

테마북

Thema Book

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국빈을 줄 수수면이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극과 원상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황하에 1961. 7. 8. 9월 농동자 대투쟁을 통해 국민들이 단결고지했던 상황임에¹⁾ 이에 대항하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 국난이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동태로 뒤바꿔버린 외환위기가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 위원회기는 2001년 부채상환으로 IMF 지원을 중단했다고 해서, 현재 외환 보유고가 2000억 달러를 넘어섰다고 해서 종료되는 그런 실정인 것이 아니다. 외환위기는 단지 '외환지불능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 전혀 다른 97년 체제를 맞이했었다. 이새 87년 체제의 특징은 외환위기를

은 '97년 제례'를 맞이하였다. 이제 87년 제례의 특성은 의문외기를 거치면서 우리 사회에서 무차적이고 비분절적인 열혈만 남아 있다.

1987년 이후 분권정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르기까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 반증의 권력이 국민에게 돌아간 것도 아니었다. 1987년 치권회기는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 재벌 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 체제를 통해서 민

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 버텼다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오래 일이다.

이러한 상황이 6월 전쟁과 7, 8, 9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 알았고요 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 25년간 한국 사회의 최대 국민이었으며 국민의 생명안전과

이러한 상황이 6월 한달과 7, 8, 9월 3개월 동안 계속됨에 따라 국민들이 답답하고 했던 상황인가? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 본래로 뒤바꿔버린 외환위기가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 위원회는 2001년 부채상환으로 IMF 공약을 선언했다고 해서, 현재 외환 보유고가 200억 달러를 넘어섰다고 해서 종료되는 그런 실정인 것이 아니다. 위원회는 단지 '외환자를 놓아' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 제채·원채 다른 '97년 제채를 접어들었다. 이제 87년 제채의 첫날은 외환기자를 거둬서 우리 사회에서 쓰이고자 하므로 심각한 침체현상도 일어났다.

1987년 이후 분임정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르기까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 반쪽의 권력이 국민에게 돌아간 것도 아니었다. 1997년 의원외기는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 사칭하고, 하급 금융자본과 재벌 대기업이 살생하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 해제를 통해서 만

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국법을 줄 수 수백만 이 멸망의 절경에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 버텨나간다. 이를 양극과 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오래 일이다.

이러한 상황이 6월 첫째날 7, 8, 9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 단결하고 했던 상황임과 이에 대항하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 국민이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 통해로 지배되어온 최후의 권력자가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 위원회기는 2001년 부패실용으로 IMF 증진을 실현했다고 해서 현재 외환 보유고가 2600억 달러를 넘어섰다고 해서 중요시되는 그런 실정의 것이 아니다. 외환위기는 단지 '외환지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 제재²⁾와 전혀 다른 '97년 제재'를 겪어놓았다. 이제 87년 제재의 특징은 외환위기를

thema 2012.02.03

2012년 한국 사회 전망

시, 현재 의원 보충선거 2007의 달리를 넘어섰다고 해서 종료되는 그런 성질의 것이 아니다. 의원회기는 단지 '의원직을 놓을' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 제재를 가한 뒤 97년 제재를 잊어놓았다. 이제 87년 제재의 특성은 의원회기를 거치면서 우리 사회에서 부정적이고 비윤리적인 영향력이 남아 있다.

1947년 이후 분단정국에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르기까지 화성의 정치권력의 특권적 성격을 확고화했다. 그렇다고 그 반감의 권력이 국민에게 돌아간 것도 아니었다. 1997년 회관이기는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 서장으로, 외국 금융자본과 재벌 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 재선을 통해 서

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 저열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비참하고, 힘없고, 힘으로 밀려났다. 이를 야욕과 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오래 전이다.

이러한 상황이 6월 한강서 7, 8, 9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들어나갔던 상황임에 이어서 대한민국 전체에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 국민이었으며 국민의 생장양식과 삶의 구조를 통해서 담아내버린 외환위기가 존재한다는 사실을 깨닫게 되었다. 사실은 1997년 11월 29일 IMF에 가입한 이후부터 지금까지도

한편, 이 시기 서고에서도 일어났던 사건들은 그 역동적인 과정 속에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비참한 결과로, 일시적으로 열려났다. 이를 양극화 현실이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황이 6월 전쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 28년간 한국 사회의 최대 국민이었으며 국민의 생명양식과 삶의 구조를 동원해, 터키워버린 의환하기가 존재한다는 사실을 기

이 위원회기는 2001년 부제살판으로 IMF 종임을 선언했다고 해서, 현재 의원 보궐고과 2003년 달리를 넘어섰다고 해서 종료되는 그런 실정일 것이 아니라, 위원회기는 단지 '의원직을 놓으' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 제헌과 결여

은 '97년 제례'를 실시하였다. 이제 87년 제례의 특성을 위헌취지를
기치면서 우리 사회에서 부패하고 비윤리적인 행태만 남아 있다.
1987년 이후 문민정부에서 국민의 상투를 거쳐 김영삼에 이
기까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그
민간의 권리가 국민에게 돌아간 것도 아니었다. 1997년 최후의 위

권리가 내놓은 권리회 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 제1대 기업이 살상하는 경제권리으로 감동시켰고 87년 제재를 통해서 먼

권리는 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비 시장으로 밀려나고 있습니다. 이를 양극화 현상이라고 부르고 있습니다. 앞으로 어떻게 해야 할까요?

후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과제가었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 통해서 치마뽀미한 외환위기가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회원회기는 2001년 부세실원으로 IMF 집회를 전연했다고 해서, 현재 회원 부유도가 2000의 나이를 넘었다고 해서 종료되는 그런 실정인 것이다 하니까, 회원회기는 단지 '회원직을 능히' 문제에 국한된 것이지 아니야 한국 사회의 구조, 문화, 교육, 87년 제재/철폐 등 '90년 7월 제 재'를 얻었는데도, 이때 87년 제재의 특징은 회원회기를 거지같이 우리 사회에서 부차적이고 비본질적인 영향력만 남아 있다.

1987년 이후 분업정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르기까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화된바 있다. 그렇다고 그 반대의 권력이 국민에게 돌아간 것도 아니었다. 1997년 최후권위는 정치가 대하는 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 재벌 대기업이 장악하는 경제권력으로 집중시키고 87년 체제를 통해서 민

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비참할 정도로, 임시적으로 밀려났다. 이를 탈락과 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 후에 일이다.

어려운 상황이 6월 정례회 7.8.9월 노동쟁쟁을 통해 국민들이 만들었고 했던 상황인가? 이에 대하여 전제 우리는, 1987년 이후 지난 30년간 한국 사회의 최대 국난이었으며 국민의 생활안정과 삶의 구조를 동요로 뛰어넘었던 외환위기가 존재한다는 사실을 기꺼워야 한다. 리스크는 신장되고 리미트는 축소되고 있다. 리스크는 기

실에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비
정규직으로, 임시직으로 버텨냈다. 이를 양극화, 편성이라고 부르기
서와할 것도 이미 오랜 일이다.

[테마북] 2012년 한국사회 전망

발행 | 2012년 2월 3일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 서초구 방배2동 2877-49번지

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

인터넷 사이트 | <http://saesayon.org>

이메일 | edu@saesayon.org

책 내용을 인용 또는 전재할 경우, 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

[테마북] 2012년 한국사회 전망

전체 목차

- ◆ 서론: 2012년 경제전망을 수정하라(김병권) -----4
 - 1. 한 달 만에 엇어지고 있는 전망치들
 - 2. 여전히 부채축소의 초입 단계, 그러면 언제까지?

- ◆ 양대 선거와 한국사회: 정권교체를 넘어 거대한 전환을 준비하자(정태인) -----11
 - 1. 역사로서의 현재 - 3중 위기와 대침체에서 장기 침체로
 - 2. “87년 체제”의 위기와 “거대한 전환”
 - 3. “정권 교체”에서 “시대 교체”로

- ◆ 세계 경제: 장기 침체를 맞은 선진국과 우리의 대응 정책(여경훈) ----19
 - 1. 성장 동력을 상실한 선진국 경제
 - 2. 대차대조표 침체(Balance Sheet Recession)
 - 3. 유럽에 찾아온 일본의 잃어버린 10년
 - 4. 2012년의 주요 경제 리스크
 - 5. 미국과 유럽발 경제 위기의 국내 전염에 대비해야

- ◆ 한국 경제: 3%대의 경제성장률 전망 뜯어보기(정태인) -----41
 - 1. 성장률 전망, 어쨌든 결과만 맞춰라
 - 2. 세계 경제 성장률 3.5% 내외는 합리적인 전망일까?
 - 3. 환율은 1100원대를 유지할까?
 - 4. 민간소비 증가율이 작년보다 높아질까?
 - 5. 설비투자는 희망이 될 수 있을까?
 - 6. 건설투자가 한국경제를 이끌어 갈 거라고?
 - 7. 그렇다면 또 다시 수출이 한국 경제호를 구할까?

- ◆ 한국 경제: 내수 경제 강화는 소득 재분배의 경제개혁으로부터(김병권) -----55
 - 1. 무역 1조 달러 돌파, 그 성과와 한계
 - 2. 한미 FTA가 아니라 동아시아 역내 무역이 핵심
 - 3. 민간소비 증가를 바란다면 내수를 살려야
 - 4. 소득 재분배를 통한 불평등 해소가 내수 회복의 길

- ◆ 노동시장: 불평등과 양극화 줄이는 양질의 일자리 정책 필요(김수현) -----67
 - 1. 2012년 고용 증가 둔화
 - 2. 청년고용, 길을 찾을 수 있을까?
 - 3. 계속되는 노동시장 내 불평등과 양극화
 - 4. 유연 노동시장에서 양질의 일자리 정책으로의 전환
- ◆ 가계부채: 가계부채의 새로운 위험요인과 대책(김병권) -----84
 - 1. 멈추지 않는 가계부채의 양적 증가
 - 2. 우리만 가지고 있는 가계부채의 구조적 취약성
 - 3. 새로운 위험, 서민부채의 급증
 - 4. 2012년 가계부채위험 관리 정책방향
 - 5. 참고 : 2003년 카드대란에서 생각해볼 두 가지
- ◆ 복지: 일자리 복지와 사회서비스 공공성 확보(이은경) -----106
 - 1. 통계로 보는 한국사회
 - 2. 2012년을 뜨겁게 달굴 복지논쟁
 - 3. 선거용 복지 공약을 넘어 제도 개선을 이루려면
- ◆ 보건의료: 무상의료와 공공성을 위한 시스템 개혁(이은경) -----122
 - 1. 2011년 의료 핵심 뉴스
 - 2. 정부의 보건의료 관련 계획
 - 3. 보건의료 분야 쟁점
 - 4. 무상의료와 근본적 시스템 개혁 논의로 이어져야
- ◆ 보육: 심화되는 저출산 어떻게 해소할 것인가(최정은) -----140
 - 1. 문제제기
 - 2. 2012년 공보육 환경 만들어야
 - 3. 보육-여성고용-출산 연계 종합대책 필요

서론 : [테마북] 2012년 전망을 내며

2012년 경제전망을 수정하라

2012.02.03 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목 차

1. 한 달 만에 벌어지고 있는 전망치
2. 여전히 부채 축소 초입 단계, 그러면 언제까지?



<http://saesayon.org>

1. 한 달 만에 벌어지고 있는 전망치

2012년이 시작된 지 불과 1개월이 지났다. 그러나 짧은 기간에 이미 올해를 예견했던 각 기관들의 전망이 어긋나고 있다. 올해의 세계 경제가 좋다 나쁘다의 판단을 넘어서 자본주의 시스템을 근본적으로 고쳐야 하는 것이 아닌가 하는 의문이 드는 상황이다. 지난 1월 25일 열린 다보스 포럼에서 앙헬 구리아 OECD 사무총장조차 “자본주의의 어두운 면을 없앨 필요가 있다”면서 자본주의라고 하는 체제 자체의 전반적 반성과 개선의 필요성을 역설하고 있다.

구체적으로 보면 일단 우리 정부가 전망한 2012년 경제 성장률 3.7%는 도달 가능성이 거의 없다. 이는 한국은행이 속보로 발표한 2011년 4분기 결과부터 대폭 수정되었기 때문이다. 결론적으로 지난해 경제 성장률은 3.8%가 아닌 3.6%로 수정되었다. 지난해 하반기 이후 경제가 예상보다 빠르게 꺾이고 있다는 것을 입증해준다.

[표1] 2011년도 경제성장률 수정

(전년 동기대비, %)

	2011년 12월 추정치(A)			2012년1월 수정치(B)	B-A
	상반	하반	연간	연간	차이
GDP	3.8	3.8	3.8	3.6	-0.2
민간소비	2.9	2.1	2.5	2.2	-0.3
설비투자	9.4	0.0	4.5	3.8	-0.7
건설투자	-9.0	-2.1	-5.3	-6.5	-1.2
상품수출	14.9	8.7	11.6	10.0	-1.6
상품수입	11.8	6.9	9.3	6.6	-2.8

* 자료 : 한국은행자료

민간소비, 투자, 수출 모든 분야에서 지난해 추정치보다 낮아졌다. 당초부터 올해 경제는 작년보다 낮은 성장률을 기록할 것으로 예상된 만큼 3.5% 이상 성장할 가능성은 없다. 후퇴 기조가 얼마나 빠르게 변화하는가에 따라 하락 정도가 결정될 것이다. 특히 정부는 올해 민간소비가 지난해보다 좋아질 것으로 예상하고 있지만, 지난 하반기 추세를 미루어 볼 때 이는 그야말로 기대로 끝날 가능성이 높다.

[그림1] 세계은행의 2012년 경제전망 수정 편차

2011년 6월 당시 전망치와의 편차

유럽위기의 작은 충격이 올 경우 편차

	2011	2012	2013		2011	2012	2013
	<i>(Difference in aggregate growth rates)</i>				<i>(% deviation of GDP from baseline)</i>		
World	-0.5	-1.1	-0.5	World	0.0	-1.7	-1.7
High-income countries	-0.6	-1.3	-0.6	High-income countries	0.0	-1.7	-1.7
Euro Area	-0.2	-2.1	-0.9	European Union	0.0	-1.7	-1.5
Other high-income	-0.8	-0.9	-0.5	Other high-income	0.0	-1.6	-1.7
Developing	-0.2	-0.8	-0.3	Developing	0.0	-1.7	-1.8
Low-income	0.1	0.0	0.0	Low-income	0.0	-1.4	-1.5
Middle-income	-0.2	-0.8	-0.3	Middle-income	0.0	-1.7	-1.8
Oil exporting	0.1	-0.5	0.0	Oil exporting	0.0	-1.8	-2.0
Oil importing	-0.4	-0.9	-0.4	Oil importing	0.0	-1.7	-1.7
Regions				Regions			
East Asia & Pacific	-0.3	-0.3	-0.5	East Asia & Pacific	0.0	-1.8	-1.8
Europe & Central Asia	0.6	-1.1	-0.3	Europe & Central Asia	0.0	-1.8	-1.9
Latin America & Caribbean	-0.3	-0.6	0.1	Latin America & Caribbean	0.0	-1.7	-2.0
Middle-East & North Africa	-0.1	-1.2	-0.7	Middle-East & North Africa	0.0	-1.3	-1.6
South Asia	-0.9	-1.9	-0.8	South Asia	0.0	-1.7	-1.7
Sub-Saharan Africa	-0.1	-0.4	-0.1	Sub-Saharan Africa	0.0	-1.8	-1.6

2012년 경제의 추가 하락 가능성은 글로벌 경제 둔화 속도가 빨라질 것이라는 예측을 통해서도 점쳐진다. 세계은행은 올해 1월 발표한 경제 전망 자료에서 지난해 예상 전망치보다 무려 1.1% 낮춰 올해 세계 경제 성장률을 2.5%로 수정 전망했다. 이는 지난해 말 OECD가 추정한 3.5% 전후의 성장률 전망보다 1% 이상 낮은 것이다. 그리고 우리 연구원이 전망 추정에 사용한 UN의 전망치와 일치하는 것이다.

아울러 세계은행은 올해 특히 세계경제의 불확실성과 취약성이 매우 커질 것으로 예상한다면서 만약에 유럽 주변국 일부가 파산하여 충격을 줄 경우 올해 세계 경제가 성장률은 1.7% 이상 추가 하락할 것이라고 경고했다. 세

계은행에 이어 IMF도 수정된 경제 전망치를 발표했다. 작년보다 0.7% 낮춰 3.3%로 전망했다.

특히 IMF는 세계 무역 규모를 지난해 추정치보다 무려 2.0% 낮춘 3.8%로 예상하면서 국제 무역의 축소를 기정사실화하고 있다. 유럽을 필두로 주요국 수출이 상당한 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 참고로 한국은행은 올해 경제성장을 전망하면서 세계 무역규모 신장률을 5.4%로 예상했었다. IMF 추정치와 상당히 엇나가고 있음을 확인하게 된다.

실제로 지식경제부가 발표한 2012년 1월 수출입실적을 보면, 수출이 전년 동기 -6.6%로 줄어서 27개월 만에 무역수지가 19억 달러 적자로 반전되었다. 물론 기저효과나 선박물량 변동 등 계절적 요인이 있지만 위기에 빠진 유럽 수출이 -44.8% 대폭 줄어드는 등 세계 경제 둔화의 영향권 안에 확실히 들어와 있음은 부인할 수 없다.

[표2] 수출실적 추이

(단위 : 억 달러, %)

	'11.1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	'12.1
수출액	444.7	384.7	480.4	485.4	474.2	467.4	489.5	457.6	465.2	466.4	460.6	489.2	415.3
증감율	44.7	16.4	28.8	23.5	21.9	11.2	21.1	25.4	18.0	7.6	11.6	10.8	△6.6
日평균	19.3	20.2	20.0	20.7	21.6	20.3	20.8	19.1	21.1	20.7	19.2	20.0	18.9

* 자료 : 지식경제부

[그림2] 최근 1년간 월별 수출추이

* 자료 : 지식경제부

요약하면 어떤 결론이 나오는가. 당초 한국은행이나 기획재정부 등 정부기관들이 기대했던 것보다 경제성장률이 내려갈 가능성이 훨씬 높다는 우리 연구원의 우려가 속속 구체적 수치들로 나타나고 있는 것이다. 불과 한 달만에 말이다. 내수와 수출 모든 부문에서 기대에 미치지 않는 결과들이 예상되고 있으며, 심지어는 외부에서의 세계경제 위기의 충격이나 내부에서의 가계부채 부실화 등 위기관리 대책을 세워야 할 위험 요인들도 점점 더 커지고 있다.

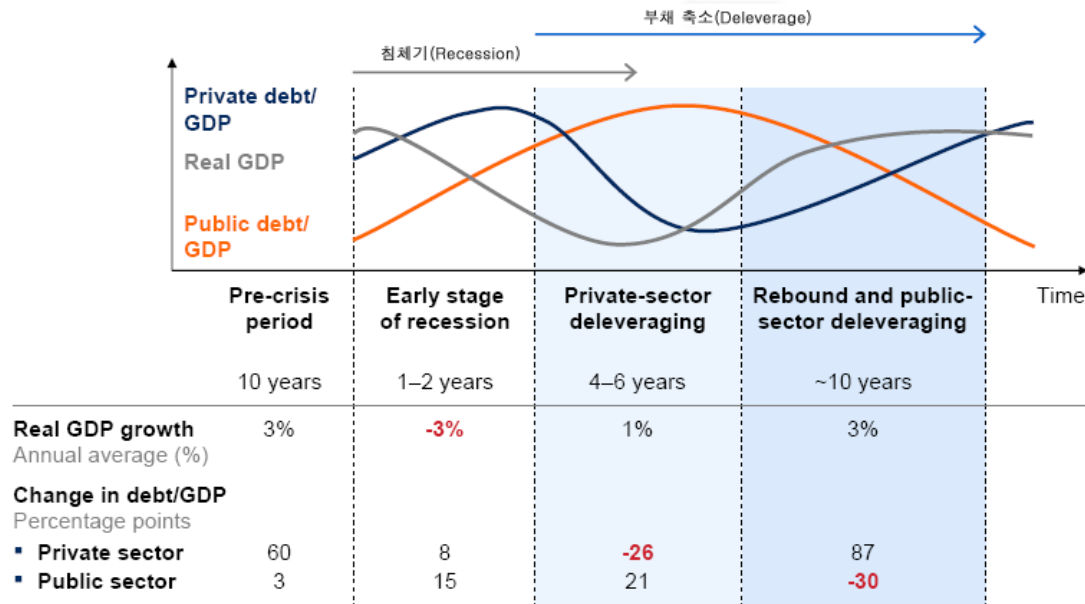
2. 여전히 부채축소의 초입단계, 그러면 언제까지?

그렇다면 앞으로 세계경제와 우리 경제는 어떤 방향으로 갈 것인가? 2008년 글로벌 금융위기는 과도한 부채를 동원하여 부동산과 금융시장에서 일으킨 거품이 붕괴되면서 시작되었다. 따라서 이후 과정에서는 어떤 체제 변동이 있다 하더라도 적어도 상당기간의 부채축소과정은 피할 수 없다는 것이 일반적인 인식이다. 그리고 아직 부채축소의 초기 단계밖에 지나지 않았다는 것도 대부분의 의견이다. 이후에는 어떻게 될 것인가? 여전히 기나긴 고통의 시간이 기다리고 있다는 것 말고는 자신 있게 말할 수 있는 것이 없다.

단, 이와 관련하여 맥킨지글로벌연구소는 하나의 예시를 보여주고 있다. 1990년대 북유럽 스웨덴과 핀란드의 거품붕괴와 부채축소, 그리고 경기회복 과정의 경험으로부터 일반적인 부채 디레버리지(Deleverage, 부채상환) 순환주기를 유도해 보고 지금 어떤 단계인가를 추론해 본 것이다([그림3] 참조).¹⁾ 우선 그림은 1980년대 금융 자유화와 함께 북유럽에서 부동산과 주식시장에서 형성된 거품이 1990년대 붕괴되면서 사적 부문과 공공 부문에서 각각 어떻게 부채 축소과정이 진행되었는지, 그리고 다시 경기회복이 되었는데 이를 모델링하고 있다.

1) Mckinsey Global Institute, "Debt and deleveraging: Uneven progress on the path to growth ", 2012.1 맥킨지는 2010년에 부채축소에 관한 보고서를 낸 바 있는데 최근에 이를 수정 보완하여 다시 발표하였다.

[그림3] 1990년대 스웨덴과 핀란드 사례로 본 부채 축소 과정



SOURCE: International Monetary Fund; Haver Analytics; McKinsey Global Institute

모델에 의하면 첫 단계에서는 가계와 기업, 민간 은행 등 민간부문에서의 부채축소가 진행된다. 이 과정은 수년 동안 진행되는데 국민들에게는 고통스럽고 경제 성장도 안 되고 정부 부채는 늘어나는 과정이다. 첫 단계는 GDP 대비 민간부문 부채 비율이 4분의 1 정도로 떨어질 때까지 계속된다.

특히 이 첫 단계에서는 민간부문의 부채가 축소되는 것에 반해서 정부부문 부채는 급격히 늘어난다. 스웨덴은 1990~1994년 동안 정부 부채비율이 40%에서 83%까지 늘어났고 핀란드는 14%에서 57%까지 증가했다. 그리고 이 기간 동안 두 국가는 은행을 구조조정하거나 국유화시키고 생산성과 경쟁력을 강화하기 위한 구조개혁을 추진한다.

1994년경부터 경기회복이 시작되면서 정부부채가 축소되는 2단계로 들어간다. 그 결과 스웨덴의 경우 연간 재정적자가 1993년에는 GDP대비 7%였지만 1998년에 오면 0%로 균형을 맞추는데 이르게 된다. 정부의 국가 채무도 1996년 GDP대비 84%로 정점을 보였지만 서서히 줄어들면서 2008년에는 45%가 되었다.

한 가지 흥미 있는 것은 정부 부채 ‘비율’이 줄어들었던 것은 성장률이 회복되면서 명목 국내총생산(GDP)이 커졌기 때문이지 실제 정부부채 자체는 그대로였다는 사실이다. 스웨덴 국가채무 축소 39% 가운데 28%는 경제 성장으로 인한 결과이며, 나머지도 실제 정부지출을 축소한 것이 아니라 인플레이션 효과였다.

맥킨지 보고서는 몇 가지 간단한 시사점을 주고 있다. 첫째는 거품 붕괴로 인한 부채 축소과정이 매우 장기적인 침체의 과정이라는 점이고 둘째는 전반부에는 경기침체를 동반한 민간부문의 부채축소가 진행되는데 이 단계에서는 정부가 재정지출을 늘리면서 정부부문의 부채 증가를 감수해야 한다는 것이다. 그리고 지금은 여전히 전반부 단계를 통과하지 않았다는 것이다.

그리고 셋째는 사적 부문의 부채 축소가 일정한 수준에 이르고 구조개혁을 통해 경기회복이 가시화되어야 이를 바탕으로 정부부문 부채를 축소하게 되는데 이때에도 부채 규모 자체를 줄이는 과정이 아니라 성장률이 높아져 부채 비율을 줄이는 방식으로 진행된다는 것이다. 최근 특히 미국과 유럽의 ‘긴축’ 정책이 왜 잘못되었는지를 정확히 입증해주고 있다.

물론 지금의 위기는 부채 축소과정이 진행되고 있다는 공통점만 있을 뿐, 1990년대 전반기의 북유럽 거품 붕괴시기와 위기의 강도와 규모면에서 비교가 안 될 만큼 크다. 따라서 유사한 경로 단계를 밟을 뿐, 부채 축소 기간이 훨씬 길어질 수 있고 경기하락 폭이나 공공부채의 일시적 증가규모도 더 커질 것이다. 그것도 정책 결정자들이 올바른 정책을 사용하면서 동시에 제대로 된 개혁조치를 실행한다는 전제 아래에서다.

2012년 전망(1) 양대 선거와 한국사회

정권교체를 넘어 거대한 전환을 준비하자

2012.01.03 | 정태인_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

목 차

1. 역사로서의 현재 - 3중 위기와 대침체에서 장기 침체로
2. “87년 체제”의 위기와 “거대한 전환”
3. “정권 교체”에서 “시대 교체”로



<http://saesayon.org>

1. 역사로서의 현재 - 3중 위기와 대침체에서 장기침체로

2012년 우리는 양대 선거를 앞두고 있다. 꼭 이겨야 한다는 당위를 확인하기 전에 우리가 지금 어디에 서 있는지 역사의 좌표를 확인해야 한다. 미국의 경제학자 스위지는 이런 역사의식을 “역사로서의 현재”라는 말에 담았다. 우리의 역사적 현재는 1929년 대공황 이래 자본주의 최대의 위기이다. 1990년대 말 미국정부는 IT 버블이 붕괴하자 재빨리 부동산 버블로 바뀌치기 했다. 그 수단은 금융규제완화와 금리 인하였고 그 결과가 2008년 리먼 브라더스 파산을 계기로 초래된 현재의 세계 금융위기이다. 2009년 전 세계적 금융완화정책과 재정확대정책으로 각국의 성장률이 회복기미를 보이자 G20의 세계적 차원의 개혁도, 또 오바마의 내부 금융개혁도 흐지부지 끝났다.

2010년 그리스, 아일랜드, 포르투갈에서 시작된 유럽의 재정위기로 제2차 위기가 촉발되었다. 유럽의 재정위기는 같은 통화를 쓰면서도 경쟁력이 취약한 나라에 대한 보조금을 거부했기 때문에 생긴 사태이다. 비유하자면 우리 정부가 강원도에 대한 지역교부금을 주지 않겠다고 선언해서 서울이 강원도로부터 막대한 교역 이익(경상특자)을 거두고 있는 것이라고 할 수 있다. 실로 현재의 유럽 위기는 내부의 위기이다. 유럽 집행위원회는 재정통합을 하는 대신 그리스나 이탈리아가 유로화 표시 국채를 발행해서 독일이나 프랑스 등 역내 강대국의 은행들이 인수하도록 했다. 재정이 해야 할 일을 금융으로 해결한 것이다. 미국이 소비와 재정을 재무성 증권으로 조달하고, 유럽이 재정을 역내 금융으로 바뀌치기 한 것은 모두 신자유주의 금융 시스템을 만능의 글로벌 스탠더드로 여겼기 때문이다.

이제 미국과 유럽, 그리고 일본은, 대규모 적자로 인해 재정확대정책도 쓸 수 없고 이미 0%에 이른 금리 때문에 금융완화정책도 더 이상 사용할 수 없다. 바야흐로 선진국 전체가 일본형 장기침체에 빠져들고 있다. 바야흐로 “대침체”(Great Recession, 대공황과 비교하기 위해 학자들이 2008년 위기에 붙인 말)는 “장기침체”(Long Recession)로 전환되고 있다.

세계경제는 글로벌 불균형과 국제통화체제의 위기도 동시에 맞고 있다. 이 위기는 새로운 국제통화와 국제청산시스템을 도입하기 전에는 해결될 수 없는데, 달러를 포기할 수 없는 미국의 힘은 여전히 강하고, G20는 IMF 기금을 조금 늘리는 정도의 밖에 합의하지 못했다. 위기 이후에 어떤 세상이 펼쳐야 할지에 관한 어떤 새로운 정책체계도 나오지 않았다. 1945년 이후의 복지국가를 뒷받침한 케인즈이론이 1930년대에 출간됐고, 1980년대를 풍미한 통화주의이론이 1960년대에 정립된 것에 비하면 위기 이후의 사회의 이론은 오리무중이다. 학문의 제국주의를 일삼으며 오만을 떨던 경제학은 이미 붕괴했다. 중장기 비전이 없는 상태에서 당장 무역적자와 재정적자에 허덕이는 미국은 “환율법”(환율을 조작하는 것으로 의심되는 나라에 무역보복을 할 수 있게 한 보호무역법안)과 제3차 양적 완화(달러의 증발)로 또 한편의 환율전쟁을 예고하고 있다.

100년이 넘는 주기를 갖는 패권 주기도 최저점을 향해 치닫고 있다. 구사회주의권의 몰락으로 정점에 올랐던 미국의 단일 패권은 쇠퇴 기미가 역력한데 이를 대체할 패권국가는 존재하지 않는다. 금융위기 이후 G2로 급부상한 중국이 새로운 헤게모니 체제를 구축하는 데는 아무리 짧아도 20년 이상 걸릴 것이다. 이 기간 동안 세계는 중미간의 위태로운 힘겨루기를 목도하게 될 것이다. 그리고 한반도는 그 한 복판에 있다. 이렇게 10년 주기, 60년 주기, 그리고 패권 주기가 모두 최저점에 이른 상태를 나는 “3중의 위기”라고 불렀다²⁾.

그런데 여기 또 하나의 위기가 도사리고 있다. 석유의 생산이 정점에 이르는 오일피크가 눈앞의 현실이 되고 있으며(전문가들은 2015년경으로 예측한다) 글로벌 기후변화 역시 다음 세대의 재앙을 예고하고 있다. 멀지 않은 장래에 에너지/석유 위기가 겹칠 가능성 또한 점점 높아지고 있다. 시장의 자동조절 기능이 이런 문제를 곧 해결하리라고 믿기에 너무나 큰 위기들이 첩첩이 우리를 기다리고 있는 것이다.

2) 경향신문, 2009. 1.12

이렇게 주기가 다른 위기, 즉 시간대(time span)가 다른 위기가 중첩되고 있다는 것은 해결의 주체와 영역이 서로 다르다는 것을 의미한다. “역사로서의 현재”는 2012년 총-대선이라는 구체적인 한국 상황에서 중첩적인 과제의 해결을 요구하고 있다. 즉 우리는 위기의 각 영역에 고유한 해결 방향을 찾아내고, 2012년 한국이라는 정세 안에서 그 방향을 당장 실현할 하나의 가치와 비전으로 제시해야 하는 지난한 과제를 안고 있는 것이다. 하나 하나의 위기 해결 방향조차 확실하지 않은 가운데 이런 작업은 고도의 추상성과 상상력을 요구한다.

2. “87년 체제”의 위기와 “거대한 전환”

세계경제 뿐 아니라 한국 내부에도 시한폭탄이 켜각거리고 있다. 2003년부터 본격적으로 부풀어 오른 부동산 버블과 이에 긴밀히 묶여 있는 가계부채가 바로 그것이다. 2009년 세계적 경기자극정책의 가장 큰 수혜자는 한국의 수출대기업이었고 상대적으로 높은 성장률은 버블 붕괴의 초침을 잠깐 묶어두는 역할을 했다.

그러나 이제 시작된 세계경제의 장기침체는 90%를 넘나드는 대외의존도의 한국경제를 바로 위험에 빠뜨릴 수 있다. 반도체 가격이 하락하고 자동차의 내수는 거의 늘어나지 않고 수출 증가율 역시 반토막 날 지경에 이르렀다. 1100원대에서 방어해 온 환율마저 무너지면(현재는 유럽위기의 여파로 달러가 강해지고 있지만) 실물침체가 금융경색으로 이어지고, 부동산 버블 붕괴가 다시 금융위기를 불러올 위험마저 있다. 내부에서 파들거리고 있는 부동산 가격이 급락해도 1980년대 후반 미국의 S&L 위기처럼, 제2금융권으로부터 시작하는 금융위기가 발생할 수 있다.

1990년대 중반 이후로 진행되어 온 양극화는 사회 전체에 절망, 즉 죽음의 그림자를 드리웠다. 금융자유화와 가계신용의 확대, 민영화와 규제완화 그리고 부동산과 증권 투기는 소득과 자산의 불평등 지표들을 가파른 비율로 상

승시켰다. 주거, 교육과 보육, 일자리, 노후, 건강 걱정이라는 이른바 ‘5대 불안’은 그 직접적 결과이다.

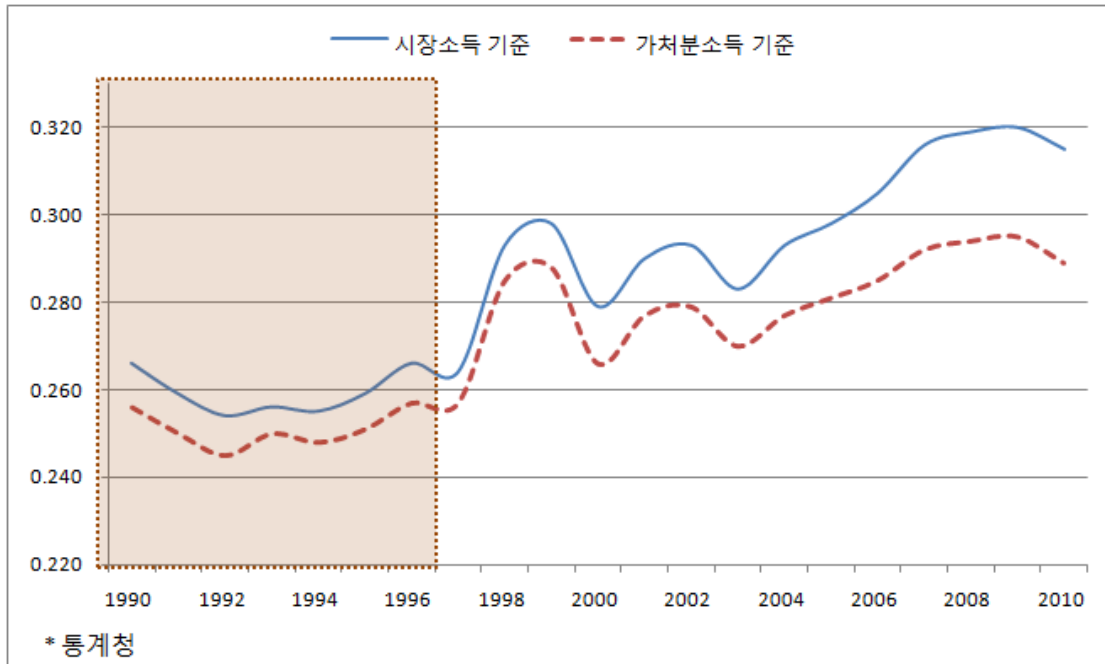
한국 정부의 시장만능주의는, 김영삼 정부의 “세계화”와 외환위기, 뒤이어 IMF의 강요와 내부의 적극적 협력으로 진행된 김대중 정부의 노동유연화, 민영화와 규제완화, 그리고 노무현 정부의 한미 FTA 추진과 이명박 정부의 비준으로 그 정점에 이르렀다. 군부독재를 종식시킨 “6월 항쟁”으로 시작된 “87년 체제”는 군부독재를 종식시켰을 뿐, 새로운 사회경제체제 모델이 자리를 잡지 못한 체제였다. 97년 외환위기를 계기로 정권을 잡은 “민주정부”는 자기 고유의 사회경제모델을 실행하지 못했다. 아니 그런 모델을 상상하지 못했다고 하는 편이 옳을 것이다. 이 시기에 신자유주의의 대안으로 여겨졌던 클린턴-블레이어정부가 그랬듯이 적나라한 신자유주의에 약간의 훈기를 불어 넣었을 뿐 시장만능으로 치닫는 시대를 역전시키지 못했다. 고 노무현 대통령이 한탄했듯이 민주정부는 새로운 시대의 장자가 아니라 구시대의 막내였던 것이다.

정부의 정책, 그리고 재벌들이나 보수언론만 문제였던 것은 아니다. 우리 스스로 치열한 경쟁 속에서 “나와 내 가족만은 승리하여 대박을 터뜨릴 것”이라는 주문에 빠져들었다. 2002년 카드회사의 “부자 되세요”라는 광고 문구와 삼성의 “아무도 2등을 기억하지 않는다”는 카피는 이런 세태 변화를 단적으로 표현했다. “묻지 마” 투기 심리는 2007년 이명박 후보에 대한 “묻지 마” 투표로 이어졌고 곧 이어 2008년 총선에서 수도권의 양대 정당이 똑같이 “뉴타운 유치”와 “특목고 유치”를 내거는 희비극으로 치달았다.

2010년 지방선거에서 상황은 급전했다. 무상급식을 매개로 보편복지가 화두로 떠올랐고 진보 쪽으로 선회한 야당이 대승했다. 이제 국민은 “나와 내 아이도 ‘루저’가 될 수 있다”는 공포를 상상하게 되었다. 대박의 탐욕에서 최소의 안전에 대한 요구로 돌아선 것이다. 롤즈의 “무지의 장막”이 사실상 펼쳐졌고 국민들은 이제 샌델의 “정의론”과, 장하준의 “23가지 이야기”에서 새

로운 비전을 찾으려 한다. 정치가 말해야 할 가치와 비전, 그리고 리더십을, 결코 쉽지 않은 책들 속에서 스스로 캐내려는 것이다.

[그림1] 시장소득과 가처분 소득을 기준으로 한 지니계수 변화 추이



* 설명 : 지니계수 변화 추이를 보여주는 [그림1]은 시장에서의 양극화와 복지의 한계를 보여준다. 1980년대 후반에서 1990년대 중반까지는 시장에서도 양극화가 벌어지지 않았다. 여기서는 지니계수라는 간단한 지표로 나타냈지만 6월항쟁과 7-8월 노동자대투쟁의 결과로 대기업-중소기업간 격차, 성별 임금격차 등 모든 사회적 격차가 축소되었다. 외환 위기이후 시장 지니계수는 본격적으로 상승했고 민주정부의 복지정책은 가처분소득 지니계수를 낮추긴 했지만 역부족이었다. 이런 의미에서 민주정부 10년은 “87년 체제” 제2기인 신자유주의의 완성기였다.

거대한 역사적 전환기에 철저히 침묵함으로써 ‘신뢰의 지도자’가 된 박근혜 의원이 “맞춤형 복지”를 들고 나오고 조선일보가 “자본주의 4.0”을 펼쳐든 것도 이 때문이다. 자본주의 1.0은 고전자본주의, 2.0은 케인즈주의 복지국가, 3.0은 신자유주의이다. 조선일보는 민주정부나 이명박 정부 모두 3.0 시대에 똑같은 오류를 저질렀다고 진단한다. 칼레츠키의 4.0은 자못 날카롭지만 피상적인 현실진단과 잠동사니(그에 따르면 실용) 처방이다. 예컨대 의료는 미국형이 잘못이고 교육은 유럽형이 잘못이므로 대상에 따라 2.0의 정책과 3.0의 정책을 선택해야 한다는 것이다.

조선일보는 이 실용주의에서 돌파구를 찾았다. 자본주의 3.0을 극복하기 위해서 2.0의 실패, 즉 재정적자로 귀결된 복지국가를 선택해서는 안 된다면서 시장은 자유방임으로 놔둔 채 재벌의 자발적 참여(기부)에 의한 복지가 유일한 길이라는 것이다. 만일 재벌들이 이에 호응해서 내년에 대대적인 사회기여에 나선다면 이 프로젝트는 상당한 힘을 가질 수 있다. 그러나 만일 박근혜 의원이 당선된다면 “줄푸세”가 상징하는 시장만능의 정책기조는 4.0은커녕 한국을 낭떠러지로 떨어뜨릴 것이고, 이제 곧 발효될 한미 FTA는 되돌아올 길마저 끊어 버릴 것이다.

3. "정권교체"에서 "시대교체"로

세계적 위기가 한국에 엄청난 영향력을 발휘하는 가운데 우리 내부의 문제, 90년대 중반 이래의 세계적 흐름에 휩쓸려간 정책기조, 그리고 대중의 적극적인 동조가 만들어낸 양극화, 특히 붕괴직전의 부동산-금융 버블이 폭발 직전에 있다는 것이 한국의 현실이다. 다행인 것은 무엇보다도 시민들이 어쨌든 과거 시스템에 대해 의구심을 가지게 되었고 이제는 루저가 되어도 살만한 세상, 즉 복지국가를 요구하게 되었다는 것이고 경제위기는 또 다시 진보개혁세력에게 기회의 창을 열었다는 사실이다.

일반시민들이 금년의 양대 선거를 통해 “정권교체”를 요구하고 있다는 것은 명백하다. 그러나 두 민주정부 때처럼 대통령과 청와대만 일부 바뀐다면 재벌-관료-보수언론의 3각 동맹에 휘말려 새로운 체제의 화두인 최소한의 “보편적 복지국가”도 이를 수 없게 될 것이다. 우리는 “거대한 전환”을 맞고 있으며 양대 선거는 이 더 긴 시대를 바꾸는 것이어야 새로운 사회경제체제 모델을 실행할 수 있다. 즉 우리는 “정권교체”를 통해 “시대교체”를 해야 하는 것이다.

작년 아랍에서 시작해서 “월가를 점령하라”까지 터져나온 민중들의 숨가쁜 목소리는 시대교체, 즉 신자유주의의 대체가 세계적으로 진행되고 있다는 것을 보여준다. 1920년대의 제국주의적 자유주의는 1929년의 대공황으로 끝이 났고 “거대한 전환”은 불행하게도 전쟁을 겪은 후에야 복지국가체제로 귀결되었다.

1930년대 우리는 일본의 식민지였고 세계의 대격변 속에서 아무런 역할도 하지 못하는 수동적 존재였다. 그러나 지금은 다르다. 지금 우리나라가 세계 경제에서 차지하는 비중은 1.6% 수준이지만, 시민의식으로 본다면 감히 세계 최고라고 말할 수 있을지도 모른다. 또한 떠오르는 중국 옆에 있다는 지정학적 위치도 무시할 수 없는 이점이다. 하지만 중국이 전후의 유럽 복지국가처럼 새로운 사회경제모델을 제시할 수 있다고 생각하는 사람은 아무도 없을 것이다. 80년대에 각광을 받았던 일본 모델 역시 노쇠할 대로 노쇠했다.

금년의 양대 선거는 아시아 주도의 세계에서 우리가 새로운 모델을 제시하는 첫걸음이 되어야 한다. 사회경제적으로나 생태적으로 “지속가능한 보편적 복지국가” 나아가서 “지속가능한 보편적 복지의 동아시아공동체”가 가능하다. 이런 체제는 남북의 장점을 아우르고 배가하는 것이 될 터이다.

2012년은 이런 세계사적 “거대한 전환”의 첫 해가 될 수 있다. 시민이 주도하는 새로운 정치를 열어야 한다. 단순히 한나라당에서 민주당으로의 정권교체가 아닌 시장국가에서 복지국가로, 여의도의 정치에서 시민의 정치로 넘어가는 시대교체가 되어야 한다. 서구의 사회경제체제, 그들의 정신과 문화를 학습하고 모방하는 시대를 넘어서야 한다. 민주정부 10년 동안 우리가 경험했듯이 대통령과 청와대만 일부 바뀌서는 또 다시 재벌-관료-보수언론 삼각동맹에 휘둘려 첫 문턱도 넘지 못할 것이다. 시대교체를 위해서는 진보진영이 적극 참여하는 “연합정부”가 필수적인 이유가 여기에 있다. 여기서 또 실패한다면 우리는 대전환 속에서 또 다시 방향을 잃고 그에 낭떠러지 아래로 떨어질지도 모른다.

2012년 전망(2) 세계 경제

장기 침체를 맞은 선진국과 우리의 대응 정책

2012.01.04 | 여경훈_새사연 연구원 | khyeo@saesayon.org

목 차

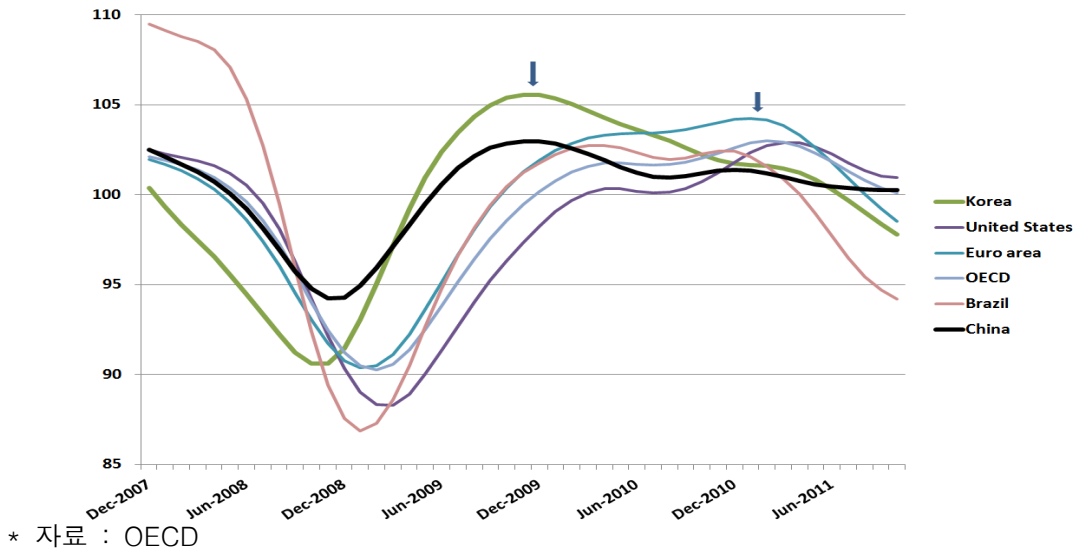
1. 성장 동력을 상실한 선진국 경제
2. 대차대조표 침체(Balance Sheet Recession)
3. 유럽에 찾아온 일본의 잃어버린 10년
4. 2012년의 주요 경제 리스크
5. 미국과 유럽발 경제 위기의 국내 전염에 대비해야



<http://saesayon.org>

1. 성장 동력을 상실한 선진국 경제

[그림1] 주요 국가의 경기선행지수



올해 세계경제 전망이 우울하다. [그림1]은 주요 국가 및 지역의 2008년 이후 경기선행지수를 나타낸 것이다. OECD 국가들은 2010년 2월 102.98로 정점을 찍고 지속적으로 하락하여 현재 100.1을 기록하고 있다.³⁾ 경기선행지수는 실물경제에 비해 6개월 정도 선행한다고 해석된다. 따라서 2010년 3사분기부터 OECD 국가들의 실물경제는 이미 침체 국면에 접어들었고 전망 또한 침체가 지속될 것이라 예상할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 중국의 경기선행지수 움직임과 매우 유사하며 다른 OECD 국가들보다 지수가 1분기 정도 선행함을 확인할 수 있다.

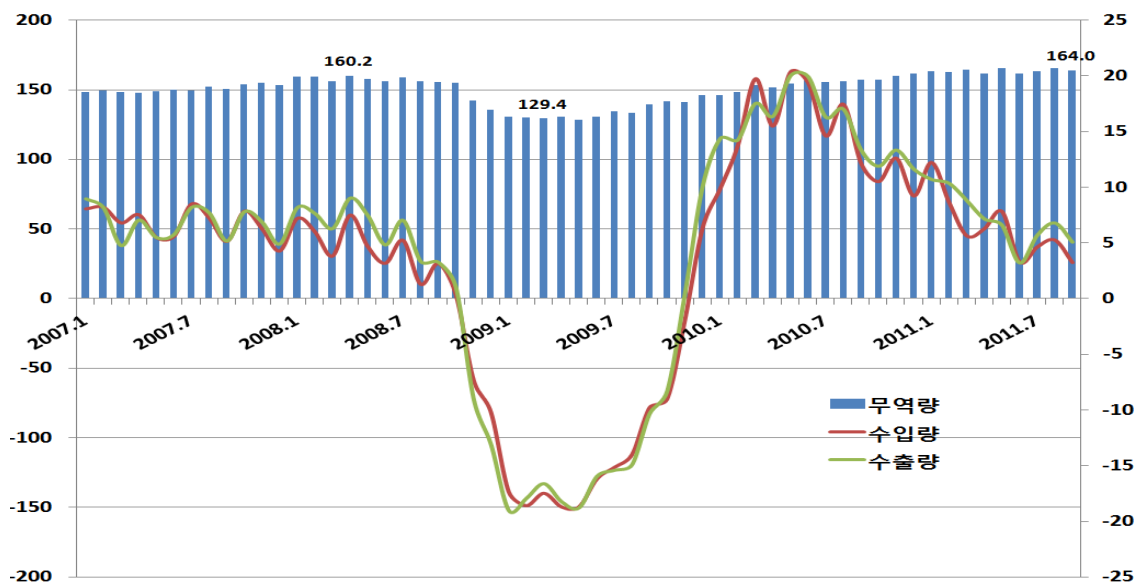
지난 3사분기부터는 유럽 재정위기가 더욱 확산되면서 경기선행지수 뿐만 아니라 수출, 소매, 생산 등 실물지표와 소비자와 기업의 체감지표 등이 유럽을 중심으로 악화되고 있다. [그림2]에서 보이듯이 수출과 수입을 포함한 세계 무역량도 2010년 5월을 고점으로 지속적으로 하락하고 있다. 가장 최

3) OECD 경기선행지수는 경제 활동의 전환점(turning poin)을 확인하는 지표로 유용하다. [그림1]에서는 화살표로 표시된 부분이 전환점이다. 통상 이 지수가 100이면 현재의 경제 상태가 장기 추세, 즉 잠재 GDP를 반영한다고 해석한다.

근의 지표를 보면 수출과 수입은 전년동월대비 각각 5.1%, 3.2% 증가에 그쳤다. 따라서 2010년 하반기부터 시작되어 지난 해 유럽재정위기의 여파로 가속화 된 긴축적 정책기조가 계속된다면, 올해 세계적인 경기침체는 피할 수 없는 현실이다.

[그림2] 세계 무역량 변화 추이

(단위 : %)



* 2000=100, 전년동월대비 증가율

* 자료 : CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

[표1]은 IMF와 UN이 제시한 2012년 주요 국가 및 지역별 세계경제 전망이다. IMF는 9월 전망에서 6월보다 0.5%p 하락한 4%를, UN은 11월 전망에서 6월보다 1%p 하락한 2.6%를 예상하고 있다. 하지만 이는 “유럽의 재정위기가 통제되고, 주요 은행의 파산과 새로운 신용위기를 초래할 수 있는 유동성위기를 방지하도록 적절한 정책수단이 이루어 질 것”이라는 가정을 전제로 한 기본(baseline) 시나리오에 불과하다.

[표1] IMF와 UN의 2012 세계경제 성장률 전망

(단위 : %)

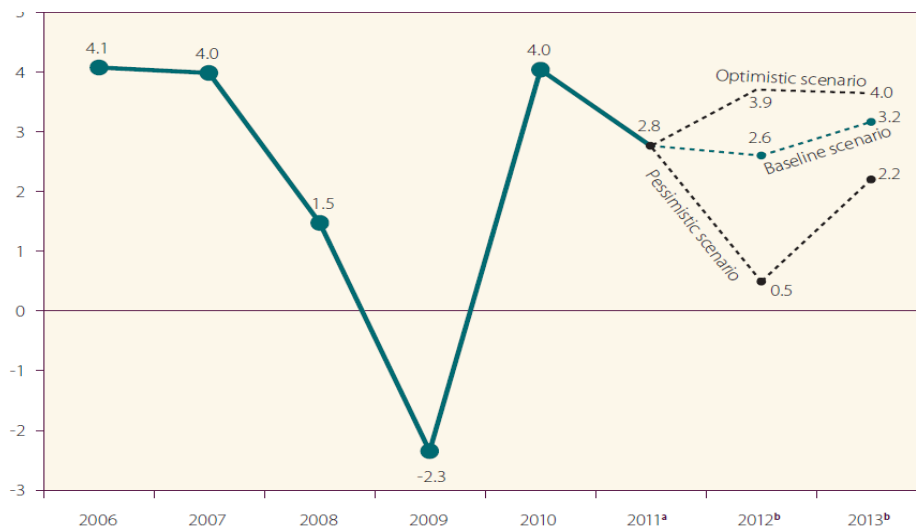
분류	IMF(2011년 9월 전망치)		UN(2011년 11월 전망치)	
	2011	2012	2011	2012
세계	4.0(-0.3)	4.0(-0.5)	2.8(-0.5)	2.6(-1.0)
선진국	1.6(-0.6)	1.9(-0.7)	1.3(-0.7)	1.3(-1.1)
미국	1.5(-1.0)	1.8(-0.9)	1.7(-0.9)	1.5(-1.3)
일본	-0.5(0.2)	2.3(-0.6)	-0.5(-1.2)	2.0(-0.8)
Euro	1.6(-0.4)	1.1(-0.6)	1.5(-0.2)	0.5(-1.2)
중국	9.5(-0.1)	9.0(-0.5)	9.3(0.2)	8.7(-0.2)
인도	7.8(-0.4)	7.5(-0.3)	7.6(-0.5)	7.7(-0.5)
브라질	3.8(-0.3)	3.6(0.0)	3.7(-1.4)	2.7(-2.6)

* ()안은 2011년 6월 전망치

* 자료 : IMF, UN

[그림3] 2006~2013년 세계경제 성장률 추이 및 전망

(단위 : %)



* 자료 : UN

[그림3]에서 보이듯이 유럽 차원의 정책 대응이 실패하고, 유로존에서 무질서한 파산과 디폴트가 이어질 것이라 가정하는 부정적(pessimistic) 시나리오에 따르면 세계경제는 0.5% 성장에 머물 것으로 전망된다. 이 경우 미국은 -0.8%, 유로지역은 -2%의 경제성장을 보여 2009년에 비견되는 경기침체에 빠질 것으로 보인다.

OECD가 지난 11월 발표한 경제 전망도 이와 크게 다르지 않다. [표2]에서 보이듯이 OECD는 2012년 세계경제가 3.4% 성장률을 보일 것으로 전망하고 있다. 이는 지난 5월 전망치에 비해 1.2%p 하향 조정된 수치이다. OECD 국가들의 성장률은 올해 1.9%에서 내년에는 1.6%로 내려갈 것으로 예상하였다. 특히 유로지역 성장률은 올해 1.6%에서 내년에는 0.2%로 크게 떨어질 것으로 내다보았다. 더군다나 이 전망치 또한 유로지역의 “무질서한 디폴트, 급격한 신용붕괴, 체계적 은행파산, 그리고 과도한 재정긴축을 피하기 위해 정책당국이 충분한 조치를 취할 것”이라는 가정을 바탕으로 하고 있다. 무엇보다 재정위기로 몸살을 앓고 있는 남유럽 국가들은 스페인(0.3%)을 제외하고 모두 마이너스 성장률을 예상하고 있다. 2008년 미국발 금융위기로 마이너스 경제에 빠진 PIGS⁴⁾ 국가들은 금융위기와 긴축정책 등으로 내년까지 5년 연속 장기 경기침체에 빠져들 것이 확실하다.⁵⁾

[표2] OECD의 세계경제 성장률 전망

(단위 : %)

	2009	2010	2011	2012	2013
세계	-1.2	5.0	3.8	3.4	4.3
OECD	-3.8	3.1	1.9	1.6	2.3
미국	-3.5	3.0	1.7	2.0	2.5
Euro	-4.2	1.8	1.6	0.2	1.4
그리스	-3.2	-3.5	-6.1	-3.0	0.5
포르투갈	-2.5	1.4	-1.6	-3.2	0.5
스페인	-3.7	-0.1	0.7	0.3	1.3
이탈리아	-5.1	1.5	0.7	-0.5	0.5
한국	0.3	6.2	3.7	3.8	4.3

* 자료 : OECD

2. 대차대조표 침체(Balance Sheet Recession)

2008년 금융위기가 발생한 지 벌써 3년이 지났다. 그럼에도 여전히 선진국 경제는 경기침체 또는 저성장의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. ‘부채’가 만들어 낸 자산시장 버블이 전 세계적으로 붕괴되면서 일반적인 경기침체와는

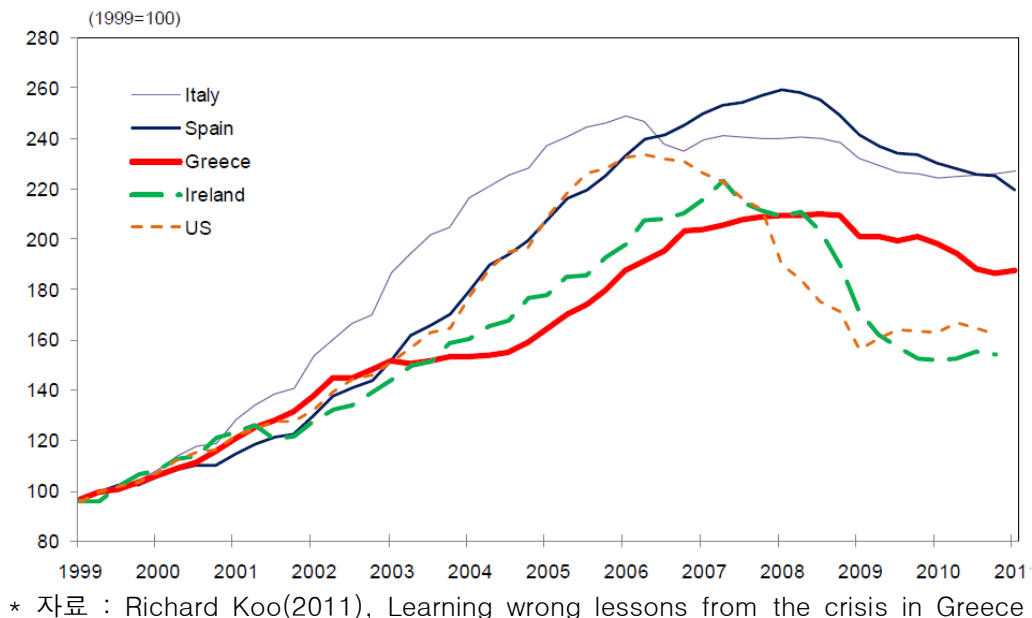
4) 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인

5) 특히 그리스는 5년 연속 마이너스 성장률을 기록하고 있다.

분명 다른 모습을 보이고 있다. 이처럼 전국적인 부채주도형 자산시장의 버블이 붕괴되어 발생하는 경기침체를 대차대조표 침체(Balance Sheet Recession)라 부른다. 대표적인 예가 1990년대 일본의 부동산시장 버블 붕괴에 따른 장기 경기침체다.

부채 주도의 자산시장 버블이 터질 때, 가계와 기업, 그리고 금융회사의 대차대조표 또한 망가지기 마련이다. 경제주체들은 금융건전성과 신용등급을 회복하기 위해 저축을 늘리고 부채를 상환한다. 이 과정에서 거시경제의 총수요는 줄어든다. 경기침체에 따른 지출 축소를 감당하기 위해 정부는 적극적인 재정 및 통화정책을 통해 이에 대응한다. 그러나 유럽처럼 가계 및 금융회사의 위기가 정부의 재정위기로 전환될 경우 긴축정책은 총수요 부족을 더욱 악화시킨다. 긴축정책은 성장을 전망을 낮추고, 부채상환 여력을 뜻하는 GDP 대비 정부부채의 비율을 악화시켜 더욱 강도 높은 긴축정책을 요구하는 악순환에 빠지기 때문이다.

[그림4] 남유럽 국가의 부동산가격 상승



[그림4]에서 보는 것처럼 미국의 부동산가격은 2006년까지 대략 2.3~2.4배 상승하였다. 비단 미국만의 독특한 현상이 아니었다. 최근 유럽 재정위기를 겪고 있는 PIIGS⁶⁾ 국가들 또한 미국과 거의 유사한 부동산가격 패턴을 보였다. 다만 유럽은 2008년 9월 리먼 사태까지 버블의 붕괴 시점이 지연되었을 뿐이다. 유럽에서 미국처럼 부동산 버블이 심각했던 국가는 스페인과 아일랜드, 그리고 이탈리아다.

버블 붕괴의 근원지는 미국이었지만 경기침체는 미국보다 유럽이 훨씬 더 심각한 상황이다. 유럽은 부동산 버블 붕괴와 재정위기, 그리고 유로화 시스템의 근본적 문제점이 동시에 표면화되고 있기 때문이다. 금융위기 직전 미국경제가 버블로 호황을 유지했던 것처럼 그리스를 비롯한 유럽 국가들도 유로화 편입에 따른 저금리와 부동산 버블을 경험하였다. 1999년 유로화가 출범했고 2001년 그리스가 유로존에 가입하였다. 유로존에 편입된 국가들은 유로화를 사용함에 따라 금리와 환율을 통제할 수 있는 정책주권을 포기하게 된다. 기준금리의 통제권은 독일 중앙은행인 분데스뱅크(Bundesbank)의 전통을 따르는 유럽 중앙은행(ECB)이 쥐게 되었다. 각국 정부는 유로화로 표시된 국채를 발행할 수 있었고, 각국의 상업은행은 이를 담보로 유럽중앙은행에서 아주 저렴하게 유로화를 빌릴 수 있었다. 유로화와 유럽 중앙은행의 상징적 안정성은 오히려 부채를 통한 자산시장 버블을 감당할 수 없는 수준까지 끌어올렸다. 미국과 똑같은 상황이 된 것이다.

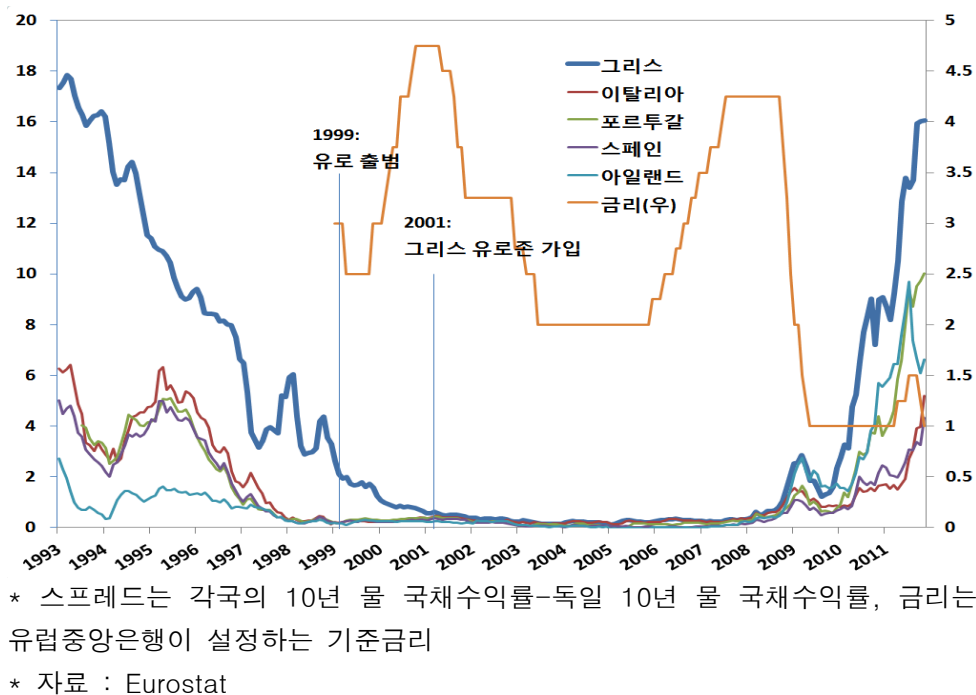
[그림5]에서 보는 것처럼, 유럽통합과 유로화 출범 과정에서 재정위기를 겪고 있던 국가들의 금리가 급격하게 하락하였다. 유로화라는 단일 통화를 사용한 덕분에 가장 안정적이라 여겨지는 독일의 국채를 기준으로 국채수익률이 점차 수렴하기 때문이다. 1993년에 스프레드가 18%가 넘었던 그리스의 국채수익률은 유로존에 편입된 2001년에는 1% 아래로 떨어졌다. 외환리스크가 사라지면서 그리스를 포함한 PIIGS 국채를 독일과 프랑스 은행들이 높은 수익률을 좇아 대량으로 매입하였기 때문이다. 따라서 1994년에만 해도 그리스 정부 부채의 85%를 국내 금융기관이 보유했지만, 2007년에는 이 비

6) 포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인

율이 완전히 뒤바뀌어서 75% 이상을 해외 금융기관이 보유하게 되었다. 이 과정에서 외환리스크는 해소되었지만 채권의 부도위험을 나타내는 신용리스크는 증가하였다. 2008년 금융위기를 해결하기 위한 재정지출 확대와 구제 금융은 정부의 재정적자를 증가시켰고, 이는 잠재된 신용리스크를 일시에 표출시켰다.

[그림5] PIIGS 국가의 국채 스프레드와 기준금리 추이

(단위 : %)



유로지역 재정위기를 심화시킨 또 하나의 요인으로 지적할 것은 실패한 금리정책이다. 1998~2000년 IT 버블이 붕괴됨에 따라 미국과 독일은 심각한 경기침체에 빠졌다. 미국경제를 구하기 위해 미국 연방준비제도(FED)는 기준금리를 1%까지 낮추었고 유럽 중앙은행도 이에 보조를 맞추었다. 유럽 중앙은행은 2000년에 4.75%이던 기준금리를 2003년에는 2%까지 낮췄다. 독일의 분데스뱅크 시절에는 없던 일이다. 1990년 8%이던 기준금리를 1995년 거의 0%까지 떨어트린 일본의 경험과 유사하다.

각국 정부는 저렴하게 국채를 발행하여 재정지출을 늘릴 수 있었고, 상업은행 또한 풍부한 유동성으로 부동산 버블에 필요한 자금을 제공할 수 있는 기회를 적극 활용하였다. 또한 지속적인 금리인하는 투자 및 소비 수요를 진작시켜 대부분의 유럽 국가들은 유로화 편입에 따른 일시적 ‘호황’을 누릴 수 있었다. 이른바 저금리와 규제완화의 특수를 누린 것이다. 그리고 경기호황과 자산 버블에 따른 인플레이션을 우려하여 미국과 마찬가지로 2006년부터 기준금리를 단계적으로 인상하였다. 이는 물가 편향적 인플레이션 정책으로 자산시장 버블 붕괴가 거시건전성에 미치는 영향을 간과한 대책이었다. 그 결과 부채가 감당할 수 없는 수준에 이르자 미국과 유럽에서 버블이 터졌다.

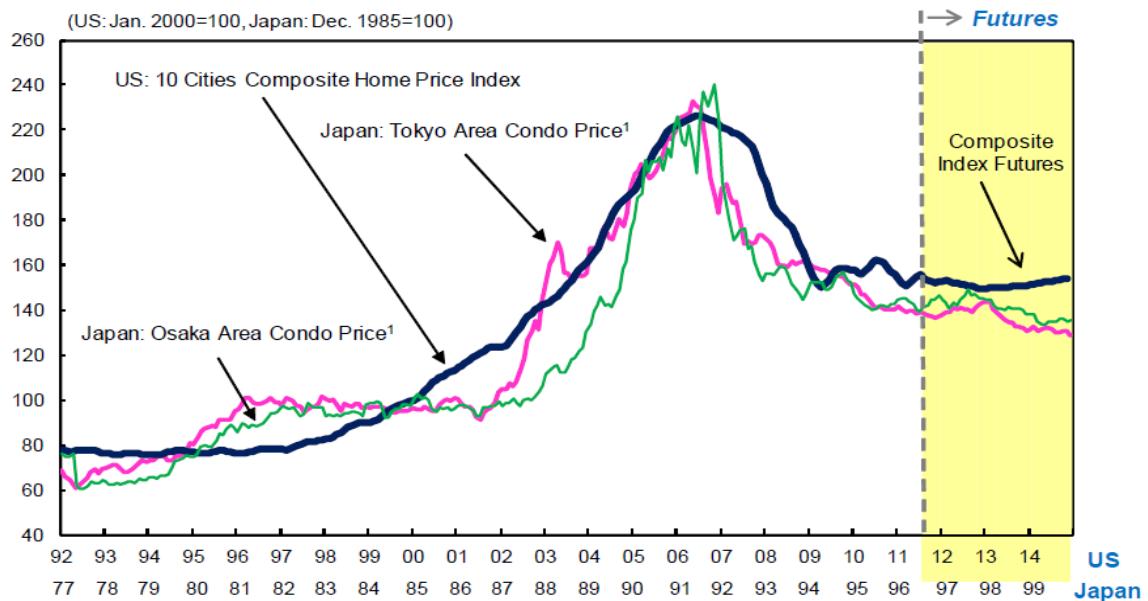
3. 유럽에 찾아온 일본의 잃어버린 10년

일본의 잃어버린 10년은 1989년 12월 자산시장의 버블이 붕괴됨에 따라 시작되었다. [그림6]에서 볼 수 있듯이 1990년과 2006년을 두 국가의 부동산 버블 정점으로 놓고 비교해보면 거의 유사한 패턴을 보인다. 1989년 일본은 주요 대도시의 부동산가격이 폭락하자 1990년 초 주식가격까지 폭락하기 시작하였다.

처음에는 실물경제와 노동시장이 큰 타격을 받지 않으면서 경제적 우려 또한 크게 제기되지는 않았다. 그러나 3년 후 1992년 4사분기에 GDP가 하락하고 이듬해에는 하락 속도가 심해지자 실물경제에 대한 우려가 급격히 확산되었다. 그리고 부동산가격 하락의 영향으로 은행의 부실대출과 기업의 파산이 급격히 늘어나면서 금융위기가 반복적으로 발생하였다.

일본의 잃어버린 10년을 다시 돌아보는 이유는 이와의 비교를 통해 최근 미국과 유럽 등 선진국경제의 침체를 전망해볼 수 있기 때문이다. 우선 유사점으로는 위기의 원인을 들 수 있다. 부동산 등 자산 가격이 폭락하면서 금융기관의 대차대조표가 붕괴되었기 때문이다. 따라서 금융부문의 정상화가 선진국경제의 가장 큰 문제가 되고 있다.

[그림6] 일본과 미국의 부동산버블 붕괴



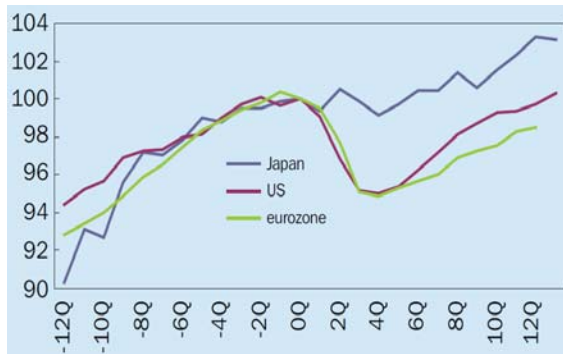
차이점으로 대응 속도를 들 수 있다. 일본의 금융위기와 경기침체는 부동산 버블이 붕괴되고 3년이 지난 1992년 4분기에 시작되었다. 즉 정책당국이 위기의 심각성을 인지하는데 적지 않은 시간이 소요되었다. 이에 비해 미국과 유럽의 위기는 2008년 리먼 사태 이후 급격히 진행되었고, G-20 주도 아래 글로벌 통화 및 재정 확대 정책을 추진했다.

물가에 대한 정책 대응도 차이점이다. 위기 이전 경기정점을 기준으로, GDP의 하락 규모는 미국과 유럽이 훨씬 심각하였다. 일본에서 심각한 문제로 제기된 것은 디플레이션 현상이었다. 위기 이후 점진적으로 물가가 하락하여 2년 후인 1995년부터 1% 아래로 떨어졌다. 그리고 1999년부터 2003년까지 물가가 하락하는 디플레이션 상태에 빠져들었고, 2007년까지도 1% 아래의 매우 낮은 물가상승률을 보였다. 하지만 일본의 정책 대응은 너무 늦었고 규모 또한 너무 미미하였다.

일본이 실패한 교훈을 바탕으로, 미국에서는 대규모의 신속한 중앙은행 개입이 이루어졌다. 예를 들어 미국 연준은 위기 이후 1개월 내에 기준금리를 1%로 내렸고, 12월부터는 사실상 제로금리 정책을 실시하였다. 또한 연준의

양적완화, 정부의 재정정책과 구제금융, 그리고 글로벌 정책공조 등에서 일본에 비해 미국의 정책대응이 훨씬 광범위하고 신속하게 집행되었다. 즉 미국경제가 1929년 대공황과 같은 대규모 경기침체에서 벗어날 수 있었던 동인을 정책 측면에서 바라보면 다음의 여섯 가지 요인이 효과적으로 발휘되었기 때문이다. 중앙은행의 신속한 제로금리 정책, 정부의 8천 억 달러에 달하는 재정정책과 7천 억 달러에 달하는 구제금융, 2조 달러가 넘는 중앙은행의 양적완화(QE)를 통한 디플레이션 방지, G-20을 통한 글로벌 재정정책 공조, 그리고 대차대조표 침체에 빠졌던 일본경제의 분석을 통한 경험과 교훈 등이다.

[그림7] GDP 지수 추이(0Q=100)



[그림8] 소비자물가 상승률 추이



* [그림7]에서 0Q(0분기)는 위기 이전 경기 정점을 의미하는데 일본은 1992년 3분기, 미국과 유럽은 2008년 2분기이다.

* [그림8]에서 일본의 경우 0M(0월)은 1992년 9월, 미국과 유럽은 2008년 8월이다.

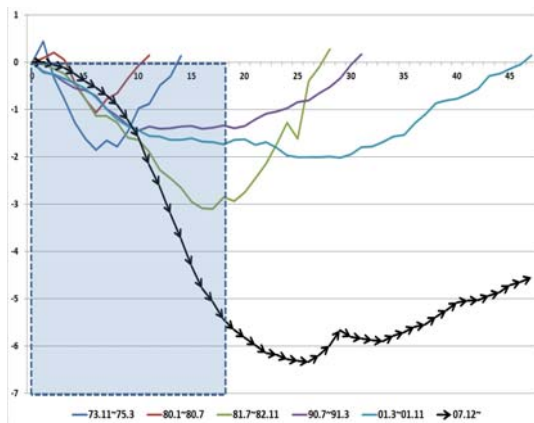
* 자료 : ADB(2011), Asia Economic Monitor

그러나 미국경제를 낙관할 수만은 없다. 위기 대응을 위해 집행된 재정효과의 소멸이 지난 해부터 나타나고 있으며, 마땅한 재정 및 통화 정책의 수단 또한 소진되었기 때문이다. 무엇보다 높은 실업률이 가장 큰 문제이다. 일본에서도 위기 이후 실업률이 상승했지만 미국이나 유럽만큼 심각한 것은 아니었다. 일본의 실업률은 1992년 6월 2.1%에서 2002년 6월 5.5%까지 점진적으로 상승하였다. 그리고 지금은 4% 수준에서 안정적으로 유지되고 있다. 최근 미국의 고용지표가 나아졌다고 하지만 경기침체가 시작되기 전(47개월 전)보다 실업률은 여전히 3.9%p 높고, 고용률은 4.4%p 낮은 상태다.

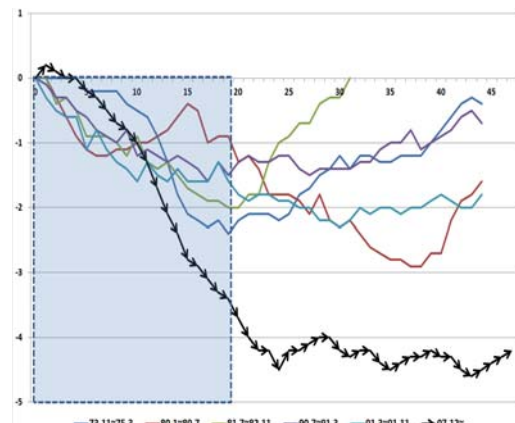
노동시장의 경제지표만 놓고 보면 미국은 여전히 경기침체 상태다.

[그림9]는 경기침체가 시작된 달을 기준으로 일자리 감소 규모를 상대적으로 비교한 것이다. 검정색 화살표가 현재 경기침체를 나타내는데 다른 침체에 비해서 노동시장 회복이 매우 저조함을 확인할 수 있다. 여전히 경기침체가 시작되기 전보다 4.5% 정도 일자리가 부족한 상태다. 이는 다른 경기침체와 달리 일자리 감소 규모가 매우 컸고 ‘고용 없는 회복’이 2000년대 이후 노동시장에 구조화되었기 때문이다.

[그림9] 경기침체 이후 일자리 회복 추세



[그림10] 경기침체 이후 고용률 회복 추세



고용률 또한 위의 추세와 거의 다르지 않다. 11월 고용률은 58.5%로 경기침체가 시작된 2007년 12월 62.7%에 비해 4.2%p 낮은 상태다. 공식적으로 경기침체가 종료된 2009년 6월 59.4%와 비교하여도 여전히 0.9%p 낮은 상태다. 물론 노동시장 지표는 경기에 후행하는 특징을 보인다. 그러나 경기침체가 공식적으로 종료된 지 29개월이 지나서도 고용률이 정체가거나 떨어지고 있는 것은 매우 이례적이다.

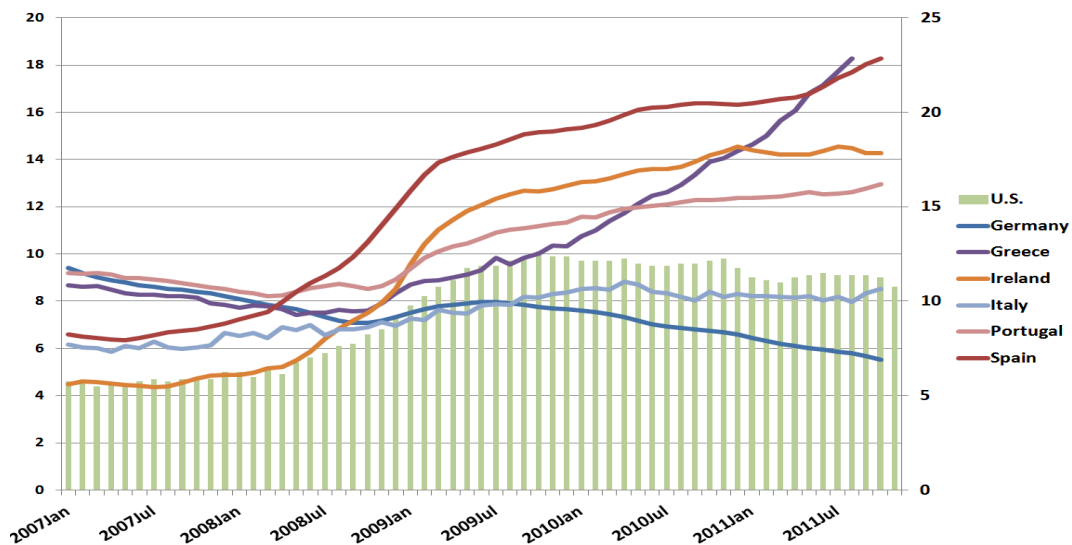
[그림11]에서 보이듯이 유럽의 실업률은 더욱 심각하다. 현재 유로존의 평균 실업률은 10.3%에 달한다. 특히 재정위기로 긴축재정을 실시하고 있는 그리스의 경우 이미 18%를 넘어섰고, 스페인은 23%에 달한다. OECD 전망에 따르면 2012년 미국의 실업률은 8.9%, 유로지역은 10.3%에 달할 것이

다.

정리하자면 즉각적인 재정, 통화, 금융 방면의 정책대응은 미국과 유럽이 디플레이션에 빠지는 것을 방지하였다. 그러나 일본에 비해 구조적으로 높은 실업률, 고용 없는 회복 그리고 긴축정책 전환 등으로 인해 미국과 유럽은 일본과 유사한 장기 경기침체에 빠져들 가능성이 적지 않다. 특히 유럽의 경우 정부 재정위기에 따른 긴축정책 전환, 유럽 중앙은행의 소극적 최종대부자 정책, 위기 이전 높은 수준의 실업률 그리고 취약한 유로시스템 등 더 복잡한 문제가 쌓여 있다. 따라서 유럽에서는 정책대응이 실패할 경우 일본의 장기 경기침체 경로를 밟을 가능성이 적지 않다.

[그림11] 2007년 이후 주요 국가의 실업률 상승 추세

(단위 : %)



* 스페인의 경우 그래프 오른쪽 축

* 자료 : Eurostat

4. 2012년의 주요 경제 리스크

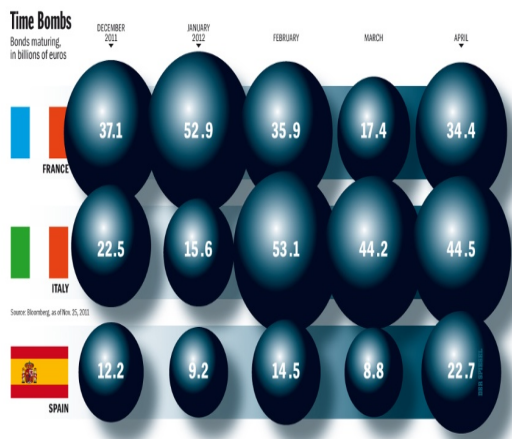
1) 1사분기에 집중된 PIIGS 국채 만기 도래

그리스에서 촉발된 유로지역의 재정위기는 2011년 하반기에 주변국으로 확

산되었다. 지난 4사분기부터는 유로존 붕괴가 우려되면서 프랑스와 독일 등 중심국으로 위기가 전염될 조짐도 보인다. 특히 내년 1사분기에는 이탈리아, 스페인, 프랑스 등에서 대규모의 국채만기가 집중되어 있다.

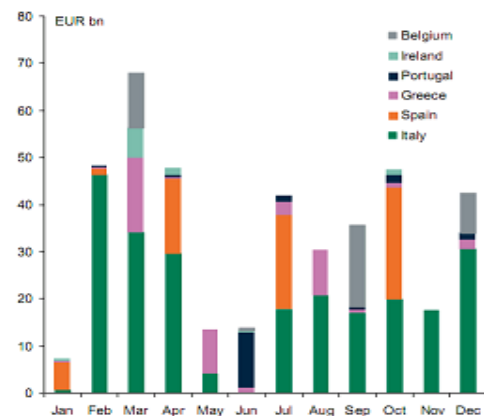
이탈리아의 경우 2012년 중 국채만기 도래 규모가 총 3620억 유로(이자포함)에 달하는 가운데 상반기 중에는 2000억 유로가 도래한다. 이 중 2월 630억 유로, 3월 514억 유로, 4월 468억 유로로 2~4월에 집중되어 있다.⁷⁾ 스페인 또한 2~4월까지 국채만기 연장 과정에서 금융시장의 우려와 불안을 발생시킬 것으로 예상된다. 하지만 만약 4월까지 이탈리아와 스페인의 국채만기 연장의 스트레스를 유럽 중앙은행의 협조 하에 순조롭게 진행되면 유럽 재정위기는 5월부터 점차 진정될 가능성도 있다.

[그림12] 1사분기 국채만기 도래 금액



* 자료 : Spiegel

[그림13] 2012 월별 국채만기 도래 금액



* 자료 : Credit Agricole

2) 유럽 은행의 자기자본비율 확충

PIIGS 국가들의 국채를 보유한 프랑스와 독일의 대형 은행들은 국채가격이 하락함에 따라 자산 및 자본금의 가치가 심각하게 훼손되었다.⁸⁾ 또한 금리

7) 국제금융센터, 2011.11.10, 이탈리아 정치·경제의 위험 요인과 전개 방향

8) 국채가격 하락에 따른 자본금 손실 계정은 회계 및 규제 기준에 따라 결정된다. 유가증권계정(trading book)에 보유한 국채는 대부분 시가로 평가되고, 가격하락은 손익계정에 손실로 잡혀 자기자본이 하락한다. 매도가능증권(Available for sale) 자산 또한 시가로 평가되고 유형자기자본(tangible common equity)으로 간주된다. 만기보유국채(Held to

상승에 따른 담보가치 하락은 추가 증거금(margin call) 확대를 요구하고, 이는 신용등급 하락의 악순환을 초래하고 있다. 최근 이탈리아의 국채 금리는 4% 수준에서 2%p 이상 상승하여 7%를 위협하고 있다. 이탈리아의 경우, 금리가 1%만 상승해도 연간 80억 달러 상당의 이자비용이 증가한다. 지난 4분기 남유럽 국채시장에서 유럽과 미국, 일본의 기관투자자들은 대규모 자금을 앞 다투어 인출하였다.뱅크런(bank run)과 비슷하게 이른바 국채런(bond run)이 발생한 것이다. 그리고 신용부도스왑(CDS)의 투기적 거래는 국채시장의 위기를 더욱 부채질하였다.

유럽 대형은행들은 10월 유럽 정상회의에서 이뤄진 합의에 따라 내년 6월 말까지 자기자본비율(Core Tier 1)을 9%로 높여야 한다. 최근 유럽 은행감독청(EBA)의 스트레스 테스트 결과 유럽 12개국 71개 대형은행 가운데 자기자본비율 9%를 맞추지 못한 은행은 30개에 이른다. 그리고 71개 대형은행이 6월 말까지 확충해야 할 총 자본금의 규모는 1147억 유로에 달한다. 주목할 것은 최근 프랑스와 벨기에 정부로부터 구제금융을 받은 텍시아(Dexia) 은행이 스트레스 테스트에서 12번째로 양호한 결과를 받았다는 것이다. 그만큼 유럽 대형은행들의 재무건전성이 취약하다는 것으로 이로 인해 최근 거의 무차별적으로 신용등급이 하향 조정되고 있다.

올 상반기 국채만기가 집중된 조건에서 유럽 대형은행들은 자금 인출, 부채 회수와 자산 매각 등의 방식으로 자기자본비율을 확충할 것으로 예상된다. 특히 프랑스와 독일 등이 자국은행의 자본 확충을 지원하면 신용평가기관은 신용등급 하락을 예고하고 있어 정책 선택권을 더욱 제약하고 있다. 따라서 유럽은행들의 자기자본비율 확충 과정에서 서유럽 의존도가 높은 동유럽 금융시장으로 위기 전염과 은행 파산 등이 우려된다. 따라서 유럽중앙은행의 국채 매입 개입에 따라 국채금리가 하락하면 시장이 안정을 찾고, 금리가 상승하면 시장이 불안에 떠는 상황을 반복할 것으로 보인다.

maturity) 또한 자기자본으로 간주되지만 대부분 신용리스크가 없다고 평가된다는 문제점이 있다.

3) 긴축정책 강화

경기침체에 긴축정책을 실시하는 것은 중세 유럽에서 피를 뽑아 환자를 치료하고자 했던 수술적 처방과 같다. 아픈 환자에게 피를 뽑으면 병세는 더욱 악화된다. 그러면 치료를 위해 또 다시 피를 뽑는 악순환 반복된다. 결국 환자는 죽을 수밖에 없다.

금융시장에서 재정위기의 바로미터는 GDP 대비 국가부채 비율, 즉 부채 상환 여력이다. 이는 주로 재정적자, 금리, 그리고 성장률에 주로 의존한다. 따라서 정부가 균형재정을 유지하더라도 금리가 성장률을 상회하면 이 비율은 증가하게 되어 있다. 현재 남유럽 국가들의 국채 금리는 7%를 넘기도 하는데, 성장률이 마이너스면 동 비율은 늘어날 수밖에 없다. 그리스의 경우 2010년 일명 트로이카(EU, ECB, IMF)로부터 구제금융을 받으면서 2014년까지 GDP의 3% 이내로 재정적자를 줄이겠다는 야심찬 계획을 발표하였다. 그러나 국가부채 비율은 2008년 118%에서 올해에는 181%를 넘을 것으로 전망하고 있다. 재정적자 증가뿐만 아니라 2008년 이후 선진국경제에 유례 없는 5년 연속 마이너스 성장률을 기록할 예정이기 때문이다.⁹⁾ 이 비율이 악화되면 금융시장의 우려를 해소하기 위해 트로이카는 더욱 강도 높은 긴축을 요구한다.

이는 비단 PIIGS 국가에만 해당되지 않는다. 이미 프랑스와 독일은 2011년부터 재정적자 감축 계획을 실시하고 있으며, 2016년까지 균형재정을 달성하여 유럽의 본보기가 되려는 긴축계획을 추진하고 있다. 따라서 이미 0%까지 낮춘 제로금리 정책, 천문학적인 양적완화 정책의 후유증, 재정적자와 정부부채 증가에 따른 재정정책 부담, 실패한 긴축처방의 강화, 선거를 앞둔 글로벌 정책공조의 어려움 등으로 정책을 통해 경제를 복구할 여력은 점차 줄어들고 있다.

9) 그리스는 2008년 대비 실질GDP는 85%로 떨어졌고, 명목GDP는 92.7%로 떨어졌다.

4) 대선을 앞둔 정치적 불확실성

2012년 대통령 선거를 앞둔 미국에서 재정적자 감축을 위한 슈퍼위원회의 초당적 합의가 실패한 것처럼, 경제정책에 대한 정치적 교착상태에 따라 대규모 재정정책의 가능성은 거의 없다. 2010년 12월 시작한 급여세(payroll tax) 2%p 감면, 특별실업수당 연장 지급 등 3000억 달러 규모의 재정정책이 작년 말 종료되었다. 일단 2월까지 2개월 간 연장된 급여세 감면 조치는 양당 합의로 1년 연장될 것으로 보인다. 그러나 그 밖의 재정정책은 높은 재정적자 부담과 하원을 장악한 공화당의 반대로 실시되기 어려울 것으로 보인다. 따라서 재정정책 소진에 따른 성장률 하락 그리고 유럽 재정긴축과 경기침체는 2012년 미국의 실물경제에 부정적 영향을 미칠 것이다.

그렇다면 3차 양적완화는 어떨까? 이것이 실시되기 위해서는 디플레이션의 위험이 증가하고 실업률이 우려할 정도로 상승해야 한다. 그러나 지난 해 상반기보다는 나은 성장률, 2% 이상의 근원 물가상승률, 미미하지만 완만히 회복되고 있는 고용 지표, 대선을 앞둔 공화당의 양적완화 반대 등으로 양적완화의 실시 가능성은 낮다. 다만 상반기에 유럽 재정위기가 심화되어 디플레이션 우려가 다시 부각되면 3차 양적완화가 실시될 것으로 보인다.

특히 이러한 정치적 교착 상태는 미국, 이탈리아, 그리스, 스페인, 프랑스에서 올해 선거가 예정되어 있으며, 독일은 내년에 선거가 예정되어 있다는 점에서 더욱 해소되기 어렵다.

5. 미국과 유럽 경제위기에 대비한 거시경제정책 방향

1) 유로존 위기의 국내 금융위기 전염에 대비해야

수출이 국내총생산에서 차지하는 비중이 50%에 달할 만큼 수출의존도가 높고 완전 자본시장 개방에 따라 환율변동성이 높은 한국경제는 선진국 경기

침체에 큰 타격을 받을 수밖에 없다. 그러나 [표3]에서 보이듯이 미국 및 유럽에 대한 수출의존도는 점차 낮아지고, 중국과 동아시아에 대한 비중이 높아짐에 따라 과거보다 무역 채널의 영향력은 줄어들었다. 그러나 수출주도형 중국경제가 미국 및 유럽 의존도가 높다는 점에 주의해야 한다. 또한 1990년대보다 2000년대 선진국 경기침체의 폭과 강도가 더욱 심해졌다는 점도 유의할 필요가 있다.

[표3] GDP 대비 수출 및 포트폴리오 투자 비중

(단위 : %)

	미국	유로	일본	중국	동아시아
수출 비중	5.3 → 4.5	3.8 → 3.7	2.8 → 2.6	6.5 → 11.4	4.5 → 5.0
포트폴리오 투자 비중	6.8 → 12.6	1.8 → 5.8	1.2 → 1.6	-	1.7 → 7.1

* 수출 비중은 2001~2008년 평균 → 2009~2010년 평균

* 포트폴리오 투자 비중은 2001 → 2009

* 자료 : ADB(2011)

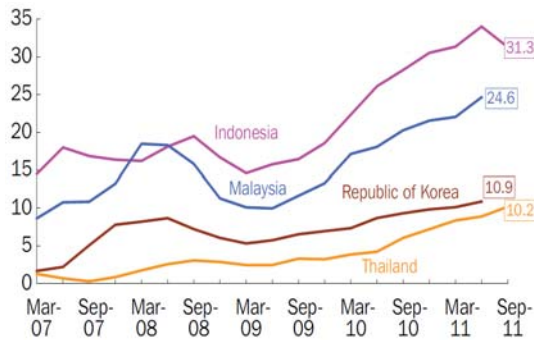
무엇보다 2008년 금융위기에서 경험한 것처럼, 금융세계화에 따라 외국인의 대규모 자본유출이 초래하는 금융 부문의 영향력은 갈수록 커지고 있다. 국내 은행은 미국계 은행으로부터 국내 신용의 8.3%, 유럽계 은행으로부터는 16.4%를 차입하고 있다. 따라서 2008년과 유사하게 기타투자 부문에서의 급격한 자본유출 현상을 배제할 수 없다. 또한 2009년 이후 외국인의 포트폴리오 투자가 급증하였음에 유의해야 한다. 포트폴리오 투자에서 미국과 유럽계 자금은 2001년 GDP 대비 8.6%에서 2009년에는 18.4%로 증가하였다. 원달러 환율이 상승하고 추가적 금리인상이 어려운 조건에서 채권과 증권시장에서 외국인의 지속적인 자본유출이 발생할 것으로 보인다.

유럽계 은행들은 자기자본비율을 확충할 때 차입비용 증가를 통한 자본금 확대보다는 대출 회수와 자산 매각을 통해 이 비율을 맞추려 할 것이다. 정치적으로도 역내 대출 회수보다 동유럽과 신흥국 등 역외 회수가 용이하므로 국내 유동성 위기를 초래할 수도 있다. 따라서 그리스가 유로존을 탈퇴하는 등 유럽 위기가 심화되면 포트폴리오투자와 기타투자가 동시에 급격히

유출되어 환율변동성이 심화되면서 금융위기가 올 수 있다. 이를 사전에 대비해야 한다.

[그림14] 외국인 국채 보유 비중

(단위 : %)



* 자료 : ADB

[그림15] 외국인 순 주식투자 증가 추이

(단위 : %)



[표4] 주요 금융 건전성 지표

단위 : %)

	GDP 대비 정부부채 (2010)	GDP 대비 외채 (2010)	예금 대비 대출 (2011.7)	외환준비금 대비 단기외채 (2011.1사분기)	대외자산 대비 대외부채	자기 자본 비율
한국	31.9	28.8	117.5	60.3	203.9	14.5
대만	33.5	20.5	63.4	20.4	72	11.7
중국	36	6.3	73.5	11.9	37.9	11.8
인도네시아	27.4	17.2	90.8	46.5	156	16.6
말레이시아	53.1	28.6	94.4	32	92.6	14.2

* 대외자산 대비 대외부채는 예금취급기관의 대외 부채와 자산임

* 자료 : ADB

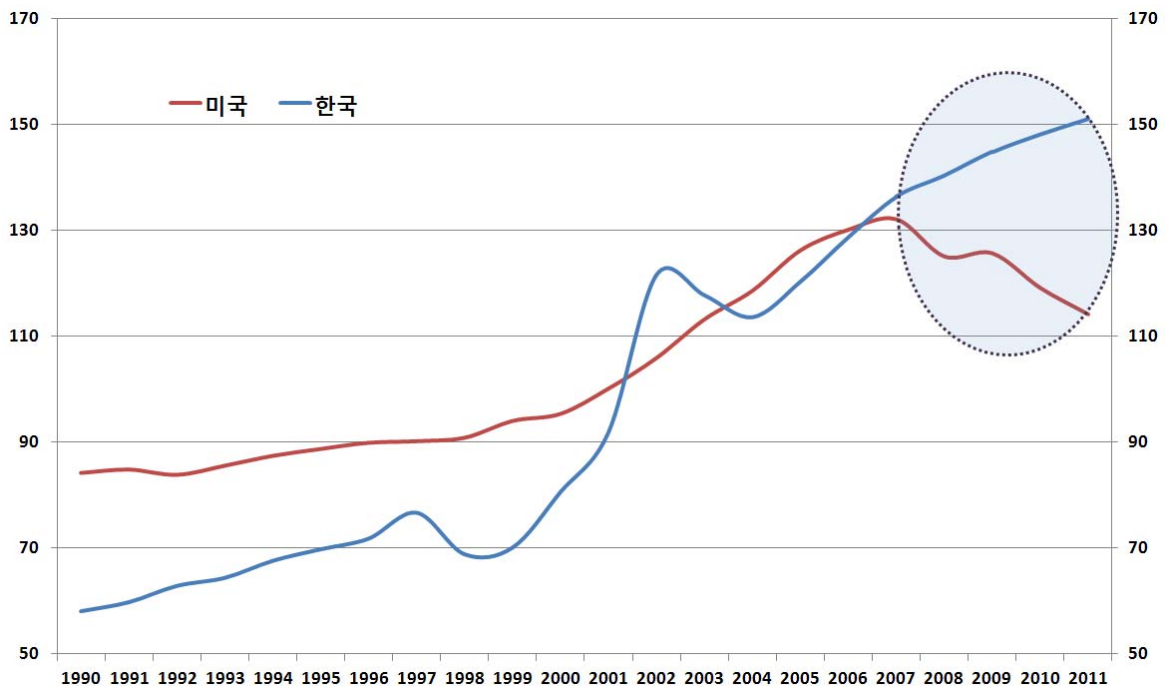
[표4]를 통해 우리나라의 금융 및 외환 부분의 주요 건전성 지표를 보면 다른 동아시아 국가들과 마찬가지로 양호한 편이다. 특히 정부의 거시건전성 규제에 따라 단기외채 비율이 줄어드는 성과를 거두기도 하였다. 다만 다른 국가에 비해서 시중은행의 대외부채와 예대율이 높은 문제점을 보이고 있다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 대규모 재정 및 통화 정책을 추진함에 따라 정부의 정책 여력은 더 제한적이다. 재정은 이미 4년 연속 적자를 기록

하여 정부부채 비율도 증가했으며, 금리 또한 2008년 수준으로 회복하지도 못하였다.

2) 가계부채와 부동산시장 연착륙 대비책 마련해야

다음으로 거시경제 안정의 아킬레스로 지적되고 있는 가계부채와 부동산시장 연착륙을 위한 대비책을 마련해 두어야 한다. 미국경제는 금융위기 이후 가계의 부채축소에 따라 가처분소득 대비 가계부채 비율이 2007년 132%에서 최근 114%까지 하락하였다. 그러나 우리나라의 가계부채 비율은 같은 기간 136%에서 2011년에는 151%로 증가한 것으로 추정되고 있다. 가격부양을 중점에 둔 정부의 실패한 부동산정책이 가계부채의 연착륙을 지연시키고 있기 때문이다.

[그림16] 한국과 미국의 가계부채 비율 비교



경기침체에 따라 고용시장이 악화되고 부동산시장 연착륙에 실패하면, 다른 부동산버블 국가와 마찬가지로 동 비율이 줄어들면서 대차대조표 침체 에

빠질 가능성이 없지 않다. 가계의 소득 대비 지나치게 상승한 부동산가격과 부채가 정상적으로 조정되는 과정에서, 민간소비와 금융기관의 재무건전성에 적지 않은 충격을 줄 수 있다. 자산시장 붕괴에 따른 가계의 재산 및 소비 감소, 금융기관의 신용회수와 부채상환 압력 증가, 고용악화에 따른 소비축소 및 연체율 상승 등이 동시에 금융 및 거시경제를 압박하기 때문이다.

3) 소득과 복지 중심의 새로운 경제체제로 전환해야

자본주의는 투자의 불확실성과 소득 양극화에 따른 총수요 부족으로 항상적인 불안정성의 문제를 내포하고 있다. 특히 감세, 규제완화, 시장화, 금융화를 핵심으로 하는 신자유주의는 양극화와 불안정성을 더욱 심화시키는 태생적 한계를 지녔다. 그러나 신자유주의는 ‘가계부채’를 통해 자산시장의 버블과 낮은 저축률로 민간의 총수요를 창출하였다. 또한 금융시장의 탈규제에 따라 만들어진 새로운 금융상품과 레버리지 증가는 이러한 메커니즘을 지속적으로 강화하였다. 그리고 경기가 침체될 때마다 새로운 금융상품, 금융혁신, 금융버블을 통해 부족한 유효수요를 인위적으로 창출하여 위기를 모면하였다. 따라서 신자유주의는 가계부채나 정부부채의 증가를 통해서 중·하위 계층의 실질소득 정체와 거시적 수준에서 높은 유효수요가 양립할 수 있도록 하였다. 즉 부채는 신자유주의적 경제성장을 위해 필요한 높은 소비수준과 분배적 의미에서 소득양극화의 모순적 성격을 치유하는 해법으로 작동했다. 자본주의 황금기에 유효수요를 유지했던 내적동력이 ‘임금’이었다면, 신자유주의 시대에는 ‘부채’가 이를 대체한 것이다.

그러나 2008년 미국의 서브프라임, 2011년 유럽의 재정위기에서 보듯이 부채를 통한 유효수요 관리는 장기적으로 지속가능한 해법이 아님을 여실히 입증하고 있다. 레버리지 상승과 낮은 저축률은 신규차입 여력과 부채상환 능력의 감소를 의미하고 있으며, 자산 가격이 더 이상 오르지 않고 경제주체가 부채를 감당할 수 없는 한계에 도달하면 버블은 결국 붕괴되기 때문이다.

2012년 한국경제는 유럽 등 선진국 경제 침체에 따른 금융 및 거시경제 전

염을 차단하고, 부동산 및 가계부채의 연착륙에 모든 정책 역량을 집중해야 할 것이다. 장기적으로는 부채와 감세로 대변되는 신자유주의 경제를 실질임금과 복지 중심의 새로운 경제체제로 이행하는 기반을 구축해야 한다. 이를 위해서는 신자유주의 경제의 사생아인 MB노믹스를 대체할 수 있는 정치적인 토대가 무엇보다 필요하다.



2012년 전망(3) 한국 경제

3%대의 경제성장률 전망 뜯어보기

2012.01.06 | 정태인_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

목 차

1. 성장률 전망, 어쨌든 결과만 맞춰라
2. 세계경제 성장률 3.5% 내외는 합리적인 전망일까?
3. 환율은 1100원대를 유지할까?
4. 민간소비 증가율이 작년보다 높아질까?
5. 설비투자는 희망이 될 수 있을까?
6. 건설투자가 한국경제를 이끌어 갈 거라고?
7. 그렇다면 또 다시 수출이 한국경제호를 구할까?



<http://saesayon.org>

1. 성장을 전망, 어쨌든 결과만 맞춰라

한국정부가 자못 진지해졌다. 예년 같으면 한국은행의 경제성장률 전망에 0.5% 정도를 더 얹어서 정책의지를 만천하에 알렸던 기획재정부가 이번엔 한국은행과 거의 같은 수치를 내놓았다. 이제는 사태의 심각함을 인식한 것일까? 하지만 기획재정부 업무보고에서 엉뚱하게도 물가를 문제 삼는 우리의 ‘경제대통령’을 보면 꼭 그렇지만도 않은 것 같다.

우선 [표1]을 통해 각 기관의 경제성장률 전망을 들여다보자. 케인즈의 ‘미인대회’처럼 각종 기관들도 전망치를 서로 비슷하게 맞추는 게임을 한 것일까? (이런 전망에서는 튀지 않는 게 낫다. 혼자 틀리면 망하지만 같이 틀리면 중간은 가니까 말이다.) 올해 우리 경제는 약 3.6% 내외의 성장을 할 것으로 보인다. 작년 성장률이 3.8% 정도니까 올해도 그럭저럭 작년 정도라는 얘기다. 그러나 성장률을 구성하는 내부요소를 들여다보면 사뭇 다른 수치들도 발견된다. 즉, 저마다 성장률의 근거는 다르게 잡았으나 결론은 비슷하게 나왔다는 얘기다.

먼저 세계 경제성장률은 거의 모든 기관이 3.5% 내외로 전망했다. 지난 2011년 9월과 11월에 발표된 IMF와 OECD의 수치를 수용한 것일테니 비슷한 수치를 보이는 것이 당연할 수도 있다. 환율은 세계경제의 움직임, 특히 유럽사태의 향방에 따라 요동을 칠텐데 이를 정확히 예측할 수 없으니 대체로 1050원(삼성경제연구소, 이하 삼성)부터 1110원(국회예산정책처, 이하 예정처)까지로 잡았다. 유가는 100달러 전후를 상정한 것으로 보인다.

하지만 국내 경제에서는 많은 부분이 다르다. GDP의 50% 가량을 차지하는 민간소비 증가율은 2.5%(삼성)에서 3.2%(한국은행, 이하 한은)로 상당한 차이가 난다. 예정처와 삼성은 민간소비가 작년과 유사하거나 조금 낮은 증가율을 보일 것이라고 예측했지만 정부와 한은은 0.6%p 정도 높아진 증가율을 예측했다. 이는 GDP 0.3%p의 차이에 해당된다.

[표1] 각 기관들이 전망한 2012년 한국경제 성장률과 지출 항목별 증감률

발표기관 (발표날짜)	정부 (12.12)	한국은행 (12.9)	국회 예산정책처 (12.12)	삼성 경제연구소 (12.1)	LG 경제연구소 (12.21)	평균
세계경제 성장률	3.4%	3.6%	—	3.5%	3% 전반	3.38%
중국경제 성장률	—	8.6% (9.3%)	—	8.4% (9.0%)	8.6% (9.2%)	8.53%
원유도입단가	100달러 —	102달러 (106달러)	—	95달러 (105달러)	—	99달러
환율	—	—	1112원 (1102원)	1060원 —	1100원 (1107원)	—
한국경제 성장률	3.7% (3.8%)	3.7% (3.8%)	3.5% (3.8%)	3.6% —	3.4% (3.8%)	3.58%
민간소비 증가율	3.1% (2.5%)	3.2% (2.5%)	2.7% (2.9%)	2.5% —	2.9% (2.7%)	2.88%
설비투자 증가율	3.3% (4.3%)	4.2% (4.5%)	2.9% (6.5%)	4.5% —	2.3% (3.7%)	3.44%
건설투자 증가율	2.9% (-5.4%)	2.8% (-5.3%)	-0.6% (-5.8%)	2.6% —	3.4% (-4.0%)	2.22%
상품수출 증가율	7.4%	4.0%	10.4%	10.9%	7.8%	8.1%
상품수입 증가율	8.4%	6.9%	11.7%	12.7%	11.6%	10.26%
경상수지	160억 달러	130억 달러	147.7억 달러	125억 달러	163억 달러	145.74억 달러
고용 증가	28만 명 —	28만 명 (40만 명)	26.2만 명 —	24만 명 (40만 명)	26만 명 (40만 명)	26.44만 명
소비자물가 상승률	3.2% —	3.3% (4.0%)	3.6% —	3.4% —	3.2% (4.0%)	3.34%

* ()안은 2011년 전망

* 굵은 수치는 각 항목 최대, 최소 예측치

* 수출입 통계는 산출방식이 서로 달라 단순비교하기 어려움

설비투자 증가율 역시 많은 차이가 나는데 이번엔 두 재벌 연구소가 4.5% (삼성)와 2.3%(LG경제연구소, 이하 LG)로 가장 많이 차이가 난다. 한은은 정부보다 0.9%p 정도 낙관적인 증가율을 내 놓았다. 설비투자가 GDP에서 차지하는 비중이 약 10% 이므로 1%p의 예측 차이는 GDP 0.1%의 차이를 낳는다.

건설 역시 종잡을 수 없을 만큼 차이가 난다. 예정치는 -0.6%인 반면 정부와 한은은 3% 약간 못 미치고 LG는 3.4%이다. 최소와 최대가 4%p나 차이가 나는데 이걸 GDP로 환산하면 약 0.6%에 해당한다.

수출 증가율은 삼성과 한은이 6.9%p로 더 큰 차이가 나는데 국제수지통계 처리의 변화(한은은 국제수지매뉴얼 1단계 이행에 따라 선박수출 계상방식을 변경했다)가 있었기 때문에 단순비교하기는 어렵다. 대외부문은 경상수지 수치로 GDP에 반영되는데 경상수지가 125억 달러(삼성)에서 160억 달러(정부)까지 차이가 난다. 45억 달러면 약 0.45%p 이상의 차이가 나는데 환율을 어떻게 예상했느냐에 따라 또 달라질 수 있다.

도대체 어느 통계가 진실에 가까울까? 언론에서는 최종 결과인 경제성장률만을 놓고 어느 기관이 가장 정확하게 맞췄는지 따지지만 그건 소일거리에 불과하다. 정작 세부 전망은 여러 곳에서 틀렸음에도 불구하고 최종 결과만 일치했을 가능성도 충분하기 때문이다. 하나 하나 짚어보기로 하자.

2. 세계경제 성장률 3.5% 내외는 합리적인 전망일까?

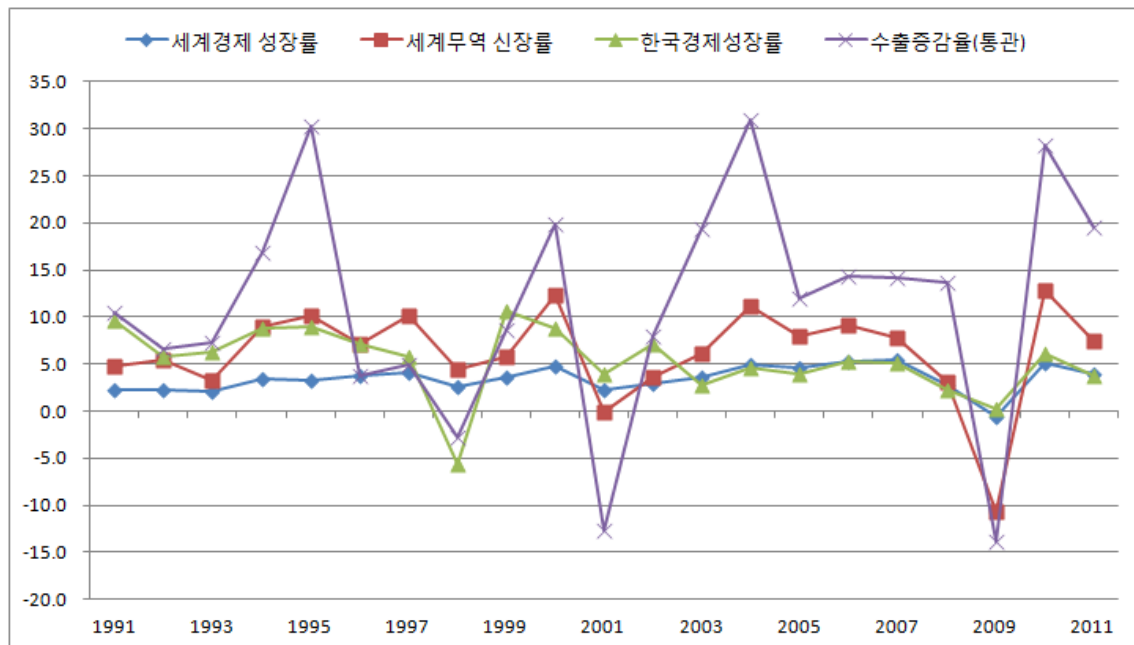
금년 세계경제 성장률을 좌우할 큰 변수는 유럽 사태가 어떻게 수습되느냐이다. 또 선진국들이 모두 장기침체의 양상을 보일 때 중국이나 인도가 얼마나 뒤를 받쳐 줄 수 있는가가 중요한 변수이다.

유럽사태의 원인과 전망에 관해서는 이미 새사연에서 짚은 바 있는데¹⁰⁾ 결

론은 그다지 낙관적이지 않다는 것이다. 하지만 모든 기관이 “위기 전염시 파급효과를 고려할 때 EU-ECB 등 유럽 정책당국과 IMF 등의 지원이 가시화될 경우 하반기 이후 불확실성이 완화될 것”(기획재정부, 2012년 경기전망)이라고 전망해서 하반기의 경제성장률을 높게 잡고 있다. 문제는 독일이 이런 희망대로 움직일지 여부다. 지난 역사를 살펴보면 위기 상황에서의 국제협력은 의외로 잘 일어나지 않는다. 뿐만 아니라 위기가 전염될 것이 확실해 보일 때는 이미 위기가 시작된 후이기 때문에 이와 같은 예상은 지나치게 낙관적이다.

향후 세계 경제에 대해서 경제학자 스티글리츠, 크루그먼, 루비니 등은 모두 비관적이며, 아이젠그린은 올해는 “그럭저럭”(muddling through) 헤쳐 나갈 것이지만 2013년이 더 위험하다고 판단했다. 반면 중국 쪽 학자들은 중국 등 브릭스와 개발도상국의 제조업 성장에 힘입어서 세계경제가 위기에 빠져 들지는 않을 것으로 예측하고 있다.

[그림1] 세계경제와 한국경제의 주요 지표



* 자료 : OECD, 한국은행

10) 새로운사회를여는연구원, 2012.01.02, [테마북]2012년 경제, 유럽을 알아야 보인다

이상을 종합해 보면 현재 나온 예측 중에는 UN 경제사회국(DESA)의 전망이 가장 합리적인 것으로 보인다¹¹⁾. EU와 미국에 특별한 사태가 발생하지 않을 것이라는 기본 시나리오의 경우 성장률 2.6%, 낙관적인 경우 3.9%, 그리고 비관적인 경우 0.5%의 예측이 그것이다. 지난 12월 21일 UN은 월간 브리핑에서 2.6%의 예측도 비교적 낙관적인 가정 하에서 나온 것이라며 이제 “세계경제는 또 하나의 대규모 경기하강의 벼랑 끝에 불안하게 서 있다”고 묘사했다.

“비교적 낙관적 가정” 하에서 세계 경제성장률이 2.6%에 불과하다면 우리 경제는 어떻게 될까?

위의 [그림1]은 2003년 이래로 세계 경제성장률과 한국 경제성장률이 거의 동일한 수치를 나타내고 있음을 보여준다. 즉 내년 우리 성장률은 2% 중반일 것이라고 전망할 수 있다. 더불어 성장률 하락의 주된 요인이 수출증가율의 대폭 감소 때문일 것이라는 점도 그림을 통해 능히 짐작할 수 있다.

3. 환율은 1100원대를 유지할까?

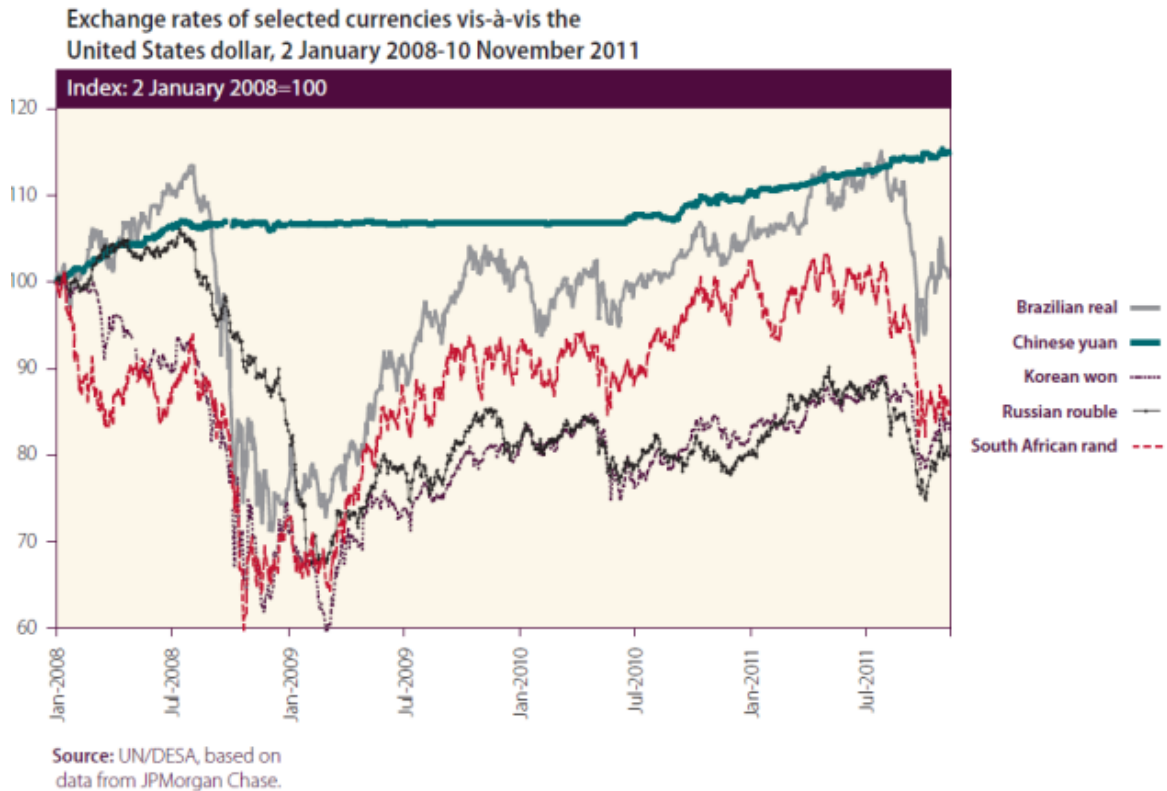
환율 예측은 거의 불가능하다고 봐야 한다. 우리 경제는 자본시장이 완전히 자유화된 데다 상대적으로 금융시장의 규모는 작고 깊이는 얕아서 환율이 급등락하기 때문이다. 낙관적인 시나리오라면 원화는 절상될 것이고 비관적인 시나리오라면 급격하게 절하될 수도 있다. 기본 시나리오라면 아무래도 경상수지 흑자 때문에 절상 압력을 받게 될 것이다.

문제는 미국이다. 지난 해 환율법을 통과시켜 환율조작국가에는 무역 보복을 하겠다고 선언했기 때문이다. 경제학의 이치를 벗어난 적나라한 보호무역조치지만 한미 FTA까지 발효된 상태라면, 그 압력을 아무런 보호 장구도 없이 맨 살로 받아내야 한다. 불행하게도 한국의 원화는 금융위기 이래 가장 절상

11) 새사연, 2012.01.04, 장기 침체를 맞은 선진국과 우리의 대응 정책

이 덜 된 통화이다([그림2] 참조). 미국의 압력이 어느 쪽을 향할지 미루어 짐작할 수 있을 것이다.

[그림2] 2008년 1월에서 2011년 11월까지 원/달러 환율 변화



작년에 한국은행은 1100원 선에서 달러를 사들였다. 수출대기업을 위해서다. 이런 정도라면 한국은 환율조작국가로 지목돼도 할 말이 없다. 이제 미국의 눈치 때문에 그런 정책을 쓰기 어렵다면 유럽 위기가 진정될 것이라는 기본 혹은 낙관적인 시나리오의 경우 상당한 원화절상을 감수해야 할 것이다. 그 면에서는 삼성의 전망이 가장 현실에 가깝다. 물론 이 상황은 수출에 악영향을 미친다.

4. 민간소비 증가율이 작년보다 높아질까?

사실 이 항목은 연구기관보다 보통 사람의 생각이 더 정확하다. 과연 내가 작년보다 소비를 늘릴 생각이 있는지 스스로 물어보면 된다. 모든 기관은 암묵적으로 현재의 가계부채나 부동산 거품이 터지지 않고 그럭저럭 지나간다고 가정하고 있다.

그러나 가계부채를 무난히 해결한다는 것은 특히 중산층 이하가 소비를 감소시켜 부채를 줄여나간다는 것을 의미한다. 정부가 소비 증가의 근거로 내놓은 그림이 이런 추측을 잘 보여주고 있다. 정부와 한은은 실질구매력이 증가하고 GNI와 GDP 증가율 격차가 축소되어 소비가 늘 것이라고 주장한다.

[그림3] 가계실질구매력과 민간소비



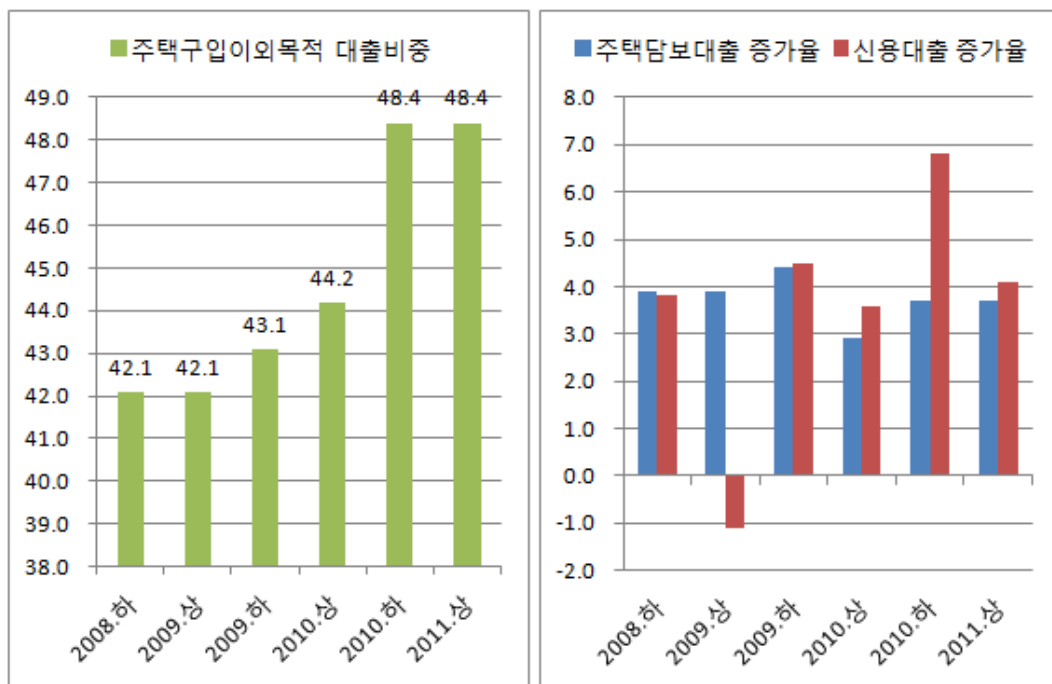
* 실질구매력 = 실질임금 × 취업자수

* 자료 : 기획재정부

그러나 [그림3]의 왼쪽 그림에서 보듯이 2011년부터 실질구매력은 마이너스로 돌아섰다. 그런데도 2% 남짓 소비가 늘어났다는 것은 빚으로 생활하고 있다는 것을 의미한다. 실제로 [그림4]를 보면 2010년 말 이래 주택 구입

목적 외의 대출이 절반가량을 차지하고 있으며 신용대출이 늘어나는 등 부채의 질적 측면도 악화되고 있다. 가계 빚의 원리금 상환 시기를 맞은 소득 수준 1,2분위 가구가 과산을 하지 않는다면 그건 소비를 대폭 줄인다는 것을 의미한다. 정부가 가계대출을 억제한다면 그 속도는 더 빨라질 것이다. 중산층 이상도 과거와 같이 부동산가격이나 주가가 오르지 않는다면 소비를 늘리기보다는 줄이는 쪽을 택할 것이다. 이를 역자산 효과라 한다.

[그림4] 주택 구입이외 대출 비중과 대출 증가율



* 자료 : 한국은행 금융안정보고서

따라서 소비 증가율의 감소를 전망한 예정치가 가장 현실에 가까울 것이다. 넉넉하게 잡아서 작년과 비슷한 정도만 소비가 늘어난다고 가정하면 경제성장률은 현재 정부 전망치보다 0.3%p 낮아질 것이다.¹²⁾

12) 가계부채와 부동산 전망은 새사연의 '2012년 전망기획'에서 차례로 다룰 예정이다

5. 설비투자는 희망이 될 수 있을까?

설비투자 전망의 경우 각 기관의 발표시점에 따라 점점 낮아지고 있다. 그도 그럴 것이 수출증가율과 제조업 평균 가동이 하락하고 있으며 기업의 수익성 저하가 확연하고 설비투자 전망 BSI도 100이하에 머무르고 있기 때문이다. 선행지표인 설비투자 압력지표도 약화되고 있다.

우리나라 설비투자에서 IT부문이 차지하는 비중이 약 30%이고 IT 산업생산은 OECD 경기선행지수와 거의 같은 흐름을 보이고 있다([그림5] 참조). 뿐만 아니다. IT를 비롯해 대규모 설비투자를 하는 부문들의 기업수익률이 가장 악화되었다([그림6] 참조). 때문에 삼성의 낙관적 투자 전망은 실로 의아하다. “하반기 세계경기 불확실성 완화와 원화의 평가절상에 따른 자본재 수입에 대한 부담 완화”가 그 이유인데 그 또한 별로 설득력이 없다. 한은 역시 수출증가율을 가장 낮게 예측하면서 설비투자는 4.2%나 증가한다고 전망한 점에서 이해하기 힘들다. (반면 LG는 가장 높은 수입증가율과 가장 낮은 설비투자 증가를 동시에 예측했다)

자동차도 마찬가지다. 고가의 내구소비재인 자동차는 선진국 경기침체에 가장 큰 영향을 받을 것이다. 재정적자에 허덕이는 선진국들이 2009년이나 2010년과 같이 자동차 소비를 진작시키기 위해 세금을 깎아 주거나 보조금을 줄 리 없다. 도요타 리콜 사태와 일본대지진과 같은 특수도 더 이상 없을 것이다. KIET(산업연구원)에 따르면 자동차 내수는 “소비심리 위축과 신차 효과 약화로 0.3% 증가”에 머물 것이고 수출은 10% 정도 증가해서 작년의 24.6%에 비해서 절반 이하로 줄어들 것이다.

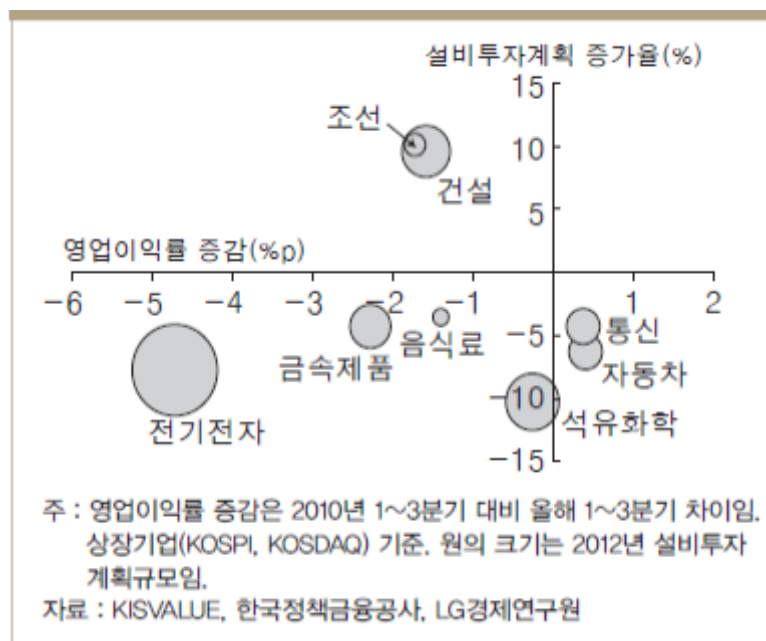
그렇다면 설마 정부의 주장대로 한-EU FTA와 한미 FTA가 이런 모든 현실을 극복하고 기업들이 설비투자를 하는 발판이 될까? 그리하여 작년에 버금가는 투자가 일어날 것이라는 정부의 참으로 장한 희망에 대해서는 독자들이 판단할 일이다. 합리적으로 판단한다면 설비투자 쪽에서도 0.1%p 가량의 성장률 축소가 예상된다.

[그림5] OECD 경기선행지수와 IT 산업생산



* 자료 : 국회예산정책처

[그림6] 설비투자규모와 영업이익률



* 자료 : LG경제연구소

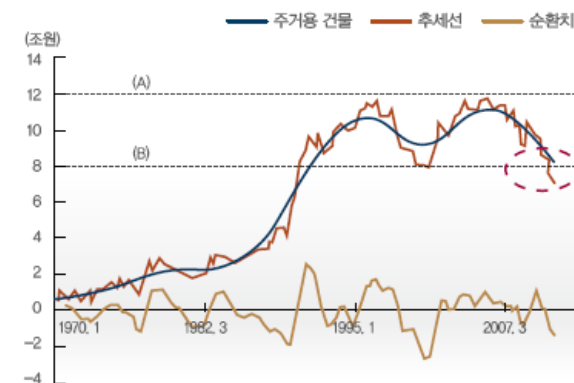
6. 건설투자가 한국경제를 이끌어 갈 거라고?

국민에게 희망을 주기 위한 걸까, 아니면 건설 경기야말로 정책으로 승부를 걸어볼만하다고 생각한 걸까? 예정치를 제외하곤 민관이 모두 건설투자 증가율이 작년의 마이너스 성장을 넘어서 3% 가량의 높은 증가율을 보일 것이라고 전망했다.

예정치는 금년에도 건설투자가 감소할 것이라고 예측했으며, 그 이유로 SOC 예산이 7.3% 감소했고 주택투자 사이클 상 금년에 크게 증가할 수 없다고 판단했다. [그림7]을 보면 금년도 순환 상 하강 국면에 있다는 것을 금방 알 수 있을 것이다.

[그림 7] 주거용 건설투자의 장기추세와 명목건설투자의 GDP 대비 비중

그림 9 _ 주거용 건설투자의 장기추세



주: 계절조정된 분기자료를 HP필터링으로 추세선을 도출.
순환치는 변동성을 줄이기 위해 4개분기 이동평균하였음
자료: 한국은행

그림 10 _ 명목건설투자 및 GDP 대비 비중 추이



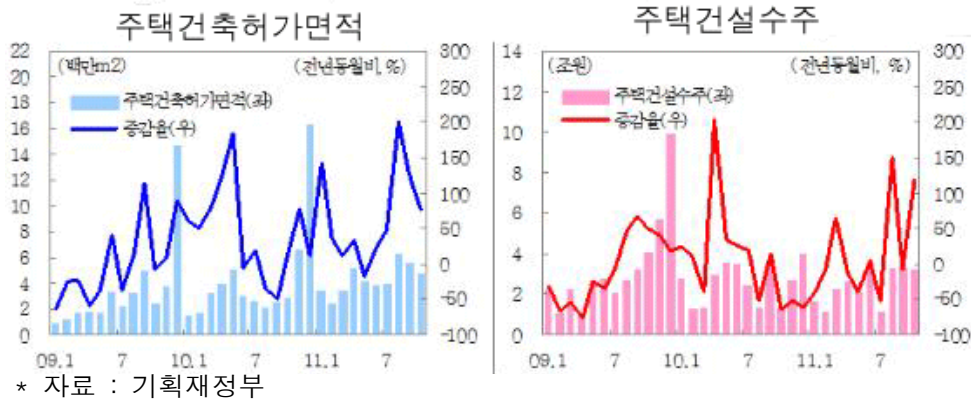
주: 계절조정 분기 자료
자료: 한국은행

* 자료 : 국회예산정책처

그렇다면 건설투자에 관한 수치는 역시 정부의 의지를 반영한 것일까? 집권 4년 내내 부동산 경기를 살리기 위해 모든 규제를 풀어버린 이 정부의 과거를 생각해 보면 자신있게 그렇다고 대답할 수 있다. 실제로 주택 인허가, 주택 허가면적 등 선행지표와 주택건설 수주 등을 보면 건설 경기가 바닥을 벗어나고 있는 것으로 보인다([그림8] 참조). 행복도시, 혁신도시 등 공공기

관 지방이전에 의한 청사건립, 평창 올림픽 기반시설 등이 있으니 정부가 직접 나서서 기름을 부을 수도 있다.

[그림 8] 주택건축 허가 면적과 주택건설 수주 증감률 추이



하지만 중장기적으로 현재의 부동산 가격 움직임과 가계부채 부담 속에서 과연 사람들이 집을 사려고 할까? 건설업 BSI가 70.3에 머무르고 있는 것도 이 때문일 것이다. 더구나 만일 세계경제가 장기침체에 빠진다면 수요도 없이 공급만 늘리면 어떤 결과가 나올까? 건설은 예정처의 ‘객관적’인 예측과 달리 정부나 한은의 예측이 실현될 수 있다. 그러나 그것은 차기정부가 더 큰 불행을 떠안는 결과를 낳을 것이다.

7. 그렇다면 또 다시 수출이 한국경제호를 구할까?

모든 기관에 공통적인 것은 수출 증가율이 작년의 반에도 이르지 못하리라는 사실이다. 삼성은 세계경제 성장둔화와 경쟁 격화, 원화 강세, 수출단가 상승률 하락이라는 일반적 이유와 작년의 특수 요인(일본 대지진 등)이 사라진 데서 그 원인을 찾는다. 한미 FTA로 대미 수출이 3%p 증가할 것이라는 정부의 놀라운 집착을 빼면 어느 정도 달성 가능한 수치들로 보인다.

그러나 모든 기관이 가정한대로 EU 사태가 그럭저럭 수습되고 미국경제가

더블 덩에 빠지지 않는다면 원화는 절상될 것이다. 또한 이런 상황에서도 세계경제 성장률이 UN의 예측대로 2.6%에 머무른다면 앞의 [그림1]에서 보듯이 우리 수출 증가율은 훨씬 더 줄어들 것이다. “세계 경제성장률이 1%p 감소하면 수출증가율은 4%p 줄어든다”는 사업계의 주먹구구는 이 그림으로 어느 정도 확인된다. 그렇다면 수출만으로 약 2%p가량 GDP 증가율 감소요인이 생기는 것이다. 물론 수출이 줄어들면 설비투자도 감소하고 수입도 따라서 축소되기 때문에 대외부문 전체로 따지면 그리 많이 줄어들지는 않을 것이다.

이상을 종합하면 ‘비교적 낙관적 가정’하에서도 우리나라 경제 성장률은 2% 중반쯤에 머물 것으로 예측된다. 그것도 정부가 건설 경기를 일으켜서 성장률을 끌어올렸을 때 그렇다는 얘기기 때문에 내후년에는 더 큰 문제가 될 수 있다. 물론 EU나 미국, 그리고 우리 내부 어느 쪽에서나 폭탄이 터지는 일이 발생하면 성장률은 마이너스로 곤두박질 칠 수도 있다.

양대 선거가 있는 금년, 정부는 무슨 수를 써서라도 성장률을 끌어 올리려 할 것이다. 토목건설은 또 한 번 동원될 것이다. 또한 환율 때문에라도 금용은 완화기조로 갈 것이다. 혹시 새해 벽두에 대통령이 뜬금없는 물가 걱정을 한 것은 이런 이유 때문일까?

민주개혁진영은 현재의 성장조차도 얼마나 장기 성장에 해로운지 조목조목 짚어야 할 것이다. 이명박 정부 4년 동안 잠재성장을 자체가 떨어진 이유도 밝혀야 한다. 뿐만 아니라 부동산거품과 가계부채를 어떻게 해결할 것인지 설득력 있는 해법이 필요하다.

2012년 전망(4) 한국 경제

내수 경제 강화는 소득 재분배의 경제개혁으로부터

2012.01.09 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목 차

1. 무역 1조 달러 돌파, 그 성과와 한계
2. 한미 FTA가 아니라 동아시아 역내 무역이 핵심
3. 민간소비 증가를 바란다면 내수를 살려야
4. 소득 재분배를 통한 불평등 해소가 내수 회복의 길



<http://saesayon.org>

1. 무역 1조 달러 돌파, 그 성과와 한계

2012년을 전망하면서 한국경제는 수출과 내수가 모두 취약한 외환위기(外憂內患)의 어려움에 처해 있는 것이 특히 문제라고 했다.¹³⁾ 외환위기 이후 수출과 내수가 동시에 위축되는 국면은 많지 않았다. 1998년 외환위기로 국민경제가 위협에 빠졌지만 수출 호조조건이 유리하게 작용하여 난국을 탈출할 수 있었고 2003년 카드대란이 불러온 심각한 내수 침체도 수출로 만회했다. 그러나 2009년에 이어 2012년 올해에도 수출과 내수가 동시에 약화될 것이다. 또한 그것은 일시적인 경기변동 요인도 있지만 상당히 구조적인 요인을 내부에 안고 있기 때문에 쉽게 풀리지 않을 가능성 까지 내재되어 있다.

우리나라는 2011년 무역규모가 1조 달러를 돌파하면서 세계 9위를 차지했다. 정부와 언론은 이를 대대적으로 보도했다. 수출이 약 5500억 달러, 수입이 5200억 달러를 기록했다. 1960년대 ‘수출 주도형 공업화 전략’을 수립한 후 50여년을 지속적으로 수출에 목을 매고 경제성장을 해온 결과인 셈이니 대단한 것은 사실이다.

그런데 ‘다음은 2조 달러’라는 식의 목표를 성급히 세우기 전에 돌아볼 것이 있다. 먼저 우리의 무역 규모가 세계 9인데 비해 경제규모는 15위라는 점이다. 경제 규모에 비해 무역 의존도가 매우 높다는 뜻이다. 실제로 아래 [그림1]을 보면 우리나라의 무역 의존도¹⁴⁾는 90~100% 안팎으로 대단히 높다. 일본에 비해 높은 것은 말할 것도 없고, 수출로 성장하고 있어 대외 변수에 취약하다는 중국에 비해서도 훨씬 높다.

한국의 무역 의존도는 2008년 이후 더욱 높아졌는데, 2007년까지만 해도 70% 미만이었던 무역의존도가 최근 100% 가깝게 올라갔다. 반면 전통적인 수출 지향 국가인 일본과 중국은 최근 금융위기 이후 무역 의존도가 약간씩 줄었다. 중국의 경우 2010년 무역 의존도는 52%정도다. 물론 유럽 위기의 중심에 있는 독일은 오히려 무역 의존도가 늘어서 2010년 기준 약 87% 정

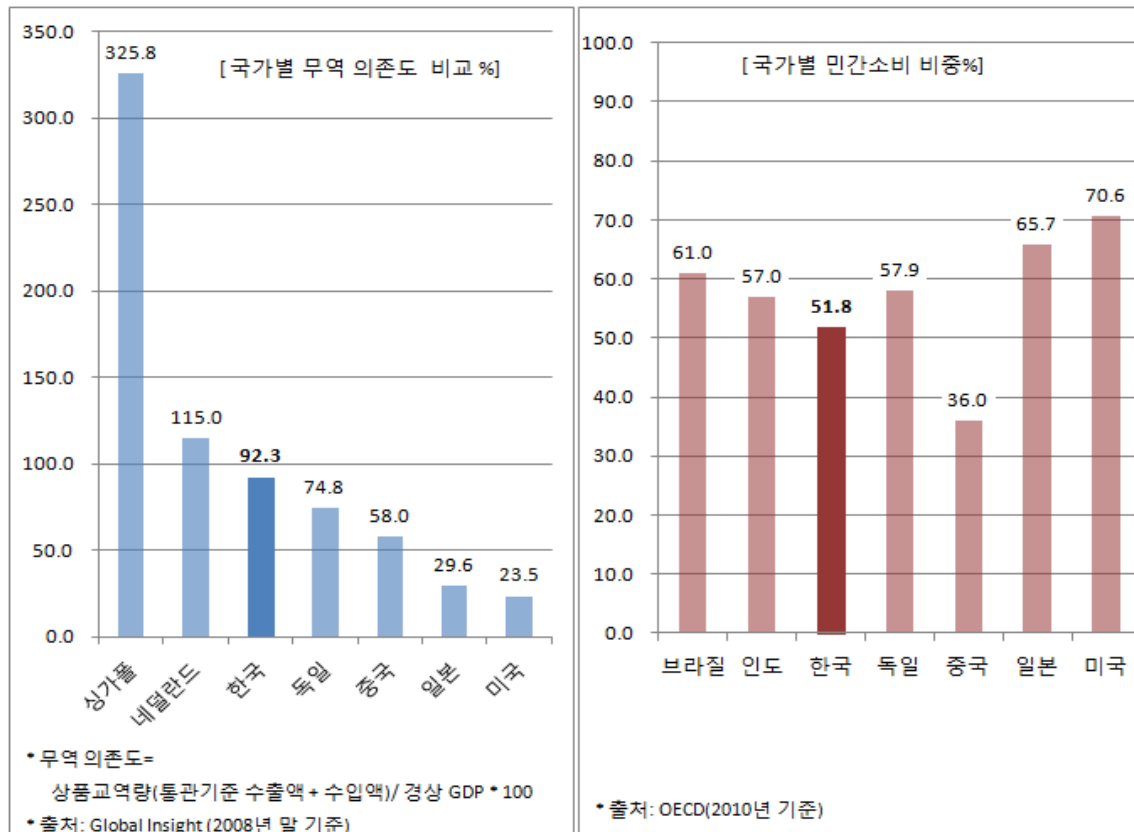
13) 정태인, 2012.01.06, 3%대의 경제성장을 전망 뜯어보기, 새로운사회를여는연구원

14) (수출액+수입액)/GDP

도까지 올라갔다. 내수 부족 공백을 채우기 위해 5년 안에 순 수출을 2배로 증가시키겠다고 공언한 미국도 2010년 무역 의존도가 27%까지 올라갔다.

독일을 제외하면 기존에 수출 주도형 성장을 해온 국가들은 무역 의존도를 다소나마 줄이면서 위기 완충을 해왔고, 반대로 미국처럼 내수 중심 국가들은 수출 폭을 늘려서 위기대처를 해왔다. 그런데 한국은 수출 주도형 성장 국가이면서도 위기 국면에 수출 비중을 더 늘리는 방식으로 택했다.

[그림1] 무역 의존도 민간소비 국제비교



한국전쟁의 잣더미 말고 아무것도 없던 한국경제가 50년 동안 땀 흘려 노력하여 5천억 달러 이상의 물건을 만들어 내다 팔고, 또 그 만큼의 물건을 밖에서 사다가 쓸 능력이 되었다는 것은 분명 좋은 일이다. 그런데 해외에 내다 팔기만 하느라 정작 50년이 지나도록 우리 자신이 운택하게 살게 위해 나라 안에서 소비하는 규모는 상대적으로 성장하지 않다. 즉, 무역규모가 팽

창하는 만큼 내수규모가 커지지는 않았다. [그림1]을 보면 우리 경제에서 민간소비의 비중은 52%로 중국을 제외하고는 주요국가 가운데에서 가장 낮다.

결국 무역 1조 달러 돌파는 수출지향형 한국경제의 정점을 보여주는 것이면서, 동시에 내수와 수출의 상대적 격차가 그만큼 확대되었다는 것을 알려주고 있다. 처음에는 자본과 기술, 시장 등 아무것도 없고 저임금 노동밖에 없어서 (어쩔 수 없이) 수출지향형 공업화를 추구해왔다고 이해할 수 있다. 하지만 50년이 지나고 무역규모는 1조 달러를 넘었음에도 불구하고 국민경제의 내수기반이나 국민들의 소득과 소비기반이 동반 성장하지 못했다면 이는 심각한 문제다.

특히 세계경제의 장기침체가 점점 확실해지면서 미국과 같은 기존 내수지향형 국가들마저 수출에 뛰어 드는 등 수출전쟁이 점점 치열해지고 무역수지 불균형에 대한 마찰이 갈수록 커지는 환경에서 한국경제가 무역 확대를 통한 성장 동력 유지를 얼마나 더 지속시킬 수 있을지 의문시 된다. 그런데도 대부분의 올해 경제 전망에서는 세계경제의 위축으로 인해 수출이 5~7% 정도로 줄어든 것이라고만 예측할 뿐 무역환경의 구조적 변화가 가져올 충격과 영향은 고려하고 있지 않다.

2. 한미 FTA가 아니라 동아시아 역내 무역이 핵심

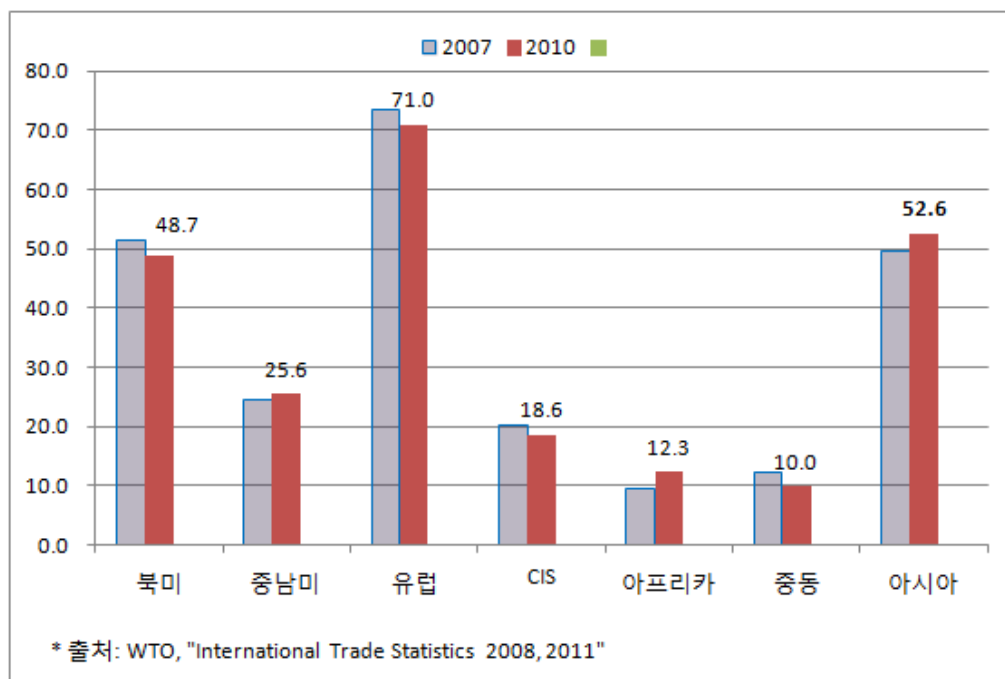
무역 1조 달러 달성과 함께 2011년 연말에 있었던 주목할 무역 환경 변화는 바로 한미 FTA타결이다. 세계에서 세 번째로 경제영토가 넓어졌다면서 미국과 유럽 지역에서의 활발한 상품, 서비스 무역 거래가 촉진되고 한국경제 성장에 크게 기여할 것이라고 정부는 홍보했다. 과연 그럴까? 결론부터 말하자면, 정부의 홍보와 달리 당장 2012년 유럽과 미국의 경기침체가 확실한 상황에서 FTA가 체결되었다고 해서 무역거래가 활발해질 리는 없다.

2011년에는 수출 증가율이 19%를 넘어갔지만 2012년에는 한국경제가 잘

해야 7% 전후의 수출 증가를 예상하고 있는 중이다. 그것도 세계 무역이 올해 5% 정도 늘어난다는 가정을 깔고 있다. 유럽 지역으로의 수출은 절대 규모가 감소할 것으로 예상하고 있고, 미국에 대한 수출도 평균 증가율 이하를 전망하고 있다. 그나마 중국과 아시아 수출이 두 자리를 지속한다는 희망을 가지고 있을 뿐이다. 그러나 유럽 위기의 악화로 중국과 아시아 경제 둔화 속도가 좀 더 빨라지면 수출 증가율 목표 5%를 지키기도 쉽지 않을 것이고, 즉각적으로 올해 경제성장률 목표 3.7%는 무너지게 된다.

[그림2] 세계 무역에서 각 지역의 역내 무역이 차지하는 비중

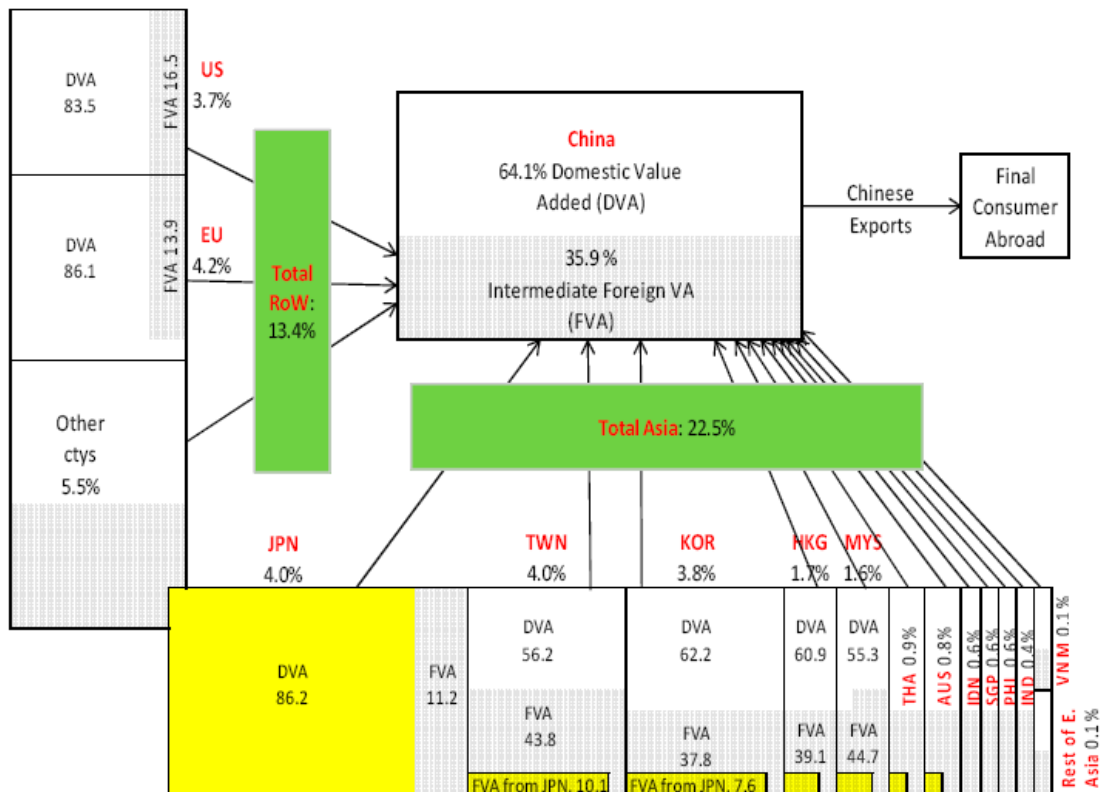
(단위 : %)



또 하나 명확한 것은 한국경제의 대단한 무역 의존도는 지금 FTA를 맺은 북미나 유럽 국가를 통해서 만들어진 게 아니라는 것이다. 한국경제는 중국과 아시아에 대한 무역 의존도가 높아지고, 미국과 유럽에 대한 무역 의존도가 낮아지고 있다. 지금 북미 지역, 유럽 지역, 아시아 지역 등 적어도 3개 지역에서는 상당히 강력한 지역 경제 연계구조가 형성되어 있고 해당 지역에 속한 국가들에게 이 틀이 매우 강력히 작용하고 있는 중이다([그림2] 참조).

특히 NAFTA라는 강력한 FTA로 엮여 있는 북미 경제권과, 통화동맹으로 엮힌 유럽지역과 달리, ASEAN+3, ASEAN+6 등 대단히 느슨한 협력 테이블 정도밖에 없는 아시아 국가들이 역내 무역 의존도가 50%가 넘는다는 것은 매우 특이하고 의미 있는 현상이다. 더구나 아시아의 역내 무역 의존도는 지난 3년 동안 조금씩 더 커져왔다. 한국의 경우라고 예외가 아니다. 코트라 전망에 의하면 2012년 한국경제의 수출 예상치는 약 6000억 달러인데, 이중 중국권이 2000억 달러와 아시아 지역이 1120억 달러로 둘을 합치면 전체 수출 예상치의 절반이 넘는다. 반면 북미와 유럽을 모두 합친 수출 예상 금액은 1200억 달러에 불과하다. 따라서 적어도 당분간 수출과 무역에서 FTA 효과를 운위하는 것은 우스운 일이다.

[그림3] 중국을 중심으로 한 글로벌 공급 사슬



Source: Koopman et al. (2010), "Give Credit Where Credit is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains," NBER WP 16426
Note: DVA refers to Domestic Value Added, while FVA refers to intermediate Foreign Value Added.

특히 [그림3]에서 볼 수 있는 것처럼, 2000년대 중반 이후 중국 중심의 동아시아 산업생산 네트워크는 비교적 견고하게 구축되어왔다. 2008년 기준으로 중국은 자본재와 소비재, 그리고 총수출이 모두 세계 1위이다. 한국경제는 중국을 축으로 한 공급사슬 가운데에서 일본, 대만과 함께 가장 중요한 역할을 하고 있는 중이다. 이 틀이 향후 어떻게 전환되어 가는가에 따라서 한국의 대외무역 형태는 많은 영향을 받을 것이다. 다시 말해 한미 FTA나 한EU FTA가 결정적이지 않다는 말이다.

3. 민간소비 증가를 바란다면 내수를 살려야

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 무역 환경은 무역 의존도가 높은 국가들에게 결코 유리하게 움직이고 있지 않다. 지금 세계는 전통적인 수출 주도형 국가는 물론이고 세계 소비시장 국가인 미국까지 앞장서서 수출 경쟁을 하고 있는 중이다. 모든 나라가 경제위기로 망가진 내수시장을 대체할 외수시장, 즉 수출시장을 찾아 열을 올리고 있다. 이를 위해 환율인하 경쟁도 마다하지 않으며 국제 보호무역주의로 인한 갈등도 피하지 않을 것이다. 특히 그동안 수출 의존도가 크고 무역수지 흑자가 컸던 독일, 일본, 중국, 한국 같은 나라들에 대한 경계와 비난의 강도가 높아질 수 있다.

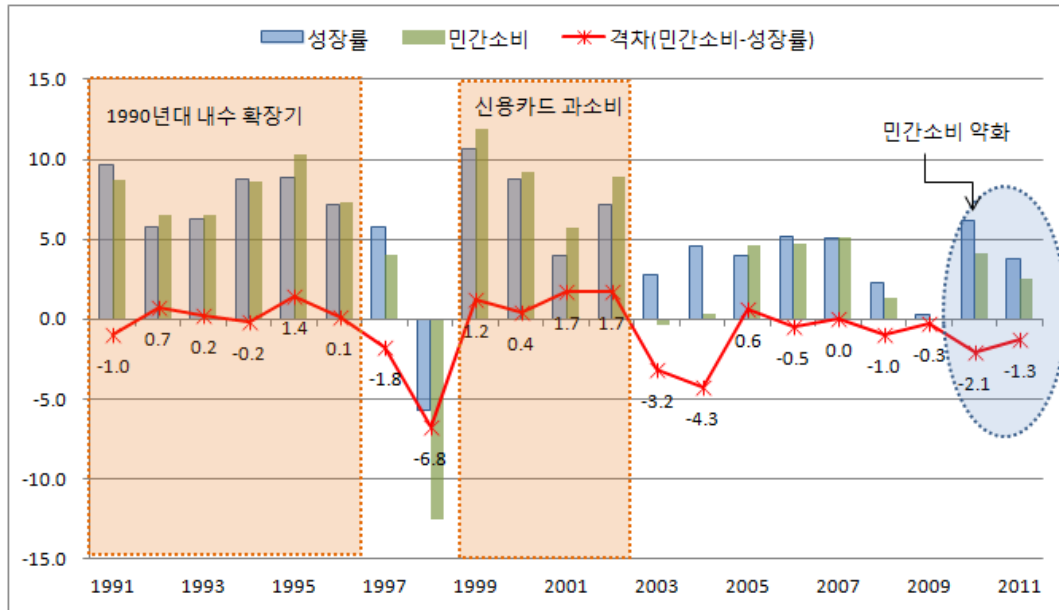
오랜 동안 항상 당위적인 명제일 뿐이었던 내수 기반 강화가 이제는 현실적으로 돌아보아야 할 매우 절박한 문제일 수가 있다는 것이다. 아마도 정치의 계절을 앞두고 올해 ‘내수 살리기 백가쟁명’의 정치구호들이 쏟아져 나올 것이다. 내수를 이루는 중요 요소로는 기업 투자나 정부소비도 있지만, 여기서는 특히 민간 소비 측면에서 들여다 보기로 하자.

일단 우리 정부는 올해 민간소비 증가율이 3.1% 증가하여 지난해의 2.5%보다 높을 것으로 전망하며 수출 부진을 상당부분 민간소비가 받쳐줄 것으로 예상했다. 그런데 그 근거가 너무 빈약하다. 우리 경제에서 내수 확장에 의해 경제발전이 이루어진 시기는 1990년대 전반기 정도이다([그림4] 참조).

그 시기 외에 민간소비가 성장률을 추월했던 시기는 카드대출 남발이 횡행했던 1999~2002년 정도였다. 나머지 시기는 모두 민간소비가 성장률을 밑돌았고 2008년 글로벌 금융위기 이후 이는 더욱 심화되었다.

[그림4] 실질 경제 성장률과 민간소비 증가율 사이의 관계추이

(단위 : %, 전년동기 대비)

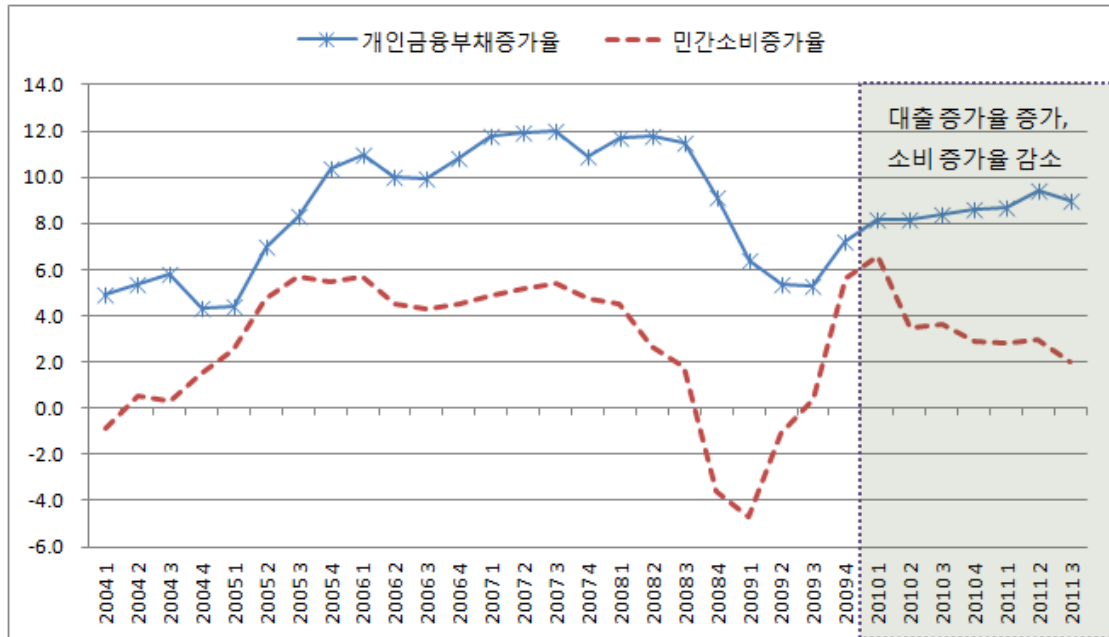


* 자료 : 한국은행

그나마 지금까지의 취약한 민간소비 능력조차도 상당부분은 노동자의 실제 소득이 아니라 금융대출과 부채에 의해 지탱되어 왔다([그림5] 참조). 빚을 얻어 소비를 하는 일종의 ‘적자 호황’이 이어진 것인데, 2008년 글로벌 금융 위기는 적자호황의 붕괴를 의미했다. 2008년 이후 미국과 유럽은 물론 한국 역시 더 이상 빚으로 소비를 할 수 없게 되었고 민간소비가 위축되는 것은 불가피했다. 현재의 내수기반 약화는 바로 이런 적자호황 붕괴로 나온 결과로 보아야 하는 것이지 단지 물가 상승률이나 소비심리 따위로 판단될 문제가 아니다.

[그림5] 실질 민간소비 증가율과 개인 부채 증가율 추이

(단위 : %, 전년동기 대비)



* 자료 : 한국은행

*** 소득에 비해 너무 과도한 소비를 한 것이 문제인가?¹⁵⁾**

이 질문에 대해 미국 경제학자이자 전 노동부 장관이었던 로버트 라이시(Robert Reich)는 단호히 아니라고 대답한다. “너무 많은 빚이 문제가 아니고 너무 적은 소득이 문제라는 것이다.

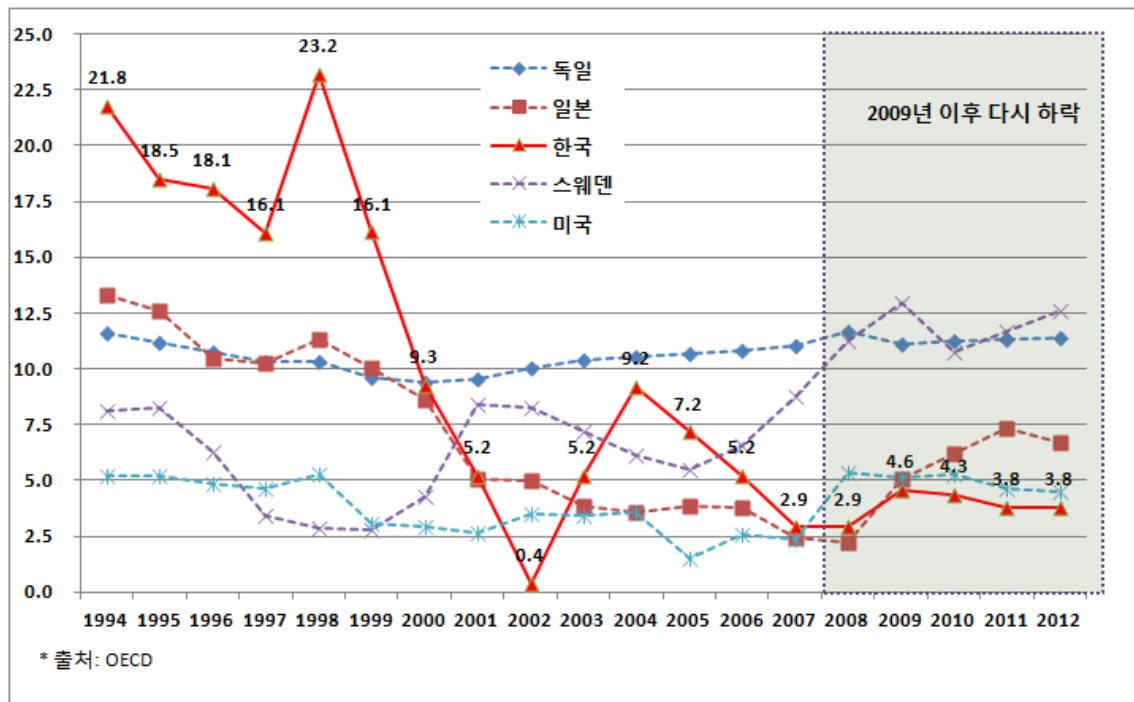
“어떤 이들은 너무 지나치게 대출을 받은 소비자들을 비난했다. 또 어떤 사람들은 경솔하게 대출을 남발한 은행을 나무랐다. 어떤 이들은 자기네 물건을 수입하라고 우리에게 기꺼이 많은 돈을 빌려준 외국 채권자들, 특히 중국에게 비난의 화살을 돌렸다.” 그러나 이런 식으로 “국민들이 소득에 비해 너무 많이 소비한 것이 문제”라고 비난할 때, 라이시(Robert Reich)는 “진짜 문제는 대다수 서민과 중산층의 소득이 늘어나지 않은 것이 문제”라고 지적한다.

“사람들이 수입 이상으로 (부채를 얻어) 지출하고 소비한 것이 문제가 아니다. 그들의 수입이, 경제 성장에 따라 그들이 마땅히 누릴 수 있다고 여기는 것에 대한 합리적인 기대치를 따라가지 못했기 때문이다.”

4. 소득 재분배를 통한 불평등 해소가 내수 회복의 길

결국 2012년 한국경제를 전망하면서 민간소비와 내수회복을 기대한다면 국민들의 소득개선 방안을 찾아야만 한다. 특히 [그림5]에서 볼 수 있는 것처럼 2010년 1분기를 정점으로 민간소비가 추세적 하락을 계속해오고 있음에도 불구하고, 부채 증가율은 오히려 더욱 커지고 있어 우려된다. 동시에 [그림6]에서 보이듯이 저축은 2009년 말을 정점으로 또 다시 줄어들어 세계에서 가장 낮은 수준을 면치 못하고 있는 실정이다.

[그림6] 금융위기 이후 순 저축률 국제비교



부채를 늘리고 저축을 줄이는데도 불구하고 민간소비가 회복되지 못할 만큼 가계의 구매력은 약화되었다. 이는 국민들의 소득이 필요한 수준만큼 늘지 않았으며 소득의 불평등한 분배로 인해 99%의 분배 몫이 늘지 않고 있기 때문이다. 정리하자면 지금까지 빚으로 소비를 늘려왔지만 이는 1000억에 달하는 가계부채에 봉착하면서 더 이상의 해결책이 될 수 없는 상황에서, 절대적으로 적은 소득 규모와 불평등한 분배 구조가 구매력을 약화시켜서 내

15) 로버트 라이시, 2010, 위기는 왜 반복되는가(After Shock, The Next Economy and America's Future), 김영사

수는 구조적 정체로 고착화되는 상황이다. 단순히 물가를 안정시킨다고 해서 민간소비가 늘어날 수 있는 상황은 아닌 것이다.

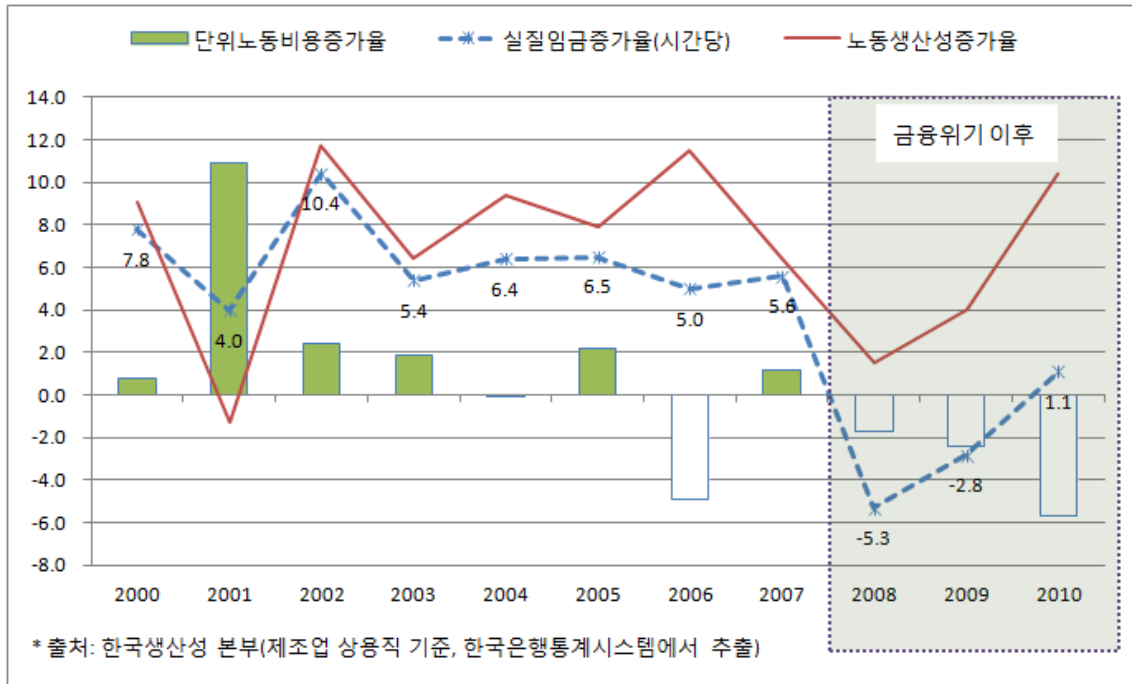
어떻게 할 것인가. 무엇보다 먼저 할 일은 부채를 늘려 민간소비 위축을 막아보겠다는 임시적이고 편의적인 정책을 중단하는 것이다. 가계 부채는 민간 소비 부양을 상쇄할 정도로 위험부담이 크기 때문에 이제는 체계적으로 부채를 줄이는 방향으로 정책을 세워야 한다. 그렇다면 당장 정부가 할 수 있는 것은 조세를 통한 소득 재분배이다. 최근 미국의 버핏세 논의를 계기로 우리나라에서 부자 증세에 대한 논의가 활발해질 조짐을 보이고 있다. 부자 증세는 복지재원 마련이라는 측면에서 뿐 아니라 조세를 통한 소득 재분배를 기할 수 있는 중요한 장치라는 점에 적극적으로 추진해야 한다.

물론 근원적인 해결책은 시장에서 노동자의 임금을 올려주고 중산층을 두텁게 재조직하는 것이다. 앞서 인용했던 라이시 교수는 1929년 대 공황이 가르쳐 준 핵심 교훈은 “소득분배가 적정 수준에서 너무 크게 벗어나면 경제조직을 재구성해야 폭 넓은 중산층이 충분한 구매력을 확보해 장기적으로 경제에 활력을 불어넣을 수 있다는 교훈”이라고 주장한다. 그런데 미국 오바마 정부는 갈수록 심해지는 근원적 문제, 즉 대공황의 진짜 원인인 ‘불평등 심화 문제’를 완화시키는 조치는 거의 취하지 않았다고 비판한다. 그 때문에 경기부양책과 통화량 증대의 효과가 사라지고 나면 지속적인 경제 성장이 이루어지기는커녕 장기간의 고실업률 사태가 벌어질 것이라고 예언했다. 그 예언은 지금 현실이 되고 있다.

특히 라이시 교수는 장기적인 관점에서 보면 문제는 ‘일자리 양’이 아니라 ‘임금’이라고 강조하면서, 앞으로 조금씩 일자리가 늘어날 수는 있지만 그 일 자리를 얻는 많은 사람들이 이제 전보다 훨씬 낮은 임금을 받아야 하는 현실을 우려했다. 이는 소득의 저하와 민간소비의 하락으로 귀결될 것이기 때문이다. 한국 역시 마찬가지다. [그림7]에서 보듯이 한국의 실질임금은 특히 2008년 금융위기 이후 노동생산성에 크게 못 미치도록 하락했을 뿐 아니라 기업의 단위 노동비용도 계속 감소할 정도로 소득 보전을 하지 못했다. 그나

마 임금 격차가 적은 제조업 상용직이 이 정도다. 최근 일자리 팽창을 주도하고 있지만, 임금과 근로조건은 매우 나쁜 보건 복지 서비스의 경우 더욱 심각하다.

[그림7] 실질임금과 노동생산성 증가율의 격차



결론적으로 내수기반 강화 문제는 단순히 국내 상품시장 확대의 문제가 아닙니다. 부채를 더 늘리지 않고 소득을 재분배하여 구매력을 회복시켜야 하는 경제개혁의 문제다. 부자 증세, 임금차별 해소, 비정규직 축소, 복지 확대 등이 지금보다 획기적으로 확대되어야 시장 소득이 개선되고 재분배가 이루어질 수 있다.

경제개혁이 필요하다는 것이다. 양대 선거에서 내수를 살리기 위한 진정한 경제개혁이 나와야 한다. 이것이 올해 성장률이 3%가 넘기 위한 전제 조건이다. 외우내환의 타개는 수출 다변화나 새로운 해외시장 개척, 또는 물가안정에 의한 실질구매력 증대와 같은 단순한 거시정책으로는 절대 해결될 수 없다.

전망기획(5) 2012년 한국 경제 노동시장

불평등과 양극화 줄이는 양질의 일자리 정책 필요

2012.01.10 | 김수현_새사연 연구원 | sida7@saesayon.org

목 차

1. 2012년 고용 증가 둔화
2. 청년고용, 길을 찾을 수 있을까?
3. 계속되는 노동시장 내 불평등과 양극화
4. 유연 노동시장에서 양질의 일자리 정책으로의 전환



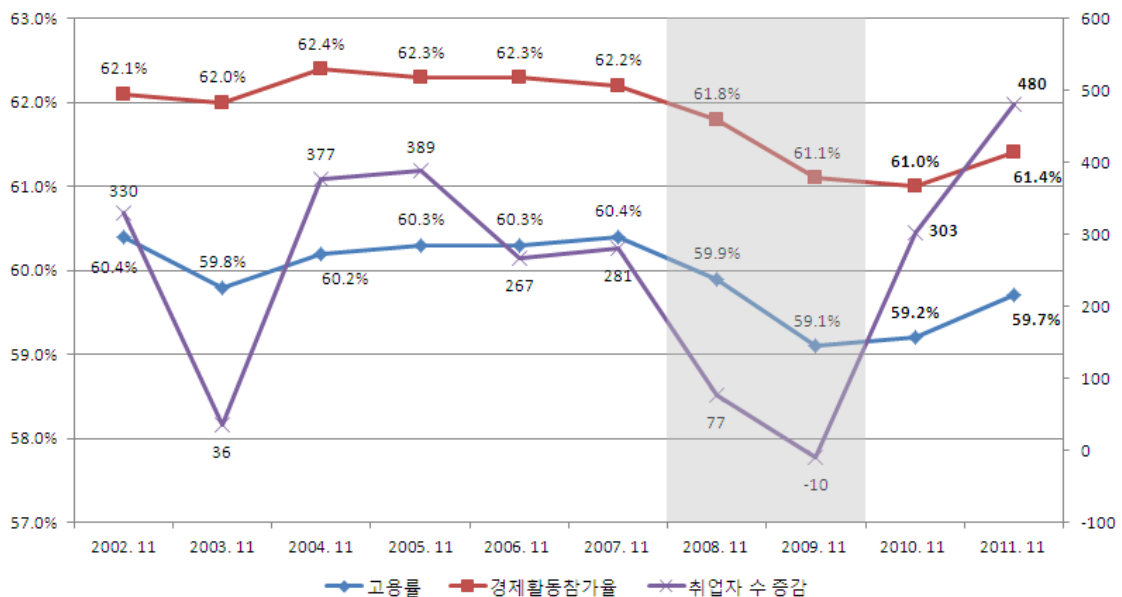
<http://saesayon.org>

1. 2012년 고용 증가 둔화

고용지표로 볼 때 2011년은 지난 2008년 말 금융위기 이후 나빠졌던 고용 상황이 회복된 시기였다. 금융위기 직후 1%p 이상 하락했던 고용률과 경제활동참가율은 금융위기 이전 수준으로 회복되었으며, 취업자 수 역시 전년동월과 비교했을 때 매달 평균적으로 40만 명 이상이 증가하였다. 고용의 질적 수준에서의 개선이 상대적으로 낮은 수준에서 이루어졌기 때문에 국민들의 체감 정도는 낮았지만, 고용지표로 보았을 때 양적수준에서는 개선이 이루어진 시기로 평가할 수 있다. 이는 기저효과, 수출증대로 인한 제조업에서의 노동수요 증대, 지속적인 사회서비스 산업에서의 일자리 창출이 있었기에 가능했던 결과이다.

[그림1] 고용률, 경제활동참가율, 취업자 수 증감

(단위 : %, 천 명)



* 고용률과 경제활동참가율은 좌측 축, 취업자 수 증감은 우측 축

* 자료 : 통계청

하지만 2012년에는 이같은 양적수준에서의 개선이 지속되기 힘들 것으로 예상된다. 이와 관련해서는 다음의 네 가지 원인을 들 수 있다.

첫째, 2010년부터 고용률과 경제활동참가율, 취업자 수 증가에 중요한 역할을 해왔던 기저효과¹⁶⁾가 2012년에는 사라지기 때문이다. 2011년 고용수준의 양적 개선은 2008년 미국발 금융위기 이후 하락했던 고용률, 경제활동참가율, 취업자 증가율이 금융위기 이전 수준을 회복하는 과정에서 이루어진 것으로, 금융위기로 인해 악화되었던 고용지표가 가져오는 기저효과가 중요한 역할을 했다. 하지만 [그림1]에서 보이는 바와 같이 2011년 고용지표가 금융위기 이전 수준을 어느 정도 회복함으로써 이후에는 2011년과 같은 수준의 기저효과를 기대하기는 힘들다. 즉, 기저효과 소멸로 2012년에는 작년과 같은 양적 고용지표의 개선 수준이 지속되지는 못할 것이다.

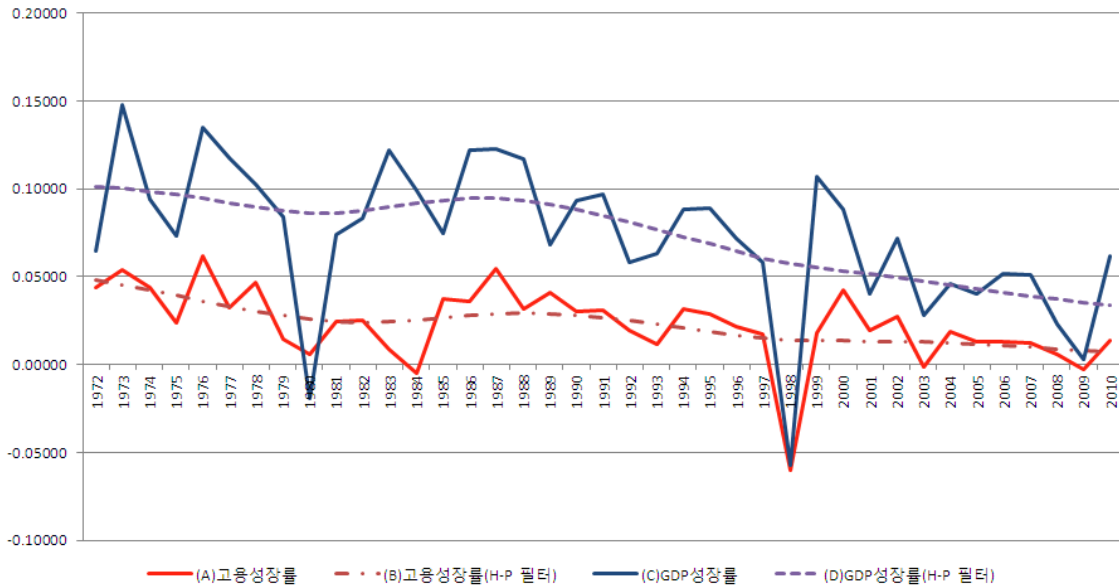
둘째, 2012년의 경제성장률이 작년보다 낮을 것으로 예상되면서 고용증가의 둔화에 영향을 줄 수 있다. 작년 말 기획재정부와 한국은행은 2012년 우리나라의 경제성장률을 3.7% 수준으로 예상했다. 이는 2011년 경제성장률 3.8%보다 소폭 하락한 것이다. 하지만 정부의 예상보다 경제성장률이 더 낮을 것이란 전망이 나오고 있다. 외국의 주요 투자은행들은 2012년 한국의 경제성장률이 3.4% 수준에 머물 것이라 전망하고 있는데, 가장 부정적인 전망을 내놓은 UBS의 경우 1.9% 수준까지 하락할 것으로 보았다. 유럽경제의 침체와 아직 남아있는 경제적 불확실성 등은 우리나라의 올해 경제성장률이 작년보다 낮을 가능성을 높여주고 있다. 경제성장률의 둔화는 고용성장률의 둔화로 이어질 수 있다.

이는 경제성장률과 고용성장률이 정의 상관관계를 가지기 때문이다. [그림2]는 1972년부터 2010년까지의 경제성장률과 고용성장률을 나타낸 것으로, (A)와 (C)는 각각 GDP성장률과 고용성장률이고, (C)와 (D)는 Hodrick-Prescott 필터(H-P 필터)를 이용해 경제성장률과 고용성장률에서 추세를 제거한 변동치만 나타낸 것이다. 이들을 이용하여 경제성장률과 고용성장률의 관계를 회귀분석한 결과 둘 사이에 정의 상관관계를 찾을 수 있었

16) 기저효과란 기준이 되는 시점의 상대적 위치에 따라서 결과가 왜곡되어 나타나는 현상을 뜻한다. 예를 들어 호황기의 경제 지표를 기준으로 비교할 경우 결과는 실제보다 위축되게 나올 수 있으며, 반대로 불황기의 경제 지표를 기준으로 비교할 경우 결과는 실제보다 과장되게 나올 수 있다.

다17). 이는 경제성장이 침체될 경우 고용성장 역시 침체됨을 나타낸다. 따라서 올해의 경제성장률이 작년보다 못할 경우 경제성장률 증가에 따른 고용 증가 수준 역시 2011년에 미치지 못할 것으로 예측된다.

[그림2] 고용성장률과 실질GDP성장률



* 자료 : 통계처, 연구자 직접 계산

셋째, 2011년 고용지표의 개선을 이끌었던 제조업에서의 취업자 수 증가추세가 둔화되고 있기 때문이다. 작년의 고용률과 경제활동참가율의 상승과 취업자 수 증가에 있어 가장 중요한 역할을 한 산업은 보건 및 사회복지서비스업과 제조업이라 할 수 있다.

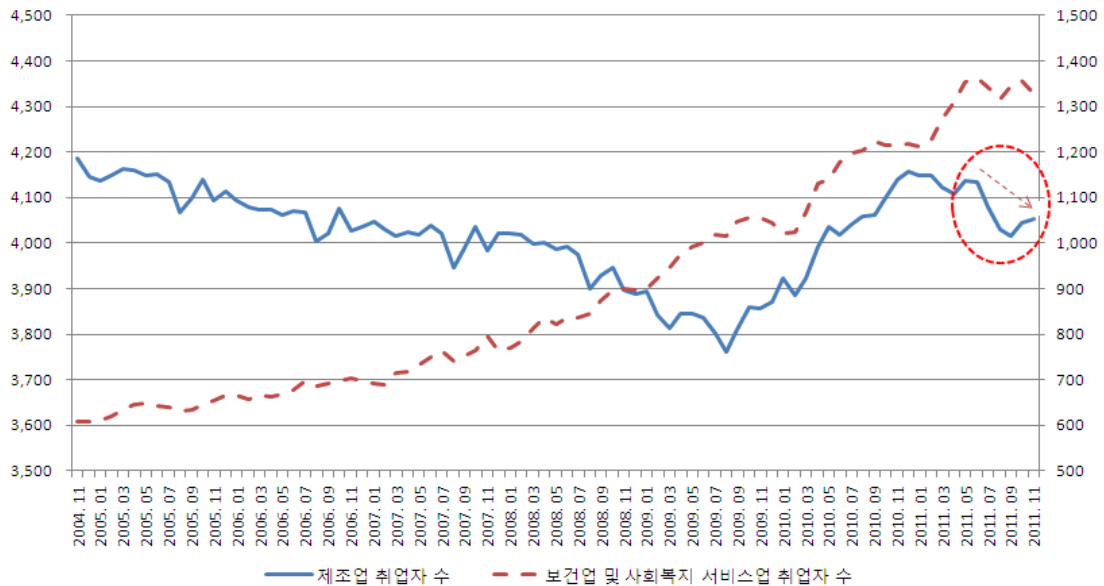
하지만 [그림3]에서 보는 바와 같이 보건 및 사회복지서비스업이 2011년 말까지 지속적으로 취업자 수가 증가 추세를 보인데 반해, 제조업의 경우 후반기에는 취업자 수 증가추세가 둔화되고 줄어드는 경향을 보인다. 이는 수출호황으로 인한 제조업에서의 노동수요가 증가가 2011년 후반기에는 이어지지 않았음을 의미한다. 2012년에도 제조업에서의 수출호황과 고용증대를

17) 간단한 선형회귀분석에 따르면 GDP 성장률이 1% 상승할 경우 고용성장률은 대략 0.4% 정도 상승하는 것으로 나타난다. 하지만 최근 GDP 성장률이 고용성장률에 기여하는 바가 점점 하락함을 고려했을 때 GDP 성장에 따른 고용창출력은 이보다 더 낮을 것으로 예상된다.

기대하기는 어려워 보인다. 이와 같은 제조업에서의 취업자 수 증가 둔화는 보건 및 사회복지서비스업에서의 취업자 수 증대가 이어진다고 하더라도 2011년과 같은 양적 고용지표의 개선을 기대하기 힘들게 한다.

[그림3] 제조업과 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자 수

(단위 : 천 명)



* 제조업 취업자 수는 좌측 축, 보건업 및 사회복지서비스업 취업자 수는 우측 축

* 자료 : 통계청

넷째, 유럽의 위기로 인해 여전히 해소되지 않은 경제적 불확실성은 기업으로 하여금 신규고용 규모를 축소하게 해 2012년 고용지표의 개선에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 기업이 고용을 늘리지 않거나 감소시키게 되면 이는 경제성장률 하락으로 이어지고, 앞서 이야기 한 경제성장률 하락으로 인한 고용성장률 둔화를 더욱 심화시키게 된다.

실제로 취업포털 인크루트의 상장사를 대상으로 한 ‘2012년 대졸신입 채용 계획’ 조사에 따르면 상장회사들의 올해 채용 규모는 지난해보다 5.7% 줄어들 것으로 나타났다. 이는 이상에서 이야기한 요인들과 함께 향후 예상되는 경기침체와 경제적 불확실성이 기업의 고용계획에 반영되었기 때문이다. 특히 청년층의 신규고용에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보여, 내년에도 여전히 올해와 같은 청년층에 대한 고용한파가 지속될 것으로 예상된다.

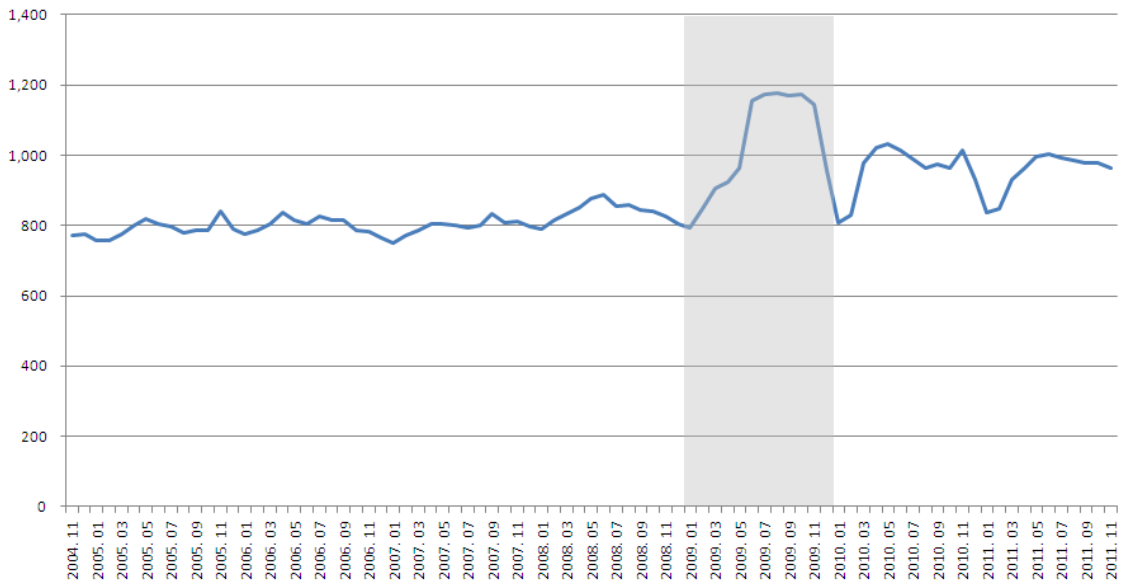
이상의 네 가지 요인들은 2011년에 나타났던 양적수준에서의 고용지표 개선이 2012년에는 지속되지 못하고 고용증가세가 둔화될 것이라는 예상을 하게 한다. 이러한 요인들을 고려할 때 2012년에는 전반적으로 고용률과 경제활동참가율에서 작년과 같은 수준의 상승세는 보이지 않을 것이고, 취업자 수 증가 역시 40만 명 이상의 증가를 보인 작년보다는 적은 수준에서 이루어질 것으로 예상된다. 산업별로 보았을 때 작년 취업자 수 증대에 한 축을 담당했던 사회서비스 산업에 대한 수요증대는 2011년에 이어 2012년에도 계속되어 보건 및 사회복지서비스업과 같은 사회서비스업에서의 취업자 수 증대는 올해도 지속될 것으로 보인다. 반면 제조업의 경우 작년과 같은 고용증가는 이어지지 않을 것으로 보이며, 대략 400만 명 수준에서 취업자 수가 유지될 것으로 예상된다. 이는 유럽의 경기침체가 제조업 고용에 부정적인 영향을 미치겠지만, 우리나라의 수출 물량에 중요한 역할을 하고 있는 중국의 경제성장이 제조업 고용을 어느 정도 유지하도록 할 것이기 때문이다.

이러한 요인들과 함께 2012년 올 한해 고용에 있어 중요한 영향을 미칠 수 있는 것은 정부의 정책이다. 정부가 결정할 수 있는 공공기관 및 공기업의 채용인원 증가나 공공사업을 통한 고용창출은 고용지표에 직접적으로 영향을 미친다. 실제 지난 금융위기 시기 희망근로나 청년인턴과 같은 정책은 단기적이지만 고용의 양적 측면에서 증대를 가져와 고용지표에 긍정적인 영향을 미친 것이 사실이다. 실제 [그림4]에서 보는 바와 같이 정부는 금융위기 이후 희망근로 등과 같은 공공행정, 국방 및 사회보장 행정에서의 고용을 80만 명에서 117만 명으로 증가시켰으로써 금융위기 이후 2009년 취업자 수의 증가를 가져왔다.

하지만 고용의 질적 측면에서는 오히려 부정적인 영향을 미쳤고, 장기적으로 보았을 때 고용의 양적 측면에서도 긍정적이라고 보기는 힘들다. 이같은 경험을 비추어 볼 때 저임금의 단기적인 일자리보다는 장기적이고 안정적인 형태의, 지속가능한 일자리를 늘리는 정책이 필요하다. 그러나 올해 선거라는 요인을 고려했을 때 정부는 여전히 고용지표의 양적 증가에 집중하여 많은 노력을 기울일 것으로 예상된다.

[그림4] 공공행정, 국방 및 사회보장 행정 취업자 수

(단위 : 천 명)



* 자료 : 통계청

2. 청년고용, 길을 찾을 수 있을까?

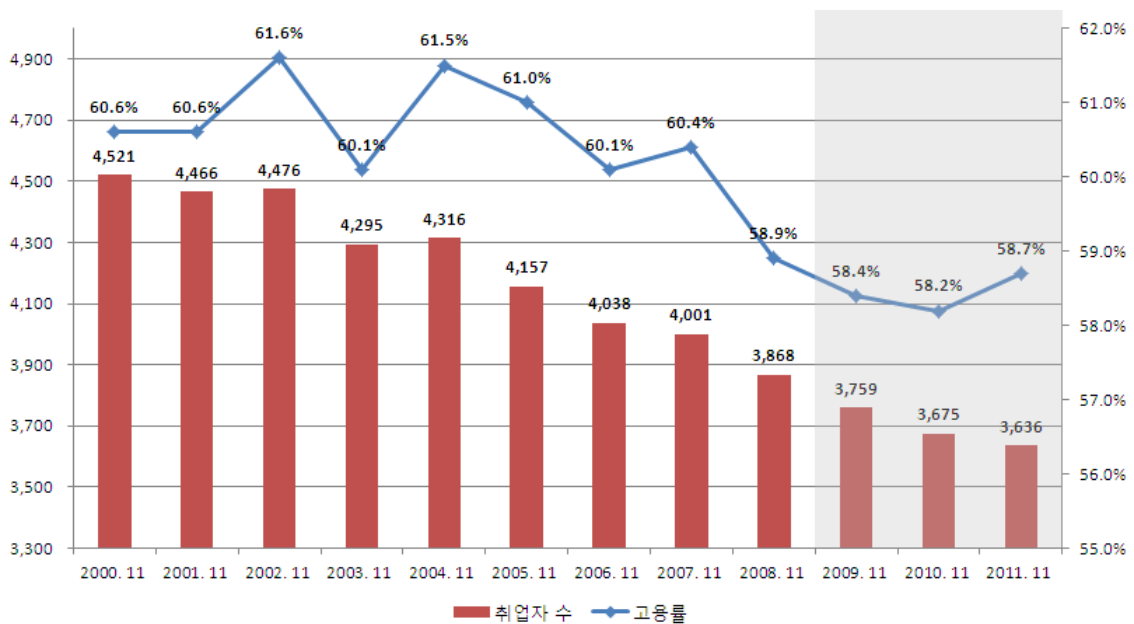
2011년은 청년고용문제가 크게 부각된 한 해였다. 실제 청년층 취업자 감소, 일자리 부족과 관련된 청년층의 고용문제는 2000년대 중반 이전부터 제기되어왔던 문제이다. 하지만 이것이 2011년 중요한 고용의제로 부각된 것은 다른 연령층에서는 금융위기 이후 양적 고용지표의 개선이 진행되었지만, 청년층에서는 양적 차원에서의 고용지표 개선조차 이루어지지 않았고 취업자 수도 계속해서 줄어드는 추세를 보였기 때문이다. 일자리 감소와 함께 구직포기자 내지는 실망실업자의 비경황인구로의 편입이 두드러지는 것도 청년고용문제의 특징이다.

[그림 5]는 20대 청년층의 취업자 수와 고용률의 변화 추이를 보여준다. 청년층 취업자 수는 2000년대 중반 이후 급속하게 감소하였으며, 금융위기 이후 다른 연령층에서 취업자 수가 증가하는데 반해 여전히 감소하고 있는 것을 확인할 수 있다. 고용률의 경우 금융위기 이후 60% 밑으로 하락하여 여전히 금융위기 전과는 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이는 청년층

취업자 수 감소의 원인을 일하고 있는 청년층 수의 감소와 청년층 인구의 감소로 구분했을 때, 금융위기 이후에는 일하고 있는 청년층 취업자 수의 감소가 더욱 두드러지게 발생했음을 의미한다. 즉, 금융위기 이후 청년층은 이전보다 더욱 심각한 수준의 고용문제에 직면하고 있는 것이다.

[그림5] 20대 청년층의 취업자 수 및 고용률 변화 추이

(단위 : 천 명, %)



* 취업자 수는 좌측 축, 고용률은 우측 축

* 자료 : 통계청

이런 청년층 고용문제의 원인 중 하나는 금융위기 이후 증대된 경제적 불확실성에 대응하고자 청년층 정규직 신규고용의 규모를 감소시켰던 기업들의 고용전략이다. 일반적으로 경제적 불확실성이 큰 시기 기업들은 해고가 용이한 비정규직 노동자들의 고용을 선호하며, 교육훈련비가 적고 훈련에 필요한 기간이 짧아 채용과 동시에 현장에 투입이 가능한 경력직을 더 많이 고용하는 것으로 알려져 있다. 이러한 기업의 고용전략은 청년층에 대한 노동수요와 일자리를 줄여 청년층 취업자 수를 감소시키는 결과를 낳고 있다.

또한 이같은 기업의 고용정책 결과로 양질의 일자리가 줄어든 것 역시 청년층의 노동공급 감소를 가져와 청년층 취업자 수 감소의 원인으로 작용할 수

있다. 첫 일자리의 고용형태가 평생 일자리의 고용형태로 이어지는 경우가 많은 현실에서, 저임금 비정규직 형태의 고용 증가는 청년층으로 하여금 양질의 일자리를 구할 수 있을 때까지 졸업을 연장하고 더 높은 스펙을 쌓으며 노동시장에 진출하지 않는 선택을 하게 하여 청년층 취업자 수 감소의 원인으로 작용한다. 나아가 오랜 기간 양질의 일자리를 구하지 못할 경우 청년들은 일본의 니트족과 같은 청년층 비경제활동인구의 증가로 이어지기도 한다.

그렇다면 이와 같은 심각한 청년고용문제는 2012년 새로운 전기를 맞이할 수 있을까? 2012년에는 청년층의 취업자 수가 증가하고, 고용률이 금융위기 이전 수준으로 회복될 수 있을까?

안타깝게도 현재의 상황을 놓고 보았을 때, 2012년 역시 작년과 마찬가지로 청년고용문제가 지속될 것으로 예상된다. 이는 앞서 이야기한 것과 마찬가지로 작년보다 올해의 경제성장률이 낮을 것으로 예상되는 한편, 유럽경제에 대한 경제적 불확실성이 여전히 해결되지 않고 남아있기 때문이다. 경제성장 둔화에 대한 예상과 경제적 불확실성은 기업들로 하여금 청년층 정규직의 신규고용보다는 위기가 닥쳤을 때 해고가 용이한 비정규직 형태의 고용을 선호하게 할 것이며, 채용시 장기적인 관점에서 교육훈련 등으로 시간과 비용을 투자해야 하는 청년층보다는 곧바로 생산현장에 투입할 수 있는 경력직을 고용하도록 해 작년과 마찬가지로 청년고용문제가 지속되도록 할 것이다.

그리고 이러한 상황은 올해 청년고용문제 해결과 관련해 정부 역할의 중요성을 더욱 부각시킨다. 정부는 적극적인 정책을 통해 악화일로에 있는 청년고용문제를 개선하는 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 정부는 공공부문이나 공기업의 청년 신규고용을 증가시키는 정책을 통해 직접적으로 청년층 취업자 수를 증가시키거나, 100인 이상 민간기업으로 청년고용할당제를 확대함으로써 민간의 청년층 신규고용을 늘려 청년고용문제를 완화시킬 수 있다. 또한 청년층에 대한 신규고용을 유발할 수 있는 새로운 산업을 육성하는 정

책을 통해 장기적인 측면에서 청년고용문제의 해결을 도모하는 역할도 할 수 있다.

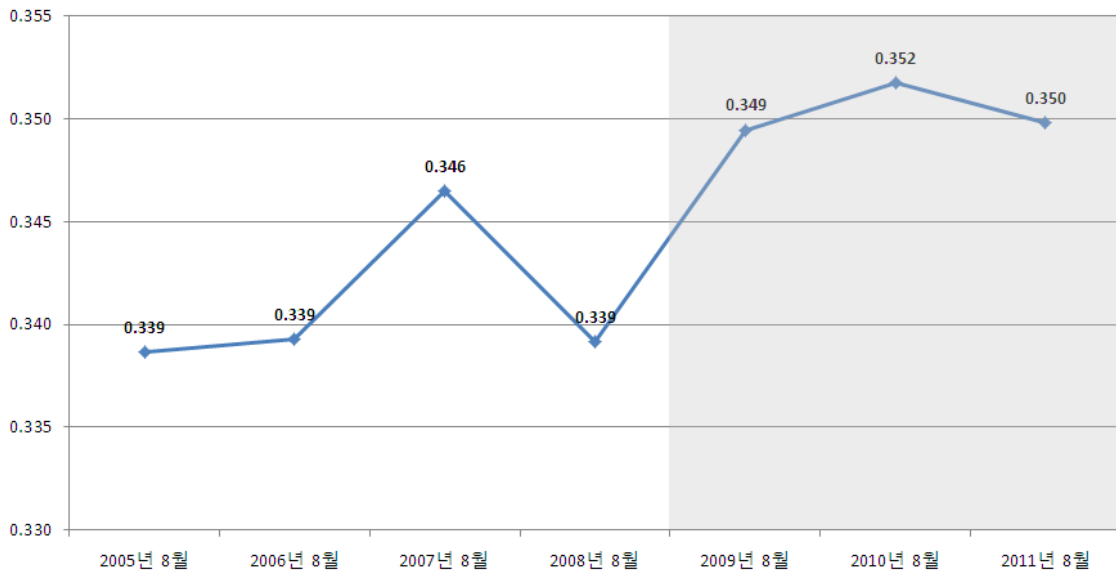
이런 점들을 고려했을 때, 2012년에는 작년과 같이 심각한 청년고용문제가 지속되는 가운데 이를 해결하기 위한 정부의 정책이 실질적으로 청년고용문제 해결에 새로운 전기를 만들 수 있을 것인가가 주목받는 한해가 될 것으로 예상된다.

3. 계속되는 노동시장 내 불평등과 양극화

2011년 고용의 양적 측면에서는 금융위기 이전 수준을 회복했는지 몰라도 질적 측면에서는 아직 그만큼의 개선이 이루어지지 않았다. 물론 2010년에 비해서는 저임금 노동자들의 일자리 질이 개선되었지만 이는 상대적으로 낮은 수준에 머물렀고, 이로 인해 금융위기 이후 심화된 노동시장 내 불평등과 양극화의 문제는 여전히 지속되었다. 2011년의 이와 같은 노동시장 내 불평등과 양극화의 문제는 고용증가세 둔화, 청년고용문제와 함께 2012년에도 중요한 문제로 대두될 것으로 보인다.

[그림6]은 통계청의 경제활동인구조사의 각 연도 8월 임금근로자 부가조사 자료를 이용해 2005년부터 2011년의 임금 지니계수를 분석한 결과로 노동시장 내 임금불평등을 보여준다. 분석결과에 따르면, 2008년 노동시장에서 완화되었던 임금불평등이 금융위기를 거치면서 다시 악화되었다. 그리고 이와 같이 악화된 임금불평등은 2011년 약간의 개선이 있었지만(임금 지니계수가 0.352에서 0.350으로 낮아짐) 여전히 금융위기 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 이는 고용의 양적 측면에서의 금융위기 이전을 회복했지만, 임금 불평등 측면에서 보았을 때는 큰 개선이 없이 여전히 높은 수준의 불평등이 유지되고 있음을 나타낸다.

[그림6] 임금 지니계수



* 각 연도의 8월 기준

이와 같은 노동시장 내의 불평등 문제는 비정규직 노동자로 흔히 이야기되는 불안정한 일자리의 확산이나, 이들 비정규직과 정규직 사이의 임금 격차의 확대, 노동시장의 양극화와 깊은 관련이 있다.

비정규직 노동자 문제는 1997년 외환위기 이후 불안정한 일자리의 급속한 확산과 함께 주목을 받기 시작했다. 하지만 이러한 비정규직 개념은 여전히 논쟁적이다. 사전적 의미로는 정규직 노동자를 제외한 잔여적 개념으로 간단하게 정의할 수 있지만, 실제 임금노동자의 규모를 측정하는데 있어서는 아직 (정부와 노동계) 모두가 동의하는 정확한 비정규직의 개념이 정립되지는 않았기 때문이다. 이와 관련해 정부는 고용형태를 통해 비정규직의 규모를 파악하는 반면, 노동계에서는 고용지위와 고용형태를 함께 사용해 비정규직의 규모를 측정하고 있다¹⁸⁾.

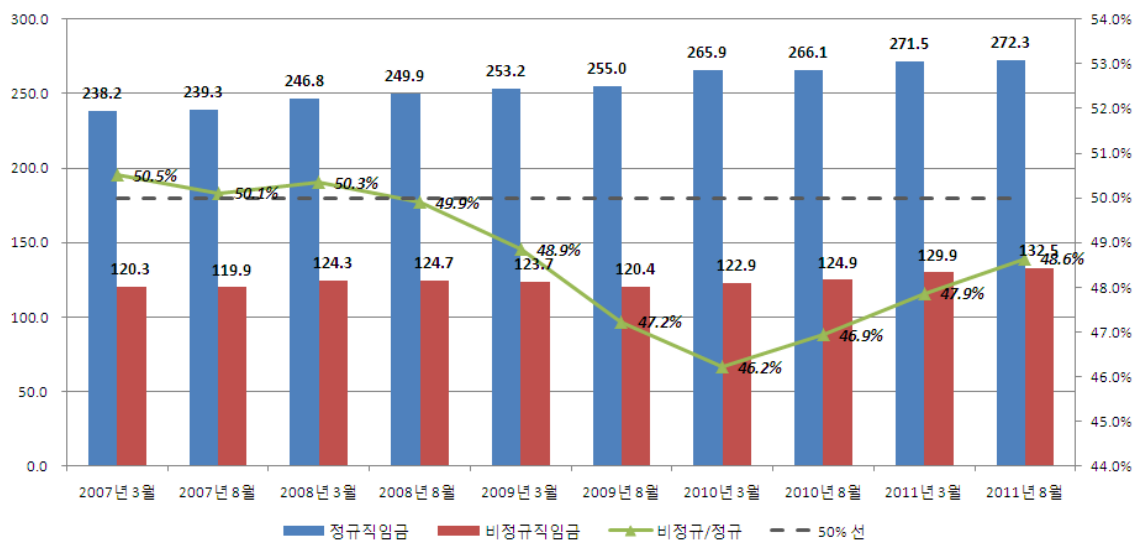
통계청의 경제활동인구조사를 이용한 분석에 따르면, 이러한 임금근로자 중 비정규직 노동자의 비중은 최근 줄어든 것으로 나타났다. 1997년 이후 급속

18) 2011년 8월 현재 정부, 통계청의 비정규직 개념을 따른 임금근로자 중 비정규직 노동자의 비중은 34.2%인데 반해 노동계에서는 임금근로자 중 49.4%를 비정규직 노동자로 보고 있다.

히 증가했던 비정규직 노동자의 비중은 2000년대 중반을 지나면서 줄어드는 추세를 보이고 있는 것이다. 이는 정부와 노동계의 비정규직 통계 모두에서 확인할 수 있는 사실이다. 하지만 여전히 임금근로자의 절반 정도(2011년 8월 기준, 49.4%, 노동계 기준¹⁹⁾)가 비정규직의 형태로 노동시장에 진입해 있다. 이들은 고용불안정성과 함께 정규직보다 훨씬 낮은 임금에 직면해 있으며, 사회보험 지원에 있어서도 정규직과 차별받고 있다.

[그림7] 정규직, 비정규직 노동자 임금

(단위 : 만 원, %)



* 정규직 및 비정규직 임금은 좌측 축, 정규직 대비 비정규직 임금비율은 우측 축

2000년대 중반 이후 비정규직 비중의 감소를 고려했을 때, 2009년 금융위기를 거치면서 심화된 노동시장에서의 불평등은 비정규직 노동자의 확산보다는 정규직 노동자와 비정규직 노동자 사이의 임금격차 증가에 따른 결과로 볼 수 있다. 정규직과 비정규직 사이의 임금을 비교하고 있는 [그림7]은 금융위기를 거치면서 정규직과 비정규직 사이의 임금 격차가 더욱 증가했음을 보여준다. 비정규직 노동자의 임금은 금융위기를 거치면서 정규직 노동자의 절반 이하 수준으로 떨어졌다가 최근인 2011년 들어 약간 회복세를 보이는데, 이는 앞서 살펴본 2011년의 임금불평등의 개선으로 이어졌을 것으로 생각된다([그림6] 참조). 정규직과 비정규직 사이의 임금격차의 증가, 즉, 노

19) 이하에서 사용되는 비정규직의 개념은 노동계의 개념을 따른다.

동시장 내에서의 양극화의 심화가 금융위기 이후 임금불평등을 증가시키는 요인으로 작용한 것이다.

이와 같이 금융위기를 거치면서 증가한 정규직, 비정규직 사이의 임금격차는 금융위기 시기 임금증가율의 차이에 따른 결과로 볼 수 있다. 정규직 노동자의 경우 금융위기와 상관없이 임금이 지속적으로 상승한 반면, 비정규직 노동자는 금융위기와 함께 임금이 전년도보다 줄어들었고 금융위기 이후에는 임금 증가가 정규직에 비해 낮은 수준에서 이루어지면서 정규직과 비정규직 사이의 임금격차가 증가하게 된 것이다. 그리고 2011년에 보이는 정규직과 비정규직 사이의 임금격차와 임금불평등의 완화는 이처럼 낮은 수준에서 유지되던 비정규직 노동자의 임금에 대한 보상이 어느 정도 이루어지면서 나타난 결과이다.

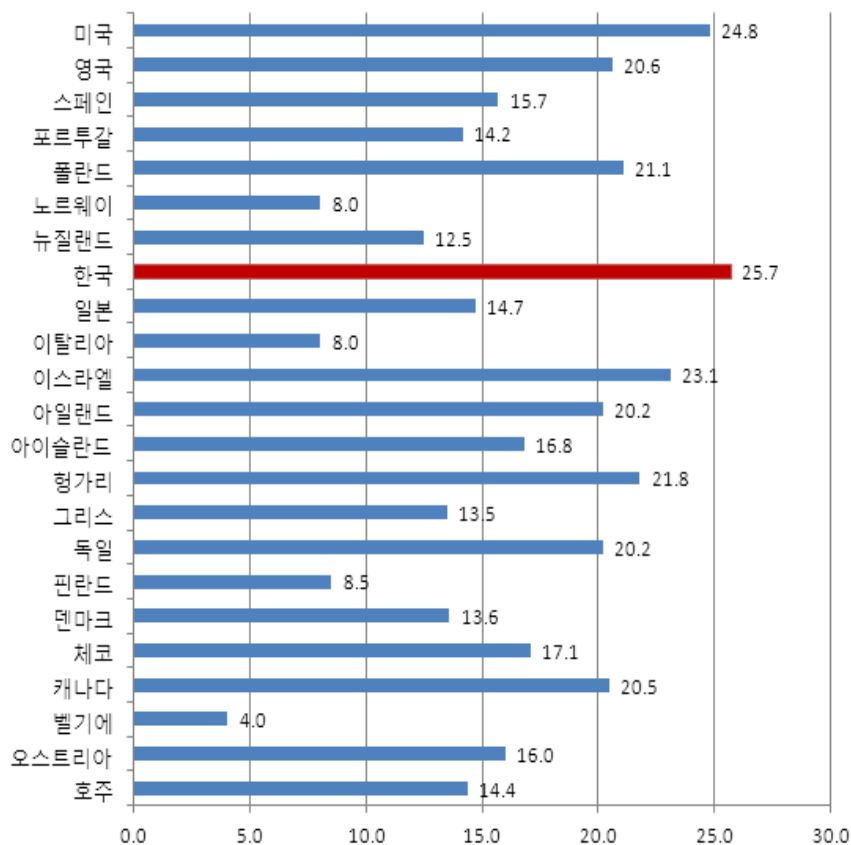
하지만 정규직과 비정규직 사이의 임금격차와 노동시장 내 불평등의 개선 수준은 상대적으로 고용의 양적 개선 수준에 비해 낮은 수준에 머물렀다. 이는 금융위기를 거치면서 상대적으로 줄어든 비정규직 노동자의 임금수준이 2011년에도 충분한 수준으로 회복되지 않았기 때문이다. 2012년에도 금융위기 시기 상대적으로 낮은 임금을 감수한 비정규직 노동자에 대한 임금 회복이 이루어지지 않을 경우 작년과 마찬가지로 노동시장 내 불평등과 양극화가 여전히 유지될 것으로 보인다.

2000년대 후반 금융위기를 거치면서 노동시장 내 불평등과 양극화의 심화와 함께 저임금 노동자 문제도 더욱 심각한 문제로 부상하였다. 우리나라의 저임금 노동자의 규모는 OECD 국가들 중에서도 최고 수준이다. ‘2011년 OECD 고용전망’에 따르면([그림8] 참조), 2009년 현재 우리나라의 저임금 노동자 비중은 25.7%로 조사가 진행된 OECD 회원국들 중에서 가장 높은 것으로 나타났다. 이전의 1999년 조사에서는 미국에 이어 두 번째로 높은 수준이었으나, 10년 사이 미국을 따라 잡은 것이다. 이는 금융위기 이전에도 다른 선진국들에 비해 심각한 수준에 있던 저임금 노동자 문제가 금융위기를 거치면서 더욱 심각해 졌음을 의미한다.

이와 같은 금융위기 시기 저임금 노동자의 비중 증가는 노동시장 내 불평등과 양극화의 원인으로 작용한 정규직 노동자와 비정규직 노동자의 임금격차의 증가와 깊은 상관관계를 가진다. 앞서 살펴본 바와 같이 금융위기를 거치면서 정규직 대비 비정규직 노동자의 상대적 임금은 감소하였는데, 이는 노동시장 내 불평등과 양극화를 확대시킴과 동시에 더 많은 비정규직 노동자를 저임금 노동자로 전락하게 만들어 전체 임금근로자 중 저임금 노동자의 비중을 증가시켰다.

[그림8] 각 국별 저임금 노동자 비중

(단위 : %)



* 자료 : OECD

이런 저임금 노동자의 비중은 2011년에는 정규직과 비정규직의 임금격차가 이전해보다 감소함에 따라 줄어든 것으로 나타났다. 하지만 여전히 금융위기 이전 수준에 비해, 그리고 다른 국가들에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 고용성장세가 둔화될 것으로 예상되는 2012년에도 지금과 같은 높은 수준의

저임금 노동자 비중이 계속해서 유지될 경우 이는 가구소득의 저하로 이어져 빈곤가구, 특히 근로빈곤가구(워킹 푸어)의 증가와 같은 사회적 문제를 야기할 수도 있다.

노동시장 내 불평등과 양극화의 증가는 가구소득의 불평등과 양극화, 저임금 노동자의 증가로 인한 빈곤가구의 증가 등 여러 문제의 원인이 될 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 이에 따르면 2011년의 경우 고용의 양적 수준의 증가는 있었지만 금융위기 이후 지속된 노동시장 내 불평등과 양극화로 인한 위험이 해소되지 않았던 시기로 해석할 수 있다.

현재의 상황으로 보았을 때 2012년에도 이러한 노동시장 내 불평등과 양극화는 쉽게 해소되지 않을 것으로 보인다. 경제성장률이 예년보다 낮은 수준을 보일 것이라 예상되고 있고, 유럽의 경제침체로 인한 경제적 불확실성이 해결되지 않은 현실은 기업으로 하여금 정규직보다는 비정규직의 고용을 선호하게 할 것이다. 또한 올해는 상반기 제조업이 주도적인 역할을 한 작년과 달리, 제조업에서는 고용증가를 기대하기 힘들고, 보건업 및 사회복지서비스업을 중심으로 취업자 수 증가가 발생할 것이란 점 역시 이러한 우려를 낳게 한다. 이는 최근 보건업 및 사회복지서비스업에서의 고용증가가 대체로 저임금 비정규직 형태를 중심으로 이루어지고 있기 때문이다.

2012년 고용성장세 둔화가 예상되는 속에서 현 수준의 노동시장 내 불평등과 양극화가 완화되지 않고 이전 수준을 유지할 경우 이는 가구소득 불평등과 양극화, 저임금 노동자와 빈곤문제의 증가와 같은 사회적 문제의 발생 위험을 증가시킬 것이다. 이는 금융위기 이후 낮아진 가구소득 지니계수와 상대적 빈곤율을 다시 증가시킬 수도 있다. 이와 함께 국민들은 고용지표 상에 나타나는 고용성장세 둔화보다 훨씬 심각한 수준의 고용문제, 일자리 문제를 체감하게 될 것이다. 이 경우 2012년에는 노동시장 내 불평등과 양극화 문제가 작년보다 더욱 중요한 문제로 부각되고, 이를 완화시킬 수 있는 정책에 대한 요구가 더욱 커질 것이다.

4. 유연 노동시장에서 양질의 일자리 정책으로의 전환

이상에서는 2012년의 고용전망에 대해 살펴보았다. 2011년과 비교했을 때 외부적 요인이 작용하지 않을 경우 2012년에는 고용증가세는 둔화되는 가운데 청년고용문제와 노동시장 내 불평등과 양극화 문제는 지속될 것으로 예상된다. 이는 사실상 작년보다 노동시장의 문제가 더욱 심각해짐을 의미한다. 이러한 노동시장에서의 문제들을 해결하기 위해서는 올해를 기점으로 양질의 일자리를 창출하는 방안이 추진되어야 할 것으로 생각된다.

이는 지금까지 추진되어왔던 유연한 노동시장 정책이 고용의 질적 수준 제고에는 효과를 발휘하기 힘들기 때문이다. 그동안 정부에 의해 추진되었던 유연한 노동시장과 관련된 정책들은 경제위기 상황에 직면할 때마다 노동자들에게 책임을 전가하는 역할을 함으로써 국민들의 삶을 위협해왔다. 기업은 불안정한 일자리들을 양산했고, 경제위기 상황이 닥칠 때마다 노동자들은 해고의 위협으로 인해 더욱 낮은 수준의 고용조건을 강요받거나 해고에 직면해야 했다. 그리고 이 과정에서 노동시장의 불평등과 양극화, 고용의 질적 수준은 더욱 악화되었고, 비정규직 형태의 불안정한 노동의 증가는 청년고용문제에도 부정적인 영향을 미쳤다.

반면, 양질의 일자리 창출 정책은 고용의 양적 측면 개선과 함께 노동시장의 불평등과 양극화를 해결하는 등 고용의 질적 측면에서의 개선을 함께 도모할 수 있는 정책이다. 이는 단순히 고용지표의 양적 개선을 위해 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 일자리를 만들기보다는 일을 통해 빈곤을 벗어나 생계를 유지할 수 있도록 하는 안정적인 일자리를 만들어 해당 일자리에 종사하는 사람들의 생계를 안정시키고 고용의 지속성을 확보하도록 하는 정책이다. 또한 현재 불안정한 일자리에 종사하고 있는 노동자와 노동시장으로부터 배제되어 빈곤상태에 직면한 사람들을 위해서는 적절한 복지시스템을 제공하고, 저임금 비정규직 일자리를 줄이는 고용안정성을 확대시키는 정책을 통해 노동시장 내 불평등과 양극화를 줄이는 정책이다. 이는 결과적으로 청년층들에게 양질의 일자리를 제공함으로써 청년고용문제의 해결에도 긍정적

인 영향을 미칠 것이다.

하지만 이와 같은 양질의 일자리 확대정책은 유연한 노동시장 정책과 비교했을 때 더 많은 재정이 투입되어야 하고, 단기적으로 성과가 보이지 않을 수 있다는 단점이 있다. 그러나 고용의 양적 지표 진작과 함께 고용의 질적 측면에서의 개선을 추진한다는 측면에서, 현재 문제시 되고 있는 청년고용문제의 장기적인 해결방안을 모색한다는 측면에서 유연한 일자리 정책보다 양질의 일자리 창출 방안이 우리 현실에 더욱 적절한 정책이 아닐까 생각된다. 또한 이러한 양질의 일자리 확대정책은 장기적으로 내수진작을 통해 안정적인 경제체제 구축에도 긍정적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. “양질의 일자리 → 국민소득 증진 → 내수진작 → 소비진작 → 생산, 성장”으로 이어지는 안정적인 경제체제는 외부의 경제적 불확실성에도 상대적으로 안정적인 국가경제, 경제성장 수준을 유지할 수 있도록 할 것이다.

2012년 전망(6) 가계부채

가계부채의 새로운 위험요인과 대책

2012.01.16 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목 차

1. 멈추지 않는 가계부채의 양적 증가
2. 우리만 가지고 있는 가계부채의 구조적 취약성
3. 새로운 위험, 서민 부채의 급증
4. 2012년 가계부채위험 관리 정책방향
5. 참고 : 2003년 카드대란에서 생각해볼 두 가지



새로운 사회를 여는 연구원

<http://saesayon.org>

1. 멈추지 않는 가계부채의 양적 증가

2008년 글로벌 금융위기 이후 매년 한국경제의 시한폭탄으로 ‘가계부채’가 꼽히고 있다. 수년째 같은 경고가 되풀이 되고 있지만 아직 가계부채위험은 폭발하지 않았다. 2011년 봄 주택건설과 연동된 저축은행 프로젝트 파이낸싱 부실이 터지면서 국지적으로 충격이 가해진 것이 전부였다. 그러다 보니 가계부채 위험성 수치는 점점 더 높아감에도 불구하고 일종의 내성이 생기면서 “위험한 수준이 한 두 해 지속된 것도 아닌데, 당장 문제가 생기지는 않겠지” 하는 안이한 생각이 들기도 한다.

지금 당장 폭발할 수 있다고 과장을 하든 아니면 당장은 괜찮은 수준이라고 방심을 하든, 중요한 점은 가계부채가 불안 요인을 갖고 누적되고 있다는 객관적 사실 자체가 없어지지 않는다는 것이다. 게다가 시간이 지나면서 과거의 문제점에 더해 새로운 위험요소들이 추가적으로 발생하고 있다. 지난해부터는 거시경제 환경도 악화되면서 누적되어온 가계부채의 위험성이 더 크게 부각될 수도 있는 상황이다.

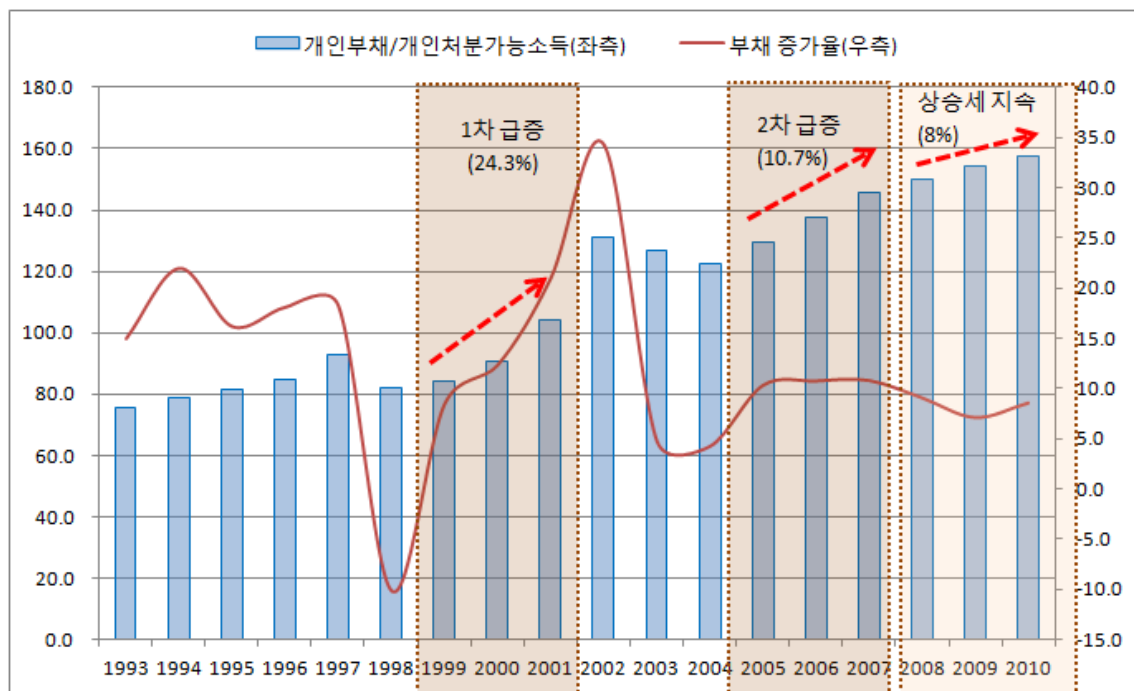
2012년 1월 현재 우리나라 가계부채의 특징은 한마디로 ‘양적 증가의 지속과 질적 내용의 악화’라고 표현할 수 있겠다. 부채를 통한 소비 확대의 붕괴를 가장 중요한 특징으로 했던 2008년 글로벌 금융위기 이후, 미국을 포함한 대부분 국가에서 가계부채의 축소가 진행되고 있는 중이다. 가계와 은행의 부채축소가 수년째 계속되면서 정부 부문이 부채 확대를 감수하고 이를 흡수해주고 있다. 그러나 한국만은 예외다. 2008년 이후부터 2011년 말까지 가계부채 증가는 멈추지 않았을 뿐 아니라 부채가 증가하는 속도조차 거의 늦춰지지 않았다([그림1] 참조).

가계부채 증가속도는 2009년 잠깐 내려갔지만 2010년 다시 올라갔고 평균 8%이상 유지되고 있다. 이는 가계 소득증가를 뛰어넘는 것은 물론 경제 성장률마저도 웃도는 증가 속도다. 그 결과 2011년 3분기 가계부채는 1071조원까지 올라갔는데 최근 1년 동안에만 약 90조 원이 늘어난 것이다.²⁰⁾ 소득과 경제성장을 뛰어넘어 가계부채가 늘어나다 보니 가처분소득 대비 가계부

채, 국내총생산(GDP) 대비 가계부채의 값도 계속 커질 수밖에 없다. 가처분 소득대비 부채 비율은 2010년 157.6%까지 올라갔고, GDP대비 비중은 86.4%까지 늘어났다.²¹⁾ 회복되는 듯 하던 경제가 올해부터 다시 침체에 빠질 것으로 전망되는 상황에서, 당장 가계부채 증가속도를 꺾어야 하는 것은 물론 절대규모를 줄여야 하는 매우 어려운 난제가 앞에 놓여 있다.

[그림1] 가계 부채의 증가 추이

(단위 : %)



* 자료 : 한국은행

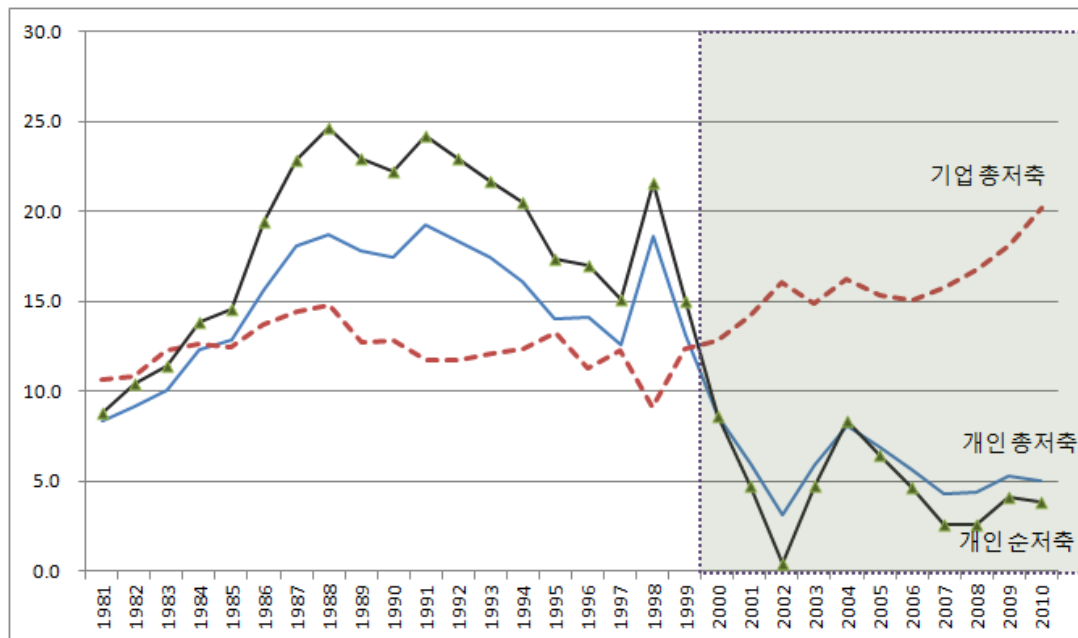
부채가 늘어나면서 동시에 저축이 줄어드는 구조 역시 전혀 바뀌지 않았다. 우리 국민의 저축성향은 외환위기 이전까지만 해도 세계 최고 수준을 보였다. 그러나 2000년대 접어들면서 자유낙하 수준으로 추락하여 2007년 2.6%까지 내려갔는데 이는 세계 최저수준이다. 특히 금융위기 이후 미국 가정들

20) 한국은행 자금순환표의 개인부문 금융부채는 가계와 개인사업자, 그리고 가계에 봉사하는 비영리단체를 포함한다. 이 외에 가계부채를 판단하는 다른 지표로서 통계청이 발표하는 가계신용(금융기관의 가계대출+판매신용)이 있는데, 이는 2011년 3분기에 892조원으로 집계되면서 1년 전에 비해 73조 원이 늘어났다.

21) 우리나라 가처분 소득 대비 가계부채는 2009년 기준 OECD 국가 중 9위이다. OECD 평균은 134.1%이다. GDP 대비 가계부채는 2009년 기준 OECD 국가 중 12위이다. OECD 평균은 77%로 우리보다 거의 10%이상 낮다.

은 부채를 줄이고 저축을 늘려 우리보다 저축률이 앞서가고 있다. 우리도 금융위기 여파로 2009년 가계 저축률이 4.1%로 잠깐 올라갔지만 불과 1년 만에 다시 3%수준으로 떨어지고 있는 실정이다([그림2] 참조). 이는 2010년 OECD평균 7.4%의 절반 수준이다. 반면 기업은 저축률이 계속 올라갔고 특히 금융위기 이후에 미래 위험에 대비한다는 명목아래 오히려 저축을 더 쌓고 투자를 기피하는 경향을 보이고 있다. 기업은 미래 경제 환경 위험을 대비하고 있지만 가계는 미래 경제 환경 위험에 더욱 크게 노출되고 있다 할 것이다.

[그림2] 가계와 기업의 저축률 변화 추이



* 자료 : 한국은행

빛은 계속 늘어가고, 저축은 거의 할 수 없으며, 그래서 지속 가능하지도 않고 미래 위험에 전혀 대응할 수도 없는 가정경제 패턴이 2000년대 이후 확대되고 있는 이유는 무엇일까? 삼성경제연구소에 의하면, 1990년대 말 이후 국민연금과 건강보험 확대 등 우리나라도 유럽 선진국처럼 사회보험 부담금이 늘어나면서 가처분 소득은 줄고 저축 유인이 줄어든 것이 하나의 요인이라고 평가하고 있다.²²⁾ 물론 일부 영향이 있을 수는 있겠으나 전혀 본질적인 측면은 아니다. 사회보장 시스템이 세계 최고 수준인 스웨덴 노르웨이의

22) 문외솔 외, 2011, 가계저축률 하락 원인 진단과 과제, 삼성경제연구소

저축률이 모두 OECD평균 이상인 것이 이를 말해준다.

사실 소득을 묶어놓고 부채를 늘려서 민간소비를 증대시키는 경제성장 패턴은 신자유주의의 가장 중요한 성장 메커니즘이었다. 가계 부분은 부채로 소비하여 구매력을 유지시키고, 금융 부분은 부채 공급을 위해 다양한 대출상품을 쏟아내면서 성장 동력을 확대하고, 부동산과 자산시장 부분은 투기를 유도함으로써 저축을 자산시장으로 유입시켜 성장세를 이룸으로써 지난 20여 년 동안 신자유주의 시대의 대 안정기(Great Moderation)를 누렸던 것이다. 그리고 그 시스템의 최종적인 붕괴가 바로 아직도 진행 중인 글로벌 금융위기이다.

외환위기 이후 한국사회가 신자유주의로 전환되었다는 것은 단순히 규제완화와 감세, 금융화, 민영화 논리가 정책으로 채택되었다는 것을 의미하지 않는다. 한국자본주의의 성장양식도 부채를 늘려 내수를 촉진하고 가계경제를 성장시키는 경제시스템, 이른바 ‘적자호황 시스템’으로 바뀌었다는 것을 의미한다. 이런 유형의 시스템이 이미 붕괴된 미국은 2009년부터 부채축소, 저축확대의 단계에 들어갔지만, 아직 직접적 충격이 없는 한국과 상당 수 아시아 국가들은 여전히 ‘적자 호황’ 국면의 끝 언저리를 맴돌면서 부채위험요인을 털어버리지 못하고 있다.

‘낮은 소득 - 높은 부채 - 낮은 저축’ 가계의 회생을 담보로 한 신자유주의적 내수 성장 동력이지만 지속불가능하다. 따라서 우리나라 국민의 가계 부채를 줄이는 문제는 신자유주의 방식의 내수 성장 동력을 폐기해야 하는 어려운 과제인 것이다. 또한 1998년 이후 10년 이상 장기적으로 누적된 가계 부채를 줄여 가면서 새로운 내수 성장 동력과 가정 경제 살림 패턴을 전환시키는 문제이다.

반면 가계와 달리 기업은 더 이상 외환위기 이전처럼 부채를 늘리지 않고 오히려 저축을 늘리면서 성장 동력을 만들어왔다. 가계 저축의 감소와 기업 저축의 증가는 경제 성장의 결과 중에서 가계가 차지하는 몫 보다 기업이

차지하는 몫이 커짐에 따라 발생한 측면이 상당하다. 기업으로 편중된 부의 분배가 가계의 소득과 저축 악화의 주요 원인으로 작용했기 때문이다.

이를 보여주는 지표가 바로 국민 가처분 소득 가운데 가계가 차지하는 비중이 계속 낮아지고 기업이 차지하는 비중이 높아지고 있는 현상이다. 특히 2008년 금융위기 이후 가계 부문의 소득 비중은 떨어진 반면 2010년 기업 부문은 2006년 대비 2배 정도 그 비중이 늘어났다. 결국 가계부채 증가의 원인은 가계 소득의 부족으로 환원되고, 다시 가계와 기업의 소득 분배의 불균형 문제로 귀착된다. 이는 가계부채 누적의 근원 문제를 제거하기 위해 반드시 국민적으로 함께 숙고해야 할 문제다.

2. 우리만 가지고 있는 가계부채의 구조적 취약성

우리 가계의 두 번째 위험성은 부채구조가 다른 나라와 달리 대단히 취약하다는 점에 있다. 이 역시 익히 알고 있는 문제이지만 시간이 지나면서 점점 그 취약성이 노출될 가능성이 높아지고 있다. 대표적인 구조적 취약성 세 가지를 짚어보자.

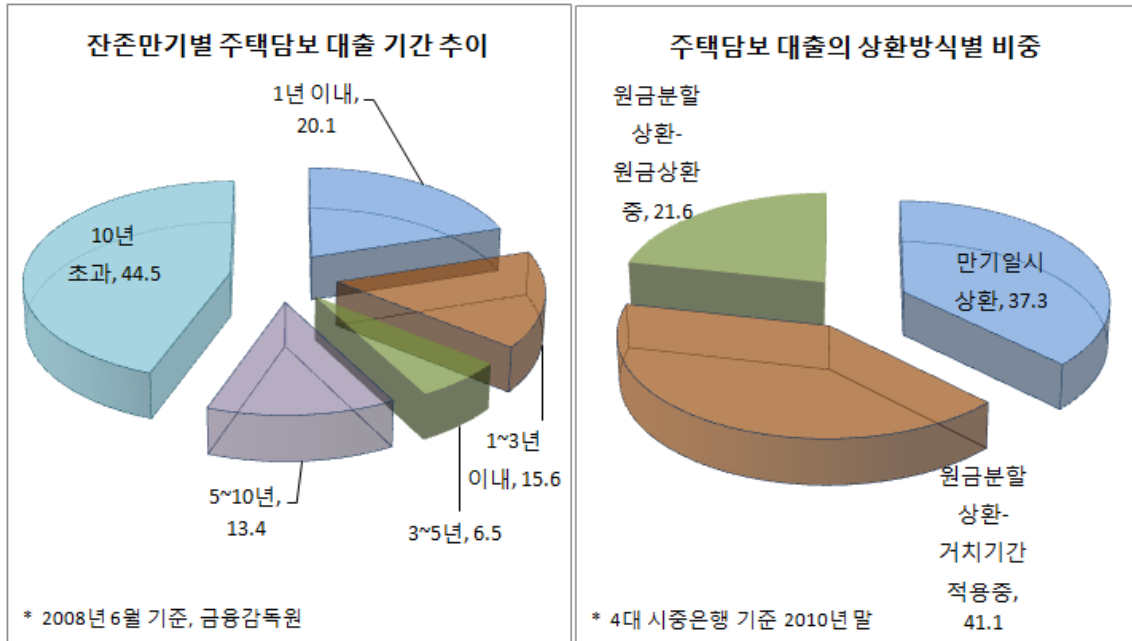
1) 대출기간이 짧고 원리금 일시상환이 많다

만기가 10년 미만인 주택담보 대출 비중이 절반을 넘는다. 통상적으로 모기지 대출은 20~30년 장기 대출이지만 우리나라의 경우는 대출 기간이 지나치게 짧다. 길지 않은 대출기간에 더해 원금상환 방식도 만기 일시 상환 비중이 37.3%로서 매우 높은 편이다²³⁾([그림3] 참조). 우리나라 가계 대출이 급격히 높아지기 시작한 것이 1990년대 말 부터이고 특히 2005년 이후 더욱 팽창했던 점을 고려한다면 대출 만료 기간이 집중되는 시점이 오고 있다고 추정할 수 있다.

23) 일시 상환비중은 2010년 주택담보 대출을 기준으로 했을 때 미국은 9.7%, EU는 7.5% 등 대체로 10%가 안 된다. 40% 전후의 우리나라 일시상환 비중은 매우 높은 것이다.

[그림3] 대출 기간별 구성비 및 상환방식별 구성비

(단위 : %)



그나마 그 동안에는 3~5년 동안의 거치기간을 정해서, 은행이 거치기간을 연장해주거나 새로운 대출로 갈아타는 방식을 통해 거치기간을 갱신함으로써 원리금 상환을 회피하는 경우가 3분의 1 정도 되었다.²⁴⁾ 그러나 금융당국의 규제와 은행의 대출 태도 변화로 거치기간 연장이나 갱신이 점점 어려워지고 있다. 2012년에는 이런 부분이 구조적 취약점이 되어 터질 수 있다.

2) 그동안은 이자만 갚아 왔는데 이제는 원금상환이 시작되었다

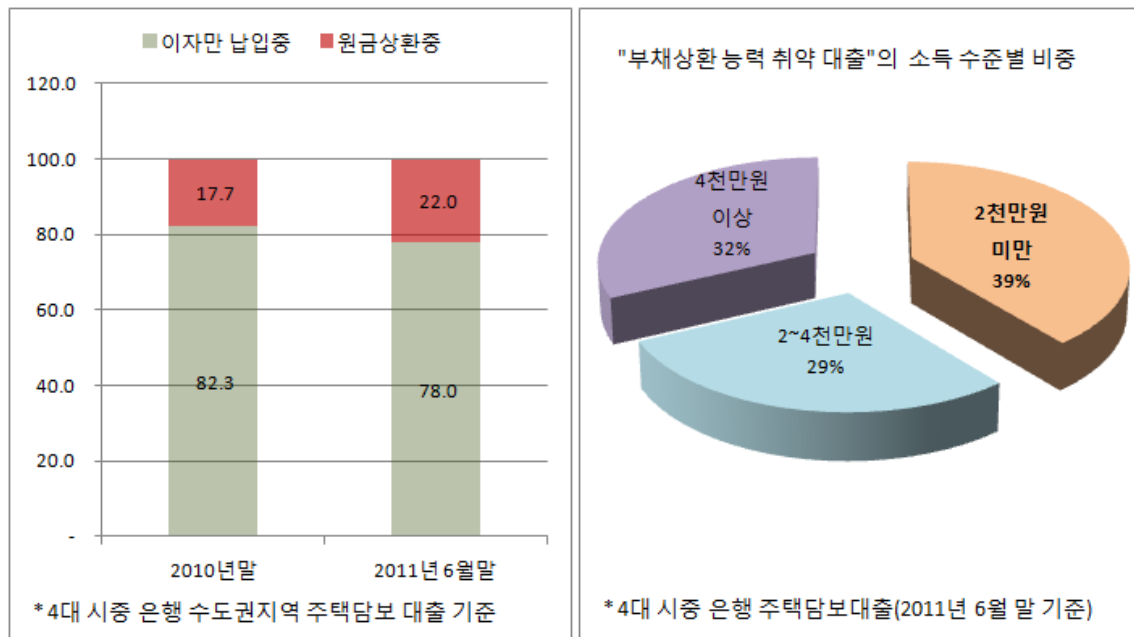
가계부채가 1년 반 이상의 소득을 모두 투입해야 갚을 수 있을 정도로 커졌지만, 지금까지는 이자만 갚으면 되었기 때문에 현실적 연체나 부실위험이 적었다. 그러나 본격적인 원리금 상환이 개시되면 양상이 다를 수 있다. 은행들은 2005년부터 거치기간을 설정한 원리금 분할상환대출을 본격적으로 취급하기 시작했는데, 한국은행에 의하면 최근 들어 이러한 대출의 거치기간이 종료되고 있다.²⁵⁾ 실제 자료를 보아도 2010년 말까지만 해도 이자만 갚

24) 금융안정보고서, 2011.4, 한국은행

25) 금융안정보고서, 2011.10, 한국은행

는 주택담보 대출 규모가 17.7%에 불과했는데 6개월 뒤에는 22.0%까지 늘어났다([그림4] 참조). 이런 추세는 올해도 계속 이어지면서 가계의 상환부담은 이전에 비해 훨씬 커질 것이다.²⁶⁾

[그림4] 주택 담보 대출의 원금 상환 비중과 취약 대출의 소득 수준별 비중



* 자료 : 통계청

문제는 이런 상황에서 ‘부채 상환능력이 낮으면서 이자만 납부하는 부채상환 능력 취약 대출’이 전체 주택담보 대출 잔액의 26.6%를 차지하고 있고, 그 가운데 연 소득 수준이 2천만 원 미만인 비중도 39%에 달한다는 점이다. 특히 부채상환능력 취약 대출의 만기도래가 2012년 21.2% 몰려 있다는 것이 한국은행의 진단이다.²⁷⁾ 구조적 취약성이 위험에 노출될 가능성이 올해 상당히 커졌다는 얘기다.

3) 금융시장 변동성에 약한 변동금리 대출이 90%이다

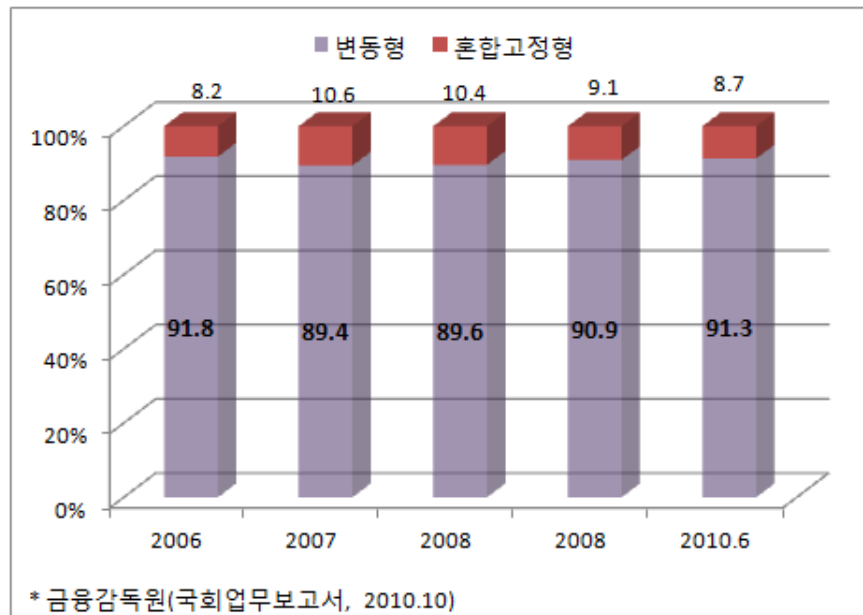
가계 부채 가운데에서 시장 금리에 영향을 받지 않는 고정 금리보다는 변동

26) “2011년 6월 말 현재 연체중인 대출을 분석해본 결과, 전체 연체대출 가운데 절반 정도가 원금 상환이 개시된 이후 10개 월 이내에 연체가 발생한 것으로 나타났다”(금융안정보고서, 2011.10, 한국은행)

27) 금융안정보고서, 2011.10, 한국은행

금리형태가 91%로 압도적으로 많아 금리인상 충격에 매우 취약하다. 특히 주택관련 대출에서 변동금리가 차지하는 비중이 2009년 기준 미국 10%, 프랑스 13%, 영국 62% 등에 비해 매우 높은 수준이다.²⁸⁾

[그림5] 은행권 금리 조건별 가계 대출 비중 추이



변동 금리형 대출은 금리 변동시 그 위험을 은행이 아닌 가계가 부담하는 방식이기 때문에 가계에 불리한 구조다. 결국 금리변동이라는 미래의 위험을 은행이 아니라 가계가 부담하도록 설계되어 있는 금리조건이다. 물론 올해 상당 기간은 기준금리를 현재 수준에서 묶어둘 가능성이 높기 때문에 금리 변동으로 인한 가계 충격이 단기간에 올 가능성은 적다. 그러나 높은 경기변동성은 경제변동 여건에 따라 언제든지 금리 변동을 초래할 가능성이 있고 이러한 때에 가계가 받는 충격도 매우 커질 것이다. 또한 금융당국도 가계 부채라는 족쇄에 갇혀 경기변동에 대응하면서 금리정책을 유연하게 사용하 기관 올해도 매우 어려울 것이다.

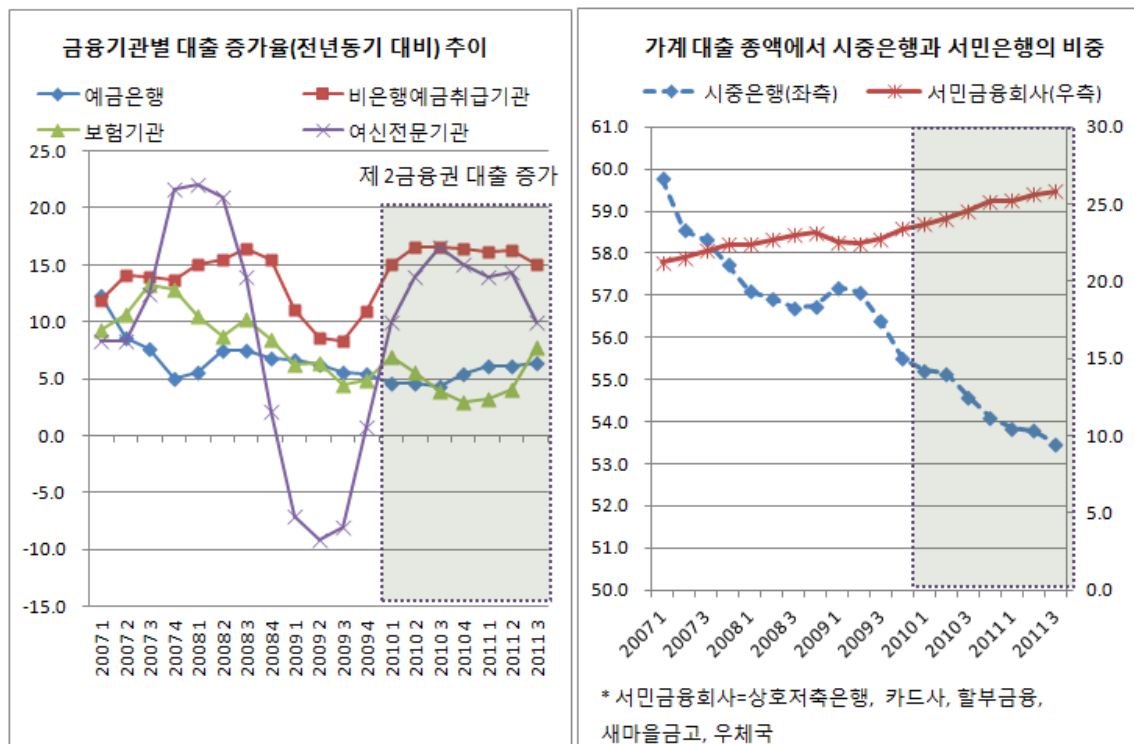
28) 우리나라는 변동금리 대출에서 금리 변동을 적용하는 주기도 3개월로 매우 짧다. 대출자 입장에서는 그 만큼 이자 변동성이 심하다는 얘기다. 일본이 6개월 이상이고 미국도 1년이라는 점을 고려하여 금리 변동 주기를 확대할 필요가 있다.

3. 새로운 위험, 서민 부채의 급증

이상 살펴본 가계부채의 양적 증가와 구조적 취약성에 더하여 지난해 이후 새로운 가계부채 이슈가 발생하고 있다.

1) 이자가 높은 제2금융권 대출이 크게 늘고 있다

[그림6] 금융기관별 대출 증가율 차이와 서민금융회사 대출 비중 증가 추이



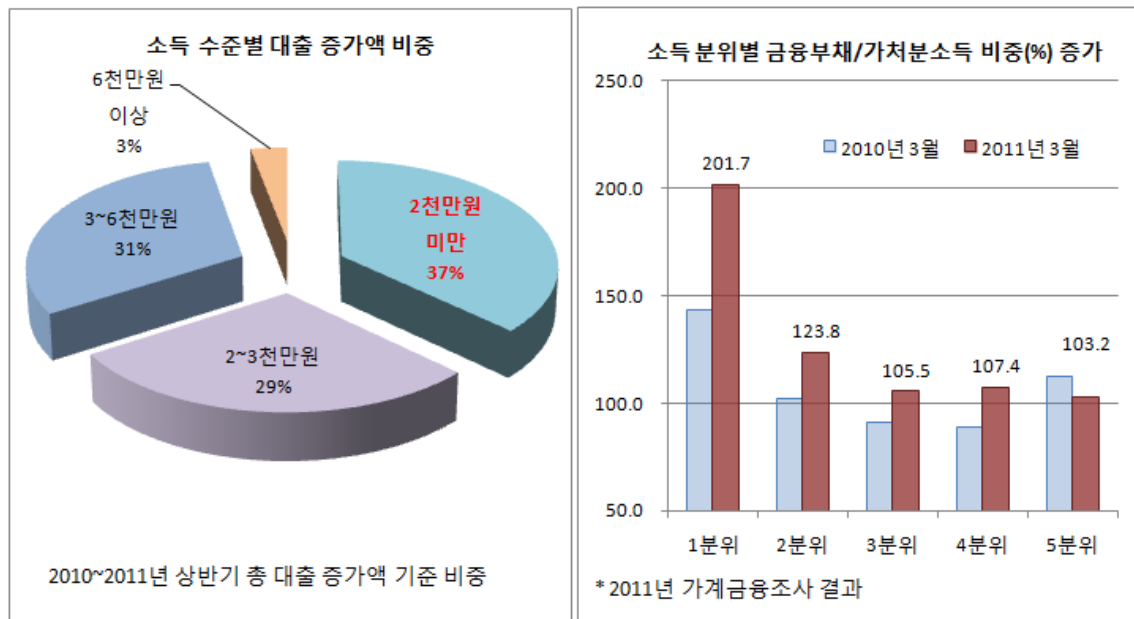
글로벌 금융위기 이후, 특히 반짝 경기 상승세를 타기 시작했던 2009년 말 이후 우리 가정의 금융 상태에 중대한 몇 가지 변화가 감지되고 있다. 첫 번째는 이자가 높은 제2금융권의 대출이 눈에 띄게 늘고 있다는 사실이다. 2010년에서 2011년 상반기까지 은행 대출은 8.5% 증가한데 비해서, 제2금융권은 두 배가 넘는 17.9%나 늘어났다. 지방 주택경기 상승에 따른 상호금융의 주택담보 대출이 늘어났던 측면과²⁹⁾ 서민들이 생계의 어려움을 겪으면서 제 2금융권 이용을 늘렸던 점이 수요 측면의 이유일 것이다.

29) 제2금융권 가계대출 가운데 실제로 주택담보 대출 증가율이 높았다.

동시에 2010년 이후 신용카드사들이 경쟁적으로 다시 영업을 재개하고 은행에서 분리되면서 대출경쟁에 나섰던 공급측면도 무시할 수 없다. 제2금융권 대출의 확연한 증가를 이끌었던 것은 카드사였기 때문이다([그림6] 참조). 그 결과 전체 가계 대출에서 차지하는 은행의 비중은 줄어들고 이자가 높은 제2금융권 대출 비중은 높아졌다. 똑같은 가계 부채규모라고 해도 가계가 짊어질 부담이 커진 것이다. 제2금융권의 평균 대출 금리는 24.4%로서 은행 대출금리 9.8%의 평균 2.5배에 이른다. 제2금융권에서는 초저금리 시대라는 말이 무색해진다.

2) 비싼 이자로 돈 빌리는 계층은 저소득층이다

[그림7] 저소득 계층의 가계부채 증가와 부채비율



* 자료 : 한국은행

평균 20%가 넘는 고율의 이자를 물고 제2금융권에서 대출을 받는 계층은 주로 저소득층이다. “저소득 계층의 경우 대출 잔액은 전체 가계 대출의 12%에 불과하지만 2010~2011년 상반기 중 총 대출 증가액에서 차지하는 비중은 37%에 달하여 여타 소득 계층에 비해 증가폭이 훨씬 큰 것으로 나

타나고 있다.”³⁰⁾([그림7] 참조)

최근 1~2년 동안 하위 20%(소득 1분위) 저소득층의 대출이 급격히 팽창하다보니 이들의 가처분 소득 대비 부채 비율이 지난해에 무려 201.7%까지 올라갔으며 그 위의 20%(소득 2분위)도 123.8%까지 올라갔다. 평균 2년 정도의 소득을 모두 쏟아 부어야 빚을 갚을 수 있는 정도이다.

3) 고율 이자로 저소득층이 빌린 돈은 생활자금이었다

한국은행은 지난해 가을 금융안정보고서를 통해서 “최근 가계 대출은 주택 구입목적 보다 생활형 자금 성격이 증가세를 주도하고 있는 것으로 보인다. 주택 담보대출 중 주택 구입 이외 목적 대출 비중은 글로벌 금융위기 이후 꾸준히 상승하면서 2011년 상반기 중 48.4%를 기록했다.” 고 보고했다([그림8] 참조).

또한 “생활형 자금 성격의 대출이 늘어나고 있는 이유는 가계의 소득 여건이 개선되지 않은 상황에서 전세가격 상승에 따른 주거비 부담, 높은 물가 오름세 등으로 생계비 지출수요가 늘어났기 때문”이라고 평가하고 있다.³¹⁾ 부동산 자산을 담보로 잡아서 일회적인 소모성 생활비로 사용한다는 얘기가 되는데, 이제 소득도 모자라 사실상 자산을 잠식시키면서 생활을 해야 하는 형편이 되었다는 것이다.

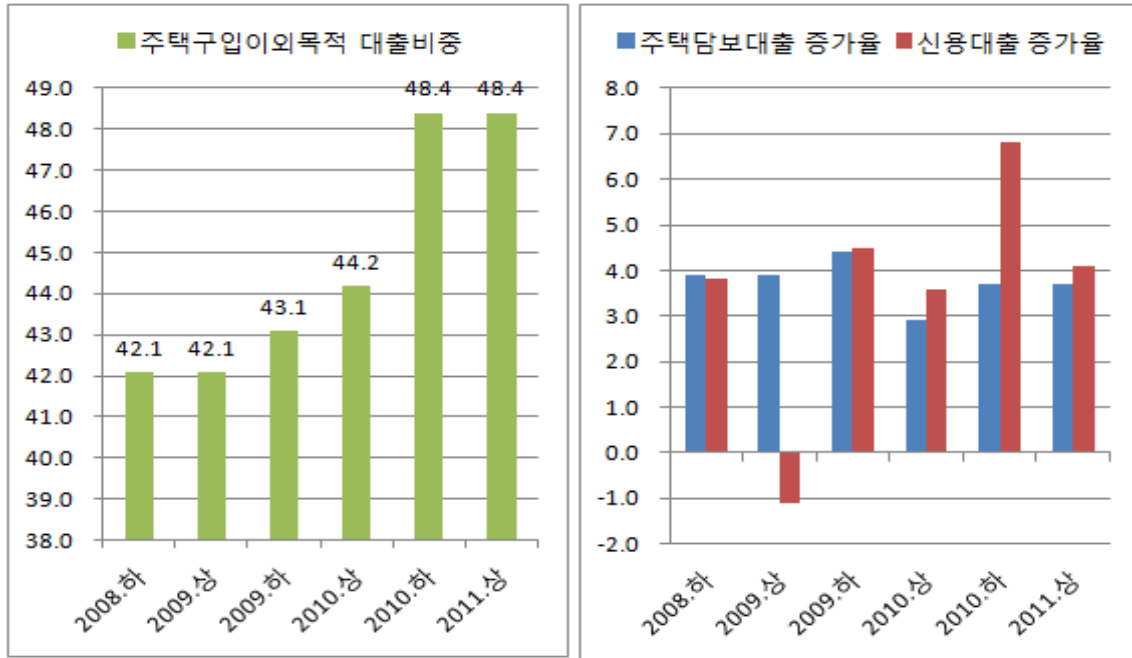
요약을 하면 이렇다. 최근 이자가 높은 제2금융권으로 대출이 몰리고 있는데, 주로 저소득층이 당장 생활비가 부족해서 빌리고 있다는 것이다. 이는 금융위기 이후, 특히 2010년 이후 나타나고 있는 가계부채의 새로운 특징이다. 이것이 의미하는 바는 무엇인가? 금융위기 여파로 저소득층의 소득 불안이 수 년 동안 개선되지 않자 부채를 줄이기는커녕, 생활난 해결을 위해 추가로 비싼 이자까지 물면서 부채를 늘려서 생계를 이어가고 있다는 것이다. 그 결과 하위 20% 가구의 가처분 소득대비 부채가 200%를 넘는 심각한 국

30) 금융안정보고서, 2011.10, 한국은행

31) 금융안정보고서, 2011.10, 한국은행

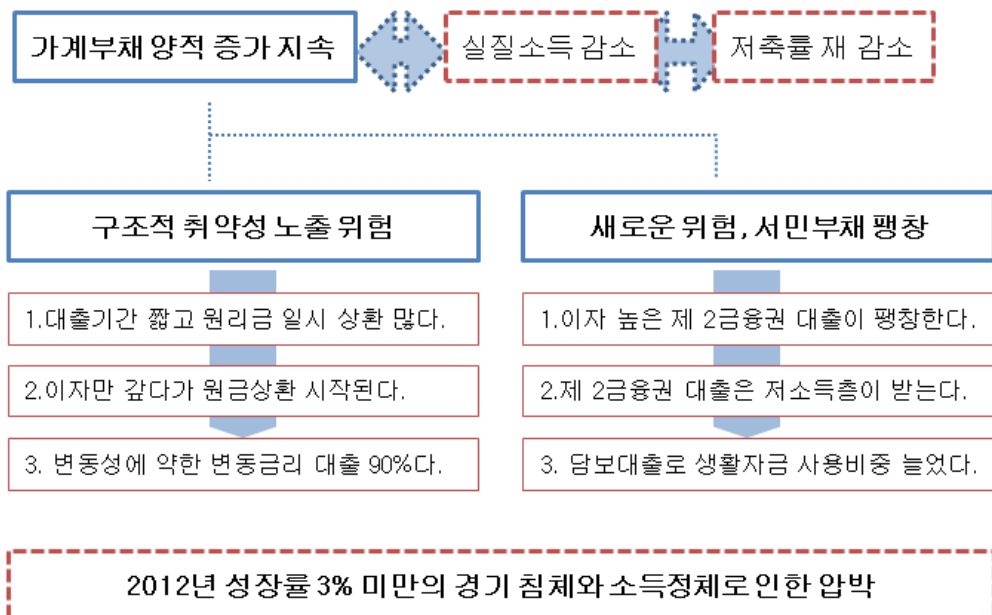
면으로 가고 있다. 금융위기 이후 발생한 가계부채의 새로운 위험요인이자 가장 폭발성이 높은 지점이 여기다.

[그림8] 주택 구입 이외의 목적으로 한 주택담보 대출



* 자료 : 한국은행

[그림9] 2012년 가계부채의 위험 구조도



새로운사회를여는연구원 2012.1

결국 2008년 글로벌 금융위기 이후 우리나라는 다른 국가들과 달리 (1) 가계부채의 절대 규모가 계속 증가했고 (2) 우리나라 고유의 가계부채 구조 취약성이 온존되고 있으며 (3) 글로벌 금융위기 이후 새로운 현상으로, 저소득층의 고이자 생활비 대출이 폭증하여 위험도를 높이고 있다고 할 수 있다.

4. 2012년 가계부채 위험관리 정책 방향

2008년 글로벌 금융위기가 터지면서 한국 가계 부채의 위험성도 주목의 대상이 되었다. 심지어 외국의 언론이나 투자가들도 한국경제가 안고 있는 주요 리스크로 가계부채를 지목했다. 한국의 가계부채 역시 선진국과 마찬가지로 부동산과 긴밀하게 연계되어 있다. 이제 미국이나 스페인 등의 경우처럼 거대한 거품 폭발 후에 고통스런 자동 조정과정을 겪을 것인가 아니면 예방적으로 국가가 정책적 개입을 하여 폭발과정 없이 가계부채와 부동산을 연착륙시킬 것인가 하는 선택이 다가오고 있다.

1) 위험성, 분명히 커졌다

그러나 2010년까지 우리 정부는 모니터링을 하는 수준 외에 특별한 예방책을 사용한 적이 없다. (1) 아직 담보인정비율(LTV)이 47.2%로서 선진국보다 낮다는 점, (2) 대출 규모가 큰 중상위 소득계층의 부실화정도가 약하다는 점, (3) 연체율이 낮다는 점이 그 근거였다. 심지어 부동산 경기부양을 위해 일시적으로 가계대출을 풀어주는 정책을 취할 정도로 가계부채는 부동산 경기부양의 종속 변수로 취급했다. 가계 부채가 아직은 끌고 갈만한 수준이라고 판단했거나, 경기가 조만간 호전되고 소득여건이 개선되면 부채를 감당할 수 있을 것으로 기대했을 것이다.

실제로 정부는 지난해까지도 “가계 부채 수준이 주요국에 비해 다소 높으나, 건전성, 차주 구성, 금융사 손실흡수 능력, 가계 자산상황 등을 감안할 경우 아직까지는 대체로 관리 가능한 수준으로 판단”했다.³²⁾ 그러나 2011년 들어

와서는 이전과 다르게 상당히 적극적으로 가계 대출에 개입했다.³²⁾ 정부 스스로는 아직 ‘잠재적 위험요소’라고 폄하하면서도 점점 더 현재화될 수 있는 위험요소라는 인식이 강해졌기 때문이다.

일단 정부나 사회의 공통된 시각은 ‘연착륙’이다. 부동산을 보는 시각과 똑같다. 가계부채와 부동산 모두 적어도 과잉되어 있고 ‘잠재적’으로는 매우 위험한 상황이라는 것이다. 특히 2011년 이후 저신용층, 저소득층, 다중 채무자들의 가계부채 상환 부담 가중이 누적되면 연체위기에 몰릴 가능성이 충분히 있다. 또한 주택담보 대출의 원리금 상환이 물리면서 가계 대출의 구조적 취약성이 현재화 되면 저소득층 뿐 아니라 중산층 일부도 연체와 파산위험에 노출될 수 있다. 채무자인 가계 입장에서는 명백히 위험 수준이 부분적으로나마 현재화될 조짐이 큰 것이다.

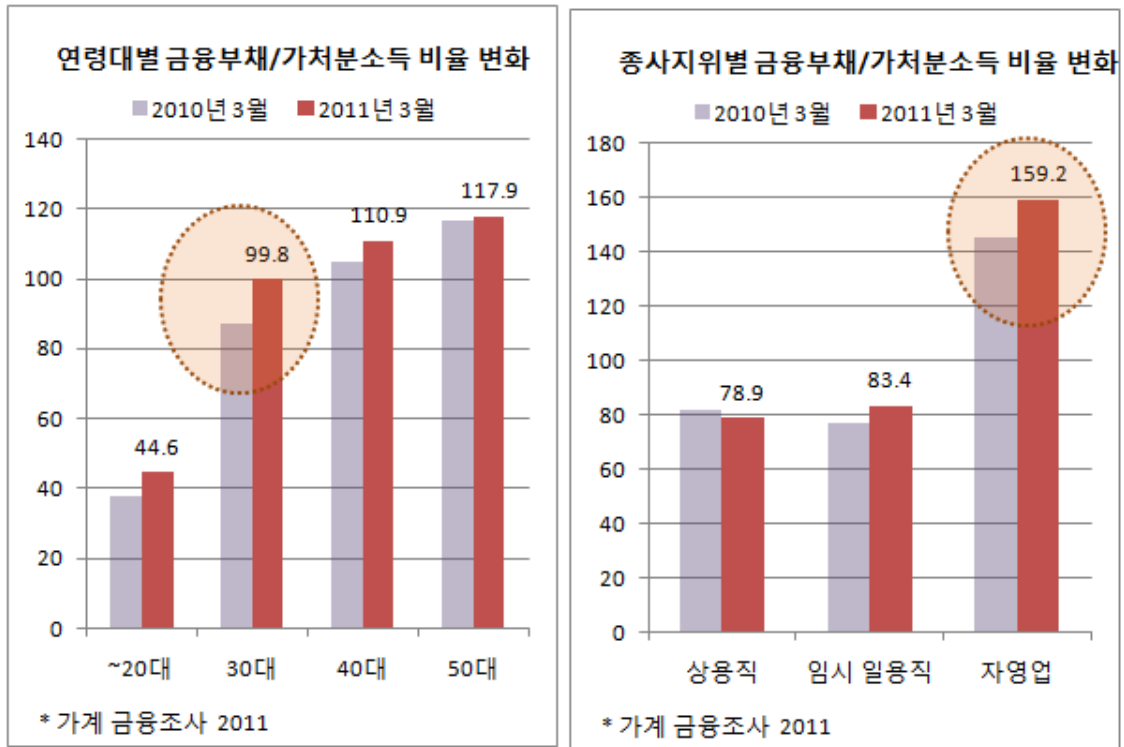
채권자인 금융회사 입장에서 볼 때에는 정부 주장대로 아직 시중은행의 위험 흡수 능력은 문제가 없지만, 저축은행과 신용카드사, 할부금융사 등 제2금융권은 다중채무자의 연체나 파산 충격에 노출될 가능성이 충분히 있다. 예를 들어 최근 대출이 급격히 늘어나고 있는 청년들이나 자영업에서 위험도가 커질 수 있다. 이들은 2003년 카드대란 시기에도 가장 피해가 컸던 계층이다([그림10] 참조).

금융권의 중심이 붕괴하는 정도는 아닐지라도 외곽에서의 국지적 충격은 가능하다는 것이다. 예를 들어 부동산 프로젝트 파이낸싱 대출 부실 위험은 금융위기 초기인 2008년부터 꾸준히 제기되었고 인지된 위험이었지만 결국 2011년 폭발했으며 저축은행, 건설사, 예금자, 지역경제는 상당한 타격을 받았다. 이런 정도는 언제든지 발생할 수 있다는 얘기다.

32) 가계부채 연착륙 종합대책, 2011.6, 금융감독원

33) 서민금융 기반 강화 종합대책(2011.4.15), 가계부채 연착륙 종합 대책(2011.6.25), 신용카드시장 구조개선 종합 대책(2011.12.26) 등 이른바 종합대책 딱지가 붙은 것만 3개를 발표할 정도로 적극적이었다.

[그림10] 연령대별 및 종사지위별 부채비율



2) 우선 정책 방향이 전환되어야 한다

정부는 아직도 “가계 부채는 경제 성장 및 금융발전 과정에서 지속적으로 늘어나는 것이 일반적”이며 “특히 외환위기 이후 내수 회복 등 위기극복, 경제성장에 기여”했다고 평가하고 있다.³⁴⁾ 이런 문제의식 아래 올해도 가계부채 증가속도를 경제성장률 밑으로 완화시키는 것이 정책기조다.³⁵⁾ ‘낮은 소득 - 높은 부채 - 낮은 저축’에 의한 적자호황 방식은 가계의 희생을 담보로 한 신자유주의적 내수 성장 전략이며 이제 절대 지속 불가능한 방식이라는 문제의식이 전혀 없다.

불행하게도 이미 가계부채는 내수회복의 동력이 아니라 민간소비를 제약하여 성장을 저해하는 가장 중요한 성장의 장애물이 되었다. 더욱이 가계부채는 부동산 정책, 금리정책, 경기부양 정책 등 대단히 중요한 정부정책의 유연성을 떨어뜨리는 정책 제약 요인이 되었다. 남아 있는 것은 미국처럼 폭발

34) 가계부채 연착륙 종합대책, 2011.6, 금융감독원

35) 2012년 금융 감독 방향과 과제, 2012.1, 금융감독원

해버린 후 고통스런 자동조정 과정을 밟을 것인가 아니면 정책적 합의로 ‘연착륙’시키는 꿈의 해법을 찾아낼 것인가 하는 것 밖에 없다. 부동산 연착륙이라는 꿈의 해법이 난감한 것처럼 가계부채 연착륙 꿈의 해법도 난감하기는 마찬가지다.

꿈의 해법을 찾기 이전에 숙고해야 할 것이 있다. 가계부채를 늘려 민간소비를 활성화시키는 성장방식은 처음부터 우리경제에 끌어 들여서는 안 되었던 사실이다. 금융과 가계의 관계를 다시 설정해야 한다. 원래 은행은 가계의 저축자산을 관리해주고 이를 기업투자자금으로 돌려주는 중개기능이 본연의 임무였다. 그런데 2000년대 이후에는 가계와 은행의 관계가 완전히 달라졌다. 가계가 은행 수익의 원천이 되었던 것이다.

은행은 가계의 저축을 관리한 것이 아니라 기업의 여유자금과 금융시장에 끌어온 자금(시장성 수신)을 동원하여 가계에 대출을 해주고 수익을 올리는 구조가 되었다. 우리 은행들의 예대율이 100%를 넘었고 가계 저축률이 최하위라는 것은 이를 명백히 입증해준다. 은행의 가계대상 수익모델을 포괄적으로 규제할 준비를 해야 하며, 가계도 은행이 아니라 사회복지 시스템 등을 통해 가계경제를 꾸려가는 구상에 들어가야 한다.³⁶⁾ 그래야만 ‘낮은 소득 - 높은 부채 - 낮은 저축’에 의한 적자호황 방식을 근본적으로 ‘높은 소득 - 낮은 부채 - 높은 저축’ 구조로 바꿀 수가 있다.

특히 정책측면에서 가계부채와 부동산 가격의 악순환적 상승관계를 기본적으로 단절시켜야 한다. 부동산 가격유지와 가계대출증가의 악순환을 끊지 않으면 가계부채 증가와 부실을 막을 방법이 없다. 부동산 정책 고려에서 금융대출 완화를 선택 대상에서 제외해야 하며, 가계부채 증가가 더 이상 부동산 시장에 의해 움직이지 않도록 해야 한다. 오히려 지금은 부동산 가격 하락에 따른 가계부채 상환부담 충격을 어떻게 관리할 것인가가 초점이 되어야 할

36) 지난해 말, 금융당국이 신용카드 종합대책을 세우면서 신용카드 중심의 관행에서 직불(체크)카드 중심으로 전환하겠다고 한 정책은 그나마 이런 방향전환의 한 사례가 된다. 직불카드대 신용카드 비율이 독일의 경우는 93:7이고, 신용카드 천국인 미국도 42:58인데 비해 한국은 9:91이다. 신용카드시장 구조개선 종합대책, 2011.12, 금융감독원

것이다.

3) 대출 금융회사 규제가 필요하다

현재 가계대출을 적정수준으로 올려 민간소비를 활성화시키는 기능은 이미 상실되었고 가계대출 부실화가 2003년 카드대란 시기처럼 내수경기를 추락시키지 않도록 ‘연착륙’ 대책을 세우는 것이 정책의 우선 과제가 되었다. 때문에 대출 공급자인 금융회사의 대출관리와 여수신 정책을 올바른 방향으로 유도하는 것이 중요하다. 정부는 지난해부터 예대율 강화, 자기자본 비율 규정 강화, 대손 충당금 적립규모 상향, 레버리지 비율 규제 등을 강화하는 조치들을 단계적으로 시행하고 있다. 모두 필요한 조치들이다. 그러나 자칫 이런 조치들이 급격한 자금위축으로 인한 가계부실 축진이 되지 않도록 해야 한다. 오히려 경기여건 악화 국면에는 건전 규정을 완화하고 과열 국면에 강화하는 경기 역행적 정책 취지에 맞도록 정책운용을 해야 한다.

[그림11] 가계대출 위험관리 정책 방향

위험성 정도	전체적-> 잠재적 위험도 상승	국지적-> 연체, 파산위험 현재화
방향전환	부채에 의한 내수 성장-> 성장동력 상실-> 성장을 제약하는 핵심 부채를 늘리는 성장방식 폐기-> 새로운 내수 성장동력 창출 방안	
기본 정책	가계 파산과 내수 경기 추락으로 이어지지 않을 ‘연착륙’ 대책 경기 역행적 금융규제 정책	금융회사 과도한 수익성 추구 규제
주요 과제	부동산 가격 하락에 따른 가계부채 상환 부담 흡수 방안 고려 대출방식 구조개선	저소득층 파산위험 - 복지정책과 연동

새로운사회를여는연구원 2012.1

아울러 은행, 신용카드사, 저축은행, 보험사 등 금융회사들이 경제 여건이 어려운 환경을 틈타 위험을 쉽게 대출자들에게 전가하고, 오직 수익추구에 매달려 이자와 수수료를 과도하게 책정하며, 위험한 금융상품을 파는 등의 행위를 더욱 철저하게 규제해야 한다. 신용카드의 무분별한 영업 경쟁과 과

또한 수수료 체계는 이미 금융당국이 관리에 들어갔지만 여전히 크게 개선되지는 않고 있다. 최근 금융소비자 보호에 대한 관심과 압력이 높아지면서 금융당국도 부적 이에 대한 언급을 늘리고 있지만 아직은 ‘금융소비자 보호청’ 같은 강력한 제도적 대책도 나오지 않고 있는 형편이다. 금융회사는 수익성이 문제가 될 것 같으면 배당부터 자제해야 한다.

또한 금융당국과 금융회사는 현재의 변동금리-거치식 일시상환 대출구조를 전환하기 위한 적극적인 태도를 취할 필요가 있다. 정부도 2016년까지 고정금리, 비거치식 분할상환 대출비중을 30%까지 확대하겠다고는 공언했으나, 구체적인 수단도 애매하고 실제로 금융회사들이 따라올 것인지도 불확실하다. 예방적 차원에서 대출구조 개혁을 서둘러야 원리금 상환에 따른 충격을 흡수할 수 있으며, 은행도 대출구조 전환비용을 대출자에게 넘기려 하지 말고 손실가능성을 미리 흡수한다는 차원에서 적극적으로 대처할 필요가 있다. 지금은 대출 수요자인 가계의 신중한 부채관리도 중요하지만 대출 공급자에 대한 적절한 규제와 정부의 태도가 더욱 중요하다.

5. 참고 : 2003년 카드대란에서 생각해볼 두 가지³⁷⁾

1) 어설픈 대출규제는 부실폭발의 기폭제가 될 수 있다

신용카드 시장의 규제를 풀고 국민들에게 신용카드 이용을 장려해왔던 정부였지만 2001년부터 신용카드사의 과열 경쟁 피해가 곳곳에서 나타나고 사회적 이슈로 대두되자 뒤늦게 규제에 나서기 시작했다. 그러나 처음부터 제도적 통제를 한 것은 아니었고 주로 무분별한 불법 영업을 단속하는 수준이었다. 카드 발급시 본인 확인이라든지, 미성년자 카드 발급시 부모 동의라든지, 길거리 영업 금지나 불법적인 카드 모집인 통제라고 하는 아주 기초적인 수준을 벗어나지 못했던 것이다.

부실 문제가 표면화되던 2002년에 접어들어서야 본격적으로 현금서비스 한

37) 2003 신용카드 부실의 폭발, 그 비극의 드라마, 2010.3, 새로운사회를여는연구원

도를 다시 규제하고, 신용카드사들이 자금조달을 위해 과잉 차입하면서 부실해진 자본 건전성을 규제하기 시작한다. 특히 신용카드 부실의 뇌관이 되었던 신용카드 대출(현금 서비스와 카드론)의 비중이 2001년 말 기준으로 전체 신용카드사 대출의 63%까지 커지자 이를 50% 이하로 제한하는 규제를 2002년 하반기부터 시작한다. 이어서 신용카드 회사의 대손 충당금 적립기준을 강화하고 신용카드사 자본 건전성 요건을 강화하는 조치들을 발표한다.

그러나 정부의 뒤 늦은 감독과 규제 대책은 오히려 신용카드 부실을 폭발시키는 기폭제가 된다. 정부가 불법 카드 영업을 단속하는 수준의 감독을 시작한 2001년 말에는 이미 신용카드도 8천만 장 이상 발급되었고 신용카드 대출 역시 잔액 기준으로 50조 이상이 풀려나간 뒤였다. 부동산 담보 대출과 신용카드 대출을 포함한 전체 가계 대출도 역사상 최초로 300조 원이 넘어갔다.

[표1] 신용카드 부실을 막기 위한 정부의 감독 강화와 규제조치

	주요 정책	주요 내용
2001.12	신용카드 발급기준 강화	- 카드 발급시 본인 확인, 소득확인 의무화 - 미성년자 카드 발급시 부모 사전동의 의무화
2002.2	길거리 모집 금지	- 불법적 길거리 회원 모집 행위 금지 - 카드 모집인 등록 의무화
	은행 가계대출 기준 강화	- 가계 대출 대손 충당금 적립비율 상향조정
2002.3	불법 카드 발급 제재	- 무자격자에 대해 카드 발급을 남발한 3개 카드회사에 대한 신규카드 발급업무 정지
2002.5	신용카드 종합대책	- 카드 수수료 인하유도
		- 부당 회원모집행위 금지
		- 결제능력에 따른 이용한도 책정
2002.10	부동산 과열 대책	- 신용카드사 현금대출 비중을 전체의 50%로 제한 - 주택담보비율을 주택가격의 60%로 강화
2003.1	자본건전성 강화	- 신용카드사 대손 충당금 적립기준 강화 - 부실채권 조기 상각유도

* 자료 : 한국금융연구원 “신용 불량자 급증의 원인과 대책” 자료 재구성

이미 폭발 직전까지 도달한 신용카드 시장을 앞에 두고, 신용 공급자인 신용카드사에 대한 정부의 대출 규제와 자본 건전성 감독 강화 조치는 신용카드사로 하여금 급격한 대출 억제를 하도록 했고, 늘어난 이자와 원금 상환에

물린 대출자들은 더 이상 신용카드사로부터 추가 대출을 받아 상환할 수 없게 만들어버린 것이다.

규제완화 → 신용카드사 과잉 대출과 부실 위험 축적 → 정부의 건전성 규제 도입 → 대출 억제 → 부실 위험의 폭발이라는 도식이 작동하면서 2002년 하반기부터 본격적인 신용대란이 현재화되었고 2003년 말까지 확산일로를 걷게 된다. 사실 글로벌 금융위기의 진원지가 되었던 미국 역시 2005년까지의 저금리 상황에서 엄청난 모기지 대출이 풀려나가고 각종 위험한 대출 행위들이 성행하다가 뒤늦게 미국 정부가 금리를 올리는 등 감독 조치를 취하면서 2006년 말을 분기점으로 부실이 폭발했다.

부채위험을 사전에 예방해야 한다는 것을 말해주고 있고, 실제 위험수위에 달한 상황에서는 정부의 대출 규제나 금융기관 건전성 강화조치를 경기 순응적으로 수행할 때 오히려 역효과가 난다는 것을 경고해주는 사례다. 그렇다면 한국의 2012년 가계부채는 어떤 시점인가. 다가오는 경기침체와 맞물리면 충분히 규제조치가 역효과를 낼만한 상황이라고 판단된다.

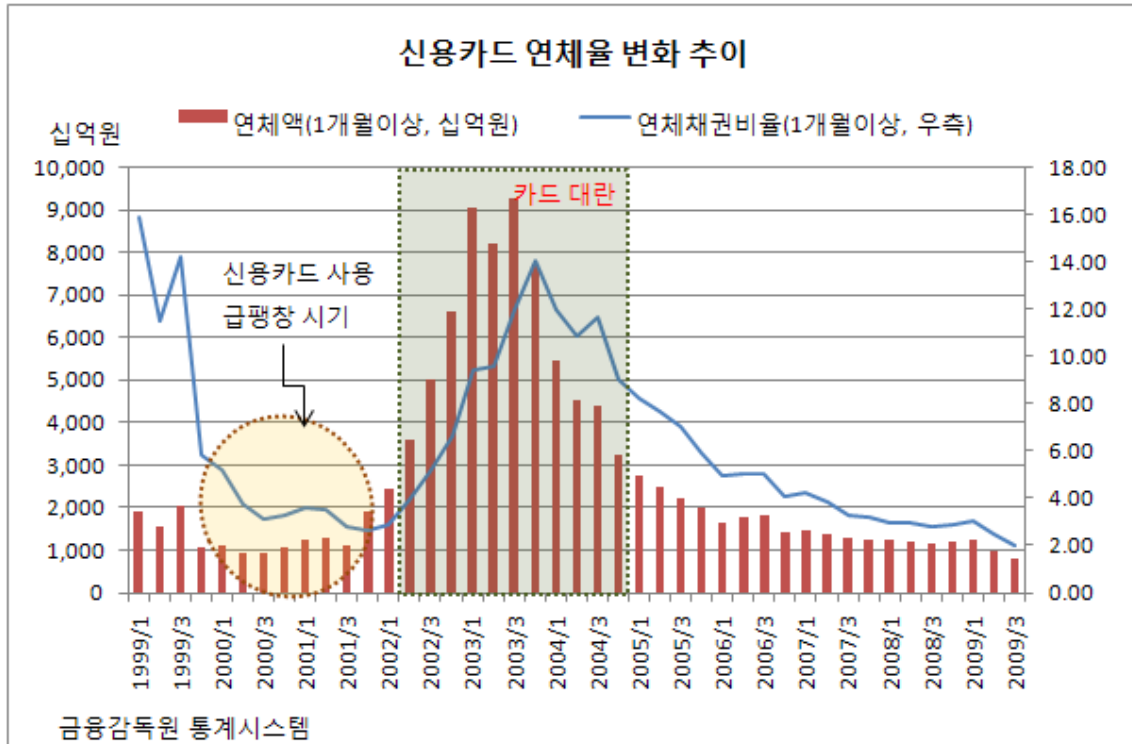
2) 대란 전야에 연체율이 가장 낮았다

부실 폭발 직전인 2001년 연말까지 신용카드사 연체율은 2.6%로 역사상 가장 낮은 수준이었는데 이는 당시 미국 신용카드 산업의 연체율 수준보다 오히려 더 안정된 것이었다. 그러나 신용카드 연체율은 1년 뒤인 2002년 말에 6.6%로 3배가 뛰어 올랐고 다시 1년이 지난 2003년에는 14%라고 하는 기록적인 연체율을 보이면서 카드 대란의 정점을 알린다.

물론 그 때에도 신용카드 뿐 아니라 예금은행들의 연체율이 일시적으로 상승하기는 한다. 그러나 당시 은행들의 연체율은 1.5~2.5% 사이를 움직이는 정도였고 외환위기 당시인 1998년에 기록했던 연체율 7.1%에 비하면 높은 수치라고 말할 수 없을 정도다. 신용카드 대란 당시 은행도 주택담보 대출을 급팽창시켰지만 위험 축적의 초기단계를 지나고 있었고 아직 표면화될 상황

은 아니었던 것이다.

[그림12]



지금 역시 2011년 1분기 기준으로 신용카드사들의 1개월 이상 연체 채권 비율은 1.63%로서 최저치를 기록하고 있다. 2011년 3분기에 다시 증가해서 1.91%를 기록하고 있지만 역사상 가장 낮은 수준을 기록하고 있다는 점은 변함이 없다. 예금 은행들의 연체율도 대체로 위험신호를 보여주지는 않고 있다. 이를 근거로 우리 가계대출이 위험한 것은 아니라고 주장하는 것이다. 그러나 2003년 카드대란의 경험을 떠올린다면, 연체율은 얼마든지 급격히 상승할 수 있는 일종의 위험 결과지표이지, 위험을 경고해주는 예고지표의 역할을 하지는 못한다는 것을 명심해야 한다.

2012년 전망(7) 복지

일자리 복지와 사회서비스 공공성 확보

2012.01.18 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 통계로 보는 한국사회
2. 2012년을 뜨겁게 달굴 복지논쟁
3. 선거용 복지 공약을 넘어 제도 개선을 이루려면



<http://saesayon.org>

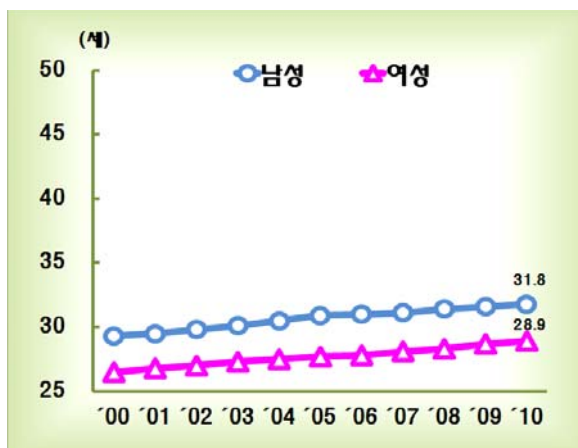
1. 통계로 보는 한국사회

동일본 지진과 중동의 민주화가 세계를 격동시키고 99%를 위한 사회를 만들자는 OCCUPY 운동이 거세지는 상황에서 맞이하는 2012년, 한국사회는 어디로 가고 있는가? 통계를 들여다보면 우울한 수치들이 우리를 압박한다. 자살률, 출산율, 양극화지수, 행복지수 등은 전세계에서 가장 저조한 수치를 보이고 있다. 아이들의 왕따문제는 사회병리현상이 되어가고 있으며 노인 빈곤율은 세계최고이다. 굳이 통계를 보지 않아도 우리 주변의 삶은 매우 힘들다.

1) 3포세대, 희망없는 청년들

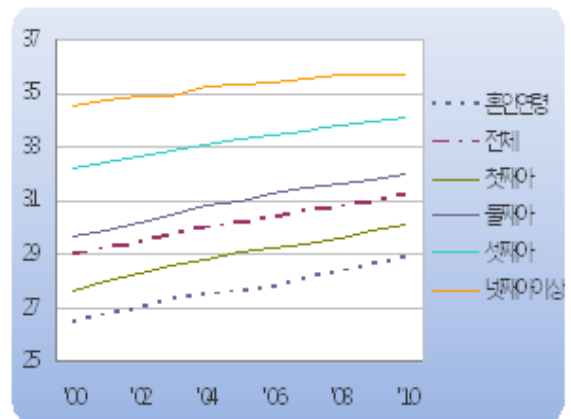
먼저 우리나라 젊은 층들은 연애, 결혼, 출산을 포기하고 있다. 일명 3포 세대로 불리는 우리의 청년층은 높은 실업률, 낮은 임금을 받는 비정규직 일자리, 높은 등록금과 생활비로 인한 부채에 시달리고 있다. 그 결과 결혼연령이 늦어지고 있으며 출산율 또한 세계 최저이다.

[그림1] 남녀별 평균 초혼연령 추이



* 자료 : 통계청

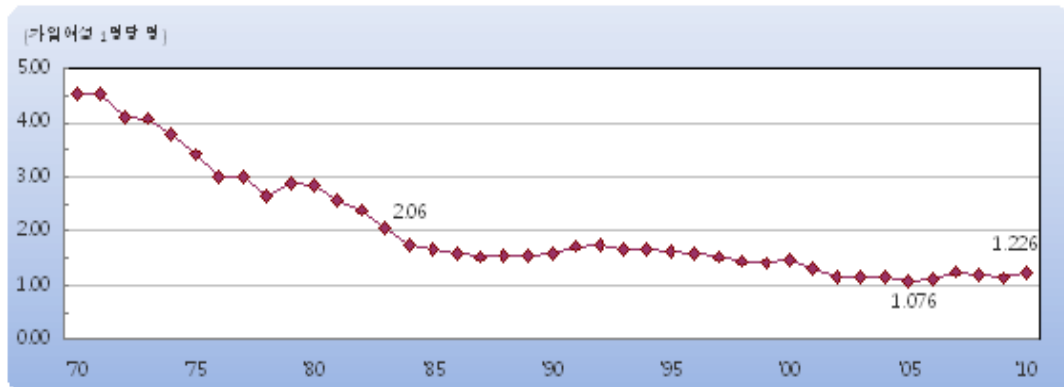
[그림2] 엄마의 평균 출산 연령 추이



개인이 자신의 선택에 의해 결혼을 미루거나 출산을 하지 않는 것은 문제가 되지 않는다. 문제는 의식변화로 인해 결혼 출산이 줄어드는 것이 아니라 결혼 출산을 할 수 없어서 포기한다는 점이다. 높은 집값과 생활비, 부족한 일

자리와 낮은 임금, 높은 교육비는 젊은 부부들을 도저히 아이를 낳을 수 없는 상황으로 내몰고 있다. 또한 낮은 출산율은 세계에서 유래없이 빠른 고령화속도와 맞물려 생산인구 감소로 인한 노인부양 부담 증가와 안정적 경제 성장에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.

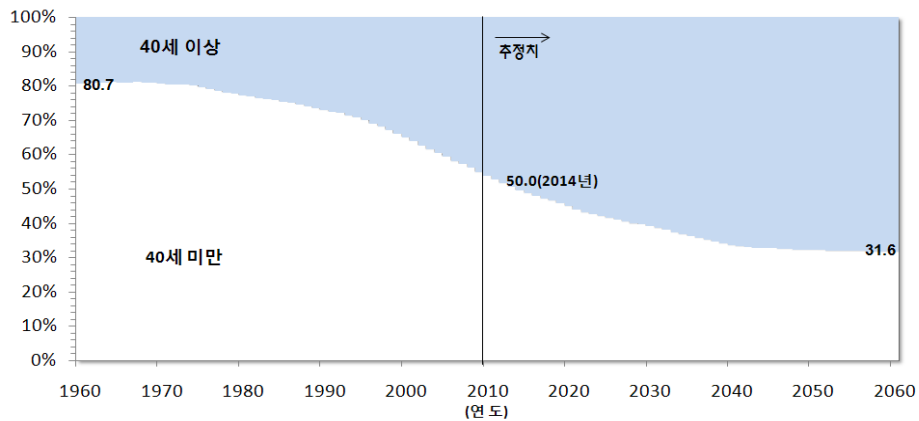
[그림3] 합계출산율 추이



* 자료 : 통계청

반면 고령화는 빠른 속도로 진행되고 있다. 2010년 출생아의 기대수명은 남성은 77.2년 여성은 84.1년이다. 2010년 현재 45세 남성은 앞으로 34.0년, 45세 여성은 40.2년을 더 살 것으로 추정된다. OECD 평균보다 남성은 0.5년, 여성은 1.8년 더 길다. 전체 인구 중 65세 이상이 차지하는 비율은 2010년 현재 11.3%, 2020년 15.7%, 2030년 24.3%에 달한다. 고령화는 생산가능인구 대비 부양인구 비율의 빠른 증가를 야기할 뿐만 아니라 의료, 노후소득보장 등 사회복지 수요를 크게 증가시킨다는 측면에서 사회시스템의 근본적 개혁을 필요로 한다.

[그림4] 40세 미만 및 40세 이상 인구 추이

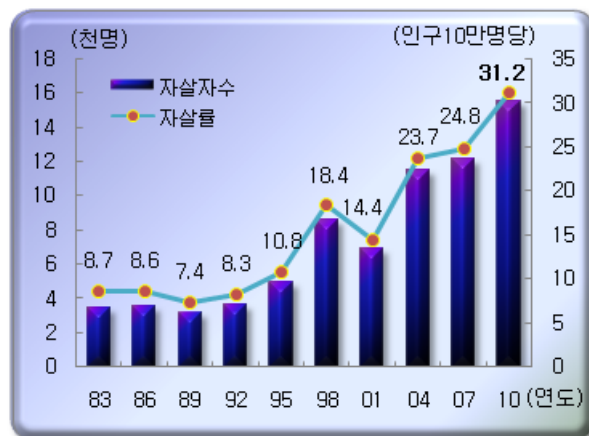


* 자료 : 통계청

2) 세계에서 유래없는 높은 자살률

하지만 한국사회가 그에 조응하지 못한 채 양극화와 사회안전망의 부재가 심화되면서 국민들의 삶에 대한 불안은 크게 증가하고 있다. 이는 높은 자살률로 표현되고 있다.

[그림5] 인구 10만 명당 자살률



[그림6] OECD 국가 자살률 비교



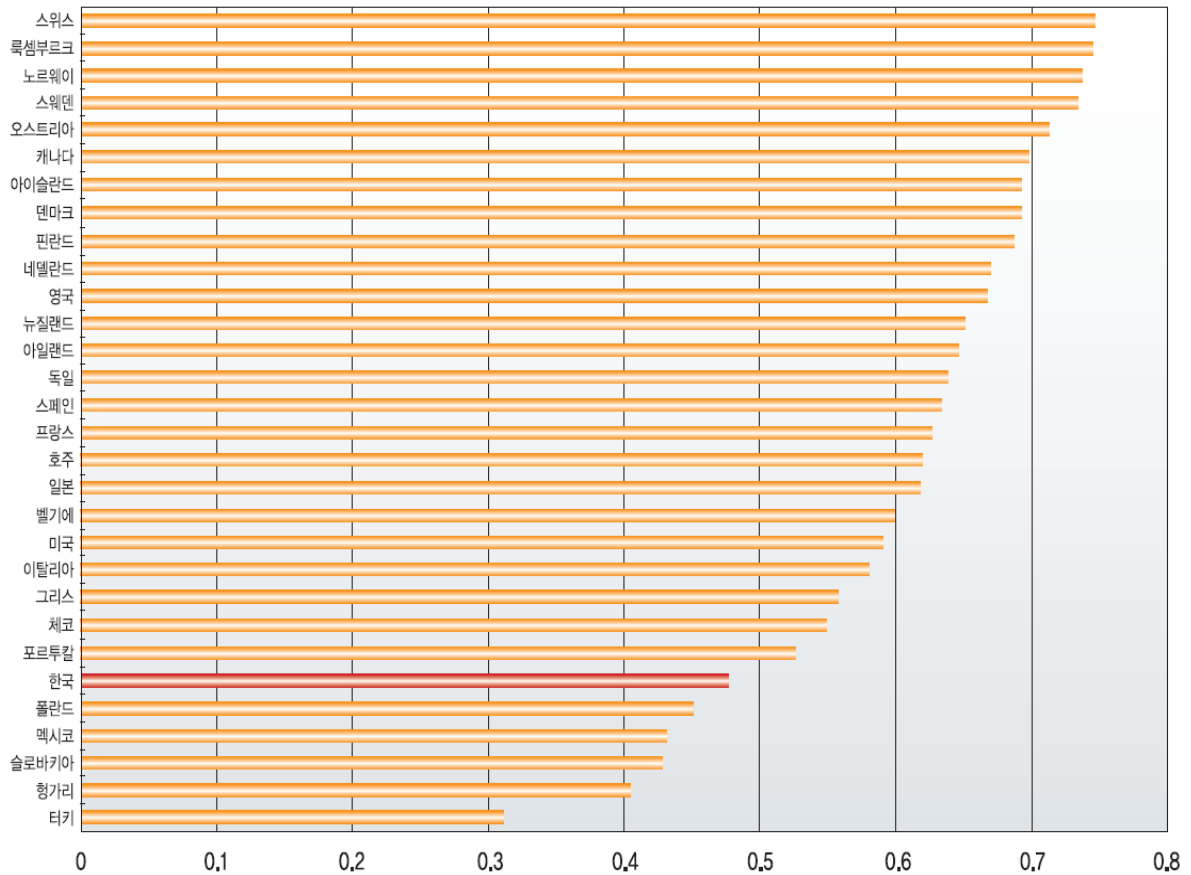
- * OECD 평균은 자료 이용이 가능한 33개 국가의 가장 최근자료를 이용하여 계산
- * 한국은 2010년 기준 OECD 표준인구로 자체 계산한 결과
- * 자료 : OECD

한국사회의 자살은 다양한 사회병리현상을 대변하고 있다. 세계에서 가장 높은 자살률과 높은 노인자살률, 청소년들의 높은 자살시도율 등이 한국사회 자살의 현 주소이다. 75세 이상 노인의 자살사망률은 2004년 기준 109.6명으로 같은 해 일본(31.5명), 그리스(6.3명)와 비교가 되지 않을 만큼 높다. 이는 65세 이상 노인빈곤율이 45%에 달하는 현실을 반영하고 있다.³⁸⁾ 1986년부터 1994년까지 10만 명당 10명 전후로 크게 문제가 되지 않던 한국의 자살률은 1995년 11.8명을 기록하면서 10명대를 넘어서고, 2010년에는 무려 28.1명의 자살률을 기록하였다. 대부분의 선진국에서 자살률이 계속 감소하고 있는 것과 비교해보면 빠른 자살률 증가는 간과할 사안이 아니다. 과연 90년대 중반부터 한국사회가 어디로 가고 있는지에 대한 깊은 고찰이 필요하다.

38) OECD 평균은 13.5%이다.

3) 국민들이 보는 한국사회

[그림7] OECD 국가 행복종합지수



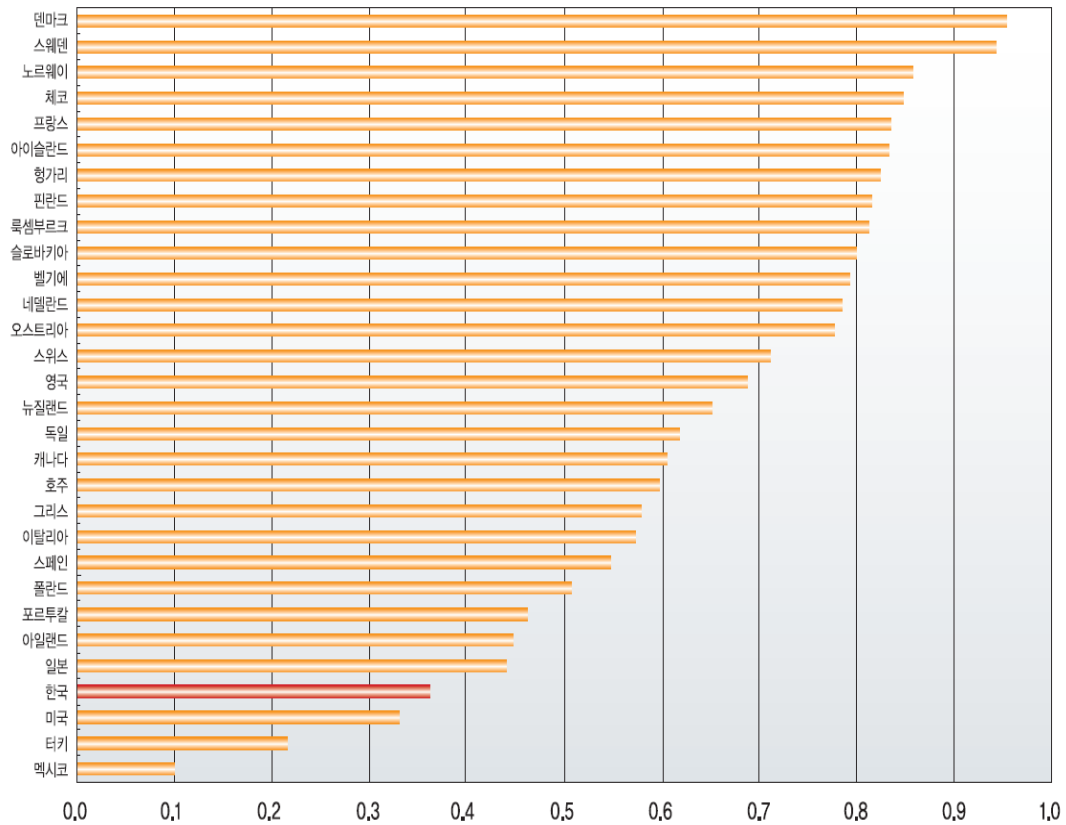
* 자료 : OECD

또한 사람들의 삶이 행복하지 않은 것으로 조사되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. OECD 에서 발표한 가입 30개국 비교에서 우리나라의 행복종합지수는 25위에 불과하다. 그 이유는 양극화의 심화, 중산층 삶의 붕괴로 인해 나도 빈곤층으로 떨어질 수 있다는 위기감이 증가하는데 있다. 따라서 경쟁에서 뒤쳐지지 않기 위한 무한 경쟁이 나타나고 있으며 그 결과는 삶의 만족도 저하, 높은 자살률로 표현된다.

일단 양극화가 더욱 심해지고 있다. ① Gini 계수, ② 상대빈곤율, ③ 아동빈곤율, ④ 노인빈곤율, ⑤ 성별임금격차 등 다섯 개의 세부지표로 구성된 사회분야 형평성 지수는 30개 회원국 중 27위를 차지하고 있다([그림8] 참조). 이 같은 사회불평등의 심화는 파이를 키워서 나누자는 동반성장이 한국

사회에서 이루어지지 못했으며 상위 20%에 들기 위한 치열한 경쟁이 벌어지고 있음을 보여준다.

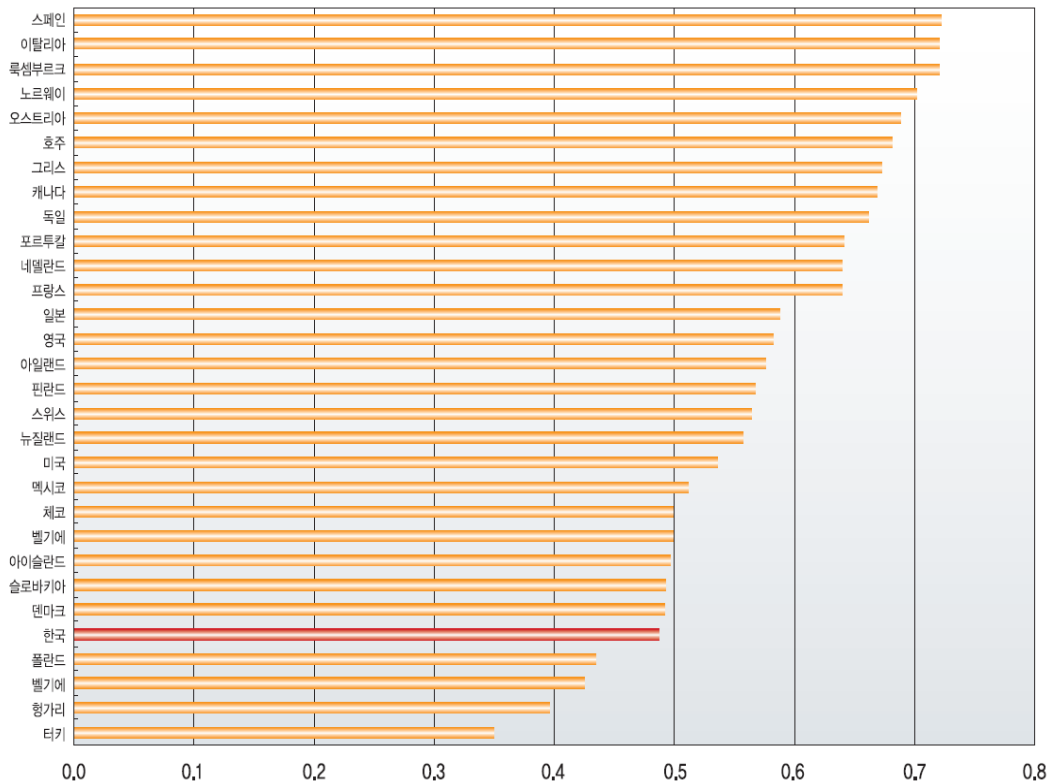
[그림8] OECD 국가 사회분야 형평성 지수



* 자료 : OECD

사회 전반의 양극화가 심해지고 통합적 사회시스템이 작동하지 않으면서 사회연대성 역시 약화되고 있다. ① 자원봉사활동 참여율, ② 자살율, ③ 감옥 수감자 비율, ④ 범죄피해율 등 네 개의 세부지표로 구성된 사회연대성 지수 역시 30개국 중 26위에 불과하다([그림9] 참조). 사회적 자본인 신뢰, 연대성 지수가 매우 낮은 것으로 이는 사회불안정의 원인임과 동시에 개인의 문제를 해결하는 방식 역시 파편화되어가고 있다는 것을 보여준다.

[그림9] OECD 국가 사회연대성 지수

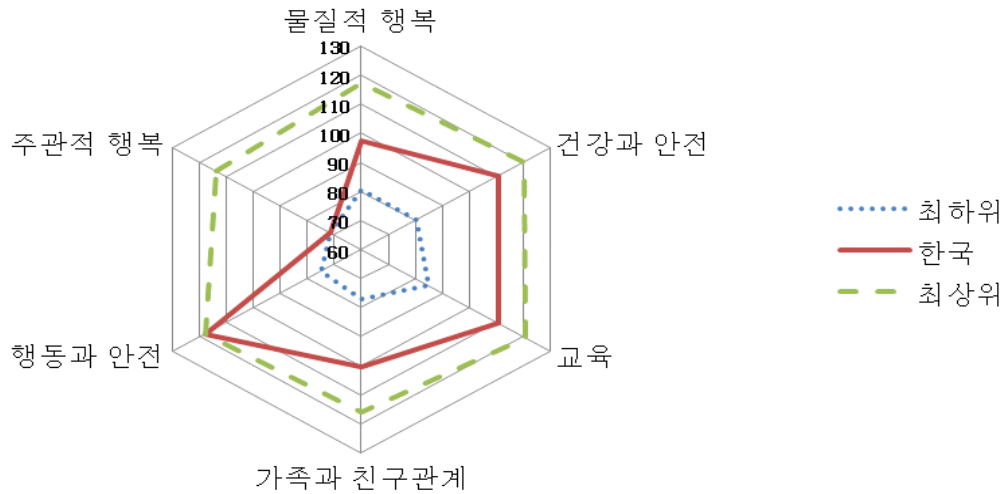


* 자료 : OECD

4) 불행한 아이들

사회 전체의 무분별한 경쟁의 최대 피해자는 우리의 아이들이다. 2011년 연말을 우울하게 장식한 뉴스는 집단따돌림과 그로 인한 자살아동들의 뉴스였다. 학교에서 집단따돌림은 매우 일상적으로 벌어지고 있으며 아이들의 주관적 삶의 만족도는 세계 최하위이다([그림10] 참조). 물질적 영역, 안전, 건강 영역의 지수는 상당히 높지만 주관적 삶의 만족도는 가장 낮다. 학업성취도 역시 세계 최고 수준이나 그 성과는 세계에서 가장 높은 학업시간 덕분이다. 한국 사회 교육의 목표는 학력신장과 입시성공이며 이를 위해 세계에서 가장 높은 학업시간과 치열한 입시경쟁을 치르고 있기 때문이다. 이런 상황에서 아이들이 행복하게 미래를 설계할 수 있을 것이라고 믿는 학부모는 거의 없다. 하지만 입시경쟁에서 낙오되면 사회의 낙오자가 되는 현실 때문에 학생시기의 행복한 발달은 학업성적을 위해 희생당하고 있다.

[그림10] OECD 국가와 한국의 어린이-청소년 행복지수 비교



* 자료 : 행복지수 국제비교를 통해 본 한국 아동인권 현주소

2. 2012년을 뜨겁게 달굴 복지논쟁

한국사회에서 복지에 대한 논의는 매우 활발히 전개되고 있다. 보수여당에서조차 경쟁적으로 복지정책을 제출하고 있으며 무상급식이라는 이슈로 서울 시장까지 교체되는 상황이 벌어졌다. 2012년 선거에서 쟁점이 될 내용 역시 복지정책이 될 것이라는 전망이 우세하다. 먼저 내년에 집중적으로 벌어질 복지 쟁점에 대해 살펴보자.

1) 복지재정, 어떻게 해결할까?

복지 논쟁 중 가장 먼저 포문을 연 것은 재정 문제이다. 이 부분의 논란은 크게 세 가지로 정리된다. 1) 복지재정의 확충이 필요한가? 2) 누구에게, 어떻게 증세할 것인가? 3)보편증세가 필요한가? 이다. 먼저 첫 번째 질문에 대해서는 복지재정의 확충이 필요하다는 의견에 대부분 공감한다. 일각에서는 현 복지제도가 성숙하고 인구구조가 재편되는 과정에서 자연스럽게 복지재정이 증가할 것이기 때문에 지금 당장 큰 폭으로 재정을 확충할 필요는 없다고 보기도 한다. 하지만 복지지출이 OECD 평균에 비해 155조 원이나 부족한 상황에서 자연증가를 통한 복지 수준 향상을 기대하기는 어렵다. 더구

나 우리나라는 본격적인 복지수요 증가의 시점에 접어들고 있기 때문에 필수적 수준의 복지재정 확충이 매우 중요하다. 후기산업사회와 고령사회를 대비하기 위해서는 복지재정 논의가 복지재원을 일정 수준 확충하는 범주에서 벗어나 조세정의 실현과 복지 책임주체의 문제로 확장되어야 한다.

두 번째 재정 마련을 위해 누구에게, 어떻게 증세할 것인가의 논의이다. 보수 여당에서조차 감세철회와 부가증세를 이야기하고는 있으나, 경기침체 속에서 기업에 대한 감세를 통해 경기를 부양해야 한다는 주장은 여전히 강력할 것이다. 이에 대해 누가 현재의 경기침체와 양극화의 책임을 질 것인지를 물으면서, 기업과 재정관료들이 제기했던 성장을 통한 분배, 적하효과(Trickle-down effect) 등의 주장이 지닌 허점을 밝혀야 한다.

세 번째 보편증세 부분은 진보 일각에서 주장하고 있으나 전면에 떠오르는 쉽지 않을 전망이다. 한국사회는 1차분배(노동시장에서의 소득분배)에서의 양극화가 매우 심각하며, 기본적 세금을 내지 못하는 면세점 아래에 있는 계층이 크게 증가하고 있다. 복지에 대한 국민들의 지지가 증가하고, 복지와 연계한 세수확대에 대한 지지가 증가하는 것이 즉시 보편증세 주장으로 이어지기는 쉽지 않다. 보편증세가 가능하기 위해서는 결국 사람들의 소득이 일정 수준 이상으로 보장되어야 하는 것이 우선적이다. 또한 보편증세 주장 역시 핵심은 조세정의 실천과 재정개혁에 있기 때문에 보편증세가 전면적인 쟁점으로 올라오지는 않을 것이다.

2) 무상복지, 그 다음 타겟은?

다음으로 소위 '무상시리즈'라 불리는 보육, 교육, 의료 등에 대한 무상보편 복지 논란이 지속될 전망이다. 먼저 무상보육은 아동보육 대책과 관련이 있다. 정부에서는 저출산 극복을 위해 보육료지원과 예방접종 및 임신진료비 등에 대한 지원을 확대했다. 하지만 정책 목표인 출산율 제고에서는 실효를 거두지 못하고 있다. 저출산의 원인이 단지 보육료 때문이 아니라 대학 이후까지의 양육비, 교육비 그리고 청년들의 불안정한 미래에 있기 때문이다. 또

한 아이 양육에 있어서 어린이집 비용 외에 추가로 들어가는 사교육 비용이 많기 때문이다. 이런 상황에서 탁아비 지원 중심의 정책은 보편적 아동복지의 문제를 해결할 수 없다. 따라서 무상보육은 어린이집 지원을 넘어서 아이를 키우는 데 드는 비용의 사회공동부담, 일과 가정이 양립할 수 있는 여성 고용 구조의 변화, 95%가 넘는 민간탁아시설의 시장실패를 극복할 수 있는 공공보육시설의 확충으로 확대되어야 한다.

무상교육에 있어서 반값등록금은 내년에도 쟁점이 될 전망이다. 3포세대로 대표되는 청년층의 심각한 현실이 나아지지 않을 것이기 때문이다. 각 당에서는 구체적 실현방안의 유무와는 상관없이 대부분 반값등록금을 공약으로 채택하고 있으며 대학구조조정 역시 부족하기는 하지만 논의되고 있다. 하지만 반값등록금 문제가 현실적으로 해결되기 위해서는 대학 서열화, 과도한 학업 인플레이, 직업 훈련과 연관되지 못하는 부실한 대학교육, 대학의 부실경영 및 이윤추구 행위 등의 문제를 해결해야 한다. 무엇보다도 선행되어야 할 점은 국고지원의 확보이지만 동시에 대학교육 전반에 대한 개혁이 수반되어야 한다.

무상의료는 한미 FTA로 인해 추진될 의료영역의 민영화와 이를 저지하는 투쟁이 전면적으로 일어날 전망이다. 또한 정치권을 중심으로 건강보험 보장성 강화와 재정확보 논의가 지속될 것이다. 여기에 공급과 지불제도 등 의료시스템의 근본적 개혁없이 건강보장성을 담보할 수 없다는 현실진단은 의료개혁과 건강보장성 강화를 복지부분의 핵심 아젠다로 도출해야 할 당위성을 증명한다.

한편 무상보육, 반값등록금, 무상의료 등의 직접 지불형태의 복지정책에 비해 사회보험 사각지대 해소를 통한 사회보장 강화는 주요하게 부각되고 있지 못하고 있다. 노인빈곤율이 45%가 넘고, 워킹푸어와 상대적 빈곤층 비율 역시 급격하게 증가하고 있는 상황에서 비정규직과 저임금 노동자, 영세 자영업자 등을 사회보험에서 적극적으로 포괄해야 한다. 정부에서도 사회보험 및 복지 사각지대의 문제를 인식하고 있으며 그 해소를 위해 영세사업장 사

회보험료 지원 정책을 예고하고 있다. 하지만 그 대상과 폭이 매우 협소하여 비정규직, 워킹푸어 계층을 포괄하지 못하고 있다. 올해는 무상시리즈와 함께 사회보험 사각지대 해소 방안이 구체적으로 논의되어야 한다.

3) 공공영역 민영화 시도, 저지할 수 있을까?

2011년 통과된 한미 FTA로 인해 한국의 법제도 개정이 줄을 이을 것으로 보이며, 이 중 사회서비스 영역에서의 민영화가 지속적으로 이루어질 것이다. 현재 약사법, 국민건강증진요양기준에 관한 규칙 등이 개정되었다. 지식경제부가 추진한 우체국보험 가입 한도 50% 인상 개정법령은 한미 FTA에 위반된다는 주한미국상공회의소(AMCHAM)의 반발로 철회되었다. 이외에도 보건복지부 산하에서 벗어난 독립기구로 설립되는 '의약품 및 의료기기 위원회'에서 약가 뿐 아니라 신의료기술, 질병군 등을 결정하는 기구를 두자는 요구도 거세다. 한미 FTA가 무력화되지 않는다면 이러한 민영화 시도는 계속될 것이다.

한미 FTA 반대는 결국 공공성을 강화하자는 주장으로 확대되어야 한다. 우리나라 사회서비스 영역은 미발달한 제도를 빠르게 성장시켜야 한다는 것과 민간이 더 효율적이라는 신자유주의적 기조속에 정부재정투자-민간공급확대의 경로를 밟아왔다. 그 결과 보육, 교육, 의료 영역의 인프라는 대부분 구축되었으나 공익적 역할은 거의 달성되지 못하고 있다. 지나친 민간공급으로 인한 시장실패의 문제점이 극명하게 나타나고 있는 것이다. 여기에 인구구조 변화로 확대되고 있는 돌봄서비스 영역의 시장화역시 매우 빠르다. 또한 전기, 가스, 수도 등 공공재와 언론, 보험, 사법, 금융 등 공공성이 담보되어야 하는 서비스의 민영화 정도는 매우 심각하다. 따라서 민영화의 극복만이 아닌 공공기관의 확대와 공공성의 회복은 2012년의 핵심 쟁점이 될 필요가 있다.

3. 선거용 복지 공약을 넘어 제도 개선을 이루려면

현재의 복지논쟁이 한국사회 양극화를 해소하고 살만한 사회를 만들 수 있는 제도개선으로 이어질 것인가 하는 점에 대해서는 우려의 목소리가 높다. 본격적인 선거철을 맞아 선거전략으로만 활용될 여지가 많기 때문이다. 복지확충이 한국사회구조의 근본적 개혁으로 이어지기 위해 필요한 몇 가지 과제를 짚어보자.

1) 경제와 복지의 선순환 구조

가장 중요한 것은 노동시장에서의 1차분배 구조의 개혁이다. “복지가 일자리이다.” “문제는 경제다”라는 말들이 의미하고 있는 바는 '노동시장 양극화=소득양극화=1차분배의 불평등'이 해결되지 않고는 한국사회 안정망을 이야기할 수 없기 때문이다. 이는 경제 환원주의로 보이기도 하지만, 안정적 소득을 올릴 수 있는 일자리의 부족이 모든 문제의 핵심이 되고 있음을 인정해야 한다. 복지국가 논의가 이 문제를 정면으로 제기하지 않을 경우, 일면적 해결책이 될 수밖에 없다.

하지만 단순히 일자리 창출로만 접근한다면 공공영역, 사회서비스 영역에서 질 좋은 일자리 창출 정도밖에 대안이 없다. 따라서 경제정책, 산업정책으로 확장된 접근이 필요하다. 대기업 집중, 중소기업 불균형, 산업구조 개편 등의 경제영역의 개선이 뒤따르지 않는 한 좋은 일자리 창출이 될 수 없기 때문이다. 결국 핵심은 경제와 사회 정책의 근본적 재구성이 되어야 한다.

선거시즌을 맞아 선심성 복지공약과 정권교체만이 논의되면서 경제구조 개혁이 가려지는 상황이 발생할 가능성이 높다. 경제체제를 비롯한 사회 곳곳의 제도들이 신자유주의화되고 있는 상황에서 복지체제만 다른 방향으로 나아갈 수 있을까? 이에 대한 답은 신자유주의를 인정한 상태에서 2차분배(세금과 사회보장제도를 통한 재분배)를 통해 문제를 완화할 수 있다고 보았던 민주정부의 10년을 통해서 잘 드러난다.

2) 재정에 대한 사회적 합의

다음으로 재정정책이 중요하다. 재정정책은 복지에 필요한 재정이 얼마이며, 이를 충당하기 위한 세수를 어떻게 확보할 것인가 하는 기술적 문제를 넘어서 사회형평성을 위한 구조적 개혁이다. 사회정의를 실현하는 방식은 크게 소득부분의 양극화를 해소하는 1차분배와 세금을 통해 재분배하는 2차분배로 구성되기 때문이다. 따라서 부자감세와 부자증세의 결합이 필요하며 보편증세문제는 조세정의 실현과 동반되어야 한다.

3) 사회서비스 공공성 강화

사회서비스 영역의 상업화 극복과 서비스 전달체계의 공공성 확보가 필요하다. 공공성 회복이 수반되지 않는 복지재정 확충은 지속가능성을 담보하지 못함으로 인해 복지실패로 이어질 가능성이 높다. 일각에서는 공공성 논의는 시대에 뒤떨어졌다고 한다. 하지만 우리나라 사회서비스는 교육과 국가행정영역을 제외하고는 90% 이상이 민간에 의해 제공되고 있다. 때문에 내용적 공공성을 강화하기 위한 어떠한 정책적 접근도 민간에 가로막혀 현실적 힘을 발휘하지 못하며 효율성 역시 매우 떨어지고 있다. 따라서 구체적으로는 공급영역의 공적소유문제를 전면에 제기할 필요가 있다. 특히 보육과 의료, 노인 요양서비스 등 공적 영역에 대한 선호와 민간시장실패가 두드러지게 나타나는 영역부터 공적 공급을 늘려야 한다.

국민들의 공공에 대한 인식도 매우 달라지고 있다. 과거 공공영역을 민영화할 당시의 논리는 글로벌 스탠다드, 선진화였다. 대부분의 공공기관은 저소득층 서비스를 중심으로 한 낡은 이미지였으며 공공기관은 비효율의 상징이었다. 하지만 공공어린이집, 공공노인요양시설, 보건소 및 국립암센터 등 일부 공공의료기관에 대한 높은 선호에서 보듯이 공공의 이러한 이미지는 많이 변해가고 있다. 오히려 민간기관의 비효율과 질적 저하, 상업화 현상에 대한 소비자 불만 역시 높아지고 있는 것이다. 대표적인 영역은 민간보육시설과 사교육 등이다.

4) 전통적 소득보장과 사회투자적 복지정책의 균형

사회안전망의 구성에서는 전통적 소득보장과 사회투자적 복지정책의 균형이 필요하다. 서구의 경험과 한국사회 구조변화로 인해 사회투자적 복지정책의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 우리나라의 높은 빈곤율과 빠른 고령화 속도는 전통적 소득보장 문제를 해결하지 않고서는 한국사회 안전망을 논의할 수 없다는 사실을 보여준다.

그런 측면에서 노인 소득보장과 국민연금의 근본적 개혁논의가 필요하다. 국민연금과 특수직역 연금은 그 중요성에 비해 폭발력이 거대해 어느 정치세력에서도 본격적으로 문제제기를 하지 못하고 있다. 하지만 2012년은 61세로 수급연령이 올라가는 첫 해로 2007년 국민연금개혁당시 연금수급개시 연령 인상에 따른 대책마련을 요구한 시기이기도 하다. 우리나라에서 국민연금은 진보적 이슈로 다루어지지 못했다. 하지만 세계에서 가장 빠른 고령화 속도, 가장 높은 노인빈곤율, 광범위하며 현 구조에서 해결할 수 없는 사각지대, 조만간 가장 거대기금이 될 연기금 규모 등을 고려할 때 국민연금과 노후소득보장문제를 전면에서 내세워야 한다.

5) 사회서비스 일자리 확충과 일자리 질 개선

사회서비스 일자리는 2011년 일자리 창출을 견인해왔던 영역이다. 고용의 질을 차치한다면 사회서비스는 일자리를 새롭게 만들어 낼 수 있는 거의 유일한 영역으로 평가받고 있으며 각 정당별 정책에서도 사회서비스 일자리 확충은 빠지지 않고 있다. 하지만 일자리의 질 개선, 서비스 질 확충의 과제는 해결되지 못하고 있다. 사회서비스 일자리는 주로 보건복지 영역, 돌봄서비스 영역에서 증가하고 있으며 이 부분은 대표적인 저임금, 비정규직 일자리이다.

이러한 문제를 해결하는 대안은 정부의 역할을 강화하는 것이 유일하다. 공

적 영역에서 양질의 일자리를 창출하고 이를 통해 서비스 질을 향상하고, 민간 고용과의 경쟁을 통한 선도적 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 청년과 여성, 노인 일자리를 공익근로나 청년인턴제 등의 일시적 일자리가 아닌 정규직 고용수준으로 확대해야 한다. 우선적으로 가능한 영역은 보육, 간호, 간병 인력의 정규직 고용이다. 보육시설, 병원 등에서 정규직 고용이 가능하도록 재정지원과 의무규정을 진행할 필요가 있다.

6) 새로운 정치가 필요하다

앞서 살펴본 것처럼 사회개혁의 과제는 위에서 시혜적으로 베풀어주는 복지 확충의 과제를 넘어서고 있다. 경제구조 개혁, 일자리 확충을 위한 산업 및 노동시장 구조 개편, 사회보험 근본적 개혁, 사회서비스 영역의 공급구조 개편 등은 복지재정의 일부 확충을 통한 복지프로그램 확대로는 달성할 수 없는 과제들이다. 이러한 사회개혁의 과제달성을 위해서는 선출직 정치인의 시혜성 정책을 넘어 사회정책에 시민의 주도적 참여가 필요하며 이를 위해 복지, 사회개혁을 정치의 영역으로 끌어올려야 한다. 공약을 넘어서 어떠한 사회구상을 갖고 있고 달성가능한 방법론은 무엇인지가 투표의 기준이 되어야 한다.

서구사회를 뒤흔들고 있는 OCCUPY운동은 새로운 대중운동의 형태를 보여주고 있다. 한국사회역시 촛불에서 시작된 새로운 운동형태가 구체화되고 있다. 이 힘들이 진정한 사회개혁의 동력이 될 수 있는 2012년 선거시즌이 되길 기대해본다.

2012년 전망(8) 보건의료

무상의료와 공공성 확보

2012.01.11 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 2011년 의료 핵심 뉴스
2. 정부의 보건의료 관련 계획
3. 보건의료분야 쟁점
4. 무상의료와 근본적 시스템 개혁논의로 이어져야



새로운 사회를 여는 연구원

<http://saesayon.org>

1. 2011년 의료 핵심 뉴스

2011년은 의료계에 많은 뉴스가 생산되었던 한 해이다. 약국 외 슈퍼판매 논란은 약사들의 강력한 저항으로 대통령의 추진의지를 무력화시키면서 뉴스 폭지를 장식했고 한미FTA에서 의료영역은 가장 핫이슈였다. 끊임없이 시도되어 왔던 의료민영화는 삼성의 의료산업 진출에 발맞춰 중앙일보를 필두로 한 보수여론의 집중 지지 속에 계속 추진되어 왔다. 제주도와 송도의 영리병원은 삼성과 외구자본의 투자유치로 한 단계 진전되었고 대형병원의 장악력은 더욱 높아졌다. 유디치과로 대표되는 네트워크 병의원의 비효율적 경쟁은 일선 의료인들의 위기의식을 자극하고 있고 지나치게 높은 약제비를 절감하기 위한 정부의 쌍벌제 법안은 의사들의 강력 반발에 실효를 거두지 못하고 있다. 반면 정치권을 중심으로 무상의료는 복지정책의 핵심 이슈로 부각되었다. 건강보험으로 모든 의료비를 감당할 수 있게 하자는 목소리는 건강보장을 저소득층에 대한 의료지원수준을 넘어 전국민 의료보장의 수준을 획기적으로 강화해야 한다는 주장으로 확대되고 있다. 건강보험 보장성을 강화하자는 주장은 의료시스템 개혁논의로 이어졌다. 정부에서도 지속가능한 보건의료체계 구축을 위해 보건의료미래위원회를 구성, 보장성 강화, 예방 및 건강증진서비스 체제 구축, 의료공급의 공공성 확대, 지불제도 개선 및 부과체계 개편 등의 개혁과제를 제출했다. 하지만 정부가 실제 한 일은 정책은 건강보험 쪼개기를 주장하는 김종대씨를 건강보험공단 이사장으로, 의료민영화를 적극적으로 추진해온 경제관료출신의 임채민씨를 보건복지부 장관으로 임명한 것이었다.

이렇듯 2011년은 무상의료, 건강보험 보장성 강화, 의료비 통제기전 마련 등 의료의 공공성을 강화하자는 주장과 의료상업화를 더욱 추진하려는 주장의 충돌이 심화된 한해로 볼 수 있다. 정부에서 추진한 일차의료 강화방안, 약제비 적정화 방안 등은 거의 실효를 거두지 못한 반면, 유디치과, 대형병원 확충 등 의료 상업화 추세는 더욱 거세지고 있다. 정부에서는 지속가능하며 의료비부담을 절감할 수 있는 시스템 개혁이 필요함을 인정하면서도 의료민영화를 통한 경제성장에만 몰두하고 있다. 여기에 한미 FTA 체결로 의

료 공공성은 심각하게 침해될 위기에 처해 있다. 2011년 변화된 보건의료 분야 이슈를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

1) 한미FTA 통과

2011년 말에 통과된 한미 FTA는 의료부분에서 세계적으로 유례없는 몇 가지 새로운 개방조건을 포함하고 있다. 먼저 의약품 영역을 일반 상품이 아닌 독립적 챕터로 특화시킨 유일한 FTA로 의료자본의 지적재산권 보호를 더욱 강화하고 있다. 가장 문제가 되는 것은 의약품과 의료기기의 가격과 급여에 관한 사항 등 의료 부분의 핵심 결정 기능을 기존 정부위원회가 아닌 독립적 결정기구에서 다룰 것을 명시하고 있다는 점이다. 여기에 미국측에서는 의료행위, 질병군, 신의료기술 등을 결정하는 절차 역시 정부가 아닌 독립적 결정기구에서 다룰 것을 요구하고 있다. 국민건강과 국민의료비에 미치는 영향이 큰 사안들에 대해서는 공정한 절차를 통해 제도가 결정되어야 하는데 이를 정부가 참여할 수 없는 민간기구를 통해 진행하겠다는 것은 그 자체가 의료 민영화이다. 특허소송 중인 의약품은 국내 시판허가를 받을 수 없는 허가-특허 연계조항과 더불어 국내 의약품 가격을 크게 폭등시킬 가능성이 높다. 더구나 세계 최초로 지적재산권 분야에 의료기기 분야를 포함시켜 의료기기 영역에서의 가격 인상요인이 커질 것으로 전망된다.

정부에서는 보건의료 영역은 미래유보 영역에 포함되어 있고 공공보건 영역은 간접수용에서 배제되어 있기 때문에 한미 FTA의 영향은 미미할 것이라고 주장한다. 하지만 세부적으로 들어가 보면 전국 6개에 달하는 경제자유구역과 제주도 영리병원은 예외조항으로 이 지역 영리병원은 래킷(되돌림 방지)조항의 대상이 된다. 제주도 등의 영리병원을 추진하면서 시범적으로 추진해보고 문제가 발생하면 원점으로 되돌리겠다던 기존의 약속에 위배되는 것이다. 또한 간접수용과 최소기준대우 조항에서 기존 보험회사들이 판매하고 있는 의료보험과 산재보험은 적용대상에 포함됨으로 인해 향후 ISD 대상이 될 가능성이 높다. 정부에서 주장하는 것처럼 건강보험이 전체적으로 당장 투자자중재절차(ISD)에 걸릴 가능성은 높지 않을 수 있다. 하지만 의약품 및 의료기기 가격 폭등, 경제자유구역과 제주도 영리병원 활성화, 민간보험

회사의 의료관련 보험상품 활성화는 현 협약에서 합의된 내용만으로도 추진될 내용이다. 이 자체로 의료시스템에 미칠 영향은 막대하며 한미 FTA가 점차 효력을 발휘하는 과정에서 건강보험 자체에 대한 문제제기로 이어질 여지가 많다.

2) 건강보험 위헌소송 논란

의사협회 경만호 회장이 제기한 건강보험의 위헌소송은 2012년 1월 최종판결을 앞두고 있다. 국민 대다수가 건강보험제도를 더욱 발전시켜야 한다고 생각하는 상황에서 위헌판결은 쉽지 않은 일이었으나 국민건강보험공단에 대표적 건강보험 위헌론자인 김종대씨가 이사장으로 취임하면서 건강보험 위헌논란이 쟁점으로 떠올랐다. 김종대씨는 건강보험통합과정에서도 지속적으로 건강보험 통합이 위헌임을 주장했던 인물로 취임이후에도 생각이 전혀 변함없음을 천명하고 있다. 건강보험 공단은 건강보험제도를 가장 최전선에서 방어하고 강화해야 할 조직임에도 이런 조직의 수장을 건강보험 제도를 흔들려왔던 사람으로 임명했다는 사실은 정부의 건강보험 약화의도를 명백히 보여주고 있다.

3) 건강관리서비스, 영리병원 지속 추진

건강관리서비스는 의료민영화의 한 수단으로 추진되고 있다. U-Health제도와 더불어 의료산업 선진화 방안의 하나로 추진되고 있는 건강관리서비스는 예방 및 건강증진/치료/재활 및 요양서비스로 이어지는 보건의료서비스 중 미발달되어있는 예방 및 건강증진 영역을 민간에 맡겨 상업적으로 발전시켰다는 정책이다. 의료단체와 국민들의 반발로 정책추진이 어려운 상황에서도 지속적 추진을 시도하고 있으며 2012년 보건복지부 업무보고에도 건강관리서비스 법안 제정을 과제로 제출했다. 또한 인천 송도 및 제주도 영리병원 추진은 삼성 등 자본의 투자로 한단계 진전되었다.

4) 약국 슈퍼약 판매

약국 슈퍼약 판매는 대통령까지 나서서 지시했던 사항이 약사회의 적극적 반대로 무산되었으나 약사회의 갑작스런 입장선회로 다시 쟁점이 되고 있는 사안이다. 정부에서는 시민들의 심야, 공휴일 약 구입의 공백을 해소한다는 명목으로 이를 적극 추진했으나 약사회 측의 반발과 안전성을 충분하게 담보할 수 없다는 주장과 심야 및 공휴일 공백은 공공의료 영역에서 담보해야 한다는 주장 등에 막혀 논란중이다. 일반의약품은 슈퍼에서 판매할 수 있으려면 현 전문/일반의약품으로 나누어져 있는 의약품 분류기준을 전문/일반/약국의 판매 의약품으로 나누는 약사법 개정이 필요하다. 복지부에서 2011년 일반의약품 44종을 의약외품으로 재분류하는 편법을 사용해 44종에 한해서는 약사법 개정 없이도 슈퍼판매가 가능해졌다. 하지만 핵심적 일반의약품을 약국외 판매하기 위해서는 약사법 개정이 수반되어야 한다. 11년 11월, 사실상 정책추진을 중단한 것으로 보였으나 연말 갑작스러운 약사회의 조건부 수용에 힘입어 2012년에는 약사법 개정과 의약품 재분류가 적극적으로 추진될 전망이다.

하지만 우리나라 약과 관련한 정책영역에서 일반의약품의 슈퍼판매가 갖는 비중은 크지 않다. 심야와 공휴일의 의료공백 문제는 약의 공백이라기보다 의료공백의 문제이고 이는 공공의료영역과 당번약국제도 등을 통해 해결할 수 있다. 약과 관련한 문제의 핵심은 필수적 의약품의 저렴한 공급, 지나치게 비싼 약제비와 고가 처방약 다용, 지나친 약처방과 복용량 등의 문제이다. 이러한 핵심과제에 대해서는 근본적 해결책을 내놓지 않으면서 사회적으로 합의되기 어려운 슈퍼약판매를 과도하게 추진하는 것은 의약품 광고, 일반의약품 시장 확대 등과 같은 비의료적 목적을 의심하게 한다. 따라서 약사 측의 반발을 불러일으키고 안전성이 담보되지 않은 종편광고시장을 위한 정책일 뿐이라는 반대 목소리가 만만치 않다. 2012년 복지부 업무보고에도 포함되어 약사법 개정절차부터 시작될 논의에 이해당사자들과의 합의를 통한 합리적 정책결정과 근거에 기반한 의약품 재분류, 공공영역을 활용한 진료공백 해소 등의 대안을 기대해 본다.

5) 유디치과 등 의료상업화 논란

유디치과는 저가의 미끼상품을 앞세워 사무장을 통한 마케팅, 할인판매, 드러나지 않는 면허대여 등 현 법망을 교묘하게 활용한 경영방식을 내세워 매우 빠르게 성장하고 있는 치과계 네트워크이다. 치과계에서는 유디치과와 전면전을 선포하고 불법적 의료행위에 대한 고소고발과 영리화를 방지할 수 있는 법안통과를 요구하고 있으나 시장에서는 높은 경쟁력을 가지고 확산되고 있다. 이러한 현상은 치과계에서만 나타나고 있는 것이 아니라는 점에서 문제가 되고 있다. 대형병원으로 환자들이 쏠리고 과도하게 높은 의료기관과 병상수로 인해 일반 병의원의 경영난이 심화되고 있다. 때문에 부당청구, 환자유인, 불필요한 진료 및 과도한 마케팅은 점차 만연되고 있으며 그 결과는 매우 높은 의료비 상승률과 과도한 진단, 처치, 약복용으로 나타나고 있다.

이는 의료민영화 법안은 효과적으로 저지한 반면, 일선 의료기관의 상업화 추세를 극복하지는 못했다는 평가로 이어진다. 2011년 12월 29일 의료인의 면허대여금지와 둘 이상의 의료기관 개설을 금지하는 법안이 상임위를 통과하면서 1인 1개소 원칙을 합의함으로써 피라미드형 네트워크 병의원의 설립이 어려워지기는 했다. 하지만 민간의료가 95%에 육박하는 상황에서 의료기관 경쟁심화, 상업적 의료행위의 확대는 민영화반대운동만으로 해결할 수 없으며 공공의료 확충, 일차의료 강화 등 한국 보건의료시스템의 근본적 개혁으로 이어져야 한다.

6) 쌍벌제 논란으로 불거진 약제비 적정화

쌍벌제란 제약회사에서 리베이트를 제공한 것이 적발될 경우, 리베이트를 제공한 제약회사뿐만 아니라 리베이트를 받은 의료인까지 동시에 처벌하는 제도이다. 하지만 실제 리베이트를 근절하는 효과를 내지는 못한 채 의사들의 심각한 반발에 부딪혀있다. 우리나라는 약에 지출하는 의료비가 너무 많다. 약을 많이 사용할 뿐만 아니라 비싼 오리지널 약을 많이 사용하며 약 원가를 비싸게 책정되기 때문이다. 근본적 원인은 약 원가를 비싸게 책정한 후 그 차액을 의사들에 대한 리베이트로 활용하기 때문이다. 즉 의료인들이 비

싼 오리지널 약을 많이 사용하도록 유도하고 있는 것이다. 정부에서는 높은 약제비의 원인으로 리베이트를 지적하고, 이를 제공하는 제약회사와 제공받은 의료인 모두를 처벌하는 쌍벌제와 리베이트 고발을 활성화하기 위해 약 파라치제도를 도입했다. 하지만 이 제도는 의사들의 강력한 저항만을 불러 일으켰을 뿐 실제적인 약제비 절감에는 기여하지 못했다는 평가를 받는다. 의사들의 쌍벌제에 대한 정서적 저항감은 매우 심하며 위반자의 자살사건이 벌어지면서 논란은 커졌다.

약제비가 비싼 이유는 약가가 결정되는 과정에서 원가이상으로 지나치게 비싸게 책정되기 때문이다. 외국에서는 약 가격을 통제하기 위해 제너릭 장려, 기존 약에 대한 경제성 평가를 통해 약 가격 통제 등과 전체 약 사용량을 절감하기 위한 각종 규제를 두고 있다. 우리나라는 이러한 규제가 매우 취약하다. 또한 건강보험 보장성이 60%도 안되는 수준으로 보험수가를 현실보다 낮게 책정하고 비급여 진료와 많은 진료량, 리베이트와 같은 음성적 수입구조를 암암리에 인정하고 있다. 이러한 약가결정 과정, 근거 중심의 약처방 행태, 건강보험 보장성 강화 등의 구조적 근본 문제 해결과 동시에 수반되지 않는 리베이트 근절 방안은 실효를 거두기 어렵다.

약제비 적정화방안은 선진국들에서도 매우 중요하게 생각하는 정책이다. 의료비를 적정하게 조절하기 위해서는 고가의 의약품과 의료기기를 적정한 수준에서 통제하는 것이 필수적이기 때문이다. 우리나라 역시 2007년 약제비 적정화방안을 마련하고 약 가격과 사용량을 조절할 수 있는 제도를 만들기 위해 노력해왔다. 하지만 제약회사, 제약회사 연구지원과 리베이트를 받는 전문가 집단 등으로 구성된 거버넌스 구조에서 실질적 약가 적정화방안은 실현되지 못했고 쌍벌제와 같은 지엽적 정책만이 추진되고 있다. 더구나 이번 한미 FTA의 체결로 우리나라의 약제비 적정화 방안은 추진자체가 불가능할 것이라는 전망이 높다. '경쟁적 시장도출가격', 즉 '선진국 평균약값' 도입의 명분화를 통해 약 가격을 저렴하게 책정하기 어려워졌고 의약품정책 결정과정에 독립적 검토기구를 거치게 되었으며, 허가과 특허를 연계하여 특허문제가 발생할 수 있는 의약품은 시판허가도 받기 어려워졌다. 이런 상황

에서 리베이트를 고발하는 정책만으로 약제비를 통제할 수 있을지 의문이다.

7) 건강보험 보장성 강화와 무상의료 운동

올 한해는 복지논의가 매우 활발하게 전개되었으며 그 중 무상급식과 더불어 국민들의 많은 지지를 받았던 정책이 무상의료이다. 의료비가 가계에 미치는 부담이 갈수록 증가하고 있고 고령화로 인해 노년기 만성/중증 질환으로 민간의료보험에 가입하는 비율이 늘어나고 있다. 국민들이 복지재정을 늘리기를 바라는 일순위는 교육과 의료분야이며 이러한 열망은 민주당의 무상의료 정책, 시민사회단체의 무상의료 운동으로 표현되고 있다.

이번 오세훈 서울시장 사퇴와 야권연대 서울시장 당선이라는 획기적 사건의 배경에는 무상급식논란이 있었다. 12년 총, 대선 역시 복지정책에 대한 입장 차이가 쟁점사안이 될 것임은 명확하다. 문제는 경쟁적으로 제기하는 건강보험 보장성 강화를 넘어 실질적인 무상의료가 가능한 의료시스템 개혁으로 논쟁이 확장될 것인가 하는 점이다. 실질적 무상의료가 가능하기 위해서는 의료가 상품이 아닌 건강을 위한 필수 공공재로 다루어져야 한다. 그를 위해서는 일차의료 강화, 지불제도 개선, 공공의료 확충, 건강보험 재정에 대한 국가와 부유층의 기여확대를 통한 재정확충 등이 수반되어야 한다.

그런 측면에서 2011년 활발하게 전개되었던 보편적 건강보험료 인상방안은 보장성강화를 위한 재정규모를 밝히고 재정책임을 누가 질 것인가라는 논쟁의 지평을 확산시킨 의미있는 진전이었다. 하지만 이 논의는 지나치게 상업화되어있는 의료시스템 개혁 논의로 확대되어야 한다. 대형병원자본에 대한 규제, 민간공급과 경쟁할 수 있는 질높은 공공의료와 같은 시스템 개혁이 필수적이기 때문이다.

2. 정부의 보건의료 관련 계획

2011년은 의료영역에서 의료산업화 주장과 무상의료 주장이 충돌해 왔으며

의료비부담 절감과 지속가능한 보건의료시스템 구축의 필요성이 그 어느 때보다 힘을 얻었던 해로 평가할 수 있다. 하지만 실제 내용은 한미 FTA 체결과 의료민영화의 지속 추진으로 나타났다. 한미 FTA를 둘러싼 갈등에서도 국민들이 가장 우려하고 있는 영역은 의료임에도 불구하고 정부가 추진하는 정책은 의료산업화이다. 2012년 역시 이러한 추세가 가속화될 전망이다. 정부 일각에서도 일차의료 강화 등 의료시스템 개혁의 필요성은 인정하고 있다. 복지부가 이러한 논의를 대표하고 있으며 복지부에서 추진하는 의료개혁과제는 보건의료미래위원회가 제출한 정책과제에 기초하고 있다. 향후 10년간 보건의료 분야의 다양한 제도개선 이슈를 종합적으로 논의하고 지속가능한 보건의료시스템을 구축하기 위한 목표에서 진행된 ‘보건의료미래위원회’에서는 2011년 월 대 정책과제와 10대 정책제안을 통해 지속가능한 보건의료시스템 구축의 필요성을 제시했다.

1) 보건의료미래위원회

(1) 4대 정책과제

- ① 지속가능성이 보장되지 않는 팽창구조 ➡ 지속가능한 의료체계
- ② 양적 공급위주 정책 지양 ➡ 질적·소비자 중심 정책 지향
- ③ 저부담·저급여·저수가 ➡ 적정 부담·적정 급여·적정 보상
- ④ 무분별한 이용과 왜곡된 경쟁 ➡ 이용의 적정화 및 공정한 Rule 정립

(2) 10대 정책 제안

- ① 비용 부담이 높은 필수 의료 중심으로 의료보장을 강화한다.
- ② 기존 재원을 효율적으로 활용한다는 전제 아래 보험료를 합리적으로 조정하고 국가재정의 역할을 강화한다.
- ③ 직역에 관계없이 국민이 공정하다고 느낄 수 있는 보험료 부과시스템을 구축한다.
- ④ 국민 건강수준 향상을 위해 예방적 건강정책을 강화한다.
- ⑤ 의료소비자 권리 향상을 위한 정책을 추진한다.
- ⑥ 보건의료체계의 공공성을 소유 중심이 아닌 기능 중심으로 강화한다.
- ⑦ 의료자원의 분포와 품질 관리를 강화하는 등 의료의 질 제고를 위해 의

료자원 관리체계를 합리화한다.

⑧ 국민부담 경감 및 제약산업 발전을 위해 약가제도를 개선한다.

⑨ 종합적이고 지속적인 논의를 통해 건강보험 지불제도를 개편한다.

⑩ 보건의료산업이 양질의 일자리 창출과 기술발전에 기여할 수 있도록 노력한다.

2) 건강보험 미래개혁 기획단

복지부는 2011년 12월 보건의료미래위원회, 부내 정책토론회, VIP 업무보고 등을 통해 도출된 부과체계, 의료의 질, 수가 및 약가제도 등 건강보험제도 개선 핵심과제에 대한 구체적 추진방향 및 세부일정을 마련하기 위해 건강보험 미래개혁 기획단 구성을 공표했다.

[표1] 건강보험 미래개혁 기획단 구성

부서	구성
총괄개선반 (반장 : 보험정책과장)	총괄팀 - 보험정책과 - 보험평가과 - 보건의료정책관 소관과 - 공단·심평원 관계자 - 관련 전문가 - 관련 단체
수가개선반 (반장 : 보험급여과장)	- 보험급여과 - 공단·심평원 관계자 - 관련 전문가 - 관련 단체
약가개선반* (간사 : 보험약제과장) * 약가제도협의체로 대체운영	- 보험약제과 - 공단·심평원 관계자 - 관련 전문가 - 관련 단체

* 자료 : 보건복지부

3) 2012년 건강보험 개편 내역

[표2] 건강보험 개편 내역

분야	세부내역
건강보험료율 2.8% 인상	○ ('11년) 보수월액의 5.64% → ('12년) 보수월액의 5.80%
보장성 확대	○ 75세이상 노인틀니 보험급여 적용 ○ 임신출산진료비 지원 확대(40→50만원) ○ 영유아 예방접종에 대한 국가지원도 확대 기존 1회당 만5천원에서 5천원 지원 백신 종류 기존 8종에서 10종(DTaP-IPV, Tdap 추가)으로 확대 ○ 희귀난치성 질환에 대한 지원 - 의료비지원 대상질환 확대(133종→134종) - 간병비지원 대상질환 확대(8종→11종) - 호흡보조기대여료 및 기침유발기 대여료 지원대상질환 확대(8종→10종) - 특수식이구입비 지원(만 18세 이상을 대상으로, 신설)
의료기관 의료수가 : 평균 2.2% 인상	○ 병원 1.7%, 의원 2.8%, 치과 2.6%, 한방 2.6%, 약국 2.5%, 조산원 4.2%, 보건기관 2.0%
만성질환 선택병의원제 2012. 4월시행	○ 고혈압·당뇨병 환자의 의원급 의료기관 주기적 방문 및 생활습관 개선 노력 유도를 위해 진찰료 감면(기존 본인부담 30%→ 20%)과 건강정보 제공 ○ 의원급 의료기관은 적정성 평가 등을 통한 사후 인센티브 제공

하지만 보건의료미래위를 비롯한 정부의 정책 한계 역시 명확하다.

▲ 가장 큰 문제는 구체적 재정확충 방안이 미비하다는 점이다. 국가재정의 역할에 대한 사회적 논의를 지속해야 한다는 수준에 머무르고 있으며 구체적 방법으로는 고소득자의 근로소득 외 금융, 연금 소득을 건강보험 부과대상에 넣겠다는 정도에 불과하다.

▲ 다음으로 문제가 되는 것은 민간 병상자원 규제방안이 미비하다는 점이다. 한국 의료시스템은 건강보험 보장성이 매우 낮다는 점과 함께 의료공급에서 민간위주, 상업화 현황이 매우 심각하다는 것에 있다. 수도권을 중심으로 한 대형병원 쏠림현상과 과도한 고가의 진단 처치, 지나치게 상업적 시술이 증가하고 있는 상황은 병상 및 수도권 대형병원, 네트워크 병의원에 대한 규제

가 필수적임을 보여준다. 하지만 미래위의 처방은 병상자원 관리를 선진화하는 추상적 수준에 머물러 있으며 수가제도 개선은 원칙수준의 논의밖에 없다. 포괄수가제도를 일부 확대하자는 정도의 지불제도 개혁으로는 행위별 수가제 중심의 문제점을 극복할 수 없다.

▲ 약가문제는 한미 FTA로 정책추진이 어려워질 전망이다

▲ 고용창출 역시 핵심은 간호인력, 간병인력의 확충이나 해외환자유치, 제약산업 및 병원산업 육성을 통한 일자리 창출이라는 실현불가능하거나 일자리 창출효과가 거의 없는 정책을 제출하고 있다.

▲ 공공의료 역시 소유중심이 아닌 기능중심의 개편을 이야기하고 있어 민간병상이 90%를 넘는 상황에서 어떠한 공공성 강화정책도 정책효과를 발휘하고 있지 못한 상황을 극복할 방안이 되지 못한다.

더구나 이러한 정책방향 역시 정부 정책으로 채택된 것은 거의 미미하다. 12년 보건복지부 업무보고에 포함된 내용은 건강보험 수가체계 개편, 선택의원제 실시, 건강보험 보장성 일부 강화 등에 불과하다. 그 중 선택병의원 제도나 건강보험 지불제도 개선, 포괄수가제 확대 실시 등은 여러 한계에도 불구하고 시도자체가 의미있는 정책이다. 하지만 이러한 정책들 역시 이해당사자들의 반발과 정책추진주체의 정책의지 미비 등으로 실효를 거둘 수 있을지의 의문도 존재한다. 더욱 심각한 문제는 이러한 몇몇 세부적 제도개선으로는 심각해지는 의료상업화 추세를 극복하기 어렵다는 점이다. 우리나라 의료시스템은 과도한 민간병상과 거의 모든 규제의 완화로 인해 심각한 수준의 시장실패가 발생하고 있으며 이를 해소할 수 있는 정책 역시 이해관계자들의 반발로 실현이 불투명한 것이다.

3. 보건의료분야 쟁점

1) 한미 FTA 무력화 VS 현실화

일단 2, 3월로 예정되어 있는 한미 FTA 발효가 무산되지 않는다면 12년에는 세부 내용을 이행하기 위한 국내법을 개정하려는 시도가 이어질 것이다. 벌써 약사법과 국민건강보험법 요양급여에 관한 기준 등 몇 개의 법안개정과 예규 등이 공포되었다. 독립적 검토기구와 허가-특허 연계조항을 이행하기 위해 국내법을 개정한 것이다. 이러한 시도는 2012년에도 지속될 것이다. 먼저 어떤 법률이 조항 이행에 방해가 되는지를 검토해 개정할 것이고 조항 이행을 위해 필요한 법은 신설할 것이다. 그 과정에서 현 의료질서를 위협할 내용이 상당수 추가될 전망이다. 또한 국내 조항이 FTA를 위배한다는 요구들이 줄을 이을 것이다. 벌써 미 상공회의소와 다국적 제약회사협회 등에서는 국내 약제비적정화 방안과 특허의약품 일괄 보험등재 등이 FTA 침해요소가 있다고 주장하고 있다. 또한 독립적 검토절차에 가격산정이외에도 약가협상, 행위결정, 질병군결정 등의 과정에도 독립적 검토기구를 둘 것 등을 요구하고 있다. 이 부분에 대한 감시와 적극적 국민저항을 준비하지 않는다면 건강보험제도와 의료시스템의 붕괴가 현실화될 가능성이 높다.

2) 의료개혁 VS 의료민영화

의료영역에서 무상의료와 보장성 강화를 주장하는 목소리는 더욱 거세질 전망이다. 총대선을 맞이해서 건강보험 보장성을 강화하겠다는 공약이 제출될 것이고 무상의료 역시 민주당에서는 일찌감치 당론으로 책정했다. 민주당의 무상의료 방안에 비해 한나라당의 보장성 강화계획은 매우 불충분하나 복지논쟁이 선거의 쟁점이 될 상황에서 각 당의 보장성 강화정책은 일정부분 수렴될 가능성이 높다. 하지만 이 논의가 실질적 의료시스템 개혁까지 포함할 것인지, 또한 가속화되고 있는 의료 상업화를 극복할 수 있는 실질적 개혁으로 이어질 수 있을 것인지는 속단할 수 없다. 오히려 선심성 공약속에 제도개혁의 목소리가 묻힐 가능성도 높다.

특히 한미FTA의 부작용을 최소화하기 위해서는 첫째, 한국 의료시스템을 흔들 수 있는 수준의 법제도 개선을 최소화하고 둘째, 건강보험 보장성과 의료

시스템 적정 규제를 통한 의료의 공공성을 빠르게 강화해야 한다. 이 두 가지 목표는 의료개혁을 요구하는 집단을 중심으로 활발하게 전개될 전망이며, 선거의 이슈가 될 전망이다. 문제는 삼성 등 대자본이 의료산업에 대거 진출하면서 건강보험을 일부 강화하는 정도의 양보와 의료산업화를 촉진할 수 있는 정책을 동시에 정치권에서 받아들일 가능성이다. 이미 인천 송도 등에서는 고용창출, 신사업육성 등을 근거로 영리병원을 지자체차원에서 적극 추진하고 있으며 문제점이 발생할 경우에는 건강보험 등 공적 영역을 통해 해결하면 된다고 주장한다. 이는 참여정부에서 노정했던 “신자유주의적 경제발전과 문제발생영역의 복지 확충”이라는 두 가지 상반된 정책을 추진했던 문제점을 그대로 답습하는 것이다. 특히 의료산업분야는 서비스 공급영역의 민영화는 보장영역의 공공화는 양립불가능한 목표이며 실제로는 의료산업화를 더욱 강화할 전망이다.

의약품, 의료기기, 병원, 의료보험 각 영역의 공공성을 일정 수준 확보하지 않으면서 일부 보장성만을 강화하자는 주장의 한계를 명확히 하고 본격적인 의료시스템 개혁과 보장성 확대를 동시에 추진할 것이 요구된다.

3) 의약품, 의료기기, 의료서비스 영역의 자본 진출 본격화

삼성에서는 헬스케어산업에 대한 진출을 본격화하고 있다. 바이오시밀러, U-Health를 대비한 의료기기 영역, 영리병원, 건강증진사업 등이 그 핵심 내용으로 총 23조원을 투자하겠다고 밝혔다. 인천 송도에는 바이오제약 산업과 연구개발 시설에 2조1000억 원을 투자하고, 세계적인 바이오제약업체인 미국의 '퀀타일즈'와 자본금 3000억 원의 합작사를 설립, 12년까지 삼성전자가 40%, 삼성에버랜드 40%, 삼성물산 10%, 퀀타일즈 10%의 지분을 투자해 인천 송도에 바이오위탁생산시설을 세울 예정이다. 정부 역시 FTA에 대한 대응으로 바이오, 천연물 의약품 영역에 막대한 투자를 예고하고 있다.

문제는 우리나라 제약회사와 의료기기 회사들이 신제품 개발의 기술력을 확보할 수 있을 것인가 하는 부분이다. 미래성장영역으로 대표되는 바이오 시

밀러 영역은 실제로는 글로벌 제품개발이 쉽지 않다. 특허만료기간이 다가오고 있고 기존 케미컬 약에 비해 복제약의 가치가 높게 인정된다는 점에서 바이오시밀러의 가능성에 투자하고 있으나 미국과 유럽에서는 바이오시밀러의 허가기준을 매우 높게 두고 있어 현실화가능성이 우려된다. 따라서 의료산업화는 정부에서 이야기하는 제약, 의료기기 산업 고도화를 통한 고부가가치 산업발달보다는 의료서비스 중심으로 진행될 가능성이 높다. 문제는 이 영역의 산업화는 매우 진척이 되어있으며 오히려 지나친 상업화로 인한 폐해가 발생하고 있다는 점이다. 더구나 제약산업과 임상시험위탁산업의 발전을 위해 각종 규제 완화 및 약가 인정을 추진하고 있어 국민들의 안전과 호주머니를 위협해 자본의 이윤창출을 도와줄 가능성이 높다.

의료산업은 제약, 의료기기 등 핵심 제품개발과 지적재산권 보유를 통한 고부가가치 산업육성과 그를 실제 현실에서 사용하는 의료서비스분야로 크게 대별된다. 우리나라는 제약 및 의료기기 산업의 수출, 기술의존도가 매우 높은 나라이며, 반면 의료서비스 시장은 매우 발달해있다. 특히 각종 규제의 완화로 신약과 의료기기의 도입이 매우 활성화되어있으며 다국적 제약회사와 의료기기회사의 임상연구기지의 역할마저 수행하고 있는 상황인 것이다.

4) 의료기관 무한 경쟁 및 재편

경쟁이 심화되는 의료기관은 자본을 중심으로 한 재편이 가속화될 전망이다. 현재 우리나라의 병의원, 병상수는 비정상적으로 많으며 상당수는 경영이 불가능할 정도로 취약하다. 대형병원을 중심으로 환자를 집중되고 있으며 그 틈새를 전문병원들이 장악하고 있다. 이에 대한 정부의 대안은 일차의료기관 강화와 중소병원 전문병원 육성이다. 하지만 일차의료강화를 위해서 필수적인 주치의제도 도입과 대형병원 규제는 의료계의 반발로 인해 도입되지 못하고 있으며 중소병원의 전문병원 육성은 오히려 경쟁을 심화시키고 있다. 정부에서는 11년 10월 중소병원 활성화를 위한 대안으로 99개 병원급 의료기관을 전문병원으로 집중육성하겠다는 목표를 밝혔다([표3] 참조).

[표3] 전문병원 지정분야

병원	질 환(9)	관절, 뇌혈관, 대장항문, 수지접합, 심장, 알코올, 유방, 척추, 화상
	진료과목(9)	산부인과, 소아청소년과, 신경과, 신경외과, 안과, 외과, 이비인후과, 재활의학과, 정형외과
한방병원	질 환(2)	중풍질환, 척추질환
	진료과목(1)	한방부인과

문제는 전문병원의 영리적 경영은 일반 병의원에 비해 훨씬 심각하다는데 있다. 관절전문병원의 척추, 무릎 등 관절수술의 빈도는 매우 높으며 불임전문병원 등에서도 수가가 높은 처치 및 검사 중심의 진료행태가 심각하다. 전문병원으로 경쟁력을 키운다는 말은 치료를 패키지화해 고가진단-시술 및 처치- 각종 비급여 진료로 이어지는 진료행태를 마케팅, 환자유치 등을 통해 상품화시킨다는 것과 동일한 것이다. 유디치과 등과 같은 네트워크 병의원은 이러한 틈새를 활용하여 더욱 확대될 가능성이 높다.

대형병원 집중과 자본력 있는 중소병원의 전문병원화가 가속화되면 의원급 의료기관과 자본력이 취약한 중소병원들의 경영난은 더욱 심각해질 전망이다. 이는 또다시 의료기관 무한경쟁으로 표출되어 불필요한 의료서비스와 수익성 위주의 경영을 할 수밖에 없는 결과로 이어진다.

5) 정부 제도개선에 대한 의약계 반발 지속

2012년 정부가 예고한 정책 중 슈퍼약판매, 만성질환 선택병의원제 등은 의료계의 반발이 예상되는 내용이다. 의료계는 의약분업 갈등 등을 통해 강력한 집단 반발과 그를 통한 수가인상, 규제개혁 등을 얻어낸 경험을 갖고 있다. 그 이후 의료계의 대응방식은 정부정책에 대한 반발→의료인 대중의 반정부 정서 및 저항→정부 협상을 통해 원하는 수준의 수가, 제도 확보→근본적 의료개혁은 사장됨의 경로를 밟는 것이었다. 이러한 경향은 내년에도 지속될 전망이다. 더구나 야권에서 요구하고 있는 무상의료를 실행하는 과정은 필연적으로 기존 의료시스템에 대한 개혁을 수반한다. 그 과정에서 의약계의 격렬한 반발은 개혁을 더욱 어렵게 하거나 보장성 일부 강화를 통한 건강보

협 제도 약화를 초래할 가능성이 높다.

4. 무상의료와 근본적 시스템 개혁논의로 이어져야

2012년은 총대선이 한꺼번에 열리는 선거의 해이며, 747로 대표되는 낡은 성장중심 시스템을 탈피하고 보다 지속가능하며 상생이 가능한 사회를 만들자는 국민들의 열망이 표출되는 한해가 될 것이다. 1년 전만해도 불가능해 보였던 정권교체가 가시화되고 있으며 상당수준의 복지확충과 분배구조 개선이 가능할 전망이다. 보수와 진보세력의 복지정책은 상당부분 수렴되어 가고 있으며 한국 사회 근본적인 개혁을 요구하는 목소리도 높아지고 있다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 진정한 무상의료의 실현을 위해서는 넘어야 할 산들이 매우 많다. 우선 필요한 재정을 확보하는 일에서부터 민영화 시도의 극복, 미국을 비롯한 제약, 의료, 보험자본에 대한 대응, 이익단체들의 반대 극복 등이 그것이다.

때문에 선거 시기 복지확충에 대한 국민들의 광범위한 요구를 수렴할 정치 집단에서는 손쉬운 보장성 강화 일부만을 받아들일 가능성도 높다. 시스템을 개혁하는 일은 의료영역의 이해관계가 첨예하고 자본의 요구가 높아진 한국 의료체계에서 매우 힘든 과제이기 때문이다. 서구 대부분의 국가들이 공공의료를 튼튼하게 구축하는 과정에서 건강보장성을 강화시켜온 사례와 미국에서 민간중심의 의료를 발전시키면서 보장성확대과제를 달성하지 못한 역사적 경험은 한국 의료시스템의 미래가 밝지만은 않다는 것을 보여준다. 특히 한국의료는 극도로 상업화된 미국에 비할 수 없을 정도로 의료공급에서 민간 주도가 주를 이루고 있으며 영리적 병의원의 경쟁이 심각하다. 거기에 급속도로 진행되는 고령화로 인한 높아지는 의료수요는 얼마 지나지 않아 의료비의 폭등으로 이어질 가능성이 높은 것이다. 따라서 건강보장성을 강화하고 의료비의 적절한 통제를 달성하는 과제는 2012년의 핵심 아젠다가 되어야 하며 의료인들 역시 의료개혁에 대한 무조건적인 반대가 아닌 국민건강을 담보하는 전문가로서의 역할을 수행해야 한다. 이를 위해서는 국민들의 감시

와 요구가 정치로 표현되는 복지정치가 요구된다. 2012년 의료상업화를 극복하고 진정한 건강보장성 실현의 분수령이 되기를 기대한다.



2012년 전망(9) 보육

심화되는 저출산 어떻게 해소할 것인가

2012.01.12 | 최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

목 차

1. 문제제기
2. 2012년 공보육 환경 만들어야
3. 보육-여성고용-출산 연계 종합대책 필요



<http://saesayon.org>

1. 문제제기

2007년은 황금돼지해, 2010년은 백호해, 올해는 60년만에 돌아오는 흑룡해다. 출산 장려를 위해 해마다 붙여진 수식어도 다양하다. 이때마다 출산율은 반짝 회복되다가 또다시 감소했다.

우리의 합계출산율은 1.2명으로, 사실상 10년 동안 답보 상태다. 선진국들의 출산율은 10년 전에 비해 현저히 회복돼 OECD 평균 합계출산율 2명에 가까워지고 있다. 우리는 OECD 국가들 중 여전히 꼴찌다. 최근 우리의 출생아수는 지난해 같은 달에 비해 빠르게 줄었지만, 원인과약이 안 되고 있다. 2011년 9월 전년 대비 3천 명(7.1%), 10월 5천 명(11.5%)이 감소하면서 최근 3년 사이 가장 빠르게 줄었다. 여성의 결혼 연령 시기도 한해가 다르게 늦춰지고 있다. 단시간에 저출산이 해소되기 어려운 환경이 만들어지면서, 사태의 심각성은 더해가고 있다([그림1] 참고).

[그림1] 전체 혼인과 출생아 수 추이

*자료 : 통계청

저출산이 완화되지 않는 이유는 간단하다. 젊은 세대들이 희망하는 자녀수가 평균 1.88명인 것을 감안하면 원하는 만큼 아이를 낳지 않는다는 것이다. 우리의 사회경제 환경이 아이를 낳고 기르기에 적합하지 않기 때문이다. 최근 '대한민국 2030 미혼남녀 결혼인식' 조사에 따르면, 대상 미혼남녀는 우리의 출산환경과 자녀양육 환경이 '매우 열악하다'며 평가점수 34.4점을 매겼다. 평가자들은 '자녀 양육비에 대한 부담'(53.2%), '정부의 출산장려 지원정책 미흡'(26%), '여성의 사회 진출 증가'(13.8%) 등을 저출산 가속화의 원인으로 꼽는다.

적어도 국가가 미래 세대에는 아낌없이 투자해줘야 한다는 여론이 높아지고 있다. 여기에 복지국가에 대한 이슈가 더해지면서 정치권에서도 적극적인 태도를 취하고 있다. 정부와 여당은 무상급식과 함께 무상보육을 복지 포폴리즘으로 규정하며 반대해왔다. 하지만 이명박 정부의 임기가 1년 남은 상황에서, 보육에서라도 가시적인 성과를 보여야한다는 계산이 당론과 정책을 바꿨다. 만5세아의 무상보육이 올 3월부터 시작된다. 앞으로는 전 연령으로 무상보육이 확대될지 관심이 집중되고 있다.

그러나 정치권이 앞 다퉈 내고 있는 무상보육은 선심성 정책에 그칠 공산이 크다. 무상보육만으로 현재 보육이 안고 있는 여러 문제를 해결할 수 없다. 무상보육이 현 이명박 정부의 시장주의 보육정책 안에서 어떤 한계를 갖는지 진단하고, 보육정책의 올바른 방향을 전망해보겠다.

2. 2012년 공보육 환경 만들어야

1) 무상보육 확대 가능성

늦었지만 올해부터 무상보육이 부분적으로 현실화될 예정이다. 이명박 정부의 마지막 임기를 남겨두고 만5세아 무상보육이 먼저 시작된다. 보육시설과 유치원에 만5세아 누리과정(공통과정)을 도입해 올 3월부터 시설을 이용하

는 만5세아 가정에 매월 20만원을 지원하고, 2016년까지 30만원으로 올릴 계획이다.

그동안 만5세아 무상보육이 순탄하게 진행된 것은 아니다. 만0~5세 무상보육은 이명박 정부의 공약사항이었지만, 지난 4년 동안 지켜지지 않았다. 보육비 부담이 높다는 목소리가 커지자 취학연령을 1년 앞당기는 안을 내었다 무책임하다는 여론의 질타를 받고 만5세아 지원으로 전환한 경우다.

지난해까지 보육료는 자산소득을 통해 계층별로 차등 지원되었다. 2008년에는 최저생계비 120% 가정의 자녀, 2009년에는 소득하위 50% 이하 가정의 자녀와 소득하위 70% 이하 가정의 만5세아, 2011년에는 소득하위 70% 이하 가정의 자녀와 맞벌이 가정의 소득 완화를 통해 지원을 확대한 것에 그쳤다. 마침내 올해 만5세아에 만0~2세아 100%지원이 결정되면서 무상보육의 윤곽이 조금씩 구체화되고 있다([표1] 참고).

[표1] 보육료지원 확대 추이: 2008~2012년

	2008.3~2009.2				2009.3~2011.2			2011.3~2012.2	2012.3~	
	최저생계비의 120%	도시근로자가주 평균소득 50%이하	도시근로자가주 평균소득 70%이하	도시근로자가주 평균소득 100%	소득하위 50%이하	소득하위 50~60%이하	소득하위 60~70%이하	소득하위 70% 이하 (맞벌이 소득 완화)	소득하위 70%이하	상위 30%
만0세	100% 지원	80%지원	60%지원	30%지원	100% 지원	60%지원	30%지원	100% 지원	100% 지원	100% 지원
만1세										
만2세										
만3세						지원 없음				
만4세										
만5세	100%지원			월20만원 (2016년까지 월30만원)						

자료: 보육사업(2008~2012년) 참고

앞으로 만5세아 무상보육은 잘 이뤄질지 지켜볼 일이다. 만5세아 누리과정(공통과정)은 새로운 제도다. 만5세아가 이용하는 보육시설과 유치원에서는 하루 3~5시간 동일한 과정을 가르친다. 만5세아 교사는 별도로 마련된 누리과정 교육을 받고 추가 지원금을 받으며, 각 가정에는 월 20만원 지원이 이뤄진다.

만5세아 무상보육의 이면에는 취학전 공교육을 확립하는 시험도 기다리고

있다. 현재 보육과 유치원은 이원화되어 있지만, 그 기능이 유사해지면서 시설간 연계교육이나 연령별로 통합하는 데 다수가 동의를 한다. 하지만 관리체계가 일원화되기도 전에 동일한 교육과정부터 먼저 도입하면서 여러 문제를 정리하지 못하고 있다.

보육시설은 보건복지부 산하에, 유치원은 교육과학기술부의 관리로 운영되어 감독 체계가 동일하지 않다. 또한 교사양성과정부터 보육과 교육과정도 차이가 난다. 대표적으로 보육시설은 종일제, 유치원은 반일제 운영이 기본이다. 그렇다보니 동일 과정을 가르치는 어린이집과 유치원의 5세아 교사는 자기계발 시간, 임금 등에 차이가 있다. 학부모의 부담 정도도 다르다. 보육비는 표준보육비용이 정해져있고 기타비용이 상한선을 두고 있지만, 유치원은 별도의 규정이 없이 시장가격에 따라 움직인다. 정부가 월20만원씩 지원을 한다 해도, 사립유치원 5세아 가정의 추가 부담은 20~30만원이 넘는다. 보육시설과 유치원 과정에서 누리과정이 잘 시행될지, 관리감독은 제대로 이뤄질지, 5세 담당 교사에 대한 처우는 동일하게 맞춰질지 등 복잡한 과정이 남아 있다.

전 연령으로 무상보육이 확대되는 과정 또한 순탄치 않다. 만0~2세아의 무상보육 예산이 성급하게 통과되면서, 형평성 논란만 키웠다. 보육시설을 이용하는 만0~2세아 모든 가정에 보육료지원 혜택을 줬지만, 가정에서 돌보는 다수의 영아에는 차등적 양육수당을 유지했기 때문이다. 실제로 만0~2세아의 절반은 보육시설을 이용하지 않고 부모가 직접 양육하거나, 조부모와 친인척 등에 맡겨지고 있다. 보육시설 미이용 만0세아는 72.1%, 만1세는 48.3%, 만2세는 28.8%나 된다. 결국 만0~2세아의 모든 가정에 양육수당을 지원해야 형평에 맞다는 항의가 빗발치자, 정부는 만0~2세아의 양육수당을 보편화하는 것으로 수습했다. 영아를 둔 가정은 보육시설을 이용하거나 가정양육을 하더라도 소득에 상관없이 모두 일정한 지원을 받을 수 있다. 하지만 추가적인 양육수당 예산이나 지원 정도는 결정되지 않았다.

만3~4세아 보육료 지원은 여전히 선별적으로 이뤄져, 정부 지원의 사각지대

가 크다. 만3-4세아 중 78%가 보육시설을 이용하고 있어, 상위 30%까지 무상보육을 할 경우 다수가 혜택을 받을 수 있다([표2] 참고).

[표2] 어린이집 및 유치원 이용률

연령	취원	이용 인원 및 이용률						미이용 인원 및 미이용율	
	대상아 수	유치원		어린이집		유치원+어린이집			
		인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)	인원	비율(%)
전체	2,734,976	538,587	19.7	1,263,651	46.2	1,802,238	65.9	932,738	34.1
0세	448,516			125,133	27.9	125,133	27.9	323,383	72.1
1세	443,963			229,486	51.7	229,486	51.7	214,477	48.3
2세	465,564			331,637	71.2	331,637	71.2	133,927	28.8
3세	493,452	111,482	22.6	245,342	49.7	356,824	72.3	136,628	27.7
4세	448,200	181,441	40.5	181,891	40.6	363,332	81.1	84,868	18.9
5세	435,281	245,664	56.4	150,162	34.5	395,826	90.9	39,455	9.1

* 자료: 보건복지부 (2011). “2010년 보육통계” (2010년 12월 말 기준)

그러나 무상보육이 원칙 없이 진행되면서 중요한 사항을 놓치고 있다. 첫째, 양육수당의 문제다. 현재 양육수당은 시설을 이용하지 않는 만0~2세아 차상위계층에 월 10~20만원을 지원하는 제도다. 우리 양육수당의 혜택 범위는 극히 제한적이다. 하지만 선진국에서는 가족수당과 아동수당의 이름으로 아이를 키우는 가정이라면 보편적으로 지원을 하고, 추가적으로 보육료를 지원하면서 여성의 경제활동을 권장하고 있다. 하지만 우리의 사정은 다르다. 양육수당만으로 저소득층이 가정 돌봄을 수행하기 어려운데다, 아이를 보육시설에 맡기더라도 보육료지원 외 기타경비가 많아 시설 이용을 꺼리게 된다. 또한 맞벌이 가정은 보육료조차 지원받기 어려운 구조여서, 보육료지원이 여성의 경제활동 참여를 더 유인하지 못한다. 결국 보육료지원이나 양육수당 등 어떤 정책 수단을 통해서도 아이 양육비 부담을 제대로 덜어주지 못한다.

둘째, 영아의 보육시설 이용률이 개선되지 못하고 있다. 영아는 어느 연령보다 돌봄의 손길이 절실한 때이지만, 시설에서는 교사 한명이 만0세 3명을 돌보고, 만1세반은 5~7명까지 돌본다. 양질의 돌봄이 이뤄지기에 미흡한 점이 한둘이 아니다. 집단생활 속에서 안전사고도 끊이지 않고, 특히 영아는 전염병에 취약하다. 사정이 이렇다보니 영아를 둔 부모들은 시설 이용을 피하고, 영아를 맡길 만큼 양질의 서비스를 제공하는 시설을 집 가까이에서 찾기도 어렵다.

부모들은 국공립보육시설이나 공립유치원을 가장 신뢰하고 있지만, 시설은 태부족이다. 국공립보육시설의 대기자는 시설당 100여명에 이르고, 공립유치원은 저소득층 자녀마저 들어가기 어렵다. 국공립보육시설을 이용하는 아동은 10%, 공립유치원은 34%로 충분하지 않다([표3] 참고).

[표3] 국공립보육시설 확충 실적 및 이용 현황 추세

연도	목표	설치	국공립보육시설 수(비율)	국공립보육시설 아동 수(비율)
2004	53	48	1349(5.0)	111,911(11.5)
2005	400	134	1473(5.2)	114,657(11.3)
2006	110	104	1643(5.6)	119,141(11.0)
2007	349	105	1748(5.7)	123,405(10.8)
2008	88	102	1826(5.5)	129,656(10.9)
2009	80	84	1917(5.4)	129,656(11.0)
2010	30	42	2034(5.3)	137,604(10.7)
2011	30			

* 자료: 서문희 (2007). “국공립보육시설 확충 및 기능강화 방안”; 여성가족보건복지위원회 (2010). “2011년 예비심사검토보고서-복지분야”; 보건복지가족부 (2011). “2010년 보육통계”.

2) 시장주의 보육정책의 한계

이명박 정부는 철저하게 시장주의 관점에서 보육정책을 펴고 있다. 공보육을 살리려는 의지도, 철학도 없다. 절대적으로 민간시설에 의존하는 보육환경에서 보육료만 지원하는 일은 ‘밑 빠진 독에 물붓기식’ 정책이다.

정부의 보육지원에도 부모 부담은 줄지 않는다. 기본 보육비 부담은 줄었지만, 기타 비용이 늘면서 부모 경비는 더 늘었다. 이제 사교육은 초중등만의 문제가 아니다. 보육시설 내 사교육이라 할 수 있는 특별활동 수가 해마다 증가하고 있다([표4] 참고).

[표4] 보육시설과 유치원 운영주체별 특별활동 실시 및 종류 수

(단위 : %)

구분		없음	1개	2개	3개	4개	5개	6개	7개	8개	9개	11개	계	2004년 조사 '없음' 비율
보육 시설	국·공립	35.5	12.1	7.8	21.5	8.9	3.7	0.5	-	-	-	-	100	42.5
	사회복지 법인	34.2	6.2	8.8	16.2	6	3.4	2.6	-	2.6	-	-	100	52.2
	기타법인	52.8	9.4	18.9	7.5	7.5	1.9	1.9	-	-	-	-	100	44.9
	민간	36.2	7.5	6.6	13.6	8.9	3.7	0.9	1.4	0.6	0.5	0.1	100	55.3
	가정	60.9	1.7	2.5	9.4	2.3	0.8	1.6	0.8	-	-	-	100	75
	직장	48.1	3.7	22.2	14.8	-	7.4	-	-	3.7	-	-	100	60
	부모협동	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	-
유치 원	국·공립	71.9	10.3	8.9	1.4	0.7	1.4	0.7	0.7	-	4.1	-	100	78.9
	사립	35.6	23.4	19.3	12.4	4.5	1.5	1.5	0.4	1.1	0.2	-	100	51.5

* 자료 : 보건복지가족부, 육아정책개발센터, “2009년 전국보육실태조사”, 2009.11.

영유아 사교육은 부모의 조기교육 열풍과 민간시설 간 과열경쟁이 낳은 합작품이다. 사교육은 보육시설이 원아 모집경쟁에서 살아남기 위한 또 하나의 수단으로 활용된다. 보육시설은 평균 특별활동 3~4개를 운영하고 있으며, 심지어 10여개에 달하는 프로그램을 운영하는 곳도 있다. 특히 국공립보다는 민간 보육시설과 사립 유치원 내 특별활동이 빠르게 증가하고 있다. 정부가 특별활동을 단속한다고 지침을 내렸지만, 이를 제재할 강력한 수단을 마련하고 있지 못하다.

이명박 정부 들어 가장 후퇴한 정책이 국공립보육시설 확충이다. 참여정부는 국공립보육시설 비중을 30%까지 확대할 계획을 세워 매년 100여개 이상의 국공립보육시설을 지었다. 반면, 이명박 정부는 농어촌 등 취약지역으로 국공립 확충을 제한하면서 국공립보육시설 비중은 5.3%까지 추락했다.

공보육 인프라를 확대할 재원이 부족한 것만은 아니다. 보육예산은 매년 가파르게 늘고 있다. 보육예산은 전체 저출산 예산의 평균 매년 38%를 차지할 정도로 비중이 높다. 하지만 보육료지원에 보육예산의 77%가 편중되어 있다. 반면, 양질의 서비스를 담보할 보육인프라 구축은 한참 뒤떨어져있고, 보육시설운영지원 비중은 계속 낮아지고 있다. 보육교육 인프라 개선은 10%에

불과하다. 국공립보육시설 신설 예산이 2008년에는 99억 1100만 원이었으나, 2011년 19억 8200만 원으로 80% 이상 확연히 줄었다([그림2] 참고).

[그림2] 보육부문 재정지출 추이

* 자료 : 보건복지부 보육예산 검토 보고서

믿고 맡길만한 저렴한 서비스 환경은 보육지원과 함께 우선되어야 할 과제이다. 국공립보육시설을 하나 더 마련하는 비용은 충분히 절약할 수 있다. 참여정부 때는 국민임대 전환, 초등유휴교실 활용, 공원이나 공공시설 이용 등 다양한 대안으로 부지매입비를 줄이고, 리모델링에 드는 최소비용으로 국공립시설을 적극적으로 늘려왔다.

사실상 민간시설이 소규모 지역 시장에서 독점권을 행사하고 있으며, 보육정책 하나를 결정하는데 다수 민간시설의 이해를 대변해야 하는 부작용이 반복되고 있다. 지자체가 보육시설 수도 제한하고 있어 학부모로서 선택권이 넓지도 못하다. 보육이 시장에 내맡겨지면서 여러 문제가 발생하고 있다. 집 가까이 아이를 믿고 맡길만한 시설이 많지 않다. 보육서비스의 질은 좀처럼

럼 개선되지 못하면서 비용은 비용대로 오르고 있다.

정부도 민간시설의 서비스를 끌어올리기 위해 보육서비스 평가와 지원을 연계한 여러 사업을 진행하고 있다. 정부의 평가인증제와 지자체의 평가항목을 결합해 만든 서울형 어린이집과 부산형 어린이집, 민간의 준공영화를 유인하는 공공형 어린이집 등 이전에 없던 시도들이다.

하지만 비용 대비 효과를 못 내고 있다. 서울형 어린이집은 지정된 시설에 국공립보육시설에 준하는 지원을 하고, 부모 부담도 동일하게 낮춘 제도다. 그러나 서울형 민간어린이집을 이용하는 부모들은 서울형 국공립보다 못하다고 인식한다. 안정적인 운영, 양질의 교사 채용, 먹거리 안전, 안심 보육 등의 항목에서 국공립보육시설이 민간시설보다 높이 평가를 받는다. 방대한 보육시설을 제대로 관리감독하지 않는 이상 제 효과를 내기 힘들다.

3) 시장주의 보육 폐기, 공보육 환경 만들어야

부모들은 저렴한 양질의 보육을 바란다. 이것이 보육정책이 목표한 방향이다. 이명박 정부는 보육료지원을 통해 민간시장만 키우는 시장주의 보육정책을 펴 부모의 기대와 반대로 움직였다. 결국 보육료지원에도 보육비 부담은 줄지 않고, 양질의 서비스 보육환경은 점점 사라지고 있다.

먼저, 보육의 큰 방향을 공보육 강화로 돌려야 한다. 국공립보육시설의 비중을 높여 안정적으로 운영해야 한다. 국공립 이용 아동을 현 10%에서 최대 50%로 확대해, 보육비 부담이나 서비스 걱정을 덜어줘야 한다.

둘째, 유아 사교육 문제를 바로 잡아야 한다. 사교육은 보육비 부담을 높이는 주요 원인이 아닐 수 없다. 또한 영유아들은 신체적, 정신적, 정서적 건강을 해칠 수 있다. 조기교육이 도를 넘어 아이들의 스트레스를 유발하고 경쟁심을 부추겨, 상호 신뢰나 협동심마저 깨트릴 수 있다.

셋째, 공보육 서비스의 질적 수준을 한 단계 높여가야 한다. 보육교사의 양성
과 관리를 통일하고, 교사대 아동비율을 낮추고, 근무시간을 개선해 자기
계발 시간을 보장하는 조치가 필요하다.

이제까지 우리의 보육정책은 육아환경을 어떻게 바꿀지에 대한 논의는 제대로
이어가지 못했다. 출산율을 높이는 협소한 목표 안에서 보육료를 지원하는
정책수단만 활용해왔다. 보육에 대한 관심과 지원이 높아지면서 방향만
제대로 잡는다면 개선의 여지는 충분하다. 하지만 여성들이 일과 출산·양육
을 병행하는 이중 부담에서 좀처럼 벗어나지 못하고 있다. 보육정책이 뒷받
침되더라도, 자녀를 둔 여성이나 부모가 일하는 환경이 개선되지 못하면서
육아에 따른 부담이 줄어들지 않고 있다. 대다수 부모들은 자녀를 양육하는
데 경제적 부담 못지않게 절대적으로 시간이 부족하다고 말한다. 자녀양육을
시설에만 내맡길 수는 없다. 연령에 따라서는 전적으로 부모가 아이를 돌보
거나, 저녁이나 휴일에는 부와 모가 함께 아이를 양육하도록 직장 내 변화나
국가 지원이 뒷받침되어야 한다. 일가정양립의 현실화가 보육정책과 연계한
중요한 과제가 아닐 수 없다. 그러나 현재의 저출산대책 아래 시행되는 일가
정양립 정책은 부모들의 고민과는 동떨어져 있다. 젊은 세대들이 육아를 하
면서 겪는 고충을 알고 대안을 만들어야 저출산 문제도 자연스럽게 해결될
수 있다.

3. 보육-여성고용 안전성 종합대책 세워야

저출산 대책은 부모나 예비 부모가 일을 하거나, 자녀를 낳고 키우는데 어려
움이 없도록 지원하는 정책이어야 한다. 하지만 이명박 정부의 저출산대책은
본래 목표와 어긋나 있다.

1) 저출산 대책, 정책 효과 못내

1차 저출산 대책은 보육관련 정책에 편중되어 일가정양립 등의 다양한 정책
이 시행되지 못하고, 대상이 저소득층에 머물러 국민 일반의 체감도가 높지

않다는 평가를 받았다. 특히 여성의 경제활동참가율이 정체되고, 경력단절 현상이 지속돼 재취업의 포기로 이어지는 문제도 지적됐다. 이 같은 의견을 반영해 2차 저출산 대책이 마련되었지만, 이전보다 못하다는 평이다.

이명박 정부는 저출산의 벽을 넘기 위해 △일과 가정의 양립 일상화, △결혼·출산·양육 부담 경감, △아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 아래 95개의 세부 과제를 제시했다. 이명박 정부 들어 보육료지원이 소득하위 70% 가정으로 확대되고, 육아휴직급여가 정률제로 바뀌어 소득대체율이 조금 나아졌다. 그러나 지나치게 많은 사업만 나열되다보니, 사업마다 성과를 내기에 예산이 충분하지 않다. 보육료지원 이외에 중앙부처와 지자체 사업은 일회성 출산지원금, 둘째아 분만지원금 등이 많고, 인식개선 및 홍보 사업이 다수다.

2) 예산, 선진국보다 3배 적어

[그림3] 저출산고령사회 기본계획 예산 추이

* 자료: 보건복지부 재정 검토 보고서

다른 복지 분야와 비교해 저출산 예산은 가파르게 오르고 있지만, 선진국에 비해 턱없이 낮은 수준이다. 저출산 대책에는 1차 새로마지플랜(2006~2010)과 2차 새로마지플랜(2011~2015)에 따라 연평균 17%이상 증가된 예산이 투입되고 있다. 저출산 예산은 2011년 7조 2천억 원에서 2015년에는 8조 7천억 원으로, 5년 동안 1조 5천억 원이 추가로 투입될 예정이다. 하지만 저출산이 우리 사회경제에 미치는 과장을 생각한다면 턱없이 낮은 규모다. 2015년에 GDP 대비 0.8%에 그치는 수준에 그칠 전망이다³⁹⁾. 선진국은 저출산 대책에 GDP 대비 2%가 넘는 지원을 하고 있다([그림3] 참고).

3) 출산과 양육기 여성의 고용 안전성 높여야

출산과 여성고용 안전성이 매우 밀접하게 관련되어 있지만, 정책에 반영되어 있지 않다. 선진국의 경우 여성의 경제활동참여율이 높은 나라에서 출산율도 높게 나타난다. 여성이 일하면서 양육을 병행하거나, 자유롭게 일과 가정을 오갈 수 있는 환경으로 개선되어야 함을 말한다.

그러나 이명박 정부의 일가정 양립 정책은 질 나쁜 일자리만 양산하면서, 경제적 불안을 높이고 있다. 정부는 출산과 양육기 여성을 배려해 근로시간을 단축하려는 목적으로 유연 근무제를 도입했다. 하지만 이 정책은 오히려 출산 전이나 자녀양육기를 벗어난 여성의 시간제 일자리만 늘리고 있다. 일가정양립 정책이 오히려 여성의 경력단절을 공고히 하는 나쁜 정책으로 자리한 셈이다. 선진국에서는 유연한 근무형태를 확산하기 전에 정규직과 비정규직간 임금과 처우차별 금지법을 마련하고 있다. 우리 여성들은 출산과 자녀양육 등을 이유로 여전히 회사로부터 업무 변경, 눈치, 퇴사 등의 불이익을 받는다([그림4] 참고). 비정규직 여성은 산전후휴가와 육아휴직을 사용할 기회조차 얻지 못한다. 출산과 자녀양육으로 인해 여성은 회사의 불합리한 압력에서 자유롭지 못하고, 여성의 경력단절은 계속되고 있다.

39) 강중구, “저출산 예산 너무 적다”, LG경제연구원, 2011

[그림4] 육아휴직을 쓰지 않는 이유

* 자료 : 여성가족부 통계

미래 불안을 낮추고 출산을 높이기 위해서는 하나의 답만 제시되어 있지 않다. 선진 복지국가들은 여성의 성평등권, 노동권, 부모권, 아동권 등의 과제를 가족정책이라는 큰 틀 안에서 함께 풀어가고 있다. 대다수 선진 복지국가들은 가족에 대한 투자를 늘린다. 자녀양육과 관련된 지원정책도 다양하다. 자녀양육을 지원하는 정책들은 재정적 지원(현금급여, 세제지원, 서비스와 재화, 주택지원 등), 시간적 지원(휴가 및 휴직 등), 보육서비스 지원 등 다양하게 접근하고 있다.

이러한 종합적인 대책이 자녀를 키우는 부모들의 불안을 해소해줄 수 있다. 국내외 경제 불황, 고용 불안정, 주거비 상승, 청년 실업, 사교육비 증가, 맞벌이 갈등 등 총체적인 불안이 가중되고 있다. 젊은 세대들은 사회 양극화와 불평등에 노출되어 있고, 자녀 세대로 고스란히 대물림될까 선부르게 출산을 결정하지 못한다.

출산과 자녀 돌봄으로 인한 부모들의 갈등을 최우선적으로 해결해줘야 한다. 이명박 정부의 발목을 잡고 있는 시장주의 보육정책을 먼저 수정해야 한다. 부모 부담률 자체를 낮추고 만족도는 높이는 보육정책을 방향으로 삼아야 한다. 또 다른 축에서는 여성고용의 아킬레스건인 경력단절의 문제도 극복하도록 지원해야 한다. 아동과 여성, 자녀를 둔 부모가 웃을 수 있을 때, 그 다음 자연스럽게 출산율 증가도 기대해볼 수 있다.

