

Section I

연구논문

한국경제: 성장 위기와 구조 개혁⁽¹⁾

김 세 직

7~8%의 고도성장을 구가하던 한국경제는 1997년 외환위기 이후 장기성장률이 매 5년마다 1%씩 추락하여 현재 2%대를 통과하고 있는 것으로 보인다. 이 추세가 지속 되면 수년 내에 0%대로 추락할 가능성도 배제할 수 없다. 최근 곳곳에서 감지되기 시작한 한국경제의 위기 징후도 성장률이 지속적으로 추락하는 ‘성장 위기’ 현상이 마침내 그 모습을 드러내기 시작한 것으로 볼 수 있다.

이러한 성장 위기 시, 총수요 확장을 통한 경기부양 정책은 장기하락 추세를 역전 시키는 데 효과가 없을 뿐만 아니라 오히려 문제만 더욱 키울 수도 있다. 성장률의 추세적 하락은 수요측면이 아니라 생산측면의 제약요인들을 반영하기 때문이다. 또한, 과도한 투자 부양책은 부실 투자와 부실채권의 누적을 불러 일으켜 경제/금융위기 가능성만 증대시킬 수도 있기 때문이다. 본 논문의 계산에 따르면, 지난 15년간 투자효율성의 급속한 하락에도 불구하고, 우리나라 총투자는 GDP 대비 평균 30% 정도의 높은 수준에서 지속적으로 유지되어 왔다. 이는 그 동안 무리한 경기부양으로 과잉 투자가 이루어져왔고, 그 결과 앞으로 투자 부실이 현재화할 가능성이 높음을 의미할 수도 있다.

성장위기를 저지할 수 있는 유일한 방법은 성장률 추락의 근본적 원인을 찾아내어 이를 해결하는 구조개혁에 있다. 본 논문은 창조형 인적자본과 기술이 성장동력이 되는 체제로의 전환 실패와 이에 따른 인적자본과 기술 성장의 정체를 우리나라 성장추락 현상의 핵심 원인으로 제시한다. 새로운 성장 체제로의 전환에 성공하지 못하고 있는 데는 두 가지 구조적 요인이 있다. 하나는 기업이나 근로자의 ‘창의성’을 뒷받침 해주는 제도적 인프라의 미발달이고, 다른 하나는 급속히 약화된 우리나라 자본주의 ‘경쟁’ 체제다. 따라서, 구조개혁의 핵심도 이 두 가지 구조적 문제를 해결하여 창의성과 경쟁을 촉진하는 인프라를 조속히 정립하는 것이다. 결론적으로, ‘창의성 구조개혁’과 ‘경쟁 구조개혁’을 두 축으로 하여 시급히 구조개혁을 추진하는 것만이 성장 추락에 따른 현재 및 미래의 위기를 저지하는 유일한 방법일 수 있다.

주제어: 성장 위기, 경기부양 정책, 구조 개혁, 창의성, 경쟁

(1) 본 정책논문에 매우 유익한 코멘트를 해 주신 신관호 교수님, 박종규 박사님, 박상인 교수님, 이일형 박사님, 그리고 서울대 행정대학원 ‘정책&지식’ 포럼과 대외경제정책연구원 세미나 참석자님들께 깊이 감사 드립니다.

1. 머리말

세계 경제의 불확실성이 증가하고 있는 가운데, 우리 경제의 심각한 위기 징후가 곳곳에서 감지되고 있다. 급기야 해운, 조선업체들과 한계기업들의 구조조정 및 국책은행의 자본확충 문제까지 수면 위로 떠오르고 있다. 급격히 논의가 확산되기 시작한 금번 위기의 본질은 무엇이며, 위기 대응을 위해서 무엇부터 해야 할 것인가?

위기 대응을 위해서는 이번 위기의 본질에 대한 명확한 인식으로부터 출발해야 한다. 본 정책논문은 이번 위기의 본질을 ‘성장 위기’로 규정한다. 금번 위기는 대내외의 단기적 충격에 따라 급작스럽게 생긴 위기가 아니라, 우리경제 내부에서 15년 이상 누적적으로 지속되어온 ‘성장률 추락 현상’이 마침내 그 모습을 드러내기 시작한 것이다.

이를 간단한 방법으로 보이기 위해, 본 정책논문은 10년 이동 평균 성장률을 이용하여 한국경제의 장기성장률 추세를 살펴본다. 한국경제는 1960년대에서 1990년대 초·중반까지 7% 이상의 고도성장을 지속적으로 유지하였다. 그러나 1990년대 중·후반부터는 거의 20년에 걸쳐 한국경제의 장기성장률이 매 5년마다 1%씩 지속적으로 추락하여 왔다. 그리고, 그 결과 현재 2%대를 통과하고 있는 것으로 보인다. 이 추세가 지속되면 수년 내에 0%대 성장까지 추락할 가능성도 배제할 수 없다.

이렇게 장기간에 걸친 누적적 성장 추락으로 장기성장률이 2%대까지 떨어지면서, 이를 반영하여 한계기업과 실질적 부도에 처한 기업들이 속속 모습을 드러내고 금융권의 대출 부실도 현재화되기 시작하고 있다. 이에 구조조정 문제가 수면위로 떠오르면서 최근 위기가 국민들 피부에 점점 절실히 와 닿기 시작하고 있는 것이다.

본 논문은 성장률 추락에 따른 이러한 성장 위기에 어떠한 정책으로 대응해야 할지에 대해 논한다. 먼저, 총수요 확장을 통한 경기부양 정책의 적절성에 대해 논한다. 장기성장률이 안정적인 미국 같은 나라에서는 경기변동에 따른 일시적 경제성장률 하락에 대응하여 총수요 확장정책을 쓰는 것이 타당성을 지닐 수 있다. 그러나 지난 20년간 우리나라의 경제성장률 하락은 경기변동에 따라 하락하는 미국의 경제성장률 하락과는 성격을 크게 달리한다. 우리나라의 경우 경제성장률 하락은 경기변동보다는 성장률의 장기적 추세 하락을 반영한다. 미국과 달리 성장률 하락이 장기하락 추세에 기인한 우리나라의 경우, 총수요 부양정책은 장기하락 추세를 역전시키는 데 효과가 없을 가능성이 높다. 성장률의 장기 추세적 하락은 수요측면이 아니라 공급측

면, 즉 생산측면의 제약요인들을 반영하기 때문이다.

더 나아가, 과도한 총수요 확장정책은 근본적인 문제 해결을 지연시킬 뿐만 아니라 오히려 문제를 더욱 키울 수도 있다. 경제의 생산능력을 넘어서는 신용팽창과 투자증대는 버블과 비효율을 배가시키고, 부실 투자와 한계기업을 증가시키고, 그 결과 기업, 가계 및 정부 부채의 누적과 부실화만 증대시킬 수도 있다. 결국, 적절한 수준을 넘어서는 무리한 투자촉진 정책은 자원배분의 효율성만 악화시키고, 부실 투자와 부채의 누적을 불러 일으켜 경제/금융위기 가능성만 증대시킬 수 있음에 유의해야 한다. 본 논문의 계산에 따르면, 경제성장률을 투자율로 나눈 투자효율성 지표가 지난 15년 간 급속히 하락하여 왔다. 투자 효율성의 급격한 악화에도 불구하고, 이 기간 동안 총투자는 GDP 대비 평균 30%의 높은 수준을 지속적으로 유지하여 왔다. 이런 점에서, 그 동안 과잉 투자가 이루어졌고, 그 결과 이미 이루어진 투자 중 일정부분의 부실화 가능성을 배제하기 힘들다고 보여진다. 그리고 이는 실제로 해운, 조선업 등 일부 산업에서 이미 나타나고 있다.

장기적인 성장률의 추세적 하락과 이에 따른 성장위기를 적극적인 경기부양책으로 저지하는 것이 유효하지도 적절하지도 않다면 어떠한 정책을 채택해야 할 것인가? 성장위기를 저지할 수 있는 유일한 방법은 성장률 추락의 근본적, 구조적 원인을 찾아내어 시간이 걸리더라도 이를 해결하는 구조개혁에 있다.

본 논문은 인적자본(human capital)과 기술 성장의 정체를 우리 나라 성장률 추락현상의 핵심 원인으로 제시한다.⁽²⁾ 우리 경제는 1990년대 들어서면서, 더 이상 선진 기술이나 지식을 베끼거나 모방하여 습득하는 ‘모방형 인적자본’의 축적에 의존하는 경제성장이 어려워지게 되었다. 이에, 우리 경제는 새로운 것을 스스로 만들어내는 능력인 ‘창조형 인적자본’의 축적과 그에 따른 기술 진보가 새로운 성장동력이 되는 체제로 전환하는 것이 중요한 과제가 되었다. 그럼에도 불구하고 우리 경제가 이러한 전환에 제대로 성공하지 못함에 따라 인적자본과 기술 성장 속도가 급격히 둔화되었다.

본 논문은 창조형 인적자본과 기술이 성장동력이 되는 체제에로의 전환에 성공하지 못하고 있는 핵심적인 요인으로 두 가지 구조적 요인을 제시한다. 그 중 하나는 기

(2) 인적자본은 각 근로자에 내재된 지식이나 기술을 나타내며, 교육을 통해 축적될 수 있다. Lucas (1988)의 논문 이후, 인적자본의 축적이 경제성장의 주요한 원동력으로 작동하는 이론들이 많은 경제성장이론가들에 의해 제시되어왔다[Stokey(1991); Jones and Manuelli(1990); King and Rebelo(1995); De Gregorio and Kim(2000) 등 참조].

업이나 근로자의 ‘창의성’을 뒷받침 해주는 제도적 인프라의 미발달이다. 새로운 시대적 요구에도 불구하고, 우리나라는 아직 창의성을 가진 인재나 창의적인 아이디어를 보호하거나 보상하는 법, 제도 및 문화가 지극히 취약한 상태에서 아직 벗어나지 못하고 있다.

또 하나의 구조적 취약점은 우리나라 자본주의 ‘경쟁’체제의 급속한 약화에 있다. 교육, 기업, 금융 전반에 걸쳐 보다 많은 참여자가 능력만으로 경쟁에 참여케 하고, 그 중 가장 능력 있는 인재 혹은 기업을 선별하고, 이들에게 자본, 자원 혹은 재량권이 분배되도록 해주는 자본주의의 ‘경쟁’ 시스템이 작동되어야 자본주의의 효율성과 역동성이 확보된다. 그러나 지난 15년간 인적자본 선별에서 기업, 기업가 선별을 위한 경쟁에 이르기까지 실질적인 경쟁 참여자의 풀(pool)이 점점 축소되어 옴에 따라, 우리의 자본주의의 ‘경쟁’ 시스템이 급격히 약화되어 왔다.

따라서, 우리 경제 구조개혁의 핵심도 이 두 가지 구조적 문제를 해결하여 창의성과 경쟁을 촉진하는 인프라를 조속히 정립하는 것이다. 결론적으로, ‘창의성 구조개혁’과 ‘경쟁 구조개혁’을 두 축으로 하여 시급히 구조개혁을 추진하는 것만이 성장 추락에 따른 현재 및 미래의 위기를 저지하는 유일한 방법일 수 있다.

2. 위기의 본질: ‘성장 위기’

2.1. 성장률 하락의 두 가지 원인

경제 위기를 포함, 한 나라의 경제상황을 거시적으로 판단하기 위해서는 경제성장률 추이를 살펴보는 것이 중요하다. 경제성장률은 주로 일년 혹은 분기 단위로 측정하는데, 경제성장률의 하락은 크게 두 가지 이유에 기인한다. 먼저, 경기변동 상의 후퇴국면 진입 혹은 단기적 대내외 충격에 의한 일시적 금융위기에 기인하여 하락할 수 있다. 둘째, 장기적인 성장 하강추세를 반영하여 경제성장률이 지속적으로 떨어질 수도 있다.

한 나라가 경제성장률 하락을 경험할 때, 그 하락이 첫 번째 이유 때문인지 두 번째 이유 때문인지를 판단하는 한 가지 방법은 한 번 하락한 성장률이 다시 반등하느냐 아니면 더욱 하락하느냐를 확인하는 것이다.⁽³⁾

(3) 본 논문 내용 중 일부를 신문 글 형식으로 쓴 김세직(2016)을 참조하시오.

첫 번째 이유, 즉 경제성장률이 경기변동 혹은 일시적 금융위기에 기인하여 하락한 경우에는, 시간이 지나면 결국 경기가 상승국면으로 전환되거나 금융위기에서 회복됨에 따라 경제성장률은 다시 반등한다. 그러나 두 번째 이유 즉 장기 성장의 하강추세를 반영하여 하락하는 경우에는 시간이 지난다고 성장률이 반등하는 것이 아니라 오히려 더욱 하강한다.

장기간의 추세를 나타내는 평균적인 성장률인 장기성장률(long-run growth rate)이 일정한 수준에서 유지되는 미국 같은 나라에서 일어나는 연간 경제성장률 하락은 주로 첫 번째 원인에 기인한다. 미국은 장기성장률이 100년 이상 2% 수준에서 크게 벗어나지 않는 수준에서 지속적으로 유지되는 가운데, 경기변동에 따라 경제성장률이 장기성장률을 중심으로 오르고 내리고를 반복해 왔다. 반면, 지난 20년간 한국이 경험한 경제성장률 추락은 경기변동 때문이 아니라 두 번째 이유, 즉 장기성장률의 추세적 하락에 기인한다.

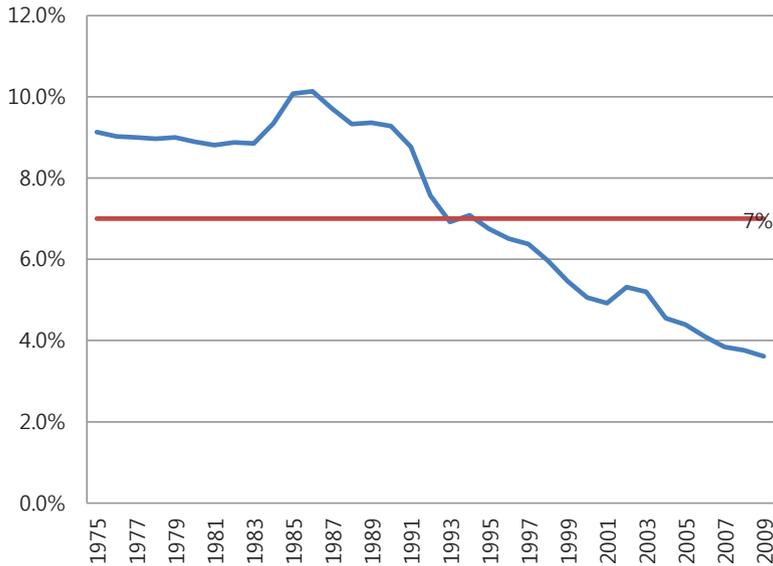
2.2. 성장추락: ‘5년 1% 하락’

이를 보이기 위해, 본 논문은 1960년대 이래 지금까지 한국의 장기성장 추세를 10년 이동 평균으로 계산한 장기성장률을 이용하여 살펴 본다.

한국경제는 1960년대에서 1990년대 중반까지 뚜렷한 하강추세 없이 30년 이상을 7~8% 이상의 높은 수준에서 고도성장을 구가하였다. 이는 전통적인 경제성장이론인 솔로우의 신고전파 성장모형(Neoclassical growth model)으로 설명되기 힘든 현상이었다. 1950년대 등장한 솔로우 모형에 따르면, 한 나라가 7~8%대의 높은 성장률을 단기간 경험할 수는 있지만, 이러한 수준의 고도성장을 장기간 지속적으로 구가하기는 어렵다. 아직 자본축적이 충분히 이루어지지 않은 상태에서는 자본의 한계생산이 높게 되고 그 결과 자본축적이 빨리 일어나 성장률이 잠시 높을 수는 있지만, ‘한계생산 체감의 법칙’ 때문에 자본을 축적하면 할수록 자본의 한계생산이 떨어지고 이에 자본 축적률도 떨어지기 때문에, 성장률은 지속적으로 하락하게 되기 때문이다.⁽⁴⁾

소위 ‘아시아의 네 마리의 용’(한국, 대만, 홍콩, 싱가포르)이 1960~80년대에 걸쳐 30년 이상 지속적으로 높은 성장률 수준을 유지하자, 신고전파 성장이론이 설명하기 힘든 이들 아시아 신흥국들의 성장 패턴을 설명하기 위해 1980년대에 내생적 성장이

(4) 신고전파 성장이론에서는 이러한 과정을 이행기 동학(transitional dynamics)이라고 표현한다.



자료: 한국은행 경제통계시스템의 데이터 이용하여 저자가 계산.

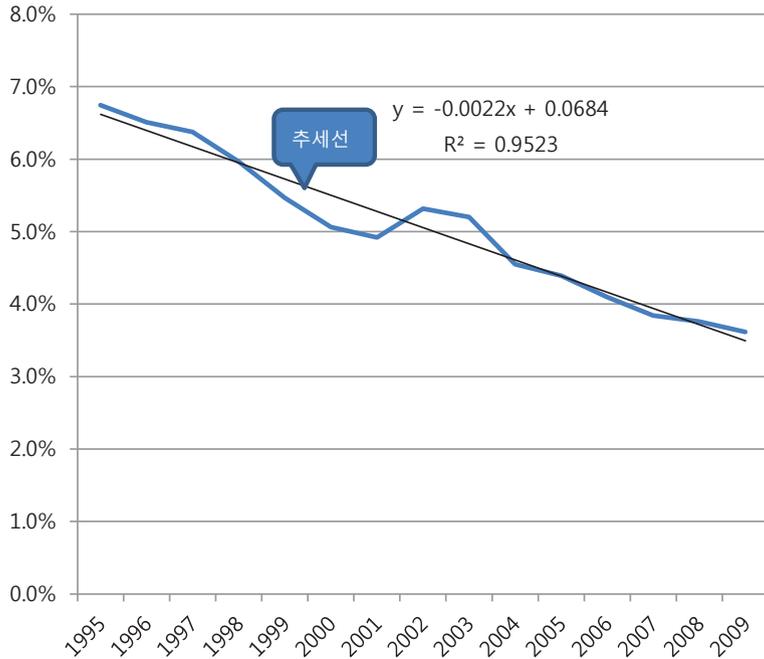
〈그림 1〉 10년 이동 평균 성장률(1975~2009) 추이

론(endogenous growth theory)이 등장한다. 루카스 등에 의해 발전된 내생적 성장 이론은 근로자에 내재되어 있는 기술이나 지식 같은 인적자본(human capital)이 혼자 혹은 기계와 같은 물적자본(physical capital)과 동시에 축적될 때, 하락 추세 없이 지속적으로 높은 성장률을 달성하는 것이 가능해짐을 보였다.⁽⁵⁾ 이러한 내생적 성장이론으로 설명하자면, 우리나라는 1960년대에서 1990년대 중반까지, 빠른 인적자본과 물적자본의 동시 축적을 통해 7% 이상의 높은 성장률을 지속적으로 경험하였다.

그러나 30여 년간의 고속성장 신화는 뒤로 한 채, 한국경제는 지난 20년간 10년 이동 평균으로 계산한 장기성장률이 추세적으로 하락하는 성장 추락의 시대를 겪고 있다. 〈그림 1〉에서 보듯이 1990년대 초·중반 이전까지 장기성장률이 7%대 이상을 기록하는 고도성장을 지속하던 한국경제는 1990년대 중반 이후 장기성장률이 7%대 아래로 내려간 이후 지속적으로 추락하는 ‘성장 추락’을 경험해오고 있다.

특히 1990년대 중반 이후 한국 경제성장의 장기추세를 나타내는 10년 이동평균 성장률은 매 5년마다 평균 1%씩 매우 규칙적으로 추락해왔다. 〈그림 2〉에서 보듯이,

(5) 내생적 성장 이론은 Lucas(1988), Stokey and Rebelo(1995), Jones and Manuelli(1990), King and Rebelo(1995), Kim(1997) 등 참조하시오.



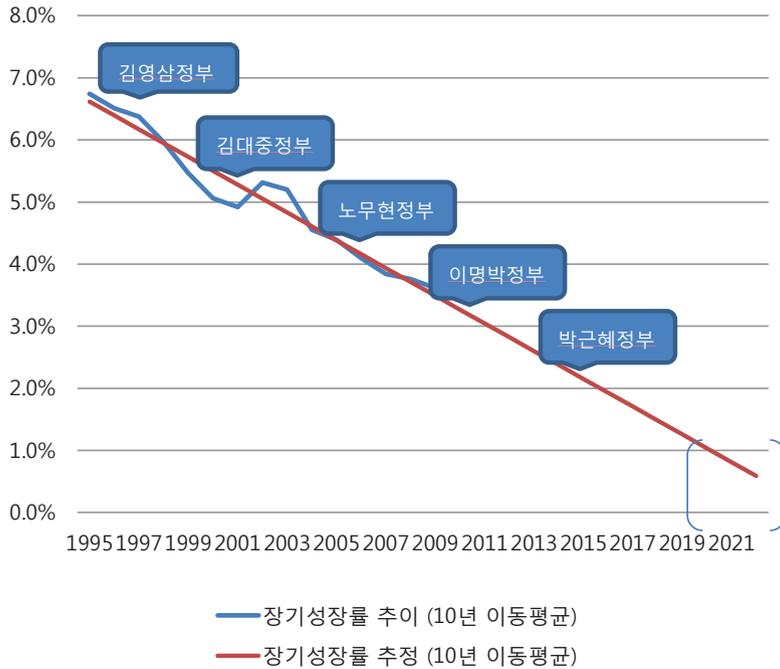
자료: 한국은행 경제통계시스템의 데이터 이용하여 저자가 계산, 추정된 잠정적 수치로, 인용 시 저자 허락 요함.

〈그림 2〉 1995년 이후 장기성장률(10년 이동 평균 성장률) 및 추세선 하락 추이

10년 이동 평균으로 나타낸 장기성장률의 움직임은 1995년 이후 매년 0.2%씩 선형적으로 하락하는 추세선으로 잘 근사가 될 정도로, 매우 강력한 추세에 따라 하락해왔다.⁽⁶⁾

이러한 ‘장기성장률 5년 1%’ 하락 추세는 보수정권이나 진보정권이나 관계없이 이루어졌다. 정권의 성격에 관계없이, 5년 임기의 매 정권이 바뀔 때마다 1%씩 추락하여왔다. 〈그림 3〉에서 보듯이, 10년 이동평균 성장률은 김영삼 정부 시절에 6% 대에서, 김대중 정부시절 5%대로 그리고 노무현 정부시절 4%대로 계속 하락하였다. 그리고 이명박 정부 시절 3%대로, 정권이 바뀔 때마다 대략 1%씩 추세적으로 하락하여왔다. 박근혜 정부 아래서도 이 추세는 지속되고 있고, 현재 2%대까지 추락한 것으로 추정된다.

(6) GDP성장률 대신, 인구 증가율의 변화를 반영한 일인당 GDP 성장률의 10년 이동 평균을 이용하여 분석해 보아도 비슷한 패턴의 매우 강력한 추세적 하락을 발견할 수 있다.



자료: 한국은행 경제통계시스템의 데이터 이용하여 저자가 계산 및 추정한 잠정적 수치로, 인용 시 저자 허락 요함.

〈그림 3〉 정권 변화와 장기성장률 하락 추이

이렇게 성장률이 장기간에 걸쳐 지속적으로 추락하는 경우에는, 성장률이 매우 낮은 수준으로 떨어진 뒤에야 국민들이 이를 위기로 인지하기 시작하는 경향이 있다. 우리나라도 장기성장률이 최근 2%대까지 떨어지면서, 이를 반영하여 기업들의 생산성이 정체되고 한계기업들이 모습을 드러내기 시작하면서, 실질적 부도에 처한 기업들이 속속 등장하고 있다. 청년층 및 장년층 일자리 문제의 심각성도 급격히 부상하고, 금융권의 대출 부실도 현재화되기 시작하고 있다. 이에 구조조정 문제가 수면위로 떠오르면서 최근 위기가 국민들 피부에 점점 절실히 와 닿기 시작하고 있다.

결국, 현재의 위기는 이미 20년 전 시작된 성장추락 현상, 즉 성장률이 5년마다 1%씩 떨어지는 현상의 반영이라고 볼 수 있다. 한국 경제가 장기성장률이 2%대까지 하락하면서 최근 심각한 위기의 징후가 감지되기 시작하였지만, 그 위기의 원인인 성장추락은 이미 20년 전부터 작동해 온 것이다.

더해서, 성장추락이 현재도 지속되고 있다는 사실은 성장추락을 가져온 근본적 동

인이 미해결 상태로 지금까지 지속되고 있음을 의미한다. 따라서, 지난 20년간 성장 추락을 이끌었던 근본적 동인이 갑자기 변하기를 기대하기도 쉽지 않다는 것을 의미한다.

2.3. 다가오는 제로성장의 시대?

이렇게 20년간 성장추락을 이끌었던 동인이 변하지 않고 있다면, 한국 경제가 이제 ‘제로성장의 시대’로 급속히 접근해 가고 있을 가능성도 배제하기 어렵다. 외환위기 이후의 ‘5년 1% 하락’의 강력한 추세가 그대로 지속된다면, 차기 대통령 임기 말쯤(6~7년 뒤) 장기성장률은 0%대에 진입할 가능성을 배제할 수 없다.

구조개혁이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 강력한 외부 혹은 내부 충격이 온다면 0%대 추락 시점이 더욱 앞당겨질 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 10년 이동 장기 평균 성장률이 0%대에 근접하면, 1998년 같은 커다란 마이너스 성장률을 보이는 매우 고통스런 총체적 경제·금융 위기에 처할 가능성도 완전히 배제하기 어렵다. 장기성장률이 2%대에서 더 추락하여 0%대까지 떨어지면, 부도기업이 속출하고 대출부실화로 위기에 처한 금융기관들도 속출하고 GDP가 곤두박질하고 대량실업이 발생할 가능성을 배제하기 어렵다.

성장률이 2%대로 하락하자, 최근 한국경제가 2~3%대의 저성장에 고착화되는 ‘저성장 고착화’가 일어나는 것은 아닌지 걱정하는 전문가들의 목소리도 높아지고 있다. 그러나, 보다 가능성 높은 우려는 그간의 추세가 지속되면 우리가 2~3%대의 저성장을 유지하기도 쉽지 않을 수 있다는 것이다. 지난 20년 간의 우리 성장 경로가 보여주는 패턴은 성장률의 지속적 추락 현상이다. 그 간의 추세가 지속된다면, 우리 경제는 2~3%대의 저성장에 머물러 있기 보다는 ‘제로성장’에 빠질 가능성이 보다 높다고 보여진다. 즉 보다 우려스러운 것은 성장추락 지속과 이에 따는 제로성장 접근 및 총체적 경제위기 가능성이다.⁽⁷⁾

(7) 우리나라 장기성장률의 추세적 하락은 외부적 요인보다는 내부적 요인에 기인한 것으로 판단된다. 이는 우리 장기성장률의 하락 추세와 세계 경제성장률의 추세를 비교해 보면 뚜렷한 관계가 없음을 통해 알 수 있다. 예를 들어, 1990년 초반 이후 2008~9 글로벌 금융 위기 이전까지, 세계 경제성장률은 지속적 증가 추세를 보여 왔음에도, 우리나라 장기성장률은 지속적인 하락 추세를 보여왔다.

3. 경기부양 정책과 구제금융 정책의 한계

지난 20년 간 겪어온 지속적인 성장률의 추세적 하락과 이에 따른 위기가능성에 대해 우리는 어떻게 대응해야 할 것인가? 경제성장률 하락에 따른 최적 정책 대응은 그 하락 원인에 따라 달라진다.

만약 성장률 하락이 미국처럼 단기적 경기변동에 기인한 것이라면 케인즈의 처방에 따라 재정 혹은 통화 정책을 동원한 총수요 특히 투자 부양책을 쓰는 것이 나름 타당성이 있을 수도 있다. 이런 연유로 미국 그리고 미국과 비슷한 상황에 처한 나라들은 성장률 하락 시 확장적 재정 정책 혹은 통화 정책을 쓰는 것을 적극적으로 고려한다.

그러나 우리나라처럼 성장률 하락이 장기하락 추세에 기인한 것이라면, 총수요 부양정책은 장기하락 추세를 역전시키는 데 효과가 없을 가능성이 높다. 그 이유는 성장률의 장기 추세적 하락은 수요측면이 아니라 공급측면, 즉 생산측면의 제약요인들을 반영하기 때문이다.

그럼에도 정책담당자들이 경제성장률 하락의 원인이 장기성장률(혹은 잠재성장률)의 하락 때문임을 정확히 이해하지 못하거나 장기성장률의 하락을 과소평가하게 되면, 과도한 총수요 확장 정책을 추진할 가능성이 높아진다.⁽⁸⁾ 추세적 하락에 따른 성장률 하락을 장기(잠재)성장률은 변하지 않고 경제성장률만 단기적으로 그 이하로 잠시 하락한 것으로 오판하는 경우에, 과도한 경기부양을 시도할 위험성이 높아진다.

물론, 장기성장률 하락 시에도, 연간 경제성장률이 장기성장률 하락 속도보다 빨리 추락할 때는 일정 수준의 총수요 부양이 필요할 수 있다. 그러나 이 경우 경기부양책을 쓴다고 하더라도, 경기부양은 잠재성장률과 성장률과의 갭을 메우는 수준에서 하되 ‘장기(잠재)성장률의 하락추세를 정확히 반영’하여 과도한 경기부양이 이루어지지 않도록 매우 신중히 실시해야 한다.

그럼에도 아쉽게도, 성장추락 현상에 대한 정확한 이해 부족 및 정치적 고려 등으로 인하여, 정도의 차이는 있지만 과도한 경기부양책들이 그 동안 여러 정권에 걸쳐

(8) 지난 20년간 여러 정권에 걸쳐 경제정책 담당자들이 장기(잠재)성장률 하락을 과소 평가해온 경향이 있다. 2000년 대에 들어 우리나라 장기성장률의 하락 추세가 점점 더 명백해지고 있었음에도, 노무현 정부와 이명박 정부 모두 대선 과정에서 우리나라 고도 성장기의 성장률인 7% 성장률 달성을 공약하였다. 박근혜 정부도 잠재성장률 4%를 목표로 제시했지만, 이 또한 장기성장률의 하락을 반영한 2%대의 추정치에 비해 높은 수준으로 판단된다.

추진되었을 가능성을 배제하기 어렵다. 예를 들면, 이명박 정부 시절, 앞의 <그림 3>에서 보았듯이 10년 이동평균 성장률로 근사한 장기성장률이 이미 3%대로 떨어지고 있었다. 그럼에도, 성장률 7% 달성을 공약했고, 이에 따라 대규모 토목사업과 신용팽창을 포함한 다양한 형태의 경기부양이 시도되었다고 판단된다.

더욱이, 미국과 달리 우리나라처럼 생산측면의 제약요인들을 반영하여 일어나는 장기성장 추세 하락 시, 무리한 투자 확장정책은 효과가 없을 뿐만 아니라 금융위기와 같은 커다란 부작용을 불러올 위험성도 존재한다. 투자수요 확장을 통한 과도한 경기부양은 근본적인 문제 해결을 지연시킬 뿐만 아니라 오히려 악화시킬 수 있다. 생산능력을 넘어서는 신용팽창과 투자증대는 버블과 비효율을 배가시키고, 한계기업만 급속히 증가시키고, 기업, 가계 및 정부의 부채만 누적시킬 수 있다. 이에 따라, 자원 배분의 효율성을 악화시키고, 경제/금융위기 가능성만 증대시킬 수 있다.

더 나아가, 과도한 경기부양은 ‘구제금융-금융위기의 악순환’을 불러올 수 있다. 무리한 경기확장 정책에 따른 버블과 과잉투자가 결국 부실 기업, 한계 기업을 양산하고 이에 따라 은행 대출 부실화가 일어나면, 이는 실업과 금융위기 및 경기 하강의 위험을 높인다. 이러한 상황에서 정부는 정치적 고려에 따른 미봉책을 택하여, 한계기업들을 문닫기보다는 구제금융(bailout)을 통해 살려주는 ‘구제금융 형 경기부양’ 정책을 취할 가능성도 높아진다. 정치적 고려에 의해 결정된 구제금융 형 경기부양은 결국 비효율적 신용배분과 부실투자를 더욱 증가시키며, 이에 따른 부작용으로 시차를 두고 더 큰 위기를 유발할 수 있다. 좀 더 커진 위기에 대응해, 구조조정이라는 이름 하에 일부 한계기업의 정리가 일어나기도 하지만 정부는 결국 더 커진 규모의 구제금융을 제공하고, 이는 더 큰 위기를 불러오는 ‘구제금융-위기의 악순환’이 일어날 수도 있다.

소위 ‘잃어버린 10년’(lost decade)이라 불린 1990년 대의 일본의 경험은 시사하는 바가 크다. 1990년 대에 일본은 반복되는 경기부양과 한계기업에 대한 구제금융이 이루어졌고, 그 결과, 좀비기업들에게 정상기업보다 오히려 더 많은 금융자원이 배분되었다.⁽⁹⁾ 최근 Caballero *et al.*(2008), Kwon *et al.*(2015) 등의 연구는 이렇게 경기부양/구제금융 등을 통해 이루어진 좀비기업에 대한 과도한 지원이 자원 배분을 심각하게 왜곡하여 결국 커다란 생산성 손실을 가져옴으로써 일본 경제에 막대한 부정적 영향

(9) Peek and Rosengreen(2005), Caballero, Hoshi and Kashyap(2008), Kim(2004b), Kwon, Narita and Narita(2015) 등 참조하십시오.

을 미쳤음을 보이고 있다.

우리나라의 경우, 미국과 달리 경제성장률 하락이 장기성장추세 하락에 기인함에도, 아쉽게도 1997년 외환위기 직후 일부 시기를 제외하고는 주된 정책대응이 경기부양책 위주였다. 1997년 말 외환위기 전후를 거치면서 그 동안 과잉투자로 인해 누적되어 왔던 기업과 은행의 거대한 부실투자자와 부실대출들이 현재화되었다. 이에, 소위 IMF 체제하에, 기존 관료조직 외부에서 수혈된 개혁적인 정책담당자들을 중심으로 경제위기 극복을 위한 기업과 은행 부문에 대한 강력한 구조조정이 2년 정도 추진되었다.⁽¹⁰⁾ 이를 통해, 생산성이 낮은 기업이나 은행을 퇴출하고, 이들에게 배분되었던 자원을 생산성이 높은 기업이나 은행에 재배분되도록 함으로써, 경제전체의 평균생산성을 늘릴 수 있는 개혁이 이루어 질 수 있었다.⁽¹¹⁾

그러나 위기에서 막 벗어나기 시작하는 2000년부터는 정책의 기초가 오히려 경기부양 쪽으로 옮겨 가면서 당시 개혁을 주도했던 정책담당자들은 물러나고, 그 이후 여러 정권에 걸쳐 번번히 다양한 형태의 경기부양책들이 추진되어 왔다.⁽¹²⁾ 그리고 생산성이 낮은 기업이나 은행을 퇴출하고, 자원을 재배분하는 구조개혁은 외환위기 당시의 일회성으로 그치고, 근본적인 구조개혁에 대한 강력한 드라이브는 2000년 이후 더 이상 주목할 만한 형태로 이루어지지 않았다. 그 결과 은행과 기업의 생산성 증가율에서 괄목할 만한 진전 없이 지난 15년이 지나갔다. 최근 김세직·홍승기(2015)의 연구에 따르면, 우리나라 은행산업의 경우 그 생산성이 오히려 1991년 수준으로 뒷걸음질 쳤다. 잘못된 진단 아래 이루어진 잘못된 처방의 결과 급속한 성장률 추락을 전혀 제어하지 못한 채, 지난 15년여를 문제 해결할 귀중한 시간만 낭비해 버린 것은 아닌지 우려된다.

4. 구조개혁의 당위성

앞 절에서 논의했듯이 우리가 겪고 있는 성장률의 추세적 하락과 이에 따른 성장위기는 투자 등 총수요를 촉진하는 경기부양책이나 구제금융 정책으로 저지할 수가 없

(10) 1997년 한국 외환금융위기의 원인과 정책 대응, 특히 기업과 금융부분 구조조정 정책에 관해서는 Chopra *et al.*(2002)을 참조하시오.

(11) 이러한 자원 재배분이 경제의 평균생산성과 GDP에 미치는 영향은 Kim(2004a, 2004b)를 참조하시오.

(12) Chopra *et al.*(2002), 이헌재(2012) 등 참조하시오.

다. 그렇다면, 성장추락 저지를 위해서 무엇을 해야 할 것인가? 성장률 추락의 근본적, 구조적 원인을 찾아내어 이를 해결하기 위한 구조개혁을 추진하는 것만이 이를 저지할 수 있는 방법이다.

4.1. 무엇을 구조개혁 할 것인가가 핵심

성장률이 더 추락하여 0%대 바닥에 충돌하면서 커다란 경제위기가 일어나기 전에 지금이라도 성장 추락 추세를 반전시킬 근본적 해결책들을 찾아 과감히 실행에 옮겨야 한다. 단, 급할수록 시간이 걸리더라도 먼저 성장추락의 근본적 원인들이 무엇인지부터 면밀히 진단하는 것이 매우 중요하다.

최근 위기감으로 구조개혁의 필요성을 외치는 목소리도 높아지고 있지만, 정작 ‘무엇을 구조개혁 해야 되는지’에 대한 핵심은 아직 비껴가고 있는 듯 하다. 정확한 진단에 근거하지 않은 지엽말단적 혹은 잘못된 해결책들을 구조개혁으로 착각하지 말아야 한다.

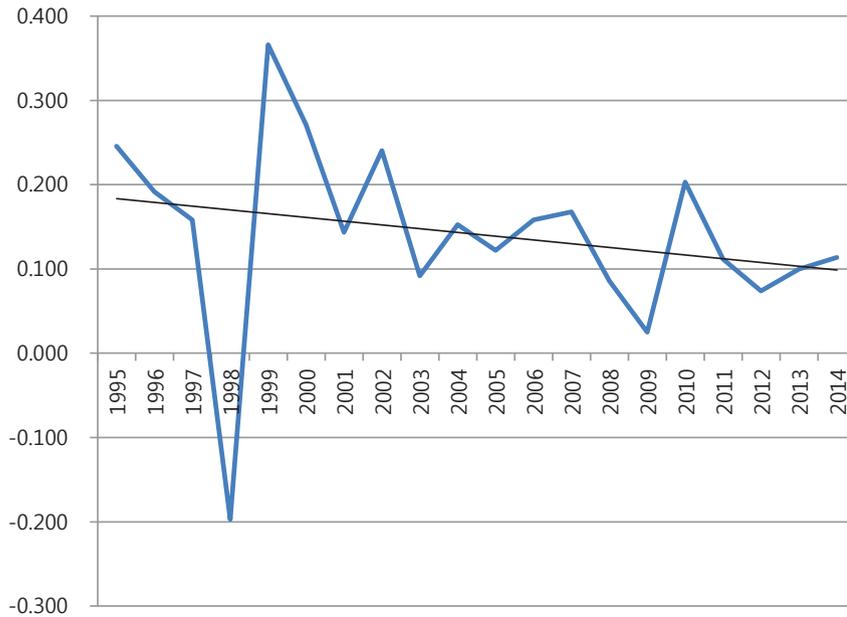
심지어는 구제금융(bailout)과 이를 통한 경기부양까지 구조개혁 혹은 구조조정이라는 이름으로 포장하여 추진하다가 시간 낭비만 재촉하는 우는 범하지 말아야 한다. 위기의 원인이 구조적 취약성에 있는 경우에, 선부르게 이루어진 구제금융과 경기부양은 도덕적 해이를 유발하고 구조개혁을 지연시켜 구조개혁에 오히려 걸림돌로 작용할 가능성이 높음을 유의해야 한다.

4.2. 투자효율성 추락

성장 추락의 원인을 진단함에 있어서, 먼저 그 근본적 원인이 투자 부족에 있지 않음을 명확히 인식해야 한다. 외환위기 이후 지난 15년간, 경제성장률 하락에 대응해 경기부양을 위한 수많은 투자 촉진 정책이 시행되어 왔다. 부동산 시장 활성화, 건설 경기 부양, 대규모 토목사업, 기업투자 촉진을 위한 각종 규제완화 등이 이루어지고, 재정확대와 감세가 실시되고, 구제금융이 이루어지고, 실질금리를 낮추는 저금리 정책이 오랜 기간 유지되었다.⁽¹³⁾

그 결과, 우리나라는 지난 15년간 매우 높은 투자율을 지속적으로 유지하여 왔다. 우리나라의 설비투자, 건설투자, 지식재산물 투자 등을 합한 국내 총투자는 GDP 대

(13) 2002년 이후 실질기준금리는 평균 0.5%의 낮은 수준을 중심으로 변동하였다.



자료: 한국은행 경제통계시스템의 데이터 이용하여 저자가 계산, 추정한 잠정적 수치로, 인용 시 저자 허락 요함.

〈그림 4〉 투자효율성 하락 추이

비 평균 31%선에 이르는 매우 높은 수준을 지속적으로 유지하여 왔다. 자본과 기술에 대한 높은 투자에 더해, 인적자본에 대한 투자도 세계 최고 수준을 보이고 있다. 교육에 대한 나라 전체의 지출은 GDP의 7~8%로 미국과 세계 1위를 다투는 수준이다. 그 결과, 자본, R&D, 인적자본에 대한 투자를 합한 우리나라의 총투자는 GDP의 40% 선으로 세계에서 가장 높은 수준에 속한다.

이러한 높은 투자율에도 불구하고 1990년대 중반 이래 장기성장률은 지속적으로 추락하여 왔다. 그 원인은 성장추락이 바로 구조적 문제에 따른 투자 효율성 하락에 기인하기 때문이었다. 투자의 효율성을 측정하기 위한 지표의 하나로 우리는 경제성장률을 투자율로 나눈 지표를 이용할 수 있다. 이 지표는 투자 한 단위가 성장률을 얼마만큼 증가 시키는지 그 효율성을 나타낸다.

이 지표를 이용해 측정해 보면, 우리나라의 투자 효율성은 〈그림 4〉에서 보듯이 지난 15년 간 급격히 하락해 왔다. 이 지표는 1995년 0.25를 기록하다가 외환금융위기로 인해 1998년 음의 값으로 떨어졌다. 그 후, 구조개혁 속에 반등하여 1999년 0.37

그리고 2000년 0.27을 기록하였다. 그러나 그 후 지속적으로 하락 추세를 보여 2014년에는 그 삼분의 일 수준인 0.11로 하락하였다.

4.3. 성장동력 구조 변화

투자 효율성을 이렇게 급락시킴으로써 우리 나라 성장 추락을 가져온 근본적, 구조적 원인은 무엇일까? 우리 나라 성장 추락의 원인을 정확히 파악하기 위해서는, 1990년대부터 근본적으로 변화한 한국 경제의 성장동력 구조를 이해 하는 것이 중요하다. Kim(2015)에 따르면, 한국 경제는 1960년대부터 30여 년간 소위 ‘내생적 성장 레짐’의 성장동력 구조를 갖고 있다가, 1990년대 중·후반부터 ‘신고전파 성장 레짐’의 성장동력 구조로 변화했다.

좀더 자세히 설명하자면, 우리나라는 1960~1980년대의 고도성장기에는 인적자본과 물적자본의 동시 축적이 성장을 이끄는 구조를 갖고 있었다. 이 시기에는, 내생적 성장이론이 이론화한 것처럼, 교육을 통한 빠른 인적자본 축적과 투자를 통한 빠른 물적자본의 축적이 동시에 일어남으로써 7%가 넘는 고도 성장이 지속적으로 달성될 수 있었다.

특히 이 시기에는 기존의 지식이나 기술을 습득해 이를 모방, 이용하는 근로자나 기업가의 능력인 ‘모방형 인적자본’이 고도 성장의 주요한 원동력이 되었다. 특히 인적자본에 대한 정부의 지출과 함께, 모방형 인적자본 축적을 효율적으로 뒷받침하는 교육제도가 중요한 역할을 하였다.⁽¹⁴⁾ 주입식, 암기식 교육 시스템을 통해 근로자들이 다량의 기존 지식과 외국 선진기술을 빠른 속도로 효율적으로 습득, 축적할 수 있도록 하고, 이렇게 습득된 지식과 기술을 계속 노동과 생산에 적용시킬 수 있도록 함으로써 GDP의 고도성장이 이루어졌다.

그러나 우리 경제는 1990년대에 들어서면서, 더 이상 선진 기술이나 지식을 베끼거나 모방하여 습득하는 모방형 인적자본의 축적에 입각한 경제성장이 점점 더 어려워지게 되었다. 우리나라가 전 산업에 걸쳐 세계의 기술 프론티어에 접근해가기 시작하면서, 기업들이 독자적인 기술로 승부해야만 하는 단계에 접어들게 되어, 더 이상 남의 것을 베끼는 모방형 인적자본에 의한 성장이 어려워졌기 때문이다.

(14) Kim(1997)에 따르면, 우리나라 고도성장기에 인적자본에 대한 세율은 -9%였다. 즉 세율이 마이너스를 기록할 만큼, 정부가 정부 교육비 지출을 통해 개인의 인적자본 투자에 대해 강력한 지원을 하였다.

결국, 이 시기부터 인적자본의 성장 엔진 역할이 급격히 약화되기 시작함에 따라, 우리나라는 주로 투자를 통한 물적자본 축적에만 성장을 의지하게 되었다. 이렇게 경제성장이 물적자본 축적에만 주로 의지하게 됨에 따라, 자본의 ‘한계생산 체감의 법칙’이 작동하여, 신고전파 성장이론의 이행기에서처럼 성장률이 계속 하락하는 시기를 맞게 되었다.

이 시기에 인적자본 성장 지체 및 이에 따른 성장률 하락을 막기 위해서는 새로운 성장동력이 요구되었다. 특히, 모방형 인적자본이 더 이상 성장의 엔진으로 작동하지 못하게 됨에 따라, 근로자나 기업가가 새로운 것을 생각해 내고 만들어 내는 능력인 ‘창조형 인적자본’과 기술을 새로운 성장동력으로 삼아야만 하는 시기가 도래한 것이다[김세직·정운찬(2007); 김세직·류근관 외(2012)].

이에, 우리 경제는 새로운 것을 스스로 만들어내는 능력인 창조형 인적자본의 축적과 그에 따른 기술 진보가 새로운 성장동력이 되는 체제로 전환해야 함에도 불구하고, 이에 성공하지 못함에 따라 성장률의 추락을 겪게 되었다. 결국 우리가 겪고 있는 성장 추락은 1990년대 중반 이후 물적자본, 인적자본, 기술의 세가지 경제성장 요인 중 창조형 인적자본과 기술의 성장이 제대로 이루어지지 못하고 있음에 기인한다.⁽¹⁵⁾ 성장동력을 창조형 인적자본과 기술진보로 전환시켜야 됨에도, 이러한 창조형 인적자본과 기술진보가 새로운 성장동력이 되는 체제로의 전환에 성공하지 못함에 따라 인적자본 성장에 정체가 일어나고 기술진보가 축진이 안 되고 있는 것이 성장위기를 불러온 우리 경제 구조적 문제의 핵심인 것이다.

5. 구조개혁의 핵심: 창의성과 경쟁 인프라

그렇다면, 한국 경제는 왜 창조형 인적자본과 기술이 성장동력이 되는 체제로 전환하지 못하고 있는 것일까? 그 핵심적인 원인으로 두 가지를 들 수 있다. 그 중 하나는 기업이나 근로자의 ‘창의성’을 뒷받침 해주는 제도적 인프라의 미발달이고 또 하나는 우리나라 자본주의 ‘경쟁’ 체제의 급속한 약화이다. 따라서, 우리 경제도 이 두 가지 구조적 문제를 해결하는 ‘창의성 구조 개혁’과 ‘경쟁 구조 개혁’에 집중해야 한다.

(15) 한 나라의 인적자본 수준은 그 나라의 기술 수준도 결정할 수 있다[Lucas(1988); Benhabib, and Spiegel(1994)]. 따라서, 기술진보를 위해서라도 근로자나 기업가들의 창조형 인적자본 축적이 필요하다.

5.1. 창의성 구조개혁

이제 우리나라에서 기업이건 근로자건 더 이상 창조형 인적자본 없이는 살아남기 힘든 시대가 급속히 도래하고 있다.

산업발전 단계상, 우리나라는 이미 1990년 대 중·후반부터 더 이상 기존의 선진 기술이나 지식을 모방하는 것만으로는 성장을 지속적으로 이루기 힘들게 되었다. 이에 빠른 성장을 위해서는 근로자와 기업가 모두 창의성으로 승부해야 하는 단계에 도달했다. 또한, 최근 알파고와 인공지능으로 상징되는 급격한 노동절약적 기술의 발전과 아이디어 경쟁체제의 심화는 대졸 수준의 지식노동자들이 습득한 모방형 인적자본을 상당한 정도로 무용지물화시키고 있다.

그러나 아직도 우리나라의 교육제도나 노동시장에서의 인적자본 보상 시스템과 문화는 과거 모방형 인적자본 시대의 구태를 제대로 벗어나지 못하여, 창의성을 뒷받침하는 인프라가 지극히 취약한 상태를 벗어나지 못하고 있다.

먼저, 우리의 교육제도를 살펴보면, 아직도 모방형 인적자본 육성에 적합한 교육방식이 중심을 이루고 있다. 초·중·고뿐만 아니라 대학에서까지도 아직 암기위주의 강의식 수업이 주를 이루고 있다. 또한, 대학입시에서의 평가를 포함한 학생 평가에 있어서도 창의적인 학생 보다는 보다 많은 암기와 반복적 문제 풀이 연습을 한 학생이 유리하게 되어 있다. 그 결과 현재 우리 교육제도하에서는 창의성을 키울 인센티브가 강하지 않다.

이에 창조형 인적자본 축적에 적합한 시스템으로 교육제도를 전환하는 구조개혁이 무엇보다 시급하다. 이를 위해, 첫째, 학생들이 스스로 생각하는 훈련을 가능하게 하는 ‘리서치 수업’과 ‘토론식 수업’을 적극적으로 도입하는 것이 필요하다. 둘째, 학생들이 스스로 질문해내고 스스로 해법을 생각해 내는 능력을 계발시킬 인센티브를 주기 위해, 정답이 없는 ‘열린 문제’나 답이 아니라 질문을 던지게 하는 ‘질문 문제’와 같은 창조형 문제들을 학교 시험이나 대학 입시 등에 도입해야 한다. 셋째, 학생들의 평가나 시험에서 창의성을 주요한 평가기준으로 삼고, 이를 가능하게 하기 위해 창의성 평가를 위한 방법을 계발, 확립하는 것이 필요하다. 넷째, 교육과정에 모방의 해악과 창의성의 필요성을 강조하는 내용을 포함시키고, 표절 등에 대한 처벌 등을 통해 창의성의 중요성을 어려서부터 체화시킬 필요가 있다. 이에 더해, 이러한 창의성 교육개혁이 추상적 구호 수준에서만 머무르지 않도록, 범국민적 지지를 모아 이를 실행

에 옮길 강력한 주체로서 범국가적 교육개혁기구를 설치할 필요가 있다.⁽¹⁶⁾

또한, 우리나라 노동시장 혹은 아이디어 시장에서의 창의성 인프라를 살펴 보면, 새로운 아이디어나 이를 만들어내는 전문가에 대한 보상이나 보호 인프라가 현재 지극히 취약하다. 창의적인 아이디어는 그 성격상, 그 아이디어를 생각해 낸 사람 입장에서는 생각해내는 데 막대한 노력, 시간, 비용을 요구하나, 그 아이디어를 들은 사람 입장에서는 이해하고 이용하는데 노력, 시간, 비용이 거의 요하지 않는 경우가 많다. 이런 까닭에, 창의적인 아이디어는 다른 자산에 비해서 도둑 맞기가 매우 쉽다. 따라서, 창의적인 아이디어를 보호해 주고 보상해주는 문화와 법제도가 제대로 갖추어져 있지 않은 우리나라 같은 사회에서는 창의적인 아이디어를 생각해 낼 인센티브가 매우 작아진다. 새로운 아이디어를 보호해주고 이를 창출한 전문가들에게 적절한 경제적 보상을 부여하는 제도나 문화가 갖추어지지 못한 사회에서, 빠른 기술진보와 창조형 인적자본 축적이 일어나기를 기대하는 것은 연목구어에 가깝다.

창의성을 촉진하는 인프라의 미발달은 과거 모방형 인적자본 시대의 유산이기도 하다. 현재 우리나라 각 분야의 최고 전문가나 리더인 분들 중에는 과거 모방형 인적자본 시대에 남들보다 모방형 인적자본을 효율적으로 습득하는 능력이 뛰어나서 리더의 자리까지 오른 분들이 상당수를 차지한다. 이러한 전문가나 리더들 중에는 아직도 다른 사람의 아이디어를 마치 자기 아이디어인 것처럼 포장해서 이야기하는데 익숙해 있는 경우가 많고, 또한 그러한 것을 용인하는 문화가 만연해 있다. 자신의 능력의 원천이 자신의 아이디어가 아닌 남의 아이디어인 리더들이 많은 상황에서, 이들이 스스로 나서서 자신의 이익에 반하여 새로운 아이디어를 보호하는 법이나 제도를 만들기를 기대하기는 쉽지 않다.

따라서, 사회 전반에 걸쳐 창의성을 촉진하는 인프라를 구축하기 위해서는 전 국민적 노력이 요구된다. 이를 위해서는, 첫째, 대통령 선거, 국회의원 선거 등에서부터 ‘창의성’을 지도자의 중요한 자질로 인식하고, 보다 창의적인 지도자들을 투표를 통해 뽑고자 하는 국민적 노력이 필요하다. 창의적인 리더만이 창의성의 중요성을 정확히 인식하고 따라서 말로만 창의성을 외치지 않고 실제로 창의성 인프라의 도입을 적극적으로 추진할 것이다. 둘째, 경제나 교육 정책을 담당하는 장관 등 정책 담당 고위 임명직의 선발에 있어서도 보다 창의적인 인재가 선출되는지 국민들이 감시할 필

(16) 이 방안들에 대한 보다 구체적인 설명은 김세직·정운찬(2007)을 참조하시오.

요가 있다. 셋째, 관료, 학자, 언론인 등 지식관련 전문가나 리더들이 아이디어를 제시할 때, 남의 아이디어와 자기 아이디어를 명확하게 구분하도록 하고, 남의 아이디어를 자기 아이디어처럼 이야기 할 때 패널티를 부과하되, 본인의 독창적 아이디어에 대해서는 충분히 보호해주고 보상해주는 메커니즘을 도입할 필요가 있다. 넷째, 정부나 공공기관부터 물건을 조달할 때 그 가격을 제대로 지불하듯이, 자문 등을 통해 전문가의 아이디어를 구할 때도 그 아이디어에 합당한 가격을 제대로 지불하도록 하는 제도를 도입하는 것이 필요하다. 더해서, 언론 등이 앞장 서서, 전국민 누구나 남의 아이디어를 소중하게 생각하고 존중해주는 전국민적 ‘아이디어 문화’를 정립하는 것이 필요하다.

5.2. 경쟁 구조개혁

창조형 인적 자본이 성장의 원동력이 되는 체제로 우리가 아직 전환하지 못하고 있는 또 다른 원인은 우리나라 자본주의의 ‘경쟁’ 체제가 급속히 약화되고 있음에 있다.

자본주의 체제의 효율성과 역동성의 핵심은 ‘경쟁’이다. 자본주의는 보다 많은 참가자들이 그리고 계속 새로운 참가자들이 경쟁에 참여하여 그들 능력만으로 경쟁할 때, 보다 더 우수한 인재 또는 기업을 선별해낼 수 있게 된다. 그리고, 경쟁을 통해 선별된 인재 혹은 기업들에게 보다 많은 자원을 배분해 줌으로써 자본주의 체제 자체의 효율성과 역동성을 높일 수 있다. 특히 경쟁을 통해 보다 창의적인 인재나 기업을 걸러냄으로써, 창조형 인적자본과 기술의 빠른 성장을 유도할 수 있다. 그러나 우리는 지난 15년간 기술이나 인적자본 선별을 위한 경쟁에서 실질적인 경쟁 참여자의 풀이 점점 좁아져 경쟁체제가 급속히 약화되어 왔다. 그 결과, 잠재적으로 보다 창의적인 인재나 기업이 실제 자원 배분에서는 배제되게 되어, 경제의 생산성과 창조형 인적자본 성장 가능성이 점점 축소되어 왔다.

먼저, 인적자본 선별의 핵심을 이루는 대학입시 경쟁에서, 학생 본인의 잠재력이나 창의력보다 부모의 경제력이 더욱 중요한 역할을 하고 있다는 연구들이 최근 나오고 있고, 이는 실질적인 인재 경쟁 풀(pool)이 점점 축소되고 있음을 의미한다.⁽¹⁷⁾ 예를 들어, 등록금이 일반고의 몇 배나 되는 외고와 과학고의 서울대 입학 확률이 일반고에 비해 열 배 이상 수십 배에 이르고, 서울시 일반고 내에서도 어느 ‘구’에 학교가 소

(17) 김세직(2014), 김세직·류근관·손석준(2015), 김희삼(2015) 등 참조하십시오.

재하느냐에 따라 서울대 입학 확률이 10배 이상 차이가 난다는 연구가 있다. 또한, 이러한 서울시의 일반고의 ‘구’별 서울대 합격확률 차이 중 상당 부분이 학생 본인이 쌓은 진짜 실력 혹은 진짜 인적자본 차이가 아니라 부모 경제력 차이로 설명될 수도 있다는 연구 결과도 있다. 이는 대학 입시 경쟁이 형식적으로는 모든 학생을 풀로 하지만, 실질적으로는 고비용 사교육이나 특수고 등에 접근 할 수 있을 만큼 부모 경제력이 높은 학생들의 풀 중심으로 제한되고 있음을 의미할 수도 있다.

둘째, 기술의 보유자인 기업/기업가 간의 경쟁 체제를 살펴 보아도, 실질적 경쟁에 참여할 수 있는 참여자의 수와 범위가 점점 축소되어 왔다. 과거 1960~90년대에는 많은 기업들이 치열하게 경쟁하는 가운데 우수한 기술이나 뛰어난 기업가를 가진 기업들이 경쟁에서 승리하여 대기업들로 성장하였다. 그러나 2000년 이후, 이미 대기업으로 성장한 상대적으로 적은 수의 기업들이 시장에서 독과점적 지위를 점점 더 강화함에 따라 경쟁 기업의 풀이 제한되게 되었다. 예를 들어, 지난 15년간, 30대 그룹은 계열사를 평균 21개에서 36개로 급속히 늘리며, 평균자산을 네 배 이상으로 팽창시켰다. 최근 들어서는 이들 중에서도 상위 4개 그룹이 하위 그룹들보다 훨씬 빠른 자산 증가 속도를 보이고 있다. 이는 시장에서의 실질적 경쟁이 점점 더 소수의 기업집단 간의 경쟁으로 좁혀져 왔음을 의미한다.

이에 따라 새로운 창업기업가들이 출현하여 대기업으로 성장하기가 점점 더 용이하지 않은 환경이 조성되었다. 그 결과, 스티브 잡스, 마크 저커버그 등 새로운 창업가들이 끊임없이 등장하여 기술 진보를 이끄는 미국과 달리, 우리 기업 생태계의 역동성은 급격히 떨어지고, 경쟁의 효율성이 급속히 악화되고 있다.

이상에서 살펴 본 인적자본과 기업 선별을 위한 경쟁 체제의 약화가 지난 20년간 지속되어온 성장률 추락과 자원배분 효율성 악화의 주된 이유 중 하나라고 보여진다. 따라서, 효율성과 성장률 회복을 통해 한국 자본주의 시장경제체제의 활력을 되찾기 위해서는 그 간 취약해진 사회 곳곳의 경쟁 체제를 리셋(재확립)하는 것이 중요하다.

경쟁체제 회복을 위해서는 무엇보다 실질적인 경쟁 참여자의 수를 최대화하는 것이 필요하다. 비유를 들자면, 국가대표 운동선수를 뽑기 위한 선발이 일부 지역이나 계층에서만 국한되지 않고 전국을 범위로 이루어져야 함과 같다. 이를 위해서는, 잠재적 경쟁 참여자들이 능력이 뛰어난에도 기존에 쌓아놓은 독과점적 권리나 축적된 부의 부재로 인해 경쟁에서 불리해지는 것을 방지해주는 것이 필요하다. 그리하여 능력만으로 경쟁이 이루어지도록 보장하는 제도적 개혁이 절실하다.

이를 위해 학생들이 누구나 부모의 경제력과 상관 없이 자신의 능력만으로 실질적인 경쟁에 참여할 수 있는 것을 가능하게 해 주는 방향으로의 입시제도 개혁이 필요하다. 또한, 창의적인 아이디어나 우수한 잠재력을 가진 창업 기업가 혹은 대기업 직원, 혹은 중소기업이 실질적인 경쟁에 참여하여 대기업 혹은 대기업을 이끄는 기업가로 성장하는 것을 가능하게 해주는 다양한 개혁 방안이 마련되어야 한다. 특히 잠재력이 높은 창의적 기업가나 기업을 제대로 선별하여 이들에게 자원을 공급해줄 수 있도록 은행을 비롯한 금융시스템을 업그레이드 하는 금융개혁이 요구된다. 구조조정이라는 이름 하에 부실화된 좀비기업, 특히 대기업을 계속 구제금융(bail-out)해 주는데 금융자원이 무분별하게 쓰여짐으로써, 결과적으로 창의적 기업들에 대한 대출이 줄어들어 막기 위한 금융부분의 개혁이 필요하다. 특히 금융자원의 배분이나 구제금융에 있어서 경제적 논리에 앞서 정치적 고려가 개입되는 것을 막기 위한 다양한 제도적 개혁(예, 국책은행의 민영화, 구제금융 시 투명성(transparency)과 책임성(accountability) 확보를 위한 제도 도입)이 검토되어야 한다.

6. 맺음말

결론적으로, 지난 15년간의 성장추락이 제로성장으로 이어져 경제 전체에 커다란 위기가 닥치기 전에 하루 빨리 진정한 구조개혁이 추진되어야 한다. 진정한 구조개혁은 창의성 촉진 제도의 미발달과 경쟁 시스템의 급격한 약화가 성장 추락의 시대를 불러왔음에 대한 명확하고도 절실한 인식으로부터 시작하여야 한다.

그리고 이러한 문제의 극복을 위해, 창의성 개혁과 경쟁개혁을 두 축으로 하는 진정한 구조개혁이 이루어져야 한다. 창의성 개혁을 위해, 창의성을 촉진하기 위한 교육개혁과 사회전반에 걸친 창의성 촉진 법·제도·문화 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 경쟁개혁을 위해서는 경쟁 체제 회복을 위한 입시제도 등 선발제도 개혁과 경쟁 체제 회복 위한 기업/기업가 경쟁 제도 개혁 그리고 금융개혁이 이루어져야 한다.

우리가 심각한 구조적 문제로 인해 성장 위기에 처한 것은, 역설적으로 생각하면, 희망적이라 할 수도 있다. 우리가 진정한 구조개혁을 이루면 우리의 성장추세 회복이 가능함을 의미하기 때문이다. 창의성 제도 미발달과 경쟁체제 약화라는 심각한 구조적 문제에 봉착해 있기 때문에, 진정한 구조개혁을 통해 이 문제를 해결하여 인적자본과 기술을 증가시킨다면 이에 따라 성장률 추락을 반등시킬 여지가 매우 크기 때문

이다.

우리나라의 일인당 GDP는 구매력평가 기준으로 해도 아직 미국의 65% 수준에 불과하다는 점에서 고무적이기도 하다. 이는 우리가 진정한 구조개혁을 이룬다면, 인적 자본과 기술 발전을 통해 적어도 일인당 소득이 미국에 근접하는 수준에 접근하기 전까지는 장기간 높은 수준의 성장을 이룰 가능성도 있음을 의미하기 때문이다.

서울대학교 경제학부 교수

151-746 서울특별시 관악구 관악로 1

전화: (02) 880-4020

팩스: (02) 886-4231

E-mail: skim@snu.ac.kr

참고문헌

- 김세직(2014): “경제성장과 교육의 공정경쟁,” 서울대학교 경제연구소 편, 『경제논집』, **53, 1**, 3-20.
- 김세직(2016): “한국 성장률 하락은 美 경기 변동과 달라 부양책 그만 내놓고 인적자본 육성해야,” http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/02/19/2016021901879.html (2016년 2월 19일 접속)
- 김세직 · 정운찬(2007): “미래 성장동력으로서의 창조형 인적자본과 이를 위한 교육개혁,” 『경제논집』, **46, 4**, 187-214.
- 김세직 · 류근관 외(2012): “성장동력으로서 창조형 인적자본 육성의 필요성,” 서울대학교 경제연구소 편, 『협동연구총서』, 10-05-01.
- 김세직 · 류근관 · 손석준(2015): “학생 잠재력인가? 부모 경제력인가?” 서울대학교 경제연구소 편, 『경제논집』, **54, 2**, 357-383.
- 김세직 · 홍승기(2015): “한국 은행산업의 부가가치와 생산성,” 『경제분석』, **21, 3**, 35-74.
- 김희삼(2015): “사회 이동성 복원을 위한 교육정책의 방향,” KDI Focus.
- 이헌재(2012): 『위기를 쓰다』, 서울, 중앙books.
- Benhabib, Jess, and Mark Spiegel(1994): “The Role of Human Capital in Economic

- Development,” *Journal of Monetary Economics*, **34**, 143-173.
- Chopra, Ajai, Kenneth Kang, Meral Karasulu, Hong Liang, Henry Ma, and Anthony Richards(2002): “From Crisis to Recovery in Korea: Strategy, Achievements, and Lessons,” in Coe, David, and Se-Jik Kim (eds.), *Korean Crisis and Recovery*, IMF and KIEP, 13-104.
- Caballero, Ricardo, Takeo Hoshi, and Anil Kashyap(2008): “Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan,” *American Economic Review*, **98**, 1943-1997.
- De Gregorio, Jose, and Se-Jik Kim(2000): “Credit Markets with Differences in Abilities: Education, Distribution, and Growth,” *International Economic Review*, **41**, 579-607.
- Jones, Larry, and Rodolfo Manuelli(1990): “A Convex Model of Equilibrium Growth,” *Journal of Political Economy*, **98**, 1009-1038.
- Kim, Se-Jik(1997): “Growth Effects of Taxes in an Endogenous Growth Model: To What Extent Do Taxes Affect Economic Growth?,” *Journal of Economic Dynamics and Control*, **23**, **1**, 125-158.
- _____(2004a): “Bailout and Conglomeration,” *Journal of Financial Economics*, **71**, 315-347.
- _____(2004b): “Macro-Effects of Corporate Restructuring in Japan,” *IMF Staff Papers*, **51**, 457-492.
- _____(2015): “Income Distribution and Growth under a Synthesis Model of Endogenous and Neoclassical Growth,” KIEP working paper **15-01**.
- King, Robert, and Sergio Rebelo(1990): “Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications,” *Journal of Political Economy*, **98**, S126-S149.
- Kwon, Hyeog Ug, Futoshi Narita, and Machiko Narit(2009): “Resource Reallocation and Zombie Lending in Japan in the 1990s,” *Review of Economic Dynamics*, **18**, 709-732.
- Lucas, Robert(1988): “On the Mechanics of Economic Development,” *Journal of Monetary Economics*, **22**, 3-42.
- Peek, Joe, and Eric Rosengren(2005): “Unnatural Selection: Perverse Incentives and

- the Misallocation of Credit in Japan,” *American Economic Review*, **95**, 1144-1166.
- Solow, Robert(1956): “A Contribution to the Theory of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, **70**, 65-94.
- Stokey, Nancy(1991): “Human Capital, Product Quality, and Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, **106**, 587-616.
- Stokey, Nancy, and Sergio Rebelo(1995): “Growth Effects of Flat-Rate Taxes,” *Journal of Political Economy*, **103**, 519-550.

Abstract

The Fall of Growth and Structural Reform in Korea

Se-Jik Kim

Korean economy had enjoyed an unprecedentedly rapid growth of over seven percent for decades. Since the 1997 financial crisis, however, it has experienced a persistent decline in the 10 year-moving-average growth rate with the speed of 0.2 percentage point per year. The long-run growth rate now appears to be moving through two percent territory towards zero percent.

Such a steady decline in the trend growth rate cannot be reversed by expansionary policies that stimulate aggregate demand, because the decline reflects the bottleneck in the production side, not the demand side. In this situation, a policy of stimulating investment may induce excessive investment and bad debts, which raises the risk of financial crisis.

To make the trend growth rebound, Korea needs to remove two bottlenecks against human capital and technology growth, which are the underdevelopment of infrastructure to protect and reward creative ideas and people, and a rapid weakening of competition-promoting institutions. Therefore, the country needs to push ahead with structural reforms on two fronts: ‘creativity’ and ‘competition’.

Keywords: Fall of Growth, Expansionary Policies, Structural Reform

