

## 소득주도 성장전략이 대안이다.

[새로운 사회 2013] (7) 진보 경제개혁 청사진 ②

2012.04.12 | 새로운사회를여는 연구원 | edu@saesayon.org

### 목차

1. 이제는 소득주도 성장 전략이다.
2. 소득주도 성장전략의 기본원리
3. 적극적 소득정책

새사연은 2013년 체제를 만들기 위해  
한국사회에 필요한 진보대안정책을 담은 새 책을  
2012년 5월에 출간할 예정입니다.  
이 글은 새 책의 일부분입니다.

**편집자 주** 새사연은 우리사회에 필요한 시대적 가치와 비전, 새로운 경제모델과 성장모델, 총체적 경제개혁, 보편복지를 망라하는 정책을 모아 2012년 5월 중 단행본 출간을 계획하고 있다. 출판될 원고 가운데 일부를 새사연 회원들과 미리 공유하고자 [새로운 사회 2013]이라는 기획을 마련했다. 회원과 독자 여러분들의 많은 관심을 기대한다.

**<연재 순서>**

1. 90년대 한국경제는 어떻게 불평등을 줄였을까?
2. 민주정부 10년 동안 왜 경제 민주화를 못했나?
3. 승자독식의 시장원리를 넘어 '신뢰와 협동'의 가치로
4. 지속 가능한 사회국가를 제안한다.
5. 시장경제, 공공경제, 그리고 사회경제
6. 새로운 성장전략을 찾아라.
7. 소득주도 성장전략이 대안이다.

**1. 이제는 소득주도 성장전략이다.**

낙수효과는 말-참새 이론으로 불리기도 한다. 말에게 먹을 것을 많이 주면, 그중에 떨어지거나 흘리는 것도 많아져서 결국 참새가 집어 먹을 것도 많이 생겨난다는 이치다. 재벌을 살찌울수록 가게가 떡고물 하나라도 더 집어 먹을 수 있다는 말이다. 그러나 현실에서는 빵을 더 열심히 구워 먹을 것을 한껏 키워 놓아도, 정작 빵을 구운 사람들에게는 제대로 분배되지 않았다. 생산성 증가의 열매가 아래로 파급되지도 않았고, 밖으로 퍼져나가지도 않았다.

참새를 살찌우는 게 목적이라면, 굳이 말에게 먹이를 주고 그것이 참새에게 전달될 때까지 기다리는 비효율적 방법을 쓸 필요가 없다. 사람과 사회기반시설에 대한 직접투자를 통해 참새에게 직접 먹이를 주고, 먹이를 잡을 기회를 주면 된다. 나아가 말과 참새의 비대칭적 힘의 균형을 바로잡을 필요도 있다. 이를 위해서는 유능하고

책임 있는 정부(intelligently active state)의 유익한 개입이 필요하다.

소득주도 성장전략은 이러한 철학적 원리에 후기 케인지안(Post-Keyensian)과 칼레키안(Kaleckian) 성장모델을 기반으로 한다. 최근 유엔무역개발회의(UNCTAD와 국제노동기구(ILO)<sup>1)</sup>에서도 소득주도 성장전략을 신자유주의 성장 패러다임의 대안으로 제시하고 있다.

소득중심 성장전략의 핵심은 실질임금과 생산성 증가의 상관관계를 회복하는 것이다. 생산성 증가에 상응하는 만큼 실질임금을 증가시켜 노동소득 분배율을 유지하고 거시경제의 균형을 통해 지속가능한 성장을 추구한다. 소득을 통해 총수요를 극대화하고 양질의 일자리 창출에 기여할 수 있도록 분배율을 관리한다. 다만 재벌개혁과 복지지출 확대 등을 통해 점진적으로 분배율을 개선시켜 내수를 자극하는 성장전략이다.

소득주도(income-led)란 이름은 지난 시기 부채, 거품, 수출을 성장의 주요 추동요인으로 삼았던 신자유주의 경제의 특징과 구별하기 위해서다. 그러나 소득주도 성장전략이 실질임금 상승을 무조건적으로 옹호한다거나 수출을 확대한다는 편향적 인식을 가져서는 안 된다. 과도한 수출주도에 따른 내수와 수출의 불균형을 해소하고, 대외취약성과 불안정 요소를 극복하면서도 중국효과와 남북경제협력을 통한 대외수요의 긍정적 측면을 적극적으로 활용하는 수출과 내수의 균형 성장전략이다.

소득주도 성장전략은 거시경제의 안정과 균형, 그리고 분배상의 균등을 목표로 한다. 따라서 소득중심 성장전략은 기존의 친기업적 성장편향 정책을 위해 활용된 성장과 분배의 이분법 논의와도 구별된다.

1) ILO(2011), Towards a sustainable recovery: The case for wage-led policies.

**임금의 두 가지 기능 : 비용과 소득**

신자유주의 경제학은 임금과 고용은 반비례한다고 가정한다. 이들에게 임금은 노동의 가격, 즉 생산과정에서의 비용으로만 고려된다. 기업이 생산활동을 할 때 노동과 자본이 필요한데, 이 중 노동의 가격이 임금이고 자본의 가격이 이자가 된다. 임금이 올라간다는 것은 노동의 가격이 비싸지고, 상대적으로 자본의 가격이 싸진다는 것을 뜻한다. 따라서 기업은 노동의 양은 줄이고, 대신에 자본의 양을 늘린다. 반대로 임금이 내려간다는 것은 노동의 가격이 싸지고, 상대적으로 자본의 가격이 비싸진다는 것이다. 따라서 기업은 노동의 양을 늘리고, 대신에 자본의 양을 줄인다. 이같은 논리에 의해 실질임금이 증가하면 고용과 성장률은 감소한다는 결론에 도달한다.

하지만 소득주도 성장전략은 임금이 늘어나면 고용도 늘어난다고 본다. 이는 전통적인 케인즈주의 시각을 배경으로 하고 있다. 여기서 임금은 생산과정에서의 비용인 동시에 소비과정에서 필요한 소득이 된다. 임금은 개별 기업 입장에서는 노동을 고용하기 위한 비용으로만 고려되지만, 경제 전체의 입장에서는 소득의 주요 원천이고 이는 총수요를 구성하는 소비와 투자에 결정적인 영향을 미친다. 특히 노동자와 자영업자 가계는 소비성향이 높기 때문에 전체 경제성장 중 노동소득으로 분배되는 몫이 늘어나면 기업의 총수요가 늘어나고 고용도 창출된다고 본다.

**2. 소득주도 성장전략의 기본원리**

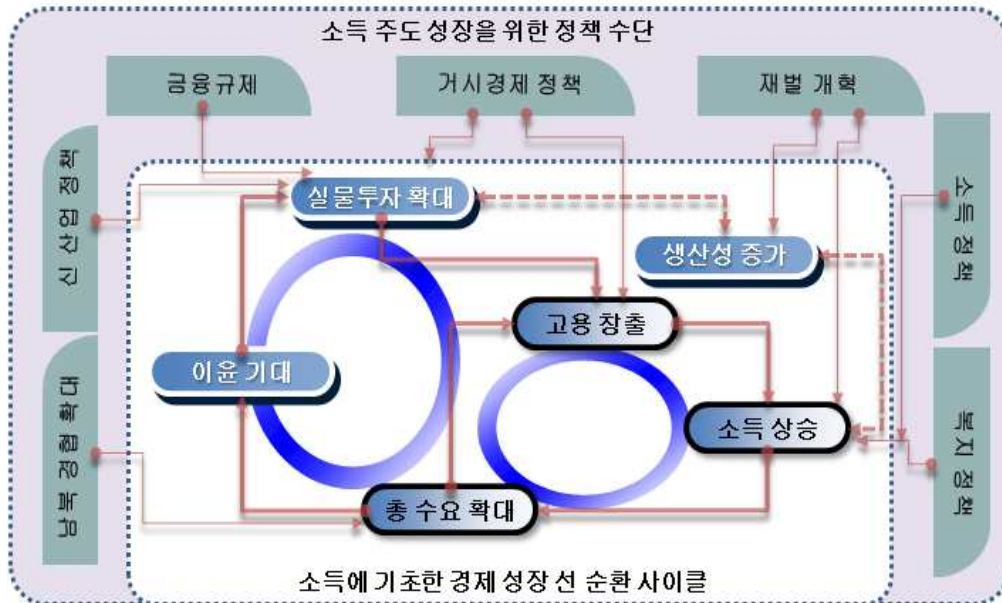
낙수효과를 비롯한 신자유주의 경제정책은 임금을 억제하고, 가급적 생산성 이득이 자본소득에 귀결되도록 하였다. 그러나 이윤을 늘리기 위해 임금을 억제하는 정책은 지속가능하지 않다. 소비성향이 높은 임금소득자의 강력한 구매력이 뒷받침되지 않으면 내수가 부족해진다. 이는 생산설비를 충분히 가동할 수 없게 만들어서 이윤으로 귀결되지 않기 때문이다.

특히 자영업과 중소기업을 위협하는 재벌대기업에 생산성 이득이 집중되면 상황은 더 악화된다. 총고용의 25%에 달하는 자영업은 주로 임금소득자의 구매력에 의존하기 때문에 추가로 민간소비가 위축되고, 경제생태계 교란으로 중소기업의 신기술 투자 또한 위축될 수 있다. 오히려 생산성 증가에 조응하는 실질임금 상승을 통해

총수요를 증가시키는 선순환 모형으로 전환하는 것이 바람직하다. (그림 1 참조)

생산성 증가는 재벌개혁과 정부의 적극적인 소득정책에 따라 노동시장의 실질임금 증가로 이어지도록 해야 한다. 또한 복지지출 확대는 세후 가계의 실질소득 증가를 가져온다. 가계의 실질소득 증가는 민간소비를 중심으로 내수확대로 이어지고, 이는 기업의 이윤 및 매출 증가의 기대를 형성할 것이다.

**[그림 1] 소득주도 성장전략의 기본 모형**  
 소득 주도 성장전략(Income-led Growth Strategy)



또한 경제 환경의 불확실성을 줄이기 위한 자본유출입 규제 등을 통해 금융시장의 변동성을 줄여야 한다. 기업지배구조에 대해서 언급하면, 경영자의 성과급을 제한하고 금산분리 강화를 통해 무분별한 금융시장 진출을 제한해야 한다. 경제의 금융화와 단기주의를 방지하기 위해, 배당에 대한 과세와 자사주 매입 규제를 강화할 필요가 있다. 또한 기업이 자본시장의 이익에만 복무하지 않도록 노동자의 경영참여를 제도적으로 보장하고, 연기금의 사회적 책임투자를 강화하는 등 사회적 성격을 발휘해야 한다.

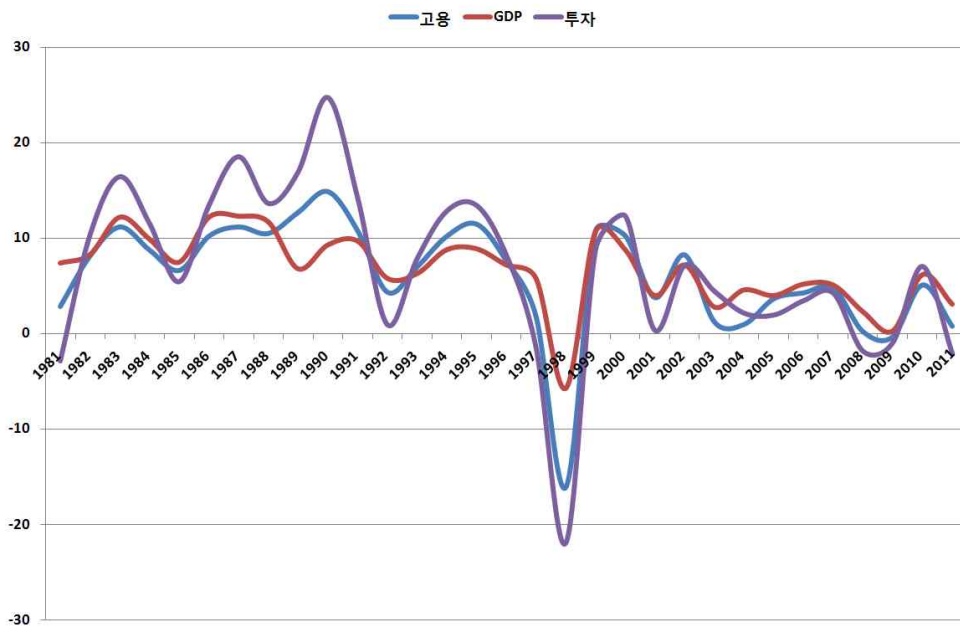
중소기업 중심의 신산업정책과 남북경협 확대 등도 투자증진에 기여할 수 있다. 우리 헌법 32조는 “모든 국민은 근로의 권리”를 가지며, “국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야” 한다고 명시하고 있

다. 따라서 IMF 이후 사실상 실종된 산업정책을 노동과 환경 친화적으로 부활시키고 정부의 적극적인 ‘최종고용자’ 기능을 수행해야 한다. 이렇게 사회개혁이 동반된 소득주도 성장전략은 총수요와 투자 확대를 통해 최종적으로 생산성증가와 고용창출에 기여할 것이다.

[그림2]에서 보는 것처럼, 고용증가율은 경제성장률, 특히 투자증가율과 매우 밀접한 상관관계를 보인다. 고용의 성장탄력성이 떨어졌다고는 하나 민간부문에서 새로운 일자리 창출은 경제성장률에 주로 의존한다는 점을 간과해서는 안 된다. 즉 기업의 투자는 현재와 미래의 전반적인 경제 상황, 즉 총수요에 의해 결정된다. 다시 말해 총고용 수준은 노동의 상대적 비용에 의해서 결정되는 것이 아니라 실물투자와 그러한 투자를 촉진시키는 총수요에 주로 의존한다.

이는 역사적 경험과도 일치한다. 노동소득 분배율이 개선되었던 1985~1996년 기간 투자율이 높았으며 높은 경제성장률과 고용성장률을 기록하였다. 이와 반대로 1997년 이후 노동소득 분배율 악화에 따른 내수침체는 투자정체로 이어지고 이는 경제성장률과 고용증가율 정체로 이어졌다.

[그림2] 투자, 성장, 고용 증가율 추이



### 생산성의 두 가지 얼굴: 실업과 소득

총수요, 고용을 결정하는 핵심 거시경제 변수는 소득의 분배이다. 자연자원이 풍부한 경제를 제외하고 소득을 증가시킬 수 있는 가장 중요한 원천은 생산성 증가다. 반면 생산성 증가는 노동절약적 기술의 도입을 촉진하여 실업의 잠재적 원천이 되기도 한다. 자본주의 경제는 주요 추진력인 생산공정과 상품 혁신으로부터 생산성이 증가한다. 그러나 신기술은 하늘에서 떨어진 것이 아니다. 신기술 도입에 따른 생산성 효과가 발생하기 전에, R&D를 실행하는 분야에서 고용이 창출된다. 또한 새로운 상품과 생산 공정을 도입하는 과정에서 새로운 자본재를 생산하기 위해서도 고용은 창출된다. 따라서 노동절약적 기술혁신에 따른 일자리 감축이 새로운 기술과 자본재를 생산하는 과정의 일자리 창출보다 적으면 생산선 증가가 고용을 감소시키지 않을 것이다. 하지만 반대의 경우라면 생산성 증가는 고용을 감소시킨다. R&D 투자를 소홀히 하거나 자본재 수입에 의존하는 개발도상국에서 그럴 가능성이 높다.

그러나 전반적인 생산성 증가가 상품시장에서 추가 수요를 창출할 수 있는 소득으로 잘 전달되면 고용 효과는 다를 수 있다. 즉, 생산성 증가가 추가 수요를 창출할 수 있도록 잘 분배되면 추가적인 재화와 서비스를 생산하기 위해서 노동을 추가로 고용하게 된다. 따라서 총수요가 고용 창출을 이룰 수 있도록 충분히 상승할 것인가의 여부는 생산성 증가의 결과를 어떻게 분배하느냐에 달려 있다. 분배는 주로 정책 선택에 의해 결정된다.

### 3. 적극적 소득정책

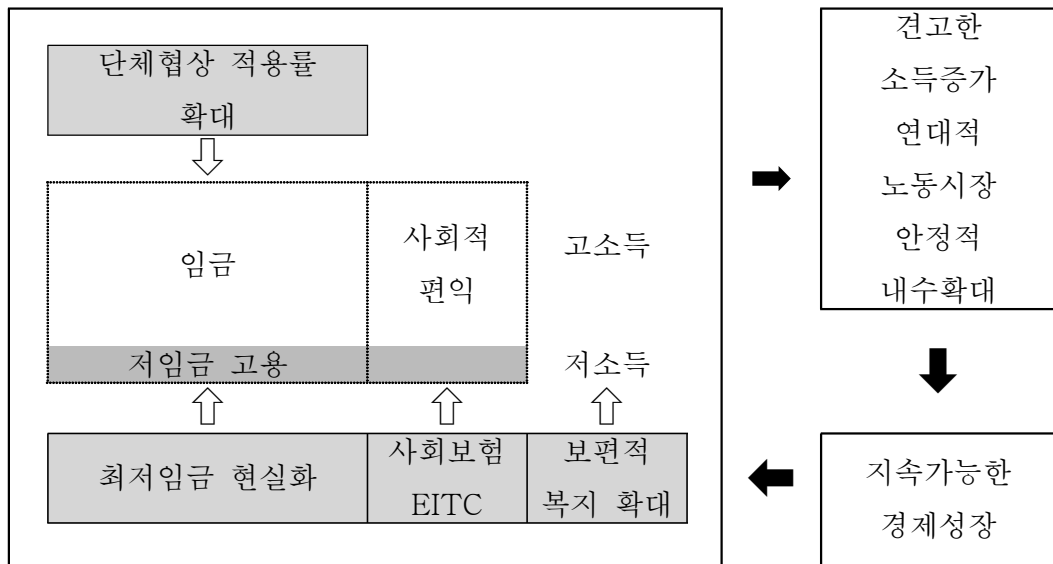
생산성 증가와 실질임금 증가의 연동성이 깨어지는 이유는 세계화와 신자유주의 정책에 따라 작업장 내에서 노동자의 협상력이 약화되었기 때문이다. 따라서 적극적 소득정책은 노동시장의 균형추 회복을 주요 목표로 한다. 이윤-성장-투자-고용의 낙수효과가 작동하지 않는다면 대신에 분배-총수요-투자-생산성의 선순환 고리가 다시 작동하게 만들어야 한다. 임금은 노동생산성에 의해 주로 결정되지만, 노동조합과 최저임금을 비롯한 노동시장 제도와의 밀접한 관련을 맺고 있다. 제도가 임금 결정에 미치는 영향력은 국가와 시대에 따라 상이하지만, 대부분의 국가에서 노동

자와 사용자가 상호작용하고 임금을 결정하는 독특한 노사관계를 형성하고 있다. 그리고 대부분의 국가에서 수용 가능한 사회적 정의와 부합하도록 시장실패를 교정하는 소득정책을 추진하고 있다.

김영삼 정부부터 이명박 정부에 이르기까지 우리사회의 일관된 소득정책은 임금억제 정책이었다. 분배-총수요-투자-생산성의 선순환 원리가 작동하기 위해서 노동과 가계에 친화적인 소득정책을 실시해야 한다. 우리 헌법 제119조 2항에는 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 명시하고 있다.

따라서 사회적 정의와 양극화 해소를 위해 사회적 파트너의 당사자로서 정부는 적극적 소득정책을 실시해야 한다. 노동시장 내에서 분배 정상화를 위한 최저임금 및 노동조합의 협상력 확대를 위한 정부의 지원 및 개입을 1차 소득정책이라 할 수 있다. 그리고 사회적 이슈로 대두되는 차별, 금융, 조세, 개혁 또한 2차 소득정책에 포함될 수 있다.

[그림3] 적극적 소득정책 개요



적극적 소득정책의 개요를 그리면 [그림3]와 같다.<sup>2)</sup> 첫째, 최저임금 현실화를 통해



서 중하위 노동자들의 소득을 끌어올려야 한다. 현재 최저임금은 평균 임금의 33.4%이다. 이를 현실적으로 생계가 가능한 수준으로 올려야 한다. 평균 임금의 50% 수준으로 최저임금을 인상해야 한다. OECD에서도 평균 임금의 50%를 최저임금으로 제안하고 있다.

둘째, 단체협상 적용률 확대를 통해 생산성과 실질임금이 조응되도록 한다. 이를 위해선 비정규직 축소와 노동조합 조직률 확대를 위한 법적, 제도적 개선과 지원이 요구된다. 우선 따라서 2010년 조정노동소득 분배율<sup>3)</sup>이 59%까지 떨어졌는데, 2013년부터 매년 1%p씩 상승시켜 2017년에는 64%까지 상승하는 것을 목표로 한다.

공공재, 건강보험, 사회보장, 교육, 사회 인프라 등은 정부가 공급하는 것이 민간보다 훨씬 효율적이다. 경제적 활동의 기회와 과정에서 필요한 사회적 기본재를 정부가 공평하게 분배해야 한다. 따라서 실업급여를 비롯한 사회보험 취약계층 문제를 해소하고, 근로장려세제 확대를 통해 저임금 노동자들의 가계소득을 지원해야 한다. 마지막으로 고용 상태와 관계없이 아동수당과 같은 보편적 복지 확대를 통해 사회적 소득을 늘려야 할 것이다. 견고한 소득증가는 침체된 내수를 회복하고 사회적 통합에 기여할 것이다. 이는 궁극적으로 지속 가능하고 안정적인 경제성장을 통해 추가적인 복지확대의 초석이 될 것이다. 📌

2) ILO(2011), 임금보고서,

3) 노동소득분배율에 노동자 규모 증가와 자영업자를 포함하여 조정한 수치이다.