한국 노동시장 어디로 가는가?

–성장체제 전환과 박근혜 정부 노동개혁

일 시 • 2015년 12월 8일(화) 오후2시~5시 30분

장 소 • 국회 의원회관 제9간담회실

주 최 • 지식협동조합 좋은나라(제9회 정책심포지엄)
한국노동사회연구소(제123차 노동포럼)
한겨레경제사회연구원, 새정치민주연합 우원식의원실

지식협동조합 좋은나라 Knowledge Cooperative for Good Governance | 한국노동사회연구소 Korea Labour & Society Institute | 한겨레경제사회연구원 Hankyoreh Economy & Society Research Institute | 새정치민주연합 우원식의원실

제9회 정책심포지엄

한국 노동시장 어디로 가는가?

-성장체제 전환과 박근혜 정부 노동개혁

사 회: 홍경준/성균관대학교 사회복지학과 교수

인사말: 우원식(국회 환경노동위원회 위원, 새정치민주연합 의원)
유종일(KDI국제정책대학원 교수, 지식협동조합 좋은나라 이사장)
노광표(한국노동사회연구소 소장)

▶발제

1. 김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원)
   "노동시장 진단과 개혁방향"
2. 전병유(한신대 경제학과 교수), 정준호(강원대 부동산학과 교수)
   "한국경제의 이중화와 성장체제의 전환"

▶토론

1. 박수근(한양대 법학과 교수)
2. 임상훈(한양대 경영대학 교수)
3. 김진방(인하대 경제학과 교수)
4. 김연명(중앙대 사회복지학과 교수)
5. 이상호(한겨레 경제사회연구원 연구위원)

▶전체토론 및 질의응답

일 시 • 2015년 12월 8일(화) 오후2시~5시 30분
장 소 • 국회 의원회관 제9간담회실
주 최 • 지식협동조합 좋은나라(제9회 정책심포지엄)
한국노동사회연구소(제123차 노동포럼)
한겨레경제사회연구원
새정치민주연합 우원식의원실

“한국 노동시장 어디로 가는가?”
–성장체제 전환과 박근혜 정부 노동개혁

■ 목 차 ■

발 제 1. 노동시장 진단과 개혁 방향
김유선(한국노동사회연구소 선임연구위원) 7

발 제 2. 한국경제의 이중화와 성장체제의 전환
전병유(한신대 경제학과 교수), 정준호(강원대 부동산학과 교수) 31

토론문. 박수근(한양대 법학과 교수).....75

토론문. 임상훈(한양대 경영대학 교수).....81

토론문. 김진방(인하대 경제학과 교수).....87

토론문. 김연명(중앙대 사회복지학과 교수).....91

토론문. 이상호(한겨레 경제사회연구원 연구위원).....97

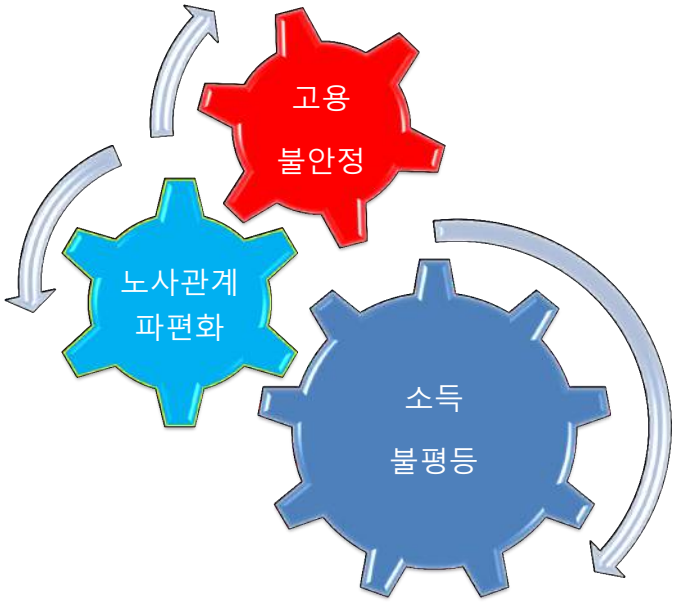
노동시장 진단과 개혁방향

김 유 선 | 한국노동사회연구소 선임연구위원

노동시장 진단과 개혁방향

김유선 (한국노동사회연구소 선임연구위원)

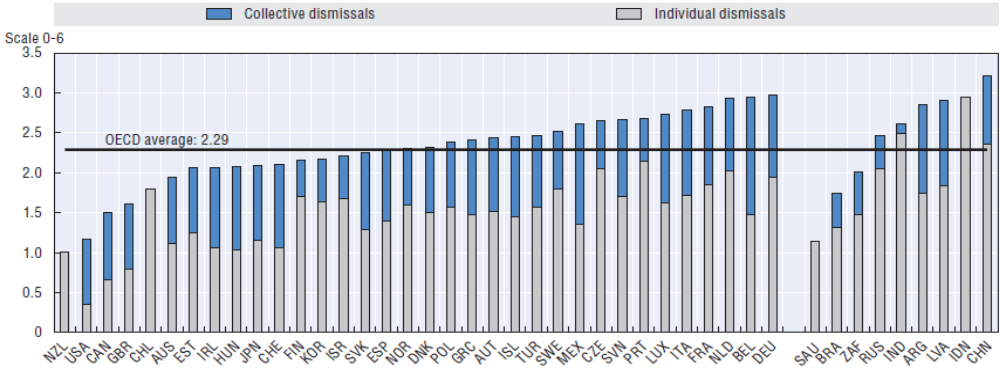
I. 노동시장 진단



1. 고용 불안정

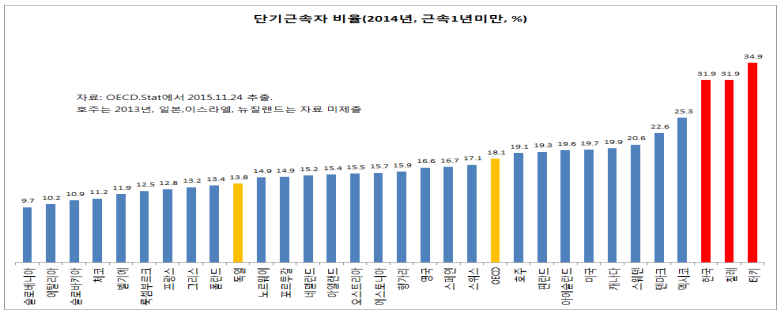
1) OECD 고용보호지수(2013)

Figure 2.6. **Protection of permanent workers against individual and collective dismissal**

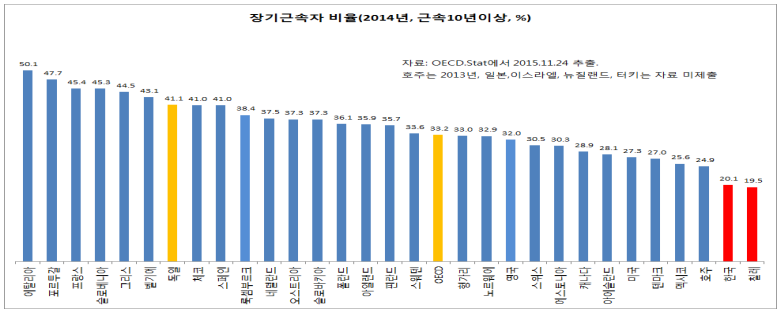


정규직(상용직) 해고제한 : 한국 22위 (개별해고 12위, 집단해고 30위)
Cf. 독일 하르츠 개혁 ? 정규직 보호수준 1위

2) 근속년수 : 한국은 초단기 근속의 나라



근속 1년 미만
한국 31.9%
OECD 18.1%
독일 13.8%



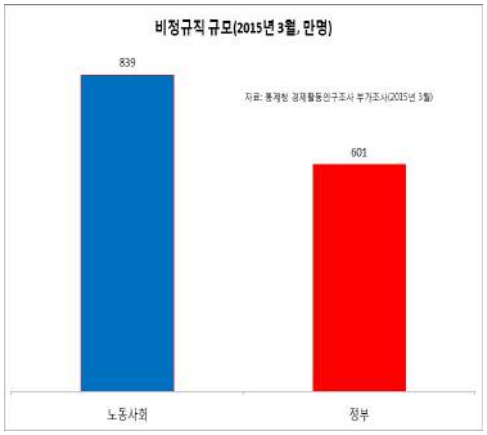
근속 10년 이상
한국 20.1%
OECD 33.2%
독일 41.1%

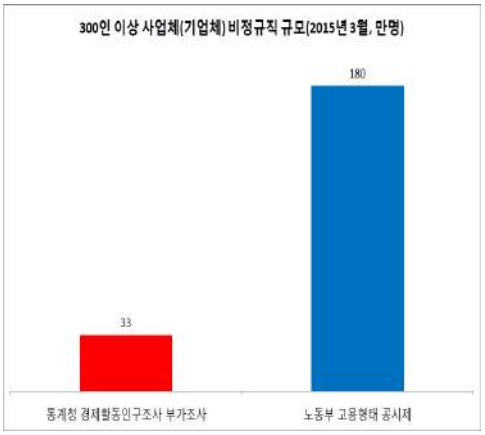
3) 한 해 이직자가 562만명(48.5%)

2013년	수(천명)						비율(%)		
	피보험자	이직(상실자)	비자발적 이직				이직(상실)률	비자발적이직	기간만료
			소계	경영사정	정년퇴직	기간만료			
전체	11,571	5,616	2,216	1,122	31	979	48.5	39.5	17.4
남	6,972	3,040	1,107	589	23	461	43.6	36.4	15.2
여	4,600	2,576	1,109	533	8	518	56.0	43.0	20.1
20대이하	2,195	1,627	428	202	0	209	74.1	26.3	12.8
30대	3,468	1,427	515	322	0	178	41.1	36.1	12.5
40대	3,073	1,159	484	284	0	183	37.7	41.7	15.8
50대	2,009	867	445	220	19	188	43.1	51.4	21.7
60대이상	826	536	344	95	12	220	64.9	64.1	41.1
5인 미만	1,779	1,038	423	325	1	86	58.3	40.8	8.3
5-9인	1,169	660	266	186	1	72	56.5	40.3	10.9
10-29인	1,931	1,065	430	230	3	184	55.1	40.4	17.3
30-99인	1,899	981	371	165	6	188	51.7	37.8	19.1
100-299인	1,563	728	282	90	8	173	46.6	38.7	23.8
300인 이상	3,231	1,144	444	125	13	276	35.4	38.8	24.1

자료: 노동부·고용정보원, 고용보험통계연보 2013년.
주:1) 이직률 = 이직자(고용보험상실자) ÷ 피보험자 × 100, 2) 비자발적이직자비율 = 비자발적이직자 ÷ 이직자 × 100

4) 비정규직 남용



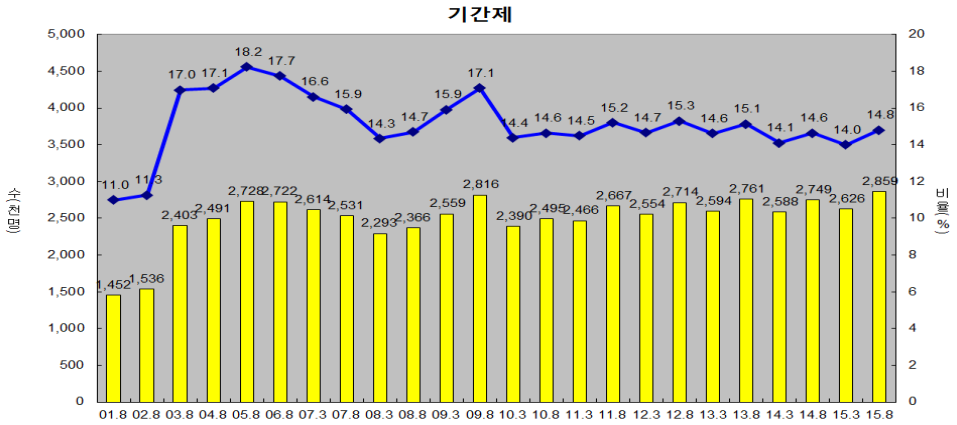


- ***노동사회 839만명(44.6%)***
- ***정부 601만명(32.0%)***
  - *임시직 일용직에서 차이*
- ***이주노동자, 사내하청 제외***

- ***통계청 33만명(14.3%)***
- ***노동부 180만명(39.5%)***
  - *직접고용 90만명(19.4%)*
  - *간접고용 92만명(20.0%)*

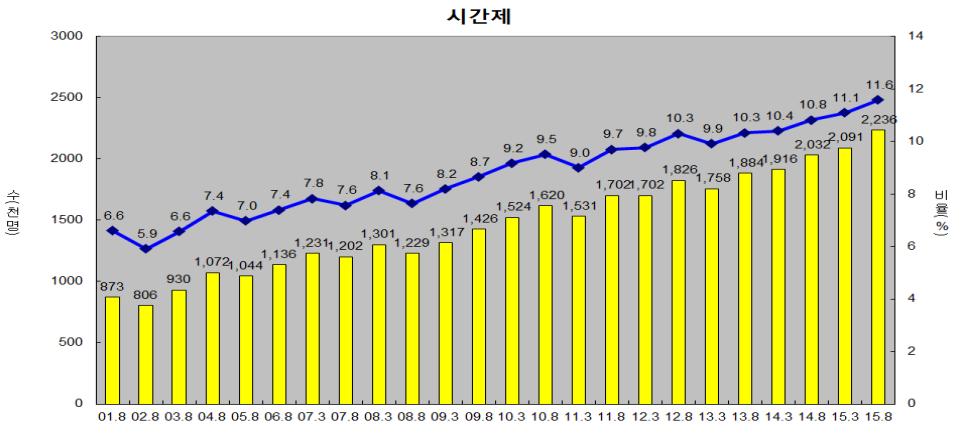
6

4-1) 직접고용 비정규직



- 05년 8월 18.2% → 08년 3월 14.3% →15년 8월 14.8%
  - 09년 8월 17.1%는 희망근로 때문.
- 기간제 14~15% 고착
  - 기간제 보호법 효과 제한적 (3.9%p 감소)

7

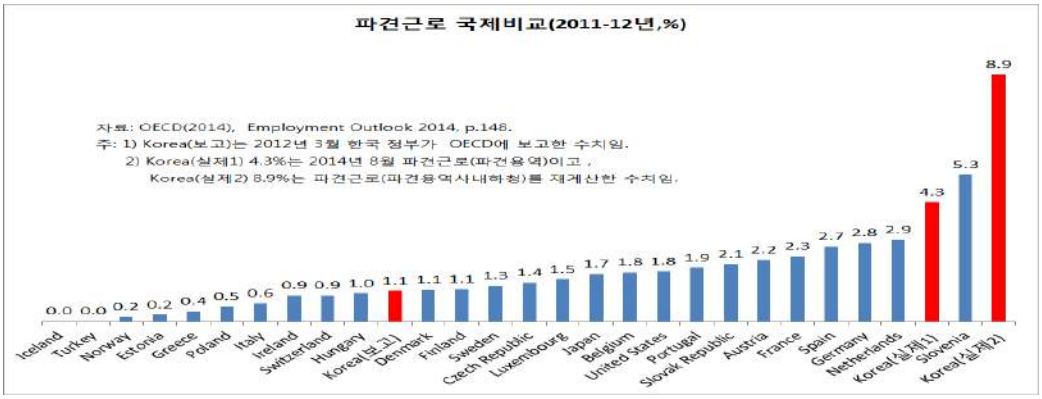


- 02년 8월 5.9% (81만명) → 15년 8월 11.6% (224만명)
- 상용직 23만명(10.2%), 임시직 142만명(63.4%), 일용직 59만명(26.4%)
- 시간당임금 : 2001년 6,497원(정규직의 79.8%) → 2015년 8,423원(52.0%)

8

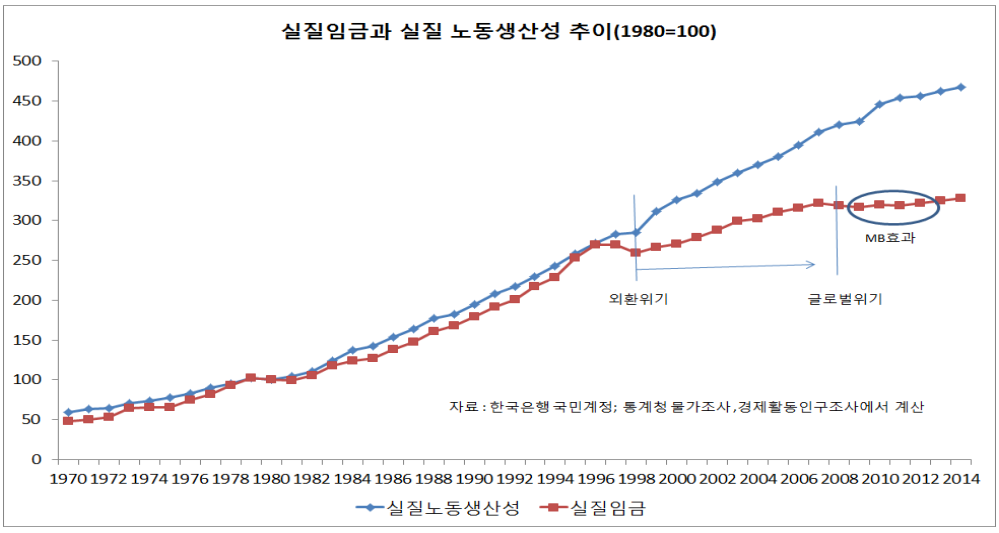
4-2) 간접고용 비정규직 – 파견(용역), 사내하청

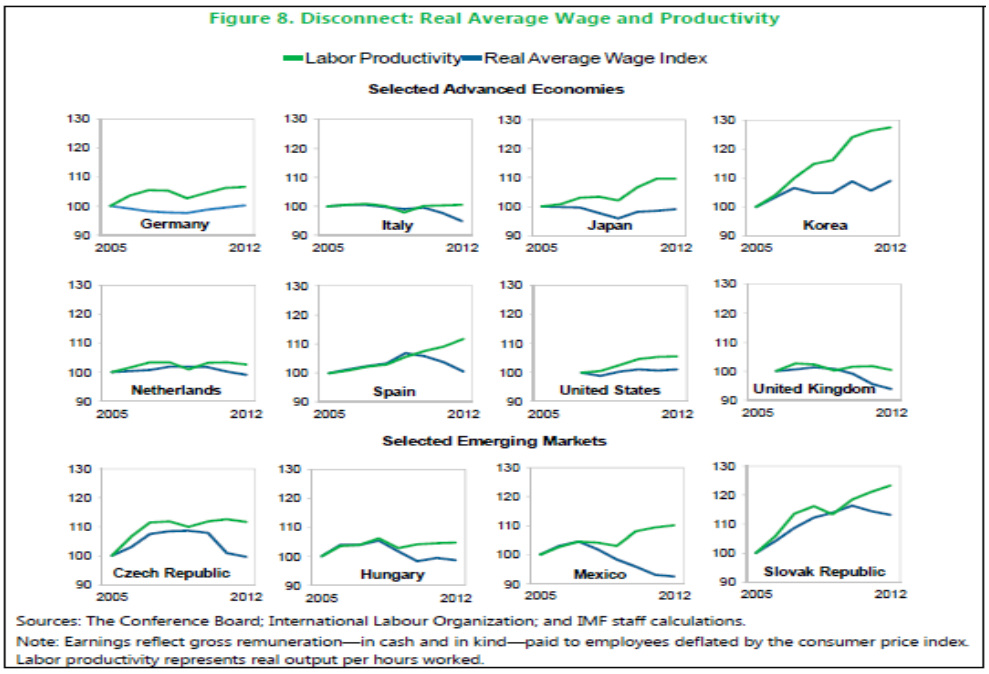
- 통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2015년 8월)
  - 파견근로 21만 명(1.1%), 용역근로 66만 명(3.4%) ⇒ 파견용역 87만 명(4.5%)
  - 사내하청은 설문 문항이 없어 파악 안 됨(→ 정규직으로 분류)
- 고용노동부, 고용형태 공시제 결과(2015년 3월)
  - 300인 이상 대기업 사내하청 92만명(4.9%)
  - 재벌 대기업일수록 사내하청 많이 사용



2. 소득불평등

1) 성장에 못 미치는 임금인상 → '임금 없는 성장'



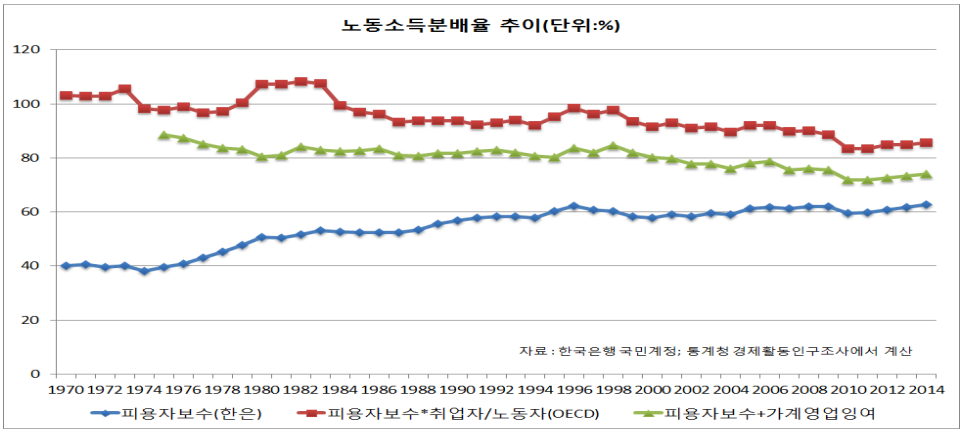


정규직도 성장에 못 미치는 임금인상

연도	경제 성장률 (실질GDP)	소비자 물가 상승률	경제성장률+물가 상승률	실질임금(천원, 2010=100)			실질임금 인상률(%)		
				노동부 상용직 임금총액		한국은행 피용자	노동부 상용직 임금총액		한국은행 피용자
				10인 이상	5인 이상	1인당보수	10인 이상	5인 이상	1인당보수
2011	3.7	4.0	7.7	3,054	2,903	2,622	-4.4	-4.7	-0.2
2012	2.3	2.2	4.5	3,154	2,990	2,649	3.3	3.0	1.0
2013	2.9	1.3	4.2	3,228	3,064	2,673	2.4	2.5	0.9
2014	3.3	1.3	4.6	3,279	3,098	2,702	1.6	1.1	1.1
2000 ~2014	4.4	2.9	7.2	2,941	2,806	2,543	2.6	2.5	1.4
김대중	5.3	3.5	8.8	2,323	2,309	2,244	3.5	4.9	1.4
노무현	4.5	2.9	7.4	2,927	2,801	2,549	3.5	3.8	2.2
이명박	3.2	3.3	6.5	3,121	2,970	2,627	0.4	0.1	0.0
박근혜	3.1	1.3	4.4	3,253	3,081	2,688	2.0	1.8	1.0

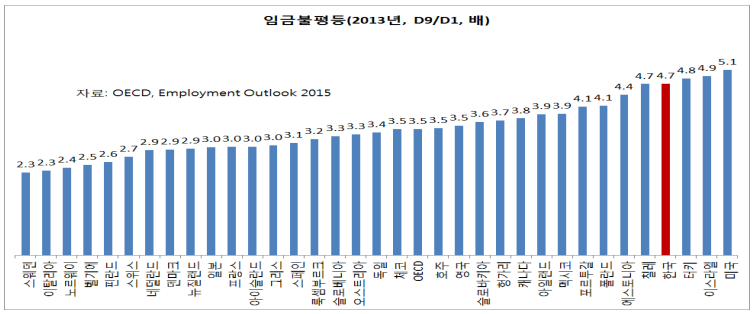
(2000~14년 연평균) 경제성장률 4.4%, 실질임금인상률 1.4~2.6%

2) 노동소득 분배율 하락

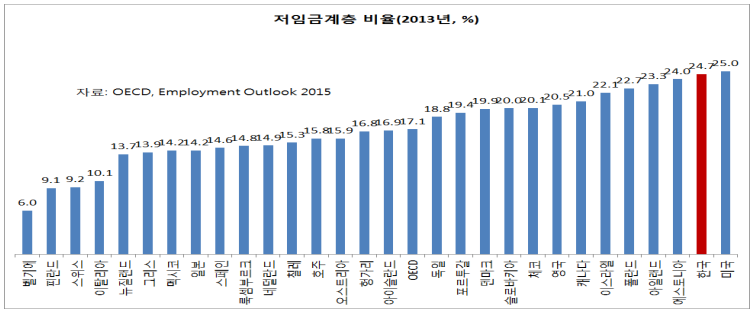


<계산방식>	1996년	2014년	증감폭
피용자보수(한국은행)	62.4%	62.6%	0.2%p
피용자보수*취업자/노동자(OECD)	98.5%	85.5%	-13.0%p
피용자보수+가계영업잉여	83.7%	74.0%	-9.7%p

3) 임금불평등과 저임금계층



임금불평등 미국(5.1배),이스라엘(4.9),터키(4.8),한국(4.7배) ---OECD(3.5배) ---스웨덴(2.3배)



저임금계층 미국(25.0%),한국(24.7%) --- OECD(17.1%) --- 벨기에(6.0%)

4) 사업체 규모와 고용형태에 따른 차별 중첩

사업체 규모별 고용형태별 월임금총액과 임금격차

	월임금총액(만원)			임금격차1(%) 300인 이상 정규직=100		임금격차2(%) 각 규모별 정규직=100	
	정규직	비정규직	노동자	정규직	비정규직	정규직	비정규직
1-4인	208	120	138	51.1	29.4	100.0	57.4
5-9인	242	139	184	59.4	34.0	100.0	57.2
10-29인	273	154	221	66.9	37.9	100.0	56.6
30-99인	296	179	258	72.6	44.0	100.0	60.5
100-299인	304	193	279	74.5	47.4	100.0	63.6
300인 이상	408	206	379	100.0	50.6	100.0	50.6
전규모	299	147	231	73.4	36.1	100.0	49.1

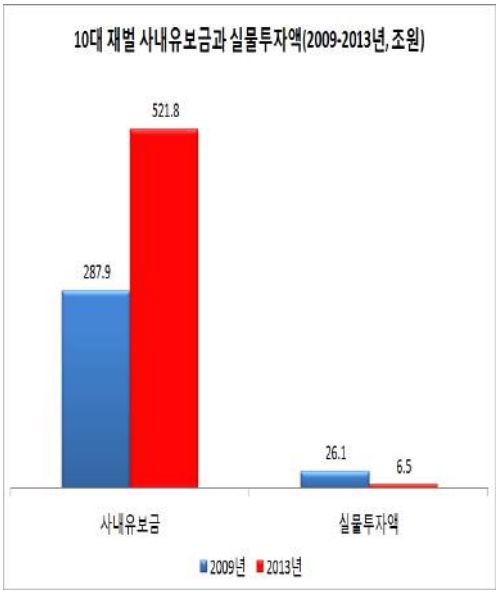
자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2015년3월)

사업체 규모별 고용형태별 최저임금 미달자 비율과 국민연금 가입률

	최저임금미달자비율(%)			국민연금가입률(%)		
	정규직	비정규직	노동자	정규직	비정규직	노동자
1-4인	6.1	36.1	29.7	87.0	13.5	29.0
5-9인	1.7	27.0	16.0	95.9	27.4	57.3
10-29인	1.8	20.9	10.2	96.1	39.3	71.1
30-99인	1.6	15.1	6.0	97.2	53.0	82.8
100-299인	1.2	12.2	3.7	98.1	63.5	90.4
300인 이상	0.4	12.7	2.1	99.3	65.3	94.4
전규모	1.7	25.6	12.4	96.6	32.4	67.9

자료: 통계청, 경제활동인구조사부가조사(2015년3월)

5) 10대 재벌 사내유보금 234조원 증가, 실물투자액은 감소



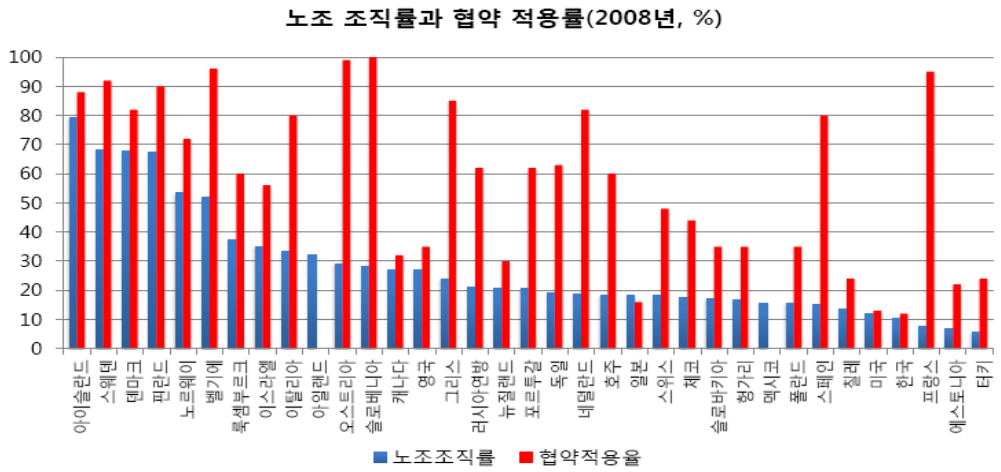
- 2009~2013년 4년 동안 10대 재벌 사내유보금 234조원 ↑, 실물투자액 20조원 ↓
- (함의1) 중소영세업체 비정규직에게 거둬들인 초과이윤이 몇몇 재벌에게 집중 (빨대)
- (함의2) 다수 국민이 소비여력을 상실하고 안팎의 경제환경이 불확실한 상태에서 재벌 기업들도 투자할 곳을 찾지 못 하고 있음.
- (함의3) 법률로 강제하거나 돈벌이가 되지 않는 한 재벌들이 투자를 확대하거나 일자리를 늘리지 않을 것임.

정규직 과보호?
No. 재벌 과보호

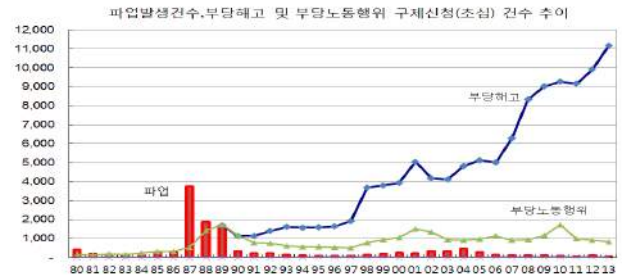
3. 노사관계 파편화/불균형

1) 노조 조직률 / 협약적용률 10% 대

- World Bank(2002), OECD(2004), ILO(2004) 실증분석 결과
  - 노조 조직률이 높고, 단체협약 적용률이 높을수록,
  - 임금교섭 집중도(centralization) 높고 조정도(coordination) 높을수록,
  - 임금불평등 낮음.



2) 파업 감소, 사용자 공격성/부당해고 급증



- 파업 감소
- 사용자 부당노동행위 성향(부당노동행위구제신청건수/파업발생건수; 공격성) 급증
- 2010년 20, 2011년 15배
- 노조파괴 컨설팅 업체들이 "파업유도→직장폐쇄→용역폭력→제2노조 결성→기존노조 무력화" 순으로 노조 파괴하던 시기
- 노사간 힘 관계가 사용자 우위로 쏠리고, 집단적 노사관계가 노사갈등 해소라는 제 역할을 못 하면서, 부당해고 구제신청 급증

II. 노동시장 개혁방향

가. 일자리 정책

- 상시·지속적 일자리 정규직 직접고용
  - 실 노동시간 단축 공공 일자리 확대
  - 연금·실업급여확대 구직촉진수당 도입

나. 임금정책

- 최저임금 현실화와 근로감독 강화
  - 최고임금제 or 고소득 세율인상
  - 초기업 교섭 단협효력확장

다. 노동인권 보호: 법대로, '법과 원칙' – 불법파견, 장시간노동, 최저임금위반

라. 소득주도 성장전략: 노조 교섭력 회복, 재벌개혁, 세제개혁, 금융규제

가. 일자리 정책

고용의 양 확대

- 실 노동시간 단축 : 주 52시간 상한제
- 공공서비스 일자리 확대
- 민간대기업 청년고용 의무제 실시

고용의 질

- 상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용
- 10대 재벌 사내하청 정규직 전환
- 기간제·파견법 개악 저지

실직자 생계유지

- 고령자 노령연금 확대
- 실업급여 확대
- 청년 구직촉진수당 도입

1. OECD 수준으로 실 노동시간 단축

- **(박근혜 정부 대선공약)**
  - 2020년까지 연평균 근로시간을 OECD 평균수준으로 단축
  - 근로기준법상 초과근로시간 한도 지키기, 휴일근로 초과근로시간 산입, 근로시간 특례업종 축소, 장시간근로를 강제하는 교대제 개편 등 정책 추진
- **(실제 정부 정책)**
  - 법정근로시간 한도 주52시간을 주60시간으로 연장 (특별연장근로 신설)
  - 통상임금 범위 축소(고정상여금에 재직자요건이 있으면 통상임금에서 제외)
- **(개선방향)**
  - 연간 노동시간 1800시간을 목표로 하는 종합계획(정책수단) 수립.
    - 주5일제 전면 실시(2014년 66%), 고령자 주4일제 도입 검토.
    - 휴일휴가 확대, 연속휴게근로시간제 도입
    - 초과근로시간 한도 주12시간 → 주8시간(유럽연합 지침)
    - 근로시간 특례업종/적용제외 축소, 1주 근로시간 60시간 초과금지
    - 교대제 개편
    - 5인 미만 사업장 근로시간 조항 적용

연장근로시간 제한의 고용효과 (2014년)

	시나리오	전체 (천명)	초과근로자		초과근로 시간합계 (천시간)	고용창출가능인원(천명)			
			수 (천명)	비율 (%)		60시간 근무	52시간 근무	48시간 근무	30시간 근무
주52시간 상한제	전체	18,742	3,567	19.0	32,472		624	677	1,082
	5인미만,특례·제외산업 제외	11,430	2,090	18.3	17,378		334	362	579
주60시간 상한제	전체	18,742	1,202	6.4	11,053	184	213	230	368
	5인미만,특례·제외산업 제외	11,430	623	5.5	5,247	87	101	109	175
주48시간 상한제	전체	18,742	5,184	27.7	50,467			1,051	1,682
	5인미만,특례·제외산업 제외	11,430	3,119	27.3	28,119			586	937

자료: 통계청, 경제활동인구조사 2014년 원자료

2. 상시•지속적 일자리는 정규직 직접고용

- **(박근혜 정부 대선공약)**
  - 공공부문 상시•지속적 업무는 2015년까지 정규직 전환
  - 민간 대기업은 고용형태 공시제 등을 통해 정규직 전환 유도
- **(실제 정부 정책)**
  - '상시•지속적 업무 정규직 직접고용' 원칙은 공공부문 직접고용에 한정
  - ① 기간제 사용기간을 2년에서 4년으로 연장하고, ② 55세 이상 고령자와 고소득 관리전문직 및 뿌리산업의 파견근로 전면 허용 추진
- **(개선방향)**
  - 공공부문 간접고용(파견용역)도 상시·지속적 업무면 정규직 전환
    - 예) 서울, 인천, 광주시
  - 민간부문 재벌기업도 상시·지속적 일자리면 정규직 전환
    - 예) 10대 재벌 비정규직 49만 명(37.7%) 중 사내하청 40만 명(30.7%)
    - 사내하청은 대부분 상시·지속적 일자리이자 불법파견

10대 재벌 비정규직 현황

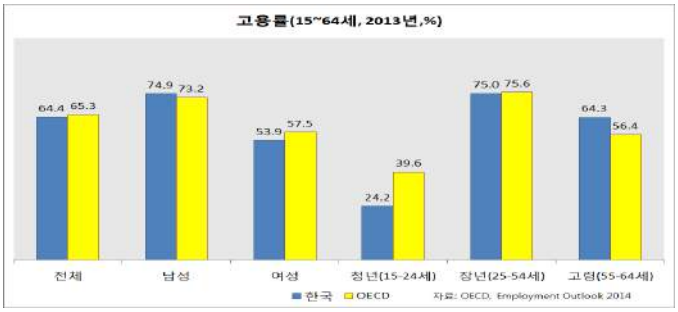
	계열사 (개)	수(천명)					비정규직 비율(%)		
		노동자	정규직	비 정규직	직접 고용	간접 고용	전체	직접 고용	간접 고용
삼성	40	396	255	141	17	124	35.6	4.4	31.2
현대자동차	28	226	146	80	15	65	35.5	6.6	28.8
SK	30	96	69	27	4	23	28.0	4.4	23.6
LG	28	160	135	25	5	21	15.7	2.8	12.9
롯데	25	121	64	58	26	32	47.5	21.2	26.3
포스코	15	64	32	32	4	28	50.2	6.2	44.0
GS	17	46	20	26	9	17	56.1	19.8	36.3
현대중공업	8	111	37	74	3	71	66.7	2.8	63.9
한진	11	45	28	17	3	14	38.6	7.0	31.6
한화	14	36	26	10	4	6	27.6	11.8	15.8
10대 재벌	216	1,301	811	490	90	400	37.7	7.0	30.7
11-20대 재벌	94	387	202	186	46	140	47.9	11.9	36.1
고용형태 공시제대상	3,233	4,593	2,778	1,815	898	918	39.5	19.5	20.0

자료: 노동부 '고용형태 공시제 현황'(2015.3)에서 계산, 김유선·윤자호(2015)에서 재인용

[보론1] 9988?

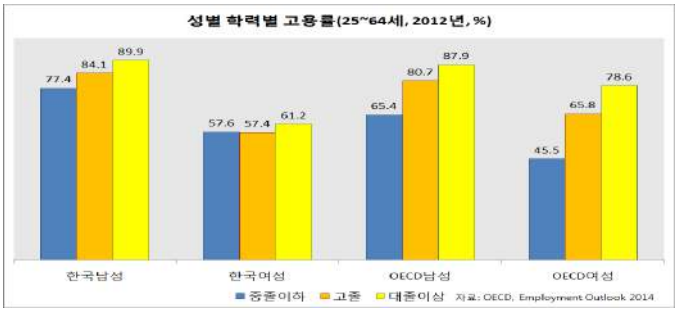
- 9988? 중소영세업체에 비정규직이 몰려 있어 비정규직 문제해결이 쉽지 않다?
- 300인 이상 대기업 노동자 <통계청>
  - 경제활동인구조사 230만명(전체 노동자의 12.2%, 2015년 3월) : 사업체 규모
  - 임금근로일자리행정통계 738만명(43.3%, 2014년)
    = 정부 222만명(13.0%) + 민간 대기업 516만 명(30.3%): 기업체 규모
  - 노동부 고용형태공시제 459만 명(2015년 3월)
- 사업체와 기업체
  - 예) 자동차 완성업체 영업판매소, 은행 지점, 공립학교 교사
- (함의)
  - 통계적 착시 현상
  - 정부와 대기업이 738만명(43.3%)을 고용하고 있다는 사실은, 정부와 대기업이 저임금 비정규직을 해소하는 방향에서 노동정책을 운용한다면 비정규직 등 노동시장에서 발생하는 문제를 상당 부분 해소할 수 있음을 의미.

[보론2] 고용률 70% ?



- 남성 고용률은 높고, 여성 고용률은 낮음.
- 청년 고용률은 낮고, 고령자 고용률은 높음.

☞ 은퇴 후 노후생활이 보장되지 않기 때문에 노인 고용률과 빈곤율 모두 높음.



- 한국의 여성 고용률은
- 학력수준에 관계없이 같고
- OECD 여성보다 중졸 이하는 12.1%p 높고, 고졸은 8.4%p, 대졸이상은 17.4%p 낮음.

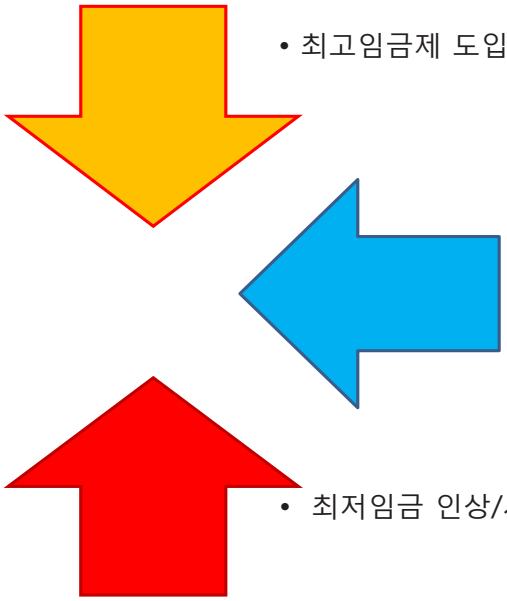
☞ 경력단절 후 노동시장에 다시 진입하려 할 때 주어지는 일자리가 저임금 비정규직 → 고학력 여성 취업 포기

※ 청년과 고학력 여성 고용률 높이려면 고용의 질 개선해야

3. 실업급여 확대와 구직촉진수당 도입 및 연금 확대

- **(정부·새누리당 개정안)**
  - 지급수준 : 평균임금의 50% → 60%
  - 지급기간 : 90~240일 → 120~270일
  - 기여요건 : 18개월 동안 180일 이상→24개월 동안 270일 이상
  - 하한액 : 최저임금의 90% → 80%
  - 90일 이상 미취업자, 5년내 3회 이상 반복수급자, 훈련지시 거부시 30% 감액, 조기재취업수당 폐지
- **(개선방향)**
  - 지급기간 : 90~240일 → 180~360일
  - 기여요건 : 18개월 동안 180일 이상→ 18개월 동안 120일 이상
  - 자발적 이직자가 성실하게 취업노력을 기울였음에도 3개월 이상 취업하지 못 한 경우 실업급여 지급
  - (청년실업자, 영세자영업자) 구직촉진수당(실업부조) 지급
  - (고령자) 연금 확대 : 노후생활이 보장되지 않아 고용률/빈곤율 모두 높음.

나. 임금정책



- 최고임금제 도입/ 소득세율인상
- 성장에 걸 맞는 임금인상
- 초 기업 교섭 확대
- 단체협약 효력확장
- 최저임금 인상/사각지대 일소

4. 최저임금 수준 현실화와 사각지대 일소

(최저임금 수준 현실화)
- 목표 : 평균임금의 50% (단계적 현실화) ≒ 제조업 보통인부 노임단가
- 매년 최저임금 인상률 하한선 : 경제성장률+물가상승률+α(소득분배 개선치)

(엄정한 법 집행 통한 탈법적 사각지대 해소)
- 징벌적 손해배상제도 도입
- 최저임금 위반 적발 즉시 과태료 부과
- 반복적으로 최저임금을 위반한 사업주 명단 공개 및 형사처벌
- 최저임금 전담 근로감독관; 명예 근로감독관 운영
- 최저임금 위반 신고 간소화
- 최저임금 준수 입증 책임 : 노동자 → 사용자
- 최저임금 체불임금 노동부 선 지급, 후 구상권 행사

(최저임금 적용대상 확대)
- 가사사용인, 수습사용 중인 자 100% 적용
- 정신 또는 신체의 장애로 근로능력이 현저히 낮은 자는 노동부장관의 인가를 얻어 감액 적용

Figure 1.11. **Minimum wages levels in OECD, key partner and accession countries, 2013**

Minimum wages as a percentage of median and average wages of full-time employees (in gross terms)

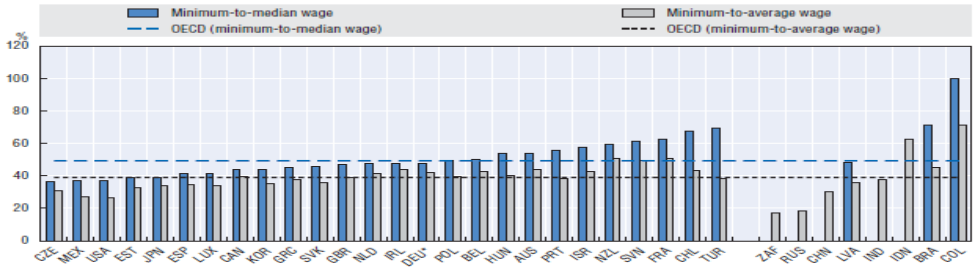
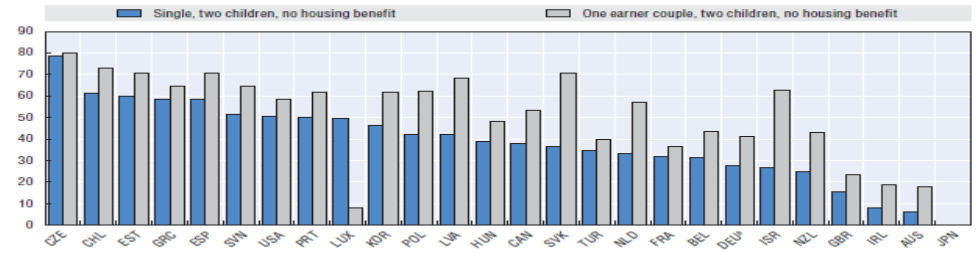


Figure 1.16. **Weekly working hours needed at minimum wage to move above a relative poverty line,[a] 2013**



a) The poverty line is 50% of median net household income. Net incomes are calculated by subtracting income taxes and mandatory social or private contributions payable by workers, and adding family benefits, as well as minimum-income and other means-tested benefits that are primarily income related and are typically accessible for low-income families. For Japan, calculations reported in this figure use minimum wages for Tokyo and social assistance rates for Tokyo grade 1-1.

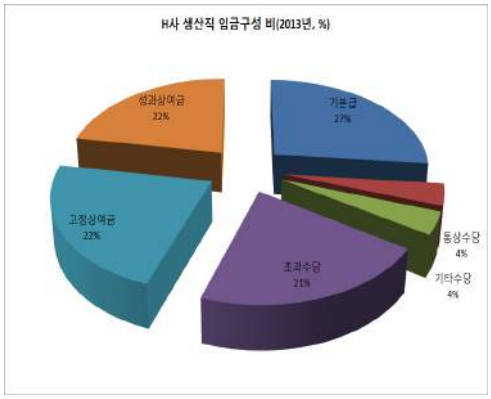
5. 최고임금제 도입 / 고소득층 소득세율 인상

- 2014년 10대 재벌 상장사 78곳 최고경영자 보수 평균 23.5억원(13~37억원)
  - 일반 직원 평균 보수 6700만원의 35배, 최저임금 1300만원의 180배
- 경영실패로 노동자들을 대량 해고한 CEO도 막대한 보수
  - KT 황창규 회장 : 1조1,418억원 적자, 8,300명 명예퇴직, 연봉 5.1억원
  - 현대중공업 이재성 전회장: 1조7,546억원 적자, 1500명 명예퇴직, 퇴직금 24억원 포함 37억원
  - 대한항공 조현아 전 부사장: 2,054억원 적자, 연봉 14.7억원
- 저임금 비정규직 양산, 정규직도 성장에 못 미치는 낮은 임금, 중소자영업자 몰락, 법인세 감면 등으로 거둬들인 막대한 초과이윤의 일부를 '보수' 명목으로 가져감.
  - 적절한 규제와 경쟁이 없기 때문에 가능.
- (대안) 최저임금과 연동해서 최고임금제 실시
  - 대상자 : 전체 근로소득자
  - 제한대상 보수 : 일체의 금전
  - 보수제한 기준 : 법정 최저임금의 ( )배 * 10배면 1억5천만원
  - 집행방안 : 초과 분을 세율 50~100%의 부가세로 징수

6. 초기업 교섭 확대와 단체협약 효력확장

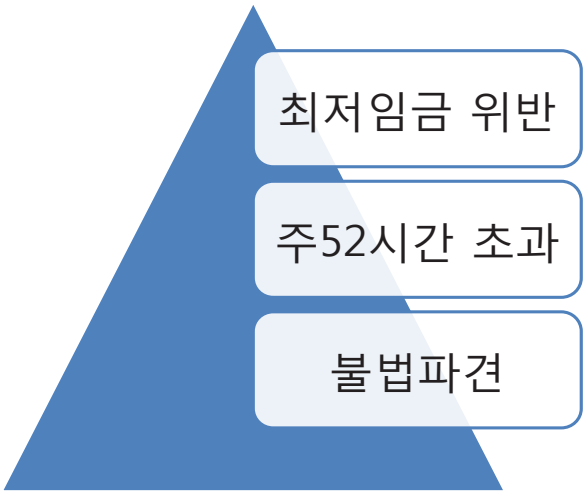
- 노조 조직률 ↑
  - 단결권은 노동자라면 누구나 누려야 할 권리
  - But 지난 50여년 동안 조직률이 20%를 넘어선 적이 한번도 없다.
  - 노동조합에 가입하진 못 해도 단체협약은 적용 받을 수 있어야
- 단체협약 효력확장 제도 개선
  - (현행) 노동조합법 제36조(지역적 구속력) ① 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.
  - (개정안) 노사 쌍방이 초기업 수준에서 체결한 단체협약에 대해 노동부장관은 노동위원회의 의결을 얻어 해당 부문에 확대 적용할 수 있다.

[보론3] 임금체계 개편



- H사 생산직의 근속년수별 임금곡선 : 연공성 강하지 않다.(근속 35년 1.6배)
  - 문제는 초과근로수당과 성과상여금이 절반을 차지하는 임금구성의 왜곡
- 임금체계 개편이 임금수준, 고용구조, 경영성과에 긍정적 영향을 미쳤다는 증거 발견되지 않음.
- 정부는 저임금 비정규직 노동시장에 임금체계를 도입하는데 주력해야.

다. 노동인권 보호 : 3대 불법 일소



III. 정부·재계의 노동개혁?

1. 기간제, 파견근로 확대

1-1. 기간제 사용기간 한도를 2년에서 4년으로 연장 : 불가

- 박근혜 정부의 '상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용' 공약과 배치됨. 2년을 넘어 4년, 8년씩 계속 필요한 일자리라면 그거야말로 상시·지속적 일자리.
- 2009년 정부가 '백만 고용대란설'을 퍼뜨리며 추진하다 실패한 안을 재탕한 것.
- 이직수당 10%만 지급하면 정규직 전환 없이 기간제 근로자를 8년 동안 사용할 수 있기 때문에, 정규직 전환률은 지금보다 낮아짐.

1-2. 55세 이상 고령자와 고소득 관리·전문직 (제조업 직접생산 공정 및 절대금지 업무를 제외하고) 및 뿌리산업 파견근로 전면허용 : 불가

- '상시·지속적 일자리는 정규직 직접고용' 공약과 배치됨. 고령자거나 고소득 전문관리직이면 상시·지속적 일자리에 파견근로를 허용하겠다는 것.
- 55세 이상 고령자와 고소득 전문관리직 504만명(중복 제외, 26.8%)을 새로이 파견근로 대상에 추가하겠다는 것. → 파견근로의 전면 허용 수순.
- 금형, 용접 등 뿌리산업도 파견 허용(제조업 직접생산공정)
- 불법파견/사내하청을 많이 사용하고 불법파견 시비에 휘말려 있는 재벌들의 이해관계와 일치.

2. 손쉬운 해고

2. 저성과자 일반해고 지침 마련 : 불가

- 대법원은 해고가 정당한 이유가 있기 위해서는,
  ① 노동자에게 책임이 있어야 하고 (긴박한 경영상의 필요가 있으면 예외),
  ② 그 정도가 "사회통념상 고용관계를 지속할 수 없을 정도"로 심각해야 하며,
  ③ 그 정도는 "당해 사용자의 사업의 목적과 성격, 사업장의 여건, 당해 근로자의 지위 및 담당직무의 내용, 비위행위의 동기와 경위, 이로 인하여 기업의 위계질서가 문란하게 될 위험성 등 기업질서에 미칠 영향, 과거의 근무태도 등 여러 가지 사정을 종합적으로 검토하여 판단해야 한다"고 판시.
- 실적부진, 업무능력 부족만으로 해고를 할 수 없다는 것이 헌법과 근로기준법의 취지. 법원도 마찬가지 입장 견지.

- 저성과자 일반해고 지침은 산업현장에서 성행하고 있는 '저성과자 관리 프로그램', '실적부진자 퇴출프로그램' 등을 악용한 사직 종용을 행정적으로 양성화 하겠다는 것으로, 해고가 대폭 늘고 부당노동행위 제도가 무력화될 것으로 보임.
- 현실적으로 실적 등에 의해 객관적 평가가 가능한 업무는 극소수이고, 대부분은 평가지표가 상급자에 의한 주관적 평가임. 평가기준과 평가결과의 공정성과 합리성을 다투는 것이 실무상 불가능에 가깝다는 점을 고려하면, 근로기준법상의 해고제한 조항의 폐지에 준하는 효과를 가져올 것임.
- 지침/가이드라인으로 추진하는 것은 국회의 입법권 침해.

3. 취업규칙 불이익 변경

3. 취업규칙 불이익 변경 요건 완화 지침 마련 : 불가

- 행정지침으로 '사회통념상 합리성' 요건을 정하여 취업규칙 불이익변경에 대한 제한을 회피하려는 것.
- 사회통념상 합리성론은 근로기준법 제94조 제1항 단서와 같이 취업규칙 불이익 변경에 대해 근로자의 집단적 동의를 얻도록 하는 명문의 규정이 없는 일본에서 판례를 통하여 확립된 이론임. 우리의 경우 적용하는 것은 부당함.
- 공동의 법규범 제정권자로서 근로자 집단의 동의를 받지 않은 경우 변경된 취업규칙은 절차적 정당성 결여. 대다수 미조직 노동자들이 자신의 근로조건을 지키기 위한 최소한의 장치마저 제거하려는 것.
- 일반 민사계약에서도 어느 당사자가 그 조건을 일방적으로 정할 수는 없음. 하물며 종속관계에 있어 근로자 보호 필요성이 큰 근로관계에서 사용자가 노동조건을 일방적으로 정하고, 심지어 불이익 변경도 사용자가 일방적으로 할 수 있게 하는 것은 어떤 경우에도 정당성을 갖기 어려움.

- [참고] 근로기준법 94조(규칙의 작성, 변경 절차) ① 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다. [500만원 이하의 벌금]

4. 연장근로 한도 확대

2-1. 주52시간 상한제 → 주60시간 상한제 : 불가

- 탈법적으로 주52시간 초과 노동이 관행화된 일부 기업 때문에 기존의 노동시간 법제를 후퇴시키는 것은 명분도 없고, 연장근로가 늘어나는 부작용만 초래할 것.
- 법과 현실의 괴리를 해소하기 위해 1주 8시간의 추가연장근로 한도를 신설할 것이 아니라, 한시적으로 처벌 면제 조항을 도입하는 게 타당.

2-2. 기타 도입이 필요한 사항

- 근로시간 및 휴게시간 특례업종 축소, 1주 근로시간 60시간 초과 금지
- 연속휴게근로시간제 도입
- 5인 미만 사업장 근로시간 조항 적용

5. 임금피크제 도입

- 현재 임금피크제는 '55세 이상 고령자의 생산성이 떨어진다'는 선입관에 근거한 일종의 **짝퉁 연령별 최고임금제.**
  - 연령에 따른 임금피크제보다 소득에 따른 임금피크제 도입이 타당.
  - 예) 최재성 의원이 발의한 고위공직자와 국회의원 '연봉 제한법' .

- 기재부의 공공기관 임금피크제 권고안
  - 청년 연봉(3천만원)을 고령자 연봉에서 만들어내라
  - **고액 연봉자 고통분담 없고, 노동시간 단축 없고, 정년 60세 초과도 금지.**
    - 예) 공공기관 임원과 감사 560명, 평균연봉 1억3,500만원.
    - 임원감사 연봉·성과급 반납, 고령자 주4일제, 정년 60~65세 조정.

- [참고] 주요 국가 정년제도
  - 미국: 1967년 65세 미만, 1987년 70세 미만 강제퇴직 금지. 현재는 연령을 이유로 하는 강제퇴직 금지
  - 일본, 영국, 독일, 스페인, 프랑스 등 : 65세, 67~70세로 상향조정 검토 중
  - 싱가포르 : 1999년부터 정년을 62세로 규정하면서 사용자의 비용부담 경감을 위해 60세 이후 고용연장은 10%까지 임금삭감이 가능하도록 규정. 62세 이하 근로자는 연령만을 이유로 해고할 수 없지만, 임금삭감에 동의하지 않는 경우는 60세가 되는 해부터 해고 가능.

[보론4] 임금피크제가 청년고용대책?

- 정부가 임금피크제를 청년고용대책이라 얘기하는 것은 사실상 청년고용대책을 포기했음을 의미
  - 임금피크제를 실시할 수 있는 곳은 공공기관과 민간 대기업뿐.
  - 민간 대기업에서는 임금피크제를 통해 고령자 임금을 삭감하더라도, 청년고용을 늘리지 않을 것임. 어차피 뽑아야 할 신입사원 뽑아놓고 임금피크제 지원금을 받는 사중손실 문제만 발생할 것임.
  - 공공기관에서는 청년고용이 일부 늘어날 수 있음. 그러나 정부 목표를 100% 달성해도 연간 4,000명.

- 청년고용 문제를 해결할 의지가 있다면 청년고용촉진특별법 제5조(각 공공기관과 지방공기업은 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다)부터 지키고, 청년고용할당제를 민간대기업으로 확대해야 함.

- 청년인턴도 일종의 고용할당제.
  - 청년들이 꿈과 희망을 갖고 일할 수 있는 정규직 일자리에 할당하지 않고, 임시적 비정규직 일자리에 할당함으로써, 비정규직과 수습기간만 늘리는 결과를 초래하고 있음.
  - 청년인턴제는 폐지하고, 해당 재원을 중소기업 정규직 채용 촉진기금으로 활용하는 것이 바람직.

3. 추가논의 필요 : 23건

연번	과제명	부처	법령여부	구분
1	공공기관 급식 대기업 입찰제한 완화	기재부	비법령	경제
2	공공 SW 사업 대기업 진입제한 완화	미래부	법률	경제
3	중견기업의 공공 S/W사업 참여 확대	미래부	법률	경제
4	배임죄 구성요건에 경영판단원칙 도입	법무부	법률	경제
5	상가임대차보호법 개정을 통한 임차인 보호 확대	법무부	법률	경제
6	기업 자산규모별 대기업 규제 개선	법무부, 공정위	법률	경제
7	수도권 유턴기업에 대한 재정지원 허용	산업부	시행령	경제
8	대형마트 영업규제 완화	산업부, 중기청	법률	경제
9	물류산업에 대한 외국인근로자 등록 고용제한 규제 완화	고용부	비법령	사회
10	기간제 사용기간 규제 완화	고용부	법률	사회
11	파견 업종 및 기간 규제 완화	고용부	법률	사회
12	근로시간 단축 규제 유연화	고용부	법률	사회
13	업무성과 부진자에 대한 해고 요건 확대	고용부	비법령	사회
14	취업규칙 불이익 변경 요건 완화	고용부	비법령	사회
15	경영상해고 요건 완화	고용부	법률	사회
16	대체근로 사용 제한 규제 개선	고용부	법률	사회
17	통상임금 부담 완화	고용부	법률	사회
18	임금피크제 법제화	고용부	법률	사회
19	외국인근로자 고용제도 개선	고용부	비법령	사회
20	지나치게 까다로운 외국인근로자의 재입국 요건 완화	고용부	법률	사회

- 2014년 7월 전경련, '2014 규제개혁 종합건의' 대통령 직속 규제개혁위원회에 접수.
- 11월 전경련 등 8개 경영자단체, '규제기요틴과제'로 정부에 153건 제출.
- 12월 28일 국무조정실 주관으로 '규제기요틴 민관합동 회의' 개최.
- 153건 중 수용 114건, 수용 곤란 16건. 일반해고, 취업규칙 변경 요건 완화 등은 '추가논의 필요' 사항으로 분류되어 노사정위원회 통해 추진키로 결정. (미디어오늘 보도)

한국경제의 이중화와 성장체제의 전환

전 병 유 | 한신대 경제학과 교수
정 준 호 | 강원대 부동산학과 교수

한국경제의 이중화와 성장체제의 전환

2015. 12. 08

정준호(강원대), 전병유(한신대)

한국경제의 이중화와 성장체제의 전환

- **한국경제의 이중화**

  - 대기업-수출 주도 성장체제: 지속 가능한가?
  - 수출주도성장체제의 토대로서 조립형 산업화
  - 소득주도 성장체제: 필요성, 가능성, 그리고 한계
  - 금융과 자산의 문제

- **기존 논의 검토**

- **정책 아이디어**

  - 혁신정책: 공유자산의 활용
  - 자산정책: 발전주의의 공적 성격 강화
    (공유자산의 활용 전략)
  - 소득정책: 한국형 연대임금정책

왜 이중화(Dualization)인가?

- **이중화: Class Divide and Beyond**

- 이중화의 다양성(시간과 공간)
- 근대화 과정에서의 이중화
- LMEs와 CMEs의 이분법을 넘어서는 이중화

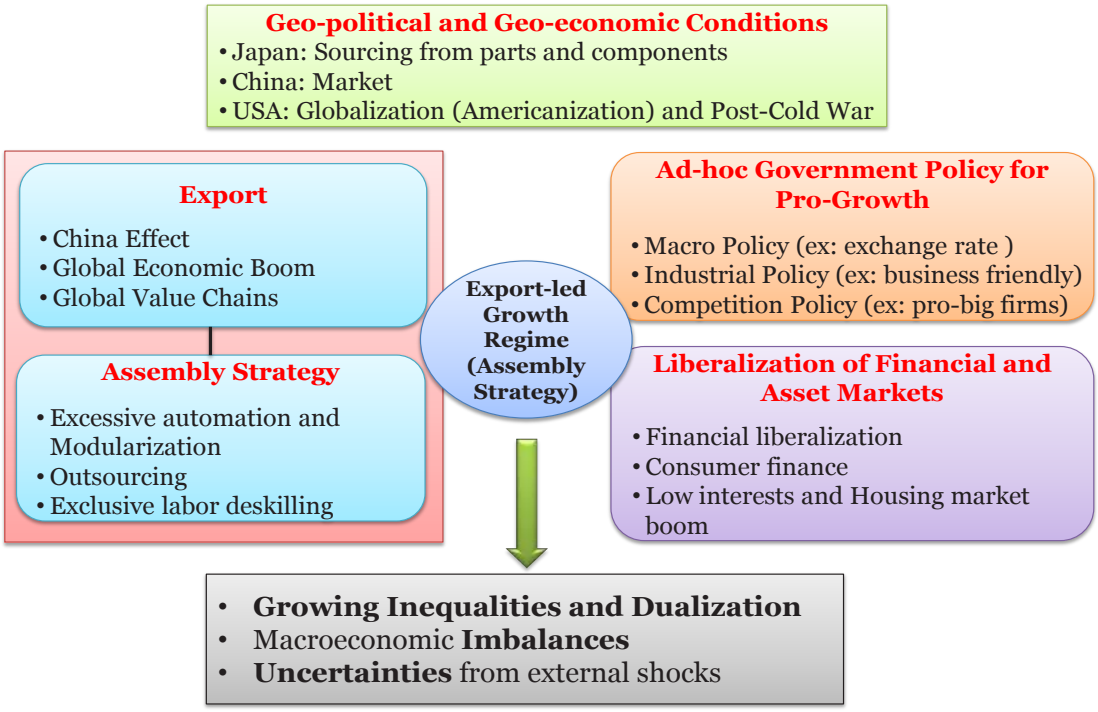
- **변화의 정치를 포괄하는 과정으로서의 이중화**

- 양극화, 불평등과는 달리, 변화의 정치와 정책적 개입의 맥락에서 이해 (Emmenegger *et. al.*, 2012)

- **한국 경제에서의 '이중화의 시대'**

- 이중화의 새로운 형태의 창출, 확장, 심화

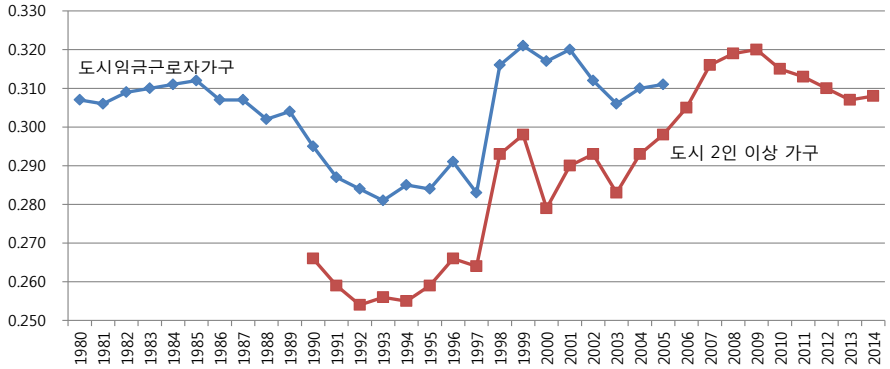
조립형 생산체제에 기초한 수출주도성장체제 개요



불평등

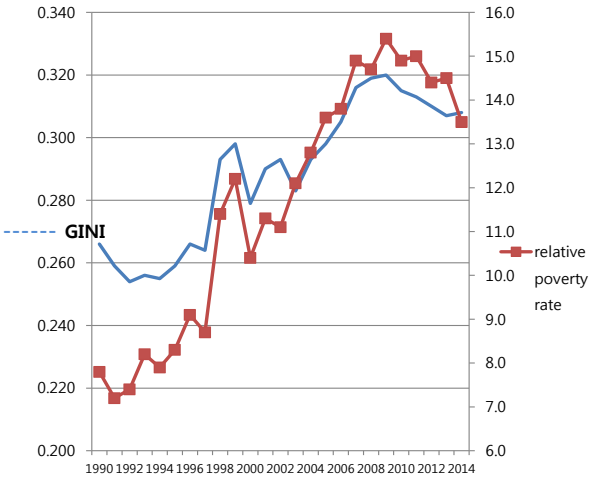
1990년대 중반을 기점으로 가구소득 불평등 증가
- 80년대 중후반부터-90년대 중반까지 감소
- 일종의 Great-U turn

[그림 1] 가구소득 지니계수 추이 (도시가구)

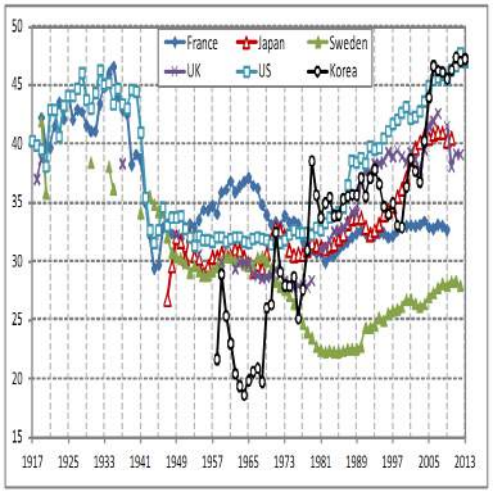


양극화 - 빈곤과 상위 10%

[그림 2] 상대빈곤율 추이
(상대빈곤=중위소득 50% 이하)



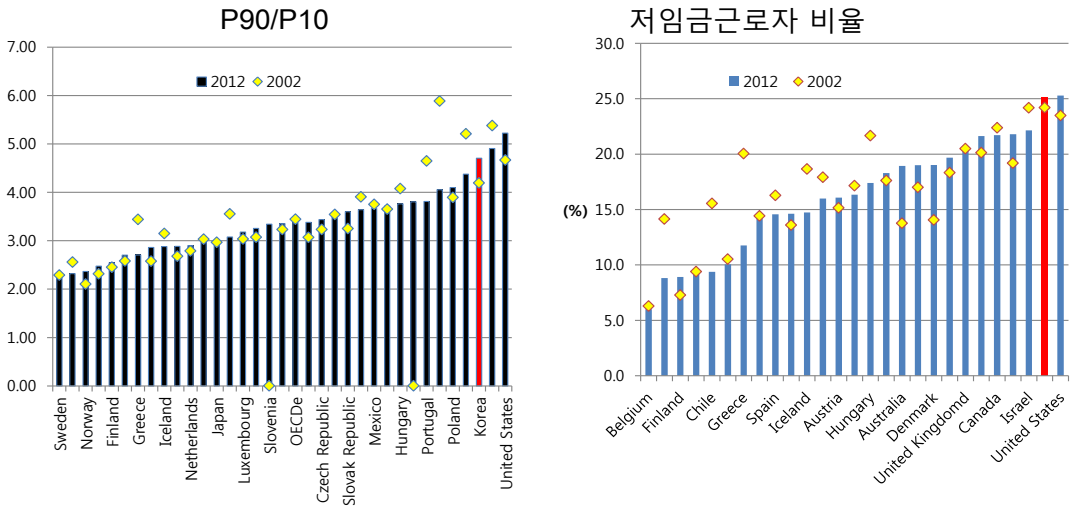
[그림 3] 상위 10% 소득 점유율



자료: 홍민기(2015)

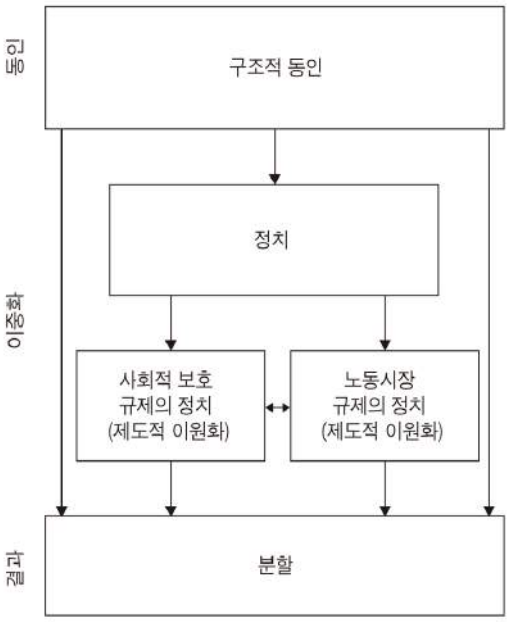
노동시장에서의 불평등

[그림 4] 임금불평등 국제비교



자료: OECD
주: 저임금근로자 = 중위 임금의 2/3 미만 근로자

이중화의 시대(Age of Dualization)

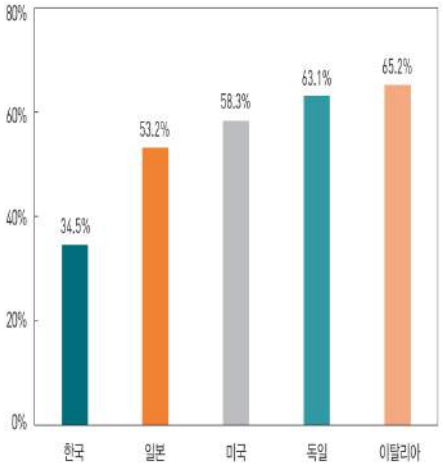


Emmenegger et. al.(2012), Age of Dualization.

- 이중화는 내부자와 외부자를 구분하는 것을 특징으로 하는 '과정'
  - 비정규직과 실직 위험의 정도
- 이중화는 탈산업화 선진 경제에 영향을 미치는 구조적 경향
  - 기술변화: 기계에 의한 숙련의 대체
  - 모듈화와 아웃소싱, 세계화 (글로벌 생산 네트워크)
- 구조적 변화가 실제 사회적 격차로 드러나는지는 정치와 제도의 문제
  - 제도적 이원화
- 이중화가 불평등, 양극화와 다른 것은 '정치'의 '과정'이 개입된다는 점

‘규모의 문제’

[그림 5] 대기업과 중소기업 간 노동생산성 격차의 국제비교(대기업=100%)



자료: 김주훈(2013), 제업부문 중소기업의 일자리 창출 제고와 기업 간 분업관계의 개선, KDI 포커스.

<표 1> 대기업과 중소기업의 1인당 부가가치 증가율(제조업)

	부가가치		종사자		1인당 부가가치	
	중소기업	대기업	중소기업	대기업	중소기업	대기업
1981~90	21.5%	16.1%	6.4%	1.3%	14.2%	14.6%
1991~06	9.9%	8.5%	1.0%	-2.9%	8.8%	11.7%

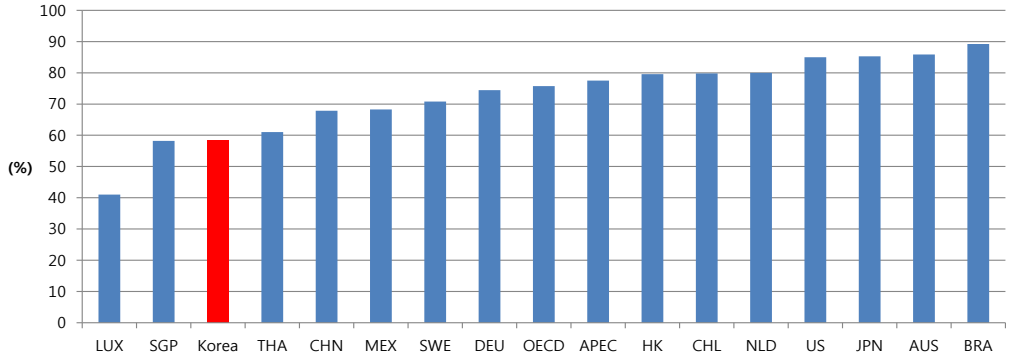
- 대중소기업간 생산성 격차는 대기업의 R&D 투자보다는 대기업의 단가전략-고용감축 전략에 기인
- 중소기업들의 노동집약화와 과다창업은 대기업의 가격경쟁력 위주의 수출전략과 아웃소싱에 기인(김주훈, 2013).

규모의 문제

- 대기업 중심의 조립형생산체제 에 기반하는 수출주도성장체제

  → 수출의 낮은 부가가치율
  → 국내에 기반을 가지는 중소업체들의 취약성

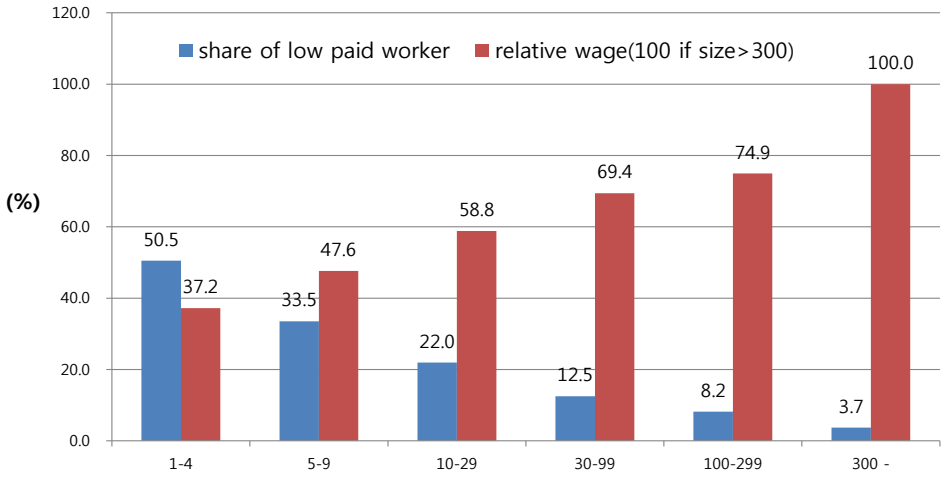
[그림 6] 총 수출에서 국내 부가가치의 비율의 국제 비교(%)



규모의 문제 → 규모 간 격차

▪ 한국에서, 규모 변수는 노동시장 격차의 가장 중요한 변수

[그림 7] 규모별 저임금근로자의 비중과 상대 임금
(300인 이상 사업체 임금=100, 2014년)



규모의 문제 → 비정규직화

▪ 사업체와 기업체

- 통계청의 행정통계 조사인 임금근로일자리 통계에 따르면,
- 300인 이상의 대기업체 소속 근로자 비중이 43.6%로, 경활조사에 비해 크게 높음

<표 2> 사업체 기준과 기업체 기준의 규모별 근로자 수

종사자규모	임금근로 일자리(기업체)		사업체규모별 근로자수(경활)	
2013년(구성비)	**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)**

비정규직화는 영세사업체의 문제인가?

- 경제활동인구조사에 따른 300인 이상 사업체 비정규직 비율 14.3%
- 고용형태 공시제에 따른 비정규직 비율은 소속 외 근로까지 포함하면 38.3%에 달함
  # 고용형태공시제: 300인 이상 고용 사업주('기업')는 고용형태 공시

<표 3 > 기간제 근로자의 정규직 전환 비율(1년, 3년, 10년, 전체)

구 분		전체 근로자 (①+②)	직접 고용 근로자①				소속 외 근로자②
			소 계	기간 없음	기간제	기타	
2014	근로자수	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	근로자수	4,593	3,676 (100)	2,834 (77.1)	842 (22.9)		878
	구성비	100.0	80.0	61.7	18.3		20.0

2차 수출주도 성장 체제의 거시적 순환: 가능성과 한계

- 거시경제적 불균형
  - 수출과 내수 간 불균형의 심화
  - 생산과 소득의 괴리
  - 노동분배율의 하락과 임금 없는 성장
  - 기업소득과 가계소득의 괴리
  - 소득과 자산의 악순환(자산효과의 불안전성)

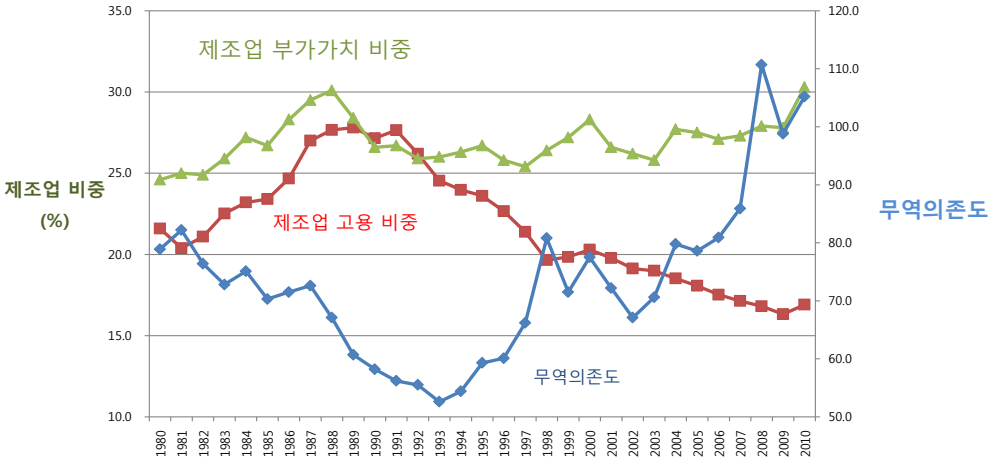
- 조건과 환경
  - 장기침체론(Secular Stagnation)
  - 중국경제 성장률 둔화
  - GVC 전략 → 한계수익체감 단계 진입
  - 경제위기 이후 개별국가들의 대내산업지원 강화 추세

→ 내수-소득 주도 성장체제로의 전환,
적어도 수출과 내수의 균형에 대한 필요성 증가

한국의 성장체제

1990년대 중반 이후 제2차 수출주도성장체제

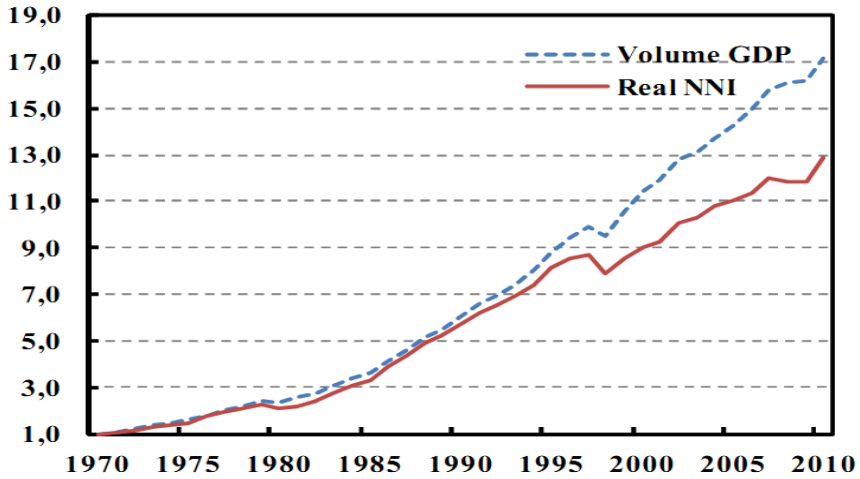
[그림 8] 제조업 비중(부가가치와 고용)과 무역의존도 추이



거시경제 불균형: 생산 대 소득

국민총생산(GDP)와 국민순소득(NNI)의 괴리
- 감가상각 증가와 교역조건 하락에 기인

[그림 9] GDP와 NNI, 1970=1

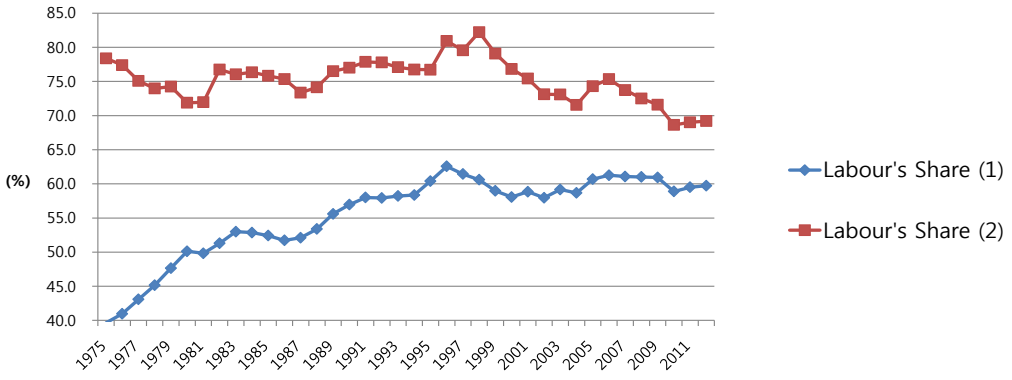


Source: OECD(2012)

거시경제 불균형: 노동 대 자본

90년대 중반 이후 노동분배율 하락

[그림 10] 노동분배율 추이

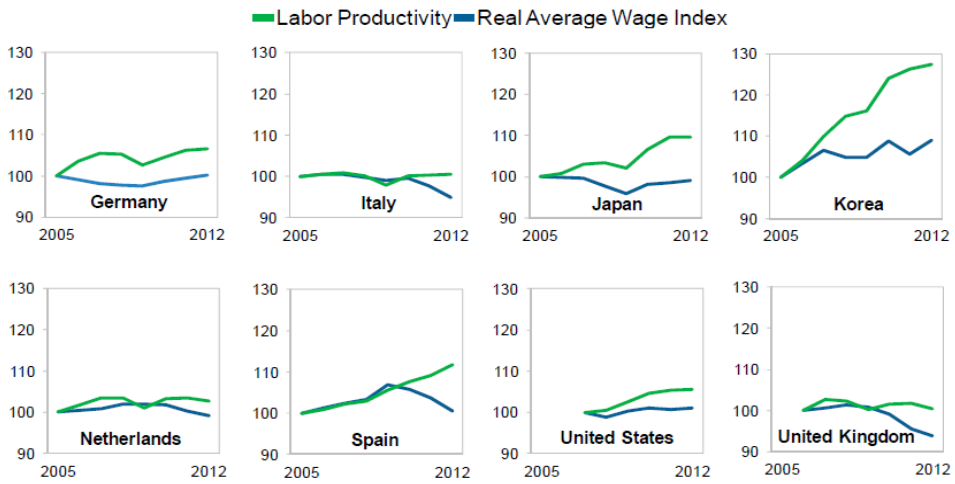


labour share(1)=피용자보수/국민소득
labour share(2)=피용자보수/(국민소득-자영자 영업잉여)

거시경제 불균형: 노동 대 자본

'임금없는 성장'은 2008년 글로벌 금융위기 이후 더 심화

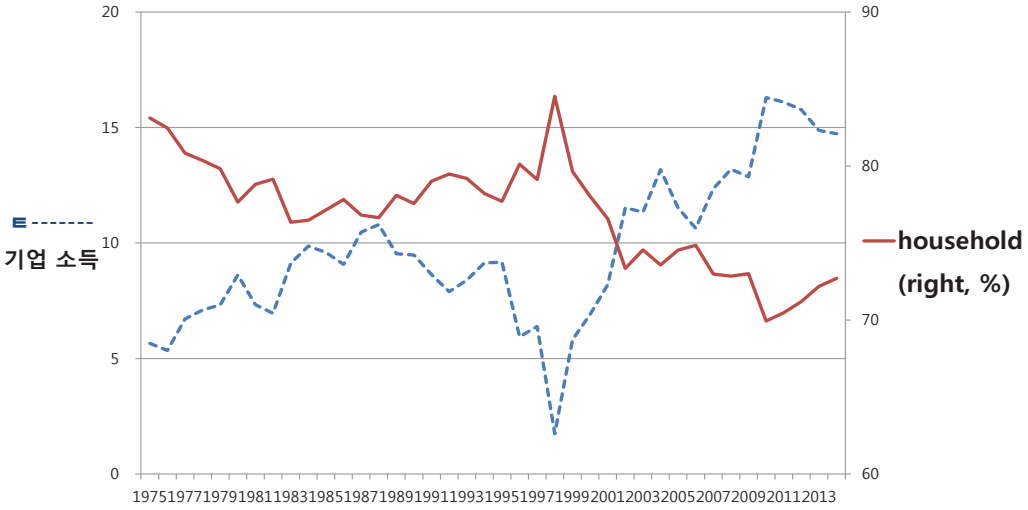
[그림 11] 생산성과 임금 추이 국제비교



Source: Dabla-Norris et al.(2015: 14).

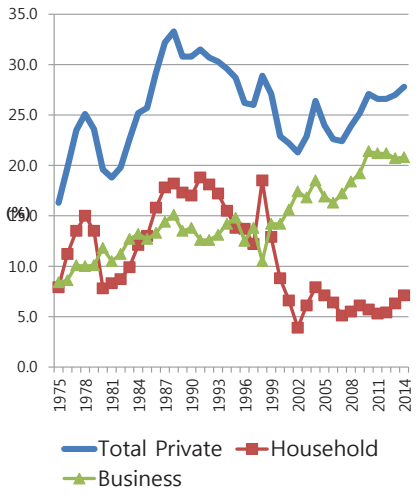
거시경제 불균형 : 가계 vs 기업

[그림 12] 국민소득에서 가계와 기업의 점유율

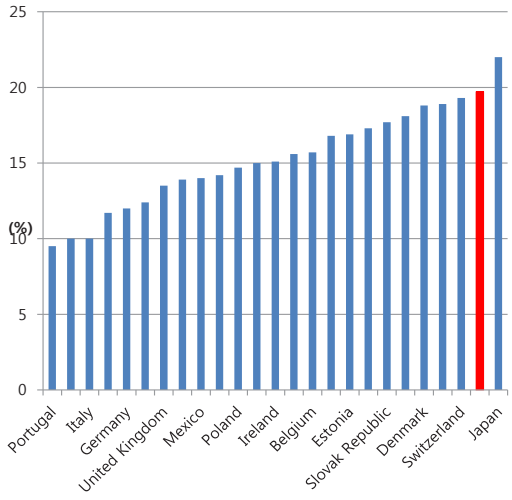


거시경제 불균형 : 가계 vs 기업

[그림 13] 부문별 저축률



[그림 14] 기업 부문 저축률의 국제 비교



수출주도성장체제의 토대로서 조립형 산업화

- 조립형 생산체제의 첨단화
- 극단적인 자동화와 탈숙련-탈노동 (비정규직화)
- 모듈화와 외주하청 ('규모의 문제')

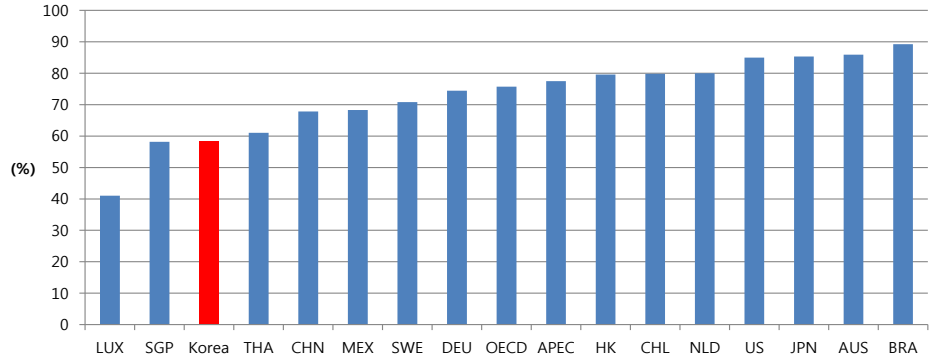
→ 산업연관 효과 약화와 대중소기업간 격차
고용 없는 성장과 숙련의 해체

조립형 생산체제

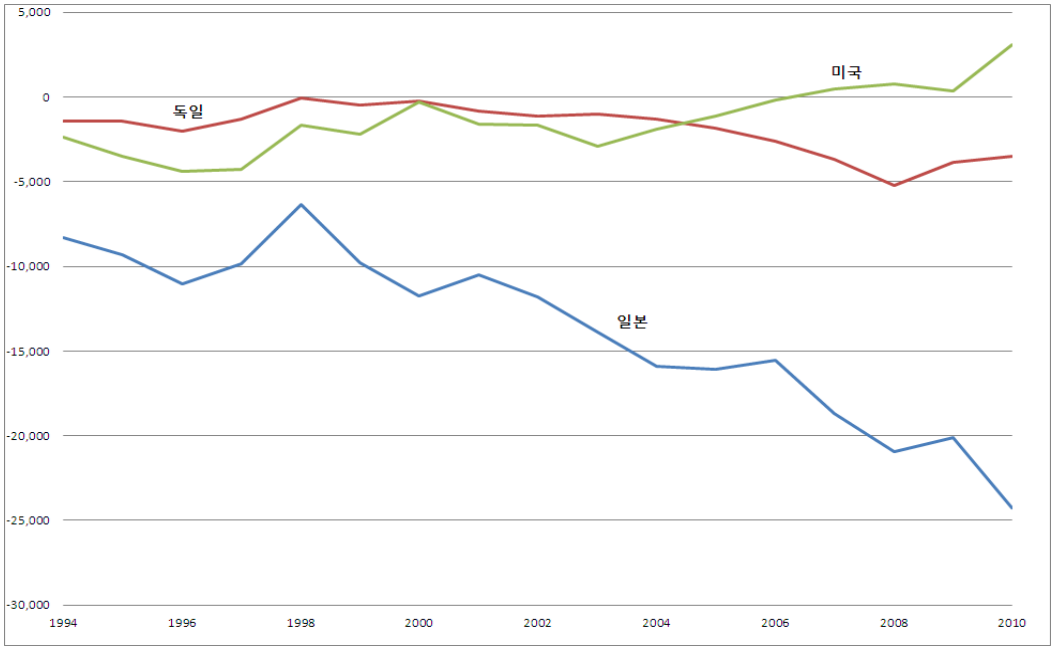
- 고위 부품소재의 수입과 완재품의 수출 구조 지속

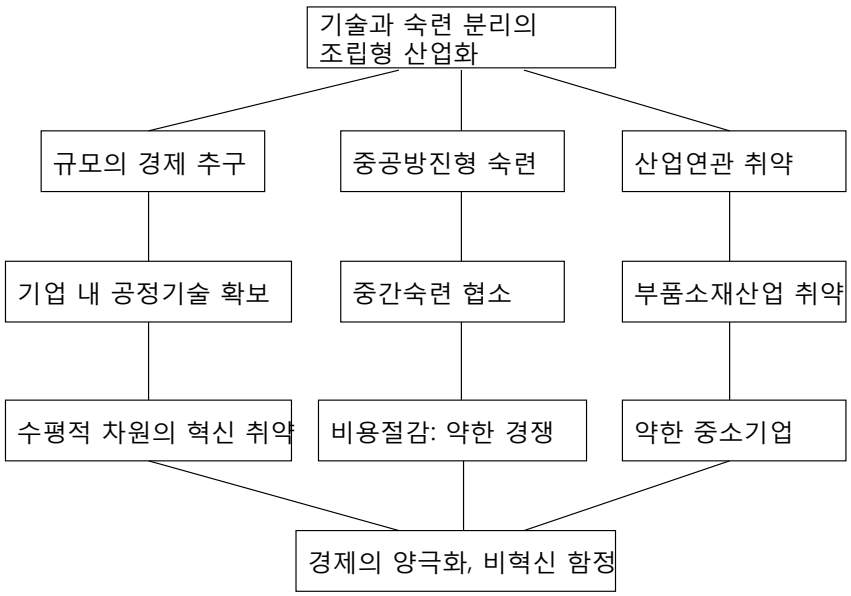
→ 생산의 우회도, 수출 내에서의 국내부가가치 비율 하락
→ 내수형 중소기업의 취약성 증가

[그림 15] 총 수출 대비 국내부가가치 비율(%)



[그림 16] 부품·소재의 대일본·독일·미국과의 무역수지 추이 (단위: 백만불)>

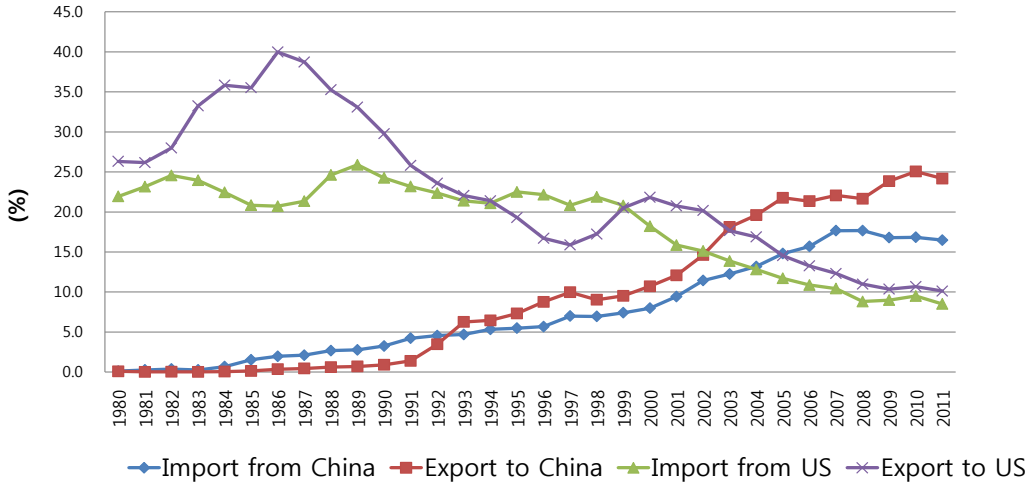




지경학적 조건=동아시아분업체제

중국 효과

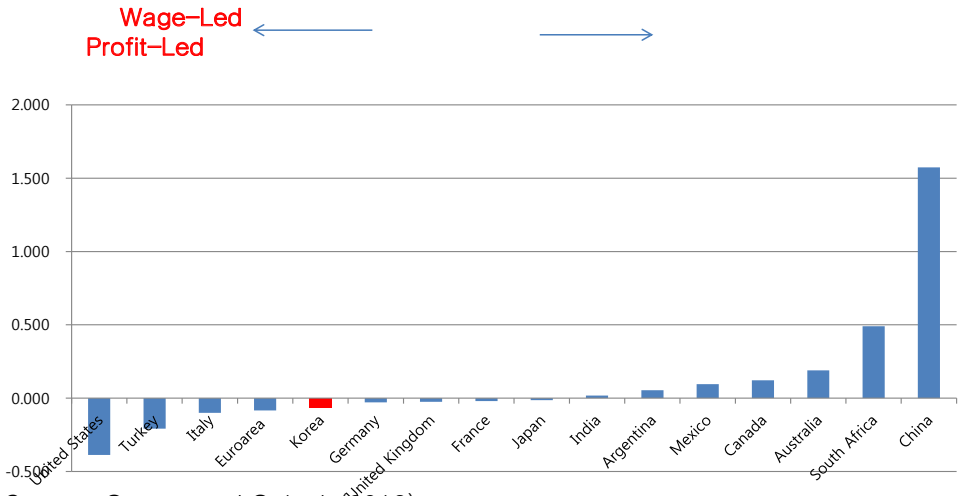
[그림 17] 대 중국, 미국 수출과 수입 추이



소득주도 성장체제: 필요성, 가능성, 그리고 한계

포스트 케인지언 이론의 맥락에서 한국의 성장체제는 임금주도성장체제.

[그림 18] 총수요에서 자본 비중 1% 증가의 효과



Source: Onaran and Galanis(2012)

Growth Regime in the Post-Keynesian context

노동분배율 1% 증가 → 최종수요 1.24% 증가(Hong, 2014)

<표 4> 노동분배율 증가가 총수요에 미치는 효과

	C/Y	I/Y	NX/Y	Total Private excess demand/Y	Period	Data
Onaran and Galanis(2012)	+	·	–	+	1970–2005	Yearly Data
Kim(2013)	+	+	–	–	1970–2011	Yearly Data
Hong(2009)	+	+	–	+	1970–2008	Yearly Data
Hwang(2009)	+	·	·	+	1970–2007	Yearly Data
Hong(2014)	+	+	– +	· +	Before the crisis (1981–1997)	Quarterly Data
	+	·	– +	· +	After the crisis (1997–2012)	Quarterly Data

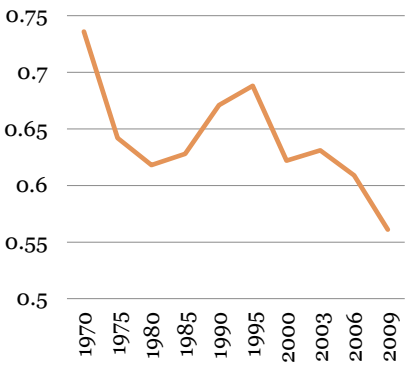
Note: - + : effects of time lagged variables

80년대 중반-90년대 중반의 내수주도성장체제는 왜 지속가능하지 못했는가?

80년대 중반-90년대 중반의 한국경제

- 불평등 → ↓
- 노동분배율 → ↑
- 임금상승률 Wage Growth Rate → ↑
- 소비의 성장에 대한 기여도 → ↑
- 무역의존도 → ↓

[그림 19]수출의 부가가치 유발계수 추이



80년대 중반-90년대 중반 내수주도성장체제는 왜 지속가능하지 못했는가?

- 생산시스템
  조립형 생산체제의 한계 → 낮은 사회적 분업과 취약한 중소기업

- 지경학적 조건s
  중국의 성장과 동아시아 분업 구조
  →대기업의 전략은 대내적 조정보다는 글로벌화 전략을 채택

- 취약한 사회적 조정
  성공적인 '임금-생산성'의 선순환 구조 구축에서의 실패

- 금융-자산에 대한 통제력의 약화

금융과 자산의 문제 '사유화된 케인즈주의 (Crouch)

- **Debt-collateral spiral**

- 정부는 수요 관리를 통해 경제 부양 추구
- 신자유주의 정부 재정정책 회피 (부자에게 세금 부과를 통한 일자리 창출과 공공부채 부담 요구한다고 생각)
- 신자유주의 정부는 경제부양을 통한 노동수요 창출 회피(이는 기업 이윤 감소와 노동자 편익 증가 야기한다고 생각)
- 해결책은 대규모(예: 기업과 PPI) 또는 소규모(모기지)로 민간 부채의 자금조달을 통해 경제 부양, 따라서 금융정책 선호
- 민간 부채의 증가는 부채-GDP 비율의 개선이라고 생각(부채는 공공부채란 인식)
- 적절한 부채 관리가 되기 위해서는 신용이 안전하게 저당화되어야 함.
- 담보의 가치는 부채 증가에 따라 팽창
- 담보가치 하락 시 정부가 대출자 구제 및 부채의 국유화
- 사유화된 케인스주의는 사실상 정부 보증 신용대출 :
  지연된 공적 케인스주의 → **이익은 사유화, 손실은 사회화 야기**

기존 논의

- 소득주도성장정책(홍장표, 2014, 2015)

  → 기존 진보개혁 진영의 정책의 총합
  → 중소기업의 위상 제고를 핵심 정책으로 고려

- 동아시아 생산 네트워크 개선 전략(이일영, 2014, 2015)

  → 부품소재 중소기업 네트워크 전략

- 한국형시장경제체제 (이영훈, 2014)

  → 중소기업의 근대적 조직으로의 성장 가능성 부정
  → 경쟁, 위계, 계약이라는 시장규범 강화 – 미국식 시장경제

혁신정책 – 공유자산적 접근

- '규모의 문제' 해결을 위한 공정거래 정책 강화
- 재벌 이외에 근대적인 경제단위 창출
- 'Industrial Commons' (innovation cluster) 형성

  중소기업에 대한 금전적 직접 지원보다는
  중소기업간 협력과 신뢰를 높일 수 있는 공유자산을 형성

  * 공유자산 접근: 조건부 상호성과 이타적 징벌
  * 민주적 실험주의

자산정책 – 발전주의의 공적 성격 강화

- 국가의 공적 활용 전략

– 일정 정도 사회적 통제를 하기 위한 지렛대로 공유(국유)자산을 활용

– 기존의 세금, 부채에 대한 제3의 수단(James Meade) → 시장경제 활동의 견제와 균형, 그리고 지속적인 현금흐름 창출

– 각종 자산을 활용하여 공적 특정 활동의 기금 마련이나 투자 재원으로 활용

– 연기금의 주주로서의 역할을 강화

– 개발권 양도제 (개발권을 토지소유권에서 분리하여 양도하는 제도) 검토

– 재산권 문제 : 잔여 통제권과 사용 통제권을 구분

– 기업이 가지고 있는 물리적 자산과 헌신적인 인적 자산이 결합하여 개별 기업 소유는 인정하면서 대기업 집단의 상호 편익을 공유하는 준공유재(semi-commons) 창출 (예: 올레길; 정부가 가진 특허나 기업 휴먼 특허 풀링화 등)

소득정책 – 한국형 연대임금정책

- **이중화(Dualization) 와 유연안전성(Flexicurity)**

- 노동개혁의 기본 모델: 유연안전성(Flexicurity)

  - 노동시장의 유연성(규제완화)와 사회적 보호의 교환
  - 노동권과 사회권의 교환

  - 신자유주의와 사회민주주의의 수렴
    신자유주의는 사회안전망을, 사회민주주의는 유연성을 수용

- 많은 경우, 유연안전성 개념에 기초한 노동개혁도
  노동의 이중화를 해결하지 못하고 오히려 이를 악화시키는 경우가 많이 발생

이중화(Dualization)에 대한 대응 : 재벌개혁 vs 노동개혁

- 우리나라의 경우, 기술변화와 아웃소싱이라는 세계적 차원의 '구조적 경향'이 정치적 매개과정 없이 과도하고 왜곡된 형태로 진행

  - 기계(자동화)에 의한 숙련의 대체가 매우 높은 수준에서 진행
  - 모듈화와 아웃소싱도 다른 어느 나라에 비해 높은 수준에서 불공정한 형태로 진행
  - 기업소득과 노동소득의 격차가 매우 크게 진행

  → 재벌개혁에 우선 순위를 부여할 수 있음

- 다만 재벌개혁(공정거래, 노동분배율 제고)으로 이중화의 모든 문제를 해결하기 어려움

- 자동화-아웃소싱-탈숙련에 기초한 생산체제를 대체하는 대안 생산체제 모색이 필요

  중국의 성장 둔화와 글로벌가치사슬 전략의 수확체감, 2008년 이후 각국 정부들의 국내 산업 지원 확대 경향 등으로 세계적 교역은 축소될 것으로 예측(Hoekman, 2015)
  → 대기업수출주도성장체제의 한계

- '숙련' + '고부가가치화' 에 기초한 대안생산체제: 혁신-공유 기반의 클러스터 정책

이중화(Dualization)와 노동개혁

- 현 정부는 노동개혁의 당위성을 **노동시장 이중구조화**와 **청년 일자리 창출**에서 찾고 있음

  - 다만, 노동개혁의 핵심을 수량적 유연성(고용보호의 완화)에서 찾고 있음

- 그러나, 대기업-정규직의 노동유연성(수량적 유연성)은 (일부 노조 조직 부문을 제외하고는) 이미 높은 수준이고,

  - 기능적 유연성은 작동하기 어려운 조건
    조립형산업화, 자동화, 모듈화, 아웃소싱 → 숙련 형성의 필요성이 매우 낮음

  - 일반해고 제도 도입과 취업규칙변경이 이중구조를 완화할 것으로 보기 어려움

- 기간제 계약기간 연장과 파견확대가 비정규직의 안정성을 높인다고 보기 어려움

- 임금피크제로 청년고용 문제를 해결하는 데에 한계

- 이중화를 차단하고 개선하기 위해서는,
  새로운 형태와 방식의 노동시장 개혁 프로그램을 고민한 필요가 있음

이중화(Dualization)와 노동개혁

- 노동시장 내부의 격차에 대해서 공정과 연대의 관점에서의 전략 필요

우리나라에서의 사회적 교환은
선진국에서와 같은 노동과 복지의 사회적 교환이 아니라
노동시장 내부 주체들 간의 사회적 교환이 될 필요가 있음

- 정규직에 대한 고용보호의 완화는 실업급여의 확대와 교환되는 것이 아니라

비정규직에 대한 고용보호 강화와 교환되는 사회적 합의 도출이 필요

- 일반해고 제도 도입과 취업규칙변경 조건 완화는
단순히 노동시장에서의 불명료함을 시정하는 차원의 문제가 아님

=> 이 조치가 초래할 수 있는 이중화 심화의 문제에 대해 고려해야 하고
이를 위해서는 비정규직 고용보호를 강화하는 제도와 교환되어야 함

한국경제의 성장 전략의 재구성을 위한 시론*

전병유(한신대, 경제학), 정준호(강원대, 경제지리학)

요약

이 글의 목적은 한국경제의 성장체제의 문제를 정의하고 대안적인 성장모델을 구성할 수 있는 키워드와 성장 전략들을 시론적으로 검토하는 데 있다. 지난 20여 년 간의 한국경제의 성장체제를 2차수출주도성장체제로 정의하고, 그것의 물질적 기초라고 조립형산업화와 동아시아생산분업구조와 연계 하에서 분석하고, 이에 대한 대안적 성장모델을 탐색해보았다. 1990년대 중반 이후 한국경제의 성장을 주도한 수출주도성장체제는 미시적 불균형과 거시적 불안정, 불공정과 이중화의 문제 등 다양한 문제를 야기하였고 최근에는 수출에 의한 성장의 지속가능성에도 회의가 제기되고 있다. 따라서 소득주도형성장체제로의 전환의 필요성은 매우 크다. 다만, 수출주도성장체제로부터의 전환이 소득정책, 재분배 정책, 단기적 거시경제정책만으로는 쉽지 않다고 판단하였다. 새로운 성장의 원천과 동력이 협력과 연계의 경제, 그리고 연대의 원리의 결합에서 찾아져야 한다면, 중소기업이 이러한 협력, 연계, 연대의 실험장이 될 수 있을 것이다. 민주적 실험주의, 공유자산 구축과 공유경험 축적을 통한 혁신 역량 강화, 국가의 공적 성격의 강화와 재산권 분할을 통한 공유자산의 적극적 활용, 연대 원리에 한국형의 소득정책, 장기적 관점의 거시경제정책으로서의 공공투자정책 등을 새로운 성장체제를 구축하기 위한 대안적인 개념과 전략으로 제시해보았다.

1. 문제제기

지난 50여 년 간 한국경제는 지속적인 성장을 유지해왔다. 그 핵심에는 수출이 있었다. 그러나, 최근 수출주도 성장체제가 불안정해지는 모습을 보이고 있다. 2012년부터 수출증가세는 중간재 중심으로 둔화되었고, 2015년에는 마이너스 증가율을 기록하고 있다. 이는 전세계적인 현상으로 중국을 제외한 대부분의 국가들의 수출증가율이 둔화되고 있다.

글로벌 금융위기 이후 한국에게 세계적으로 예외적인 상황이 주어지면서 일시적으로 수출증가세가 유지되었으나, 중국의 성장 둔화와 글로벌 공급체인 전략의 성숙화 등으로 세계 경제 수요와 교역의 침체로 증가세도 크게 둔화되고 있다. 미국경제 상승세도 2015년에 마감하고 2016년에 조정기에 진입할 것이라는 예측도 제기되고 있고 유럽과 개도국 경제가 회복되지 않으면 2016년부터 세계경제가 침체국면으로 진입할 가능성도 있어 수출의 탄력적인 회복은 쉽지 않을 것이란 전망도 제기되고 있다.

한국경제에서 내수가 이미 위축될 대로 위축되어 있는 상태에서 수출 둔화는 저성장으로 나타나고 있다. 1997년 위기와 2008년 위기로 성장률이 한 단계씩 떨어지고 있고, 한국경제

*이 글은 한국사회과학연구회에서 펴낸 동향과전망 2015년 가을·겨울 호(통권 95호)에 "한국경제 성장 체제의 재구성을 위한 시론"이란 제목으로 게재된 글이다.

가 3% 이하 저성장을 2년 이상 지속된 경우가 없었으나 2012년 이후 4년 연속 3% 이하 저성장(2012 2.3%, 2013 3.0% 2014 2015년)이 나타날 가능성이 있다(박종규, 2014). 이는 한국경제가 그동안 한 번도 경험해보지 못한 현상으로 한국경제의 장점의 하나인 탄력성(resilience)이 사라지고 있다는 평가이다.

또한 2011년 이후 물가상승률이 빠르게 하락하면서 디플레이션의 가능성도 제기되고 있고, 인구구조 고령화의 가속화, 자산시장의 불확실성, 양극화·불평등의 심화 등으로 한국형 장기불황의 그림자까지 드리워지고 있다.

수출주도성장체제에 대해서는 국내 산업 연관관계의 약화, 낙수효과의 상실, 생산과 소득의 괴리 등 불균형과 불평등의 문제를 심화시킨 것으로 지적되었음에도 성장에 기여한다는 장점으로 버텨왔다. 따라서 수출에 의한 성장 드라이브가 한계에 직면할 경우 한국의 거시경제 순환구조의 문제가 더 분명하게 드러날 가능성이 있다.

최근 한국경제의 성장잠재력의 저하와 저성장 지속 가능성에 대해서 수출보다는 내수 중심의 소득주도성장체제로의 전환의 필요성에 대한 문제제기가 많이 이루어지고 있다. 중국의 성장 둔화와 글로벌 생산분업전략의 약화 등 글로벌 경제의 불확실성과 최근 제기되고 있는 세계경제의 구조적, 만성적 침체론(secular stagnation and new mediocre), 그리고 대내적인 불균형과 이중화 문제의 심각성을 고려할 때 내수-소득 주도 성장 체제로의 전환이나 수출-내수의 균형 성장의 필요성은 충분하다고 할 수 있다.

그러나, 수출주도성장체제를 극복하기 위해서는 그 가능성과 한계에 대한 철저한 이해에 기초한 대안적이고 현실적인 성장모델 구축이 필요하다. 특히 수출주도성장전략의 주체인 대기업 모델을 대체할 수 있는 새로운 성장모델의 설계가 논리적으로, 현실적으로 가능한가, 그리고 이러한 성장모델을 이끌어갈 수 있는 전략적 주체가 형성될 수 있느냐가 관건일 것이다. 수출주도성장체제로부터의 탈출, 전환, 개선 등이 국가 주도의 소득정책과 재분배 정책, 그리고 단기적인 거시경제정책만으로는 이루어내기는 쉽지 않다는 문제를 고민할 필요가 있다.

한국경제의 수출주도성장체제는 단순히 특정한 수요체제라기보다는 제조대기업 주도의 조립형산업화라는 생산체제와 글로벌 분업 구조 하에서의 동아시아 생산 분업구조라는 지경학적 조건에 기반을 두고 있기 때문이다. 특히 90년대 중반 이후 한국의 수출주도성장체제는 중국의 경제성장을 축으로 하여 한국-중국-일본의 생산분업체제의 틀 속에서 조립형산업화의 첨단화를 통해 진행되었다. 따라서 수출주도성장체제로부터의 소득주도성장체제로의 전환의 실현가능성을 판단하기 위해서라도 수출주도성장체제의 토대인 동아시아 생산네트워크 하에서의 조립형산업화의 문제를 고려하지 않을 수 없다.

특히 이러한 전환에서 가장 핵심은 중소기업의 문제라고 보았다. 중소기업은 협력과 연계를 통한 새로운 수요 창출과 혁신 역량 강화를 통해 새로운 경제 단위를 창출하고 한국 경제의 이중화 문제를 완화할 수 있는 주체가 될 수 있다고 보기 때문이다. 국내 중소기업의 고도화와 상호 연계의 강화가 내수-소득 주도성장체제로의 전환과 한국경제의 장기 저성장에 대한 대응에서 관건이 될 수 있을 것으로 보기 때문이다.

이 글에서는 기존의 수출주도성장체제로부터의 전환 또는 그것의 개선을 염두에 두면서,

공유자산 구축과 공유경험 축적을 통한 통합적인 혁신 역량의 강화, 국가의 공적 성격의 강화와 재산권의 분할을 통한 공유자산의 적극적 활용, 연대에 기초한 소득정책과 공공투자정책 등 새로운 성장체제를 구축하기 위한 대안적인 개념과 전략들을 제시해보고자 한다.

2. 수출주도성장체제의 특성과 한계

1) 조립형산업화와 동아시아분업체제

한국경제는 1990년대 중반 이후 '화려한' 2차 수출주도성장[1]을 경험하였다. 한국경제의 무역의존도는 1990년대 중반 50%대까지 내려갔다가 2000년대 후반 이후 100%를 넘어서고 있다. 이는 OECD 국가에서 네델란드를 제외하고 가장 높은 수준이다. 1996년에 27.7%였던 GDP 대비 수출 비중도 2015년 현재 거의 60%에 육박하고 있다. 수출주도성장체제는 한국경제에서의 불균형, 불안정, 불평등의 문제를 심화하였음에도, 1997년 외환 위기 이후 한국의 성장을 견인해온 것이 사실이다.

이러한 1990년대 중반 이후의 수출주도성장체제의 미시적 구조라고 할 수 있는 생산과 분업 체제는 조립형 산업화와 중국의 세계자본주의 경제로의 통합으로 형성된 동아시아분업체계라고 할 수 있을 것이다.

생산체제의 특성의 측면에서 2차수출주도성장체제는 지난 반세기 동안 진행된 제조업 중심의 조립형 산업화의 흐름에서 벗어나는 것은 아니었다. 물론 2차수출주도성장체제는 조립형산업화의 고도화, 이른바 단순조립에서 첨단조립으로 진화한 것은 사실이다(핫또리 타미오, 2007; 정준호, 2014). 급진적 혁신으로 대표되는 IT 첨단제품과 점진적 혁신이 두르러지는 자동차, 철강, 조선산업 등에서 대기업을 중심으로 경쟁우위를 구축해 온 것이 사실이다. 기술과 생산방식에서 첨단과 전통산업 간의 차이가 큰 차이가 있는 것으로 평가되기도 한다(이영훈 외, 2014). 그러나, 규모의 경제(설비투자와 자동화)에 따른 대량생산, 가격 경쟁력, 기술과 숙련의 분리(엔지니어 주도의 공정기술), 실행에 의한 기술 학습 등을 특징으로 한다는 점에서 기존의 수출주도성장체제-조립형산업화와 다르지 않다(정준호, 2014) [2]

조립형 산업화는 부품·소재를 수입하고 조립하여 완제품을 수출하는 것을 수반하기 때문에 미국, 일본, 중국이라는 대외적인 '지경학적' 조건은 우리나라 산업화에 지대한 영향을 미쳤다. 80년대까지의 냉전구도와 90년대 이후의 탈냉전 구도에 따라 미국과 중국은 각각 완제품과 중간 부품·소재의 수출시장으로, 일본은 줄곧 중·고가 부품과 소재의 공급지로 기능해 왔다. 이러한 동아시아분업구조의 형성으로, 수출주도성장은 조립형 산업화에 내장되었다. 특히 1997년

1) 1차 수출주도성장의 기간이 '1960-1980년대 중반'이라면 2차 수출주도성장기간은 '1990년대 중반-2010년대 중반'으로 정의하고자 한다. 이 글의 분석 대상은 2차 기간을 대상으로 한다.

2) IT 첨단제품을 생산한다는 삼성전자도 KAIST 경영학과 장세진 교수의 평가에 따르면, "선발 기업이 만들어 놓은 새로운 시장과 상품·제품들을 개량하고 효율적인 대량 생산화를 무기로, 가격·물량 경쟁을 능숙하게 해온 게 삼성전자"였으며, "삼성전자는 스스로 새로운 상품·제화 카테고리를 만들었거나 새 시장을 개척한 적이 없으며", "삼성전자의 전세계 연간 특허 랭킹이 3~4위쯤이지만, 특허 상당수가 제품기술이 아닌 공정기술에 관련된 것"이다(조동진, 2014년 8월 5일자, 인터넷 조선(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/08/05/2014080502486.html))

외환위기의 구조조정에서 살아남아 대외 경쟁력을 구축한 삼성전자, 현대자동차, LG전자 등과 같은 대기업들을 중심으로 2000년대 이후 수출 주도형 성장의 전성기를 구가하였다.

조립형산업화의 기술적 패러다임은 1970년대 NC 기계의 도입, 1980년대 노동배제적인 공정자동화, 그리고 1990년대 IT기술에 기반한 모듈화이다(정준호, 2014). 이는 막대한 설비투자를 동반하는 규모의 경제와 설비 가동률의 극대화를 위한 장시간 노동을 요구하고 점차적으로 현장의 중간 숙련을 대체하거나 배제하여 기술과 숙련의 분리를 심화시키는 경향이 있다. 따라서 중간 숙련이 점차로 협소해지면서 고용없는 성장을 야기하였다. 중간 숙련이 많이 요구되는 부품소재의 경우 제조업 강국인 일본, 독일, 이탈리아, 미국 등으로부터 수입하였고, 부품소재의 국산화를 줄기차게 노력하여 중저가 부품소재에서는 대외 경쟁력을 획득하여 중국 등으로 수출하고 있지만 고가 부품소재의 경우 특히 일본에의 의존도가 여전히 심하였다.

조립형산업화는 수출을 견인하였지만, 한국 경제 내부에 몇 가지 부정적 유산을 남기고 있다.

첫째, 단순조립에서 첨단조립으로 상향 이동하였지만, 주요 부품소재는 여전히 해외 수입에 의존하였고, 제품수준의 재빠른 업그레이드를 통해 해외 경쟁자를 추격하고 추월했기 때문에 중간숙련이 협소해졌으며, 원천기술을 축적하고 보유하는데 기대만큼 성과를 거두지 못했다. 이는 산업연관의 취약과 대외 의존도의 심화로 나타나면서 최근에는 글로벌 소싱까지 더해 수출에 따른 국내의 낙수효과는 지속적으로 감소하고 있다.

둘째, 전술한 바와 같이, 조립형 산업화는 자동화와 IT 기반의 모듈화를 기반하고 있어 중간숙련을 더욱더 협소화시키면서 괜찮은 일자리를 줄여나가 고용없는 성장을 야기하고 있다.

셋째, 이러한 산업화는 기업 간의 관계에서 대기업과 중소기업 간의 격차를 심화시키는 이중구조를 배태하여 왔다. 중소기업은 비용전가와 경기변동의 완충의 대상으로 활용되고 과당경쟁, 중국의 부상, 기술과 숙련부족 등으로 제조업 대중소기업 간의 격차는 구조적이었다.

넷째, 산업정책은 수평적인, 즉 기능적인 산업정책으로 전환하였지만 여전히 특정 산업 중심에서 특정 기업의 육성을 목표로 하고 있어 지원 대상의 공평성의 문제와 성과 평가기준의 모호함과 투명성의 미흡으로 특정 산업과 기술에서는 민관협력상의 지대추구 행위, 소위 '○○마피아'현상을 초래하였다.

2) 수출주도성장체제의 거시경제

1990년대 중반 이후 2차수출주도성장체제 하에서 한국경제가 첨단조립생산으로 고도화하였음에도, 미시적으로는 생산의 우회도 저하, 이중구조화, 불공정의 문제를 안고 있다. 동시에 거시적으로도 불균형과 불안정, 불공정의 문제를 내포하고 있고 최근에는 지속가능성에서도 문제가 제기되고 있다.

수출주도성장체제는 근본적으로 불균형과 불안정의 문제를 가진다. 다만 수출을 통한 지속적인 성장이 담보되고, 내수 부족을 자산-부채로 보완할 경우 이러한 불균형과 불안정의 문제는 당장 드러나지 않는다. 2차 수출주도성장체제 하에서도 생산과 소득의 괴리, 기업소득과 가계소득의 격차, 임금과 생산성의 괴리 등 불균형이 크게 심화하였다.

우선 성장(생산의 증가)이 소득 증가로 100% 이전되지 못하고 있다. 생산과 소득의 괴리가 커지고 있다는 것이다. 1970년 이후 생산(GDP)는 17배 증가하였으나 소득(NNI)는 13배 증가하는 데 그쳤다. 이러한 현상은 90년대 중반 이후 더욱 심화된 것으로 나타나고 있다. 국민순소득(NNI)는 국내총생산에 국외순수취 요소소득을 더한 국민총소득(GNI)에서 감가상각을 차감하여 구한다. 생산과 소득의 괴리는 조립형공업화를 위한 대규모 투자로 감가상각의 규모가 크다는 점 이외에, 수출주도성장체제의 심화에 따른 교역조건의 악화에 기인한다[3]. 교역조건의 악화는 국가 간 경쟁이 심한 첨단조립산업에서의 단가 인하 압력에 따른 수출가격의 하락과 수입 부품과 원자재 가격의 상승에 그 원인이 있다. 특히 한진희・류성현(2010)은 1990년대 중반 이후의 기간 동안 교역조건이 악화된 주요인은 임금인상과 같은 대내적인 요인보다는 대외적인 요인에 기인한다고 분석하였다. 중국경제의 팽창이 원유 및 원자재의 수입가격을 상승시키고 제조업 제품의 수출가격을 낮춘 것이다.

한편, 이미 잘 알려진 바와 같이, 제조업 대기업 주도의 조립형산업화에 기초한 수출주도 성장체제 거시경제의 주된 특징 중의 하나는 노동분배율의 하락과 임금 없는 성장, 그리고 기업소득과 가계소득의 괴리이다. 글로벌 금융위기 이후 노동생산성과 실질임금과의 괴리는 더욱 커져 노동분배율 하락 속도가 빨라지고 있다. 2008년 이후 실질임금이 7년째 정체되는 사상 초유의 현상이 나타나고 있다. 가계의 임금소득뿐만 아니라 배당 및 이자 소득도 감소하고 있으며 기업소득이 가계소득으로 환류되지 않고 투자로도 이어지지 않고 있다. 기업수익성은 1997년 이후 지속적으로 좋아졌지만 투자는 그에 비례해서 이루어지지는 않고 있다. 즉, 임금 없는 성장과 기업 저축의 역설이 나타나고 있다(박종규, 2013). 임금 없는 성장(노동생산성과 실질임금의 괴리)는 OECD 국가 중에서 한국에서 가장 뚜렷하게 나타나고 있다. GNI에서 가계소득의 비중이 지속적으로 하락 OECD 최하위권이고, 기업의 총저축률이 2006-2010년간 3.8%p 증가하여 헝가리, 스위스, 스페인을 제외하고 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준이다. 박종규(2014)는 임금 없는 성장은 인구고령화와도 맞물려 있어 베이비붐세대의 은퇴로 기업의 인건비 부담은 더욱 줄어들 것이며 이는 제도적, 정책적 노력 없이는 노동생산성과 실질임금의 괴리는 더욱 심해질 것으로 전망하고 있다.

당연한 불균형이겠지만, 수출과 내수 간 불균형의 심화이다. 2009-2013년 내수 위축으로 인한 잠재성장률 하락이 0.4%p에 달한다는 분석도 제기되고 있다(현대경제연구원, 2014). 가계소득의 위축은 민간소비의 위축으로 이어졌고, 고령화와 자산시장 등 미래 불확실성과 소득 불평등이 평균소비성향의 저하와 민간소비 위축을 가속화시키고 있다[4]. 투자 부분에서는 외환위기 이후 국내 총고정자본형성이 정체되어 있고 2008년 글로벌 위기 이후 해외직접투

3) 조태형・김정훈(2014)에 따르면, 1990년대 중반까지는 교역조건이 가격경쟁력 향상 등 한국경제에 상당히 우호적이었다. 그러나 아시아 외환위기 부근인 1996~2000년의 기간 동안 교역조건은 실질총소득을 연평균 1.9%p 감소시켰고, 그 이후에도 교역조건은 이후에도 계속 악화되었으며 실질총소득의 증가를 제약하는 요인으로 작용해 왔다고 분석하고 있다. 2008년의 글로벌 금융위기시에도 원화가치의 급락 이후 실질 수입가격의 급등에 따른 교역조건의 악화는 실질총소득을 3.7%p 하락시켰다는 것이다.

4) 교육비나 주거비 압박도 소비 억제의 한 요인이다. 임현준・박강우(2012)에 따르면, 1980년대 후반 이후 교육비 지출의 증가세가 지속되는 가운데 저축률이 하락 추세로 전환하였다. 1997년 이후 한국노동패널자료를 활용하여 분석한 결과, 교육투자의 효율성 증가에 따른 임금프리미엄의 확대와 교육 비용의 상승은 가계저축률에 음(-)의 방향으로 영향을 미치며 그 크기도 상당한 것으로 추정하였다.

자가 큰 폭으로 증가하면서 더욱 위축되고 있다. 2013년의 경우 해외직접투자는 198.6억달러인데 반하여, 외국인의 국내 투자는 68.2억달러에 불과하였다[5]. 최근 한국경제의 내수(소비와 투자)의 부진에는 불확실성의 문제가 가장 크게 작용하고 있다[6]. 수출주도성장체제는 개방성이 높아 근본적으로 불확실성이 높을 수밖에 없는 체제이다. 지속적인 성장이 담보되지 않는 이상 근본적으로 불안정할 수밖에 없다.

자산(부채) 효과는 불안정성을 더 심화시킨다. 수출주도성장에서 내수 부족은 자산(부채)으로 보완하였다. 하였다. 그러나 2008년 이후에는 부채로 수요 부족을 대체하는 데에는 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 최근 들어 부채는 수요 증가로 이어지지 않고 있다. 부동산과 금융 자산의 가격 조정이 이루어지면서 자산가치상승의 소비 효과는 거의 사라지고 있다. 부채를 가지고 있는 가구의 경우, 부동산자산 증가는 오히려 소비감소 요인으로 작용하고 있다(김영식·최성호; 2014)

한국의 가계부채는 가처분소득 대비 부채 비율이 150% 수준으로 OECD 국가 중에서도 매우 높은 수준이다. 한국의 가계는 길고 긴 부채 축소의 초입 단계에 들어가고 있는 것으로 평가되고 있다. 가계부채의 증가로 인하여, 소득이 증가해도 소비로 이어지지 않고 있으며, 저축으로 간다고 해서 생산적 투자로 이어지지 않는 자산-소득의 악순환 구조로 바뀌고 있다[7]. 소득이 늘어도 빚 갚는데 사용되면서 부채는 소득 증가의 장애물로 작용하고 있고, 금융완화를 통한 자산가격 상승 전략이 자산효과로 이어지기보다는 부채증대로 이어져 소득증가분까지 까먹을 수 있는 상황이다. 주택가격이 많이 올랐지만 그 폭이 크지 않은데다 최근 주택구입자가 금융위기 전 주택 구입자와 다른 소비행태를 보이기 때문에 주택 시장 회복이 경제 성장에 큰 도움이 되지 않고 있다.

이정연·박양수(2015)에 따르면, 2008년 금융위기 이후 금융부문과 실물경제의 불균형이 심화되고 있다고 평가하고 있다. 특히 2008년 금융위기 이후 경기싸이클과 금융싸이클 상관관계는 -0.7503으로 2000년~2008년(0.3919), 2000년 이전(-0.0254)과 비교해 가장 낮았다. 이는 보통 경제가 성장하면 가계, 기업이 대출을 늘려 소비와 투자가 확대되는 동조화 현상이 있었는데 최근에는 이런 흐름이 약해졌다는 것을 의미한다. 금융통화 정책으로 수요를 창출하고 경제를 견인하기가 어려워졌다는 것이다.

생산과 소득의 괴리, 소득의 정체, 내수(소비와 투자)의 침체, 소득과 자산의 악순환 등 최

---

5) 이러한 해외직접투자의 증가는 한국 경제가 직면한 불균형과 불평등을 더 악화시킬 가능성이 있다. 김태정・이정익(2013)에 따르면, 해외직접투자 증가는 국내 생산 및 노동생산성에 긍정적 영향이 있지만 국내 설비투자와 고용에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 해외직접투자가 국내 생산과 수직적 연관관계를 유지하면서 이루어지고 국내 산업구조의 고도화에 기여하고 있지만 국내 투자 및 고용을 대체하는 효과가 있음을 시사한다.

6) 김태정・이정익(2013)에 따르면 외환위기 이후 고정투자는 경기변동 및 불확실성에 민감하게 반응한 것으로 분석하였다. 소비의 경우에도, 윤용준・이경태(2013)에 따르면, 대외 요인에 의한 불확실성이 유동성과 비용 경로를 통해 소비를 제약하는 중요한 원인으로 작용하고 있다고 분석하고 있다.

7) 가계부채의 증가는 중•고소득층을 중심으로 소비위축을 초래하여 경기안정에도 부정적으로 작용할 우려가 있다. 중•고소득층의 가계부채비율이 빠르게 상승하면서 동 계층의 소비율은 2000년대 중반 이후 하락하는 모습을 보이고 있다는 것이다. 또한 한편 가구의 평균소비성향은 주택소유가구의 경우가 비소유가구에 비해 더 크게 하락하였으며 주택소유가구 중에도 저소득 고령층 가구의 평균소비성향이 상대적으로 더 크게 하락한 것으로 나타났다(신원섭・이원기, 2013).

근 드러나고 있는 우리나라 수출주도성장체제의 거시경제 순환은 수출과 성장이 지속적으로 담보되지 않을 경우 지속가능하기가 어려울 수 있다고 판단된다.

그러나, 수출주도성장체제의 성장 효과는 점차 줄어들고 있다. 일반적으로 수출주도성장체제는 성장 촉진과 유지에 효과적인 것으로 알려져 있다. 1997년 외환위기를 극복하고 2008년 글로벌금융위기를 여타 국가들에 비해서 큰 어려움을 겪지 않고 넘어선 것은 수출 때문이라고도 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 2000-2013년간 세계경제가 4% 성장을 하였지만, 한국 경제는 3.7% 성장하는데 그쳤다. 물론 성장률 하락에는 자본축적의 성숙도가 높아진 상태에서 인구와 노동력 구조의 변화 등의 구조적 영향이 있겠지만, 수출주도성장체제의 성장 효과는 외환위기와 글로벌금융위기를 거치면서 한 단계씩 떨어지고 있는 것이 사실이다.

수출주도성장체제의 지속가능성에 의문을 제기하는 현상들이 점차 현실화하고 있다. 우선 세계적인 저성장 가능성이 높아지고 있다. Summers(2014), IMF(2013, 2015a) 등이 구조적인 장기저성장(secular stagnation)과 성장의 정체론(new mediocre)을 제기하고 있다[8]. 또한 성장에 대한 교역의 탄력성이 감소할 것이라는 전망이다. 1980년대 중반부터 2000년대 중반까지 산출 대비 무역의 비중(1960년대 25%에서 현재 60% 수준으로 증가)은 예외적으로 높았던 시기였다. 중국과 동구권의 세계경제로의 재통합, 그리고 대규모 제조업체와 유통업체들에 의한 글로벌가치사슬 활용의 증대가 주 요인이었다. 그러나, 중국의 성장 증가세의 둔화와 글로벌가치사슬 전략의 수확체감, 2008년 이후 각국 정부들의 국내 산업 지원 확대 경향 등으로 세계적 교역은 축소될 것으로 예측하고 있다(Hoekman, 2015). 벌써 세계 수입에 대한 한국 수출의 장기탄력성이 2008년 금융위기 이후 25-30% 하락하는 것으로 나타나고 있다(강두용·정인환, 2015).

수출이 성장을 담보하지 못할 경우, 수출주도체제가 야기한 불안정과 불균형의 문제는 심화될 가능성이 있다. 이러한 수출주도성장체제 거시경제의 대내적 순환의 질과 성격이 나빠지고 있는 것으로부터 탈피하기 위해서 내수-소득 주도 성장체제로의 전환, 적어도 수출과 내수의 균형이 필요하다는 문제제기가 이루어지고 있다.

다만 앞에서도 검토했듯이, 우리나라의 수출주도성장체제는 물적 토대로서 조립형산업화의 한 몸이라고 할 수 있고, 90년대 이후 수출주도성장정책의 강화는 중국과의 교역 개시 이후 형성된 동북아 생산분업체계의 변화와도 밀접한 관련이 있기 때문에, 소득주도성장체제도 이와 관련해서 논의될 필요가 있다.

3. 한국경제 성장전략에 대한 기존 담론

수출주도성장체제 하의 저성장-양극화라는 한국경제의 구조적 문제에 대한 진단과 대안

8) 1998년과 2008년 사이 선진국의 연평균 성장률이 약 3%정도였지만 금융위기 이후에는 1%에 불과하고 있다. Summers(2014)는 이러한 성장률의 하락에 대해 Hansen(1939)이 1930년대 대공황의 맥락에서 제기한 장기 저성장론(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. 이러한 비관론은 과도한 부채수준과 불평등을 지적하고 인구구조의 변동(저출산・고령화)과 교육(숙련)수준의 저하 등이 이에 한몫하고 있다고 주장한다.

모색이 다양하게 이루어지고 있지만, 본 논문의 논지와 관련해서, 소득주도성장론을 제기하고 있는 홍장표(2014, 2015), 동아시아 생산 네트워크론을 제기하고 있는 이일영(2015), 한국형 시장경제 체제론을 제기하고 있는 이영훈(2014), 이영훈 외(2014) 등의 연구를 비교검토해 볼 필요가 있다.

홍장표(2014)는 소득주도성장의 필요성을 거시경제 분석에서 찾고 있다. 한국경제의 저성장의 원인을 경제구조와 정책체계의 불일치에서 찾는다. 경제구조는 임금주도성장체제인데[9], 정책체계는 이윤-수출-부채 주도로 이루어지고 있다는 것이다. 우리나라의 경제구조에서는 이윤과 수출보다는 임금과 소비가 수요 창출에 더 효과적이라는 점을 거시경제 변수 분석을 통해서 보여주고 있다. 임금이 비용이 아닌 소비, 투자, 생산성 향상에 기여할 수 있는 요소로 파악된다. 소득분배와 가계소비가 같은 방향으로, 실질임금과 노동생산성이 같은 방향으로 움직이는 분석 결과를 제출하고 있다. 또한 투자는 수익성에는 거의 반응하지 않지만, 총수요로부터 크게 영향을 받고[10], 수출의 경우에도, 임금 비중 증가로 단위노동비용이 높아지면 수출경쟁력이 떨어지기보다는 수출비중이 증가한다는 이른바 칼도의 역설(Paradox of Kaldor)[11]이 한국에서도 나타나고 있다는 것이다.

이러한 거시경제적 경제구조에 대한 평가에 기초해서 소득주도성장론은 통화금융정책이나 재정안정화 정책의 한계를 지적하면서 소득정책(income policy)의 필요성을 강조한다. 관련 정책 메뉴들은 근로소득과 생활소득과 관련된 과제(최저임금인상, 생활임금제도입 등), 자본소득세 강화, 일자리 창출과 고용의 질 개선, 공생과 협동의 산업생태계, 하도급의 공정화, 대중소기업 성과배분의 개혁 그리고 중소기업 소상공인의 사업보호와 협업 등이다(홍장표, 2015). 이러한 메뉴들은 민주정부와 현재의 야당이 제시하고 있는 정책 메뉴들과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다.

한국경제의 거시경제적 지표들은 소득주도성장론이 기반하고 있는 포스트케인지언의 주장들에 매우 정확하게 부합한다. 또한 앞에서 검토했듯이, 선진국들의 과도했던 수입 의존이 조정되고 있고, 많은 개발도상국가들이 펼쳤던 수출주도성장전략의 결과 세계적 공급과잉 현상이 드러나고 있기 때문에, 수출주도성장으로부터 소득주도성장으로의 전환 필요성은 충분히 인정된다. 그러나, 소득주도성장론이 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, 자산

9) Onaran and Galanis(2012)의 국제비교 연구에서도, 우리나라는 자본분배율이 증가할 경우 총수요가 줄어드는 임금주도체제로 분류하고 있다.

10) 한국은행의 김영태・박진호(2013)도 한국경제의 투자함수 추정을 통해, 가계소득이 투자에 미치는 영향이 기업소득보다 더 크고 유의성도 높다는 분석 결과를 보여주고 있다.

11) 칼도의 역설은 역사적으로 단위노동비용의 증가와 제조업에서의 수출 비중의 증가가 동시에 나타난다는 현상을 가르킨다.

과 부채에 의한 변동성의 문제에 대한 대안을 제시해야한다.

사실, 내수주도성장으로의 전환의 성공 사례들이 역사적으로 볼 때 그리 많지 않다. 1930년대 중남미의 수입대체전략은 실패하였고, 1980년대 일본의 내수확대정책은 부동산 거품과 장기침체로 귀결되었으며, 현재 소비 중심의 질적 성장을 내세운 중국의 경우에도 가계구매력은 쉽게 살아나지 않고 있다. 물론 2000년대 이후 수출 둔화에도 소비가 늘면서 성장세를 유지한 사례는 2000년대 북유럽과 캐나다 사례가 있지만 '복지'와 '이민'이라는 특수한 요인이 존재했었다(이근태·고가영; 2014).

지난 한국경제의 지난 50여년의 성장 과정 중에서, 잠시 소득주도성장의 특성을 보여준 기간은 1988~1996년 간이다. 그런데 우리는 왜 이 기간의 내수주도성장이 지속가능하지 않았을까? 라는 질문을 제기할 수 있다. 당시 한국 경제는 노동분배율 증가, 내수의 성장기여도, 높은 설비투자증가율, 자산시장의 안전성 등을 확보하였다. 노동조합과 대기업의 대응, 중국효과와 대기업의 전략 전환과 중소기업의 몰락, 세계화와 금융시장 개방 등 제도와 정책의 실패 등 다양한 원인을 생각해볼 수 있겠지만 결국은 사회적 합의의 능력의 결여라고 볼 수 있다. 정부, 기업, 노동, 금융 등 사회적 주체들 사이의 사회적 합의를 임금과 생산성의 선순환 체제를 만들어내는 역사적 경험을 갖추지 못했기 때문이다. 포스트케인지언과 ILO에서 제기한 임금주도성장체제는 조직노동의 비중이 높고 노사정협의체제가 잘갖추어져 있어 사회전체적으로 임금 조정이 가능한 사회체제에서 잘 작동할 가능성이 높다. 한국 사회가 이러한 사회적 합의의 경험이나 능력이 높지 않은 상황에서 소득주도성장체제의 거시경제적 정합성이 지속가능하기는 어려웠을 것이다.

한편, 이영훈(2014)은 한국경제의 거시경제적 순환의 물질적 토대인 조립형산업화 전략은 동아시아 속의 한국이라는 지경학적 조건과 한국 전통사회의 사회문화적 토대 속에서 해석되어야 한다고 주장한다. 우선 조립형공업화는 고급숙련과 원천기술의 자급적 축적으로 핵심원자재, 정밀 부품, 고급 기계를 생산하는 공업대국 일본이 인접국이었다는 지정학적 조건이 큰 이점으로 작용했다는 것이다. 또한 관료제적 위계로 통합된 저신뢰의 물질주의 사회로 규정한'한국의 전통사회'의 경로의존성과 제도적 착근성이 권위주의 시대 성장의 동력으로 작용하였지만 민주주의 시대에는 선진화의 굴레로 작용하고 있다고 본다. 국가관료제적 전통하에서 대기업은 성장하였지만, 중소기업과의 협력 네크워크 구축이 실패하고 영세자영업자들이 한정된 자원을 놓고 생존경쟁을 벌이는 현상의 사회문화적 토대로서 국가 중심의 위계적 구조 하의 저신뢰 사회라는 점을 고려해야 한다는 것이다. 1980년대 중소기업 계열화 정책의 실패, 대기업과 중소기업 사이의 관계의 약화, 1989년을 기점으로 하는 제조업에서의 대기업 사업체의 감소, 영세사업장의 과밀, 민주정부의 중소기업 육성 전략의 실패 등 협력과 신뢰에 기초한 전략이 성공하지 못하고 실행가능하지 않은 것은 이러한 역사적으로 규정된 사회문화적 토대에 기인한다는 것이다. 현재 한국 경제는 국가주의 시장경제이고, 이를 경쟁, 계약, 위계의 덕목이 갖추어진 영미형의 자유시장경제로 전환하는 것이 현실적인 경로라는 것이다.

한편 이일영(2015)도 한국경제의 지경학적 조건에 주목하고 있다. 1990년대 중반 이후 중국을 중심으로 하는 동아시아 글로벌 분업체계가 형성한 광대한 수출 시장의 확장이 2차 수

출주도성장체제의 성공의 토대이고, 경로의존성을 부정하기 어렵다면, 이를 개선하는 방안을 대안을 만들 것을 제안한다.“동아시아 생산 네트워크의 진전 속에서는 성장·발전을 위한 산업·지역 정책으로서 네트워크상의 구조적 공백을 점유하고 연결하는 것이 환경조건에 부합하는 전략”으로 보고 있다. 한국에서의 공백은 “대기업과 수평적 관계를 맺는 혁신형 중견·중소 기업이 네트워크의 구조적 공백”이고, 전략은 “클러스터 기반 부품소재장비 공급업체의 글로벌 가치사슬 편입”으로 보고 있다. 그런데 이 전략의 실천은 국가가 협력 행동을 강제하기보다는 네트워크 관계의 구축을 통해 협력 행위를 유도하는 방식으로 추진해야 한다고 강조한다[12]. 특히 네크워크 거버넌스 형성 전략으로 지방정부의 주도적 역할을 강조하고 있다.

홍장표(2014, 2015), 이일영(2015), 이영훈(2014) 등 세 연구 모두 공유하고 있는 지점은 한국경제의 진보든 선진화든 그 핵심은 중소기업 문제에 있다는 점이다. 한국경제의 저성장국면으로부터의 벗어나 안정적이고 지속적인 성장을 유지하기 위해 제도와 정책을 통해 거시경제의 순환 구조를 수정하는 것이 쉽지 않다면, 결국 수출주도성장체제의 토대인 조립형산업화를 개선하든 이로부터의 전환하는 것이 필요하고, 이를 수행할 핵심적 주체는 중소기업일 것이다.

홍장표(2015)도 소득주도성장의 다양한 정책 메뉴들을 제시하고 있지만, 핵심은 중소기업으로 보고 있다. 중소기업(특히 중규모의 기업)의 국민경제기여도는 부가가치, 노동소득분배율, 조세국가납부율, 심지어는 법인세율 측면에서도 대기업보다 우위에 있다는 분석 결과를 제시하고 있다. 총요소생산성 기준으로 볼 때, 혁신역량(가장 주어진 자원을 효율적으로 이용하는 역량)은 중기업이 가장 크다는 점을 보여주고 있다.

결국 관건은 중소기업이 한국경제에서 새로운 성장의 주체로 형성될 수 있느냐의 문제일 것이다. 소득주도성장론에서는 규제와 보호라는 정부의 정책 수단을 통한 중소기업 육성을 이야기한다. 반면, 이일영(2015)은 동아시아 생산 네트워크에서의 공백인 부품소재 중소기업의 네트워크적 거버넌스 구조를 만들어내는 것이 지속적인 성장 전략의 핵심으로 보고 있고 이를 위해서는 중앙정부 주도의 정책 드라이브보다는 지방정부 주도의 네트워크적 거버넌스가 중요하다고 지적하고 있다. 그러나 이영훈(2014)은 한국의 경우 지방권력을 가져본 적이 없고 국가위계적 저신뢰의 사회역사적 전통을 가진 한국 사회에서 자발적인 네트워크 형성 가능성을 높지 않다고 주장하고 있다. 이러한 역사적 맥락과 경로의존성의 문제를 무시하였기 때문에 국가의 규제와 보호 정책으로 일관한 민주정부 10년의 중소기업 정책은 성공하지 못했으며, 네트워크 주체들의 협력과 신뢰에 기반한 새로운 중소기업 역량이 만들어지기 어렵다고 주장한다. 특히 1989년을 기점으로 대기업 사업체 수가 줄고 영세사업체들이 증가하고 있는 현상에 주목하면서 영세기업 과밀 현상 문제를 제기하고 있다. 영세기업의 과밀화와 과당경쟁의 해결책이 찾아지지 않는 이유를 한국사회의 문화적, 역사적 토대에서 찾고 있다[13]. 국가 중심의 위계적 구조 하에서의 저신뢰 사회 구조 때문에 대중소기업간 협력이나

12) “국가의 작용을 통해 협력 행동을 강제하려 하기보다는 네트워크 관계의 구축을 통해 협력적 행동을 유도해야 한다. 행동규칙을 국가라는 주체가 일방적으로 정하는 것이 아니라 자발적으로 규칙과 규범이 만들어질 수 있는 관계를 형성하고 육성해야 한다(한반도사회경제연구회, 2012: 43).

중소기업 간 협력 체제를 형성할 수 없었다는 것이다.

한국경제가 처한 거시경제적 현실은 저성장과 장기불황으로 진입하는 것을 막기 위해서 수출주도성장, 조립형산업화, 동아시아생산네트워크를 개선하든 대체하든 해야 할 시점이다. 그러나 이영훈 외(2014: 418)은 한국경제가 조립형 산업화의 유산을 넘어설 수 없다고 본다. 1987년 민주화 이후 우리나라는 대기업 집단을 억누르고 중소기업이 주도하는 성장체제를 추구했지만 기존의 역사적 경로와 부합되지 않아 이러한 기획은 사실상 실패했다고 규정하면서 역사의 경로의존성에 따른 구조적 제약의 질곡을 강조하고 있는 것이다.

그러나 한 사회의 협력과 신뢰의 가치는 경로의존성과 사회문화적 제약으로 고정되는 것만은 아니다. 산업구조 변화의 정치경제에 관한 세계적인 사례들을 분석한 Herrigel(2010)의 지적대로 경제주체들의 상황적인 창조적 행위를 산업구조는 재구성될 수 있다. 네트워크 주체들의 집합적 성찰성에 기초한 창조적 행동으로 새로운 세계의 가능성이 열렸다는 것이다. 상황에 따라 제기된 문제들을 포용적·집합적으로 해결하는 것이 민주주의이고, 다른 어느 개도국들보다도 풍부한 민주화의 경험을 가지고 있는 한국이 성장경로를 못 바꿀 수 없는 것은 아니며 지속적인 실험과 이에 대한 성찰을 통해 경제주체 간의 다양한 협력을 통해 집합적 효율성을 창출할 수 있다. 협력과 신뢰의 사회문화적 토대 부재의 문제는 단순히 경로의존성에 함몰될 것이라고 전망하는 것이 아니라 공유의 자산과 경험을 축적함으로써 쌓여가는 과정에서 해결될 수 있는 것이다.

자유시장경제모델로 분류되는 미국 산업화 경로는 경쟁, 위계, 계약이라는 시장경제의 가치가 확대적용되는 과정만은 아니었다. 독점대기업에 대한 공적 통제와 새로운 기업의 동태적 창출 등 미국 산업 발전의 역사가 경쟁과 위계, 계약의 문화만으로 가능했던 것은 아니다. 존 듀이의 실용주의적 창조 개념과 창조적 민주주의의 개념이 미국의 산업화의 과정에도 적용될 수 있다. 존 듀이에 따르면,“미국은 거대기업이 주도하고 있는 이윤경제의 통제 불가능한 기존의 집단주의와 공적통제 하에 있는 계획된 새로운 집단주의 사이에서 하나의 선택을 하지 않으면 안 되게 되었다. 후자의 집단주의가 제대로 작동하기 위해서 공공대중은 다각적이고 책임의식을 갖도록 교육을 받을 필요가 있으며 그래서 민주적 집단주의를 필요로 하게 된다. 이러한 집단주의는 새롭고 진정한 미국사회를 건설하기 위해 필요로 하는 조건을 창조해낼 수 있다. 이것은 역설적이게도 미국사회에서 정부통제가 정부에 의한 권력남용을 바로잡을 수 있게 되었다. ..... 정책은 시간을 두고 경험에 대한 응답 안에서 지속적인 학습과 적응을 제고할 목적 하에서 실험으로 다루어져야 한다.[14)]”

우리나라의 경우에도 결국 수출주도성장-조립형산업화의 틀을 넘어서기 위해서는 협력과 신뢰 형성의 실험적 토대로 공유 자산의 형성과 공유 경험의 축적을 통한 실용주의적 창조가 가능하도록 하는 전략이 필요하다. 중소기업은 신뢰, 협력, 공유, 그리고 혁신의 실험장일 수 있다. 이 때 국가(중앙정부)의 과제는 주체들의 협력과 신뢰를 유도할 수 있는 공유 자산을 제공하고 만들어내는 것이 되어야 한다. 다음 장에서는 이러한 맥락에서 한국의 새로운 성장전략의 요소로 산업공유자산의 형성과 공유자산의 국가주의적 활용, 연대의 원리에 기초한 소득정책, 거시경제정책과 공공투자정책 등에 대해 검토해보고자 한다.

---

14) 신충식・정일용(2010)에서 재인용.

4. 성장전략 재구성을 위한 몇 가지 제안

대기업 주도의 조립형산업화의 한계에서 벗어나기 위해서는 협력과 신뢰의 네트워크에 기초한 혁신 역량을 가진 중소기업군의 창출이 필요하다. Bartelme and Gorodnichenko(2105)에 따르면, 일국 내에서의 중간 수준의 연계 즉 기업과 산업들 사이의 연계가 경제발전에서 매우 중요하고, 강한 대내적 중간 수준의 연계를 가진 나라가 더 높은 생산성을 가진다는 점을 실증적으로 밝혔다. 과거 수세기 동안 생산성 이익은 얽혀있는 네트워크에서 서로 전문화된 네트워크를 교환하는 광범한 기업 간 노동분업에 좌우되었다는 것이다. 대기업 주도 조립형 산업화의 한계가 이러한 대내적인 중간 수준의 연계의 결여이다. 또한 생산시스템의 세계적 흐름이 그동안 생산을 극단적으로 분할하여 글로벌하게 확산사ㅣ키는 고도의 공급체인전략으로부터 지역생산네트워크에 더 의존하는 형태로의 전환하고 있다는 예측[15](Srinivasan et al. 2014, Stank et al. 2014)도 고려할 필요가 있다. World Bank의2007년 보고서 “An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth”에서도 더 싼 임금 지역으로 기존 기술을 이전하면서 발전한다는 기존의 기러기모델-추격모델로는 더 이상 동아시아성장모델을 설명할 수 없다고 고, 기업 단위의 규모의 경제가 시장의 한계에 직면하면 외부 기업을 끌어들이거나 창업을 통해서 집적의 경제를 활용하는 방향으로 나아가야한다고 보고 있다.

1) 협력과 신뢰에 기초한 산업공유자산의 형성

그동안 한국경제에서도 협력과 신뢰의 네트워크에 기반하는 혁신중소기업군(산업클러스터)을 창출하려는 많은 시도들이 있었으나 성공하지 못하였다. 정책의 철학과 방향의 재설정이 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 산업공유자산을 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.

제조업을 중심으로 하는 지속적인 성장과 혁신을 도모하기 위해서는 정책이 기존의 ‘선별주의적 산업정책’에서 ‘혁신의 확산효과’를 강조하는 정책으로 선회해야 한다(Sperling, 2013). 이는 개별 기업이 아니라 기업군으로 정책 중심이 이동하여 산업 생태계를 조성함으로써 소위 ‘집합적 효율성’을 창출하는 것을 의미한다. 이는 과거의 특정 국가대표 선발에 따른 기회 공평의 문제 및 개별 기업 및 특정 산업과 정부 간의 유착 관계 등을 완화하는 길이기도 하다. 따라서 다수 기업들이 이용할 수 있는 공유자산, 즉 “산업의 공유자산”(industrial commons)의 구축이 필요하다. 이를 한 마디로 말하면 “혁신을 유지·창출하는, 지리적으로 착근된 집합적인 연구개발, 엔지니어링 및 제조역량”이다((Pisano and Shih, 2009). 이는 사실상 클러스터나 생태계

15) 이는 3D 프린트(additive manufacturing)와 같은 새로운 기술의 등장과도 관련이 되는 것으로 보고 있다.

의 개념과 별반 다른 바가 없다. 이러한 맥락에서 Summers and Balls(2015)는 포용적인 공급주의 성장정책 중의 하나로 클러스터 형성을 제시한다.

재벌은 이와 같은 유형의 공유자산을 그룹 내부에서 폐쇄적으로 총수 지배를 통해 활용하여 왔다. 하지만 이러한 방식을 통해서는 중소기업 자체의 혁신역량을 축적하고 지속적인 성장을 도모할 수 없다. 중소기업들 간의 분업, 즉 생산의 우회도를 높여 고용창출의 기반을 확대하고, 중간 숙련수준을 제고하여, 제조업 공급자 기반을 강화할 수 있는 개방적인 산업 전반의 외부경제 효과를 확대 재생산해야 한다. 바로 이것이 산업 공유자산의 구축이 의도하는 바기도 하다.

산업공유자산은 신산업 발굴의 기회를 제공한다. 예를 들면, 반도체나 패널 디스플레이가 태양패널 제조업으로 이용될 수 있다. 또한 덴마크의 풍력산업은 농기계산업과 조선산업 엔진부문 간의 이종 간 혁신의 산물이다. 따라서 자원의 '구매(buy) vs 구축(build)'이라는 이분법적 패러다임에 갇혀 있으면 이러한 새로운 산업기회의 발굴은 힘들다. 산업공유 자산의 구축은 숙련노동의 개발, 공유된 인프라(예: 실험장비의 공동 이용), 지식의 확산효과(예: 특허 풀의 공동활용)에 기반한다는 점에서 사회에서 미활용 또는 저활용된 자원들을 발굴하여 새로운 시장기회를 찾고 형성하는 것이기도 하다. Heller(2008)의 표현을 빌린다면'반공유자원의 비극'(the tragedy of the anti-commons)을 회피하는 길이기도 하다. 이처럼 사회 전반에 미활용·저활용 자원을 체계적으로 동원하여 집합적으로 활용함으로써 새로운 시장기회를 창출하는 것이 저성장 시대에 대응하는 정책방향의 하나라고 생각한다.

산업공유자산을 형성하기 위해서는 당연히 첨단기술편향적인 개별 기업 지원이나 특정 산업의 선별적 지원(targeting) 보다는 경제주체 간의 긴밀한 협의를 통해 새로운 기회와 수요를 발굴하는'자기발견의 과정'으로서 정책을 사고하는 것이 필요하다(정준호, 2012). 최근의 혁신이 주로 이종산업 간 융합에 기초하고 있기 때문에 다양한 이들의 참여와 이해관계를 반영할 수 있어야 하는 것이다.

더불어 대기업과 중소기업이 상호 보완적 동반성장이 가능하도록 하기 위해, 대기업의 독점력에 대한 확고한 공적 통제가 필요하다. 공정거래기반의 강화라는 시장친화적인 정책으로 신뢰를 회복하고 격차를 해소해야 한다. 납품 단가 인하와 기술 탈취 및 인력 빼가기 등 하도급 관계에서 우월적 지위를 활용하여 나타나는 불공정 거래를 엄단하는 공정하고 투명한 수직적 거래관계를 구축할 필요가 있다. 특히, 중소기업 사업영역의 구조조정과 사회적 보호 등과 같이 기존의 경로에서 이탈할 수 있는 대책, 즉 경쟁의 구획화가 필요하다. 대기업의 무분별한 중소기업 사업영역의 진출에 따라 발생하는 중소기업의 생존이 위협받고 있다. 이를 방지하기 위해 '중소기업 적합업종' 설정을 통한 사업영역의 보호가 필요하다. 일정한 사업영역을 보호해 주되, 이들 내부에서는 모니터링과 감시를 통해 평판, 신뢰, 경쟁의 요소를 도입하는 경쟁의 구획화가 필요하다. 기본적으로 생태적 규율의 도입, 즉 숲과 나무의 경제생태계를 유지하고 한계기업들에게도 기회를 주지만, 진입과 퇴출이 조건부 상호성과 이타적 징벌 시스템(에 의해 이루어지는 방식으로 진행되어야 한다. 이는 나무와 숲의 중간 단위인 군락, 즉 일정 기업군을 대상으로 이러한 문제를 해결하는 것이 나을 것이다. 따라서 이러한 보호는 중소기업에게 실질적 위협이 되는 경우에 제한적으로 일정 기간 실시되어야 하거나,

대·중소기업 간의 관계를 대체가 아니라 보완 관계로 발전시키는 것이 필요하다.

하지만 '공유자산의 비극'의 논의가 시사하는 바와 같이 집단행동의 문제가 해결되어야 한다. 이를 해결하는 방식에는 크게 사유화, 규제, 협력 등 세 가지가 존재한다(Heller, 2008). 기업군을 정책대상으로 하므로 기업들 간의 네트워크를 강화하여 자율적인 방식으로 규율과 모니터링 체제를 구축해야 한다. 하지만 이것만으로 부족할 경우 정부가 일정한 규칙과 기준을 부과하여 무임승차의 문제를 해결할 필요가 있다. 대기업의 약탈적 행위에 대해서도 강력한 제재가 수반되어야 한다. 따라서 협력과 규제를 섞는 혼합적 방식의 민주적이고 생태적인 규율 방식을 창안하는 것이 요구된다.

성장을 하기 위해서는 수확체증이 발생해야 하는데, 이는 규모와 범위의 경제, 학습효과, 그리고 네트워크 효과에 의해서 가능하다(鹽澤由典, 1997). 네트워크 효과는 경우에 따라 불경제를 야기할 수도 있다. 네트워크가 활성화되기 위해서는 개별 기업의 역량이 확충되어야 그러한 네트워크에 편입이 될 수 있으며, 타 기업들과의 교섭력도 확보될 수가 있다. 개별 기업의 경쟁력 제고도 전술한 바와 같이 집합적인 차원에서 수행되어야 한다. 예를 들면, 금융 및 세제지원과 같은 통상적인 개별 기업지원이 아니라 컨설팅, 마케팅 등 여러 기업들이 공동으로 사용가능한 현물 기업지원, 즉 리얼 서비스(real service)의 제공 등을 통해 개별 기업의 역량을 제고하고 사업서비스의 기반도 확충할 수 있다(김선배·정준호, 2001).

네트워크 활성화를 위해 이탈리아에서 2009년에 도입한 '사업네트워크 계약법'을 도입하는 것을 고려할 수 있다(Ferrari, 2010). 동법은 두 개 이상의 기업들이 시장에서 상호 경쟁력과 혁신역량을 제고하기 위해 이들의 사회적 범위에 속하는 하나 또는 그 이상의 경제적 활동을 공동으로 수행할 수 있도록 한다. 동법은 전략적 목표, 경제적 활동을 포함하는 네트워크 프로그램, 이러한 행위를 측정하기 위한 일련의 지표, 참여자의 권리와 책임, 대표자로 구성된 경영기구가 관리는 공용기금의 설립, 진입과 퇴출 및 해소 조건 등을 담고 있다. 이는 계약과 조직의 중간 형태로 네트워크 형성을 유연하게 할 수 있게 한다.

생산자로서 경제적 참여를 확대하기 위해 리스크를 사회적으로 공유할 수 있는 연성예산제약을 검토할 필요가 있다. 이는 대기업에 장기적으로 대항할 수 있는 혁신중소기업과 사회적 기업의 진지를 구축하는 작업의 수단이다. 대기업이 아니라 중소기업과 혁신 기업가에 대한 연성예산제약을 허용하기 위해 미국과 같은 통합 파산법과 도산법을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이들 기업에 대해서는 단계별 지원, 즉 부처별로 중첩된 지원 대신에 예를 들면, 성장 단계별로 지원이 한 부처에서 다른 부처로 이전되어야 한다. 이를 위해서는 기존의 복잡다단한 중소기업 지원체계의 수술이 필요하다. 이는 중소기업정책에서 사회정책적인 요소보다 경제정책적인 요소를 강화하는 것이다.

다만, 산업공유자산 형성과 혁신클러스터 정책이 사회적으로 통합적이기 위해서는 교육과 숙련의 역할을 강화해야 한다. 상대적 저학력 계층도 재교육과 숙련 형성을 통해서 이 과정에 참여하고 공유할 수 있도록 있도록 하는 것이 중요하다. 이는 2000년대 이후 북유럽 국가들에서 지식경제 클러스터로의 전환이 사회통합성을 제고하는 방식으로 이루어졌던 사례들을 참조할 수 있을 것이다(Kristensen and Lilja (eds), 2011).

2) 국가의 발전주의의 공적 성격 강화와 공유자산의 활용

협력과 신뢰를 만들어내기 위해 창조적-민주적 실험주의가 경로의존성을 무시하는 것은 아니다. 한국경제에서 국가의 역할을 매우 컸으며 여전히 크다. 현실에서 정부의 역할은 여전히 강력하다. 다양한 규제 권한을 갖고 있기 때문에 새로운 혁신이나 기회를 저해할 수도 있다. 정부는 각종 자원을 공기업 또는 직접 배분하는 과정에서 지대추구적인 행위로 인한 부정부패와 공정하지 않은 자원배분이 도마에 오르내리기도 한다. 공기업의 민영화가 경제개혁의 뜨거운 논쟁거리가 되고 공기업 취직이 젊은이들에게 선망이 되는 등 공기업을 포함한 국가권력은 여전히 강고하다.

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 정도 사회적 통제를 하기 위한 지렛대로 공기업을 포함한 정부부문이 가지고 있는 공유(국유)자산을 활용할 필요가 있다. 공유자산을 활용하여 시장에서 수익을 거두고 이를 공익에 맞게 활용될 수 있다(추이즈위안, 2014). 경제가 저성장 기조에 접어들고 저출산 고령화로 막대한 세수가 요구됨에도 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.

우선 정부가 보유한 공유(국유)자산에 대한 기업가주의적 활용을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 각종 자산을 활용하여 공적인 특정 활동의 기금 마련의 담보 또는 투자의 대상으로 활용할 수 있다. 고령자를 대상으로 한 주택연금과 토지연금 등 각종 자산기반 연금제도의 자산기반에 대한 활용을 검토해야 한다. 이는 현재 각각 한국주택금융공사와 한국농어촌공사가 자산을 관리하고 있는데, 향후 10-20년 이후에 이러한 자산들을 어떻게 관리할 지에 대한 논의도 필요한 사항이다. 주택과 토지가 시장에서 처분이 되지 않으면 사실상 공유자산이 되어 활용방안을 고려해야 한다. 연기금의 주주로서의 역할을 강화하여 국민연금의 경우 대기업 이사회에 적극 참여하여 의견을 피력할 필요가 있다. 이에 대한 논란은 많지만 국민의 경제활동에 중대한 영향을 미치는 의사결정에서 견제와 균형자로서의 정부의 역할이 요구된다. 이를 통해 가능하다면 전술한 바와 같이 일본과 같은 유형의 지배구조체제, 즉 사용 통제권의 강화를 이끌어내는 것도 바람직할 것이다. 지역 간의 용적률을 거래하는 형태로서 개발권 양도제가 도입을 고려할 필요가 있다. 이는 한편으로는 국민의 재산권을 보호하면서 다른 한편으로는 적정 밀도의 도시 및 지역개발을 유도하여 공익을 추구한다. 개발권을 토지소유권에서 분리하여 양도하는 제도로 이에 대한 실제 적용에서 법적 논란이 있지만(김준우·이정형, 2010), 서울시는 이 제도의 취지를 살려 역사와 보전지역에 한정하여 용적이전기법을 이용한 결합개발제도를 시행하고 있다.[16] 이러한 개발권도 탄소배출권과 같은 것이기 때문에 새로운 권리로 시장에서 거래가 가능하고 이를 통해 공익에의 사용이 가능하다.

16) 참고로 영국은 개발권의 국유화(개발부담금, 계획허가제도), 프랑스는 소유권에서 건축권의 일부를 국유화한 법정상한밀도 초과부담금제, 개발권 분리가 힘들다고 판단한 일본은 용적률 이전제를 운용하고 있다((김준우・이정형, 2010).

혁신과 공유자산의 활용에 관건이 될 수 있는 것이 재산권의 문제이다. 최근의 첨단산업의 세계에서 여러 유형의 외부효과가 중첩되어 있거나 다양한 권리의 이종 결합과 조합(assembly)으로 새로운 상품이 나타나고 시장이 형성된다. 이처럼 조합은 혁신의 문제이자 또한 재산권에 대한 새로운 제도적 배치의 문제이기도 하다(Fennell, 2011). 중복 규제와 소유권의 파편화는 혁신의 '알박기'로 작용하여 자원이 미활용·저활용되어 반공유자원의 비극이 발생할 수 있다(Heller, 2008). 이는 재산권에 대한 제고를 요청하는데 우리나라에서 재산권, 그 중에서도 소유권은 사물에 대한 사유, 수익, 처분권을 갖는 전일적인 권리로 이로부터 새로운 권리가 파생되기가 힘들다. 즉 재산권을 '권리의 다발'로 이해하지 않는다[17].

하지만 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 회사내부의 임직원과 근로자에 있다(Aoki, 2010). 이를 통해 기업이 가지고 있는 물리적 자산과 헌신적인 인적 자산이 결합하여 개별 기업 소유는 인정하면서 대기업 집단의 상호 편익을 공유하는 반공유재(semi-commons)((Smith, 2000)를 만들어 내고 있다. 또한 제주도의 올레길도 개별 소유지의 길을 가로지르면서 올레꾼들의 이에 대한 반복적인 점유로 말미암아 사실상 반공유재로 전화한 경우이다. 이러한 사용권의 분리는 다양한 기회와 부가가치, 인적 자산의 헌신과 숙련 축적의 가능성을 열어주고 있는 것이다. 정부가 가진 특허나 기업이 가진 휴먼 특허를 풀링화하는 방식도 반공유자원(semi-commons)을 조성하는 것이다. 이는 소위 개방형 혁신을 가능케 하는 방식이기도 하다. 이러한 특허 사용에 대한 라이선스나 쿼터제 도입과 같은 새로운 권리를 창출하여 집합적 행동의 문제를 방지할 수도 있다.

3) 연대 원리에 기초한 소득정책과 공공투자전략

앞에서 검토한 공급 측면의 산업정책과 공유자산활용정책은 미시적, 구조적, 장기적 성장 전략이다. 따라서 거시적, 단기적 문제에 대한 대응 전략이 미흡하거나 결여되어 있다. 미시적 혁신이 거시적 변화를 이끌어내지 못할 수 있다고, 미시적 변화는 임계를 달성하지 못하거나 달성하는 데 많은 시간을 필요로 할 수 있다(Kuznetsov and Sabel, 2011). 이러한 장기-구조-미시-공급 정책들은 수요 측면의 단기-거시-수요 정책들과 보완-연계 되어야 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. 현재 우리나라의 불균형과 불평등은 성장에 부정적 영향을 미치고 사회적 갈등을 유발할 수 있는 수준까지 와 있기 때문이다.

다만 생산물시장과 노동시장의 이중화가 매우 높고 강한 수준에서 형성되어 있는 한국의

17) 스웨덴의 사회민주주의 복지국가 모델 형성에 기여한 칼레비의 경우에도 소유권 분할론(소유권은 분할가능한 권리들의 집합이다)에 기초한 사회개혁 프로그램과 사회화의 개념을 제시하고 있다(신정완, 2000).

상황에서 소득정책은 연대성을 높이는 방향에서 추진될 필요가 있다. 소득정책과 내수촉진도 일종의 공유자산을 형성하는 개념으로 접근할 필요가 있다. 예를 들어, 최저임금 인상에 대해 창조적으로 대응하는 자영업자들의 업종별 조합들에 대한 지원 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 또한 소득정책은 사회적 합의를 통해서 거시경제의 선순환이 보장될 수 있어야 한다. 사회적 합의나 노동조합의 힘을 제고하는 권력관계를 바꾸는 정책은 경제 논리나 정책만으로 가능한 것은 아니다. 소득정책에서도 사회적 합의와 공유자산의 형성이라는 관점이 추진함으로써 협력과 신뢰, 공유의 경험을 축적하는 것이 중요하다.

현재 불평등을 완화하려는 방향에서 가계 소득을 높이려는 정책들이 노동시장과 복지 영역에 대단히 많이 존재한다. 따라서 소득정책에서는 정책의 효과성과 효율성을 고려할 필요가 있다. 어떤 정책에 국가와 사회의 자원을 집중하여 효과성을 높일 수 있을지, 우리나라의 조건 하에서 실현가능한 정책은 무엇인지, 거시경제의 순환 구조를 바꾸어낼 수 있을 정도의 강력한 정책 수단은 무엇인지 등을 고려해야 한다. 이를 위해서는 정책에서의 규모의 경제를 확보하고 단순화하는 것이 필요하다. 이러한 조건을 만족시키는 한국의 소득정책으로는 역시 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. Waldman(2014)는 최저임금정책이 파레토옵티말(pareto optimal)할 수 있다고 주장한다. 다른 계층의 후생 감소 없이 저임금계층의 후생을 증대시킬 수 있다고 본다. 최저임금은 일종의 기준으로 작용하는 경향이 있기 때문에 단순히 저임금노동력뿐만 아니라 그 상위 중간계층의 임금에까지 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 상위 계층의 초기임금(starting wage)로 작용하여 일반적인 임금구조를 상향이동시킨다는 것이다(wage contour effects of the minimum wage).

최저임금 정책을 한국형의 연대임금전략으로 추진해볼 필요가 있다. 다만, 스웨덴의 연대임금전략과 같이 영세자영업과 영세중소기업, 비공식부문을 상대적 고임금과 사회적 보호로 구조조정하는 방안보다는, 소기업-자영체제의 생산과 자산 기반을 보호·확충하는 방안과 최저임금의 경향적 상향조정 방안을 결합하는 전략을 취할 필요가 있다. 소기업-자영체제의 지속가능성을 보장하는 것이 저임금노동력의 공급 압력을 줄임으로써 저임금노동시장을 개선하는 힘을 작용하도록 해야 할 것이다. 소기업-자영체제의 과도한 비중을 줄일 필요는 있지만 일방적 구조조정의 방향으로 가는 것은 성장과 불평등 해소에 기여할 수 없을 것이다. 이러한 '최저임금인상-임대권-상권 보호'라는 제도적 연대뿐만 아니라, 소기업과 자영업이 저숙련 임금노동과 연대하여 지속가능한 경제 단위를 형성하도록 하는 다양한 실험들이 개발될 수 있는 정책적 거버넌스를 창출할 필요도 있다.

한편, 우리나라의 경우에도 거시경제 조정의 패러다임은 여전히 신고전파와 전통적 케인즈주의의 틀 내에서 제시된 금리 정책과 재정의 조기지출과 같은 정도의 단기적인 거시경제 운영 정책을 가지고 있다. 그러나 우리의 경우에도 통화정책과 재정정책이 효과적으로 작동하지 않을 가능성이 높아지고 있다. 고금리와 통화량 부족 때문에 투자가 안 이루어지는 것도 아니고, 금리인하로 부채를 유발한다고 하더라도 부채 상환의 압박으로 수요 창출의 효과

는 나타나지 않을 것이며, 경기 침체와 더불어 정부의 재정 상황은 더욱 어려워져 전통적인 재정안전성 유지조차 쉽지 않을 것이기 때문이다.

최근 장기구조침체론(secular stagnation)에 기반하여 Summers(2014)와 Sachs(2009, 2014) 등은 전통적인 통화정책과 재정정책이 한계에 직면하고 있어 정부 주도의 공공투자를 대안으로 제시하고 있다. Summers(2014)는 저물가와 저이자(완전고용실질이자율, FERIR)이 왜 완전고용을 달성하지 못하는지를 새로운 구조침체론 관점에서 보여주고 있다. 화폐정책만으로는 완전고용, 경제성장, 그리고 금융시장의 안전성을 동시에 달성할 수 없다는 것이다. 완전고용을 추구하는 이자율 인하는 금융시장의 안전성을 훼손할 수 있다[18]. Sachs(2009)도 통화-재정 정책의 한계를 지적하면서 정부 주도의 공공투자전략을 제시한다. 단기부양책의 경우 다음 두 가지 이유로 한계를 가진다는 점을 지적하고 있다. 정부 부채가 크게 증가하였다는 점, 민간부분이 반응하기보다는 현금보유량만 늘리고 있다는 점이다. 투자는 총수요가 커지거나(케인지안), 세금과 규제를 완화하면(자유시장주의자) 투자가 느는 것으로 생각하는 것은 오류라는 것이다. 오늘날 투자는 공공부문의 투자에 좌우되며, 공공투자와 민간투자의 상호보완성에 주목해야 한다는 점을 강조한다. 공공부문이 현명하게 투자하지 않으면 민간부분은 현금보유만 늘리거나 배당 처리해버린다는 것이다. 전통적인 케인지안들은 단기적인 정부개입만을 요구하고 있지만, 정부는 매우 현명하게 미리 생각하는 법을 배울 필요가 있다고 지적하면서 공공투자 5개년계획을 국가개발개혁위원회에서 관리하는 중국의 사례를 들고 있다. 에너지, 연구개발, 인프라, 교육, 동아시아 투자, 생태 인프라 투자, 교육과 의료 등 사회서비스투자 등 국가주도 인프라 확대 투자가 요구된다는 것이다. 특히 우리나라의 경우, 조립형산업화 체제의 에너지비효율성을 고려할 때, 에너지와 환경 분야에서의 정부 주도의 공공투자를 구상할 필요가 있을 것이다. 북한의 인프라에 대한 투자 전략도 정부주도 공공투자 구상의 틀 속에서 생각해볼 수 있을 것이며, 중국의 아시아인프라투자은행(AIIB) 프로그램들과의 연계 방안도 필요할 것이다.

5. 맺음말

이 글은 1990년대 중반 이후 진행되고 있는 한국경제의 성장체제의 문제를 정의하고 대안적인 성장모델을 구성할 수 있는 키워드와 전략들에 대해서 시론적으로 검토해본 글이다. 한국경제가 처해있는 현 상황과 세계 경제와의 관계, 대내외 주체들의 행위 전략들을 모두 포괄하여 분석하고 대안을 제시하는 것은 필자들의 역량 밖의 과제라고 생각한다. 다만, 지난

18) Summers(2014)는 이미 FERIR이 수준이 상당히 낮아진 것으로 보고 있다. 첫째, 인구감소와 기술혁신은 새로운 고용을 채용하는 자본재에 대한 수요의 감소를 의미한다. 둘째, 자본재 가격의 하락으로 주어진 저축으로 더 많은 자본재를 살 수 있다. 셋째, 불평등이 소비성향이 낮은 계층의 소득을 높여 수요부족을 초래하고 이것이 공급부족을 초래한다. 투자가 이루어지지 않으면서 공급잠재력은 수요 수준으로 줄어든다. 금융정책의 경우 이자율이 0에 가까워도 부채를 안고 있는 실업상태의 고령화에 대한 불안 심리를 가지는 가계는 더 이상 소비하지 않게 되고 재정지출확대 정책의 경우 재정적자 자체가 하나의 우려와 불확실성을 초래하고 있다.

20여년 간의 한국경제의 성장체제의 핵심을 2차 수출주도성장체제로 정의하고, 그것의 물질적 토대와 여건이라고 할 수 있는 조립형 생산체제와 동아시아 생산분업구조와 연계시켜 분석함으로써, 수출주도성장체제로부터의 탈출이나 전환의 현실적 가능성을 모색해보고자 했다.

지난 20여 년 간 중국과의 교역을 계기로 하여 대기업 주도의 첨단조립형 생산체제에 기반하여 형성된 한국의 2차 수출주도성장체제가 한국 경제의 성장을 주도하였다. 미시적 불균형과 거시적 불안정, 불공정과 이중화의 문제 등 다양한 문제를 야기하였음에도 수출이 보장하는 성장 체제는 이러한 문제들을 덮어왔다. 그러나 글로벌 경제시스템의 변화와 대내적 불균형의 심화 등 대내외적인 상황 변화는 이러한 수출주도성장체제의 지속가능성에 대한 회의를 제기하도록 하고 있다.

이 글에서는 대기업 주도의 수출주도성장체제에 대한 대안으로 제기된 소득주도성장체제로의 전환, 동아시아분업구조 내에서의 생산체제의 개선, 한국형시장경제체제의 형성 등 기존 논의들의 함의와 제안들에 대해 검토하고 평가해보았다.

수출주도성장체제로부터의 소득주도형성장체제로의 전환의 필요성은 매우 크지만, 이를 극복하기 위해서는 그 가능성과 한계에 대한 철저한 이해에 기초한 대안적이고 현실적인 성장모델 구축이 필요하다고 판단하였다. 수출주도성장전략의 주체인 대기업 모델을 대체할 수 있는 새로운 성장모델이 논리적으로-현실적으로 가능한가, 그리고 이러한 성장모델을 이끌어갈 수 있는 전략적 주체가 형성될 수 있느냐가 고민이 되는 지점이었다. 수출주도성장체제로부터의 전환이 소득정책, 재분배 정책, 단기적 거시경제정책만 가지고는 어려울 것이라는 판단도 있다. 이 글에서는 한국경제에서 성장체제 전환의 주체는 중소기업이라고 보았다. 새로운 성장 동력은 협력과 연계의 경제, 그리고 연대의 원리의 결합에서 찾아져야 하고, 중소기업은 이러한 협력, 연계, 연대의 실험장이 될 수 있다고 판단했기 때문이다.

민주적 실험주의에 기초하여 기존의 수출주도성장체제로부터의 전환 또는 개선을 염두에 두면서, 공유자산 구축과 공유경험 축적을 통한 통합적인 혁신 역량의 강화, 국가의 공적 성격의 강화와 재산권의 분할을 통한 공유자산의 적극적 활용, 연대에 기초한 소득정책과 공공투자정책 등 새로운 성장체제를 구축하기 위한 대안적인 개념과 전략들을 제시해보았다. 그러나, 아직 개념과 전략의 논리적인 연계와 현실적인 실현 가능성 등이 충분히 검토, 검증되지 않았기 때문에 이 글은 시론적인 수준에서 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다.

이러한 개념들을 논리적으로 통합하고 한국 경제의 조건에 맞추어 현실적 대안으로 구체화해보는 것이 이 글의 한계이자 향후 과제라고 할 수 있다.

참고문헌

강두용·정인환(2015). 수출둔화, 구조적 현상인가. KIET 산업경제정보 제613호.

김선배·정준호(2001), 『지역산업 육성을 위한 기업지원서비스의 효율적 확충 방안』, 산업연구원 연구보고서.

김영식·최성호(2014), 주택금융규제 완화와 소비 및 주택 시장, 한국금융연구원, 서울대학교 금

융경제연구원, KCB연구소 공동 정책컨퍼런스.
김영태·박진호(2013), 가계소득 현황과 시시점, 한국은행 BOK 이슈노트.
김준우·이정형(2010), "개발권 양도제 도입에 있어 문제점과 그 해결방안의 방향에 관한 기초적 연구", 『한국도시설계학회 2010년 추계학술대회 논문집』, pp. 525-531.
박종규, 2014, Post-Crisis 시대의 경제정책방향, 한국국제경제학회 동계학술발표논문집 Vol. 2014; pp. 39 - 61
박종규(2013). 한국경제의 구조적 과제 : 임금(賃金) 없는 성장과 기업저축의 역설. KIF 연구보고서.
신정완(2000).『임노동자 기금 논쟁과 스웨덴 사회민주주의』, 여강. \
신충식·정용일(2010), 첨단산업정책의 실용주의적 실행과 혁신적 적응방안에 관한 연구 -첨단의료복합단지 입지선정과정을 중심으로, 한국행정학회 하계학술발표논문집 2010권
윤용준·이경태, 2013, 최근의 불확실성과 소비와의 관계 분석, 한국은행 Monthly Bulletin.
요아스, 한스. 신진욱 옮김. 2002. 『행위의 창조성』. Hans Joas, 『Die Krearivit¨at des Handelns』, 서울: 한울아카데미.
이근태·고가영, 2014, 한국 경제의 새로운 도전-내수성장, LGERI.
이근·박태영 편, 2014, 『산업의 추격, 추월, 추락: 산업주도권과 추격사이클』, 21세기북스.
이영훈 외(2014), "한국사회의 역사적 특질: 한국형 시장경제체제의 비교제도적 토대", 이영훈 엮음, 『한국형 시장경제체제』, 서울: 서울대학교출판문화원, pp. 368-427.
이영훈(2014), 한국 시장경제의 특질: 지경학적 조건과 사회문화의 토대에서, 낙성대. 연구소, 워킹페이퍼 2014-07.
이정연, 박양수, 2015, '우리나라 금융사이클 측정', 한국은행 금융안정국.
정준호(2012), "네트워크 실패에 기반한 신산업정책론의 가능성과 한계",『동향과 전망』, 85호, pp. 50-88.
정준호(2014) "경제·산업구조와 발전주의 모델: 경제·산업구조 양극화의 기원", 여유진 편, 『한국형 복지모형 구축: 한국의 특수성과 한국형 복지국가』, 연구보고서, 한국보건사회연구원, pp. 111-147.
조태형·김정훈, Paul Schreyer, 2014, 1980~2010년중 우리나라 실질소득의 증가요인 분석, 한국은행, 금융경제연구 Working paper 제480호
추이즈위안(2014), 『프티부르조아 사회주의 선언: 자유사회주의와 중국의 미래』, 서울: 돌베개.
한진희·류성현(2010), "1990년대 중반 이후 교역조건 하락추세의 원인분석",『한국개발연구』제32권 제3호, 33-69, 한국개발연구원.
핫또리 타미오 (2007), 『개발의 경제사회학』, 서울: 전통과 현대(유석춘・이사리 공역).

Aoki, M. (2010), Corporations in Evolving Diversity: Cognition, Governance and Institutions, Oxford: Oxford University Press.
Arthur, B. (2011), 'The second economy', McKinsey Quarterly (http://www.

mckinsey.com/insights/strategy/the_second_economy).

Bartelme, D, and Y Gorodnichenko (2015), “Linkages and Economic Development”, NBER Working Paper No. 21251.

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.

Ferrari, C. (2010), “The Italian “Network contract: a new tool for the growth of enterprises within the framework of the Small Business Act”. Columbian Journal of European Law, 16, pp.77-83.

Fong, C. M., Bowles, S. and Gintis, H. (2005), "Reciprocity and the welfare state", in H. Gintis, S. Bowles, R. Boyed and E. Fehr (eds), Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life, Cambridge: MIT Press, pp. 277-302.

Haldane, A, G. (2015), "Growing, Fast and Slow", Speech at University of East Anglia 17 February 2015, Bank of England.

Hansen, A. H. (1939), “Economic Progress and Declining Population Growth”, American Economic Review, 29, pp.1-15.

Heller, Michael A. (2008), The Gridlock Economy: How Too Much Ownership Wrecks Markets, Stops Innovation and Costs Lives, New York: Basic Books.

Heller, Michael A. (1998), "The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets." Harvard Law Review, 111(3), 621-88.

Herrigel, G. (2010), Manufacturing Possibilities: Creative Action and Industrial Recomposition in the United States, Germany, and Japan, Oxford: Oxford University Press.

Hoekman, Bernard., 2015, The Global Trade Slowdown: A New Normal?, Centre for Economic Policy Research, VoxEU.org eBook.

Houseman, S. N. (2014), "The Role of Manufacturing in a Jobs Recovery", Full Employment (pathtofullemployment.org), A Project of the Center on Budget and Policy Priorities.

ILO(2011), Towards a Sustainable Recovery: The Case for Wage-led Policies, Geneva: ILO.

IMF(2013), Dealing with High Debts in an Era of Low Growth, Washington: IMF.

IMF (2015a), “Lagarde: Prevent “New Mediocre”From Becoming “New Reality”, IMF Survey Magazine, April.

IMF (2015b), “Fiscal Policy and Long-Term Growth”, Policy Paper, January.

Kuznetsov, Yevgeny., and Charles Sabel(2011). New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners, World Bank Prem Notes Econmic Policy 161.

Kristensen, P. H. and Lilja, K. (eds) (2011), *Nordic Capitalisms and Globalization: New*

Forms of Economic Organization and Welfare Institutions, Oxford, Oxford University Press, pp. vi - xvi.

Mokyr, J (2014), 'Secular stagnation? Not in your life', in C. Teulings and R. Baldwin (eds.), Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures, A VoxEU.org eBook, London: CEPR Press, pp. 83-89.

Pisano, Gary P. and Shih, Willy C. (2009), "Restoring American Competitiveness", Harvard Business Review, 87(7-8), pp.1-13.

Sabel, C. F. and Zeitlin, J. (1997), Worlds of Possibilities: Flexibility and Mass Production in Western Industrialization, Cambridge: Cambridge University Press.

Sachs, Jeffrey, 2009, Rethinking Macroeconomics, Capitalism and Society, 4(3), 1-9.

Sachs, Jeffrey, 2014, The old economic models don't apply in the 21st century, ABC Environment 3 Dec 2014. http://www.abc.net.au/environment/articles/2014/12/03/4140646.htm

Smith, Henry E. (2000), 'Semi-common Property Rights and Scattering in the Open Fields'. Journal of Legal Studies, 29, pp.131 - 9.

Sperling, G. (2013), "The Case for a Manufacturing Renaissance", mimeo, The Brookings Institution, July 25, 2013.

Srinivasan, M, T Stank, P Dornier and K Petersen (2014), Global Supply Chains: Evaluating Regions on an EPIC Framework - Economy, Politics, Infrastructure, and Competence, New York: McGraw-Hill.

Stank, T, M Burnette and P Dittman (2014), "Global Supply Chains", Global Supply Chains Institute, The University of Tennessee.

Summers, L (2014), "US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis and the Zero Lower Bound', Business Economics, 49(2), pp.65-73.

Summers, L and Balls, E (2015), Report of the Commission on Inclusive Prosperity, Center for American Progress.

World Bank(2007). An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. World Bank.

토 론 문

박 수 근 | 한양대 법학과 교수

토 론 문

박수근(한양대 법학전문대학원 교수)

1. 전제

- 발제문1(한국노동시장 진단과 개혁방향)에서 노동시장의 진단(고용불안정, 소득불평등, 노사관계 파편화), 개혁방향(일자리 정책에서 상시.지속적인 업무에 정규직과 직접고용, 임금정책에서 최저임금의 현실화 등), 정부와 재계의 노동개혁의 문제점(계약기간의 연장 및 파견근로의 확대, 저성과자와 해고, 취업규칙의 불이익변경 등)에 관해 공감함.

- 이러한 취지에서 발제문1의 내용을 노동법과 제도의 관점에서 조금 구체화하는 방안에 관해 토론문의 요지를 작성함.

2. 비정규직의 보호와 노동개혁

1) 현상

- 그동안 비정규직을 보호하기 위한 다양한 제도가 도입되었으나, 기간제 근로자가 정규직으로 전환되는 비율이 높지 않으며, 노동위원회의 차별적 시정절차를 통해 보호받은 사건의 수가 극히 적으며, 아직도 같은 사업장에서 비정규직들이 동일한 가치의 노동을 제공하고서도 고용형태가 다른 등의 이유로 정규직과 비교하여 낮은 임금을 받고 있으며, 특히 하청기업 근로자들은 낮은 임금에도 불구하고 위험.유해한 직종 또는 원청기업 근로자들이 기피하는 위험한 업무에 종사하면서 산재사고에 노출되어 있음.

- 이러한 상황에서 계약직으로 근무하는 기간을 연장하거나 파견근로를 확대하게 되면 정규직으로 전환 또는 직접 고용을 사실상 포기하고 결과적으로 비정규직으로 계속 근무하도록 법과 제도가 유도하는 결과를 초래할 것임.

2) 근본적인 방안

- 기간제 근로자는 일시적인 업무 등 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 사용하게 하고 상시적이고 계속적인 업무에는 그 사용을 엄격하게 제한해야 함.

- 노동력의 사용이익과 고용관계에서 책임이 분리되는 간접고용형태의 근로자파견과 사내하청을 원칙적으로 금지하거나, 이를 허용하여도 동일한 가치노동에는 고용형태를 불문하고 업무수행을 위한 동일한 노동과 근로조건을 보장해야 함.

3) 현실적 대안

○ 정규직 고용에 우선권과 직접고용의 확대

- 기간제법 제5조에 규정된 기간제 근로자의 기간의 정함이 없는 근로자로의 전환에 관한 노력의무는 사업주와 근로자에게 실효성이 없음. 사업주가 기간의 정함이 없는 근로자를 채용하는 경우 업무 또는 자격 등에서 특별한 사정이 없는 한 해당 사업장에서 종사하는 기간제 근로자에게 우선권을 부여하거나 일정 비율을 고용하도록 하는 방안.

- 파견법 제6조의2(고용의무)에서 일정한 사유가 있는 경우 사용사업주에게 파견근로자를 직접 고용해야 할 의무를 규정한 것과 유사한 취지에서, 원청기업이 근로자를 신규로 고용하는 경우 하청기업에 소속된 근로자에게 우선권을 부여하거나 일정 비율을 직접고용 하도록 하는 방안.

○ 불법파견에 차별적 처우의 금지의 확대적용

- 불법파견, 사내하청 근로자에 대해 기간제법과 파견법상 차별적 처우의 금지와 그 시정절차의 적용가능성이 명확하지 않아서 해석상 입장대립이 있으므로, 이들에게 원청기업에서 동일한 업무를 수행하는 근로자와 비교하여 차별적 처우를 금지하고 시정을 구할 수 있도록 법률에서 명시해야 함.

- 차별적 처우의 금지는 외견상 비정규직 개인의 문제로 보이지만, 해당 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 비정규직들의 집단적인 문제라는 성격도 있으므로 이들이 가입한 노동조합에게도 시정을 위한 신청권을 인정해야 함.

○ 노동조합의 활동과 보호

- 파견근로자 또는 사내하청 근로자들이 가입 내지 조직한 노동조합이 사용사업주, 원청기업에 대해 단체교섭을 구할 수 있는지 또는 쟁의행위를 할 수 있는지가 현행법에서는 명확하지 않고 입장대립도 있으므로 이에 관한 법적 근거를 마련해야 함(법원에서 2014년 10월 약 60억원의 손해배상판결이 나온 현대차 비정규직 노조 지회가 행한 불법파업도, 원청기업에게 단체교섭의무가 부분적으로 인정되는지 또는 그 사업장에서 파업을 할 수 있는지가 불명확하여 불법파업이 확대된 측면이 있음).

3. 해고제도의 구조개선과 해고 사유의 구체화

- 노동위원회 또는 법원에 계류되는 저성과자에 대한 직위해제와 전보, 해고를 둘러싼 노동분쟁이 많지 않은 이유는 기업들이 인사고과 또는 근무평정에 의해 근로자의 퇴출을 사실상 유도하는 상시적 구조조정을 활용하기 때문으로 추정됨.

- 사용자가 업무수행능력 또는 성과에서 수년간 낮은 평가를 얻은 근로자를 정년까지 고용하기도 어렵겠지만, 정상적인 사업체라면 상시적인 구조조정으로 인해 정년을 모두 채우고 퇴직하는 근로자의 비율이 극히 낮은 상황임.

- 일부 공기업에서 저성과자 문제가 있다면 그것은 인사평가에 기초한 임금체계와 인사제도를 잘못 운영한 해당 공기업의 경영상 문제인데, 이런 경우를 위해 법과 제도를 마련하는 것은 불필요함.

- 저성과자는 해고될 수 있다고 해고사유를 구체화하는 법 또는 지침(가이드 라인)은 실효성이 없고, 악용될 위험성이 있으며, 이를 둘러싼 분쟁을 유발할 수 있음.

4. 현행 취업규칙 변경절차의 한계와 보완

1) 가치와 한계

- 근로기준법 제94조의 취업규칙 불이익변경에서 근로자 과반수 동의제도는 노동조합의 낮은 조직률, 독일의 근로자대표(Betriebsrat) 또는 노동법원과 같은 제도가 없는 우리나라의 상황에서 근로자들을 보호하는 제도임.

- 그러나 새로운 제도를 도입해야 하는 상황(예, 정년연장에 따른 임금체계의 개편)에서 근로자 측이 동의하지 않는 경우 그 필요성과 취업규칙의 불이익변경의 충돌 문제를 해결하지 못하는 한계가 예상됨.

- 또한, 특정 기업에서 업황 내지 경영여건의 악화로 발생한 긴박한 경영상 필요성이 있어 임금수준 등을 낮추어 위기를 극복해야 하는 상황임에도 근로자 측에서 동의를 하지 않는 경우에는, 취업규칙 불이익변경 동의 제도가 경영상 위기를 극복하거나 노사 갈등을 해결하지 못하는 문제가 발생함(예, 2000년경 D자동차, 2010경 H중공업 또는 SS자동차 등).

2) 개선방안

- 사용자가 일방적으로 작성할 수 있는 취업규칙의 내용을 다시 근로자들에게 불이익하게 변경하는 것까지 사용자에게 허용하는 것은 과도하게 권한을 인정하고, 근로자들에게 너무 불리한 상황을 제도적으로 허용하는 것이 되어 타당성이 의문임.

- 다만, 새로운 제도의 도입 또는 긴박한 경영상 사정으로 인해 취업규칙의 불이익변경(임금 등 의 인하, 복무규율의 강화 등)이 필요함에도 불구하고 근로자 측의 집단적 의사를 제대로 확인하기 어렵거나 동의를 받지 못한 경우, 현행 노동관계법에서는 이를 조정할 방법이 없으므로 합리적으로 해결할 방안이 무엇인지에 관한 논의는 필요함.

토 론 문

임 상 훈 | 한양대 경영대학 교수

토론문

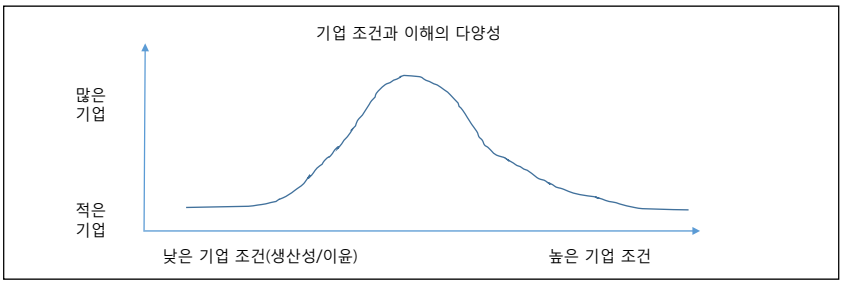
임상훈(한양대학교 경영대학)

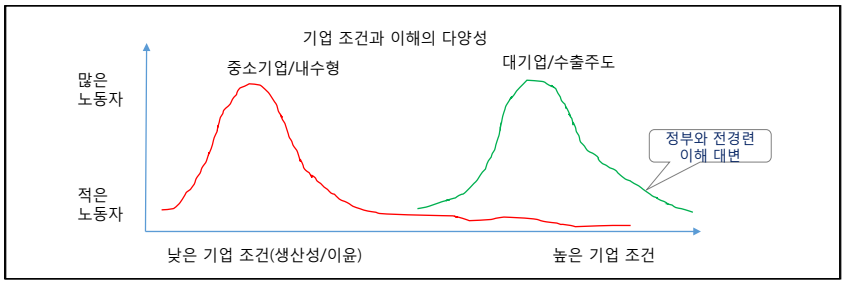
- 두 발제문의 공통점은 사회 분배 정의 없는 한국 경제의 성장이나 노동시장의 개혁이 어불성설이라는 진단임.
- 첫 번째 발제문이 주장하는 한국경제의 성장체제 전환에 대해서는 향후 여러 논쟁을 거쳐야 할 것으로 보이는데 그 과정에서 예상되는 비판에도 불구하고 과감하게 장래 비전을 제시한 데 대해 격려와 칭찬을 드리지 않을 수 없음.
- 두 번째 발제문의 간명한 통계 분석과 통찰력 있는 해석과 정책 제언은 향후 노동시장 개혁을 논의하는 데 있어서 지속적으로 참고되어야 할 것임.
- 본 토론문은 두 발제문이 주목하고 있는 '한국 경제 이중화 ' 와 '노동시장 이분화/양극화 ' 의 문제를 노사관계 측면에서 어떻게 대응하여야 할 지에 대해 의견을 드리고자 함.

조직화와 조정

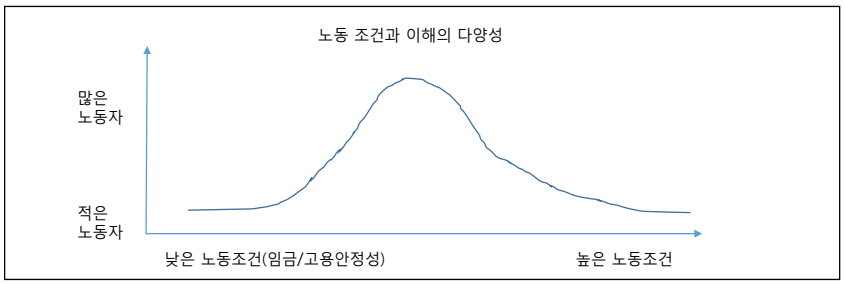
조직화 문제와 결과	조정의 문제와 결과
1. 대기업-중소기업 조직화 차이 2. 수출 기업-내수 기업 조직화 차이 3. 정규직-비정규직 조직화 차이 4. 비정규직 내 조직화 차이 => 노사간 교섭력의 차이, 사회적 불평등 초래	1. 대기업-중소기업 이해 조정 미흡 2. 수출 기업- 내수 기업 이해 조정 미흡 3. 정규직 – 비정규직 이해 조정 미흡 4. 비정규직 내 조정 미흡 ⇒ 노동 내부 불평등 악화

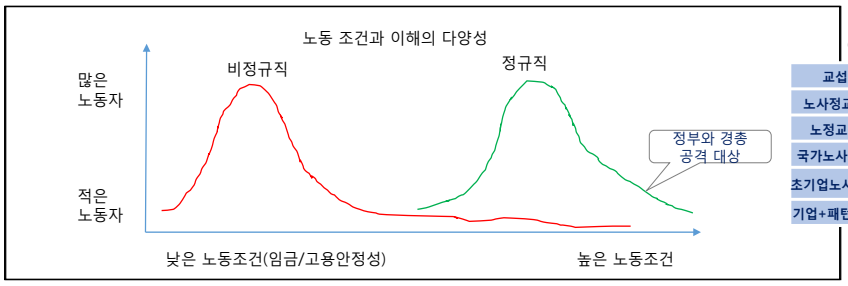
조정과 경제 이중화





조정과 노동시장 양극화





이해 조정 방식

교섭	사회적 협의
노사정교섭	
노정교섭	
국가노사교섭	국가수준
초기업노사교섭	산업/업종/직종/지역
기업+패턴교섭	

제3의 이슈: 전략적 능력의 부족

조직화 이슈

1. 노조 내부 물적, 인적 자원 배분
2. 사용자 저항
3. 법 제도적 제약

조정 이슈

1. 노동자 사이의 갈등
2. 노동조합 사이의 갈등
3. 노조와 조합원 사이의 갈등

전략적 능력의 미흡

1. 자원 동원 및 창출 능력
2. 의제 형성-관철 능력
3. 조정 능력과 리더십
4. 총괄 및 운용 능력

토 론 문

김 진 방 | 인하대 경제학과 교수

토 론 문

김진방(인하대학교 경제학과 교수)

전병유 교수의 발제문에 등장하는 용어 '2차 수출주도 성장체제'는 지난 20여 년 간의 한국경제를 규정하기 위한 것으로서 조립형 산업화와 동아시아 분업구조와의 연계를 그 내용으로 포함한다. 그리고 노동의 비정규직화와 대중소기업간 격차를 그 결과로 설명한다. 동시에 전병유 교수는 '이중화(dualization)'라는 개념을 빌어 한국경제를 규정하는데, 그것과 양극화의 차이로서 정치 과정의 개입을 강조한다. 이때 '정치'는 '사회적 보호 규제'의 정치와 '노동시장 규제'의 정치를 포함한다. 전병유 교수의 이러한 규정과 설명에 동의하면서도 한 가지 의문을 갖게 된다. 조립형 산업화를 포함하는 2차 수출주도 성장체제가 과연 필연적으로 또는 불가피하게 노동의 비정규직화와 대중소기업간 격차를 가져왔다고 말할 수 있을까? 물론 전병유 교수는 '이중화'를 말하면서 정치 과정을 함께 강조한다. 그 정치 과정에 대한 보다 구체적인 분석이 양극화에 대한 설명을 위해 필요하며, 그 분석을 통해서 비로소 양극화를 해소하고 해체하기 위한 현실적 방안이 도출될 것이다.

전병유 교수는 수출주도 성장체제의 폐해를 지적할 뿐만 아니라 그 체제의 지속가능성을 부인하면서 그 체제로부터의 전환을 위한 전략을 제안하는데, 핵심은 공유자산 창출과 활용을 통한 중소기업의 고도화와 상호연계 강화다. 이 전략은 참여정부가 채택했던 것과 비교될 수 있을 텐데, 어떻게 같거나 다른지 설명이 필요하다. 참여정부의 전략이 성공적이지 못했던 이유에 대한 분석도 필요하다.

전병유 교수의 발제문에서 공유재산과 관련하여 눈에 띄는 것에 대해 말하면, '연기금의 주주로서의 역할을 강화'하는 것이 갖는 위험성을 간과해서는 안 된다. 발제자가 염두에 두고 있는 주주로서의 역할은 주주로서의 이익을 추구하는 것만이 아닌 듯하다. 만약 발제자의 제안이 연기금으로 하여금 주주로서의 이익과 배치되기 쉬운 중소기업의 이익 또는 국민의 이익을 위해 주주의 권리를 사용하게 하는 것이라면, 그것의 실질적 결과는 의도와는 전혀 다를 수 있다.

전병유 교수의 발제문에서 눈에 띄는 문구를 하나 더 인용하면, '재벌개혁(공정거래, 노동분배율 제고)'이 이중화에 대한 대응으로 언급된다. 공정거래가 중소기업의 성장을 위해 필요하다는 데에는 동의하지만 공정거래를 재벌개혁의 내용으로 포함하는 데에는 동의하기 어렵다. 노동분배율 제고에 대해서도 마찬가지다. 재벌개혁의 핵심은 경제력 집중의 억제와 기업지배구조 개선에 있어야 한다는 게 나의 생각이기 때문이다.

'재벌'은 김유선 선임연구위원의 발제문에서도 발견되는데, 그 중 하나가 '사내유보금'과 연결해서다. 이미 거듭 지적되었듯이, 재벌기업의 사내유보금이 빠르게 증가했다는 사실은 재벌기업이 돈을 많이 벌었으면서 그 돈을 주주에게 나눠주지 않았음을 의미한다. 그리고 기업의 투자를 위한 자금은 사내유보를 통해 조달될 수도 있고 주식과 회사채 발행 또는 차입을 통해서 조달될 수도 있다. 기업의 사내유보와 투자를 비교하면서 분석 또는 비판하는 것은 적절하지 않다.

김유선 위원이 인용하는 통계에 따르면, 정부와 대기업이 738만 명의 비정규직을 고용하고 있다. 이는 전체 비정규직의 43.3%다. 이 사실의 함의는 발제자가 지적한 대로 비정규직 문제

를 정부와 대기업 부문에서 먼저 해결해야 한다는 것이다. 이는 당위성의 문제이기도 하지만 가능성의 문제이기도 하다.

아마도 실현이 가장 어려운 것은 초기업교섭 확대와 단체협약 효력확장일 텐데, 이것은 전병유 교수가 말하는 연대임금을 위해서도 필수적이다. 그렇지만 전병유 교수는 최저임금 정책을 연대임금전략으로 앞세운다. 정책이든 법규든 노동자들의 단결과 결단이 선행되지 않고서는 실현되기 어려울 것이다.

토 론 문

김 연 명 | 중앙대 사회복지학과 교수

한국의 노동시장구조와 성장체제의 전환 토론문

김연명(중앙대 사회복지학과 교수)

□ 노동시장 및 경제구조의 '이중구조화' 현상은 한국의 복지정책과 복지국가의 방향을 결정하는 매우 중대한 사안이다. 두 가지 점을 강조하고자 한다.

1. 노동시장 및 경제의 이중구조화의 복지정책 및 복지국가적 함의

□노동시장의 이중구조화와 사회복지 수혜의 양극화 : 김유선박사의 발제문에서 보듯이 노동시장의 '내부자' insiders는 기업복지+사회보험의 혜택 집중화, 반면 노동시장 외부자 outsiders 는 기업복지와 사회보험 모두에서 배제되는 현상(여러 증거 : 경제활동인구 중 600만명이 국민연금 사각지대, 건강보험 장기체납가구 25%, 비정규직등의 퇴직금, 고용보험 배제). 이는 한국의 중심적인 복지제도인 사회보험이 갖고 있는 수직적 재분배(로빈훗 기능) 기능과 수평적 재분배(돼지저금통 기능) 기능이 제 역할을 못함으로써 사회보험이 사회통합의 기제가 아닌 계층화를 강화하는 배제의 메커니즘으로 작동되고 있다는 것을 의미.

□이 경향이 반전되지 않으면 한국의 복지국가는 복지수혜자가 노동시장의 지위에 따라 양극화되어 노동시장 내부자만 공공복지와 기업복지의 혜택을 독식하는 남부유럽형 복지국가에 중산층의 삶의 욕구가 공공복지가 아닌 시장과 기업의 복지공급에 의존하는 영미형 복지국가가 결합되어 성장과 분배의 선순환효과가 발생되지 않은 가장 비효율적인 복지국가("남부유럽형 복지국가+영미형 복지국가")가 될 가능성이 매우 높음[1)]

□복지정책을 통해 노동시장 이중구조화를 반전시키기도 힘들지만(소득분배 악화가 조세와 복지 확대로 인한 완화 효과보다 더 빨리 진행) 막는다 하더라도 막대한 비용과 재원조달이 필요하고(가령 국민연금의 연금 크레딧 대폭 확대) 여러 가지 왜곡효과 발생될 가능성이 높음 (노동시장의 왜곡 등). 즉 근본적으로 불가능하다고 보아야 함. 따라서 노동시장 자체의 불평등 해소가 중요함.

□노동시장의 이중구조화의 획기적 반전이 어려울 경우 택할 수 있는 대안으로서는 혜택의 전제가 보험료 납부 여부가 되는 사회보험 기능 강화 포기 (예, 고용보험 급여수준 및 수급기간 연장, 국민연금 소득대체율 인상 포기, 의료보험 보장성 강화 포기). 왜냐하면 사회보험의 보장성 강화는 내부자/외부자 격차를 더 키우기 때문. 그리고 노동시장 내부자/외부자의 격차 완화를 위해 일반 조세로 재원이 조달되고 국민들의 기초적인 생활을 보장하는 방식으로 복지제도 개편(예, 기초연금 강화, 실업부조 강화, 의료부조 강화 등. 기본소득도 한

1) 김연명, 2013, "한국 복지국가의 성격과 전망: 남부유럽복지체제와의 비교를 중심으로", 『한국사회복지 조사연구』, Vol. 36, pp.27-59

가지 대안). 그러나 이 방향은 한국의 복지국가를 영미형 복지국가로 구조화시켜 노동시장 내부자(중산층)는 시장에서 복지를 구매하거나 (개인연금, 기업연금). 자가복지를 강화해야 하고(저축과 부동산 투자), 노동시장 외부자는 기초적인 부분만 공공복지를 통해 생활. 이것은 결국 계층간의 불평등은 강화되고 '정치적 동원'에서 문제가 발생될 소지가 있음. 이 방향이 진보가 추구해야 할 바람직한 대안인가?

□ 결국 노동시장 내부자를 위한 복지제도의 보장성을 지금보다 강화하되(사회보험의 보장성 강화), 노동시장 외부자를 위한 기초생활의 보장을 동시에 추구할 수밖에 없음. 그러나 이 방향도, 그리고 위의 기초생활을 강화하는 방향도 모두 우리 사회가 갖고 있는 자원의 수직적 재분배를 지금보다 훨씬 강화해야 하기 때문에 쉽지 않음(!).

2. 대안적 경제체제와 복지정책의 함의

□ 소득주도성장과 복지정책 : 복지정책은 일종의 사회적 임금 social wage 이기 때문에 복지정책을 통해 재분배되는 양이 많을수록 수요 유지 기능이 큼 (이를 경제학에서 automatic fiscal stabilizers 라고도 표현). 즉, 소득주도성장이 가능하기 위해서는 재분배의 양이 많아야 하는 동시에(2013년 기준 복지비지출은 GDP 대비 10%) 재분배가 저임금 혹은 무소득으로 소비기능이 약한 계층에게도 포괄적으로 분배되어야 함.

□복지정책에서 소득주도성장과 직접적으로 연관되는 분야는 직접 소비가 가능한 연금과 실업급여 등 현금이전지출임. 우리 나라는 두 급여의 절대 양이 너무 부족하여 수요유지 기능이 거의 없음(2015년 기준 기초연금지출액 10조, 국민연금지출액 15조 정도 추산). 특히 연금으로 지출되는 지출의 크기와 계층간 배분이 수요유지에 중요함.

- <표 1>에서 보는 것처럼 향후 수십년간 우리나라의 공적연금 지출액은 다른 국가의 절반수준에도 못 미치나 노인인구는 급속히 늘어남. 2040년에 노인인구는 다른 유럽국가에 비해 10%가 많으나 연금지출액은 5.8%로 거의 절반 수준임. 연금을 통한 노인들의 소비 기능(내수 유지 기능)이 거의 없다는 것을 의미함. 연금지출을 비용이 아닌 내수 유지기능으로 재평가할 필요성이 있음.

<표 1> 한국공적연금 지출액의 GDP 대비율의 장기재정 전망

		2010	2015	2020	2030	2040	2050	2060
한국	공적연금 지출액	1.2	1.8	2.2	3.9	5.8	7.7	8.9
	65세 이상 인구비	11.0	-	15.7	24.3	32.3	37.4	-
OECD 28 개국	공적연금지출비	9.3	9.5	9.8	10.6	11.2	11.7	-
	65세 이상 인구비	14.7	-	18.0	21.4	23.9	25.3	-
EU27 개국	공적연금지출비	10.8	10.9	11.1	11.9	12.6	13.1	13.2
	65세 이상 인구비	17.5	20.3	20.3	23.8	27.0	28.7	-

비고: 한국의 공적연금액은 공무원, 군인 등 특수직역연금 제외된 수치.
자료: 연금지출은 OECD, *Pensions at a Glance 2013,* 인구는 *OECD Factbook 2014*

- <표 2>를 보면 매우 극단적 상황이 전개될 수 있음. 2050년에 노인인구는 1천 799만명으로 전체 인구의 37.4%를 차지하며, 18세-64세 인구는 2천 425만명임. 그런데 18-64세 인구중 학생, 조기은퇴자 등 비소득자를 제외하면 노인인구와 경제활동인구가 거의 같은 규모가 된다는 것을 의미함. 이는 2050년에 소비를 담당하는 두 축인 경제활동인구와 노인인구가 같은 규모가 되는데 노인인구의 연금이 충분치 않을 경우 대폭적인 소비위축이 발생되어 경제순환에 큰 문제가 발생될 수 있음. 2007년 참여정부의 국민연금 개혁과 2014년 박근혜 정부의 기초연금 도입으로 앞으로 공적연금 수급액이 최저생계비에도 미달하게 됨[2]. 이는 소비를 담당하는 규모가 비슷한 두 주체 중의 한 주체인 노인세대의 소득이 모두 최저생계 비수준이 되어 소비를 통한 경제순환 기능이 지극히 약화되는 것을 의미함.

<표 2> 장래 노인인구의 변동과 노인부양비 (2015-2080)

	인구				구성비			노인 부양비 (나)/(가)
	계	18세미만	18-64세 (가)	65세이상 (나)	18세 미만	18-64세	65세 이상	
2015	50,617	8,886	35,107	6,624	17.6	69.4	13.1	18.9
2020	51,435	8,159	35,193	8,084	15.9	68.4	15.7	23.0
2030	52,160	7,899	31,570	12,691	15.1	60.5	24.3	40.2
2040	51,091	7,015	27,575	16,501	13.7	54.0	32.3	59.8
2050	48,121	5,875	24,255	17,991	12.2	50.4	37.4	74.2
2060	43,959	5,382	20,956	17,622	12.2	47.7	40.1	84.1
2070	39,628	4,931	18,281	16,416	12.4	46.1	41.4	89.8
2080	35,232	4,230	16,640	14,362	12.0	47.2	40.8	86.3

자료: 국민연금재정추계위원회, 『2013 국민연금 장기재정추계』,p.62에서 재구성

□ 정준호·전병유의 발제문에서는 대안적 생산체제에서 “공유자산”의 활용 문제를 제기하고 있는데 복지정책에서 대표적인 것이 GDP의 34%(약 500조원)을 차지하고 있고 해마다 50조원 이상이 적립되는 국민연금기금의 활용 문제임. 복지전공자들은 이미 오래전부터 한국 사회의 대규모 공유자산인 ‘국민연금기금’ 의 진보적 활용에 대한 문제제기를 해 왔으나[3] 진전되지 않고 있음. 한국 사회의 대안체제 구축과 관련하여 다음과 같은 제안들이 있어왔는데 본격적인 검토가 필요함.

1) 국민연금기금의 사회투자 활용 : 국민연금기금을 특별채권 발행 형식으로 공공인프라 구축에 투자(공공임대주택 건설, 공공보육 및 양로시설, 공공병원 확충). 이 제안은 출산율 제고, 과도한 주거비 완화, 복지비용의 합리화 등 여러 가지 의미가 있음.
2) 공공복지 인프라의 확대와 공공부문 고용의 대량 창출 : 공공복지시설에 근무하는 인력의 노동조건을 획기적으로 개선하고 대량 고용이 가능해지면 노동시장의 이중화를 억제하는데 상당한 효과를 기대할수도 있음.
3) 국민연금기금을 고용창출 능력이 높은 중소기업에 집중 투자하는 방안. 물론 투자의 방식에 대해서는 많은 논의가 이루어져야 함.

2) 김재호·전승훈·최장훈·이선희. 2014.『초고령 사회와 노후 소득』. 한국보건사회연구원
3) 김연명 외, 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과 복지, 2012

4) 공정한 시장질서 확립과 재벌개혁의 수단으로서의 국민연금 주식의결권 행사(?): 문제는 이 방식이 가능한가? 그리고 가능하다고 해도 바람직한 것인가? (최근 삼성물산과 제일모직 합병시 국민연금기금의 역할)

□ 개방경제와 복지정책의 의미 : 한국은 유례가 드문 개방경제체제를 구축했으며 이 구조를 근본적으로 바꾸기가 불가능함. 최고 수준의 복지체제를 만든 북유럽 국가는 모두 개방국가이며(소위 small open economy) 보편적 복지정책은 개방국가를 유지하는데 필수적 요인으로 많이 언급됨. 따라서 대안체제를 논의할 때는 한국 경제의 개방성과 복지정책의 구축 문제를 동시에 생각할 필요가 있음.

토 론 문

이 상 호 | 한겨레 경제사회연구원 연구위원

토 론 문

이상호 (한겨레경제사회연구원 연구위원)

1. 노동시장의 구조개혁 관련 코멘트

□ 노사정위원회의 '정치화'와 '형해화'에 대하여

- 박근혜 정부가 작년 말부터 추진하고 있는 노동개혁은 세부정책의 문제점은 물론, 이후 한국사회에 미치게 될 파장 등으로 인해 상당한 사회적 논란을 불러일으킴. 그럼에도 불구하고 정부는 9월 15일 노사정 '합의(?)'라는 공식적 선언으로 포장함으로써 절차적 명분은 물론, 정치적 효과를 최대화시키는데 성공

- 노사정 합의에 대해 정부는 사회적 '대타협(?)'이라고 선전하고 있는 반면, 이에 대해 야권과 민주노총을 비롯한 노동진영은 정부, 재벌과 한국노총의 '야합'이라고 비판하고 있는 상황. 이러한 상황에서 이번 노사정 합의에 대한 객관적 평가를 위해서는 합의 내용과 절차상 문제에 대해 보다 면밀한 분석과 평가가 이루어져야 할 것으로 보임.

- 노사정 합의안으로 대표되는 5대 입법과제에 대한 사회적 논란은 물론, 지난 1년 간 전개된 노사민정위원회의 활동 및 운영에 대한 비판적 여론은 정책협의 거버넌스의 구성, 체계, 의제화, 협의기제 및 결정과정, 그리고 파급효과에 대한 다양한 논의를 재촉발시키고 있는 상황

- 이러한 상황에서 2014년 말부터 시작되어 현재까지 진행되고 있는 '노동개혁' 관련 노사정위원회 작동메카니즘을 각 시기 및 의제별로 역추적하고, 이와 관련된 직간접적 이해관계자의 이해형성, 이해조정, 합의과정을 분석함으로써, 정책협의기구의 '정치화'를 재평가하고 이로 인한 사회적 대화의 '형해화'를 문제제기해야 할 상황

□ 노사정 합의안에 대한 분석과 비판

- 정부의 노동시장 구조개혁안(이하 노동개혁)이 결국 박근혜'표' 노동개악이라는 사실을 확인하는데 그리 오랜 시간이 걸리지 않았음. 노사정위원회가 사회적 합의의 산물이라고 자화자찬을 하면서 공식화한 '노동개혁'합의안이 진정 노동조합, 사용자와 정부의 대타협이라고 말할 수 있는가에 대한 의문 증폭. 합의가 이루어진 노사정위원회라는 사회적 협의기구의 대표성과 형평성에 대한 문제제기는 논외로 하더라도 이번 합의는 사실상 한국노총의 팔을 비틀어서 반강제적으로 만들어낸 항복문서에 불과.

- 한편 정부가 청년일자리를 만들어낼 수 있는 '특효약'이라고 시종일관 선전하고 있는 노사정 합의안의 내용은 노동법 개악이라는 사실을 확인시켜줌.

- 먼저 청년고용의 활성화를 위해 임금피크제를 도입하고 이를 통해 마련된 재원으로 신규채용을 하도록 되어 있음. 또한 이를 위해 정부는 세대 간 상생고용지원금을 제공하고 사용자는 고소득 임직원의 임금인상을 자제하는 한편, 노사정위원회는 청년대표자가 참가하는 청년고용촉진협의체를 구성하도록 만듬. 한편 노동시장의 이중구조를 개선하기 위해 원하청 및 대중소기업의 상생협력 등 동반성장정책을 추진하고, 비정규직 규제완화 및 차별시정제도의 개선안을 노사합의로 마련하고 이를 정기국회 법안의결 시에 반영토록 함. 그리고 가장 큰 쟁점이 되었던 일반해고 도입의 경우 근로계약 해지 등의 기준과 절차를 마련하되, 정부가 이를 일방적으로 시행하지 않으며 노사와 충분한 협의 후에 확정한다고 밝힘. 마지막으로 3대 현안인 통상임금의 현실화, 실근로시간의 단축을 위한 법제도의 정비, 정년연장의 연착륙 프로그램 등에 대한 구체적인 내용을 노사가 충분히 협의하고 정부가 일방적으로 추진하지 않는다고 명문화.

- 아래의 표는 이러한 노사정 합의문의 내용을 요약한 것임.

<표1> 노사정 합의문 요약

주요의제	세부합의 내용
청년고용 활성화	**청년고용 확대노력**, 사회적 지원강화, **청년고용촉진협의체**(노사정)
노동시장 이중구조개선	**원하청, 대중소기업 상생협력 등 동반성장**(성과공유, 노사정의 부담분담, 노사정파트너십 강화, 공정거래질서 확립), **비정규 고용 및 차별시정제도개선**(공공부문선도, 기간제, 파견근로자 법개정), **노동시장활성화**(근로계약 해지 기준과 절차 가이드라인)
사회안전망 확충	**사회보험사각지대해소, 실업급여제도 및 운영개선**, 취약근로자보호 및 소득향상, <**최저임금**(단계적 인상, 노사정위 과학,합리적 최저임금결정을 위한 종합개선방안 논의 마련 2015.5)>->최저임금, 기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC) 등 상호관계 고려, 저소득근로자 소득보전 종합개선방안 마련**일가정 양립지원, 맞춤형 고용복지서비스강화, 직업능력개발활성화**
3대 현안 해결	**통상임금 명확화**(개념정의, 제외금품), **실근로시간 단축 법제도정비**(휴일근로의 연장근로 포함, 단계적 적용, 특별연장근로허용, 근로시간 특례업종 축소, 근로시간 적용제외제도 개선, 탄력적 근로시간제 개선, 재량근로시간제, 휴가소진), **정년연장을 위한 임금제도개선**(임금, 근로시간 피크제 확산, 임금체계 개편)
노사정파트너십 구축	노사단체 정책과 인재 투자강화, 지역노사민정과 노사파트너십 프로그램 활성화, 청년, 비정규직대표 등 노사정위 기능역할/강화 입법 처리 노력, 노사정위 업종별 위원회 운영 활성화
합의사항 이행 및 확산	**합의사항의 구체화에 필요사항**, 노동기본권 사각지대 해소 및 비조직부문의 대표성 강화 등 노사정 파트너십 구축 사항, 기타 생산성 향상 등 구조개선 관련 사항에 대해서는 추가 논의

출처: 배규식 외, 2015, 4쪽 인용.

- 하지만 합의문의 문구는 그냥 보도용 선전물에 불과한 것이 곧 드러남. 정부 스스로가 합의문의 취지에 반하는 독단적 밀어붙이기를 행함으로써, 노사정의 약속을 하루 아침에 물거품으로 만듬. 정부와 새누리당은 노사정 합의문의 잉크가 채 마르기도 전에 새누리당은 당정협의를 거쳐 입법개정안을 구체적으로 논의하기 시작. 9월 14일 노동개혁 관련 당정협의를 거쳐 관련 법률개정안의 방향과 내용을 조율하고, 9월 16일 새누리당은 의총을 열어 노동개혁 5대 법안으로 근로기준법, 파견법, 기간제법,고용보험법, 산재보험법을 당론으로 정하고 입법 발의.

- 그러나 새누리당의 5대 입법안은 노사정 합의 정신을 사실상 부정하고 있음. 이 법률개정안은 노사정 합의에서 추후 논의 과제로 제기하였던 내용, 그리고 노사정간 논의되지 않았던

내용까지 포함됨으로써, 한국노총의 거센 반발에 직면.

- 아래의 표 내용은 노사정합의문과 새누리당-정부 협의안의 차이를 보여주고 있음.

<표2> 노동개혁 관련 노사정 합의문과 새누리당 개정법안 비교

법안	새누리당 법안	정부안 및 노정합의문과의 차이	쟁점
기간제법	35세 이상, 본인 희망시 계약기간 4년으로 연장	추후 논의사항	비정규직 증가 및 정규직 사용 억제
	차별시정 노조신청대리권 누락	당초 정부안 포함됐다 누락	비정규직 차별시정 권한 약화
파견법	뿌리산업에 파견 허용	정부안(55살 이상 노동자, 고소득 전문직 등은 파견 규제를 없앰)보다 파견 허용 확대	금형·주조·용접 등 파견 허용이 제조업 직접 생산 공정까지 확대
고용보험법	구직급여 수급 위한 고용보험 가입 기간 확대	노사정 논의 또는 합의 사항 아님	
근로기준법	휴일근로시 가산수당 50% (휴일근로 8시간까지는 중복할증 없앰)	최근 법원 판례는 100% 지급	노동시간 단축의 의미가 축소되는 문제 발생
산업재해보상보험법	출퇴근 재해대중교통은 2017년 시행, 자가용은 2020년 시행	출퇴근재해 보상, 감정노동의 업무상 질병 인정기준 등 산재보험제도 개선방안은 노사정위 논의를 거쳐 마련하기로 함.	

출처: 배규식 외, 2015, 50쪽 인용.

- 이러한 새누리당과 정부의 행태에 대해 한국노총은 9월 17일 성명서를 통해 “정부여당의 5대 입법안은 명백한 합의 위반”이라고 강조하고, 노사정 합의문에는 분명히 기간제·파견근로자 등과 관련해 “노사정은 관련 당사자를 참여시켜 공동실태조사, 전문가 의견수렴 등을 집중적으로 진행하여 대안을 마련하고, 합의사항은 정기국회 법안의결 시 반영토록 한다”라고 되어있다고 강조.

- 하지만 한국노총의 이러한 반발에 대해 정부는 별다른 반응을 보이지 않으면서 자신의 계획대로 10월에 노동시장 구조개선특위 산하에 전문가위원회를 새롭게 구성하여 비정규직 관련 2개법 개정안을 중심으로 한 박근혜‘표’ 노동법 개악안에 대한 절차적 정당성을 확보하려고 노력.

- 그러나 이기권 고용노동부 장관은 정기국회 일정 및 환노위 법안심사과정을 언급하면서 사실상 개악안을 몰아붙이고 있음. 이러한 고용노동부의 행태는 11월 16일까지 비정규직 관련 법개정안에 대한 노사정 합의안을 국회에 제출한다고 밝히고 있는 것에서 확인가능. 전문가그룹에게 위임된 비정규직 관련 법개정안 논의는 수 차례 회의에도 불구하고 전문가 내부에서도 합의안을 마련하기가 쉽지 않다는 점이 확인. 이후 전문가위원회는 합의안의 도출

보다는 노사 각각의 입장을 나열한 일종의 '의견서'를 제출하는 것으로 자신의 임무를 제한한다고 밝히지만, 실제로 전문가위원회의 구성을 볼 때 이러한 의견서 내용 조차 사실상 정부안이 반영되어 있을 것으로 평가되고 있음.

- 한편 10월 중순 국정화 교과서 고시 등으로 인해 사실상 가동중지 상태에 들어갔던 국회를 11월 9일에 정상화하는 것으로 여야가 합의함으로써, 새누리당과 정부가 추진하고 있는 5대 노동법 개악안을 둘러싼 여야의 샅바싸움이 11월 내내 계속 되었지만, 환노위 야당의원들의 선방으로 개악법안 법안소위에서 조차 논의가 제대로 이루어지지 못함.

- 정기국회의 일정이 12월 9일까지이지만, 12월 임시국회 소집에 대해 여야가 합의한 상태에서 지난 3일 관광진흥법 상정과 마찬가지로 상임위를 거치지 않고 노동법 개악안이 본회의에 바로 상정될 가능성이 높다는 점은 우려할 상황.

- 이와 같이 정부의 노동개혁은 노동시장의 이중화문제 등을 해결하기 위한 정책의제 형성과정을 거치지만, 사실상 절차적 정당성을 확보하는 차원에서 노사정위원회의 형식적 논의만을 거친 꼴. 이러한 사회적 대화방식을 통해 정부가 추구한 목적은 이해관계자 간 정책협의 및 결정과정이라는 형식적, 절차적 정당성을 확보하는데 있었다고 평가할 수 있음.

□ 5대 노동법 개악안의 내용과 문제점 비판

- 실제로 현재 박근혜정부와 새누리당이 추진하고 있는 노동개혁 '5대 법안'을 살펴보면 그 목적이 "노동조건의 악화와 비정규직의 전면화"에 있다는 사실을 쉽게 확인할 수 있음.

- 먼저 「근로기준법」개정안(김무성 대표발의)은 통상임금과 근로시간 관련 규정의 개악이 주요 내용. 통상임금 관련 내용은 지난 2013년 12월 18일 대법원 전원합의체의 판결 보다 더 후퇴된 수준이고, 근로시간 관련 규정은 현행 장시간 노동체제를 묵인하겠다는 의도가 깔려있음. 한마디로 "장시간노동과 저임금화"를 고착화시키겠다는 박근혜 정부의 의지가 실려있음.

- 둘째, 「고용보험법」개정안(김무성 대표발의)은 실업급여의 지급기간을 늘리는 대신 수급자의 자격기준을 더욱 엄격하게 만드는 내용. 이렇게 되면 정규직노동자가 대부분인 장기가입자는 떡고물이라도 맛 볼 수 있지만, 고용보험 가입기간이 짧을 수밖에 없는 청년, 단기계약직과 취약계층 노동자 등 비정규직들은 실업급여를 받기가 더 어려워질 뿐만 아니라, 아예 사각지대로 내몰릴 처지에 놓임.

- 셋째, 「산업재해보상법」개정안(원유철 대표발의)은 노동자의 중과실에 대한 산재보험의 급여제한의 성격을 가지고 있기 때문에, 과실여부에 상관없이 정률보상을 하는 산재보험법의 근간을 훼손시킬 가능성이 높음.

- 넷째, 비정규직 노동자와 관련된 개정안은 두 가지인데, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」개정안(이인제의원 대표발의)은 35세 이상 기간제 노동자의 사용기간을 2년에

서 4년으로 연장하는 내용으로 사실상 “비정규직 양산법”이라고 볼 수 있음. 또한「파견근로자 보호 등에 관한 법률」개정안(이인제의원 대표발의)은 55세 이상 고령자, 수백 개 직종의 전문직, 금형. 주조. 용접 등과 같은 뿌리산업 및 제조업 직접생산공정에 파견노동을 확대시키는 것이 주요 내용. 이러한 비정규직 개악안은 당초 정부가 준비했던 비정규직 대책 중 다소 진일보한 내용이라고 할 수 있는 노동조합의 차별신청 대리권, 기간제 노동자에 대한 퇴직급여 적용 등의 내용은 아예 반영되지 않았음.

- 아래의 표는 새누리당이 추진하고 있는 노동법 5대 개악안임.

<표3> 새누리당 노동법 5대 개악안

근로기준법	□ 통상임금 • 통상임금의 개념을 '소정근로에 대해 정기적·일률적으로 지급키로 한 임금'으로 명시 □ 근로시간 단축 • 휴일근로를 연장근로에 포함하되 기업규모별로 4단계 시행. 노사합의시 휴일에 한해 1주 8시간까지 특별연장근로 허용(-2023년) • 탄력적 근로시간제 단위기간 확대(2024년부터 시행) • 근로시간 특례제도 적용 업종을 26개에서 10개로 조정 • 보상휴가제를 근로시간 저축휴가제로 확대 개편
고용보험법	□ 실업급여 보장성 강화 : • 지급수준을 실직전 평균 임금의 50% → 60% • 지급기간을 90-240일 → 120-270일로 확대 • 수급자격을 이직전 18개월간 180일 이상에서 24개월간 270일 이상으로 변경 • 한 사업장에서 계속 근로하는 65세이상자는 수급 사업주가 변경돼도 실업급여 적용
산재보험법	□ 통상적 출퇴근 재해 보상제도 도입 : • 2017년 도보·대중교통, 2020년 자동차 등 단계적 시행. 근로자 중과실로 인한 사고는 보험급여 일부 제한. • 자동차로 인한 출퇴근 재해시 자동차보험 우선 적용 • 통상적 출퇴근 재해는 근로기준법상 사용자 재해보상 책임 배제
기간제 근로자법	• 생명·안전 관련 핵심업무에 기간제 근로자 남용을 제한 • 기간제 근로계약 반복 갱신 횟수 제한(2년 범위내 3회 초과 금지) • 기간제 근로자 사용기간 예외적 연장허용(2년+2년): 35세 이상 근로자가 직접 연장을 신청하는 경우로 한정
파견 근로자법	• 생명·안전 관련 핵심 업무에 근로자파견 사용을 제한 • 파견계약시 파견대가 항목을 직접인건비, 간접인건비, 일반관리비, 근로자파견 사업자의 순이익 등으로 구체화해 명시 • 고령자, 고소득 전문직 등 파견 허용 업무 확대

출처: 배규식 외, 2015, 44쪽 인용.

- 한편 이러한 노동법 개악안과 함께 우리가 주목해야 할 사항은 앞으로 사용자들이 고용조정은 물론, 노동조건의 변동 시에도 자신의 입맛에 맞게 마음대로 권력을 행사할 수 있게 되었다는 사실. 혹자는 '취업규칙 불이익변경 및 저성과자에 대한 일반해고'와 관련되어 법 개정이 아니라, 행정지침으로 마무리되었기 때문에 다행이라고 생각할 수 있음.

- 하지만 이러한 판단은 잘못된 것임. 오히려 지금도 함부로 활용되고 있는 해고 위협이 이제는 일반해고라는 이름으로 더 손쉬워질 뿐만 아니라, 안 그래도 노동법의 사각지대에 서 있는 수많은 미조직, 비정규직 노동자들은 취업규칙의 보호 조차 받지 못하게 될 가능성이 높아짐.

□ 진보개혁세력의 대응에 대한 성찰과 반성

- 9·15 노사정 합의안의 화려한 '문구'는 사라지고 노동법 '개악'이라는 적나라한 모습을 그대로 드러낸 새누리당의 5대 개정안이 지난 11월 16일 국회 환노위 전체회의에 상정. 이후 전개되는 상황변수와 여야 및 이해관계자의 역학관계에 의해서 소위 '노동시장선진화 5대 법안'이 어떻게 변형될지, 더 나아가 통과여부에 대해 속단하기는 힘듬.

- 그럼에도 불구하고 지금까지 박근혜 정부의 노동개혁에 대한 진보개혁세력의 대응은 '방어' 전선에서 조차 사실상 '패배'했다고 평가할 수 있음. 2014년 하반기부터 시작된 정책의제형성과정에서 노동계의 한축인 한국노총은 노사정위원회에서 노동시장 구조개혁 국면의 핵심 이슈를 선점하고 적극적인 대안을 제시하기 보다는 통상임금과 정년연장, 노동시간단축 등 자신의 이해와 직결된 문제에 집중하는 경향을 보였음. 노동계의 또 한 축인 민주노총은 공공기관의 정상화, 정년연장에 따른 임금피크제 도입, 비정규직 종합대책 등에 대해 기존의 반대 입장을 고수하는 등 관성적 투쟁지침에 안주함.

- 이러한 상황에서 정부와 보수언론은 '언론홍보전략회의'를 가동시키고 '노동개혁이 청년일자리입니다'라는 광고카피를 만들어낼 만큼 체계적 준비와 긴밀한 공조를 유지하고 노동개혁을 추진. 또한 노동시장의 구조개혁의 정당성을 확보하기 위해 정년연장의 부정적 효과와 청년실업의 심각한 실태를 적절하게 조합하여 활용. 이를 통해 임금피크제의 도입 정당성을 확보하면서 더 나아가 노동개혁의 필요성을 대중적으로 설득하면서 여론지형을 정부에게 유리하도록 만드는데도 성공.

- 이러한 과정에서 정치권의 대응은 사실상 무방비 그 자체였다고 평가할 수 있음. 공무원연금개혁 논란을 통해 이해관계자 참여방식의 국회차원의 사회적 협의가 얼마나 큰 후방효과를 발휘하는지를 실감한 야당 등 진보개혁정치세력은 노동개혁의 화두에 대한 부담감은 상당히 클 수밖에 없었음. 이러한 사정으로 인해 노동개혁에 대한 정치권의 관심과 개입은 한국노총이 노사정위원회 참여를 파기한 2015년 4월 중순 이후 이루어졌다고 볼 수 있음.

- 하지만 한국노총의 노사정대화 파탄선언 이후에도 노동계의 집회 및 농성 등 투쟁양상은 겉으로 전개되고 있었지만, 사실상 6-7월을 거치면서도 노동계의 한국노총과 민주노총의 연대투쟁, 더 나아가 노동'개혁(?)' 대항전선이 전혀 만들어지지 못함. 이러한 상황에서 한국노총 집행부에 대한 새누리당과 친정부 노동세력의 전방위적 압박은 가열되고, 박근혜 정부의 노동계 출신 인사들에 의해서 김동만 지도부에 대한 유혹과 협박전술이 동시에 전개된 것으로 보임. 반면 새정연을 비롯한 야당 또한 '경제정의·노동특위'등을 통해 일정한 개입전략을 구사하지만, 상당히 속도가 늦게 진행되었을 뿐만 아니라, 여당과 정부 만큼 진정성있는 자원투입이 이루어졌는지에 대해서는 회의적으로 평가할 수밖에 없음.

- 이 과정에서 노동계는 물론, 진보개혁세력 내부에서 벌어진 '노동개혁이냐, 아니면 재벌개혁이냐'라는 일종의 '프레임'논란은 노동시장의 구조개혁 원인진단과 해결방안에 대한 논의를 풍부화시키는데 기여하였지만, 결과적으로 박근혜 정부의 노동시장 구조개악에 대한 대항전선을 흐트리는 역효과를 초래했다고 평가할 수 있음. 노동시장의 구조적 문제에 대한 원인

분석에 있어 재벌체제를 주요 요인으로 지적하는 것은 당연한 논리. 하지만 비정규직문제와 청년실업문제를 해결하기 위한 실효성 있는 처방과 대책을 논의하는 자리에서 재벌대기업의 반고용적 행태로 대부분 환원하는 논리는 대중적으로 설득력을 가지기 어려움. 대중들은 노동개혁을 통한 청년일자리문제의 해결에 더 많은 관심을 가지고 있는 반면, 노동시장의 이중구조 이면에 재벌의 경제력집중과 불공정한 원하청관계가 존재한다는 사실은 설명변수로 이해하는 것이 일반적임. 늦었지만 이러한 의미에서 볼 때 박근혜정부의 '허구적' 노동개혁에 대한 적극적 대항담론은 '진정한'노동개혁의 상과 로드맵의 제시를 통해 이루어졌어야 함.

- 이러한 상황에도 불구하고 노동계는 물론, 진보개혁세력의 다수는 노동개혁에 대한 대응을, 더 나아가 노동법 개악에 대한 투쟁을 '반'박근혜 전선의 일부로 인식하고 대응함으로써, 사실상 여론지형에서 박근혜 정부에게 패배하고 정치적 승리를 안겨주는 결과 초래. 실제로 노사정 합의안과 당정협의를 통해 발의된 노동법 개정안은 대부분 입법사항이기 때문에 특별한 변수가 없는 한 합법적으로 통과될 가능성은 낮은 것으로 평가됨. 결국 박근혜 정부는 노동개혁을 통해 사실상 여론 등 정책효과를 충분히 누린 상황에서 총선 등 다가오는 정치일정과 이후 전개되는 정국의 흐름을 고려하여 '전시'효과를 최대화시키기 위한 정치수를 노리고 있음.

- 그럼에도 불구하고 현실에서 확인할 수 있는 정부의 주도성과 자신감은 2015년 9월 15일 노사정 '합의(?)'를 거치고 난 후 현재에까지 이어지는 일련의 정치화과정을 통해 다시 한번 확인되고 있음. 사실상 소위 '플랜 B'라고 일컬어지는 정부주도의 노동법 개악에 대해 노동계는 물론, 야당을 비롯한 진보개혁세력은 사실상 여론전을 포기하고 국회의 입법기제에 의존하고 있는 실정.

- 아직 종결된 것은 아니지만, 노동'개혁(?)'으로 시작해서 노동법 개악으로 이어지고 있는 2015년 노동시장의 구조개혁 국면을 경험하면서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 먼저 구조적 문제점의 해결을 위한 개혁'프레임'을 선점하고 이에 대한 현실적 해법을 제시할 수 있어야 한다는 사실. 이번 노동개악국면에서 프레임의 설정효과가 얼마나 중요한지를 절감한 상황에서 진보개혁세력은 '다른' 프레임 보다 '차별적' 프레임 설정에 대한 문제의식을 보다 강화시킬 필요.

- 둘째, 현실적 해법은 이해관계자의 조정과 책임을 이끌어내는 사회적 대화와 협의방식으로 모색되어야 한다는 사실을 다시 한번 확인할 수 있었음. 상당한 논란에도 불구하고 이번 노동개혁(?)안은 형식적으로 노사정합의(?)를 거치고 공식화되었지만, 그 이후 실행과정은 사실상 신뢰와 약속 위반이 점철되는 상황이 초래. 이러한 상황으로 인해 사회적 협의, 더 나아가 노사정위원회의 존립 그 자체에 대한 회의감이 오히려 더 부각되는 형국이 발생. 노사정위원회의 위상과 역할을 정상화시키고 노동거버넌스로서 본연의 기능을 다 할 수 있도록 활동, 체계와 구성 등에 대한 전면적 평가와 재구축방안이 모색되어야 함.

- 마지막으로 노사정위원회 등으로 대표되는 협치기구의 정치화와 형해화를 제어하기 위한 제도, 자원 및 전략의 지속적인 피이드백 과정이 요구되고 있음. 이번 노동개혁 논란을 통해

협치기구로서 노사정위원회의 '과잉' 정치화를 유발시키는 여러 요인들을 재점검해야 할 필요. 또한 이해관계자의 거버넌스기구로서 노사정위원회가 정상적 역할을 수행하지 못하게 되는 형해화과정을 각 단계별로 분석하여 해법을 찾아야 할 것으로 보임.

2. 한국경제의 성장전략 재구성 관련

□ 지난 수십년 간 유지된 한국경제의 성장패러다임으로서 '수출주도' 성장체제의 문제점과 한계에 대한 발표자의 지적에 전적으로 공감.

- 이미 2000년대 후반 이후 조립형 제조업, 추격형 산업화, 국제분업구조 조응, 수출지향/부채의존적인 성장체제의 한계에 봉착하고 있고, 이는 발표자의 글(4쪽)에서 지적하고 있듯이 "중간허리 약화로 인한 불균형, 불공정, 이중화 심화"로 요약할 수 있음.

---> 지속가능성에 대한 의문?, 그럼에도 불구하고 작동하고 있는 현실!, 언제까지? 무엇을 대비해야 하고 바꾸어야 하는가?

□ 세 가지 대안적 성장전략에 대한 검토 내용은 문제의식은 충분히 이해가 되지만, 성장패러다임의 전환이라는 의미에서 볼 때 기본원칙과 핵심모듈이 잘 보이지 않음.

- 소득주도성장론: 한국에 적용이 성공하기 위해서는 3가지 요건 강조. 수요창출과 생산성향상의 동반관계, 소득-자산-금융의 연계, 이에 대한 주요 이해관계자의 사회적 합의 등을 주장하면서 성공사례로 북유럽과 캐나다 정도를 언급.

---> 여기서 특수한 조건으로 북유럽의 '복지'를 언급. 결국 소득주도성장론의 한국적 적용은 시장국가에서 복지국가로의 전환이라는 '그랜드플랜'을 어떻게 추진하느냐, 이 과정에서 기존의 주요 이해관계자(기득권세력)들을 설득하고 압박하여 사회적 합의로 이끌어내는가의 문제로 요약할 수 있음.

- 동아시아생산네트워크론(이일영)과 한국형 시장경제론(이영훈)은 산업경제와 시장경제의 복원론 이상의 의미가 없는 것으로 판단. 설명변수는 될 수 있지만, 경제패러다임의 전환이라고까지 평가하기는 힘든 논리들. 동아시아분업론과 시장합리화론 등 기존 논리들의 수정, 업그레이드 수준에 그치고 있음.

- 세가지 대안적 성장전략으로서 중소기업을 강조, 부품소재, 혁신 등의 수식어를 붙이고 있지만, 대안적 성장체제의 경제주체로서 중소기업에 대한 강조는 새로운 것이 아니라, 반복되고 있는 '고루한' 시각.

- 이와 관련돤 화두는 결국 대중소기업간 상생협력/동반성장 관계형성문제, 그리고 중소기업의 중견기업/대기업으로의 성장전략문제로 귀결. 그러나 사실상 여러 정책과 제도를 시행했지만, 구조적 문제를 해결하기 위한 처방전으로 보기에는 역부족.

- 발표자는 87년 이후 이러한 문제를 해결하기 위해 엄청난 시도를 했지만, “역사의 경로의존성에 따른 구조적 제약”으로 인해 실패했다고 판단. 그런데 이어서 해리겔(Herrigel)의 말을 인용하면서 “경제주체의 창조적 행위를 통해 산업구조의 재구성”이 가능하다고 주장. 다만 ‘어떻게’에 대해서 “경제주체의 다양한 협력을 통해 집합적 효율성 창출”을 강조하고 “공유의 자산과 경험을 축적”하면 가능하다고 주장.

- 이러한 공유자산이 형성과 공유경험의 축적을 실험하는 장으로서 중소기업에 대한 국가지원정책의 선택과 집중을 강조. 그리고 새로운 성장전략으로 공유자산과 경험, 연대소득정책, 거시경제와 공공투자정책 등을 제시.

□ 성장전략의 재구성을 위한 몇가지 제안에 대한 평가

- 대기업과 중소기업의 기업간 분업을 실질적으로 강화시키는 ‘중간수준의 연계 강화’
---> 산업네트워크의 핵심주장에 동감하며, ‘산업공유자산’과 ‘집합적 효율성’의 중요성 전적으로 인정, 여기서 문제가 되는 것이 바로 대기업에 강하게 엮여있는 기존 ‘관리사슬’을 어떻게 해체하고 자연스럽게 네트워크방식으로 연착륙시킬 수 있는가?

- 대기업의 독점력에 대한 공적 통제를 위한 ‘중소기업 적합업종’, 무임승차통제 및 약탈행위에 대한 제제, 사업네트워크 계약, 통합도산법 등을 통한 연성예산제약을 제시. 그리고 협력과 신뢰의 주체로서 국가의 역할 강화는 공적 기금 활용에서 찾고 있음.

- 수요측면의 단기-거시전략으로 연대소득정책을 제시하면서 최저임금인상을 적극적으로 수용하는 업종별 조합(단체)에 대한 정부지원의 선택과 집중방안 제시. 의미있는 제안! 임대료 등 다른 비용요인에 대한 사회적 조절방안이 동시에 시행된다면 그 효과는 소득주도성장론의 예측에 부합.

- 공공투자정책은 신산업과 성장동력에 대한 강조 이상이 아닌, 너무 일반적 논리. 차라리 참여정부시기 유행처럼 사용했던 ‘사회책임투자’에 대한 평가와 개선방안 등으로 논리를 더 발전시키는 것이 나을 듯!

□ 이러한 문제의식에 기반할 때 미국진보센터(CAP)의 ‘포용적 번영(Inclusive Prosperty)’, 독일 사민당(SPD)의 ‘좋은 사회(Good Society)’, 그리고 영국 공공정책연구센터(IPPR)의 ‘더 강한 사회(Stronger Society)'는 대안적 사회경제전략을 고민하는 우리에게 중요한 시사점을 제공. 여기에서는 ’포용적 성장‘ 보고서의 내용을 간략히 소개하고자 함.

- 자본주의사회에서 시대적 변화에 성공적으로 대응한 모범적 사회경제전략은 미국의 뉴딜정책, 유럽의 복지국가, 그리고 클린턴의 ‘사람먼저(putting people first)’ 등을 언급할 수 있음.

- 미국의 뉴딜정책과 유럽의 사회복지국가 건설이 산업혁명의 과실을 대중 전반이 누릴 수 있도록 하였듯이, 21세기 자본주의의 새로운 사회경제 패러다임으로 '포용적 번영'을 제기하고 있는 미국의 진보센터 (The Center for American Progress)는 다음과 같은 다섯 가지 핵심정책모듈을 제안하고 있음.

① 노동자를 합당하게 대우하는 임금소득의 보장

- 완전고용을 추구하고 노동자를 합당하게 대우해야 하고 고용확대에 더하여, 일자리가 양질이 될 수 있도록 노력을 기울여야 함. 노동조합의 발달을 지원할 필요가 있으며, 이들 노종조합이 단체교섭에 임할 수 있도록 지원해야 함.

- 최저임금은 실질적인 수준에 책정되어야 하고 가구의 평균소득 증대를 위하여 여성의 노동시장 참여에 장애가 되는 요소를 제거해야 함. 또한 증대된 생산성으로 인한 이윤이 노동자에게 돌아갈 수 있도록 이윤공유와 기업의 공동소유(share-ownership)를 촉진시켜야 함.

② 모든 이들에게 제공되는 교육 기회

- 21세기에 기술의 변화로 인하여 생산성이 향상됨과 동시에 많은 일자리가 기계로 대체되고 있는 것은 경제 전 영역에 걸쳐 일어나는 보편적 현상. 따라서 노동의 숙련도를 높이는 것은 지속가능하고 장기적인 경제성장을 담보하는데 핵심적 조건. 따라서 유아기의 보육 보장 및 공교육의 질 향상, 고등교육 수요자의 금융부담 최소화, 양질의 직업교육 확대 등이 필요.

- 선진국들의 직장내 훈련, 혹은 현장교육(OJT)에 있어서는 차별성 존재. 노사관계가 원만한 국가에서는 OJT가 활발하게 이루어지지만, 그러하지 않은 국가에서는 OJT에 있어 일종의 시장실패가 발생. 즉 기업들이 OJT를 이수한 종업이 다른 회사로 옮길 수 있다는 우려 때문에 애초부터 OJT를 적극적으로 제공하지 않는 경우가 많음. 따라서 정부는 새로운 교육훈련 및 숙련향상기관을 창설하여 직업훈련 등 노동자들에게 다양한 교육의 기회를 제공해야함.

③ 혁신클러스터 및 지역산업 집적지의 지원 강화

- 혁신은 생산성을 향상시키고 경제발전을 견인하기 때문에, 가장 혁신적인 도시 혹은 지역은 대체로 높은 사회계층 이동 가능성을 보장하고 상대적으로 높은 임금소득을 제공. 비슷한 유형의 산업과 인적자본이 일정한 공간에 집중되면 응집효과(agglomeration effects)가 매우 크기 때문에, 사회경제적 혁신이 일어날 수 있도록 도시 혹은 지역에서 종합적인 정책연계를 시도할 필요.

④ 기업과 경제의 지속가능하고 장기적인 전망 부여

- 기업이 공익에 부합하고 장기적으로 자기의 사회적 책임을 제대로 수행하도록 만들기 위해서는 기업지배구조의 개혁이 필요. 또한 세계금융위기 이후 기업들이 비교적 큰 이윤을 창출했음에도 불구하고 그 이윤을 적극적인 투자로 재투입하지 않고 있음. 따라서 기업들이 생산적인 자본투자 및 장기 이윤창출에 보다 관심을 갖게 하도록 법제도적 인센티브를 제공해야 함.

- 한편 이러한 장기주의는 환경과 인프라에 대한 투자에서도 동일하게 적용되어야 함. 예를 들어 탄소배출에 있어 국제사회에 대한 책임을 다해야 하고, 일자리 창출과 연동되는 인프라에 대한 투자도 촉진해야 함. 인프라 투자는 지속가능하고 높은 수준의 보상을 보장하고 장기적 경제성장의 토대가 됨.

⑤ 글로벌 경제의 조절을 위한 국제공조 필요

- 한 사회의 포용적 번영을 위해서는 상호공존의 국제공조가 필수적. 모든 국가와 지방정부는 국제적 차원에서 이루어지는 협의와 회의에 참석하여 거시적 경제 공조 및 지속가능한 세계경제 발전방안을 공유해야 함. 특히 금융불안, 이민 및 난민, 국외 탈세 등의 문제는 각국의 중앙정부와 지방정부로 하여금 긴밀한 국제공조의 필요성을 추동하고 있음.