

저성장의 한국경제: 문제, 원인 그리고 해법

전용덕 대구대 명예교수

2019. 3. 27.

목 차

I. 문제의 제기

II. 저성장의 실상과 저성장이 유발하는 문제

1. 저성장의 실상
2. 저성장이 유발하는 문제

III. 저성장 문제의 원인

1. 경제성장의 원인
2. 저성장의 원인
 - (1) 서론
 - (2) 인플레이션
 - (3) 경기변동
 - (4) 가격규제: 최저가격의 경우
 - (5) 가격규제: 최고가격의 경우
 - (6) 노동조합
 - (7) 재정적자
 - (8) 현명하지 못한 재정지출
 - (9) 부정과 부패와, 정치자금
3. 유사 경제성장이론

IV. 저성장 문제의 해법

- (1) 해법1: 성장의 원인으로부터
- (2) 해법2: 저성장의 원인으로부터
- (3) 종합

참고문헌

저성장의 한국경제: 문제, 원인 그리고 해법

전용덕 대구대 명예교수

I. 문제의 제기

문재인 대통령과 그의 경제참모들은 소득주도성장 정책의 핵심인 최저임금제가 실패했다는 많은 전문가의 지적에도 불구하고 최저임금제를 포기할 의사가 없음을 최근 (2019년 2월) 분명히 했다. 최저임금제가 실패했다는 지적이 나왔던 초기에는 “좌파는 (경제)성장이론이 없다”는 비판도 동시에 회자되었다.

성장이론이 없는 좌파가 최저임금제를 실시하는 목적은 소득불평등을 완화하기 위한 것이라고 생각해 볼 수도 있다. 그러나 최저임금제는 소득불평등도 완화할 수 없다. 최저임금제는 소득불평등을 악화시킬 공산이 큰 정책이다.

경제성장이 일어나고 그 결과 일자리가 창출되어야 소득불평등이 어느 정도 완화될 것이다. 그러면 경제성장을 초래하는 원인이나 정책은 무엇인가? 앞에서 지적했듯이, 좌파는 경제성장을 유도 또는 촉진할 수 있는 이론이 없다. 다른 한편, 경제학계에는 신고전학파 종합의 경제성장이론, 기술진보와 지식 등을 강조하는 ‘내생적 경제성장이론’ 등이 있다. 여기에서 자세히 다룰 수는 없지만 이들 이론은 분명히 문제가 있다.

저성장(마이너스 성장까지 포함하여) 또는 경제성장이 지지부진한 원인을 알아야 그 해결책을 찾을 수 있을 것이다. 문제는, 역설적이게도, 저성장의 원인을 탐구하기 위해서는 경제성장의 원인부터 먼저 정확히 규명하는 일이 필요하다. 왜냐하면 저성장 과 경제성장은 동전의 양면과 같기 때문이다. 이 점에 대해서는 아래에서 자세히 다룬다. 그러므로 먼저 오스트리아 학파의 경제성장¹⁾ 또는 경제발전(economic development) 이론을 설명한다. 오스트리아 학파의 경제학은 경제성장 또는 경제발전을 위한 독립된 이론 체계를 제시하지 않고 있다. 경제성장이론에 관한 한, 이 점이 현대 주류경제학인 신고전학파 종합의 경제성장이론, 내생적 경제성장이론 등과 다르다.

1) 경제성장과 경제발전은 동일한 개념이 아니다. 그러므로 둘을 구분해서 다루어야 옳을 것이다. 그러나 편의상 여기에서 우리는 경제성장에만 초점을 맞춘다.

오스트리안 경제학을 신봉하는 학자들은 ‘자발적인 교환’(voluntary exchange)이 개인들로 하여금 자신들의 복지를 극대화하는 데 최선의 기회들을 보장한다고 주장한다. 다만 그들은 그런 자발적인 교환을 위해서는 “사적 재산의 보호, 계약의 자유, 건전한 화폐”²⁾ 등과 같은 사회적 틀(social framework)이 준비되어 있어야 한다고 지적한다. 다시 말하면, 앞에서 제시한 세 가지 사회적 틀 내에서 개인들은 자신의 목적을 위하여 최선을 다하기 때문에 자발적인 교환만이 개인들의 복지를 극대화하게 된다. 그리고 그 때 경제성장의 크기가 결정된다. 그러므로 다른 경제학자들과 달리 오스트리안 경제학자들은 자발적인 교환을 보장하는 세 가지 종류의 사회적 틀에 대한 연구에 초점을 맞춘다. 바로 그 이유로 오스트리안 경제학자들은, 경제성장을 다루는 다른 이론들에 비해, 경제성장에 대해 더 넓은 접근법, 즉 ‘비교제도접근법’(comparative institutions approach)³⁾을 추구한다.

주어진 사회적 틀 내에서, 개인들은 자발적인 교환을 통해 자신들의 복지를 극대화한다. 동서고금, 남녀노소를 불문하고 이 점은 불변의 진리이다. 그 결과 오스트리아학파의 경제학을 신봉하는 경제학자들은 비교제도접근법에 관심을 가진다는 점을 앞에서 지적했다. 그리고 복지라고 할 때 복지란 시장에서 교환 가능한 재화(예를 들어, 자동차)와 시장에서 교환 불가능한 재화(예를 들어, 상대방으로부터 ‘인정’을 받는 것)를 모두 일컫는다. 그러므로 오스트리아학파의 경제학자들이 복지의 극대화라고 말할 때 복지란 교환 가능한 재화와 교환 불가능한 재화를 모두 포함한다. 그러나 우리는 이 글에서 교환 불가능한 재화에 대한 극대화는 일정한 것으로 가정하고 사람들이 교환 가능한 재화를 극대화하는 것을 경제성장으로 규정한다.⁴⁾

그럼에도 불구하고 오스트리아학파의 경제학이 제시하는 경제이론에서 경제성장을 초래하는 요인들과 경제성장을 저해하는 요인들을 규명할 수 있다. 아래에서는 두 가지 요인들 중에서 중요한 것만 지적할 것이다. 그리고 다른 조건이 일정하다는 가정을 한 상태에서 논리와 설명을 전개할 것이다.

시중에는 유사 경제성장이론도 적지 않다. ‘중진국 함정’, ‘잠재성장률’, ‘성숙한 경제’, ‘동반성장’ 등이 그것이다. 이것들은 교묘하게 경제성장과 관련한 내용을 내포하

2) 통상적으로 사적 재산의 보호, 계약의 자유 등을 자본주의의 성립 조건이라고 한다. 그러나 오스트리아학파는 건전한 화폐도 자본주의의 성립 조건이라고 지적한다. 이 때 건전한 화폐란 국가가 독점 발행하는 화폐가 아니고 민간이 발행하는 상품화폐를 말한다. 이 경우에도 지폐를 사용하겠지만 국가 독점의 불환지폐가 아닌 태환지폐가 되어야 한다. 그러므로 오스트리아학파의 관점에서는 전 세계 어떤 나라도 완전한 자본주의를 경제체제로 도입한 나라는 현재는 없다. 각국의 경제위기나 전 세계적인 경제위기의 빈번한 발생은, 일부 예외적인 경우를 제외하면, 건전한 화폐를 사용하지 않고 있기 때문이다. 그러나 이 점에 대해서는 다른 곳에서 다룰 것이다.

3) 이 점에 대해서는 Shah(1994), pp. 15~36 참조.

4) 이런 가정은 비실재적(unrealistic)이다. 분석의 편의를 위하여 그런 가정을 했다. 그럼에도 불구하고 한국 사람들이 교환 불가능한 재화에 비하여 교환 가능한 재화의 극대화에 더 큰 비중을 둔다는 점에서 그런 가정은 ‘크게’ 비실재적이지 않다. 다시 말하면, 한국 사람들은 ‘물질주의적’이기 때문에 그런 가정은 큰 문제가 없다는 것이다.

고 있다는 점에서 경제성장이론으로 분류해야 하지만 그 내용이 틀린 것이라는 점에서 가짜 경제성장이론이라고 하겠다. 아래에서 네 가지 유사 경제성장이론에 대한 간단한 비판을 할 것이다.

현실에는 ‘정상적인’ 경제성장 뿐만 아니라 ‘강제성장’(compulsory growth)도 존재한다. 정상적인 경제성장이란 세 가지 사회적 틀 내에서 경제주체들이 자발적 교환을 할 때 그 결과로 이루어지는 경제성장을 말한다. 강제성장이란 정부의 보조금에 의한 성장을 말한다. 강제성장은 자발적 행위에 의한 경제성장과 구분되어야 한다. 그 점을 Rothbard(1993, p. 834에서 인용)는 다음과 같이 설명한다. “그러나 정부가 성장을 강제하면 다른 이들의 후퇴를 대가로 하여 오로지 일부 사람들만이 성장한다.” 이것은 ‘사회적’(social) 성장이 아니다. 강제성장은 자유롭게 선택한 경제성장만큼 사회 전체를 유익하게 만들지 않는다. 정상적인 경제성장과 비교하여 강제성장은 소득을 더 불평등하게 만든다. 비록 정상적인 경제성장과 마찬가지로 강제성장으로 모든 경제주체들이 성장의 과실을 향유하지만 말이다. 여기에서 성장의 과실이란 증가된 소득, 좋은 품질의 재화, 다양한 종류의 재화 등을 말한다.

정부가 많은 보조금을 주면서 경제성장을 주도했던 박정희 시대에 강제성장은 전체 성장에서 그 비중이 작지 않았다. 그러나 저성장 문제를 제기하는 현재 시점에서 강제성장은 존재하지 않는다고 주장할 수 있다. 그러나 그런 주장은 틀린 것이다. 예를 들어, 현재의 ‘원/달러’ 환율은 일정 부분 자유시장환율보다 높다. 그 결과 변동환율 제임에도 불구하고 오랜 기간 무역수지 흑자가 발생하고 있다. 그렇게 된 데는 두 가지가 원인 때문이다. 한 가지는 민간 경제주체들이 달러를 자발적으로 보유하고 있기 때문이고 다른 한 가지는 정부가 수출기업을 위하여 외환시장에 개입하여 환율을 조작하고 있기 때문이다. 후자가 정부가 수출기업에게 주는 보조금이다. 그리고 정부는 수출 또는 일자리 창출을 위한다는 명분으로 각종 보조금을 지불하고 있다. 그런 보조금이 3공화국 시대 보조금에 비하면 너무 적은 것이 사실이지만 말이다. 다른 예를 들어본다. 최저임금제는 비정규직 노동자의 임금을 강제로 인상함으로써 경제성장을 이끌어내기 위한 정책이다. 정부가 법으로 일부 비정규직 노동자에게 보조금을 강제한다는 점에서, 만약 경제성장이 일어난다면, 그것은 분명히 강제성장이다. 그러나 불행하게도 최저임금제로는 경제성장을 이끌어낼 수 없다. 3공화국 시대에 비하면 현재 시점에서 경제성장에서 강제성장의 비중은 크게 낮아진 것은 사실이다. 그러나 없어진 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이하의 논의에서 강제성장은 다루지는 않는다.

II. 저성장의 실상과 저성장이 유발하는 문제

1. 저성장의 실상

<표 3-1>은 연도별 연간 경제성장률을 보여준다. 1997년에 한국경제에 위기가 닥쳤다. 그 위기는 1999~2000년에 빠르게 회복되었다. 그러나 2001년 이후의 연간 경제성장률은 1997년 경제위기 이전의 연간 경제성장률과 확연히 달라졌다. 1997년 이전의 연간 경제성장률이 최저 6.2%, 최고 10.4%이라면 2001~2010년(2009년 제외) 기간의 연간 경제성장률은 최저 2.8%, 최고 7.4%이다. 두 기간의 최저와 최고의 차이는 3~3.4%포인트이다. 2000년대 연간 경제성장률이 1990년대 연간 경제성장률보다 확연히 낮아진 것이다. 2011~2017년 기간의 연간 경제성장률은 최저 2.3%, 최고 3.7%이다. 2001~2010년 기간과 비교하면 두 기간의 최저와 최고의 차이는 0.5%~3.7%포인트이다. 이것은 2001~2010년 기간과 비교하여 2011~2017년 기간에 연간 경제성장률 최저치는 크게 낮아지지 않았지만 최고치는 크게 낮아졌음을 보여준다.

<표 3-1> 연도별 연간 경제성장률

(단위: %)

연도	경제성장률	연도	경제성장률	연도	경제성장률
1991	10.4	2001	4.5	2011	3.7
1992	6.2	2002	7.4	2012	2.3
1993	6.8	2003	2.9	2013	2.9
1994	9.2	2004	4.9	2014	3.3
1995	9.6	2005	3.9	2015	2.8
1996	7.6	2006	5.2	2016	2.9
1997	5.9	2007	5.5	2017	3.1
1998	-5.5	2008	2.8	2018	2.8*
1999	11.3	2009	0.7		
2000	8.9	2010	6.5		

자료: 통계청, 홈페이지.

*는 잠정추계치임

2001년(2009년 제외) 이후에 연간 경제성장률의 최저치는 2.3~2.8%로서 큰 변화가 없지만 최고치는 7.4%에서 3.7%로 정확히 반 토막이 났다. 다시 말하면, 2001년 이후의 경제, 사회의 틀에서 최선의 노력으로 최저는 연 2%대를 유지하지만 최고는 3%대를 넘지 않는다는 것을 의미한다. 2010년대는 명백히 저성장의 시대에 진입한 것으로 볼 수 있다. 물론 이것은 2010년대에 경제, 사회의 틀이 크게 변하지 않았다는 가

정에서 일어난 것으로 간주할 수 있다.

<표 3-1>은 2010년대부터 분명히 저성장의 시대에 돌입한 것으로 볼 수 있을 것이다. 다만 이런 단정은 경제, 사회의 틀이 미래에도 크게 변하지 않는다는 가정을 할 때 가능한 것이다. 그러나 뒤에서 보겠지만 경제, 사회의 틀을 변경하면 이런 저성장을 끝낼 수 있을 것이다. 이 점은 아래에서 자세히 다룬다.

2. 저성장이 유발하는 문제

저성장이 유발하는 문제는 무엇인가? 첫째, 현재의 인구 규모를 부양할 수 있는 경제성장률이 있을 것이고 그런 경제성장률을 밀도는 성장률은 실업을 유발할 것이다. 2018년 3월 현재 청년층 확장실업률⁵⁾은 24.4%이고 같은 시기 전체 확장실업률은 12.2%이다. 산업 사회에서 마찰적 실업을 감안하더라도 청년층과 전체 확장실업률은 비정상적으로 높다고 할 수 있다. 이런 높은 실업률은 물론 저성장이 주요한 한 가지 원인이다. 다른 요인이 일정하다면, 경제성장률이 충분히 크다면 실업 문제는 발생하지 않을 것이다. 그러나 저성장은 실업의 중간 단계의 원인이기 때문에 아래에서 저성장에 대해서 자세히 다룬다.

둘째, 실업은 결혼과 출산에 부정적인 영향을 미친다. 물론 실업자라 하더라도 결혼을 하지 말라는 법은 없다. 그러나 일반적으로 직업이 없는데 결혼을 한다는 것은 쉽지 않다.⁶⁾ 출산은 더 말할 것이 없다. 다른 요인이 일정하다면, 앞에서 실업의 원인이 저성장 때문이라면 저성장은 결혼과 출산에 부정적인 영향을 준다고 할 수 있다. 그러나 저출산 대책으로 저성장과 같은 거시 현상에 초점을 맞춘 경우는 보기 드물다. 그리고 청년이 아닌 중년의 실업은 이혼과 가정의 해체로 이어진다.

셋째, 다른 조건이 일정하면, 저성장은 소득을 더 불평등하게 만든다. 언제나 그런 것은 아니지만 일반적으로 그렇다는 것이다. 실업과 부라는 관점에서, 저성장이 부유한 사람보다도 가난한 사람에게 더 큰 영향을 미치기 때문이다. 소득 불평등을 더 악화시키지 않게 하기 위해서도 고속의 경제성장이 필요하다. 예전과 같은 고속 경제성장이 아니더라도 말이다.

넷째, 다른 요인이 일정하다면, 저성장은 저성장의 교역 상대 국가에도 영향을 미치고 그 교역 상대 국가가 저성장 국가에 다시 영향을 미치게 된다. 저성장의 악순환이 시작되는 것이다. 한국과 같이 개방경제에서 이 점은 작지 않게 중요하다.

5) 확장실업률=(시간관련 추가 취업가능자+실업자+잠재경제활동인구)/확장경제활동인구×100.

6) 최근에는 소득이 충분하지 못한 직업을 가지 남성도 결혼할 가능성이 낮다고 한다.

다섯째, 실업은 실업자의 자존감, 자신감, 독립심 등에 부정적인 영향을 미치고 증세가 심해지면 우울증, 자살 등에 이르게 된다. 이것이 실업이 유발하는 비경제적 측면의 영향을 말한다. 결국 저성장이 그런 증세의 전적인 원인이 될 수는 없지만 중간 단계의 원인이기 때문에 문제가 있는 것이다.

종합하면, 저성장은 실업, 결혼과 출산, 소득 불평등, 교역 상대 국가에 대한 영향을 통한 당사국의 피해, 자신감의 결여와 정신병 등과 같은 각종 문제를 일으킨다. 그러므로, 주지하듯이, 저성장은 결코 가볍게 볼 문제가 아니다.

III. 저성장 문제의 원인

1. 경제성장의 원인

저성장 문제를 다루면서 경제성장의 원인을 먼저 다루는 이유는 무엇인가? 경제성장의 원인을 정확하게 이해할 때만이 저성장의 원인도 잘 찾아낼 수 있기 때문이다. 그렇게 되는 데는, 아래에서 자세히 보겠지만, 성장의 원인과 저성장의 원인은 동전의 양면과 같은 관계에 있기 때문이다. 이것은 물론 역설적 상황이다.

신고전학과 종합과 달리, 오스트리아학파의 경제이론은 경제성장을 위한 별도의 이론을 제시하고 않고 있음을 앞에서 지적했다. 그러나 그 경제학이 제시하는 경제이론에서 경제성장을 초래하는 요인들을 유도 또는 추출할 수 있다. 아래에서 그런 요인들 중에서 중요한 것만 지적할 것이다. 그리고 다른 조건이 일정하다는 가정을 한 상태에서 논리와 설명을 전개한다.

주지하듯이 생산은 세 가지 요소에 의해 결정된다. 즉 그것들은 자연자원, 자본, 노동 등이다. 경제성장을 위해서는 세 가지 요소 중에서 자본이 가장 중요한 역할을 한다. 그 점을 미제스(1998, 번역서 pp. 277, 278~279 인용)는 다음과 같이 설명한다. “다른 나라에서 가장 효율적인 생산방법을 도입하지 못하는 원인은 자본의 공급이 불충분하기 때문이다. 새로운 장비를 구입하고 새로운 방법을 시도하는 데 필요한 자본이 부족하면 기술적인 ‘노하우know-how’와 ‘생산성에의 열정’은 별소용이 없게 된다. (중략) 부(wealth)는 상품의 축적이 아니라 자본재의 축적으로 이루어진다. 자본재의 축적은 저축의 결과이다. … 경제조건을 개선하고 노동의 생산성을 높여 임금과 국민의 생활수준을 올리려면, 계속해서 자본재를 축적하고 계속해서 투자해야 한다. 사회에서 이용할 수 있는 자본의 양을 증가시키는 유일한 방법은 저축을 늘리는 길이며, 동시에 저축을 방해하거나 심지어는 직접적으로 저축과 자본을 감소시키는 모든 이념적, 제도적 요소를 멀리해야 한다.”

미제스(1998, 번역서 pp. 58, 60~61 인용)는 다른 곳에서 자본의 중요성을 다음과 같이 지적한다. “현대 서구 문명국가의 생활을 이전의 생활조건(아직도 많은 나라에 존재하고 있다)과 다르게 만든 것은 노동공급의 변화 때문도 아니고 노동자의 기술변화 때문도 아니고, 나아가 순수과학의 이해를 통한 응용과학과 기술을 적용했기 때문도 아니다. 바로 축적된 자본의 양 때문이다. (중략) 임금을 올리려면 한 노동자당 자본을 더 많이 투자하는 길밖에 없다. 자본을 투자한다는 것은 결국 노동자에게 보다 효율적인 도구와 기계를 제공한다는 것을 의미한다. 보다 나은 도구와 기계의 도움으로 생산량이 증가하고 품질이 향상된다. 고용주는 노동자로 하여금 같은 시간에 더 많은 생산량을 올리게 하여 소비자에게 더 많이 팔 수 있고, 결과적으로 노동자에게 더 많

은 임금을 줄 수 있다. 또한 다른 고용주와의 경쟁으로 인해 더 많이 주지 않을 수 없다.”

물질적 부가 증가하는 것, 즉 경제성장을 위한 미제스의 지적을 한 마디로 요약해본다. 경제성장이 물질적 부가 증가하는 것이라면 물질적 부가 증가하기 위해서는 자본재의 증가가 이루어져야 하고 그런 자본재의 증가는 자본의 증가에 의해 이루어진다. 그리고 자본의 증가는 저축의 증가에 의해 이루어진다. 자본의 증가에 의한 자본재의 증가만이 노동자의 생산성을 올려서 결과적으로 노동자의 임금을 올라가게 한다. 다시 말하면, 저축의 증가에 의한 자본의 증가만이 물질적 부가 증가하는 것, 즉 경제성장을 초래하는 원인이다.

기술을 외국에서 사오는 경우나 국내에서 개발하는 경우나 자본이 필요하다. 기술이 입수 가능한 경우에도 그것을 상용화하기 위해서는 자본이 필요하다. 다른 조건이 일정하다면, 경제성장에 가장 중요하고 필수적인 것은 자본이다. 자본의 증가만이 노동자의 생산성을 끌어올려 노동자에게 높은 임금을 줄 수 있고 그것이 바로 물질적 부의 증가를 가져온다. 그리고 미제스는 다른 곳에서 자본의 증가가 노동의 증가를 앞지를 때 경제성장이 일어난다고 지적한다. 한 마디로, 오스트리아학파의 경제학은, 세 가지 제도적 틀이 주어진 상태이고 다른 조건이 일정하다면, 자본의 증가만이 경제성장을 초래하는 유일한 요인임을 규정한다.

자본의 축적 또는 자본의 증가야말로 경제성장의 유일한 수단이다.⁷⁾ 자본의 축적 또는 증가는 저축에 의하여 가능하다. 그 저축은 국내의 저축일 수도 있고 다른 나라의 저축, 즉 외국자본일 수 있다. 그러나 여기에는 한 가지 유의할 점이 있다. 한 사회가 불환지폐를 교환수단으로 사용하면 ‘돈=자본’이라는 등식은 해석에 주의를 필요로 한다. 불환지폐는 신용수단을 포함하고 있고 신용수단은 자본이 아니다. 실물의 백업(backup)이 있는 화폐만이 ‘돈=자본’이라는 등식을 성립하게 만들고 신용수단은 그런 관계에서 화폐의 구매력을 떨어뜨림으로써 모든 재화의 가격을 상승하게 만든다. 현실에서는 화폐와 신용수단이 병존하기 때문에 한 시점의 ‘돈=자본’은 다른 시점에서는 구매력이 감소된 ‘돈=자본’이 된다. 다만 중앙은행이 불환지폐의 공급을 줄이고 그 결과 신용수단이 감소하는 경우에는 반대의 상황이 발생하지만 현실에서는 경제위기가 오기 전까지는 그런 일은 거의 일어나지 않는다. 이 점은 국제 불환지폐인 달러에

7) Rothbard(1993, p. 833 인용)도 경제성장에서 자본의 중요성과 필요성을 다음과 같이 지적하고 있다. “‘성장’ 즉 미래 생활수준의 향상은 … 오로지 몇 가지 정의할 수 있는 방식으로만 달성될 수 있다. 더 많고 더 좋은 자원이 발견될 수 있거나, 더 많고 더 나은 사람들이 태어날 수 있거나, 기술이 개선될 수 있거나, 자본재 구조가 장기화되고 자본이 증대되어야 한다. 실제에서는 자원을 발견하고 개발하려면 자본이 필요하다. 또 기술진보도 생산에 적용하려면 오로지 자본투자를 통해서만 가능하다. 기업가적 재능도 오로지 투자를 통해서만 적용될 수 있다. 또는 노동공급 증가는 단기적인 경제적 고려들과는 상대적으로 독립적이고, 1인당 생산물을 낮춤으로써 맬서스가 말한 방식으로 다시 불리한 결과를 가져올 수 있다. 이런 점들을 감안할 때 결국 성장을 이룰 수 있는 유일하게 실행가능한 길은 저축과 투자의 증대뿐이다.”

대해서도 동일하게 적용되어야 한다.

요약하면, 대규모 유전의 발견과 같은 특별한 일이 일어나지 않는 한, 자본의 증가가 경제성장을 초래하는 유일하고 중요한 원인이다. 이것의 의미는 두 가지다. 첫째, 자본의 증가 또는 자본의 형성을 억제하거나, 자본을 소비하는 제도, 정책, 행동 등을 규명하고 그것을 폐지 또는 혁파하면 자연스럽게 자본의 증가 또는 자본의 형성이 촉진될 것이다. 그러므로 저성장을 탈피하기 위하여 자본의 소비를 초래하거나 자본의 형성을 억제하는 제도, 정책, 행동 등을 규명하는 일이 필요하다. 둘째, 현재의 자본의 증가와 직접적인 관련이 있는 항목, 예를 들어 저축률, 외국자본 등을 따져보고 가능한 대안을 모색하는 것이다. 이것도 저성장의 해법을 위한 시사점을 유도할 수 있다.

<표 3-2>는 한국, 미국, 일본 등의 연도별 연간 저축률을 보여준다. 먼저 한국은 2005~2014년 기간에 연간 평균 저축률은 약 4.95%이다. 그 기간에 저축률이 평균 이하인 연도는 2007~2012년이다. 그 중에서 평균에 근접했던 연도인 2009~2010년을 제외하면 2007~2008년과 2011~2012년 등이 평균이하의 저축률이었던 연도들이다. 평균 저축률이 낮아지는 연도들에서 침체가 있었음을 알 수 있다.

3공화국 시대 평균 저축률과 비교해 본다. 1961~1980년 기간에 민간의 평균 저축률은 14.2%였다. 게다가, 정부의 저축까지 합한 국가 전체의 평균 저축률은 약 23.8%였다. 두 기간의 시계열 자료 측정 방식이 다소 다르지만 2005~2014년에 비해 1961~1980년 기간에 저축률이 매우 높았음을 알 수 있다. 한 마디로, 2005~2014년 기간에 낮은 저축률이 낮은 경제성장을 초래했다. 다른 요인이 일정하다면 말이다.

미국은 2001~2016년 기간에 평균 저축률은 5.15%, 일본은 2005~2016년 기간에 평균 저축률은 약 2.40%였다. 미국의 경우는 2008년 경제위기 이후에 저축률이 크게 높아졌다. 미국이 2008년 경제위기 이후에 경제성장이 빠른 이유를 알 수 있다. 일본의 경우는 2013~2015년 기간에 평균 저축률이 크게 떨어졌다. 일본은 그 이전에도 저축률이 연 4%가 최대였다. 3국 중에서 평균 저축률이 가장 낮았을 뿐만 아니라 2013~2015년 기간에 매우 낮았기 때문에 일본의 경제성장이 낮은 상태였음을 알 수 있다.

<표 3-2> 한·미·일 3국의 저축률

(단위: %)

연도	한국	미국	일본
2001	-	4.51	-
2002	-	5.20	-
2003	-	5.01	-
2004	-	4.72	-
2005	6.72	2.69	3.45
2006	5.47	3.44	2.51
2007	3.55	3.08	2.54
2008	3.76	5.09	2.52
2009	4.83	6.35	4.00
2010	4.61	5.82	3.71
2011	3.86	6.23	3.97
2012	3.90	7.89	2.71
2013	5.60	5.18	0.30
2014	7.18	5.86	-0.35
2015	-	6.29	0.82
2016	-	5.04	2.56

주: 저축률=순가계저축/가계처분가능소득×100

순가계저축=가구당 처분가능소득-가구당 소비지출+연기금에서 가계의 순지분증감

자료: www.oecd.org, 2018년 7월.

저축은 어떻게 결정되는가? 각 개인은 자신의 소득을 ‘소비, 저축, 현금 보유’라는 세 가지 형태로 자원을 배분한다. 소득에서 얼마의 자원을 어디에 배분할 것인가는 자신의 ‘시간선호’(time preference)에 달려있다. 어떤 사람이 현재보다 미래를 선호한다면 그의 시간선호는 낮다고 하고 미래보다 현재를 선호한다면 그의 시간선호는 높다고 한다. 미래를 선호하는 사람은 소비보다는 저축을 많이 하고 현재를 선호하는 사람은 저축보다는 소비를 많이 한다. 각 개인의 시간선호가 합쳐져서 사회 전체의 시간선호가 결정된다. 그리고 이렇게 결정된 저축을 구체적으로 어느 금융기관에 저축하느냐 하는 문제는 정부의 금융정책과 금융시장과 금융기관의 상태에 따라 달라진다.

1960~1970년대 낮은 소득에도 불구하고 저축률이 높았던 것은 시간선호가 현재보다는 미래를 선호했기 때문이다. 그 시기 시간 선호가 낮았던 점을 증명하는 예가 1950~1960년대 빚을 내서라도 자식을 학교에 보냈다는 사실이다. 1997년 위기 이후에 사람들의 시간선호는 미래보다는 현재를 선호하게 되었다. 즉, 1997년 이후에 사회 전체의 시간선호는 지속적으로 높아져왔다. 사람들의 시간선호가 왜 지속적으로

높아져왔는가 하는 의문은 탐구의 가치가 있지만 경제학의 영역을 벗어나는 일이다. 시간선호의 결정은 심리학의 영역이기 때문이다. 시간선호에 대한 몇 가지 점만을 제외한다면 말이다.

대통령도 개인의 시간선호 결정에 일정한 역할을 해왔다. 3공화국 시대 박정희는 틈만 나면 근면과 저축을 강조했다. 그러나 문재인은 저녁이 있는 삶을 강조하는 데 그것은 미래보다 현재를 더 중요시 여긴다는 의미를 내포하고 있다.

저축이 국내 자본의 형성과 관련이 있다면 해외직접투자(foreign direct investment, FDI)는 해외 자본의 형성과 관련이 있다. 해외직접투자는 자본이 유입될 수도 있고 자본이 유출될 수도 있다. 만약 해외로부터 한국으로 들어오는 해외직접투자가 한국에서 해외로 나가는 해외직접투자보다 많다면 자본의 순증이 있다고 하겠다. 그러나 후자가 전자보다 많으면 자본의 순감이 있다고 하겠다. 문제는 분석 대상 기간을 언제로 하느냐에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점이다. 일단 경제위기가 발생했던 1997년을 분석 대상의 출발점으로 한다.

<표 3-3>은 해외직접투자의 유입, 유출, 순증감 등을 보여준다. 1997~2005년(2003년 제외) 기간에는 해외직접투자의 유입이 유출보다 많고 그 결과 해외직접투자의 순증이 있었다. 이것은 외국의 자본이 국내 자본 형성과 그 결과 경제성장에 기여했음을 의미한다. 그러나 2006~2015년 기간에는 해외직접투자의 유출이 유입보다 많고 그 결과 해외직접투자의 순감이 있었다. 이것은 국내 자본이 외국의 자본 형성에 도움을 주었지만 국내 자본 형성에는 부정적인 영향을 미쳤고 그 결과 한국경제의 성장에 부정적인 작용을 했음을 의미한다.

1997~2015년 전체를 놓고 보면, 해외직접투자의 순감이 순증보다 컸기 때문에 해외직접투자는 국내 자본의 증가보다는 감소를 초래했다고 할 수 있다. 삼성전자가 몇 년 전부터 인도에 스마트폰 생산을 위한 공장을 짓거나 LG화학이 미국에 배터리 생산 공장을 짓는 경우를 볼 수 있었다. 그것들은 모두 큰 규모의 해외직접투자가 발생한 사례이다. 아래에서 보겠지만, 이것은 1997~2015년 기간에 국내에서 자본축적의 위축이 일어났음을 의미한다.

<표 3-3> 해외직접투자의 유입, 유출, 순증감

(단위: 백만 달러)

연도	유입 FDI(A)	유출 FDI(B)	순증감(C)=A-B
1997	6,971.1	6,150	821.1
1998	8,858.5	5,825	3,033.5
1999	15,544.6	4,703	10,841.6
2000	15,265.3	6,240	9,025.3
2001	11,288.2	6,585	4,703.2
2002	9,095.3	6,711	2,384.3
2003	6,470.6	6,523	-52.4
2004	12,796.3	8,987	3,809.3
2005	11,566.0	9,808	1,758.0
2006	11,247.4	19,388	-8,140.6
2007	10,515.6	30,429	-19,913.4
2008	11,711.9	36,989	-25,277.1
2009	11,484.1	31,009	-19,524.9
2010	13,073.1	34,442	-21,368.9
2011	13,673.1	45,738	-32,064.9
2012	16,285.9	39,653	-23,367.1
2013	14,548.3	35,635	-21,086.7
2014	19,003.1	35,000	-15,996.9
2015	20,910.4	40,234	-19,323.6

자료: 김낙년 외, 『한국의 장기통계II』, 해남, 2018, pp. 1,147~1,149에서 인용.

2. 저성장의 원인

(1) 서론

경제적 요인들로서 경제성장을 저해하는 하는 요인들이란 자본의 축적이 중단되거나 자본을 소비함으로써 축적된 자본의 감소가 일어나도록 하는 요인들을 말한다.⁸⁾ 저축의 형성을 방해하는 요인들도 여기에 속한다. 여기에서 자본의 감소가 일어나는 것을 ‘자본소비’라고도 한다. 자본의 축적 중단, 저축의 형성 억제, 자본의 소비 등은 한국가 경제 내의 자본 증가를 상쇄함으로써 저성장을 초래한다.

8) 비경제적 요인들로서 경제성장을 저해하는 요인들이 있을 수 있다. 그러나 그 점은 필요 최소한만을 다룰 것이다.

자본의 축적이 중단되거나 자본소비가 일어나도록 하는 요인들을 일반적으로 구분해 보면, “자본축적의 위축, 투자된 자본의 소비재로의 전환, 경기변동과 인플레이션, 현명하지 못한 정부지출의 증가” 등이다. 다시 한 번 강조하지만, 앞에서 열거한 자본소비가 일어나도록 하는 요인들과 저축의 형성을 방해하는 요인들은 다른 조건이 일정하다고 가정한 경우이다.

(2) 인플레이션

오스트리아학파의 경제학은 인플레이션을 화폐공급의 증가로 정의한다. 이 점은 신고전학파 종합과 다른 점들 중의 하나이다. 인플레이션이 진행될 때 모든 재화의 가격이 상승할 수도 있지만 그렇지 않을 때도 있다. 화폐공급의 증가와 모든 재화의 가격간의 관계는 다른 곳에서 자세히 다룰 것이다.

인플레이션의 피해가 여러 가지지만 여기에서는 인플레이션이 자본소비에 미치는 영향만을 다루기로 한다. 인플레이션의 다른 피해는 다른 곳에서 다룰 것이다. 인플레이션이 자본소비에 어떻게 그리고 얼마나 영향을 미치는가? 첫째, 인플레이션으로 인한 화폐 구매력의 하락을 대출 계약에 반영할 수 없는 기존의 대출자들은 인플레이션으로 손해를 보게 된다. 이는 미래의 대출을 위축시키고 그 결과 저축을 위축시키는 경향이 있다. 즉 자본소비가 일어나는 것이다. 그리고 정부가 금융제도와 정책을 통제하면, 구체적으로 정부가 이자율을 규제하면 앞에서 지적한 내용이 모든 대출자들에게 적용된다.

둘째, 공금융을 이용하는 저축자들도 인플레이션으로 손해를 본다.⁹⁾ 왜냐하면 중앙은행은 공금융 금리를 자유시장금리보다 낮게 고정하여 저축자들이 인플레이션으로 인한 구매력의 하락을 금리에 반영할 수 없기 때문이다. 이것도 또한 저축을 위축시키는 경향이 있다. 그러나 낮아진 공금융 금리로 채무자들은 이득을 보고 저축을 확대한다. 그러나 이들은 사회에서 소수이다. 결과적으로 인플레이션으로 사회 전체 자본의 상당 부분을 낭비하는 결과를 가져온다. 즉 자본소비가 일어나는 것이다.

셋째, 인플레이션은 사업가들을 속게 한다. 왜냐하면 기업회계는 전통적으로 화폐의 가치가 안정적인 세계에 맞추어져 있기 때문이다. 예를 들어, 회계에서 자본재는 구입한 가격으로 잡혀있다. 그러므로 그 자본재를 판매할 때 인플레이션 이득이 발생한다. 그러나 이것은 이득이 전혀 아니다. 왜냐하면 교체할 자본재를 더 높은 가격으로 구입하면서 이 이득이 없어지기 때문이다. 그러나 기업가들은 이 이득을 소비하고 그 결과 무의식중에 자본도 소비하게 되는 경향이 있다.

9) 해방 이후에 정부의 규제에 의해 사금융은 위축되고 공금융은 확장되어왔다. 현재는 공금융에 비해 사금융이 매우 위축된 것이 사실이다. 그러나 사금융이 완전히 없어진 것은 아니다. 그리고 사금융 금리는 공금융 금리보다 비교할 수 없을 정도로 높다.

넷째, 인플레이션은 자본재들이 많이 필요한 산업과 그렇지 않은 산업에서 자원배분의 왜곡이 일어나게 만든다. 그런 왜곡은 앞에서 언급한 기업회계의 문제점 때문에 발생한다. 인플레이션이 상당 기간 지속되면, 자본재를 많이 보유한 기업들은 가장 낮은 자본장비를 지니게 되었지만 외양상으로 높은 이윤이 발생하는 것처럼 보이고 그 결과 다른 기업들은 이제 이 분야에 진입하게 된다. 이제 자본재를 많이 보유한 산업에서는 과잉투자가, 다른 산업에서는 과소투자가 발생한다. 인플레이션이 끝나면, 과잉투자된 산업에서는 자본이 소비되어야 하고 다른 산업에서는 자본을 이용하는 데 대한 대가를 높게 지불해야 하기 때문에 자본소비를 할 수밖에 없다.

<표 3-4>는 연도별 협의통화와 광의의 통화의 양을 보여준다. 두 통화지표에 대해서 1960년을 기준으로 2015년의 통화량 증가를 보면 다음과 같다. 협의통화의 경우에는 1960년 기준으로 2015년에 30,802.3배, 광의의 통화의 경우에는 1960년 기준으로 2015년에 89,895배 증가했다. 신M1과 신M2에는 MMF가 포함되어 있다. 문제는 MMF가 2015년으로 올수록 수시입출식이 가능해졌지만 과거에는 수시입출식이 가능하지 않았다는 점이다. 그러나 언제부터 제도 변화가 있었는가는 조사가 필요하다.

<표 3-4> 연도별 협의통화와 광의의 통화의 양

(단위: 십억 원)

연도	협의통화(신M1)(주1)	광의의 통화(신M2)(주2)
1960	23	25
2015	708,453	2,247,375

주: 1. 협의통화(신M1)=현금통화+요구불예금 및 수시입출식 저축성예금(MMF)

2. 광의의 통화(신M2)=신M1+기간물예적금부금+시장형금융상품+금융채
+기타 2년 미만 금융상품

3. 연말잔액기준

자료: 김낙년 외, 『한국의 장기통계II』, 해남, 2018, pp. 953~954에서 인용.

상품화폐와 달리, 불환지폐는 얼마가 적정량(optimal quantity of money)인가를 가르쳐주는 이론은 없다. 오스트리아학파는 상품화폐만을 다루고 화폐의 종류를 구분하지 않는 신고전학과 종합도 화폐의 적정량에 대해서는 이론이 없다.

성장하는 경제(growing economy)에서는 국내총생산의 증분만큼 화폐량이 증가하는 것이 적정량이라고 가정하자. 물론 설명의 목적상 가정을 한 것이다. 국내총생산은 1960년에 2,500억 원이고 2015년에 15,641,240억 원으로 증가했고 2015년은 1960년 기준으로 6,256.5배 증가했다.¹⁰⁾ 신M1을 기준으로는 약 5배, 신M2를 기준으로는

10) 김낙년 외, 『한국의 장기통계II』, 해남, 2018, pp. 732-733에서 인용.

약 14.4배 과다 발행된 것으로 볼 수 있다. 이것은 1960~2015년 기간에 그만큼 모든 재화의 가격 상승이 발생했다는 것을 의미한다. 이 기간에 그와 비례하여 자본소비가 지속적으로 일어났음을 또한 의미한다. 다만 그 크기를 알 수 없다.

(3) 경기변동¹¹⁾

경기변동은 경제 전반에 영향을 미친다. 그러나 이 절에서는 경기변동이 자본의 형성에 부정적인 영향을 줌으로써 경제성장에 미치는 영향만을 서술한다.¹²⁾ 정부에 의한 화폐공급의 증가로 경제가 붐과 침체로 이어지는 전체적인 과정을 경기변동이라고 한다. 1997년 이후 가장 극심한 경기변동은 1997년 경제위기 전후의 붐과 침체로 이어지는 과정이었다.

<표 3-1>은 1991년 이후의 연도별 연간 경제성장률을 보여준다. 여기에서는 1997년 이후에만 초점을 맞추기로 한다. 1997년 경제위기 이후 1차 경기변동은 1997년부터 2005년까지이다. 이 기간에 1999년과 2000년은 붐 기간이었고 2001년부터 2005년까지는 침체 기간이었다. 다만 2002년은 대통령 선거가 있는 연도이기 때문에 일시적으로 반등했다.

2차 경기변동은 2006년부터 2014년까지이다. 이 기간에 2006년과 2007년은 붐 기간이었고 2008~2010년까지 붐이 계속될 소지가 있었지만 2008년에 발생한 미국발 경제위기의 영향으로 2008~2009년은 침체 기간이었고 2008년과 2009년의 통화공급 증대로 2010년에는 일시적으로 반등했고 2011년은 침체기로 들어가는 기간이었다. 2012년부터 2014년까지는 침체 기간이었다.

경기변동은 자원을 낭비하게 하고 그 결과, 경기변동이 없을 때와 비교하여, 경제는 나빠진다. 심지어 경제의 상태는 경기변동이 있기 전보다 더 나빠질 수도 있다. 장기에서는 특히 그렇다. 여기에서 경제의 상태란 경제성장, 선택의 다양성, 재화들의 품질 등을 말한다.

경기변동은 경제성과 관련하여 중요한 함의를 가진다. 그것은 경기변동으로 사람들은 경기변동 이전에 축적된 자본을 소비하지 않을 수 없다는 것이다. 문제는, 다른 요인이 일정하다면, 자본이 경제성장의 가장 중요한 요인이기 때문에 경기변동으로 인한 자본소비는 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 그리고 경기변동은 일부 경제주체에게만 영향을 미치는 것이 아니라 경제 내의 모든 경제주체에게 영향을 미친다. 다만 그 영향의 크기가 모두 다를 뿐이다.

11) 경기변동에 대한 자세한 설명은 Mises(1996), Rothbard(1993), 전용덕(2015) 등을 참조.

12) 경기변동이 유발하는 전반적인 문제는 다른 곳에서 다룰 필요가 있다.

경기변동이 어느 정도의 자본소비를 일어나게 하는가는 경기변동의 경우마다 다르다. 그러나 분명한 것은 경기변동이 경제 내의 모든 경제주체로 하여금 자본을 소비하게 만든다는 것이다. 침체와 위기가 심각할수록 자본소비는 대량이 된다고 할 수 있다. 1997년의 경제위기 시에 다수 기업이 파산하거나 구조조정을 했던 것은 경제 전체 내의 자본이 감소하는 과정을 잘 보여주었다. 경기의 침체 국면 또는 경제위기에서는 대량 실업이 발생하는데 실업자들은 저축을 하지 못하고 기존의 자본을 소비하게 된다. 노동자들이 생산 활동에 참여하고 있는 경우에도 경제가 침체국면에 있게 되면 임금이 깎이거나 감소되고 그 결과 그 노동자들은 저축을 줄이지 않을 수 없다. 기존의 저축을 찾아서 써버리거나 보험을 해약하는 것이 바로 자본축적의 위축을 보여준다. 침체국면에는 자본소비가 일어나거나 자본축적의 위축이 발생한다. 침체 국면의 초기에는 여전히 물가상승률이 높은 경우가 많은데 그 경우에 임금이 충분히 오르지 못한 경우도 저축의 감소 또는 자본소비가 일어날 수 있다.

기업가들도 경기침체로 인한 손실을 메우거나 과오투자(malinvestment)를 구조조정하지 않을 수 없는데 그런 과정에서 자본을 소비하지 않을 수 없다. 구조조정 과정에서 사용 불가능한 기존 자본재를 폐기하거나 기존 자본재를 인수와 합병, 수직결합, 카르텔 결성 등으로 구조조정하지 않을 수 없다. 경기변동에서 기업들의 자본소비가 노동자들의 자본소비보다 일반적으로 대규모이다.

1차 경기변동의 침체 기간인 2001~2005년, 2차 경기변동의 침체 기간인 2008~2014년(2010~2011년 제외)에 대규모 자본소비가 발생했거나 자본의 축적이 억제되었다. 이것은 1997년 경제위기 이후의 경기변동만 간추린 것이다. 1997년 이전인 1990년대, 3공화국¹³⁾, 5공화국 시대도 경기변동이 있었다. 미군정, 1공화국 기간에는 그 이후에 비해 더 규모가 큰 경기변동이 있었다.

경기변동 이후에 경제가 더 좋아졌는가는 붐의 출발점과 침체의 종착점을 비교하면 된다. 그러나 그 둘을 비교하는 일은 실증의 문제이다. 다만 <표 3-1>에서 보듯이 1990년, 2000년대, 2010년대의 평균 경제성장률이 지속적으로 작아지고 있는 것은 붐의 출발점에 비해 침체의 종착점에서 자본이 그렇게 많이 축적되지 않았음을 시사한다. 왜냐하면 침체의 종착점에 자본이 대규모로 축적되었다면 경제성장은 그 이전보다 빨라졌을 것이기 때문이다. 다른 조건이 동일하다면 말이다.

정부가 불환지폐의 공급을 증대시킨 결과로 경기변동이 발생한다. 다시 말하면, 경기변동의 직접적인 원인은 정부에 의한 화폐공급의 증가 때문이다. 정부가 불환지폐 공급의 증대를 멈추지 않는다면 미래의 언젠가 자본소비가 자본축적보다 클 수 있을 것

13) 3공화국의 경기변동에 대한 자세한 설명은 전용덕(2019)을 참조.

이고 그 때가 되면 경제성장은 완전히 멈추거나 마이너스의 경제성장이 될 것이다. 다른 조건이 동일하다면 말이다.

(4) 가격규제: 최저가격의 경우

현재 최저가격으로 규제되어 있는 경우는 많지 않다. 가장 대표적인 예가 쌀과 최저임금이다. 이 시리즈의 1에서 최저임금제가 자본소비를 초래할 것이라는 주장을 했다. 여기에서는 쌀을 예로 들어 최저가격이 어떻게 자본소비를 일으키는가를 분석한다.

정부가 과거에는 추곡수매가를 결정하여 농가로부터 벼를 매입하였다. 이 과정에서 농가 생산량의 약 25% 정도를 정부가 매입했다. 현재는 추곡수매가와 쌀 소득직불금제를 병행하여 실시하고 있다. 쌀 소득직불금제는 농가가 쌀 농사를 짓지 않는 대신에 정부가 일정한 소득을 지불하는 제도를 말한다. 두 가지는 이름만 다를 뿐이지 사실상 정부가 고정한 가격에 벼를 매입한다는 점에서 동일한 제도이다. 정부가 농민으로부터 매입하거나 소득직불하는 금액을 전체적으로 보면 약 80만 톤의 벼를 정부가 결정한 가격에 매입하는 것과 같다. 그 가격은 쌀의 자유시장가격보다 높은 가격으로서 최저가격이다. 최저가격은 시장 상황, 정부의 예산, 여야의 협상력 등에 따라 매년 결정된다.

80만 톤의 벼를 생산하기 위해서는 농지, 종자, 비료, 농약, 각종 농기계, 운송수단, 저장시설, 석유류 제품, 전기, 상하수도, 농업 인력 등이 생산량에 비례하여 필요하다. 그리고 그런 것들을 생산하기 위하여 자본재가 필요하다. 예를 들어, 일정량의 비료를 생산하기 위해서는 비료를 생산하는 공장이라는 자본재, 전기를 생산하는 자본재, 상하수도 시설의 건설에 필요한 자본재 등이 필요하다. 농약 등의 생산에도 필요한 자본재가 투입되어야 한다. 80만 톤의 벼를 생산하여 현재는 일부는 저장하고, 일부는 북한이나 저개발국가에 원조로 주고, 일부는 낮은 가격으로 쌀 가공 생산자들에게 판매하며, 일부는 가축의 사료로 처분하기도 한다. 한 마디로, 80만 톤의 벼를 생산하기 위해 투입되었던 각종 자본재는 거의 대부분이 사실상 낭비되고 있다는 것이 진실이다. 즉, 벼의 가격을 최저가격으로 고정한 현재의 제도는 연간 약 80만 톤의 벼의 생산에 투입되었던 자본의 낭비를 초래하고 있다는 것이다. 그리고 매년 이렇게 소비되고 있는 자본은 적지 않을 뿐만 아니라 지난 몇 십년 동안 계속 이렇게 자본을 소비해왔기 때문에 쌀의 최저가격제도가 한국 경제의 성장에 작지 않은 영향을 주어왔음을 부정할 수 없다.

최저가격으로 농업 부문에서 자원의 낭비가 발생하는 것이 전부가 아니다. 농업에서 자원이 낭비되면 농업이 아닌 다른 부문에서 자원이 부족하게 된다. 그 결과 그 다른

부문에 속한 경제주체는 자원을 사용하는 대가를 더 높게 지불하지 않을 수 없다. 그 다른 부문에서도 자원 사용에 있어서 비효율이 발생하고 그것은 자본을 소비하게 만든다. 이것은 농업 부문에서 가격규제가 없을 때와 비교하여 그렇다는 것이다.

(5) 가격규제: 최고가격의 경우

공공요금은 과거나 지금이나 대부분 최고가격으로 규제되어 있다. 공공요금이 자유시장에서 결정되는 가격보다 언제나 낮게 고정되기 때문이다. 몇 가지 예를 들어본다. 전기 요금, 수도 요금, 쓰레기 수거 요금, 각급 학교의 등록금과 운영비용, 교통비용(시내버스, 시외버스, 고속버스, 철도, 택시, 여객용 선박, 항공) 등이다. 현실에서는 최고가격으로 규제된 재화가 앞에서 나열한 것보다 더 많지만 생략한다.

각급 학교의 등록금은 최고가격으로 규제되어 있다. 초등학교, 중학교 등은 이미 등록금과 학교 운영비용이 마이너스 수준에 이르고 있다. 등록금 뿐만 아니라 점심식대, 교재대 등도 국가가 부담하기 때문이다. 고등학교도 등록금과 학교 운영비용이 곧 마이너스가 될 것이다. 대학도 반 값 등록금, 대학에 대한 엄청난 보조금, 국공립 대학의 매우 낮은 등록금 등으로 대학 전체 운영비용의 일부만 학부모와 학생이 부담한다.

대학 등록금이 오랜 기간 최고가격으로 규제되면서 사교육, 입시위주의 교육 등으로 교육에서의 자원 낭비가 적지 않을 뿐만 아니라 오랜 기간 지속되어왔다. 여기에서 자원 낭비란 곧 자본소비를 말한다.

그러나 교육 부문에서 자원이 낭비되는 것이 전부가 아니다. 교육에서 자원이 낭비되면 경제 내의 교육을 제외한 다른 부문에서 자원을 사용하는 대가를 더 높게 지불하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 교육 부문에서 자원이 낭비되면 그 만큼 다른 부분에서 자원이 부족하게 되기 때문이다. 그러나 우리는 이것을 눈으로 또는 통계로 확인할 수 없다. 자원 부족 현상과 그에 대한 대가의 상승은 ‘안보이지만 존재하는 현상’이기 때문이다.

이 시리즈의 2에서 2007년 현재 GDP 대비 한국, 일본, 미국의 교육비 지출을 보여준다. 시리즈 2의 <표 2-8>의 ‘칼럼E’에서 한국은 GDP의 7.5%, 미국 6.4%, 일본, 4.3% 등을 교육비로 지출한다. 한국의 교육비 지출은 일본의 교육비 지출보다 1.7배나 많다. 두 나라의 경우에 그런 큰 차이가 나는 것은 민간교육비 지출 때문이다. GDP 대비하여, 한국이 일본의 3배 이상을 민간교육비로 지출하고 있는 것이다. 이 자료는 2007년 것이지만 아래의 <표 3-6>에서 보면 학생 수가 감소함에도 불구하고 정부가 예산으로 지출하는 교육비는 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 이것은

현재에도 한국의 교육비 지출이 다른 나라의 교육비 지출보다 더 많을 것을 추정할 수 있게 한다.

한국 학부모가 지출하는 모든 민간교육비는 개인 차원에서는 ‘최적행위’로서 낭비라고 할 수 없다. 그러나 그 비용은 시스템 차원에서는 상당 부분이 낭비라고 할 수 있다. 공식 교육기관에 대한 극심한 규제가 혁파되고 공교육이 정상화되면 학부모가 지출하는 민간교육비는 미국 또는 일본 수준으로 줄어들 것으로 추정되기 때문이다. 민간교육비가 시스템 차원에서 얼마나 낭비되고 있는가를 정확히 추정하는 일은 가능하지 않다. 그러나 직관적으로 볼 때 그것은 매우 큰 규모일 것이다. 여기에 교육이 아닌 다른 부문에서의 자원 낭비도 교육 부문의 최고가격이라는 규제의 폐해이다. 이 폐해의 크기는 더 측정하기 어렵다.

한 마디로, 모든 최고가격이 자본소비를 초래한다고 주장하는 것은 아니다. 그러나 대부분의 최고가격이 자본소비를 초래할 뿐만 아니라 그 규모도 적지 않다. 최고가격이 자유시장가격보다 낮을수록, 최고가격제의 지속 기간이 길수록 특히 그러하다.

(6) 노동조합

이 시리즈의 1에서, 노동조합이 노사협상에 의해 결정하는 임금을 제한주의적 임금이라고 함을 설명했다. 제한주의적 임금은 노사의 협상에 의해 결정되기 때문에 정부가 가격을 고정하는 가격규제와는 다른 것이다. 그러나 제한주의적 임금과 최저가격은 한 가지 유사한 점이 있다. 그것은 둘 모두 자유시장임금이나 자유시장가격보다 높다는 것이다. 노동조합이 자본소비 또는 저축의 형성에 미치는 영향을 검토함으로써 노동조합이 경제성장에 미치는 영향을 분석한다.

노동조합이 설립되어 있는 기업에서 임금은 노동조합과 사용자 간의 협상에 의해 결정된다. 그리고 그 임금의 크기는 사용자와 노동조합의 협상력에 달려있다. 노조가 설립되어 있는 기업에서 제한주의적 임금은 자유시장임금보다 언제나 높다. 높은 임금은 노동자들의 저축 증가를 통해 자본 축적에 긍정적으로 작용한다. 그러나 고용주는 높은 임금 때문에 자본을 소비하지 않을 수 없다. 높은 임금을 지불하기 위하여 이윤의 일부를 포기해야 하기 때문이다. 임금이 상승한 만큼 생산성을 높이기 위하여, 임금 상승이 없을 때와 비교하여, 자본을 더 많이 투입하지 않을 수 없기 때문에 자본소비가 일어난다. 그러나 노조의 폐해는 이것만이 아니다. 작업방식 또는 생산방식을 노동자에게는 유리하지만 생산자에게는 불리하게 만듦으로써 생산성을 떨어뜨린다. 그 결과 역시 기업가로 하여금 자본을 소비하게 만든다.

노조의 제한주의적 임금은 최저가격과 큰 차이가 없다. 제한주의적 임금은 노동시장

에서 노동의 수요에 비해 노동의 공급을 증가하게 만든다. 그 결과 제한주의적 임금은 노동시장에서 노동의 초과공급(excess supply) 상태를 만들게 된다. 이것이 실업이다. 실업자들은 자본을 소비하거나 저축을 축소하지 않을 수 없다.

노조가 설립되어 있지 않은 기업들에서는 어떤 일이 일어나는가? 노동조합 때문에 인위적으로 높아진 제한주의적 임금 때문에 해고된 노동자들은 일자리를 찾아 뿔뿔이 흩어진다. 제한주의적 임금으로 발생한 실업자들의 일부만이 일자리를 갖게 된다. 그러나 그런 일자리는 자신이 받았던 임금보다 낮고 근무조건이 열악할 수밖에 없다. 이들도 이전보다 저축을 축소하거나 자본을 소비할 수밖에 없다. 왜냐하면 임금이 낮아졌기 때문이다.

제한주의적 임금 때문에 소비자 일반의 생활수준도 낮아진다. 왜냐하면 노조가 존재하는 산업의 생산성 하락으로 인하여 경제 전체의 생산성 하락으로 이어지고 생산성 하락은 곧 임금의 하락을 의미하기 때문이다. 앞에서 설명한 것들 이외에도 노조는 경제와 사회에 여러 가지 폐해를 안겨준다. 다른 요인에 대해서는 다른 곳에서 자세히 다룰 것이다. 그런 폐해는 또한 노동자의 생산성 하락과 경제 전체의 생산성 하락을 초래한다. 결과적으로 제한주의적 임금 때문에 경제 내 소비자 전체의 저축 형성도 방해받는다.

제한주의적 임금이 자본의 소비 또는 저축의 형성에 미치는 영향은 실증의 문제이다. 그러나 직관적으로 볼 때 자본의 형성에 비하여 자본의 소비가 더 클 것으로 추정할 수 있다. 왜냐하면 노동조합으로 임금이 상승하는 노동자는 소수이고 제한주의적 임금 때문에 물질적으로 나빠지는 노동자들, 기업가들, 일반인들 등이 다수이기 때문이다. 그리고 일부 노동자는 반영구적 실업 또는 영구적 실업에 처하게 된다. 반영구적 실업자 또는 영구적 실업자도 자본을 소비하지 않을 수 없다. 한 마디로, 노동조합은 사회 전체의 자본을 소비하게 만들거나 저축의 형성을 방해하는 조직이기 때문에 경제성장에 부정적인 영향을 미친다.

2015년 현재 단위노조는 5,736개, 조합원수 1,939,000명, 조직률(=조합원수/전체 임금근로자수×100) 10.1%이다. 2016년 현재 노사분규 발생건수¹⁴⁾는 120건, 노사분규로 인한 근로손실일수¹⁵⁾는 2,035,000일이다. 특히 1988년 노사분규는 절정에 달했다. 노사분규는 발생건수는 3,749건, 6,947,000일이었다. ‘대투쟁’이라고 일컬어지는 이 시기 노사분규로 사용자 또는 고용주와 경제전체의 손실이 작지 않았음을 알 수 있

14) 노사발생건수는 노동조합과 사용자(사용자단체) 간 근로조건의 결정에 관한 의견의 불일치로 인해 노조측이 작업 거부 등에 돌입함으로써 1일 근로시간(8시간) 이상 작업이 중단된 경우 노사분규발생 사업장으로 보고 산정한 것이다.

15) 근로손실일수는 노사분규가 직접적인 원인이 되어 발생한 사회적 손실을 근로일수로 측정된 지표로 파업기간 중 파업참가자수×파업시간/1일 근로시간(8시간)으로 계산한 것이다.

다.

노동조합의 제한주의적 임금은 평균값을 알 수 없다. 다만 노동조합의 파괴력과 협상력이 큰 현대자동차의 경우는 그 임금이 일본의 자동차 회사의 임금보다 높고(생산성은 낮지만) 비슷한 대기업집단의 임금보다도 매우 높다는 것을 알 수 있다. 현대자동차의 제한주의적 임금은 자본소비를 통해 경제성장에 적지 않은 부정적인 영향을 미쳐왔다는 것을 알 수 있다.

한국의 노동조합 전체가 매년 자본소비 또는 저축 형성 방해에 미친 영향을 정확히 알 수는 없지만 그 크기는 작지 않음을 추정할 수 있다. 노사분규가 절정에 달했던 1988년 이후의 몇 년 간은 자본소비의 규모가 작지 않았다. 최근에 노사분규는 상당히 진정되었지만 제한주의적 임금은 1988년 이후 지속되었을 뿐만 아니라 기업에 따라서는 연공서열제가 가세하면서 자유시장임금보다 매우 높다. 그것은 최근으로 올수록 자본소비가 작지 않았음을 알 수 있다. 그러나 우리는 그 크기를 측정할 수 있는 이론을 가지고 있지 않다. 그리고 매년 누적된 자본소비의 규모는 우리가 상상할 수 없을 정도로 큰 규모일 것으로 추정할 수 있다.

(7) 재정적자

재정적자는 민간의 저축 형성을 방해하거나 자본을 소비하게 함으로써 경제성장에 부정적으로 작용한다. 재정적자를 보전하는 방법은 한국은행으로부터의 차입, 국채 발행, 해외로부터의 차입, 기타 등이었다. 정부가 재정적자를 보전하는 방법은 궁극에는 두 가지로 압축된다. 한 가지는 본원통화의 발행에 의해 재정적자를 보전하는 방법이다. 해외차입도 달러를 자국화로 바꾸면서 사실상 국내 화폐의 증대를 초래한다는 점에서 첫 번째 방법과 차이가 없다. 다른 한 가지는 민간으로부터 직접 자금을 빌려서 재정적자를 보전하는 방법이다.

첫 번째 방법은 인플레이션을 유발하고 두 번째 방법은 민간의 자금을 정부의 손으로 이전하는 것이다. 인플레이션은 화폐의 구매력의 하락을 통해 저축의 형성을 방해하거나 자본을 소비하게 만든다. 이 점은 앞 절에서 다루었다. 그리고 화폐증대가 경기변동을 초래하는 경우에도 경제위기가 발생하면 대규모 자본소비가 이루어지지 않을 수 없다. 경제위기시에 봄 기간에 잘못된 투자가 구조조정을 거치지 않을 수 없기 때문이다. 이 점도 앞에서 다루었다. 두 번째 방법에 의한 재정적자는 조세보다도 민간의 저축에 더 큰 타격을 가한다. 왜냐하면 재정적자를 민간의 자금으로 보전하는 방법은 조세에 비해 민간의 자금을 두 번이나 축소하게 만들고 그 결과 저축 유인을 더 크게 부수기 때문이다.

정부가 재정적자의 보전을 위하여 어떤 방법을 선택하는가는 상관없이 두 방법 모두 재정적자가 저축의 형성을 방해하거나 자본의 소비를 초래하도록 만든다. 결론적으로, 재정적자는 경제성장을 저해하는 요인 중의 하나이다.

중앙정부의 국가채무를 GDP로 나눈 비율이 <표 3-5>에 나와 있다. 여기에서 국가채무란 차입금(국내차입금+해외차입금), 국채, 국고채무부담행위에 의한 채무, 정부보증채무를 합산 한 것이다. 정부보증채무는 보증채무이기 때문에 보증을 받은 기관이 채무를 갚지 못할 때 대신 갚겠다는 채무로서 현 시점에서 실제로 정부 채무가 되는 것은 아니다. 그 만큼 일정 부분 채무가 부풀려진 것으로 볼 수 있다. 그러나 <표 3-5>의 채무는 지방정부의 채무, 공공기관의 채무 등이 포함되어 있지 않기 때문에 국가의 전체 채무는 아니다.

<표 3-5> 연도별 GDP에서 국가채무의 비중(중앙정부)

(단위: %)

연도	국가채무/GDP×100
1996	9.2
1997	12.0
1998	27.3
1999	29.7
2000	27.6
2001	32.0
2002	30.1
2003	29.5
2004	29.9
2005	31.9
2006	32.1
2007	30.9
2008	29.4
2009	32.6
2010	32.3
2011	32.9
2012	33.2
2013	34.8
2014	35.8
2015	37.3

자료: 김낙년 외, 『한국의 장기통계II』, 해남, 2018, pp. 1,087~1,088에서 재인용.

원자료: 1988년 이후는 『국가채무에 관한 총계산서』, 『국가채무 관리보고서』(기획재정부), 각년도.

주: 1989년 이후 국가채무에 관한 총계산서에는 정부차관이 해외차입금으로서 차입금에 포함되어 있지만 일관성을 위해서 국채에 포함.

2015년 현재 중앙정부 국가채무는 총 583조 6,214억 원이다. 그 채무는 국내차입금 3조 2,401억 원, 해외차입금 336억 원, 국채 551조 5,246억 원, 국고채무부담행위에 의한 채무 2조 4,293억 원, 정부보증채무 26조 3,938억 원 등으로 구성되어 있다. 여기에서 국채가 중앙정부의 국가채무의 94.5%를 차지하고 있다. 즉, 사실상 중앙정부의 재정적자가 중앙정부 국가채무의 대부분을 차지하고 있다는 것이다.

2015년 현재 중앙정부의 국가채무는 총 583조 6,214억 원으로서 그 해 GDP 총액 1,564조 1,240억 원의 약 37.3%이다. 이 비율은 1954년 이후에 가장 높아진 수치이다. 그리고 이 비율은 1954년 이후 1996년에 9.2%로서 최소치로 떨어졌다. 이 비율은 1998년에 크게 상승하여 27.3%, 그 이후 거의 대부분의 연도에 증가하여 18년만에 28.1%포인트 상승했다. 1998년에 국가채무가 크게 증가한 것은 1997년에 경제위기가 발생하면서 공기업뿐만 아니라 사기업에게도 구조조정에 필요한 자금을 정부가 지원했기 때문이다. 1998년 이후 각 정부가 얼마나 빚잔치를 해왔는가를 알 수 있다. 다만 국채가 어떤 방법으로 발행되었는가는 추후의 연구과제이다. 한 마디로, 매년 엄청난 규모의 재정적자로 자본소비가 작지 않았음을 알 수 있다.

(8) 현명하지 못한 재정지출

정부의 모든 재정지출이 현명하고 그 결과 경제성장에 긍정적인가? 경기침체에 재정지출을 늘려 경기를 부양하자는 주장을 하는 케인스학파는 모든 재정지출이 ‘현명하다’는 점을 비록 암묵적이지만 전제하고 있다. 그러나 오스트리아학파의 경제학자들은 정부의 모든 재정지출이 현명한 것은 아니라고 주장한다. 여기에서 정부의 재정지출이 현명하지 못하다는 것은 정부가 정부 고유의 기능을 넘어서서 지출하는 것을 말한다.

오스트리아학파 경제학에서 정부의 고유 기능은 그 신봉자마다 견해가 조금씩 다르다. 첫째는 정부가 치안, 국방 등과 같은 기능과 그 기능을 위해 필요한 사법 체계 유지 등을 하는 것을 말한다. 이것이 소위 ‘작은 정부론’이다. 둘째는 정부마저도 민간이 운영할 수 있다고 생각하는 것이다. 이것을 ‘아나코-자본주의’(anarcho-capitalism)라고 한다. 여기에서는 강제에 의한 정부는 존재하지 않고 민간이 정부의 기능을 대신 수행한다. 오스트리아학파를 추종하는 경제학자들은 사람에게 따라서 전자를 믿기도 하고 혹은 후자를 믿기도 한다.

여기에서는 전자를 채택하기로 한다. 전자의 경우에 연구자에 따라 조세부담률이 5~10% 정도로 추정한다. 그러나 한국은 북한과 대치하고 있기 때문에 다른 나라에 비해 군사비가 더 많이 들 것이라고 추정할 수 있다. 비록 우리가 그 정도를 정확히 추정할 수는 없지만 말이다. 비교를 위하여, 2015년 현재 조세부담률은 18.5%, 국민

부담률은 26.8%이다. 조세부담률이란 ‘총조세부담/GDP×100’을, 국민부담률은 ‘(총조세부담+사회부담금)/GDP×100’을 계산해서 구한 값이다.¹⁶⁾ 여기에 정부는 앞에서 보았지만 재정적자를 통한 채무도 그 규모가 작지 않다.

오스트리아학파의 경제학을 신봉하는 경제학자들이 작은 정부를 넘어서는 정부 지출을 현명하지 못하다고 하는 이유는 무엇인가? 많은 이유가 있지만 여기에서는 가장 중요한 네 가지만 요약한다. 예를 들어, 정부가 세금을 징수하여 공공사업을 한다고 가정하자. 그 경우에 정부의 공공사업으로 일자리가 생겨난다. 이것이 눈에 보이는 것이다. 눈에 보이지 않지만 존재하는 것은 세금으로 인하여 민간의 일자리는 그만큼 감소한다는 것이다. 문제는 정부 행위의 결과가 여기에서 그치지 않는다는 점이다. 정부는 세금을 징수하는 데 드는 비용을 지불해야 하고 민간도 세금을 회피하기 위하여 각종 노력을 할 것이기 때문에 민간으로부터 정부로 옮겨가는 일자리는 사실상 그만큼 줄어든다. 여기에는 일부는 눈에 보이는 것이지만 일부는 눈에 보이지 않는 것이다.

둘째, 대통령과 같은 정치가를 포함한 관료는 소비자의 수요를 알 수 있는 방법이 없다. 그들은 그저 자기들이 ‘생각하는’ 소비자 수요에 초점을 맞춘다. 민간 기업가는 시장에서 소비자의 수요를 맞추지 못하면 생존할 수 없다. 정부의 행위는 그런 일이 가능하지 않다. 그 점에서 정부의 행위는 궁극적으로는 정치가 또는 관료를 위한 것이 아니라 소비자들을 위한 것이 아니다.

셋째, 정부의 지출은 그 자체가 특혜 또는 특권이다. 정부가 이용 가능한 자원이 제한된 상태에서 일부의 기업가나 소비자에게 특혜 또는 특권을 주는 것은 그렇지 못한 기업가나 소비자에게는 그런 특혜 또는 특권에서 제외하는 것이다. 정부의 모든 지출은 사람들을 차별하게 된다는 것이다. 이것이 장기에서는 사회 갈등의 중요한 원인이 된다.

넷째, 정부의 지출이 중복되는 경우도 비일비재하다. 예를 들어, 도로를 건설하고 그 도로를 아스팔트로 포장한다고 하자. 그 경우에 행정의 효율적이라면 각종 통신선로, 하수도 시설, 상수도 시설 등을 매설하고 난 연후에 아스팔트로 포장하여 도로를 최종적으로 완성해야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 그 일에 관련되어 있는 여러 정부 부처, 공기업 등이 아주 잘 협조를 해야 한다. 그러나 그들은 그렇게 하지 않는 경우가 비일비재하다. 그 결과 단기간에 도로 포장을 부수고 다시 포장하는 일이 자주 반복되지 않을 수 없다. 극단적인 경우에, 도로는 1년 내내 파헤쳐져 있는 경우도 있을 수 있다. 정부의 재정이 낭비되고 있는 것이다. 이 경우에는 도로를 다시 포장할

16) 총조세부담은 국세, 지방세(지방교부세 제외), 전매익금 등을 합산 것이다. 국민부담금은 한국은행이 작성한 일반정부의 생산 및 수입세, 경상세, 자본세, 사회부담금 등의 합계이다. 김낙년 외, 한국의 장기통계II, 해남, pp. 1,078~1,079에서 인용.

때까지 시민들의 불편도 지속된다.

정부의 재정지출이 경제성장과 어떤 관계를 가지는가? 정부가 고유의 기능을 하는 것, 즉 정부의 재정지출이 현명한 경우에는 경제성장에는 긍정적인 영향을 미친다. 예를 들어, 정부가 절도, 폭행, 사기 등을 잘 막아서 민간의 재산권을 잘 보호한다면 그만큼 민간은 경제활동에 전념할 수 있을 것이다. 이 경우에 정부의 재정지출은 민간의 자본 축적에 기여한다. 그러나 정부의 재정지출이 현명하지 못하면 정부는 민간이 저축한 자본을 소비하게 된다. 앞에서 제시한 이유들 때문이다. 그리고 정부의 재정지출이 민간이 저축한 자본을 얼마나 소비하는가는 경우에 따라 달라진다. 한 마디로, 정부의 재정지출이 현명하지 못하면 경제성장은 위축된다.

<표 3-6>은 연도별 일반정부 총지출의 기능적 분류를 보여준다. 2015년 현재 전체에서 큰 비중을 차지하는 항목은 사회보호(20.1%), 교육(16.2%), 경제업무(16.2%), 일반공공행정(15.8%), 보건(12.8%) 등이다. 그 항목들 중에 사회보호 항목은 복지 지출로서 그 비중이 지속적으로 그리고 급격히 증가하고 있고, 교육은 20년 전에 비하여 조금 감소했지만 학생 수가 급격히 감소했다는 점을 고려하면 그 비중이 크게 증가하고 있으며, 보건 항목도 그 비중이 크게 증가하고 있다. 반면에, 국방 항목은 그 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 특기할 점은 복지지출은 교육, 일반공공행정 항목 등에도 포함되어 있기 때문에 사회보호 항목은 과소측정된 것이다.

정부의 지출이 현명한 것은 국방, 공공질서 및 안전 등이고 그것을 좀 더 넓게 정의하면 환경보호, 보건 등도 그런 범위에 포함할 수 있을 것이다. 그리고 일반공공행정을 위한 지출은 그 일부만이 현명한 지출로 볼 수 있다. 물론 앞에서 열거한 항목들도 세부 내역을 알아야만 단정적으로 말할 수 있을 것이다. <표 3-6>에서 앞에서 열거한 항목을 제외한 항목들은 정부의 현명한 지출로 간주하기 어렵다.

최근에 문재인 정부는 지방균형발전을 위한다는 명목으로 예비타당성조사를 면제한 사업(예타 면제 사업)을 각 시·도에 허용할 것을 천명했다. 그 일에 예산을 24조 원 정도를 편성할 것이라고 한다. 예비타당성조사를 통과하더라도 사후적으로 보면 실패하는 사업이 거의 대부분이다. 그 조사를 면제한 사업이 성공할 가능성은 거의 없다고 예측할 수 있다. 예타 면제 사업이 현명하지 못한 정부지출의 대표적인 예라고 하겠다. 최저임금제의 영향으로 인한 일자리 감소를 줄이기 위하여 정부가 비정규직 일자리 창출에 대규모 재정지출을 하는 경우도 여기에 해당한다.

<표 3-6> 연도별 일반정부 총지출의 기능적 분류

(단위: 조 원, %)

연도	구분	일반 공공 행정	국방	공공 질서 및 안전	경제 업무	환경 보호	주택 및 지역 개발	보건	오락 문화 및 종교	교육	사회 보호	합계
1995	금액	14.3	10.4	4.9	22.5	2.9	4.3	5.9	1.4	16.8	10.8	94.2
	%	15.2	11.1	5.2	23.9	3.1	4.6	6.3	1.5	17.8	11.4	100.0
2000	금액	26.6	15.3	7.5	35.2	4.5	7.2	13.1	3.4	25.6	18.7	156.1
	%	17.0	9.8	4.8	22.5	2.9	4.6	8.4	2.2	16.4	12.0	100.0
2005	금액	46.3	21.7	10.7	66.4	7.2	9.4	24.9	6.2	44.0	34.3	271.2
	%	17.1	8.0	3.9	24.5	2.6	3.5	9.2	2.3	16.2	12.7	100.0
2010	금액	69.0	30.3	14.7	74.1	10.0	13.3	46.6	8.2	61.8	64.3	392.3
	%	17.6	7.7	3.7	18.9	2.5	3.4	11.9	2.1	15.8	16.4	100.0
2015	금액	79.6	38.6	29.8	82.0	12.1	12.8	64.4	11.5	81.6	101.6	505.1
	%	15.8	7.7	5.9	16.2	2.4	2.5	12.8	2.3	16.2	20.1	100.0

자료: 김낙년 외, 『한국의 장기통계II』, 해남, p. 1,062에서 인용.

원자료: 한국은행 국민계정

(9) 부정과 부패와, 정치자금

부정과 부패와, 정치자금은 자본을 소비하게 만든다. 뇌물을 주는 사람의 저축이 감소하는 것은 더 이상 설명하지 않아도 될 것이다. 문제는 뇌물을 받는 사람이다. 뇌물을 받는 사람도 그 뇌물 전액을 저축하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 자신의 노력으로 창출한 소득이 아니기 때문에 소비성향이 높을 수밖에 없다. 평균적으로 그리고 한계적으로(marginal) 그렇다는 것이다. 게다가, 뇌물을 수수하는 과정에서 술을 접대하는 등의 소비가 일어나는 경우가 비일비재하다. 결국 부정·부패가 일반적으로 자본을 소비하게 만든다고 할 수 있다. 무엇보다도, 선거운동에서 부정과 부패가 자주 일어날 수 있을 것이다. 그러나 우리는 본질상 이것의 크기를 추정하기 어렵다.

정치자금의 크기를 알 수 있는 방법은 없다. 정치자금 수수 때문에 정치인들의 당선 무효가 적지 않다. 국회의원, 시의회 의원, 구의회 의원, 도지사, 시장, 구청장 등으로 선거의 영역이 과거보다 크게 넓어졌다. 정치자금이 합법적인 것인가와 상관없이 정치자금은 자본을 소비하게 만든다. 정치의 영역을 최대한 줄일 필요가 있는 것이다.

3. 유사 경제성장이론

첫째, 가짜 경제성장이론으로는 중진국 함정이 있다. 소득의 크기에 따라 저소득국, 중소득국, 고소득국 등으로 분류하면, 중진국 함정이란 중소득국이 고소득국에 도달하는 과정에서 필연적으로 빠지는 함정이 있다는 이론이다. 이것은 중소득국이 고소득국으로 가는 과정에서 필연적으로 경제성장이 멈추거나 지지부진하거나 후퇴해서 중소득국에서 고소득국으로 가는 데 짧지 않은 시간이 걸린다는 이론이다.

중진국 함정이라는 개념은 엄밀히 말하면 경제성장이론이 아니라 경제성장 관련 역사 법칙의 일종이라고 하겠다. 그러나 그 개념은 경험을 일반화한 것이 아니기 때문에 역사 법칙으로 보기도 어렵다. 모든 나라가 중소득국에서 고소득국으로 이행하는 데 어려움을 겪는다하더라도 말이다. 왜냐하면 경험으로부터 법칙을 유도할 수는 없기 때문이다.

한 마디로, 중소득국에서 소득이 지속적으로 상승하지 않는 것은 정부의 잘못된 정책 때문이다. 민간들이 자발적으로 시간선호를 현재를 선호하는 것으로 변경한 경우를 제외하면 말이다. 그러나 일반적으로 시간선호를 바꾸는 것은 긴 시간에 걸쳐서 일어난다. 정부가 앞에서 지적한 경제성장을 저해하는 정책을 시행했기 때문에 소득이 지속적으로 상승하지 않는 것이다. 예를 들어, 소득이 적당히 높아지면 정부는 복지정책을 지속적으로 확대하여 실시하는 경우를 볼 수 있다. 이 경우에 소득은 더 이상 상승하지 않거나 감소하기 마련이다.

둘째, 가짜 경제성장이론으로 성숙한 경제라는 개념이 있다. 예를 들어, 미국과 같은 고소득국은 이미 경제가 성숙했기 때문에 연 3%의 경제성장도 매우 좋은 성과라는 것이다. 그러나 경제는 생물과 관련한 현상이 아니다. 미국과 같은 고소득국에서도 모든 사람은 소득이 더 많아지기를 바라는 것이 일반적이다. 그러므로 미국과 같은 고소득국이 연 3%의 경제성장률이 마치 최선이라고 주장하는 것은 틀린 것이다.

셋째, 정운찬을 비롯한 다수의 경제학자는 동반성장을 강조한다. 그들은 “저성장의 늪에 빠진 우리 경제가 활력을 되찾으려면 동반성장 정책이 반드시 필요하다”는 주장을 펼친다.¹⁷⁾

그러나 정운찬은 저성장의 원인이 다른 곳에 있다는 지적을 하면서 저성장의 해법으로 동반성장 정책을 제안한다. 그러나 경제 현상은 인과관계가 분명한 것이다. 만약 저성장의 원인이 동반성장을 하지 않았기 때문이라면 정운찬의 해법은 타당하다. 그러나 그는 저성장의 원인으로 ‘과도한 가계부채, 과도한 기업저축’을 지적하고 있다.

17) 동반성장 정책에 대해서는 조선일보 2019년 3월 15일자.

그 점에서 그의 정책 제안은 인과관계라는 점에서 틀린 것이고 그 결과 정책이 소기의 효과를 낼 수 없을 것이다.

무엇보다도, 정운찬은 대·중소기업 간 동반성장을 위하여 이익공유제를 수단으로 제시하고 있는데 이익공유제는 사회주의이다. 정운찬이 이 점을 잘 알고 이익공유제를 제시했는지는 확인할 길이 없지만 그의 제안이 자본주의가 아니라 사회주의라는 점은 그 제안이 장기적으로 반드시 실패할 것임을 예측할 수 있다. 한 마디로, 그의 예상과 달리 동반성장 정책은 경제에 활력을 불어넣는 것이 아니라 더 떨어뜨리게 될 것이다.

넷째, 신고전학과 종합을 신봉하는 다수의 경제학자는 각국의 잠재성장률을 제시한다. 한국도 예외는 아니다. 잠재성장률이란 노동력, 생산설비 등, 생산요소를 효율적으로 사용해 경제를 과열시키지 않고 달성할 수 있는 최대한의 성장률을 말한다. 한국은행은 한국 경제의 잠재성장률을 2001~2005년 4.8~5.2%, 2006~2010년 3.7~3.9%, 2011~2015년 3.0~3.4%, 2016~2020년 2.8~2.9%(예상치)로 추정한 바 있다.

그러나 어느 시점에서나 경제주체들은 노동력, 생산설비 등과 같은 생산요소를 효율적으로 사용하고자 한다. 다만 제도적 틀이 그런 효율적 사용을 방해하면 동일한 생산요소를 사용하더라도 생산성은 달라질 수밖에 없다. 그러므로 경제성장과 관련한 필요한 것은 어떤 제도적 틀이 생산요소의 효율적 사용을 방해하는가를 찾아내는 일이다. 예를 들어, 최저임금제는 자본소비를 통해 경제성장에 부정적인 영향을 미친다. 그러므로 잠재성장률과 같은 개념은 허구이다.

앞에서 네 가지 유사 경제성장이론을 비판했다. 전문가 또는 비전문가가 그 네 가지가짜 경제성장이론을 유포함으로써 경제를 잘못된 길로 인도할 가능성이 없지 않다. 그 점에서 그 이론들은 저성장의 원인이 될 가능성이 있다. 바로 그 이유로 유사 경제성장이론의 오류에 속지 말아야 한다.

IV. 저성장 문제의 해법

저성장이라는 문제의 해법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 성장의 원인으로 부터 저성장이라는 문제의 해법을 찾는 것이다. 둘째는 저성장의 원인으로부터 저성장이라는 문제의 해법을 찾는 것이다.

(1) 해법1: 성장의 원인으로부터

자원의 발견과 같은 특별한 경우가 아니라면, 경제성장의 원인은 자본의 증가라는 점을 III절의 1에서 알았다. 그 곳으로부터 경제성장을 위한 해법을 유도하기로 한다.

첫째, 개인들이 저축을 증대하도록 유인 체계를 만드는 것이다. 저축은 순전히 개인적인 일이기 때문에 3공화국 시대처럼 정치가들이나 관료들이 저축을 강요해서는 안 될 것이다. 예를 들어, 비과세저축(현재도 비과세저축이 있다)의 한도를 확대함으로써 개인들이 저축을 증가하도록 유도하는 것이다. 또는 저축한 만큼 소득세를 면제해주는 방법도 있다. 어떤 방법으로든지 개인들이 저축을 더 많이 할 수 있도록 하는 유인 체계를 만드는 것이다. 이런 유인 체계는 개인 차원에서 저축을 증가하게 만들고 그 결과 자본은 증가하여 자본 축적이 일어날 것이다.

개인이나 시민단체 차원에서 저축을 증대하는 운동을 ‘자발적으로’ 전개하는 것이다. 즉, 시간선호를 지금보다 현재 지향에서 더 미래 지향으로 바꾸도록 시민운동을 전개하는 것이다.

둘째, 해외직접투자의 유입을 촉진하고 유출을 억제하도록 유도하는 것이다. 전자를 먼저 보기로 한다. 해외직접투자의 유입을 촉진하는 방법은 외국인 투자자들에게 한국 시장을 최대한 개방하는 것이다. 이것은 외국인 투자자들에게 불리하게 만들어진 규제가 있다면 그 규제를 폐지하는 방법이 될 것이다.

해외직접투자의 유출을 억제하도록 유인하는 방법은 말처럼 쉽지 않을 수 있다. 한국에서 생산하는 것보다는 현지 생산이 꼭 필요한 경우에는 현지 생산이 최선이기 때문이다. 다른 한편, 유출을 억제할 수 있는 방법이 전혀 없는 것은 아니다. 예를 들어, 수출 상대 국가가 관세를 올려서 현지 생산을 유도하는 경우에 한국은 관세만큼 법인세 등을 인하해주는 방법이 있을 수 있다.

셋째, 소비를 유도하는 어떤 정책도 시행하지 않는 것이다. 예를 들어, 정부가 저소득 계층에게 국내 여행을 장려하기 위하여 일정기간 동안에 일정한 액수의 여행 보조금을 주는 경우를 볼 수 있다. 이 방법은 여행 당사자가 얼마의 금액을 여행 경비로 쓰

면 그 금액만큼 정부가 보조금을 주는 것이다. 이 방법은 소비를 유도하는 방법으로 개인 차원에서 저축을 위축시키는 방법이다. 이런 방법은 저축을 통한 자본의 축적이란 측면에서 결코 좋은 방법이 아니다.

(2) 해법2: 저성장의 원인으로부터

저성장의 원인을 III절 2에서 알았다. 그 곳으로부터 저성장을 위한 해법을 유도하기로 한다.

첫째, 인플레이션과 경기변동의 최대한 막는 것이다. 인플레이션과 경기변동을 억제하기 위해서는 화폐정책과 금융정책 뿐만 아니라 화폐제도와 금융제도를 개혁할 필요가 있다. 두 정책과 두 제도가 성장에 방해가 되는 부분을 가지고 있기 때문이다. 무엇보다도, 한국은행이 공금융 이자율을 인위적으로 자유시장이자율보다 낮게 책정하여 축적한 자본을 소비하게 하도록 하는 것을 막아야 한다. 이 점에 대한 탐구는 다른 곳에서 할 것이다.

둘째, 최고가격과 최저가격을 모두 폐지하는 것이다. 최고가격과 최저가격은 자본을 소비하게 만들기 때문에 경제성장에 방해가 된다. 최고가격과 최저가격은 또한 소득을 재분배하게 하기 때문에 정당하지 못한 측면도 있다. 두 번째 점은 물론 여기에서 다루지 않았다.

셋째, 헌법에서 노동조합을 폐지하는 것이다. 노동조합은 노동자 일반을 위한 조직이나 기구가 아니다. 노동조합은 현직에 있는 노동자들을 위하여 경제 내의 모든 비노동조합원을 약탈하는 기구이다. 그 과정에서 여러 가지 부작용이 발생하는데 자본소비도 그런 부작용 중의 하나이다.

넷째, 재정적자를 되도록 빨리 민간에게 상환하는 것이다. 현재 중앙정부의 국가채무는 연간 GDP의 약 38% 정도이지만 여기에는 지방정부의 채무가 포함되지 않았다. 그러므로 한국이라는 국가의 채무는 앞의 수치보다 더 클 것이다. 정부가 재정적자를 최대한 빨리 상환하는 것이 자본소비를 줄이는 방법으로서는 그 효과가 작지 않을 것이다.

다섯째, 현명하지 못한 정부지출을 되도록 빨리 그리고 최대한 크게 줄이는 것이다. 현명하지 못한 정부지출이란 정부가 고유의 기능을 넘어서서 민간이 잘 할 수 있는 기능을 하는 것을 말한다. 예를 들어, 교육, 복지, 경제업무, 주택 및 지역개발, 오락, 문화 및 종교, 일반공공행정의 일부 등이 바로 그런 것이다.

여섯째, 부정부패, 정치자금 등을 최대한 줄이도록 하는 것이다. 부정부패, 정치자금 등도 자본소비를 일으키게 하는 요인이기 때문이다. 부정부패, 정치자금 등을 줄이기 위해서는 정부의 크기를 줄이는 일을 선행해야 할 것이다.

일곱째, 가짜 경제성장이론을 배격하는 것이다. 가짜 경제성장이론을 받아들이는 순간부터 한국 경제에서는 자본소비가 일어나고 그 결과 경제성장은 어려워질 것이다. 그러므로 가짜 경제성장이론을 배격하지 않으면 안 된다.

(3) 종합

경제성장을 저해하여 저성장 또는 마이너스 경제성장으로 가는 요인들은 그 가짓수가 적지 않다. 그리고 그 크기는 무시할 수 있을 정도로 작은 것이 결코 아니다. 비록 우리가 그것을 정확하게 측정하는 것이 불가능하지만 말이다. 그리고 측정 불가능하다고 존재하지 않는 것은 아니다. 경제성장을 저해하는 요인들이 많다는 것은 저성장을 위한 해법도 필자가 앞에서 제시한 것만이 전부가 아니라는 것을 의미한다.

특히, 자본 형성을 방해하거나 자본의 소비를 촉진하는 정부의 경제정책들은 앞에서 열거한 것이 전부가 아니다. 예를 들어, 그린벨트의 지정 등은 자본의 형성을 방해하는 정부의 정책으로서 그 중요성이 작지 않은 것이다. 여기에서 검토한 것을 제외하고도, 정부의 다른 경제정책들도 저성장을 위한 해법으로 자세하게 검토할 필요가 있다.

강제성장은 여기에서 자세히 다루지 않았다. 그러나 현실에서 그런 강제성장이 존재하지 않는 것은 결코 아니다. 비록 3공화국 시대보다 강제성장의 경우가 크게 줄어들었지만 말이다. 강제성장은 소득을 불평등하게 만든다는 점에서 문제가 있는 것이다. 우리는 유사 경제성장이론에 속지 말아야 한다. 유사 경제성장이론은 저성장의 탈출이라는 목적을 위한 해법이 아니라 우리를 저성장이라는 늪으로 가짜 경제이론이기 때문이다.

자본소비가 자본 축적이나 형성보다 더 커지면 경제성장은 멈추게 될 것이다. 최근의 베네수엘라처럼, 복지 지출에 의한 자본소비의 누적이 눈덩이처럼 불어나고 그것이 자본축적이나 자본형성보다 극적으로 커지면서 국가 경제는 붕괴하고 있다. 이것이 베네수엘라 경제의 붕괴를 자본소비와 자본축적이란 관점에서 해석한 것이다. 여기에는 정부의 경제정책이 결정적인 역할을 했지만 그런 정책 결정의 뿌리는 다수의 민심 또는 여론이다.

참고문헌

- 김낙년 외, 『한국의 장기통계II』, 해남, 2018.
- 전용덕, 『교육도 경제행위다』, 프리이코노미스쿨, 2015.
- 전용덕, 『경기변동이론과 응용』, 마인드맵, 2015.
- 전용덕, “국가주의 시대의 경제와 사회: 미군정에서 3공화국까지”, 미발표원고, 2019.
- Mises, Ludwig von, *Economic Freedom and Interventionism*, edited by Bettina B. Greaves, Liberty Fund, 2007, 윤용준 역, 『경제적 자유와 간섭주의』, 한국경제연구원, 1998.
- Mises, Ludwig von, *Human Action*, Fox & Wilkes, San Francisco, 1996. 루트비히 폰 미제스, 『인간행동 I, II III』, 민경국·박종운 역, 지식을 만드는 지식, 2011.
- Rothbard, Murray, N., *Man, Economy, and State*, Mises Institute, 1993. 전용덕·김이석 공역, 『인간, 경제, 국가』, 나남출판, 2006.
- Shah, Parth J., *Money and Capital in Economic Development*, ed. by Peter J. Boettke, *The Collapse of Development Planning*, New York University Press, N. Y. and London, 1994, pp. 15~36.

<한국경제의 진단과 처방> 시리즈 3
저성장의 한국경제: 문제, 원인 그리고 해법

저자_ 전용덕
발행자_ 최승노
발행처_ 자유기업원
발행일_ 2019년 3월 27일
주소_ 서울시 강서구 강서로 173 (화곡동, 터보빌딩)
전화_ 02-3774-5000
홈페이지_ www.cfe.org

※이 원고의 인용과 발췌는 저자의 동의가 필요합니다.