

# J노믹스와 한국의 새로운 정책 어젠다<sup>1)</sup>

J-nomics and a New Policy Agenda in Korea



조지프 스티글리츠(Joseph E. Stiglitz)  
컬럼비아대학교 교수

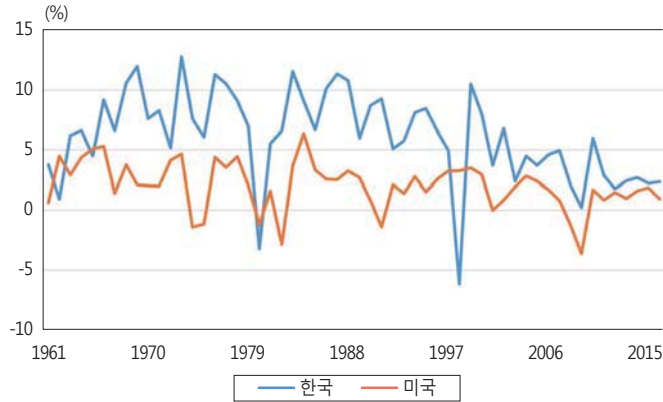
1) 산업연구원은 국내외 주요 경제현안에 대한 이슈를 조망해보고자 「월간 KIEI 산업경제」에 해외 석학의 특별기고를 게재하고 있습니다. 첫 번째로 에드워드 프레스콧 교수(애리조나주립대, 2004년 노벨경제학상)의 “미국과 한국의 경제전망”(2017년 1월호)을 게재하였고, 두 번째로 조지프 스티글리츠 교수(컬럼비아대학교, 2001년 노벨경제학상)의 “J노믹스와 한국의 새로운 정책 어젠다”를 실었습니다. 이 글은 본원의 오종석 부연구위원이 번역하고, 조재한 연구위원이 감수하였습니다.

요약

현재 선진국과 다수의 신흥국이 직면하고 있는 최대 문제는 경제성장이 둔화되는 가운데 경제성장의 수혜가 상위계층에 집중된다는 점이다. 한국 역시 성장 둔화와 불평등 증대를 비롯한 다수의 구조적 문제에 직면하고 있으나, 현 정부는 경제활동에 대한 정부의 적극적인 개입을 지지하는 대안적 정책 어젠다로서 J노믹스라는 새롭고 혁신적인 경제전략을 도입하여 문제 해결을 시도하고 있다. 경제사회의 문제 해결을 위해서는 시장만으로는 한계가 있으며, 필요한 부분에 정부가 적극적으로 개입하여 해결 방안을 모색하는 전략이 바람직하다. 예를 들어, 불평등의 완화를 위해서는 고용과 임금을 늘리기 위한 정부의 직간접적 노력이 필요하다. 이 같은 정책은 중산층의 강화에 기여하며, 강한 중산층은 모든 경제사회의 성공에 핵심적인 근간이다. 또한 제조업에서 서비스업으로, 수출주도에서 내수 중심으로, 전통적 산업경제에서 혁신과 지식경제로의 성공적 이행을 위해서도 정부의 역할이 요구된다. 이들 부문의 원활한 이행은 적극적 노동시장정책, 신산업·신기술 산업정책, 장소기반 산업정책 등 정부의 다면적이고 포용적인 접근을 필요로 한다. 한편, 한국의 경우 재벌의 경제력 집중이라는 문제로부터 혁신경제의 구현을 위해 경쟁의 장이 기울어지지 않도록 하는 정책적 노력도 중요하다. 대기업과 중소기업이 모두 혁신에 기여할 수 있도록 시장지배력의 집중을 막고, 경쟁의 장이 중소기업에 불리하지 않도록 해야 하며, 중소기업이 혁신경제에서 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 정부 지원이 필요하다. 일반적인 관점에서도 성공적인 경제를 위해서는 시장이 제대로 작동하도록 정부가 보완적 역할을 수행하여야 한다. 정부는 반경쟁적 활동 규제, 환경 보호, 기술·교육·사회기반시설에 대한 투자, 경제사회의 전환 촉진, 시장지배력 제어, 불평등 해소, 중산층 확대 등을 포함하는 새로운 시장경제 규칙을 수립할 필요가 있다. J노믹스의 두 기둥은 중산층 중심의 경제 건설과 혁신적 지식경제 창출이다. 새로운 시기에는 새로운 사회협약이 필요하다. 한국은 고학력 중산층과 혁신적이고 역동적인 경제의 기반 위에 고르게 번영을 공유하는 경제사회를 창출하려는 비전을 지니고 과거와 다른 대안적 경로를 개척하고 있다.



〈그림 1〉 1인당 국내총생산 증가율

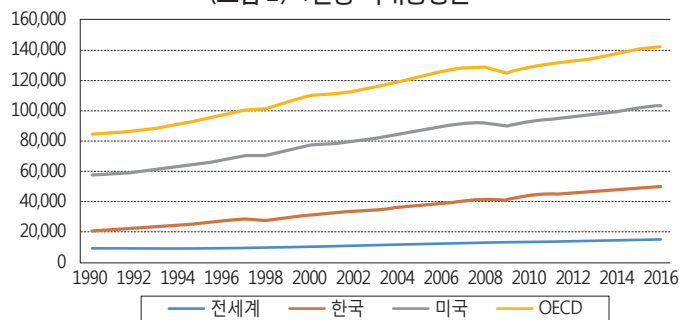


자료 : 세계은행.

률은 2000년대 이후 3.6%로 낮아졌다.<sup>4)</sup> 그러나 한국은 1997~1998년 (당시 국제통화 기금의 역할로 인하여 IMF 위기라고 불리는) 동아시아 경제위기에서 인상적으로 회복하였다. 정부주도의 시장주의 경제를 바탕으로 한 한국식 모델을 비판한 많은 학자들은 한국식 모델이 근본적인 결함을 가지고 있기 때문에 경제회복 과정이 더디고 고통스러울 것으로 예측하였다. 하지만 이러한 비판은 오류로 판명되었다.<sup>5)</sup>

한국의 일인당 국내총생산은 미국과 OECD 평균보다 상당히 낮으나 (아직 추격 성장의 여지가 남아있음을 그림 2가 보여준다) 소득뿐만 아니라 건강, 교육 등을 고려한 UN 인간개발지수(HDI)와 같은 보다 포괄적인 행복 수준에 있어서는 상대적으로 나은 모습을 보이고 있다. 해당 지수에서 한국은 2015년 18위를 차지하여 프랑스(21

〈그림 2〉 1인당 국내총생산

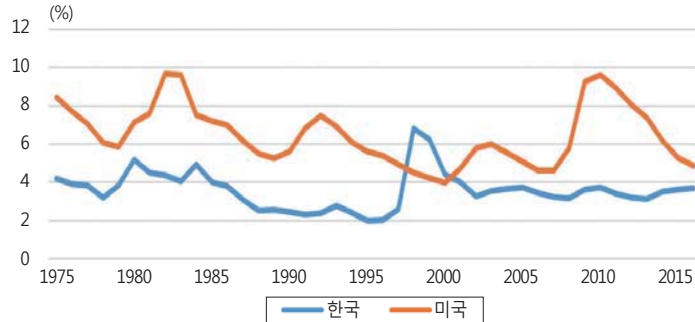


자료 : 세계은행.

4) 1975~90년 5.75% 성장한 싱가포르는 2000년 이후 3.2% 성장하였으며, 홍콩은 동 기간 각각 6.1%와 3.2% 성장함.

5) 세계은행 수석이코노미스트 시기 저자는 당시 경제위기가 미국과 OECD 회원국 가입조건으로 요구된 자본시장의 성급한 자유화로 초래되었다고 주장한 바 있음. J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York: W.W. Norton, 2002와 J. E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited*, New York: W.W. Norton, 2017 참고.

〈그림 3〉 미국과 한국의 실업률



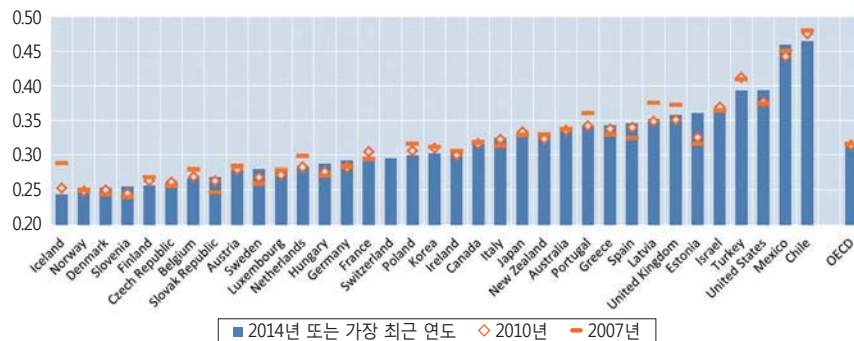
자료 : 세계은행.

위)나 핀란드(23위)보다 높았다. 참고로 미국은 10위를 기록하였다. 최근 UN은 국가별 불평등 격차를 반영한 불평등보정 인간개발지수(inequality-adjusted HDI)를 구축하였다. 이 지수에 따르면 한국과 미국 모두 보정 전보다 낮아진 수치를 보이는데, 한국은 기존 HDI에 비해 19위, 미국은 10위 더 밑으로 하락하였다.<sup>6)</sup>

한국의 실업률은 미국보다 상당히 낮은 수준을 보이고 있으며, 유럽과 비교 시 그 차이가 더 커진다. 실업률과 관련된 부분에 있어서 한국은 미국보다 일관되게 더 나은 성과를 보이고 있다(〈그림 3〉 참조). 1997~1998년 외환위기를 제외하면 한국의 실업률은 지난 30여년 동안 4% 이하 수준으로 낮은 반면, 미국의 경우 그 정도로 낮은 실업률을 보인 적이 없었다.

한국의 불평등 또한 매우 낮은 수준을 유지해왔다. 〈그림 4〉는 불평등에 관한 가장 일반적 척도인 지니계수(불평등이 없는 0과 모든 소득이 최상위 계층으로 집중

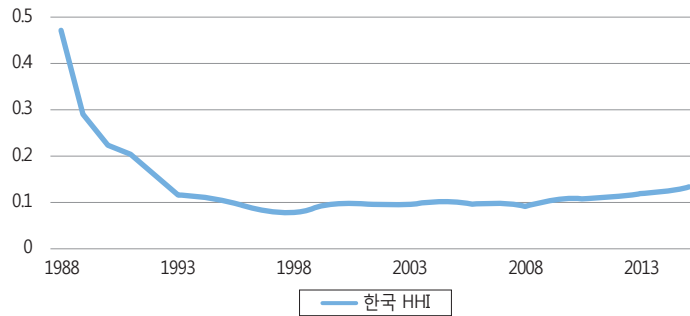
〈그림 4〉 OECD 회원국들의 지니계수



자료 : 세계은행.

6) 2015년 UN 개발프로그램의 불평등보정 인간개발지수 표3, <http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI>.

〈그림 5〉 HH 집중도 지수



자료 : 세계은행.

되는 1 사이의 값)를 보이고 있다. 한국의 지니계수는 0.29로 미국의 0.39와 매우 큰 차이를 보이고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 다른 선진국들의 평균과는 큰 차이를 보이지 않고 있다.

#### 시장집중: 지속적인 근심거리

한국 경제에서 지속적으로 우려가 되는 사안은 재벌로 불리는 한국 대기업에 의한 시장집중이다. 재벌은 한국의 근대화 과정에서 발생한 독특한 현상으로 해외자본에 대한 의존 없이 성장을 가능케 한 것으로 보인다. 시장집중은 경제적으로 그리고 정치적으로 모두 문제가 된다. 이는 민주주의의 효과적 작동을 약화시키며 역동적인 신생기업의 시장진입을 방해한다. 그로 인해 불평등과 경제역동성이 악화되고 장기적으로는 성장을 둔화시킨다.

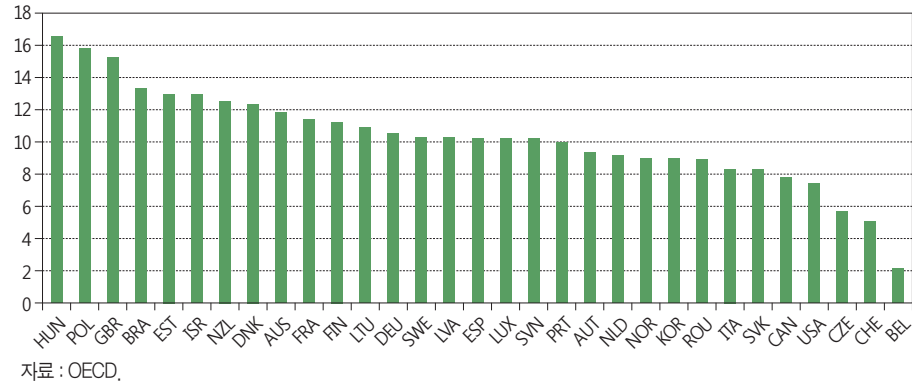
시장집중은 지속적인 문제로 남아있다. 비록 한국의 시장집중도는 1990년대 두드러지게 감소하였으나 (〈그림 5〉는 가장 일반적으로 쓰이는 HHI 시장집중도) 글로벌 금융위기 이후 시장집중도를 줄이기 위한 경제개혁 노력에도 불구하고 증가하고 있다.

높은 시장집중도에도 불구하고 한국 경제에서 매우 긍정적인 측면은 높은 교육수준의 노동공급을 기반으로 한 경제의 역동성이다. 2016년 25~34세 사이 인구 중 대졸자 비중은 미국의 경우 48%이나 한국의 경우 70%에 이른다.<sup>8)</sup> 이러한 역동성은 최

7) 자료에 따라 지니계수의 값은 달라질 수 있으나 국가 간 순위는 변동이 없음. 미국 인구조사국(Census Bureau) 자료를 사용할 경우 한국의 불평등 지니계수는 미국의 0.49보다 훨씬 낮은 수준을 보이나, 이는 세금과 이전지출을 고려하지 않은 것으로 계수가 가계수준에서 계산된 것임(OECD의 경우 개인수준에서 계산).

8) *Education at a Glance 2017: OECD Indicator*, 표 A1.2, <http://www.oecd.org/education/eag2017indicators.htm>

〈그림 6〉 활동기업 대비 신생기업 비중(2014년 또는 가장 최근 연도, %)



상위 국가들만큼은 아니나 미국에 비하여 높은 경제내 신생기업 비중에서도 나타난다(〈그림 6〉 참조).

### 새로운 정책 어젠다

60년 이상에 걸쳐 정부는 실업, 불평등, 저임금 등의 문제에 간접적이고 제한된 수단으로만 접근해야 하며, 구체적으로는 재정정책과 통화수단을 통하여 총수요를 증진시켜야 한다는 것이 일반적인 통념이었다. 통화정책은 단기 정부채권을 사고파는 것으로 제한되어야 하며, 보다 생산적인 부분으로 신용을 긍정적으로 확대하거나 반대로 투기성이 높고 위험이 큰 부분에서 부정적으로 신용을 제한하는 등의 신용 결정을 수반하여서는 안 된다. 일반적인 통념은 평등을 증진하기 위한 가장 좋은 방법은 기술(skills) 향상을 통해서라고 주장한다: 즉, 기술향상을 통해 경제를 성장시키면 모든 사람이 혜택을 얻는다는 것이다. 이는 이론적, 실증적 증거로 지지되지 않으면서도 널리 받아들여지는, 이른바 낙수효과라는 주장이다.

하지만 이제 이러한 방식이 잘 작동하지 않았고 앞으로도 잘 작동하지 않을 것이라는 충분한 증거가 있다. 많은 국가에서 일자리 창출이 지지부진하며, 심지어 미국이나 영국처럼 가장 일자리 창출이 활발한 곳에서도 임금 수준은 낮게 유지되고 있다. 창출된 많은 일자리가 경제적 안정성이 보장되지 않는 임시직들이다.

유권자들은 낙수효과가 여전히 유효하다고 주장하는 중도정당들을 점차 외면하고 있다. 중도좌파가 중도우파보다 시장에 대한 개입을 일부 선호한다는 점에서만 차이가 있을 뿐, 중도좌파와 중도우파를 망라하는 이러한 중도적 접근은 시장에 대

한 강력한 신뢰를 바탕으로 한다. 미국 민주당과 유럽 사회민주주의자들은 민영화, 탈규제, 자유화를 주장하였다. 이러한 정책은 정부가 비효율적이며, 정부의 규제나 개입으로부터 벗어난 경우에만 시장이 효율적이라는 맹목적 믿음에 상당 부분 입각하고 있다.

하지만 현실은 다르게 말하고 있다. 예컨대 미국 금융부문은 역사상 어느 정부보다도 많은 돈을 낭비하였고, 민간의 많은 영역에는 비효율과 부패가 광범하게 존재한다. 미국 민간 의료시스템은 프랑스 공공 의료시스템에 비해 환자 일인당 10% 더 많은 지출을 하면서도 성과는 저조하다. 우리가 민간과 정부부문의 효율성을 높이고, 부패를 방지하며, 착취를 제한하기 위해 애써야 한다는 대안적 시각이 생겨난 것이다.

### 사회문제에 대한 보다 직접적인 해결방안 모색

예를 들어 노동시장처럼 경우에 따라 정부의 보다 적극적인 경제활동에 대한 개입이 일리가 있을 수 있다. 이러한 부분이 J 노믹스의 핵심으로 보인다.

물론 정부는 본질적으로 게임의 기본적인 규칙을 정함으로써 항상 시장에 개입한다. 시장은 진공 속에서 존재하지 않고, 구조를 가지고 있으며, 어떻게 구성되는지가 분배와 효율성에 영향을 미친다. 미국 내 불평등이 증가한 가장 중요한 이유는 로널드 레이건 대통령 이후 지난 40년간 노동자에게 불리한 방향으로 규칙이 개정되었기 때문이다. 노동법은 노동자들에 대한 보호가 약화되고 노조결성이 더욱 어려워지도록 개정되고 재해석되고 있다. 세계화 또한 노동자들의 협상력을 약화시키는 방향으로 해석되어 왔다.

강력한 통화정책 및 재정정책을 통한 고용증가와 공공부문의 임금상승은 민간부문의 임금을 높이고 불평등을 완화시킬 것이다. 그러나 간접적인 정책수단으로는 충분하지 않을 수 있으므로 정부는 일하고자 하는 사람들에 대한 고용을 보장함으로써 시장실패 시의 방어벽을 제공해야 할 것이다. 시장은 흔히 특정 지역이나 제한된 능력을 가진 사람들을 고려하는 데에 실패한다. 일인당 국민소득이 매우 낮은 인도는 최근 수억 명의 농촌인구에 고용보장을 제공하였으며 이러한 고용보장은 농촌임금 상승에 도움이 되고 있다.

이러한 전략은 낙수효과(trickle-down) 경제학 대신 분수효과(trickle up)를 바탕으로 하며 중산층에 기초한 경제를 형성한다. 사회의 이들 부분의 강화는 사회 모두



를 번영시킬 것이다. 중산층은 모든 사회, 경제 그리고 제대로 작동하는 민주주의 성공의 기본이다.

실로 오늘날 미국의 실패는 중산층의 상위소득계층 대비 임금 정체나 감소 그리고 점점 더 많은 가구의 빈곤층 전락 등 중산층 파괴에서 그 원인을 찾을 수 있다. 미국의 기대수명은 전반적으로 낮아지고 있다. 이제 그같은 정부정책이 필요한 시점이며, 한국은 제도적 혁신을 펼치기에 적절한 장소이다.

### 이행과 전환

모든 경제는 다양한 이행과 전환을 겪고 있다. 그 중심은 제조업에서 서비스업으로의 이행으로, 제조업의 생산성 향상은 전 세계 제조업 고용을 감소시킬 것이다. 대부분 국가들은 고령화와 노동력에서 여성의 역할증대 등 인구통계학적 이행을 겪고 있다. 많은 아시아 국가들은 수출주도 성장에서 내수중심 성장으로의 이행을 경험하고 있다. 이러한 이행은 특히 보호무역주의 속 새로운 세계경제에서 중요하다. 마지막으로 우리는 혁신과 지식경제로 이동하고 있는데 지식경제는 전통적인 산업경제와 확연히 구분되며 양자 간의 차이는 과거 농업경제에서 산업경제로의 변화보다 훨씬 큰 차이를 보인다. 실제로 지식의 증가는 지난 2세기 생활수준의 엄청난 향상의 근저를 이룬다. 이러한 지식경제에 있어 성공은 “학습사회”를 구축하는 것에 달려있다.

고학력 노동력으로 인해 한국은 이러한 이행에 있어 유리한 위치에 있다. 전반적인 대졸 성인 비중은 한국과 미국이 비슷하나, 앞에서 언급한 바와 같이 한국 청년은 더 많은 교육을 받는다.<sup>9)</sup> 한국 학생들은 수학 PISA테스트 점수 또한 524점(OECD 국가 중 2위)으로 470점(30위)의 미국 학생들보다 높은 성과를 보인다.<sup>10)</sup>

한국은 이미 21세기 학습경제로 나아가고 있다.<sup>11)</sup> 2016년 한국의 연구개발투자 지출은 국내총생산의 4.2%이며 이는 많은 부분 군사적 목적을 지닌 미국의 2.8%를 능가한다.<sup>12)</sup>

시장은 이러한 이행을 스스로 적절하게 만들어내지 못한다. 대공황은 농업에서

9) *Education at a Glance 2017: OECD Indicator*, 표 A1.2, <http://www.oecd.org/education/eag2017indicators.htm>

10) PISA 2015 결과, OECD. <http://www.oecd.org/pisa/data>, OECD에 따르면 “The Programme for International Student Assessment(PISA)는 3년마다 수행되는 국제서베이로서 15세 학생들의 기술과 지식의 테스트를 통하여 전세계 교육 시스템을 평가하는데 그 목적을 둔다.”

11) J. E. Stiglitz and Bruce Greenwald, *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, New York: Columbia University Press, 2014.

12) 세계은행 참조.

제조업으로의 이행과정 실패로 이해할 수 있다. 의도하지 않았던 제2차 세계대전의 결과와 전후 도입된 다양한 정책에 기초한 강력한 정부개입을 통해 비로소 성공적인 이행을 이룰 수 있었다.

이제 정부가 더 적극적인 역할을 수행해야 할 것이다. 보건, 교육, 노인 돌봄 등 새롭게 확대되는 부문은 정부가 자연스럽게 중요한 역할을 담당할 산업이다. 이러한 산업 내 임금은 시장에 의해 전적으로 결정되지 않는다. 해당 산업의 임금은 우리가 아이들 교육을 얼마나 중요하게 평가하는가, 노인 돌봄을 얼마나 중요하게 고려하는가 등의 사회적 가치를 반영한다. 만약 우리가 이들 부문을 진정으로 가치 있게 여긴다면, 교육과 노인 돌봄에 보다 높은 임금을 지불할 것이다. 이러한 정책은 다른 산업의 임금을 함께 상승시킴으로써 사회 불평등을 직간접적으로 완화시킨다.

#### 원활한 이행을 위한 다면적 접근 - 포용적 성장 추구

한국과 다른 선진국들이 직면하고 있는 문제점들은 매우 뿌리 깊고 단순하지 않기 때문에 시스템의 일부 수정으로는 해결할 수 없다. 강력한 정책이 수반되지 않으면 몇몇 문제들은 더 심각해질 것이다. 인공지능과 로봇의 도입은 특히 비숙련노동자의 실질임금을 하락시키고, 일자리를 크게 감소시킬 수 있다. 그러므로 종합적이고 다양한 측면을 고려한 전략이 필요하다.

여기서는 전략의 몇 가지 원칙에 대하여 간략히 언급하고자 한다.

개개인을 새로운 업무로 이전하는 적극적 노동시장 정책이 중요하다. 그러나 이들 정책은 일자리가 있을 때만 유효하므로, 이러한 사실은 강력한 거시정책과 새롭게 창출된 일자리에 적합한 직업훈련과 교육이 있어야 함을 의미한다. 일부 국가는 이러한 정책들을 잘 운영하고 있다.

신산업과 신기술 육성을 위하여 산업정책이 중요할 수 있다. 한국은 과거 산업정책을 성공적으로 이용하였다. 오늘날에는 산업정책이 좀 더 광범위한 목표와 다양한 수단을 지닌다, 예를 들면 산업(제조업) 만이 아닌 다른 부문의 활성화도 필요하고, 경제성장뿐 아니라 환경 지속성과 불평등 또한 고려해야 한다.

이러한 산업정책에 대해 이념적으로 반대하는 사람들이 있으나 이는 넌센스다. 모든 국가는 인지하든 못하든 산업정책을 사용하고 있다. 그러나 일단 어떤 정책이 수행되는지 인지되면 특정 이해관계에 의하여 정책왜곡이 생겨난다. 미국의 경우, 금융부문이 조세와 파산법에서 혜택을 받았고 그 결과 국내총생산의 2.5%에 불과하

던 금융부문이 8%까지 확장되었으며. 어떠한 경제성장이나 효율성 증대를 수반하지 않은 채 투기, 착취, 불평등 그리고 가장 치명적인 불안정성을 통해 대침체(Great Recession)을 초래했다.<sup>13)</sup>

오늘날까지 우리는 이행과 전환을 진전시키기 위하여 신용확장, 연구 및 교육 장려, 보완적 공공투자 강화 등 다양한 정책수단의 활용법을 배웠다.

그 중요성에도 불구하고 과거 합당한 주목을 받지 못한 정책으로 장소기반(place-based) 산업정책을 꼽을 수 있다. 이는 정부가 경제활동의 장소에 영향을 끼치고자 하는 정책이다. 교통이나 정체 등이 포함된 거대한 공간적 외부성으로 인해 시장만으로는 공간의 배분이 그리 효율적이지 못하다는 사실이 잘 알려져 있다. 이는 거의 모든 지방정부가 지역용도를 설정하는 이유이다. 그러나 거시경제 차원에서 많은 국가들은 장소기반 정책의 시행을 주저한다. 정부는 장소가 아닌 사람을 도와야 한다고 생각하기 때문이다. 그러나 이는 앞서 언급된 시장실패를 무시하는 처사로서, 장소기반 정책이 없다면 불완전한 이동성으로 인해 특정 지역의 사람들은 낮은 임금이나 높은 실업의 고통을 감내해야만 한다. 이는 또한 장소기반의 사회조직 자본의 중요성을 간과하는 결과를 낳는다.

몇몇 국가들은 장소기반 정책을 효과적으로 운영해왔다. 영국 맨체스터시는 과거 면직산업의 본고장이었으나, 중앙정부의 자금지원을 받아 교육과 문화 중심지로 전환하였다. 기술이나 세계화 탓에 실직한 개인이 홀로 생존하기 어려운 것처럼 지역 또한 마찬가지이다.

### 새로운 중산층사회 창출

앞서 언급한 정책들은 비참하게 실패한 현 미국 모델의 대안으로서 희망을 제공한다. 물론 성공이 보장되는 것은 아니다. 시장실패와 마찬가지로 정부 실패 또한 존재한다. 성공을 위해서는 자금이 적절하게 쓰이도록 세심한 감독이 필요할 것이다. 강건한 시민사회가 중요한 역할을 담당할 수 있다.

### 다른 차원의 정책 개혁: 시장지배력 제한

시장지배력 집중은 한국 경제에서 장기간 문제였다. 한국 재벌의 성공은 사람, 기술, 연구에 대한 적절한 투자에 기인한다. 운 좋게 재벌기업에 입사한 노동자는 대부

13) J. E. Stiglitz, *Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, New York: W.W. Norton & Company, 2010 참조.

분 동일한 숙련도를 지닌 다른 기업의 노동자보다 높은 임금을 받는다. 그러나 앞서 논의된 것처럼, 시장지배력의 과도한 집중은 경제적, 정치적, 사회적으로 부정적인 결과를 초래한다. 이 점이 바로 20세기 들어 미국이 반독점법을 통과시킨 이유이다.

한국의 경우 정치적으로 부정적인 결과가 뚜렷한데, 특히 최근에는 사회제도에 대한 불신으로 이어지고 있다.

한국의 일부 대기업은 매우 혁신적이다. 그러나 정부 특혜가 대기업에 돌아갈 때, 불공정한 경쟁과 경제 왜곡이 일어난다. 중소기업은 거의 항상 불리한 위치에 놓인다. 예를 들어, 자금조달에 어려움을 겪거나 재벌이라면 수행 가능한 대규모 연구 프로그램을 수행할 여력을 갖추지 못한다. 좋은 경제정책이란 경쟁의 장이 기울어지지 않도록 이들 중소기업에 지원을 제공하는 것이다.

혁신경제를 구현하려면 이 점이 각별히 중요하다. 대기업과 중소기업 모두에 있어 혁신경제는 요구된다. 가장 중요한 혁신 중 몇몇은 중소기업에 의해 만들어졌고, 그들 중 일부는 대기업으로 성장하였다. 오늘날 실리콘밸리의 거대 기술기업들이 바로 그런 사례이다.

대기업은 중소기업을 뛰어넘는 연구 프로젝트를 수행할 수 있다. 그럼에도 불구하고 새로운 아이디어의 상당 부분은 신생 중소기업에서 나오며, 이들은 크고 오래된 대기업이 갖추지 못한 유연성을 보이기도 한다. 그러나 불공정한 시장은 중소기업을 억누르고, 특히 대기업이 기존의 시장지배력을 보호 확장하려 할 때 더욱 그렇다. 미국에서 마이크로소프트(Microsoft)가 넷스케이프(Netscape)와 같은 혁신기업을 압박한 것이 대표적 사례인데, 마이크로소프트는 불법적·반경쟁적 거래행위로 세 개 대륙에서 법을 위반하였다는 판정을 받았다. 오늘날 거대기업이 다시 혁신을 저해하고 있다는 우려가 확산되고 있는데, 관련 통계에 따르면 미국 경제에서 신생기업의 역할이 점차 위축되고 있다. 대기업이 신생기업을 시장에서 쉽게 몰아낼 수 있다면 은행과 투자자들은 신생기업에 신용을 제공하지 않으려 할 것이다.

## 정부의 역할

현대의 성공적인 경제를 위해서는 시장이 본질적으로 할 수 없는 것들을 정부가 대신 수행함으로써 시장이 제대로 작동하도록 해야 한다. 이를 위해 정부는 반경쟁적 활동을 규제하여 경쟁적 시장환경을 만들고, 기업과 가계가 환경을 오염시키지 못하도록 하는 역할을 해야 한다.

시장은 홀로 적정 수준의 기술, 교육 및 인프라 투자를 제공하지 못하므로 정부가 나서서 부족한 부분을 메워야 한다. 또한 시장은 한국과 다른 국가들이 직면한 이행과 전환의 문제를 혼자 힘으로 풀기 어렵다.

시장은 사회적으로 용인되지 않고 경제를 파탄내는 수준의 불평등을 초래할 수도 있다. 과도한 불평등은 단지 도덕적 이슈가 아니다. 특히 불평등이 시장지배력이나 착취의 결과라면 그것은 경제적으로 중대한 결과를 초래한다.<sup>14)</sup>

시장의 힘만으로는 성공적인 경제와 민주주의의 근간이 되는 견고한 중산층을 만들어 낼 수 없을 것이다. 오히려 미국에서 시장의 힘은 (특히 레이건 행정부 이후 지난 30년 동안 구축된) 중산층을 파괴하는 방향으로 작동하였다. 명백하게도 미국 중산층의 삶을 향유할 수 있는 미국인의 비중은 점점 축소되고 있다. 따라서 정부는 힘의 균형과 공정한 소득분배가 이루어지도록 시장경제의 규칙을 다시금 정할 필요가 있다. 정부는 근로의욕을 지닌 사람들에게 적절한 임금과 최소한의 직업 안정성을 보장할 수 있도록 경제를 운영해야 한다. 주택, 교육, 의료, 연금 정책을 통하여 대부분 시민이 중산층의 삶을 영위할 수 있도록 해야 한다.

미국 경제의 낮은 성과는 정부가 핵심기능 수행에 실패했다는 사실로 설명된다. 정부가 시장을 적절히 규제하지 못한 결과 오늘날 미국 경제는 과거의 경쟁력을 상실했다. 정부는 교육, 기술, 사회기반시설에 충분한 공공투자를 제공하지 못하였다. 정부는 99%의 희생하에 상위 1%에게만 유리하도록 자본주의 규칙을 재작성함으로써 중산층을 붕괴시켰다. 그리고 금융부문의 탈규제는 금융산업이 다른 산업을 지원하는 본연의 임무에서 벗어나 이들을 먹잇감으로 삼도록 방관했다. 다른 국가들은 이상의 사실을 반면교사로 삼아야 한다.

공공투자가 부족한 이유 중 하나는 예산이 불충분하기 때문이다. 막대한 예산이 이라크 전쟁과 같이 1조 달러 이상의 예산이 소모된 한심한 전쟁에 의해 낭비되었다.<sup>15)</sup> 예산이 불충분한 다른 이유는 기업들이 내야 할 세금을 내지 않고 심지어 감세를 위한 강력한 로비를 펼치기 때문이다. 애플, 구글, 페이스북은 제품혁신을 위해 사용하던 창의력을 세금회피에 사용했다. 최근 통과된 2017년 세금법안을 통해 법인세가 대규모로 감면되고 조세회피를 위한 구멍은 거의 그대로 남은 반면, 많은 새로운

14) J. E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York: W.W. Norton & Company, 2012와 J. E. Stiglitz, *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do about Them*, New York: W.W. Norton & Company, 2015 참조.

15) 이라크와 아프가니스탄 부상군인들에게 소요되는 장애수당과 의료비용이 모두 합산될 경우 1조 달러 이상이 지출된 것으로 추정됨. J. E. Stiglitz and Linda Bilmes, *The Three Trillion Dollar War*, New York: W.W. Norton, 2008. 참조.

구멍이 생겨나는 등 결국 이들의 로비는 성공적으로 보상받았다.

## 국가 혁신 시스템

J 노믹스의 두 가지 기둥은 중산층 중심의 경제 건설과 혁신적인 지식경제 창출이다. 결론에 앞서 혁신에 대하여 몇 마디 하고자 한다. 혁신의 성공을 위해서는 국가 혁신 시스템에 반영된 포괄적인 어젠다가 요구된다.

성공적인 국가혁신 시스템은 일련의 제도를 필요로 한다. 기술 및 기초연구에 대한 공공투자자와 교육이 매우 중요하다.

지적재산권은 중요하나 그 중요성이 과장되어왔다. 미국 대법원에서 자연발생 유전자에 대한 특허를 제한하자 혁신이 증가하여 테스트 비용은 낮아지고 테스트 질은 향상되었으며 결과적으로 많은 생명을 구할 수 있었다.

지식의 생산과 확산에 있어 시장이 잘 작동하지 않는다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.<sup>16)</sup> 일반적으로 혁신의 사적 수익과 사회적 수익 간에는 큰 격차가 존재한다. 세계에서 가장 효과적인 광고 엔진을 만드는 것이 사회적 관점에서 가장 중요한 과제는 아닐 것이다. 기후변화로부터 지구를 구하고 생명을 구하는 것이 더 중요하다. 그러나 다수의 연구는 사회후생을 높이는 방향보다 시장지배력과 지대추구를 확대하는 방향으로 진행된다.

중소기업이 활력있는 혁신경제에서 중요한 역할을 하기 위해서는 정부의 지원이 필요하다. 정부 지원은 더 나은 자금조달 방식을 비롯해 다양한 형태로 가능하다.

## 자본주의와 시장경제의 새로운 모델

슬프게도 미국식 자본주의 모델은 번영을 공유하는 데에 실패했다. 지난 40년 동안 소수 상위계층의 소득만 크게 늘어난 반면, 하위 90%의 평균 소득은 거의 정체되었다. 사회적 불만이 생기는 것은 당연하다.

일부 분야의 주목할 만한 강점에도 불구하고 미국식 자본주의 모델은 전반적으로 실패한 것이다(예를 들어 고등교육 분야의 강점은 민간 영리부문의 역할이 제한적이고 주요 대학이 주립이거나 비영리이기 때문에 생겨난다).

16) 이는 앞서 인용된 Stiglitz and Greenwald의 주된 주제 중 하나로 본 절의 내용을 확장시킨 것임.

약 30년 전 레이건 대통령하의 미국은 규제완화와 상위소득자에 대한 감세정책으로 공급경제학이라는 경제사회적 실험을 실시하였다. 지난 30년의 경험을 통해 우리는 그 실험이 엄청난 실패였다고 단언할 수 있다. 성장은 둔화되었고 불평등은 증가하였다. 심지어 기대수명이 짧아지기도 하였다. 정치적 결과는 명백하다. 이는 다른 국가들에 중요한 경고가 되어야 한다.

21세기에는 새로운 사회적 협약이 필요하다. 한국은 고학력 중산층과 혁신적이면서 활력있는 경제기반 위에 새로운 번영을 공유하는 경제사회 전망을 지니고서 대안적 경로를 그려가고 있다. 