(2015) 새사연 전망보고서

- 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기

since 2006
새로운사회를여는연구원

(2015) 새사연 전망보고서

발행 | 2015년 02월 20일

지은이 | 새로운사회를여는연구원
펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 마포구 독막로 229길 민한빌딩 4층
전화 | (02) 322-4692
팩스 | (02) 322-4693
홈페이지 | http://saesayon.org
전자우편 | edu@saesayon.org

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(http://seoji.nl.go.kr)와 국가자료공동목록시스템 (http://www.nl.go.kr/kolisnet)에서 이용하실 수 있습니다.
(CIP제어번호 : CIP2015004957)

비매품
95300
9 791195 472208
ISBN 979-11-954722-0-8 (PDF)

새사연의 연구가 한국 사회의 기준이 될 때까지.
새로운사회를여는연구원은 시민의 삶에서 출발합니다.

시민주도 싱크탱크 새사연

Copyrights(c) 2015 SAESAYON All rights reserved. | www.saesayon.org

2015년 전망보고서 종합
- 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기

침체의 지속

새로운사회를여는연구원 (이하 새사연)은 새해를 맞이하여 분야별 전망보고서를 연속으로 발표하였다. 거시경제, 세계경제, 고용, 산업, 주거와 돌봄 그리고 사회정책까지 총 7건의 전망 보고서를 관통하는 키워드는 바로 '경기 침체의 지속' 일 것이다.

정부의 예상, 혹은 기대와는 달리 올해 경제성장률은 지난해보다 낮아질 가능성이 높은 것으로 전망하였다. 글로벌 경기침체 이후 정부는 매년 실적치보다 높은 경제성장률을 발표해왔다. 작년에만 해도 정부는 GDP 성장률을 4.0%를 전망하였으나 실적치는 0.6%p나 낮은 3.4%에 그칠 것으로 보인다.
그렇다면 왜 새사연은 정부의 과도한 성장률 전망을 그냥 관행으로 넘기지 못하고 일부러 강조해서 지적했을까? 이는 성장률 전망에서부터 오는 세수 부족에 의한 재정적자와 소비에 대한 낙관 문제 때문이다. 특히, 정부의 소비에 대한 낙관적 시각은 필요한 수준에의 복지 지출을 막게 된다. 실제, 정부는 양호한 고용증가세, 임금, 소득개선, 복지예산 증액, 가계소득 증대세제, 가계흑자율 등을 바탕으로 소비증가를 예측하는데, 반대로 국민들은 경기 침체와 실직소득의 정체 혹은 감소를 체감하고 있다. 하지만 정부의 인식대로라면 가계소득 증대를 위한 정책은 불필요해지는 것이다.

글로벌 경기침체는 올해도 지속될 것으로 전망된다. 2008년 금융위기 이후 세계적인 경기침체야 어제 오늘의 일이 아니지만, 올해 새사연은 다른 해와 달리 두드러지는 몇 가지 변수에 주목하였다. 이러한 변수들의 특징은 '비(非)미국 리스크'라는 범주 아래로 포함시킬 수 있다는 점이다. 미국은 상대적으로 경기가 좋을 것으로 예상되지만, 다른 모든 선진국과 신흥국(BRICs)는 달러 통화 및 금리정책, 환율 변동, 원자재 가격 그리고 중국 성장전략 등이 대표적인 변수들을 바탕으로 위기 요인들을 드러내고 있다. 이 변수들은 말 그대로 결과의 예측이 쉽지 않은 것들로 글로벌 경제의 불안정성을 증폭시킬 것이다.

국내외 경제에 침체의 그림자가 짙게 드리우면서 올해 고용의 질적 개선도 기대하기 난망한 상황이다. 지난 해 수치상의 고용률 성과는 불안정한 여성 일자리로부터 비롯된 것이었는데, 올해도 이런 추세는 지속될 것으로 보인다. 2014년 취업자 수는

월평균 54만 3천 명이나 크게 늘어났다. 그러나 고용률과 경제활동참가율의 증가 속에서도 실업률이 상승했다는 점, 청년고용 사정은 개선되지 않았다는 점 등은 이러한 수치 개선의 빛을 바래기에는 충분했다. 새사연은 정부가 올해에도 시간선택제 일자리 등 여성, 중고령의 질 낮은 일자리 정책을 계속 추진할 것으로 전망하였다.

산업생산은 지난해 하반기부터 수출 실적 악화를 드러내고 있다. 산업부문별로는 정도의 차이가 있으나 반도체와 철강을 제외한 전 산업에서 수출과 내수를 종합적으로 반영한 생산에 대한 전망이 불투명한 상태이다. 이는 국내외 경기침체와 유가의 급격한 하락 등의 불확실성을 감안한 것이다. 지난해부터 징후를 보인 생산 부진은 올해 대기업들에까지 전파될 것으로 보인다.

복지 축소의 위험

이제 경제, 고용, 산업 등의 큰 풍경에서 눈을 돌려 우리 일상생활에 체감도가 높은 주거와 돌봄, 여러 사회복지(정책) 분야로 와 보자. 복지 분야에서의 키워드는 '복지 축소 정책'을 꼽을 수 있겠다.

먼저 주거 전망에서는 올해 정부의 주택소유자 중심 정책의 위험성을 지적한다. 정부는 올해부터 임대 세입자의 이익과는 무관하게 주택의 매매가격을 높이기 위한 각종 제도를 적극적으로 내어 놓을 것으로 전망된다. 예컨대 민간 임대수익 보장정책, 기업형 임대사업자 지원 정책 그리고 주택관련 금융지원 정책 등이 정부가 추진하거나 검토 중이다. 이러한 정책들은 시장 활성화에만 초점을 두고 있어 소득계층의 전세난과 주거불안을 악화시킬 것으로 전망된다.

돌봄 서비스(사회서비스) 분야의 전망보고서에서는 그동안 저평가되어 온 돌봄 서비스의 가치를 재평가하고 종사자의 전문성을 높여갈 방안이 시급함을 지적한다. 그럼에도 불구하고 올해 예산 규모가 더 축소되는 경향이 발생하고 있다.
그간 우리나라의 사회서비스는 필요(희망 비율)와 실제(이용 비율)가 큰 간극을 보여 왔다. 돌봄 서비스의 사각지대가 발생한 주요한 원인이며 올해 예산이 축소된다면 사각지대가 확대될 위험이 높을 것으로 전망된다.

마지막으로 복지 분야 일반에 대한 전망보고서를 보자. 우리나라 복지제도는 이제 짧다고만은 치부할 수 없는 기간의 역사를 가지게 되었다. 그럼에도 불구하고 효과성-예컨대, 불평등 개선효과-과 효율성-예컨대 의료비 부담 개선-의 양 측면에서 모두 성과가 미흡함을 지적하고자 한다. 새사연은 이 시기에 각 분야 사회복지 정책

의 전면적인 평가, 특히 글로벌 금융위기 이후의 두 정부 하의 복지 정책 평가가 필요함을 강조한다. 현재와 같은 어려운 사회경제적 여건, 국민들의 실존적 불안이 존재하는 때일수록 사회복지 정책은 중요한 역할을 수행해야 하기 때문이다.

복지의 후퇴 없는 패러다임 전환의 시기

새사연은 경제의 침체, 복지 후퇴 정책이라는 두 가지 키워드를 2015년 전망보고서에 담았다. 올해 들어서자마자 정부의 '꼼수 증세'가 논란을 일으키는 것을 보면서 새사연은 현 정부의 복지 정책에 대한 의구심을 더욱 강하게 가지게 되었다. 정부 정책이 목표와 내용에 있어서 투명성과 국민설득 과정을 결여한다면, 실질적인 복지 후퇴를 또 다른 말로 포장하는 것 또한 가능할 것이다.
증세를 해야 하느냐 마느냐를 정치적 이해관계 앞에서 따지기 이전에 조세정의를 확보하는 노력만으로도 상당한 복지 세원이 확보될 수 있다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 복지를 위한 재원이 부족하다면 당연히 증세를 국민들과 함께 논의할 수 있을 것이다.

이 상 동 (새로운사회를여는연구원 부원장)

목 차

2015년 전망보고서 종합 ····· 2

1. [한국경제] '가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살 ····· 6

2. [세계경제] 약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래? ····· 17

3. [노동고용] 노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까? ····· 32

4. [산업정책] 유가 폭락과 장기침체,
산업 구조 전환으로 이어질까? ····· 44

5. [주거정책] 소수자가 된 무주택 서민의 미래는? ····· 52

6. [돌봄정책] '좋은 돌봄', 현 상황에서는 불가능 ····· 61

7. [복지정책] 복지 없는 노후는 '재앙'이다 ····· 69

2015 전망보고서 - 한국경제

'가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살

정태인_새사연 선임연구위원 | ctain60@gmail.com

경기전망 : 소비에 대한 과도한 낙관

지난 12월 22일 정부는 "2015년 경제전망", "2015년 경제정책 방향", 그리고 "참고자료"까지 200쪽이 넘는 문서를 발표했다.

표1. 한국 경제 전망

	'13년 실적	'14년 실적 (4/4분기 전망 포함)		'15년 (전망)	
		정부	KDI	정부	KDI
실질 GDP	3.0	3.4	3.4	3.8	3.5
민간소비	2.0	1.7	1.7	3.0	2.3
설비투자	△1.5	5.3	4.7	5.8	3.3
건설투자	6.7	3.2	2.7	5.2	4.7
지식재생산물투자	7.3	6.1	6.0	7.1	6.7
수출(통관, %)	2.1	2.7	3.2	3.7	3.6
수입(통관, %)	△0.8	2.5	2.5	3.2	3.8

출처 : 기획재정부, 2015년 경제전망, 2014. 12 KDI, 2014년 하반기 경제전망, 2014. 12

정부는 2015년에 3.8% 성장을 거둘 것으로 전망했다. 금년의 예측이 얼마나 그럴듯한지 따져 보기 전에 2014년의 전망과 실적치를 비교해 보자. 표1.에서 보듯이 2013년 말에는 3.9%의 경제성장을 전망했다(그리고 2014 예산은 4.0%에 맞춰서 짰다). 4/4분기의 전망을 포함한 2014년 실적치는 3.4%다(표1. 0.5%p의 차이는 주로 민간소비에 대한 과도한 기대(3.3->1.7)에서 비롯된다는 것을 바로 알 수 있다. 민간소비가 GDP 지출의 약 절반을 차지하기 때문에 1.6%의 차이는 GDP에서 약 0.8% 감소를 가져 온다. 반면 설비투자와 건설투자는 전망보다 약간 더 높아서 현재의 결과가

나타난 것이다.

표2. 한국 경제 전망

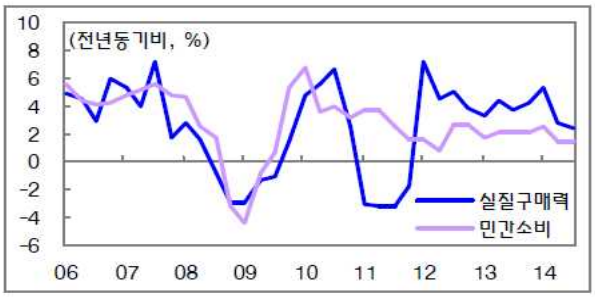
	'14년 전망
전망 전제	
세계경제(PPP)1)	3.6
Dubai 유가($/bbl)	103
실질 GDP	3.9
민간소비	3.3
설비투자	3.3
건설투자	2.0
수출(통관, %)	6.4
수입(통관, %)	9.0

출처 : 기획재정부, 2014년 경제전망, 2013.12.27

문제는 정부가 내년에도 민간소비가 3% 증가할 것이라고 전망하고 있다는 사실이다. 보통 정부보다 낙관적인 전망을 내 놓고, 따라서 긴축 정책을 제시했던 KDI가 이번에는 정부나 한은보다 낮은 성장률을 제시했다(표1.). 정부와 KDI 전망의 가장 큰 차이는 민간소비인데(정부는 3.0%, KDI는 2.3%), 이 0.7p%의 차이가 둘 간의 성장률 전망의 격차를 거의 모두 설명할 수 있다. 나는 KDI의 수치도 상당히 과장된 수치라고 생각한다.

정부는 양호한 고용증가세, 임금, 소득개선, 복지예산 증액, 가계소득 증대세제, 가계흑자율 등을 소비 증가의 이유로 들고 있다. 하지만 정부가 소비증가의 유력한 증거로 든 아래 그림을 보더라도 가계실질구매력 증가율은 2012년 이래 추세적으로 감소하고 있으며 소비 또한 유사한 흐름을 보이고 있다.

그림1. 가계실질구매력과 민간소비

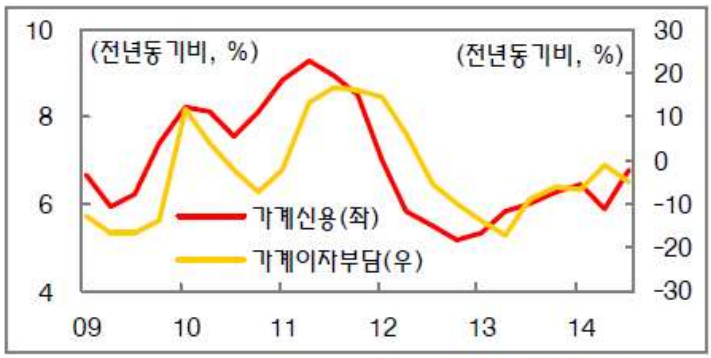


* 주: 실질구매력 = 실질임금 × 취업자수
** 자료: 통계청, 한국은행

출처 : 기획재정부, 2014, p43

고용율이 증가했는데도 실질구매력이 감소한 것은 주로 50세 이상의 노년층과 파트타임 여성의 고용이 증가해서 1인당 실질임금은 더 많이 하락했기 때문이다. 더구나 가계부채의 양이 이미 한계상태에 도달했는데 거기에 더해 정부의 부동산규제 완화정책으로 인해 주택 담보대출이 급증한 것은 소비가 더 이상 증가하기 어려운 상황이라는 뜻이다. 역시 정부의 "전망"에서 따온 <그림2>는 LTV[1], DTI[2] 규제완화 이후 가계빚이 급증하고 있으며(가계신용), 동시에 이자부담도 증가하고 있다는 것을 보여 준다.

그림2. 가계신용과 이자부담



* 주: 가계 이자부담 = 가계대출 × 가계대출금리
** 자료: 한국은행

출처 : 기획재정부, 2015년 경제전망, 2014, p44

정부의 가계소득 증대 정책 중 하나인, 국민연금까지 이용한 배당소득 증대도 민간소비의 증가에는 그리 큰 영향을 미치지는 못할 것이다. 그 혜택은 주로 소비성향이 낮은 고소득층에게 돌아갈 것이기 때문이다.

이런 상황을 고려해 보면 민간소비가 감소하지 않으면 다행이다. 수출과 투자에 비해서 소비는 상대적으로 안정적인 흐름을 보여준다. 급증이나 급감 현상은 잘 나타나지 않고 장기적인 흐름을 이어간다는 얘기다. 그림1.에서 금방 알 수 있듯이 민간소비는 2010년 이래 계속 하락세이다. 따라서 금년도 민간소비가 1.5% 이상이면 다행일 것이다.

수출과 투자

수출과 투자는 비교적 큰 폭으로 변화하고 특히 수출은 기본적으로 해외 수요에 의존

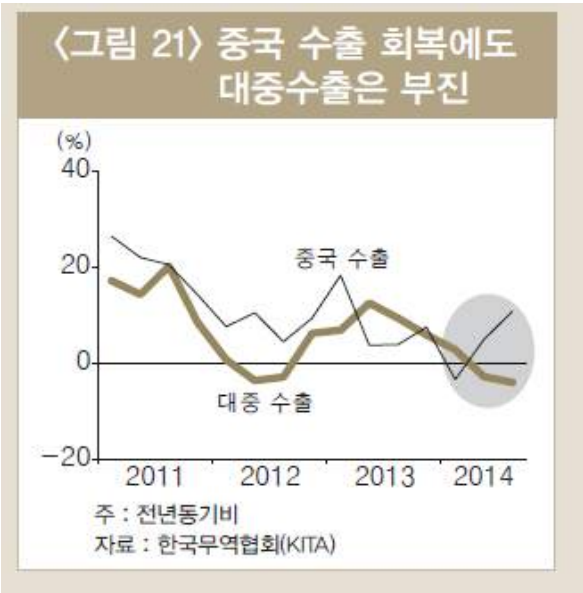
1) Loan To Value ratio. 담보가치(주택가격) 대비 대출비율. 주택담보대출 비율이란 은행들이 주택을 담보로 대출을 해줄 때 적용하는 담보가치 대비 최대 대출가능 한도를 말한다.
2) Debt To Income. 총부채상환비율, 즉 총소득에서 부채의 연간 원리금 상환액이 차지하는 비율을 말한다. 대출상환액이 소득의 일정 비율을 넘지 않도록 제한하기 위해 실시한다.

하므로 예측하기 어렵다. 하지만 1장에서 본 바대로 세계경제 전망은 낙관적이지 않다. 오로지 미국만 안정적인 회복세를 보이고 있고, 또 작년 하반기 한국의 대미수출은 10% 이상의 신장세를 보였다. 하지만 이 또한 낙관할 수 없는데 첫째는 미국의 성장이 양적완화와 달러화 환류 등이 만들어낸 자산 가격 상승이 주도하고 있다는 점을 고려해야 한다. 현재의 주가와 부동산 가격 반등은 아주 작은 충격만으로도 급반전할 수 있다. IMF보고서가 이력현상[3]을 강조하는 것도 이 때문이다.

둘째는 현재 성장의 과실이 대부분 상위 10%에게 귀속되어 불평등이 심화되고 있다는 사실도 고려해야 한다. 이런 상황에서 외국 상품에 대한 수요가 지속적으로 증가하리라고 예측하긴 어렵다.

셋째, 중국의 산업정책으로 인해 대 미국 수출의 증가에도 불구하고 전체적으로는 정부의 기대에 미치지 못할 가능성이 크다. 중국은 부품 등 중간재의 국산화를 꾀하는 산업구조정책을 사용하고 있으며 그림3.에서 보듯이 2014년 들어 중국의 수출이 증가함에도 불구하고 한국의 대중 수출은 줄어들고 있다. 이는 중국의 가공무역 비중이 2000년대 초반 50%에서 최근 30%까지 낮아지고, 전기전자 등에서 생산력 격차가 줄어들었기 때문으로 보인다(LGE 리포트, p18).

그림3. 중국수출과 대중수출의 이원화

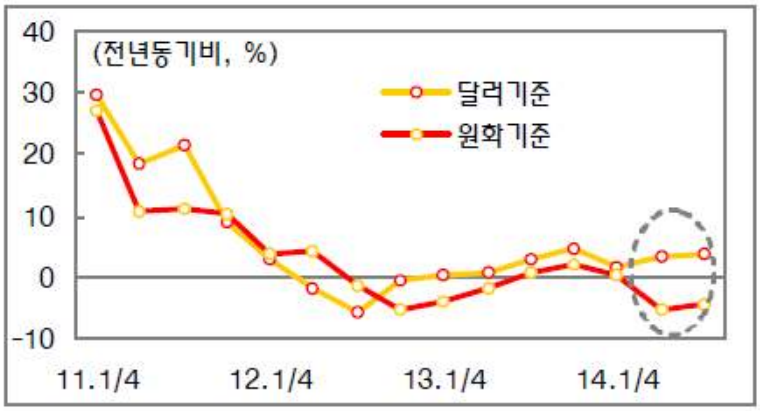


출처 : LGERI 리포트, 2015년 국내외 경제전망, 2014.9, p18.

수출 부문에서 더욱 주목할 것은 원화표시 수출이 감소세로 돌아섰다는 점이다.

3) histeresis, 과거의 경험 때문에 작은 변화에도 과거 상태로 되돌아가려는 현상.

그림4. 달러기준 수출과 원화기준 수출증가율 추이



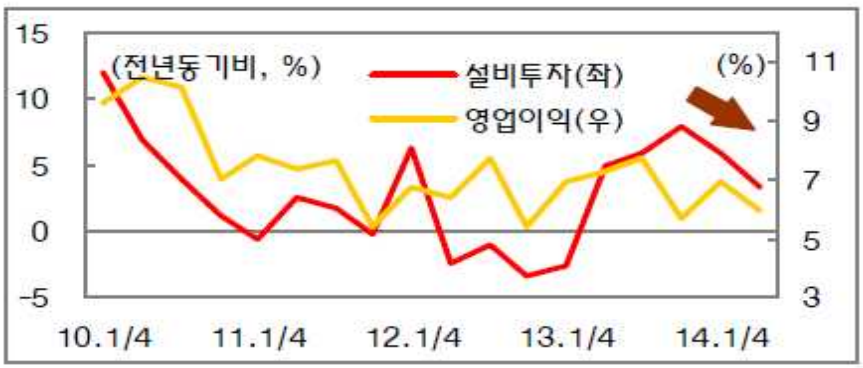
* 자료: 무역협회, 한국은행

출처 : 기획재정부, 2015년 경제전망, 2014, p22

그림4.는 달러 기준 수출 증가율이 미미하나마 증가하고 있는 반면 원화기준 수출 증가율은 마이너스를 기록하고 있다는 사실을 보여준다. 이는 수출기업이 원화절상의 충격을 달러화 가격 인상으로 흡수하지 못하고 있다는 얘기다. 즉 원화가 10% 절상되었을 때, 미국에서 달러가격을 10% 높여도 예전처럼 판매된다면 원화기준 수출은 변함이 없지만 현재의 경쟁력으로는 이 방식을 사용할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 2015년에는 달러화 가치가 높아질 것이므로 이 현상이 크게 확대되지는 않을 것이다.

원화기준 수출의 감소는 기업의 영업이익에 바로 영향을 미친다. 수출대기업의 영업이익 증가율이 지속적으로 감소하고 있으며 기업의 영업이익은 설비투자에 영향을 미칠 것이다(그림5. 참조).

그림5. 기업의 영업이익과 설비투자 증가율



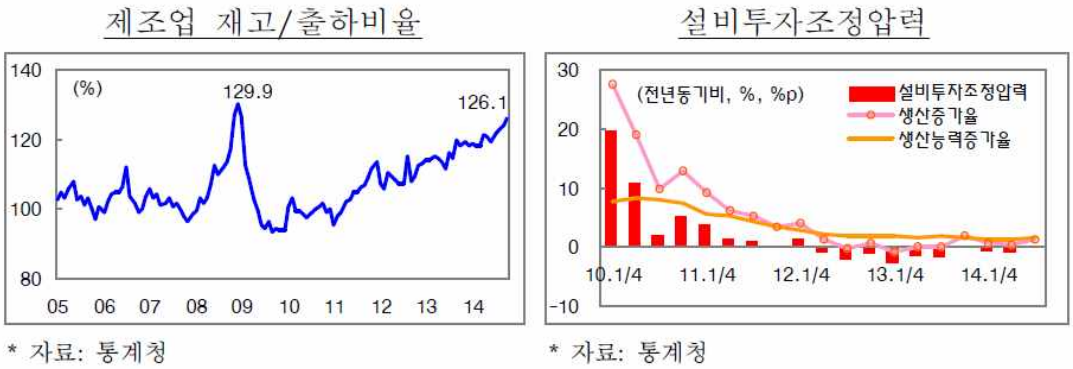
* 자료: 한국은행, FnGuide

출처 : 기획재정부, 2015년 경제전망, 2014, P42

뿐만 아니라 2010년 이래 제조업의 재고비율은 지속적으로 증가하고 있으며(팔리지 않아서 쌓아둔 제품의 비율이 커지고 있다), 이에 따라 설비투자조정압력은 거의 없다(그림6. 참조). 따라서 설비투자가 극적으로 증가할 가능성은 별로 없다고 봐야 할 것이다. 2014년에 기업들이 연초의 계획에 비해 투자 실적이 4% 가량 적은 것도 이러한 상황을 보여주고 있다.

이 모든 점을 고려해 볼 때 내년도의 경제성장율은, 세계경제의 하방리스크[4]가 현실화하지 않는다 해도 3%를 넘기기 어렵다고 봐야 할 것이다. 물론 정부의 정책이 강한 영향을 미치는 건설투자 부문(GDP의 약 15% 차지)에서 어느 정도 만회해서 3%를 약간 넘기는 수치는 달성할 수 있을 것이다.

그림6. 제조업 재고/출하비율과 설비투자조정압력



출처 : 기획재정부, 2015년 경제전망, 2014, p45

정부 정책

가. 경기대책

정부의 2015년 경제정책은 구조개혁("핵심 분야 구조개혁으로 경제체질 개선"), 경기대책("구조개혁을 뒷받침하는 경제활력 제고"), 리스크 관리("리스크 관리 3종 세트로 위험요인 사전 제거"), 그리고 부록처럼 붙은 남북정책("남북 간 신뢰형성으로 본격적인 통일시대 대비")로 구성되어 있다. 여느 때와 달리 구조개혁을 첫 번째로 내세운 점은 경기가 여의치 않을 경우, 정부가 대대적인 구조개혁에 나서리라는 것을 시사한다.

4) 한국은행이 개발한 금융불안지수로 금융위기를 사전에 탐지하기 위해 만들어짐. 기존의 금융불안지수인 조기경보지표(EWI)나 금융리스크의 정도를 나타내는 FSI(금융스트레스지수)의 한계점을 보완한 것으로 가격변수의 상하 양방향의 변동성보다는 하방리스크만을 별도로 측정해 만든 표.

우선 경기대책부터 보면 “시중에 떠도는 돈을 투자로 끌어들이는 수단”으로 가득 차 있다. 예의 규제완화 만으로는 부족하니 수익성까지 보장해 주자는 게 금년 정책의 요지다. 즉 “민자유치 확대, 투자촉진 프로그램, 임대주택시장 활성화 등 내수 활성화 정책”(관계부처, p4)가 정부 성장정책의 핵심이다. 아예 한 항목으로 독립한 “임대주택시장 활성화”에는 택지 인센티브, 금융지원, 세제지원 등 열 가지 이상의 정책수단이 동원됐다.

공공기관이 보유한 토지를 적극 활용하고 용지공급 조건을 완화하며 개발제한구역의 해제요건을 완화하는 등 민간 임대 주택사업에 뛰어 든다면 땅을 얼마든지 제공하겠다는 것이다. 뿐만 아니라 장기 임대주택 용적률 상향 조정, 도시형 생활주택 우선공급 등 작년의 건설규제 완화에서 한발 더 나아갔으며 기업형 임대주택 관리업의 인프라 구축도 약속했다.

금융 면에서는 장기 미착공 사업장에 대한 주택기금 동원 금융지원, 리츠(주택관련 민간투자 펀드) 상장요건 및 출자한도 완화, 리츠와 펀드간의 격차 해소 등을 약속했고, 세제 면에서는 임대주택 리츠의 법인세 면제 범위 확대 및 임대주택에 대한 양도세 장기보유 특별공제를 신설하며 준공공 임대사업자에 대한 소득세와 법인세 감면율도 높여 줄 작정이다.

이외에도 공급확대와 짝을 이루는 수요기반 확충 정책이 제시됐고 이 모두를 특별법이라도 제정해서 지원하겠다고 확약했다. 이 정도면 가히 종합선물세트라고 할만하다.

토목건설에도 민간자본을 끌어 들일 계획이다. 민자사업 대상에 도시재생 기반 시설을 포함하고(국토부의 도시재생사업이 어떻게 진행될 것인지 짐작할 수 있다.) 기존의 수익형 민자사업[5]에 더해 “손익공유형 투자방식[6]을 도입해서 철도, 경전철, 항만, 환경시설 건설에도 민간자본을 끌어들인단다. 정부 관계자는 이후 이 방식을 의료, 보육, 노인요양 시설에도 적용할 예정이라고 밝혔다. 이제 사회서비스사업에도 건설업자를 끌어들이겠다는 얘기다. “돈 많은 사람들이여, 한 몫 챙겨줄 테니 건설에 뛰어들라” 이것이 정부의 경기대책이다.

설비투자 분야에서는 대규모 투자에 초점을 맞출 것을 분명히 하고 있다. 산업은행이 투자리스크를 적극 분담해서 30조원 이상의 신규투자를 유도할 예정이다.[7] 즉 설비투

5) 민간이 시설을 건설하고 직접 운영하는 사업을 뜻한다. 건설(Build), 이전(Transfer), 운영(Operate)순으로 이루어진다고 하여 BTO 사업이라고도 불린다. 일반적으로 자체적인 수입 창출이 가능한 시설을 대상으로 정부가 민간에게 위탁하는 방식으로 이루어지며, 위탁한 사업을 일정 기간동안 민간 사업자가 사업에서 수익을 직접 거두게 된다.

6) BOA, Build Operation Adjust. 민간사업자가 시설물을 지어 운영하면서 손실이 나면 일정 부분을 정부가 보전해주고, 초과수익이 나면 정부와 나누는 제도.

7) 정부가 현물출자를 포함해서 산업은행 자본금을 2조원 이상 보강해 줘서 15조원 이상의 기업투자촉진프로그

자 분야에서도 위험과 개별기업 부담을 덜어 줘서 대형 투자프로젝트위주로 지원하겠다는 것이다.

경제학 교과서에 따르면 (인프라의 부족 등으로) 초기의 위험이 크거나 양의 외부효과가 큰 사업은 정부가 해야 한다. 하지만 지금 박근혜정부의 정책은, 산업의 성숙도와 같은 여러 조건과 상관없이 기업이 투자를 꺼리고 있다면 바로 정부가 지원하겠다는 얘기로 들린다. 20조원 규모의 "현장에서 대기 중인 기업투자 프로젝트에 대한 조기 가동"이 바로 그렇다. 결국 혜택은 대기업이 누릴 것이다.

이런 대기업 투자를 지원하기 위한 금융 프로그램을 구조개혁 항목에 집어넣은 것("금융 역동성 제고")도 흥미로운데 2008년 세계금융위기 이후에 자취를 감추었던 과거의 메가뱅크, 투자은행 육성, 사모펀드 육성이 다시 등장했다. 거시 건전성 규제가 절실한 시점에 '금융혁신'이라는 이름으로 규제완화가 부활한 것("2단계 금융규제 개혁 방안")이다.

나. 리스크 관리

세계경제의 하방 위험 요소가 많고, 특히 미국이 하반기에 금리인상을 할 가능성이 높은 만큼 리스크 관리를 강조한 것은 시의적절하다. 정부는 "리스크 관리 3종 세트"라는 이름으로 가계부채 대책("가계부채 구조개선과 연착륙 유도"), 구조조정("선제적이고 친화적인 기업구조조정"), 자본유출대응("국제금융시장 변화에 맞춘 대응력 향상과 안전판 마련")을 내놓았다.

하지만 가계 대출에 대해서는 기존 대출을 장기, 고정금리, 분할 상환 대출로 전환하는 것과 상호금융에 대한 감시를 강화하겠다는 계획을 빼곤 별 다른 대책을 내 놓지 않았다. 대통령 선거 당시 '행복기금'에 의한 적극적 가계부채 축소를 약속한 것에선 거리가 멀다. 리스크 관리를 이유로 부채의 유동화를 꾀하는 것이 오히려 새로운데, 아직 구체적인 계획이 없어 판단이 어렵지만 이 방식은 세계금융위기를 초래한 파생상품 시장을 확대하려는 것으로 보인다.

선제적인 기업구조조정 역시 한계기업에 대한 긴급 조치를 빼곤 금융시장을 확대하는 것이 주목적이다. "기업재무안정 PEF[8] 활성화"와 "M&A 관련 세제 등 제도 개선"이 그것이다.

램을 운영한다.

8) 사모투자펀드.

자본유출 대응에 관해서는 이명박 정부 때 신현송 당시 국제경제보좌관(현재 프린스턴대 교수)이 주도한 “거시건전성 규제 3종 세트(선물환 포지션 규제, 외화건전성 부담금, 외국인 채권투자과세”가 이미 마련되어 있다.

하지만 정부는 오히려 “자본유출 가능성에 대비한 사전 안전장치를 강화한 후 글로벌 자금흐름 변화에 따라 기존 자본유입완화장치를 탄력 운용”이라는 명목으로 3종 세트를 무력화하는 방향을 고려하고 있다. 아직 구체적인 계획이 나오지 않아 확실한 판단을 할 수는 없지만 이명박 정부 유일의 성과라고 할 수 있는 “거시건전성규제” 역시 경제활성화를 가로막는 ‘암덩어리’로 보고 있는 것이 확실하다. 현재 상황에서 한국경제가 자본유출로 위기를 맞을 가능성은 낮지만 만일 거시건전성규제를 완화한다면 장차 그 가능성은 높아질 것이다.

리스크관리는 시의 적절하지만 이명박 정부 시절 신현송 당시 국제경제보좌관이 마련한 특제 무기, “거시건전성 규제 3종 세트”를 무력화할 기미가 보이는 것이 걱정이다.

다. 구조개혁

진정한 문제는 구조개혁에 있다. 나도 공무원연금이나 군인연금, 사학연금을 국민연금으로 일원화해야 한다고 생각하며 또한 정규직과 비정규직의 격차를 줄이지 않으면 현재의 노동문제를 풀 수 없다는 데 동의한다. 교육개혁은 더욱 더 절실하다. 현재의 구조가 자아내는 각종 불평등 을 해소하지 않고서는 우리 사회는 한 발짝도 앞으로 나아갈 수 없기 때문이다.

구조개혁이란 과거의 제도와 관행을 바꾸지 않고선 현재의 위기를 벗어날 방법이 없다는 인식에서 비롯됐을 것이다. 그런 의미에서 과거의 가장 성공한 구조개혁을 꼽는다면 단연 전후의 황금시대를 이끌었던 복지국가체제일 것이다. 한국으로 말하자면 농지개혁이 바로 그런 구조개혁이었다. 과거의 질서인 지주제를 해체했기 때문이다. 그렇다면 현재 구조개혁의 대상은 1994년 김영삼 정부의 ‘세계화’ 선언 이래 외환위기와 한미 FTA, 그리고 두 보수정부 하에서 강행된 시장만능의 제도와 관행일 테다.

하지만 정부의 공공부문, 금융부문, 그리고 노동과 교육부문 개혁은 과거의 개혁 방향, 이미 실패로 판명 난 ‘줄푸세’를 답습하고 있다. 시장과 경쟁의 요소를 더 많이 도입하기만 하면 모든 문제가 해결되리라는 믿음이 바로 현재 위기의 원인인데도 말이다. 뿐만 아니라 정부는 이 개혁을 단기에 군사작전처럼 해치우려 하고 있다. 가상의 적을 만들어내고 대중과 언론을 동원해서 공격하는 것이야말로 최신의 포퓰리스트

쿠데타이다. 이번 정책에서 만들어낸 '가상의 적'은 대기업과 공무원의 노조이다.

구조개혁이란 기존의 제도를 바꾸는 것이기에 관련 이해당사자의 손익이 엇갈리기 마련이다. 따라서 구조개혁을 성공하려면 고도의 정치과정과 높은 수준의 사회적 합의를 필요로 한다. 정부가 성공한 구조개혁으로 든 최근의 사례를 봐도, 예컨대 독일의 하르츠개혁, 핀란드의 교육개혁, 영국의 연금개혁 모두 하나 같이 장기간에 걸친 사회적 합의를 거쳤다는 것을 알 수 있다. 특히 자본가 대표가 개혁 위원회의 위원장을 맡아 사회적 합의를 끌어낸 사례가 많다는 것도 주목할 만하다. 즉 기득권 계급이 솔선수범해서 개혁 비용을 가장 많이 분담할 때, 그리고 정부가 불편부당한 태도를 취할 때(스웨덴의 정치학자 로스슈타인은 정부의 질이 복지국가 성공의 제1의 요소라고 단언한다) 비로소 구조개혁은 성공할 수 있다.

정부가 구조개혁 성공의 사례로 든 영국의 금융 '빅뱅'은 이런 기준으로 볼 때 예외에 속할 것이다. 하지만 세계의 금융중심을 만든다는 목적으로 행한 금융빅뱅이 영국의 산업과 국민의 삶의 질이라는 기준에 비춰 볼 때 성공인지, 한국에서 가능한 모델인지는 지극히 회의적이다.

구조에 문제가 있다는 것에 동의해도 개혁의 방법에 관해서 또 한번 백가쟁명일 테다. 예컨대 공무원 연금을 국민연금에 통합하기 위해서는 "지속가능한 연금"이라는 주제로 국민연금과 기초연금, 그리고 퇴직연금까지 지속가능한 노후 복지를 설계하는 일부터 시작해야 한다고 주장할 수도 있다. 공무원들의 '특혜'를 부각시켜 공무원 연금을 깎고, 다음에는 군인과 사학연금을 건드리고, 다시 국민연금을 개혁하는 식은 끝없는 갈등만 낳을 것이기 때문이다.

사회적 불평등을 줄이는 방법에 대한 총체적 그림 없이 노동문제와 교육문제만 따로 떼어 해결할 수는 없다. 예컨대 만일 대기업과 중소기업의 임금격차가 지금처럼 심하지 않다면 대기업정규직 노동자가 해고에 목숨을 걸지는 않을 것이며, 그런 격차의 대부분이 불공정한 하청관계에서 비롯되었다는 것도 분명하다. 실업보험의 확충과 적극적 노동시장정책도 노동시장개혁의 전제조건이다. 핀란드의 교육개혁은 이제 50년 가까이 계속되고 있으며 사회의 불평등을 줄이는 사회개혁과 함께 진행되고 있다.

이런 저런 숱한 이견을 조정하는 사회적 합의 없이, 신종 쿠데타를 동원해서 그저 '줄푸세'를 실행하려 한다면 이 정권은 집권 3년차에 진정한 위기가 무엇인지 알 게 될 것이다. 엉터리 경제전망, 투기적 경기대책에 따른 경제위기와 더불어, 극심한 사회적 혼란이 올 것이기 때문이다.

결론

2015년 한국경제는 지난 6년 간의 침체를 벗어나지 못할 것이다. 2014년 1/4분기 전년 동기대비(즉 2013년 1/4분기 대비) 3.9%, 2/4분기 3.5%, 3/4분기 3.2%의 흐름은 4/4분기에도 이어졌을 것이다. 한은과 정부가 2014년 전체로 2013년에 비해 3.4% 정도 성장했을 것으로 전망한 것은 4/4분기가 2%대 성장을 했으리라는 걸 의미한다.

물론 정부가 민간임대주택사업 등 건설과 관련된 정책을 성공시킨다면 3.5% 언저리의 성장률을 달성할 수 있을 것이다. 하지만 자산시장에 거품을 일으키는 성장이 지속가능하기 어렵다는 건 우리의 과거에서도, 또 지금 미국 경제에서도 확인할 수 있다.

정부는 경기가 여의치 않으면 '구조개혁'이라는 이름으로 가상의 적을 공격하는 '개혁'을 시도할 것이다. 특히 공무원 연금 개혁과 대기업의 정리해고 자유가 타겟이 될 텐데 이는 격렬한 저항을 불러일으킬 것이 틀림없다. 사회적 합의 없는 구조개혁과 투기조장에 의한 경기회복은 매우 위험한 조합이다. 혹여 성공한다 할지라도 후유증이 클 것이다.

2015 전망보고서 - 세계경제

약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?

박형준_글로벌정치경제연구소 연구위원 | hyengjpark@gmail.com

들어가며

2008년 하반기 리먼브라더스의 파산과 AIG의 파산 위기를 계기로 전 세계를 엄습했던 글로벌 패닉이 발생한지 만 6년이 지났다. 공황의 상태는 벗어났지만, 세계경제는 여전히 활력을 되찾지 못하고 있으며, 새로운 방향성을 찾지도 못하고 있다. 신자유주의 체제는 2008년 위기를 계기로 '사망선고'가 내려지긴 했지만, 여전히 사라지지 않고 세계경제체제의 주요 골간을 이루고 있다. 이로 인해, 세계경제는 한마디로 이도저도 못하는 림보(limbo) 상황에 빠졌다. 과거처럼 '모두가 투자자가 되면, 다 부자가 될 수 있다는' 거짓말이 통하지는 않기에 투자와 소비 심리가 살아나지 않고 있으며, 그렇다고 새로운 담론을 가지고 경제를 재구성하지도 못하고 있다. 2015년에도 이런 상황이 크게 나아지지는 않을 것으로 예측된다.

경제가 좋아질 것이라는 전망은 찾기 힘든 가운데, 결과의 예측이 쉽지 않은 몇 가지 주요 변수들이 부각되고 있다. 첫 번째는 오래 전부터 예정되어 왔던 미국의 통화정책과 금리정책의 방향전환이다. 위기 직후부터 실시되어 왔던 미국 연준의 양적완화 정책이 이미 지난 10월 말로 종결되었으며, 제로금리 정책도 2015년 어떤 시점부터는 점진적 인상 쪽으로 바뀔 것이라 예정되어 있다. 이러한 미국의 금융통화정책 기조 변화가 세계경제에 어떤 영향을 미칠 것인가가 2015년의 가장 주요한 관심사이다. 두 번째 주목해야 할 변수는 환율의 변화이다. 미국의 양적완화 종료에 맞춰 발표된 일본의 양적완화 강화정책은 국제외환시장의 흐름을 바꾸어 놓았다. 게다가, 세 번째 변수인 석유 값의 폭락과 원자재 가격의 전반적 하락이 외환시장의 급격한 변동성을 심화시키고 있고, 러시아와 베네수엘라 등 그 동안 고유가로 많은 수혜를 보았던 국가들을 디폴트의 위기로 몰고 있다. 환율의 급격한 변화는 국제시장의 가격변화와 연동되며, 무역환경에 큰 변화를 일으킨다. 특히 한국을 포함해 수출의존도가 높은 신흥국들에서는 외환시장의 큰 변동성이 부정적이든 긍정적이든 산업전반에 파급효과를 낳는다. 2015년에는 국제외환시장의 변화가 클 것으로 예상되는 가운데, 달러 최대

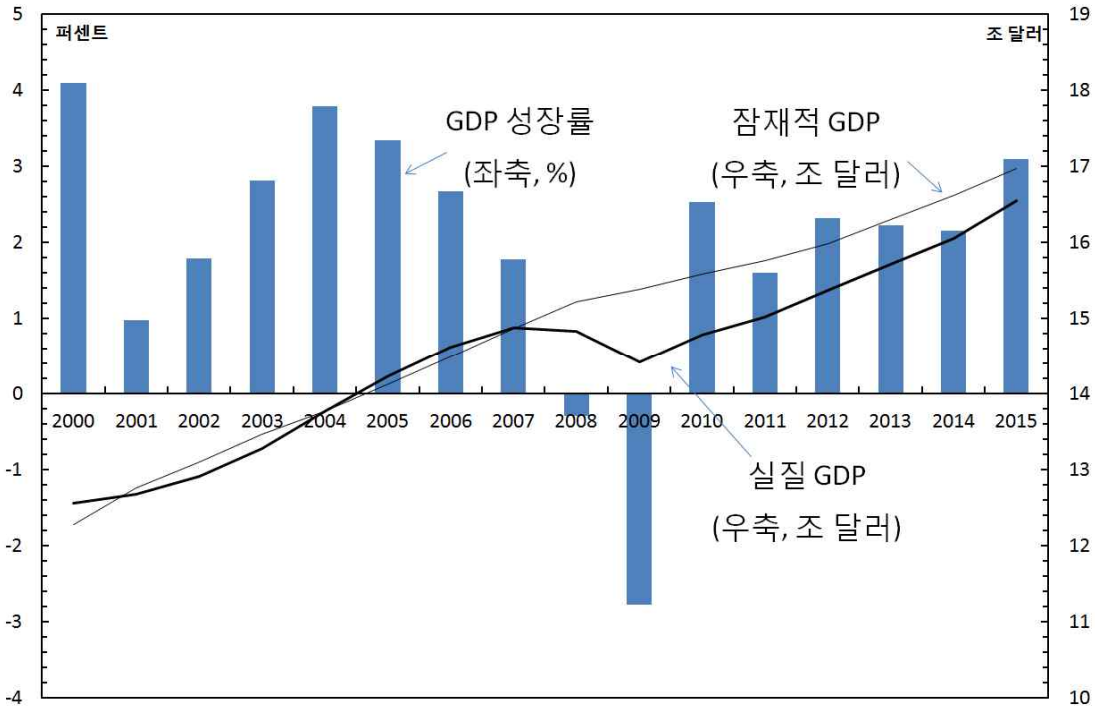
보유국이며 제2의 경제대국인 중국이 어떤 행보를 보일 것인가가 네 번째 주요 변수이다. 중국은 수출주도 고도성장 추구에서 탈피해, 최근 소비를 늘리고 내수를 강화하는 쪽으로 정책기조를 전환해 왔다. 전반적인 대외여건의 악화와 이러한 정책변화로 인해, 2012년부터 중국의 GDP 성장률이 8퍼센트를 밑돌기 시작했으며, 2015년에는 더 하락할 수도 있다고 예측되고 있다. 글로벌 성장 엔진 역할을 했던 중국의 감속이 세계경제 전반에 어떤 영향을 미칠지 주목해 볼 지점이다. 마지막으로 EU가 재정위기의 재발을 막으며, '제로성장'에서 벗어날 수 있을 것인가를 2015년 세계경제의 주요 변수로 들 수 있다. 2008년 위기의 진원지는 미국이었지만, 가장 큰 타격을 입은 것은 EU였다. EU는 2012년 불거진 국가부채, 긴축재정, 금융권 자본 확충 등의 문제들을 아직 완전히 해결하지 못하고 있다. 앞에서 언급했던 네 가지 변수들이 EU에 긍정적인 영향을 미칠지, 아니면 기존의 문제들을 더 악화시킬지가 2015년의 경제흐름에 주요한 관건이 될 것이다.

미국 경제 전망

IMF, OECD를 비롯해 대부분의 경제연구소들은 2015년 미국경기를 대체로 '낙관적'으로 보고 있다. 현 세계경제 침체의 진원지는 미국이었지만, 그동안 미국은 유럽보다 상대적으로 빠른 경기회복을 보였고, 내년에도 유럽보다 높은 성장률을 기록할 것으로 예측하고 있다. IMF는 2015년 미국의 GDP 성장률이 3.1퍼센트로, 올해 전망치 2.2퍼센트보다 1퍼센트 포인트 높아질 것으로 예측하고 있다(그림1 참조). 하지만 국제금융기구들이 2013년 말에 발표했던 2014년 미국의 성장률 전망이 애초에 2.8퍼센트에서 2014년 6월 2.1퍼센트로 큰 폭의 수정이 있었던 것을 유념해야 한다.[9] 그 이유가 지난겨울에 미국을 덮친 폭설과 한파 때문이었다는 것을 생각하면, 성장률 전망의 정확한 수치에는 큰 의미를 둘 수 없다. 다만, 미국의 전반적인 경제상황이 호전되고 있다는 판단이 지배적이라는 것은 알 수 있다. 미국경기가 예측대로 좋아진다고 해도, 주류경제학에서 말하는 이른바 GDP갭을[10] 메우지는 못할 것으로 보인다. 캘리포니아 버클리대학 경제학자 드롱(J. B. DeLong)은 2008년부터 2017년까지 GDP 갭으로 인한 경제적 손실이 현 미국 GDP의 80퍼센트 수준인 13조 달러에 이를 것이라고 전망하기도 했다.[11]

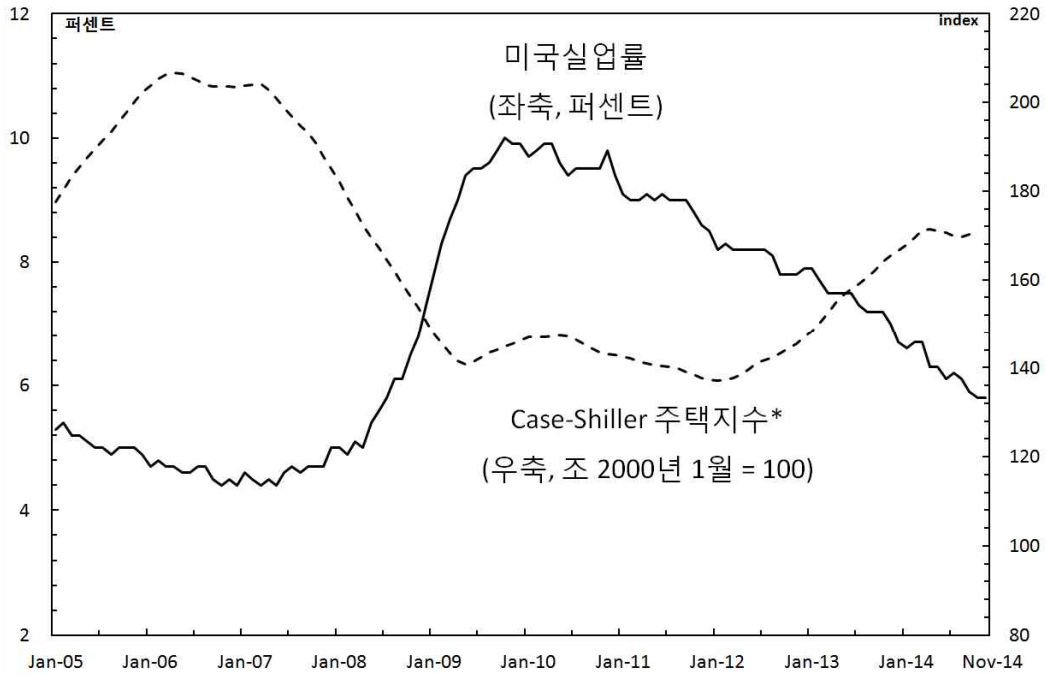
9) World Bank, "Global Economic Prospects"(2014. 06).
10) 잠재적 GDP와 실질 GDP간의 차이
11) J. Bradford DeLong, "The Greater Depression", Project-Syndicate. http://www.project-syndicate.org

그림1. 미국의 경제성장 추세



출처: IMF

그림2. 미국의 실업률과 주택 가격지수 (*주요 20개 대도시 기준)



출처: 미국노동부, Federal Reserve Bank of St. Louis.

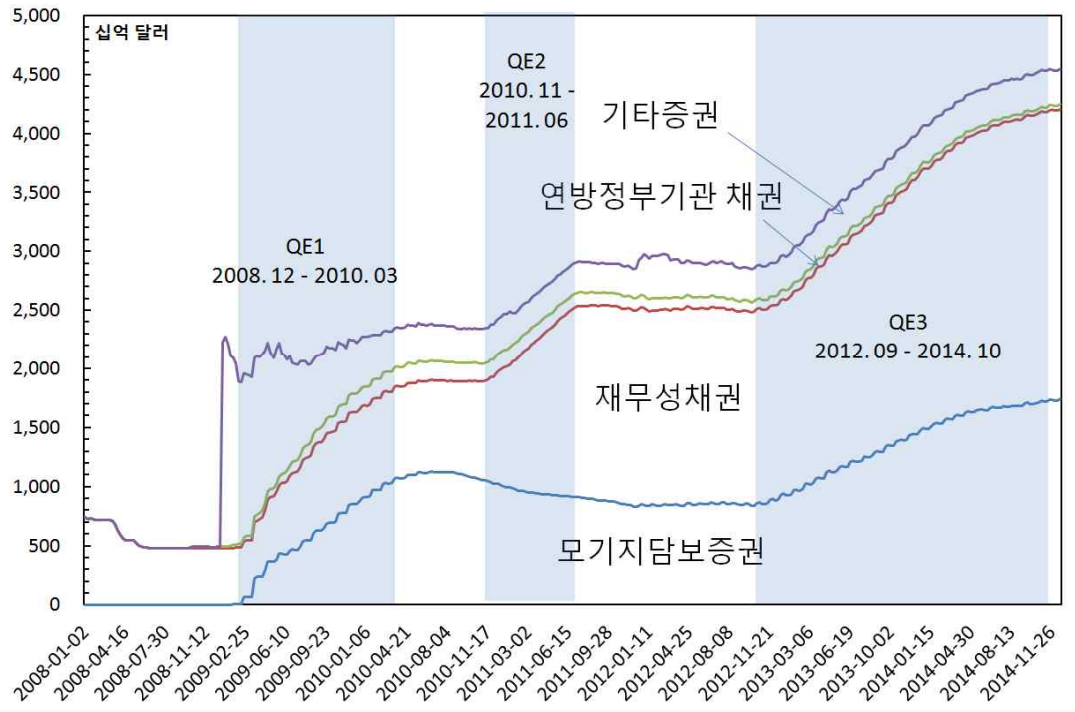
미국 경제의 개선이 이루어지고 있다는 판단은 주로 실업률 지표와 주택가격 지수의 호전에 근거를 두고 있다. 미국의 실업률은 2008년 금융위기 이후 급속히 상승해, 2009년 10월 10퍼센트까지 치솟았다. 이후 실업률은 서서히 낮아지기 시작했고, 2014년 11월 5.8퍼센트까지 떨어졌다. 이는 2008년 7월의 수준까지 내려갔다는 것을 의미한다. 주택가격지수도 많이 좋아졌다. 미국 20개 대도시 기준 Case-Shiller 주택가격지수[12]를 보면, 2006년 4월초 206.6까지 올라갔다가 위기 이후 급격히 하락해, 2012년 1월초에 137.1을 기록했다. 주택지수는 33.7퍼센트의 조정을 거친 후 조금씩 회복하기 시작해, 2014년 9월초 170.2까지 올라갔다. 바닥에서 24퍼센트 올라, 2004년 10월의 수준을 회복한 것이다. 이 밖에도 산업생산지수와 가동률, 소비자신뢰지수도 2007년 수준에 육박하고 있다는 점 역시 경기회복의 근거로 들 수 있다.[13] 미국 연준은 이러한 경제개선 지표들을 바탕으로 2013년 12월부터 양적완화 정책을 매달 100억 달러씩 축소하기(tapering) 시작해, 올 10월 완전히 종료했다. 연준의 금리인상이 예정된 수순이라고 전망되고는 있지만 아직 시기상조라는 반대의 목소리도 높으며, 연준의 태도도 신중하다.

우선 실업률은 큰 폭으로 호전되었지만, 고용률은 아직 크게 개선되지 않고 있다. 미국의 고용률은 2008년 1월 62.9퍼센트로 정점을 찍은 이후, 금융위기로 인해 급격히 하락했다. 2009년 3월 60퍼센트를 밑돌기 시작해, 2010년 11월 58.2퍼센트까지 떨어졌다. 그 후 별다른 변동을 보이지 못하고 있다가, 올해 조금 개선되어 11월 현재 59.2퍼센트를 기록하고 있다. 실업률과 고용률 사이에 나타나고 있는 비대칭적 변화는 그만큼 노동시장에서 이탈한 사람이 많다는 것을 의미한다. 청년과 여성층의 노동시장 이탈이 상대적으로 더 두드러진다. 현재 여성고용률은 53.8퍼센트, 청년고용률은 48.4퍼센트 수준이다. 고용률의 미진한 개선과 함께, 최근 원자재 가격의 하락으로 디플레이션 압력이 커졌기 때문에, 연준이 서둘러 금리인상에 나설 이유는 없어 보인다. 그렇지만, 시장이 정책의 실질적 변화를 선반영하여 움직인다는 사실을 고려한다면, 2015년에 달러의 환류가 가속화되고, 그로 인해 국제금융시장의 변동성이 커질 것으로 예상된다.

12) 미국 주택시장의 가격 동향을 나타내는 경제지표로서 1980년대 초에 이를 고안한 경제학자 칼 케이스(Karl Case)와 로버트 실러(Robert Shiller)의 이름을 따서 명명되었음. 이 지수는 전국 지수와 20개 개별 MSA(Metropolitan Statistical Area ; 대도시 통계지역) 지수, 10개 MSA를 종합한 10대 대도시지수(Composite 10 Index), 20개 MSA를 종합한 20대 대도시지수(Composite 20 Index) 등 4종류로 이루어진다.

13) 2014년 10월말 산업생산지수는 2007년의 100을 기준으로 104.7을 나타냈으며, 산업가동률은 79.2퍼센트로 2007년 평균 80.5퍼센트에 조금 못 미치는 수준이다(Federal Reserve). 소비자신뢰지수(Consumer Confidence Index)는 12월 말 기준 93.8로 2007년 10월 이후 최대치를 기록했다.

그림3. 양적완화와 연방은행 자산계정 변화



출처: 미국 연방준비제도

2008년 금융위기 이후 시행된 미국 정부의 수습책은 양적완화(Quantitative Easing) 정책으로 대변된다. 양적완화 정책은 중앙은행이 공개시장을 통해 민간금융기관의 금융자산을 사들임으로써 해당 자산의 가격을 올리고, 금리는 낮추는 것을 목표로 했다. 또한, 이를 통해 금융기관들의 자산건전성을 높이고, 대출여력을 증가시키고자 했다. 중앙은행이 공개시장을 통해 금융자산을 사들이는 것 자체가 특이한 것은 아니다. 양적완화가 비정통적 방법이라고 불리는 이유는 다음과 같은 차이 때문이다. 정통적 중앙은행의 공개시장 조작정책은 특정한 목표 은행 간 금리를 정해놓고, 한정적으로 개입하는 정책이다. 그런데 위기 이후 제로금리 상태로 들어가면서 정통적 방식은 더 이상 사용할 수가 없게 되었다. 그래서 양적완화 정책은 단기채권보다는 장기채권에 초점을 맞춰, 장기금리를 낮추고, 장기 수익률곡선을 조정해 내는 것을 목표로 삼았다.

양적완화 정책은 중간 중간 잠깐의 휴지기를 갖긴 했지만, 사실상 2008년 직후부터 올해 10월말까지 지속되었다고 볼 수 있다. QE2[14]와 QE3[15] 사이에 오퍼레이션 트위스트라는 이름으로 또 다른 비정통적 통화정책이 실시되었는데, 이는 연준이 단기채

14) 2차 양적 완화(Round 2 of quantitative easing). 2010년 11월 3일 FOMC회의에서 6개월간 6,000억 달러 규모의 추가양적완화(QE2)를 시행한다고 발표했다. 2011년 6월 30일 종료되었다.
15) 3차 양적 완화. 2012년 9월 13일 FOMC는 매달 400억 달러규모의 주택담보부증권(MBS)을 사들이기로 결정했다. 아울러 2014년 말로 예정된 초저금리 기조도 2015년 중반까지 6개월 연장되었다.

권을 팔아 마련한 돈으로 장기채권을 사들이는 것이었다. 이를 통해 단기채권 금리는 높이고, 장기채권 금리는 낮추려고 했는데, 새롭게 돈을 찍어내지 않는다는 점에서 양적완화와 차이가 있지만, 사실상 같은 정책이었다고 말할 수 있다. QE1이 본격적으로 시작된 것은 2009년 1월 중순이다. 연방은행의 대차대조표를 보면, 그해 1월 초 총 보유증권은 4,954억 달러였으며, 아직 모기지담보증권은 하나도 보유하고 있지 않았고, 재무성 채권이 4,758억 달러로 대부분을 차지하고 있었다. QE1이 끝난 3월말의 연준 대차대조표의 보유증권 총액은 2조 143억 달러로 올라갔다. 이 중 모기지담보증권이 1조 686억 달러, 재무성 채권이 7,767억 달러를 차지했다. 첫 번째 양적완화 기간에는 주로 모기지담보증권을 사들여 부실채권으로 휘청거리는 금융기관들을 구제해 준 것이다. 이와는 달리 QE2에서는 재무성채권을 주로 매수했다. 2차 양적완화가 끝난 직후인 2011년 7월초 연준의 대차대조표를 보면, 모기지담보증권의 총액은 9,089억 달러로 축소된 반면, 재무성채권은 1조 6,070억 달러로 늘어나 있었다. 보유증권 총액은 2조 6,479억 달러로, QE1 직후보다 6천억 달러 이상 증가했다. 이후 오퍼레이션 트위스트 기간에는, 앞에서 설명한 것처럼, 장단기 채권 간 구성변화를 이용했기 때문에 자산총액의 변화는 거의 없었다. 2012년 11월부터 QE3가 본격적으로 시작되면서, 다시 자산매입이 증가하기 시작해, 종료시점인 2014년 10월말에는 4조 2,239억 달러까지 늘어났다. 모기지담보증권이 1조 7,235억 달러, 재무성채권은 2조 4,607억 달러를 차지했다. QE1 개시시점과 비교하면, 연준의 자산이 약 3조 7천억 달러가 증가했다. 그만큼의 돈을 '시중'에 풀었다는 의미다.

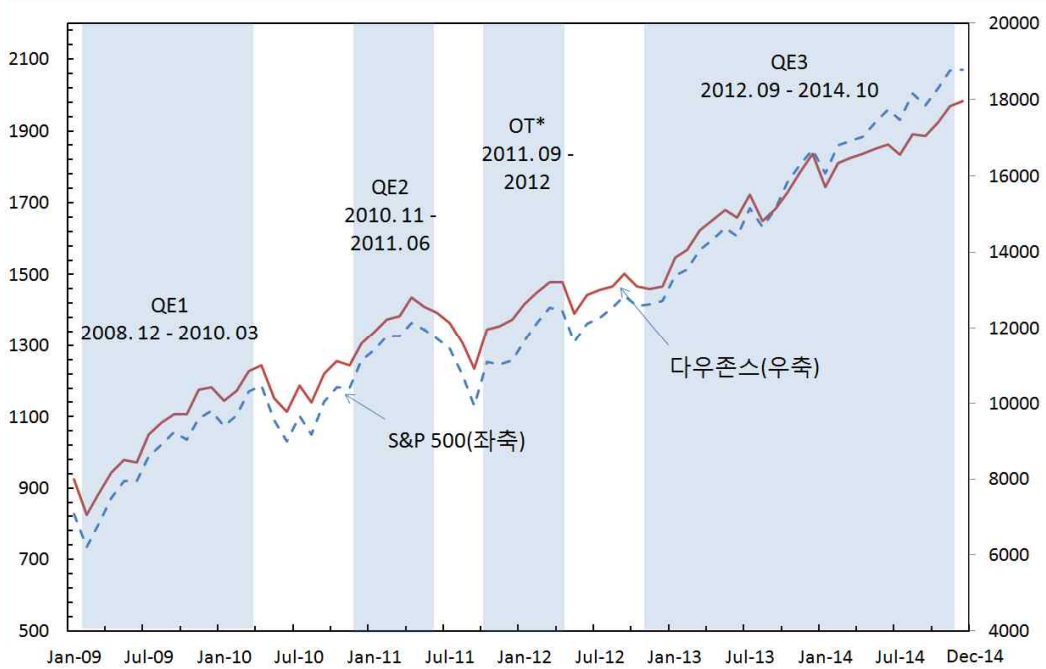
하지만, 엄밀히 말해, 4조 달러 가까운 돈이 실제로 시중에 풀린 것은 아니다. 예금기관들은 지급준비금을 중앙은행에 예치해 놓아야 하는데, QE시작점과 종료시점의 지급준비금을 보면, 8,778억 달러에서 2조 6,298억 달러로 증가되었음을 알 수 있다. 1조 7,520억 달러가 늘어난 것인데, 이 돈은 금융기관에 지원된 돈이 다시 연준의 금고로 돌아와 초과지급준비금으로 예치되었다고 볼 수 있다. 연준의 본원통화[16] 계정에 따르면, 이 기간 본원통화 양은 2조 2,023억 달러 증가했는데, 이 중 1조 7,919억 달러는 지급준비금 증가분이고, 시중유통 통화는 4,104억 달러 늘었다.[17]

양적완화 정책은 금융기관들의 유동성 위기를 막고, 투자자들의 패닉을 '치유'했다는 점에서 성공적이었다고 말할 수 있다. 그러나 지난 6년 간 시중에 막대한 자금을 풀어 모기지담보증권을 사들였지만, 이는 금융기관을 위한 정책이었을 뿐, 그 혜택이 가계로까지 내려가진 않았다. 무수히 많은 사람들이 집을 차압당하고, 결국 빼앗길 수밖에 없었다. 미국의 한 부동산 전문 연구기관에 따르면, 2008년 9월 이후 지금까지 약 5백만 가구가 집을 차압당했다고 한다.[18] 또한, 미국 통계국에 따르면, 미국의 자가주

16) 중앙은행이 지폐 및 동전 등 화폐발행의 독점적 권한을 통하여 공급한 통화를 말하며, 화폐발행액과 예금은행이 중앙은행에 예치한 지급준비예치금의 합계로 측정된다.
17) 계절조정을 하지 않은 수치이기 때문에 앞의 계산과는 약간의 차이가 난다.
18) CoreLogic. http://www.corelogic.com/

택보유율도 2008년 말 67.5퍼센트에서 현재 64.3퍼센트로 3퍼센트 포인트 이상 떨어졌다. 양적완화 정책의 진정한 수혜자는 주식시장이다. 주식시장은 단지 위기에서 벗어난 것이 아니라, 위기 이전의 최고 수준을 넘어 역사적 고점을 계속 갱신하고 있다. 2004년 10월 9일에 미국 주식시장은 정점에 이르렀었는데, 그 당시 다우존스 산업평균지수는 종가기준 14,164, S&P500 지수는 1,565를 찍었다. 제3차 양적완화가 시작되면서 두 지수 모두 이전 최고점을 돌파하였고, 역사적 고점을 기록한 2014년 12월 23일 두 지수는 18,024와 2,082를 각각 기록하였다. 이는 현재 주가지수가 위기이전 최고기록보다 약 30퍼센트 가량 높다는 것을 의미한다.

그림4. S&P500 주가지수 변화[19]



출처: Yahoo Finance

상식적으로는 이해가 가지 않는 현상이다. 경기는 불황이라고 하는데, 주가는 사상 최고치를 계속 갱신하고 있다. 당연히, 버블에 대한 우려의 목소리도 함께 커지고 있다. Forbes지의 블로그 컬럼니스트로 유명한 제시 콜롬보(Jesse Colombo)는 "주식시장이 엄청난 폭락을 향해 나아가고 있다는 것을 증명하는 23가지 차트(These 23 Charts Prove That Stocks Are Heading For A Devastating Crash)"란 글을 통해 그 '버블붕괴'의 위험성을 알렸다. 23가지 차트 중 가장 간명한 차트는 기업의 이윤 대비 주식가치의 비율을 보여주는 Shiller P/E10 Ratio와[20] GDP대비 시가총액

19) *Operation Twist: 연준이 단기채권을 매각하고 장기채권을 사들여, 단기채권 금리는 오르게 하고, 장기채권 금리는 하락시키려고 실시한 정책이다. 2012년 6월 OT2를 실행했기 때문에 실제 종료시점은 2012년 말로 봐야 할 것이다.

20) 로버트 쉴러 교수가 단순 PER의 문제점을 보완하고자 만든 지표로, 인플레이션을 감안한 10년 평균 월 기업 이윤을 사용한다.

비율인데, 2014년 12월 23일 기준 업데이트된 자료를 그림5로 나타냈다. 먼저 기업의 주가/이윤 비율을 보면 현재 27.34배로 1870년 이래 역사적 평균값 16.6보다 10포인트 이상 높은 수준이다. 이는 IT버블 붕괴 직전과 대공황 직전 다음으로 높은 역사적 고점에 도달했다는 것을 의미한다. 시가총액/GDP비율도 현재 1.27로 1950년 이후 중간값인 0.65의 두 배 수준에 와있다. 미국 경기가 호전되고 있다고는 하나, 이런 수준을 유지할 수 있을 만큼 강력한 힘을 발휘할 수 있을지 의문이 간다.

그림5. S&P500 Shiller P/E10 Ratio와 시가총액/GDP 비율

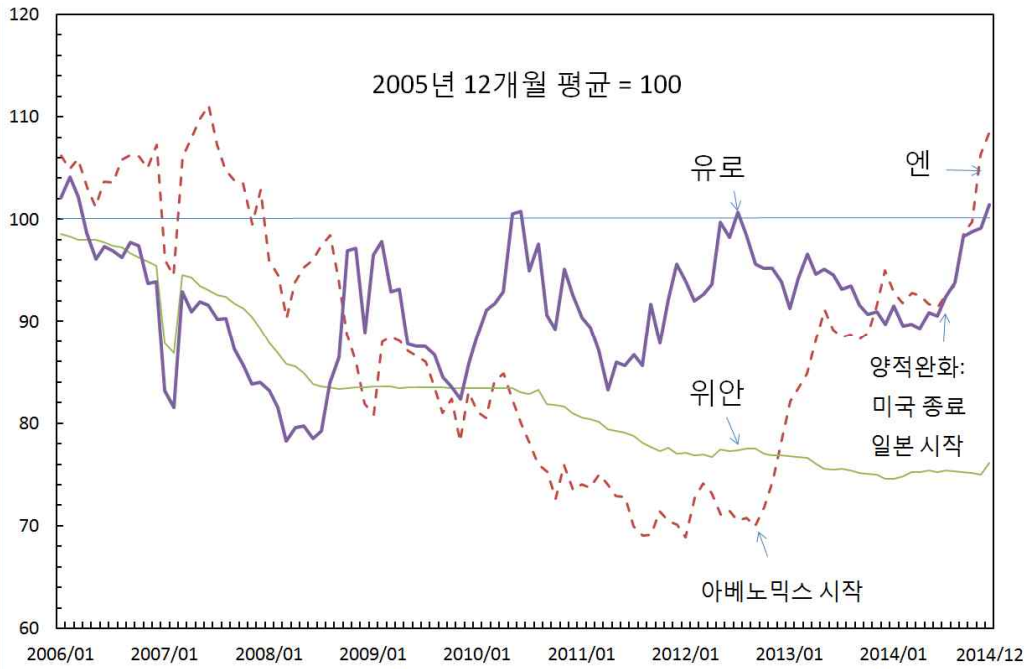
출처: Multple. http://www.multpl.com/shiller-pe/
VectorGrader. http://www.vectorgrader.com/indicators/market-cap-gdp

원자재 가격 변동과 환율의 변화

최근 석유가격 폭락으로 일부 신흥국 통화가치의 급락이 있기 전에는 환율 관련된 주된 관심사가 '강 달러-약 엔'이 우리경제에 미칠 영향이었다. 2008년 금융위기 이후

국제외환시장의 흐름을 규정지은 주요 변수로 미국의 양적완화, 유럽재정위기, 아베노믹스를 들 수 있다. 금융위기 직후에는 안전자산 선호 현상이 두드러지면서, 달러와 엔이 동반상승했다. 세계경제가 패닉에서 벗어나고, 미국이 본격적으로 양적완화 정책을 실시하면서, 일본 엔화의 가치는 지속적으로 높아졌고, 유로화도 안정을 되찾았다.

그림6. 주요 통화의 대 달러 환율 변화[21)]



출처: 한국은행

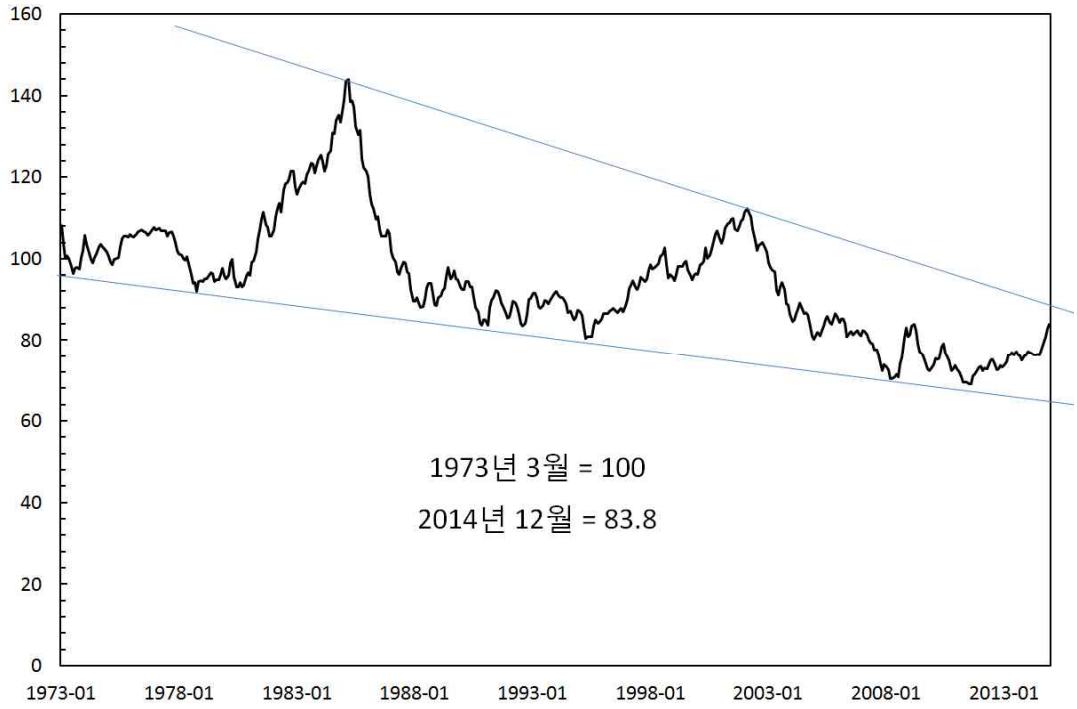
그러나 PIIGS의 재정위기가 불거지면서 유로화는 급등락을 반복했다. 2012년 하반기부터 유럽의 재정위기가 수습단계에 들어가자, 유로화 가치는 안정을 다시 찾았지만, 엔화의 변동성이 심화되었다. 일본의 아베총리가 취임하면서 물가 2%-실질성장률 2%를 회복할 때까지 무제한으로 통화량을 늘리겠다는 이른바 아베노믹스를 발표하자, 엔화의 가치가 급속도로 떨어진 것이다. 최근에는 미국의 양적완화 정책이 종료되는 시점에 아베총리가 20조엔 규모의 재정투입과 80조엔 규모의 자산매입을 통한 대규모 양적완화 정책을 발표하면서, 또 다시 외환시장의 변동성이 커졌다.

경제지들은 '강 달러 시대의 도래'라고 현재의 외환시장 흐름을 명명하고 있다. 하지만 '시대'라고 부를 수 있을 만큼 장기 지속성을 가질지는 미지수다. 미국의 양적완화 정책의 종료와 금리인상 기조로의 전환이 임박했다는 예측에 따라, 본국으로 환류되는 해외 투자자금이 단기적으로 늘어날 가능성이 크므로 달러강세가 당분간 이어질 것은 분명하다. 그런데 미국으로 돌아오는 달러는 다 어디로 갈까? 금융기관들이 양

21) 2005년 기준 1달러당 각 통화의 환율을 100으로 보았을 때의 지수변화 표시

적완화 정책을 통해 연준의 자산으로 매입된 모기지담보증권과 재무성 채권을 다시 사들일까? 현재 이들 채권의 수익률이 너무 낮아 그럴 가능성은 별로 없어 보인다. 그렇다면 미국 주식시장에 투자되어야 하는데, 현재도 버블 논란에 휩싸여 있는 상태라서 해외에 나가 있는 투자금의 환류는 제한적일 수밖에 없다고 판단된다. 또 한 가지 살펴볼 점은, 엔화 가치가 급락했다고는 하나 이는 2008년 금융위기 이후 엔화 가치가 너무 많이 올라간 것을 감안하고 봐야 한다. 그림6에서 알 수 있듯이, 2005년 엔/달러 환율을 100으로 보면, 현재는 108.6으로 너무 많이 올랐다고는 할 수 없다. 유로의 경우에는 101.5이고, 중국 위안화는 76.1이다. 유로는 2005년 수준을 회복한 것이고, 중국이야 말로 '강 위안' 시대를 열어가고 있다.[22)]

그림7. 주요 통화대비 달러 가치의 장기적 변화



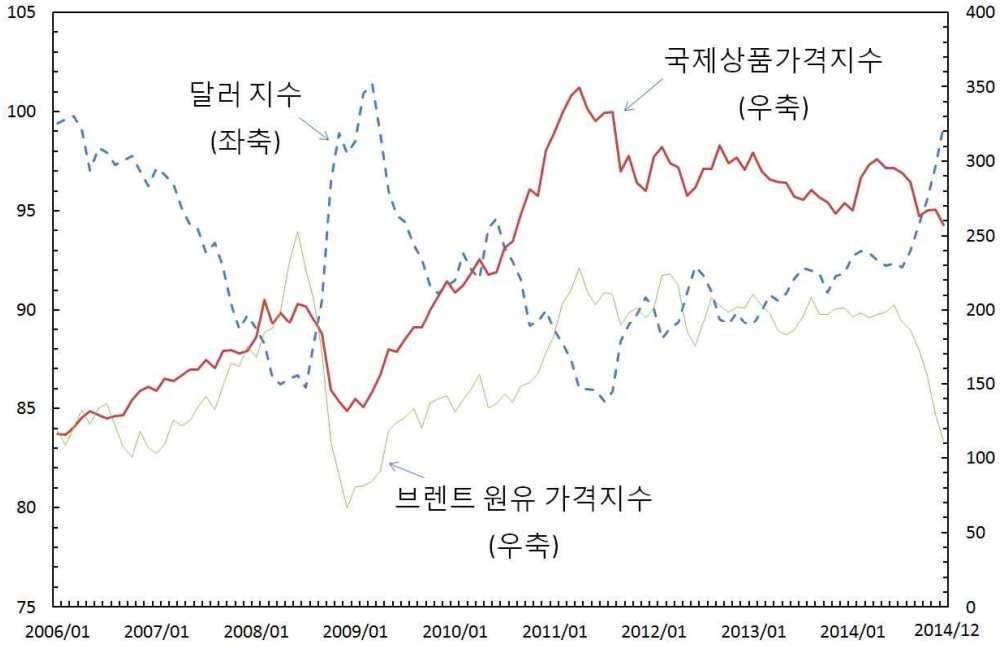
미국 연방준비제도

그림7은 장기적인 달러 가치의 변화를 보여주고 있는데, 아직은 언론에서 말하는 것처럼 '슈퍼 달러'의 도래라고 할 정도의 상황은 아니란 것을 알 수 있다. 그림은 장기적으로 볼 때, 미국의 달러 가치가 전반적인 하락 추세 속에서, 일정한 밴드 안에서의 등락을 지속해 왔음을 보여준다. 만약 이 패턴이 앞으로도 반복된다고 예상한다면, 현재의 달러 가치 강세는 밴드 상단에 근접해 가고 있다고 판단할 수 있다. 1973년 3월의 달러 가치를 100으로 지수화 하면, 2014년 말 현재의 달러 가치는 83.8로 2011년 밴드 하단에 도달했을 때의 69보다 21퍼센트 상승했다. 앞으로 좀 더 상승할 가능성은 있지만, 밴드 상단을 돌파하기란 쉽지 않을 것이다. 만약 돌파한다면, 어떤

22) 2005년에 1달러 8.07위안이었는데, 2014년 말 현재 6.23으로 절상되었다.

정치경제학적 사건과 결부될지는 모르겠지만, '슈퍼 달러' 시대의 도래란 말이 어울리는 새로운 글로벌 정치경제체제가 시작될 것이다.

그림8. 상품가격과 달러가치의 변화[23)]



출처: 한국은행, 미국 연방준비제도

최근 국제 원유가격의 급락과 원자재 가격의 전반적 하락으로, 러시아, 브라질, 베네수엘라, 나이지리아 등 석유와 광물 수출을 바탕으로 경제를 이끌어 가는 국가들의 통화가치가 급락하고, 부채위기에 처하는 사태가 발생하고 있다. 갑작스런 가격변동과 관련해, 미국의 셰일가스 개발로 인한 과잉공급설, 미국의 대 러시아 정치음모설, 투기세력의 상품시장 조작설 등 크게 세 가지 설명이 미디어에 주로 소개되고 있다. 이 세 가지 모두 급속한 상품가격 변동에 어느 정도 영향을 미쳤겠지만, 단기적으로 볼 때 최근의 변화는 달러가치 변화와 직결되어 있는 것으로 보인다. 제프리 프랑켈(Jeffrey Frankel) 하버드대 교수는 유가의 급등은 미국달러를 기준으로 할 때만 나타나는 현상이고, 다른 통화를 기준으로 보면 (예를 들어, 유로) 약간 상승한 것으로 나타나기도 한다면서, 최근의 석유가격과 원자재 가격 변화를 달러가치 변화의 맥락에서 파악해야 한다고 주장한다.[24)] 그림8은 그의 주장을 어느 정도 뒷받침해 준다. 국제상품시장에서는 선물이건 현물이건 대부분 달러표시 상품들이 거래되기 때문에, 달러가치와 상품가치의 변화는 일반적으로 상반된 움직임을 보인다. 그림에서 볼 수 있듯이, 2011년부터 달러가치 상승과 더불어 국제상품지수는 전반적인 하락 경향을 보였고, 원유가격은 하향 안정화 경향을 보였다. 그리고 최근의 유가 급락은 달러가치의

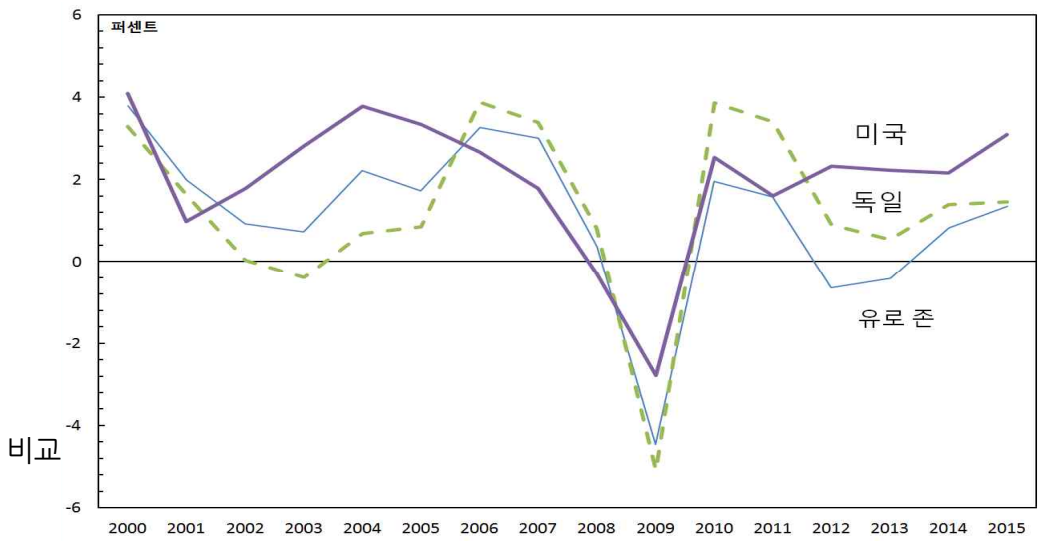
23) 2005년 12개월 평균값을 100으로 환산했을 때 가격지수 변화
24) Jeffrey Frankel, "Why Are Commodity Prices Falling?", Project-Syndicate.(2014. 12. 15). http://www.project-syndicate.org

급등과 정확히 대칭적 움직임을 보이고 있다. 현재, 이 현상이 중장기적인 디플레이션 추세와 연계되어 세계경제에 악영향을 끼칠 수 있다는 주장과 소비 진작과 산업 활성화에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 주장이 동시에 제기되고 있다.

2015년에 둘 중 어느 쪽으로 방향을 잡을지 판가름 날 것으로 보인다. 결과가 어떻게 될지는 모르지만, 현재의 글로벌 경제가 뚜렷한 모멘텀과 방향성 없이, 미국의 금융통화정책을 주축으로 움직이고 있다는 것은 분명하다. 유가의 하락이 침체의 심화로 이어질지, 침체에서 벗어나는 신호탄이 될지도 미국의 금융통화 정책이 가장 중요한 변수로 작용할 것이다. 현재, 증권시장, 외환시장, 상품시장, 실물 무역시장 등 모든 글로벌 시장의 흐름이 미국 연준의 정책변화에 따라 움직이고 있다고 해도 과언이 아니다. 언제 그렇지 않았던 시기가 있었냐고 한다면, 대답이 궁색해 지긴 하지만, 지금은 그밖에 다른 큰 변수를 언급하기가 쉽지 않다고는 말할 수 있다. 2015년의 국제시장의 주된 동향은 미국 연준 의장 재닛 옐런의 입에서 언제 금리인상이란 말이 나오는가에 따라 규정될 것이다.

유럽·중국 경제 전망

그림9. 미국, 독일, 유로 존의 성장률

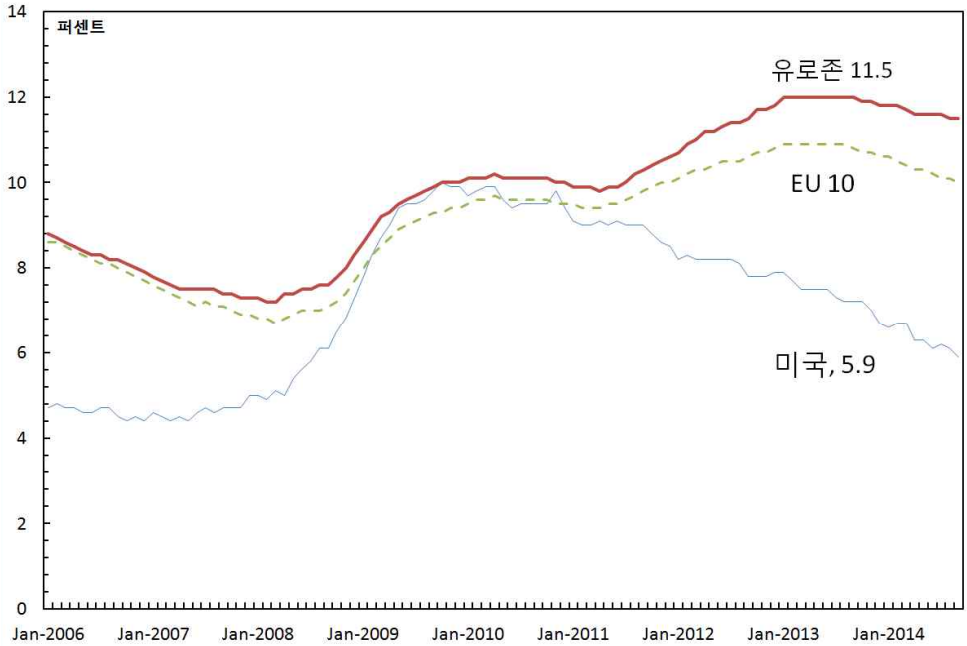


출처: IMF

2008년 경제위기 이후, 독일과 북유럽 국가들의 빠른 경기회복은 자본주의 다양성론을 주장하는 학자들 사이에서 유럽모델이 미국모델보다 상대적으로 더 '우월'하다는 예로 많이 사용되었다. 하지만 최근 이런 경향이 뒤바뀌었다. 최근 언론에 많이 회자되듯, 미국의 2014년 3분기 성장률이 5퍼센트로, 11년 만에 최고 성장률을 기록했

다.[25] 이와는 달리, 독일은 0.1퍼센트, 프랑스는 0.3퍼센트, 영국은 0.7퍼센트의 성장을 기록했다. IMF에 따르면, 2015년에 미국은 올해보다 높은 3퍼센트의 GDP성장률을 올릴 것으로 전망되지만, 독일은 올해와 마찬가지로 1.5퍼센트의 미진한 회복흐름을 지속할 것으로 보고 있다. 프랑스는 이보다 낮은 1퍼센트 미만의 성장률을 기록할 것으로 예측되고 있고, 유로존 전체를 봐도 1.3퍼센트 성장률 수준에 머물 것으로 전망되고 있다.

그림10. 유로존, EU, 미국의 실업률 비교(2014년 9월까지)



출처: OECD(harmonized unemployment rate)

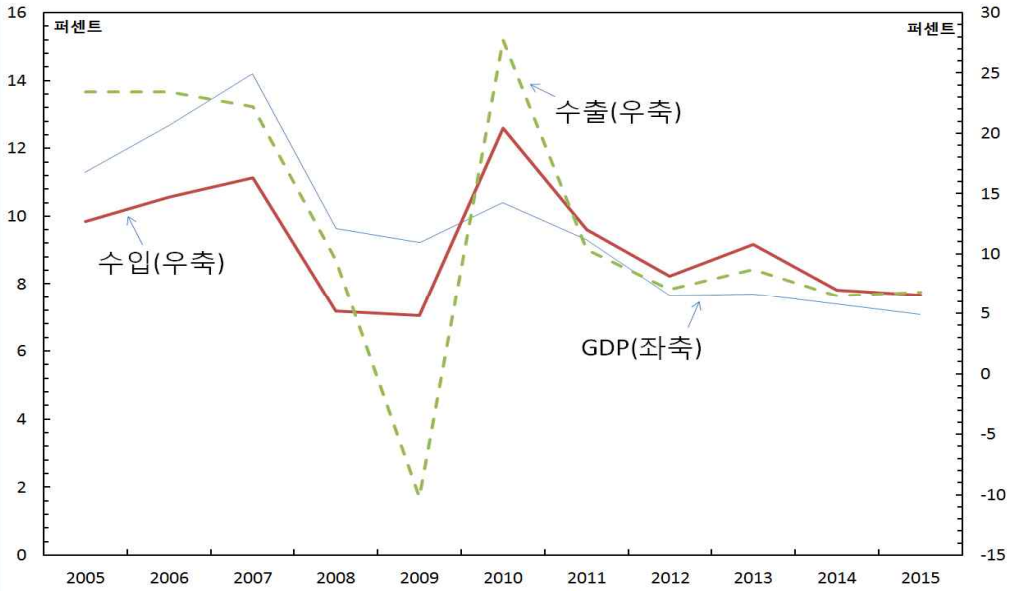
EU, 특히 유로존 쪽의 가장 큰 문제는 실업률을 낮추지 못하고 있다는 점이다. 앞에서 언급했던 것처럼, 미국은 2011년부터 실업률이 서서히 낮아지기 시작해, 2014년 9월 기준 5.98퍼센트까지 떨어졌다. 반면, EU는 2013년까지 실업률이 계속 증가했으며, 겨우 올해 들어서야 서서히 감소 추세를 형성해 내고 있다. 9월 기준 EU평균 실업률은 10퍼센트이고, 유로존의 경우는 11.5퍼센트나 된다. 특히 스페인과 그리스는 실업률이 매우 심각한 상태다. 그리스는 26퍼센트, 스페인은 24퍼센트이다. 청년실업률은 더 큰 문제다. EU와 유로존의 평균 실업률이 각각 22퍼센트, 23퍼센트에 이른다. 스페인과 그리스의 청년실업률은 이 수치의 두 배 수준이다. 유럽위원회(EU Commission)와 유럽이사회(EU Council) 모두 최근 대규모 실업사태의 상시화로 유럽의 경제가 점점 활력을 잃고 있다고 우려를 표방하며, 적극적인 대처를 천명했다.

하지만 EU는 미국과는 달리 정치적 통합 수준이 낮아, EU차원의 경제 정책이 실효성

25) 이는 직전분기 대비 분기 GDP성장률을 1년 치로 환산한 값이다.

을 갖기 쉽지 않다. EU 중앙은행이 있기는 하지만, 회원국마다 경제현실이 현격히 다르고, 사용할 수 있는 정책기제의 제한이 커, 지역차원에서의 경기부양 효과는 미진한 상태다. 게다가 EU는 가까스로 PIIGS[26]의 재정위기가 파국으로 치닫는 상황을 막기는 했지만, 전반적인 긴축재정 기조를 유지해 왔기 때문에 재정지원을 통한 경기부양은 말할 것도 없고, 미국처럼 과감한 양적완화 정책을 펼치지도 못했다. 그동안 펼친 유럽 중앙은행의 양적완화 조치는 PIIGS의 사태수습을 위한 것이었고, 재정위기가 안정되기 시작한 2013년부터 유럽중앙은행은 풀린 돈을 조금씩 회수해 왔다. 지금까지 EU는 성장보다는 안정에 강조점을 두어 왔다. 최근에 들어서야 미진한 경제성장률 회복과 높은 실업률에 대응하기 위해, 약 1조 유로 수준의 양적완화 정책을 펼치겠다고 발표했다.[27] 2015년 EU가 그동안의 재정안정 우선 정책에서 다소 탈피해, 과감한 경기부양책 쪽으로 선회하고, 동시에 재정위기의 재발을 막는 '신의 한수'를 둘 수 있을지 지켜볼 대목이다.

그림11. 중국의 GDP와 무역량 변화



출처: IMF

마지막으로 살펴볼 2015년 세계경제의 주요변수는 중국의 경제성장 둔화이다. 그림 11에서 알 수 있듯이, 중국의 경제성장률은 2008년을 계기로 하향 기조를 유지하고 있다. 2007년 14퍼센트의 경이적인 GDP 성장률을 기록한 이후, 2008년 금융위기로 인해 10퍼센트 미만의 성장추세가 시작되었다. 그 후에도 성장률은 점진적으로 낮아

26) 소규모 유럽 국가들의 재정부실이 국가채무불이행 위험으로 연계되면서 국제금융시장에서 문제가 됨. 이에 심각한 재정적자를 겪고 있는 나라들의 이니셜을 따 PIIGS로 지칭. 포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인의 머릿글자를 딴 것.

27) 유럽중앙은행의 QE에 관련해서는 Jana Randow, "Europe's QE Quandary", Bloomberg 참조. http://www.bloombergview.com/quicktake/europes-qe-quandary

새로운사회를여는연구원 www.saesayon.org

져, 2012년에는 처음으로 8퍼센트 밑으로 떨어졌고, 올해에도 7.4퍼센트 정도가 될 것이라 전망되고 있다. 세계 주요 금융기관들은 중국의 성장률이 내년에는 이보다도 낮은 7.1퍼센트 수준일 것으로 예측하고 있다. 이는 대외 경제여건이 안 좋기 때문인 것도 있지만, 중국 국가당국이 정책적으로 수출주도 고도성장 체제에서 성장률은 상대적으로 낮지만 내수의 비중을 늘리는 쪽으로 기조를 선회하고 있기 때문이기도 하다. 이를 경제언론에서는 보통 중국의 리밸런싱(re-balancing) 정책이라 부르고 있다. 실제로, 수출과 수입의 증가율이 최근 몇 년 동안 7퍼센트 미만으로 '하향안정화' 되고 있다. IMF는 내년에도 같은 추세가 이어질 것으로 보고 있다. 중국의 리밸런싱은 그 자체로는 문제가 없어 보이지만, 2000년대 세계경제의 성장엔진 역할을 했던 중국이 정책적으로 감속기조로 선회하면서, 지구적 차원의 D(디플레이션) 공포를 심화시킬 수 있다. 최근의 석유와 원자재 가격하락이 중국의 정책선회와 맞물리면서, 어떤 결과를 초래할지 우려의 목소리가 커지고 있다.

디플레이션 문제는 중국 내부에서도 관심의 초점이 되고 있다. 아직 심각한 수준은 아니지만, 그동안 중국의 고도성장에서 상당한 부분을 차지해 왔던 부동산 경기가 급속히 식으면서, 부동산 버블의 붕괴 우려가 높아지고 있다. 중국도 우리나라와 마찬가지로 가계자산의 70퍼센트 정도가 부동산자산으로 구성되어 있다고 한다. 부동산 가격의 하락은 전반적인 버블의 붕괴까지는 아닐지라도, 소비심리의 위축으로 이어질 수가 있다. 또 한 가지 지속적으로 우려되고 있는 문제로 계속 축적되는 중국 금융권의 악성부채를 들 수 있다. 이 문제가 제기되기 시작한 것은 2000년대 초반까지 거슬러 올라간다. 지금까지 별 문제가 없었던 것을 보면, 중국 당국이 관리를 잘 하고 있기 때문이거나, 문제가 서구 언론에 보도되는 것만큼은 심각하지 않기 때문일 수 있다. 중국 정부가 발표하는 부실부채 비율은 1퍼센트에 불과하지만, 서구 경제연구기관들은 이보다 10배 이상 높다고 주장하고 있다.[28] 규모가 정확히 어느 정도인지는 판단하기는 힘들지만, 경제가 지속적으로 팽창하고 있던 시기의 부실부채 문제와 경기둔화, 혹은 불황기의 부실부채 문제는 성격이 다를 것이라고 판단된다. 불확실성이 세계를 지배하고 있지만, 중국 정부가 전반적인 경제성장의 감속 기조 속에서 '리밸런싱'과 함께 부동산 '버블', '부실부채'의 문제에 얼마나 잘 대응하느냐가 2015년 세계경제정세의 주요한 관심사 중 하나란 사실은 분명하다.

28) Adam Slater, "China: How bad could bad loans get?", Oxford Economics(2014. 05. 08).

2015 전망보고서 - 노동·고용

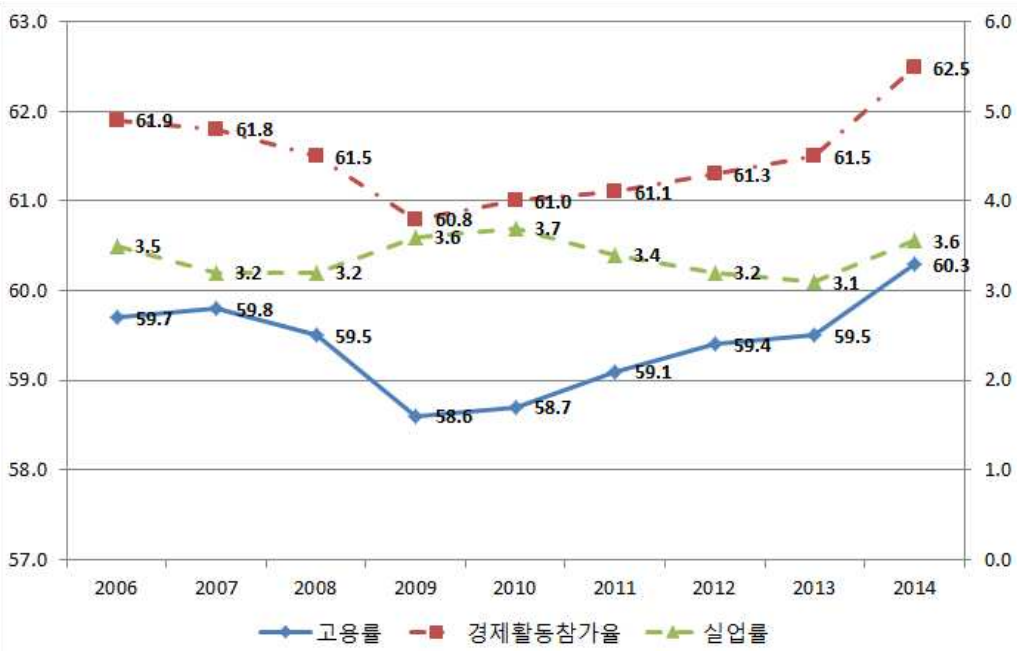
노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?

김수현_새사연 연구원 | sida7@saesayon.org

2014년 노동시장 동향

2014년에도 역시 고용지표 개선이 이어진 것으로 나타났다. 2014년 1월에서 11월을 기준으로 했을 때 2014년 평균 취업자 수는 2,561만 9천 명으로 전년동기에 비해 월평균 54만 3천 명이 늘어났고, 고용률과 경제활동참가율 모두 개선된 것을 확인할 수 있었다. 2014년 1월에서 11월까지의 평균 고용률, 경제활동참가율, 실업률은 각각 60.3%, 62.5%, 3.6%로 2013년 평균과 비교해 고용률은 0.8%p, 경제활동참가율은 1.0%p, 실업률은 0.5%p 상승했다.

그림1. 연도별 고용률, 경제활동참가율, 실업률 (단위 : %)[29]

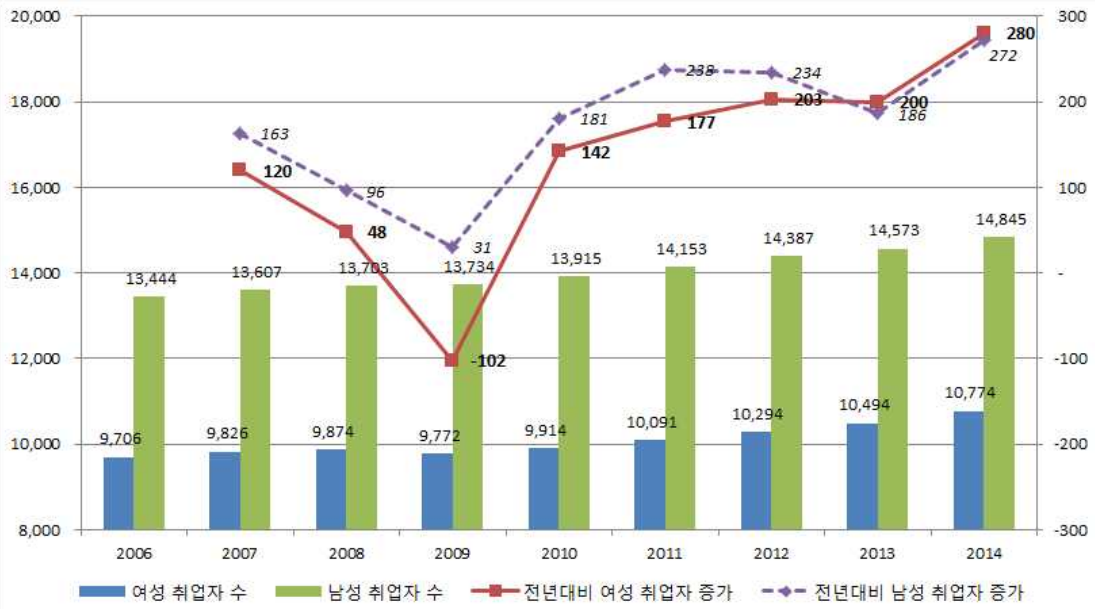


출처: 통계청 경제활동인구조사

29) 고용률, 경제활동참가율은 좌측 축, 실업률은 우측 축을 참조할 것, 2014년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

고용지표 개선이 이어질 수 있었던 중요한 이유 중 하나는 여성 취업자가 크게 증가했기 때문이다. 2012년 이후 여성 취업자 수는 매년 평균 20만 명 이상 늘어나고 있는데, 2014년 여성 취업자 수는 1,077만 4천 명으로 2013년에 비해 28만 명이나 증가했다. 동기간 남성 취업자 수 증가는 27만 2천 명이었는데, 취업자 증가율로 환산하면 여성 취업자의 경우 2013년에 비해 2.6%가 증가하였고, 남성 취업자는 1.9%가 증가한 것에 해당된다. 이런 여성 취업자 수의 빠른 증가와 함께 고용률도 빠르게 상승했는데, 2014년 1월에서 11월까지의 평균 고용률은 49.6%로 2013년 평균 고용률 48.8%에 비해 0.8%p 상승하였다.

그림2. 성별 취업자 추이 (단위 : 천 명)[30]

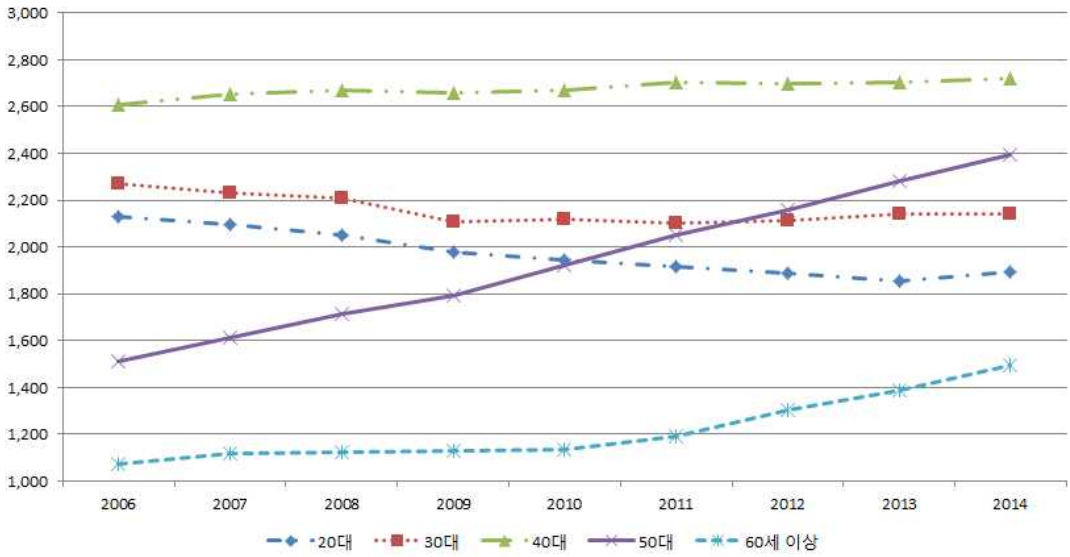


출처 : 통계청 경제활동인구조사

이런 여성 취업자 수 증가에는 여성 고용률 제고를 위한 정부 정책이 영향을 미쳤을 수도 있다. 여성 노동자들의 노동시장 진입을 촉진시키기 위한 정책으로 최근 정부는 기존의 육아 및 보육지원 정책과 함께 시간선택제 일자리의 확대를 추진해왔다. 정부는 시간선택제 일자리의 확대를 통해 여성으로 하여금 일과 가정의 양립을 가능하게 하여 경력단절은 줄이고, 고용률은 증대시킬 수 있다고 주장했다.

30) 취업자 수는 좌측 축, 전년대비 취업자 증가는 우측 축을 참조할 것
2014년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

그림3. 연령대별 여성 취업자 수 추이 (단위 : 천 명)[31]



출처 : 통계청 경제활동인구조사

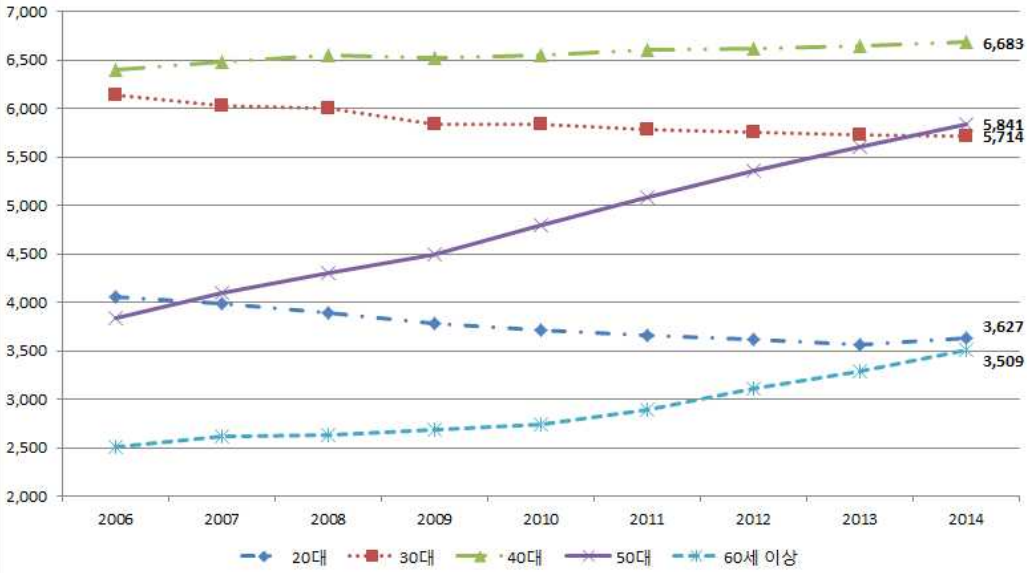
하지만 이러한 정부의 취지와는 다른 형태로 여성 취업자 수는 늘어나고 있다. 정부가 이야기 한 시간제 일자리가 증가하고 있는 것은 맞지만, 경력단절은 지속되고, 오히려 중고령층 여성의 노동시장 진입이 증가하고 있는 것이다. 여성 취업자 수 증가를 연령별로 구분해 보면 50세 이상 중고령층 여성 취업자가 노동시장 내 크게 늘어난 것을 확인할 수 있다. 이처럼 시간제 일자리를 포함한 중고령 여성을 대상으로 하는 일자리들이 늘어나면서 최근 노동시장 내 일자리들의 질적 수준을 우려하는 목소리들이 늘어나고 있다.

이와 같은 중고령층 노동자의 증가는 여성에만 국한된 것은 아니다. 중고령층 노동자의 증가는 2014년의 취업자 수 증가에 있어 여성 취업자 수 증가와 함께 가장 중요한 요인 중 하나로 꼽을 수 있다. 최근 몇 년 사이 다른 연령대 취업자 수는 그 증가세가 둔화되거나 감소 양상을 보인 반면, 50세 이상 중고령층 취업자의 수는 꾸준히 증가세를 이어왔으며, 최근에는 전체 취업자 수 증대를 견인하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

2014년 현재 50대 취업자 수는 584만 1천 명으로 40대 다음으로 가장 많았으며, 60세 이상 취업자 수는 350만 9천 명으로 아직까지 다른 연령대에 비해서는 적지만 20대 청년층 취업자 수에 근접하고 있는 것으로 나타났는데, 2014년에도 이러한 중고령층 취업자 수의 빠른 증가는 계속되었으며, 전체 취업자 수의 증가를 이끌고 있는 것으로 나타났다.

31) 2014년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

그림4. 연령대별 취업자 수 추이 (단위 : 천 명)[32]



출처 : 통계청 경제활동인구조사

산업별로는 보건업 및 사회복지 서비스업과 제조업이 고용증대를 이끌었다. 2014년 1월부터 11월까지의 취업자 수 평균과 2013년 취업자 수를 비교해보면, 제조업이 13만 9천 명, 보건업 및 사회복지 서비스업이 13만 7천 명 증가했음을 확인할 수 있다. 금융위기 직후 400만 명 미만으로 줄어들었던 제조업 취업자 수는 이후 수출 증대와 함께 빠른 회복세를 보였는데, 2014년 들어 과거에 비해 큰 증가폭을 보이며 전체 취업자 수 증대를 이끌었다. 보건업 및 사회복지 서비스업은 민간의 사회서비스업 수요 증대와 함께 금융위기와 상관없이 지속적으로 취업자 수가 증가되어 온 산업으로, 2006년 11월 70만 2천 명에서 2014년 11월 177만 4천 명으로 크게 증가했다. 이는 같은 기간 다른 산업의 취업자 수 증가를 훨씬 뛰어넘는 수치이다. 2014년에도 보건업 및 사회복지 서비스업의 취업자 수 증대는 지속되었는데, 앞으로도 사회서비스에 대한 수요 증대와 함께 취업자 증가세를 이어갈 것으로 보인다.

반면, 농업, 임업 및 어업과 금융 및 보험업의 취업자 수는 감소한 것으로 나타났다. 농업, 임업 및 어업은 1차 산업으로 최근 몇 년 동안 지속적인 취업자 수 감소세를 보이고 있는데, 2014년 1월에서 11월까지의 평균을 기준으로 2013년과 비교했을 때 3만 3천 명의 취업자 수가 감소한 것으로 나타났다. 앞으로는 FTA 확대에 따른 농축산물 수입 증대로 인한 취업자 수 감소도 발생할 것으로 보인다. 금융 및 보험업의 취업자 수는 2014년 1월에서 11월까지의 평균과

32) 2014년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

2013년을 비교했을 때 2만 4천 명 감소한 것으로 나타났는데, 이는 해당 산업의 경기불황으로 인한 결과로 볼 수 있을 것이다.

표1. 산업별 취업자 수 추이 (단위 : 천 명)[33]

	2011년	2012년	2013년	2014년	2014년 증감
농업, 임업 및 어업	1,542	1,528	1,520	1,487	-33
광업	17	15	16	14	-2
제조업	4,091	4,105	4,184	4,323	139
전기, 가스, 증기 및 수도사업	76	76	90	82	-8
하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원	71	73	73	87	14
건설업	1,751	1,773	1,754	1,792	38
도매 및 소매업	3,638	3,689	3,660	3,785	125
운수업	1,332	1,380	1,413	1,407	-6
숙박 및 음식점업	1,854	1,906	1,971	2,091	120
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	703	700	692	713	21
금융 및 보험업	846	842	864	840	-24
부동산업 및 임대업	486	486	485	508	23
전문, 과학 및 기술 서비스업	961	1,028	1,022	1,024	2
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1,086	1,116	1,173	1,178	5
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	951	951	966	965	-1
교육 서비스업	1,686	1,744	1,748	1,806	58
보건업 및 사회복지 서비스업	1,311	1,399	1,554	1,691	137
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	417	409	392	392	0
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,261	1,286	1,312	1,303	-9
가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	153	166	172	117	-55
국제 및 외국기관	13	9	7	14	7

출처 : 통계청 경제활동인구조사

이상에서 살펴본 바와 같이 2014년 들어 전년동기에 비해 월평균 54만 3천 명의 취업자가 증가하고, 고용률과 경제활동참가율이 상승하는 등 고용지표가 빠르게 개선될 수 있었던 주요한 이유는 첫째, 여성 취업자 수가 빠르게 증가했고, 노동시장에 참가하는 중고령 노동자의 규모가 확대되었으며, 제조업과 보건업 및

33) 2014년의 경우 1월에서 11월 사이 값의 평균치임

새로운사회를여는연구원 www.saesayon.org

사회복지 서비스업을 중심으로 취업자 수가 늘어났기 때문임을 알 수 있다. 이런 각 요인들은 독립적으로 혹은 함께 2014년의 주요 고용지표를 개선시키는 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

2015년의 노동시장

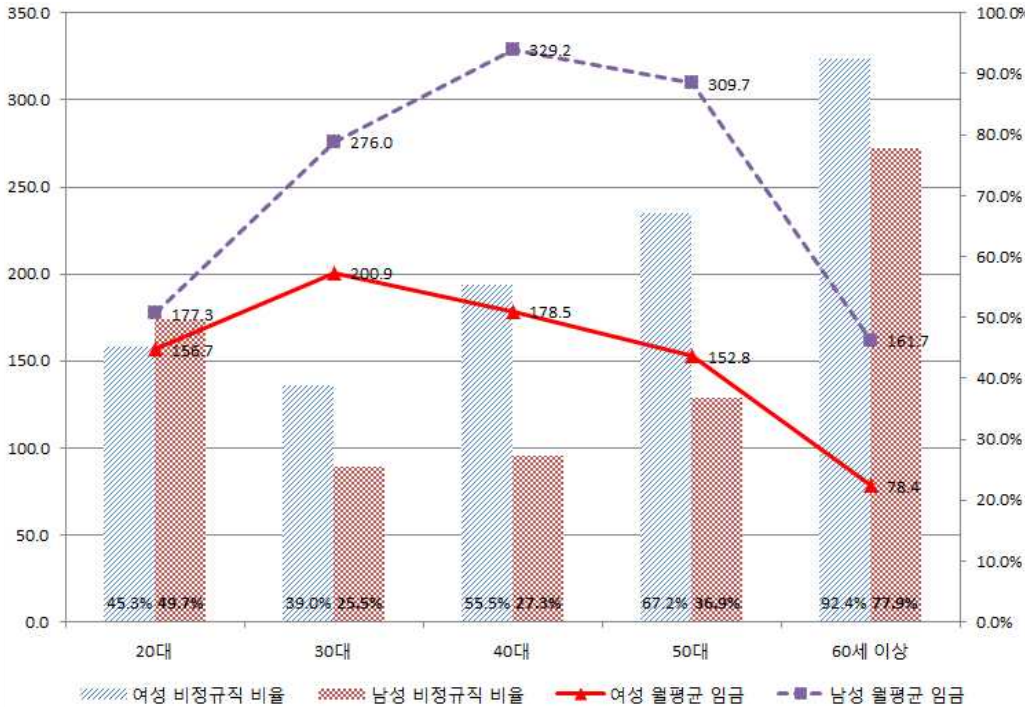
2014년 노동시장 동향은 수치상으로는 확실히 개선된 것으로 나타나고 있다. 취업자 수나 고용률, 경제활동참가율 모두 2012년이나 2013년에 비해 나은 것으로 나타나고 있으며, 금융위기 이전인 2007년보다도 고용지표가 개선된 것으로 확인된다. 하지만 많은 사람들이 여전히 노동시장의 상황이 나아졌다는 것을 체감하지 못한다고 이야기하고 있다. 이는 무엇 때문일까?

아마도 가장 큰 이유는 노동시장의 양적 측면을 반영하는 주요 지표들이 나아진 것으로 나타난 반면, 질적 측면에서의 개선은 크지 않거나 오히려 나빠졌을 수도 있기 때문일 것으로 생각된다. 이와 같은 질적 측면 악화에 대한 우려는 2014년의 취업자 증가 양상과도 깊은 관계가 있는데, 이는 2014년 취업자 증가를 이끈 것이 여성과 중고령 취업자의 증가라는 점 때문이다. 여성과 중고령자 모두 노동시장 내에서 임금이 낮고, 비정규직의 비중이 큰 계층으로 분류되는데, 이런 여성과 중고령 취업자의 증가가 일자리의 질적 개선을 동반하지 않을 경우 고용의 양적 측면 확대에는 기여했을지 몰라도, 노동시장 내 일자리 질적 수준에는 오히려 부정적인 영향을 미쳤을 수 있기 때문이다. 특히, 여성과 중고령이란 특성을 함께 가진 여성 중고령 노동자의 증가는 이와 같은 우려를 보다 심각하게 한다.

또한 현재 진행되고 있는 정부의 정책도 이러한 우려에 영향을 미치고 있지 않나 생각된다. 현재 정부는 시간선택제 일자리를 확대시키는 정책을 펼치고 있는데, 이러한 일자리 정책이 여성과 중고령자의 취업자 수를 증가시켜, 수치상의 고용지표를 개선하는 성과를 거둘 수 있었을지는 모르지만, 상대적으로 임금 수준이 낮고, 고용이 불안정한 시간제 일자리를 증가시킬 수 있기 때문이다.

2015년에도 여성 일자리와 중고령 일자리에 대한 개선 없이 2014년처럼 이들의 취업자 수만 늘어난다면, 고용지표 상 수치로는 노동시장의 상황이 나아진 것으로 나타날지 몰라도, 고용의 질적 측면의 개선은 크게 없어 사람들은 계속해서 좋지 않은 노동시장 상황을 체감하게 될 수도 있다.

그림5. 성별 연령대별 임금근로자의 월임금 및 비정규직 비율 (단위 : 만원, %)[34]



출처 : 통계청 경제활동인구조사, 2014년 8월

나아가 사람들로 하여금 노동시장의 상황이 개선된 것으로 인식하고, 그것을 체감할 수 있도록 하기 위해서는 비정규직 일자리를 줄이는 한편, 비정규직 일자리에 대한 질적 수준을 개선하려는 노력이 필요할 것으로 생각된다.

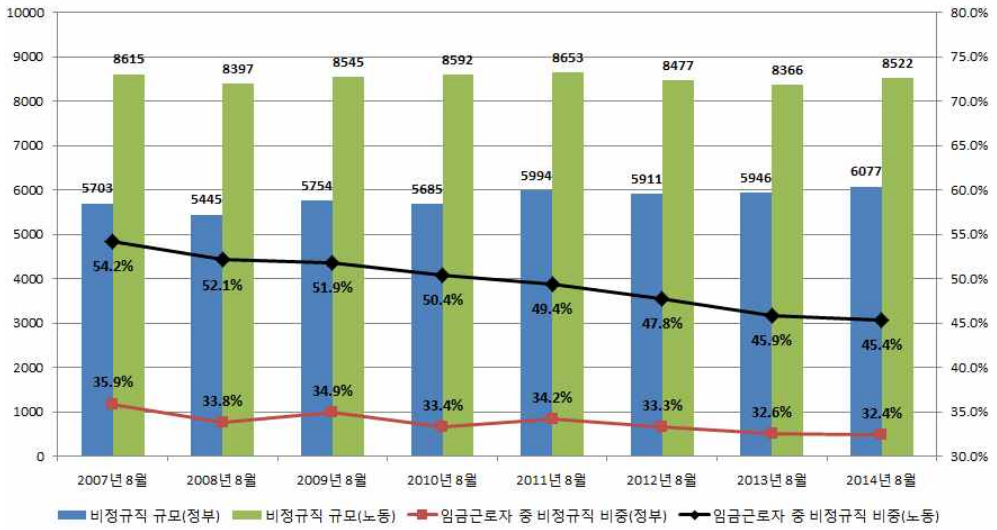
대표적인 좋지 않은 일자리로 꼽히는 비정규직 일자리에 종사하는 노동자가 전체 임금근로자 중에서 차지하는 비중은 2000년대 중반 이후 줄어들고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 정부의 비정규직 통계나 노동계의 비정규직 통계 모두에서 나타나고 있는 현상이다[35]. 하지만 여전히 그 규모는 상당히 크며, 비중 역시 높은 수준이 계속되고 있다. 노동계의 비정규직 개념을 기준으로 했을 때 2014년 8월 현재 임금근로자 중 비정규직 노동자의 비중은 45.4%로 임금근로자의 절반에 가까운 이들이 고용이 불안정한 비정규직 일자리에 종사하고 있는 것으로 확인된다.

문제는 이들 비정규직 노동자들과 정규직 노동자들 사이의 임금이나 사회보험 지원 등에 있어 큰 격차가 존재한다는 것이다. 현재 비정규직 노동자들의 월평균 임금은 정규직 노동자의 절반 수준에 지나지 않으며, 사회보험료에 있어서도 정

34) 월평균 임금은 좌측 축, 비정규직 비율은 우측 축을 참조할 것
35) 노동계와 정부의 비정규직 노동자에 대한 개념은 “김유선 (2014) 비정규직 규모와 실태, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2014-22”를 참고

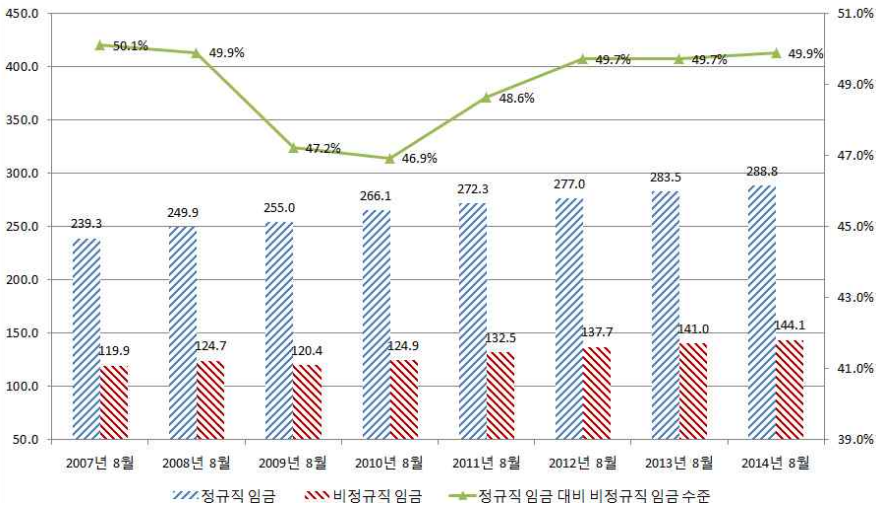
규직 노동자들의 절반 수준에도 못 미치는 지원을 받고 있다. 이런 큰 격차, 그리고 비정규직 노동자들의 높은 고용 불안정성과 저임금은 노동공급 측면에서의 차이뿐만 아니라 노동시장 내에 존재하는 차별로 인한 결과이기도 한데, 여러 사회적 문제로까지 이어지고 있다. 이를 해결하기 위해서는 장기적으로 비정규직 노동자들의 고용을 줄이고, 정규직과 비정규직 사이의 격차를 줄이려는 노력이 필요하다. 이에 대한 개선 없이 현 상황이 유지될 경우 노동시장의 질적 수준에 대한 우려 역시 계속될 것이다.

그림6. 비정규직 일자리의 규모 및 비중 (단위 : 천 명, %)[36]



출처 : 통계청 경제활동인구조사, 각 연도 8월

그림7. 정규직과 비정규직 노동자의 월평균 임금 수준 비교 (단위 : 만 원, %)[37]



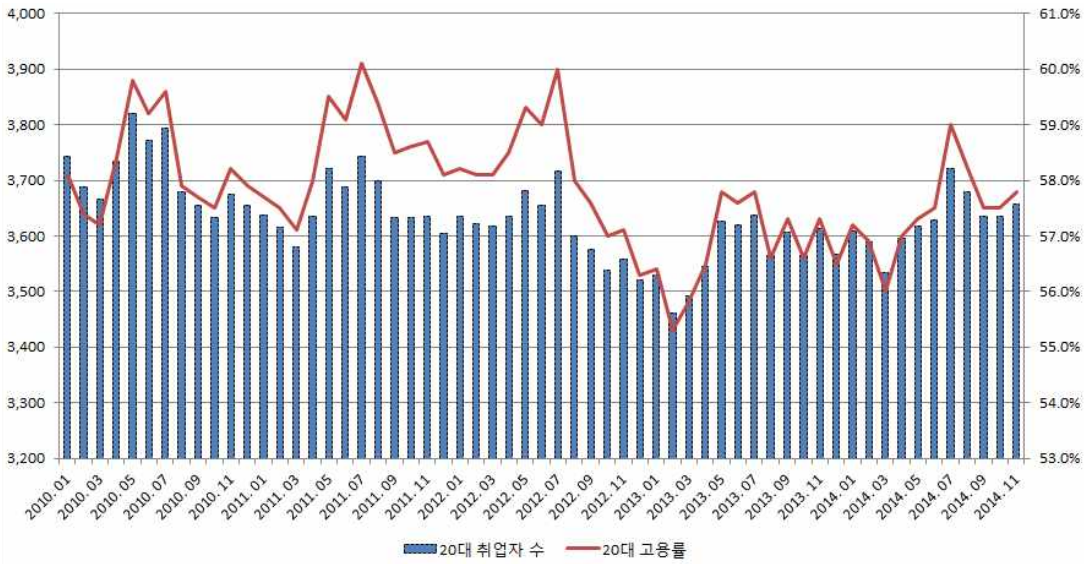
출처 : 통계청 경제활동인구조사, 2014년 8월

36) 비정규직 일자리 규모는 좌측 축, 비정규직 노동자의 비중은 우측 축을 참조할 것
37) 월평균 임금은 좌측 축, 정규직 대비 비정규직 임금 수준은 우측 축을 참조할 것

노동시장의 질적 측면 개선 없는 양적 확대의 경우를 우리는 이전 이명박 정부에서 본 바 있다. 금융위기 이후 노동시장 유연화 정책과 함께 고용지표는 빠른 회복세를 보였고, 정부는 노동시장의 빠른 회복을 자축하며 언론에 정부 정책의 성공을 이야기했지만, 국민들의 노동시장 정책에 대한 평가는 좋지 않았다. 이는 노동시장의 질적 측면 개선 없는, 또는 오히려 노동시장의 질적 측면을 악화시키면서 이루어지는 노동시장의 양적 확대는 수치상으로는 성과로 나타날지 몰라도, 실제 국민들의 삶을 개선시키지는 못했기 때문이다. 그 시기 고용이 확대되고, 고용지표가 개선되는 가운데에도 불평등은 심화되었고, 빈곤의 위험에 노출된 사람들의 수는 오히려 늘어났었다.

또한 2015년에도 경제적 침체가 지속되고[38], 경제적 불확실성이 계속된다면 노동시장의 질적 측면 개선이 없을 경우 청년고용문제의 해결도 제한된 수준에 머물 것으로 전망된다. 2014년 들어 이전까지 지속적으로 줄어드는 양상을 보이던 청년 취업자의 수는 감소 추세가 멈췄고, 고용률 역시 2013년에 비해 조금 상승한 것으로 나타났다. 하지만 여전히 청년층 취업자 수는 적고, 고용률 역시 낮아 청년고용문제가 해결되어가고 있다고 보기는 힘든 상황이다.

그림8. 20대 청년층 취업자 수 및 고용률 (단위 : 천 명, %)[39]



출처 : 통계청 경제활동인구조사

장기적인 차원에서 청년고용문제의 해결을 위해서는 청년들을 위한 양질의 일자리가 늘어나야 한다. 즉, 생계를 유지하지 못해 비자발적으로 노동시장에 뛰어드는 것이 아닌, 청년들 스스로 자신들의 꿈을 위해, 자신들이 하고 싶은 일을 하

38) 정태인 (2015) '가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살, 새사연 2015년 전망보고서
39) 취업자 수는 좌측 축, 고용률은 우측 축을 참조할 것

새로운사회를여는연구원 www.saesayon.org

기 위해 노동시장에 참가하도록 해야 한다. 그런데 경제침체상태가 지속되고, 경제적 불확실성이 해소되지 않는 가운데, 양질의 일자리 확대를 위해 노동시장의 질적 수준을 개선하는 정책적 노력도 없다면, 청년고용문제는 현 상황을 유지하거나, 양적 측면에서의 일시적인 수치적 개선만 이루어질 수 있을 가능성이 크다.

노동시장의 유연화가 문제 해결의 열쇠가 될 수 있을까?

정부는 경제성장과 노동시장 문제 해결을 위한 방안으로 노동시장 유연화 정책으로의 회귀를 택했다. 지난 12월 말 정부가 발표한 경제정책의 방향에 따르면 정부는 올해 노동시장 유연화를 통해 기업의 투자를 증대시켜 성장을 촉진하는 한편, 정규직 노동자들에 대한 고용안정성을 완화함으로써 정규직 일자리를 늘릴 수 있도록 할 것이라고 했다. 또한 비정규직 노동자 고용기간을 2년에서 4년으로 늘려 비정규직 노동자들의 일자리에 대한 안정성을 강화할 것이라고 했다. 노동시장 유연화 정책으로의 회귀를 통해 성장과 현재 직면하고 있는 노동시장의 문제들을 해결하겠다는 것이다.

하지만 과연 노동시장 유연화 정책이 성장과 노동시장 문제의 해결책이 될 수 있을지는 의문이다.

우선, 노동시장 유연화 정책이 기업의 투자를 확대시킬 수 있을까? 정부는 노동시장 유연화 정책을 통해 기업의 비용을 절감시키고, 해고를 자유롭게 해 노동에 대한 기업의 투자를 증대시킨다는 방안으로 세우고 있을지 모르지만, 경기 침체가 지속되고, 경제적 불확실성이 해소되지 않은 가운데 이 정책은 오히려 기업으로 하여금 비용 절감을 통해 기존 이윤을 확보할 수 있도록 함으로써 투자를 줄이는 결과를 가져올 수도 있다. 경기침체가 이어지고 있고, 경제적 불확실성도 해소되지 않은 상황에서 고용에 대한 비용 감소가 고용의 확대로 이어질 수 있을지에 대해서는 의문이 드는 것이 사실이다.

또한 투자가 증가한다고 해도 노동시장 유연화의 결과로 불평등이 심화되고, 상대적으로 소비의 소득탄력성이 큰 소득 수준이 낮은 가구의 소득이 감소할 경우 결과적으로 소비의 감소로 인해 투자 증가의 효과가 상쇄되어 경제성장에 큰 영향을 못 미치거나, 부정적인 영향을 미치는 결과로 이어질 수도 있다. 이러한 측면에서 보았을 때 노동시장 유연화 정책은 박근혜 대통령의 대선 공약과 반하는 정책일 뿐만 아니라, 이전에 주장했던 내수중심의 성장 정책과도 부합하지 않는다.

노동시장 문제 역시 노동시장 유연화 정책으로 해결하기는 어려울 것으로 생각된다. 정부는 정규직 노동자에 대한 고용안정성 완화가 정규직 고용 증대로 이어질 것이라고 하지만, 비정규직 고용이 가능한 상황에서 이러한 정책이 정규직 고용증대로 이어지기는 힘들 것으로 생각된다. 더 유연한 비정규직 노동자들을 고용할 수 있도록 해놓았고, 이후 더 쉽게 이들을 고용할 수 있도록 하고 있는데, 기업이 지금보다 해고조건이 완화된다고 해서 정규직을 고용할 필요가 있을까?

기업이 자율적으로 정규직 노동자들에 대한 고용을 늘리는 경우는 새로운 산업의 성장이나, 경제가 다시 성장국면으로 진입하는 경우 또는 경제적 불확실성이 해소되는 경우로, 정부의 정규직 노동자들에 대한 고용안정성 완화는 정규직 고용을 증대시키는 효과를 내기보다는 노동시장 유연화라는 결과만 가져올 가능성이 크다. 즉, 기업에게는 정규직을 더 쉽게 해고할 수 있고, 노동자들에게는 정규직이라고 해도 언제 해고될지 모를 위험이 더 커지는 결과만 가져올 수도 있는 것이다.

그리고 비정규직 노동자들에 대한 고용기간을 2년에서 4년으로 늘리는 정책에 대해 정부는 비정규직 노동자들의 고용을 안정시키는 정책이라고 주장하고 있지만, 사실 정부도 이 정책이 비정규직 노동자들의 고용안정성을 근본적으로 개선시키는 정책이 아니라는 것을 잘 알고 있을 것으로 생각된다. 비정규직 고용 유지를 제한하는 강력한 규제가 없을 경우 이 정책은 기업으로 하여금 2년 동안 고용했던 비정규직 노동자들을 4년 동안 계속해서 고용할 수 있도록 하는 정책, 또는 2년 동안 언제든 해고당할 수 있는 비정규직 일자리를 4년 동안 언제든 해고당할 수 있는 비정규직 일자리로 바꾸는 정책으로 전락할 수도 있다.

정부가 말하고 있는 바와 같이 누구나 문제라고 생각하는 정규직과 비정규직 사이의 격차를 완화하기 위한 정책을 만든다면, 지금의 이와 같은 정책들보다는 기업으로 하여금 무분별하게 비정규직 노동자들을 고용하지 못하도록 하고, 비정규직 노동자들의 처우를 개선하는 보다 적극적인 정책이 마련되어야 할 것이다. 그리고 그것은 지난 대선에서 이명박 정부의 노동시장 유연화에 대한 비판하며 내놓았던 박근혜 대통령의 공약을 지키는 것으로부터 시작할 수 있을 것이다.

글을 마치며

노동시장 유연화 정책의 확대는 단기적으로 일자리 증가폭을 확대시킬 수 있을 것이다. 고용이 불안정하고, 상대적으로 좋지 않은 일자리들의 확대는 한계 상황

에 있는 보다 많은 사람들을 노동시장에 진입시킬 것이다. 물론 이 역시 정책적 성과의 하나로 볼 수 있다.

하지만 장기 경제성장이나 장기적인 차원에서의 노동시장 문제를 고려했을 때 노동시장 유연화를 통해 좋지 않은 일자리를 확대하기보다는 양질의 일자리 확대에 보다 집중하는 것이 더 좋은 성과를 만들어 낼 수 있지 않을까 생각된다. 고용이 안정된 양질의 일자리를 확대시키는 정책은 당장 늘어나는 일자리 개수는 노동시장 유연화 정책을 통한 성과에는 못 미치겠지만, 기업과 노동자 모두로 하여금 더 높은 숙련에 투자하도록 해 생산성을 증진시키는 한편, 일을 통한 안정적인 삶을 바탕으로 노동자들의 소비를 확대시키는 작용을 해 경제성장에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.

지금의 노동시장 구조는 변화될 필요가 있다는 주장에 대부분의 국민들은 동의할 것이라 생각된다. 하지만 “무엇을 바꿔야 하는가?”, “어떻게 바꿔야 할 것인가?”에 대해서는 반드시 더 많은 논의가 이루어져야 할 것으로 생각된다. 국민의 삶에 큰 영향을 미칠 이 문제에 대해 일방적인 수용을 강요할 경우 소통의 부재라는 현 정부에 대한 부정적인 이미지는 더욱 공고화될 것이며, 정책의 시행에 있어서도 저항으로 인한 어려움에 직면하게 될 것은 분명하다.

2015년에는 사건, 사고의 기억보다는, 국민의 삶을 결정지을 문제에 대해서는 국민과 소통하는 정부에 대한 기억이 남을 수 있기를 기대해 본다.

2015 전망보고서 - 산업정책

유가 폭락과 장기침체, 산업 구조 전환으로 이어질까?

이상동_새사연 부원장 | sida7@saesayon.org

지난 해 하반기부터 세계 경제와 국제 유가가 요동치고 있다. 2015년 올해에는 미국을 제외한 주요 국가들의 경제가 모두 부진을 면치 못할 것으로 예상되는 가운데, 일각에서는 이미 반토막 난 국제유가가 더 내려갈 수도 있다는 주장이 나오고 있다. 2014년 조짐을 드러낸 이러한 변화 요인들이 2015년 이후에도 장기화된다면 국내 산업에도 구조 변화의 압력이 불가피할 전망이다.

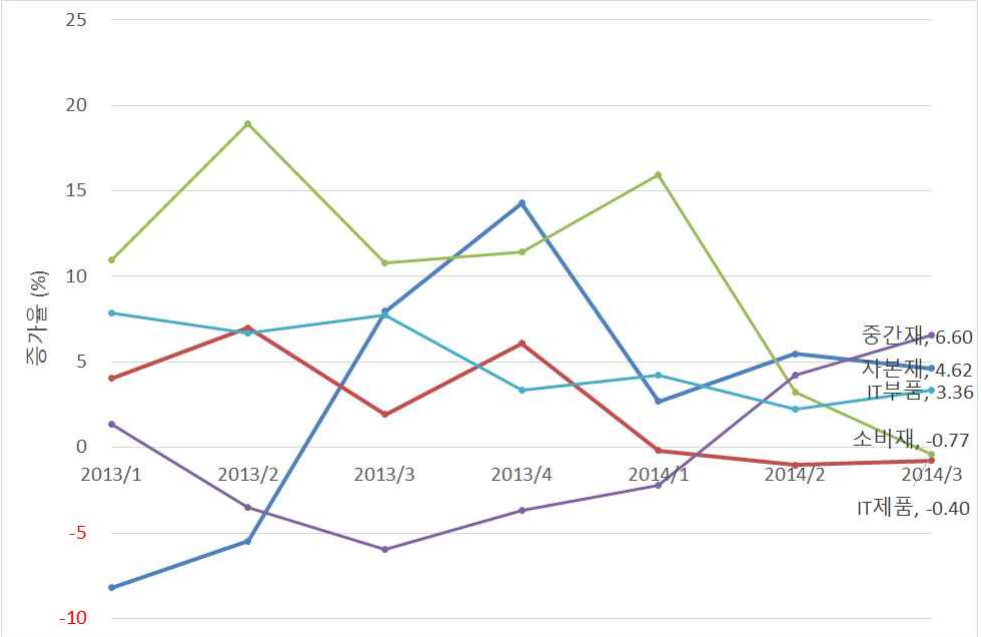
2014년 산업 동향

가. 하반기로 갈수록 나빠진 수출 실적

먼저 우리나라 산업을 주도하는 수출 부문을 간단히 확인해 보자. 2014년 주력산업 수출은 반도체, 철강, 조선의 주도로 3.2% 증가한 것으로 추정된다. 2000년대 이후 수출 증가를 주도했던 디스플레이와 고유가의 혜택이 예상되었던 정유부문의 수출은 부진했다.

IT산업은 예년보다 수출 증가세가 둔화되었는데, 세부 산업군으로 분류해 보면, 디스플레이, 가전 등의 IT제품 산업군은 부진하고 반도체와 스마트폰 부품 등 IT부품 산업군은 5% 이상 증가한 것으로 추정된다.

그림1. 산업군별 최근 수출 증가율 (전년 동기 대비)



출처: 산업연구원 산업통계분석시스템 ISTANS http://www.istans.or.kr

지난 해 분기별 추세에 기초해 볼 때, 첫째 철강과 화학 등이 주도하는 중간재 산업이 가장 호조를 보였음을 알 수 있다. 참고로 중간재 산업은 수출액 규모로 볼 때 제조업 전체의 약 40%로 가장 큰 비중을 차지한다. 둘째, 자동차, 조선 등의 자본재 산업은 최근 수년 동안 계속 수출 호조를 보이고 있는 가운데 지난해에는 다소 주춤하였다. 셋째, 가전과 통신기기 등의 IT제품 산업군과 음식과 의류 등의 소비재 산업군은 지난해에 하반기로 갈수록 수출 실적이 부진하여 마이너스 성장 기간을 보이기도 하였다. 넷째, IT부품 산업군은 반도체와 디스플레이가 여전히 한국의 주력 수출 상품의 역할을 하는 가운데 품목별로 해외 시장 상황에 따라 희비가 엇갈렸다.

표1. 최근 제조업 분기별 수출증가율

	2013/3	2013/4	2014/1	2014/2	2014/3
제조업	2.81	4.71	1.68	3.22	3.61
자본재	7.97	14.27	2.68	5.48	4.62
자동차	4.4	10.25	4.42	3.95	2.58
조선	35.9	29.24	-5.41	15.53	4.97
철도	1.74	8.46	21.52	22.23	-36.28
항공	71.61	117.95	27.75	35.3	-22.28
일반기계	-3.87	10.07	4.62	0.18	10.53
정밀기기	6.52	5.85	4.17	0.9	2.32
소비재	1.93	6.07	-0.17	-1.04	-0.77
음식료	-5.05	0.78	-0.39	5.3	7.26
의류	-0.4	20.75	12.99	9.46	9.6
가죽 · 신발	13.17	3.17	-2.82	-26.17	-8.9
인쇄	22.62	67.75	-17.53	3.1	-26.74
가구 · 기타	7.76	4.94	-3.95	0.77	-12.05
IT제품	10.79	11.41	15.94	3.23	-0.4
가전	14.12	17.53	8.77	5.92	-16.59
통신기기	15.7	14.98	24.14	3.41	9.46
컴퓨터	-12.53	-14.05	-0.98	-3.7	1.61
중간재	-5.98	-3.67	-2.2	4.2	6.6
철강	-15.22	-1.98	2.0	11.18	19.41
비철금속	-20.76	-17.93	-9.69	-7.85	6.76
조립금속	-14.28	-21.47	11.05	10.8	9.61
석유화학	3.06	5.05	-3.85	2.99	5.79
정밀화학	3.15	11.71	5.59	10.1	16.98
의약	-2.53	2.72	9.16	16.56	7.69
섬유	-3.63	5.84	0.41	-1.38	-0.38
고무	-6.85	-0.3	-3.07	-0.91	2.57
플라스틱	10.14	11.77	5.67	-0.94	0.59
석유정제	-8.47	-10.99	-6.88	5.28	2.92
제지	6.81	14.6	0.57	-2.97	-7.12
시멘트	-7.7	26.42	-3.06	9.79	2.88
유리	-8.08	-11.26	-10.46	-0.04	26.14
IT부품	7.71	3.35	4.24	2.24	3.36
반도체	22.32	13.91	13.66	6.54	4.36
디스플레이	-16.46	-16.2	-13.06	-4.52	3.59
기타 전자부품	7.67	6.52	4.35	-3.04	-2.24

주) 굵은 글씨는 2014년 수출 호조 산업

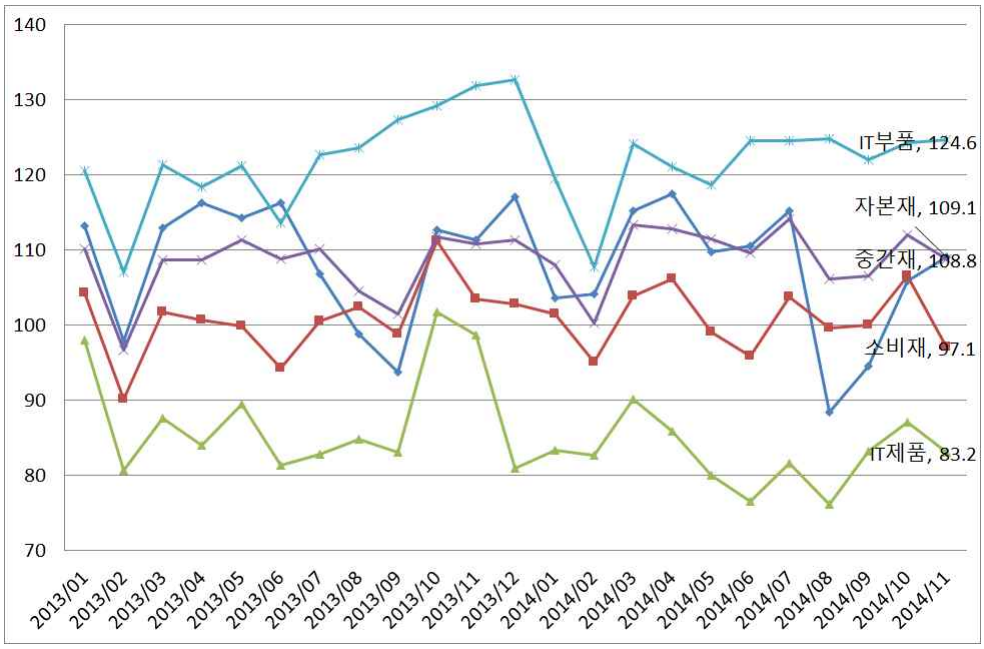
출처: 산업연구원 산업통계분석시스템 ISTANS http://www.istans.or.kr

나. 생산과 내수의 정체

지난 해 수출이 일정한 성과를 보였음에도 불구하고 생산은 반도체와 철강 외의 모든 업종에서 대체로 부진하였다. 철강이 수출확대와 신규설비 가동으로 7% 내외 생산이 증가할 것으로 추정되지만 수출호조를 보였던 조선은 2013년 이전의 저조한 수주물량의 영향으로, 자동차는 수출부진과 수입차 증가 그리고 석유화학 등은 대내외 수요 부진으로 오히려 생산이 감소하였다. IT제조업 생산은 반도체가 수출확대와 수율 증가로 10%가량 증가할 것으로 예상되지만 정보통신기기가 해외생산을 확대하고 디스플레이와 가전은 수출이 감소하면서 생산 감소세를 기록했다.

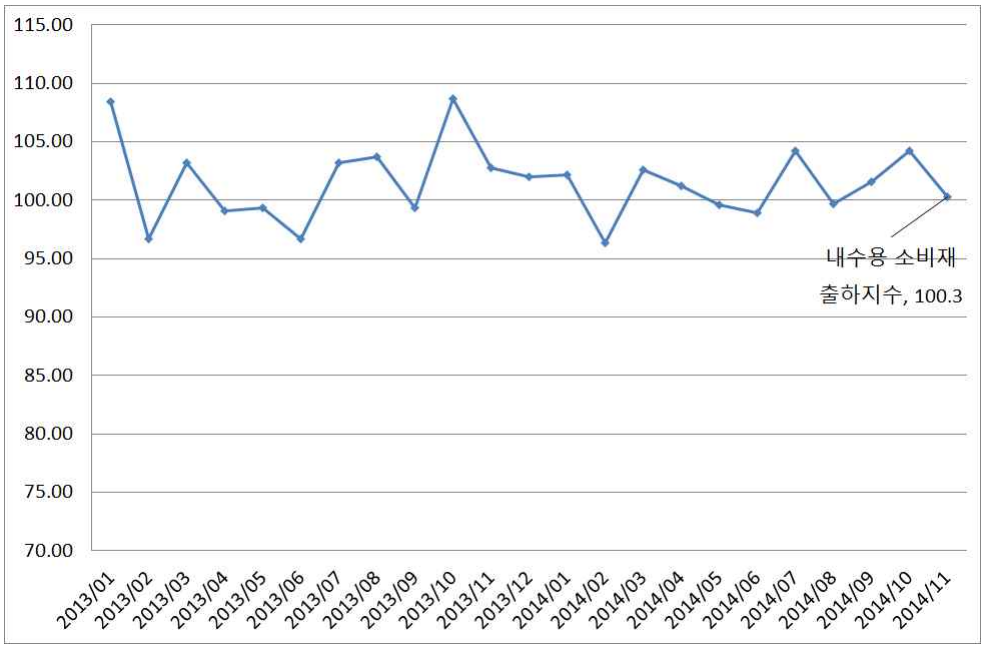
내수는 소폭 증가했으나 일부 정체를 보였다. 철강, 자동차, 일반기계 등은 내수가 증가하였으나 섬유, 석유화학과 정규는 소비침체, 전방산업의 수요부진 그리고 유가 하락 등으로 내수가 감소할 것이 확실시된다. 한편 수출이 기대보다 저조했던 IT 산업군은 가전과 정보통신기기, 그리고 반도체와 디스플레이의 내수가 다소 증가했다. IT 산업군의 내수 증가는 월드컵 특수와 혼수가전, 스마트기기 시장 확대와 패널 대형화 등에 힘입은 것으로 평가된다.

그림2. 산업군별 최근 산업생산지수 변화(2010=100)



출처: 한국은행 경제통계시스템 ECOS http://ecos.bok.or.kr

그림 3. 내수용 소비재 출하지수(2010=100)



출처: 한국은행 경제통계시스템 ECOS http://ecos.bok.or.kr

전반적으로 생산은 지난해에 비해 다소 증가하였으나 수출 증가폭에는 미치지 못하는 것으로 판단되며, 내수는 지난해보다 다소 낮은 수준으로 추정된다. 국민경제의 성장에 있어 수출에 비해 내수가 따라주지 못하는 현상이 지속되었다고 할 것이다.
한편 수입은 석유화학 외에 모든 업종에서 1~7% 상승한 것으로 추정된다. 주력산업과 대기업의 수출이 국민경제의 성장과 괴리되는 가운데 수입이 이를 대체하는 현상이 지속된 것이다.

2015년 산업·에너지 전망

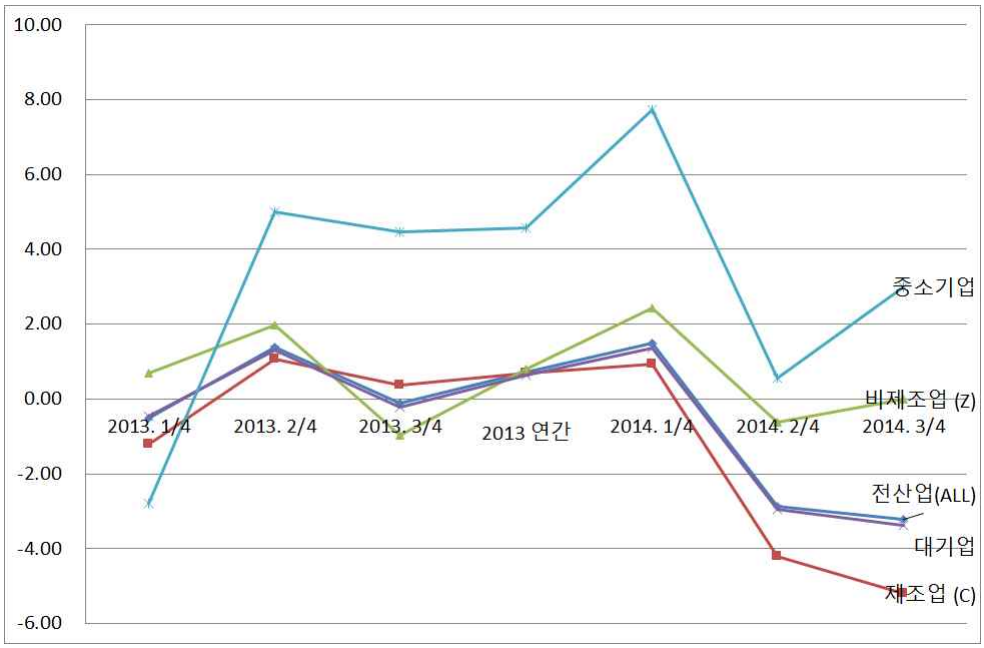
지난해는 수출주도의 한국경제 구조가 지속되는 가운데, 세계경제에 깊숙이 편입되어 있는 주력산업들이 하반기로 갈수록 최근의 글로벌 경기침체의 영향을 많이 받는 모습을 보이고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 석유화학 분야가 고유가 시대에도 수출과 생산 등에서 부진을 거듭하고 있다는 것이다. 이는 선진국과 개도국의 경기침체 때문으로 분석된다.

올해 산업전망의 핵심적인 관전 포인트는 유가 변동과 경기 침체로 보이며 모두 세계경제 상황과 밀접히 맞물려 있다. 이는 내수 규모가 튼튼하지 않은 한국경제의 구조로부터 비롯된 피할 수 없는 취약점이라 할 것이다.

가. 2015년 초반, 세계경제 침체의 영향이 대기업에까지 확대

2015년 세계 경제는 주요 국가 가운데 미국을 제외하면 침체를 면치 못할 것으로 전망된다. 이러한 징후는 이미 지난해부터 나타나기 시작하였는데, 벌서부터 한국경제의 주력인 대기업의 성장성에까지 영향을 미치기 시작하였다. 아래의 그림에서 지난해 2분기 이후 상장기업의 매출액증가율은 마이너스로 돌아섰다. 전산업의 성장성을 좌우하는 대기업, 제조업의 하락세가 가장 두드러진다.

그림 4. 상장기업 매출액증가율 변화(전년 동기대비)



출처: 한국은행 상장기업 경영분석 각 분기 및 속보 ECOS http://ecos.bok.or.kr

지난해에 우리나라 산업은 생산과 내수의 정체 혹은 부진 속에서도 여전히 수출을 통해 성장한 바 있다. 하반기부터 세계경제 침체가 우리나라 산업의 수출에도 영향을 미치기 시작한 것이다. 다만 지난해까지의 지표는 이것이 수익성의 하락으로까지는 이어지지 않은 것으로 판단된다.

따라서 2015년 초반에는 수출 대기업부터 수익성 악화 위험에 놓이게 될 가능성이 높다. 재벌 대기업은 외환 헷지(hedge) 장치를 통해 이런 위험을 어느 정도 대비하고 있으나 수출 물량 자체가 수익성을 좌우하는 기업들은 위험지수가 높아질 것으로 판단된다.

나. 국제유가, 주요 국가의 정책적 개입이 없는 한 2015년에도 약세 지속

2015년 벽두부터 국제유가 하락에 대한 전세계적인 관심이 고조되고 있다. 현재 국제유가의 하락은 국제원유 시장 내부의 요인과 함께 세계경제 및 달러화 가치라는 외부의 요인, 그리고 중요 플레이어들의 전략적 선택 요인 등이 결부된 결과로 해석된다.

먼저 수급상황을 보면, 이미 오래 전부터 이른바 셰일가스 붐으로 공급우위가 이어져 왔다. 중국 등 개도국이 수요증가를 주도했으나 OECD 국가들의 수요감소가 구조화되었기 때문이다. 이번에 산유국들이 공급우위 시장구조를 당분간 용인한다는 것을 확실시함에 따라 방아쇠를 당기는 계기가 마련되었고 여기에 달러화 강세라는 또 하나의 구조적 요인이 결부되면서 국제유가는 급락하였다.

2014년 상반기까지는 공급우위에도 불구하고 중동북아프리카 국가들의 정정불안, 국제자원 시장에서의 투기적 거래 등에 의해 고유가가 지속된 바 있다. 그러나 지난 하반기부터 중동북아프리카 국가들의 원유공급이 안정화되고 세계경제 침체가 우려되자 유가의 하방압력을 제한하던 요인들의 힘이 약화되었다.

그림5. 국제유가 변동 추이 (단위: U$/bbl)

출처: Bloomberg

국제유가는 배럴당 50달러 밑으로까지 하락했으나 2015년에 반등요인은 쉽게 발견되지 않는다. 세계경제의 침체, 원유생산 과잉 지속, 달러화 강세 등 지난해 국제유가를 하락시켰던 요인들이 올해에도 지속될 것으로 보인다. 일부에서는 유가하락에 의한 물가 하락이 가처분소득을 증대시키고 소비를 늘리는 효과를 가져와 경기회복에 도움이 될 것이라는 시각을 갖고 있으나 이러한 효과는 최소 6개월 이상의 시차를 두고

발생하므로 매우 불확실한 기대를 안고 있는 시각이라고 보아야 할 것이다. 한편 Non-OPEC 주요 산유국인 러시아의 재정 적자와 외환 보유 감소가 올해 더욱 심각해진다고 볼 때 유가 변동이 더욱 불안정해질 가능성이 높다.

결론

산업별로 대략적인 상황을 점검해 보면, 먼저 ,IT 제품은 지난해와 같이 반도체, 디스플레이 등 부품 산업의 상대적인 호조와 가전과 정보통신기기 등 제품 산업의 열위를 들 수 있다.

조선과 자동차 등 자본재 산업군은 대외 여건의 악화와 내수 부진이 이어질 전망이다. 특히 조선의 경우 최근 수주물량이 적어 실적 하락이 본격적으로 이어질 것이다. 지난 해 가장 두드러진 생산 증가율을 보인 철강의 경우에는 선진국과 개도국의 수요 감소의 직접적인 영향으로 실적 하락이 불가피할 것이다.

이상의 산업별 전망들은 앞서 언급한 세계경제 침체와 향후 전개 방향에 기초한 것이다. 즉, 주력산업들이 올해에는 세계 경제 침체의 영향으로 실적 감소가 우려되는 상황에 놓이는 것이다.

한편 또 하나의 중요한 요인인 유가의 영향을 보자. 앞서 언급한 바와 같이 저유가 현상은 세계경제 침체와 구조적인 수급 불일치 등과 결합되어 있다. 따라서 2015년 한 해 동안에는 유가가 하락한다 해도 실물 산업에 미치는 긍정적 영향은 나타나기 힘들 것이다.

우리나라 산업은 2015년 올해 불확실성을 동반한 세계 경제 침체의 영향 하에 놓여 있다. 수출 감소가 불가피할 것으로 추정되는 가운데, 이를 보완할 대비책이 필요한 것이다. 나아가 저유가 현상이 고정화 될 것에 대한 대책도 필요하다.

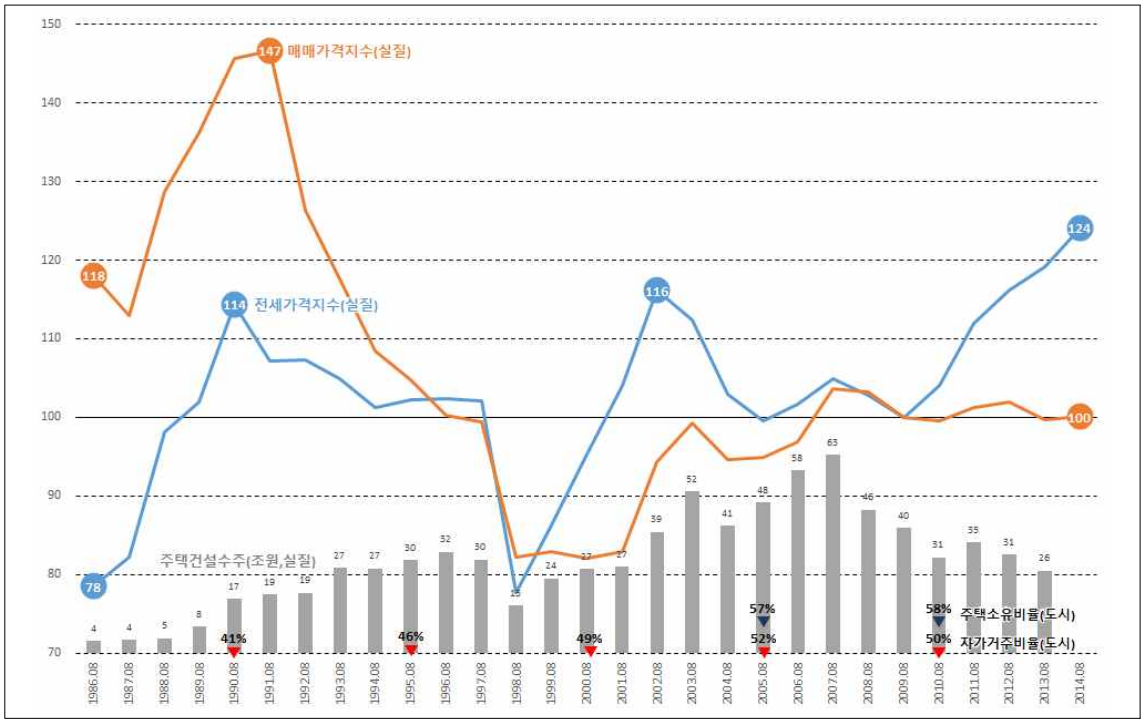
소수자가 된 무주택 서민의 미래는?

강세진_새사연 이사 | wisecity81@gmail.com

50%를 넘어선 주택소유비율

자신의 주택에 거주하는 가구의 비율인 자가거주비율을 도시지역을 대상으로 살펴보면 1990년 41%, 1995년 46%, 2000년 49%, 2005년 52%로 꾸준히 증가하였다. 한편, 주택을 소유하고 있는 가구의 비율인 주택소유비율을 도시지역을 대상으로 살펴보면 2005년 57%, 2010년 58%로써 이미 60% 수준에 도달한 상황이다.(그림1) 이는 무주택 서민이 소수자가 된 역사적인 사건이라 할 수 있다.

그림 1. 실질주택가격, 주택건설수주, 주택소유 등 추이(2009.08=100)



출처 : 국민은행 주택가격동향조사; 통계청 소비자물가조사, 건설경기동향조사, 인구주택총조사
(강세진(2014), 새사연 이슈진단(60), 80년대 이후 주택가격추세 분석
http://saesayon.org/2014/09/22/12777/)

무주택서민이 다수였던, 이명박 정부가 들어서기 이전의 주거정책은 기본적으로 1가구 1주태, 즉 실수요자를 우대하고 다주택소유자를 규제하는 것에 초점이 맞춰져 있었다. 과반수의 국민이 주택을 가지고 있지 못 한 상황에서 드러내 놓고 다주택자를 옹호하는 정책을 펼칠 만큼 용감한 정부는 존재하지 않을 것이다. 하지만 주택을 가진 사람들이 다수가 된 현재의 정책기조를 살펴보면 주택소유자의 편익을 위해서 무주택자, 즉 세입자의 희생을 당연시 하는 듯하다. 대통령이 국무회의에서 적정 수익구조를 만들어야 주거도 안정된다는 궤변을 내어놓는 것이 현실이다.[40] 주택을 통해 발생하는 수익이라는 것이 주택투기를 통한 시세차익이 아니면 결국은 세입자가 부담하는 임대료일 수밖에 없다. 대통령의 주장은 임대를 놓을 집을 가진 사람들(결국은 다주택소유자들)의 이익을 위해서 세입자의 주거비용을 올려야 한다는 것과 같다. 이런 우려가 정부의 숨은 뜻을 놓친 오해라고 할지도 모르겠다. 그렇다면 2015년 새롭게 바뀌는 정부의 주거정책을 살펴보면서 과연 오해인지 이유 있는 우려인지 짚어볼 필요가 있다. 먼저 대통령이 말하는 수익이라는 것이 어떻게 달성되는지부터 살피고자 한다.

주택의 이윤 발생 : 주택시장의 구조

주택의 수익, 즉 이윤은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 주택을 팔아서 남길 수 있는 시세차익, 둘째, 여분의 주택을 세를 놓아 얻는 임대수익, 셋째, 주택건설업자가 주택건설사업을 시행하여 얻는 건설업이윤(분양수익)이다. 매매차익은 매매가격이 오를수록, 임대수익은 월임대료가 오를수록, 건설업이윤은 분양물량이 많고 매매가격이 오를수록 커지게 된다.

주택의 매매가격이 커지기 위해서는 주택을 구매하려는 꾸준히 유지되어야 한다. 주택의 구매수요는 직접 거주할 목적의 자가수요(실수요)와 집을 통해서 돈을 벌 목적으로 구매하는 이윤동기수요로 구분된다. 이윤동기수요는 집을 되팔아서 시세차익을 노리는 투기수요와 세를 놓을 집을 구매하거나 건설하려는 임대사업수요로 구분된다. 문제는 매매가격이 오르면 주택의 구매수요가 줄어들 수밖에 없다는 것이다. 특히 자가수요의 경우 소득수준에 비해서 과도하게 매매가격이 형성될 경우 유지되기 어렵다. 이는 이윤동기수요도 마찬가지이긴 하지만 시세차익이나 임대수익이 매매가격보다 높다면 이윤동기수요는 유지될 수 있다.

40) 朴대통령 "적정 수익구조 만들어야 주거도 안정"…부동산법안 처리 촉구 [뉴시스, 2014.11.25.] http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20141125_0013317063&cID=10301&pID=10300

시세차익이 확보되려면 매매가격의 지속적이고 빠른 상승이 필요하다. 최근의 정부정책이 마치 매매가격을 견인하려는 것처럼 보이는 이유도 이와 무관하지 않을 수 있다. 임대수익이 확보되려면 임대 형태는 다달이 수익이 발생하는 월세라야 한다. 금리가 낮은 상황에서 전세금을 통해 수익을 얻으려면 집값에 육박하는 수준으로 올려 받아야 하는데 그렇게 되면 경제적으로 여유 있는 사람들은 자가 구매로 이동할 것이고 경제적으로 여유가 없어서 목돈을 마련하기 어려운 사람들은 결국 월세로 전환될 것이다.

임대수익은 월임대료 상승에 따라 증가한다. 월임대료의 상승은 월세수요의 증가에 따라 발생하며, 주택이 소수에 의해 독점된 상황에서 시장기능이 작동하지 않을 경우에도 발생할 수 있다. 현재의 주택시장에서 두 가지 경우를 모두 관찰할 수 있다. 문제는 월임대료가 지나치게 오르면 월세부담이 가중되어 다시 전세수요가 늘어날 수 있다는 것이다. 즉 임대수익을 보장해주기 위해서는 살인적인 전세금이 계속 오르도록 방치하여야 한다. 경제적으로 어려운 계층은 자가 구매로 이동할 수 없기 때문에 결국 비싼 월임대료를 감수할 수밖에 없기 때문이다.

한편 시세차익과 임대수익은 1가구 1주택, 즉 실수요자 중심의 정책기조에서는 발생할 수 없다. 다주택자가 여분의 주택을 활용하여 얻는 수익이기 때문이다. 집으로 돈을 벌 수 있게 해주기 위해서 여러 채의 집을 갖는 것을 지원하고 독려하는 정책을 펼치지나 않을지 우려된다. 최근 이자 2%의 정책대출 등 정부의 획기적인 지원이 예고된 기업형 임대사업이 이에 해당한다. 1인이 5채를 가지고 장사를 하면 지탄을 받을 수 있지만 100인이 기업을 만들어 500채를 가지고 장사를 하면 기업형이라는 탈을 쓰고 정부의 지원까지 받으면서 사업을 할 수 있다. 임대주택 리츠가 그 수단이 될 것이다. 결국 소수가 여러 채의 집을 독점하게 되어 임대료가 오를 수 있을 때까지, 아마도 저소득층이 빚으로 감당할 수 있는 수준까지 오를 수 있다. 정부에서는 이미 월세대출 상품까지 마련하였다.

이렇게 이윤동기수요가 충분하게 형성된다면 매매가격의 상승에 따른 자가수요의 감소를 메우고도 남을 수 있다. 주택건설업이 과거에는 자가수요에 기대어 분양수익을 얻었었다면 이제는 이윤동기수요를 바탕으로 건설업이윤을 챙길 수 있을지도 모른다. 주택소유자가 다수인 상황에서 소자인 무주택 서민의 희생을 바탕으로 다주택자들의 이윤이 보장되는 사회의 완성일 것이다.

예고된 정책 변화들

정부는 2014년 말 「2015 상반기부터 이렇게 달라집니다」라는 책자를 발간하여 올해

부터 달라지는 주요 정책들을 소개하였다.[41] 이 중에서 주거와 관련된 정책들을 추려보면 ①소규모 주택임대소득 세부담 완화, ②월세소득공제의 세액공제 전환 및 공제대상 확대, ③장기주택저당차입금 이자 소득공제 대상·한도 확대, ④준공공임대주택에 대한 양도세 과세특례, ⑤준공후 미분양주택 취득·임대후 양도시 양도세 감면, ⑥국민주택기금이 주택도시기금으로 변화, ⑦통합 전세대출상품 버팀목 전세제도 출시, ⑧자활의지가 있는 저소득층을 위한 주거안정 월세대출 출시, ⑨주택청약제도 전면 개편, ⑩준공공임대주택 등록 관련 규제 완화, ⑪새로운 주거급여 제도 시행, ⑫개발부담금 제도개선으로 개발사업자의 부담완화 등이다.

소규모 주택임대소득 세부담 완화는 임대수입금액 2천만원 이하의 소규모 주택임대소득자의 경우 2014~2016년 소득분에 대해서 소득세를 비과세하고, 또한, 종전에는 주택임대소득을 근로소득 등 다른 소득과 합산하여 과세(종합과세)하였으나 2017년 이후 소득분부터는 14%의 세율로 별도로 분리과세한다는 것이다. 또한 주택임대업에서 발생하는 결손금과 이월결손금은 근로소득금액 등 종합소득금액에서 공제할 수 있도록 할 예정이다(2014년에 발생한 결손금 분부터 적용).

월세소득공제의 세액공제 전환 및 공제대상 확대는 2014년 월세 지급분부터 월세에 대한 소득공제를 세액공제로 전환하였고, 공제대상을 중산층까지 확대하는 것으로써 종전 월세지급액을 소득공제하는 방식에서 월세지급액(연간 750만원 한도)의 10%를 소득세에서 공제하는 방식으로 전환한 것이다. 또한 전세에서 월세 전환에 따른 중산층의 월세 부담을 완화하기 위해 공제대상을 총급여액 7천만원 이하까지로 확대하였다(종전 총급여액 5천만원 이하).

장기주택저당차입금 이자 소득공제 대상·한도 확대는 가계부채 구조개선을 위해 장기주택저당차입금(주택담보대출) 이자상환액에 대한 소득공제 대상 및 한도를 확대하는 것으로써 2015년 장기주택저당차입금 차입분부터 만기 15년 이상 고정금리이고 비거치식분할상환대출인 경우에 대해서는 소득공제 한도를 1,800만원으로 하였다. 또한, 만기 10년 이상 고정금리 또는 비거치식분할상환 대출인 경우에 대해서도 소득공제 한도를 300만원으로 하여 소득공제가 가능하도록 하였다.

준공공임대주택에 대한 양도세 과세특례는 사업자가 2015.1.1.~2017.12.31.까지 주택을 취득하고 준공공임대주택으로 등록하여 10년 이상 임대한 후 양도한 경우 임대기간 중 발생한 양도소득세를 100% 감면하겠다는 것이다. 또한 의무 임대기간을 10년에서 8년으로 변경하였으며, 10년 이상 임대시 장기보유특별공제율 60%, 8년 이상 임대시 장기보유특별공제율 50%를 적용한다. 한편 기존 매입임대주택의 준공공임대

41) 기획재정부(2014), 2015 상반기부터 이렇게 달라집니다
(http://www.mosf.go.kr/_upload/bbs/60/attach/20141229103255198.pdf)

주택 전환 또한 허용된다. 이 경우 기존 임대기간의 50%를 의무임대기간으로 인정한다.

준공후 미분양주택 취득·임대후 양도시 양도세 감면은 2015.1.1.부터 특정 요건을 충족하는 준공후 미분양 주택을 취득하여 5년 이상 임대후 양도하는 경우 취득 후 5년간 발생한 양도소득금액의 50%를 공제한다는 것이다. 해당 주택의 요건은 취득 당시 기준시가 6억원 이하이고 연면적(공동주택은 전용면적)이 135㎡인 경우, 2015.1.1.~2015.12.31.까지 임대계약 체결 및 임대사업자 등록 후 5년 이상 임대하는 경우이다.

국민주택기금이 주택도시기금으로 변화는 33년간 무주택 서민들의 주택 마련을 지원하던 국민주택기금을 최근 환경변화에 맞추어 주택도시기금으로 바꾸겠다는 것으로써 주택자금만 공급해 온 주택기금을 경제발전단계 및 주택시장 변화에 맞춰 도시재생사업으로 확대하고, 기존 단순 융자방식 이외에 사업 성격에 맞게 출자, 투융자, 보증 등 맞춤형 지원(시중자금 마중물 역할)을 하도록 한다는 것이다. 이에 따라 기금을 민간임대 리츠 등에 지원하는 것이 가능해진다.

통합 전세대출상품 버팀목 전세제도 출시는 무주택 서민들의 전세부담을 완화하고자 그간 이원화(근로자서민 3.3% 및 저소득가구 2.0%)로 운영되던 국민주택기금 전세대출제도를 2015.1.2.일부터 「버팀목 전세대출」로 통합 운용한다는 것이다. 임차인의 소득수준과 보증금 규모별로 금리를 차등화(소득이 적을수록, 보증금이 낮을수록 우대)하여 보증금 5천만원 이하, 소득이 2천만원 이하이면 기존 대비 최대 0.6%p(3.3→2.7)의 저금리로 이용가능하고, 연소득 4천만원 이하 기초생활수급자와 차상위계층, 한부모가족은 일반금리보다 1%p 저금리로 이용이 가능도록 변경되었다. 이 정책의 효과는 보증금이 낮은 저소득층을 위한 전세물건이 얼마나 존재하느냐에 달려 있을 것이다.

자활의지가 있는 저소득층을 위한 주거안정 월세대출 출시는 2014.10.30.에 발표된 「서민주거비 완화방안 대책」의 일환으로 국민주택기금에서 주거취약가구에 대한 월세대출을 2015.1.2일부터 최초로 실시하는 것이다. 대상은 주거급여자가 아닌 ①취업준비생, ②희망키움통장(Ⅰ,Ⅱ) 가입자, ③근로장려금 수급자로서 연 2% 금리로, 매월 30만원씩 2년간 720만원 한도로 대출하며 1년 거치 후에 일시 상환(최장 6년까지 3회 연장가능)하는 조건이다. 보증금 1억원, 월세금액 60만원 이하로 제한하여 고액월세자는 제외하였다. 하지만 월세를 얻는 경우가 대부분 경제적 여유가 없기 때문인데 2년 후에 갚아야 하는 대출이 얼마나 효과적일지, 혹여 가계부채만 늘리는 것은 아닐지 우려스럽다. 대출의 확대가 아니라 임대료를 낮추는 정책이 더 시급하다.

주택청약제도 전면 개편은 2014년에 발표된 「9·1부동산대책」에 포함된 주택청약제도 개편내용을 2015년 상반기 중 시행하는 것이다. ①국민주택등의 청약자격(무주택세대주) 완화, ②청약통장 순위제 통합 등 입주자선정 절차 간소화, ③입주자저축 예치금액 변경기간 등 제한 완화, ④가점제의 유주택자 감점제도 폐지, ⑤가점제의 소형 저가주택 기준 완화 등이 주요 내용이다. 이러한 개편이 다주택자에 대한 규제를 완전히 철폐하려는 움직임의 연장선에 있는 것이 아니기를 바랄 뿐이다.

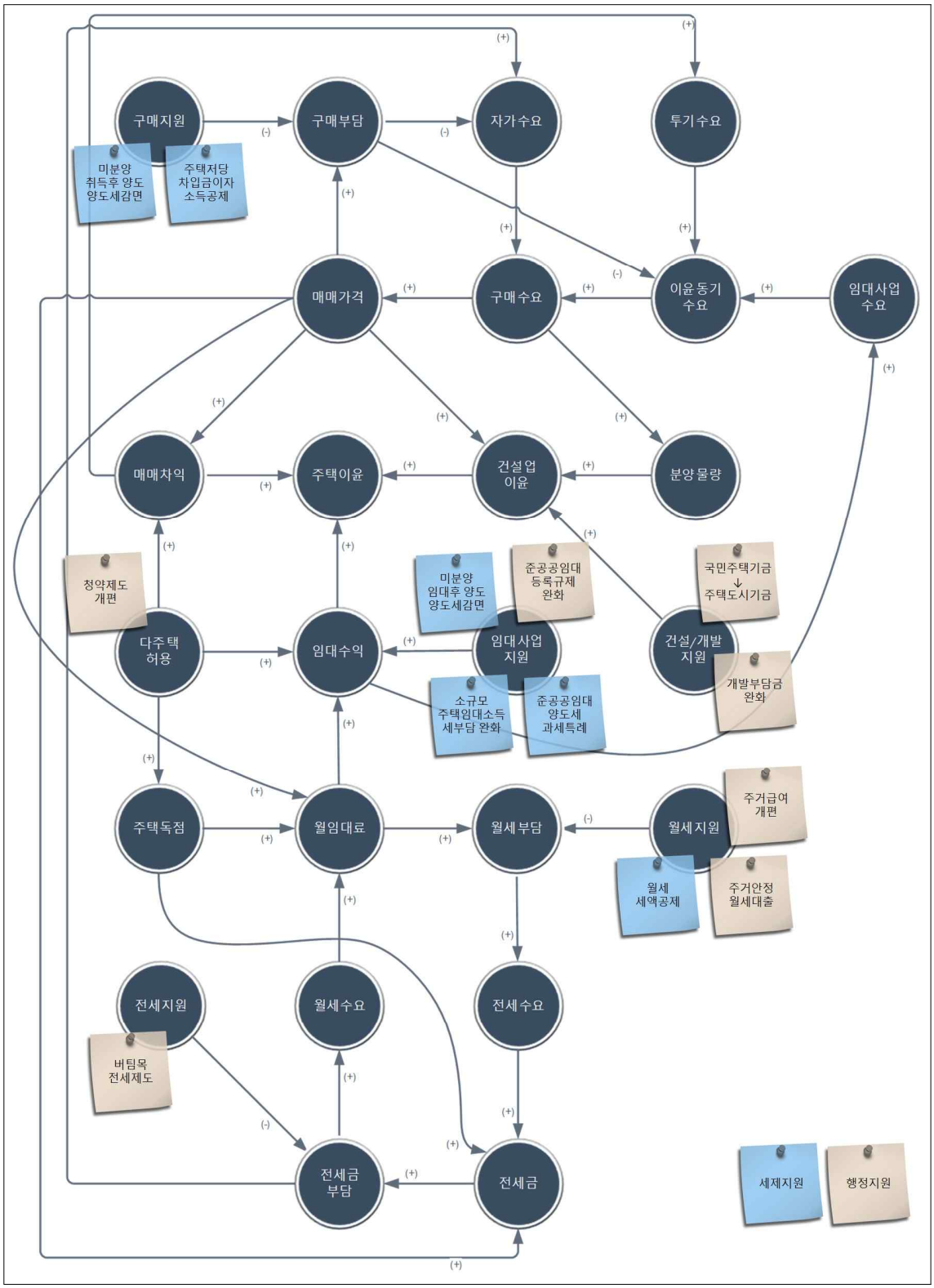
준공공임대주택 등록 관련 규제 완화는 준공공임대주택 공급 확대를 위해 등록 관련 규제를 대폭 완화한 것으로써 임대의무기간 10년에서 8년으로 단축, 준공공임대주택 건설시 조례와 관계없이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 법정 상한까지 용적률을 부여, 연립·다세대를 준공공임대주택으로 활용하는 경우 층수제한 완화(4층→5층)가 주요 내용이다. 이 정책은 준공공임대주택이 충분한 공공성을 확보할 것이라는 전제하에 도입되는 것이겠지만 자칫 도시환경을 크게 해치면서 정작 주거안정에는 아무런 효과가 없을 우려가 있다.

새로운 주거급여 제도 시행은 제도를 개편하여 대상가구의 거주형태, 주거비부담 수준을 고려하여 소득인정액이 중위소득 43% 이하(2014년 4인가구 기준 월 173만원)이면서, 부양의무자 기준을 충족할 경우 새로운 주거급여 혜택을 받을 수 있도록 한 것이라고 한다. 정부의 추산에 따르면 수급대상은 2014년 70만 가구에서 2015년 97만 가구로 확대되며, 월평균 급여액은 2014년 9만 원에서 2015년 11만 원으로 증가한다.

개발부담금 제도개선은 개발부담금 산정을 위한 개발비용의 구체적인 산정기준을 마련한다는 명목으로 개발비용의 인정범위를 확대하는 것이다. 공공시설 등에 대한 기부채납 시설의 범위 구체화, 토지개발 부담금 개발비용 인정확대(7개→14개), 개발비용 적용시점 변경 등을 통해 개발업자의 부담을 완화하는 것이 주요 내용이다.

이처럼 2015년에 적용될 주거관련 정책들을 살펴보면 저소득층의 주거안정을 지원한다는 명목의 정책도 있지만 대체로 민간의 임대사업을 지원하고, 전세에서 월세로 전환하는 것을 지원하기 위한 것이 많다는 것을 알 수 있다.(그림2) 이러한 정책들이 자칫 월임대료만 높여서 임대업자들의 이윤만 보장하는 결과를 내지는 않을지 우려스럽다. 근본적인 주거안정 대책은 결국 주거비용을 낮추는 것이다. 비록 큰 효과를 거두지는 못 했지만 주거비용의 절감은 오래도록 유지되어 온 주택정책의 기조이기도 했다. 무주택 서민이 소수로 전락하였다고 해서, 그래서 정권 창출에 도움이 되지 않는 계층이라고 해서 희생을 가용하고 있는 것이라면 심각한 민주주의의 위기일 것이다.

그림 2. 주택시장의 구조와 2015년 주거관련 정책



소수인 약자를 위한 정책은 가능한가?

소수자의 권익을 제대로 보호하는지 여부는 그 사회의 민주주의 성숙도를 살필 수 있는 척도라고 할 수 있다. 다수결이 지배하는 풍토에서 소수계층의 지지를 받는 정책이 채택되기는 어려울 것이다. 민주적 선거를 통해 창출된 정부가 마치 독재정부처럼 행동하는 사례를 흔히 볼 수 있는 것은 이 때문이다. 심지어 히틀러의 나치조차 민주적 절차를 통해 정권을 잡았다. 다수결이 민주주의의 완성이 아니라는 명확한 사례일 것이다.

민주주의 혁명을 기획했던 계몽사상가들은 소수자 문제를 해결하기 위한 대안으로 민주주의 원칙에 자유와 더불어 평등과 박애를 기본 이념으로 설정하였다. 자유주의의는 각 개인은 타인의 자유를 침해하지 않는 한도에서 무한한 자유를 누린다는 입장이므로 주로 다수(인구수이든 자본이든)를 옹호하는 논리로 쓰이는 경우가 많다. 이에 비해 평등주의는 그 사람의 처지와 상관없이 동등한 권리를 지녀야 한다고 주장하며 박애주의는 개인의 이기심을 버리고 만인을 염두에 둘 것을 주장하기 때문에 평등과 박애에 입각한다면 소수자라 하여도 정말로 어려운 처지에 있는 사람들을 중심에 두고 정책을 펼 수 있는 여지가 생길 것이다.

무주택 서민이 소수자인 시대에 이들을 위한 주거안정을 정책기조로 삼는 것이 정권의 재창출에 아무런 도움이 되지 않을 수도 있다. 하지만 정부가 추구해야 하는 공공성이란 측면에서, 성숙된 민주주의의 실현이라는 측면에서, 이런 추상적이고 철학적인 고민을 떠나 인도주의적 관점에서라도 경제적 약자의 주거안정이 주거정책의 최우선 순위에 있어야 한다. 따라서 현재의 주거관련 정책들은 면밀하게 재검토되어야 한다고 여겨진다.

댓글1 : 연말정산에 분노하는가? 집을 사거나 월세를 얻어라!?

얼마 전 지인으로부터 다음과 같은 SNS 메시지를 받았다. 글쓴이의 심정을 있는 그대로 전달하기 위해 원문 그대로 소개한다.

...아오 XX, 안녕하십니까. 연말소득공제하는데 XX 빡치네요. XX. 연봉 꼴랑 2800인데 작년 기준으로 잡으면 9만원 추가납부고 올해 기준으로 잡으면 26만원 추가납붑니다. 어떻게 17만원이 오릅니까??? 그리고, 진짜 대한민국 X같은게 XX 학자금 대출 매월 육칠십만원씩 갚아서 일년에 나가는 돈이 칠팔백만원이요. XX 어떻게 이게 한푼도 공제를 받지를 못합니까? XX 어이가 없네요. 이 XX 어이없는 일보다도 더 XX 어이게 없는게, 그 팔백을 주택대출상환에 넣으니 저 추가납부가 없어지더이다... 이

빌어먹을 부동산 공화국! 거기다 XX 저걸 월세로 냈다고 하면 한 삼십만원인가 환급해주더이다! 청년은 XX, 다 뒤져야 되겠습니다! …

위 글의 요점은 똑 같은 지출인데 학자금은 공제혜택이 없는 반면에 주택담보대출이자와 월임대료에 대한 공제혜택이 크다는 것이다. 특히 월임대료 공제가 세액공제로 바뀌면서 엄청난 차이(30+26≒56만 원)가 나타나고 있다. 전세 얻지 말고 월세 얻으라는 강력한 정부의 메시지라고 생각된다. 주택을 통해 이윤을 얻을 수 있는 사회구조를 만들기 위해서 정부가 다방면으로 주도면밀하게 기획을 한 것은 아닌지 우려스럽다.

댓글2 : 우리도 서민 주거안정에 관심 많아요!?

2014년 12월 31일 국가종합전자조달 사이트인 나라장터에 「사회적 주택 공급 활성화 방안 연구」라는 연구용역의 공고가 있었다. 수요기관은 국토교통부였으며 배정예산은 3천5백만 원이었다. 한편 같은 날 「민간임대사업 육성 및 활성화 방안 연구」라는 연구용역의 공고도 동시에 있었다. 수요기관은 마찬가지로 국토교통부였으며 배정예산은 8천5백만 원이었다. 앞선 연구에 비해 2.5배에 달하는 예산배정액이 현재 정부가 어디에 중점을 두고 있는지 나타내는 것 같아 씁쓸하다. 두 용역 모두 그 동안 주택산업의 활성화를 위한 연구를 진행해 온 민간연구기관 한 곳에 수주되었다는 소문이 들린다. 저소득 계층의 주거안정을 위한 사회적 주택의 적절한 활성화 방안을 고민해 주기를 기대한다.

2015 전망보고서 - 돌봄정책

‘좋은 돌봄’, 현 상황에서는 불가능

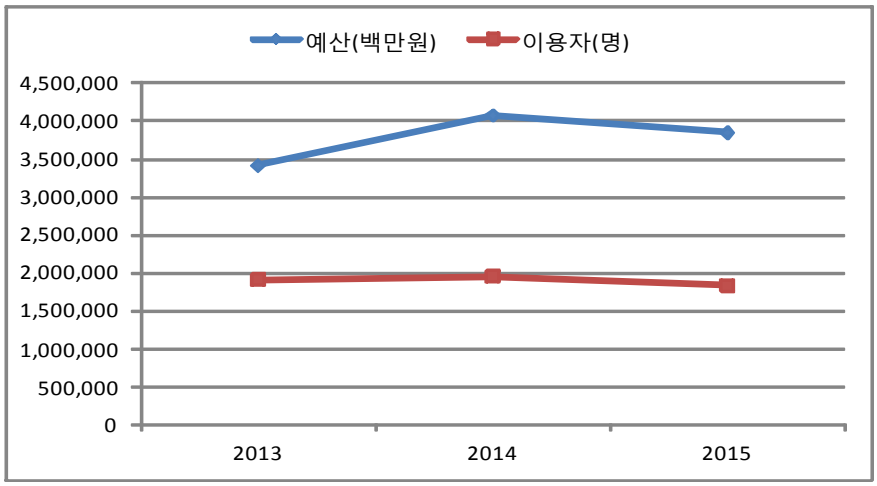
최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

저성장 경제기조에 가계소득마저 불안정한 가운데 개인이나 가족의 안전망으로 사회복지에 대한 욕구나 기대는 어느 때보다 높다. 일상생활과 밀접한 교육, 보건의료, 건강관리, 영유아에서 장애, 노인 돌봄에 이르기까지 돌봄서비스(사회서비스)도 다양해지고 있다. 돌봄이 그동안 가족이나 여성의 몫으로 여겨져 저평가되어온 측면이 강하다. 이에 돌봄의 가치를 재평가하고, 이 분야 종사자의 전문성을 높여갈 방안이 어느 때보다도 시급하다.

돌봄 욕구는 ‘상승’, 정부 투자는 ‘축소’

그러나 공적으로 준비된 돌봄은 낮은 수준에 머물러 있다. 정부가 돌봄서비스를 위해 마련한 예산이나 규모는 사회적인 기대에 반해 크게 변하지 않고 있다. 보건복지부의 사회서비스 제공계획을 살펴보면, 국가 예산은 2013년 3조4천억원, 2014년 4조원, 2015년 3조 8천억원이며, 그 대상규모는 2013년 191만명, 2014년 196만명, 2015년 183만명이다. 이는 사회서비스 제공계획을 종합한 결과로 실 집행과는 차이가 있을 수 있다. 정부가 별도의 예산을 마련하지 않고 국민건강보험에서 지급되는 임신출산 진료지원을 포함할 경우 대상규모는 조금 늘 수 있다. 그러나 정부의 전체적인 투자는 지난 몇 년간 변함이 없다. 오히려 올해 예산과 규모가 더 축소되는 경향마저 보여 우려된다(그림1 참조). 돌봄서비스를 더 이용하고 싶어도 하지 못하는 현실도 밝혀지고 있다. 사회서비스 이용 비율과 희망 비율 간 편차가 적지 않다는 조사가 발표되었다. 사회서비스 전자바우처 이용자를 일부 포함한 전국 규모의 사회서비스 실태조사(2013년)가 있었다. 이를 보면, 사회서비스 이용 비율은 성인 돌봄 및 일상생활 지원서비스가 22.4%로 가장 높고, 아동 보육 및 보호 서비스 13%, 재활지원서비스 7.9%, 지역사회서비스 6.5%, 보건의료 및 건강관리 5.2%, 교육 및 정보제공 및 역량개발 4.9% 등이다.

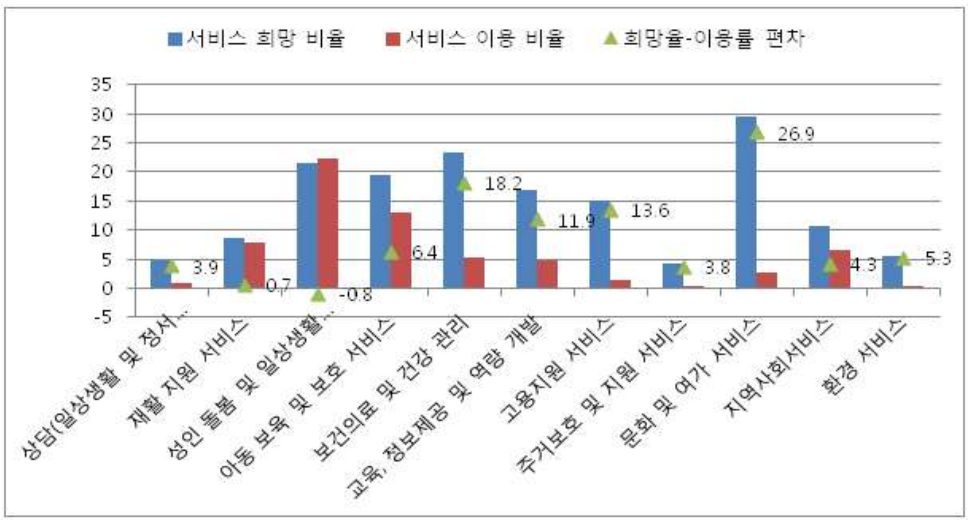
그림1. 사회서비스 정부 예산과 대상 추이: 2013~2015년[42)]



출처: 보건복지부, 2013~2015년도 사회서비스 제공계획; 보건복지부, 보육통계.

한편 사회서비스의 희망 비율은 문화 및 여가 서비스 29.6%, 보건의료 및 건강관리 19.4%, 아동 보육 및 보호 서비스 19.4%, 교육 정보제공 및 역량 개발 16.8%, 재활 지원서비스 8.6% 등이다. 사회서비스 이용 비율과 희망 비율 간 편차가 문화 및 여가 서비스 26.9%p로 가장 크고, 보건의료 및 건강관리 18.2%p, 고용지원 서비스 13.6%p, 교육, 정보제공 및 역량 개발 11.9%p 등에서도 상당히 벌어지고 있다(그림2 참조).

그림2. 사회서비스 이용 비율과 희망 비율간 편차



출처: 한국보건사회연구원, “2013 사회서비스 수요공급 실태조사-심층분석”, 2014.

42) 주: 정부의 사회서비스는 노인돌봄종합서비스, 장애인활동서비스, 발달재활서비스, 언어발달지원서비스, 발달장애인부모 심리상담서비스, 지역자율형 사회서비스투자사업, 임신·출산 진료비지원제도, 청소년 산모 임신·출산 진료비 지원제도, 보육료지원사업 등을 포함하고 있음.

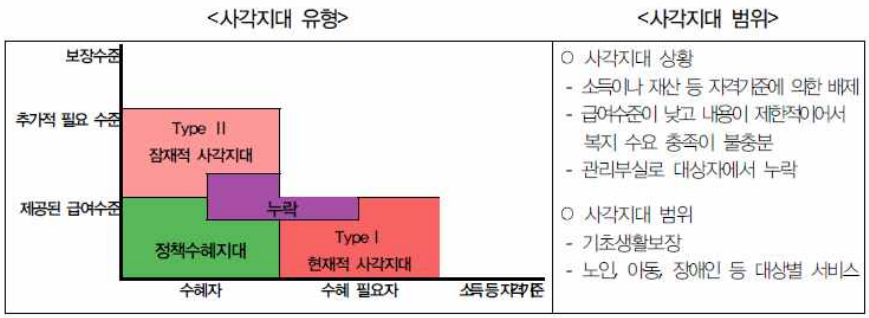
돌봄서비스 '사각지대' 확대

돌봄서비스는 자격요건, 비용부담, 거주지역 내 서비스의 유무, 질적 수준 등에 따라 이용여부가 판단된다. 현재 정부가 책임지는 돌봄서비스는 영유아 보육서비스를 제외하고는 적지 않은 비용이 발생하고 있다. 정부가 책임지는 대상은 대다수가 기초생활수급자에 그쳐 있다. 사회서비스의 공적 대상은 월평균 가구소득 150%미만 가구까지로 정하고 있으나, 기초생활수급자를 제외하고 소득별로 비용 부담이 적지 않다. 서비스를 이용하는 기초생활수급자라도 이용 시간이 제한되어 충분한 서비스를 받기 어려운 현실도 있다.

정부지원을 받지 못하는 빈곤층, 빈곤층의 경계선을 넘나드는 차상위계층과 실업이나 질병에 의해 언제든지 빈곤층으로 낮아질 수 있는 계층 모두가 복지의 '사각지대'에 있다. 지난해 발생한 '송파 세 모녀 사건'을 보더라도 최소한의 생활보장이 어려운데도 기초생활수급자가 되거나, 긴급복지를 지원받기는 쉽지 않았다. 현재 기초생활수급자(2013년)는 135만명이다. 그러나 최저생계비 미만임에도 부양의무자 기준으로 인해 기초생활수급을 받지 못하는 사각지대 규모는 정부 추산으로 103만명에 달한다(국민권익위원회, "기초생활수급자 복지 사각지대 해소를 위한 제도개선", 2011). 재산기준을 초과해 최저생계비를 보장받지 못하는 대상 규모도 240만명이며, 빈곤층 경계에 있는 최저생계비 120% 미만 생활자도 70만명이나 된다. 이 모두를 합한 410만명이 기초생활보장 사각지대로 파악되고 있다. 이 범위를 확대해 일차적 사회안전망인 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험의 사각지대로 넓히면 1700만명 규모로 확대된다.

사회보험과 기초생활보장에 이어 제3의 사회안전망으로 불리는 돌봄서비스의 사각지대도 위와 같은 규모로 생각해볼 수 있다. 기초생활수급자를 제외하고는 공적인 돌봄지원을 기대하기 어렵고, 개인이나 가족이 서비스 부담을 전적으로 책임질 경우 비용부담 때문에 돌봄에서 방치될 수 있다(그림3 참조).

그림3. 돌봄서비스 제공 여부와 이용 욕구에 따른 사각지대 규모



출처: 김희연, "사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축", 경기개발연구원, 2013.

돌봄서비스 '시장화' 정책, 좋은 돌봄과 '동떨어져'

돌봄의 비용부담 이외에도 선뜻 이용하기 어려운 데는 서비스에 대한 불신도 크게 자리하고 있다. 누구나 이용하고픈 좋은 돌봄이 불충분한 지금의 현실은 정부의 정책의 잘못된 방향에서 비롯된 바가 크다. 박근혜 정부는 시장방식의 하나인 바우처를 도입해 서비스를 공급하는 방식을 고수하고 있다. 정부는 바우처를 도입하면 돌봄서비스 시장에 공급자간 경쟁이 생겨 가격이 낮아지고, 이용자는 공급자가 늘면 자연스럽게 선택의 폭이 넓어질 것으로 주장해오고 있다.

2007년 도입된 바우처를 통해 사회서비스 공급자는 늘고 있다. 보건복지부의 사회서비스 공급 실태조사를 보더라도, 2009년 이후 설립된 공급기관이나 사업체가 전체의 33.2%를 차지하고 있다. 본 조사의 결과 고용창출력 역시 높다. 사회서비스 전체의 23.1명으로, 관련 산업의 평균 고용창출력 13.6명을 크게 웃돌고 있다. 그러나 속내를 들여다보면 기대했던 좋은 돌봄과는 멀어지고 있다. 정부가 시장에 기대 공급을 늘려 공급자간 효율적인 경쟁을 기대했다. 그러나 현실에서는 공급자간 '제 살 깎아먹기'식 경쟁이 치열하며, 이에 소비자의 선택권이 확대되기 보다는 질 낮은 서비스만 양산되는 시장으로 변질되고 있다.

비영리법인을 중심으로 이뤄지던 사회서비스였으나, 이젠 영리기관의 비중도 점차 커지고 있다. 이 분야 영리기관의 비중은 23%로 증가했고, 비영리기관의 비중은 76.9%, 공적공급은 0.1%에 불과해졌다(표1 참조). 산모를 위한 돌봄서비스 공급은 절반에 가까운 45.5%가 영리기관이 담당하면서 아이를 낳는 순간부터 개인의 비용부담이 높아지고 있다. 아래 조사에는 나와 있지 않으나, 영유아보육서비스의 국공립 비중은 5%에 불과하며 90%이상이 절대다수의 민간어린이집이 서비스를 공급하면서 서비스의 질에 대한 부모의 불만이 급증하고 있다. 정부의 보육료 지원은 전체 보육비 부담의 일부에 불과하다. 민간어린이집이나 사립유치원을 중심으로 사교육이 극에 달하면서 부담은 고스란히 부모에게 떠넘겨지고 있다. 그렇다고 아이의 교육과 보육의 질이 개선되지 않고, 매일 같이 아동학대나 먹거리 문제가 공론화되고 있다.

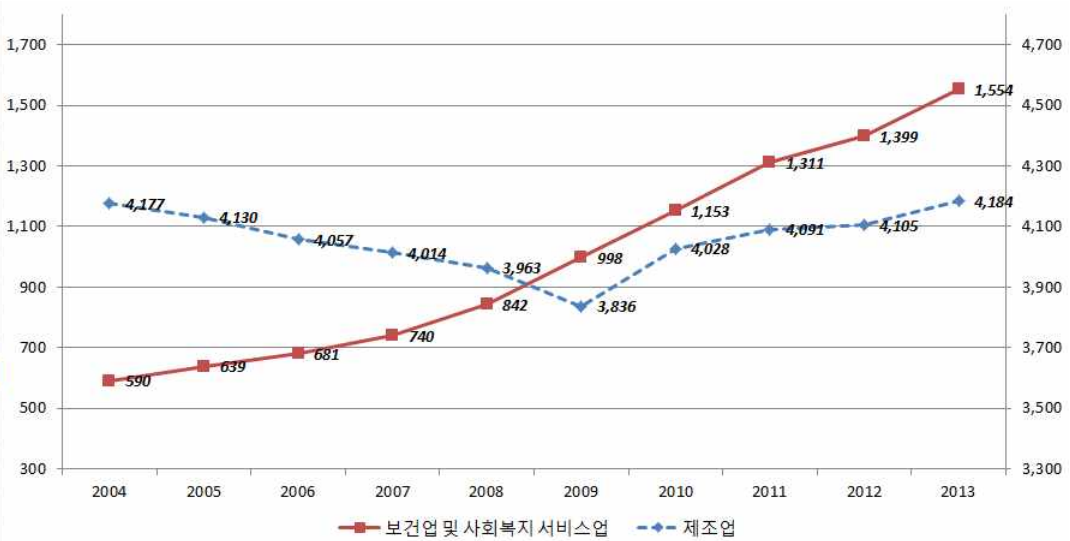
표1. 사회서비스 제공기관 운영주체별 현황(2011.1 기준) (단위: 개소, %)

구분	총계	돌봄서비스					기타 서비스		
	총계	소계	가사간병	노인	산모	장애인	소계	장애아동	지역사회
영리	889	149	5	25	115	4	740	369	371
(비중)	23.0	7.5	1.6	2.7	45.5	0.8	39.3	46.1	34.3
비영리	2974	1834	305	887	138	504	1140	432	708
(비중)	76.9	92.4	98.1	97.2	54.5	99.2	60.6	53.9	65.5
국가, 지자체	4	2	1	1	0	0	2	0	2
(비중)	0.1	0.1	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2
계	3867	1985	311	913	253	508	1882	801	1081

출처: 강혜규, "사회서비스 바우처사업의 성과와 과제", 한국보건사회연구원, 2013.

돌봄은 기본적으로 사람과의 관계로 이뤄지는 활동으로, 돌봄서비스가 대인서비스로 불리는 이유도 이에 있다. 그러나 돌봄서비스에 종사하는 노동자가 양적으로 증가한 거 비해, 근로조건은 열악해지고 있다. 우리의 전통산업인 제조업의 취업자수는 2013년 현재 418만4천명으로 2004년과 비교해 비슷하다. 한편, 보건업 및 사회복지서비스업 취업자수는 2013년 현재 155만4천명으로 2004년 59만명에 비해 162% 성장했다(그림4 참조).

그림4. 보건업 및 사회복지서비스업, 제조업의 취업자 수 추이 (단위 : 천명)



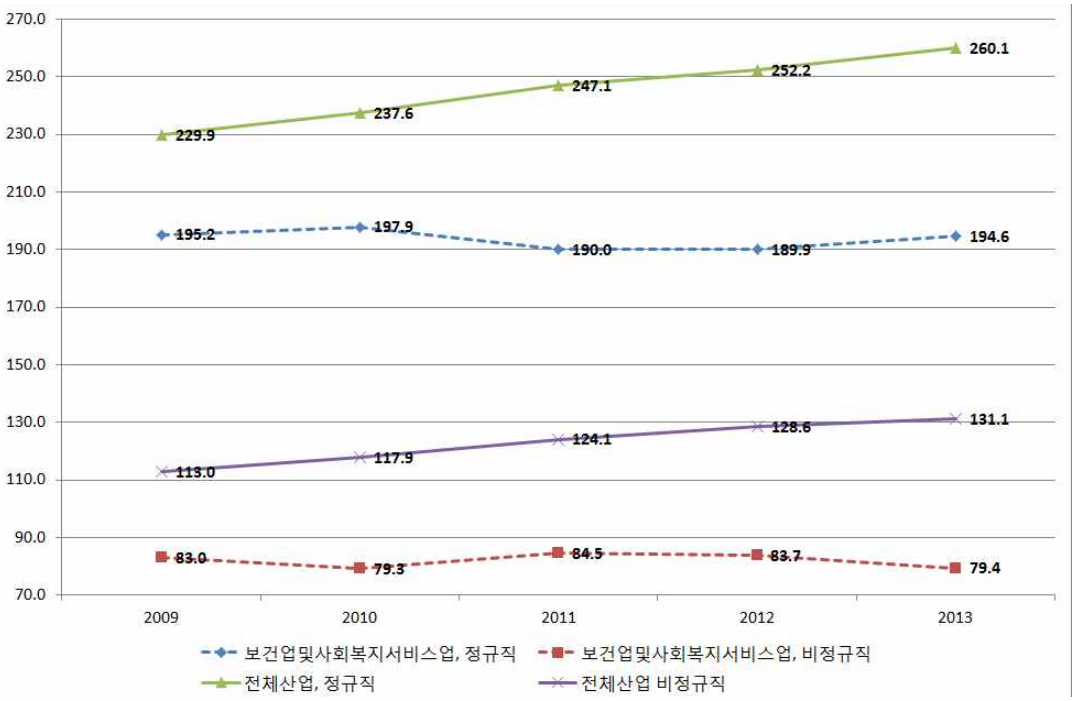
* 보건업 및 사회복지서비스업의 좌측 축, 제조업은 우측 축 참조

출처: 통계청 경제활동인구조사; 새로운사회를여는연구원, “지역의 사회적 경제 돌봄서비스 활성화를 위한 기초연구”, 2014.

사회서비스의 양적인 성장과 비교해 일자리의 질은 좋지 않다. 비정규직 비중이 전체 산업의 평균보다 월등히 높은 실정이다. 2013년 기준 보건업과 사회복지업 임금근로자 중 비정규직 비중은 40%로 전체산업 평균 45.9%에 비해 낮은 듯 보이나 관리자, 전문가를 제외한 비정규직 비율을 보면, 산업전체 임금근로자 중 비정규직 비중은 51.6%으로 보건업 및 사회서비스의 수치 61.6%와 10%p이상 차이가 벌어진다. 그 어느 분야보다도 종사하는 여성근로자가 많은데다, 이들 여성의 다수가 비정규직으로 일하면서 제대로 된 임금을 받지 못함을 알 수 있다.

게다가 비정규직 임금은 계속 낮아지는 기이한 현상이 일어나고 있다. 우리 사회에서 정규직과 비정규직 임금 격차는 여전히 크나, 전반적으로 임금은 조금씩 오르는 추세다. 그러나 보건업 및 사회서비스업 비정규직 임금은 2009년 83만원에서 2013년 79.4만원은 내리막길을 걷고 있다(그림5 참조). 정부의 고용유연화 정책과 돌봄서비스 내 공급자간 경쟁에 밀려 종사자들은 저임금 노동시장에 내몰려 있다. 이런 상황에서 좋은 돌봄을 기대하기는 불가능하다.

그림5. 정규직과 비정규직 노동자의 임금 변화 추이 (단위 : 만원)



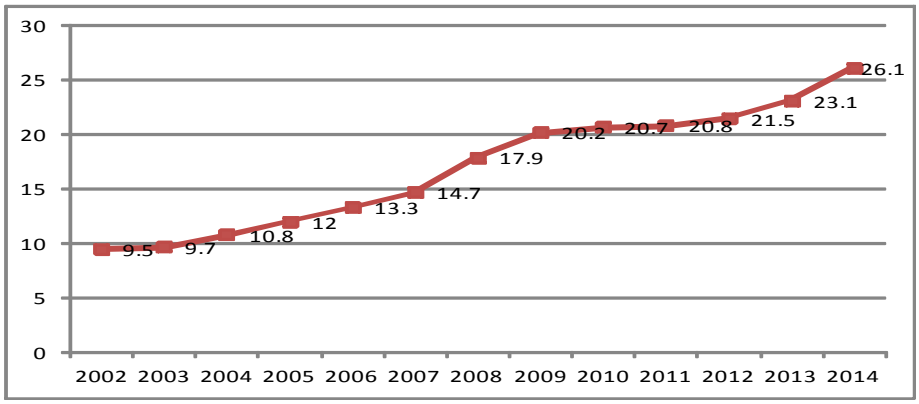
출처: 통계청 경제활동인구조사 부가자료를 이용 추계. 새로운사회를여는연구원, “지역의 사회적 경제 돌봄서비스 활성화를 위한 기초연구”, 2014.

중앙-지방 예산 갈등, 국민 불신 자초

지역 안에서 돌봄서비스가 시행되려면 정부의 예산에 지방정부의 예산이 더해져야 가능하다. 2015년 사회서비스 제공계획을 보면, 정부는 3조8491억원을 마련했고, 지방정부가 정부예산의 절반 수준인 1조9840억원을 매칭해야 돌봄서비스가 제공될 수 있다. 다시 말해 전체 필요한 사회서비스 재정의 34%가 지방정부의 몫이다.

2013년 영유아 보육 및 교육비 지원이 전면화된 이래로 중앙정부와 지방정부와의 갈등이 증폭되고 있다. 이는 지방자치시대가 열리면서 사회복지 전달에서 지방정부의 책임과 역할이 커지면서, 이 못지않게 비용 압박도 급증했기 때문이다. 올해는 1995년 지방자치제가 시행된 지 20주년을 맞는다. 이래로 지자체의 사회복지 비중이 증가해 2005년 전체 예산의 10.8%였으나, 2014년 26.1%로 2.4배 이상 뛰었다(그림6 참조).

그림6. 지자체 사회복지예산 비중 추이



출처: 안전행정부 “지방자치단체 통합재정개요”, 2014. 재정고 홈페이지 통계.

2014년 시도별 사회복지지출 평균 비중은 26.1%다. 특별시와 광역시는 32.3%이며, 자치구 평균 비중은 52.9%로, 자치구의 예산 압박도 매우 높음을 알 수 있다(표2 참조).

표2. 전국 단체별 사회복지 비중

시도별	시도별평균	특별시 · 광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	26.1	32.2	30.1	32.1	19.6	52.9

출처: 안전행정부 “지방자치단체 통합재정개요”, 2014. 재정고 홈페이지 통계.

이처럼 중앙정부와 지방정부의 매칭사업으로 이뤄지는 사회복지사업이 증가하면서 지자체가 자체사업을 시행할 여력은 점차 떨어지고 있다. 2014년 지자체의 재정자주도는 69.2%로 2013년 76.6%에 비해 7.4%p 하락했다. 이와 함께 지자체의 자체사업 비중도 2013년 35.5%였으나, 34.5%로 1% 낮아진 상황이다.

이처럼 지방정부의 재정 상황은 정부가 약속한 복지 공약에 악화되고 있다. 매년 지자체가 빚을 내어 복지사업을 집행하고 있으나, 이 또한 국민의 빚이다. 정부가 약속한 복지 이행을 위해 재정을 지원하지 않는다면 지방정부와 일촉즉발의 갈등을 피하기 어려울 전망이다.

전체적으로, 박근혜 정부는 사회안전망으로 돌봄서비스의 제 역할을 높이기보다는 ‘고용률 70% 확대’의 최우선 수단으로 내세우면서 여러 부작용이 나타나고 있다. 돌봄은 사람과의 관계 안에서 이뤄지는 활동이다. 그럼에도 정부는 이를 간과한 채 공적투자를 최소화하고 있다. 오히려 무책임한 시장에 기댄 공급만 늘려 좋은 돌봄 환경을 만들지 못하고 있다. 게다가 질 나쁜 여성시간제 일자리만 늘려 성별임금 차별마저 키우고 있다. 정부는 공약을 방기한 채 지방정부에 복지 부담을 떠넘겨 불필요한 갈등

마저 유발한다면 온 국민의 불신을 피하기는 어려울 전망이다.

2015 전망보고서 - 복지정책

복지 없는 노후는 '재앙'이다

이은경_새사연 연구위원 | eundust@saesayon.org

심각한 경제침체, 그리고 해법이 되지 못하는 정부 정책

2015년 한국 사회 전망은 어떠한가? 지금까지 새사연에서 제출한 전망보고서에 따르면, 2015년 한국 경제는 3% 안팎의 낮은 경제성장을 벗어나기 힘들 것으로 보인다. 정부에서는 경제성장율을 끌어올리기 위해 (부동산)투자를 활성화하기 위한 정책, 즉 "민자유치 확대, 투자촉진 프로그램, 임대주택시장 활성화 등 내수 활성화 정책"을 본격적으로 추진[43]할 것으로 예상된다. 하지만 정부 정책을 통한 투자활성화와 경기회복은 사실상 달성이 어려울 전망이다.

2008년 글로벌 금융위기에서 시작된 한국의 경기침체는 약간의 부침이 있긴 하지만 지속적인 침체상태를 벗어나지 못하고 있다. 정부의 경제정책은 대기업중심, 수출중심, 부채중심 경기활성화였다. 이명박 정부시기에 본격화 되었던 대기업, 건설업, 서비스산업 민영화 지원·활성화 정책은 박근혜 정부에서도 '줄푸세'로 계속 이어지고 있다. 하지만 기업투자는 전혀 확대되지 않고 있으며 내수 역시 살아날 기미가 보이지 않는다. 높은 성장율을 기록하고 있는 중국과 경기회복세에 들어선 미국에 대한 수출이 그나마 국내 경제성장을 견인해왔다. 하지만 세계경제의 불안정성은 더 이상 수출중심, 대기업중심, 투자중심의 경제정책이 효과를 낼 수 없다는 것을 보여준다.

이는 08년 이후 기존 신자유주의 정책의 실패가 드러났으나, 새로운 성장모멘텀을 찾지 못하면서도 신자유주의를 넘어설 새로운 대안모델로 경제를 재구성하지 못한 채 정체에 빠진 세계경제의 흐름이 한국 경제에도 그대로 영향을 미치고 있기 때문이다. 1%를 위한 경제성장과 거품을 통한 부의 축적은 심각한 불평등과 경제위기를 초래했으나 이를 극복할 수 있는 대안모델을 구축하지 못하고 있다. 대신 양적완화와 같은 땜질식 정책만 추진한 결과, 세계 경제의 리스크와 불안정성은 여전히 높다. 경제의

43) 새사연. '가상의 적' 앞세운 구조개혁의 속살. 정태인. 2014.1.8

활력을 찾을 수 없을 정도로 심각해진 불평등은 정치적 불안요인을 가중시키고 있다. 특히 미국의 금리인상과 재정정책의 변화, 환율 불안정성, 원유값 폭락과 변화 추이, 중국과 EU의 경제 성장 불안요인 증가 등은 세계 경제의 불안정성을 높이는 원인이 되고 있다.[44]

이런 불안정성 속에서 한국 경제는 더 이상의 수출주도, 부채주도 성장정책이 효과를 내지 못하면서 활력을 회복하지 못하고 있다. 그 결과는 심각한 내수침체와 양극화, 서민들의 생활고이다. 하지만 정부는 이명박 정부가 더욱 강도 높게 추진했던 수출중심, 대기업중심, 부동산 건설업 중심의 정책기조에서 전혀 벗어나지 못한 채 대기업 지원정책과 금융·부동산 투기를 조장하는 정책을 계속 밀어붙이고 있다. 이러한 정책은 필연적으로 양극화와 삶의 불안을 가중시키게 되지만, 박근혜 정부는 제대로 확대해본적도 없는 복지 축소 이야기를 하고 있다.

복지제도의 역할과 증세 없는 복지 선언

사실 외환위기 이후 한국 경제 정책은 정권교체 여부와 상관없이 큰 흐름에서 동일했다. IMF처방을 그대로 수용한 신자유주의 개혁은 김대중 정부 내내 강력하게 추진되었고 그때부터 구조조정과 비정규직 증가, 노동조합을 비롯한 노동자들의 권한 약화가 본격화되었다. 경제성장은 카드대란으로 대표되는 금융거품과 투기목적의 집값상승, 비정규직과 중소기업의 이윤을 빼앗아가는 방식으로 경쟁력을 얻은 수출이 이끌었고, 그 사이 불평등은 악화되어 갔다.

이런 정책기조는 이명박-박근혜 정부 하에서 더욱 적극적으로 추진되었다. 이명박 정부 시기의 부자감세와 4대강, 자원외교 등이 대표적으로 대기업을 위한 법인세인하와 각종 규제완화, 지원제도, 감면제도와 대규모 건설토목사업, 부동산 경기부양 등은 그대로 박근혜 정부가 추진하는 줄푸세 정책이 되었다.

하지만 박근혜 정부에서 더욱 문제가 되고 있는 것은 복지의 포기에 있다. “증세 없는 복지”, “복지재정 안정” 등의 발언은 복지의 수요는 증가하는데 반해 복지지출의 증가를 더 이상 불가능하다고 선언하는 것이다. 현 정부와 김대중-노무현 정부시기와의 차이점은 예전 정부에서는 구조조정과 양극화로 인한 부작용이 복지지출로 인해 상당부분 완화되었던 효과를 더 이상 기대하기 어렵다는 점이다. 그 시기 정부가 복지정책을 잘 추진했다는 것이 아니다. 그 전까지 워낙 취약했던 복지지출과 낮은 노인인구 비율 등의 환경으로 인해 약간의 복지예산 증가만으로도 효과를 낼 수 있었던 것이다. 하지만 그 때와 같은 땜질식 복지로 현 상황을 극복하기란 불가능하다.

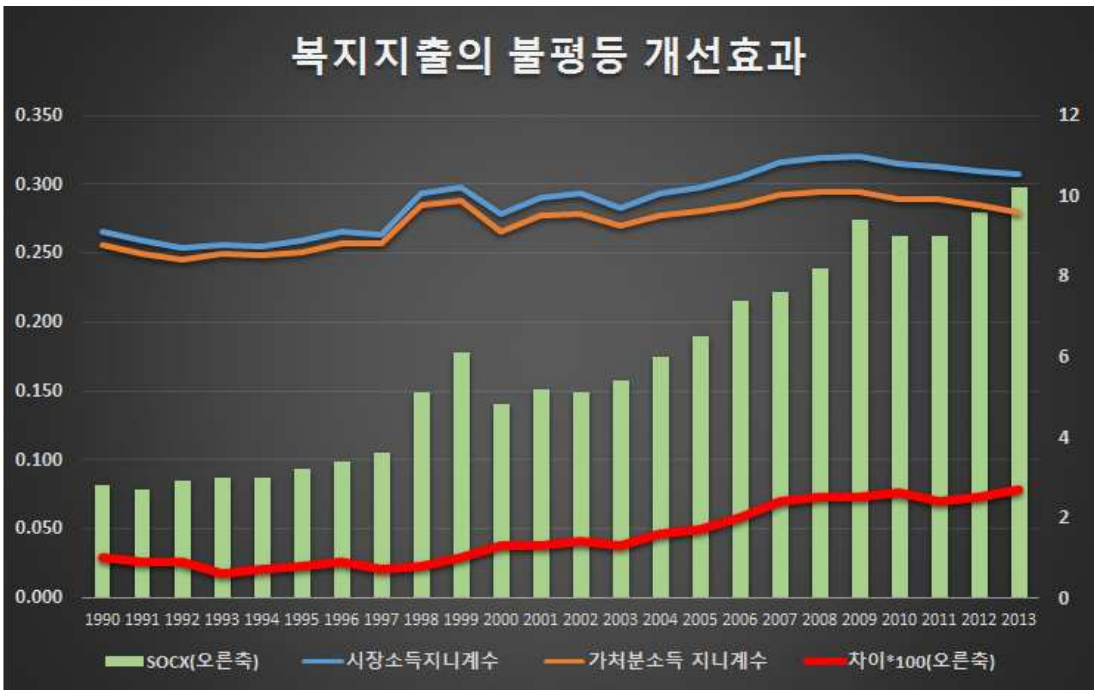
44) 새사연. 약 엔, 강 위안, '슈퍼 달러'의 시대 도래?. 정형준. 2014.1.12

새로운사회를여는연구원 www.saesayon.org

가. 복지지출의 불평등 개선효과

복지지출의 효과는 시장소득과 가처분소득의 차이를 통해 알 수 있다. 세금이나 이자지출 등을 제외하고 복지혜택을 더한, 실질적으로 소비가 가능한 소득을 의미하는 가처분소득과 시장소득의 차이는 복지지출의 효과로 볼 수 있다. 그림1은 90년대 이후 지니계수의 추이를 시장소득과 가처분소득으로 나누어 본 것이다. 여기에 사회복지지출[45] 추이를 대입하면 90년대 이후 복지지출의 효과를 가시적으로 살펴볼 수 있다.

그림1. 복지지출의 불평등 개선효과(90~13)



출처 : 통계청 가구동향조사. 도시 2인인상 가구 OECD 데이터베이스
http://stats.oecd.org/

불평등을 보여주는 지니계수는 외환위기 이후 급증하기 시작해 2013년 현재까지 약간의 기복은 있으나 꾸준하게 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 복지지출역시 외환위기 이후 급격하게 증가하고 있으나 그 증가폭은 금융위기 이후인 09년을 정점으로 줄어들고 있다. 이는 지니계수의 시장소득과 가처분 소득의 차이를 통해 좀 더 구체적으로 드러난다. 시장소득 지니계수에 비해 가처분소득의 지니계수의 증가폭은 상대적으로 낮으며, 그 차이는 복지제도의 효과이다.

45) 복지지출을 추계하는 방식은 여러 가지이나 여기에서는 추이를 보기위해서 OECD에서 사용하는 SOCX(Social expenditure Database)을 사용함. 사회복지지출(Social Expenditure)은 사회적 위험(노령, 질병, 실업, 재해 등)에 직면한 개인에 대한 공적제도에 의한 사회적 급여(현금, 재화나 서비스)나 재정적 지원을 말함. 사회복지지출은 공공사회복지지출과 법정민간사회복지지출로 구분됨

이러한 복지제도의 불평등 완화 효과는 2000년대 초반 가장 크게 발휘되었다. 1999년 1이었던 시장소득과 가처분소득의 지니계수 차이 값은 07년 2.4까지 올라갔고 그 수치는 크게 변동 없이 지속되고 있다. 2000년대 초반 복지지출을 통해 얻을 수 있었던 불평등 완화효과는 07년 이후 정체상태를 보이고 있다는 의미이다. 복지지출의 총량은 늘고 있지만, 이는 전체 경제규모가 커지는 효과와 노인인구의 증가를 뒤쫓아 갈 뿐이지 사실상 복지 지출의 불평등 개선효과는 정체되고 있는 것이다. 이는 경제성장에 따른 자동적 재정수입의 증가만으로는 현재 수준을 뛰어넘는 복지 확충은 불가능하다는 것을 의미한다. 지금까지의 복지는 OECD 가입국 중 가장 낮은 수준의 복지, 결혼과 출산을 포기하고 삶을 포기하는 수준의 복지였는데, 현 정부의 증세 없는 복지는 더 이상의 복지확대는 어렵다는 복지의 포기선언인 것이다.

나. 증가하는 복지수요

반면, 복지를 필요로 하는 수요는 급증하고 있다. ①복지제도가 성숙해가는 상황에서 의무적 복지지출 증가폭만으로도 상당한 복지지출 증가추세가 예정되어 있으며, ②고령화의 진전으로 인한 고령층 복지수요의 증가가 덧붙여지고 있다. ③취약한 경제상황과 노동시장에서 초래되는 복지수요 역시 상당하다. 여기에 ④저상장과 저출산/고령화 문제를 극복하기 위한 복지지출도 필요한 상황이다. 이렇게 증가하는 복지 수요에 대한 정부의 답은 “증세는 없다” “추가 복지수요는 시장에 맡기겠다”이다. 이 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

의무적 복지지출 증가

의무적 복지지출이란 “법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이자지출”[46]로 정의된다. 다시 말해, 건강보험법에서 전 국민의 건강보장을 의무로 지정하고 있는 것처럼 법률로 규정된 제도에 지출되는 재정으로 여기에는 지방이전재원인 지방교부세와 교육재정교부금, 복지지출인 기초생활보장급여, 공적연금급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료지원, 실업급여, 산재급여, 건강보험지원 등이 포함된다. 재정지출에서 의무지출 비중이 늘어난다는 것은 이미 형성된 복지제도에 반드시 사용해야 하는 재정의 비율이 증가하는 것으로 가장 큰 영향을 미치는 것은 제도 자체의 성숙과 고령화이다. 의료비와 노령연금 지출액이 대표적으로 제도성숙과 고령화로 인해 급증하는 의무지출항목이다.

보건사회연구원[47]에 따르면 복지분야 의무지출은 지방이전재원 등의 타 분야 의무지

46) 국가재정법. 제7조 제2항 4의2.
47) 의무지출과 복지재정. 보건사회연구원. 보건복지 이슈. 2014. 02. 21

새로운사회를여는연구원 www.saesayon.org

출보다 빠르게 늘어나 2007~2017년간 연 9.9%씩 증가할 것으로 추계된다. 이는 재량지출(연 3.4% 증가)의 2.9배 속도이다. 2014년 복지분야 의무지출은 69조 6,700억원으로 정부 의무지출 총액의 41.7%이며, 사회보험지출 48조 1,800억원(69.2%)과 공공부조·사회서비스지출 21조 4,900억원(30.8%)으로 구성된다. 의무지출을 견인하는 요인은 사회보험영역에서는 공적연금(2007년 60.2%에서 2017년에는 71.9%로, 10년 사이에 11.7%p 증가 예상), 공공부조·사회서비스 영역에서는 기초노령연금(2007~2017년간 연평균 증가율 20.5%)로 모두 고령화와 관련된 예산이다.(표 1)

표1. 복지분야 의무지출의 총액과 비중, 증가율 (조원, (%))

	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	연평균증가율	
												박근혜정부	07~17
복지분야 의무지출 총액 (비중)	34.58 (14.5)	40.55 (15.4)	45.76 (15.6)	48.59 (17.2)	52.30 (17.2)	58.01 (17.9)	62.27 (17.9)	69.67 (19.6)	77.62 (21.1)	82.61 (21.5)	88.51 (22.1)	9.2	9.9 (9.1)
사회보험 (비중)	25.01 (72.3)	28.53 (70.3)	32.16 (70.3)	34.25 (70.5)	36.65 (70.1)	40.94 (70.6)	43.87 (70.5)	48.18 (69.2)	53.11 (68.4)	57.25 (69.3)	62.28 (70.4)	9.2	9.6 (9.1)
공공부조·사회서비스 (비중)	9.57 (27.7)	12.03 (29.7)	13.61 (29.7)	14.35 (29.5)	15.64 (29.9)	17.07 (29.4)	18.40 (29.5)	21.49 (30.8)	24.51 (31.6)	25.36 (30.7)	26.23 (29.6)	9.3	10.6 (9.1)

출처 : 의무지출과 복지재정. 보건사회연구원. 보건복지 이슈. 2014. 02. 21

가. 의무지출증가는 재정위기 원인이다?

“이미 의무화된 복지제도 때문에
피할 수 없는 복지지출이 크게 증가하고 있고,
이는 고령화와 연관되어 있으며
복지파국을 막기 위해서는
적극적인 재정안정화 정책이 필요하다.“

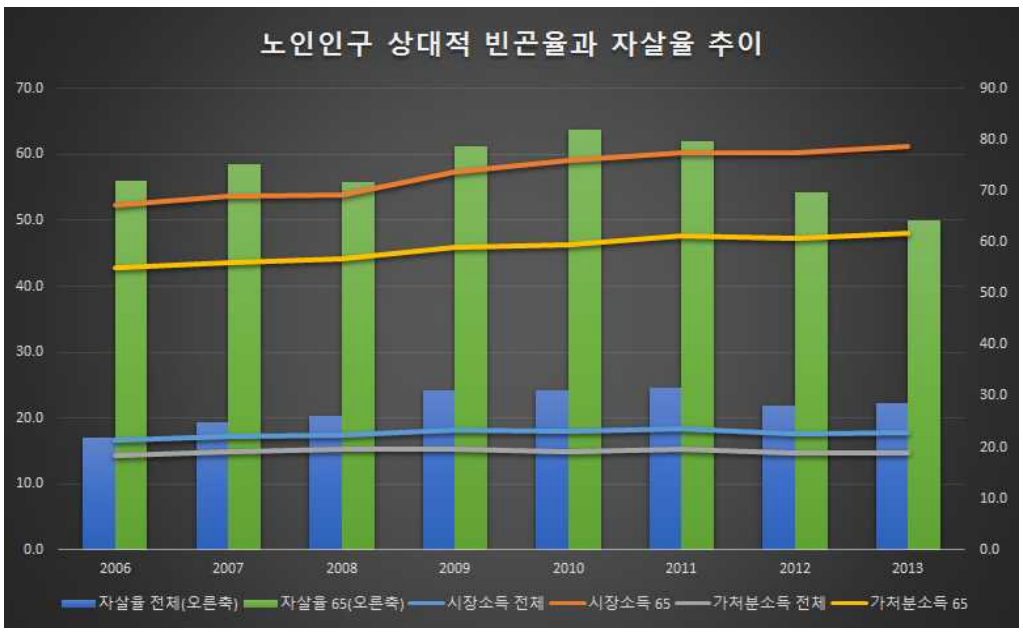
박근혜 정부에서 의무복지지출에 대한 논의는 위와 같은 결론을 위해 사용되고 있다. 하지만 이는 매우 위험한 발상이다. 의무지출은 복지제도가 법제화되고 성숙하면서 인구변화와 사회상황에 따라 고정적으로 사용되는 사회적 안전망의 규모를 의미한다. 고령화는 피할 수 없는 조건이며 모든 복지국가들은 고령화를 대비한 복지재정-공급시스템을 오랜 세월 다듬어 왔다. 한국사회에서는 복지재정의 전체 규모를 늘리지 않

기 때문에 의무지출의 비중만 높아지는 것이지 현재의 복지 수요를 충족시키기에는 턱없이 부족하다. 빈곤층과 보건의료비, 노후 소득보장 등 사회가 안정적으로 제공해야 하는 일정규모의 의무지출은 필수적이며 이러한 탄탄한 기본 복지안전망 위에 추가적으로 미래투자와 경기변동에 따른 재량지출을 할 수 있어야 한다. 박근혜 정부의 재정위기론은 고령화를 대비한 준비는 제대로 하지 않으면서 지금 준비된 재정만으로 더 이상의 복지 확대가 불가능하다는 이야기를 하는 것이다. 마치 아이 때 입었던 옷을 버리지 않고 계속 입히면서 몸이 자란 것을 탓하는 형국이다.

한국사회 불안의 시발점, 노후 빈곤

이런 상황은 현재 노인들의 처지를 보면 더욱 암울하게 다가온다. 현재 노인인구의 48.5%는 상대적 빈곤층이다. OECD 국가 중 가장 높은 노인자살률은 더 이상 뉴스거리도 아니다. 복지재정 위기 운운하지만, 시장소득빈곤율과 가처분소득 빈곤율의 격차, 즉 복지제도의 효과를 거친 후에도 노인의 절반은 빈곤하다. 한국의 노인복지는 거의 작동하지 못하고 있는 것이다.

그림 2. 전체 인구 대비 노인인구 상대적 빈곤율과 자살률 추이 비교



출처 : 통계청 가구동향조사 1인 이상 가구, 통계청 사망원인

가. 노후불안은 한국사회 문제점의 근본 원인

처참한 수준에 처한 노인의 삶은 연애, 결혼, 출산 등 인간다운 삶을 포기하는 3포세대의 확산, 고학력 인플레와 무한 경쟁에 내몰리는 등 최근 나타나고 있는 한국 사회 문제들의 근본 원인이다. 열심히 살아도 미래가 불안한, 아니 불안을 넘어 20%에 들지 못하면 최소한의 인권을 포기한 채 독거노인이나 자살과 같은 결말을 맞을 수도 있다는 공포가 젊은 세대 사이에 팽배해 있다. 청장년층은 나와 자식들에게 이런 불안을 남겨주기 않기 위해 무한경쟁을 하는 동시에 또 한편으로는 부모들의 양육비 부담을 같이 지고 있다. 어떤 정책이든 내수가 살아나지 않는 공통적인 이유로 고령층의 소비위축과 청장년층의 주거, 교육, 노인부양비 등 필수재 소비에 지나치게 많은 돈이 들어간다는 점이 꼽히고 있다. 다시 말해, 노후 불안을 해소하지 않고서는 한국 사회의 문제를 해결할 수 없다는 얘기이다.

나. 필수 불가결한 노인 복지

앞서 이야기한대로 고령인구증가는 복지 수요 증가의 가장 큰 원인이다. 소득원이 없고 건강이 취약해져 의료와 돌봄 수요가 급증하기 때문이다. 일반적으로 서구 복지국가에서는 GDP의 8~9%를 의료비에, 비슷한 규모를 노인 소득보장에 사용하는데 의료비의 절반가까이는 노인에게 들어간다. 따라서 대부분 복지지출의 6~70% 정도가 의료와 연금 등의 의무지출(OECD 보건과 노령지출 62.9%. 2009년)이고 그 의무지출의 대부분은 노인대상인 것이다.

보건사회연구원[48]에 따르면 2013년 전체 사회보장지출 중 보건정책이 43.8%, 노령정책 24.2%으로 보건과 노령정책이 전체 지출 대비 68%를 차지하고 있어 현재 한국사회 역시 노인지출의 비중이 높은 것으로 나타난다. 이러한 보건과 노령지출 비중은 2060년에는 전체 지출 대비 85.9%로 증가할 것으로 예측된다. 노후소득보장 정책 지출규모는 향후 공적연금과 기초노령연금 등의 급격한 증가로 인해 2013년 GDP 대비 2.3%에서 2060년에는 11.1%로 증가하고 전체 사회보장지출 중 노령정책이 차지하는 비중 또한 2060년 38.5%(2013년 24.2%)로 증가할 것으로 전망하고 있다.

이런 상황에서 박근혜 정부에서 고령화가 이야기되는 맥락은 아래와 같은 복지지출 축소의 논리로 사용되고 있다.

“엄청난 속도의 고령화
엄청난 속도의 복지지출증가와 생산성 저하
따라서 복지에 쓸 여유는 이제 없다.

48) 사회보장 장기재정추계와 정책과제. 보건사회연구원, 보건 복지 이슈. 2014. 04.04

더 열심히 일하고 지나친 복지는 줄여야 한다.“
노인관련 복지수요가 크게 증가한다는 전제는 맞지만 결론이 완전히 틀렸다. 2013년 현재 전체 보건정책이 43.8%, 노령정책 24.2%이고, 보건부분에서 노인이 사용하는 비중이 35%정도임을 감안하면 전체 사회복지지출의 40%정도를 노인에게 사용하는 셈이다. 계산하기 쉽게 GDP대비 비율을 보자. 지금 상황은 노인인구 비율이 13% 정도인데 노인지출은 노령지출 2.3%, 노인 의료비지출 1.47%(전체 의료비 4.2%에서 노인이 35%를 사용하는 것으로 계산)로 전체 GDP의 3.77%를 노인 소득보장과 의료비에 사용하고 있는 것이다. 이 정도 규모로는 지금의 노인 절반가량이 빈곤층을 못 벗어나고 있다.

의료지출은 현재도 외국의 복지국가들과 크게 차이나지 않는 것을 고려하면 노인소득보장이 형편없는 수준으로, 전체 사회지출 중 차지하는 비율도 가장 낮고, 국제평균의 1/3도 되지 않는다.(OECD 노령연금 지출 평균 2009년 7.3%) 복지재정위기를 조장하는 재정추계 결과는 이 소득보장 비율이 현재의 2.3%에서 2060년 11%로 증가하는 것을 두고 위기라고 호들갑을 떨고 있다는 것이다. 2060년의 노령연금 지출 11%는 그 시기 노인인구 비율인 41.4%를 고려하면 결코 높지 않은 금액이다.

다. 복지 없는 노후는 재앙이다

박근혜 정부 말인 2017년이 되면 한국 고령인구 비율은 전체의 14%를 넘어 고령사회로의 본격 진입이 시작된다. 박근혜 정부는 기초연금을 도입하는 등의 효과를 통해 노인빈곤을 개선한다고 자찬하고 있으며 향후에는 노인 지출이 경제를 위협할 정도로 증가할 것이라고 위협한다. 더 이상의 복지 확대는 불가능하다는 것이다. 과연 그러할까? 정부의 재정추계는 현재 상황에서 큰 제도개혁이 없을 것을 전제로 이루어졌고 노인인구가 증가하는 만큼 복지지출이 증가해야 한다는 당연한 사실을 공포로 포장하고 있다. 통계 수치 속에 드러나지 않는 한국의 미래는 어떠한가?

먼저 자산을 축적한 소수를 제외한 한국의 노인층은 근로소득시기 충분한 노후준비를 하지 못했다. 대표적 노후소득준비인 공적연금은 07년 노무현정부의 국민연금 개악으로 평균소득의 40%를 넘지 못하게 고착되었고 그를 보장하기 위한 기초연금은 20만원에 불과한 금액으로 최종 확정되었다.

여기에 한국 사회 노동시장문제를 겹쳐보면 한국 노후소득보장제도의 문제점은 더욱 극명하게 드러난다. 2012년 현재 20세~64세 인구 중 국민연금에 가입한 비율은 43.9%에 불과하다. 그 중에서도 국민연금을 10년 이상 안정적으로 넣어 연금을 실제로 수령할 수 있는 비중은 더 떨어진다. 그나마도 평균 재직기간이 23년 정도에 불과

해 사실상 국민연금과 기초연금을 합한 최고 수령액은 국민연금을 가입한 사람으로 한정해도 평균소득의 30%를 넘지 못한다.

현재 5인 이상 사업장 의무가입 등으로 국민연금 가입비율이 증가하고는 있지만 광범위한 비정규직과 낮은 고용률로 2030년에도 65세 이상 국민연금을 수령할 수 있는 계층은 50.7%에 불과할 전망이다.[49] 실제 수급할 수 있는 금액은 더 형편없다. 정부가 가정한 소득대체율 40%는 40년 가입, 평균소득자의 경우이다. 이중화된 한국 노동시장의 특징인 매우 짧은 평균 재직기간과 낮은 임금 때문에 2050년에 가서도 국민연금 수령자의 50%는 기초생계비도 되지 못하는 저수령액, 즉 평균소득의 20%정도만 받을 수 있는 것이다. 나머지는 아예 기초연금밖에 받지 못하는 계층으로 이들이 받을 수 있는 금액은 평균소득의 10%에 불과하다. 다시 말해, 현재 소득기준으로 정규직으로 국민연금을 20년 이상 넣을 사람이 받을 수 있는 금액은 기초연금까지 합해도 60만원, 현재 국민연금도 내지 못하는 비정규직 등은 20만원의 기초연금이 노후보장액의 전부인 것이다. 그나마 국민연금하고 연동시켜 국민연금을 많이 받으면 기초연금이 깎인다.

박근혜 정부의 기초연금 도입은 대선시기 약속한 것처럼 노후를 국가가 보장해주는 것이 아니라 공적 노후 소득보장 금액을 최대 30%, 평균 20%, 최하 10%에 못 박은 것이다. 가장 근본적인 한계는 이후 제도개혁의 여지를 없애버리고 있다는 점이다. 제도를 고착화시켜놓고 의무지출의 범위를 이렇게 한정한 후에 증세 없는 복지를 주장하면서 그 나마의 복지확대 기회를 차단하고 있다. 그 결과는 참혹하다. 한국의 노인들은 OECD 최고수준으로 열심히 일하고 있지만, 가장 높은 빈곤율과 자살률에 허덕이고 있다. 2011년에서 2013년 사이 39세 이하의 빈곤탈출율은 53.7%, 40~59세 47.4%인 반면, 60세이상은 16.8%에 불과해[50] 고령자의 빈곤은 고착화되고 있음을 알 수 있다.

취약계층 증가

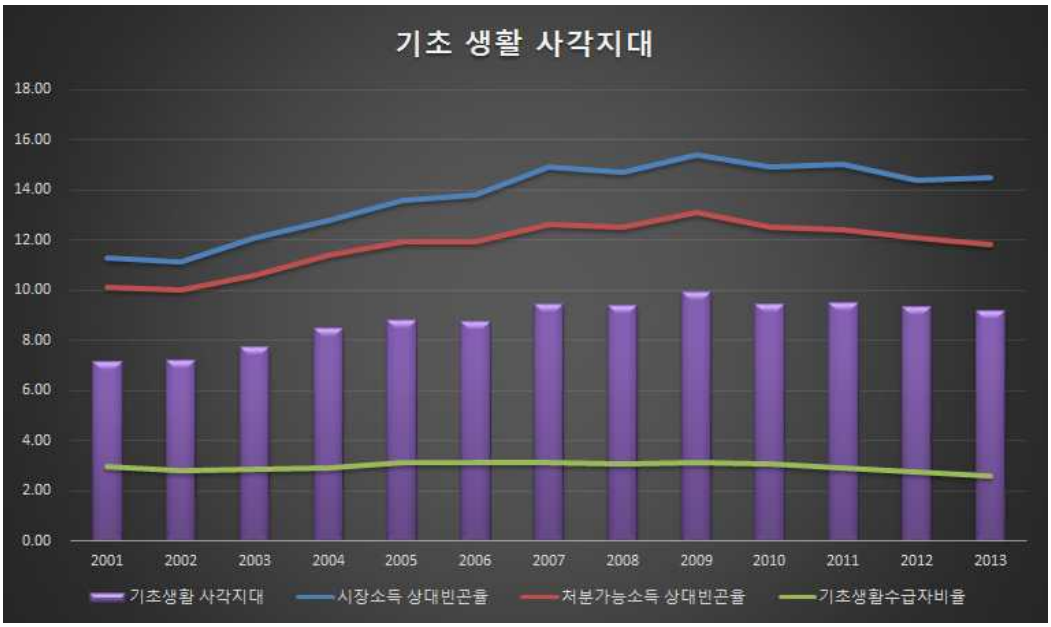
심각한 경기 침체와 맞물려 적극적으로 추진된 노동시장 구조조정은 이미 이중화된 노동시장을 고착화시키고 있다. 대기업 정규직, 공공기관과 공기업, 전문직 등 일부 안정된 고소득 일자리 이외에는 비정규직, 중소기업의 취약한 일자리만 남아있으며 여기에서도 밀려난 사람들은 영세 자영업 외에 선택지가 없어지고 있다. 노동시장 양극화와 질나쁜 일자리 확대의 특징은 새사연 고용전망을 통해 구체적으로 파악할 수

49) 김원섭. 국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 조세연구원. 복지사각지대 현황과 해결방안 토론회 자료집. 2013.5.3
50) 통계청. 가계금융·복지조사로 본 가구의 동태적 변화 분석. 2014. 12

있다.[51] 이러한 노동시장 양극화와 노동소득 분배율의 감소는 한국사회 상대적 빈곤율과 빈곤 경험률로 나타난다. 2013년 우리나라 상대적 빈곤율은 14.6%에 달한다. 지난 3년 동안 빈곤을 경험한 가구, 즉 빈곤언저리에 있으면서 실업, 질병, 갑자기 목돈이 필요한 경우 등 위기상황이 오면 쉽게 빈곤으로 떨어질 수 있는 취약가구는 25.1%나 된다. 4가구 중 1가구는 빈곤위험에 항상 노출되어 있는 취약가구인 것이다.

문제는 복지지출이 꾸준하게 증가했다고 하면서도 빈곤층의 규모가 감소하지 않는다는 점이다. 더욱이 취약계층의 유일한 안전망이 기초생활수급자는 전체의 2.6%에 불과하다. 가구의 25%가 빈곤에 노출되어있고 15% 가까이가 항상 빈곤에 빠져있는데도 빈곤층의 17.8%만이 복지혜택을 받고 있는 것이다. 송파 3모녀의 비극은 복지제도를 이용할 줄 몰라서가 아니라 복지가 없었기 때문에 발생한 것이다. 아래 그림은 상대적 빈곤율과 기초생활수급비율의 추이를 분석한 자료이다. 06년 이전 자료는 도시 2인 이상가구 자료밖에 없어 빈곤율이 낮게 추정되기는 하지만 전체적인 추이를 볼 수 있다. 주목할 점은 기초생활 수급 비율은 09년 3.15%를 정점으로 점차 낮아지고 있다는 점이다. 이명박 정부 시기부터 복지재정의 총량의 증가가 사실상 복지효과를 담보하지 못하고 오히려 정체되고 있다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

그림 3. 상대적 빈곤율과 기초생활 보장추이(01~13)



출처 : 통계청 가계동향조사 2인 이상 도시가구 및 기초생활수급비율 성장을 위한 복지수요

마지막 복지수요를 검토해보자. 복지는 소득과 건강 등 취약계층을 위한 것만 아니라 성장과 미래를 위한 투자목적이 있다. 박근혜 정부 역시 복지를 통한 성장을 이야기

51) 새사연. 노동 시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?. 김수현. 2015.1.15

새로운사회를여는연구원 www.saesayon.org

해왔다. 성장을 위한 복지수요는 크게 여성의 사회진출 확대를 위한 돌봄 노동의 사회화 및 일-가정 양립정책과 질 좋은 인력양성을 위한 교육정책, 적극적 노동시장정책, 삶의 질 개선과 내수 확대를 위한 주거 및 환경 정책 등이 있다. 우리나라 복지제도 중 OECD 지출수준에 가장 육박한 부분은 보육, 교육, 의료관련 지출이다. 사실상 성장을 위한 복지에 상당한 비중을 두고 있는 것이다.

가. 사교육시장만 키운 교육정책

하지만 이 분야의 복지지출은 국민들의 부담경감에 거의 효과를 발휘하지 못하고 있다. 교육 분야는 대표적으로 정부재정지출이 높은 분야이다.(그림 4)

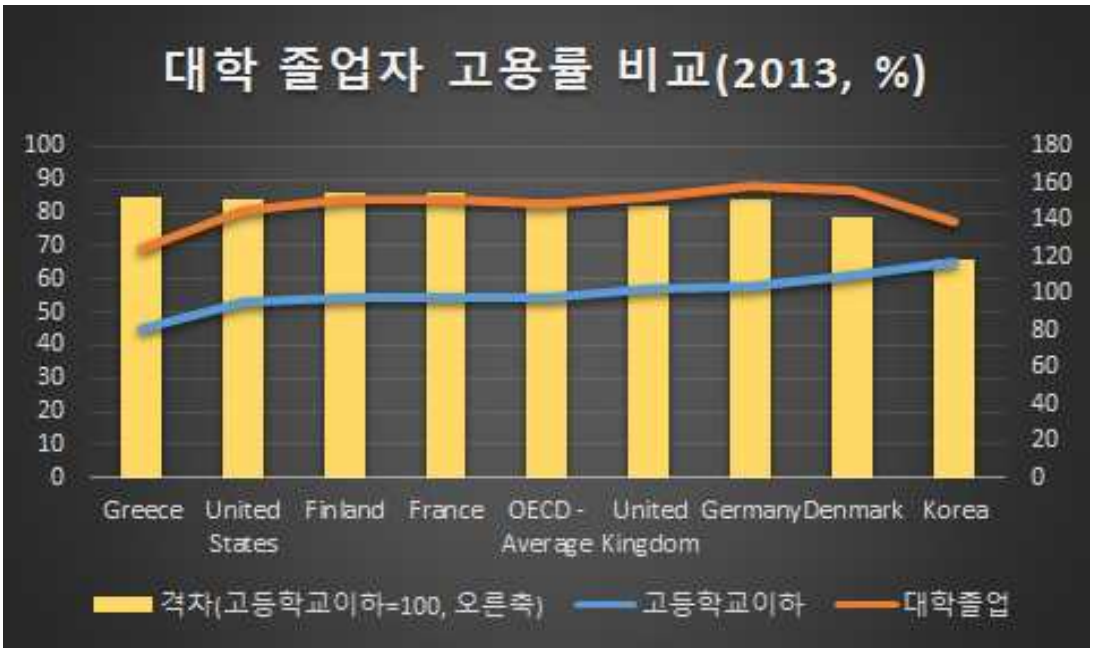
그림 4. GDP대비 공교육비의 정부, 민간 비중 국제 비교

출처 : OECD Education at a Glance 2014

전체 복지지출 중 교육예산이 차지하는 비중은 높지만 공교육에 대한 민간부담이 높고, 그 비중과 비슷한 규모로 사교육비가 들어가 국민들은 삼중 부담을 하고 있다. 2012년 현재 한국의 공교육비는 GDP대비 7.6%로 2012년 명목 GDP로 계산해보면 104조6867억원 규모이다. 이중에서 정부지출은 GDP의 4.9%인 67조 4953억원 정도이며, 가정에서 지출하는 민간지출은 2.8%, 38조 5687억원 정도가 된다. 하지만 같은 기간 사교육비 규모는 19조0395억원에 달해 공교육과 사교육을 포함해 교육비에 쓰는 금액이 57조6082억원에 달한다. 정부가 돈을 쓴 만큼 사교육시장, 사립대학으로 흘러가고 있는 것이다.

OECD 다른 국가들과 비교해 봐도 공교육비만으로도 미국보다 높은 1위이다. 여기에 다른 나라의 경우 사교육시장이 크지 않은 점을 비교해보면 한국 사회는 교육비 지출이 지나치게 높은 것이다. 사회 전체적으로 이렇게 교육에 많은 지출을 하는 만큼 효과를 발휘하고 있는가? 교육의 효과는 측정하기가 쉽지 않지만 일단 학력수준은 세계적으로 높다. 하지만 아이들의 전인적 발달의 측면에서는 행복감, 자살률, 체력수준 등에서 매우 나쁜 결과를 보이고 있다. 대학졸업자의 취업률과 임금격차 역시 비 졸업자에 비해서는 높지만, 그 폭은 줄어들고 있다. 아래 그림은 대학졸업 여부에 따른 고용률과 임금격차를 국제비교해본 것이다. 대학졸업자의 고용률은 최하위권에 속하며 비 졸업자와의 격차도 가장 낮다.(그림 5) 임금격차는 높은 축에 속하지만 그 비율은 크게 감소하고 있다.(그림 6) 대학진학률이 크게 증가하고 있는 것과 비교하면 교육관련 지출에 비해 효과를 내고 있다고 보기 어려운 것이다. 참고로 교육성과가 가장 좋다고 이야기되는 핀란드의 대학졸업 여부에 따른 임금격차가 가장 낮은 것으로 조사되었다.

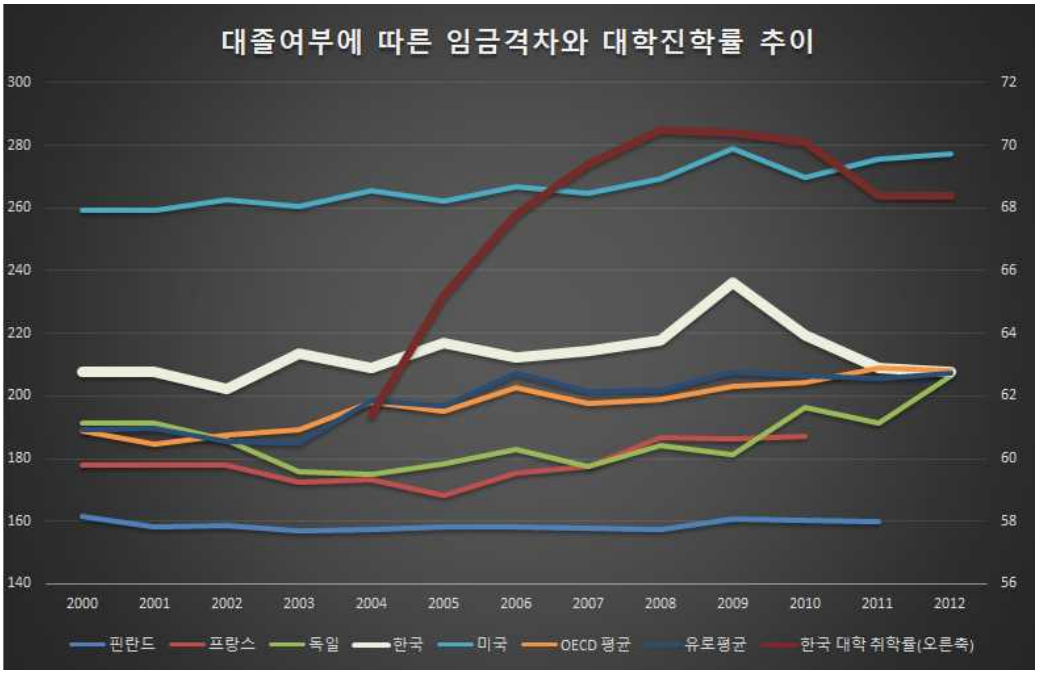
그림5, 대학졸업 여부에 따른 고용률,



출처 : OECD Education at a Glance 2014

이런 상황에서 복지정책은 어떻게 펼쳐져야 할까? 반값등록금 정책의 핵심은 대학서열폐지, 사립대 등록금 인하와 그를 통한 사교육비 절감을 이루는 것이었다. 하지만 박근혜 정부의 등록금 지원 정책은 대학등록금을 장학금으로 지원하는 것뿐이었고 그 결과는 중산층 이상 대학생의 사립대 등록금 지원으로 이어졌다.

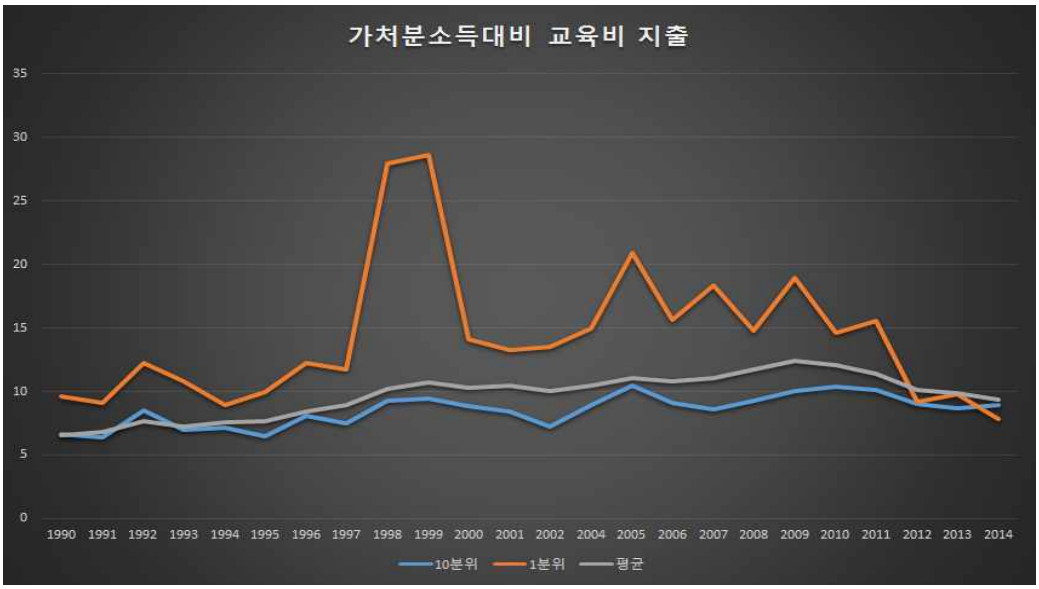
그림6. 대학졸업여부에 따른 임금격차



출처 : OECD Education at a Glance 2014

결국, 대학서열화는 더욱 공고해졌고 사교육을 많이 받는 부유층 가정에만 혜택이 돌아간 것이다. 그 결과는 가계소비지출에서도 극명하게 드러난다. 10분위의 가처분소득대비 교육비 지출은 급격히 줄어든 반면, 10분위는 꾸준하게 증가하고 있다. (그림 7)

그림7. 소득분위별 가처분소득대비 교육비 지출 추이 (90~14, 평균, 1분위, 10분위)



출처 : 통계청 가계동향조사 도시 2인 이상 가구

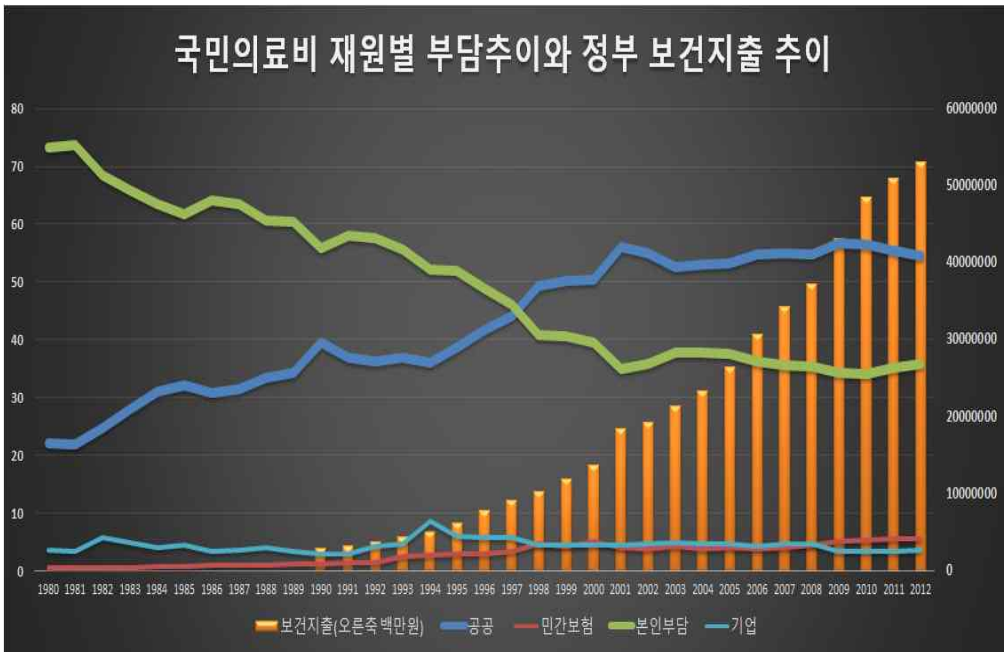
대학졸업이 필수가 된 상황에서 저소득층은 더 이상 교육비에 지출할 수 있는 여력이 없고 교육관련 지원은 중산층이상에만 혜택이 돌아가고 있다.

나. 끝없이 올라가는 의료비

의료비 역시 마찬가지이다. 건강보험이 2013년 현재 47조를 넘어 전체 복지지출의 40%를 훌쩍 넘는 규모로 성장했지만 그만큼 비급여가 늘어 국민 부담은 전혀 줄어들지 않고 있다. 비급여가 훨씬 빨리 성장해 국민의료비는 2012년 현재 97조에 달한다. 아래 그림을 보면 건강보험 재정이 크게 증가했는데도 국민 부담은 전혀 줄지 않고 있는 것을 알 수 있다.(그림 8)

보건재정은 김대중 정부 시기 의약분업의 과정에서 급증했는데, 2000년대 중반 암부터 무상의료 등 보장성 확대정책을 적극적으로 펼친 이후 오히려 가계부담 감소폭은 정체상태에 빠진 것을 알 수 있다. 의료비가 문제가 되는 이유는 본격적인 고령사회가 닥치면 기하급수적으로 의료비가 증가할 것이기 때문이다. 현재 한국 사회 고령인구 비율은 아직 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고 의료가 시장, 상품으로 소비되기 때문에 매우 높은 의료이용, 의료비 증가가 나타나는 것이다. 이런 상황에서 고령인구가 늘어나면 어떻게 될 것인가? 의료정책에서 중요한 것은 공적 의료비 규모를 늘리는 것만이 아니라 적절할 공급구조와 서비스 질을 높이는 것이 더 중요하다.

그림8. 보건재정 증가와 가계부담 감소추이

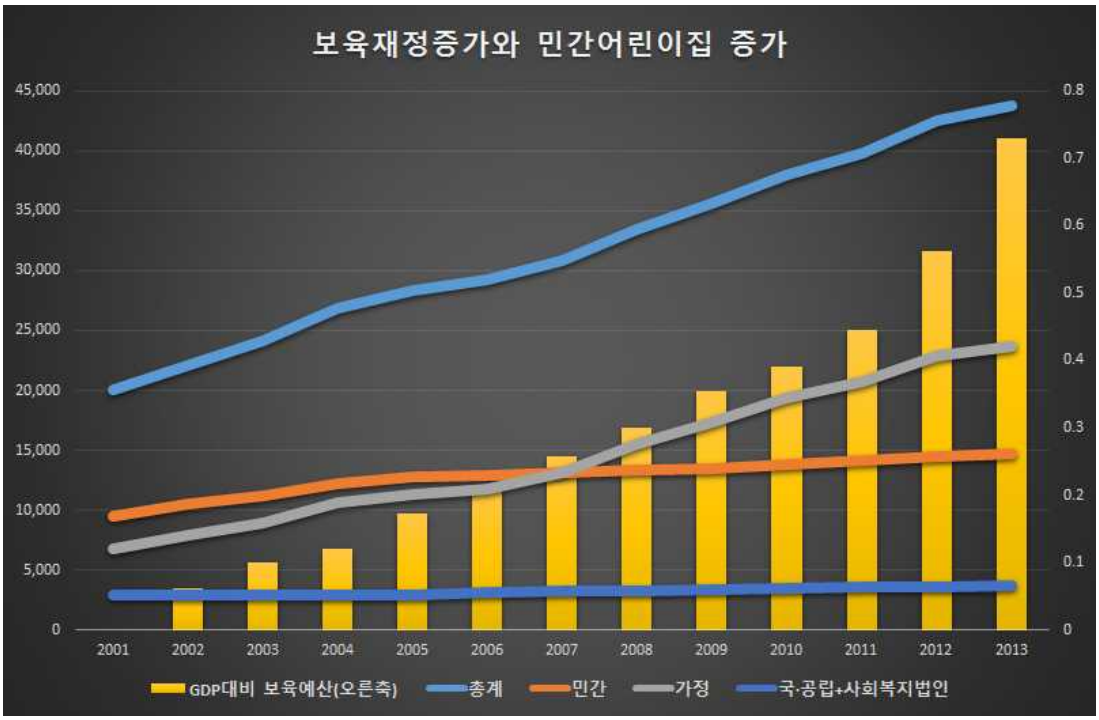


출처 : 통계청 사회복지지출 보건영역, 통계청 국민의료비 재원별 구분

다. 보육정책은 탁아정책이 아니다.

보육비 역시 그러하다. 박근혜 정부가 야심차게 무상보육을 주장하면서 보육예산은 2002년~2013년 사이 평균 22.14% 증가했지만 부모들의 보육비용은 크게 줄어들지 않았다. 그 금액은 고스란히 영유아 사교육 시장으로 흘러들어갔다. 아래 그림은 보육재정 증가 추이와 민간(가정어린이집 포함)기관의 증가를 비교한 것이다. 정부 보육비용 지원으로 어린이집의 총량은 급격하게 증가했지만 그 증가는 민간, 그 중에서도 영세한 가정어린이집이 이끌었고 일정 규모 이상의 국공립과 사회복지 법인은 정체를 보이고 있다.(그림 9) 이런 상황이 어린이집의 질 저하와 사보육비용 증가를 이끌어내고 있는 것이다.

그림9. 보육재정 증가와 설립주체별 어린이집 증가 추이(02~13)



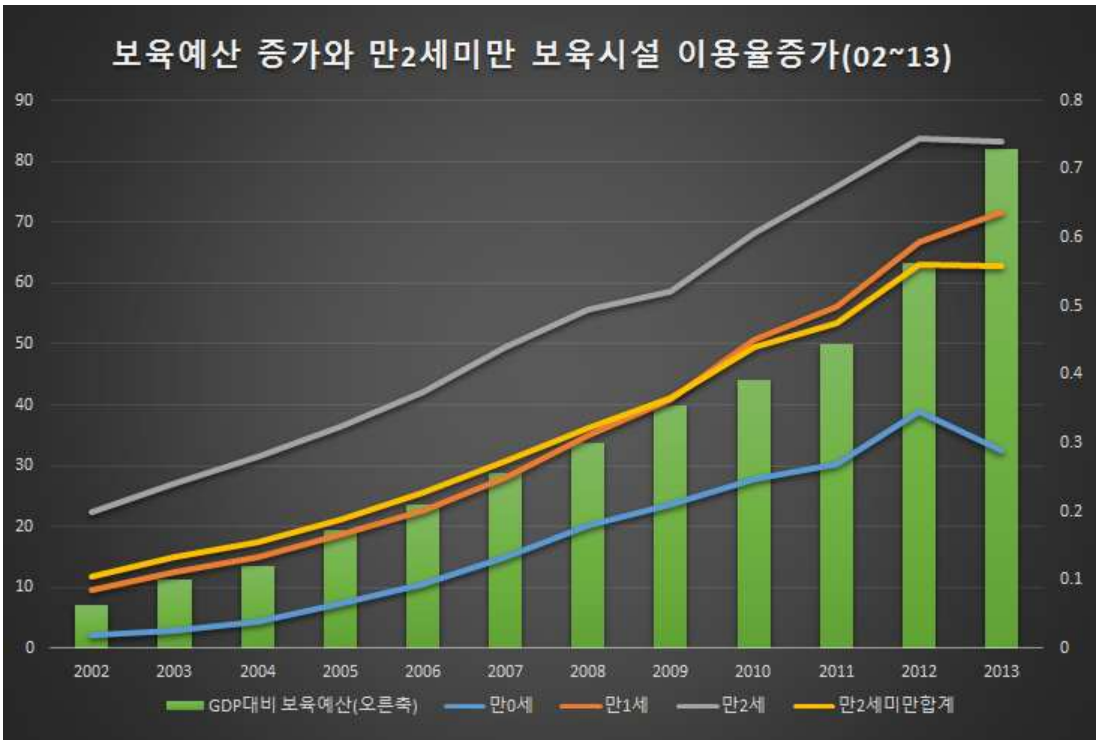
출처 : 통계청 어린이집 및 이용자 통계(연도별 어린이집 설치현황) 통계청 사회복지지출

뿐만 아니다. 보육재정의 증가는 영세 어린이집의 난립만이 아니라 가정에서 돌봄이 필요한 0~2세 미만 영유아의 어린이집 이용을 크게 늘렸다. 일정정도 월령이 되면 시설이용시간을 늘리거나 다양한 사회체험을 하는 것이 중요하다. 하지만 일반적으로 24개월 미만의 영아들은 가정보육이 건강, 정서, 인지적 측면에서 더 우수하다고 인정되며, 대부분의 국가들은 그 연령대의 아이들이 가정에서 보육될 수 있도록 정책을 추진한다.

한국의 경우, 만 2세 미만 아이들의 시설이용비율이 62.84%에 달한다. OECD 평균이

30%정도인 것에 비하면 매우 높은 비율이다. 아래 그림은 해당 연령대의 전체 인구 수대비 보육시설 이용비율과 보육재정 증가추이를 비교한 것이다.(그림 10) 이 틈을 타고 나오는 주장은 직장맘과 전업맘을 싸우게 하고, 전업주부의 탁아를 비난하면서 무상보육정책을 폐지하자는 목소리이다.

그림10. 만 2세 미만 영아 어린이집 이용률과 보육재정 증가 추이



출처 : 통계청 어린이집 및 이용자통계, 인구추계, 사회복지지출

어린이를 제대로 양육하는 것은 가정-부모-직장-지역-정부의 공동작업이 필요하다. 보육서비스의 사회화는 시설이용률을 늘리는 것이 아니라 사회전체가 아이 보육을 위해 투자하는 것을 의미한다. 직장에서는 양육부모의 시간과 임금을 지원해주어야 하고 지역은 돌봄 공동체를 형성해야 한다. 여기에 적절한 시설과 보육노동자, 부모의 연대가 필요한 것이다. 이런 것이 보장되지 않은 상황에서 보육시설이용에 대한 지원만으로 문제를 해결할 수 없는 것이다.

더 많은, 더 비싼 서비스의 함정

성장을 위한 복지는 다른 방식으로 말하면 인적자원에 대한 투자이다. 보육과 돌봄과 같은 개인 역량을 키우기 위한 사회서비스, 건강을 유지하기 위한 보건의료서비스, 교육과 훈련을 위한 역량강화 사회서비스 등이다. 한국 사회는 이러한 사회서비스 공급

이 민간 영리 영역에서만 이루어지고 있다. 복지를 본격화했다는 김대중 정부에서부터의 일관된 사회서비스 정책은 정부가 재정을 지원하되, 공급은 민간 영리기업에 일임하는 것이었다. 정부 재정지출 증가와 민간 영리 공급자의 증가는 정확히 일치하며, 가계 부담은 전혀 줄지 않았다.

그러는 사이 대학진학률, 의료서비스 이용률(내원율, 수술율, 의약품 사용률, 입원율 등), 0~2세 미만 영유아 보육시설 이용률, 사교육 이용률은 국제비교에서 가장 높은 비율을 자랑한다. 과연 좋은 인적자원을 성장시키는데 더 많은, 비싼 서비스를 이용하는 것이 좋은 일인가? 요즘 불거지는 사회서비스의 질문제의 원인은 바로 여기에 숨어있다. 정부재정을 마중물삼아 우후죽순으로 생겨난 민간 영리 서비스 공급자들은 경쟁적으로 서비스 공급을 늘렸다. 사회서비스는 특성상 소비자가 이용을 결정할 수 없다. MRI를 찍는 것이 좋은지, 입원해서 수술하는게 필요한지를 환자가 판단할 수 없고 부모들은 아이들 발달과 입시에 도움이 된다는 사교육앞에 무력하다. 다시말해 공급이 수요를 결정하는, 시장이 올바르게 작동하지 않는 영역인 것이다.

가. 보편복지는 많은 서비스 이용이 아니다.

한국사회에서 보편복지와 무상복지시리즈는 매우 진보적인 아젠다로 여겨졌다. 취약한 복지 상황에서 서비스 이용에 국가 재정으로 비용을 보전해준다는 정책은 국민들에게 매력적으로 다가왔고 박근혜 정부는 대선기간 무상복지를 책임지겠다는 이슈선점으로 무난하게 정권을 잡을 수 있었다. 하지만 보편복지, 특히 사회서비스의 보편복지는 필요한 집단에 질좋은 서비스가 제공되어 인적자원 개발이라는 소기의 목적을 달성하는 데 있지 더 많은 서비스를 경쟁적으로 이용할 수 있게 보장해주는 것이 아니다. 따라서 사회서비스의 보편적용은 필수적으로 비이윤적 동기로 움직이는 공급주체가 필수적이다. 서구의 경우, 대부분은 공공기관이거나 공익적 성격을 띠는 사회적 경제 주체들이 담당하고 있다. 한국의 사회서비스 공급주체들이 민간 영리기업인 상황에서 서비스이용에 비용을 보전해주는 방식의 지원은 필연적으로 심각한 문제를 야기하게 된다.

먼저 서비스 질 저하이다. 어린이집 학대사건에서 나타나듯이 90%가 넘은 민간 어린이집은 질관리에 매우 허술하다. 공급확대만이 목표였던 탓에 진입과 운영에 대한 관리감독은 거의 없고 영세한 기관들이 난립하면서 경쟁이 치열해지면서 생존을 위해 선택할 수 있는 길은 운영비와 인건비의 축소이다. 그 결과 질낮은 보육교사와 시설운영의 품질저하가 광범위하게 발생하고 있다. 대학교육 역시 마찬가지이다. 대학졸업장이 더 나은 미래를 위한 투자가 아닌 최소한의 인간적 대우를 위한 최소조건이 되면서 형편없는 수준의 대학들이 넘쳐난다. 기본적 강의실과 교수진을 확보하지 못하

는 대학의 비율이 매우 높으며, 그 결과는 조금이라도 좋은 대학의 몸값상승이다. 정부의 등록금 지원 정책은 여기에 불을 지폈다. 소위 수도권 명문 사립대 학생들의 장학금을 지원하는 것으로 전락한 반값등록금은 대학서열화와 교육양극화를 더욱 가중시킬 뿐이다.

사회서비스는 더 많이 이용한다고 좋은 것이 아니다. 의료서비스가 대표적으로 과도한 건강검진, 진단, 수술, 약복용은 건강에 매우 해롭다. 영아의 과도한 시설이용이나 연령에 맞지않는 과도한 교육 역시 해롭다. 세계에서 가장 부족한 수면시간, 휴식시간을 가진 아이들이 만들 미래는 어떠할 것인가?

또한 사회 전체의 효율성도 매우 떨어진다. 사회서비스는 자체의 경제성장효과도 있다. 고용창출, GDP기여 등이 그것이다. 하지만 해당 서비스가 지나치게 발전하는 것은 사회 전체 효율성을 떨어트린다. 미국의 보건의료산업이 크게 발달해, 경제에 미치는 효과는 크다. 하지만 그만큼 비싼 의료비와 그로인한 후과로 고생중이다. 제약산업 성장의 경제적 효과 이면에는 과도한 의약품 복용, 필수의약품의 불충분한 공급, 의약품 가격상승으로 인한 가계와 기업부담이 있는 것이다. 이는 우리나라도 마찬가지이다. 과도한 사교육은 경제성장 기여측면보다 가계와 사회에 지나친 부담이 되는 것이다.

이런 이유 때문에 사회서비스를 민영화, 시장화해서는 안되는 것이다. 서비스 산업은 건강증진, 인적자원개발, 가계부담 감소 등의 공익적 목적이 있기 때문에 산업성장측면에서만 다루면 안된다. 하지만 박근혜 정부의 정책은 복지재정 확대 불가, 복지제도의 축소 고착화에 이은 사회서비스 민영화이다.

나. 정부의 역할이 중요하다

박근혜 정부는 매우 잔여적이고 시장에 충실한 복지제도를 고착화시키려고 하고 있다. 큰 폭의 재정확대가 불가능하다는 것은 현 수준에서 약간의 증감만 있다는 것이고 고령화와 사회구조 변화를 생각하면 그야말로 복지 없이 맞이하는 양극화시대인 것이다. 여기에 그나마 하고 있는 복지역시 시장적 방식에 매몰되어 있다. 제도 본연의 목표를 달성하기 위해서는 다른 정책과의 연계가 필수적이다. 여성의 사회진출과 아이의 올바른 양육은 탁아비 지원이 아니라 노동정책, 복지제도, 교육 및 보육정책이 같이 움직여야 한다. 국민의 건강증진은 의료이용을 많이 하는 것이 아니라 적절한 휴식과 스트레스 관리, 생활안전과 일상적 건강관리가 더 필요하다. 이 역시 노동정책과 도시정책, 주거와 환경 문제가 같이 다뤄져야 한다. 이 모든 것은 현 정부에서 고려대상이 아니다. “복지재정은 축소방향으로 가야하고, 과도한 복지요구는 경제성장에

도움이 되지 않으며 현재의 복지는 더욱더 시장에 맡겨야 한다."는 주장이다.

정부는 5년을 책임지면 끝나지만 현 시기는 한국 복지제도가 결정되는 결정적 시기이다. 복지방향에 대한 합의와 상호간의 신뢰를 통한 복지동맹, 필요한 재정을 현재의 경제구조 안에서 마련하는 준비, 영리목적이 아닌 공익적 공급주체를 양성하는 과제 등 어느 하나 만만한 것이 없다. 가장 중요한 점은 박근혜 정부가 마무리되는 시점에 이런 과제들이 해결되지 않는 다면 한국의 복지는 현재 상황에 고정될 가능성이 높다는 것이다.

그 결과는 더 낮은 출산율, 더 높은 자살율, 더 많은 불신과 미래포기, 더 많은 경쟁일 것이다. 다시 정부와 공공성이 중요한 이유가 여기에 있다.

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

꿈꾸는 대한민국을 위한 올바른 연구
since 2006
새로운사회를여는연구원