)가 강력한 힘을 발휘하는 동북아 분업체제를 전제하고 있다. 따라서 기존 성장체제의 전환은 이러한 분업체제의 변동과 긴밀히 연관되어 있다는 것을 부인할 수가 없다.

우리나라에서 1차와 2차 수출주도 성장체제 사이, 즉 1980년대 중반과 1990년대 중반에 내수주도 성장체제가 작동한 적이 있었다. 이 시기에는 소득 불평등이 감소하고, 노동 소득분배율이 증가하고, 실질임금의 증가가 이루어지고, 소비의 성장기여도가 높고, 무역 의존도가 상대적으로 낮았다. 하지만 이러한 내수주도 성장은 오래 가지 못하였다. 그 요인으로 사회적 분업수준이 낮고 약한 중소기업을 배제한 조립형 생산체제, 국내 연관보다는 글로벌 전략의 이점의 활용을 가능케 한 중국효과가 강력한 힘을 발휘하는 동북아 분업구조, 그리고 양호한 ‘임금-생산성 연관체제’를 창출하기 위한 사회적 합의 도출 실패 등을 꼽을 수 있다. 특히 사회적 합의의 경험 부재 및 조정능력의 한계는 내수주도 성장체제의 거시경제적인 정합성을 지속가능하지 못하게 했다(전병유·정준호, 2015).

한국경제의 거시경제적인 지표들은 소득주도 성장론이 기반하고 있는 포스트케인지언의 주장들에 매우 정확하게 부합한다(Onaran and Galanis, 2012; 홍장표, 2014). 전술한 바와 같이 세계경제 환경 또한 내수주도의 소득성장을 뒷받침하고 있다. 따라서 수출주도 성장체제에서 탈피하기 위한 새로운 성장체제로서 소득주도 성장론의 근거의 의의는 충분하다고 생각한다. 홍장표(2015)는 이를 위한 정책 메뉴로 근로소득과 생활소득과 관련된 과제(최저임금인상, 생활임금제 도입 등), 자본소득세 강화, 일자리 창출과 고용의 질 개선, 공생과 협동의 산업생태계, 하도급의 공정화, 대중소기업 성과배분의 개혁, 그리고 중소기업 소상공인의 사업보호와 협업 등을 제시한다. 이러한 메뉴들은 민주정부와 현재의 야당이 제시하고 있는 정책 메뉴들과 크게 다르지 않다.

소득주도 성장론이 제시한 정책수단들이 한국경제의 현 상황을 전환시키기 위해서는 거시경제지표의 변동과 메커니즘 이외의 다른 조건들이 충족되어야 한다. 소득주도성장이 성공하기 위해서는 수요창출이 생산성을 동반하는 구체적 메커니즘이 확보되어야 한다는 점, 소득-자산-금융의 연계 문제를 해결해야 한다는 점, 사회적 합의라는 사회적 조건을 전제로 한다는 점 등 많은 전제 조건들이 요구된다. 임금을 올리는 구체적인 방법과 이를 생산성과 연동시킬 수 있도록 사회적 합의를 이끌어내고, 거시적으로 금융화를 규제하고 억제하는 데 그치지 않고 가계저축에서 기업투자로의 자금 순환 체제를 형성하고, 자산과 부채에 의한 변동성의 문제에 대한 대안을 제시해야 한다(전병유·정준호, 2015). 이러한 점들을 염두에 두고 성장체제의 전환을 위한 몇 가지 정책 방향과 제안을 제시하고자 한다.

## 2. 성장체제의 전환을 위한 몇 가지 정책방향<sup>1)</sup>

자동화-모듈화에 기초한 공급과 수출 수요에 기초한 성장체제의 틀을 넘어서기 위해서는 협력과 신뢰 형성의 실험적 토대로 공유 자산을 매개로 하여 혁신이 이루어지고, 공유 경험의 축적을 통해 실용주의적 창조가 가능하도록 하는 공급체제, 그리고 연대의 원리에 기초한 소득 창출의 수요체제의 결합 전략이 필요하다(전병유·정준호, 2015). 여기서 중소기업은 신뢰, 협력, 공유, 혁신, 그리고 연대와 소득 창출의 실험장일 수 있다. 이 경우에 국가(중앙정부)의 과제는 관련 주체들의 협력과 신뢰를 유도할 수 있는 공유 자산을 제공하고 생산 주체들의 네트워크형 거버넌스를 구축하도록 유도하는 것이 되어야 한다. 이러한 맥락에서 한국의 새로운 성장전략의 요소로서 산업공유자산의 형성, 연대의 원리에 기초한 소득정책, 국가 발전주의의 공적 성격의 강화와 공유자산의 발전주의적 활용 등이 제시될 수 있을 것이다.

대기업 주도 조립형산업화의 한계에서 벗어나기 위해서는 협력과 신뢰의 네트워크에 기초한 혁신 역량을 가진 중소기업군의 창출이 필요하다. 이는 홍장표(2014)의 소득주도 성장론이 제시하는 정책 제언과 크게 다르지는 않다. 그동안 한국경제에서도 협력과 신뢰의 네트워크에 기반하는 혁신중소기업군(산업클러스터)을 창출하려는 많은 시도들이 있었으나 성공하지 못하였다.

정책의 철학과 방향의 재설정<sup>1)</sup>이 요구되는 시점이다. 협력과 네트워크는 자산을 공유할 때 가능하다는 전제에서 시작할 필요가 있다. 선별적 산업정책을 지양하고 산업공유자산(industrial commons)의 창출을 산업정책의 기본 방향으로 설정하는 것이다. 여기에 산업

1) 이 부분은 전병유·정준호(2015: 24~34)의 일부 내용을 수정·보완한 것이다.

공유자산을 창출하고 지속가능하도록 하기 위한 부차적 조건으로 독점에 대한 공적 통제, 경쟁의 구획화와 이타적 징벌을 통한 모니터링, 연성예산제약을 통한 위험의 사회화, 기업 간 네트워크의 활성화 등이 요구된다.

전술한 공급 측면의 혁신·산업정책은 미시적, 구조적, 장기적 성장전략이다. 따라서 거시적, 단기적 문제에 대한 대응전략이 미흡하거나 결여되어 있다. 미시적 혁신이 거시적 변화를 이끌어내지 못할 수 있다. 미시적 변화는 임계를 달성하지 못하거나 달성하는데 많은 시간을 필요로 할 수 있기 때문이다(Kuznetsov and Sabel, 2011). 이러한 장기-구조-미시-공급 정책들은 수요 측면의 단기-거시-수요 정책들과 보완-연계되어야 할 것이다. 소득 창출 정책과 거시경제정책의 보완과 결합이 필요하다.

특히 수출주도형-조립형산업화가 초래하는 불균형과 불평등(약탈적인 산업생태계, 노동시장의 이중구조화, 가계소득과 기업소득의 격차 확대)의 문제에 대한 대응은 시급하다. 수출주도성장을 전면 부정하는 것은 어렵더라도, 수출과 내수의 균형을 확보할 수 있도록 소득정책을 적극적으로 활용할 필요도 있다. 소득정책에서도 사회적 합의와 공유자산의 형성이라는 관점에서 추진함으로써 협력과 신뢰, 공유의 경험을 축적하는 것이 중요하다. 또한 정책에서 규모의 경제를 확보하고 단순화하는 것이 필요하다. 이러한 조건을 만족시키는 한국의 소득정책으로는 최저임금 정책에 주목하지 않을 수 없다.

한국의 경우 광범한 영세사업장과 자영업자군과 저임금노동자군을 동시에 가지고 있다는 점을 고려할 때, 최저임금을 핵심으로 하는 노동시장 개선 정책을 우선적인 소득정책의 과제로 설정할 수 있을 것이다. 우리의 경우 문제는 중간계층과의 연대가 아니라, 저임금노동의 주변에 있는 자영업과 영세중소기업, 비공식 부문과의 연대이다. 따라서 최저임금 정책을 한국형의 연대임금전략으로 추진해 볼 필요가 있다. 다만, 스웨덴의 연대임금전략과 같이 영세자영업과 영세중소기업, 비공식부문을 상대적 고임금과 사회적 보호로 구조조정하는 방안보다는, 소기업-자영업체의 생산과 자산 기반을 보호·확충하는 방안과 최저임금의 경향적 상향조정 방안을 결합하는 전략을 취할 필요가 있다.

협력과 신뢰를 만들어내기 위해 창조적-민주적 실험주의가 경로의존성을 완전히 무시하는 것은 아니다. 한국경제에서 국가의 역할은 매우 컸으며 여전히 크다. 현실에서 정부의 역할은 여전히 강력하다. 다양한 규제 권한을 갖고 있기 때문에 새로운 혁신이나 기회를 저해할 수도 있다. 각종 자원을 공기업 또는 직접 배분하는 과정에서 지대추구적인 행위로 인한 부정부패와 공정하지 않은 자원배분이 문제가 되고 있다. 그러나 국가의 역할에 대한 정의를 재구성하지 못한다고 해서 국가를 버릴 수는 없다. 국가의 공적 성격을 강화하는 다양한 전략과 실험이 필요하다. 그 중의 하나로 공유자산에 대한 국가의 공적 활용 전략을 제시하고자 한다.

정부가 시장의 경제적 활동에 대한 일정 정도의 사회적 통제를 하기 위한 지렛대로 공

기업을 포함한 정부부문이 가지고 있는 공유(국유)자산을 활용할 필요가 있다. 공유자산을 활용하여 시장에서 수익을 거두고 이를 공익에 맞게 활용할 수 있다(추이즈위안, 2014). 경제가 저성장 기조에 접어들고 저출산 고령화로 막대한 세수가 요구되에도 증세 논의가 국민적 합의를 얻기 쉽지 않은 상황에서, 국민이 보유한 공유자산을 지렛대로 활용하여 시장경제 활동의 견제와 균형, 그리고 지속적인 현금흐름을 창출하는 방안에 대해 심사숙고할 필요가 있다.

혁신과 자산의 공적 활용에서 관건이 될 수 있는 것이 재산권 문제이다. 최근의 첨단산업의 세계에서 여러 유형의 외부효과가 중첩되어 있거나 다양한 권리의 이중 결합과 조합으로 새로운 상품이 나타나고 시장이 형성된다. 이는 혁신의 문제이자 또한 재산권에 대한 새로운 제도적 배치의 문제이기도 하다(Fennell, 2011). 혁신의 세계는 배타적인 재산권들의 경계를 가로지르면서 외부효과를 발생시키고 있다. 따라서 대안적인 생산체제 또는 경제체제에서 잔여 통제권과 사용 통제권을 구분하는 것이 중요하다. 예를 들면, 일본 대기업 집단 게이레츠의 소유권은 주거래은행이 보유하고 있으나 경영권은 회사 내부의 임직원과 근로자에 있다(Aoki, 2010). 이를 통해 기업이 가지고 있는 물리적 자산과 혁신적인 인적 자산이 결합하여 개별 기업의 소유는 인정하면서 대기업 집단의 상호 편익을 공유하는 준공유재(semi-commons)(Smith, 2000)를 만들어내고 있다. 이는 소위 개방형 혁신을 가능케 하는 방식이기도 하다. **[KDI]**

### <참고문헌>

- 김주훈(2013), 「제조업부문 중소기업의 일자리 창출 제고와 기업 간 분업관계의 개선」, 『KDI 포커스』 제29호.
- 박종규(2014), 「Post-Crisis 시대의 경제정책방향」, 『한국국제경제학회 동계학술발표논문집』, pp.39~61.
- 전병유·정준호(2015), 「한국경제 성장체제의 재구성을 위한 시론」, 『동향과 전망』 제95호, pp.9~43.
- 추이즈 위안(2014), 『프티부르조아 사회주의 선언: 자유사회주의와 중국의 미래』, 서울: 돌베개.
- 햇또리 타미오(유석춘·이사리 공역) (2007), 『개발의 경제사회학』, 서울: 전통과 현대.
- 홍장표(2014), 「한국의 기능적 소득분배와 경제성장: 수요체제와 생산성체제 분석을 중심으로」, 『경제발전연구』 20(2), pp.67~97.
- \_\_\_\_\_ (2015), 「소득주도성장과 중소기업의 역할」, 한국포럼 발표문.

- Aoki, M.(2010), *Corporations in Evolving Diversity: Cognition, Governance and Institutions*, Oxford: Oxford University Press.
- Dabla-Norris, E., K. Kochhar, F. Ricka, N. Suphaphiphat, and E. Tsounta(2015), “Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective”, IMF Staff Discussion Note, SDN/15/13.
- Emmenegger, P., S. Häusermann, B. Palier and M. Seeleib-Kaiser(eds.) (2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- Fennell, L.(2011), “Commons, Anti-commons, Semi-commons”, in Kenneth M. Ayotte and Henry E. Smith (eds.), *Research Handbook on the Economics of Property Law*, Cheltenham: Edward Elgar, pp.35~56.
- Hoekman, B.(2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Centre for Economic Policy Research, VoxEU.org eBook.
- Kuznetsov, Y. and C. Sabel(2011), “New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners”, World Bank Prem Notes Economic Policy 161.
- Onaran, Ö and G. Galanis(2012), “Is Aggregate Demand Wage-led or Profit-led?: National and Global Effects”, Conditions of Work and Employment Series No. 40, ILO.
- Smith, H. E.(2000), “Semi-common Property Rights and Scattering in the Open Fields”, *Journal of Legal Studies* 29, pp.131~139.
- Summers, L.(2014), “US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis and the Zero Lower Bound”, *Business Economics* 49(2), pp.65~73.