

CFE REPORT

CFE Report

2020. 04. 01

소득주도성장 정책 비판
- 통계 자료와 이론 분석을 바탕으로

박진우
(자유기업원 인턴연구원)

<요 약>

정부는 2019년 <가계금융복지조사>에 나타난 분배지표 개선을 소득주도성장 정책이 효과를 보인 신호로 해석하고 있다. 그러나 정책의 전달경로를 고려할 때, 분배개선을 정부의 입장과 같이 해석하기 위해서는 두 가지의 전제가 필요하다. 첫째로는 분배개선이 소비 활성화와 경제성장으로 이어져야 하며, 둘째로는 모든 계층의 소득 증가로 연결돼야 한다.

그러나 <국민계정>과 <가계금융복지조사>를 모두 살펴보면, 두 가지의 전제가 모두 성립하지 않음을 확인할 수 있다. 이 결과는 분배개선이 실제로는 이루어지지 않았다는 주장과 소득주도성장론이 틀렸다는 주장 중에 적어도 하나를 반드시 선택해야 한다는 논리적 결론으로 이어진다. 본 보고서에서는 분배개선이 이루어졌으나, 소득주도성장론이 틀렸음을 주장한다.

소득주도성장론이 틀린 이유를 분석함에 있어서는 총수요와 총공급에 대한 분석을 기초로 하는 주류 거시경제학을 차용한다. 소득주도성장 정책의 정책수단 중, ‘최저임금의 급격한 인상’이 총수요와 총공급 모두에 극심한 충격으로 기능할 수 있음을 우리 경제의 특성과 연관 지어 설명한다.

덧붙여 소득주도성장 정책의 일환은 아니지만, 또 다른 충격으로 기능한 정부 정책(주 52시간 노동시간 규제, 규제 개혁 속도의 둔화)을 추가하여 설명한다. 이는 논의의 일관성을 해치는 단점이 있으나, 문재인 정부 출범 이후 두드러지게 성장의 둔화가 일어난 원인을 자세히 분석하는 데에 도움이 된다고 판단해 포함한다. 위와 같은 원인들로 하여, 경제에 극심한 충격이 가해졌음을 잠재성장률 하락 폭의 심화를 통해 다시 한 번 확인한다.

결론에서는 소득주도성장 정책이 성장정책이 아닌 분배정책임을 정부가 인정할 것을 촉구한다. 분배로 인한 득보다 성장의 제한으로 인한 실이 큰 최저임금 인상이 아닌, 이전지출 증대를 분배정책의 기본으로 삼아야 함을 주장한다. 성장정책은 경제 원리에 부합하는 방향으로 다시 수립해야 하며, 그 방향은 잠재성장률 제고를 위한 규제 개혁임을 강조한다.

<목 차>

- I. 분배개선, 소득주도성장 성공의 증거인가?
- II. 문재인 정부 출범 이후의 <국민계정> 분석
- III. 분배개선은 경기 위축의 상흔
- IV. 소득주도성장론의 오류와 경제 정책 전반의 문제점
- V. 결론

참고문헌

I

분배개선, 소득주도성장 성공의 증거인가?

- 통계청의 2019년 <가계금융복지조사> 결과에 따르면, 2018년 기준 처분가능소득 기준 5분위 배율(하위 20% 소득 대비 상위 20%의 소득)이 6.54로 2011년 이후 최저치를 기록했다. 지니계수와 상대적 빈곤율 등 다른 분배지표도 개선되는 모습을 나타냈다. 정부는 이를 두고, 문재인 정부의 소득주도성장 정책이 본격적인 효과를 보인 것이라고 자평했다.
- 소득주도성장 정책은 ‘가계 소득 증대→소비 활성화→총수요 확대→경제성장→가계 소득 증대’로 이어지는 ‘선순환 고리’를 상정하고 있다. 이 선순환 고리의 시작점에서 마중물이 되는 가계 소득을 늘려주자는 것이 소득주도성장 정책의 본래 목적이다. 가계 소득을 늘리는 ‘정책 수단’은 크게 가계에 대한 ‘이전 지출 증가’와 ‘최저임금 인상’으로 나눌 수 있다.
- 케인스 경제학의 관점에서, 한계소비성향이 높은 가계가 소득을 많이 가져갈수록 소비 활성화에 따른 총수요 진작 효과가 커진다. 이 때 저소득층의 한계소비성향이 고소득층보다 높다는 게 주류경제학에서의 ‘정형화된 사실(stylized fact)’이다.
- 그렇다면 소득주도성장 정책을 통해 저소득층의 소득을 많이 올려줄수록 정책 효과가 극대화 될 것이다. 소득주도성장론 하에서 ‘경제성장’을 최종 목표로 본다면, ‘분배개선’은 정책 수단이 잘 작동하고 있는지 확인하는 하나의 중간목표로 기능한다고 볼 수 있다. 그런 의미에서 이번 분배개선은 중간목표 달성에 해당한다.
- 분배개선을 중간 목표 달성이라고 주장하기 위해서는 두 가지 전제가 필요하다. 첫째, 분배개선이 최종 목표 달성으로 이어져야 한다. 최종 목표 달성 여부를 당장 관측할 수 없는 경우가 있다. 그러나 이번 분배지표 조사 결과는 2018년을 기준으로 제시된 것으로서, 2019년의 한국은행 <국민계정> 통계를 활용하면, 최종 목표인 경제성장은 물론, 전달경로 상에 존재하는 소비 활성화 및 총수요 확대 여부까지 확인할 수 있다.

- 둘째, 모든 계층의 소득이 고루 늘어야 한다. 분배개선은 저소득층의 소득 증가율이 크게 늘어날 때도 이뤄지지만, 고소득층의 소득 증가율이 크게 둔화할 때에도 이뤄진다. 분배개선이 이뤄지더라도, 그 원인이 후자에 있다면, 이것은 소득주도성장 정책의 최종 목표인 경제성장과 논리적으로 상충한다. 따라서 정부의 주장처럼 분배개선을 소득주도성장 정책이 성공하고 있다는 신호탄으로 평가하기 위해서는 모든 계층의 소득이 골고루 증가했는지 확인해야 한다.
- 본 보고서에서는 두 가지의 중요한 전제가 모두 성립하지 않음을 확인한다. 또한 왜 그러한 전제가 성립하지 않았는지 간단한 이론 분석을 수행한다. 끝으로 소득주도성장 정책은 성장정책이 아닌 분배정책이며, 이것을 정부가 인정하는 선에서 성장 및 분배 정책이 수립돼야 함을 주장한다.

II 문제인 정부 출범 이후의 <국민계정> 분석

- 최종 목표인 경제성장률을 먼저 확인해 보자. 2019년 우리나라의 경제성장률은 전년 대비 2.0%다. <그림 1>을 보면 2017년(3.2%) 이후 우리나라의 경제성장률은 급락했음을 알 수 있다. 물론 여기에는 무역 의존도가 높은 우리나라 경제의 특성 상, 국제 경기 위축이 큰 원인으로 작용했던 것으로 보인다. 국제 경기에 민감하게 반응하는 수출증가율을 보면, 2019년(1.7%)은 2018년(3.5%)에 비해 1.8%p 하락한 것을 볼 수 있다.

<그림 1> 경제성장률의 변화 추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템

<그림 2> 수출증가율의 변화 추이

(단위: %)

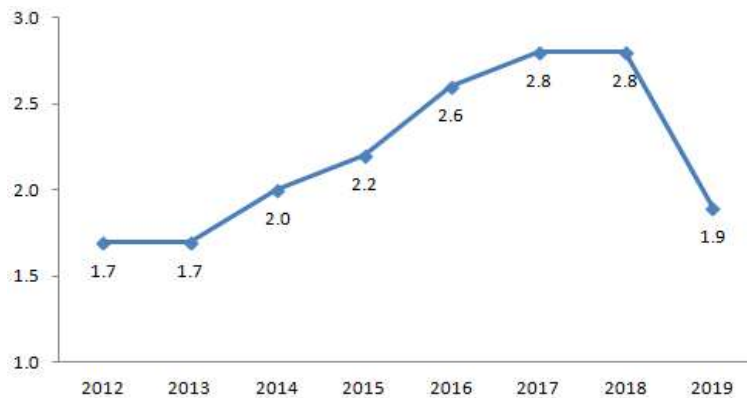


자료: 한국은행 경제통계시스템

- 민간 부문의 국내 총수요를 보여주는 민간소비와 투자를 통해 2018년과 2019년의 경제 상황을 살펴보자. 2018년에는 민간소비 증가율이 전년과 같은 수준을 유지하였으나, 설비투자 증가율이 18.9%p 폭락하여, 설비투자 그 자체가 역주행 했음을 확인할 수 있다. 그리고 이듬해인 2019년에 와서는 설비투자의 감소세(-7.7%)가 지속되면서, 민간소비 증가율(1.9%)마저 2012년 이후 최저치를 기록한다. 이렇게 보면, 소득주도성장 정책은 그 전달경로 상에 있는 소비 활성화와 총수요 확대에 철저히 실패하였음을 알 수 있다. 즉, 분배개선만이 이뤄졌을 뿐, 그 이후로 소비 활성화, 총수요 확대, 경제성장에는 전혀 이르지 못한 것이다.

<그림 3> 민간소비 증가율의 변화 추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템

<그림 4> 설비투자 증가율의 변화 추이

(단위: %)

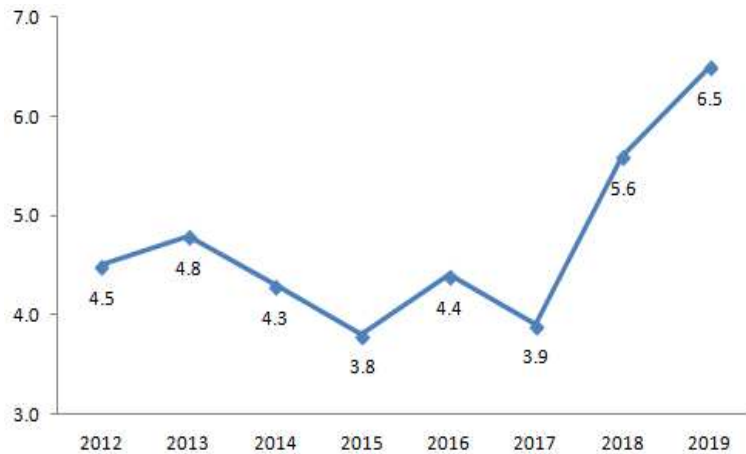


자료: 한국은행 경제통계시스템

- 더욱 문제가 되는 것은 이처럼 경기가 악화일로인 상황이 ‘정부소비를 크게 늘렸음에도 불구하고’ 나타난 현상이란 점이다. <그림 5>에서 확인할 수 있듯, 2018년 이후 정부소비 증가율은 그야말로 폭등하였다. 주류경제학에서 정부소비는 그 이상의 소득을 창출하는 승수효과를 갖는다. 따라서 정부가 이처럼 팽창적인 재정정책을 썼음에도 소비와 투자, 나아가 소득까지 총체적으로 그 성장이 둔화한 것은 민간 총수요 위축이 매우 극심한 상황임을 증명한다.

<그림 5> 정부소비 증가율의 변화 추이

(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템

- 박근혜 정부의 경제 성적표에 비추어 보면, 문재인 정부 들어 시작된 경기 하강이 더더욱 국제 경기 위축과 무관함을 알 수 있다. 박근혜 정부 시기의 수출증가율 하락세는 문재인 정부 시기와 비교조차 할 수 없을 정도로 심각했다. 그러나 박근혜 정부는 정부소비 증가율을 4.4% 선에서 안정적으로 유지하면서도, 민간소비와 설비투자를 정권 퇴진에 이르기까지 상승 추세로 끌고 갔다. 이것을 박근혜 정부가 경제 운용을 잘 한 결과로 해석하는 데에는 면밀한 분석이 필요하다. 그러나 문재인 정부의 경제 운용에 큰 문제가 있음을 확인하는 데에는 확실한 근거로 인용할 수 있다.

- 지금까지의 분석은 크게 다음의 네 가지 해석 중 하나를 뒷받침한다.
 - ① 분배개선이 이루어졌으나, 소득주도성장론 그 자체가 틀렸다.
 - ② 소득주도성장론은 옳으나, 분배개선이 이루어지지 않았다.
 - ③ 분배개선도 이루어지지 않았고, 소득주도성장론도 틀렸다.
 - ④ 분배개선도 이루어졌고, 소득주도성장론도 옳으나, <국민계정> 통계가 틀렸다.

- ④번은 확실히 고려할 가치가 없다. 한국은행 <국민계정> 통계는 국제 기준에 따라 작성되는 매우 신뢰할만한 통계이기 때문이다. ②번과 ③번의 해석은 통계청의 분배지표가 신뢰하기 어려운 통계라는 주장을 내포하는 해석이다. 이것은 한국은행 <국민계정> 통계와 통계청의 분배지표에 다른 신뢰도를 부여하는 일인데, 현 상황에서는 일견 타당하다.

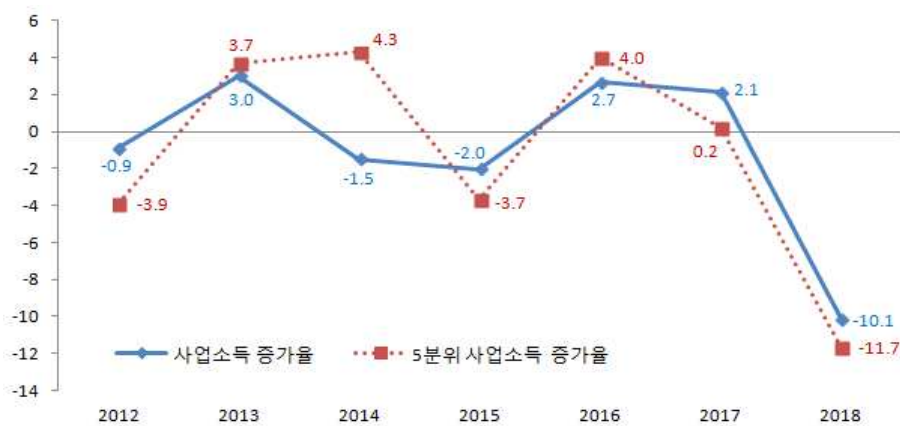
- 통계청이 분배지표를 작성하는 기준이 되는 조사는 <가계금융복지조사> 외에도 <가계동향조사>가 있으며, 현재 두 조사는 매우 상이한 분배지표를 산출하고 있기 때문이다. <가계동향조사>에 근거할 경우, 2018년 (4분기 기준) 5분위 배율은 5.47로 2003년 통계 조사 이래 최악을 보여주어, <가계금융복지조사>의 결과와는 정반대로 분배 악화를 시사한다. 게다가 이번 통계청 발표의 기준이 된 <가계금융복지조사>의 경우, 그 표본 선정과 지표 산출 방식이 2017년 크게 바뀌었다. 따라서 ②번과 ③번은 고려할 가치가 있다.

- 결국 ①~③ 중 하나의 해석을 채택하여야 하는데, 어느 것이든 문재인 정부의 경제 운용에 문제가 있음을 자인하는 꼴이 된다. ①번이 맞다면, ‘이론 수립’ 단계부터 문제가 있는 것으로 소득주도성장 정책을 폐기해야 한다. ②번이 맞다면, 이론에는 문제가 없음에도, 이전 지출과 최저임금의 급등이 분배개선이 이루어지지 않았으므로, ‘정책 실행’ 상의 문제가 존재하는 것이다. ③번이 맞다면, 이론 수립과 정책 실행 모두에 문제가 존재하는 것으로, 이 정책을 고안한 교수 집단은 물론 기획재정부 경제관료까지 총체적으로 무능함을 드러낸다. 이하의 논의를 통해 ①번 주장이 가장 타당함을 보일 것이다.

III 분배개선은 경기 위축의 상흔

- <가계금융복지조사>에 따르면, 이번에 분배지표가 개선된 이유는 소득 5분위(상위 20%) 계층의 처분가능소득이 1.3% 증가한 데에 그친 반면, 소득 1분위(하위 50%) 계층의 처분가능소득이 7.8%나 늘어난 데에 있다. 5분위 계층의 소득 증가율이 둔화된 주요인은 자영업자의 사업 소득이 역대 최대(-10.1%)로 감소하였기 때문이다. 1분위 계층 또한 소득 원천별로 분석해보면, 근로소득이 전년 대비 7.9%나 감소하여 역대 최대 감소폭을 보였지만, 공적 이전소득(11.4%)과 사적 이전소득(17.6%)이 크게 늘어나 소득증가율을 끌어 올리는 데에 기여했다.
- 1분위 계층의 근로소득은 주로 고용주가 자영업자인 시간제, 일용직 일자리에서 비롯된다. 또한 음식, 숙박, 도소매업에 주로 종사하는 자영업자의 소득은 민간소비의 변화에 민감하다. 따라서 <국민계정>에 나타나는 민간소비의 위축과 <가계금융복지조사>에서 나타나는 1분위 계층의 근로소득 감소, 자영업자의 사업소득 감소는 그 맥을 같이 한다. 경기가 좋지 않아 소비가 위축됐고, 그 결과 소비에 민감한 자영업자가 타격을 입은 것이다.

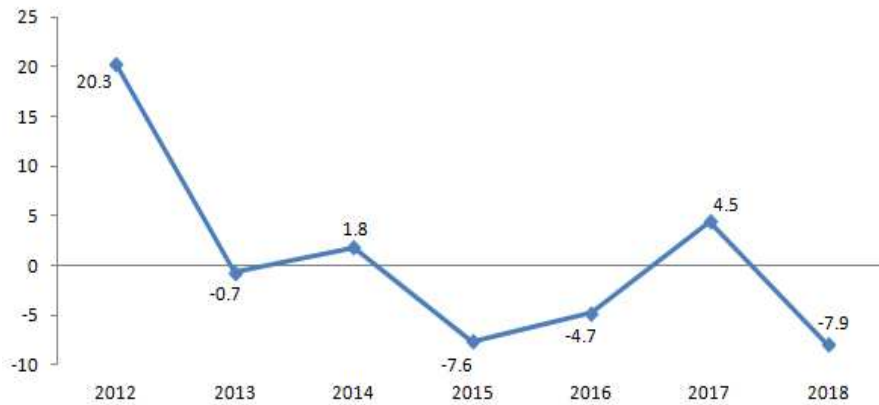
<그림 6> 사업소득 및 소득 5분위 사업소득 증가율의 변화 추이 (단위: %)



자료: KOSIS 국가통계시스템

<그림 7> 소득 1분위 근로소득 증가율의 변화 추이

(단위: %)

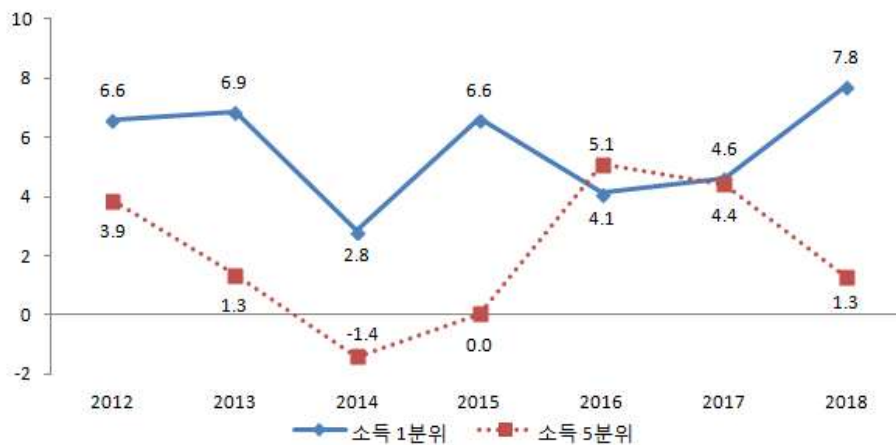


자료: KOSIS 국가통계시스템

- 따라서 이번 분배지표 개선은 경기 위축으로 고소득층의 소득 증가율이 크게 둔화한 반면, 저소득층에 대해서는 공적 보조가 이뤄진 결과다. ‘경기가 나빠서’ 분배지표가 개선된 것이다. 이것은 소득주도성장의 최종 목표인 ‘경제성장’과 상충한다. 소득주도성장 정책의 정책 수단 중 하나인 ‘이전 지출 증가’가 1분위 계층의 소득을 늘린 것만큼은 사실이다. 그러나 소비 활성화와 총수요 확대, 경제성장으로 이어지는 소득주도성장 정책의 전달경로를 고려하면, 정책 효과가 나타난 것으로 볼 수는 없다.

<그림 8> 소득 1분위 및 5분위 처분가능소득 증가율의 변화 추이

(단위: %)



자료: KOSIS 국가통계시스템

- <가계동향조사>의 경우 분배지표 또한 악화된 것으로 나와, 분배개선 그 자체에 대해서도 의구심을 품는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 이 보고서에서는 다음과 같은 이유를 들어, 분배지표 개선이 실제 이뤄진 것으로 판단하기로 한다.
- 첫째, <가계금융복지조사>의 경우 <가계동향조사>에 비해 표본 가구의 수가 기존에는 2배 많았고, 2017년 표본 선정 방식 개선 이후엔 4배로 늘어 더 정확한 조사라고 볼 수 있다. 또한 설문 조사에만 의존하는 <가계동향조사>와는 달리 <가계금융복지조사>의 경우, 행정 자료를 통해 표본의 한계를 보완하고 있다.
- 둘째, <가계동향조사>의 경우 이미 2019년까지의 분배지표가 나와 있는 상황인데, 2019년 4분기 자료에서는 <가계동향조사>의 분배지표 역시 <가계금융복지조사>와 마찬가지로 개선된 결과를 보였다. 따라서 2018년 자료까지 나타나는 둘 사이의 괴리는 <가계동향조사>가 <가계금융복지조사>에 대해 후행 시차를 갖는 것으로 판단함이 옳다.
- 셋째, <가계금융복지조사>를 기준으로 했을 때, 처분가능소득 분배지표의 추세 자체가 2011년 이후 지속적으로 개선되는 추세이다. 따라서 문재인 정부 출범 이후에도 이러한 개선 추세가 지속된 것으로 볼 수 있다.

<그림 9> 처분가능소득 기준 5분위 배율의 변화 추이
(단위: 배)



자료: KOSIS 국가통계시스템

- 넷째, 결정적으로 선형적인 논리에 근거하였을 때, 고소득층의 소득 증가율이 크게 줄고, 저소득층에 대한 이전 지출이 늘어나는 상황에서는 분배지표가 개선되는 것이 자연스러운 결과다.
- 따라서 분배지표 개선은 실제로 이루어진 것으로 보인다. 그러나 그 원인이 자영업계의 전반적인 위축에 있다는 것을 확인하였다. ‘이전 지출 증가’가 1분위 계층의 소득을 늘린 것은 확실히 확인되나, 다른 정책 수단인 ‘최저임금 인상’ 카드가 사용되었음에도 불구하고 1분위 계층의 근로소득은 오히려 역대 최대로 감소하였다.
- 소비를 비롯한 민간 총수요가 정부소비의 폭발적인 확대에도 불구하고 크게 위축되었음을 II장에서 확인하였다. 특히 2019년의 수출증가율 둔화가 박근혜 정부 때의 그것에 비해 미소함에도, 경제 상황이 훨씬 나쁜 단점은 대외적 요인보다는 문제인 정부의 경제 운용 자체에 문제가 있음을 시사한다. 이상의 논의를 종합하면, 소득주도성장론 자체가 틀린 것으로 밖에 해석될 수 없다. IV장에서는 소득주도성장론의 논리적 모순과 경제정책 전반의 문제점을 지적하고, 결론에서 올바른 성장 및 분배 정책에 대해 제언한다.

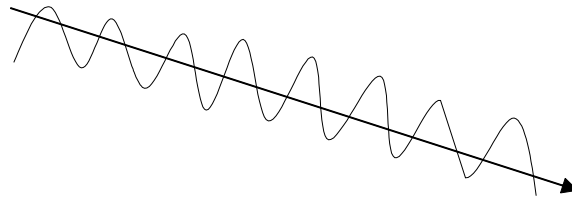
IV

소득주도성장론의 오류와 경제 정책 전반의 문제점

- 소득주도성장론이 틀렸다는 것은 통계분석을 통해 분명히 확인할 수 있다. 그렇다면 소득주도성장론이 ‘틀린 이유’를 밝혀내야 한다. 틀린 이론이 있다면, ‘옳은 이론’이 있을 것이다. 그리고 옳은 이론을 기준으로 상황을 분석하면, 소득주도성장론이 왜 틀렸는지 조목조목 따져볼 수 있다. 경기 변동을 설명하는 데에는 여러 이론이 있으나, 여기에서는 별도의 논의 없이 주류 거시경제학을 ‘옳은 이론’으로 삼는다. 이유는 다음과 같다.
- 첫째, 주류 거시경제학은 케인스의 <일반이론> 발표 이후, 이론과 상충하는 현실이 발견될 경우, 이론을 보완하는 방식으로 설명력을 지속적으로 높여왔다. 특히 이론을 보완함에 있어 미시경제학적 기초를 세우는 데에 노력함으로써, 연역적인 타당성을 확보해 나가고 있다.
- 둘째, 주류 거시경제학의 경기변동이론은 크게 새케인스학과와 새고전파로 나뉘어 학과 간 이견이 존재한다는 문제가 있으나, 그 이견은 점점 좁혀지고 있는 상태이다. 그리하여 현재 한국 경제가 당면한 경기 위축을 설명하는 데에는, 두 학과 간의 이론적 또는 정책적 이견보다는 설명 방식에 존재하는 공통점을 차용하는 것으로도 충분하다.
- 주류 거시경제학은 전 세계 경제학자들에게 보편 이론으로서 압도적인 지지를 받고 있다. 그 결과 학부 수준의 경제학도는 물론 경제학에 관심이 있는 경제 비전공자들에게까지 친숙하여, 현재의 경제 상황을 개괄적으로 이해하는 데에 편리한 이론이다.

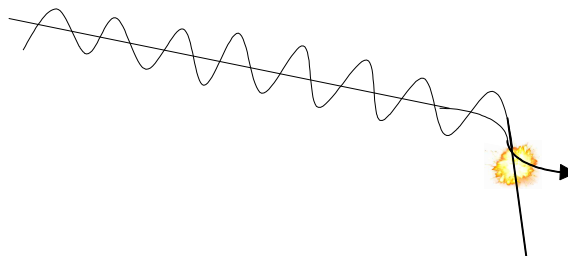
- 경제성장률이 변동하는 원인은 크게 수요 측면의 변동과 공급 측면의 변동으로 나눌 수 있다. ‘정형화 된 사실’을 따르자면, 선진국의 경제성장률은 추세적으로 하락 또는 정체하면서도 호황과 불황의 사이클을 그린다. 이 때 호황과 불황의 사이클은 수요 측면의 변동에서 주로 비롯되며, 수요 측면의 변동은 정책 변화 또는 경제 구조 변화에 기인한다기보다는 민간 총수요의 주기성으로 인한 ‘통상적인 현상’으로 이해된다. 정부소비는 이러한 주기의 진폭을 완화하는 역할을 수행한다.

<그림 10> 통상적인 선진국 경제성장률의 진로



- 문재인 정부 들어 발생한 경제성장률 하락은 ‘통상적인 현상’으로 이해하기엔 어려운 측면이 있다. 현재의 경기 하락세가 정부소비를 매우 큰 폭으로 증가시켰음에도 급격하다는 점 때문이다. 민간 총수요가 통상적인 진폭을 갖고 하락하고 있는 것이라면 정부소비를 이전에 비해 큰 폭으로 증가시켰을 때, 경기 하락세는 매우 완만해야 한다. 정부소비가 이전에 비해 매우 큰 폭으로 증가하였는데도 경기 하락세가 이렇게 급격한 것은 민간 총수요의 통상적인 주기성에 따른 것으로 설명될 수 없다.

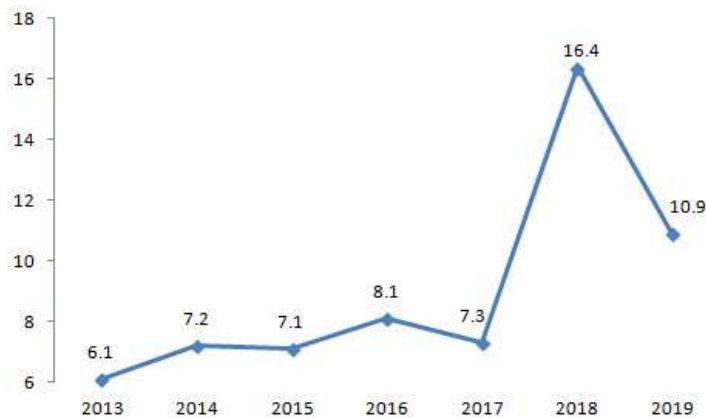
<그림 11> 통상적이지 않은 충격이 주어졌을 때의 경제성장률 진로



- 그렇다면 문재인 정부 출범 이후의 경제성장률 하락세는 수요 측면에 통상적이지 않은 충격이 주어진 데 따른 결과이거나, 공급 측면의 변동에 따른 결과로 보아야 한다. 수출증가율을 보았을 때, ‘대외적으로’ 통상적이지 않은 충격이 발생하지는 않은 것으로 보인다. 가능한 설명은 문재인 정부의 경제 정책이 ‘대내적으로’ 어떤 변화를 야기했다는 것이다.
- 문재인 정부의 경제 정책은 수요 측면에는 통상적이지 않은 충격을, 공급 측면에는 부정적인 장기 충격을 주는 내용들을 담고 있다. 여기에는 소득주도성장 정책인 최저임금의 급격한 인상뿐만 아니라, 주 52시간 노동시간 규제, 규제 개혁 속도의 급격한 둔화 등 소득주도성장 정책이 아닌 경제 정책도 포함되어 있다. 논의의 일관성이 결여되는 점은 있으나, 다양한 정보 제공과 포괄적인 원인 분석을 위해 모두 열거하도록 한다.

- 최저임금의 급격한 인상

<그림 12> 최저임금 인상률의 변화 추이
(단위: %)



자료:연합뉴스

- ▶ 최저임금의 급격한 인상은 우리나라처럼 자영업자와 소기업의 수가 많은 경제일수록 부정적인 효과를 크게 갖는다. 자영업자와 소기업이 많은 것은 저부가가치 산업 위주의 영세 고용주가 많다는 뜻이므로, 최저임금 인상은 이들의 수익성을 악화시킨다. 영세 고용주의 수익성 악화는 첫째로 이들의 소비를 위축시키며, 둘째로 저소득 근로자들에 대한 고용 인원 또는 고용 시간 축소로 이어져 역시 소비 위축으로 귀결된다.

- ▶ 대기업이 연공급제 임금체계를 가지면서, 임금의 하방경직성이 큰 경우에는 최저임금의 급격한 인상이 기업의 장기적인 수익성을 악화시키고 불확실성을 증대시킨다. 연공급제 하에서는 1호봉이 최저임금 인상률에 따라 연동되어 올라가면서, 모든 호봉이 덩달아 오르는 연쇄적 효과가 발생한다. 또한 하방 경직성에 따라 올라간 임금을 다시 내리기 어렵기 때문에, 경제 상황에 대한 기업의 탄력적인 대응이 어려워진다. 대기업의 수익성 악화와 불확실성 증대는 투자 위축의 요인이 된다. 투자 위축은 현재의 수요를 감소시키기도 하지만, 미래의 자본 투입을 감소시키므로 부정적인 장기 공급 충격으로서도 기능한다.
- ▶ 최저임금 인상이 총수요 확대와 경제성장으로 이어질 것이라던 소득주도성장론과는 정면 배치되는 얘기다. 사실 최저임금 인상은 고용주 부문의 소득을 노동자 부문으로 이전하는 것이다. 이 때 높아진 근로소득으로 인해 소비가 늘어나고, 다시 높은 한계소비성향에 의해 승수효과가 일어나, 고용주는 비용보다 큰 이익을 보게 된다는 게 이면의 논리다.
- ▶ 그런데 자영업 사업체와 소기업의 경우, 고용주 자체가 반드시 고소득 계층인 것이 아니다. 저소득 고용주의 한계소비성향이 저소득 근로자들과 크게 차이날 것이라고 보기 어렵다. 경제 전체적으로는 단순한 소득 이전의 기능만이 있을 뿐이다. 저소득 고용주에게는 오히려 수익성 악화라는 패널티만 주기 때문에 고용 인원이나 고용시간을 줄이는 동시에 자신의 소비까지 줄이게 된다. 경제 전체에는 소비 위축이라는 마이너스 효과만을 주는 것이다.
- ▶ 대기업에 고용된 근로자들은 상대적으로 소득이 중간 계층 이상에 속하므로 한계소비성향 자체가 크게 높지 않다. 그들의 소비가 국내의 재화와 서비스에 국한되는 것도 아니다. 연공급제 구조와 임금의 하방 경직성이 특히 심한 대기업의 경우, 근로자 임금 인상에 따른 수익성 악화를 납품단가 인하 등을 통해 하청업체에 전가할 수도 있다.

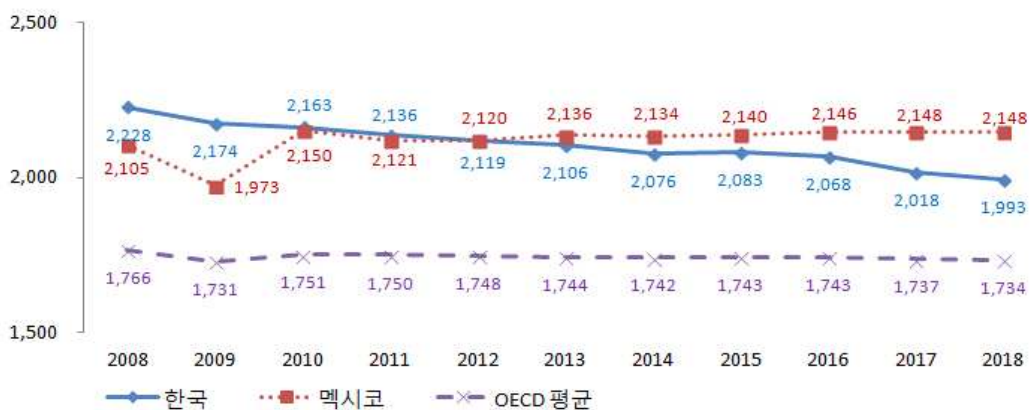
- ▶ 이 경우 한계소비성향이 낮은 고소득 대기업 근로자의 소득은 높아지지만, 한계소비성향이 상대적으로 높은 하청업체 근로자들의 소득은 근로시간 축소 등을 통해 오히려 낮아질 수 있다. 당초 의도와는 정반대의 결과가 나오는 셈이다. 투자 위축에 따른 경기 상황의 악화는 향후 기업의 채용 규모에 부정적인 영향을 줄 수 있는데, 신규 채용되는 청년들의 한계소비성향이 기존에 고용된 인원에 비해 높다는 점을 생각해보면, 소득 증대가 소비 확대로 이어지지 않을 가능성은 더욱 커진다.

- 주 52시간 노동시간 규제

- ▶ <그림 13>에서 보듯, 한국의 노동시간은 OECD 평균에 비해 상당히 높은 상황이다. 문재인 정부의 주 52시간 노동시간 규제는 이러한 문제의 식에서 비롯된 것으로, 국민들에게 ‘저녁이 있는 삶’을 보장한다는 명분으로 이뤄졌다. 그러나 이 그래프에서 알 수 있는 사실은 2008년 이후 한국의 노동시간 감소 추세가 OECD 평균치에 비해 매우 두드러진다는 점이다. 2008년 이후 별도의 노동시간 규제가 이뤄지지 않은 상황에서도 시장의 자율 기능에 따라 노동시간이 줄어들어 온 것이다. 2008년 노동시간이 우리보다 적던 멕시코는 그 이후 오히려 상승세를 보여, 2018년에 이르면 한국보다 연간 155시간이나 더 일하는 나라가 됐다.

<그림 13> 노동자 1인당 연간 노동시간의 변화 추이

(단위: 시간)



자료: OECD STAT

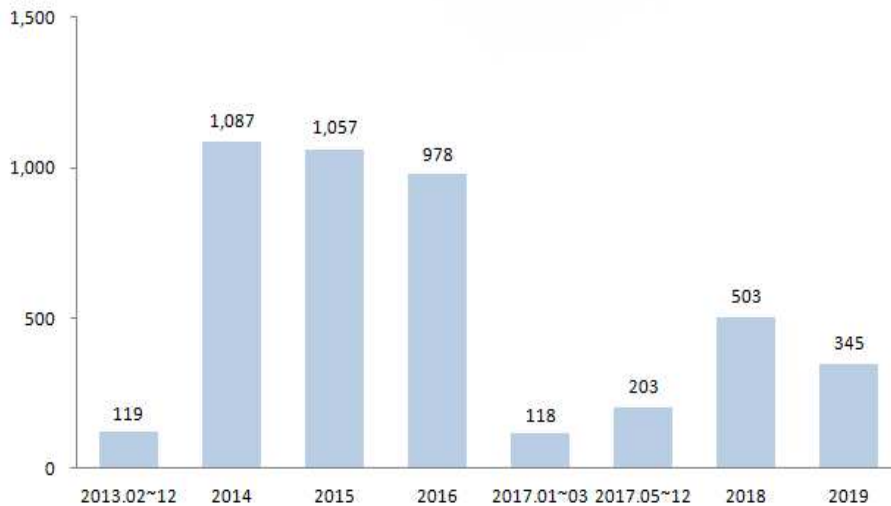
- ▶ 이는 매우 당연한 현상이다. 우리나라는 대체로 19~20세기 초에 이르러 산업화가 시작된 OECD 서구 선진국에 비해 매우 늦은 1960년대 들어 산업화가 시작됐다. 그러나 우리나라는 자본 투자를 급격히 늘려, 그 후 60년이 채 되지 않아 1인당 국민소득 3만 달러를 달성하였다. 즉, 자본 투자의 증가율을 매우 높여 선진국을 따라잡은 것이다.
- ▶ 노동시간이 빠르게 줄어드는 것은 그 연장선에 있다. 동일한 노동자가 같은 면적의 땅을 삽으로 파는 데 걸리는 시간과 굴삭기로 파는 데 걸리는 시간은 당연히 다를 것이다. 이 때 삽과 굴삭기로 대변되는 차이가 바로 자본의 차이이다. 우리나라는 자본 투자의 급격한 증가로 인해 노동시간이 줄어들었고, 그러면서도 1인당 국민소득은 증가한 것이다.
- ▶ 1인당 국민소득의 증가는 정상재인 여가에 대한 노동자들의 수요를 크게 늘리는 기제로도 작용했다. 고용주들은 그에 상응하여 실질임금은 높이고 노동시간은 줄이는 방식으로 고용 계약의 질을 높일 수밖에 없었다. 노동시간 축소는 정부가 인위적으로 강제하지 않아도 경제성장에 따라 시장 원리에 의해 자연스럽게 이루어지는 것이다.
- ▶ 문재인 정부는 최저임금의 급격한 인상을 통해 기업 부문에 투자 위축을 초래했다. 동일 노동에 대한 생산 증가율이 낮아질 수밖에 없다. 이런 상황에서 주 52시간 규제에 따라 절대적인 노동 투입량까지 줄여야 하기 때문에 경제성장률의 둔화가 불가피하다. 노동시간 규제가 부정적인 공급 충격이 되는 이유다. 규제는 쉽게 되돌릴 수 없는 탓에 장기적인 충격으로서도 기능한다.

- 규제 개혁 속도의 급격한 둔화

- ▶ 한국은 OECD 국가들 중 상품 시장 규제 정도가 4위에 이를 정도로 규제가 심한 상황이다, 이에 따라 OECD에서도 우리나라가 경제성장률을 제고하기 위해서는 규제개혁이 필수적이라고 매년 강조하고 있다. 규제 개혁은 민간의 혁신과 창의에 의한 새로운 재화와 서비스의 개발을 가능케 하여, 경제성장의 원동력이 된다.
- ▶ <그림 14>를 보면 문재인 정부 들어 규제 개혁 건수가 박근혜 정부에 비해 큰 폭으로 줄어든 것을 확인할 수 있다. 이는 동일한 노동과 자본 투입에 대해 생산증가율을 높이기가 어려워짐을 시사한다. 규제개혁이 당분간 어려울 것이라는 부정적인 신호를 기업 부문에 보냄으로써, 기업의 투자와 생산 활동을 위축시키는 결과도 초래한다, 규제개혁 건수의 감소폭이 매우 급격하므로, 부정적인 공급 충격으로 보기 충분하다.

<그림 14> 규제 개혁 건수의 변화 추이

(단위: 건)



* 2019년 수치는 추정치

자료: 연합뉴스

- 이상의 이유들로 인해 문재인 정부 출범 이후의 경기 위축은 문재인 정부의 경제 정책에 따른 결과일 가능성이 높다. 이를 뒷받침 하는 구체적인 근거가 바로 잠재성장률 하락의 가속화다. 잠재성장률이란 한 나라가 보유한 자본과 노동 등 생산요소를 모두 활용해, 물가 상승을 유발하지 않으면서 최대한 이를 수 있는 경제성장률을 말한다. 잠재성장률은 그 나라 경제의 ‘장기적인 공급 능력’을 보여주는 핵심 지표로, <그림 10>과 <그림 11>에서 화살표로 표시한 직선에 해당한다.
- 우리나라 잠재성장률의 하락은 <표 1>에서 보듯 2000년대 들어 어느 정부에서나 진행되어 왔기에 추세적인 변화다. 또한 미국을 제외한 여타 선진국에선 경제가 성장하며 통상적으로 일어나는 현상이기도 하다. 현재의 경기 위축은 그 연장선에 있기에, 문재인 정부의 탓만으로 돌릴 순 없다.
- 그러나 중요하게 지적해야 할 것은 문재인 정부 출범 이후 잠재성장률 하락 폭이 전보다 커졌다는 점이다. <표 1>의 1행은 기존에 추정된 한국의 잠재성장률, 2행은 2019년 7월에 재추정한 잠재성장률이다. 다른 시기의 경우 재추정의 결과로 잠재성장률 추정치가 조금씩 올라간 데 반해, 2016~2020년 추정치의 경우 되레 떨어진 것을 볼 수 있다. 특히 2019~2020년 추정치의 경우 해당 기간이 속한 2016~2020년 추정치에 비해서도 특히 낮다. 잠재성장률은 ‘장기적인’ 공급 능력을 추정하기에, 5년 평균 추정치에 비해 그 기간 내 최근 2년 평균 추정치가 유의미하게 낮다는 것은 그 전후로 부정적인 장기 공급 충격이 발생했음을 시사한다.

<표 1> 잠재성장률 추정치

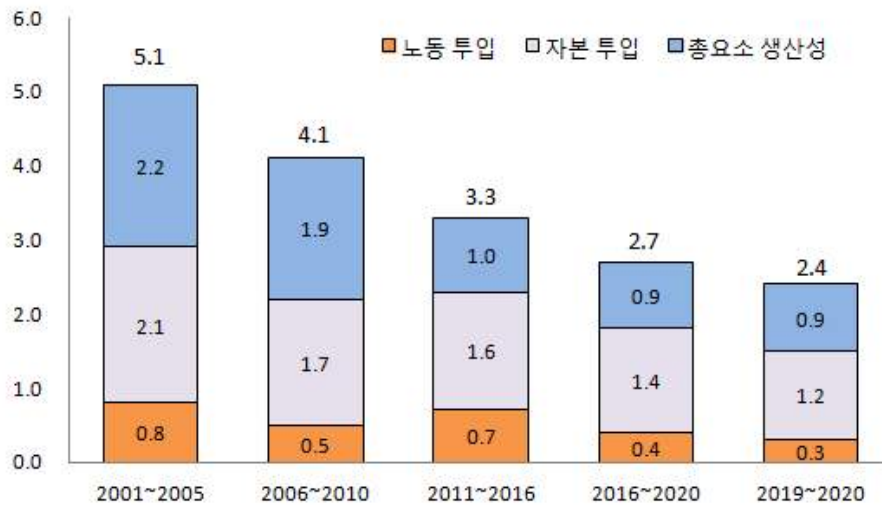
(단위: %)

	2001~2005	2006~2010	2011~2015	2016~2020	2019~2020
기존 추정치	4.8~5.2	3.7~3.9	3.0~3.4	2.8~2.9	-
재추정치	5.0~5.2	4.1~4.2	3.0~3.4	2.7~2.8	2.5~2.6

자료: 한국은행 경제통계시스템

- 잠재성장률을 투입요소 별로 분해한 결과 2019년과 2020년 사이, 노동과 자본의 기여도 하락 추세가 커진 것으로 밝혀졌다. 최근 2년 내에 정책 요인으로 인한 장기 공급 충격의 발생했다는 가설을 사실로 받아들이면, 노동투입의 감소 추세가 심화한 것은 앞서 언급한 이유들로 인한 고용 인원 또는 고용시간의 축소 탓으로 해석된다. 자본투입의 감소 추세가 심화한 것은 투자 위축으로 인한 자본형성 둔화 탓으로 보인다. 소득주도성장 정책이 성장 둔화를 가속화하고 있는 셈이다.

<그림 15> 잠재성장률에 대한 투입 요소별 분해 결과
(단위: %)



자료: 한국은행 경제통계시스템

V

결론

- 2019년 <가계금융복지조사>에 나타난 분배지표 개선은 소득주도성장 정책이 성공한 신호로 볼 수 없음이 분명하다. 정부의 주장을 뒷받침하기 위한 중요한 전제가 성립하지 않았으며, 소비 활성화에서 경제 성장에 이르기까지 모든 경로가 작동하지 않았기 때문이다.
- 분배개선만은 실제 이루어진 것으로 보이기에, 소득주도성장론 그 자체가 틀렸다고 봐야 한다. 특히 소득주도성장 정책의 중요한 정책 수단인 최저임금의 급격한 인상이 오히려 성장을 어렵게 하는 부정적인 경제 충격으로 기능했음을 확인했다. 소득주도성장론뿐만 아니라, 주 52시간 노동시간 규제, 미진한 규제개혁 등 문재인 정부의 경제 정책 전반에 성장을 어렵게 하는 충격 요소가 도사리고 있었다.
- 소득주도성장 정책의 문제는 분배정책을 성장정책으로 포장했다는 데에 있다. 선진국 경제에서 성장과 1차 분배가 상충 관계를 갖는 것은 일반적인 현상이다. 고소득층과 기업 부문의 소득 성장 속도에 비해 저소득층과 노동 부문의 소득 성장 속도가 둔화하기 때문이다. 그 원인으로는 대외 개방, 슈퍼스타 경제로의 이행 등 여러 가지가 지목되고 있다.
- 그렇지만 개방과 혁신은 국민 일반의 후생 수준을 분명히 증가시키므로, 1차 분배를 희생하더라도 성장을 지속하는 것이 낫다. 대신 재분배를 통해 1차 분배에서의 격차를 교정한다. 그렇지만 분배와 성장은 분명히 구별되는 것이며, 분배정책을 사용해서 경제성장을 달성할 수는 없다.
- 성장은 요소 투입의 효율성 및 효과성을 제고하여 이뤄지는 것이며, 수요 진작 정책은 이러한 성장 요인들이 안정적으로 기능하고 있을 때에 단기적인 경기 침체에 사용하는 정책일 뿐이다. 게다가 수요 진작 역시 감세와 재정 확대, 금리 인하 등을 통해 이루어지는 것이 일반적이지, 최저임금 인상은 앞서 언급한 이유들로 인해 수요 진작 정책으로 보지 않는다. 이진지출 증가의 경우 수요 진작 정책으로 보고는 있으나, 그 효과가 다른 정책들에 비해서는 떨어진다는 게 일반적인 학계의 의견이다.

- 더 나은 경제 정책을 수립하려는 의지는 좋지만, 어떤 경제 정책이든 보편적인 경제 원리로 설명 가능한 것이어야 한다. 문재인 정부의 성공적인 경제 운용을 위해서는 그러한 경제 원리에 맞게, 소득주도성장정책이 분배정책임을 인정하는 태도가 필요하다. 그 틀 안에서, 어떤 분배정책을 사용할 것인지 고민하고, 성장정책은 별도로 수립해야 한다.
- 분배정책 측면에선 시장에 큰 부담을 주는 급격한 최저임금 인상을 폐기해야 한다. 시장 가격을 직접 통제하는 방식의 분배는 파이를 골고루 나누는 득보다 파이의 크기를 줄이는 실이 더 크다. 대신 소득주도성장 정책의 다른 정책 수단인 이전지출의 확대를 분배정책으로 사용해야 한다. 시장에 주는 부담이 적으면서도 분배개선 효과가 뚜렷하기 때문이다. 근로소득 장려세제와 기초생활수급제도의 지원 범위 확대 등을 들 수 있다.
- 성장정책 측면에선 단기적인 수요 진작 정책을 쓰기보다 장기적인 잠재성장률 제고를 위한 정책이 우선돼야 한다. 현재 우리 경제가 당면한 문제는 잠재성장률의 하락에서 비롯되기 때문이다. 노동과 자본의 투입을 줄이는 노동 및 산업 규제를 완화하여, 혁신을 촉진함으로써, 요소 투입의 절대량과 효율성을 증진시켜야 한다. 문재인 정부는 최저임금의 급격한 인상, 주 52시간 노동시간 규제, 규제개혁 속도 둔화 등 혁신 촉진과 배치되는 방향으로 경제를 운용해 왔기에, 그 방향키를 빨리 되돌려야 한다.



참고 문헌

- 공병호(2016), “3년 후, 한국은 없다” 21세기북스
- 김인준 · 이영섭(2013), “국제경제론(7판)” 다산출판사
- 박태주(2014), “현대자동차에는 한국 노사관계가 있다” 매일노동뉴스
- 정운찬 · 김영식(2018), “거시경제론(12판)” 율곡출판사
- 조장옥(2020), “거시경제학(5판)” 홍문사
- 한국은행(2019), “2019 알기 쉬운 경제지표해설” 한국은행