

## ‘기업 친화적 성장’에서 ‘노동 친화적 성장’으로

추천보고서 > 유엔무역개발회의 정책 브리핑

2012.12.24 | 김병권\_새사연 부원장 | bkkim21kr@naver.com

### 목차

1. 박근혜 정부는 친 기업 정책을 펴지 않을까?
2. 침체된 세계경제 회복을 위한 유엔의 대안
3. 줄어드는 소득기대가 국내수요를 억제한다.
4. 임금과 노동시장 정책을 통한 재 균형과 수요 진작

새사연은 2006년에 설립된 진보적 민간 연구소입니다.  
정부와 기업의 지원을 받지 않으며,  
회원들의 후원회비를 통해 운영되고 있습니다.

## 1. 박근혜 정부는 친 기업 정책을 펴지 않을까?

5년 전인 2007년 압도적인 표차로 당선된 이명박 정부가 내세운 성장전략은 ‘기업 친화적(Business Friendly) 성장’이었고, 그 논리는 대기업에게 규제완화와 감세, 수출위한 환율여건 조성을 해주면 낙수효과(trickle-effect)에 따라 전체 국민경제 구성원이 혜택을 받게 된다는 것이었다. 이명박 정부는 집권 후에 실제로 그렇게 했다. 그래서 한국의 재벌 대기업들은 경제위기 와중에서도 놀라운 실적을 올릴 수 있었다. 그러나 재벌의 성장은 ‘나 홀로 성장’이었을 뿐 낙수효과는 작동하지 않았고 양극화는 심화되었으며, 다수 국민은 세계경제위기를 피해가지 못했다.

5년이 지난 2012년, 친 기업 정책으로 심화된 양극화와 경제위기 장기화 현실 앞에서 모든 대선 후보들이 경제 민주화와 복지, 고용을 주요 공약으로 내걸었고 그 중 가장 보수적인 박근혜 후보가 당선되었다. 박근혜 후보는 이명박 정부와 달리 과연 ‘기업 친화적(Business Friendly) 성장’을 추구하지 않을 것인가? 그녀는 정말 경제 민주화를 어디까지 실천할 것인가? 일자리를 늘리고, 지키고, 좋은 일자리로 질을 올리는(이른바 ‘늘.지.오’ 정책) 고용정책을 실천할 것인가. 공공부문의 상시적 근무 비정규직을 정규직으로 바꾸고 최저임금을 크게 상향조정할 것인가.

현재로서는 아무것도 알 수 없다. 지금까지 한국 역대 정부 가운데 ‘공약’과 ‘실제’ 사이의 괴리가 가장 클 가능성이 있기 때문이다. 분명한 것은 박근혜 정부의 태생 이자 토양인 새누리당이 원천적으로 ‘기업 친화적(Business Friendly) 성장’에 익숙해져 있다는 사실이다. 그 동안 경제 민주화의 국민적 여론에 떠밀려 숨죽이고 있었던 재벌과 거대 자본들의 역습이 조만간 시작될 것이다. 그에 대한 대처 방식에서 박근혜 정부의 경제 전략은 그 일단을 드러낼 것이다.

우리나라는 여전히 ‘기업 친화적(Business Friendly) 성장’에 경도 가능성이 높은 정권이 재창출되었건만, 지금 세계적으로는 일종의 ‘노동 친화적(Labour - Friendly) 성장’이라고 할 수 있는 경제 패러다임의 이동이 시작되고 있다. 이미 새시연이 국제노동기구(ILO) 등에서 제안한 ‘소득 주도 성장 전략’을 적극적으로 소개하고 우리의 성장전략으로 채택해야 한다고 주장하기도 했다. 유엔 무역개발회의(UNCTAD)도 이미 이와 같은 주장을 하기 시작했는데, 특히 “무역과 개발 보고서

2012(Trade and Development Report 2012)"에서는 소득 불평등이 성장에 미치는 부정적인 영향을 다양하게 소개하면서 소득주도 성장 전략의 전환과, 이를 위해 ‘노동시장 유연화 정책’의 폐기를 강력하게 주장하고 있어 주목을 끌고 있다.

이는 바로 우리에게 절박한 과제다. 이명박 정부의 실패한 ‘기업 친화적(Business Friendly) 성장’을 폐기하고, 글로벌 경제위기로 실패가 입증된 ‘노동시장 유연화 정책’도 폐기해야 한다. 그 대신에 노동시장의 안정성과 노동권을 강화, 노동자와 자영업의 소득 증대를 통한 구매력 강화, 정부의 적극적인 소득정책을 통한 지원이 정책의 중심이 되어야 한다. 이명박 정부와 차별되는 박근혜 정부를 원한다면 박근혜 당선자도 이러한 패러다임의 변화를 수용해야 할 것이다.

## 2. 침체된 세계경제 회복을 위한 유엔의 대안

여기서는 최근 유엔무역개발회의(UNCTAD)가 짧은 정책 브리핑으로 발표한 “Policy Brief No.26: Greater Income share for labour - The Essential Catalyst for Global Economic Recovery and Employment”, 2012.12를 요약해서 소개해 보겠다. 2013년 한국경제 전망과 진보적 성장 전략을 위한 중요한 시사가 있으리라 생각한다.

### 핵심 요약

- 국민소득에서의 임금비중은 2차 대전 이후 최저 수준으로 떨어졌고 실업률은 가장 높아졌다.
- 노동자 가구는 경제에서 가장 중요한 소비자이지만, 낮은 임금과 높은 실업 상황에서 이들이 경제 회복을 지원할 만큼의 소비를 할 여력이 없다.
- 정부는 “유연 노동시장”의 주문을 폐기하고 대신에 적극적인 소득정책을 시작해야 한다.
- 생산성에 비해 임금을 삭감하는 방식으로 경쟁력을 높이려는 국가들의 행위는, 진정 바닥으로의 경주라고 하는 총체적인 궁핍화로 치달을 것이다.

선진국 경제에서의 지속적인 허약성은 세계 경제의 회복 전망에 대한 비관적인 문제제기를 하게 된다. 개발도상국들의 국내 수요도 지금까지의 성장 경로를 유지할 만큼 충분하지 못하다. 한 동안 개발도상국들은 글로벌 경제의 엔진 역할을 했다. 그러나 전통적인 서구 선진경제의 수요가 살아나지 않는 상황에서 개발도상국만 성장해보려는 노력은 소진되고 있다. 분명하게 지금까지 성공적이지 못했음에도 불구하고, 여전히 대부분의 선진국들에서 재정긴축이 중산층과 장기 성장을 위해 긴요한 것으로 고려되고 있다. 그러나 단기적이고 중기적으로 세계경제의 전망을 어둡게 하는 요인들은 결국 장기적인 전망도 밝게 할 수 없다. 실제로는 정반대로, 단기 전망이 어두울수록 미래에 대한 부정적인 충격이 커지고, 다른 나라들에게 부정적인 영향이 전달된다.

통화정책의 소진에 이어 성장을 자극하기 위한 재정정책 실행을 반대하는 정치적 행위는 난국을 돌파하기 위한 새로운 분석과 수단을 요구하고 있다. “무역과 개발 보고서 2012(Trade and Development Report 2012)”에서 유엔무역개발회의(UNCTAD)는, 현재의 문제가 주요 선진국들에서 노동시장이 제대로 기능하지 못하기 때문이라는 것을 보여주었다. 고실업과 임금하락의 압력을 받고 있는 민간 가계들은 더 이상 소비를 할 수 없고, 기업들은 가동률도 낮은 상황에서 미래에 대한 불투명한 전망과 결합되어 고수익에 현금이 넘쳐나는데도 투자를 꺼리고 있다. 2차 대전이후 가장 높은 실업률과 가장 낮은 임금 몫으로 인해, 악화된 경제를 회복시키려는 노력을 함에 있어서 “더 유연한 노동시장(more flexible labour markets)”로 가야 한다는 광범위한 신화는 신뢰를 잃어가고 있다. 대신에 정부가 적극적 소득정책에 나서야 한다는 것이다.

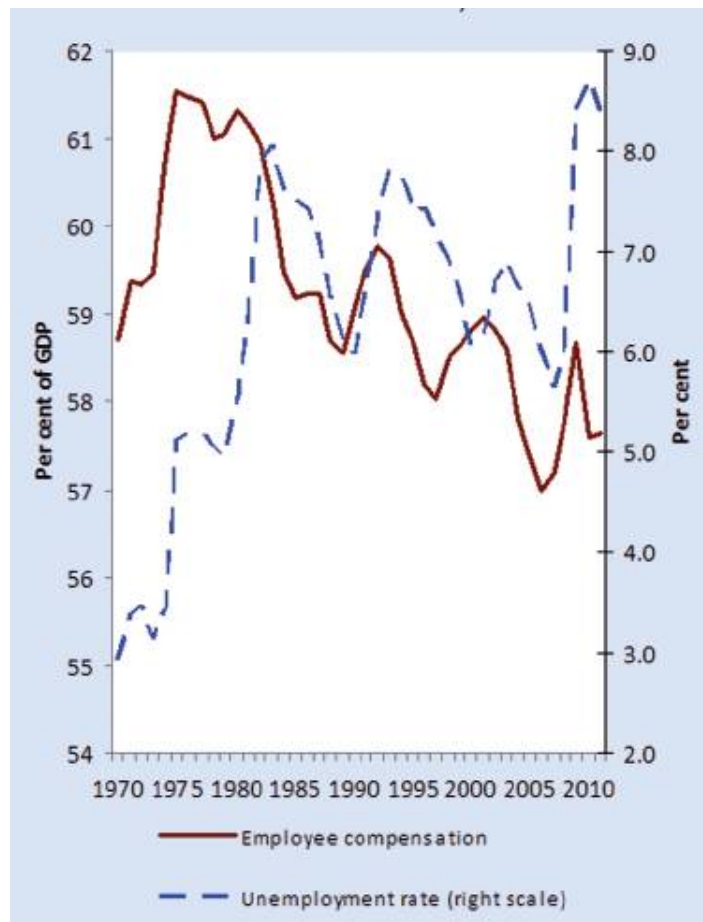
### 3. 줄어드는 소득 기대가 국내수요를 억제한다.

임금억제와 생산성 향상에 못 미치는 실질임금 상승은 지난 30년 동안 세계의 대부분의 나라들, 특히 선진국에서의 가장 핵심적인 특징이었다. 그러나 기업의 수익 확대와 불평등 심화라는 전반적 추세와 함께 발견되는 소수의 초고액 연봉은, 경제학 이론이 제안하는 것처럼 고정자본에 대한 지속적인 추가 투자로 이끌지 못했다. 선진국에서 노동소득 분배율은 1980년에서 글로벌 금융위기 시작 시점 사이에 5% 포인트 이상 추락했다. 이것은 전후 조직 노동자와의 사회계약을 명백히 뒤집는 것

인데, 전후의 사회계약과 공감대는 “생산성 향상에 비례해서 실질임금이 상승되어야 가계에 의한 국내 민간소비를 유지시킬 수 있다”고 하는 아이디어를 기반으로 하고 있었다.

수십 년 동안 경제적 사고를 지배했던 그와 같은 이론에 따라서, 임금이 떨어지면 서 실업률이 급격히 올라가는 조합은 발생하지 않았다. 그러나 2008년과 2009년 금융위기 기간 동안 정확히 그런 조합이 발생했다. 선진국 경제에서 임금이 60년 만에 최저 수준으로 떨어졌을 때 실업률은 전후 최고치인 9퍼센트까지 올라갔던 것이다.(그림 1)

[그림 1] 선진국에서 1970~2011년 기간 피용자 보수와 실업률 변화 추이



미국을 예로 들어보면, 미국은 지난 기간 동안 생산성에 못 미치는 임금 상승을 해왔는데, 실업률은 금융위기가 발생했던 2008년에 급격히 올라갔고 이전의 그 어느 시기보다 고실업이 지속되고 있는 중이다. 그러나 만약 실질임금이 생산성 향상에 못 미치고 있는데도 실업률이 급격히 올라가고 있다면, ‘임금이 낮아지면 노동에 대한 수요(기업의 구직)를 촉진하여 (실업률을 낮추게 될 것)’이라는 단순한 노동시장의 가정은 성립되지 않게 된다. 실제로 고실업은 임금 상승을 억제하는데, 임금 삭감은 소비를 약화시키고 최종 수요를 약화시킴으로써 결국 추가적인 고용감축을 촉진하고 있는 중이다. 명목임금 하락의 즉각적인 효과는 가계의 수요 감소이기 때문에, 고실업으로부터 오는 압력이 임금을 억제하도록 하게 되면 결국 생산성을 떨어뜨리게 된다.

심각한 점은 문제의 연쇄적 과정이다. 임금이 추락하는 동안에, 노동을 대체하는 자본 투입과 같은 다른 긍정적 효과들이 작동을 하려면 시간이 걸리고 그 이전에 국내 수요가 명백히 감소한다. 수요가 감소하고 가동률이 떨어지게 되면, 임금 하락의 결과로 기업의 이윤이 올라가는 것도 아니다. “유연 임금(flexible wages)”으로 인해 노동시장에서 발생하는 수요의 감소는 정부가 수요를 자극하는 수단들을 동원함으로써만 보완할 수 있다.

역설적인 것은, 각국 정부들이 최후의 대부자(은행) 역할은 자주 하면서도, 많은 경우 최후의 고용주 역할은 거부한다는 것이고, 반대로 임금을 삭감하거나 억제할 것을 권고하는 쪽으로 행동한다는 것이다. 글로벌 금융위기가 터진 이후 유엔무역개발회의(UNCTAD)는 일자리 창출이 재정긴축 정책과 양립할 수 없다고 경고해왔다. 이 메시지는 최근 유니세프(UNICEF; 2012)를 포함한 많은 다른 기관들에 의해 재차 강조되고 있다. 그 이유는 세계의 각국 정부들이 검토하고 있는 긴축 정책들이 노동시장의 회복을 지연시키고, 경제위기로 인한 엄청난 인적 손실을 초래할 것에 대한 두려움 때문이다. 유니세프가 국제통화기금(IMF)의 국가별 보고서를 분석한 결과 2010년에서 2012년 사이 선진국과 개발도상국 73개 국가에서 임금 삭감이나 억제를 고려하고 있었다. 이와 함께, 133개 국가들이 공공지출 삭감을 예상하고 있었는데, 이것은 고용과 임금에 직 간접적으로 추가적인 후과를 초래할 수 있다.

이런 조치들은 국가의 ‘국제적 경쟁력(international competitiveness)’을 향상시키

려는 시도와 관련되어 있다. 그러나 경쟁력이란 (국가가 아니라) 기업 수준에서 적용되는 개념이고 더욱 중요하게는 상대적인 개념이라는 점이다. 모든 나라가 생산성을 향상시키고 국민들의 소득을 증대시킬 수 있지만, 국가적 생산성에 비교하여 임금을 삭감하는 방식으로 경쟁력을 높이려고 한다면 결국 총체적인 빈곤이라고 하는, 진실로 '아래로의 경주(race of the bottom)'로 끝날 수밖에 없다.

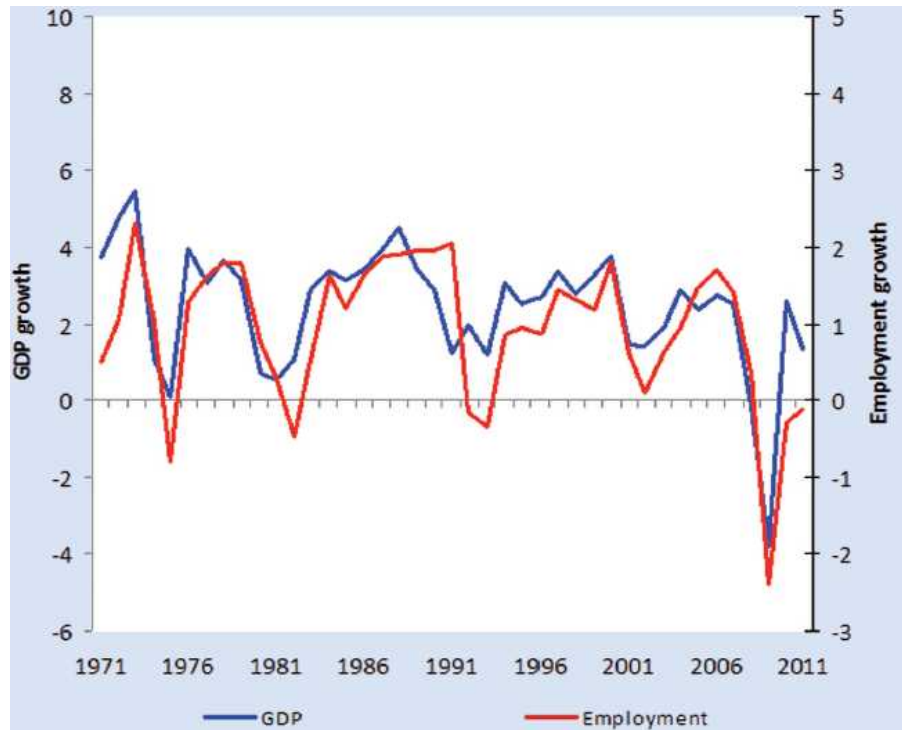
불행하게도, 글로벌 경제의 정책 결정자들은 아직 교훈을 얻지 못한 것 같다. 유엔 무역개발회의(UNCTAD)는 2011년 보고서("Trade and Development Report 2011", "Policy Brief No. 24")에서, 대단히 취약한 경제 여건 속에서 국가 재정을 줄일 경우에 민간부문의 투자와 소비 능력이 되살아날 것이라는 지나친 낙관론을 경고했었다. 최근 일련의 성장전망 하향조정과 다시 글로벌 침체에 빠질 것이라는 전망은, 재정적자의 '비 케인지언 효과(non-Keynesian effect)\*와 같은 몇 가지 주장들이 근거 있는 이론이나 확실한 실증 증거 보다는 희망적 사고를 반영한 것임을 입증해주고 있다.

**\* 비 케인지언 효과(non-Keynesian effect)**

전통적인 케인지언 이론은 경기가 하강하는 시기에 재정긴축을 하면 수요부족을 보완할 수 없어 경기가 더 위축될 것이라고 본다. 그러나 일부에서는 재정 긴축(재정 건전화)이 경기를 위축시키는 것이 아니라 경제성장에 긍정적 효과를 가져 올수도 있다고 주장한다. 이런 주장들을 비 케인지언 효과(non-Keynesian effect)라고 부른다.

고용성장을 고려하는 한에 있어서, 관련된 증거들은 고용성장이 총 소득성장과 강력한 상관관계에 있으며 또한 총 고정자본 증가와 고용사이에 상관관계가 있음을 말해주고 있다.(UNCTAD, "Trade and Development Report 2012", [그림 2] 참조) 실제 세계에서는 노동과 자본은 상호 보완적이지 서로 대체하는 관계가 아니다. 기업은 수요가 증대되는 시점에서는 고용과 자본 양쪽에 모두 투자를 한다. 반대로 수요가 축소되면 양쪽 모두에서 투자를 줄인다.

[그림 2] 1971~2011년 선진국에서의 고용성장과 실질 GDP 변화추이(%)



이것은 노동시장이 충분히 유연하다면 경제 성장률이 어떠한 높은 수준의 고용을 유지할 수 있다고 하는 관례적인 주장들이 명백히 잘못되었을 보여주는 것이다. 그런데 정확히 현재 시점에서 유연한 노동시장은 의심할 여지없이 경제를 불안정하게 하면서 임금과 총수요가 하락함을 의미하는 것이다. 그것은 경기침체 심화를 비롯하여 고용 감소와 임금 압박의 재개로 유도될 것이다. 기업의 과감한 투자를 끌어내는 결정적인 요인으로서 수요를 고려하지 않는 것은 치명적인 오류이며, 경제 정책의 시스템적 오류를 의미한다. 비슷한 맥락에서 1982~2005년 사이에 기업 법인세가 떨어졌을 때에도 총 고정자본 형성은 늘지 않았고 오히려 떨어졌다. 기업은 이익과 자본이 넘쳐나더라도 수요 부족에 직면하게 되면 생산적 활동이나 일자리 창출을 위한 개입을 늘리지는 않는다는 것이다.



#### 4. 임금과 노동시장 정책을 통한 재 균형과 수요 촉진

소득 분배에서 재 균형을 달성하는 것은 선진국과 개발도상국을 막론하고 가장 중요한 정책적 목표가 되어야 한다. 노동과 자본사이의 균형이 불평등하게 되는 성장이나, 소수에게 보상이 집중되고 99%로 상징되는 다수 국민들에게 매우 낮은 보상을 해주는 성장은 장기적으로 결코 지속가능하지 않다. 노동자 가구는 가장 중요한 소비자이며 민간소비는 지속적인 국내수요의 핵심 구성요소다. 이들 가계를 시스템적으로 무시해버릴 수가 없는 것이다. 따라서 고용과 성장을 지원하는 임금정책이 필수적인 것이다. 노동시장에서의 힘의 균형이 깨져 있다면, 통화와 재정 정책은 소득정책을 보완하기 위해 필요한 것이다. 이것은 개발도상국에서 좀 더 중요하다.



**\* 관련 정책 원칙 들**

- 정부는 “유연 노동시장”의 신화를 거부하고 적극적 소득정책을 시행해야 한다.
- 평균 생산성에 더하여 정부와 중앙은행이 정하는 물가상승 목표치와 같은 비율로 평균 명목임금이 증가하도록 하는 규정이 필요하다.
- 단체 협상 메커니즘은 이것을 달성하는데 기여해야 하고, 보완적으로 정부의 권고나 최저임금 등을 통한 임금 조정의 일반 가이드라인이 있어야 한다.
- 시장 산출의 균형을 교정하기위해 다른 제도적 수단들이 사용될 수 있는데, 추가적인 공공 일자리 기회라든지 누진적인 조세 정책 등이 포함된다.
- 재분배를 위한 보조적 통로로서, 기본적인 상품과 서비스 공급을 개선하기 위해 설계된 공공지출이 또한 도움이 될 수 있다.