

경제를 살리는 정공법



글 · 박재완

한반도선진화재단 이사장,
성균관대학교 행정학과 명예교수

격랑 속 한국 경제

경제가 어렵다. 2022년 성장률 전망치가 갈수록 내려가고, 물가는 1998년 외환 위기 이후 가장 많이 올랐다. 우리 경제의 버팀목인 수출에도 적신호가 들어왔다. 교역 조건(수출품 한 단위 대비 수입품 단위)이 올해에만 20%가량 하락했다. 원화 약세에도 무역 수지는 2008년 세계 금융 위기 이래 처음으로 넉 달 연속 적자에 그 규모도 1996년 이후 가장 크다.

서민 생활고도 심각하다. 일자리는 그나마 꽤 늘고 있지만, 늘어난 취업자 중 10%대 초반에 머물던 단기 일자리 비중이 지난 5년 동안엔 100%를 넘어섰다. 가계 소비 지출 가운데 식품비 비중(영겔 계수)은 2000년 이후, 임대료와 수도·광열비 비중(슈바베 지수)은 2005년 이후 가장 높다. 국내 총생산 대비 조세 부담률과 거기에 국민연금·건강 보험료 등을 더한 국민 부담률도 각각 역대 최고 수준이다. 더욱이 세금을 내거나 복지 급여를 받기 전 ‘시장 소득’과 순자산의 가구별 격차가 커지고, 학력과 소득의 대물림마저 뚜렷해졌다.

반면에 경제를 살릴 정책 여력은 바닥났다. 특히 몇 차례 경제 위기 극복의 디딤돌이었던 재정이 인기 영합 정치가 발호하며 피폐해졌다. 만성 흑자였던 통합 재정 수지조차 2019년부터 적자로 돌아섰다. 대다수 선진국은 코로나19가 진정된 뒤 재정이 정상 궤도로 복귀할 태세인데, 우리는 부채 증가세가 이어지고 그 속도도 가파를 전망이다. 공공 부조와 자치 단체로 넘겨 주는 재원 등 정해 놓은 의무 지출 비중이 높아 과감한 지출 구조 조정 없이는 빚을 제어하기 어렵다. 민간 신용도 너무 팽창했다. 2020년 이후 가계 부채 증가율이 주요국 중 가장 높고, 여러 곳에 빚을 진 다중 채무자 수와 그 대출도 급증했다. 그러나 그동안 금리를 너무 낮춰와 2008년 세계 금융 위기 때처럼 금리를 내리긴커녕 올릴 수밖에 없다.

비용이 덜 드는 규제 개혁과
노동 시장 유연화가 최우선 과제다.
기업 규모별 차별 규제 등
선진국 표준과 동떨어진 규제는
순화하고, 중소기업의 성장 사다리를
복원해야 한다. 기득권을 정비하여
개방·공유의 혁신 생태계를 구축하고
공공부문의 군살을 빼, 비핵심 기능은
민간으로 넘겨야 한다.



앞으로가 더 문제

지금 우리 경제가 겪는 어려움은 대외 요인 탓에 가중됐다. 코로나19 때 많이 풀린 유동성을 거둬들이는 선진국의 통화 정책 정상화, 기상 이변, 중국의 봉쇄 방역과 우크라이나 전쟁에 따른 공급망 교란 등이 그러하다. 다만 이런 애로는 시간이 지나면 완화될 터이다.

앞으로가 더 문제다. 잠재 성장률(물가를 올리지 않고 달성할 최대 성장률)이 추락하고 있다. 세계 평균을 웃돌던 실질 성장률이 이제 그에 못 미치게 됐다. 가파른 저출생과 고령화, 1인 세대와 핵가족 증가, 그리고 우리 경제의 뼈대인 제조업 경쟁력이 중국의 거센 추격에 희석된 탓이다. 그에 따라 껌찮은 일자리가 줄고 청년 실업난이 이어지며, 국민연금과 의료비 등 복지 수요는 폭주해 재정 압박이 가속될 전망이다.

무엇이 걸림돌인가

사정이 이렇게 된 데에는 우리가 초기 산업화의 성공 방정식에 안주해 혁신과 구조 조정을 게을리한 점을 빼놓을 수 없다. 과거 압축 성장과 활발한 계층 이동의 토대였던 인적 자원과 국가 거버넌스가 이제는 되려 걸림돌이 됐다.

우선 암기 위주의 수박 겉핥기 학습, 계열·전공의 수급 괴리, 상명하복과 연공 서열 중심의 조직 문화, 장시간 근로·통근과 취약한 평생 학습으로 인적 역량이 낙후됐다. 사교육과 ‘스펙 쌓기’ 열풍에도 창의력과 인지 수리력이 빈약하고, 직장에서도 배우는 게 부실해 4차 산업혁명을 선도하기는커녕 따라잡기도 버겁다. 한국 근로자는 숙련도가 어정쩡한데다 시키는 일은 잘해도 스스로 일을 찾아서 하지는 않기에 인공지능이나 로봇의 만만한 대체재다. 게다가 세계에서 가장 엄격한 호봉제의 역기능까지 가세해 우리의 생산성은 선진국 평균의 70%에 그친다.

팽배한 갈등과 느슨한 규율도 경제의 발목을 잡는다. 철 지난 이념을 앞세운 원리주의와 속 좁은 종족주의가 상식과 과학을 압도하며, 과격한 탈원전과 광우병 선동 등 부작용을 낳는다. 강성 노조의 거부권 남발과 기득권을 지키려는 ‘옹호연맹’의 폐쓰기로 차량 공유와 교육 개방 등 혁신이 지체된다. 만연한 ‘내로남불’과 ‘남 탓하기’는 불신·질시·혐오와 각자도생(各自圖生)을 부추겨 단속 카메라와 과속 방지턱 남발, 고위 공직자 다주택 보유 금지, 획일적 정규직 전환처럼 어설픈 고육지책(苦肉之策)의 빌미가 된다.

한편 개발 시대를 풍미했던 ‘큰 정부’ 유산과 대중 영합 정치는 민간 활력을 위축시킨다. 유권자의 ‘합리적 무관심’과 ‘불합리한 편견’이 확대 재생산되고, 만기친람(萬機親覽)의 ‘보모(保姆) 국가’ 풍조가 득세해 ‘정부 실패’가 누적됐다. 공공부문의 역할과 규모가 확대되고, 정부 빚도 급증했다. 헤리티지 재단의 ‘경제 자유도’나 경제협력개발기구(OECD)의 ‘상품 시장 규제 지수’ 등에 따르면, 우리는 규제가 강하고 획일적이다. 민간의 자율·창의가 주눅 들고 활력이 떨어질 수밖에 없다. 공산권은 논외로 해도 20세기 중반 영국·인도·이스라엘의 참담한 시행착오가 반면교사다. 우리도 70% 후반대였던 민간의 경제 성장 기여도가 정부의 시장 개입이 늘어난 2017년 이후엔 60%에도 못 미치게 됐다.

‘반값’이니 ‘무상’의 수식어를 단 대중요법이 난무하고, 당리당략의 복선을 깔 ‘묻지 마 찬성’이나 ‘무조건 반대’가 활개를 친다. 백년대계인 교육·에너지 정책을 날림으로 만들거나 번복하기도 한다. 소수의 강자와 다수의 약자 구도를 겨냥한 억강부약(抑強扶弱)의 편 가르기는 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’에 불을 지폈다. 그런데도 영혼 없는 공직자와 양심 없는 전문가는 도덕 지향의 탁상공론과 무책임한 미봉책을 합리화하느라 바빴다.

반면에 교육·노동·연금 등의 구조 개혁과 허리띠 졸라매기는 미뤄졌다. 선진국 표준과 동떨어진 낡은 규범과 관행은 기업가 정신과 혁신을 해치며, 기업 규모에 따

른 차별적 규제와 지원은 역설적으로 기업의 성장 사다리를 무너뜨린다. OECD 중위권에 불과한 경제력 집중도가 완화되는 추세인데도 대주주 의결권 제한 등 대기업 집단 규제는 강화됐다. 침대에 키를 억지로 맞춘 ‘프록루스테스’처럼 정규직·전일제·생산직 위주의 획일적인 노동 규제는 자율·책임의 노사 관계 확립에 장애가 된다. 특히 강력한 고용 보호는 ‘종사상 지위’를 사실상 고착시켜 시간제 근로를 비롯한 고용의 역동성과 다양성, 나아가 고용 자체를 제약한다. 이는 엄격한 경제력 집중 규제, 잦은 노사 분류와 함께 우리 기업의 해외 투자와 현지 생산을 부추겨 국내 일자리를 줄이는 주범이기도 하다.

어떻게 해야 하나

경제를 살리는 마법이나 지름길은 없다. 욕을 먹더라도 앞서 언급한 걸림돌들을 덜어 내는 구조 개혁에 힘써야 한다. 2030년대에 1%로 추락할 전망이다 잠재 성장률을 구조 개혁을 통해 2%로만 끌어올려도 소득 배가에 걸리는 기간을 72년에서 36년으로 한 세대나 단축할 수 있다.

자유와 기회를 늘려 창의·유인·다양성을 고취함으로써 민간 활력을 증진해야 한다. 공정한 규칙을 확립하고 자율과 책임, 개방과 혁신을 장려해야 한다. 노벨경제학상을 받은 밀턴 프리드먼은 시장 경제야말로 가난에서 벗어나는 최적의 기제이며, 어떤 문제를 풀려는 정부 대책은 늘 또 다른, 때론 더 큰 문제를 부른다고 했다.

물론 원천 약자와 취약 계층은 정부가 나서서 도와야 한다. 다만 그 목표는 수급자의 자활이지, 복지를 마냥 지속하고 늘리는 게 아니다. 일할 수 있는 사람에겐 물고기 잡는 법을 가르쳐야지, 나랏돈으로 만드는 일자리는 산소 마스크와 다름없다. 설탕으로 당장 활기를 찾을 순 있어도 체질은 더 나빠지는 법이다. 일자리를 만드는 주역은 민간이다.

비용이 덜 드는 규제 개혁과 노동 시장 유연화가 최우선 과제다. 기업 규모별 차별 규제 등 선진국 표준과 동떨어진 규제는 순화하고, 중소기업의 성장 사다리를 복원해야 한다. 정부의 감독·지원에 편승한 기득권을 정비해 개방·공유의 혁신 생태계를 구축해야 한다. 공공부문의 군살을 빼고 비핵심 기능은 민간으로 넘겨야 한다. 획일적인 노동 규제와 관행을 4차 산업혁명에 발맞춰 유연하게 갱신하고, 인력 이동과 전환 배치를 촉진해야 한다. 근무 시간 정산 단위 기간을 연장하고, 번듯하고 당당한 시간제 근로를 활성화해야 한다.

생애 주기에 걸친 심층 학습·개발도 정착시켜야 한다. 학업 지체 학생에 대한 맞춤형 디지털 교육 등으로 공교육을 정상화해 사교육을 줄여야 한다. 초등교육은 순차 조기 취학, 중등교육은 자율과 다양성 확대, 고등교육은 전공별 수급 괴리 완화에 나서야 한다. 직업 훈련도 내실화해 중·장년의 혁신 역량을 강화해야 한다.

가족 가치의 진작 역시 절실하다. 저출생 대책만 뜻하는 게 아니다. 가족은 나라의 비녀장이다. 2019년 미국 백인 가구 순자산은 흑인 가구의 7.8배였으나, 백인 한 부모 가구 순자산은 흑인 부부 가구의 절반에 그쳤다. 그만큼 가족이 근로 윤리와 자활 의지에 미치는 영향이 크다는 방증이다. 자원 빈국의 숙명에 대응하는 해외 자원 개발과 탄소 생산성 향상도 천착할 과제다.

끝으로, 재정 건전성을 복원해야 한다. 빚은 공짜가 아니며, 후속 세대의 부담이다. 지난 100년을 돌아보면, 정부 빚이 줄어든 경로는 네 갈래다. 첫째, 돈을 찍고 물가를 올려 ‘보이지 않는 세금’을 거뒀다(바이마르공화국, 칠레). 둘째, 국가 부도 후 원금을 탕감받거나 상환을 미뤘다(그리스, 아르헨티나). 셋째, 성장의 과실로 빚을 줄였다(2차 대전 중 미국, 1980년대 한국). 넷째, 구조 개혁과 함께 준칙대로 긴축했다(1990년대 스웨덴, 2000년대 독일). 첫째는 극약 처방이고, 둘째도 피해야 한다. 셋째와 넷째 조합이 올바른 길이다. 그런 만큼 2025년으로 미루 ‘재정 준칙’을 앞당겨 시행해야 한다.

이렇듯 과감한 구조 개혁이 불가피하지만, 서둘러 한꺼번에 바로잡으려는 과욕은 금물이다. 공론과 숙의를 거쳐 차분하고 질서 있게 추진해야 한다. 국민 연금 개혁과 같이 이해관계가 첨예하게 엮갈리는 뇌관은 전문가의 검증·중재, 공론 조사와 주(국)민 투표 등 절차를 충실히 밟아야 한다. 원전처럼 되돌리기 어려운 백년대계는 정권보다 임기가 길게 보장된 전문가 위원회가 큰 틀을 결정하면 좋겠다. 국력이 급신장했던 세종 시절엔 시사(視事)·경연(經筵)·윤대(輪對) 등 머리를 맞대는 ‘여의(與議) 정치’가 활발했다. 여진족 정벌에 앞서 중지를 모으느라 석 달을 끌었다. 조선 세제의 골격이 된 공법(貢法)은 17만 명 이상 여론 조사와 14년에 걸친 연구·시험을 거쳐 확정했다.

설익은 외궐 정책은 걸러 내고, 공감대가 넓고 오래 가도록 사소해 보이는 것조차 촘촘히 버려야 한다. 무엇보다 개혁의 산고를 감내하고 저항을 이겨 내려면 도의적 설득력과 경세 방략(statecraft)을 갖춘 창도(唱導) 리더십이 필요하다. KIPA