

지난 1년간 소득 주도 성장 정책의 성과와 평가 [요약문]

나 원준 / 경북대학교 경제통상학부

2018년 6월 29일 KDI 및 경제·인문사회연구회 공동 주최 국제컨퍼런스
“문재인 정부의 소득 주도 성장 정책 평가와 과제”

오늘 우리들 사이에서 발견되는 정책 전략으로서의 임금 주도 성장론에 대한 한 가지 오해는 임금 주도 성장이 재분배 정책을 지지하는 1990년대 World Bank의 ‘Pro-poor growth’, 혹은 글로벌 금융위기 이후 IMF나 OECD가 제안한 포용적 성장과 어떤 점에서 차이가 있는지 불분명해졌다는 것이다. 임금 주도 성장론은 포용적 성장론 등과 달리 재분배가 아닌 본원적 소득의 분배에 초점을 맞춘다. 본원적 분배에 개입함으로써 노동의 협상력을 키우고 노동소득분배율을 끌어올리는 것이 이 전략의 핵심이다. 따라서 노동 중심성을 견지하는 것이 중요하다.

오늘 우리들 사이에서는 임금 주도 성장론의 정책 전략으로서의 측면 외에, 그 경제학적 근거가 되는 포스트 케인지언 성장 모형 자체에 대해서도 몇 가지 오해가 있다. 임금 주도 성장론은 수요만 중요시한다는 비판이 있다. 그러나 신고전학파 거시 경제학이야말로 경제 성장을 오직 공급 요인에 의한 것으로 설명한다. 포스트 케인지언 성장 이론에서는 수요 변동을 포함한 국민 경제의 역사적인 발전 과정이 미래의 경제 상황에 영향을 미치는 이력 효과와 경로 의존성이 중요하다. 잠재 성장률이 수요 요인과 무관하다는 가설을 기각하는 실증 연구 결과들이 있다. 글로벌 금융위기 이후에는 주류 경제학에서도 이력 효과의 재발견이 이루어지고 있다. 총수요 부족이 생산성 정체를 가져온다는 연구 결과도 제시되었다. 포스트 케인지언 성장 이론에서는 총수요와 총공급을 소득 분배와의 연관성 하에서 각각 수요 체제, 생산성 체제라는 이름으로 분석하며 이들이 orthogonal하기 보다는 상호 작용을 하며 동시에 결정된다고 본다.

고용 체제에 대한 이야기도 짚고 넘어갈 필요가 있다. 케인스는 임금 인하는 유효 수요를 감소시켜 고용을 줄일 수 있다고 주장했다. 그 아이디어가 ‘임금 주도 고용 체제’ 개념이다. 수요 체제가 생산성 체제보다 임금 주도성이 강할 때 고용 체제의 임금 주도성이 확보된다. 소득 주도 성장을 위해서는 고용 증가가 전제되어야 한다는 인식은 오해이다. 최근 최저 임금 인상 속도 조절론은 최저 임금 인상이 고용을 악화시키지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 주장으로 이어지고 있다. 임금 주도 성장 전략에서 고용 변동은 반드시 잘 관리되어야 하는 요소이다. 하지만 고용 확대 그 자체는 정책 수단도 아니고 목표 변수도 아니다.

이와 같은 점들을 고려하면서 이 글에서는 임금 주도 전략의 이상적인 정책 배열을 세 가지 축을 중심으로 재구성하였다. 이는 (1) 기본 정책, (2) 보완 정책, 그리고 전통적인 성장 정책의 과제를 흡수하기 위한 (3) 공급 정책이다. 노동의 교섭력을 직접 지원하는 노동 정책과 임금 정책이 기본 정책 수단에 해당한다. 경제 민주화 정책, 복지 정책, 일자리 정책, 총수요 정책 등이 보완 정책 수단에 해당한다. 보완적 정책과 공급 정책은 기본 정책에 종속되어야 하며 잠재적인 부작용을 보완하는 역할을 해야 한다. 이 글에서는 이상 정책 배열을 정부가 제시한 ‘소득 주도 성장 3대 세부 추진 과제’와 비교하였고 이를 통해 정부 정책 배열의 특성과 약점을 검토하였다.

지난 1년 소득 주도 성장 정책은 최저 임금의 16.4% 인상을 통해 노동소득분배율의 추세적 하락을 저지하는 데 주력하였다. 한국 경제는 개별 기업의 임금 지불 능력이나 개별 노동자의 급여 수준이 원하청의 수직적 위계 구조에서 차지하는 위치에 의해 크게 영향 받는 특징이 있

으며, 재벌 대기업이 그 수직 구조의 최상층에 위치한다. 고용 노동부의 5분위 임금 소득 자료에 기초할 때 한국 경제의 임금 분포는 왼쪽으로 기울어진 왜도 특성을 가지는 것으로 보이며 이는 중위 임금을 평균 임금보다 낮게 하는 요인이다. 발표자는 원하청의 수직 위계 구조와 치우친 임금 분포라는 우리 경제의 두 가지 특성이 최저 임금 인상의 노동소득분배율에 대한 영향을 증폭시키는 요인이 되는 것으로 이해한다. 이 점은 전 사업장으로 최저 임금 제도가 확대 적용된 2001년 이후 최저 임금 인상률과 노동소득분배율이 밀접한 연관성을 보이면서 변동한 점에서도 확인된다. 이와 같이 최저 임금 인상은 소득 주도 성장을 달성하기 위한 핵심적인 정책 수단이다.

하지만 최저 임금 인상 이후, 보완 정책 수단이 제 역할을 하지 않으면서 부작용에 대한 우려가 커졌고 경기 부진으로 고용 상황 악화가 뒤따랐다. 최저 임금 인상에 대한 강한 반대가 이어졌고 결국 최저 임금을 둘러싼 사회적 갈등에서 임금 주도 정책은 산입 범위를 확대하는 방향으로 최저 임금법을 개정함으로써 후퇴하였다. 고용 악화와 일자리 감소가 부작용으로 지적되었으나, 적어도 현재까지 최저 임금 인상으로 인해 고용이 악화되었다는 뚜렷한 근거는 확인되지 않고 있다. 그런 가운데 노동자들의 저항에도 불구하고 최저 임금법이 개정됨으로써 정부의 소득 주도 성장은 노동 중심성이라는 대원칙에서 이탈한 것으로 평가할 수 있다. 경기 부진이라는 어려운 환경 속에서 보완 정책 수단이 유명무실했고, 정부의 정책 배열에서 드러나듯이 소득 주도 성장과 경제 민주화, 소득 주도 성장과 혁신 성장의 모호한 관계 설정이 상황의 악화에 기여한 것으로 보인다.

최저 임금 인상은 원청 대기업의 하청 노동자에 대한 사용자로서의 책임성 강화를 목표로 하는 경제 민주화 입법, 그리고 대기업 노동조합의 임금 인상 자제와 연대임금정책, 이 두 가지 노력에 의한 보완이 병행될 때 그 잠재적인 부작용이 최소화될 수 있다. 정부는 지난 1년 보완 정책 수단의 활용에 있어 매우 실망스러운 모습을 보였다. 불충분한 증세와 재정 흑자를 수반한 긴축 편향은 소득 주도 성장 정책의 발목을 잡았다. 1분위 가계 소득이 급감하는 가운데 그 원인으로 주목되는 노인 빈곤의 문제는 방치되었고 사회 안전망의 확대는 미루어지거나 동결되었다. 공공 부문 일자리 확충도 시민들의 요구에 비하면 부족한 수준에 그쳤다.

2년차 소득 주도 성장 정책에서는 미루었던 노동 기본권 관련 제도를 정비하고 ILO 핵심 협약 기준을 대비해야 하며 특히 최저 임금 인상의 기초를 유지할 필요가 있다. 최저 임금 인상의 부작용은 확장적 재정 정책과 사회 안전망 확충, 경제 민주화 입법, 그리고 정부와 대기업 노동조합의 연대임금정책으로 보완되어야 한다. 산입 범위 확대는 최저 임금 제도의 효과를 반감시킬 수 있고 최저 임금 인상률과 노동소득분배율 사이의 기존의 연관성을 약화시킬 수 있는 점에서 재검토가 필요하다. 개정된 최저 임금법은 시행일 전까지 재개정되어야 하며 이는 노동 중심성이라는 대원칙을 훼손하지 않는 방향이 되어야 한다. 이와 함께 재정 지출 확대를 통해 경기에 적극적으로 대응하면서 복지 제도 정비에 집중해야 한다.