

05

동북아의 내수 및 복지 중시 경제

┃ 최태욱 ┃

Contents

1. 서론
2. 외국발 금융위기의 동아시아적 의미
3. 중국의 대응
4. 일본의 대응
5. 한국과 동아시아 전체에 대한 함의

미국발 금융위기 이후 중국과 일본은 내수와 복지 중시 경제로의 전환에 심혈을 기울이고 있다. 2009년에 공표된 일본의 '제3성장의 길'과 그 이듬해 발표된 중국의 '12·5 경제계획'은 공히 '내수 및 복지 성장론'이라고 할 수 있다. 내수확대 및 복지증대를 통해 경제성장을 꾀한다는 것이다. 중국과 일본이 이렇게 나오고 있는 공통의 이유를 두 가지 꼽으라고 한다면, 하나는 외생적 문제인 미국 등 역외 수출시장의 축소 경향이고 다른 하나는 내생적 문제인 사회경제적 격차의 심화이다.

그런데 이 두 가지는 사실 한국도 큰 문제로 직면하고 있는 것들이다. 금융위기 이후 추세화될 것으로 예상되는 역외 외수시장의 축소는 수출주도 성장 전략으로 살아온 대표적 나라인 한국에게야말로 중장기적으로 위협적인 환경 변화가 아닐 수 없다. 한편, 한국에서의 격차 혹은 양극화의 심화는 중국이나 일본의 경우 못지않게 매우 심각한 상태이다. 한국도 하루빨리 1차 분배구조를 개선하고 복지체계를 획기적으로 확충함으로써 일반시민들의 가처분소득을 늘리고 민간소비를 촉진해야 한다. 그래야 내수에 기반한 안정적 경제성장 구조를 형성·유지해갈 수 있다.

다행히 정부가 최근 발표한 '2011년 하반기 경제정책 방향'에는 내수활성화가 포함되어 있다. 그러나 늦게나마 깨달아 좋은 목표를 설정하긴 했으나 그를 위한 정책 수단들은 무척이나 초라해 보인다. 이제 한국 정부는 실업, 비정규직, 중소기업, 도시빈민 문제 등에 대하여 보다 진보적인 태도를 취하는 동시에 보편주의적 복지국가의 건설을 향해 최선을 다해야 한다. 그래야 한국도 동북아를 향한 시대적 요청인 내수 및 복지 중시 경제로의 전환을 성공적으로 수행해낼 수 있다.

주제어

미국발 금융위기, 제3성장의 길, 12·5 경제계획, 내수성장론, 복지성장론, 복지의 내수 촉진 효과

1. 서론

동아시아 국가들이 지역통합의 진전을 위해 나름의 노력을 본격화한 것은 1990년대 말 동아시아의 외환위기 이후부터였다.¹⁾ 위기를 겪으며 역내 국가들 간의 경제적 연계도가 매우 높으며 그들 각자와 지역 전체의 대외 의존도가 과도하게 높다는, 즉 대외 취약성이 심각한 수준에 있다는 점을 새삼 자각한 동아시아 국가들은 향후 유사 사태의 재발 방지를 위해 지역 연대의 필요성을 절감하게 된다. 그리하여 마침내 1998년 동남아의 ASEAN 10개국과 동북아의 한·중·일 3개국을 ASEAN+3을 공식화한다. 결국 세계화 등 외부로부터의 압력을 지역주의적 공동 대응으로 극복해나가는 것이 동아시아 국가들이 느낀하나마 ASEAN+3이라는 지역협력체 틀을 갖춘 이유였던 셈이다. 그들은 지역경제통합을 통해 무역 및 금융통화 등의 주요 경제 영역에서 미국 등에 대한 역외 의존을 줄임으로써 자신들의 취약성 문제를 해결하고, 더 나아가 유럽연합(EU)과 북미자유무역협정(NAFTA) 등과 견줄 수 있는 당당한

1) 동아시아 국가들의 지역통합 노력과 그 한계에 대한 아래 내용은 최태욱, 「동아시아 통합에서의 한국의 역할」, 전홍택·박명호 편, 『동아시아 통합전략: 성장-안정-연대의 공동체 구축』(서울: KDI, 2010)의 관련 부분을 요약한 것임.

‘지역행위자(regional actor)’로 동아시아를 발전시키고자 했던 것이다.

그러나 오래 가지 않아 동아시아통합 움직임은 그 동력을 상당히 잃고 말았다. 비록 2005년 12월에 ASEAN이 주축이 되고 동북아 3국은 개별적인 ‘손님’으로 초청되는 형식인 ASEAN+3이 아니라 참여국 전체의 동등한 자격이 인정되는 최초의 다자주의 지역협력체인 동아시아정상회의(EAS)가 개최되고, 비슷한 시기에 ‘ASEAN+1s FTA 체제’가 가시화되는 등 역내 국가들 간의 양자 및 소지역적 FTA 체결 논의도 그 어느 때보다 활발해져 마치 동아시아 FTA(EAFTA)의 형성과 지역경제통합의 제도화가 상당 수준으로 발전해가는 듯한 착각을 불러 일으켰지만 실상은 전혀 달랐다. EAS는 유의미한 지역주의의 제도화라고 평가하기에는 너무나 느슨한 포럼 수준의 모임에 불과했다. 더 큰 문제는 거기에 인도, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 3개 ‘역외국’을 동등한 구성원으로 받아들인 것이었다. 그로써 동아시아의 지역 정체성은 더욱 흐려진 꼴이 되었다. EAFTA의 성립도 마냥 낙관적으로만은 볼 수 없게 되었다. ‘ASEAN+1s FTA 체제’ 즉 ASEAN을 상대로 한국과 중국 그리고 일본이 각각의 양자 간 FTA 체결을 맺는 방식의 FTA 네트워크가 형성되어가고 있는 것은 사실이나, 정작 동아시아의 핵심 국가인 동북아 3국간에는 어떤 형태로도 FTA가 전혀 체결되지 않고 있는 상황이 장기화되고 있다. 그 3국이 FTA로 상호 연결되지 않는 한 EAFTA의 형성은 불가능한 일이나 가까운 미래에 그 어려운 상황이 호전될 가능성은 별로 보이지 않고 있다. 동아시아 경제통합의 제도화는 한 마디로 교착 상태에 빠져있는 것이며, 따라서 동아시아 외환위기의 발발에 놀라 지역주의적 공동대응 방안을 상시적 협력체 구축을 통해 제도화해 놓겠다는 애초의 구상은 표류하고 있다.

이 상황에서, 즉 대외 취약성 문제에 대한 지역주의적 처방이 채 작성되기

도 전인 2008년에 동아시아는 다시 미국발 세계 금융위기를 맞게 되었다. 역내 국가들은 효과적인 공동 대응책 하나 없이 다시금 이 거대한 위기를 각자 홀로 직면해야 했다. 위기가 터진 지 얼마 지나지 않아 동북아 3국을 포함한 대부분의 동아시아 국가들은 즉각 심각한 정도의 수출 감소 문제 등을 겪었다. 수출이 정체되면서 생산도 감소될 수밖에 없었고 그것은 실업 증대로 이어졌다. 주가 역시 폭락했다. 다행히 비교적 단기간 안에 경제 성장률이 회복되는 등 급박한 위기 상황에서는 벗어날 수 있었으나, 중장기적으로는 동아시아 경제에 대한 미국발 금융위기의 부정적 여파는 (구조적인 문제로서) 지속될 것으로 전망되고 있다. 1990년대 말에 외환위기를 겪고 난 후 대외 의존도를 줄여 외부 환경 변화에 취약한 자신의 고질병을 고쳐보겠다고 다짐을 했지만 막상 그를 위한 노력은 더디 하는 사이에 동아시아는 결국 10년 후 또 다른 어려움에 직면하게 된 것이다.²⁾

이 글에서는 글로벌 금융위기 이후 동북아시아 국가들이 보이고 있는 대응을 다음 두 가지 특징에 주목해서 고찰한다. 하나는 외환위기 때와는 달리 지역주의적 공동 대응보다는 일단 개별 대응에 더 몰두하고 있다는 사실이고, 다른 하나는 그 개별 대응의 성격이 적어도 지향성 측면에서는 내수중시 경제로의 전환 노력이라는 것이다. 특히 이 글에서 강조하고자 하는 것은 두 번째 특징의 함의인 바, 그것은 개별주의라는 첫 번째 특징은 지역주의라는 외환위기 당시의 공동 대응 방식으로 결국 재전환되어야 할 것이라는 주장으

2) 사실 외환위기 이후 동아시아의 대외 의존도는 오히려 증가했다. 한국은 GDP 대비 상품 수출 비율로 나타나는 수출 의존도가 1996년에는 23.3%였으나 2008년에는 45.4%로 증가했다. 중국도 마찬가지였다. 1996년의 수출의존도는 17.6%였으나 2008년에는 33%가 되었다. 동아시아에서 내수경제가 튼튼한 걸로 잘 알려진 일본의 경우도 수출 의존도가 1996년의 8.9%에서 2008년엔 16%로 무려 두 배 가까이 증가했다. 사정은 동남아의 주요 국가들도 비슷했다. 박번순, 『하나의 동아시아』 (서울: 삼성경제연구소, 2010), p. 113 참조. 결국 동아시아 대부분의 국가들은 대(對)역외시장 수출주도형 성장전략을 더 강화해왔던 것이다.

로 이어진다.

글의 구성은 다음과 같다. 다음 2절에서는 미국발 금융위기의 동(북)아시아 경제 맥락에서의 의미를 짚어본다. 그것은 동(북)아시아의 대외 취약성을 재확인해주었을 뿐더러, 이제 동(북)아 국가들은 역외시장 보다는 자국의 내수시장 혹은 역내시장에 더 큰 관심을 기울여야 할 것임을 일깨워준 사건이라고 규정한다. 3절과 4절은 각각 중국과 일본의 대응을 살펴본다. 핵심 관찰 지점은 그들의 내수 및 복지 중시 경제로의 전환 방침과 정책 기조이다. 5절은 중국과 일본의 정책 전환이 한국과 동아시아 전체에 던지는 함의를 정리해본다. 어쩌면 동아시아복지공동체의 건설이 근본적 해법일지 모른다는 예측을 조심스레 내놓으며 이 글을 마무리한다.

2. 외국발 금융위기의 동아시아적 의미

상기한대로 미국발 금융위기가 터지자 동(북)아시아 국가들의 수출은 급격히 감소했다. 지구촌 전체의 경기가 급속히 하강한 때문이었다. 2008년도 세계 경제성장률은 2%로 전년도의 절반에 불과했다. 선진국의 성장률 저하는 특히 심각한 수준이었다. 미국은 1.1%, 유로 지역은 0.8%로 떨어졌다. 거대 시장인 미국과 유럽의 경기가 이렇게 악화되며 거기서의 민간 소비와 기업 투자는 급락했다. 수입도 그만큼 줄어들었다. 2009년도에 미국의 수입은 25.8%, EU의 수입은 22.1% 감소했다. 미국과 유럽을 최대시장으로 삼고 있던 동(북)아시아의 전체 수출이 감소된 것은 당연한 일이었다. 같은 해 한국, 중

국, 일본의 수출은 전년 대비 각각 13.9%, 16%, 33.1% 감소했다.³⁾ 아세안 주요국의 경우도 마찬가지였다. 수출주도 성장전략을 택하고 있는 나라에서는 수출 위축이 생산 감소, 실업 증가, 소비 둔화, 투자 침체 그리고 다시 생산 및 수출 감소 등의 악순환으로 이어지기 십상이다. 동(북)아시아 국가들이 바로 그런 경우에 해당한다. 미국발 세계 경제위기가 곧 바로 동(북)아시아의 위기로 인식된 까닭이었다.

동(북)아시아의 위기 상황은 다행히 오래가지 않았다. 2009년 말부터 동아시아 국가들 모두의 성장률은 회복세로 돌아섰다. 그러나 수출주도 전략을 유지하는 한 동아시아 국가들에게 있어 세계 경제상황은 여전히 불안한 것이었다. 무엇보다 역외 수출시장의 위축이 장기화될 가능성에 대해 우려하지 않을 수 없었다. 특히 미국 시장의 경우는 심각해보였다. 사실 주식가격 폭락 등으로 인한 미국의 소비수요 감소는 적어도 가까운 미래에는 회복세로 돌아설 가능성이 거의 없다. 미국은 현재 10%대에 달하는 유례없는 실업과 경기 하강 국면에 처해 있다. 소비경제의 쇠퇴는 당연한 일이며 그 상황은 앞으로도 상당 기간 지속되리라는 것이 대다수 경제 분석가들의 예측이다.⁴⁾ 설령 어느 시점에 금융위기가 극복된다 할지라도, 향후 미국의 민간 소비가 과거와 같이 거대한 규모로 이루어지기는 구조적으로 어려울 전망이다. 위기 극복 과정에서 쌍둥이적자 감소 등을 목표로 하는 미국경제의 (소비기반형이 아닌 수출지향형으로의) 구조조정은 불가피할 것이고, 그에 따른 실업과 도산 그리고 소비 감소는 적어도 상당 기간 불가피할 것이기 때문이다.

실제로 미국 정부는 앞으로 자국 경제를 소비가 아닌 수출 기반형으로 변

3) 박변순(2010), p. 89.

4) Ibid, pp. 97-102.

화시키겠다는 의지를 분명히 밝히고 있다. 오바마 행정부가 수출진흥위원회(Trade Promotion Coordinating Committee, TPCC)를 통해 추진하겠다고 하는 '수출확대전략'(National Export Initiative, NEI)은 미국의 정책 전환을 알리는 하나의 상징이 되었다. 향후 5년 내에 미국의 수출을 2배 이상으로 늘리겠다는 야심찬 계획이다. 미국은 더 이상 '소비 및 수입의 세계 최후의 보루(world's consumer and importer of last resort)'로 남지 않겠으며, 이제부터는 수출의 전열에 서겠다고 다짐하고 있다. 또한 공공사업에 미국산 철강제품을 사용하도록 하는 '바이 아메리칸(Buy American)' 정책 등이 암시하듯 향후 미국의 무역 정책이 보호주의적 성격을 띠는 가능성이 이미 상당히 열려있다. 심지어는 (자기 시장은 가능한 한 좁히고 남의 시장은 가능한 한 넓히려는) 신중상주의적 성격으로까지 발전해갈 수도 있는 상황이다.

앞서 언급한대로 미국만큼은 아니지만 유럽 지역도 상당 수준의 성장 및 소비 침체 현상을 보이고 있다. 거기서의 경제 회복 역시 단기간 내에 이루어질 전망은 아니다. 보호무역의 유혹에 빠져들 가능성 역시 존재한다. 결국 동아시아의 최대 수출 시장 두 곳에서의 수입수요 감소 현상이 중장기적으로 지속되리라는 것이다. 이는 동아시아 수출환경 악화의 장기화를 의미한다. 그렇다면 이제 동아시아의 전통적인 대(對)역외시장 수출주도형 성장전략은 심각한 도전에 직면해있는 것으로 봐야 할 것이다.

사실 그러한 동아시아 성장전략의 한계는 역내외의 다수 연구자들이 이미 오래전부터 지적해오던 터였다.⁵⁾ 동아시아 국가들이 계속 미국이나 EU 시장에 과도하게 의존한 상태에서 수출을 중심으로 하는 성장 전략을 펼친다면 그들은 언제나 이들 역외 시장의 부침과 동요에 좌우될 수밖에 없으리라는 경고

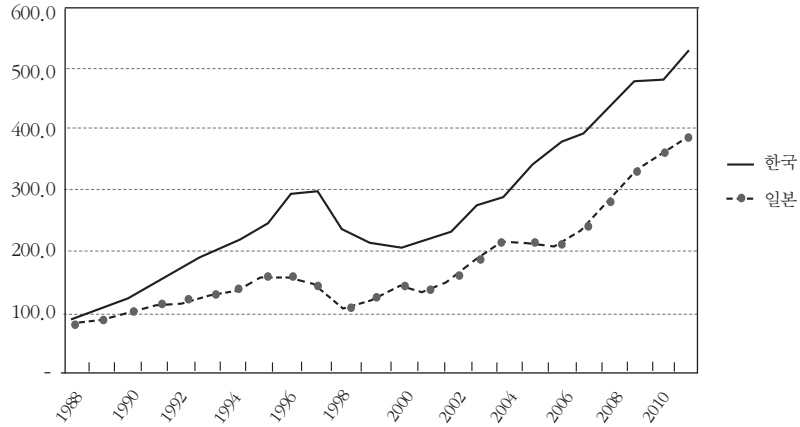
5) 박변순, 「동아시아의 경제협력: 중국의 역할과 한계」, SERI 경제포커스 (2008, 11, 3).

였던 것이다. 실제로도 상당수 동아시아 국가들은 이미 미국발 금융위기 이전부터 자국통화의 저평가 정책에 기반을 둔 수출주도 성장 모델에서 서서히 벗어나려는 움직임을 보여 왔다.⁶⁾ 아래 3절에서 보겠지만 중국이 그러한 대표적인 나라였다.

동아시아 국가들에게는 이제 역외의 거대 시장, 특히 미국 시장의 축소를 보완해줄 안정적인 대안 수출공간의 확보가 절실한 일이 되었다. 그렇지 않아도 동아시아의 주요 국가들은 이미 오래전부터 대미수출 부진 현상을 겪어오던 터였다. 중국의 경우 대미수출은 2002년에 정점에 달했다. 전체 수출의 21.5%가 미국 한 나라에 집중되었던 것이다. 그러나 이후 그 비중은 점차 낮아져 2007년에는 19.1%로 내려갔다. 금융위기의 발생 후에는 17%대를 거쳐 16%대까지 곤두박질하고 있다. 한국과 일본 수출의 대미 의존도는 중국과는 비교가 안 될 정도로 높은 수준이었다. 1980년대까지도 양국의 대미수출 비중은 공히 30%대에 머물렀다. 동아시아 전체(ASEAN+3 회원국과 홍콩 및 대만 포함)에 대한 수출을 합친 것보다 더 많은 액수를 단일 시장인 미국에서 벌어들였던 것이다. 그러나 1990년대에 들어서며 양국의 최대시장은 미국이 아닌 역내 시장인 동아시아로 바뀌었다. <그림 1>은 한국과 일본의 각 년도 대미수출을 100으로 놓았을 경우 대(對)동아시아 수출의 상대적 비중이 1990년대 이후 어떻게 변화해 가는지를 보여주고 있다. 1980년대 말까지 미국보다 작은 시장이었던 동아시아는 그 후 시간이 갈수록 양국 모두에게 미국에 비해 두 배, 세 배, 네 배나 큰 시장으로 변해가고 있다.

6) Bary Eichengreen, 박복영 옮김, 『글로벌 불균형』(Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods) (서울: 이지북스, 2008), p. 121.

〈그림 1〉 한·일의 미국 대비 동아시아 수출 비중(대미 수출이 100일 경우)



출처: 한국무역협회 무역통계, <http://sta.kita.net> (검색일: 2011. 6. 18)

결국 동아시아 국가들의 대안 통상 공간은 바로 역내에서 형성되어가고 있다는 것이다. 그러나 현재의 동아시아 시장 공간은 미국 등지에서 줄어들고 있는 소비수요 분을 흡수할 수 있을 정도로 충분히 큰 것은 아니다. 그렇다면 미래의 동아시아 시장은 어떠할까? 다시 말해서, 역외시장의 위축 문제를 해결할 수 있을 정도의 거대 소비경제가 동아시아에 형성될 수 있겠느냐는 것이다. 여기서 우리는 중국과 일본의 최근 움직임에 주목할 필요가 있다.

아래 3절과 4절에서 보겠지만 중국과 일본은 분배 강화를 통해 내수를 진작하고 거기서 새로운 성장동력을 발굴해내려는 여러 정책을 수립·집행하고 있다. 그 과정에서 새삼 복지의 중요성이 강조되고 있는 바, 그것은 복지 및 사회안전망의 확충이 확실한 내수확대 효과를 낳기 때문이다. 부자와 달리 가난한 사람들은 복지와 사회안전망이 강화되면 그만큼 돈을 더 많이 쓰게 된다. 워낙 쓸 곳이 늘었던 사람들인지라 복지 제공이 늘어나 자신들의 가치

분소득이 증가되면 바로 그만큼 소비를 늘리는 까닭이다. 5절에서 간략히 논의하겠지만, 만약 앞으로 중국과 일본만이 아니라 한국을 포함한 동아시아 국가들 모두가 자국의 복지 및 사회안전망 확충에 최선을 다함으로써 내부 격차의 해소에 힘쓴다면 그것은 자동적으로 동아시아 소비시장의 확대로 이어질 것이다. 내수 및 복지 중시 경제로의 전환이 동아시아 각국과 동(북)아시아 지역 전체가 글로벌 금융위기 이후를 당당히 살아갈 수 있는 대안 체제 마련의 기초가 될 수 있다고 생각하는 이유이다.

3. 중국의 대응

1) 위기 이전의 정책 기조

동아시아 최대의 대미 수출국인 중국은 앞서 말한 대로 금번의 위기가 발생하기 수년전부터 이미 점진적인 위안화 평가절상 및 내수시장 확대를 위해 다양한 조치를 취해왔다. 다만 미국발 금융위기가 중국의 그러한 움직임을 가속화시킨 것은 분명하다. 최근 미국이 위안화의 평가 절상을 강력하게 요구하고 있지만 중국 스스로도 내수 중심으로의 성장전략 전환 과정에서 이미 그 해법을 채택, 실행하고 있는 중이었다. 단지 미국이 요구하는 빠른 절상은 거부하고 완만한 절상 노선을 고수하고 있을 뿐이다.

중국이 내수중시경제로의 전환을 도모하게 된 것은 2000년대 중반 경에 이르러 수출·투자 의존형 경제성장모델의 한계가 명확히 드러나면서부터였다.⁷⁾

7) Justin Yifu Lin, "Economic Thoughts from an East Asian Perspective: A Conceptual Framework

당시 중국 경제는 수년에 걸쳐 연속 10%를 상회하는 고도성장 전략에 힘입어 엄청난 호황기 국면에 있었다. 그러나 과도한 부동산 개발과 일부 산업에 대한 과잉 투자 등의 부작용이 심해졌다. 무엇보다 심각한 문제는 높은 저축율과 투자율에 비해 지나치게 낮은 소비 수준이 장기간에 걸쳐 지속되었다는 점이다. 그러한 구조가 고수출과 고성장을 촉진한 것은 사실이었으나, 그것은 열악한 사회보장체제와 맞물려 대다수 국민들의 삶의 질을 지극히 낮은 상태에 머물게 하였다. 더 이상 기존의 성장방식 자체가 지속가능하지 않을 수도 있다는 우려가 나올만한 상황이었다.

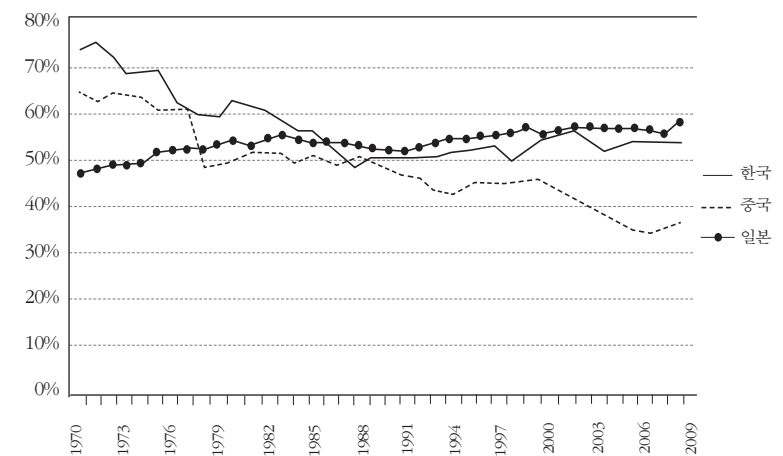
〈그림 2〉가 보여주듯이 1989년까지는 늘 50%를 상회하던 중국의 GDP 대비 민간 소비 비중은 그 후 점차 줄어들어 2007년에는 무려 35%까지 내려간다. 이는 조사 전 기간에 걸쳐 대체로 50%에서 60% 사이를 안정적으로 지키는 일본과는 물론 역시 수출주도 성장국가로서 중국과 마찬가지로 (수대출비중에 비해) 민간 소비의 비중이 꾸준히 줄어든 한국의 경우와도 비교가 안 될 정도로 낮아진 수치인 것이다. 소비의 지속적 하락은 경제 성장의 혜택이 서민에게까지 골고루 돌아가지 않고 있으며 복지 수준도 낮다는 사실을 대변하는 것이다. 이 상태가 계속되면 사회경제적 약자들의 불만은 고조되고 사회는 불안해지기 마련이다. 2000년대 중반 경 중국사회는 이미 이 불안정 상태로 빠져들고 있었다. 근본적인 문제 해결은 경제발전방식의 전환에서 찾아야 한다는 목소리가 커지며 내수 경제의 중요성이 부각되기 시작했다.

중국이 내수 진작을 위해 가시적 조치를 취하기 시작한 시기는 11차 5개년

of Viability and Development Strategy”, *China Economic Journal* Vol. 1, No. 3 (2008); Joseph Stiglitz, “China: Towards a new model of development”, *China Economic Journal* Vol. 1, No. 1 (2008) 등을 참조.

(2006-2010) 경제개발계획의 초기단계이다.⁸⁾ 지역, 도농, 개인 간의 소득격차 심화와 실업 증가 문제가 이 11.5 계획의 입안 및 추진 과정에서 드디어 비중 있게 다루어지며, 내수 진작책이 그 문제의 한 해결방안으로서 논의되기 시작했다. 당시에 이미 중국 정부는 내수주도 경제성장 체제로의 전환과 균형 잡힌 분배 정책의 수립 필요성을 언급하기도 하였다.

〈그림 2〉 한중일 GDP 대비 민간소비 비중 추이



출처: United Nations, National Accounts Main Aggregates Database, “GDP and its breakdown at current prices in National currency” <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnlList.asp> (검색일: 2011. 6. 17)

2) 위기 이후의 정책 대응

그러나 역시 본격적인 내수중시경제로의 전환 노력은 미국발 금융위기 이후에 진행되었다. 중국의 어려움이 크게 심화되었기 때문이었다. 무엇보다

8) 심종범, 「중국 내수진작 정책의 함의와 영향에 관한 연구」, 『아시아연구』 Vol. 13, No. 1 (2010), p. 208.

앞서 말한 바와 같은 위기 직후의 수출의 급격한 감소가 중국 정부를 당황시켰다. 수출의 급감은 수많은 기업들을 줄지에 파산시켰고, 수천 만의 실업자를 급거 양산했다. 그 중에서도 특히 농민공과 같은 사회 최하층의 고통이 극심했다. 이는 결국 사회불안의 심화로 이어졌다. 예를 들어 2003년 6만 건에 이르던 집단소요가 2008년에는 12만 건, 2009년에는 23만 건으로 폭증할 정도였다.⁹⁾ 소득불평등 등의 각종 격차 문제를 해결하라는 사회적 압력이 급증한 것이다. 그뿐만이 아니었다. 글로벌 금융위기 이후 미국과 유럽 등 선진 경제권으로부터의 위안화 절상 압력도 크게 증가했다. 그들도 이제 획기적인 수출확대 방안을 모색해야 했다. 그러니 세계 최대의 수출국인 중국의 위안화 저평가를 더 이상 용인할 수는 없었다. 결국 중국은 외수(外需) 시장 의존의 기존 성장방식에서 벗어나라는 강력한 압력을 나라 안팎에서 받게 된 것이다. 대안은 내수 시장 중심의 새로운 성장방식을 하루라도 빨리 채택하는 것이었다.

2008년 12월 중국공산당은 중앙경제공작회의에서 중국의 경제정책 목표를 '경제성장의 유지 및 내수확대'로 정한다.¹⁰⁾ 중국 지도부가 내수중심 경제 성장 전략으로의 전환 필요성에 대해 인식을 같이하고 있음을 분명히 한 것이다. 이후 내수확대를 겨냥한 중국의 단기 대응책들이 대량으로 쏟아져 나온다. 예컨대, 경기부양 종합대책 수행을 위해 2년간 총 4조 위안을 투입하기로 했으며,¹¹⁾ 철도와 도로 등 인프라 사업 투자에 1조 5천억 위안, 지진 피해 복구에 1조 위안 그리고 저소득층 주민을 위한 주택 건설에 4,000억 위안을 사용

하기로 했다. 또 다른 단기 정책으로는 2009년 초에 발표한 '가전하향(家電下鄉)과 '자동차하향(自動車下鄉)을 포함한 10대 산업진흥정책이 있다. 이는 중국인구의 약 70%를 차지하는 농촌 소비자를 대상으로 벌인 대대적인 소비진작 정책이다. 가전하향은 농민들이 컬러 TV, 냉장고, 휴대전화 등의 가전제품을 살 때 정부가 제품가의 13%를 보조금으로 지급하여 소비를 부추기는 것이며, 자동차하향은 유사한 방식을 자동차 소비에 대해 적용하는 정책이다. 2009년 하반기에는 이 '양대하향' 정책을 도시지역으로 확대하기로 했고, 그 시행을 2013년 1월 31일까지 연장 실시하기로 결정했다.

이러한 단기 정책들은 확실히 효과가 있었다. 중국의 소비를 살아나게 하며 큰 규모의 내수시장이 형성되도록 하였다.¹²⁾ 이에 정부는 이 단기대응 방식을 중장기적 제도로 격상시켜가는 작업을 추진한다. 후진타오 주석은 2009년 12월의 중앙경제공작회의에서 투자-수출 위주의 경제성장은 더 이상 지속가능하지 않으며 이제는 소비에 방점을 둔 새로운 전략이 필요하다고 말했다. 같은 취지로 원자바오 총리는 2010년의 <정부공작보고>에서 "올해가 경제발전방식의 전환을 가속화하는 해"일 것임을 강조했다.¹³⁾ 그리고 2010년 3월 개최된 11기 3차 전인대에서는 경제발전방식의 전환과 산업구조의 고도화를 통한 경제구조의 전환 방침을 다시 한 번 확고하게 다졌다.

3) 12.5 경제계획: "성장에서 분배로, 수출에서 내수로"

중국의 발전방식 전환, 즉 내수중심경제로의 전환이 구체적 내용을 갖고

9) 최명해 외, 「중국 '12.5 계획'의 주요 내용과 시사점」, SERI 경제포커스, 제314호 (2010), p. 5.

10) 장윤미, 「세계금융위기와 중국의 발전전략」, 『중소연구』, 제34권, 4호 (2010), p. 72.

11) 이 액수는 2008년 GDP의 12.5%를 차지하는 거대한 규모이다.

12) 심종범(2010), p. 207.

13) 장윤미(2010), p. 72.

공식화된 것은 2010년 10월 17기 5중전회에서이다. 거기서 ‘포용적 성장’(包容性增長)을 핵심 기조로 하는 12차 5개년 (2011-2015) 경제개발계획의 기본 방침이 발표된 것이다. 포용적 성장은 경제발전의 성과가 모든 지역과 인민에 미치게 하고 지속가능한 발전을 통해 조화로운 사회를 구현한다는 사회경제적 성장개념이다. 기본 방향은 상기한 11.5 계획과 유사하나 12.5 계획은 민간소득의 향상과 소득분배의 개선을 통해 국부보다는 민부 증대의 중요성을 크게 강조한 것이 특징이라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이는 “성장에서 분배로, 수출에서 내수로”라고 하는 12.5 계획의 구호에 잘 요약되어 있다.

중국정부는 이 12.5 계획에 의거하여 우선 소득분배구조를 조정하고, 민간 소득을 향상시키며, 거기에 더하여 적극적 재정정책과 복지정책을 통해 재분배를 강화함으로써 민간소비를 확대할 수 있는 구체적 조치들을 수립하고 집행해가기 시작했다. 사실 중국의 국민소득분배구조는 그간 크게 왜곡되어 있었다. 무엇보다 노동으로 가는 몫이 너무 적었다. 이는 GDP 대비 임금소득 총액의 비중인 이른바 노동소득분배율의 감소 추이가 말해준다. 그것은 1996년엔 53.4%이었으나 2007년에 가서는 무려 39.7%까지로 떨어졌다.¹⁵⁾ 같은 해 일본의 노동소득분배율이 69.5%이며, 한국은 61.1% 그리고 서구 선진국들의 경우 거의 모두가 65%를 상회한다는 사실을 감안할 때 중국의 1차 분배구조가 얼마나 불균형적이었는지를 알 수 있다.

중국 정부는 위 <그림 2>가 보여준 자국 민간소비 증가율의 지속적 하락이 상당 부분 바로 이 노동소득분배율의 감소 때문임을 제대로 파악했다.¹⁶⁾ GDP

14) 11.5 계획과 12.5 계획의 차이점에 관해서는 엄정명 외, 「중국의 성장전략 변화: 투자-수출에서 소비 주도로」, 『Issue Paper』 (2010. 11), pp. 20-21 참조.

15) 장윤미(2010), p. 80.

16) Kai Guo and P. N'Diaye, “Determinants of China's Private Consumption: An International

에서의 민간소비 비중을 50%에서 60% 정도로 향상시켜 명실 공히 내수중심 경제국가로 발전해가기 위해서는 노동 분배의 강화가 급선무임을 인식했다는 것이다. 이에 정부는 1960년대 초에 일본이 채택했던 것과 유사한 방안인 ‘국민소득 배증계획안’을 발표했다. 노동자의 평균 임금을 매년 15%씩 인상함으로써 5년 후에는 국민소득을 현재의 2배로 늘리겠다는 것이었다. 한편 정부는 2010년에 들어 급증한 임금인상 파업 등의 노사분규를 암묵적으로 용인하기 시작했다.¹⁷⁾ 반체제 운동으로 비화되지 않는 한, 노동자들의 임금인상 요구는 정부가 추진 중인 소득분배구조의 개선이나 소비촉진 정책에 기여할 수 있다고 파악했기 때문이었다. 이같은 맥락에서 앞으로도 중국식 관제 노조에 해당하는 공회(公會)가 주도하는 노동자들의 임금인상 및 근로조건 개선 요구는 정부의 비호 하에 계속될 것으로 예상된다.

중국 정부가 노동 분배율의 제고 못지않게 중시하는 정책이 도시화이다. 도시화는 바로 고용증대 및 소비증대로 이어지기 때문이다. 중국의 소비 주도 경제성장을 위해서는 고용을 늘리는 것이 관건이다. 고용을 빠르게 늘리기 위해서는 고용효과가 큰 3차 산업과 민영기업의 비중을 확대하는 것이 중요하다. 그런데 3차 산업과 민영기업은 도시를 성장기반으로 한다. 도시화가 절실한 이유이다. 도시화는 또한 그 자체로 소비증대를 의미하기도 한다. 도시화가 진행되어 인구가 몰리면 각종 산업이 발달해가며 상품 및 서비스 시장이 팽창하기 때문이다.¹⁸⁾ 그런데 중국의 도시화율은 지속적인 상승세에도 불구하고 여전히 낮은 상태에 머물러 있다. 2007년 기준으로 중국의 도시인구 비

Perspective”, IMF Working Paper, WP/10/93 (2010) 참조.

17) 권혁재 외, 「중국 노동환경 변화와 기업의 대응 전략」, 『Issue Paper』 (2011. 1. 13).

18) Shahid Yusuf and Anthony Saich, “China Urbanizes: Consequences, Strategies and Policies”, East Asia's Economic Prospects, World Bank (2009).

중은 42.2%이다. 이는 세계평균인 49.5%에 미치지 못하는 것이며, 특히 서구 선진국인 영국(89.9%), 미국(81.4%), 독일(73.6%) 등에는 물론 동북아의 한국(81.2%)과 일본(66.3%)에 비해서도 매우 낮은 수치이다.¹⁹⁾ 중국정부는 도시화를 가속화하기 위해 중서부 지역으로의 산업 재배치 정책 등을 추진하고 있다. 그 광활한 지역을 도시로 만들어 가기 위함이다.

농촌지역의 소득증대와 도농격차의 해소 역시 중요한 소비 진작책이다. 도농격차는 중국의 가장 심각한 격차문제인 바, 도시와 농촌의 1인당 가처분 소득으로 비교하면 그 격차는 1990년의 2.2배에서 2008년에는 3.3배로 더 벌어졌다. 이 격차를 줄여 농촌의 소득을 끌어올려야 소비가 획기적으로 증대될 수 있음은 물론이다. 이에 중국 정부는 2020년까지 농민소득을 현 수준의 2배로 증대시킨다는 목표를 세우고, 그를 위해 농산물 수매가 인상, 농가 보조금 확대, 사회보장지출 증대 등의 각종 농촌경제 활성화 정책을 실시하고 있다.

호구제도의 개혁 역시 이원적 노동시장을 통합함으로써 도농간 소득격차 심화를 개선하기 위해 채택된 방안이다. 도시와 농촌지역을 법적으로 구분하고 상호 간의 거주 이동을 제한하는 호구제도는 농촌노동자들의 도시경제권 취업을 방해함으로써 이른바 '농민공'들의 저임금 상태가 지속되도록 하였다. 정부는 2009년 7월 향후 과도기를 거쳐 취업과 임금 그리고 사회보장 등에 있어 호구에 따라 차별하지 않는 완전한 호구제도 개혁을 추진할 방침을 발표했다. 그 방침대로 노동시장 일원화 개혁이 진행되면 도농 간의 노동이동 증가와 그에 따른 소득격차 완화가 상당히 진척될 것으로 예상된다.²⁰⁾ 이미 충칭

에서는 농민들에게 도시 호구를 부여하는 방식의 노동시장개혁이 성공리에 진행되고 있다. 이른바 '충칭모델'이 중국식 빈부격차 해소방식으로 떠오르고 있는 것이다.²¹⁾

중국의 현 상황에서 어쩌면 가장 강력한 내수확대 방안은 주거, 교육, 의료, 노후 등의 복지와 사회안전망의 강화일지 모른다. 위 2절에서 간략히 언급한대로 저소득계층일수록 복지의 확충이 곧바로 가처분소득 및 소비증대로 이어지는 경향이 뚜렷이 나타나는 바, 빈부격차가 심한 세계 최대의 인구대국 중국에는 현재 무수히 많은 사람들이 절대적 혹은 상대적 빈곤 상태에 놓여있기 때문이다. 공산당 정부도 이를 잘 파악하여 16차 당대회부터 '소강사회'나 '조화사회'의 건설 등을 강조해왔고, 17차 당대회에서는 '민생 개선을 중심으로 하는 사회건설 추진'을 목표로 내걸었다. 구체적 방안으로 중국 정부는 2020년까지 기본양로보험, 기본의료보험, 최저생활보장 등의 3가지 복지제도를 중심으로 도농을 포괄하는 사회보장체계를 구축한다는 계획을 갖고 있다.²²⁾ 즉 도농 구분 없이 모든 인민들이 평등한 사회보장 대우를 받을 수 있는 이른바 보편주의적 복지체계를 구축해가겠다는 것이다. 12.5 계획에서 밝힌 2020년까지의 전면적 소강사회 건설과 2040년까지의 공동부유의 사회건설은 모두 이 연장선상에 있는 장기 구상이라 할 것이다.

19) 심종범(2010), p. 217.

20) 오대원, 「중국의 내수확대정책과 노동시장 개혁의 효과」, 『대외경제연구』 Vol. 13, No. 2

(2009), pp. 239-240.

21) 『한겨레신문』, 2011년 1월 3일.

22) 장윤미(2010), p. 87.

4) 현황과 전망

미국발 금융위기 이후 본격화된 중국의 내수 및 복지 중시경제로의 전환 움직임은 지금까지도 꾸준히 진행되고 있다. 그럼에도 불구하고 2020년과 2040년의 모습이 과연 중국의 지도자들이 현재 소망하는 대로 전개될지는 아무도 장담할 수 없다. 그러나 중국의 현 개혁 추진 국면에서는 상당히 긍정적인 측면을 다수 발견할 수 있다. 우선 분배강화 정책이 다소간의 성과를 내고 있다는 점이다. 2009년 이후 각 지역의 최저임금이 꾸준히 상승해가고 있고, 내륙 지역이 연안 지역의 경제성장률을 추월하게 된 것 등은 분배 및 균형 정책의 성공 가능성을 전망케 하고 있다.²³⁾ 또한 2007년 39.7%로 최저치를 기록했던 중국의 노동소득분배율은 2008년에는 경제위기에 직면한 중국정부의 집중적인 분배노력에 힘입어 47.9%로 급상승하였다. 2009년에도 그것은 46.6%라는 비교적 높은 수준에서 유지되었다.²⁴⁾ 정부의 사회복지 제공도 눈에 띄게 늘고 있다. 예컨대, 2010년에 중국정부가 교육과 의료 그리고 기타 사회복지에 지출한 비용은 전년 대비 무려 14%가 증가된 액수였다.²⁵⁾

소비확대에 결정적 기여를 하게 될 도시화의 진행도 순조롭게 이루어지고 있다. 현재의 도시화율 추세가 계속된다면 2015년에는 도시인구 비율이 세계 평균 수준을 웃도는 52%까지 확대되고, 2030년에는 약 65%에 이를 것으로 전망되고 있다.²⁶⁾ 또한 지금처럼 매년 전 인구의 0.6%가 도시로 이전하여 그들

23) 장윤미(2010), p. 101.

24) 지만수 외, 「17기 5중전회를 통해 본 중국 12차 5개년 계획의 주요 내용과 의미」, 『KIEP 오늘의 세계 경제』(2010. 11. 29), p. 5.

25) HSBC Global Research, "China's Social Welfare Spending", *Economics* (6 March, 2011).

26) 지만수 외(2010), p. 3.

이 도시 평균 수준의 소득을 유지하고 소비를 하게 되는 경우 2020년을 전후해서는 드디어 (수출이 아닌) 민간소비가 경제성장을 주도하게 되리라는 예측도 나오고 있다.²⁷⁾ 요컨대, 13차 5개년(2016-2020) 경제개발계획이 마무리되는 2020년경이면 내수가 본격적으로 중국경제를 견인하는 이른바 중국형 내수중시경제의 틀이 잡힌다는 것이다.²⁸⁾

물론 국가경제 발전방식의 전환이나 복지국가의 건설이 결코 쉬운 일은 아니다. 수많은 사람들이 장기에 걸쳐 집중된 에너지를 열과 성을 다해 부단히 쏟아부어야 비로소 가능한 매우 어려운 일이다. 중국의 사회경제체제 전환을 낙관할 수만은 없다는 것이다. 게다가 그것의 결정 변수는 중국 내부의 정치, 경제, 사회, 문화에만 국한되어 있지 아니하다. 동(북)아시아와 글로벌 차원에도 중국의 체제전환에 상당한 영향을 끼칠 변수는 무수히 존재하고 있다. 늘 신중한 태도가 요구되는 까닭이다.

4. 일본의 대응

1) 위기 이전의 정책 기초

본 절에서는 글로벌 금융위기의 이전과 이후에 걸쳐 일본 정부가 시도했거나 시도하고 있는 내수 및 복지 중시 경제로의 전환에 대해 논의한다.²⁹⁾ 중앙

27) 엄정명 외(2010), p. viii.

28) 심종범(2010), p. 218.

29) 본 절의 논의는 주로 최태욱, 「글로벌 금융위기 이후 일본 복지체제의 발전 전망」, 김종걸 편, 『글로벌 경제위기 이후 일본적 정치경제체제의 재구축 가능성: 제도주의적 접근』(서울: 논형,

정부 차원에서 내수확대와 복지확충의 중요성이 강조된 것은 이미 글로벌 금융위기 이전부터의 일이라는 점에서 일본은 중국과 같다. 다만 일본의 경우 그것은 신자유주의 폐해가 누적된 데에 대한 반작용으로 일어난 현상이라는 특징을 갖는다. 또한 그러한 전환 노력이 금융위기 이후부터 본격화되었다는 점에서도 일본은 중국과 같다. 다만 일본의 경우 그것은 정권교체와 맞물리며 일어난 정치적 성격이 강한 현상이라는 특징을 갖는다.

일본 사회는 1990년대 초반 이후, 특히 고이즈미(小泉純一郎) 정권(2001-2006) 하에서 과감하게 추진된 신자유주의 정책 기조로 인해 큰 상처를 입었다. 분배와 평등의 가치가 지켜지던 과거의 '충중류사회'는 어느새 시장의 자유만이 존중되는 '격차사회'로 변한 것이다.³⁰⁾ 노동시장의 유연성이 지나치게 강조되더니 1985년 16.4%에 불과했던 비정규직 비율은 2000년대 말에는 결국 34%를 넘어섰고, 실업률 역시 완전고용 근접국임을 자랑하던 일본 역사상 최악인 5.7%에 이를 정도가 되었다. 그렇다고 사회보장의 제공이 양이나 질적으로 획기적으로 개선된 것도 아니었다.³¹⁾ 당연히 빈부격차는 심화됐다. 2005년도의 지니계수 비교를 통해 본 일본의 소득 불평등 정도는 OECD 회원국 중 최악에 가까운 것이었고, 상대빈곤률 역시 마찬가지였다. 사회경제적 약자들이 양산되며 사회적 불만은 팽배해갔다. 소수의 강자와 다수의 약자 간의 갈등 상황은 이제 사회통합의 위기를 우려케 할 정도에 이르렀다.

아무리 신자유주의 정부라 할지라도 이러한 상황에서 팔짱을 끼고만 있을

2011)의 관련 부분을 대폭 인용, 축소, 수정한 것임을 밝힌다.

30) 일본의 격차사회 문제에 대해서는 碓井敏正·大西廣 編, 『格差社会から成熟社会へ』(東京: 大月書店, 2007); 伊藤元重 編, 『格差お考え』(東京: 日本経済新聞出版社, 2008) 등을 참조.

31) 고이즈미 정권이 출범한 2001년부터 미국발 금융위기가 발발하기 직전 해인 2007년까지 일본의 GDP 대비 사회보장지출 비중은 줄곧 17%대 혹은 그 이하에 머물렀다. OECD 평균이 22% 정도임을 감안할 때 당시의 일본 복지수준은 그다지 높은 것이 아니었다.

수는 없었다. 사회통합 위기의 심화를 방지하기 위해서는 국가가 나서 복지를 확충해야만 했다. 국가복지의 확대 경향이 포착된 시점은 1990년대 중반 경이었다. 그 무렵부터 일본의 사회보장지출이 눈에 띄게 증대되기 시작했고, 그 이전 10%에서 13%대에 머물던 일본의 GDP 대비 사회보장지출 비중은 2000년대의 대부분 동안 17%대를 줄곧 유지할 정도가 되었으며, 2009년에는 드디어 OECD 평균 수준인 21%까지 올라갔다. 이는 유럽의 대표적 복지국가인 스웨덴, 프랑스, 독일 등에 비해서는 낮지만 미국보다는 높고 영국에 버금갈 정도의 수준이었다. 이와 같이 1990년대 중반 이후의 자민당 정부는 분명히 국가복지의 확대를 통해 사회통합의 위기를 극복하려 노력했다. 특히 격차심화라는 신자유주의의 폐해가 크게 누적된 고이즈미와 아베 정권의 시대에는 국가복지의 확대가 더 이상 선택의 문제가 아니게 되었다.

2) 위기 이후 등장한 민주당 정부의 정책 대응

미국발 금융위기는 일본의 신자유주의를 정점으로 치닫게 한 고이즈미와 아베 정부의 종료 직후에 발발하였다. 그렇지 않아도 신자유주의의 폐해로 몸살을 앓고 있던 일본 사회에 미국발 위기는 비록 단기간이긴 하지만 엄청난 충격을 가했다. 무엇보다 심각한 것은 위기 이후 2009년 초에 걸쳐 발생한 대량해고 사태였다. 그 와중에 특히 비정규직 노동자들의 피해가 컸는데, 그들의 상당수가 대도시의 노숙자로 전락하면서 사회불안이 고조됐다.³²⁾ 격차사회나 워킹푸어와 같이 그 당시엔 이미 익숙해진 단어들 말고도 넷트카페난민,

32) 김성원, 「일본의 정권교체와 복지개혁: 실업·빈곤대책을 중심으로」, 『아세아연구』 54권 1호 (2011), p. 22.

혼합(結婚活動), 무연(無緣)사회, 고독사(孤獨死), 폭주노인 등 일본의 사회불안 정도를 드러내는 새로운 각종 신조어들이 양산되었다.³³⁾ 전후 초유의 이러한 불안상태는 일본인들로 하여금 이제 신자유주의의 위기는 일본만이 아니라 전 세계적 차원에서 도래했으며, 따라서 대안체제 마련에 관심을 기울일 때임을 깨닫게 해주었다. 그때 등장한 민주당 정부가 복지국가 구상을 제시한 것은 시대 변화를 시의 적절하게 잘 반영한 그리고 매우 자연스러운 정치적 대응이었다.

민주당은 2009년 8월의 중의원 선거에서 자민당을 압도적으로 누르고 총의석의 64%를 차지하였다. 자민당이 아닌 다른 정당이 단독 다수당이 된 것은 소위 '55년 체제'의 출범 이후 최초로 즉 54년 만에 일어난 이변이었다. 신임 수상인 하토야마 유키오(鳩山由起夫)는 선거전 여러 매체를 통해 자신과 민주당이 취할 정책기조를 미리 밝힘으로써 일본을 어떻게 변화시켜갈지를 이미 예고한 바 있다.³⁴⁾ 관심을 끈 대목을 대내 정책에 국한하여 요약하자면 다음과 같은 것이었다. '자민당의 일본은 그동안 미국이 주도하는 시장만능주의 혹은 신자유주의적 세계화에 매몰되어 있었다. 이제는 거기서 벗어나 내수 주도의 국민경제 발전과 복지 및 사회안전망의 충실에 만전을 기함으로써 인간다운 삶이 보장되는 공동체 사회를 건설해야 한다.' 이는 내수중시경제체제와 복지국가의 건설을 국정목표로 삼겠다는 의지 표명으로 해석하기에 충분한 것이었다.

2009년 9월에 출범한 민주당의 하토야마 정부는 당장의 정책과제로는 아동수당 창설, 공립고등학교 수업료 무상화, 의료보험 일원화, 연금수급자의

33) 전영수, 「일본의 신자유주의 도입과정과 그 특징: 경제적 관점을 중심으로」, 『일본연구논총』 제32호 (2010), p. 22.

34) 가장 많이 회자된 하토야마의 글은 「私の政治哲學」, 『Voice』 (2009年 8月 10日)이었다.

세부담 경감, 노동자 파견법 전면 재검토 등과 같은 주요 복지정책을 내놓는 한편, 중장기적으로는 신자유주의의 대안 모델로 발전시켜갈 새로운 성장-분배 정책체계의 수립 및 구체화 작업에 착수했다. 간 나오토 구상으로도 알려진 소위 '제3성장의 길'이 바로 후자에 해당하는 것이다. 제3성장의 길은 하토야마 정부의 부총리 겸 국가전략상이었던 간 나오토(菅直人)의 주도로 그 기초가 마련된 성장전략이자 사회경제정책 모델이다. 하토야마 정부는 2009년 12월에 공표된 '성장전략 기본지침'에서 공공사업을 통해 성장을 추구한 다나카 카쿠에이(田中角榮) 정권 등과 같은 과거 자민당 정부의 정책기조를 '제1의 길' 그리고 고이즈미 정권의 신자유주의 성장전략을 '제2의 길'로 규정하고, 그 둘과는 전혀 달리 지구온난화, 소자·고령화, 격차사회 문제 등에 대한 적극적 대처를 통해 새로운 고용과 수요를 창출하겠다는 자신들의 전략을 '제3의 길'로 명명했다. 그러나 하토야마 정부는 이 제3의 길을 얼마 닦지도 못하고 물러난다. 공표 후 6개월 만에 수상직이 간으로 넘어갔기 때문이다.

3) 제3성장의 길: 내수 및 복지 의존 성장론

결국 이 새로운 길은 2010년 6월에 하토야마의 후임 수상으로 취임한 간의 주도로 닦아져간다. 제3성장의 길은 일종의 '내수 및 복지 성장론'이라 할 수 있다. 내수확대 및 복지증대를 통해 경제성장을 꾀한다는 것이다. 이것은 크게 두 가지 경로를 통해 추진된다. 하나는 격차 및 사회불평등 해소를 위해 정부가 직접 사회보장지출을 획기적으로 늘리는 것이며, 다른 하나는 보건의료, 사회복지, 환경 등의 분야에 재정지출을 확대하여 그것들을 신성장산업으로 키우는 것이다.

사실 일본의 내수는 1990년대에 시작된 장기 불황 이후 줄곧 정체 혹은 감소 상태를 보여 왔다. 좀 더 자세히 보면, 일본의 내수 규모는 명목기준으로 1997년의 460조 엔에서 12년 간 매년 0.7%씩 감소하여 2009년에는 420조 엔으로 떨어졌다.³⁵⁾ 미국발 금융위기 이후 외수시장마저도 위축되어 갈 것이 예상되는 가운데 장기간에 걸쳐 이렇게 줄어드는 내수시장을 그대로 내버려 둘 수는 없는 일이었다. 그래서 더 이상 성장을 기대하기 어려운 상황이었다.

그래서 제3성장의 길의 두 경로는 모두 복지 및 사회안전망 확충으로 이어지고, 그것이 중국에 일본의 내수 확대를 결과하도록 디자인 되었다. 상기한 대로, 고소득 계층과 달리 저소득 계층의 가치분소득과 소비는 사회안전망의 강화와 복지 증대에 매우 민감하게 반응하며 늘어나기 때문에 사회보장 지출의 획기적 증대는 내수 진작에 직접적 영향을 끼친다. 한편, 보건의료, 사회복지, 환경 산업 등을 육성해가는 경로에서는 일자리 창출 효과가 상당할 것으로 기대된다. 산업의 성격상 수많은 사람들의 고용을 필요로 하기 때문이다. 그것 자체가 또 다른 내수 확대 요인으로 작용할 것임은 물론이다. 이렇게 하여 안정적인 내수와 고용이 창출되면 경제는 지속적으로 성장해간다는 것이 제3성장의 길의 핵심 내용이라 할 수 있다. 간 수상은 특히 사회보장-고용 창출-경제성장의 연계에 성공한 스웨덴 사례를 지적하며 자신의 강한 의지를 내비치고 있다.

4) 현황과 전망

제3성장의 길을 순조롭게 걸어갈 수 있을까? 많은 이들이 지적하는 일차

35) 구본관, 「일본경제의 버팀목, 부품·소재 산업」, SERI 경제포커스 제261호 (2009), p. 2.

적 문제는 재원조달이다. 획기적인 복지확충 비용을 어디서 어떻게 구할 수 있겠느냐는 것이다. 민주당의 복지 구상들은 하나같이 막대한 재원을 필요로 하는 것들이다. 예컨대, 어린이 1인당 월 2만 6천 엔을 중학 졸업 시까지 약 15년간 지급하겠다는 민주당의 대표적 사회보장정책인 ‘어린이수당’의 도입에는 연간 약 5.5조 엔의 비용이 들어간다. 이는 일본의 연간 방위관계비 예산이나 문교 및 과학기술진흥비 예산을 상회할 정도의 거액이다. 국민연금과 후생연금을 소득비례방식의 연금제도로 일원화하고, 거기에 최저보장연금제를 적용하겠다는 것도 기존의 소비세(세율 5%)를 전액 사용해야 비로소 실현 가능한 엄청난 비용이 소요되는 개혁 방안이다. 최저한의 급부수준을 월 약 7만 엔으로 잡고 있는데, 이 정도의 급부 수령이 어려운 모든 저소득층에게는 정부가 그 차액을 보장해야 하기 때문이다.

또한 고용보험의 수급이 끝난 실업자 등에게 구직 시까지 직업훈련을 받는 기간 동안 월 최고 10만 엔 정도의 수당을 지급하는 구직지원법안은 연간 약 5천억 엔 이상의 예산을 요하는 것이다. 최저임금을 1천 엔으로 올리겠다는 개혁안도 큰돈이 들어가기에 마찬가지다. 그렇게 될 경우 경영기반이 열악한 중소기업에 대해서는 정부의 지원이 필요한 데, 민주당은 이를 위해 약 2천억 엔 규모의 중소기업 조성금을 마련하겠다는 입장이다. 그 뿐만이 아닙니다. 고속도로 무료화(1.3조 엔), 개호노동자 임금 인상(8천억 엔), 고등학교 수업료 감면(5천억 엔), 출산보조금 지급(2천억 엔) 등은 모두 훌륭한 복지정책들이기는 하나 그에 상응하는 재원 마련 없이는 실현 불가능한 것들이다.

재원문제로 고민이 깊던 간 정부는 결국 전임 하토야마 정부의 복지정책을 일부 축소함과 동시에 증세 방안을 강구하기 시작했다. 우선은 재정 부담이 가장 큰 어린이수당에 대하여 전액 지급 포기 의사를 분명히 했다. 2011년부

터 증액은 하되 원안의 반인 월 1만 3천 엔만 현금으로 지급하고 나머지는 현물이나 서비스 등으로 대신하는 방안을 고려하겠다는 것이었다. 또한 고속도로 무료화 정책에 대해서도 재정상의 어려움으로 인해 대폭적인 수정이 필요함을 밝혔다. 다른 한편으로는 현행 5%인 소비세를 10%로 올리는 방안을 공론화했다. 증세를 통해 복지재원을 마련하겠다는 것이었다.

그러나 간 정부는 증세가 결코 쉬운 일이 아님을 새삼 확인해야만 했다. 증세 문제에 대한 간 수상의 접근은 순진하거나 무모한 방식이었다. 그는 국민의 다수는 복지국가의 건설을 원하는 동시에 재정건전성의 유지를 바라고 있으므로 적절한 증세 정책은 폭 넓은 지지를 받으리라고 믿었던 듯싶다. 2010년 7월의 참의원 선거를 앞두고 그는 소비세 인상을 공약으로 내걸었다. 선거 결과는 민주당의 대패였다. 직접적 원인은 각종 여론조사에서 밝혀졌듯이 간 수상의 소비세인상론이었다. 민주당은 현재 풀기 힘든 딜레마에 빠져있다. 미국발 경제위기 이후 신자유주의의 대안 체제를 마련하여 지속가능한 사회통합형 경제성장을 이루기 위해서는 국가주도의 복지강화가 필수이다. 그것은 대다수 국민이 바라는 바이기도 하다. 그러나 복지국가의 건설비용, 즉 증세에 대해서는 대다수 국민이 저항한다. 복지국가 일본의 미래는 민주당 정부가 이 딜레마를 어떻게 해소하느냐에 달려있다.

이 복잡한 문제에 직면하여 골머리를 앓고 있는 일본의 민주당 정부에게 2011년에는 천재지변까지 더해졌다. 동일본 대지진과 쓰나미 그리고 그 뒤를 이은 후쿠시마 원전 참사로 인해 일본 사회가 대혼란에 빠진 것이다. 이 혼란 상황을 제3성장의 길을 차분히 밟아가며 돌파하고 극복해낼 수 있을지, 아니면 국민 실덕에 실패하여 과거 특히 제1의 길로 되돌아갈지 귀추가 주목되는 시기이다.

5. 한국과 동아시아 전체에 대한 함의

1) 한국형 복지국가

중국과 일본이 내수중시경제로의 전환을 꾀하고 있는 공통의 이유를 두 가지만 꼽으라고 한다면, 하나는 외생적 문제인 미국 등 역외 시장의 축소 경향이고 다른 하나는 내생적 문제인 사회경제적 격차의 심화이다. 그런데 이 두 가지는 사실 한국에게도 매우 심각한 문제들이다. 한국 역시 역외시장 중심의 수출주도 성장전략으로 지금까지 살아온 나라인지라 미국발 금융위기 이후 추세화될 것으로 예상되는 외수시장의 축소는 중장기적으로 위협적인 환경변화가 아닐 수 없다. 두 번째인 격차심화는 한국의 경우도 중국이나 일본 못지않게 매우 위중한 상태에 있는 것으로 파악되고 있다. 결국 한국 역시 내수 및 복지 중시 경제로의 전환 노력을 기울여야 마땅한 처지에 있다는 것이다.

내수는 수출의존형 성장을 지속하기 어려운 상황에서 성장을 유지할 수 있는 효과적 대안이며, 외부의 충격으로부터 경제 내부의 안정성을 지킬 수 있는 유력한 수단이다. 그런데 한국의 내수는 이러한 역할을 수행하기에는 그 규모가 충분히 크지 않다. 더구나 최근에는 그나마 내수의 위축 현상이 목격되고 있다. 2005년에서 2007년 사이 민간소비의 연간 실질 증감률은 각각 4.6%, 4.7%, 5.1%였으나, 2008년에는 1.3% 그리고 2009년에는 0%로 급락했다.³⁶⁾ 2008년의 글로벌 금융위기 발발 이후 내수확대를 위해 총력을 집중했던 중국 및 일본의 경우와는 전혀 다른 양상을 보인 것이다.

36) 한국은행 경제통계국 국민소득총괄팀 홈페이지, 2011년 6월 16일 검색.

이제부터라도 한국 역시 내수를 충분히 키워 거기서 새로운 성장 동력을 찾아내고 그것에 토대하여 경제의 대외취약성을 극복해갈 수 있는 방안을 최선을 다해 모색하고 강구해야 한다. 다행히 2011년 하반기엔 정부가 민간소비 활성화 대책을 수립하여 그것을 적극 집행해가겠다는 의지를 표명했다.³⁷⁾ 내수부진의 심각성을 늦게나마 깨달은 덕분이겠으나 문제는 효과적인 방안의 채택 여부이다. 이론과 경험이 공히 증명하듯이 소비진작을 위한 가장 효과적인 방안 중의 하나는 복지확대이다. 그것은 특히 한국과 같이 고용불안과 소득격차가 심한 나라에서 그러하다. 그런데 주지하듯 이명박 정부는 복지확대 요구를 '포퓰리즘'으로 규정하고 가능한 한 그것을 막거나 최소화하려는 태도를 취하고 있다. 이제 그러한 태도를 고쳐야 한다. 그렇지 않고는 제대로 된 소비활성화 대책이 나올 수 없다.

민간소비를 증대시키기 위해서는 무엇보다 일반 시민들의 '기대소득'을 안정화하는 일이 가장 중요하다.³⁸⁾ 누구든 기대소득이 불안정할 경우에는 소비를 꺼리고 저축을 선호하기 때문이다. 따라서, 예를 들면, 집합적으로는 사회의 거대 집단이면서도 개별적으로는 각자 취업의 어려움을 겪고 있는 청년과 여성 등과 같은 이른바 '약대 집단'의 고용률을 높이는 방안을 찾아내야 한다. 그 경우 그들의 기대소득 안정화는 거대한 소비 창출로 이어질 가능성이 크다. 청년실업의 문제를 해소하고, 보육시설의 확충 등을 통해 여성의 취업환경을 개선하는 일이 중요한 이유이다.

한국과 같이 비정규직이 급증하고 있는 나라에서는 단순히 실업문제를 해결하는 것에서 더 나아가 '좋은 일자리'를 창출하는 것이 점차 더 중요한 일이

돼가고 있다. 한국의 비정규직은 그 실제 비중이 이미 50%를 넘어섰을 정도로 비대해졌다. 그러나 비정규 노동자들의 소득은 대체로 정규직의 50%를 조금 웃돌 정도에 불과하고, 그들의 지위는 그나마 늘 불안하다. 이 상태에서, 즉 일반시민들의 상당수가 그렇게 불안정한 삶을 살아가고 있는 비정규직 노동자들이거나 그들의 가족인 상황에서, 한국사회 일반의 기대소득 안정화를 기대할 수는 없는 일이다. 고용안정 대책 혹은 비정규직 대책이 시급한 또 다른 이유이다.

설령 실업과 비정규직 문제에 대한 효과적인 해결 방안이 아직 마련되어 있지 않을 지라도 한국에 복지체계만 제대로 갖추어져 있으면 기대소득의 안정화 정도는 상당 수준에서 유지될 수 있다. 앞서 누차 얘기했듯이 교육, 주거, 일자리, 의료, 노후 등의 영역에서의 보편적 복지의 제도화는 실업자나 비정규 노동자와 같은 저소득계층의 가처분소득을 일정 수준에서 안정적으로 보장함으로써 내수시장의 건실화에 기여하기 때문이다. 실업과 비정규직 문제의 해법 역시 복지체계가 받쳐주는 이러한 안정 상황 하에서 더 제대로 마련되고 더 효과적으로 시행될 수 있다. 요컨대, 기대소득의 안정화를 통한 내수의 안정적 활성화는 복지체계의 안정적 확충으로만 실현될 수 있는 구상이라는 것이다. 최근 한국에서 뜨겁게 일고 있는 복지국가 담론이 현실 정치에서 실제의 모습으로 구현되기를 바랄 뿐이다. 그때에야 한국은 복지체계에 의해 지지되는 안정적인 내수중시경제 국가로 발전할 수 있을 것이다.

2) 동아시아복지공동체

한국이 내수를 중시해야 한다고 해서 수출의 중요성을 무시해도 된다는 애

37) 한겨레신문, 2011년 6월 20일.

38) 김용기 외, 「위기 이후 한국경제의 진로: 미래 10년의 도전과 과제」, CEO Information, 제785호 (2010), p. 7.

기는 결코 아니다. 단지 그것은 앞서 말한 중국과 일본의 경우에서와 같이 미국 등의 역외 시장보다는 동아시아 역내 시장에 더 큰 관심을 가지게 되리라는 의미이다. <그림 1>에서 본 바와 같이, 한국의 수출시장으로서의 동아시아 비중은 사실 이미 오래전부터 미국을 크게 압도할 정도로 막중해졌다. 한국에게 동아시아는 미국보다 5배 이상 큰 시장이다. 특히 중국의 내수시장이 확대되며 그 비중은 더욱 커 갈 전망이다. 정부도 국내 기업의 중국 내수시장 진출을 지원하는 차원에서 중국과의 FTA 체결에 보다 전향적인 자세를 보이고 있다. 이제는 과거와 같이 생산기지로서 중국에 접근하기보다 시장으로서 접근하는 전략이 필요하다는 입장이다.

한국만이 아니다. 중국의 내수 확대로 세계, 특히 동아시아 국가들의 대중 수출 증가가 예상된다. 사실 중국 자신이 ASEAN 국가들을 필두로 하여 한국과 일본 등 동아시아 국가들 모두를 FTA 체결 등을 통해 중국 시장으로 적극 초대하고 있기도 하다. 그것이 중국 당국이 추진하고 있는 '위안화 국제화' 구상의 실현에도 도움이 될 것이며, 기왕에 진행 중인 동아시아경제통합을 중국 주도로 이끄는 데에도 유리할 것이기 때문일 게다. 만약 중국이 자국 시장을 역내 국가들에게 널리 개방하여 동아시아경제통합을 촉진하겠다는 뜻이라면 미국발 금융위기 이후 역외 시장 축소의 장기화가 불가피한 작금의 상황은 중국에게 호기일 수 있다. 중국 내수시장이 동아시아 국가들의 수출시장이 되면서 중국 주도의 동아시아경제통합이 진행될 가능성이 상당해졌다는 것이다.

그러나 그렇지 않을 수도 있다. 중국의 소비재 시장에서 동아시아의 상품이 중국 상품과 제대로 경쟁할 수 없을 경우의 문제이다. 중국기업은 동아시아 기업보다 현지시장과 유통구조를 더 잘 알 것이며, 현재 상태에서 중국정

부 또한 수입 소비재가 시장에 넘쳐나는 것을 원할 것 같지는 않다.³⁹⁾ 동아시아가 중국에 소비재 수출을 늘리겠다는 기대는 쉽게 이루어지지 못할 수도 있다는 것이다. 그 경우 역외 시장의 위축으로 위기에 직면한 동아시아의 수출 기업들에게는 중국 이외의 또 다른 역내 시장이 필요하다. 중국만이 아니라 동아시아 전체의 소비시장이 확대되어야 한다는 것이다.

거대 소비경제를 동아시아에서 창출해내기 위해서는 무엇보다 과거의 중국과 같이 상당한 잠재력을 가졌으나 아직 일부밖에 개발되지 않은 인도네시아, 필리핀, 베트남, 미얀마 등의 동남아 주요 국가들의 민간 소비시장을 활성화하는 것이 중요하다. 물론 그것을 이루기 위한 관건은 이들 나라의 지속적인 경제성장과 그 혜택의 고른 분배를 어떻게 담보하느냐에 있다. 예컨대, 2억 5천 만의 인구를 가진 인도네시아가 경제성장과 더불어 복지확충을 통해 그 내부의 격차 문제도 같이 해소해간다면 인도네시아의 중산층은 두터워지고 낙후 지역의 구매력은 증가할 것이며, 이는 중국에 인도네시아의 소비재 시장 확대에 이어질 것이다. 인도네시아만이 아니라 동아시아 국가들이 모두 이와 같이 한다면 동아시아 전체의 소비시장은 엄청난 규모로 증대한다. 복지와 분배가 동아시아 소비시장 창출의 관건으로 떠오르고 있는 이유가 여기에 있다.

3절과 4절에서 우리는 중국과 일본이 복지 및 내수 중시 경제로의 전환을 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 살펴보았다. 만약 앞으로 그 두 나라만이 아니라 한국과 동남아의 주요국 모두가 각자 복지체계 및 사회안전망 확충을 통해 내부의 격차해소와 소비활성화에 힘쓴다면 동아시아의 소비시장 확대는 절로 이루어질 것이다. 수억 혹은 수십억의 동아시아인들이 지금 이

39) 박변순(2010), p. 105.

순간에도 최소한의 복지 증대라도 갈망하고 있는 것이 현실이 아니던가. 또한 그러한 노력이 이른바 ‘동아시아 복지공동체’의 건설을 위한 지역 차원의 국제협력으로 이루어진다면 각국의 내부 격차는 물론 그들간의 국제격차 역시 점차 줄어들어으로써 역내 소비시장은 더 빠르고 효과적으로 확대되어 갈 것이다.

Global Financial Crisis and the Northeast Asia's Consumption-oriented Economy

Choi, Taewook

Department of International Studies, Hallym University of Graduate Studies

China and Japan have been doing their best to transform their economies from the export-oriented to the domestic consumption-oriented ones especially since the global financial crisis in 2008. Both 'the third way of the growth' and 'the 12 · 5 economic plan,' which were announced in Japan and China in 2009 and 2010, respectively, belong to a sort of the growth program which emphasizes domestic consumption and social welfare as the base of the economic growth. There seems to be two major reasons for Japan and China to choose this kind of program. One is the unavoidable reduction of the export market; the other is the increasing socio-economic inequalities.

As a matter of fact, Korea faces these two problems no less seriously than do the two nations. The reduction of the export market could become a fatal blow to Korea who has taken the export-led growth strategy. The inequality is also a very serious problem in Korean society. Korea needs to increase general citizens' disposable income and promote domestic consumption by improving the primary distribution structure and the welfare system. That is the right way to form and maintain a stable economic growth structure.

Fortunately, the Korean government declared at the end of the June this year the activation of domestic consumption to be an official policy goal. However, policy instruments for that goal seem to be so paltry yet. The government should adopt a more progressive attitude toward the problems of unemployed, non-regular workers, small-and-medium-sized retailers and manufacturers, and urban poor, and at the same time go all out at its job to construct the welfare state. It could accomplish the transformation of the Korean economy to the welfare and domestic consumption-oriented one only by doing so.

•Key words

global financial crisis, the third way of the growth, the 12 · 5 economic plan, consumption-led growth, welfare-led growth, consumption promotion effect of the welfare