

Asymmetric Changes in Korean Industry and Labor after Economic Crises

Lee, Dong Jin*

Sang Myung University

Abstract

This paper examines how Korean economy has been asymmetrically changed after economic crises. The three crises during the last three decades, covid19, global financial crisis, and currency crisis, have deteriorated the economic inequalities of Korea in various ways. First, manufacture industry has been affected larger by economic crises, but recovered fast. The shocks in service sector were small but persist longer or were permanent. Second, although the covid19 spreaded out more to the capital area, the negative economic shock was greater in the non-capital region. That is, the crisis in the capital region transferred or amplified to the other region. Third, the inequality between permanent and temporary workers became worse after crises. Fourth, the sluggish small business growth problem became more serious during the covid19. In order to overcome the industrial and labor inequality, it is desirable to government strategy for economic development from focusing on high value-added industry to a balanced growth for all industry and region. To this end, government support should be asymmetric. That is, it should focus on indirect support such as regulatory reforms in the high value-added and private-led industries, and, for small business related service sector and non-capital region which have had limited opportunity of renovation and growth, the more active effort of government and government-driven growth strategy would be desirable.

Keywords

Economic crisis, government policy, industrial asymmetry, labor inequality, regional inequality, small business

* Associate Professor in Economics and Finance, Sang Myung University.,
email: rheedj@smu.ac.kr

경제위기 전후 산업과 노동의 불균형 변화와 미래 전략

이동진*

상명대학교

요약

본고에서는 코로나 19를 비롯한 경제위기가 우리 경제의 불균형 구조에 미치는 영향을 거시적 관점에서 평가해 보았다. 외환위기, 글로벌 금융위기, 코로나 19 등 최근 20여 년간 국내에서 발생하였던 세 건의 경제위기는 우리에게 다음과 같은 과제를 주었다. 첫째, 제조업은 서비스업에 비해 충격은 크지만 빠르게 회복하였던 반면 서비스산업은 회복이 더디거나 위기 이전수준으로 회복되지 못하는 모습을 보였다. 따라서 서비스산업의 비중이 여타 선진국에 근접하고 충격에 강건하도록 경쟁력을 강화한다면 위기에 대한 내성을 크게 개선할 수 있다. 둘째, 수도권 중심의 1극 체제로 인해 수도권의 위기상황이 지역경제로 전이 또는 증폭될 위험이 크다. 수도권을 중심으로 확산되었던 2020년 코로나 상황에서도 실제 마이너스 성장폭은 비수도권 지역이 더 컸다는 점은 상황의 심각성을 대변한다. 이의 극복은 기존의 균형발전적인 접근으로는 어려우며 파격적인 비수도권 중심의 국토발전 전략의 전환이 필요하다. 셋째, 넷째 경제위기는 정규직과 비정규직간 불균형을 더욱 심화시키고 충격의 지속성도 매우 큰 것으로 평가된다. 넷째 코로나 19로 가장 피해가 컸던 소상공업에 대한 전략의 전환이 필요하다. 단순한 소상공 보호 및 애로 지원 정책은 우리나라 전체 산업전략 측면에서도 바람직하지 않다.

위기상황에서 나타난 문제점을 해결하고 제 3의 산업 성장 도약을 이끌기 위해 향후 산업 및 성장 전략은 기존의 고부가가치 집중 전략에서 국가전체의 혁신과 성장을 추구하는 전략으로 전환할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부의 성장전략도 산업별로 맞춤형 전략을 취하는게 바람직하다. 민간의 경쟁력이 높은 고부가가치 산업은 규제개혁 중심으로 행정 지원을 하는게 바람직하나 혁신의 경험이 미흡한 일부 서비스 및 소상공 관련 산업은 시장에 맡기기 보다는 보다 적극적이고 주도적인 정부의 역할이 필요하다. 또한 경기침체기와 경제위기에 노동시장의 불균형을 완화시키기 위해서는 매우

* 상명대학교 경제금융학부 부교수, email:rheedj@smu.ac.kr

열악한 자동안정화 기능을 강화시키는 것이 필요하다. 국토 발전 전략은 형평성에 치중되었던 균형발전 전략에서 벗어나 비수도권에 새로운 수도권 수준의 초광역 경제권 건설을 목표로 하여 자원을 집중하는 전략을 추구하는 것이 바람직하다. 이를 통해 미래의 한국 경제는 제조업과 서비스업을 아우르며 전 국토에서 혁신이 이루어지는 ‘모두의 성장’을 달성할 수 있을 것이다.

주제어 경제위기, 경제정책, 노동 불평등, 산업불균형, 성장전략, 지역불균형

I. 서론

최근 뉴욕타임스의 칼럼에 따르면 앞으로 역사는 AC와 BC로 구분되어 서술될 것이라고 한다. 일반적으로 알려져 있는 서기(AD)와 기원전(BC)이 아니라 코로나후(After Covid-19)와 코로나전(Before Covid-19)으로 구분된다는 것이다¹⁾. 그만큼 코로나가 우리 사회 전반에 미치는 영향은 가히 패러다임의 전환이라고 불릴 만큼 크다고 할 수 있다. 경제 영역에서도 예외는 아니다. 2년 이상의 국가 봉쇄와 사회적 거리두기, 이로 인한 많은 산업들의 붕괴, 전례없는 전세계적인 대규모 확장 재정, 통화 팽창 정책 등은 우리 경제의 큰 변화를 시사하고 있다. 경제위기는 국민들에게 많은 고통과 희생을 수반하지만 이를 계기로 표면화 된 우리 경제시스템의 문제를 되짚어 보며 진일보한 경제체제로 진화하기 위한 기회를 주기도 한다. 따라서 코로나 사태를 계기로 우리 경제가 직면한 과제를 보다 명확히 이해하고 이를 해결하기 위한 미래 전략의 방향을 제대로 정립하는 것은 우리 경제의 지속적인 성장을 위해서는 반드시 필요한 절차라고 할 수 있다.

본고에서는 우리 경제가 풀어야 할 여러 과제 중 노동과 성장의 불균형 문제에 대해서 다루고자 한다. 성장의 문제는 다시 산업구조와 혁신의 문제로 접근할 것이다. 경제성장은 결국 산업 성장의 다른 이름이며 산업의 성장에는 혁신이 핵심 요인 중 하나이므로 혁신은 항상 산업 성장과 같이 고려하는 것이 타당하다. 코로나로 인한 산업구조의 변화를 이야기할 때 대면 서비스 충격 심화에 따른 언택트 산업 확대나 디지털 산업의 증가를 주로 다룬다(김동환·허정석, 2020; 조성은, 2021). 물론 이러한 분석들은 타당하며 비즈니스 측면에서 중요한 시사점을 제공하기도 한다. 그러나 우리 산업과 경제의 미래를 살펴보기 위해서

1) “Our New Historical Divide: B.C. and A.C.” New York Times Opinion, 2020.3.17

는 이러한 미시적인 접근보다 좀 더 넓게 거시적으로 바라보아야 할 필요가 있다. 지난 20여년간 우리나라는 외환위기, 글로벌 금융위기, 코로나19 등 세 번의 큰 경제위기를 경험하였다. 위기로 인한 경제, 산업의 충격과 이를 극복하는 과정을 보면 우리나라에는 고유의 패턴이 있는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 패턴은 우리 경제에 긍정적인 영향도 있을 수 있지만 여러 문제를 심화시켜 극복해야 할 문제도 있다.

본고에서는 코로나 19와 과거 위기 전후 경제를 통해 드러난 과제 중 네 가지에 집중하고자 한다. 첫째는 제조업과 서비스업간의 불균형 문제이다. 제조업이 성장을 주도하고 상대적으로 서비스업 발전이 약했던 우리나라에서 위기의 충격과 극복과정 모두 제조업과 서비스업에서 비대칭적인 모습을 보여왔다. 이러한 비대칭성은 성장과 위기에 대한 내성 측면 모두에서 바람직한 것으로는 보이지 않는다. 둘째는 지역 불균형이다. 수도권과 비수도권간의 성장 격차는 그간 우리나라의 오랜 문제였다. 코로나 19는 위기 상황에서 두 지역간의 괴리 문제가 어떻게 심화되는지에 대한 시사점을 주고 있다. 세 번째는 정규직과 비정규직간 불균형이다. 위기를 전후로 정규직과 비정규직간 임금 격차가 더욱 심화되는 모습을 보이고 있으며 그 격차가 영구적으로 지속되는 모습을 보이고 있다. 네 번째는 소상공업 및 자영업 문제이다. 코로나 19는 이들에게 특히 큰 충격을 주었는데 이를 계기로 우리는 소홀했던 이들 산업의 성장 전략을 보다 진지하게 고민해야 할 필요가 있다. 1990년대 이후의 과정을 우리 경제는 이 네 가지의 불균형 문제가 세 차례의 위기 및 극복과정에서 더욱 심화되었던 것을 알 수 있다. 위기의 원인은 다른 데 있더라도 상대적으로 경기회복과 정부의 지원이 용이한 분야를 중심으로 극복이 이루어짐에 따라 위기와 극복의 비용이 비대칭적으로 부과되고 경제의 불안정성은 더욱 심화될 수 있는 것이다. 따라서 성장이 보다 지속가능하고 실질적인 삶의 혜택을 가져올 수 있기 위해서는 우리 경제의 성장 및 고용안정 체계의 대전환이 요구된

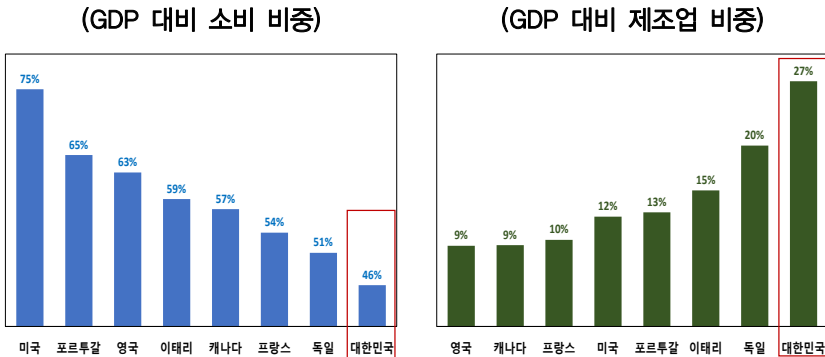
다.

본고의 구성은 다음과 같다. II절에서는 앞서 언급한 네가지의 불균형 문제를 다루었다. III절에서는 불균형 문제를 완화하고 지속가능한 성장을 위한 새로운 경제전략을 논의하였다. 마지막으로 IV절에서는 결론을 제시하였다.

II. 위기와 극복의 불균형

2-1. 산업의 불균형

〈그림 1. 나라별 GDP 구성〉



출처: OECD

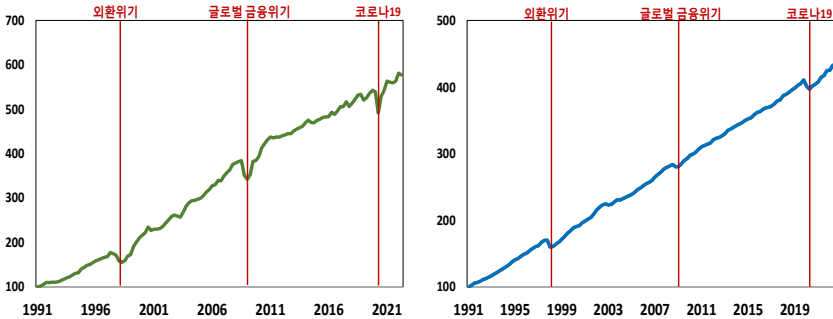
한 나라의 산업 중 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 제조업과 서비스업이다. 자동차, 조선, 반도체, 스마트폰 등으로 상징되는 우리나라의 제조업은 1960년대부터 추진된 수출주도형 산업전략을 바탕으로 우리나라의 주력 산업으로 성장하여 왔다. 서비스 산업은 금융, 정보통신 등 최첨단 산업과 도소매업, 음식·숙박업 등 대부분의 자영업, 소상공업이 이 부분에 포함된다. 제조업은 수출주도형으로 성장하면서 국내

수요보다는 해외 수요와의 연관성이 높고 따라서 산업의 발전의 직접적인 혜택은 서비스업에 비해 상대적으로 작고 관련 업종 종사자의 소득 증대에 집중되어 있다. 그간 일부에서 꾸준히 주장해 왔던 낙수효과가 실제적으로는 미미했다는 최근의 평가들은 이러한 우리나라 제조업의 특성에도 상당부분 기인한다. 반면 서비스업은 관련 종사자의 수가 제조업의 4배가 넘으며 업종의 특성상 내국인들에게 서비스가 제공되는 바 국민 전반의 소득과 밀접하게 연관되어 있을 뿐만 아니라 산업의 발전이 결국 국민 서비스 질의 향상으로 이루어지기 때문에 국민 후생의 증가와도 관계가 밀접하다는 특징이 있다. 이로 인해 선진국일수록 서비스업의 비중이 높아지고 제조업의 비중은 낮아지게 된다. 그러나 우리나라의 경우 최근까지도 수출주도형 제조업이 국가 성장의 중추로 기능함에 따라 다른 나라들에 비해 제조업의 차지하는 비중이 높고 서비스업의 비중이 낮다. 그리고 이러한 불균형 발전은 경제수준에 비해 국민들의 소비수준이 크게 낮다는 점과도 맞아야 있다. <그림 1>은 주요 OECD 국가들의 GDP에서 민간소비가 차지하는 비중과 제조업이 차지하는 비중을 각각 보여주고 있다. GDP에서 민간 소비가 차지하는 비중은 2020년 기준 46%로 미국에 비해 30%p 가까이 작다. 반면 제조업의 비중은 27%로 10% 미만인 영국, 프랑스 뿐만 아니라 제조업 강국으로 유명한 독일의 20% 보다도 훨씬 높은 수준이다. 이처럼 불균형적으로 이루어져 온 우리나라의 산업구조는 경제위기 상황에서도 다른 나라와 다른 특징을 가지게 된다.

〈그림 2. 산업별 GDP 추이〉

(제조업)

(서비스업)



주: 1) 각 업종별로 1991년 1/4분기를 100으로 조정한 수치

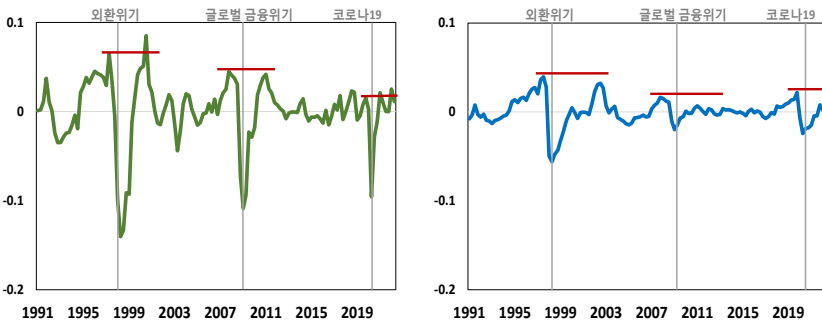
출처: OECD

경제위기 발생에 따른 충격은 위기의 성격에 따라 산업별로 다르게 나타날 수 밖에 없고 위기의 극복과정 역시 산업별로 다를 것이다. 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 2008년의 글로벌 금융위기는 금융업 등 부동산 관련 산업에 큰 충격을 주었고 대외 활동을 거의 봉쇄수준까지 제약시킨 코로나 19 사태의 충격은 대면 서비스 산업에 집중되었다. 그러나 우리나라의 위기 극복 과정을 지켜보면 다른 나라들과 구분되는 한 가지 특징이 있다. 그건 위기 발생시 충격의 정도나 위기에서 벗어나 정상궤도로 돌아오는 과정이 제조업과 서비스업에서 매우 큰 차이를 보인다는 점이다.

<그림 2>는 91년부터 현재까지의 우리나라의 제조업과 서비스업 GDP 추이를 보여주고 있다. 제조업의 경우 외환위기, 글로벌 금융위기, 코로나 19등 지난 20여년간 발생하였던 경제위기 시기 모두 서비스업에 비해 큰 폭으로 GDP가 감소하였던 것을 알 수 있다. 위기의 성격을 가리지 않고 위기의 영향은 제조업에 더욱 크게 나타나고 있는 것이다. 심지어는 대면 서비스업에 가장 큰 피해를 주었던 코로나 19 상황에서도 생산 하락 폭은 제조업이 더 크게 나타났다는 점은 흥미롭

다. 반면 위기 이후 정상궤도로 회복되는 과정은 정 반대의 모습을 보여주고 있다. 위기를 전후한 제조업 GDP의 패턴은 U자형 또는 V자형의 모습을 보여주고 있다. 즉, 충격도 컸지만 상대적으로 단시간 내에 충격을 회복하고 당초의 추세 수준으로 회복되고 있다는 것이다. 서비스업의 경우 세 번의 위기 상황 모두에서 L자형 또는 나이키형의 패턴을 보여주고 있다. 즉, 서비스 산업의 경우 경제위기가 한참 지난 후에도 당초의 추세선을 회복하지 못하는 모습을 보이고 있는 것이다. 이는 <그림 3>에서 더욱 확실하게 볼 수 있다. 제조업의 경우 경제위기로 인한 GDP의 하락 폭도 크거니와 위기후 1-2년 내로 위기 전 추세수준을 회복하거나 넘어서는 것을 볼 수 있다. 반면 서비스업은 충격의 크기는 작으나 세 번의 경제위기에서 모두 추세전 수준을 회복하지 못하고 있다.

〈그림 3. 산업별 추세제거 GDP 추이〉
(제조업) (서비스업)



주: 1) 로그화한 산업별 GDP를 HP 필터로 추세를 제거한 수치

출처: OECD

최근 월스트리트 저널에서는 코로나 19만의 독특한 특징으로 K자형

회복을 든 바가 있다.²⁾ 비대면 산업의 경우 위쪽 방향으로 빠르게 회복되고 대면산업은 회복이 더디는 모습이 K자형을 연상한다는 것인데 흥미롭게도 우리나라는 예전부터 제조업과 서비스업이 상반된 회복 속도를 보이는 K자형 회복이 경제위기 때마다 전형화되어 있었던 것이다. Hwang and Jo (2021) 등에서 볼 수 있듯이 우리 경제 구조는 투자 등 경제를 촉진시키는 상황에서 불균형이 심화되는 경향이 있다. 위의 그래프들은 위기 극복과정에서도 유사한 상황이 발생할 수 있다는 점을 시사한다.

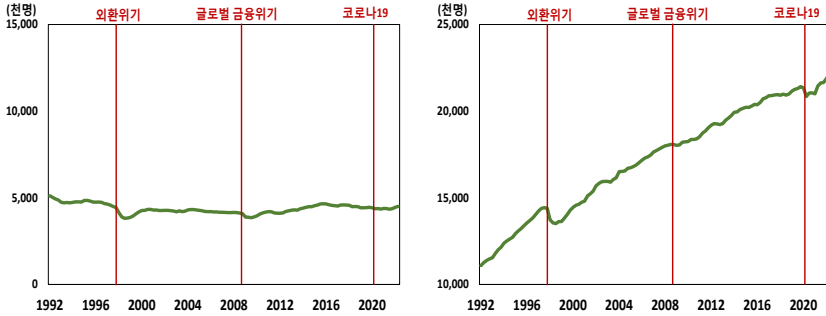
제조업 부분에서 경제위기의 충격이 크다는 점은 우리나라의 수출주도형 제조업 중심 산업구조가 위기상황에 상대적으로 취약할 수 있음을 함의한다. 앞서 밝힌 바와 같이 우리나라는 비슷한 경제규모 수준의 다른 나라에 비해 내수의 비중이 매우 작고 제조업의 비중이 크다. 따라서 산업구조적인 측면에서 볼 때 상대적으로 내수 및 내수에 기반하는 서비스 산업의 발전정도가 미약하고 제조업 의존도가 높은 우리나라의 특성은 코로나나 외환위기 등과 같은 심각한 경제적 충격에 취약한 요인으로 작용하고 있다. 한편 위기 극복의 불균형의 원인에 대해서는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째는 우리나라의 제조업이 서비스 산업에 비해 월등한 위기 극복 역량을 가지고 있을 가능성이 있다. 수출주도형으로 발전해 온 제조업은 제품에 대한 수요가 국내만이 아닌 전세계로 확산되어 있는 반면 서비스 산업은 국내 수요에 기반하는 산업이므로 위기상황에서도 제조업이 수요확보를 보다 다양한 방법으로 용이하게 할 수 있어 위기 극복도 용이할 수 있다는 의미이다. 특히나 앞서 밝힌 바와 같이 내수, 즉 국내에서의 소비수요가 상대적으로 열악한 상황에서 서비스 산업의 체력이 상대적으로 취약할 수밖에 없는 경제구조라는 점도 이러한 가능성을 뒷받침한다. 둘째 정부의 위기극복 정

2) “Covid-19 Is Dividing the American Worker”, Wall Street Journal, 2020.8.22.

책이 상대적으로 제조업 분야에 치중되어 있을 가능성이 있다. 대기업 중심의 제조업은 그동안의 발전과정에서 정부와 긴밀한 상호협력을 진행해 오며 따라 위기 극복을 긴밀하게 진행할 수 있는 반면 상대적으로 소규모 기업과 소상공인들이 광범위하게 분포해 있는 서비스업에서는 정부의 의견수렴도 어렵고 이들의 성장을 위한 적극적인 산업전략 경험이 부재하여 급박한 위기 상황에서 이들 산업을 회복의 주 동력으로 활용하기 어렵다는 점이 작용할 수 있다. 어떤 식으로든 우리나라의 서비스 산업의 역동성이 약하다는 점은 명백해 보인다. 서비스 산업의 이러한 패턴은 다른 국가들에서도 나타나는 것은 아니다. 대부분의 선진국에서는 위기 과정에서 제조업과 서비스업 간에 큰 패턴의 차이를 보이지 않았다. 오히려 미국의 경우 글로벌 금융위기시 제조업은 한참동안을 충격에서 회복되지 못했던 반면 서비스업은 상대적 원활하게 회복되는 모습을 보이기도 했다.

서비스산업은 제조업에 비해 고용유발계수가 월등히 크고 내수산업의 특성상 산업의 발전 자체가 국민들의 후생 개선으로 이루어진다는 점에서 발전의 의미가 큰 산업이다. 따라서 경제위기가 해당 산업에 장기적 또는 영구적인 영향을 미친다는 것은 매우 심각한 일이 아닐 수 없다. 특히 고용 부분에는 더욱 심각하다. <그림 4>는 서비스산업과 제조업의 취업자수 추이를 보여주고 있다. 90년대 이후 제조업 취업자수는 정체되어 있는 반면 서비스업 취업자수는 지속적으로 증가하고 있어 고용에 있어 서비스산업의 중요성을 알 수 있다. 또한 외환 위기 상황을 보면 GDP와 유사하게 제조업 고용은 충격이후 U자형으로 회복하는 반면 서비스업 고용은 L자형으로 충격이 회복되지 못하는 모습을 보이고 있다. 특히나 생산측면의 GDP에 비해 고용은 충격이 전혀 회복되지 않은 데다 증가 추세마저 영구적으로 하락하는 모습을 보이고 있다. 다만 코로나 19의 고용에의 영향은 GDP측면에 비해 상대적으로 완만한데 이는 정부의 정책대응에 따른 효과로 보여진다.

〈그림 4. 산업별 취업자수 추이〉
(제조업) (서비스업)



출처: 통계청 KOSIS

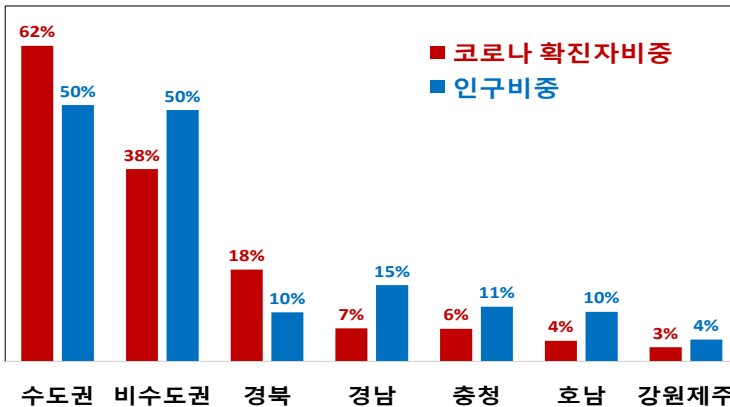
이러한 불균형은 두 가지 측면에서 중요한 시사점을 제공하고 있다. 첫째, 향후 서비스산업이 발전하면서 전체 경제에서 차지하는 비중이 선진국에 근접하도록 증가하게 될 경우 위기시 충격의 폭을 감소시킬 가능성을 시사한다. 둘째, 서비스 산업의 역동성을 강화시킬 필요성을 시사한다. 현재의 서비스산업은 낮은 역동성으로 인해 충격으로부터 제대로 벗어나지 못하는 문제점이 있다. 서비스산업 발전의 필요성은 Han (2022) 등에서 꾸준히 제기되어 온 바 있다. 산업의 역동성은 지속적인 혁신으로부터 나온다. 결국 문제는 우리 경제에서 서비스산업이 특히 혁신에 취약하였다는 것을 의미한다. 물론 서비스산업 중에서 금융 및 정보통신 분야는 지속적인 혁신이 이루어졌던 분야이다. 이 분야에서는 위 그림에서와 같은 L자형 패턴이 나타나지 않았다. 문제는 여타 서비스산업으로 보여진다. 도소매업, 음식숙박업, 사업서비스업, 전문서비스업 등이 L자형 패턴을 주도하였다. 따라서 이 부분의 혁신 강화가 우리 경제전반의 역동성과 경쟁력을 높이고 위기에 내성이 강한 경제를 만들 수 있을 것이다. 이 부분에 대해서는 다음 장에서 다시 다

를 것이다.

2-2. 지역 불균형

코로나가 처음 발생하였던 2020년 코로나 발생은 서울, 경기를 비롯한 수도권과 대구경북에 집중되었었다. 2020년 한해 코로나 확진자 중 수도권의 비중이 62%이며 대구경북(18%)을 합할 경우 전체의 80%가 이 지역에서 발생한 것이다. 이들 지역의 인구 비중이 60%(수도권 50%, 대구경북 10%)인 것을 감안하면 인구대비 20%p 이상 많은 코로나 확진자가 발생한 셈이다(<그림 5>).

〈그림 5. 2020년 지역별 코로나 확진자 비중〉

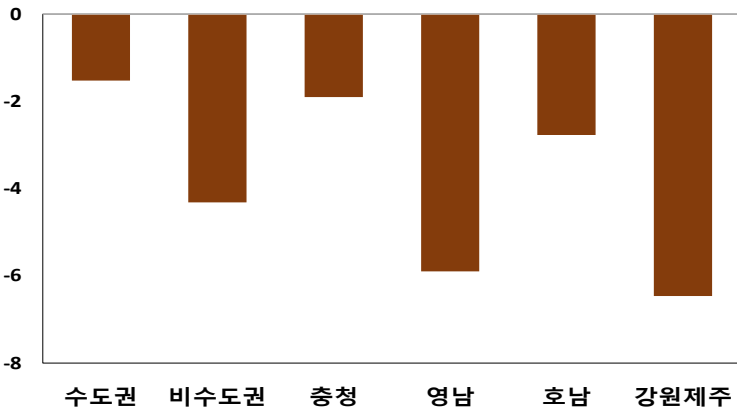


출처: 보건복지부

이처럼 2020년 코로나 확진이 수도권에 집중되었던 반면 코로나로 인한 경제충격은 전국에 걸쳐 확산되었으며 오히려 비수도권 지역의 코로나 충격이 더욱 컸었다는 점은 예상을 크게 넘어선다. 수도권의 성

장률은 2019년 2.4%에서 코로나19 발생 첫 해 0.9%로 약 1.5%p 감소하였다. 반면 비수도권은 2019년 2.1%에서 2020년 -4.3%로 무려 6.4%나 감소하여 수도권에 비해 훨씬 큰 지역경제성장률 감소를 나타내고 있다. 초기 코로나 충격이 심하였던 대구경북 지역을 제외하더라도 부울경 -7.1%p, 호남 -2.8%p, 강원제주 -6.5%p 등 모두 수도권에 비해 코로나의 피해가 심각하였던 것으로 나타나고 있다(<그림 6>).

〈그림 6. 코로나 초기 지역별 성장률 증감〉



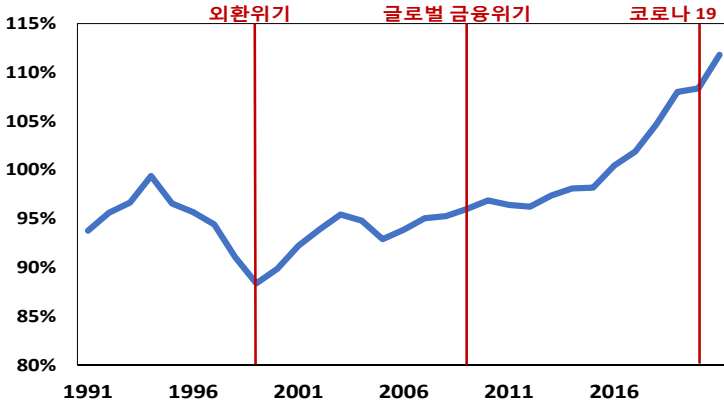
주: 2020년 GRDP 성장률에서 2019년 GRDP 성장률을 차감한 수치로 2020년 코로나로 인해 성장률이 얼마나 하락하였는가를 시사하는 수치

출처: 통계청 KOSIS

우리나라는 과거 큰 규모의 정치적 충격에도 지역 불균형이 심화되는 상황이 발생하였었다(류덕현·서종규, 2022). 그래프 추이를 보면 위기 수준의 경제적 충격에서도 지역불균형 문제가 심화될 수 있음을 시사한다. 이처럼 발생지역과 무관한 경제위기 확대, 비수도권 지역에서의 충격 증폭은 우리 경제에 시사하는 점이 매우 크다. 우리 경제시스템은 수도권 1극 체제이다. 모든 산업은 수도권에 집중되어 있고 심지어

어 농축산물이나 에너지 역시 수도권을 중심으로 순환되고 있다. 수도권은 본사와 R&D 중심, 비수도권에는 생산공장이 들어서서 분공장 시스템이 고착화 되고 있다. 발전소로부터 시작하는 에너지 유통시스템은 모두 수도권을 향하고 있고 농축수산물의 유통 역시 수도권을 중심으로 순환되고 있는 실정이다. 이런 상황에서 수도권에 경제적 충격이 발생할 경우 비수도권 지역도 충격의 종류와 무관하게 충격의 영향을 동일하게 받지 않을 수가 없다. 상대적으로 열악한 경제여건 탓에 그 충격이 오히려 증폭되는 상황인 것이다. 이로 인해 지역별 불균형 심화 정도는 위기와 무관해 보이지 않는다. 외환위기 이전만 해도 비수도권이 전체 GDP에서 차지하는 비중은 증가하는 추세였으나 이후 수도권 중심으로 위기 극복이 진행되면서 외환위기 직전 비수도권의 88%에 불과하던 수도권의 GRDP는 2003년 95%까지 상승하게 된다. 이후 지역균형발전 등의 영향으로 잠시 하락하던 수도권 집중도는 꾸준히 상승하게 되고 글로벌 금융위기 이후 큰 폭으로 증가하여 2016년에는 비수도권의 GRDP를 넘어서게 된다. 코로나 19는 이를 더욱 심화시켜 2020년 현재는 비수도권 GRDP의 112%에 이르고 있다(<그림 7>). 위기 극복과 같이 시급한 상황에서는 우선적으로 추진이 용이한 사업 중심으로 전략을 짜고 추진하게 되는 것이 당연할 것이다. 그간 우리나라에서는 수도권으로의 산업 집중이 추세적으로 계속되어 왔으며 산업 집중으로 인한 효과를 누리기 위해 그 속도는 더욱 가속화 되어 왔다. 노무현 정부부터 이러한 문제의 심각성을 인식하고 국토균형 발전을 추진하여 왔으나 단편적인 전략에 그치면서 그 효과가 크지 않았고 더군다나 위기극복 과정에서는 이러한 전략마저 실종할 수밖에 없어 수도권 산업집중은 오히려 심화되는 과정이 되풀이된 것이다.

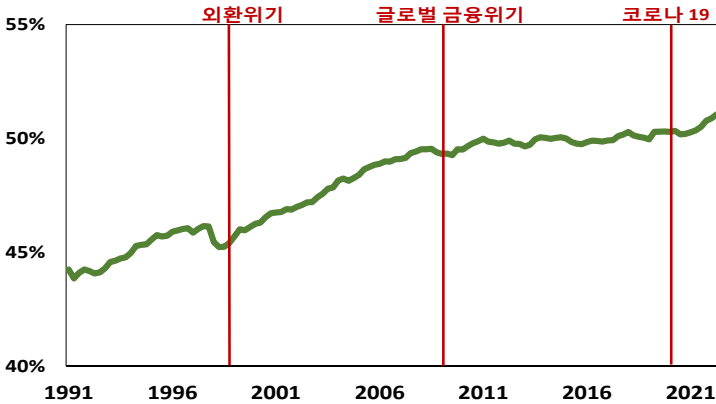
〈그림 7. 비수도권 대비 수도권 지역 GDP 비율〉



출처: 통계청 KOSIS

한편 고용과 관련해서는 GDP와는 다소 상이한 모습을 보여주고 있다. <그림 8>은 전체 취업자 중에서 수도권 취업자수의 비중 추이를 보여주고 있는데 글로벌 금융위기 이후 빠른 속도로 증가하였던 산업 생산과 달리 고용 측면에서는 오히려 수도권의 취업자 비중 증가세가 꺾이면서 한동안 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 2010년대 중반부터 수도권의 집중도가 크게 확대되었는데도 취업자수 증가세에는 큰 변화가 없는데 기인하는데 이는 결국 최근 수도권의 산업증가의 고용 유발효과가 크지 않음을 의미한다. 고용유발효과가 크지 않은 산업 중심으로 성장이 진행된 것이다.

〈그림 8. 수도권 지역 취업자 비중〉

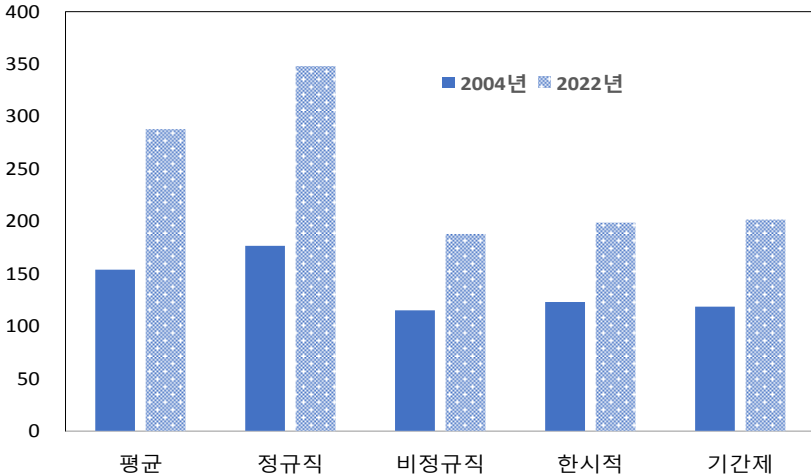


2-3. 정규직·비정규직간 노동시장의 불균형

우리나라에서 비정규직은 노동시장 유연화의 도구로 오용되어 왔다. 이로 인해 해고가 용이하고 조합의 보호 강도도 상대적으로 낮은 상태에서 임금 역시 정규직에 비해 낮아 동일노동이라 하더라도 정규직과 비정규직간 불평등은 크게 존재하고 있는 현실이다. 이러한 현상이 모든 나라에 공통된 것은 아니다. 비정규직의 경우 복리후생 등의 비금전적 혜택을 정규직에 비해 덜 받게 되므로 오히려 이를 임금으로 보상 받는 경우도 많이 존재한다. 일례로 호주의 경우 비정규직 보호제도로 인해 비정규직의 임금은 정규직에 비해 25% 정도 많은 상황이다. 이는 고용주 입장에서 상대적으로 유연한 고용 및 높은 임금과 안정적 고용 및 낮은 임금간에 선택의 문제로 자리잡는 반면 우리나라의 경우는 임금과 고용 안정 모두에서 열악한 상황인 것이다. <그림 9>는 근로형태별 월평균 임금을 보여주고 있다. 2004년 정규직과 비정규직간 임금 격차는 60여만원에 불과하였으나 2022년에는 160여만원으로 무려 100만원이나 격차가 벌어지게 된다. 이처럼 임금의 이중구조 확대는 글로

별 금융위기 기간에 진행되었다.

〈그림 9. 근로형태별 월평균 임금(만원)〉

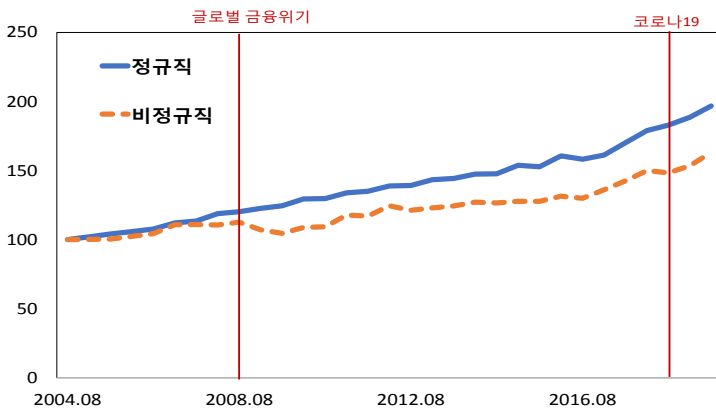


출처: 통계청 KOSIS

<그림 10>은 정규직 노동자와 비정규직 노동자간의 월평균 임금 추이를 보여주고 있다. 서브프라임 모기지가 발생하였던 2008년 이전까지 비정규직과 정규직 노동자의 임금 상승추이는 유사하게 진행되었다. 그러나 글로벌 금융위기가 발생하기 시작한 2008년부터 비정규직 임금은 마이너스 증가율을 기록하였으며 위기 이후에도 하락한 임금은 회복되지 못하는 모습을 보이고 있다. 반면 정규직 월평균 임금은 글로벌 금융위기에도 큰 영향을 받지 않고 비슷한 상승세를 유지하였다. 이로 인해 비슷한 흐름을 유지하던 두 노동자 그룹간의 임금 격차는 글로벌 금융위기부터 심화되어 최근까지도 회복되지 못하고 격차가 영구화 되는 경향을 보이고 있다. 코로나 19 초기에도 유사한 모습을 보였

다. 상승률이 전년에 비해 다소 꺾이기는 하였으나 여전히 상승세가 유지되었던 정규직에 반해 비정규직은 2020년 상반기 월평균 임금이 하락하는 모습을 보였다. 다만 글로벌 금융위기와 달리 코로나 19 당시 정부의 적극적인 고용부양 정책의 효과로 2020년 하반기부터 두 업종에서 모두 상승세를 조기 회복하는 모습을 보이고 있다. 두 번의 위기 과정에서 근로형태별 임금 흐름의 차이는 우리 경제의 구조적 특성상 위기가 정규직 비정규직간 불균형을 더욱 심화시키는 기제로 작용할 수 있음을 시사하고 있다. 기업들이 위기 극복 과정에서 상대적으로 해고가 용이하고 노동조합 등 제도적 보호 강도가 약한 비정규직에게 부담이 전가되고 이로 인해 경제 불평등은 더욱 심화될 수 있다. 다만 코로나 19 극복과정에서 정부의 대응을 볼 때 이러한 불평등은 정부의 노력에 의해서 어느정도 극복이 가능하다는 점도 시사하고 있다. 당시 정부의 경제 정책상 최우선 과제 중의 하나는 고용안정이었으며 이러한 정책은 노동시장 불균형 심화를 방지할 수 있다는 것이다.

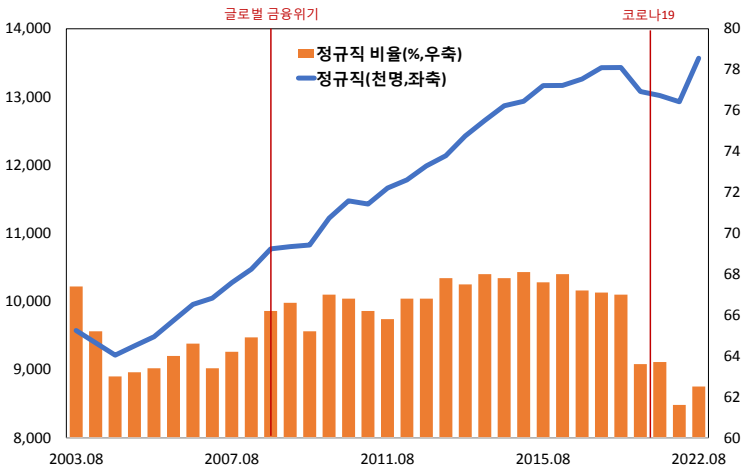
〈그림 10. 근로형태별 월평균 임금〉



출처: 통계청 KOSIS

<그림 11>은 정규직취업자수 추이와 전체 임금노동자 중 정규직 비율의 추이를 보여주고 있다. 그림을 보면 글로벌 금융위기와 코로나 19 시기 모두 정규직 취업자수가 감소하는 것을 볼 수 있다. 다만 글로벌 금융위기 시기를 보면 정규직 취업자수의 비율 추이에는 19년 상반기의 일시적 감소를 제외하고는 큰 변화가 없어 위기이후 해고 상에서 정규직과 비정규직간 큰 차이를 보이지는 않았다. 또한 2007년 발효된 비정규직 보호법으로 인해 글로벌 금융위기 당시의 경우 비정규직 고용불안 문제가 심화되지 않았을 가능성이 있다(김우영, 2014, 이병화=수미, 2011). 반면 코로나 19 직후 정규직 비중이 크게 감소하고 있는데 이는 정부의 코로나 19 고용대책이 비정규직에 집중되어 있을 가능성을 시사하고 있다.

<그림 11. 근로형태별 취업자수 추이(천명)>

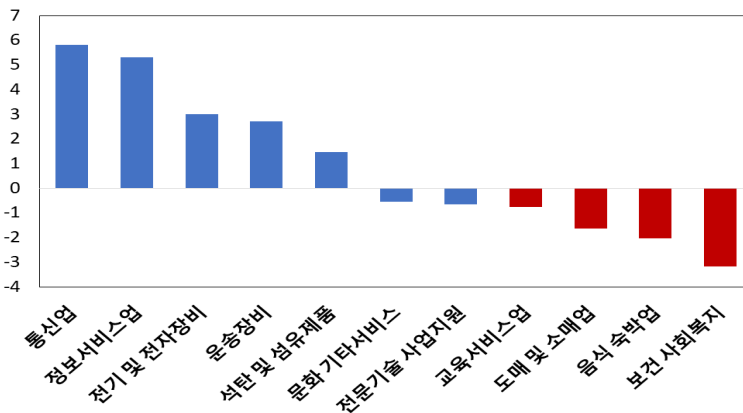


출처: 통계청 KOSIS

2-4. 소상공인, 자영업자 문제의 표면화

코로나 19가 대면 서비스업 중심의 소상공인에게 특히 큰 충격을 주었다는 것은 주지의 사실이다. 이로 인해 소매, 음식점 등 대면 서비스업 소상공인들의 문제가 많이 조명되었고 정부도 이들 업종에 대한 대대적인 금융지원 등으로 충격을 최소화 하려고 노력했었다. 그러나 아직까지도 이들 업종에 대한 근본적인 문제는 제기되지 못한 상태이다. 코로나 19 충격에 대비하여 소상공인의 어려움을 지원해 주는 것은 너무나 당연하다. 과거에도 소상공인의 어려움을 위해 정부가 여러 정책을 지원해 왔던 것도 맞다. 정책들은 열악한 금융여건 개선을 위한 대출지원이나 대기업과의 불평등 경쟁을 방지하기 위한 상권 보호 등 소상공인들의 어려움을 조금이라도 완화시켜주려는 목적이 주이다. 그러나 이러한 정책으로는 소상공업의 실질적인 성장과 혁신을 이루어내기 어렵다. 보다 본질적인 문제는 소상공업의 발전과 성장이다.

〈그림 12. 산업별 총요소생산성 증가율(%)〉



주: 2001-2015년 평균

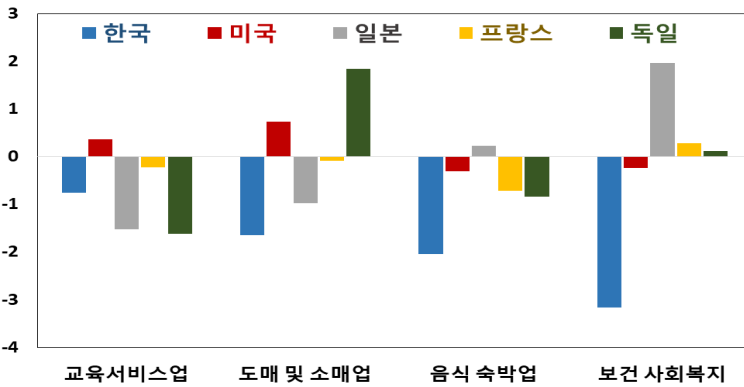
출처: 한국생산성본부(2017)

소상공인 종사자수는 2020년 기준 557만명으로 제조업 전체 취업자수(436만명)에 비해 120만명 이상 많다. 그만큼 국민들의 소득과 생활, 후생 측면에서 중요하다는 의미이다. 그럼에도 우리 경제에서 소상공인은 항상 산업과 산업정책의 뒷전에 머물러 있었다. 그로 인해 제조업을 위시한 금융, IT 등 대기업 주도 산업에서는 성장과 생산성 증가가 꾸준히 이루어져 왔지만 오히려 소상공업 분야에서는 성장의 정체 및 생산성이 후퇴가 이루어져 왔다. <그림 12>는 한국생산성본부가 2001년부터 2015년까지의 우리나라 산업별 총요소생산성 증가율을 추정한 결과이다. 큰 틀에서 성장은 취업자수 증가, 자본 증가 및 총요소생산성 증가로 구성된다. 그 중 지속적인 성장을 위해서 가장 중요한 요인이 생산성이다. 그런데 지난 20여년간 우리나라의 제조업과 IT 관련 산업은 꾸준한 생산성 증가가 이루어져 왔지만 소상공업과 관련된 서비스업은 오히려 마이너스 성장이 이루어져 왔다. 우리나라 소상공업은 66%(근로자수 기준으로는 67%)가 서비스업에 종사하고 있으며 제조업의 비중은 20%에 불과하다. 그리고 서비스업종 중에서도 80% 가까이 도소매업 및 숙박 음식업에 종사하고 있다. 이처럼 절대다수를 차지하고 있는 도소매업 및 음식숙박업의 생산성은 평균 2% 내외의 마이너스 성장을 기록하고 있다.

생산성 증가는 혁신을 의미한다. 그리고 혁신을 통한 산업성장의 과실은 혁신을 주도한 산업체 종사자들에게 돌아가게 된다. 이것이 자본주의의 기본 원리이다. 그런데 우리나라는 전체 산업의 절반 가까이를 차지하는 이들 서비스산업의 생산성이 꾸준히 하락하면서 성장의 과실을 누리는 것이 아니라 마이너스 성장의 고통을 느끼게 되었던 것이다. 물론 세계적으로도 제조업이나 IT 산업, 4차산업혁명 관련 산업이 생산성 증가를 주도하였고 소상공업 관련 서비스산업이 상대적으로 정체되어 왔던 것도 사실이다. 그러나 우리나라의 경우 그 정도가 더욱 심하다. <그림 12>은 주요국과 우리나라의 소상공 관련 생산성 증가율을

비교한 것이다. 미국, 일본, 프랑스, 독일 등과 비교해 보면 우리나라의 도소매업 및 음식·숙박업 생산성 증가율은 이들 국가들과 최대 4%p 이상 차이가 난다. 15년동안 이런 차이가 지속되었으니 그동안 일본과 우리나라의 음식·숙박업 생산성 격차가 1.4배, 독일과 우리나라의 도소매업 생산성 격차가 1.7배 더 벌어지게 된 셈이다.

〈그림 13. 지역·소상공인 관련 서비스업 생산성 증가율 국제비교(%)〉



주: 2001-2015년 평균

출처: 한국생산성본부(2017)

이러한 생산성의 차이는 종종 높은 생산성 증가율을 나타내는 고부가가치 산업으로의 역량 집중의 근거로 사용된다. 즉, 생산성 증가율이 높은 수출주도형 제조업과 IT 산업 등에 자원을 집중하여 우리나라의 성장동력을 더욱 강화하자는 논리이다. 물론 이러한 주장에는 어느 정도 타당성이 있다. 그리고 우리나라의 지속적인 성장을 위해서는 이들 산업의 주도적 역할이 여전히 핵심 중의 하나이다. 결코 이 부분을 무시해서는 안된다는데 전적으로 동의한다. 그러나 정부의 입장에서는

어떨까? 정부의 입장에서든 고속 생산성증가 산업에 자원을 집중적으로 투입해야 할까? 그것이 우리나라의 지속적인 성장과 국민 후생의 증대에 가장 바람직한 방법일까? 그동안의 우리나라 정부의 산업전략을 보면 이러한 주장에 다소 동의하는 것으로 보인다. 그러나 필자는 이에 동의하지 않는다. 중요한 것은 어느 산업에 집중하느냐가 아니라 산업별로 정부의 역할이 어떻게 달라야 하는가이다. 물론 고부가가치 산업이 우리 경제에서 핵심적인 성장동력의 역할을 한다는 점은 동의한다. 다만 문제는 정부의 역할이다. 고부가가치 영역에는 당연히 시장의 진입이 이루어지고 많은 기업들의 부가가치 창출을 위해서 역량을 집중하게 된다. 이런 상황에서 정부가 이 부분에 자원을 집중하겠다는 것은 이미 잘 나가고 있는 영역에 무임승차로 공을 나눠 갖겠다는 것에 다름 없다. 이 영역에서 정부의 역할은 민간주도의 성장이 제대로 이루어질 수 있도록 규제개혁과 행정적 뒷받침을 해주는 것이다. 소상공업에서의 혁신은 IT나 4차 산업만큼의 고부가가치는 아니라 하더라도 그 혜택이 국민 전반에 걸쳐 이루어진다는 점과 성장의 과실을 산업활동을 통해 누린다는 점에서 훨씬 시장친화적인 재분배 효과를 누릴 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 문제는 이들 산업에는 혁신의 경험이 빈약하고 여건도 열악하다는 점이다. 이런 영역에서 정부의 역할은 달라야 한다. 적극적인 재정과 지식협력, 혁신 경험 전수 등 다양한 방법으로 재정과 지식을 투입해야 한다. 코로나19로 인한 소상공인의 경영 문제는 현재진행형이다. 긴급구제금융의 만기가 올해도 연장되면서 금리가 더욱 높아지는 내년에는 소상공인들의 연쇄부도가 현실화 될 가능성이 있다. 현재 정부의 정책은 민간주도라는 이름으로 소상공인 정책도 소홀해 지고 있으나 이 경우 다시 한번 큰 충격을 경험해야 할 수도 있다. 지금의 소상공업 어려움에 집중하면서 이를 혁신 지향적인 소상공업 정책으로 전환하는 계기로 삼아야만 한다.

Ⅲ. 새로운 도약을 위한 정책 제안

앞 절에서 밝혔던 바와 같이 우리나라에서 위기와 위기 극복 과정은 항상 불균형적으로 이루어져 왔다. 위기상황마다 제조업의 역할이 강조되었고 서비스 산업은 성장이 정체되거나 회복이 온전히 되지 못하는 모습을 보여 왔다. 특히나 대면 서비스산업에 충격이 컸던 코로나 19 사태는 이러한 우리나라의 문제점을 더욱 명확하게 드러내는 계기가 되었다. 이러한 과정에서 산업전략에서 철저히 소외되어 왔던 자영업 및 소상공 서비스업은 경제위기마다 충격의 크기가 훨씬 크고 오래 지속되어 왔고 수도권과 비수도권간의 경제적 격차는 더욱 확대되어 왔다. 과거 우리의 성장전략은 고부가가치 산업 중심 성장·4차 산업혁명에 선도적으로 대응하는 성장전략 등으로 설명될 수 있다. 물론 이러한 성장은 우리나라의 양적 성장에 큰 기여를 하였으며 그로 인해 우리나라는 경제규모 면에서 세계 10대 강국의 반열에 오를 수 있었다. 그러나 이러한 양적 성장확대 정책이 미래에도 우리나라 성장의 핵심 전략으로 자리잡아야 한다는 것은 너무 안일한 생각이다. 고속성장기의 성장전략과 선진국 진입기의 성장전략은 달라야 한다. 고속성장기에는 다소의 불균형과 불평등, 일부 계층의 피해가 불가피했다 하더라도 현재의 우리나라 경제수준에서는 이러한 전략은 바람직하지 못하다. 그리고 코로나 19 등 경제위기의 경험에서 알 수 있듯이 충격에 대한 내성이 강한 경제로의 전환과 성장이 같이 움직여야 우리 미래에 적합한 성장전략이라 할 수 있다.

후진국에서 신흥국의 선두주자로서 부상하게 된 60~90년대를 제 1도약기, 외환위기 이후 IT산업을 중심으로 선진국에 진입하게 된 과정을 제 2도약기라 한다면 우리는 이제 제 3의 도약을 추진해야 한다. 제 3의 도약에는 성장의 양적 속도만이 아니라 성장의 질적 전환이 함께해

야 한다. 혹자는 우리 경제나 정부가 추진한 4차 산업혁명, IT 산업 육성 등이 질적 성장의 하나로서 추진해 왔다고 이야기할 수 있다. 그러나 이러한 것들은 양적 성장이 보다 빠르고 지속적으로 이루어지기 위한 것이었지 실질적으로 국민 모두가 성장의 주체가 되고 성장의 과실을 가지게 되는 부분을 고민한 것은 아니다.

7년전 박승 전 한은총재는 수출주도형 성장에서 내수중심 성장으로 성장전략 전환을 주장한 바 있는데 이 역시 충격에 내성이 강하고 균형성장을 강조한다는 점에서 필자의 주장과 일맥상통하다. 그러나 성장전략은 지출측면에서의 접근만이 아니라 산업과 혁신 측면에서의 접근이 주가 되어야 한다는 점에서 내수주도 성장은 또 다른 버전으로 진화할 필요가 있다. 한국형 포용성장으로 추진된 소득주도성장은 소득불균형 완화를 통해 성장의 과실이 골고루 나누어지고 이를 통해 성장에서 소외된 계층에게도 성장의 유인을 제공한다는 점에서 본고의 주장과 유사하다. 다만 내수성장 전략과 같은 의미에서 성장전략은 기본적으로 산업과 혁신이 주가 되어야 한다. 이러한 측면에서 두 성장전략은 산업 및 혁신을 포괄하는 전략으로 진화할 필요가 있다. 본 절에서는 제 3의 도약을 위한 산업혁신 전략을 세가지 측면에서 제시하고자 한다. 첫 번째와 두 번째는 기본적인 성장 및 혁신 전략과 관계되어 있다. 기본적인 방향은 국가 전체의 성장이다. 국가 경제가 지속적이고 국민에게 의미 있는 성장이 되기 위해서는 국가경제 영역의 모세혈관까지 곳곳에서 성장과 혁신이 이루어져야 한다. 민간 주도로 혁신이 이루어지는 산업에서는 정부가 규제개혁 등을 통해 지원을 하고 혁신이 제대로 이루어지지 않는 영역에서는 스스로의 혁신이 가능할 때까지 정부가 적극적으로 산업을 주도해 나가야 한다. 세 번째는 위기상황에서 노동시장을 비롯한 우리 경제의 불균형이 심화되고 있는 문제를 직접적으로 개선하기 위한 재정의 기능에 대해 언급하고자 한다.

3-1. 모두의 성장

성장은 기본적으로 혁신을 통해 이루어진다. 그리고 혁신을 이루어 낸 주체가 그 혁신의 과실을 누리게 되는 것이 자본주의 경제의 근간이라고 할 수 있다. 그렇다면 우리 경제의 미래의 성장전략은 일부 전략 산업에서만 혁신이 이루어지는 것이 아니라 사회 전 분야에서 혁신이 이루어지고 혁신에 따른 성장의 과실을 사회 전 분야가 누릴 수 있는 방향으로의 패러다임 전환이 필요한 시기이다. 일부 영역에서의 성장과실이 다른 이들에게까지 나누어질 거라는 낙수효과는 거의 존재하지 않았다는 것이 역사적으로도 밝혀졌거니와 그것을 기대한다는 것 역시 자본주의 생리와 잘 맞지가 않는다. 따라서 중요한 것은 사회 곳곳에서 혁신이 이루어지고 그로 인해 전 분야 종사자들이 소득이 상승하며 경제위기와 같은 충격에 대한 내성도 강화될 수 있는 체제로의 전환이다. 우리나라에서 가장 많은 프랜차이즈 음식점들의 열악한 수익구조는 소상공인들의 불안정한 상황을 대변해 준다. 그러나 이러한 음식점들은 메뉴에서 사업장 인테리어까지 모든 혁신 부분을 본사가 수행하는 구조이다. 즉, 점주들은 자본과 노동을 제공하고 혁신은 본사가 담당하는 구조여서 결국 점주들이 받게 되는 수입은 최초 점포 설비에 들어가는 비용에 대한 수익(이자수익)과 노동에 대한 임금 받게 얻을 수 없다는 의미이다. 미국에서는 로컬 식당이 가격도 비싸며 질적으로도 훨씬 우수하다. 우리나라에서 유행하고 있는 유명 해외 프랜차이즈 레스토랑들은 실제 본고장인 미국에서는 창고형 식당이라 하여 고급 주택가가 있는 곳에서는 입점조차 되지 못한다는 점은 참 아이러니하다. 음식업에서의 혁신은 새로운 메뉴 개발, 인테리어 등 환경 개선이 주가 된다. 미국에서는 로컬 식당의 고객 수요에 맞춘 메뉴 개발 등에 프랜차이즈 식당보다 더 유리하여 빠른 혁신이 이루어지고 이에 따라 더 높은 생산성과 그에 따른 수입을 얻게 된다는 점이다.

이를 종합적으로 고려할 때 우리 경제의 미래 성장전략은 산업 전

영역에서, 모든 국민에게서, 그리고 국토 전 영역에서 혁신이 이루어지는 성장이어야 한다. 필자는 이를 ‘모두의 성장’이라고 부르고 싶다. 모두의 성장은 재분배 정책이 아니라 혁신과 성장의 동력을 다원화 하는 것이다. 혁신 동력의 다원화는 우리 경제의 충격에 대한 내성을 강화시켜 줄 뿐만 아니라 성장의 과실을 우리 경제 전 영역에서 누릴 수 있기 때문에 결국 균형성장을 달성할 수 있다. 산업적으로는 우리나라를 선도하였던 그간 주력산업에 더하여 그동안 정체되고 소외되었던 서비스 산업 부문에서도 혁신의 동력을 마련하는 것이 중요하다. 소상공업 관련 도소매업 및 음식숙박업, 국민의 실질적 후생과 연관된 보건·복지업 분야에서도 혁신과 성장이 이루어질 경우 성장의 주체가 획기적으로 늘어나고 그 과실을 국민 모두가 누릴 수 있을 것이다. 또한 이를 위해서는 사업서비스 산업의 발전이 필수가 되어야 한다. 단순히 비즈니스 지원 서비스가 아니라 콘텐츠 혁신을 주도할 수 있는 방향으로 스타트업과 연관지어 성장할 필요가 있다. 최근 국제 영화제 수상이나 K-Pop 발전 등을 볼 때 우리 국민들의 콘텐츠 역량은 매우 뛰어나다고 볼 수 있으나 우리 정부의 지원은 매우 미미하여 거의 성장이 이루어지지 못했던 부분이다. 특히 이공계에 비해 문과가 취약한 우리나라 산업 및 고용 여건은 문과의 산업 경쟁력을 크게 과소평가하고 있는 것으로 보인다. 많은 대학에서는 기존의 인문계열 전공을 관련 콘텐츠학과로 전환한 바 있으며 이들 분야 역시 엄청난 혁신의 잠재력을 가지고 있다. 콘텐츠 산업은 과소평가된 이 부문 역량을 성장 동력을 활용한다는데 큰 의의가 있다.

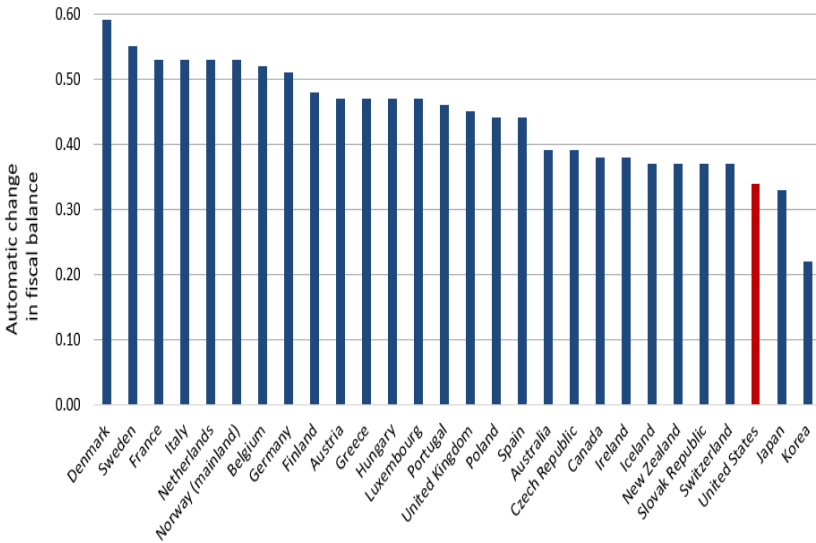
모두의 성장에서 정부의 역할은 무엇일까? 과거 일부 산업에 집중되었던 것을 모든 산업으로 확장하려면 그만큼의 자원과 인적자본을 더 투입해야 한다는 것인가? 결코 아니다. 문제는 주어진 정부의 자원을 보다 효율적으로 운영하는 것이다. 이를 위해서는 혁신에서 민간의 역할을 정확히 이해하고 그 속에서 정부가 무엇을 할 것인지를 정확히

설정하는 것이 중요하다. 그간 우리나라의 성장을 주도했던 IT와 4차 산업혁명 관련 산업 등 고부가가치 산업은 민간이 주도하는 영역이다. 대기업들의 주도하고 있는 이러한 시장들은 꾸준히 혁신이 이루어져 왔다. 정부가 이들 영역에서 주도적으로 혁신을 추진한다는 것은 어불성설이다. 이 영역에서 정부의 역할을 기업들이 적극적으로 혁신을 추구할 수 있도록 적절한 규제개혁 및 행정지원을 해 주는 것이다. 반면 혁신역량이 모자란 일부 서비스 산업 및 콘텐츠 관련 산업에서는 정부의 적극적인 역할이 필요하다. 소상공업의 경우 혁신의 기회를 제대로 경험해 보지 못한 산업의 분야이다. 이 부분의 혁신을 추동한다는 것은 정부 역시 경험이 없을 것이다. 따라서 정부 내에서도 창의적인 아이디어와 적극적인 노력이 필요하다. 우선 콘텐츠 산업과 소상공 서비스 산업을 전략산업으로 격상시킬 필요가 있다. 그리고 중소벤처기업부의 위상을 기재부에 준하게 격상시키고 소상공 및 사업서비스 관련 부문을 크게 확대할 필요가 있다. 대기업의 우수한 역량을 활용하는 방법도 고민해야 한다. 대기업이 골목상권을 디자인하고 소상공인들이 그 틀에서 혁신적 영업을 추구하는 모형 등을 개발할 필요가 있다. 현재 기부채납과 임대주택에 국한되어 있는 재개발 공공기여 내용을 주변 상권 혁신 개발까지 포함하도록 하여 상생의 모형을 만드는 것도 가능하다고 본다. 이들 영역에 대해 성장전략의 하나로 추진하기에는 그 효과가 미미하다는 주장도 있을 수 있다. 그러나 결코 그렇지 않다. 2017년 생산성 본부 만약 기존의 대기업 주도형 산업이 현재 추이를 유지하고 도소매, 음식숙박업, 보건·사회복지 서비스업의 생산성 증가율이 주요 선진국 평균 수준에만 도달한다 하더라도 잠재성장률은 0.5%p나 끌어올릴 수 있다(2017년 생산성본부 자료를 기준으로 시산한 결과).

3-2. 고용을 비롯한 경제 안정화 정책의 강화

우리나라는 여타국에 비해 경기변화에 따른 재정의 자동안정화 기능이 매우 열악하다. Girouard and Andre(2005)에 따르면 우리나라의 자동안정화 재정 규모는 분석대상 28개국중 최하위에 속하며 김명규(2020)의 분석에도 OECD 27개국중 18위에 불과하다. 특히 누진 조세 등 수입 측면에서의 자동안정화 규모는 OECD 평균의 87%인데 반해 실업급여 등 지출 측면에서의 자동안정화 규모는 OECD 평균의 17%에 불과하여 수입, 지출 정책간 불균형이 매우 심한 수준이다. 이처럼 미약한 자동안정화 기능은 인해 경제위기 상황에서도 노동시장을 비롯한 산업 불균형을 완화하지 못하고 오히려 심화되는 문제의 주요 요인으로 작용하고 있다. 우리나라는 전통적으로 다른나라에 비해 재정건전성을 매우 강조하고 있는 특징이 있다. 선진국에 비해 낮은 정부부채 비율에도 불구하고 비기축통화라는 국제적으로 활용되지 않는 기준에 근거하여 여전히 재정위기 문제가 심각하다고 평가하는 경향이 크며 이로 인해 코로나19의 위기 상황에서도 여타 선진국들과 달리 재정지출 규모를 최소화 하고 금융지원 중심으로 위기 극복 정책이 진행되었다. 적어도 위기 상황에서 재정지출에 이처럼 소극적이라면 자동안정화 기능이라도 강화되어야 하나 우리나라의 경우 자동안정화 기능마저도 여타국에 비해 크게 모자람에 따라 위기시 불균형 심화를 정책적으로 제어할 방법이 마땅치 않은 것이다.

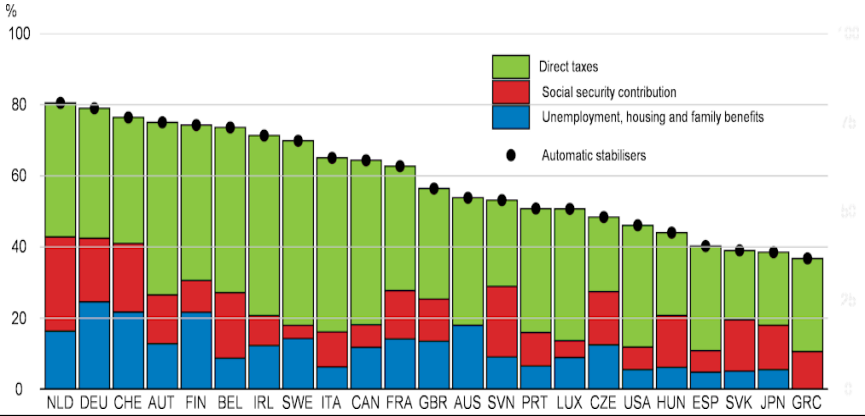
<그림 14. 재정의 자동안정화 장치 국가 비교>



출처: Girouard and Andre(2005)

따라서 우리나라의 경우 정부 재정의 자동안정화 기능을 적어도 선진국 수준으로 강화할 수 있도록 제도적 노력이 필요하다. 특히 상대적으로 열악한 지출 측면의 안정화 기능을 강화할 필요가 있으며 비정규직 고용안정을 포함하여 다양한 방식으로 불균형을 완화시킬 필요가 있다. 최근 연구들은 자동안정화 장치 강화가 불균형 뿐만 아니라 거시경제 안정화에도 크게 기여할 수 있는 것으로 평가하고 있다. Atinassi et al.(2011) 유로지역 국가들을 대상으로 분석한 결과 소득세 누진도가 높을수록 경기변동의 진폭이 낮아지는 것으로 추정되었으며 OECD(2019)가 회원국들을 대상으로 분석한 결과에 따르면 자동안정화 장치가 소득충격의 50% 이상을 흡수할 수 있는 것으로 추정되었다 (<그림 15>).

〈그림 15. 재정의 자동안정화 장치의 소득충격 흡수효과(%)〉



출처: OECD(2019)

3-3. 국토성장전략의 전환

모두의 성장 전략이 성공하기 위한 핵심 요인 중의 하나는 전 국토의 성장기회화라고 할 수 있다. 앞서 밝힌 바와 같이 우리나라의 수도권 1극 체제로 경제위기로 인한 충격은 수도권에서 비수도권으로 확대 전이될 우려가 있으며 이로 인해 지역간 격차가 더욱 심화되는 문제가 있다.

참여정부 (2003~2008)	이명박정부 (2008~2013)	박근혜정부 (2013~2017)	문재인정부 (2017~)
<ul style="list-style-type: none"> 지역 다원주의 시작 (지역발전통한 국가발전) 정부 및 공공기관 지방이전 (신행정수도 및 혁신도시 등) 수도권 규제의 점진적 완화 (첨단업종 공장신설 허용 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 5대 광역경제권 설정 (수도권 포함 5대 권역 설정) 국가균형발전 체계 전환 (균형발전 → 지역발전 전환) 행복도시 건설 수정 시도 (수정법안 제출 → 국회 부결) 	<ul style="list-style-type: none"> 지역행복생활권 설정 (지역중심 활력 증진) 국민 행복과 삶의 질 중시 (생활여건 개선 등에 치중) 광역권 등 국토 전반의 구상 미흡 (기초생활권 단위사업 다수 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> (분권) 지역주도의 분권형 균형발전 (지역이 기획하고 정부가 지원) (포용) 국가균형발전체계의 복원 (균형위 위상 강화, 지역혁신체계 재구축) (혁신) 지역 주도의 자립 성장기반 (국가혁신클러스터 등 추진)

출처: 박진호(2020)

노무현 정부 이후 국토균형 발전은 정부의 중요 발전 전략의 하나로 추진되어 왔다. 역대 정부들이 모두 지역균형 발전을 중요 과제로 추진하였고 관련 재정만 144조가 투입되었음에도 불구하고 현재까지 국토의 불균형은 해소되지 않고 있고 코로나 19 이후 오히려 심화되고 있다. 이러한 수도권 1극화 문제는 무수히 많은 문제를 낳고 있다. 비수도권 공동화, 수도권 집값 급등, 청년층의 수도권 이주 심화 등 이루 말할 수가 없다(이예리외, 2021; 김경근 외. 2017; 이상림, 2020). 또한 우리나라의 지속적인 성장에 가장 큰 걸림돌인 저출산 문제 역시 최근의 많은 연구들은 수도권 과밀화에 따른 거주비용 증가와 환경 악화를 가장 큰 원인으로 지목하고 인구분산만이 저출산 문제를 해결할 수 있다고 분석하고 있다(고우림외, 2020) 따라서 미래의 지속적인 성장을 위해서는 수도권 1극화를 극복하고 전 국토를 혁신성장기지로 활용하는 것이 반드시 필요하다. 현재의 흐름은 수도권으로의 집중화가 더욱 심화되고 있다. 아마 외환위기 이후 이러한 흐름은 지속되어 왔으며 그나마 여러 정부들의 국토균형발전을 위한 노력들이 집중화 흐름을 다소 늦춰 왔다고 할 수 있다. 현 정부는 지역균형 발전과 관련하여 지역과 민간이 주도하고 정부가 이를 지원하는 방식으로 하겠다고 밝힌 바 있다. 민간주도를 강조한 나머지 너무나 안일한 사고에 빠져 있는 듯하다. 이미 민간에 의해 수도권 집중화로 흐름이 지속되어 왔던 상황을 민간 또는 시장 주도로 개선하겠다는 것은 민간주도라는 선언적 이념에 너무 경도되어 우리나라의 현실을 제대로 이해하지 못하는 것이다. 수도권 집중화의 큰 흐름을 바꾸기 위해서는 그만큼 과감하고 거대한 전략을 필요로 한다. 민간과 지역이 자율적으로 하라는 방식은 절대 이 문제를 해결할 수 없다. 전 국토에서 혁신이 이루어지고 발전이 이루어지기 위해서는 새로운 수도권을 건설하겠다는 정도의 과감한 전략과 이에 걸맞는 집중적인 지원이 필요하다. 과거 국토균형발전 정책이 성공하지 못했던 가장 큰 이유는 형평성에 너무 치중된 나머지 주어진

자원을 모든 지역에 골고루 배분해 주는 데에 있었다고 본다. 수도으로 향해진 물꼬를 반대방향으로 바꾸기 위해서는 한정된 자원을 집중해야 한다. 여러 군데에 균등하게 샷길을 만드는 것은 큰 물꼬를 바꿀 수 없으며 또다른 큰 물꼬를 집중하여 만들어야만 한다. 공공기관의 지방 이전과 같은 단발성 정책도 성공하기 어렵다. 최근 추진되고 있는 산업은행의 지방 이전도 마찬가지이다. 오히려 산업 개발 및 기업구조조정의 지원이라는 산업은행의 역할을 안다면 많은 기업들과의 수시 대면접촉에 제약이 있는 지방이전은 오히려 그 역할을 과거만큼 제대로 수행하기 어려울 것이다. 중요한 것은 산업 전반이 지방으로 이전해야 하는 것이다. 특정 지역에 특정 산업이 집중되고 이들이 전후방 연쇄효과를 유발하여 산업기지로서의 기능을 할 수 있어야 한다. 이와 함께 직원들의 지역 정착이 이루어질 수 있는 거주환경 건설이 이루어져야 한다. 울산은 과거 산업이전은 성공하였으나 현재 지역내 소득이 수도권으로 가장 많이 이전되는 도시이다. 즉, 업무는 지방에서, 거주는 수도권에서 이루어지고 있는 셈이다. 이와 함께 여러 인접 비수도권 지역들간에 자체 순환적인 농림업 및 에너지 순환체계의 발전이 필요하다. 이 경우 코로나로 수도권에 문제가 발생하였을 때 비수도권 지역의 자체 순환 경제망으로 인해 피해를 최소화 하며 경제활동을 영위할 수 있을 것이다. 이 모든 것이 종합적으로 이루어져야 만이 또 하나의 수도권 건설이 가능할 것이다. 산업 이전을 위해서는 확실한 유인구조를 마련해야 한다. 지방 이전 또는 신설기업에게 법인세 혜택 등의 제공이 필요하다. 최근 민간주도 성장 신화에 근거한 정부의 무조건적인 법인세 인하는 최근의 추세에도 맞지 않거니와 이러한 국토발전 활용의 기회를 약화시킨다는 점에서 아쉬운 점이다. 또한 2050년까지 탄소중립화를 위해서는 기업들의 설비투자가 요구 되는 바 비수도권으로 이전하는 기업에 대해 탄소중립 설비투자 지원을 하는 방식도 활용될 만하다. 이를 위해서는 산업은행 이전보다는 비수도권 지역을 전담하는 개발은행의

신설이 오히려 바람직할 것이다. 탄소중립지원형 개발은행을 만들고 비수도권 이전기업을 대상으로 탄소중립형 설비전환 지원을 하는 방식이다. 거주환경을 위해서는 보다 많은 노력이 필요하다. 우선 신도시 건설을 활용하는 방안이 있을 것이다. 지역 자율권을 독립국가 수준으로 보장하는 신도시를 비수도권에 신설하고 거주 허브로서의 기능을 생각해 볼 수 있다.

IV. 맺음말

모든 일에는 동전의 양면과 같이 좋은 면과 나쁜 면이 있다. 경제위기 역시 마찬가지이다. 충격에 따른 사업과 국민의 고통이 나쁜 면이라면 그동안의 구조적인 문제가 표면화 되면서 이를 극복하고 새롭게 도약할 수 있는 기회를 준다는 것은 긍정적인 측면이라고 할 수 있다. 본문에서 제기하였던 것은 모두 우리 경제가 오랫동안 가지고 있던 문제였다. 수출주도형 제조업이 주도하는 추격형 불균형 성장의 너무 오랜 유지, 수도권 1극 체제의 심화, 상대적으로 소외되었던 생활밀착형 산업 등은 수십년 동안 우리 경제에 쌓여 왔던 문제들이다. 오랫동안 쌓여 왔던 까닭에 이러한 문제들의 극복은 그만큼이나 어려운 일일 것이다. 그러나 우리의 경제수준에 맞는 성장, 전 국민에게 성장의 과실을 누릴 수 있는 혁신을 위해서는 그만큼 어려운 과정을 겪어야 한다. 정부는 민간이 강력한 능력을 발휘하는 영역에 편승하는 쉬운 길을 택해서는 안된다. 정부 역시 제대로 경험해 보지 못한 영역에서 혁신과 성장을 이끌도록 역할을 하는 것이다. 보다 과감한 도약을 최소의 위험으로 추진하기 위한 틀을 다지는 것이 필요하며 바로 이것이 정부의 혁신이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 고우림·조영태·차영재&장대익. (2020). 한국 합계출산율의 결정 요인으로서의 인구밀도, *사회과학 담론과 정책*, 13(2).
- 김경근·이현우. (2017). 인구감소와 지방소멸의 리스크 점검 및 정책적 시사점, *한국은행 대전충남본부 정책보고서*.
- 김동환·허정석. (2020). 코로나 사태 이후 경제 패러다임 변화와 향후 과제, *KIF VIP 리포트*, 2020-16.
- 김명규. (2020). 재정의 자동안정화장치와 경기조정: dBrain 자료를 이용하여, *재정정보분석* 제20-02.
- 김우영. (2014). 비정규직 규모 산출과 최근의 변화 분석, *노동경제논집*, 37(4).
- 류덕현&서동규. (2022). 5·18민주화운동이 지역경제에 미친 경제적 영향 분석: 통제집단합성법(SCM)을 이용한 접근. *분석과 대안*, 6(2).
- 박진호. (2020). 부울경 메가시티 플랫폼 구축과 동남권 발전 비전, *부산발전포럼*, 184.
- 이병화·은수미. (2011). *비정규직법의 고용 영향 분석*, 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 이상림. (2020). 청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기, *보건복지 이슈 & 포커스*, 제 395호, 보건사회연구원.
- 이에라·차준열·이은송. (2021). 주요국 수위도시 경제집중의 비교 및 평가, *한국은행 부산본부 조사연구보고서*, 2021-1-7호.
- 중소벤처기업부 (2020). *2020년 소상공인 실태조사*.
- 조성은. (2021). 코로나 이후 디지털전환과 경제·사회 미래전망, *정보통신정책연구원 협동연구 총서*, 21-29-01.
- 표학갈·전현배·이근희. (2017). *중요소생산성 국제비교*, 한국생산성본부.
- Attinasi, G., Checherita-Westphal, C., and Rieth, M. (2011). Personal Income Tax Progressivity and Output Volatility, *OECD Working*

Paper No.1380.

Girouard, N., and André, C. (2005) Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers* No. 434.

Han, Hong Ryul (2022). Structural Change as a Source of Growth: An Empirical Evidence from OECD Countries, *Analysis and Alternatives*, 6(1).

Hwang, W., and Jo, J. (2021). The Impact of Foreign Direct Investment on Income Inequality and Growth in South Korea, *Analysis and Alternatives*, 6(1).

OECD (2009). Countering Future Recession in Advanced Economies, *OECD Economic Outlook*, April.

Manuscript: Jan 16, 2023; Review completed: Feb 01, 2023; Accepted: Feb 03, 2023
--