

소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장

개 요

- **주 제** 소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장
- **일 시** 2018년 9월 6일(목), 07:30~09:40
- **장 소** 서울 팔래스호텔 로얄볼룸(1F)
- **진행순서**

07:30~08:00	**조찬** 송대희 좌장
08:00~09:00	**주제 발표** 권기홍 동반성장위원회 위원장
09:00~09:40	**자유 토론**
09:40	**폐회**

* 본 원고는 2018년 9월 6일 서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)에서 『소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제53회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

■ 인사말씀

송대희/좌장

안녕하십니까? 지금부터 소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장을 주제로 한 제53회 공공정책포럼을 시작하도록 하겠습니다. 오늘 발제를 맡으신 권기홍 동반성장위원회 위원장님은 현 시대가 요구하는 더불어 사는 경제를 만들기 위해 현장에서 실질적인 역할을 담당하고 계십니다. 소득주도 성장이 나온 배경인 양극화의 아픔을 어떻게 치유하고 통합된 경제, 통합된 국민으로 나갈 것인가에 대한 고민이 누구보다도 많으시리라고 생각됩니다. 그럼 위원장님의 말씀을 들어보는 시간을 갖도록 하겠습니다.

주제발표 요약

소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장

권기홍/동반성장위원회 위원장

현 정부는 소득주도 성장을 정책방향으로 세웠고, 최근에는 포용 성장과 포용 국가라는 정책의 방향을 제시하기도 하였습니다. 오늘 이 시간을 통해 정부가 제시하는 소득주도 성장, 혁신 성장, 포용적 성장의 배경과 맥락을 이해하고, 이들의 연관관계를 정리해보면서 공공기관이 나아갈 방향을 함께 모색해 보았으면 합니다.

Ⅰ. 문제 인식

현재 우리나라는 저출산이라는 큰 국가적 과제를 가지고 있습니다. 중대한 경제 작동원리인 세대 간의 계약원리가 제대로 작동하지 않는다면, 그 원인을 시장에서 찾고 해결하기 위한 노력이 필요합니다. 시장의 관점에서 저출산의 중요한 원인은 대기업과 중소기업 간의 큰 임금 격차에 있다고 생각합니다. 중소기업은 이로 인해 인력부족을 겪고 있음에도, 청년층은 일자리가 없어 어려움에 처해 있습니다. 통계상 청년실업률이 10% 수준으로 발표되고 있지만 실제 청년들의 체감실업률은 더 높은 실정입니다. 이러한 상황이 지속되지 않도록 하는 것이 바로 지금 시대에 정부가 해결해야 할 과제일 것입니다.

Ⅱ. 이윤주도 성장의 과정과 한계

경제성장이란 생산요소를 투입하고 효율성을 증대하여 생산량을 증가시키는 것입니다. 경제성장 이론의 대부분은 자본과 노동의 양과 질이 생산을 결정한다는 내용을 결론으로 담고 있습니다. 경제성장의 요체는 자본과 노동의 양을 증가시키고 그 질을 고양하는 데에 있습니다.

이 중 양의 증대에 주력하는 성장모델이 외연적 성장모델입니다. 우리나라는 1960년대부터 외연적 성장을 위해 노력했습니다. 그 과정에서 노동의 양은 풍족했으나 자본의 양은 부족했습니다. 정부는 부족한 자본의 양을 채우기 위해 자본 곧 투자의 근원인 저축을 장려하였습니다. 동시에 기업이 이윤을 창출하여 투자가 이루어지도록 대기업에 많은 특혜를 제공하기도 하였습니다. 그 결과, 우리나라는 유례없는 고성장을 이루었습니다.

경제성장을 지속하기 위해서 인플레이션을 통한 강제적인 저축을 하거나, 해외 자본을 차관하기도 했습니다. 그러나 이러한 노력으로 일정 수준의 양적 성장이 달성된 이후, 외연적 성장 주도는 한계에 부딪치게 되었습니다. 이제는 질적인 성장이 필요한 시점이 된 것입니다. 하지만 질적 성장은 양적 성장에 비해 달성하기가 어려웠고, 질적 고양이 지체되자 우리나라의 이윤 주도 성장은 정체상태에 빠지게 되었습니다. 대기업 중심의 낙수효과 또한 이미 오래전부터 한계에 직면해 있었습니다.

Ⅲ. 소득주도 성장의 노력과 고민

정부는 낙수효과 정책이 한계에 봉착함을 인식하고, 분수효과를 통한 질적 성장을 이루기 위한 정책으로 방향을 전환하고자 노력해왔습니다. 현 정부는 최저임금 인상, 노동시간 단축, 공공부문 일자리 창출 등의 정책을 통해 임금노동자의 소득을 높이는 임금주도 성장을 우선적으로 추진하였습니다. 임금주도의 성장을 통해 소득주도의 성장을 기대한 것입니다. 그러나 우리나라는 전체 취업자 중 임금노동자가 차지하는 비율이 낮고, 영세 자영업자들의 비중이 선진국에 비해 두 배 또는 세 배 이상 높게 형성되어 있습니다. 그로 인해 정책 추진의 결과로 영세 자영업자의 사업 소득이 줄어드는 부정적 효과 또한 발생하게 되었습니다.

노동의 질을 향상시키는 것이 성장을 주도하는 기능으로 작용할 수는 있으나, 이것이 본질적인 성장정책은 아니라고 생각합니다. 소득주도 성장은 임금상승을 통한 가계소득 증가뿐만 아니라 가계지출 경감, 복지확충 등 2차 분배, 재분배적 요소도 함께 포함해야 하고, 이러한 소득주도 성장이 바로 포용 성장에 해당합니다. 포용 성장은 분배를 통해 분수효과를 일으키자는 개념에 국한하지 않습니다. 포용 성장은 지속 가능해야 하며, 그 정책에는 노동과 자본 모두의 양과 질이 어떻게 달라져야 하는지를 모두 반영하고 있어야 합니다.

Ⅳ. 포용적 성장의 의미

많은 분들이 슘페터하면 기업가 정신, 창조적 파괴, 자본주의 예찬론 등을 떠올리실 것입니다. 그러나 슘페터의 대표저서인 “capitalism socialism and democracy” 에는 이와는 다른 자본주의 붕괴론에 대해서도 주장하고 있습니다. 슘페터는 자본주의 붕괴론과 자본주의 예찬론을 동전의 양면처럼 함께 이야기하고 있습니다. 이에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같습니다. 슘페터는 자본주의를 예찬하는 원인이 자본주의 자체에 매우 강력하게 내재해 있고, 그 강력함으로 인해 결국 외곽을 무너뜨려 자본주의를 붕괴시킬 것이라고 주장합니다. 즉, 모든 성과가 금전적으로 평가되는 자본주의는 가장 효율적이며, 경제부문에서만 작용할 경우 지속 가능한 체제입니다. 그러나 경제 분야만이 아니라 정치, 문화 영역 등 모든 영역에서도 금전적인 평가가 이루어지게 된다면, 자본주의는 결국 모든 것을 무너뜨리게 된다는 것이 슘페터가 이야기하고자 하는 내용입니다. 저는 경제성장도 이와 비슷하다고 생각합니다. 성장 자체는 바람직하나 그 과실이 양극화만 일으키고, 사회를 왜곡되게 한다면 성장기반의 사회는 무너지게 될 것입니다. 경제성장은 무너지지 않는 지속 가능한 성장이 되어야 합니다. 그러기 위해서는 경제성장의 과실이 모든 국민에게 골고루 분배되어야 합니다. 현 정부도 이러한 지속 가능한 포용 성장에 관해 이미 인식하고 있으며, 집행에서도 올바른 방향으로 나아가고

자 계속 노력하고 있습니다.

지속 가능한 성장과 함께 자본과 노동의 양과 질을 어떻게 고양할 것인가에 대한 정책을 세우는 과정에서 혁신 성장이라는 개념이 도출되었습니다. 과거와 같이 자본의 양과 낙수효과만 바랄 것이 아니라 자본의 질적 고양을 통한 이윤주도 성장, 즉 혁신 성장을 추구해야 합니다. '박리다매'의 성장은 이제 한계에 부딪혔습니다. 자본의 질적 고양을 위해서는 고비용을 감수하고 고품질의 제품을 만들어 고부가가치를 창출하는 방향으로 나아가야 합니다.

혁신 성장은 단순한 규제개혁을 의미하는 것은 아닙니다. 정부가 규제를 줄이고 시장에 개입하지 않는다면 기업 스스로 고부가가치 산업으로 변화를 만들 것이라는 의견도 있으나, 적정 수준의 정부개입은 필요하다고 생각합니다. 완화되어야 할 규제는 완화되고, 규제가 더 필요한 분야는 더 강화시켜야 할 것입니다. 특히 혁신 성장에는 산업통상자원부의 역할이 있어야 합니다. 신산업을 발굴하고, 4차 산업혁명에 대비하는 것도 중요하지만, 우리나라에서 그동안 주력해 온 산업에 관한 고민이 이보다 선행되어야 합니다. 현재 우리나라는 조선, 철강, 자동차 등 기존 주력 산업이 과거보다 침체되고 있으며, 제2, 3차 협력사들의 어려움으로 인해 고용 또한 부정적인 영향을 미치고 있습니다. 전자, 반도체 산업과 같이 아직은 잘 유지되고 있다고 평가받고 있는 산업 또한 중국의 빠른 발전에 밀리지 않기 위해서는 관련 정책이 필요합니다. 분배정책뿐 아니라 이러한 산업정책이 명확하게 제시되어야 국민들은 삶에서 안정감을 찾을 수 있을 것입니다.

노동은 국민성장론, 즉 국민을 위한 성장과 국민을 통한 성장이 이루어져야 합니다. 특히 국민성장은 노동의 질적 고양이 매우 중요하며, 이와 관련된 개념이 바로 포용교육론입니다. 포용교육론은 교육훈련시스템을 통해 모든 국민의 잠재적인 능력을 극대화하는 것을 의미합니다. 독일의 예를 살펴보고자 합니다. 물론 독일 또한 현재는 신자유주의 영향으로 대학 진학률이 과거보다 높아졌습니다. 그러나 우리나라에 비하면 현재도 대학진학률은 낮으며, 과거에는 이보다 더 낮았습니다. 독일은 초등학교 때부터 대학 진학 학생과 취업 학생으로 집단을 나누고, 어릴 때부터 다양한 직업교육을 할 수 있는 시스템을 갖추고 있었습니다. 대학 또한 진로를 정하기 위한 하나의 선택지였습니다. 직업교육으로 진로를 정해 교육받은 사람은 대체로 대학 졸업자와 비슷한 연령에서 그 분야의 장인(마이스터)이 될 수 있었습니다. 독일이 노동으로 선진국으로서의 경쟁력을 가진 국가가 된 원인이 여기에 있다고 생각합니다. 필요하지 않은 교육은 최소화하고, 적재적소에 맞는 노동의 질적인 성장을 이루어야 합니다. 플라톤은 적재가 적소에 배치될 수 있는 구조를 가진 국가가 이상적인 국가라고 하였습니다. 노동의 질적 성장을 통한다면 플라톤의 이상적 국가를 실현할 수 있을 것이라 생각합니다.

Ⅴ. 포용 국가의 핵심

앞에서 말씀드린 바와 같이 혁신 성장을 통한 자본의 질적 고양과, 포용 경제와 교육을 통한 노동의 질적 고양으로 포용 국가를 이룰 수 있을 것입니다. 그러나 이러한 과정에서 어떠한 능력 개발의 가능성이 없는 사람에 대해서는 포용 복지 또한 이루어져야 합니다. 국가는 사각지대를 보완하고 안전망을 만들어야 합니다. 이러한 정책을 위한 정치가 포용정치가 될 것입니다. 포용 국가의 핵심은 국민성장이라고 생각합니다. 국민을 위한 성장뿐

아니라 교육, 훈련, 노동 등을 포용적으로 구사함으로 국민에 의한 성장이 가능케 하는 노동의 질이 보장되어야 합니다. 정부와 함께 공공기관 또한 포용 성장을 위한 노력에 선도적인 역할을 해주신다면 우리나라 또한 선진국가가 될 수 있을 것이라 생각합니다. 감사합니다.

■ 질의응답

홍경선/인천항만공사 부사장

Q: 위원장님 말씀처럼 우리나라의 소득주도 성장은 대기업 중심의 수출주도 성장으로 이루어진 결과, 대기업과 중소기업 간 임금격차, 생계형 자영업자 등의 부작용이 발생하였습니다. 그런데 이처럼 중소기업과 자영업자들의 성장을 위한 환경이 조성되지 않은 상황에서 혁신 성장이 규제완화로만 이루어진다면, 규제완화가 대기업을 위한 혜택으로만 작용하게 되고 결국 소득주도 성장이 혁신 성장과 대치되는 결과가 초래되지는 않을까 우려되기도 합니다. 이에 관한 위원장님 의견을 듣고 싶습니다.

A: 말씀하신 문제에 공감합니다. 이러한 문제를 완화하고자 동반성장위원회는 내년부터 혁신 주도형 동반성장 모델의 개발 확산을 과제로 추진하고자 합니다. 주력 산업의 구조가 변화하는 과정에서 대기업과 중소기업 간의 관계는 어떻게 변모되어야 할지, 기업생태계의 변화를 어떻게 주도해야 할지 등을 핵심 의제로 삼고자 계획하고 있습니다. 예를 들어보겠습니다. 향후 정책의 방향이 전기차의 확산으로 정해졌다고 가정해보겠습니다. 전기차는 기존 자동차보다 내연 관련 부품이 크게 줄어든다고 들었습니다. 그렇다면 정책추진 과정에서 부품 관련 고용자들은 어떻게 대처해야 할지, 이 과정에서 정부는 그들에게 어떤 도움을 제공할지 등이 논의되어야 할 것입니다.

배준호/한신대학교 교수

Q: 현재 우리나라는 자영업 진출이 경쟁이 심함에도 계속된 진입이 이루어지고 있습니다. 그렇다면 그 원인이 우리 사회 시스템상의 문제라고 볼 수도 있지만, 자영업 진출의 진입장벽이 매우 낮아 자영업자가 쉽게 진입할 수 있다는 분위기 조성에 원인이 있는 것은 아닌지 생각해보아야 할 것입니다. 자영업자들이 스스로 노하우, 경력 등을 가져야만 실패하지 않는다고 생각한다면, 지금처럼 시장에 쉽게 진출하지 못할 것입니다. 자영업자 또한 본인의 가치를 높이고, 서비스 정신을 발휘하고자 노력할 필요가 있다고 생각합니다. 정부는 약자를 보호하는 역할도 해야 하지만, 약자에게도 변화가 필요함을 인식하도록 유도하는 역할도 해야 한다고 생각합니다.

A: 중요한 말씀을 해주셨습니다. 그러나 진입장벽이 낮아서 자영업자의 창업이 이루어진다고 하신 의견은 동의하기가 어렵습니다. 진입장벽이 낮아서가 아니라 그것밖에 선택할 기회가 없는 상황이 아닌지 살펴보아야 할 것입니다. 단지 진입장벽이 낮은 것이라면, 자영업의 폐업률이 90% 이상으로 높게 나타나지 않을 것입니다. 진입해서 버틸 수 없음에도 자영업에 진출하는 이유는 달리 다른 대안이 없어 진출한 것은 아닌지 생각해보아야 합니다. 우리나라는 생계형 자영업이 대부분이고, 기술 개발 창업이 상대적으로 낮은 비중을 차지합니다. 생계형 창업자들에게 스스로 잘 살아남을 수 있도록 준비를 하고 들어가야 한다고 이야기만 하기에는 현재 우리나라의 상황이 열악한 측면이 있다고 생각합니다. 정부는 자영업자들이 경쟁력을 가질 수 있도록 보호기간을 두고, 자구력 향상을 위한 지원을 해야 할 것입니다.

김장주/한국정보화진흥원 부원장

Q: 말씀하신 포용 국가와 관련해서 공간의 불균형이 국가성장에서 많은 영향을 미친다고 생각합니다. 지방–중앙 간의 불균형에 대해서 포용 국가 측면에서는 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

A: 지역균형 발전 모델 또한 필요하다고 생각합니다. 그럼에도 시행착오를 거듭하여 결국에는 지역 균형이 시장에 어떻게 영향을 미치고, 다른 정책들과 결합할 것인가는 앞으로 지켜보아야 할 것입니다.

지방불균형의 문제는 지역의 일자리가 없어서 그 지역에 먹고 살 것이 없다는 것이 핵심이라고 봅니다. 이러한 측면에서 공공기관 이전은 지역 불균형을 해소하는 데에 긍정적 영향을 미쳤다고 생각합니다. 동반성장위원회에서도 지역 균형을 위한 노력을 하고 있습니다. 지역 단위의 동반성장 협의회를 운영하여 혁신도시 내의 공공기관과 주변기업, 연구기관과 주변 대학 간의 시너지 창출을 하고자 합니다.

원숙연/이화여자대학교 교수

Q: 두 가지 질문을 드리고 싶습니다. 우선, 규제 완화가 진보 정권과 부합하지 않다는 의견이 있습니다. 이에 대한 위원장님의 의견이 궁금합니다. 또한 포용 국가를 구현하기 위해서 우리나라가 가지고 있는 과잉정치화, 집단 간 갈등의 문제로 인한 어려움에 대해 이야기해 보고 싶습니다. 예를 들면, 4차 산업혁명에서 중요한 공유경제를 실현하고자 하나, 우버, 에어비앤비 등 기업과 기존 운수업, 숙박업을 운영하는 집단 간의 갈등으로 인한 어려운 점이 존재합니다. 이러한 문제는 어떻게 해결할지 위원장님 의견을 듣고 싶습니다.

A: 규제 개혁은 규제 건수 완화가 아니라 규제 문화의 개혁이 되어야 한다고 생각합니다. 진보와 보수를 떠나 규제를 규제권자가 자기의 완장처럼 행사하면, 어떤 규제도 다 개혁되어야 하는 대상이 됩니다. 규제 건수를 줄여야 한다는 것에는 상당부문 동의합니다. 그러나 이를 일반화하기보다는 각각의 사례를 개별적으로 고려해야 한다고 생각합니다. 안전, 보건, 환경, 공정거래 등 강화되어야 할 분야의 규제는 강화해야 합니다. 또한 과감히 없애야 할 규제는 또한 없애야 할 것입니다. 규제 개혁은 먼저 규제를 대하는 공무원과 관료들의 문화와 태도에 대한 변화가 있어야 합니다. 의사결정권을 가진 고위직으로의 연결이 없으면 올바른 절차에 따라 결정된 사안이라도 이를 고려하지 않는 등의 문화를 개선하는 것이 우선되어야 합니다.

두 번째로, 갈등이 있는 것 자체를 우리나라만 해당되는 것처럼 생각할 필요는 없다고 봅니다. 집단의사는 결정되고 나면 반드시 외부적 효과를 발생시킵니다. 부정적 효과를 발생하고 이에 대해 갈등이 생기는 것은 당연한 공통의 현상입니다. 이 갈등이 지나친 정치화라고 볼 수는 없다고 봅니다. 정치는 갈등을 푸는 과정이라고 생각합니다. 다만, 문제는 우리의 정치 역량이 미숙하고, 그를 해결할 만한 메커니즘이 갖추어져 있지 않는 것에 있습니다. 갈등을 어떻게 봉합할 것인가에 대한 정치력을 키워야 할 문제라고 생각합니다.

마무리말씀

송대희/좌장

현 정부의 경제정책에 관한 논의들, 반성할 점과 나아가야 할 방향을 심도 있게 잘 정리해 주셨습니다. 이제는 한계에 다다른 대기업 중심의 발전이 아니라, 국내의 중소기업을 외면하지 말고 상생하고 동반하는 것이 필요할 때라고 생각하게 됩니다. 중소기업과 자영업자 또한 스스로 생산성을 키워나가며 정부가 이를 도와주어 결국 대한민국이 국제사회에서 선진국이 되도록 해야 할 것입니다. 대기업이 선진 기업이 되는 것이 아니라 대한민국이 선진국, 곧 포용 국가로 나아가야 함을 잘 말씀해 주셨습니다. 포용 국가로 나아갈 방향을 함께 고민하고 공공기관도 여기에 동참해 주실 것을 이야기하는 귀중한 시간이었습니다. 이것으로 제53회 공공정책포럼을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.