

## Section II

---

## 정책논단



# 소득 주도 성장 논란과 향후 방향<sup>(1)</sup>

김 소 영

## 1. 소득 주도 성장에 관한 논란

소득 주도 성장은 국제 노동 기구(ILO)의 일부 연구자들이 연구한 임금 주도 성장(wage-led growth) 관련 이론에 근거한 것 같다고 한다. 이후 2014년 홍장표의 연구와 그 외 일부 연구들에서 “소득주도성장”이 언급되었다고 한다. 소득 주도 성장에 대한 정의가 아주 명확하지는 않은 것 같은데, 소득 주도 성장은 대체로 임금 주도 성장과 비슷한 면이 있다고 생각되고, 임금 상승이나 노동 정책, 재분배 정책 등을 통해 노동 소득을 증가시키고 소득 재분배를 통해 경제 성장을 이루겠다는 것으로 생각된다.

소득 주도 성장의 기본 내용은 임금 소득, 노동 소득, 저소득 층의 소득을 증가시켜 총소비와 총수요를 증가시키면, 총수요의 증가는 생산과 소득을 증가시키고, 생산과 소득의 증가는 다시 총소비와 총수요를 증가시키고, 총소비와 총수요의 증가는 다시 생산과 소득을 증가시키는 등 이러한 선순환이 지속된다면 경제성장을 이룩할 수 있다는 것에서 출발했다고 생각된다. 상대적으로 지출 의도에 비해 소득이 부족한 근로자의 한계소비성향이 자본가의 한계소비성향보다 크다면 임금 증가 등으로 노동 소득이 자본 소득에 비해 상대적으로 더 많아짐에 따라 노동자의 소비 증가가 자본가의 소비 감소보다 더 커서 전체 경제의 소비와 총 수요가 증가할 수 있다는 것이다. 또한 저소득층의 소득이 증가한다면 고소득층의 소득이 그만큼 감소하더라도 저소득층의 한계소비성향이 고소득층의 한계소비성향보다 더 크고, 결국 전체

(1) 본 원고는 2018년도부터 2019년 초까지 저자가 세미나, 컨퍼런스 등에서 발표했었던 내용을 정리하고 저자가 작성한 사설의 일부를 발췌해서 정리했다.

경제의 소비와 총수요가 증가할 수 있다는 것이다.

이러한 소득 주도 성장과 관련하여 다양한 반론이 제기되었는데 다음과 같다. 첫째, 임금이 증가하게 되면 고용주는 고용을 줄이게 될 것이고, 결국 임금은 증가해도 고용이 줄어, 전체 임금 소득 또는 노동 소득이 증가한다는 보장이 없다는 것이다. 특히 임금 인상으로 고용이 많이 감소한다면 전체 노동 소득이 감소할 수 있고, 고용 감소는 생산과 총소득을 감소시킬 수 있다.

둘째, 임금이 증가하는 경우 고용주들의 입장에서 생산 비용이 증가하게 되는데 고용주들이 이러한 비용 상승을 제품 가격에 반영시킬 수 있다. 경제 내의 많은 제품 가격이 인상된다면 명목 소비 지출은 증가하더라도 실질 소비 지출에 미치는 영향은 상대적으로 적을 수 있고 생산과 실질 소득에 미치는 효과도 미미할 수 있다는 것이다.

셋째, 임금이 증가하게 되면 고용주들의 입장에서 생산 비용이 증가하게 되는데 고용주들이 이러한 비용 상승을 제품 가격에 충분히 반영시키지 못한다면 결국 이윤이 감소하게 되고 투자와 생산이 감소할 수 있다. 또한 제품 가격에 반영되더라도 가격 상승으로 수요가 하락하는 경우 생산이 감소할 수 있다. 임금이 과도하게 증가한다면 생산 비용이 급증하여 기업이 퇴출되는 경우가 발생할 수 있고 그러한 경우 생산과 고용이 급감하게 될 수 있다.

넷째, 임금 인상은 기업의 생산 비용 인상으로 이어질 것인데 개방 경제 여건을 고려한다면 국제 시장에서 국내 기업의 경쟁력 하락을 의미할 수 있고 결국 수출이 감소하여 총생산과 총소득이 감소할 수 있다.

다섯째, 소득 주도 성장의 기본 경로는 노동 소득이 자본 소득에 비해 상대적으로 많아지거나 저소득층 소득이 고소득층 소득에 비해 상대적으로 많아지는 경우 한계 소비 성향의 차이로 인해 총소비와 총소득이 증가한다는 것인데 이러한 효과가 실증 자료에서 명확하게 나타나고 있지 않다는 것이다.

## 2. 소득 주도 성장과 장기 경제 성장

경제학에서 경제 성장은 장기적이고 지속적인 경제의 성장을 의미한다. 예를 들어 현재 실질 GDP의 성장률이 2%인데 어떻게 하면 2%가 아니라 3% 수준을 지속적으로 달성할 수 있는가가 경제 성장의 문제라고 할 수 있다. 잠재성장률은 균형 수준

또는 평균 수준을 나타내는 경제 성장률인데 어떻게 하면 잠재 성장률을 끌어올릴 수 있는지가 경제 성장의 문제로, 소득 수준을 일시적 또는 한번 증가시키는 것을 경제 성장의 문제라고 생각하지는 않고 소득 수준을 지속적으로 장기적으로 증가시키는 것 또는 경제 성장률을 지속적으로 증가시키는 것을 경제 성장의 문제라고 한다. 이러한 경제 성장에 관한 논의는 경기 변동에 관한 논의와 구분할 수 있는데, 경기 변동에 관한 논의에서 다루고 있는 것은 주로 균형 수준 또는 평균 수준에서 벗어나는 경우를 다루고 있다. 흔히 논의되고 있는 경기 부양책, 경기 활성화 정책 등의 용어는 장기적인 경제성장과 달리 단기적으로 특히 현재 상태가 균형 상태보다 안 좋은 경우 균형 상태를 회복하기 위한 정책이라고 생각하면 된다.

대부분의 경제 성장 이론에서는 장기적이고 지속적인 경제 성장을 위해 공급 측면을 강조하고 있다. 생산 요소인 자본과 노동을 지속적으로 축적하거나, 지속적인 기술 발전을 통해 주어진 생산요소를 보다 효율적으로 사용할 수 있도록 생산성을 제고하여, 지속적인 생산량 증가가 가능하다는 것이다. 특히 장기적이고 지속적인 발전을 위해서는 기술 발전, 지식 수준 제고 등을 통한 생산성 향상이 필수적이라고 생각한다.

장기적이고 지속적인 경제 성장을 위해 이러한 공급능력 제고가 중요한 반면 수요 측면은 상대적으로 덜 중요시되고 있는데, 이는 수요의 증가만으로 공급 능력을 지속적으로 증가시키기 어렵다는 생각을 가지고 있기 때문이다. 수요가 생산을 증가시킬 수 있는지에 대한 기본적인 경제학 이론의 답변은 제한적 또는 일시적으로만 가능하다는 것이다. 공급 능력보다 수요가 부족한 경우, 공급 능력만큼 생산되지 않고 있으므로 수요를 증가시켜 생산을 증가시킬 수 있는데, 지속적으로 가능한 것은 아니고 공급 능력 수준만큼 까지는 무리 없이 가능하다는 것이다. 균형 상태에 있는 경우에도 수요의 증가로 생산이 증가할 수 있기는 한데 결국 가격이 상승하면서 생산 수준은 원래대로 돌아올 것이기 때문에 그러한 경우는 일시적으로만 가능하다는 것이다.

만성적인 수요 부족으로 경제가 장기 침체에 있는 상황에서 수요를 자극하는 것이 중요할 수 있다. 수요 부족으로 장기 침체에 있는 경우에는 수요를 자극하여 생산을 증가시킴으로써 경제를 장기 침체에서 벗어나게 하는 것이 가능할 수 있다. 하지만 장기 침체에서 벗어난 이후에 수요를 지속해서 더 자극한다고 해서 경제가 지속적으로 더욱 성장한다고 보기는 어렵다. 히스테리시스 이론과 같이 기본 이론과 달리 수

요 부족으로 인한 경기 침체가 경제의 생산량 수준에 장기적으로 영향을 미친다는 이론이 있으나 이 또한 경제 성장의 주요 이슈인 장기적이고 지속적인 경제 성장률의 변화와는 약간 다른 의미이다.

이러한 경제학의 기본적인 논의들을 고려해보면 소득 주도 성장의 보다 근본적인 문제점은 경제 성장에 관한 논의에서 다루고 있는 지속적이고 장기적으로 경제성장률을 제고하는 것과는 크게 관계가 없는 것 같다는 것이다. 즉 소득 주도 성장은 수요 측면 주도로 지속적인 경제 성장을 달성하자는 것으로 보이는데, 경제학적 관점에서 수요 측면 주도로 지속적이고 장기적인 성장을 달성하기 쉽지 않다는 것이다. 소득 주도 성장을 통해 경제 성장 이론에서 논의되는 것과 마찬가지로 장기적이고 지속적인 경제 성장을 달성하려고 했다면 근본적으로 이론적인 한계가 있다고 생각되며, 소득 주도 성장을 통해 단기적인 경기 활성화나 수요 침체 상황에서 수요 자극을 통한 생산 증가를 원했다면 장기적이고 지속적인 경제 성장과는 다른 문제이므로 소득주도성장에서 “성장”이라는 용어는 마치 경제학에서 논의하는 장기적이고 지속적인 경제성장을 의미하는 것 같이 생각되므로 오해의 소지가 있다고 볼 수 있다.

소득 주도 성장에서 총수요의 증가는 생산과 소득을 증가시키고, 이는 다시 총소비와 총수요를 증가시키고, 이는 다시 생산과 소득을 증가시키는 등 선순환이라는 것을 염두에 두고 있는 것 같은데, 이러한 선순환이 수요 쪽 주도로 영구히 같은 속도로 지속되기 어려울 것이다. 경제가 수요 부족인 상태에서는 총수요의 증가는 생산과 소득을 증가시킬 수 있지만, 수요의 증가로 수요와 공급이 같아지는 균형에 달하게 되면 더 이상 그러한 속도로 경제가 성장하기는 어려울 것이다. 또한 선순환이라고 하는 것도 이론적으로 보면 영구히 같은 속도로 경제가 지속 성장한다는 것이 아니라 일정 수준에서 멈추는 순환구조일 가능성이 크다. 예를 들어 케인즈의 재정승수 관련 논의를 생각해보면 재정 지출이 증가하면 소득이 증가하고 소득이 증가함에 따라 한계소비성향만큼 소비가 증가하고 다시 그만큼 소득이 증가하는 선순환이 나타난다고 할 수 있지만 한계소비성향이 1보다 작으므로 그러한 효과는 점차 작아질 것이고 소득 증가는 일정 수준에 도달하면 멈추게 된다. 이러한 측면에서 선순환이라는 것도 결국 일정 수준에서 멈추는 구조일 가능성이 높는데 소득 주도 성장에서는 이러한 선순환이 영구히 지속되는 것으로 잘못 해석하고 있을 가능성이 있다.

본 절의 논의는 소득 주도 성장으로 경제학의 경제 성장 관련 논의의 주요 대상인 지속적이고 장기적인 경제 성장을 이루기 어렵다는 측면을 논의했다. 본 절의 논의

에 비해, 1절에서 언급된 소득 주도 성장에 관한 반론들은 소득 주도 성장 정책이 제한적 또는 일시적인 생산과 소득 수준 증가 효과도 내지 못하거나 그러한 효과가 상당히 미미할 수 있다는 측면들에 대한 논의라고 볼 수 있다.

### 3. 최저 임금 인상, EITC 확충, 공공부문 고용 확대 등

현재 시행되거나 추진 중인 정책 중 어떤 정책이 정확히 소득 주도 성장과 관련된 정책인지 명확히 정의된 바는 없는 것 같지만, 최저임금 인상, 공무원 일자리 확충, EITC 등의 정책을 적어도 일부에서는 소득 주도 성장 정책의 일환이라고 생각하고 있는 것 같으므로 본 절에서는 이러한 구체적인 정책들에 관해 간단히 논의한다.

최저임금 인상의 효과에 관한 가장 간단한 이론은 다음과 같다. 노동시장이 동질적인 완전경쟁시장인 경우 최저 임금 인상은 기업의 노동 수요를 감소시켜 고용을 감소시킨다. 또한 최저임금 인상으로 노동 공급은 증가하게 되어 공급과 수요의 갭이 증가하게 되고 실업이 증가한다. 다시 말하면 인상된 최저 임금 하에서 일하기 원하는 사람은 더 많아지지만 노동 수요는 줄어 고용이 감소하여 일하기 원하는데 일하지 못하는 사람들 즉 실업이 증가하게 된다.

하지만 노동시장이 동질적이지 않거나 완전 경쟁시장이 아닌 경우 다른 결과를 가지고 올 수도 있다. 노동시장의 임금이 경쟁적으로 결정이 되는 것이 아니라 기업과 노동자의 협상에서 결정되고 기업의 협상력이 노동자의 협상력보다 더 강한 경우 임금이 경쟁시장의 균형임금 이하로 결정될 수 있다. 이러한 경우 최저 임금이 소폭 올랐을 때 기업의 몫은 줄어들지만 수익이 있는 한 고용을 줄이지 않을 가능성이 있다. 한편 탐색이론에서는 최저 임금 인상으로 노동자가 직업 탐색을 강화하여 노동자와 직업이 더 잘 연결이 될 가능성이 있고 이러한 결과로 생산성이 향상되어 기업도 수익을 올릴 수 있을 가능성을 배제할 수 없다고 한다. 하지만 최저임금이 대폭 오른다면 경쟁 시장의 균형임금보다 높아져 결국 기업은 고용을 감소시킬 가능성이 크다.

그 이외에 고용 감소가 나타나지 않고 다른 방법으로 조정이 될 가능성과 관련된 논의가 많이 있다. 기업이 고용을 줄이지 않고 노동 시간 감소로 대응할 수 있다는 것인데, 노동이 더 효율적으로 변하지 않는다면 고용 노동자 수는 줄지 않더라도 노동 시간 감소로 생산은 감소할 것이다. 한편 기업이 노동자에 대한 관리를 강화하여 노동이 더 효율적으로 변할 것이라는 논의도 있다. 하지만 노동이 어느 정도 더 효율

적으로 변하더라도 생산이 증가하려면 노동 감소분을 대체하고 남은 만큼 노동이 더 효율적으로 변해야 하는데 이는 쉽지 않은 일이다. 기업이 임금 비용 인상 분을 소비자에게 전가하여 고용이 감소되지 않을 것이라는 논의도 있는데, 이는 1절에서도 언급하였듯이 물가 상승으로 이어져 실질 임금이 별로 증가하지 않고 소비가 별로 증가하지 않을 가능성이 있다. 비급여를 급여로 전환하거나 비급여를 감소시키는 방법이 있을 것인데 그러한 경우는 실제 임금 상승효과가 줄어든 경우라고 생각하면 될 것이다. 기업이 최저 임금 인상 시 고임금자에 대한 임금 인상을 감소시키는 것으로 대응할 수 있다는 논의도 있는데, 이러한 경우 앞에서 언급하였듯이 이러한 분배 효과가 수요, 생산 증가에 얼마나 영향이 있는지가 관건이 될 것이다. 이와 같은 고용이 줄지 않을 수 있다는 논의들을 보면 대부분, 고용에 미치는 영향이 적게 되더라도, 소득 주도 성장에서 언급하고 있는 총수요, 총생산 증가가 가능한지에 대해서는 명확한 답변을 제시하지 못하고 있다고 생각된다.

최저 임금의 인상을 통해 소득 주도 성장을 이루겠다는 생각에 대해서는 1절과 2절에서 이미 언급한 소득 주도 성장에 대한 다양한 반론이 제기될 수 있다. 사실 최저임금과 같은 노동 관련 정책들은 거시 경제적 측면에서는 부정적인 효과를 가지고 올 수 있지만, 노동 정책들은 거시 경제 측면이 아니라 노동자 복지, 분배 측면에 관해 중요한 의미를 가지고 있다는 논의가 많다. 이와 관련하여 최저 임금제의 분배 효과에 관해 간단히 언급하면, 기본적으로 최저임금 대상자에 대해 임금을 인상하면 최저임금 대상자가 더 많은 소득을 얻을 수 있거나 더 많은 비노동 시간을 확보할 수 있어 분배가 개선될 뿐 아니라 최저임금 대상자에게 인적자본 축적의 기회를 제공하여 장기적으로 분배가 더욱 개선될 수 있다는 측면이 있을 수 있다. 하지만 최저 임금 인상으로 분배가 개선되지 않을 것이라는 반론들도 있는데, 다음과 같다. 최저 임금 인상으로 최저임금 대상자 중 고용이 감소하게 된다면 최저임금도 못 받는 실업자가 증가하여 분배가 악화될 수 있다. 또한 최저 임금 대상자가 반드시 저소득가구에 속하지 않을 수 있으므로 분배 개선에 도움이 안 될 수 있다. 최저 임금 인상으로 영세 자영업, 영세 기업 퇴출 시 불평등이 증가할 가능성이 있다.

한편 EITC의 확충을 최저임금 인상과 비교해보면 다음과 같다. 기본적인 경제적 효과 측면에서는 최저임금제보다 나은 측면이 있다. 첫째, EITC는 임금 자체를 올리 지 않으므로 생산자 입장에서는 비용이 같고 변하는 것이 없으므로 생산 측면의 왜곡 현상이 없다. 둘째, 최저 임금 대상자가 저소득자가 아닌 경우가 있을 수 있는데



EITC는 잘 구성하면 더 확실하게 저소득층을 타깃으로 할 수 있다. 예를 들어 직접 저소득 가구에 지원할 수 있다. 하지만 가장 큰 문제점은 자금이 필요하다는 것이다. 국민의 세금이 증가하거나, 세금이 증가하지 않는다면, 정부 부채의 증가로 이어질 것이고 이는 경제에 악영향을 미칠 수 있다. 소득주도 성장 맥락에서 보면 EITC도 2절에서 논의한 바와 같이 비록 장기 성장과는 아주 큰 관련이 없을 수 있으나, 생산자 입장에서 비용이 변하지 않으므로 고용을 줄이지 않을 수 있고(정부의 지급 분을 포함한) 노동 소득 또는 저소득 층의 소득이 증가할 가능성은 최저임금 인상보다 더 높고 소비 진작 효과도 있을 가능성이 크다. 하지만 앞서 언급하였듯이 정부는 EITC를 확충함에 따라 추가 자금이 필요한데 세금을 인상하게 되면 가처분 소득과 소비 감소, 총수요 감소 등으로 이어질 수 있어 어떠한 방법으로 세금을 올려 자금을 마련했는지를 명확히 하고 EITC의 소득, 생산 등에 대한 양의 효과뿐 아니라, 세금 인상에 따른 소득, 생산에 대한 음의 효과를 포함한 소득, 생산에 대한 순 효과를 계산해야 한다. 당장 세금을 올리지 않더라도 이는 정부 부채의 증가로 이어져서 이자를 상승, 투자 감소, 미래 세금 증가로 이어지는 등 경제에 악영향을 미칠 가능성이 있어 이러한 부정적인 효과를 EITC 증가의 소득 증가 효과에 추가적으로 고려하여 거시경제에 대한 효과를 정확히 판단해야 한다.

최저임금을 인상하면서 고용주에게 보조금을 지급하는 것은 EITC와 비슷한 측면이 있다고도 볼 수 있다. 고용주에게 보조금을 주어 고용주가 최저임금 인상의 효과를 덜 느끼게 하는 측면이 있고, 만약 보조금이 최저임금 인상분 만큼이라면 고용주가 고용을 줄이지 않을 수 있어 생산 측 왜곡이 줄어들 수 있다는 측면에서 그 효과가 EITC와 비슷한 측면이 있다. 그러한 면에서 보조금을 충분히 지급하게 되면 소득 주도 성장에서 원하는 노동 소득 증가 효과를 얻을 가능성이 커지기는 하는데, 보조금을 지급하기 위해서는 EITC와 마찬가지로 세금을 인상하거나, 정부 부채 증가가 나타날 것이므로, 세금 증가나 정부 부채 증가가 거시경제에 미치는 악영향을 동시에 고려하여 거시경제에 미치는 영향을 판단하여야 한다.

공공 부문 고용 확대를 통해 소득 주도 성장을 이루겠다는 생각에 대해서도 1절과 2절에서 언급한 소득 주도 성장에 대한 다양한 반론과 비슷한 반론들이 제기될 수 있다. 추가적으로는 공공 부문 고용 확대로 더 많은 청년들이 오랫동안 시험을 준비하게 될 수 있는데, 시험 준비자들 중 일부만 고용될 것이므로 청년 실업은 오히려 증가할 수도 있고 청년들의 인적자본 축적을 오히려 저해할 수 있다는 주장도 있

다. 또한 공공 부문은 전반적으로 비효율적이고 생산성이 낮은 부문이라고 할 수 있는데 공공 부문을 늘림으로써 경제성장을 저해할 것이라는 주장도 있다. 또한 더욱 중요한 문제는 공공 부문 고용 확대로 공공 부문에서 더 많은 임금이 필요할 것이고 이는 결국 국민의 세금을 증가시키거나 정부 부채의 증가로 이어질 것이므로 경제에 악영향을 미칠 가능성이 큰데 공공 부문 고용 확대가 거시 경제에 미치는 영향은 공공 부문 고용 증가와 관련 소득 증가로 인한 거시 경제적 효과뿐 아니라 세금 증가나 정부 부채 증가가 거시 경제에 미치는 악영향을 추가적으로 고려하여 판단하여야 한다.

#### 4. 개선 방향

전반적으로 현재 한국의 경제 상황을 판단해보면 경제 성장 여력 감소와 분배적 위기의 두 문제가 공존해 있는 상황이다. 한국의 경제 성장 여력과 한국의 경제 성장률은 지속적으로 감소하여 왔고, 향후에도 지속적인 하락이 예상되고 있다. 또한 다양한 사회 양극화 문제와 분배 악화 문제 또한 한국 경제의 중요한 문제이다.

소득주도성장은 우리가 당면한 이러한 두 가지 문제(분배와 성장)를 연결시켜 논의하고 있다. 소득주도성장은 특히 분배 문제의 개선을 통해 경제 성장 문제를 해결하겠다는 의도로 생각된다. 하지만 2절에서 논의한 바와 같이 총 수요의 진작이 장기적이고 지속적인 경제 성장으로 이어지기는 쉽지 않다. 물론 불평등이 심화되는 경우 사회 갈등이 심화되고 사회 불안정성이 증폭되어 투자를 위축시키고 기술 개발을 저해할 수 있다는 측면에서 분배의 개선이 경제 성장에 중요한 영향을 미칠 수 있고 또한 분배가 악화되는 경우 저소득자의 교육 기회가 상실되고 저소득자의 인적 자본 축적이 저해되어 경제 성장에 악영향을 미칠 가능성이 있다. 하지만 경제 성장 여력과 경제 성장률의 지속적인 제고를 위해, 분배 문제의 개선이 가장 중요한 해법이라고 보기는 어렵다. 즉 경제 성장을 제고하기 위한 많은 중요한 방법들이 있을 수 있는데 분배 개선 문제는 그중 일부만을 차지하고 있다고 보여 진다.

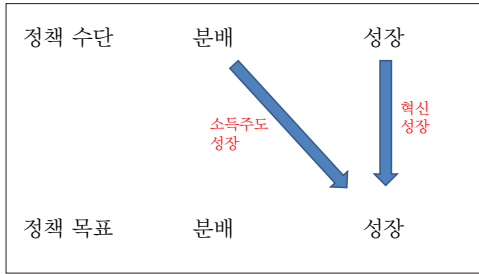
현재 한국의 경제 성장률이 지속적으로 하락하는 주요 이유는 바로 공급 측 요인이라고 볼 수 있다. 한국은 과거에 주로 자본 축적을 통해서 고성장을 달성해왔다. 하지만 자본을 지속적으로 축적됨에 따라 한계 생산 체감이 발생하여 자본 축적 효과가 점차 감소하고 있고, 이는 경제성장률의 감소로 나타나고 있다. 또한 인구 고

령화와 출산율 감소가 지속됨에 따라 생산성이 높은 젊은 인구는 지속적으로 감소하고, 생산성이 떨어지는 고령인구가 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 상황에서 지속적으로 장기적인 경제 성장을 이룩하기 위해서는 기술 발전을 통한 생산성 향상이 필수적이다. 많은 경제 성장 이론에서도 경제 성장률은 궁극적으로 기술 진보율 또는 생산효율성 증가율과 비슷해질 가능성이 높다고 한다. 한국이 이룩한 기존의 경제 성장은 주로 자본 축적으로 이루어졌는데, 향후에는 어떻게 하면 기술 발전 속도를 높여 생산성을 향상시킬 수 있을지가 중요한 관건이다. 소득주도 성장은 이와 관련하여 약간의 도움을 줄 수 있을지도 모르나 주요한 답을 제시하기는 어렵다. 현 상황에서 경제성장을 하락 문제를 개선하기 위해서는 보다 공급 측면에 눈을 돌려 기술 수준을 향상하고 생산성을 높일 수 있는 노력을 하는 것이 중요하다.

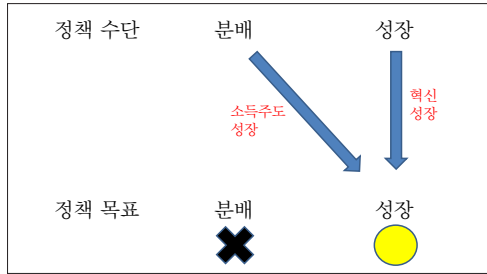
현재 소득 주도 성장 하에 진행되고 있는 최저 임금, EITC 등 정책들은 사실 경제 성장 문제라기보다는 분배 문제, 노동자 문제, 복지 문제와 더 많이 관련된 정책들이다. 그러한 정책을 시행하면서 경제 성장을 주요 정책 목표로 하지 말고, 보다 관련된 분배 문제, 노동자 문제, 복지 문제와 관련하여 정책 목적을 명확히 설정한 후, 어떤 정책을 사용했을 때 그러한 목적을 달성할 수 있을지를 먼저 숙고하고, 그러한 정책들이 거시 경제적으로 중요한 효과를 미치는 경우 추가적으로 그 장단점을 고려하여 정책을 결정해야 한다.

예를 들면 EITC의 경우 정부가 세금을 걷어 저소득층에 지원하는 것이므로 분배 정책이라고 할 수 있다. 이러한 정책은 근본적으로 분배적으로 필요한 정책일 수 있는데, 다만 경제 성장 효과보다는 분배 효과가 명확하게 나타나는 정책이므로, 그러한 정책을 추구할 때 경제 성장 효과가 아니라 분배 개선 효과가 주요 정책 목적이라고 명시하는 것이 필요하고, 어느 정도의 분배 정책이 필요한지에 관해 논의를 진행해야 한다. 추가적으로 EITC가 거시 경제에 미치는 장단점이 상당하다면 정책 결정에 고려해야 한다.

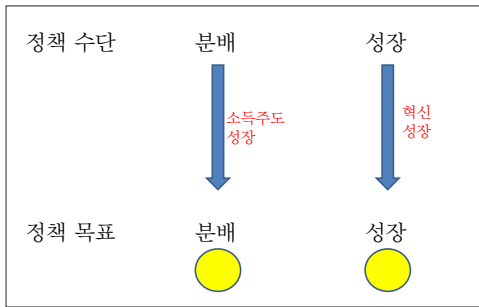
또 다른 예로 최저임금 인상의 경우 앞에서 논의한 바와 같이 최저임금의 급격한 인상은 거시 경제에 악영향을 미칠 수 있다는 견해가 상당히 있을 뿐 아니라, 분배 개선 효과에 관해서도 상당히 다른 견해들이 존재한다. 최저 임금 문제는 근본적으로 노동자의 기본 권리문제, 복지 문제 등과 관련이 있을 수 있다. 이러한 상황에서 최저 임금 인상의 주요 정책 목표를 경제 성장이라고 한다면, 최저 임금 인상을 통해 경제 성장을 달성하지 못하게 되면 최저 임금 인상의 중요성 여부를 떠나 정책 목표



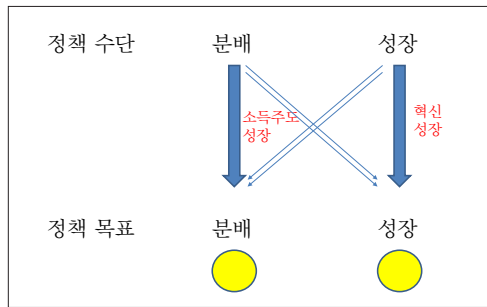
<그림 1> 소득 주도 성장과 혁신 성장



<그림 2> 분배 목표 달성의 어려움



<그림 3> Two Track 전략



<그림 4> 상호 작용을 고려한 Two Track 전략

를 달성하지 못했으니 실패한 정책이 될 수밖에 없다. 최저임금 인상과 보다 근본적으로 관련이 있을만한 노동자의 기본 권리문제, 복지 문제 등과 관련된 정책 목표와 관련하여 시행을 결정해야 한다. 추가적으로 최저임금 인상이 거시 경제에 미치는 장단점이 상당할 수 있으므로 이러한 측면을 정책 결정에 고려해야 한다.

이러한 측면을 현 정부 경제 정책 기조와 연결시켜 생각해볼 수도 있다. 현 정부 경제 정책의 세 가지 축 중 소득 주도 성장과 혁신 성장 두 가지 기조를 생각해 보면, 이 두 가지 경제 정책의 목표가 모두 경제 성장으로 되어 있는 듯하다. 혁신 성장의 경우 성장 정책 수단을 사용하여 경제 성장을 달성하는 것으로 이해할 수 있고, 소득 주도 성장은 분배 관련 정책 수단을 사용하기는 하지만 그 목표가 경제 성장으로 되어 있다고 해석할 수도 있다(<그림 1> 참조). 이러한 정책 구성은 두 가지 종류의 정책 수단을 한 가지 목표를 위해 사용한다는 측면에서 비효율적일 수 있을 뿐 아니라, 분배 개선과 같은 다른 목표는 달성하기 어렵다는 큰 문제가 있다. 즉 분배 개선이 주요 정책 목표로 제시되어 있지 않기 때문에 분배 개선을 달성하기는 어렵다(<그림 2> 참조). 적어도 한 정책의 목표를 분배 개선으로 한다면, 예를 들어 소득 주도 성

장의 목표를 분배 개선으로 한다면, 적어도 이론적으로는 성장과 분배 두 가지 목표를 달성하는 것이 가능하다. 즉 성장과 분배 두 가지 정책 수단으로 각각 성장과 분배를 목표로 하는 투-트랙(two-track) 전략이 두 가지 목표를 동시에 달성하는데 보다 효과적이다(〈그림 3〉 참조). 분배가 성장에 미치는 영향과 성장이 분배에 미치는 영향이 중요하다면 (예를 들면 분배 개선이 경제 성장에 정의 영향이나 부의 영향을 미칠 수 있는 경우), 투-트랙 전략에 더해 그러한 상호 작용을 충분히 고려하여 정책을 수립하면 된다(〈그림 4〉 참조).

소득 주도 성장의 가부를 떠나서 현재 한국 경제에서 불평등의 해소와 분배 문제의 개선은 중요한 문제이다. 사실 현재 소득주도 성장 관련 논의도 경제 성장의 달성 가능성이 그 주요 논란 사항이 되고 있어, 오히려 분배 개선에 대한 제대로 된 논의가 잘 이루어지지 않게 된 측면이 있다. 소득 주도 성장 정책이 성장 측면이 아니라 분배 측면을 목표로 했다면 이러한 불필요한 경제 성장 논란을 피할 수 있었고, 오히려 분배 개선과 관련한 보다 효과적인 논의를 할 수 있었을 것이라고 생각된다.<sup>(2)</sup>

분배 개선 자체에 크게 반대하는 경우는 많이 없으므로 분배 개선이라는 직접적인 목표 하에 분배 문제를 원하는 수준까지 명확히 개선시킬 수 있고 다른 부작용이 적은 정책 수립이 필요하다. 경제 성장의 경우 경제 성장률이라는 상대적으로 명료한 잣대가 있는 반면, 분배 개선의 경우 훨씬 더 다양한 목표가 있을 수 있다. 예를 들어 하위 10%의 소득 증대가 목표가 되어야 하는지 하위 50%의 소득 증대가 목표가 되어야 하는지, 상위와 하위의 간격을 줄이는 것이 목표가 되어야 하는지, 지니계수를 목표로 해야 하는지, 청년실업, 노인 빈곤에 주력해야 하는지 등 어떤 종류의 분배 개선을 해야 하는지에 관한 광범위한 의견 수렴과 논의가 필요하다. 또한 분배를 어느 정도 개선해야 하는지 논의도 필요하다.

어떤 종류의 분배를 얼마만큼 개선해야 하는지 등의 구체적인 분배 목표가 설정되면 분배 목표를 달성할 수 있는 가장 효과적이고 부작용이 적은 정책 수단을 사용해야 한다. 현 상황을 보면 명확한 분배 목표가 설정되어 있지 않고 정책의 궁극적인 목표가 명확하지 않기 때문에 정제되지 않은 다양한 정책들이 난무하고 있고, 이에 따라 경제 성장은 물론 분배 개선도 이루지 못하고 있는 상황으로 생각된다. 경제학에서 항상 강조하듯이 자원은 희소하고, 특히 현 상황에서 한국 경제가 자원을 낭비

(2) 본 문단부터 마지막 문단까지는 2019년 3월 5일 한국 경제 신문에 게재된 저자의 시론 “분배 개선 위한다면 정책 수정해야” 중에서 거의 그대로 발췌하였다.

할 여력은 없다. 분배를 위한 구체적인 정책을 결정하기 전에 명확한 분배 개선 목표를 세우고, 그러한 목표에 맞는 가장 적합한 정책 수단을 마련해야 한다.

김소영

서울대학교 경제학부 교수

주소: 서울시 관악구 관악로 1 16동 624호

전화: (02) 880-2689

E-mail: soyoungkim@snu.ac.kr

### 참고문헌

- 김대일(2017): “소득주도성장(토론).”
- 김소영(2018): “소득주도 성장, 최저임금.”
- 김소영(2018): “소득주도 성장 논란과 개선방향.”
- 김소영(2018): “경제정책 기조와 한국 경제.”
- 김소영(2019): “경제정책기조: 성과와 과제.”
- 김소영(2019): “토론 (경제전망).”
- 김소영(2019): “분배 개선을 위한다면 정책 수정해야,” 『한국 경제 신문 시론』, 2019년 3월 5일자.
- 성태윤(2017): “소득주도성장 정책 쟁점과 평가.”
- 신관호(2017): “토론: 소득주도성장 정책 쟁점과 평가.”
- 전성인(2017): “새로운 성장 정책의 핵심은 무엇일까?”

## 〈彙 報〉

1. 경제연구소 분배정의연구센터는 “포용적 국가 발전을 위한 사회·경제 정책”이란 주제로 정책워크숍을 개최하였다. (1월 22일)
2. 경제연구소 분배정의연구센터는 “한국 경제의 성장 분배 포럼”이란 주제로 포럼을 개최하였다. (2월 7일)
3. 김소영 교수가 2월 14일부터 15일에 걸쳐 진행된 ‘2019 경제학 공동학술대회’ 에서 한국경제학회 학술상을 수상하였다. (2월 19일)
4. 홍재화 교수가 2월 14일부터 15일에 걸쳐 진행된 ‘2019 경제학 공동학술대회’ 에서 ‘2019 청람상’을 수상하였다. (2월 19일)
5. 경제연구소 세계경제최고전략과정은 제36기 수료식을 호암교수회관 무궁화홀에서 가졌다. (2월 25일)
6. 황윤제 교수가 집필한 *Econometric Analysis of Stochastic Dominance*이 2019년 1월 Cambridge University Press 에서 출간되었다. (3월 6일)
7. 경제연구소 세계경제최고전략과정은 제37기 입학식을 호암교수회관 마로니에룸에서 가졌다. (3월 11일)
8. 경제연구소 분배정의연구센터는 “포용적 경제와 지역균형발전 전략”이란 주제로 학술대회를 개최하였다. (4월 26일~27일)
9. 경제연구소 분배정의연구센터는 “소득분배와 복지정책의 현실과 전망”이란 주제로 정책워크숍을 개최하였다. (5월 2일)
10. 경제연구소 세계경제최고전략과정은 제37기 해외세미나를 중국 곤명에서 가졌다. (5월 18일~22일)
11. 경제연구소 분배정의연구센터는 “Cheap talk to an informed receiver”이란 주제로 세미나를 개최하였다. (5월 28일)
12. 이인호 교수가 지난 6월 5일에 한국경제학회 제50대 학회장으로 선출됐다. (6월 7일)
13. 본 연구소는 2019년 1학기 주례발표회를 다음과 같이 가졌다.

박지형 교수(서울대학교): 세계무역체제의 유지와 불완전한 사적정보의 역할  
(Sustaining World Trading System with Imperfect Private Information) (3月 13日)

서경원(서울대학교): Arbitrage Comes Hand in Hand with the Risk of Market  
Crash (3月 20日)

정혁:(서울대학교): Productivity Growth and Efficiency Dynamics of Korea's  
Structural Transformation (3月 27日)

한요셉(KDI 연구위원): 대학 전공분야 선택과 정부의 역할 (4月 3日)

김영철(서강대학교): 대학 재정의 현 주소와 대안 모색 (4月 17日)

조영준(서울대학교): 18~19세기 농촌 금융 연구를 위한 고문서 활용의 모색—부  
안김씨 우반동 문서의 사례 (5月 1日)

안동현(서울대학교): The More Efficient, the More Vulnerable (5月 15日)

김소영(서울대학교): Examining Macroprudential Policy and Its Macroeconomic  
Effects-Some New Evidence (5月 22日)