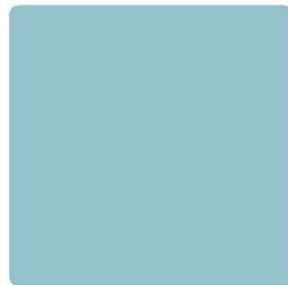
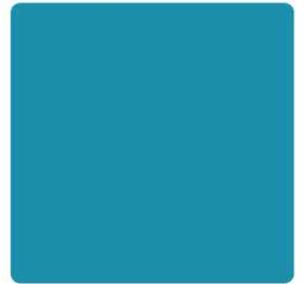




지금 반드시 알아야 할 이슈를 집중 분석한
새사연의 It Book [잇;북]

집중분석
2013년의
경제



새사연의
집중분석 It

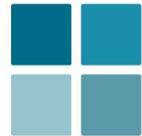
2013년 2월



2013023224692



새로운 사회를 여는 연구원



새사연의 진보적 정책 보고서는
우리 사회의 지적 공유 자산을
풍부하게 만들어 줄 것입니다.
새사연 회원으로 참여하여
진보의 정책 자산을 늘리고
새로운 사회를 열어가도록 합시다.

새로운 사회를 여는 연구원이 함께 하겠습니다.
이제, 새사연이 도약합니다.



[잇북] 집중분석 2013년의 경제

발행 | 2013년 2월 12일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 마포구 독막로 20길 37 302호

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

홈페이지 | <http://saesayon.org>

전자우편 | edu@saesayon.org



2013년 경제전망

- 2012년보다 나을 것 없는 2013년, 정책의 불확실성이 가장 큰 위험요인

김병권 새로운사회를여는연구원 부원장

집권 첫해에 경제 위기를 맞는 징크스

우연이겠지만 외환위기 이후 역대 정권은 모두 집권 첫해에 경제적 시련을 겪었다. 김대중 후보가 당선되던 1997년 그 시점은 한창 국제통화기금(IMF)과 한국이 구제금융 조건을 협상하던 터라, 김대중 당선자는 당선 확정 당일부턴 환란에서 경제를 살리기 위해 움직여야 했다. 하지만 1998년 집권 첫해는 150만 명의 실업자가 쏟아져 나오는 등 사상 최악을 경제침체를 피할 수 없었다. 2003년부터 임기를 시작한 노무현 대통령 역시 집권 첫해부터 앞 정부가 조장한 거대한 신용 카드대란의 후폭풍을 뚫수습하는데 경제역량을 모두 투입해야 했다. 400만 신용불량자를 양산했던 그 해 우리 경제는 민간 소비가 마이너스로 추락하면서 내수가 휘청하는 경험을 했다.

‘747공약’ 과 ‘경부대운하 건설’ 이라고 하는 그랜드 플랜을 내걸고 야심차게 시작한 이명박 정부 출범 시기인 2008년 초까지만 해도, 100년 만에 한번이나 올까 말까하는 글로벌 금융위기와 대침체(Great Recession)가 그 해 가을에 터질 것이라고 예측하는 사람은 아무도 없었다. 7%성장은 고사하고 집권기간 평균 3%도 안 되는 성장률 실적밖에 기록할 수 없었던 이명박 경제의 운명은 그렇게 첫 해에 결정되었다.

2013년은 박근혜 정부가 임기를 시작한다. 5년 전의 보수적 정권교체와 달리 정권연장 차원이다. 그런데 이번에도 경제 여건이 좋지 않다. 아니 상당히 나쁜 편이다. 일단 2012년 경제가 당초 전망인 4%성장에서 반 토막 난 2% 수준이다. 그나마 정부가 평년 대비 재정투입을 두 배쯤 올려서 성장률을 약 0.5% 끌어올린 덕택이라는 것이 기획재정부 설명이다. 정부의 개입효과가 없었다면 1% 성장에 그쳤을 거라는 말이다. 15년 전처럼 환란도 없었고 카드대란도 없었는데도 바닥을 기는 성장률이었다. 두 자리 성장을 하던 수출이 마이너스에 빠지고 민간소비 증가도 1%대에 머물렀기 때문이다.

동반성장도 아쉬운데 동반침체의 위험 있다.

2013년 경제는 기본적으로 2012년과 비슷한 수준으로 회복이 어려울 것이라는 전망이 지배적이다. 전망 기관들이 대체로 2.6%(삼성증권) ~ 3.2%(한국은행) 사이를 전망하는



등 올해 보다 체감이 거의 없을 개선을 전망하고는 있는데, 이것도 사실은 ‘소망’ 수준에 가깝다. 예를 들어 2012년보다 나아 것이라는 이유가 2013년 하반기에는 유럽과 미국 경제가 다소 호전되고 이에 따라 국내 투자여건이나 고용 여건도 나아질 것이라는 기대이기 때문이다. 흔히 말하는 상저하고(上底下高)다. 2012년 한국경제를 전망할 때에도 그랬다. 그러나 상반기 보다 더 나쁜 하반기 경제가 실제 결과였다. 2013년에도 ‘상저(上底)’ 일 것은 틀림없겠으나 ‘하고(下高)’ 일지는 아직 아무도 모른다.

특히 박근혜 경제의 앞날에 안 좋은 소식은 경제 회복을 기댈 곳이 마땅치 않다는 점이다. 사실 역대 정권들이 취임 초에 경제침체와 싸워야 하는 불운을 겪었다지만 그래도 내수와 수출 가운데 한 가지는 양호한 상황에서 경제정책을 펼 수 있었다. 김대중 정부는 글로벌 수출 환경 호조 덕분에 환란을 예상보다 빠르게 벗어날 수 있었고 노무현 정부도 신용카드 대란으로 무너진 내수를 두 자리 수 수출증가로 만회할 수 있었다.

1997년 이후 경제충격 시점과 내수, 수출의 증가 비교

시기	민간소비 증가율(%)	수출증가율(%)
1998년 외환위기	-12.5	+12.9
2001년 IT거품붕괴 여파	+5.7	-3.4
2003년 카드대란	-4.0	+14.5
2009년 금융위기 여파	+0.0	-1.2
2012년 동반침체시작(추정)	+1.4	+3.0

그런데 박근혜 정부 앞에는 어두운 수출환경과 허약한 내수 기반이 동시에 기다리고 있다. 글로벌 경제환경을 보자. 영국 주간지 이코노미스트는 “세계경제 위기가 발생하지 6년이나 지났으니 이제 경기침체는 저 멀리 사라지고 경제는 앞으로 뽕뽕 달릴 것이라고 생각할지도 모른다. 그러나 세계의 많은 지역이 장기침체에 빠지면서 일본식 불황으로 나가고” 있다고 2013년 세계경제를 압축해서 표현했다. 정부도 5%이상의 수출 증가를 기대하고 있지는 않다. 역대 정부들이 내수를 소홀히 하고 수출에만 의존결과 내수 토대가 계속 취약해진 결과다.

내수는 어떤가. 고용여건은 2013년에 더 나빠질 것이 확실하여 민간 구매력이 확대되기를 기대하기 힘들다. 부동산 시장의 침체가 이어질 것이므로 건설투자나 긍정적 자산효과를 기대하기도 어렵다. 더욱이 1100조원까지 불어난 가계부채의 원리금 상환부담이 부채를 동원한 소비확대의 측면을 잠식하면서 경제 성장의 현실적 장애요인으로 등장했다. 때문에 박근혜 정부는 임기 첫 해에 가계부채 위기관리와 씨름해야 한다.



가장 큰 리스크는 박근혜 정부 경제정책의 불확실성

물론 박근혜 정부에게도 의지할 카드가 하나 정도는 남아있다. 바로 경제를 회복시킬 수 있는 정부의 역할이다. 2012년 경기하락을 2% 수준에서 방어한 것도 바로 정부 재정이었다. 유럽과 미국에서는 재정적자로 인한 긴축 논쟁이 경기침체를 오히려 가속화시키고 있지만 우리는 아직 여력이 있기 때문이다. 특히 단순한 재정지출 확대를 넘어서 어떻게 분배구조를 개선하여 저소득층과 중산층의 구매력을 확대시키고 내수성장에 기여하도록 할 것인가 하는 점에서 정부의 역할이 더욱 중요하게 된다. 바로 박근혜 당선자가 공약한 경제 민주화, 중산층 70% 재건이 여기에 해당한다.

그런데 ‘줄. 푸. 세’로 상징되는 대기업 위주 경제, 1% 편향 정책을 추구하던 이명박 정부와 박근혜 정부는 같은 정당에서 집권 연장된 정부다. 다만 2012년 한국사회가 경제 민주화를 시대정신으로 부상시켰고 박근혜 후보가 선거전략 차원에서 이를 차용하면서 경제 민주화와 공정한 시장 경제, 중소기업과 중소기업인을 위한 국가의 개입을 하겠다고 약속했던 것이다. 때문에 이 공약이 액면 그대로 실행될지, 아니면 새누리당의 전통적인 색깔이 다시 경제정책에 투영될지는 아직 아무것도 정해진 것이 없다. 바로 이 점이 2013년 한국경제 전망을 하는데 가장 불확실한 대목이다. 따라서 2013년 한국 경제는 수출이나 내수 환경과 같은 외부 요인보다는 정부가 투명하고 확실하게 공약대로 경제정책을 실행하는가에 따라 달라질 것이다.



목 차

여는 글..... 3

여경훈

세계경제 | 피할 수 없는 세계경제 장기침체.....7

정태인

한국경제 | 한국 경제는 어디로 19

이수연

사회적경제 | 협동조합 확산 예상, 우리사회 대안이 되길...25

김수현

노동 | 고용증가세 둔화, 노동시장문제 계속.....36

김병권

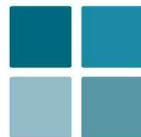
가계부채 | 2013년 가계부채 위험을 어떻게 대처할까.....51

진남영

부동산 | 부동산 시장 살리기에 앞서 주거복지 진전을.....61

김병권

경제민주화 | 박근혜 정부와 경제 민주화의 방향.....71



피할 수 없는 세계경제 장기침체

2013.01.04 |

여경훈_새사연 연구원 | khyeo@saesayon.org

목 차

1. 저성장의 뒷에 빠진 선진국경제

2. 세계경제 3대 리스크

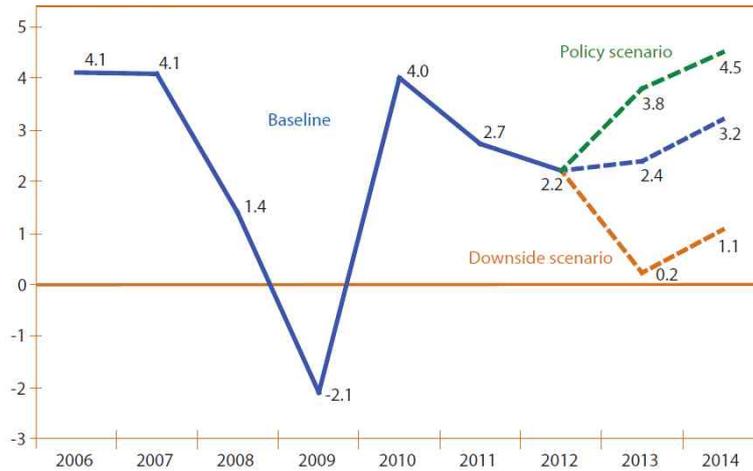
3. 국내외 경기 동향 및 경제정책 방향



1. 저성장의 덩어리에 빠진 선진국경제

1) 작년보다 소폭 개선된 성장률 전망

[그림1] 2013년 세계경제 전망(%)



* UN(2012), World Economic Situation and Prospects 2013

- 작년 세계경제는 주요 해외경제기관의 1년 전 예측보다 0.5~0.7%p 하락함. 이는 2011년 말부터 심화되어 상반기까지 지속된 유로지역 금융위기와 중국을 비롯한 신흥국경제의 낮은 성장률에서 주로 비롯됨. 반면 미국경제는 예상보다 0.5%p 높은 성장률을 기록함.

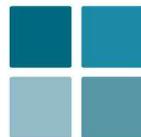
[표1] 2013 세계경제 전망

분류	IMF(10월)		UN(12월)	
	2012	2013	2012	2013
세계	3.3(-0.7)	3.6	2.2(-0.6)	2.4
선진국	1.3(-0.6)	1.5	1.1(-0.2)	1.1
미국	2.2(+0.4)	2.1	2.1(+0.6)	1.7
일본	2.2(-0.1)	1.2	1.5(+0.5)	0.6
유로	-0.4(-1.5)	0.2	-0.5(-1.0)	0.3
중국	7.8(-1.2)	8.2	7.7(-1.0)	7.9
인도	4.9(-2.6)	6.0	5.5(-2.2)	6.1
브라질	1.5(-2.1)	4.0	1.3(-1.4)	4.0

*()는 2012년 전망치 대비 오차

- 2013년 세계경제 전망을 보면, IMF(3.6%), OECD(3.4%), UN(2.4%) 등은 작년보다 0.2~0.5%p 높은 성장률 전망을 제시함.¹⁾ 작년 세계경제 성장률 전망에 가장 적은

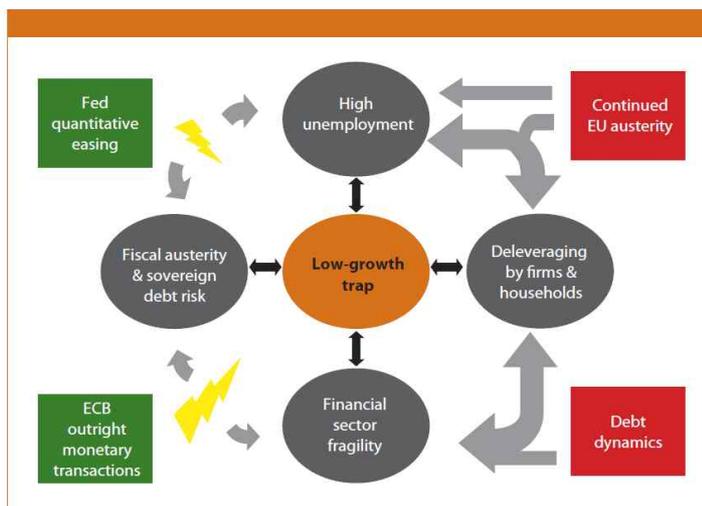
1) IMF와 UN의 성장률 전망이 1%p 넘게 차이가 발생함. 이는 주로 집계 방식의 차이에서 비롯됨. IMF와 OECD는 PPP 환율에 따른 세계경제 비중을 가중치로 적용하고, UN DESA



오차를 기록했던 UN 전망치를 보면, 미국(1.7%), 일본(0.6%), 유로(0.3%), 중국(7.9%)으로 미국과 일본은 작년보다 떨어지고 유로와 중국은 소폭 개선될 것으로 전망.

2) 저성장의 뒷에 빠진 선진국경제

[그림2] 통화정책과 저성장의 뒷



*인용: UN(2012)

- 2008 글로벌 금융위기 이후 미국, 일본, 유로 등 세계 3대 선진국경제가 총수요 부족 따른 동반 경기침체에 직면함. 선진국경제는 위 그림에서 보는 것처럼, 가계와 기업의 부채축소, 금융시장 취약성, 고실업, 그리고 긴축정책의 악순환에 빠져 있음.
- 첫째, 가계와 기업의 과다부채 조정은 단기에 소비 및 투자 수요를 위축시키고, 경기침체는 소득 및 이윤 감소로 부채조정을 지연 또는 어렵게 함.
- 둘째, 높은 실업률은 경기침체의 결과이면서 동시에, 총수요부족 심화로 경기회복을 지연시키는 원인으로도 작용함.
- 셋째, 유로지역 재정긴축은 환율 및 금리 자율성 상실과 세계경제 침체의 대내외 환경 속에서 지역 경기침체를 더욱 악화시킴. 또한 경기침체는 재정건전성 우려를 심화시켜 재정긴축 → 저성장 → 재정건전성 악화 → 금리 상승 → 재정긴축의 악순환을 초래함.
- 넷째, 금융회사의 부실자산 매각을 통한 부채축소는 단기에 신용중개기능 약화, 금리 상승, 자산 가격 하락 등 금융 및 실물경제를 위협함. 또한 실물경제 침체는 가계와 기업의 소득과 이윤을 떨어뜨리고 실업과 파산이 증가하여 채무 상환 및 여력 감소로 부

나 UNDP는 시장 환율에 따른 비중을 가중치로 적용함. PPP 가중치를 적용할 경우, 중국의 성장률이 상대적으로 높기 때문에 세계경제 성장률도 높게 나타남.



실자산의 가격과 질을 더욱 떨어뜨리는 악순환을 초래하고 있음.

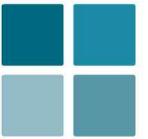
3) 실패한 긴축정책

- 작년 하반기에 발표한 유럽의 국채매입(Outright Monetary Transactions) 정책과 미국의 3차 양적완화 정책에 따라 악순환의 일부 고리가 해소되었음. 그러나 부채동학에 따른 가계와 기업의 지속적인 부채축소, 선진국의 잘못된 긴축정책의 영향으로 통화정책 중심의 경기부양 정책은 저성장 트랩에서 벗어나는데 충분하지 못함.
- 특히 긴축정책과 저성장의 자기 파괴적인 악순환은 최근 타결된 미국의 재정절벽(fiscal cliff) 이슈에 그대로 적용될 수 있음.
- 글로벌 금융위기 이후 총수요 부족에 따른 경기침체는 세수 감소와 자동안정화 메커니즘에 따라 정부 이전지출 증가를 초래함. 이는 재정적자 증가로 나타나고, 국제금융기구가 부과한 재정목표 달성 미달은 추가적인 긴축정책을 요구함.
- 이는 또 다시 성장률 하락, 실업률 증가 등 경기침체의 악화로 이어짐. 특히, 환율 및 금리 자율성을 상실한 유로지역의 경우, 국제금융시장의 과도한 정부 디폴트 우려는 연쇄적인 국채 매각에 따른 금리상승으로 재정건전성을 더욱 악화시킴.

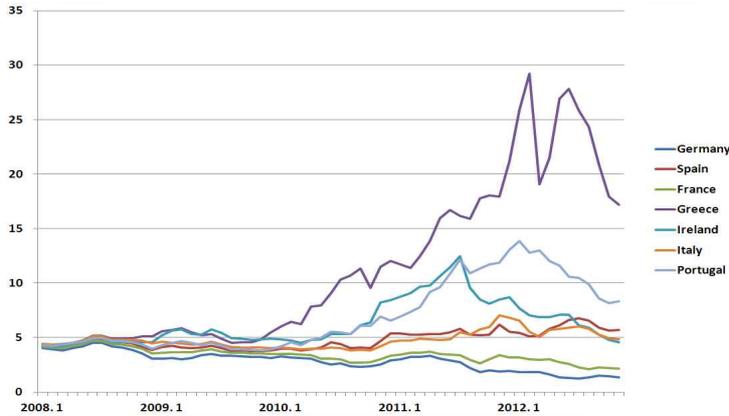
2. 세계경제 3대 리스크

1) 최악의 위기를 벗어난 유로

- 작년 6월 유로지역에서 네 번째로 큰 스페인이 은행 부실로 구제금융을 요청하자, 7월 말 10년 만기 스페인 국채금리는 7.6%까지 치솟음. 9월 유럽중앙은행이 재정위기 국가의 3년 미만 국채를 무제한 매입할 수 있는 유럽판 양적완화 정책인 OMT 프로그램을 실시하겠다고 발표한 이후, 국채금리가 하락하여 금융시장은 점차 안정적.
- 그러나 유로지역 긴축정책은 경기침체를 더욱 심화시키고, GDP 대비 부채비율과 국채금리 상승으로 자기 파괴적인 악순환에 빠져 있음.



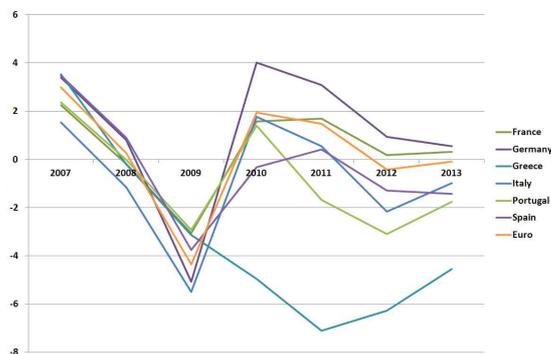
[그림3] 유럽 주요국의 10년 만기 국채수익률(%)



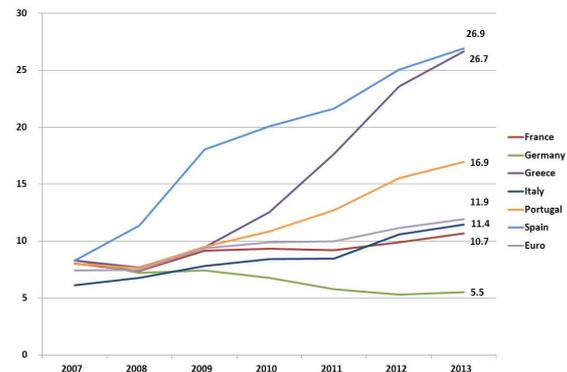
- 유로지역은 2012년 -0.4% 성장률을 기록함. OECD 경제 전망에 따르면, 그리스(-6.3→-4.5), 스페인(-1.3→-1.4), 이탈리아(-2.2→-1.0), 포르투갈(-3.1→-1.8) 등 남유럽국가는 작년과 마찬가지로 올해도 마이너스 침체에서 벗어나지 못할 것으로 보임. 또한 지역경제 위축으로 지난 해 하반기부터 독일(0.9→0.6), 프랑스(0.2→0.3), 네덜란드(-0.9→0.2) 등 중심부 및 북유럽 국가로 침체가 확산되고 있음.²⁾

- 작년 유로지역의 평균 실업률은 1년 전보다 1.1%p 상승한 11.1%로 유로화 도입 이후 최고치를 기록함. 특히 긴축정책을 실시하고 있는 그리스 23.6%[07년 8.3%], 스페인 25%[8.3%], 포르투갈 15.5%[8.0%], 아일랜드 14.8%[4.6%]로 실업률이 치솟음. OECD에 따르면, 올해 유로지역 실업률은 0.8%p 상승한 11.9%, 그리스(26.7%), 스페인(26.9%), 포르투갈(16.9%), 아일랜드(14.7%), 이탈리아(11.4%) 등 긴축을 실시하고 있는 대부분의 국가에서 실업률이 상승할 것으로 전망함.

[그림4] 더블딥에 빠진 유로 경제(%)



[그림5] 기록적인 유로지역 실업률(%)



2) 작년 노르웨이(3.3)를 제외하고 남유럽 경기침체의 영향으로 스웨덴(1.2), 핀란드(0.7), 덴마크(0.2) 등 북유럽 국가 또한 경기침체에 빠져 들었음.



- 반면 유로화 약세에 따른 수출 호황으로 경기호조를 보였던 독일의 경우, 2007년 평균 8.3%에서 작년 5.3%로 유로화 도입 이후 가장 낮은 실업률을 기록함.

2) 성장률 하락을 피할 수 없는 미국

- 최근 미국은 '재정절벽' 합의에 도달하여 GDP 4%에 달하는 최악의 재정충격은 피하게 되었음. 그러나 사회복지를 충당하는 2%p에 달하는 급여세 payroll tax) 감면 종료 등 적지 않은 재정충격 또한 피할 수 없음.

[표2] 미국 재정합의에 따른 소득계층별 세후소득 변화

소득계층 (%)	평균 세전소득	평균 과세	2013 세제 변화			세후소득 변화(%)
			소득세	급여세	합계	
상위 0.1	7,985,826	2,720,367	+322,528	+121,382	+443,910	-8.4
상위 1	1,671,536	542,927	+50,508	23,125	+73,633	-6.5
상위 20	244,576	63,256	+2,483	3,091	+5574	-3.1
60~80	84,355	14,891	-2	1,149	+1,147	-1.7
40~60	52,294	7,457	0	679	+679	-1.5
20~40	30,031	2,483	+1	366	+367	-1.3
하위 20	11,290	99	0	120	+120	-1.1

* Tax Policy Center

- 소득세율 증가는 개인 40만 달러 초과만 해당하는 것으로 전체 0.7%에 불과함. 그러나 2010년 말 경기부양 조치로 2%p에 달하는 급여세 감면이 종료되어, 중산층도 1.3~1.7%의 가치분소득이 줄어들게 됨.

[표3] 미국 재정합의 주요 내용

소득세	40만 달러 이하 계층 기존 부시감세안 연장, 개인 40만 초과소득 세율 35% → 39.6%
배당 및 자본이득세	개인 40만 초과소득 세율 15% → 20%
상속세	500만 초과 35% → 40%
급여세	4.2% → 6.2%
장기실업 급여	1년 연장
재정지출 자동감축	1100억 달러 재정 자동감축 2개월 연장
부채상환	2월말~3월초 추가 협상

- 급여세 감면의 총액은 1250억 달러로, 승수를 0.75로 가정할 경우 1000억 달러에 달하는 민간소비 감소, 즉 GDP 0.6% 하락을 초래할 것으로 예상. 가계의 소비 감소 조정이 상반기에 집중될 경우 그 충격은 더욱 심하여 상반기 성장률은 1~1.5%로 하락할 전망.

- 특히 2011년 합의 도달에 실패한 재정지출 자동감축안을 완전히 폐기하거나 장기 연장하지 않고, 2개월 연장하는데 그침. 향후 추가적인 재정지출 삭감을 주장하는 공화당



과 증세 확대를 요구하는 백악관 사이의 정치적 갈등과 불안정이 경기회복의 지속적인 장애 요인으로 작용할 전망이다.

3) 중국의 경착륙 위험은 높지 않음.

- 작년 중국을 비롯한, 인도, 브라질 등 신흥국경제 또한 예상보다 낮은 성장률을 기록함. 브라질은 2010년 7.5%에서 작년 1.3%, 인도는 8.9%에서 5.5%, 중국 또한 10.4%에서 7.7%로 성장률이 푹 떨어짐.
- 중국은 지난 10년 20%에 달하는 연평균 수출증가율이 작년 5% 수준으로 추락함. 또한 명목 고정투자 증가율이 2011년 25%에서 작년 20%로 떨어짐. 투자가 GDP에서 차지하는 비중과 성장기여도가 50%에 달하므로, 투자 증가율 하락이 2.5%p 성장률 감소를 초래함.
- 2009년 수출이 10% 이상 감소할 때에도 9.2% 성장률을 기록했던 경험에 비추어, 최근 중국경제의 성장률 감소는 주로 내수부진에서 비롯됨.
- 중국의 투자증가율 정체는 부동산시장 버블에 따른 규제강화로 고정투자의 25%에 달하는 건설투자 증가율 정체에서 비롯됨. 건설투자 증가율은 2011년 33%에서 작년 15% 수준으로 떨어짐.
- 또한 2009년 4조 달러에 달하는 경기부양 조치는 일부 산업에서 과잉투자 논란을 초래하였고, 최근 민간소비 중심의 성장전략 변화 또한 예전과 같은 높은 투자증가율을 기대하기 어려움.

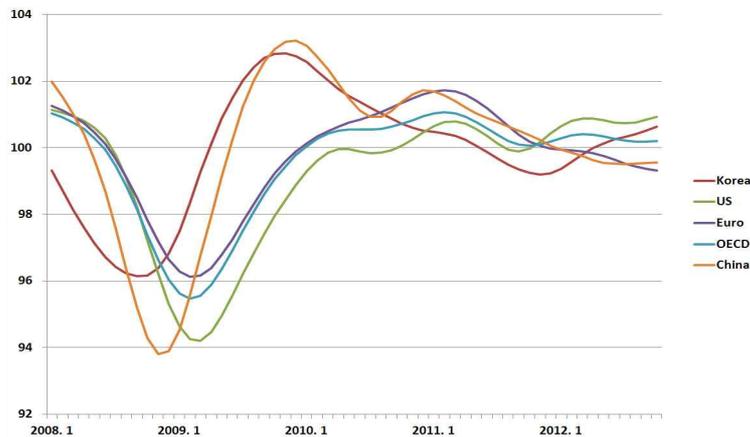


3. 최근 국내외 경제 동향 및 경제정책 방향

1) 세계 경기 동향, 중국경제 회복 국면

- OECD 경기선행지수는 2011년 2월 정점(101.1)을 찍은 이후 하락하다 10월부터 저점을 딛고 조금씩 반등하기 시작함. 세계경제의 40%를 차지하는 미국과 일본의 선행지수 반등에서 비롯됨.³⁾

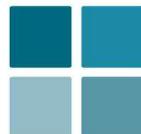
[그림6] 주요 국가의 OECD 경기선행지수



- 남유럽 경기침체 영향으로 유로지역 선행지수는 2011년 2월(101.1) 이후 20개월 연속 하락함. 유로 침체는 중심국 독일로 파급되어 최근 독일의 선행지수는 유로 평균(99.3)보다 낮은 98.66까지 하락.

- 신흥국의 경우, 인도는 장기추세선 아래로 지속적으로 떨어지고 있는 반면, 브라질은 최근 반등 국면을 이어가고 있음. 중국은 2010년 12월 이후 2년 여 동안 지수가 떨어지고 있으나, 최근 하락 추세가 멈추고 점차 바닥을 다진 후 반등 국면이 전개될 것으로 보임. 한국경제의 선행지수는 2011년 11월 이후 지속적으로 개선되어 10월 기준 100.63을 기록함.

3) OECD 경기선행지수는 경제 활동의 전환점(turning point)을 확인하는 지표로 유용함. 통상 이 지수가 100이면 현재의 경제 상태는 장기 추세(잠재GDP)를 반영한다고 해석함.



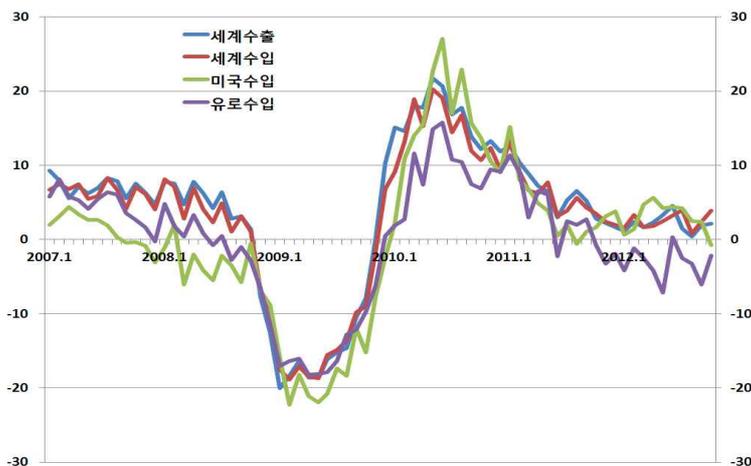
[표4] 세계 주요 국가의 12월 PMI 지표

	유로				미국	중국	한국	세계
	스페인	프랑스	독일	유로				
5월	42.0	44.7	45.2	45.1	53.5	48.4	51	50.6
6월	41.1	45.2	45	45.1	49.7	48.2	49.4	48.9
10월	43.5	43.7	46	45.4	51.5	49.5	47.4	48.8
11월	45.3	44.5	46.8	46.2	52.8	50.5	48.2	49.6
12월	44.6	44.6	46	46.1	54	51.5	50.1	50.2
비고	17개월 연속 경기수축				6월 이후 최고	14개월 최고	경기회복 전환	5월 이후 최고

*유로,미국 Markit, 중국·한국 HSBC PMI, 세계 JP Morgan

- 최근 생산동향을 반영하는 제조업 구매력지수(PMI)는 유로지역을 제외하고 작년 4분기 이후 일제히 반등하기 시작하여 경기회복 국면인 50.2를 기록함.
- 중국경제의 제조업 PMI는 12월 51.5로 14개월 만에 최고치를 기록함. 한국경제의 제조업 PMI는 50.1로 7개월 만에 경기회복 국면으로 전환함.

[그림7] 세계 수출 및 수입 증가율(전년 동월대비)



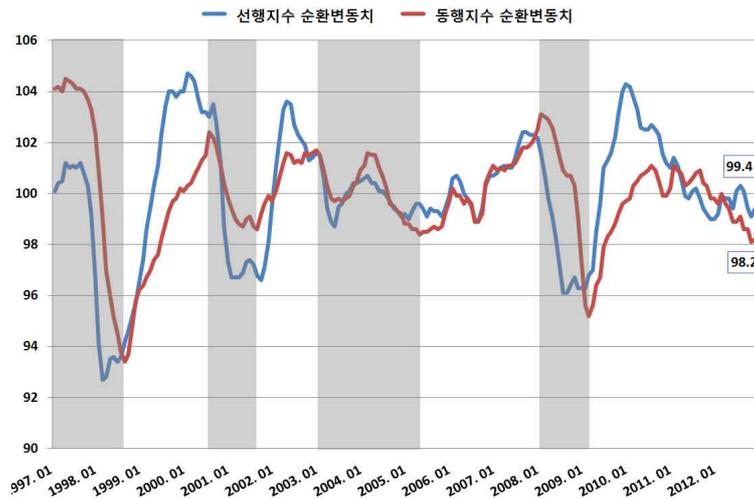
* 자료: CPB Netherlands BEPA

- 한편 세계경제 침체와 불확실성에 따라 작년 세계 무역량은 전년에 비해 불과 3.3% 증가함. UN 전망에 따르면 올해 4.3% 성장률로 작년에 비해 크게 개선될 것으로 보이지 않음.
- 특히 유로지역 긴축에 따른 경기침체의 영향으로 유로지역 수출과 수입은 2011년 10월부터 감소하기 시작함. 재정절벽 이슈의 영향으로 미국의 수입 또한 작년 하반기부터 둔화되기 시작함.

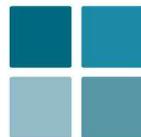


2) 국내 경기 동향, 바닥 다지기

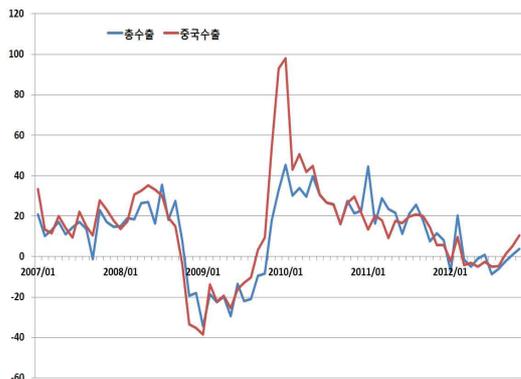
[그림8] 최근 국내 경기 동향 추세



- 현재의 경기상황을 보여주는 11월 경기 동행지수는 전월대비 0.1%p 상승한 98.2를 기록함. 동행지수는 11년 1월(101.1) 이후 거의 2년 동안 지속적으로 하락하여, 2009년 7월(98.3) 이후 최저치 수준. 그러나 향후 경기 국면을 예고하는 선행지수는 99.4로 전월대비 0.3%p 상승.
- 제조업 PMI는 47.4(10월) → 48.2(11월) → 50.1(12월)로 3개월 연속 상승하여 회복국면으로 전환. 제조업 PMI 상승으로 12월 경기 동행 및 선행지수 또한 개선되었을 것으로 전망.
- 한편 최종수요에 대한 성장기여도를 보면 2002년 신용카드 사태 이후 수출이 민간소비를 초과함. 특히 2008 금융위기 이후 수출의 최종수요에 대한 성장 기여율은 50~60%를 차지함.
- 월별 수출증가율 동향을 보면, 2010년 3~40% 증가율을 보이던 수출증가율이 작년에 크게 둔화되었음. 이는 유로위기에 따른 EU 지역 수출(비중 10%)과 중국 수출(비중 25%)이 하락 또는 둔화되었기 때문.



[그림9] 월별 대중 수출증가율 동향(%)



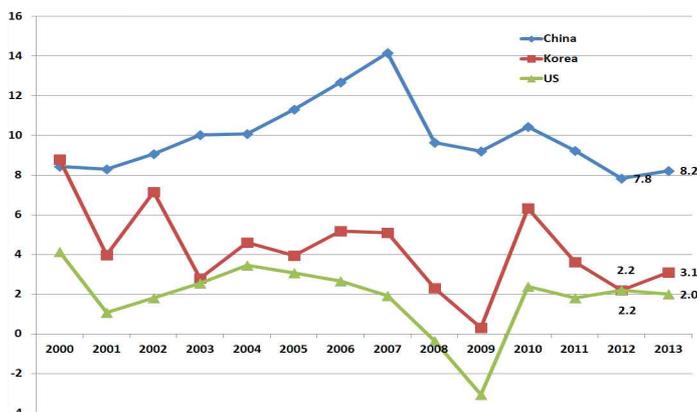
[그림10] 금융위기 이후 환율 동향



- 작년 4사분기 이후 중국경제 회복에 따라 대중수출이 성장세로 전환됨에 따라, 총수출도 작년과 달리 회복세를 보일 전망.
- 글로벌 금융위기 이전, 2007년 원달러 및 원엔 환율 평균은 각각 930원과 890원. 최근 급격히 원화가 절상되고 있지만, 2007년에 비해 원달러 환율은 14%, 원엔 환율은 35% 정도 평가절하 되어 있음. 실질실효환율을 기준으로 할 경우, 원화는 대략 20% 정도 저평가 되어 있어, 대외 금융위기가 발생하지 않을 경우 지속적으로 평가절상 될 전망.
- 따라서 원화의 지속적인 강세 전망, 미국 및 유로지역 경기침체, 그리고 중국의 둔화된 성장률 전망에 따라 2~30%대의 높은 수출증가율을 기대하기 어려움.

3) '3저' 로 대변되는 고성장 시대의 종말

[그림11] 2000년 이후 경제성장률 추세(%)



* 12, 13년, 한국, 미국 OECD, 중국 IMF 추정치

- 참여정부 5년 한국경제의 연평균 성장률은 4.3%, 중국경제는 당시 11.6%라는 기록적인 성장률을 보였음. MB 5년 중국경제의 연평균 성장률 9.3%, 한국경제 3% 성장률에 그침. 중국경제의 고성장은 대외 수출과 부동산 경기 호황에 따른 높은 고정투자 증



가에서 비롯됨. 세계경제의 60%를 차지하는 미국, 일본, 유로 등 선진국경제가 회복되지 않을 경우, 중국경제의 10% 이상 고성장은 불가능.

- 금융위기에 따른 기저효과에 의한 2010년 6% 성장을 예외로 하면, 2007년 이후 4% 이상 성장을 실현하지 못함. 향후 중국경제의 고성장 시대의 종말, 선진국경제의 장기침체, 가계부채와 소득양극화에 따른 민간소비 침체, 장기적인 부동산시장 침체, 재정건전성 우려에 따른 재정지출 압박 등의 영향으로 한국경제 또한 더 이상 5% 이상 고성장은 실현되기 어려움.

- 제로금리와 재정건전성 압박 속에서, 선진국경제는 금융시장의 파국을 방어하는 양적완화 중심의 통화정책이 지속될 것으로 예상. 중국 또한 금리 및 지급준비율 인하 등 통화정책 중심의 경제안정화 정책을 추진할 것으로 전망.

- 신자유주의 경제 구조와 정책이 새롭게 재편되지 않는 한, 부채와 수출에 의존했던 한국경제는 향후 저성장, 저금리, 저물가로 대변되는 '3저 시대' 가 장기간 지속될 전망.

4) 단기 내수중심 경기회복, 중장기 경제민주화

- 세계경제의 장기 저성장 국면이 지속된다는 가정 하에, 단기 내수중심의 경기부양, 가계 및 부동산 문제 연착륙, 중장기 성장전략 전환을 동시에 고려한 경제정책 기조를 수립해야 함. 구체적인 정책대응을 열거하면 아래와 같음.

- 첫째, 금융시장 감독, 선물환 포지션 한도 조정, 금융거래세 도입 등 자본유출입 규제를 강화하여 대외 금융위기의 국내 전염을 사전에 예방해야 함.

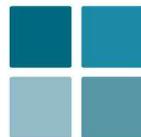
- 둘째, 상반기 복지지출 중심의 추가경정예산 편성을 통한 내수경제 부양, 기준금리 하향안정화를 통한 가계 및 중소기업의 채무상환 부담 해소.

- 셋째, 미시적 대출 조정과 규제 강화, 거시적 경기부양 정책을 동시 추진하여 가계부채와 부동산시장 연착륙 진행. 장기적 안목에서 명목가격의 하향안정화와 소득 증대와 불평등 해소를 통한 채무상환 여력 강화.

- 넷째, 가계의 과다부채 조정, 거시경제 안정, 그리고 성장전략 전환을 위해 소득 · 고용 · 산업정책 중심으로 국가의 역할을 강화하는 경제정책 기조 전환.

- 다섯째, 중장기 재정건전성과 불평등 해소를 목적으로 법인세 및 소득세 최고세율 인상, 사회보험료 상한제 폐지, 근로장려세제 확대 등 세제개혁과 복지지출 확대 등 사회안전망 강화.

- 여섯째, 기업의 비용절감 목적의 노동시장 유연화 중심의 노동시장 개혁을 중단하고, 복지 · 재벌 개혁, 고용안정성 강화 등 경제민주화 정책 실시.



한국 경제는 어디로?

2013.01.09 |

정태인_새사연 원장 | ctain60@gmail.com

목 차

1. 2012년 빛나간 예측

2. 민간 소비

3. 설비 투자

4. 오리무중 수출입

5. 국민 행복 시대를 여는 법



1. 2012년 빚나간 예측

12월 19일 박근혜씨가 제19대 대통령으로 당선됐다. 내년 2월이면 “박근혜정부”가 출범된다. 과연 그의 구호, “국민행복시대”는 열릴 것인가?

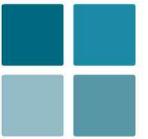
올바른 경제예측에 근거한 정책이 바람직하다는 것은 두말할 나위가 없을 것이다. 물론 중장기의 구조정책은 1년 단위의 경제전망과 거의 무관하게 구상할 수 있지만 1년 단위의 재정이나 고용, 환율과 이자율과 같은 거시변수는 직접 영향을 받는다. 과연 우리 정부의 예측 능력은 어떠한가?

[표 1] 정부, 한은, 국회예정치의 경제전망

()는 발표일	2012		2013		
	정부(11.12.12)	정부(12.27)	정부(12.27)	한은(10.11)	국회(10.)
세계	3.4	3.3	3.6	3.5	3.6
GDP	3.7	2.1	3.0	3.2	3.5
민간소비	3.1	1.8	2.7	3.0	2.5
설비투자	3.3	-1.4	3.5	5.0	4.5
건설투자	2.9	-0.4	2.0	2.9	0.2
상품수출(통관)	7.4	-1.3	4.3	7.5	5.6
상품수입(통관)	8.4	-1.0	4.6	6.9	5.3
경상수지(역달러, 통관)	160	420	300	250	219.3
고용(만명)	28	44	32	32	35
소비자물가	3.2	2.2	2.7	2.7	2.5

출처 : 기획재정부, “2013년 경제전망”, 2012. 12.27
한은, “2012-13년 경제전망”, 2012. 10
국회 예산정책처, “2013년 및 중기 경제전망.재정분석”, 2012.10

우선 2012년의 실적부터 보자. 왼쪽은 정부가 지난 2011년 12월 12일에 발표한 전망치이고 오른쪽은 지난 12월 27일에 발표한 전망치이다. 물론 후자는 3분기까지의 실적에 근거한 것이니까 훨씬 더 현실에 가깝다. 놀랍게도 1.6%p나 차이가 난다. 이걸 불가피한 일이었을까? 천만의 말씀이다. 작년 1월 새사연은 “‘비교적 낙관적 가정’ 하에서도 우리나라 경제성장율은 2% 중반쯤에 머물 것으로 예측된다고 밝힌 바 있다.



새사연은 이 보고서에서 GDP의 모든 구성 항목이 전망치보다 낮은 성과를 보일 것이라고 조목 조목 지적한 바 있다. 과연 2012년의 실적치는 모든 항목에서 마이너스를 나타냈다. 심지어 수출입도 마이너스 성장률을 기록했는데 다만 수입의 감소폭이 더 커서 경상수지가 400억달러 이상의 흑자를 낸 것만 경제성장율을 끌어 올렸다. 또 하나의 항목인 고용이 예상보다 증가했는데 이는 자영업과 비정규직의 증가로 설명된다(“고용증가세 둔화, 노동시장문제 계속”, 김수현 참조).

그렇다면 2013년 예측도 비슷하게 엉터리일까? 다행히 그렇지 않다. 정부는 지난 9월, 2013년 예산안을 짤 때 경제성장율을 4.0%로 예측했다. 그리고 3개월 남짓 지난 12월 27일 정부는 금년 성장률을 3.0%로, 무려 1%p나 하향 조정했다. 차기 정부에는 조금 더 객관적인 수치를 넘겨야 한다고 생각한 것일까? 우리는 가계부채와 같은 폭탄이 터지지 않고 그럭저럭 지나가는 경우라 해도 이 수치 역시 0.5% 정도 과장됐다고 믿지만 그나마 다행이라고 생각한다.

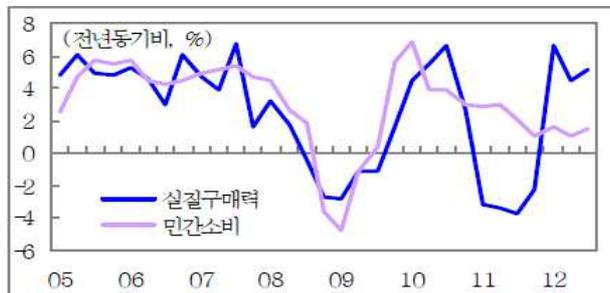
세계경제는 장기침체에 빠져 들고, 국내에서는 1000조원 규모의 가계부채라는 시한폭탄이 째깍거리는 데도 “국민행복시대”를 열 수 있을까? 항목 별로 살펴보기로 하자. 다행히 이번에 참고할 세 기관의 예측은 어슷비슷하다. 다만 한국은행과 국회 예산정책처의 경우 10월 전망치이기 때문에 조금 더 낙관적이라고 볼 수 있을 것이다.

2. 민간소비

세 기관은 민간소비 증가율을 2.5%에서 3.0%로 예측했다. 작년의 1.8%에 비하면 꽤 많은 소비 증가가 일어날 것이라고 본 것이다. “대외 불확실성의 감소”와 같은 뜬구름 잡는 얘길 빼면, 그 근거는 실질구매력(실질임금*취업자수)의 증가에 있고 특히 취업자수가 늘었다는 데서 찾을 수 있다 ([그림 1] 참조).

[그림 1] 가계 실질력과 민간소비

가계 실질구매력과 민간소비



* 주: 실질구매력 = 실질임금 × 취업자수

출처 : 기획재정부, p43



실제로 작년의 저성장에도 불구하고 고용은 45만명 가량 증가했다. 문제는 고용의 질이다. 이 중 절반 가량은 자영업 및 연관 고용의 증가이며 나머지는 공공부문의 비정규직이다(“고용증가세 둔화, 노동시장문제 계속”, 김수현 참조). 말하자면 소비 여력이 풍부한 노동자들이 늘어난 것이 아니다. 더구나 그런 자영업이 금년에도 계속 같은 비율로 증가하리라고 가정하는 건 대단히 비현실적이다.

가계부채는 민간소비를 옥죄는 강력한 올가미다. 작년의 상당한 고용 증가에도 불구하고 소비가 미미하게 증가(1.8%)한 것도 가계부채 때문일 것이다. 금년에도 작년과 거의 비슷한 규모로 원리금 상환이 이뤄져야 한다는 점(전체 부채의 약 20%)을 감안하면 금년의 소비증가는 작년의 증가율보다도 낮을 것이라고 가정하는 것이 더 현실적이지 않을까?

나는 GDP의 절반을 차지하는 소비의 증가율이 세 기관의 예측에 비해 0.5%~1%p 낮을 것이라고 예상된다. 즉 GDP 증가율은 이 항목과 관련해서 약 0.25~0.5%p 정도 줄어들 것이다.

3. 설비투자

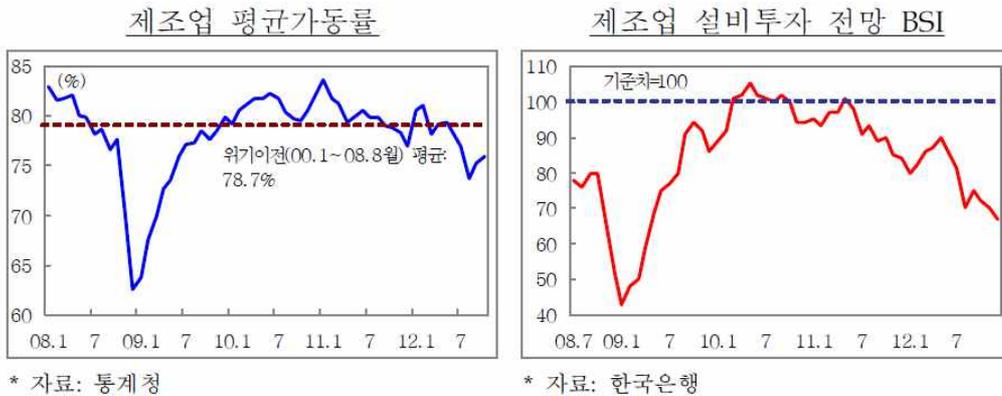
작년에 마이너스 증가율(-1.4%)을 보인 설비투자에 관해서 세 기관은 3.5~5%의 증가를 예상했다. 그 근거에는 “세계경제가 완만한 회복 움직임을 보이면서”(한은, p3), “수출이 개선될 경우”(기재부, p46)와 같이 불확실성이 잔뜩 깔려 있다. 마찬가지로 예정처도 “국내기업은 주요국의 실질지표가 호전되고 수출수요가 증가한 것을 확인한 이후에야 적극적인 생산설비 확장에 나설 것”(예정처, p26)으로 내다 보고 있다. 즉 이들 모두 세계경제의 호전과 수출 증가를 가정하고 있는 것이다.

지난 번 보고서(“피할 수 없는 세계경제 장기침체”, 여경훈 참조)에서 보았듯이 유럽이 파국을 피하고 미국은 “재정절벽”의 문제를 아슬아슬하게 피했다 하더라도 긴축정책의 영향으로 세계경제는 장기침체에 빠져 들 것으로 보인다. 즉 세계경제가 호전되어 수출이 증가할 확률이 낮기 때문에 세 기관도 과거와 달리 상당히 보수적으로 설비투자 증가율을 잡은 것으로 보인다.

실제로 현실의 지표는 이런 증가율마저 그리 녹록치 않다는 것을 보여준다.



[그림 2] 제조업 평균가동률과 설비투자 전망



출처, 기재부, p46

[그림 2]에서 보듯이 평균가동률은 75%선에서 머물고 있고 기업에게 설비투자 의향을 물은 BSI지수도 지속적으로 하락하고 있는 중이다. 결국 설비투자 증가율 3.5-5%도 상당한 희망이 섞여 있다고 할 수 있다. 다만 박근혜 정부에 대한 환영 선물, 또는 공포로 현금 여력이 풍부한 일부 대기업이 장기 투자를 할 가능성은 존재한다. 그런 점을 감안하더라도 이 수치는 줄어들 가능성이 더 크다.

여전히 희망은 건설투자?

건설투자는 세 기관의 예측이 가장 많이 어긋났다. 예정치는 0.2%, 정부는 2%, 그리고 한은은 2.9%의 증가를 전망했다.

세 기관 모두 주택 건설이 금년에도 부진할 것이라는 점에 관해서는 일치한다. 기획재정부는 여기에서도 “주택시장 여건이 완만하게 개선되면서 투자도 점차 회복될 전망”이라고 미련을 못 버렸지만, 미분양 주택의 적체가 계속되고 건설업체의 부채비율이나 수익성으로 봐도, 또 건설 BSI 등 지표로 봐도 주택건설이 활발하게 일어날 근거는 찾기 어렵다. 특히 예정치는 가계부채 대책이 주택 수요도 제약할 것이고 그 동안 활발했던 지방의 주택건설도 침체할 것이라고 내다 보고 있다.

다만 정부가 내년도 SOC 예산을 4년만에 증가(3.4%)시켰으므로 평창 동계올림픽 시설 등에서 토목건설이 증가하고, 그리고 행정도시, 혁신도시 이전 공공기관 건물 신축 등 비주거용 건축이 늘어날 것이라고 예측할 수 있다. 이 외에도 건설 부문은 정부가 상당한 영향력을 발휘할 수 있으므로 2%까지 증가할 수도 있겠지만 이 수치 역시 떨어질 가능성이 더 크다.



4. 오리무중 수출입

수출은 세 기관이 4.3-7.5% 증가할 것으로 예측했고 경상수지는 220억달러-300억 달러의 흑자를 예상했다.

근거는 모두 “세계경제의 완만한 회복”이다. 유럽이 한 고비를 넘겼고 일본까지 가세해서 통화를 증발하는 양적완화에 들어갔기 때문에 교역량이 어느 정도 증가할 것이라고 볼 수 있다. 또한 중국이 내수진작에 의해 성장률을 얼마나 끌어올릴 수 있을 것인가도 한국의 수출 증가에 상당한 영향을 미칠 것이다. 현재 한국의 수출은 일반기제와 반도체가 이끌고 있지만 중국의 성장률이 7% 이하로 떨어질 경우 수출은 금년처럼 마이너스의 머물 가능성도 있다.

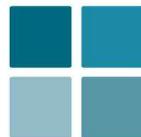
문제는 환율이다. 과연 원화는 어느 정도나 절상될 것인가? 정부와 한은은 저금리로 대응하겠지만 토빈세와 같은 과속방지턱 없이 흘러드는 돈을 어떻게 막을 수 있을까? 만일 원화가 빠른 속도로 절상된다면 수출 역시 정부의 예측에 못 미칠 가능성이 크다. 그러나 수출침체에도 불구하고 설비투자의 감소에 따라 경상수지는 흑자를 보일 가능성이 있는데 그 규모는 유가 등 원자재가격이 좌우할 것이다.

5. “국민행복시대” 를 만드는 법

이상을 종합해 보면 금년도 한국 경제성장률은 2.5% 정도에 머무를 것으로 보인다. 물론 세계경제가 그럭저럭 또 한 해를 넘길 수 있다는 가정 하에서 그렇다. 박근혜정부는 2.5% 성장 속에서도 “국민행복시대” 를 열 수 있을까?

현재의 정책기조 하에서는 어렵다. 무리하게 수출진작책을 쓴다면 국제적인 통화전쟁에 직면할 것이고 건설경기를 일으키면 내년이나 후년에 더 큰 보복을 당할 것이다. 물론 방법은 있다. 우선 우리가 통제할 수 있는 내부의 문제부터 수습하는 것이다. 국내외 경제 상황을 볼 때 소득을 증가시키면 가계부채가 자연스레 해결될 것이라고 가정하는 것은 대단히 안이한 생각이다. 오히려 은행에 여력이 있을 때 빠른 속도로 가계부채의 부담을 분담하게 해서 서민층의 소비를 늘리는 것부터 시작해야 한다. 동시에 서민층에 대한 복지를 획기적으로 늘린다면 현재 1% 대 증가율을 보이고 있는 소비가 늘어나게 될 것이다. 이외에도 중산층의 소비를 제약하고 있는 사교육비, 의료비 등의 문제를 해결해야 한다.

결국 “밖으로부터, 위로부터의 성장” 을 “안으로부터, 아래로부터” 의 성장으로 바꾸는 길 밖에 없다. 불행하게도 현재의 정책기조를 유지하면서(인수위의 구성을 보면 관료들이 앞으로 5년 동안 경제를 맡을 것이기에 그렇게 될 가능성은 거의 100%) “국민행복시대” 를 열 방법은 없다.



협동조합 확산 예상, 우리사회 대안이 되길

2013.01.16 |

이수연_새사연 연구원 | soo@saesayon.org

목 차

1. 외환위기 이후 2012년까지, 정부 주도의 사회적 경제 육성

2. 2013년, 다양한 협동조합을 통한 사회적 경제의 확산 기대

3. 신자유주의의 대안으로서 사회적 경제에 대한 인식 필요



사회적 경제는 불과 삼사년 전만 해도 일부 전문가들 외에게는 낯선 단어였다. 이제는 제법 많은 이들의 관심을 끌고 있으며, 한 해의 시작에서 우리경제를 전망하면서 고려해야 할 요인이 되었다. 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 등 사회적 경제의 실체가 하나둘 우리 눈에 보이기 시작했기 때문이다. 또한 이 새로운 실체들에 거는 사람들의 기대가 적지 않기 때문이기도 하다.

이 글에서는 우리사회 사회적 경제의 현황을 짚어보고, 2013년 전망되는 변화들은 무엇이며, 이제 막 출발점에 선 사회적 경제가 제대로 자리 잡기 위해서는 어떠한 방향으로 가야할 지 논의해보고자 한다.

1. 외환위기 이후 2012년까지, 정부 주도의 사회적 경제 육성

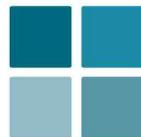
사회적 경제는 상호적 인간을 전제로 하여 협동을 통한 연대를 추구한다. 반면 우리가 이제까지 흔히 접해온 시장경제는 이기적 인간을 전제로 하여 경쟁을 통한 효율성을 추구한다. 여기서 효율성은 수익극대화과 같은 의미이다. 사회적 경제에 대한 정의는 다양한데 대체로 시장과 국가의 바깥에 존재하며, 자발적이고 민주적으로 운영되며, 공동체 전체의 이익을 지향하는 경제라고 정의할 수 있다.⁴⁾

근대적 의미의 사회적 경제는 19세기 후반 프랑스에서 가장 먼저 등장했다.⁵⁾ 당시는 자본주의가 막 도입되던 시기로 대규모 도시 노동자들이 양산되었는데, 이들의 생활조건은 임금, 먹거리, 교육, 의료 등 모든 조건에서 매우 열악했다. 이를 해결하기 위해 노동자들은 협동조합이나 상호공제조합 등을 만들기 시작했다. 이후 1970년대에 들어서 경기침체와 실업으로 유럽의 복지국가들이 위기에 처했고, 사회서비스 제공과 일자리 창출 등에서 정부 대신 사회적 경제가 그 역할을 담당하면서 주목받기 시작했다. 최근에는 2008년 세계 경제위기를 겪으면서 다시 사회적 경제에 대한 관심이 고조되고 있다.

우리사회에서는 1997년 외환위기 이후 사회적 경제가 필요하다는 인식이 등장했다. 무한경쟁, 승자독식, 그리고 모든 것을 시장에 맡기려는 신자유주의 질서가 확대되면서 실업과 빈곤이 날로 심화되었기 때문이다. 1990년대 초반 빈민 지역을 중심으로 사회적 경제의 맹아라 할 소규모 노동자협동조합이 등장했고, 1996년에는 정부 차원에서 다섯 곳의 ‘자활지원센터’를 설립했다. 2003년에는 ‘사회적 일자리 사업’이 시행

4) 이 분야의 대표적 학자인 드푸르니(Defourny)는 사회적 경제의 기본원리로 ① 이윤보다는 구성원에게 서비스를 제공하는 것을 1차적 목적으로 할 것, ② 공공사업과는 달리 자율적으로 운영될 것, ③ 민주적 의사결정이 이루어질 것, ④ 자본과 이윤의 배분보다는 사람과 노동을 우선할 것을 꼽는다.

5) 사실 사회적 경제 자체는 인류의 시작과 함께 존재했다. 원시부족들에게 공통적으로 나타나는 식량공유의 관습이 대표적이다. 우리사회에도 계, 두레, 품앗이 등의 전통이 존재한다. 시장경제보다 더 오래전부터 우리 곁에 존재하고 있었다.



되면서 드디어 ‘사회적’이라는 말이 정책 용어로 쓰이기 시작했다. 사회적 일자리 사업은 수익성은 낮지만 사회에 꼭 필요한 서비스를 제공하며, 이를 취약계층에게 맡겨 일자리를 창출하는 두 가지 목적을 갖고 실시되었다. 이런 정책 흐름은 이후 2007년 사회적 기업법 제정, 2010년 마을 기업 육성, 2011년 협동조합기본법 제정으로 이어졌다.

이처럼 우리의 사회적 경제는 정부 중심으로 극심한 실업 해소를 위한 일자리 창출 정책으로 도입된 측면이 크다. 사회적 기업과 마을 기업이 대표적 사례이다. 정부는 저소득자, 고령자, 장애인과 같은 취약계층에게 일자리 또는 사회서비스를 제공하거나 지역에 공헌하는 기업을 사회적 기업으로 인증하고 인건비와 4대 사회보험료 지원, 법인세와 소득세 감면, 경영서비스 지원의 혜택을 제공했다. 마을 기업 육성도 마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용하여 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위 기업을 선정하여 최장 2년 동안 8천만 원의 사업비와 경영서비스를 제공하는 방식으로 이루어졌다.

그 결과 2007년 50개였던 사회적 기업은 2012년 말 774개로 증가했다. 같은 기간 종사자 수는 2539명에서 1만 8689명으로 증가했으며, 이 중 취약계층 종사자 수는 1403명에서 1만 1443명이다. 마을 기업은 2010년 184개에서 2012년 8월 기준 781개로 증가하였다. 333억 원의 매출액과 5777개의 일자리 창출을 달성하고 있다. 단기간에 많은 양적 성장을 이루었고, 사회적 관심을 모으는 계기가 되었다. 앞으로도 정부는 2018년까지 사회적 기업 3000개, 마을 기업 1000개를 육성하겠다고 밝히고 있다.

하지만 시민사회의 준비 정도가 제도를 따라가지 못하는 상황에서 정부 주도로 사업이 이루어지면서 문제점이 발생했다. 우선 정부는 사회적 기업이나 마을 기업이 장기적으로 성장할 수 있는 환경을 만들기보다 1~2년이라는 단기동안 인건비나 사업비 등 돈을 지원하는 방식에 집중했다. 당장의 성과를 측정하는데 집중하여 창업 수나 일자리 수 늘리기에 급급했기 때문이다. 단기 자금 지원은 그것이 끊기는 순간 많은 사회적 기업과 마을 기업의 존속을 어렵게 만들었다. 그 전까지 지역에 뿌리를 내리고 지탱해오던 기업들도 정부 지원을 받기 위해 나섰다가 뿌리에서 완전히 단절되는 경우가 발생했다. 또한 단지 정부 지원금을 받기 위해 사업에 뛰어드는 경우도 발생했다. 이로 인해 사회 혁신을 추구하고, 지역의 발전을 도모하며, 시장경제의 대안을 창출한다는 사회적 경제의 본래 의미에는 미치지 못했다.

이런 지적들을 수용하여 최근 발표된 ‘제2차 사회적 기업육성 기본계획(2013~2017)’은 사회적 기업의 가치 확산과 자생력 제고 등을 핵심 분야로 삼고 있다. 이를 위해 사회적 기업의 상품 판매 통로 확대, 자금 및 투자 지원 확대, 공공구매 확대, 지역과 업종별 네트워크 운영 지원 등을 제시하고 있다. 직접적인 자금 지원 없



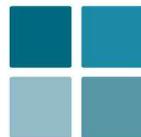
이도 사회적 기업이 성장할 수 있는 생태계 조성으로 정책의 방향이 옮겨졌다는 점에서 다행이라 할 수 있다. 마을 기업의 경우 세부사업은 주로 지자체 차원에서 이루어지는데, 2012년에 서울시가 마을공동체기업지원센터를 만들어서 기존의 관 주도 마을 기업 사업과의 차별화를 선언하고 나섰다. 마을주민의 자발성과 적극성을 끌어올리고, 이를 위해 협동조합 형태의 기업을 육성하겠다고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 여전히 주체의 역량 부족과 사회적 경제의 가치가 확산되지 못하고 있는 점 등은 우려되는 지점들이다. 이에 대해서는 후반부에서 사회적 경제 분야의 총체적 과제와 함께 논하고자 한다.

2. 2013년, 다양한 협동조합을 통한 사회적 경제의 확산 기대

2013년 사회적 경제에서 주목해야 할 요인 중 첫 번째는 협동조합이다. 우선, 사회적 기업과 마을 기업이 정부 주도였던 것에 반해 협동조합은 민간에서의 움직임이 활발하다. 2012년 한 해동안 민간단체나 지자체에서 개최하는 협동조합 관련 강좌에 대한 호응도 높았고, 관련 출판물도 증가했다. 그리고 2012년 12월 말 기준으로 전국에서 136건의 협동조합 설립 신고가 접수되었다. 서울시에는 36개의 협동조합 설립 신고가 신청되었고, 이 중 17개가 이미 설립신고증을 발급받았다. 협동조합기본법이 발효된 지 한 달만의 결과이다. 기획재정부는 이런 추세라면 3~5년 안에 8000개 정도의 협동조합이 설립될 것으로 예상하고 있다. 민간 전문가들도 앞으로 다양하고 수많은 협동조합이 만들어 질 것으로 전망하고 있다.

[표1] 2012년 12월 기준 서울시에 신고된 협동조합 현황

	명 칭	설 립 동의자수 (명)	출자 금액 (천 원)	설립 목적 및 내용
1	한국대리운전 협동조합	22	1,100	대리운전기사들이 자체 콜센터 운영을 통한 수수료 절감, 운전중 사고처리 지원, 상담 및 훈련을 통해 자체 권익신장
2	서울한겨레두레 협동조합	40	3,550	(상조)생활물품과 상포계 조직을 통한 공동체 장례식 추진(장례식장 이외의 장소에서의 장례식확산, 상포계 소개 및 장례식장 문화 바꾸는 캠페인 활용 및 자료 제작)
3	성북 도시생활폐기물관리 협동조합	5	20,000	생활폐기물자동처리장치의 설치 및 유지보수관리에 관한 사업
4	한국오픈컨설팅 협동조합	11	1,100	전문경영컨설턴트와 기술자들이 모여 공공기관, 소상공인 농어업컨설팅 등 실시



협동조합 확산 예상, 우리사회 대안이 되길 이수연

5	성북의류자원순환 협동조합	5	208,000	재활용의류수거함 설치 유지 관리, 재활용 의류 수거 및 판매 센터 설치 판매
6	한국유아교육 협동조합	12	60,000	유치원 운영 물품 공동 구매, 공동 제작, 프로그램 개발, 인증 사업
7	행복나눔서울 협동조합	6	1,200	웰빙 건강식단 도시락 개발 및 판매, 직영매장 운영, 차후 프랜차이즈로 전개
8	대한미용기기 협동조합	10	10,000	우수미용기기 상품개발, 생산자 소비자조합원 연대와 교류를 통한 판매 및 구입망구축
9	서울한마음뷰티 협동조합	23	23,000	미용기기 공동브랜드화, 온라인 쇼핑몰 구축, 공동 홍보 및 마케팅, 피부관리사 교육, 파견(장기적 계획) 파견
10	지구촌협동조합	94	46,680	이주 근로자 대상 급식소와 인력중개소를 운영하여 이주 근로자들의 권익 보호
11	한국아웃소싱 협동조합	5	15,000	중소 아웃소싱업체들이 모여 공동 홍보 마케팅을 통한 공동 수주 사업 수행 비정규직 근로자 교육 및 파견사업 등 지역주민과 청년들이 함께 모여
12	씨앗들 협동조합	16	7,400	'레알텃밭학교' 운영, 도시농업 및 생태 교육, 공동체 텃밭 운영, 분양, 상자 텃밭 보급사업 등 추진
13	전국개인택시복지 협동조합	8	1,000	개인택시 조합원들이 자체 콜시스템 구축, 온라인 복지쇼핑몰 운영, 신문발행으로 관련 정보 공유
14	한국주차 협동조합	10	6,000	주차업과 관련된 재화 용역의 공동구매 생산판매 제공 등, 주차정보 실태 조사, 주차장 주요설비인 CCTV 공동구매, LED조명 대체, 신재생에너지사업 등 추진
15	주얼리 협동조합	11	33,000	주얼리 제조, 유통업체들이 협력하여 인터넷쇼핑몰과 SNS를 이용한 에코주얼리 제품 공동 판매, 공동마케팅을 통해 판로 확대, 합리적 가격의 예물제품 제공
16	한지랑 칠보랑 협동조합	13	1,300	전통 한지 및 칠보 수공예 전문가들이 함께 공방을 운영하며 생산 판매하고, 각종 체험프로그램 운영
17	북카페마을 협동조합	29	30,100	마을기업인 북카페 운영을 통해 조합원 및 주민들의 소통 공간 제공, 커피 및 전통차 판매를 통한 카페 운영자금 창출 및 주민과의 모임을 통한 소통 확대

* 출처 : 서울시 경제진흥실 사회적 경제과 보도자료, 2012.12.28

이처럼 민간에서의 움직임이 활발한 근본적인 이유는 많은 사람들이 새로운 대안을 찾고 있기 때문이다. 1997년 외환위기 이후 양극화는 지속되었고, 2008년 금융위기를 겪



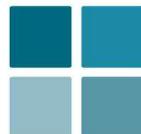
으면서 기존의 경제로는 이를 해결할 수 없다는 인식이 확산된 것이다. 이는 현재 서울시에 신고된 협동조합을 살펴보아도 알 수 있다. 대리운전, 개인택시, 미용기기업, 재활용, 인력파견업 등 사회적 약자들이 스스로의 권익을 보호하기 위해 설립한 경우가 많음을 알 수 있다. 여기에 UN이 2012년을 세계협동조합의 해로 지정하고, 다양한 인식개선 활동을 벌인 것도 영향을 주었다.

하지만 보다 직접적인 이유는 사회적 기업이나 마을 기업에 비해서 접근하기가 쉽기 때문이다. 정부의 인증을 받아야 했던 앞의 사업들과 달리 협동조합은 뜻맞는 이들이 5명만 모이면 설립할 수 있다. 또한 앞의 사업들에 비해서 수익추구의 부담이 상대적으로 덜하다. 수익보다는 조합 구성원들이 원하는 서비스를 제공하는 것에 더욱 주안점을 둘 수 있다. 자본조달에 있어서도 조합원들의 출자금이 기본적으로 마련되기 때문에 수월한 점이 있다.

또한 이같이 협동조합 형태가 가지는 장점은 기존에 존재했던 사회적 기업과 마을 기업으로도 확산될 전망이다. 고용노동부 조사에 의하면 현재 사회적 기업중 협동조합으로 전환할 의사가 있는 경우가 20% 정도였다. 이 외에도 공유경제, 사회적 금융 등 아직 우리가 체계화하지 못한 사회적 경제 분야와 미처 생각하지 못한 사회적 경제 분야에 있어서도 협동조합의 형태가 적극적으로 활용될 것이다. 그런 점에서 협동조합은 사회적 경제 전반을 풍성하게 만들어 줄 수 있는 그릇이다.

협동조합을 직접 경험하는 사람이 늘어날수록 우리사회의 사회적 경제에 대한 이해도는 높아진다. 물론 많은 협동조합이 생기는 만큼, 시행착오도 솔하게 겪을 것이고, 그 와중에 망하는 사례도 솔하게 나올 것이다. 하지만 경험을 통해 배우는 것만큼 좋은 것은 없다. 또한 기존의 사회적 기업이나 마을 기업에 비해 훨씬 빠른 속도로 협동조합이 확산되면서 시장에서 차지하는 비중을 높여가는 것은 사회적 경제 전체의 힘을 강화시킬 수 있다. 이는 경제민주화나 보편복지 실현에 기여하면서 사회전체의 구조를 바꾸는 결과로 이어질 수 있다.

사회적 협동조합이 가져올 효과에 대한 기대도 크다. 일반 협동조합이 조합원의 이익을 우선적으로 추구하는 것과 달리, 사회적 협동조합은 조합원의 이익을 넘어 공익 추구를 우선으로 한다. 비영리법인이 받는 혜택을 동일하게 받는 것과 함께 설립시 인가 절차를 거쳐야 하고 그 조건도 조금 더 까다롭다. 희망제작소의 박아영 연구원은 “사회적 협동조합을 교집합으로 협동조합 기본법과 사회적 기업육성정책은 서로의 연결고리를 갖게 되고, 이를 통해 사회적경제 전반에 시너지 효과를 낼” 것이며 “서로의 자원을 공유하고, 목표를 함께 추구하며 상호 연대하고 협력하는 경험을 축적함으로써 사회적 경제에 대한 범주를 확장” 시킬 것이라 전망했다. 특히 사회적 협동조합은 교육, 의료, 보육 등 복지에 있어서 훌륭한 말단 전달체계가 될 수 있다. 예를 들어 동네에 어린이



집을 만드는 경우를 생각해보자. 어린이집에 관련된 이해당사자는 부모들과 교사, 급식 담당자, 지역 주민 등 다양하다. 이들을 하나로 묶을 수 있는 적절한 방법이 사회적 협동조합이다.

2013년 사회적 경제에서 주목해야 할 요인 중 두 번째는 서울시다. 안타깝게도 곧 들어설 새 정부는 사회적 경제에 대한 인식이나 전망을 보여주고 있지 못하다. 박근혜 당선자는 사회적 경제에 대한 언급을 한 적이 없다. 새 정부의 인수위에도 사회적 경제에 관심을 기울일만한 인물은 보이지 않는다. 향후 민간의 흐름이 활발해지면 정부가 그것을 받아안을 가능성은 있겠지만 아직은 정부의 역할을 기대하기 힘들다. 물론 고용노동부에서 사회적 기업을 육성하고, 행정안전부에서 마을 기업을 육성하며, 기획재정부에서 협동조합을 지원하는 식으로 각 부처에서의 사업은 지속될 것이다. 하지만 이런 정책들이 효율적으로 실현되려면 정부 차원에서 사회적 경제에 대한 목표를 세우고 하나의 흐름을 묶어 가는 것이 필요하다. 이를 위해 정부가 현재 각 부처로 분산되어 있는 사회적 경제를 총괄할 수 있는 주무부처를 명확히 지정하거나 아예 사회적경제위원회를 만들 필요가 있다.

이런 상황에서 박원순 시장의 각별한 관심 속에서 사회적 경제를 추진하고 있는 서울시는 향후 우리사회 사회적 경제의 방향을 제시하는 역할을 할 수밖에 없다. 서울시 외에도 많은 지자체들이 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 육성에 관심을 기울이고 있다. 조례를 제정하기도 하고, 지원센터를 설립하기도 한다. 하지만 사회적 경제라는 큰 틀에서 각 분야를 아우르는 계획을 세우고 있는 곳은 서울시가 유일하다. 서울시는 2012년부터 '지속가능한 생태계 조성을 위한 사회적 경제 종합지원계획'을 수립하여 실행하고 있다. 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 등을 개별로 인식하는 것보다 사회적 경제라는 큰 틀로 인식하는 것이 중요한 이유는 그럴 때에만 개별 분야들이 장기적이고 안정적으로 성장할 수 있는 기반을 만드는 정책을 도출해낼 수 있기 때문이다. 또한 그럴 때에만 사회적 경제가 단순히 일자리 창출 사업이 아니라 기존의 신자유주의 패러다임으로부터의 전환을 의미한다는 진정한 의미를 파악할 수 있기 때문이다.



[그림 1] 서울시의 사회적 경제 종합지원 단계별 추진 목표



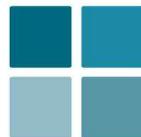
* 출처 : 지속가능한 생태계 조성을 위한 사회적경제 종합지원계획, 서울시 사회적기업과, 2012. 3

정리하자면 이제 막 움트기 시작한 협동조합과 박원순이라는 강력한 무기를 가진 서울시가 사회적 경제를 어떻게 성장시키고 확장시켜 나갈지가 2013년 사회적 경제의 중요한 변화 지점이 될 것으로 보인다. 하지만 이런 예측가능한 변수 외에도 이제까지 보지 못했던 전혀 새로운 형태와 방식의 사회적 경제가 등장하여 우리를 사로잡을지도 모른다. 한국사회적금융연구원 등 사회적 금융 분야도 본격적인 출현을 준비하고 있고, 공유경제라는 새로운 소비 방식도 등장하고 있다. 우리는 사회적 경제라는 깊이를 알 수 없는 바다 앞에 이제 막 마주섰다. 게다가 사회적 경제에 속한 협동조합, 사회적 기업, 마을 기업, 사회적 금융, 공유경제 등 각 분야들은 그 자체로 미지의 바다이다. 그리고 앞으로 또 어떤 새로운 분야를 발견하게 될 지 알 수 없다.

3. 신자유주의의 대안으로서 사회적 경제에 대한 인식 필요

앞으로 우리사회에 사회적 경제가 제대로 자리잡기 위해서는 어떤 노력들이 필요할까? 가장 중요한 문제는 사회적 경제에 참여하고 있는 주체의 역량을 강화하는 것이며, 이들을 보호하고 지원해줄 사회적 경제 생태계를 조성하는 것이다. 이 두 가지 조건이 충족되지 못하면 지난 시기 사회적 기업과 마을 기업 육성 과정에서 그랬듯이 정부의 지원에만 의지하게 되고, 정부의 정책 실현 수단에 그치고 만다. 사회적 경제가 자생력을 가지도록 만들어야 한다는 뜻이다.

이를 위해 첫째, 사회구성원들이 사회적 경제를 새로운 사회운영원리로 인식하고, 그



가치와 의미를 이해하는 작업이 필요하다. 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 등 개별 분야에 대한 관심에만 머물러서는 각 분야들도 발전하기 힘들다. 과거 신자유주의, 시장경제 패러다임이 한계를 드러냈고 사회적 경제가 그 대안이라는 점을 인식해야 한다. 사회적 경제의 핵심은 신뢰, 협동, 연대라는 것을 인식해야 한다. 우리사회가 나아갈 방향이 사람과 삶의 질을 중시하는 지속가능한 성장이라면, 사회적 경제를 중요한 사회운영원리로 받아들여야만 가능하다는 것을 인식해야 한다.

이런 인식의 개선과 확산이 뒷받침 되어야 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합의 주체들이 정부의 정책에 의지하지 않고 생존하는 방법을 찾으려 나설 것이다. 그 과정에서 사회적 기업가 정신, 사회혁신 의지가 발현될 수 있다. 또한 개별적인 사회적 경제 실체들이 하나의 지역 및 부문별 네트워크로 뭉치는데 적극적으로 나설 수 있다. 정책 당국 역시 이러한 방향에서 정책을 만들어야 하며, 일반 국민들도 사회적 경제를 우리가 함께 키워나가야 할 소중한 대안으로 지지해야 한다.

둘째, 지역에 밀착해야 한다. 사회적 경제는 구성원의 요구를 중시하기 때문에 필히 지역에 기반할 수밖에 없다. 그러나 아직은 지역내 연대가 취약하다. 사회적 기업들만 해도 지역의 주민이나 시민단체보다는 정부와의 관계에 더 많이 의지하는 것이 현실이다. 정부의 지원은 일시적이다. 장기적으로 사회적 경제가 의지해야 할 곳은 자신들의 구성원이다. 사회적 기업, 협동조합 등 다양한 사회적 경제 조직들이 지역 내에서 네트워크를 형성하고, 지역 문제에 관심을 가지며, 지역 주민들을 구성원으로 확대해 나가야 한다. 그리고 자신들의 활동에 있어서 궁극적 목표를 지역의 경제적, 정치적, 문화적 발전으로 상정해야 한다.

셋째, 노동운동과 시민운동이 사회적 경제에 관심을 기울여야 한다. 사회적 경제가 발전한 해외 사례를 보면 시민사회가 매우 발전해 있어 주도적으로 사회적 경제를 계획하고 만들어 나간다. 정부는 시민사회의 의견을 존중하며 이를 지원하는 역할을 한다. 시민사회를 튼튼히 하는 중요한 주체들이 시민운동과 노동운동이다. 특히 캐나다 퀘벡의 경우에는 80년대부터 노동조합이 지역경제 활성화를 위해 사회적 경제를 적극 지원하고 있다. 그러나 우리의 경우 시민운동이나 노동운동 진영이 사회적 경제에 기울이는 관심은 일반 대중들보다 낮다.

사회적 경제는 구성원의 자조와 협동을 통해 공익을 추구하며 시장경제, 자본주의 경제의 대안이라는 점에서 노동운동이나 시민운동이 추구하는 방향과 다르지 않다. 노동운동이 작업장 내에서 노동자간 단결을 통해 노동자의 지위를 높이고 자본주의 경제의 대안을 찾아가는 것처럼, 사회적 경제는 똑같은 역할을 작업장 밖에서 하는 것이다. 시민운동이 다양한 분야에서 시민들의 권리와 요구를 추구하는 것처럼, 사회적 경제는 그것을 경제활동을 하는 과정 속에서 찾아간다. 사회적 경제가 튼튼해질수록 노동운동과 시



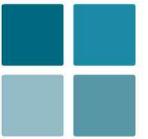
민운동도 튼튼해질 수 있다. 우리사회의 시민운동과 노동운동이 사회적 경제가 가지는 의미를 제대로 파악하고 적극적으로 활용할 수 있어야 한다.

마지막으로 이런 방향에서 정부나 지자체가 실시해야 할 정책을 몇가지 제안하고자 한다. 먼저 사회적 경제에 대한 교육과 홍보를 지속적으로 진행해야 한다. 아직까지는 사회적 기업, 마을 기업, 협동조합 등 개개 부문별 교육이 대부분이다. 사회적 경제가 가지는 세계사적 의미, 우리사회에서의 의미와 시장경제와 다른 기본원리에 대한 교육이 보충되어야 할 것이다. 나아가 정규 학교 교육 과정을 통해 학생들이 사회적 경제에 대해 접할 수 있도록 해야 한다. 초중고등학교는 물론이며 대학에서는 관련 강좌나 학과의 개설을 추진할 필요가 있다. 현재 국제노동기구(ILO)에서는 청년 일자리 문제의 대책으로 협동조합을 제시하고 있다. 우리도 더 많은 젊은이들이 협동조합을 비롯한 사회적 경제를 통해서 일자리와 꿈을 찾을 수 있도록 학교 교육부터 바뀌나가야 한다.

다음으로 사회적 경제 조직들이 현실에서 겪는 가장 큰 어려움인 재정 문제를 해결할 수 있는 정책이 필요하다. 우선 사회적 경제 조직들이 활용할 수 있는 다양한 금융지원 방안이 필요하다. 이제까지의 정부 정책에서도 금융지원 방안은 빠지지 않고 제시되었으나 대부분이 대출의 방식이었다. 조금 더 쉽고, 더 싼 가격에 대출할 수 있도록 해주는 정책들이었다. 대출 외에도 사회적 경제 조직들에게 투자할 수 있는 제도와 기금을 마련하여 안정적이고 장기적인 금융지원이 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서는 사회적 기업을 위한 금융기관을 만드는 것도 필요하다.

또한 사회적 경제 조직들이 겪는 재정 문제의 큰 요인 중 하나는 공간 임대료이다. 이에 관해 지자체 등에서 소유하고 있는 건물이나 땅을 싼 값에 임대해주는 정책을 펴고 있지만, 2~3년 정도의 단기간 임대로 그치고 있다. 사회적 경제 조직들이 비싼 임대료를 감당하고 자립하기에는 부족한 기간일 수 있다. 근본적으로는 과도하게 높은 임대료에 문제가 있다. 임대료 문제를 해결할 수 있는 좀 더 구조적인 대책이 필요하다. 건축협동조합이나 주거협동조합 등을 육성하여 이러한 문제를 해결하도록 하거나 지역의 사회적 경제 조직들이 연합하여 건물이나 공간을 매입하는 방안을 생각할 수 있다.

이제까지 보지 못했던 새로운 형태라는 점과 꽤 빠른 속도로 확산되고 있다는 점에서, 사회적 경제를 바라보는 우려섞인 시선도 많다. 더불어 과연 사회적 경제가 사회구조와 원리를 변화시키는 방법이 될 수 있을지에 대한 의구심 어린 시선도 여전히 존재한다. 그럼에도 불구하고 한 번 시작된 변화의 물결을 되돌리기란 어려운 법이다. 특히 그것이 인간 본성과 역사의 발전에 부합하는 변화라면 더욱 그렇다. 사회적 경제는 협동하고자 하는 인간 본성과 경제적 평등을 발판으로 정치적 자유를 확산하고자 하는 역사의 발전에 부합한다. 그래서 많은 시행착오와 우여곡절을 겪을지라도 완전히 사라지는 일은 없을 것이다. 스쳐지나가는 하나의 유행으로 남지는 않을 것이라는 뜻이다. 또한 지



난 30여년 동안 우리를 지배해 온 신자유주의가 세계경제의 장기침체라는 골레만을 남기고 사라진 가운데 우리에게 주어진 유일한 대안이기도 하다. 영국 총리 대처가 신자유주의를 추진하면 외쳤던 "대안은 없다"는 말은 이제 사회적 경제에 적용되어야 할 것이다.



고용증가세 둔화, 노동시장문제 계속

2013.01.11 | 김수현_새사연 연구원 | sida7@saesayon.org

목 차

1. 2012년 노동시장 평가

2. 2013년 노동시장 전망

3. 계속되는 노동시장문제들

4. 양질의 일자리 중심으로 노동시장정책 전환해야



1. 2012년 노동시장 평가

지난 2012년은 취업자 수 증가 측면에서는 2011년 이상으로 노동시장의 양적 확대가 이루어진 시기로 볼 수 있다. 고용지표 상으로 2011년은 2008년 말의 금융위기 이후 나빠졌던 고용상황이 이전 수준으로 회복을 보인 시기로 평가된다. 금융위기 직후 1%p 이상 하락했던 고용율은 다시 59% 수준을 회복하였고, 취업자 수는 전년동월대비 40만 명 이상이 증가했다. 이는 기저효과와 수출증대로 인한 제조업에서의 노동수요 증대, 지속적인 사회서비스산업에서의 일자리 창출이 있었기에 가능했던 결과였다. 하지만 기저효과가 사라지고 제조업에서의 노동수요 증대가 주춤한 2012년에도 전년동월대비 40만 명 이상의 취업자 수 증가는 계속되었으며, 고용률 역시 상승세를 보였다.

[그림 1] 연도별 전년동월대비 취업자 수 증가 및 고용률 추이 (단위 : 천명, %)



※ 전년동월대비 취업자 수 증가는 우측 축, 고용률은 좌측 축 참조

※ 2012년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

특히, 취업자 수 증가에 있어서는 오히려 그 증가폭이 2011년을 상회하는 것으로 나타났다. 통계청의 경제활동인구조사자료에 따르면 2012년 1월에서 11월까지 전년동월 대비 월평균 취업자 수 증가는 45만 1천명으로 2011년의 41만 3천명보다 더 많은 취업자가 늘어난 것을 확인할 수 있다. 2012년 9월에는 전년동월대비 68만 5천명의 취업자가 증가하면서 10년 6개월래 최대치를 기록하기도 했다. 2012년의 경제성장률이 당초 정부나 한국은행, 경제개발연구원 등이 예상한 3% 중반수준에 크게 못 미치는 2% 초반을 기록할 것으로 예상되는 속에서 2012년의 이와 같은 취업자 수 증가는 예상 밖의 결과이다.



경기침체에도 이런 이례적인 취업자 수 증가가 이어진 데는 사회서비스업의 지속적인 취업자 수 증가와 2011년 하반기 이후 계속되고 있는 도소매 및 음식숙박업의 취업자 수 증가가 중요한 역할을 하였다. 금융위기 이후 취업자 수 증가를 이끌었던 제조업의 취업자 수가 주춤하는 가운데에도 보건업 및 사회복지서비스업의 취업자 수는 2011년과 마찬가지로 계속해서 증가하였고, 2011년 잠시 줄어들었던 교육서비스업의 취업자 수 역시 2012년 다시 175만명 수준을 회복하면서 취업자 수 증가에 일조하였다. 또한 2000년대 줄곧 감소세를 보이던 도소매 및 음식숙박업의 경우 2011년부터 증가세를 보이기 시작해 2012년에도 그 증가세를 이어갔으며, 전문 과학 및 기술서비스업, 운수업과 같은 서비스업에서 역시 2012년 많은 취업자가 증가함으로써 2012년에도 2011년과 같은 40만명 이상의 취업자 수 증가를 이어갈 수 있었다.

[표 1] 주요 산업 취업자 수 추이 (단위 : 천명)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2012년 -2011년
제조업	3,963	3,836	4,028	4,091	4,098	7
도소매 및 음식숙박업	5,675	5,536	5,469	5,492	5,595	103
교육서비스업	1,784	1,831	1,799	1,686	1,745	59
보건업및사회복지서비스업	842	998	1,153	1,311	1,400	89
운수업	1,248	1,247	1,280	1,332	1,378	46
전문 과학 및 기술서비스업	756	844	883	961	1,027	66

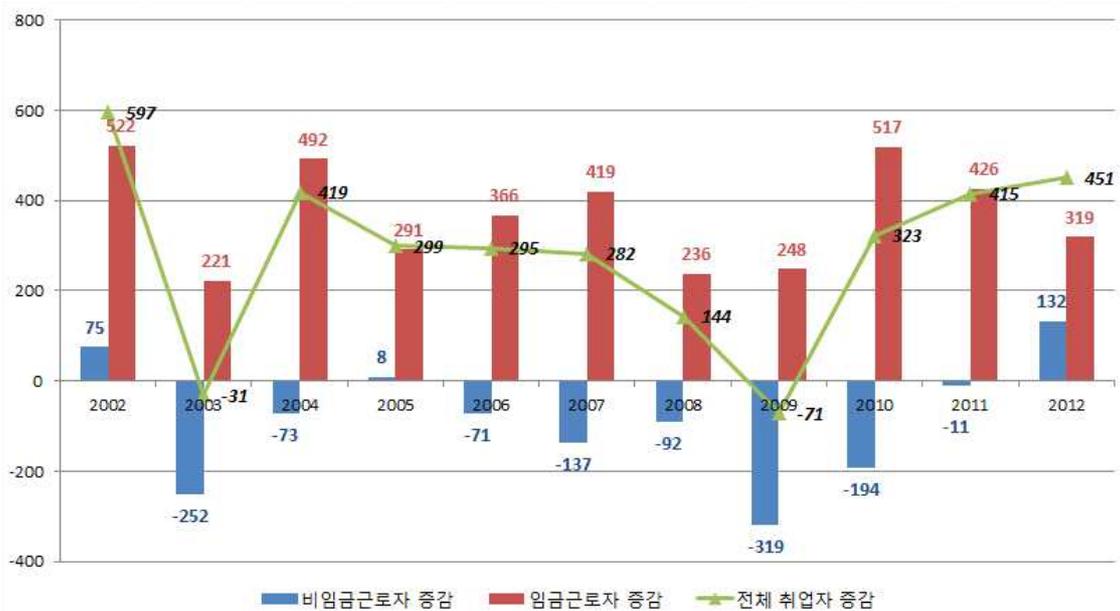
※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

하지만 2012년의 취업자 수 증가는 2011년의 그것과는 차이가 있는데, 취업자 수 증가에 있어 비임금근로자에 해당되는 자영업자와 50세 이상 중고령 취업자가 큰 부분을 차지한다는 점이 그것이다.

통계청의 경제활동인구조사자료에 따르면 2011년에는 임금을 받는 임금근로자가 42만 6천명이 증가하고 자영업자 등 비임금근로자가 1만 1천명 줄어들어 41만 5천명의 취업자가 증가한 반면, 2012년에는 임금근로자가 31만 9천명, 비임금근로자가 13만 2천명 증가해 45만 1천명의 취업자가 증가한 것으로 나타났다. 2012년의 취업자 수 증대에 있어 비임금근로자의 증가가 중요한 역할을 한 것이다. 비임금근로자의 증가가 작년 수준이었으면 2012년의 전체 취업자의 증가는 30만명 초반 수준에 머물렀을 것이다. 특히, 2012년에는 비임금근로자 중에서도 자영업자의 수가 크게 늘었는데, 2011년에 비해 13만 5천명의 자영업자가 증가한 것으로 나타났다. 이 중 5만 2천명이 고용원이 있는 자영업자의 증가임을 감안하면 자영업자가 2012년 취업자 수 증가에 미친 영향을 더욱 크다고 볼 수 있다.



[그림 2] 연도별 임금근로자 및 비임금근로자 증감 추이 (단위 : 천명)

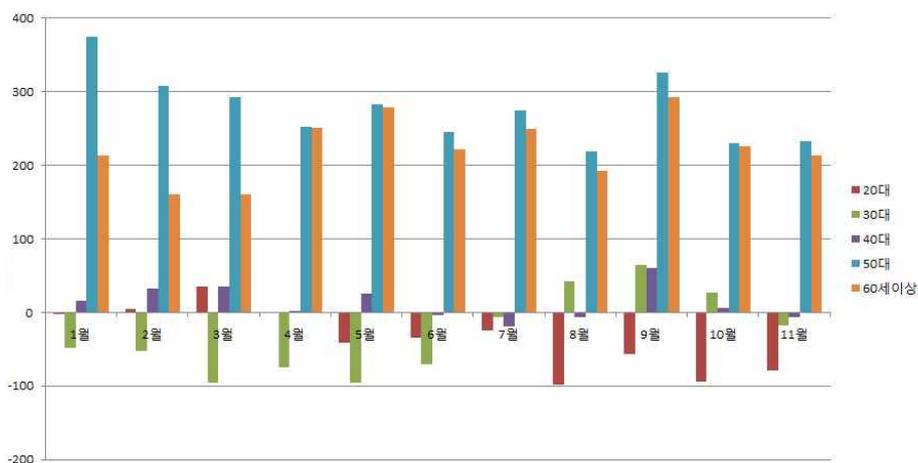


※ 2012년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

연령대별로 보면 2012년은 50세 이상 취업자 수의 증가가 두드러진 한해였다. 전년동월과 비교했을 때 평균적으로 50대 취업자 수는 27만 6천명이 증가했으며, 60세 이상 취업자 수는 22만 4천명이 증가하였다. 반면, 청년층의 취업자 수는 감소하였다. 20대의 경우 전년동월과 비교해 3만 5천명이 줄어들었으며, 30대 역시 3만명이 줄어들었다. 40대의 경우 증가하기는 했지만 1만 3천명에 머물렀다. 사실상 2012년의 취업자 증가를 이끈 것은 50세 이상 중고령 취업자인 셈이다.

[그림 3] 2012년 전년동월대비 연령대별 취업자 수 증감 (단위 : 천명)



※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

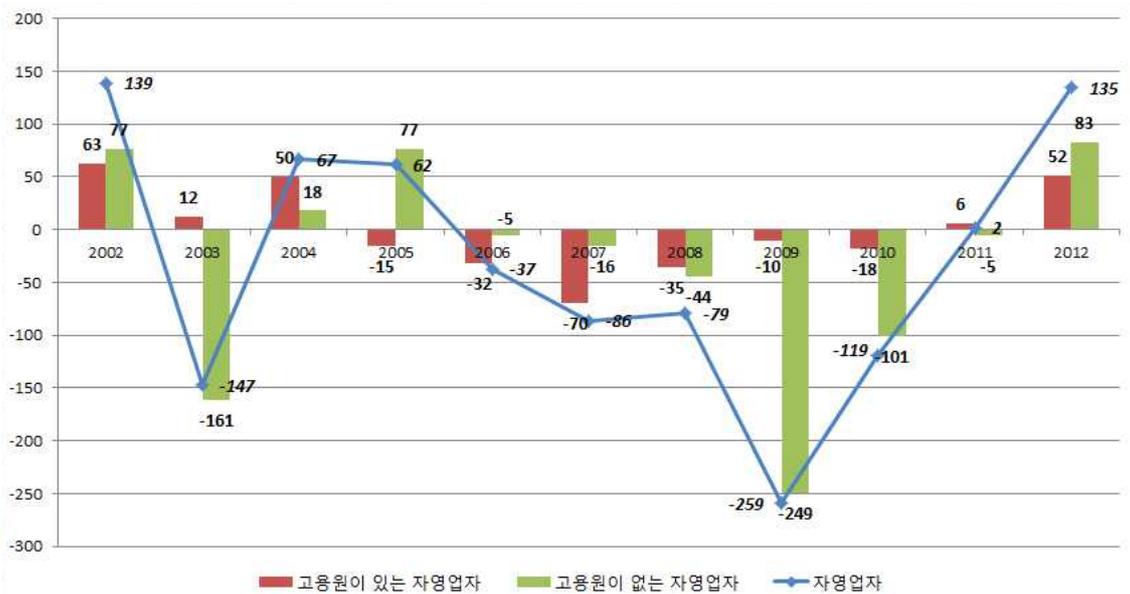


하지만 이와 같은 2012년 고용의 양적 확대와 관련된 특성들은 고용의 질적 수준은 오히려 악화되었을 것이란 우려를 갖게 한다. 즉, 고용지표 상으로는 양적 확대가 발생했지만, 질적 수준에 있어서는 오히려 악화되었을 수 있다는 것이다. 이는 다음과 같은 이유들 때문이다.

먼저, 제조업의 취업자 수 증가추세가 둔화되고 다른 서비스산업들 위주로 취업자 수가 증대된 점을 그 이유로 들 수 있다. 상대적으로 임금이 높고 비정규직 노동자의 비중이 작은 제조업의 고용이 둔화된 반면, 임금이 낮고 비정규직의 비중이 큰 도소매 및 음식숙박업의 취업자 수와 저임금 비정규직 노동자의 비중이 최근 급속히 증가하고 있는 사회서비스산업에서의 취업자 수 증대는 노동시장 내 상대적으로 좋지 않은 일자리의 비중을 확대시켰을 수 있기 때문이다.

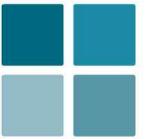
50세 이상 중고령 취업자의 경우도 같은 이유로 노동시장의 질적 수준 악화를 가져왔을 수 있다. 작년 가장 많은 취업자가 늘어난 50대 취업자의 경우 임금근로자의 66.4%가 비정규 노동자이다. 이는 30대와 40대 임금근로 취업자의 비정규직 비중 33.7%, 42.5%보다 높은 수준으로, 이런 50대 취업자의 증가는 좋지 않은 일자리의 증가를 가져올 수 있다. 최근 더욱 빠르게 늘어나고 있는 60세 이상 취업자는 이보다 더욱 심각한데, 60세 이상 임금근로자 중 비정규직 노동자의 비중은 88.7% 밖에 되지 않는다.

[그림 4] 연도별 자영업자 수 증감 추이 (단위 : 천명)



※ 2012년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

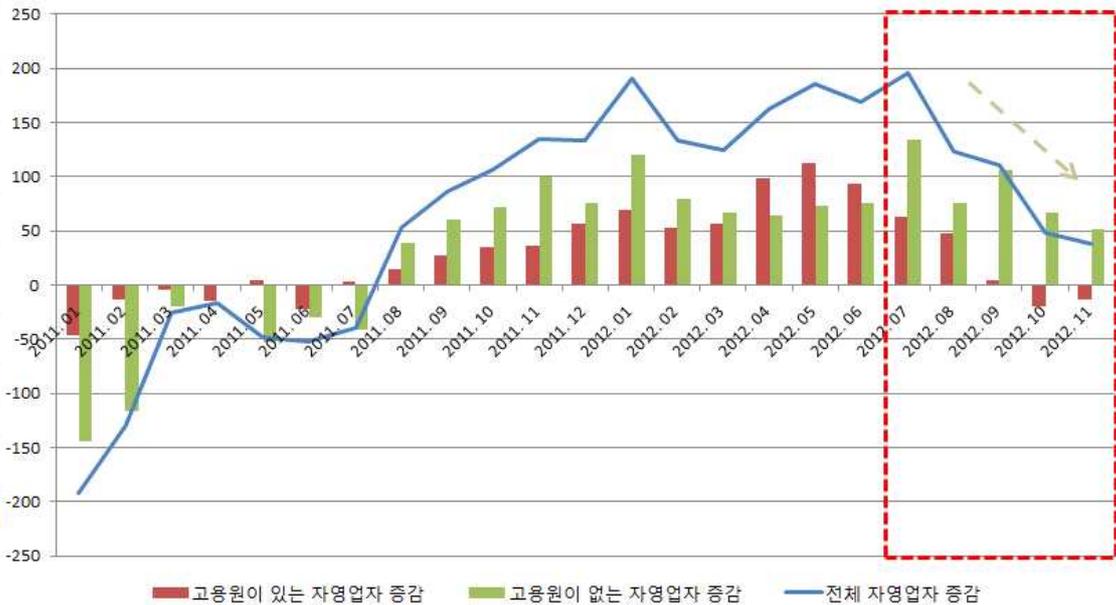


자영업자의 증가 역시 노동시장 내 좋지 않은 일자리의 증가를 가져온 것으로 평가할 수 있다. 이는 자영업자 증가의 상당수가 독립자영업자에 해당되기 때문이다. 2012년 1월부터 11월까지 전년동월과 비교했을 때 평균적으로 13만 5천명의 자영업자가 증가했는데, 그 중 고용원이 없는 독립자영업자는 8만 3천명이다. 이들은 소규모 자본 창업을 통한 영세자영업자인 경우가 많은데, 캐나다나 유럽 등의 연구들에 따르면 이들 독립자영업자들은 비정규직 이상으로 불안정한 일자리에 종사하는 것으로 평가받고 있으며, 주로 임금근로 일자리에 배제되거나 차별받았던 이들이 이를 선택하는 경우가 많은 것으로 알려져 있다.

2. 2013년 노동시장 전망

2013년에는 2012년과 같은 40만명 이상의 취업자 증가가 계속되기 어려울 것으로 전망된다. 경기침체에도 불구하고 2012년 취업자 수가 크게 증가할 수 있었던 것은 노동공급이 확대되었기 뿐으로 분석할 수 있다. 2012년에도 경기침체는 기업들의 노동수요를 줄였다. 이 때문에 기업들이 고용하는 임금근로자의 증가는 30만명 초반 수준에 머물렀다. 하지만 금융위기 이후 비경제활동인구에 속해 있던 사람들이 자영업 등과 같은 비임금근로자의 형태로 노동시장에 진입하면서 2011년 대비 45만 1천명의 취업자가 증가할 수 있었던 것이다.

[그림 5] 전년동월대비 자영업자 수 증감 추이 (단위 : 천명)



※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

그러나 2013년에도 3% 이하 수준의 경제성장률이 지속될 경우 이와 같은 노동공급의



확대로 인한 취업자 수 증가는 지속되기 힘들 것으로 보인다. 이는 자영업, 특히 독립 자영업의 경우 경기침체 속에서 일을 유지하기가 쉽지 않기 때문이다. 자영업자의 수가 2012년 하반기부터는 하락세로 돌아서고, 전년동월대비 증가추세 역시 크게 하락한 것은 이와 같은 계속되는 경기침체의 결과로 볼 수 있다. 이와 더불어 내수부진이 예상되는 우리 경제의 현실을 고려했을 때 2013년에는 2012년과 같은 자영업자의 증가를 기대하기는 힘들 것으로 전망된다. 이처럼 자영업자의 증가가 2012년 이전 수준으로 하락할 경우 전체 취업자 증가는 기업의 노동수요 수준에서 결정되면서 크게 하락할 것으로 예상된다. 나아가 자영업자 중 고용원이 있는 자영업자의 수도 줄어들고 있음을 감안했을 때 그 하락폭은 더욱 커질 것으로 보인다.

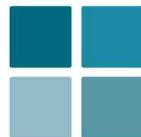
이와 함께 국내 경기침체에 대한 예상과 피할 수 없을 것으로 예상되는 세계경제의 장기침체의 경우 노동수요를 감소시켜 2013년 취업자 수 증가에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 2012년의 예상 경제성장률 2.2%보다 성장률이 상승할 경우 노동수요가 2012년보다는 증가할 것으로 예상할 수 있지만, 우리나라의 경기침체가 지속될 것이라는 예상, 그리고 세계경제가 장기침체에 빠질 것이라는 예상 등은 기업으로 하여금 노동수요를 줄이고 신규고용을 감소시키는 결과를 가져올 것이다.

많은 연구기관들은 2013년 우리나라의 경제성장률에 대해 상대적으로 작년보다는 높지만 경기침체를 벗어나지는 못할 것으로 예상하고 있다. 정부(3.0%), 한국은행(3.2%), 한국개발연구원(3.4%), OECD(3.1%) IMF(3.6%) 등은 대체로 2013년 우리나라의 경제성장률이 3% 초중반에 머물 것이라고 전망하고 있다. 하지만 그 보다 더 낮은 경제성장률을 예상하는 경우도 있다. 노무라 연구소와 도이치방크는 2.5%를 전망치로 발표하였으며, 정태인(2013)⁶⁾ 역시 2.5% 수준의 경제성장률을 예상하고 있다. 이처럼 2012년에 이어 2013년에도 낮은 경제성장률이 지속될 경우 기업들은 국내 내수 상품생산을 위한 고용투자를 감소시킬 가능성이 크다. 이는 경기침체가 내수소비 감소로 이어질 수 있기 때문이다. 나아가 경기침체가 장기간 지속될 것이라고 예상된다면 기업은 구조조정을 시행할 수도 있는데, 구조조정이 시행될 경우 취업자 증가세는 더욱 약화될 것이다.

세계경제 역시 선진국들이 저성장을 벗어나지 못하면서 작년과 같은 침체를 이어갈 것으로 보인다⁷⁾. 금융위기 이후 가계와 기업의 부채축소, 금융시장 취약성, 고실업, 긴축정책의 악순환에 빠져 있는 선진국 경제는 작년과 비슷한 수준의 낮은 경제성장을 보일 것으로 예상된다. 또한 남유럽에서 시작된 유럽지역의 경제 불확실성은 여전히 해소되지 않고 있으며, 미국의 성장률 저하로 인한 위험은 시간이 지날수록 증대되고 있다. 이와 같은 세계경제의 장기침체, 그리고 계속되는 경제적 불확실성은 기업으로 하여금

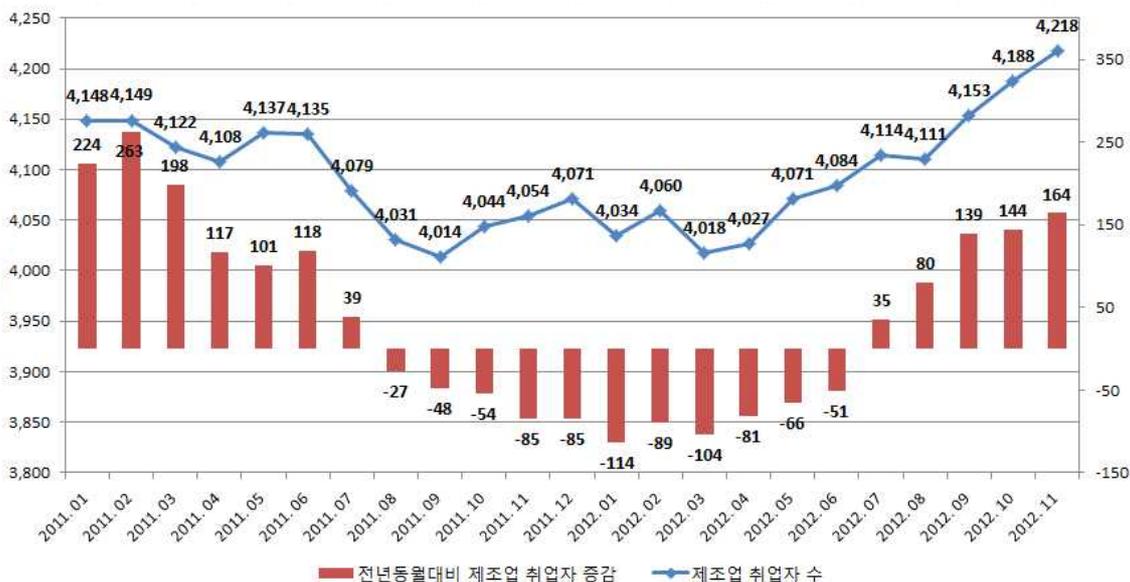
6) 정태인 (2013) 한국경제, '국민 행복시대'로 갈 수 있나?, 새사연 보고서

7) 여경훈 (2013) 피할 수 없는 세계경제 침체, 새사연 보고서



새로운 고용에 대한 투자를 기피하게 하는 요인으로 작용해 취업자 수 증가에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

[그림 6] 제조업의 취업자 수와 전년동월대비 취업자 증감 (단위 : 천명)



※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

특히, 이러한 요인들은 수출과 밀접한 관계를 가진 제조업의 취업자 수 증가에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 2012년 전체적으로 보았을 때 제조업 취업자 수 증대는 2011년에 못 미치는 수준이었다. 2011년 하반기 이후 410만명 미만으로 감소했던 제조업 취업자 수는 2012년 상반기에도 그 수준을 유지하였다. 이에 따라 제조업은 취업증가세를 이끄는 산업에서 취업증가세를 약화시키는 산업이 되었다. 하지만 2012년 하반기부터는 다시 제조업 취업자 수가 증가하기 시작하면서 제조업은 취업자 수 증가에 기여하고 있다. 통계청의 발표에 따르면 지난 2012년 11월의 제조업 취업자 수는 421만 8천명으로 금융위기 이후 최대치를 기록했다. 그러나 세계경제의 장기침체와 경제적 불확실성이 계속될 경우 이런 제조업 취업자 수는 다시 2012년 상반기 수준으로 낮아지고, 취업자 수 증가에 미치는 영향도 다시 부정적으로 바뀔 수 있다. 또한 제조업은 서비스업 고용에도 미치는 영향이 큰 산업으로 이와 같은 세계경기 침체, 경제적 불확실성으로 인해 장기적인 제조업 고용 침체가 발생할 경우 서비스업 고용에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이러한 내용들을 토대로 했을 때 2013년은 2012년과 같은 40만명 이상의 취업자 수 증가가 지속되기는 어려울 것으로 전망된다. 경제성장률이 2012년보다 높아질 경우 이에 따른 임금근로자의 고용증대가 있을 수 있지만, 계속되는 국내 경기침체, 세계경제의 장기침체와 사라지지 않은 경제적 불확실성은 결과적으로 기업의 노동수요를 줄여



임금근로자 증가폭은 올해보다 작아질 전망이다. 그리고 자영업의 경우 역시 국내 경기 침체의 영향으로 2013년에는 2012년의 자영업 취업자 증가보다 대폭 줄어들 것으로 예상되는데, 자영업에 고용된 인원이 있음을 감안했을 때 이것이 취업자 수 증가에 미칠 부정적인 영향은 상당히 클 것으로 보인다. 그러므로 정부의 다른 노동시장 정책이 없을 경우 2013년의 취업자 수 증가는 20만명 중후반 수준에 머물 것으로 예상된다.

하지만 저성장 국면이 어느 정도 해결될 전망을 보일 경우 기업의 노동수요나 자영업 형태로의 노동시장 진입이 증가해 전망치 이상의 고용증가가 이루어질 수도 있다. 이와 함께 금융위기 이후 20만명 이상 증가한 공공행정 국방 및 사회보장 행정 산업의 고용이 어떻게 결정될 것인가도 전체 취업자 수의 증가 수준에 영향을 미칠 것이다. 이명박 정부는 금융위기 이후 공공행정 국방 및 사회보장 행정 산업의 저임금 비정규 고용 확대를 통해 고용의 양적지표를 개선시킨 바 있다. 그러므로 2013년 새정부에서 해당 산업의 고용수준을 어떻게 결정할 것인지에 따라 전체 취업자 수의 증가 수준도 달라지게 될 것이다.

3. 계속되는 노동시장문제들

2012년은 양적 고용지표는 확대되었지만, 산재한 여러 노동시장의 문제들은 여전히 해결방안을 찾지 못한 한해였다. 청년고용문제와 여성고용문제는 이명박 정부의 여러 정책들에도 불구하고 해결될 기미를 보이지 않고 있으며, 노동시장의 불평등과 양극화 역시 심각한 수준에 머물러 있다. 이런 노동시장 문제들은 새정부의 적극적인 해결방안이 마련되지 않는 한 2013년에도 계속될 것으로 보인다.

□ 청년고용문제

청년취업자 감소는 2000년대 중반 이후 노동시장 내 주요 문제로 부각되고 있다. 이미 2000년대 초반부터 우리나라 청년취업자 수는 지속적으로 줄어드는 양상을 보이는데, 1997년 경제위기 직전 500만명이 넘는 20대 청년취업자 수는 2000년대 들어 계속 감소해 2011년에는 365만명까지 줄어들었다. 1980년대와 1990년대 증가추세를 보이던 절대적인 청년일자리의 규모가 감소추세로 돌아선 것이다. 특히, 2000년대 중반 이후부터는 고용률과 경제활동참가율 같은 주요 고용지표에 있어서도 부정적인 결과가 감지되는데, 지속적인 취업자 수 감소와 함께 고용률, 경제활동참가율도 하락하는 경향을 보이게 된 것이다.



[표 2] 20대 청년층 주요 고용지표

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
취업자	4,207	4,061	3,992	3,894	3,779	3,710	3,652
실업자	352	340	306	293	323	312	293
비경제활동인구	2,316	2,341	2,355	2,397	2,395	2,347	2,296
고용률	61.2%	60.2%	60.0%	59.1%	58.2%	58.2%	58.5%
실업률	7.7%	7.7%	7.1%	7.0%	7.9%	7.8%	7.4%
경제활동참가율	66.3%	65.3%	64.6%	63.6%	63.1%	63.2%	63.2%

※ 자료출처 : 통계청, 국가통계포털

이러한 청년취업자의 감소는 현재 청년고용문제로 인식되고 있다. 청년일자리의 부족은 구직을 포기한 실망실업자를 증가시키고 있으며 대학졸업장을 가지고도 일자리를 찾지 못한 이들을 양산하고 있기 때문이다. 또한 일을 하지 못하는 청년층의 확대는 청년빈곤층의 증가, 학자금 대출로 인한 청년신용불량자의 증가 등과 같은 여러 사회적 문제로도 이어지고 있다. 나아가 이러한 청년고용문제가 지속될 경우 장기적으로 생산에 참여하는 노동력 부족, 숙련부족으로 이어져 경제성장에 부정적인 영향을 미치며, 장기적인 고용 불안 등의 문제를 야기할 수도 있다는 측면에서 이는 더욱 심각한 문제로 인식되고 있다.

지난 이명박 정부는 이런 청년고용문제를 해결하기 위해 청년창업지원, 청년인턴제, 청년층의 해외취업지원, 단기일자리 창출 등과 같은 여러 정책을 실시했다. 하지만 가시적인 성과를 거두지는 못했다. 청년취업자 수, 청년일자리 수에 있어서는 여전히 감소 추세가 지속되고 있으며, 고용률, 경제활동참가율에 있어서도 금융위기 이후 약간의 개선이 있었다고는 하지만 다른 연령대에 비해 개선의 폭이 크지 않다. 이처럼 이전 정부의 정책들이 별 성과를 거두지 못한 것은 단기적이고 노동공급 위주의 양적 확대에만 초점을 맞춘 성과위주의 정책들이 많았기 때문이다.

새정부에서도 이러한 정책들이 계속될 경우 2013년 역시 청년고용문제는 지속될 것으로 보인다. 경기침체 하에서 기업들은 청년층의 신규고용 규모를 증가시키지 않을 것이며, 양질의 일자리 창출 없이는 청년층의 적극적인 노동시장 참여도 증가하지 않을 것이기 때문이다. 그러므로 청년고용문제를 해결하고, 청년취업자 감소추세를 전환시키기 위해서는 일시적인 고용지표 개선보다는 장기적으로 정부의 개입을 통해 청년들에게 양질의 일자리를 제공하고, 기업의 노동수요를 확대시키는 정책이 추진되어야 할 것으로 보인다. 이와 함께 실업부조를 바탕으로 한 적극적 노동시장정책을 통해 청년들의 교육훈련 수준을 상승시키고 이들의 노동시장 진입을 촉진시킬 수 있도록 하는 방안도 추진되어야 할 것으로 생각된다.

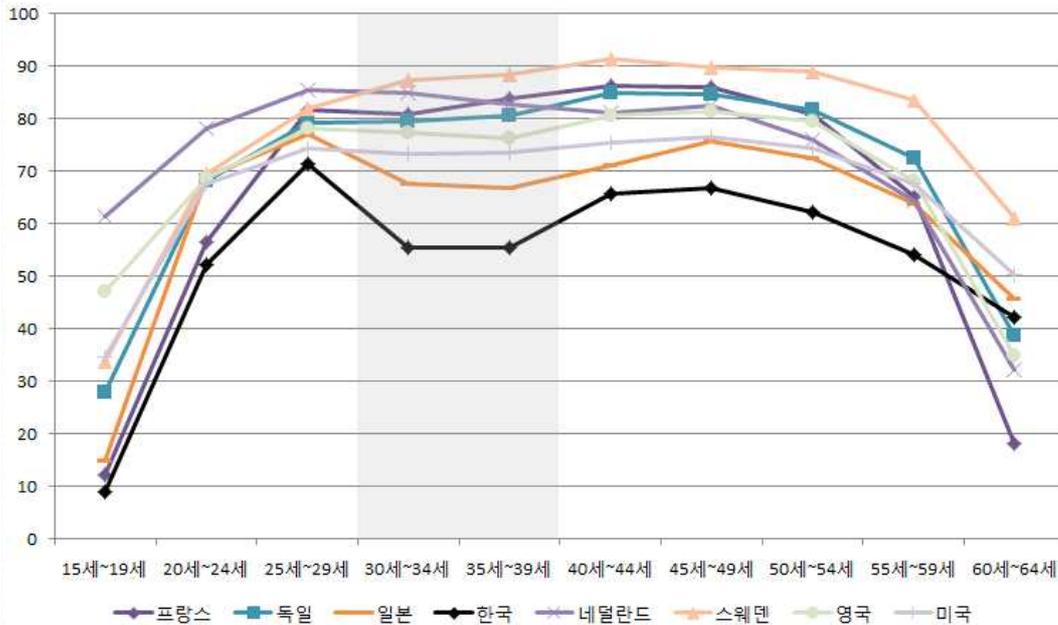


□ 여성고용문제

청년고용문제와 함께 여성들이 직면하고 있는 노동시장 문제도 지속될 것으로 보인다. 여성들은 여전히 노동시장에서 차별과 배제에 직면해 있다. 2012년 여성취업자가 증가하면서 천만 여성고용시대를 열었다고 하지만 남성과 여성의 고용률 격차는 20% 이상 차이가 난다. 2012년 11월 현재 남성의 고용률이 71.1%인데 반해 여성의 고용률은 48.8% 밖에 되지 않는다. 절반 이상의 여성들이 노동시장에 참가하지 않고 있는 것이다.

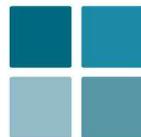
이러한 낮은 여성고용률의 원인은 여러 가지가 있지만, 우리나라의 경우 결혼, 출산, 육아로 인한 경력단절이 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 여성의 경제활동참가율을 연령별로 그려보면 우리나라의 경우 다른 선진국들과는 달리 M자 형태를 보이고 있음을 확인할 수 있는데, 이는 결혼, 출산, 육아로 인해 30대 여성들이 노동시장에서 퇴장하기 때문으로, 이와 같은 경력단절로 인해 우리나라는 다른 선진국들에 비해 낮은 여성 고용률을 보이고 있는 것이다.

[그림 7] OECD 주요 국가들의 연령대별 여성 경제활동참가율 (단위 : %)



※ 자료출처 : OECD 홈페이지

이명박 정부는 여성의 낮은 고용률 재고를 위해 여성의 노동시장참여를 촉진시킬 수 있는 육아휴직제나 보육비 지원과 같은 정책들을 추진했다. 그러나 이러한 정책들은 여성의 고용률 증진에 있어서는 큰 효과를 거두지 못한 것이 사실이다. 이는 노동수요 측면의 질적, 양적 수준 향상이 이루어지지 않았기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 상대적으로



여성 취업자를 위한 일자리가 많지 않으며, 있다고 하더라도 경력단절 이후 다시 노동 시장에 진입했을 때 여성이 취직할 수 있는 일자리는 비정규직으로 국한되는 경우가 일반적인 여성 노동시장의 현실 때문이다. 통계청의 2012년 8월 경제활동인구조사 자료를 이용해 계산해보면 20대 여성 임금근로자의 비정규직 비율은 47.3%인데 반해, 40대 여성은 61.6%나 된다. 비정규직의 고용불안정성, 낮은 임금, 낮은 사회보장지원 등을 고려했을 때 이와 같은 현실은 여성의 노동시장진입에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

그러므로 50%가 되지 않는 여성 고용률을 상승시키기 위해서는 현재 시행하고 있는 여성 노동공급 확대 정책과 함께 양질의 여성 일자리 창출을 바탕으로 하는 여성 노동자에 대한 노동수요를 확대하는 정책이 필요하다. 예를 들어, 민간의 사회서비스 상품 수요 증가와 함께 지속적으로 취업자 수가 늘어나고 있는 사회서비스산업에서 양질의 일자리를 만들어 여성에게 제공하는 정책을 통해 여성의 노동수요를 확대할 수 있을 것이다. 이러한 양질의 일자리를 바탕으로 하는 정책은 노동수요 확대와 함께 여성 스스로 노동시장에 진입하도록 하는 유인을 제공함으로써 노동공급 측면에서도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

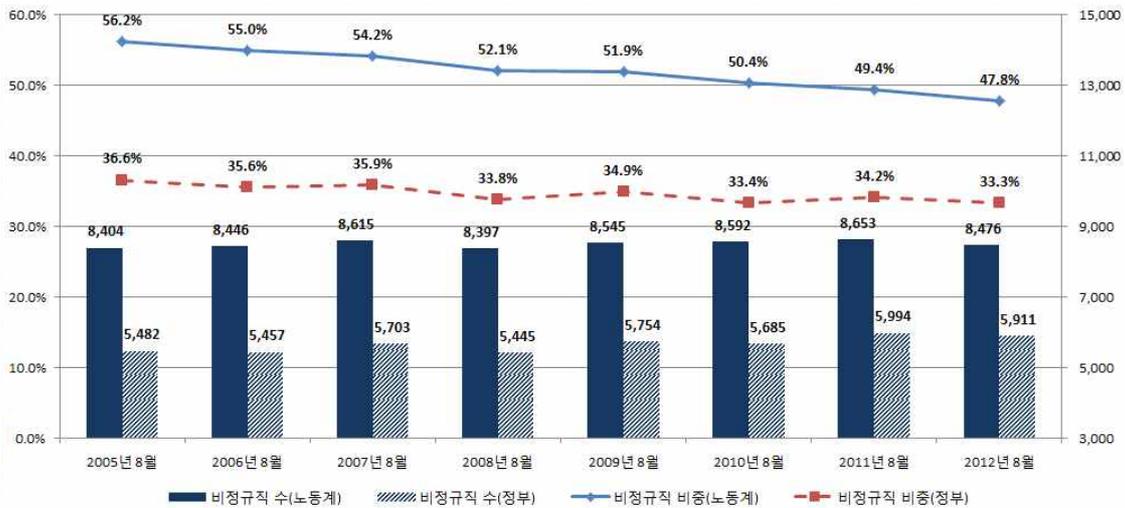
□ 노동시장 불평등과 양극화

2012년은 40만명 이상의 취업자 수가 증가했고 고용률과 경제활동참가율이 상승하는 등 노동시장의 양적 확대는 이루어졌지만, 고용의 질적 수준은 그만큼의 개선이 이루어지지 못한 시기였다. 또한 노동시장의 불평등과 양극화 문제 역시 심각한 수준에 머무는 한해였다. 통계청의 경제활동인구조사 8월 부가자료를 이용해 추산한 결과에 따르면, 2012년 8월 현재 임금근로자 중 비정규직 노동자의 비중은 47.8%로 2011년에 비해 줄어들기는 했지만 여전히 절반에 가까운 임금근로자가 비정규직 형태의 일자리에 종사하고 있는 것으로 나타났으며, 비정규직 노동자의 월평균 임금은 137만 7천원으로 정규직 노동자의 월평균 임금 277만원의 절반에도 못 미치는 것으로 드러났다.

현재의 상황으로 보았을 때 2013년에도 이러한 노동시장 내 불평등과 양극화는 쉽게 해소되지 않을 것으로 보인다. 국내 경제는 작년과 비슷한 수준의 낮은 경제성장률이 예상되고, 세계경제는 장기침체에 빠질 것으로 전망되며, 경제적 불확실성은 쉽게 해결되지 않을 것으로 보이는데, 이는 기업으로 하여금 정규직보다는 비정규직의 고용을 선호하게 할 것이기 때문이다. 또한 상대적으로 비정규직의 비중이 큰 서비스산업의 고용증대가 전체 취업자의 고용증대에 있어 역할을 할 것이라는 점 역시 이와 같은 우려를 하게 한다.

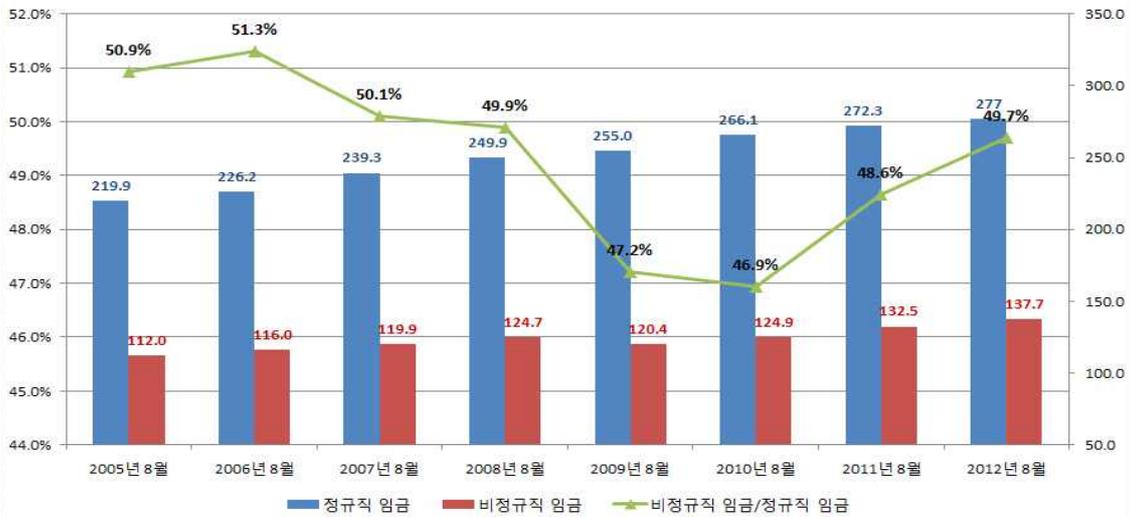


[그림 8] 각연도 8월 기준 비정규직 규모 추이 (단위 : %, 천명)



※ 비정규직 비중은 좌측 축, 비정규직 규모는 우측 축 참조
 ※ 통계청의 각연도 8월 경제활동인구조사 부가자료를 이용해 추산함

[그림 9] 정규직, 비정규직 월평균 임금격차 추이 (단위 : %, 만원)



※ 비정규직 비중은 좌측 축, 비정규직 규모는 우측 축 참조
 ※ 통계청의 각연도 8월 경제활동인구조사 부가자료를 이용해 추산함

이러한 노동시장의 양극화와 불평등은 다른 사회적 문제로 확대될 수도 있다. 2013년 작년과 같은 수준의 노동시장 불평등과 양극화가 완화되지 않고 유지되는 가운데 고용성장세가 예상 이상으로 둔화될 경우 가구소득 불평등과 양극화의 심화, 저임금 노동자 증대, 빈곤문제 악화와 같은 여러 사회적 문제의 발생 위험이 커질 가능성이 있다. 이 경우 국민들은 고용지표 상에 나타나는 고용성장세 둔화보다 훨씬 심각한 수준의 고용 문제, 일자리 문제를 체감하게 될 것이며, 저소득층의 생계유지는 지금보다 더 힘들어지게 될 것이다.



4. 양질의 일자리 중심으로 노동시장정책 전환해야

이상에서는 2013년의 고용전망에 대해 살펴보았다. 2012년과 비교했을 때 정부의 개입이나 외부 요인이 작용하지 않을 경우 2013년에는 고용증가세가 둔화되는 가운데 청년고용문제, 여성고용문제, 노동시장 불평등, 양극화 등과 같은 산재한 노동시장 문제들이 지속될 것으로 예상된다. 이는 사실상 작년보다 노동시장의 문제가 더욱 심각해짐을 의미한다. 이러한 노동시장에서의 문제들을 해결하기 위해서는 전체적으로 양질의 일자리를 중심으로 하는 노동시장정책이 새롭게 수립되고 추진되어야 할 것으로 보인다.

이는 이제까지 이명박 정부 하에서 추진되었던 유연한 노동시장 정책의 수정을 의미한다. 유연한 노동시장 정책은 고용의 질적 수준 제고와 노동자의 삶의 질 향상에는 효과를 발휘하기 힘들기 때문이다. 오히려 그동안 정부에 의해 추진되었던 유연한 노동시장 정책들은 경제위기 상황에 직면할 때마다 노동자들에게 책임을 전가하는 역할을 함으로써 국민들의 삶을 위협해왔다. 기업은 불안정한 일자리를 양산했고, 해고의 위협에 노출된 노동자들은 이런 불안정한 일자리를 받아들여야만 했다. 이 과정에서 노동시장의 불평등과 양극화, 고용의 질적 수준은 더욱 악화되었고, 좋지 않은 일자리 증가로 인해 청년고용문제와 여성고용문제는 더욱 심화되었다.

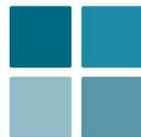
반면, 양질의 일자리를 기반으로 한 노동시장정책은 고용의 양적 측면의 확대와 함께 노동시장의 불평등과 양극화를 해결하는 등 고용의 질적 측면에서의 개선도 추진할 수 있는 정책이다. 양질의 일자리를 기반으로 한 노동시장정책은 단순히 고용지표의 양적 개선을 위해 일을 해도 빈곤을 벗어나지 못하는 일자리를 만들기보다는, 일을 통해 빈곤을 벗어나 생계를 유지할 수 있도록 하는 안정적인 일자리를 만들어 해당 일자리에 종사하는 사람들의 생계를 안정시키고 고용의 지속성을 확보하는 정책이다. 또한 현재 불안정한 일자리에 종하고 있는 노동자와 노동시장으로부터 배제되어 빈곤상태에 직면한 사람들을 위한 적절한 복지시스템을 제공하고, 저임금 비정규직 일자리를 줄이고 고용안정성을 확대시켜 노동시장 내 불평등과 양극화를 줄일 수 있는 정책이기도 하다. 이와 같은 양질의 일자리를 중심으로 하는 노동시장정책으로의 전환은 성공할 경우 고용의 양적 지표 개선이라는 성과와 함께 청년과 여성 등 노동시장에서 배제와 차별을 겪고 있는 이들과 관련된 노동시장문제를 해결하는데 기여하고 심각한 수준으로 진행된 노동시장의 불평등과 양극화를 완화시키는 성과도 거둘 수 있을 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, 그리고 현재 문제시 되고 있는 청년고용문제, 여성고용문제 등 취업애로계층과 관련된 노동시장문제와 노동시장 내 만연한 불평등과 양극화를 완화하고 노동시장의 질



적 측면 제고를 추진하는 데 있어 장기적인 해결방안을 모색한다는 측면에서 유연한 일자리 정책보다는 양질의 일자리 창출 방안이 우리에게 더욱 적절한 정책이 아닐까 생각된다.

나아가 이러한 양질의 일자리 확대정책은 장기적으로 내수를 활성화함으로써 안정적인 경제체제 구축에도 일조할 수 있을 것으로 보인다. “양질의 일자리 확충을 통한 국민 소득 증진 → 내수진작 → 소비진작 → 생산, 성장”으로 이어지는 양질의 일자리를 기반으로 한 경제체제가 성공적으로 구축될 경우 지금의 수출중심, 자산중심의 경제체제보다 상대적으로 안정적이며 지속적인 경제성장을 유지할 수 있을 것이다.



2013년 가계부채 위험을 어떻게 대처할까.

2013.01.23 | 김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목 차

1. 은행 관점에서 본 가계부채의 위험

2. 가계의 관점에서 본 가계부채의 위험

3. 변곡점을 지나고 있는 가계 부채

4. 가계부채 대선공약 이행이 중요하다.



2008년 글로벌 금융위기 이후에도 수그러들 기미를 보이지 않고 증가세를 지속했던 가계부채는 매년 우리 경제의 가장 위험한 국내적 요인으로 꼽혀왔다. 위험 수위도 해마다 조금씩 높아졌고 지난해 대선에서는 주요 후보들 사이에서 위기관리 대책 차원에서 다양한 가계부채 대책들이 쏟아져 나오기도 했다. 선거에서 승리한 박근혜 당선자의 ‘중산층 재건 70%를 위한 10대 공약’의 제 1번이 바로 가계부채 대책이었다. 박근혜 당선자는 공약 이행을 위해서라도 정권 인수 이후 어떤 식으로든지 곧 바로 가계부채 대책에 돌입할 것으로 보인다.

올해 한국경제와 사회 전망에서도 어김없이 우리경제의 가장 큰 국내적 위험요인은 가계부채다. 한겨레신문이 전문가 30명에게 설문조사를 한 결과에 의하면 24명이 가계부채가 가장 위험한 국내요인이라고 응답했다.(복수 응답 기준) 두 번째 위험요인으로 지목한 고용불안 10명에 비해 두 배가 넘는다.⁸⁾ 당연히 가장 우선해야 할 정책 현안도 가계부채라고 지목했다. 경기부양이나 일자리 창출보다 많은 수치다. 여러모로 올해 상반기에는 정부 차원에서 직접적인 가계부채 대책이 시행될 것을 예견하게 한다.

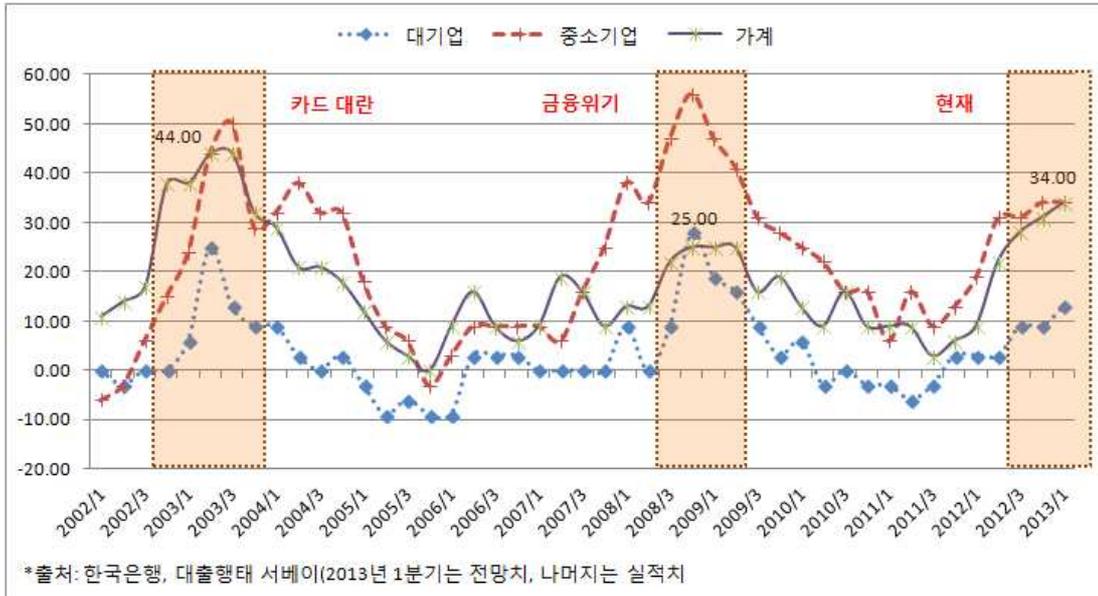
1. 은행 관점에서 본 가계부채 위험

올해 가계부채위험이 더 커질 수 있다는 경고는 한국은행이 조사한 은행들의 대출 태도 조사에서도 확인되었다. 한국은행이 새해에 대출행태 서베이 결과를 발표하면서 가계의 신용 위험도가 카드사태 이후 최고 수준으로 높아질 것으로 예상했던 것이다.(그림 1 참조) 신용위험은 가계뿐 아니라 중소기업도 마찬가지로 직면하고 있지만, 특히 가계의 신용위험은 지난 2008년 글로벌 금융위기 당시의 수준을 뛰어넘어 빠르게 상승하고 있다는 조사결과가 주목을 받았다. 이렇게 위험도가 상승하는 이유로서 1) 가계의 빚이 더 늘어나고 있고, 2) 수도권 중심으로 주택 등 담보가치가 계속 하락하고 있으며, 3) 소득의 개선을 기대하기 어렵다는 세 가지를 지목했다.

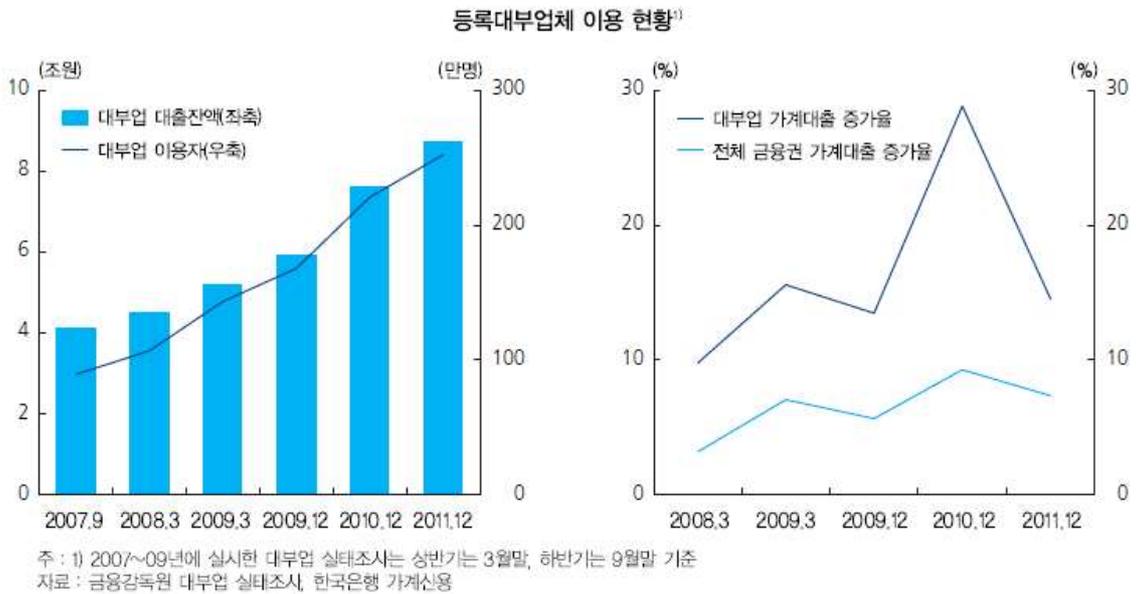
8) 한겨레신문 2013.1.6일자



[그림 1] 각 경제 주체별로 다시 커지고 있는 신용위험도



[그림 2] 등록 대부업체에서 풀려나간 가계 대출 증가세(한국은행)



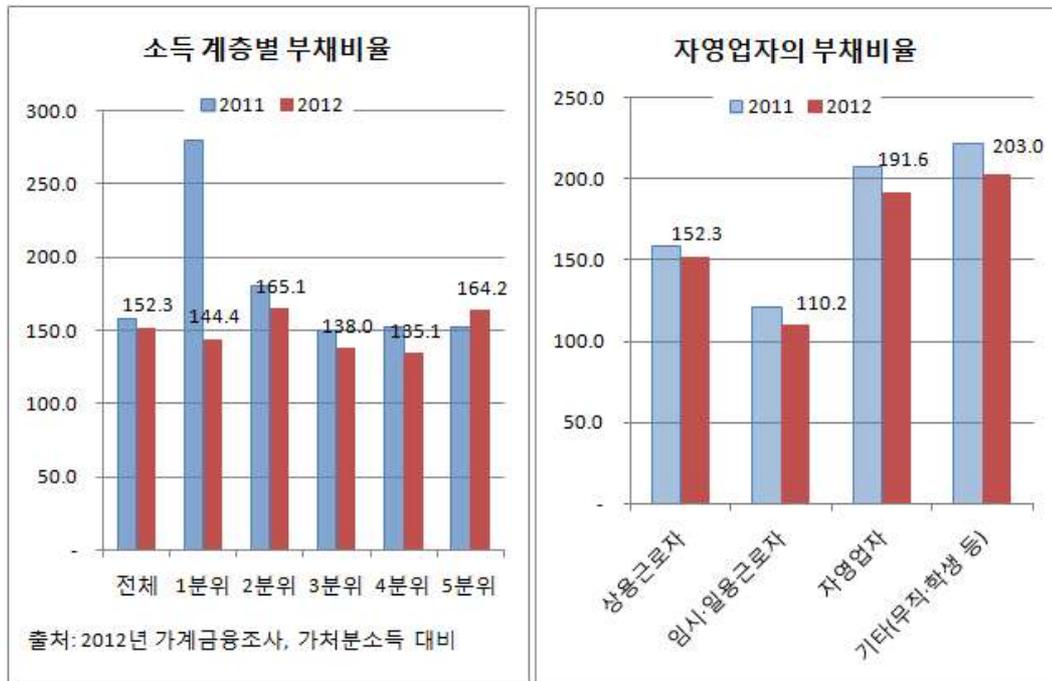
물론 이 조사는 가계의 입장이 아니라 대출을 해주는 은행 입장에서 평가하는 것이라서 자금 운영상의 은행 내적 사정 같은 것이 함께 고려될 개연성도 있다. 그런데 대출행태 서베이에 응했던 은행들의 대출은 아직 부실 가능성이 높지 않고 상대적으로 양호하다. 문제는 신용카드사나 대부업에서 풀려나간 고금리 대출이라는 것을 감안하면, 가계의 신용위험은 한국은행 조사보다 더 커질 수도 있다. 사실 최근 수 년 동안 은행의 대출 증가율은 상당히 신중했던 반면, 신용카드사 등 제 2 금융권의 대출과 대부업 대출은 상대적으로 빠르게 증가했다.



특히 공식적으로 최고 이자율 39%까지 적용 받고 있는 대부업체의 가계 대출이 빠르게 증가한 결과 2011년 말 기준 전체 대출 잔액은 8조 7천억 원, 이용자 수 252만 명까지 도달했다.⁹⁾(그림 2 참조) 은행을 넘어 대부업까지 전체 대출기관을 확대한다면 가계의 신용위험은 객관적으로 이전보다 더 높아졌다고 보아야 한다.

2. 가계의 관점에서 본 가계부채 위험

[그림 3] 소득계층별, 종사상 지위별 가처분 소득대비 부채비율



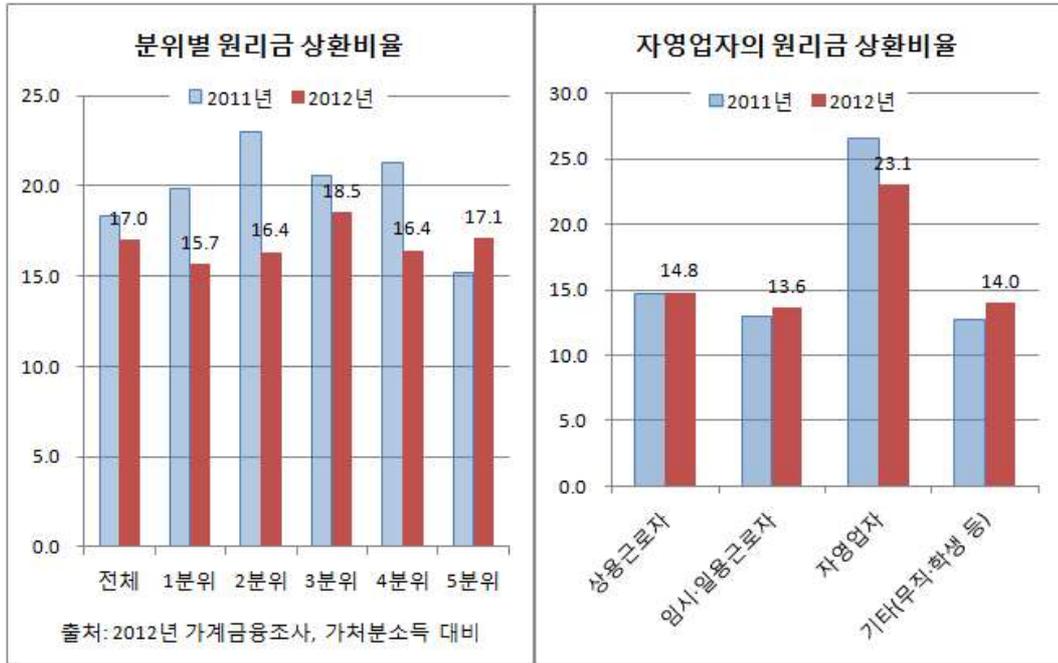
그렇다면 대출을 해준 은행 입장이 아니라, 돈을 빌린 가계의 관점에서 부채 부담은 어느 정도 더 늘었을까? 통계청 등이 2012년 3월에 실시한 가계금융조사에 의하면 가계의 부채비율이나 원리금 상환 비율은 미세하지만 조금 완화된 것으로 나타났다. 저소득 계층의 부채비율이 다소 낮아지고 자영업자의 부채비율도 조금 완화된 것으로 나타났기 때문이다.(그림 3참조) 그러나 여전히 저 소득 계층의 가처분 소득 대비 부채비율은 150% 전후로 매우 높은 수준이고, 자영업자의 부채 비율도 190%가 넘는 극히 위험한 상태라는 사실은 조금도 변하지 않았다.¹⁰⁾

9) 한국은행, << 금융안정보고서>>, 2012.10

10) 2011년과 2012년 결과를 비교하는 것이 의미가 있을지 모르겠다. 왜냐하면 2012년에는 표본수를 두 배로 늘려 2만 가구를 조사했는데, 이 과정에서 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 통계청 외, “2012년 가계금융, 복지 조사결과”, 2012.12.21



[그림 4] 소득 계층별, 종사상 지위별 부채의 원리금 상환비율



부채비율뿐 아니라 원리금 상환비율도 유사하다. 조사 결과 이전 연도보다 조금 개선되었지만 여전히 전체 원리금 상환비율은 17%로서 매우 높은 수준이고 자영업자는 23%를 상회하고 있다.(그림 4 참조)¹¹⁾ 미국 서브프라임 모기지 부실 사태가 발생했을 때에 미국 가계의 부채비율이 140% 이하였고 원리금 상환비율도 모기지 부실이 가장 위험했던 2007년 14% 전후였다가 지금은 11%내외로 내려왔다는 점을 감안해보면 얼마나 높은 수치인지 짐작할 수 있을 것이다.

이 점은 같은 조사에서 가계의 설문조사를 한 것과 비교해 봐도 알 수 있다. 금융 부채를 보유한 1050만 가구 가운데에서 원리금 상환이 부담스럽다고 한 가구의 비율이 무려 68.1% 나왔기 때문이다.¹²⁾ 전체 1795만 가구 기준으로 볼 때 715만 가구가 현재 원리금 상환을 부담스럽게 생각한다는 것이고, 무려 272만 가구는 매우 부담스럽게 생각하고 있다는 것이다. 가계가 피부로 느끼는 부채의 하중을 알려주는 지표다.

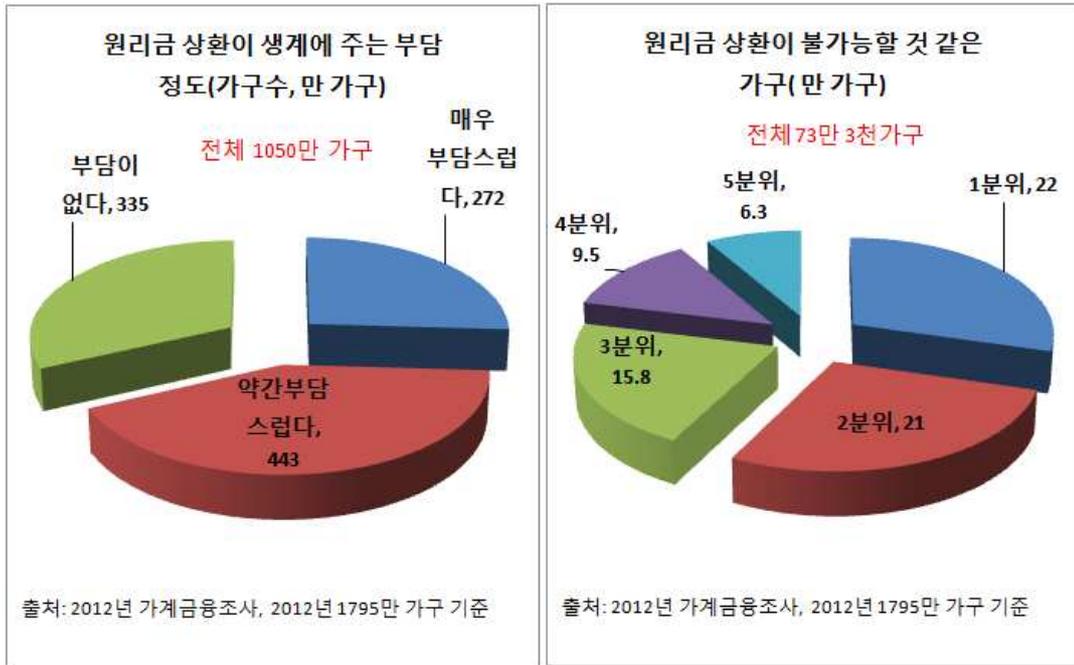
715만 가구가 빚 갚는 것을 부담스럽게 여기고 있는 것도 상당히 우려스러운 것이지만, 그 중에 약 73만 가구 가량은 상환이 불가능할 것 같다고 설문조사에서 대답했다는 것이 더욱 심각하다.(그림 5 참조) 그 가운데 1,2분위의 저소득 가구가 40만 가구를 넘고 있다. 은행이 발표하는 공식적으로 1%대의 낮은 연체율과는 체감적으로 상당히 거리가 있으며, 현실적인 연체와 부실, 파산위험에 직면한 가계가 적지 않음을 말해주고 있는 것이다.

11) 원리금 상환액 조사는 집계 방식이 더 달라졌다. 2011년 원리금 상환액은 3월 1달간의 이자와 원금 상환액을 조사하여 연간 자료를 산출했지만 2012년은 2011년 1년 동안 이자와 원금 상환액을 조사한 것이다. 따라서 비교를 할때에 주의해야 한다.

12) 전체 가구 수는 통계청의 인구와 가구 추계치 2012년 값 1795만 가구를 기준으로 했다.



[그림 5] 원리금 상환에 대한 설문조사 결과



3. 변곡점을 지나고 있는 가계 부채

2012년 9월 말까지 우리나라 가계 부채는 가계신용 기준으로 937조 원, 그리고 자금순환표상의 부채 기준으로는 1135조 원까지 상승했다. 지난해에도 양적 규모 팽창이 멈추지 않았던 것이다. 그런데 지난해부터 주목할 변화도 나타나고 있다. 부채 증가추세가 뚜렷이 둔화되고 있는 것이다. 물론 2009년에도 잠시 부채 증가가 둔화되었지만 그 때에는 갑작스런 경제위기 충격이 있었기 때문이며 지금은 추세적 변화일 가능성이 있다.

실제로 경제위기 이후에도 매년 8%이상씩 늘어나던 가계부채 증가율이 2012년 3분기에는 5.7%까지 떨어졌다. 가처분 소득대비 절대규모 면에서 부채의 과잉 팽창과 원리금 상환 부담의 증대가 일정한 한계에까지 온 것이다. 특히 경제가 다시금 2%수준으로 침체되고 소득증가 기대가 꺾이면서 추세의 변화가 온 것으로 보아야 할 것이다.

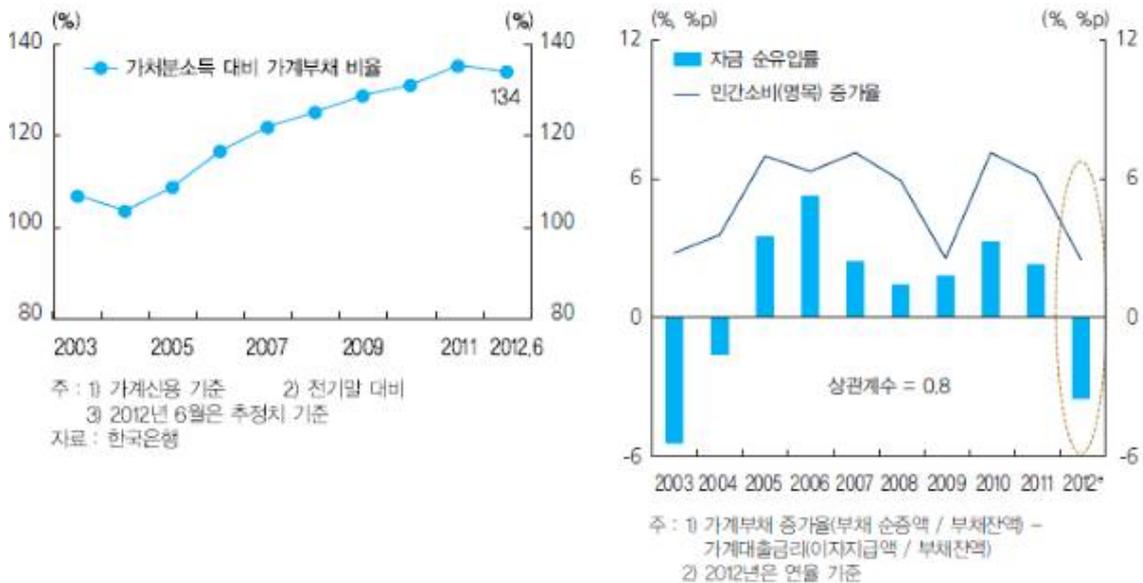


[그림 6] 가계 부채 증가 속도의 둔화



그 결과, 아직 2012년 말까지의 정확한 통계를 낼 수는 없으나, 지난해 상반기 추정치로 계산해보면 가처분 소득 대비 부채비율이 처음으로 떨어진 것으로 나와 있다.¹³⁾(그림 7 참조) 또한 가계가 금융권에 지불하는 이자규모보다 추가 대출규모가 적어지는 상황이 왔다고 한국은행은 분석하고 있다. 2012년 3분기까지 늘어난 가계부채가 30조 원 전후이므로 지난해 전체로 놓고 보아도 이자로 가계에서 은행권으로 들어간 자금보다 은행에서 가계로 흘러들어온 추가 대출금 규모가 작아질 가능성이 높다.

[그림 7] 가계부채 비율 하락과 자금 순 유입률 역전(한국은행 자료)



13) 한국은행 2013년 1월 경제전망 자료에 의하면 11년 말 부채비율이 135%에서 12년 상반기에는 134%로 추정하고 있다.



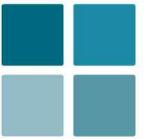
이는 가처분 소득 대비 가계부채가 줄어드는 방향으로 반전되고 있다는 점에서 장기적으로 긍정적인 신호임에 분명하다. 그러나 여전히 소득 상승 전망이 불투명하다는 점에서 낙관하기는 이르고, 특히 단기적으로 가계의 자금공급이 은행으로 역류하면서 민간 소비를 제약할 가능성이 상당히 있다. 올해 민간소비 증가율을 정부는 2.7%, 한국은행은 2.8% 등 올해의 1.8%보다 훨씬 높게 잡고 있는데 부채 상황을 감안했을 때 지나치게 낙관적일 수 있다.

어쨌든, 2003년 신용카드 대란과 2009년 글로벌 금융위기 충격 등의 일시적인 변동 가운데에서도, 외환위기 이후 15년 동안 지속적으로 팽창해왔던 가계부채가 임계점에 이르면서 매우 중대한 변곡점을 맞게 되었다. 소득대비 부채의 규모를 줄여나가면서도 가계의 충격을 최소화시켜 나갈 위기관리 대책을 수립하는 한편, 경제 회복에 미치는 부정적인 영향도 줄여나갈 수 있는 정책적 대응이 대단히 중요한 시점인 것이다. 올해가 그 분수령이 될 것으로 보인다.

사실 가계 부채문제는 단순히 가계경제의 부담 경중에 국한되는 것도 아니고, 감당할 능력도 없이 과도하게 부채를 끌어온 개별적인 가계의 윤리 도덕적 문제는 더욱 아니다. 그것은 신자유주의 경제 작동의 가장 중요한 기제를 바꿀 것인지의 여부, 즉 핵심적인 경제구조 개혁의 문제라고 할 수 있다. 영국의 사회학자 콜린 크라우치(Colin Crouch)는 작은 정부와 자유시장을 주창했던 신자유주의가 정부를 대신해서 부족한 유효수요를 보완하는 기제로 가계의 신용창출을 동원했다면서 이를 ‘사유화된 케인스주의(Privatized Keynesianism)’ 이라고 표현했다. “처음에는 우연히 생겨난 이 모델은 점차 공공 정책에서 중요한 문제가 되었다. 경제를 자극하기 위해 정부가 빚을 지는 대신에 일부 빈곤층을 포함한 개인과 가구가 빚을 떠안게 되었다.”¹⁴⁾

요컨대 정부가 사회보장 지출을 줄이는 대신 사적 금융회사가 이를 대신했고, 실질임금 상승에 의한 소득으로 구매력을 뒷받침하는 대신 신용창출에 의한 가계부채 증가로 소비수요를 충당해온 경제구조가 임계점에 이르면서 가계부채가 빚진 개별적 가구의 차원을 넘어 경제구조의 문제로 되고 사회적 문제로 된 것이다. 따라서 가장 기본적인 과제는 장기적 차원에서 부채/가처분 소득의 비중을 줄여나가면서 동시에 경제의 상승적 순환을 가능하게 할 구매력, 소득기반을 강화시키는 경제구조개혁이 필요한 것이다. 가계 부채가 변곡점에 도달한 지금이 바로 구조개혁의 방향을 확실히 해야 할 시점이다. 이처럼 가계부채는 가계의 문제가 아니다.

14) 콜린 크라우치, 2011,『왜 신자유주의는 죽지 않는가?』, 169쪽



4. 가계부채 대선 공약의 이행이 중요하다.

가계부채에 의존하여 민간수요가 지탱되는 경제구조를 소득기반의 수요로 개혁하는 방향을 갖는 것이 장기적 과제라고 한다면, 단기적으로는 재무 건전성이 취약해져가는 서민 가계의 부실위험을 적극적으로 해소하는 것이 긴급한 위기관리대책으로 나와야 한다. 현재 시점에서는 채권은행의 부실화로 인한 시스템위기는 크지 않은 반면, 앞서 확인한 것처럼 취약한 채무가계의 위험도는 상당한 수준에 이르렀고 대상도 확대되고 있기 때문이다.

가계부채의 위험성이 점점 현실화될 조짐을 보였던 지난해 대선국면에서 박근혜 당선자와 민주통합당 문재인 후보 모두가 부채위험이 큰 가계를 보호하기 위한 매우 다양한 공약을 제시했다. 대부분의 현실적인 대책들이 전부 나왔다고 해도 무방할 정도다. 문재인 후보는 “채권자인 금융기관이 아니라 채무자인 국민의 시각”에서 정책을 펴야 한다면, 부실 채무 가계의 피해를 줄이고 최소한의 인권과 생존권을 보호하기 위한 법적, 제도적 개선에 초점을 두었다. 이른바 ‘피에타 3법’으로 명명된 이자 제한법, 공정 대출법, 공정 채권 추심법이 그것이다.

반면 박근혜 당선자는 “18조원 국민행복기금 조성을 기반으로 322만 금융채무 불이행자의 부채 50%감면”을 핵심으로 한 가계부채 대책을 10대 공약의 첫째 과제로 제시하여 직접적 채무 조정을 강조했다. 모두 필요한 대책들이다. 우선 박근혜 당선자는 본인이 그토록 강조하는 ‘국민통합’을 위해서라도 야당 후보가 제안했던 ‘피에타 3법’에 대해 전향적으로 검토하여 가능한 부분을 수용하려는 태도를 보여야 한다. 특히 선거운동 기간 중에 박근혜 후보 측은 “대부업체의 최고 법정이자율을 (현행 39%에서) ‘이자제한법’과 동일하게 연 30%로 인하하고 추후 20%로 인하” 하겠다는 발언을 한 적도 있는 만큼 전향적인 검토를 할 여지는 충분하다고 할 것이다.

동시에 현실적으로 상황이 불가능한 연체가구의 대출을 일정하게 경감하거나 조정하겠다는 박근혜 당선자의 공약도 성실히 이행될 필요가 있다. 현재 시점에서 보면 가계부채 경감에 투입될 18조 원의 국민행복기금은 정부조직인 자산관리공사의 공사 채권발행으로 충당하는 것으로 알려졌다. 조성된 기금으로 다중 채무자 등 서민 가계의 연체 채권을 은행으로부터 매입한 후 일부를 경감하고 나머지는 장기 저리 대출로 전환시켜주겠다는 구상이다. 이에 대해 채무자의 도덕적 해이와 형평성 문제가 지적되기도 하지만, 도덕적 해이라면 사실 저축은행들을 포함하여 채권은행들이 더 문제였음에도 불구하고 지난 2008년 이후 정부의 직, 간접적인 지원과 구제가 있었음은 주지의 사실이다.

채무자 도덕적 해이보다 고려해야 할 사항은 채권 은행들의 손실 분담원칙을 추가로 고려해야 한다는 점이다. 국민행복기금으로 가계의 연체 채권을 은행으로부터 매입하면,



은행 입장에서는 손쉽게 부실채권을 정리하게 될 수도 있기 때문이다. 따라서 은행도 일정 비율의 손실을 부담하는 방식에 대해 정부와 은행의 협력이 필요하다는 것이다. 또한 앞서 언급한 것처럼, 가계부채 부실이 계속 확산되는 것을 억제하고 불법적인 채권추심 등이 난무하는 상황을 방지하기 위해 이자 제한법, 공정 대출법, 공정 채권 추심법 등의 제정과 개정이 국회에서 시급히 논의되어야 한다.



부동산 시장 살리기에 앞서 주거복지 진전을

2013.01.30 |

진남영_새사연 연구원 | jinnryu@hanmail.net

목 차

1. 부동산 시장, ‘자산’ 관점 보다 ‘주거’ 관점으로
.....
2. 주택가격의 반전? 기대할 수 없다.
.....
3. 주택가격은 소득만으로 구입하기에 여전히 높다.
.....
4. 부동산 시장은 결코 과거로 돌아갈 수 없다.
.....
5. 임대가격 안정화가 중요하다.
.....
6. 대선공약들을 제대로 수렴해야 한다.
.....



1. 부동산, ‘자산’ 보다는 ‘주거’ 관점으로 접근하자.

집 가진 가구나 집이 없어 임대를 해야 하는 가구나 여전히 부동산에 대한 관심은 지대하다. 지난해에 비해 경기가 크게 나아지지 않을 것이라는 비관적 전망으로 인해 2013년 올해 부동산 경기도 큰 기대가 없다. 단지 새로 출범하는 박근혜 정부가 경기회복을 위해 적극적인 부동산 경기 부양책을 내놓을 것이라는 희망이 교차하면서 약간의 호전을 예상하는 분위기다.

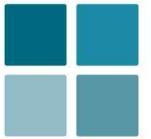
특히 지난해 2%로 추락한 경제부진의 영향을 받아 수도권 주택가격 하락속도가 좀 더 빨라지고 2011년까지 가파른 상승을 했던 지방 집값도 상승률이 둔화된 가운데, 거래량이 30% 이상 떨어졌던 충격이 올해에는 얼마나 진정될 것인지에 관심이 모아지는 것 같다. 그러나 현실을 보면 올해 한국경제 전체가 3% 성장을 하기도 쉽지 않은데다가 한계점까지 오른 가계부채로 민간 구매력이 여전히 극도로 위축되어 있는 상황이다. 반면 최근 주택 인허가는 2011년 이후 2년째 50만 호 이상씩 늘어나고 있고 준공 실적도 쌓여가고 있다. 구매력은 약화되는데 공급은 늘어나는 추세에서 부동산 시장 활성화를 기대할 여지는 매우 적다는 것이다.

그런데 정작 더 중요한 과제가 있다. 부동산 ‘시장 기능’을 과거수준으로 복원시키기 이전에, 시장이 아닌 공공차원에서 공공임대 주택 공급 등 주거 복지를 확충하는 과제를 더 중요하게 고려해야 한다는 것이다. 한 마디로 ‘자산 가치 보존’이나 ‘시장 활성화’ 이전에 ‘공적 주거 복지 체제 구축’을 고려하는 것이 주택 문제에서 우선 되는 시대가 막 시작되었기 때문이다.

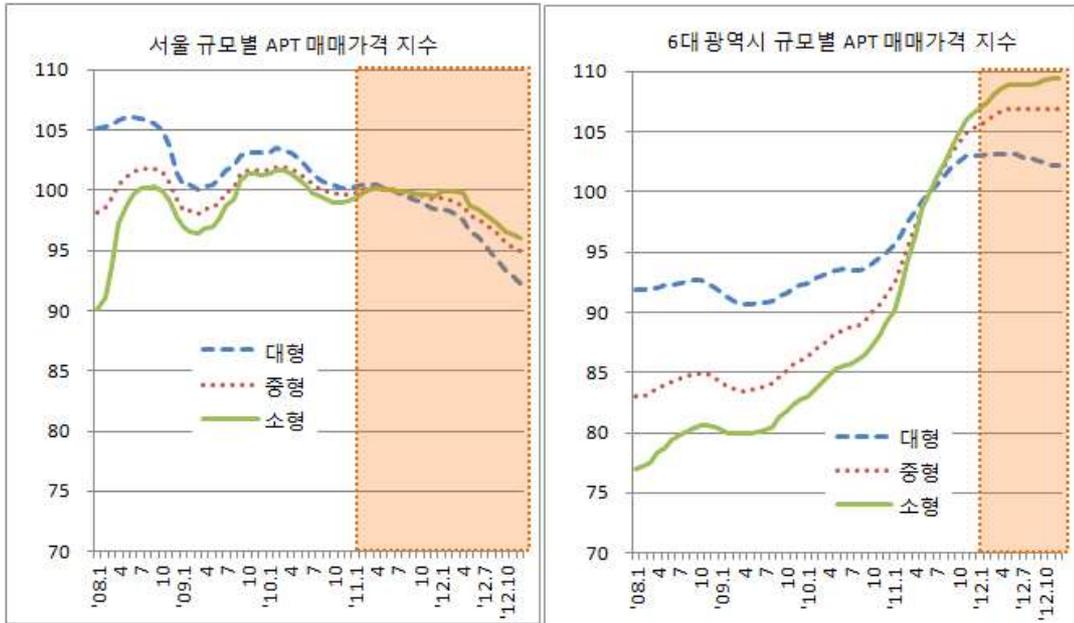
실제로 지난 대선에서 야당 후보들의 공약뿐만 아니라 당선된 박근혜 후보의 공약도 대부분은 하우스푸어/ 렌트푸어 관련 정책이나 공공임대주택 정책 등에 초점이 맞춰져 있었음은 주지의 사실이다. 부동산 시장은 앞으로 공적인 주거복지 정책과 맞물려 움직여만 하는 시대가 도래 했다는 것을 보여주는 사례다. 오직 시장만 바라보는 주택 정책은 끝났음을 말해주기도 한다.

2. 주택 가격의 반전? 기대할 수 없다.

그럼에도 불구하고 지금까지 우리의 주거문제가 대부분 시장을 통해 해결되어 왔기 때문에 우선 시장 추세를 살펴보는 것은 여전히 필요하다. 전체적으로 보면 지난해 서울 수도권을 중심으로 주택가격 하락 속도가 조금 더 빨라졌다. 2009년부터 무서운 속도로 치솟았던 지방의 주택가격도 2011년 4분기부터 상승폭이 줄어들기 시작하더니 지난해에는 매우 완만한 상승추이를 보였다. ‘수도권은 주택 규모에 관계 없이 빠른 하락, 지방은 상승 둔화’로 지난해 가격변동 추이를 요약할 수 있을 것이다.(그림 1 참조)



[그림 1] 서울과 지방의 아파트 매매가격 지수 추이(국민은행)



가격 하락과 함께 거래량도 2012년에는 대폭 줄어 시장을 얼어붙게 했다. 더욱이 이런 결과는 2012년 5.10 부동산 규제완화 정책과 9.11 대책으로 대부분의 부동산 관련 규제를 풀었음에도 불구하고 나타난 것이다. 일련의 세제 완화나 금융규제 완화를 하여 시장 자율에 맡긴다고 해도 시장 자체가 이미 제대로 작동하지 않는 단계로 진입했음을 말해주고 있는 것이다. 그렇다면 거의 완전하게 부동산 시장의 규제완화와 자율을 부여했는데도 부동산 가격 하락을 멈춰 세우지 못한 것은 왜일까? 수요와 공급 측면에서 각각 확인해보자.

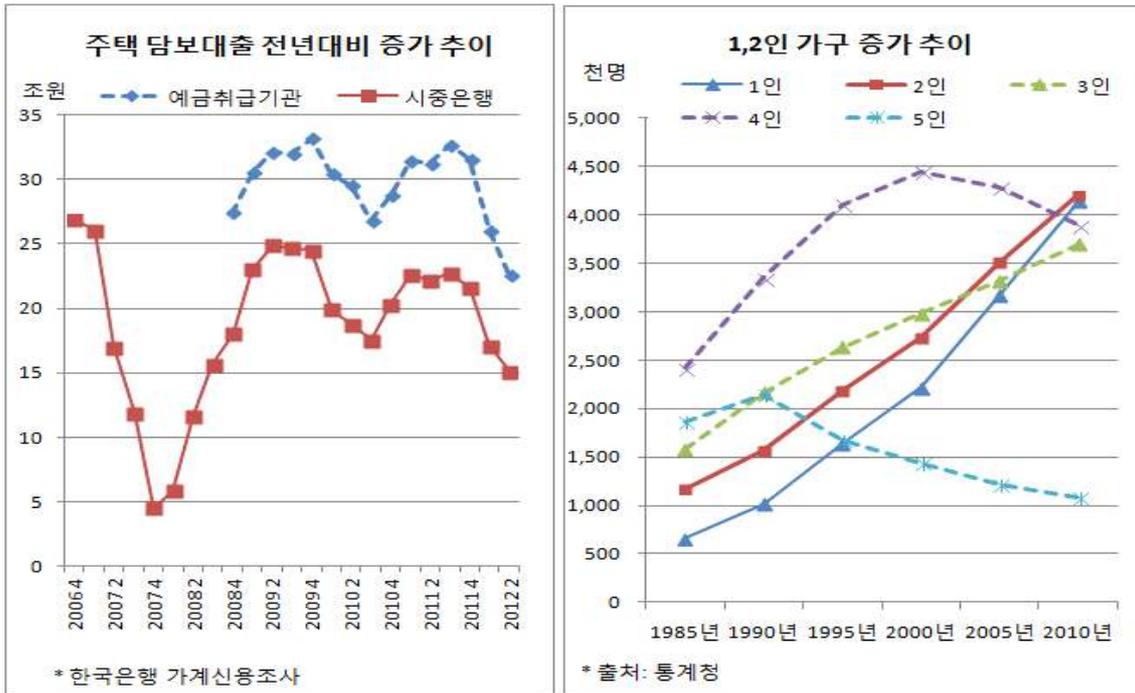
우선 단기 수요 측면에서, 지금까지 주택가격이 매우 높은데도 시장거래가 가능했던 것은 대규모로 공급된 주택담보대출 때문이었다. 그런데 지난해부터 가계부채 절대 규모의 부담이 최고조에 이르면서 부채 부실화 위험에 대해 은행과 가계 양쪽 모두에서 신중해진 결과 주택담보대출 증가 속도가 현저히 줄어들기 시작했다. 이른바 가계 디레버리지가 시작된 것이다.

이 상황에서 당분간 가계부채 규모를 키우기보다는 원리금 상환 압력을 완화시키는 것이 급선무이므로 더 이상 대출을 끌어 주택수요를 만들기는 어려울 것이다. 오히려 현재의 불안정한 변동금리 일시상환대출 형태를 고정금리 장기 분할상환으로 전환하는 정책을 더 확대하여 기존 대출 부담을 완화시키고 가계 재무구조를 개선하는 것이 최우선 정책이어야 한다.¹⁵⁾ 또한 장기적 수요 측면에서 보면, 이미 전체 가구의 절반 이상을 넘어간 1,2인 가구비율의 증가 추이를 볼 때, 중 대형 중심의 대량 수요 자체가 지속되기 어려운 것임은 분명하다. 장, 단기 모든 차원에서 '주택 수요의 위축', 이것이 주택가격 하락의 핵심 원인이다. (그림 2 참조)

15) 정부 발표에 의하면 고정금리 대출 비중은 12년 10월 기준 17.6%까지 개선되었다고 한다.(10년 말에는 5.1%), 그리고 일시상환 대출 비중도 12년 6월 기준 36.4%까지 떨어졌다고 한다.(10년 말 41.3%), 기획재정부, “2013년 경제전망”, 2012.12.27

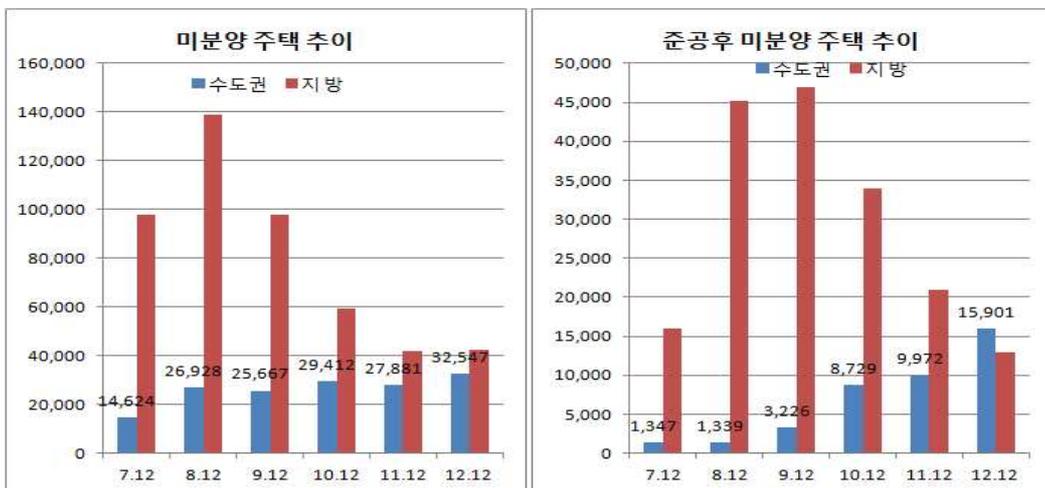


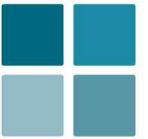
[그림 2] 장. 단기 주택 수요에 영향을 주는 요인(금융과 인구)



부채 기반의 주택 수요 붕괴로 인한 수요 위축이 주택 가격 하락의 기본 동인인데, 공급은 수요에 조응하지 못하고 과거의 관성에 따라 상당한 공급량이 지속되고 있는 중이다. 우선 여전히 서울 수도권 중심의 미분양 물량이 늘어나고 있는 중이다. 2008년 16만 채를 넘어가던 미분양 주택이 2012년에는 7만 채 정도로 줄었지만 줄어든 것은 지방일 뿐이었다. 수도권은 외환위기 이후 처음으로 미분양 주택이 3만 채를 넘어갔고 준공 후 미분양도 빠르게 늘고 있는 중이다. (그림 3 참조)

[그림 3] 2012년까지 수도권과 지방의 미분양 주택 추이





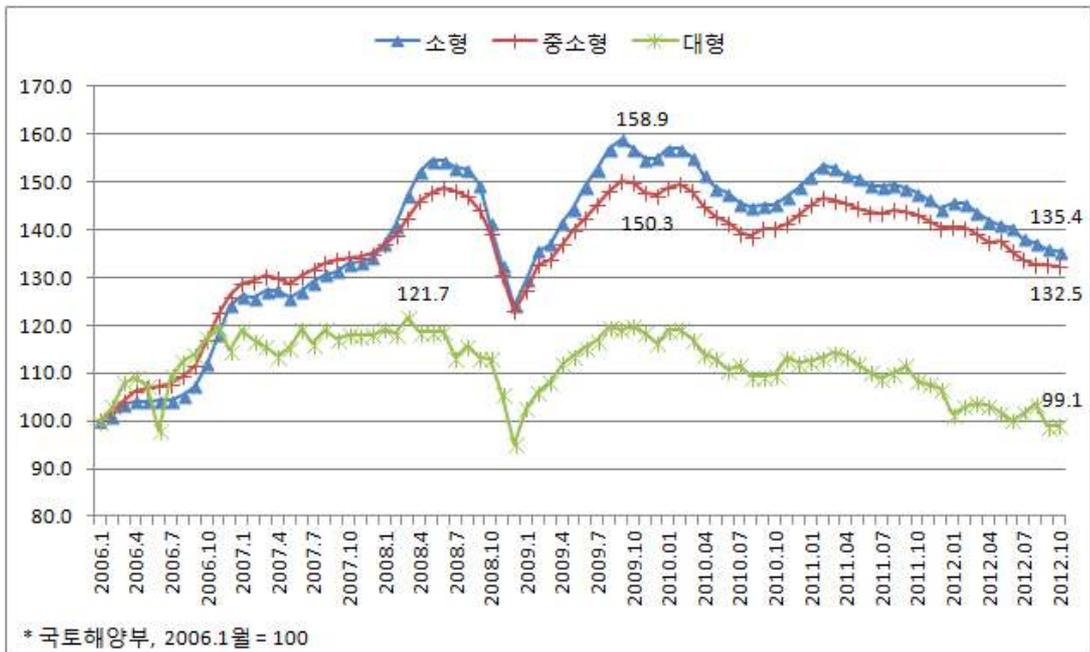
더구나 도시형생활주택과 같은 초소형 주택이 포함되어 있음을 감안해도 주택 인허가 역시 최근 매년 50만 채 전후로 상승추세에 있다. 현실적인 수요는 줄고 있는데 공급이 여전히 계속되고 있음을 말해주고 있다. 이는 이명박 정부시절 부동산 반복된 부동산 시장 부양으로 건설업계의 공급조정이 되지 않고 관성대로 공급물량이 계속 풀려왔던 탓이 크다. 앞으로 상당기간 저성장 국면이 이어지고 가계재무 조정과정이 완료될 때까지 축소된 수요에 조응하는 공급구조 역시 조정되어야 하고 그에 따라 주택가격의 추가적인 하락이 수반되어야 한다.

3. 소득만으로 구입하기에는 주택가격이 여전히 높다.

한마디로 대출 기반의 주택수요 소멸과 여전한 관성적 공급구조 지속으로 인한 수요와 공급의 불균형이 주택가격 하락을 이끌고 있는 상황이다. 결국 지난해부터 ‘수도권은 빠른 하락, 지방은 상승 둔화’를 보이고 있던 추세는 적어도 올해까지 이어질 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 주택가격은 지금 어느 정도까지 떨어진 것이고 또 어디까지 어떤 속도로 하락할 것인가?

앞서 본 것처럼 우리나라 주택가격은 수도권 중대형 주도로 이미 2008년부터 서서히 하락하고 있었고 2010년부터는 중소형까지 하락 추세가 확대되었다.(그림 4 참조) 물론 수도권 이외의 지역에서는 이 시점에 뒤늦게 급등이 시작되어 그 추세가 2011년 말까지 계속되기도 했지만 지난해 와서 상승세가 꺾이게 된다. 최근 부산 집값이 인천을 추월했다는 소식을 보면 조만간 지방 가격 추이도 수도권 흐름에 수렴될 것이다.

[그림 4] 서울지역 아파트 실거래가격 지수 변화 추이(2006.1월 = 100)



어쨌든 서울 수도권에서는 최고점 대비 30~50% 하락하는 경우가 생기고 있는데 그림에도 추가적인 하락을 계속하는 중이다. 그러나 최고점을 찍기 이전 시점인 2006년 기준으로 보면 대형

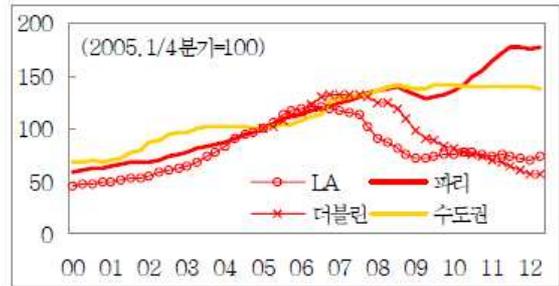


아파트 정도가 대체로 2006년 시점으로 되돌아왔을 뿐이고 소형의 경우에는 당시에 비해 여전히 30%이상 높은 수준이다. 공식 실거래 가격 자료가 없지만 만약 주택거품이 본격화되기 이전인 2004년과 비교하면 훨씬 높은 수준일 것이다.¹⁶⁾ 또한 다른 나라와 비교해 보아도 우리나라 수도권 주택가격의 하락폭이 컸다고 할 수는 없다.(그림 5 참조) 결국 2008년 이후 수도권 대형 -> 수도권 중소형 -> 지방 대형 -> 지방 중소형 순서로 완만하게 가격이 빠지는 흐름이 이어질 것으로 보인다. 그런 점에서 급격한 폭락도 없지만 가격 회복의 반전도 당분간 기대할 수 없다.

[그림 5] 금융위기 이후 세계 주요 도시 주택가격 변화 비교



* 자료: BIS



* 자료: BIS

더욱이 서울과 수도권에서 주택가격이 하락했다고 하지만, 2011년 기준으로 수도권에서 PIR(중위주택가격/소득)은 8.4배에 이를 정도로 매우 높다. 연간 소득을 8년 이상 모두 모아야 평균 주택을 구매할 수 있다는 뜻이다. 특히 하위 20%의 저소득층의 경우 하위 20% 수준의 주택을 구입한다고 해도 연간 소득의 13.6배를 모아야 하는 것으로 분석되었다.¹⁷⁾ 요약하면 이렇다. 최고점 대비로 평가하면 우리나라 수도권 주택은 상당히 하락했지만 오르기 전과 비교해보면 크게 떨어진 것이 아니다. 또한 소득과 비교하면 아직 소득으로 감당할 수 있는 집값 수준까지 내려온 것도 아니다.

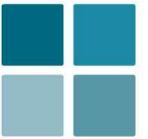
우리 국민들에게 주택가격은 양면성을 가지고 있다. 주택을 자산의 관점으로 보면 ‘자산’ 가격의 유지와 상승이 중요하고, 주거의 관점으로 보면 주거비용의 절감을 위해 하락이 필요하다. 또한 주택을 자산의 관점에서 보면 ‘시장 거래 활성화’가 중요할 수 있지만, 주거의 관점에서 보면 시장 밖의 공공주택 정책이 못지않게 중요하다. 2013년 지금은 주택이 투자자산에서 점차 주거공간으로 무게 중심이 전환되는 과도기라고 할 수 있다. 큰 충격 없이 주택가격을 하향 안정화되는 방향으로 유도하는 것이 가장 중요한 시점이라는 말이다.

4. 부동산 시장은 결코 과거로 돌아갈 수 없다.

하지만 혹시 그렇지 않아도 일부지역에서 최고점 대비 30%이상 하락한 상황에서 부동산 시장 붕괴 내지는 가격폭락사태가 발생하는 것은 아닐까? 연속적으로 담보가치 하락 -> LTV 기준

16) 국토해양부에서 주택가격 실거래가격 통계를 집계한 것은 2006년부터다.

17) 국민은행 주택통계, 2012.9월 기준



초과 -> 일부 원금상환요구 -> 연체와 차압 ->경매 -> 가격 폭락의 악순환으로 진입하는 것이 아닐까?

따라서 최소한 가격의 급락을 방지하고 ‘실수요자의 거래활성화’ 차원에서라도 부동산 경기 부양책이 필요한 것은 아닐까? 미국의 사례를 보아도 가격 폭락의 연쇄 반응은 대규모 연체와 차압, 경매가 맞물릴 때 발생한다. 그런데 이 문제를 방지하는 것은 부동산 가격 지지를 통해서가 아니라 연체에 몰린 진 주택 소유자의 채무조정이나 신용관리를 통해서 해결할 문제이다.

사실 전체 경제가 하락하고 있는데 부동산 경기만 좋게 만들 방법은 없다. 2011년 3.7%, 2012년 2.0%로 급락한 우리 경제가 올해도 3% 달성조차 쉽지 않은데 부동산 경기만 살아날 수 있다는 기대를 갖는 것이 오히려 매우 비현실적이다. 그런데 이런 상황에서 거꾸로 건설과 부동산 경기를 부양시켜 국민경제 회복에 기여하도록 하자는 의견도 많다. 부동산 시장을 살리고 고용도 늘리고 내수도 좀 살려 보자는 것이다. 부동산 경기 부양을 주장하는 대부분의 사람들이 이런 근거를 들이댄다. 그런데 이것이 지금도 가능할까?

이와 관련하여 전 IMF 수석경제학자이자 금융 분야의 세계적인 전문가인 라구람 라잔 (Raghuram Rajan) 교수가 최근 글로벌 경기 부양책이 실패하는 이유를 분석하면서 지적을 하고 있는 대목을 참고할 필요가 있다. 그는 미국을 포함한 세계적인 주택거품이, 중, 저소득 층 가구들로 하여금 막대한 부채를 동원하여 담보가 용이한 주택이나 자동차 같은 특정 상품 수요를 과도하게 일으킨 결과라고 진단한다.

거품이 붕괴하고 경기침체가 된 상황에서 정부가 재정지출을 통해 수요를 자극해야 하는 것은 맞지만 문제는 누구에게 어떤 수요를 일으킬 것인가가 중요하다는 것이 그의 주장의 요지다. 이번 거품 붕괴는 일반적인 경기 사이클이 아니기 때문에 붕괴 이전의 실업자들이 원래 직장으로 돌아오고, 가동을 중단한 기업이 원래 상품을 다시 생산하며 위축되었던 해당 산업이 다시 회복되는 식으로 될 수 없다는 것이다. 부채를 동원하여 과잉 팽창했던 건설 산업은 구조 조정되어야 하며 과잉 공급되었던 주택 상품도 조정되어야 한다는 것이다. 거품 붕괴는 주택 건설시장에서 발생했지만 경기 회복은 다른 산업에서 다른 상품 수요에 의해 이뤄져야 한다는 것이다.¹⁸⁾

우리나라도 다를 것이 없다. 지속 불가능한 부채 기반의 주택 수요로 떠받쳐진 주택 공급구조 역시 지속 불가능하다. 부채 기반의 주택 수요가 붕괴했으면 당연히 그것으로 지탱되던 공급구조도 조정되어야 하는 것이다. 따라서 부동산 경기를 살려 전체 경기를 회복시킨다는 발상은 당분간 버릴 필요가 있다. 내수를 진작시키기 위해 차라리 다른 산업 분야를 찾자는 것이다. 부동산 경기를 살린다면서 추가적인 대출을 동원하도록 자극하여 가계부채를 키운다면 이후 더 심각한 파국을 맞을 수도 있기 때문이다.

18) Raghuram Rajan, "Why Stimulus has failed", 2013.1.12

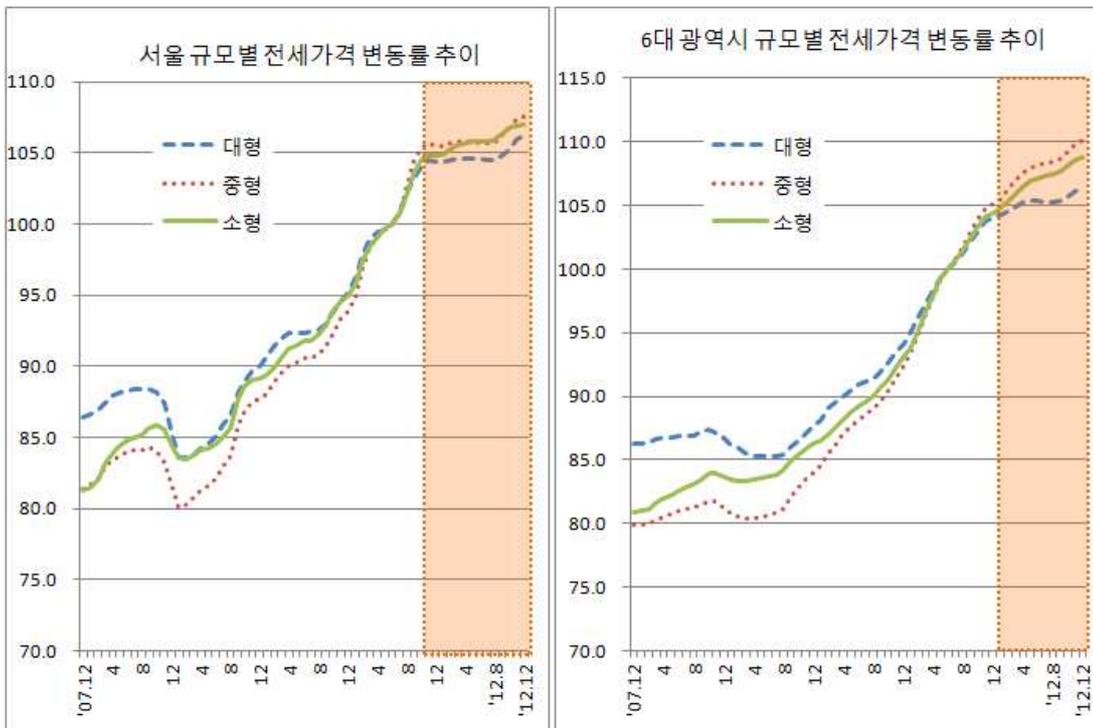
<http://www.project-syndicate.org/commentary/boosting-demand-impedes-recovery-by-rahguram-rajan>



5. 임대가격의 안정화가 중요하다.

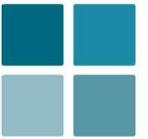
우리나라에서 2010년 기준 자가 소유가 아닌 주택에 임차해서 생활하는 가구는 전체 가구의 45%에 해당하는 약 800만 가구이다. 현재 부동산 시장 활성화보다 정작 중요한 문제는 이들에게 안정된 주거환경을 제공해주는 것이다. 그 점에서 볼 때 최근 수년 동안 전세가격 폭등은 우려할 만한 것이었다. 약 370만 전세 가구에게는 엄청난 부담이 되었을 것이기 때문이다. 최근 극히 불안정한 전세시장을 고려할 때에는 매매시장 이전에 임대시장, 매매 수요와 공급 이전에 임차수요와 공급을 주의하여 정책적 결정을 할 필요가 있다.

[그림 6] 서울과 지방의 전세가격 변동 추이



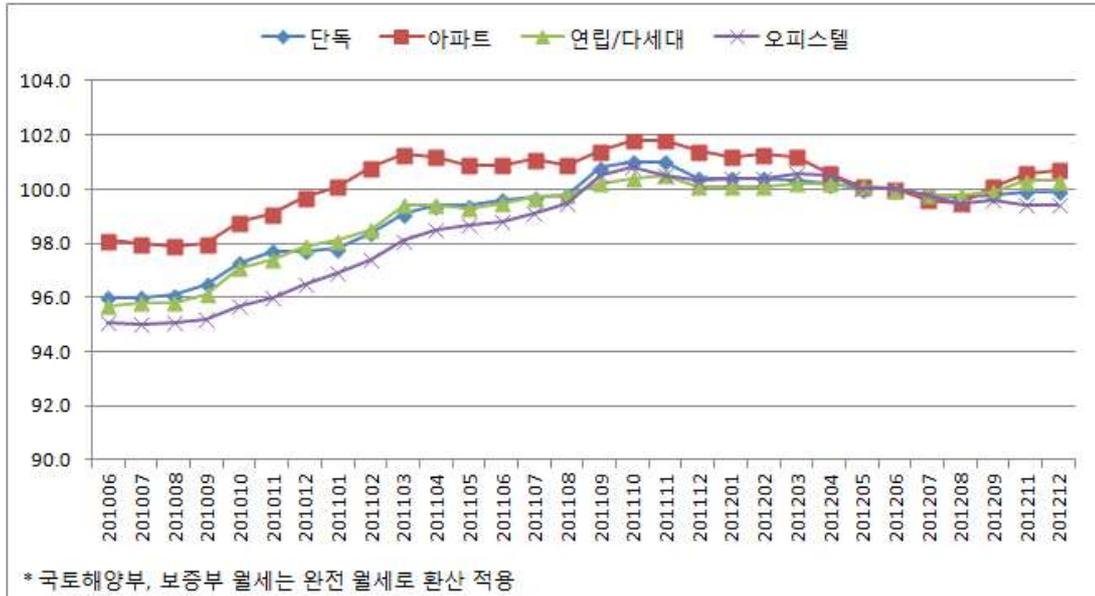
2009년부터 매해 10%넘게 폭등하던 전세가격은 2011년 4분기 이후부터 상승폭이 줄기 시작했지만 2012년에도 완만한 상승추세를 이어가고 있는 중이다.(그림 6 참조) 그 결과 서울 아파트 기준으로 매매가 대비 전세가격은 2011년 10월에 50%를 넘었고 2012년 12월 54.8%까지 올라가 있는 상태다. 초저금리 시대에 주택 소유자들의 전세 임대 동기가 줄어들면서 공급이 축소되고 있는 것도 전세가격 상승의 중요 이유이기 때문에, 시장의 수요 공급 구조만으로는 가격상승이 쉽게 진정되기 어려운 측면이 있다. 전월세 상한제와 같은 규제로 가격 안정 장치를 도입할 필요가 있는 대목이다.

또한, 주택가격의 장기적 하락이 예상되는 가운데 전세 형태의 임대가 점차 월세로 전환되는 추세가 강화되리라는 것이 일반적인 판단이다. 따라서 전세가격 안정화도 중요하지만 동시에 월세 임대 시스템의 안정화 역시 매우 중요하다. 월세 임차인이 전세 임차인과 같은 규모로 이미 커졌고 앞으로 더욱 늘어날 것이기 때문이다.¹⁹⁾ 그런데 월세 임대가격도 최근 다소간 상승하기는



했지만 전세만큼 폭등하지는 않았고 2012년부터는 추가적 상승 없이 유지되는 추세라는 점은 그나마 다행스런 신호다. (그림 7 참조)

[그림 7] 수도권 주택 유형별 월세가격 변동 추이



결국은 장기적으로 동기가 사라져가고 있는 전세제도를 각종 금융대출을 동원하여 떠받치려 하기 보다는, 안정된 월세 임대제도가 정착되도록 하는 것이 더 필요한 일이 될 것이다. 그런데 현재 우리나라에서 민간의 월세 임대 제도는 짧은 임대차 기간을 포함하여 제도적으로 매우 불안정한 것이 사실이다. 임대차 보호법을 추가적으로 개정하여 장기적으로 안정되게 주거생활을 할 수 있도록 제도적 시스템을 미리 확보할 필요가 있다. 아울러 전월세 전체적으로 임대료 상한제를 실시하여 불안정한 가격변동을 줄여야 한다.

6. 대선 공약들을 제대로 수렴해야 한다.

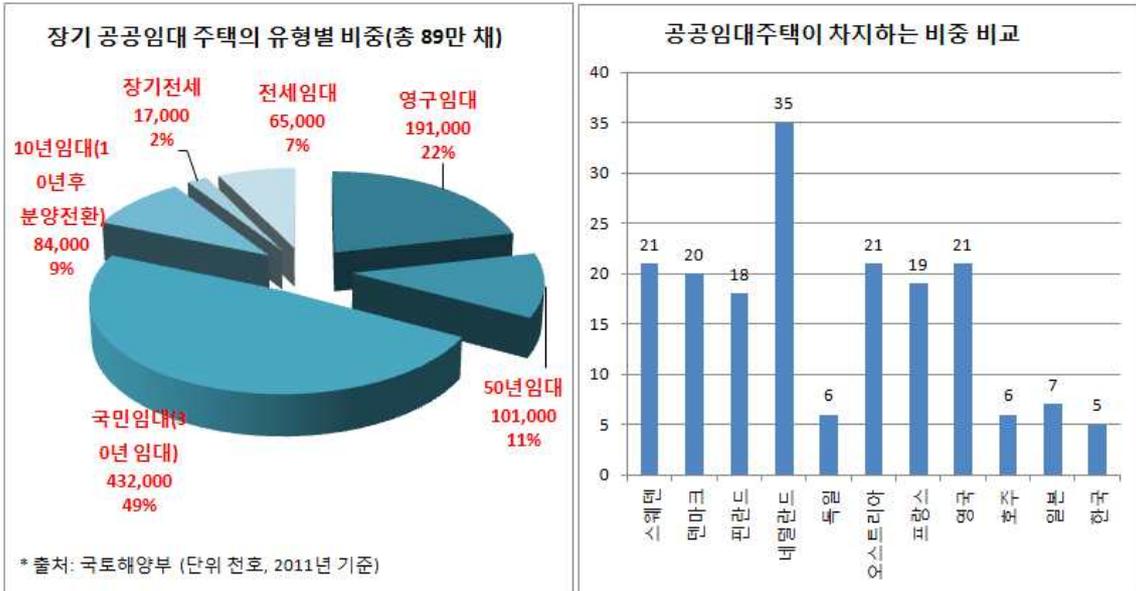
다양한 정책 공약들이 쏟아져 나왔던 지난 대선에서 부동산 관련 공약도 예외는 아니었다. 그동안 쟁점이 되었던 대부분의 주택관련 대책들이 주요 후보들에게서 공약 형태로 발표되었다. 우선 야당 후보였던 문재인 민주통합당 후보는 “저출산 고령화 시대, 1인 가구 시대, 집값 하락 안정 시대, 주거 양극화 시대에 걸 맞는 주택 정책으로 패러다임”을 바꾸겠다면서 주거 복지 차원의 다양한 대책들을 제시했다. 연간 12만호씩 장기 공공임대주택을 공급하여 2018년까지 10%, 장기적으로 15%까지 확대하겠다는 공약을 필두로, 임대 등록제를 전면 실시, 세입자에게 계약갱신 청구권 부여, 공공원룸텔 확대 등 주거복지 공약을 내놓았다. 과거의 ‘개발공약’ ‘경기부양공약’과는 다른 차원의 ‘주거 복지 공약’의 본보기라고 할 수 있다. 박근혜 당선자가 대통합의 견지에서 보더라도 합리적인 부분을 수렴할 필요가 있다.

19) 2010년 기준 전세가 전체 가구의 21.7%, 월세가 21.5%였다. 전세 가구는 2000년에 비해 약 6% 정도 줄어든 것이다. 통계청 가구, 주거 특성조사 결과



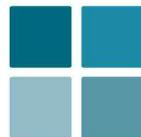
사실 박근혜 당선자가 내놓았던 공약도 이전의 개발공약과는 상당히 달랐다. 우선 철도부지 상부에 시세 절반 수준의 임대주택과 기숙사 20만 호를 짓는 행복주택 프로젝트를 공약하는 등 공공임대주택 확대 정책을 내놓았다. 최근 이를 박원순 서울 시장이 호응하여 서울에서 행복주택을 지을 철도 부지를 지원하겠다고 밝히기도 했다. 공공임대주택을 단계적으로 늘리겠다는 것은 이제 정치권의 합의이고 국민의 주거복지를 위한 기초적인 과제로 공유되고 있다고 할 것이다. 차기 정부는 주택관련 정책 가운데 이를 우선적이고 일관되게 집행할 의무가 있다.

[그림 8] 우리나라 장기임대 주택 비중과 구성



하지만 곧 출범할 박근혜 정부가 부동산과 주택 정책에 대해 재검토를 해야 할 대목도 상당히 있다. 우선 논란이 많았던 하우스푸어, 렌트푸어 정책은 정밀하게 재검토해야 할 첫 번째 대상이다. ‘보유주택 지분매각 방식’의 하우스푸어 정책과 세입자가 아닌 집 주인이 주택담보 대출을 받는 ‘목돈 안 드는 전세제도’는 실효성 측면에서 매우 회의적이라는 것이 중론이기 때문이다.

또한 박근혜 당선자는 여전히 취득세 감면 연장, 다주택 양도세 중과세 폐지, 분양가 상한제 폐지 등 이제 얼마 남지도 않은 부동산 투기 규제 제도마저 폐지하여 부동산 거래 활성화를 하겠다고 준비하는 것으로 알려졌다. 그러나 앞서 언급한 대로 이들 규제 폐지로 부동산 경기가 부활될 개연성은 매우 적다. 더구나 전형적인 투기적 거래 규제인 다주택 양도세 중과세를 폐지하는 것과 ‘실수요 거래 활성화’와 무슨 관련이 있단 말인가? 인위적으로 단기에 부동산 시장을 띄우려는 시도는 지금과 같은 불경기에서 부채 부담이 한계까지 온 우리 국민에게 더욱 부담을 줄 뿐이다.



박근혜 정부와 경제민주화의 방향

보편적 개혁으로서 경제 민주주의 지향성 강화해야
2013.01.21 |
김병권_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

목 차

1. 경제 민주화는 진보가 처음으로 확립한 대안의제
.....
2. ‘박근혜 경제 민주화 법안’ 을 제안하라.
.....
3. 박근혜정부 ‘성장전략’ 이 경제민주화 대체할까.
.....
4. 경제 민주화의 발전방향과 시민사회
.....

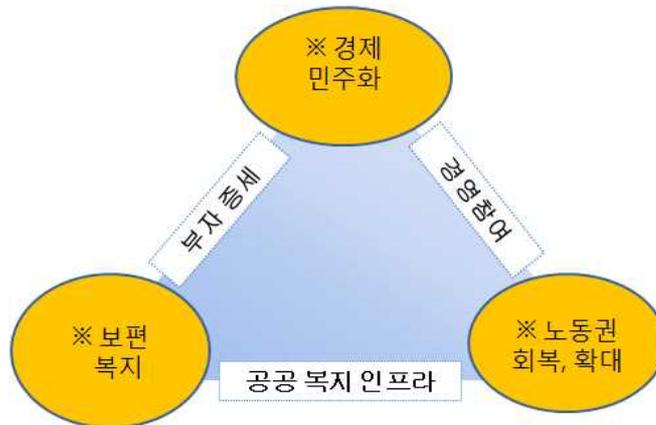


1. ‘경제 민주화’ 는 진보가 처음으로 확립한 대안의제

외환위기 이후 15년 동안 우리사회의 진보는 주요 의제에서 철저히 수동적인 ‘안티테제 (Anti-These)’ 중심이었다. 신자유주의 비판, 민영화 반대, 비정규직 축소, 노동 유연화 반대, 한미 FTA 반대 등으로 점철되었던 것이다. 이는 신자유주의 규제완화, 감세, 민영화, 노동유연화, 세계화, 개방화 등의 의제구도에 편입되어 왔음을 보여주는 것이다.

그러나 2012년 총선과 대선에서 진보는 처음으로 안티테제, 저항의제에서 벗어나 국민적 공감을 얻는 대안의제를 도출하는데 성공했다. ‘경제 민주화’, ‘보편 복지’, ‘노동권 강화’ 3대 의제가 그것이다. 물론 이전에도 부유세나 무상의료 무상교육처럼 부분적 영역에서 대안의제 확립에 성공하기도 했지만 국지적인 경우로 제한되었다. 개혁 진보가 비록 대선에서 패배했지만 의제 지형 구도를 바꾸는 대단히 중요한 진보를 이룩했다고 평가할 수도 있는 것이다.

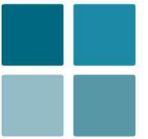
[그림 1] 18대 대선 국면에서 부상한 3대 사회 의제



일부에서 복지나 경제 민주화 자체는 보수적 의제로 활용될 수 있다는 의견도 많지만 이런 경우 역사적 맥락을 보는 것이 중요하다. 외환위기 이후의 우리 경험을 돌이켜 볼 때, 적어도 지금 한국사회에서는 개혁과 진보의 성격을 담고 있다고 볼 수 있다

그렇게 본다면, 3대 의제는 앞으로 수년 동안 한국의 진보 시민사회운동이 견지해야 할 의제이자 달성해야 할 목표이며, 오랜만에 한국의 진보가 확립하고 국민 앞에 공인 받은 대안 의제이다. 한국 진보 시민사회운동의 전략적 목표는 아닐지 모르겠지만, 적어도 새로운 전략적 목표로 나가는 출발점은 될 것이다. 앞으로 이 내용을 계속 진보적 방향으로 끌고 나가야 한다. 특히 시장 자율과 규제완화, 감세와 민영화, 효율과 노동유연화 같은 신자유주의 의제들에 대칭되는 의제들로서 굳혀나가고, 저변 논리를 더 확장시켜 나가면서 진보의 전략적 미래 정책 목표를 재구성해야 한다.

경제 민주화, 보편 복지, 노동권 회복 과제에서, 진보적 시민사회는 노동권 회복에 더 무게 중심을 두면서 복지와 경제 민주화를 추구하려는 전략적 지향을 강화해야 한다. 1700만 노동자의



권리회복과 협상력 강화, 힘의 재 균형이야말로 복지과 경제 민주화를 추진할 수 있는 내적 동력을 만들어줄 것이기 때문이다.

‘경제 민주화’ 의제의 경우, 재벌 개혁을 넘어 신자유주의를 극복할 ‘경제 대개혁의 상징적인 이름’ 으로서 더욱 내용을 풍부하게 만들어야 한다. 더 나은 국민들의 물질적 삶과 경제 생활을 가능하게 해줄 비전과 방향이 경제 민주화라는 보통명사 안에 담겨야 한다. ‘안으로는’ 작업장 민주주의와 경영권 참여라는 내적 깊이를 더해가고, ‘밖으로는’ 사적 시장경제를 넘어 사회적 경제를 포함하는 다양한 소유형태를 포용하는 대안 시스템의 추구로까지 발전시켜 나가야 한다.

아울러 현재 시점에서 경제 민주화의 ‘보편성’ 과 ‘특수성’ 에 대해 충분히 생각해볼 필요가 있다. 1997년 외환위기 당시의 김대중 정부가 추진한 재벌개혁은 “차입경영, 과잉 중복 투자, 불투명한 경영관행, 총수경영 등 한국재벌의 전근대적이고 후진적인 모습을 영미식의 선진적이고 서구적인 기업으로 개혁하는 것” 이었다. 한 마디로 후진적인 재벌을 미국식의 선진적 기업으로 탈바꿈시키자는 것이었다. 물론 일부에서는 아예 재벌체제 자체가 선진국 기업 모델과 다르니 해체하자는 얘기도 존재했지만 다수는 아니었다. 이런 차원에서 보면 재벌개혁은 철저하게 ‘한국적 특수성’ 의 산물이었다고 할 수 있다.

그러나 2012년 버전의 재벌개혁과 경제 민주화 버전은 이전과는 확연하게 다른 특징을 갖는다. 한국적 특수성으로부터 제기되고 있기 보다는, 신자유주의가 누적시키고 글로벌 금융위기로 폭발시킨 불평등의 세계사적 문제제기의 일환으로 제기되었다는 사실이다. 이제 글로벌 금융자본과 함께 신자유주의 한국자본주의를 이끌고 있는 한국재벌이 신자유주의가 구조적으로 양산할 수밖에 없는 문제를 만들어냈다는 것이다. 요약하면 현재의 재벌개혁과 경제 민주화는 과거처럼 한국적 특수성으로부터 제기되는 것이 아니라, 불평등을 심화시키고 불안정성을 노정한 신자유주의를 극복하려는 세계사적 보편성을 가지고 있다. 그런 의미에서 경제 민주화 의제의 생명력은 ‘지금부터’ 이다.

2. ‘박근혜 경제 민주화 법안’ 을 제안하라.

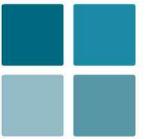
대통령 선거가 끝나고 곧 박근혜 정부가 시작되는 이 시점에서 어디서부터 경제 민주화를 시작할 것인가? 당연히 박근혜 당선자의 경제 민주화 공약을 재확인하는 것부터 시작해야 한다. 김종인 행복추진위원장이 제안한 내용의 핵심을 빼버린 후 2012년 11월 중순 최종 발표한 박근혜 표 경제 민주화 공약이 바로 ‘경제 민주화 5대 분야 35개 실천과제’ 다.

[표 1] 박근혜 후보가 발표한 ‘박근혜의 경제 민주화 정책(수정안)’ 요약		
경제 민주화 추진 원칙	- 경제적 약자에게 확실히 도움 준다.	
	- 단계적으로 접근한다.	
	- 대기업 장점은 살리되 시장 지배력 남용은 용납하지 않겠다.	
5대 분야	경제적 약자보호	- 정규직과 비정규직 근로자 간의 차별 해소



35개 실천과제		<ul style="list-style-type: none"> - 특수고용직 종사자들의 권익 보호 - 중소기업 적합업종제도의 실효성 제고 - 대형유통업체의 골목상권 진입 규제 - 하도급 불공정특약에 따른 중소기업자의 피해방지 - 소비자 권익증진을 위해 소비자보호기금 설립 - 소비자 피해구제 명령제 도입
	공정거래법 집행체계 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 공정거래위원회의 전속 고발권 폐지 - 징벌적 손해배상제와 집단소송제 도입 - 피해자가 직접 법원에 해당행위의 금지를 청구하는 제도 도입
	총수일가 불법행위 엄벌	<ul style="list-style-type: none"> - 총수일가의 횡령 등을 - 집행유예가 불가능하도록 형량 강화 - 대기업 지배주주·경영자의 중대 범죄 사면권 행사 엄격히 제한 - 일감몰아주기 등 총수일가의 부당내부거래 규정 더욱 강화
	기업 지배구조 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 대기업집단의 신규 순환출자 금지 - 소액주주 등 비 지배주주들이 독립적으로 사외이사 선임 - 국민연금 등 공적 연기금의 의결권 행사 강화 - 집중투표제와 전자투표제, 다중대표소송제도 단계적으로 도입
	금산 분리 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 금융·보험 계열사가 보유중인 비 금융 계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화 - 일정요건 이상인 경우 중간금융지주회사 설치 의무화 - 산업자본의 은행 지분 보유한도 축소 - 대주주 적격성 심사를 금융·보험회사로 확대
김종인 제안 중 거부된 과제		- 대기업 집단법 도입은 중장기 과제로 검토(거부)
		- '기존 순환출자 의결권 제한' 정책 거부
		- '중요 경제범죄에 대한 국민 참여재판 도입' 방안 거부

최종 발표된 박근혜 경제 민주화 정책에 대한 비판은 두 가지 측면에서 제기되었다. 하나는 재벌의 권력 남용 행위를 가능하게 하는 경제 권력 구조에 대한 규제 없이 사후적인 결과로 나타나는 행위규제만 하려한다는 점이다. 문제의 원인을 통제하지 않고 나타난 결과만 쫓아 다니며 잡겠다는 점이 비판 대상이다. 둘째는 주요 정책에서 구체적 실행방안을 의도적으로 회피했다는 점이다. 대표적인 것이 중소기업 적합업종 확대와 골목상권 보호다. 중소기업 적합업종은 실효성을 제고하겠다고만 했지 시민사회단체 주장처럼 특별법을 만들겠다고만 하는 것은 없다. 골



목상권 보호도 마찬가지다.

그럼에도 불구하고 경제적 약자 보호, 전속 고발권 폐지 등 공정거래법 일부 개정, 총수일가 불법행위 엄벌 등 일부 전진적인 내용을 공약한 것도 사실이라는 것을 감안해야 한다. 최근 민주통합당 민병두 의원이 "민주당은 '박근혜 민생입법'을 당론으로 발의하는 역발상의 정치를 보여야 한다"는 주장을 했는데 의미가 있다고 판단된다. 그 취지를 살린다면, 일차적으로 박근혜 당선자의 경제 민주화 공약 중 의미 있는 것을 선별하여 '박근혜 경제 민주화 법안' 형태로 적극적으로 추진할 필요가 있다.

3. 박근혜 정부 '성장전략' 경제 민주화를 대체할까.

그런데 박근혜 정부의 경제 민주화와 관련하여 가장 우려되는 지점은 "경제위기를 구실로 경제 민주화를 무기 연기하고 다시 재벌중심의 성장주의로 회귀" 할 가능성이 높다는 것이다. 이는 이미 2012년 10월부터 '경제 민주화와 성장을 동시에' 가져가겠다는 공약을 발표하면서 예견되었던 것이다. 그런 취지에서 경제 민주화 공약과 함께 박근혜 경제를 암시한 중요한 공약이 바로 2012년 10월 18일 '창조경제 스마트 뉴딜'이라는 엄청난 개념 조합으로 작명한 성장정책, 일자리 정책이다.

[표 2] 박근혜 후보의 '창조경제 구현을 위한 7대 전략'

	주요 내용
1	국민행복 기술을 전 산업에 적용하여 새로운 시장과 일자리 창출(스마트 뉴딜 정책 시행)
2	소프트웨어 산업을 새로운 성장 동력으로 육성
3	정보의 개방과 공유를 통해 창조 정부 만들기
4	창업국가 코리아를 만들기, 대학을 창업기지로 만들기
5	스펙초월 채용시스템 만들기(정부가 인재양성)
6	청년들의 해외취업기회 확대(K-move 시작)
7	미래 창조 과학부 신설

그러나 박근혜 경제 정책 가운데 '개념만 화려하고 내용과 근거가 가장 부족한 정책이 성장정책과 일자리 정책'이다. IT기술 융합으로 성장과 일자리를 만들겠다고 하는 것인데 이는 현실적으로 불가능하다. 차라리 이명박 식으로 건설경기부활, 규제완화와 감세- 환율방어로 수출대기업 지원을 통한 성장이 더 현실적이었다. 그러나 이러한 정책은 이미 이명박 정부 임기 안에서 한계에 도달했고 그래서 나온 것이 이명박 정부의 '동반성장 정책'이었다.

결론적으로 'IT기술혁신 중심의 박근혜 성장전략'은 실효성을 가질 수 없기 때문에, 진보 시민사회는 차라리 박원순 시장의 '사회혁신 중심의 일자리 창출과 지속 성장전략'을 역제안해



불 필요가 있다. 앞으로 지자체 선거 시점까지 박근혜 중앙정부의 정책과 박원순 서울시 정책이 매우 다면적으로 대조가 되면서 보수와 개혁 진보의 논쟁이 치열해질 전망이다. 고용과 성장방식도 예외는 아니기 때문이다.

또한 ‘경제 민주화 없이 내수 성장 없고’ ‘경제 민주화 없는 성장은 재벌의 나 홀로 성장’임을 지속적으로 구체적으로 확인해야 할 것이다. 특히, 경제 위기의 골이 깊어질수록, 위기대처의 필요성을 주장하면서도 위기의 구조적 대안으로서 경제 민주화를 주장해야 한다.

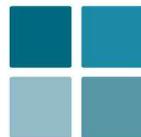
한편, 박근혜 당선자가 인수위원회 구성과 정부조직 개편안을 발표하면서 본격적으로 집권 이후 전략 방향을 드러냈는데, 일단 경제 민주화에 대해서는 상당히 비관적인 의견이 많다. 우선 인수위원회에서 인수위원회에서의 경제1·2분과와 고용·복지 분과는 모두 보수성향의 성장주의적 학계인사와 행정관료 출신으로 구성되었다는 것이 중론이다. 박 당선자 자신도 지난 1월 7일 인수위원회 전체회의에서 “세계가 글로벌 경제 위기를 겪고 있는데 이를 어떻게 기회로 만들 것인지에 대한 해법도 찾아내 또 다른 한강의 기적을 만들 수 있길 바란다.”고 주장함으로써 전형적인 성장신화 분위기를 부활시키려 하고 있다.

또한 지난 1월 15일 발표한 정부 조직 개편안에서도 경제 민주화, 복지와 노동권 강화 등과 연관된 정부 조직 개편은 하나도 없었다. 예를 들어 경제민주화위원회(재벌개혁위원회)를 만들자는 제안이나 중소기업청을 중소기업부로 승격시키자는 제안 등이 전혀 수렴되지 않았다. 경제 부총리 제도를 다시 도입하기도 했다. 그러나 부총리 승격 자체 보다는 무슨 일을 할 것인가 하는 점이 중요한데, 경제 민주화를 위한 총괄적인 경제구조개혁 지휘를 위해서라면 찬성할 수 있지만 그런 것도 아니다.

언론보도에 따르면 인수위 관계자들도 “단기적으로 부담이 있는 경제민주화 공약은 속도조절을 하는 것으로 봐야 한다.”고 주장했다. 즉 경제민주화 공약 중 금산분리 강화나 신규순환출자 금지, 대기업 총수일가 사면권 제한 등 당장 민생과 큰 관련이 없는 공약들을 후순위로 밀어 두고 성장정책에 우선권을 부여할 것이란 얘기다. 물론 우선권을 부여한다고 성장이 실제 될지는 두고 봐야 한다.

또한 1월 9일 상공인 대표단과 간담회에서 박 당선자는 이명박 정권과 유사한 구호인 “따뜻한 성장론”을 언급하면서 “지금과 같이 어려운 상황에서 법인세율을 인상해 기업 활동을 위축시키는 것을 찬성하지 않는다.”라고 했고, “취득세 감면은 당과 긴밀히 협조해 조속히 연장되게 하겠다.”는 주장을 펴기도 했다. 즉, 적어도 올해에는 재벌규제보다는 규제완화를 통한 투자 유인책을 제공하여 성장을 도모하겠다는 의지를 보일 것으로 예측된다. 이런 점에서 집권 1차 연도에 재벌개혁은 물 건너갈 것으로 보이는데, 그렇게 되면 재벌개혁은 5년 동안 사실상 이뤄질 것이 없게 될 가능성이 짙다. 이런 차원에서 볼 때에도 최소한 재벌총수 형량강화 등 재벌 규제를 강력히 요구해야 한다.

경제위기 국면에서 재벌개혁이 국민들에게 포괄적인 설득력을 가질 수 있는지 의문을 제기할 수도 있다. 그러나 새누리당 경제민주화 실천모임의 이해훈 최고위원은 1월 4일, “경제위기라고 해서 재벌개혁을 하지 말아야 한다는 것도 아니고, 어떻게 보면 경제위기가 온 근본 원인 중에 재



별의 문제점도 있다"며 "재벌의 문제점을 고친다고 해서 경제위기가 악화됐다는 것은 전혀 근거가 없는 이야기"라고 주장한 것을 참조할 필요가 있다. "경제민주화를 무산시키는 하나의 방편"으로 경제위기를 악용하지 말라는 경고인데 충분히 설득력이 있는 것이기 때문이다.

4. 경제 민주화의 발전 방향과 시민사회

① 경제 민주화는 "신자유주의 위기와 소득 불평등에서 벗어나려는 구조적 경제 개혁운동으로서 세계적 보편성을 갖고 있다." 따라서 박근혜 정권에서 시민사회가 지속 발전시켜야 할 가장 기본적인 민주주의 운동이 경제 민주화다. 앞으로 대체는 정치 민주주의에서 경제 민주주의로 운동으로 발전되어야 한다.

② 현재의 객관적 상황은 1988년 노태우 정부의 일종의 '수동혁명'으로 가야할 수도 있는 상황이지만, 박근혜 당선자의 특성이나 현재의 사회적 역학관계로 볼 때 어렵다. 향후 5년 동안 경제여건의 어려움이 지속된다면, 조직되지 않았더라도 국민의 저항이 확대될 것이고 박근혜 정권은 불가피하게 공권력에 의존하게 될 가능성이 차라리 더 크다. 2014년 지방선거 이후에 그 방향이 명확히 결정될 것이다. 시민사회의 끈질긴 경제 민주화운동이 필요한 이유다.

③ 시민사회운동은 기초적으로 '박근혜 경제민주화 법안'을 만들어서 초기 박근혜 정부에게 요구할 필요가 있다. 낮은 곳에서 구체적으로 경제 민주화를 재시작하는 것이다.

④ 시민사회운동은 단기 현안대응에 국한하지 말고, 경제 민주화의 내용과 폭을 더 깊게 하고 넓혀서 국민들과 공감해 나가야 한다. 아직 경제 민주화의 내용이 총체적인 경제개혁 비전을 담고 있지 않기 때문이다. 또한 '경제위기와 경제 민주화', '경제성장과 경제 민주화'에 대한 제대로 된 여론구조를 만들기 위해 노력해야 한다.

더 나아가 사회혁신, 사회적 경제를 경제 민주화 영역 안으로 포괄하는 등 지평을 넓혀야 한다. 이 부분은 지방자치 선거를 준비하는 과정으로 접목하기 위한 필요조건이다. 우선 (가칭) <박근혜 정권과 경제 민주화의 향방> 정도의 주제를 가지고 몇 차례 토론을 기획할 필요가 있다. 나아가 한국의 신자유주의체제-재벌체제를 대체할 경제 민주주의 체제에 대한 다양한 모색을 활성화시켜야 한다.

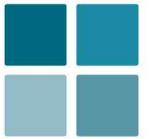
⑤ 경제 민주화와 보편복지가 만나는 접합지점에서 중대한 의의가 있는 '부자 증세' '재벌 증세'를 지속적으로 의제화 시키는 것도 중요하다. 또한 노동권 회복이 경제 민주화의 뿌리임을 확인하면서 노동권 회복/강화 운동 역시 범 시민운동 차원에서 포괄되어야 한다.

⑥ 당면의 시급한 경제 위기관리에 대한 시민사회운동의 대처도 필요하다. 특히 박근혜 당선자의 '10대 공약 이행 촉구'를 하는 것이 의미 있을 것이다. 아울러 위기를 핑계로 재벌개혁 회피하려는 시도를 계속 비판해가야 한다.

⑦ 경제 민주화 뿐 아니라, 보편복지와 노동권 회복이 모두 박근혜 정부 5년간 지속되어야 할 중요 개혁과제다. 전체를 아우르는 시민사회운동의 안목이 필요할 것이다.



[표 3] 박근혜 후보의 70%중산층 재건위한 10대 공약	
1.가계부채 걱정 줄이기	- 322만 금융채무불이행자 부채 50% 감면(18조 원의 국민행복기금 조성으로)
2.보육비 걱정 줄이기	- 20%이상 고금리 대출, 저금리 장기대출 전환
3.교육비 걱정 줄이기	- 국가책임 보육체제 구축, 5세까지 맞춤형 무상보육
4.복지비용 걱정 줄이기	- 고등학교까지 무상 의무교육, 대학등록금 부담 절반, 사교육비 경감
5.창조경제로 좋은 일자리 늘리기	- 암, 심장병, 중풍, 희귀난치성 질환에 대한 진료비 100% 국가부담
6.고용불안으로부터 일자리 지키기	- IT, 문화, 콘텐츠 분야 일자리 창출, 스펙초월, 청년 해외취업 기회 확대
7.고용복지 확충을 통한 일자리 질 올리기	- 정년 60세 연장, 해고요건 강화 등 제도적 보호 장치 마련, 사회적 대타협 기구 구성
8.범죄와 사고 없는 안전한 세상	- 근로시간 단축, 사회보험 국가지원 확대, 최저임금 인상, 공공부문 비정규직 상시노동자의 2015년까지 정규직 전환
9.경제 민주화로 성장의 온기가 골고루 퍼지는 세상(경제 민주화 35개 공약)	- 대기업과 중소기업이 함께 성장하는 방안 제도화, 전통시장과 골목상권 보호
10.모두가 하나 되는 따뜻한 세상	
〈출처: 새누리당 선거공보 자료〉	



우리 사회의 이슈를 집중적으로 분석해
진보적 정책 자산을 늘려나가는
새사연의 [잇;북] 시리즈는 계속됩니다.

