

## 소득주도성장과 한국 복지체제의 유산\*: 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까?

윤 홍 식\*\*

### 요약

본 논문은 문재인 정부의 핵심 국정운영 전략으로 ‘알려진’ 소득주도성장과 관련된 논의를 한국 복지체제의 관점에서 검토했다. 소득주도성장 전략에 대한 다양한 논점들을 제시했지만 소득주도성장 전략은 1980년대 이래 공급중심의 성장전략이 장기침체를 유발하고, 불평등을 심화시켰다는 점을 고려하면 수요측면을 강조한 시의 적절한 대안 답론으로 보인다. 특히 소득주도성장 전략은 한국 복지체제의 관점에서 사회지출이 인적자본을 향상시켜 성장에 기여한다는 사회투자전략의 협소한 공급측면의 논리와 사회지출을 안정화 장치로 접근했던 전통적 접근을 넘어 생산과 소비를 선순환시키는 중요한 성장 동력으로 위치시켰다는 점이 중요하다. 하지만 본 논문은 단순히 임금을 높이고, 사회지출을 늘린다고 해서 총수요가 증가하고 투자와 생산이 증가해 경제가 성장하는 것은 아니라는 것을 확인했다. 더욱이 경험적 연구에 따르면 대외부담과 부채를 분석에 포함할 경우 한국 성장체제의 임금주도성은 약해지는 것으로 나타났다. 이러한 이유로 본 연구는 실질임금의 증가와 사회지출 증가가 경제성장과 선순환하기 위해서는 정부의 정교한 정책개입이 필요하다라는 결론을 내렸다.

**주요어:** 소득주도성장, 복지국가, 복지체제, 성장체제, 분배와 성장

\* 본 논문은 『복지, 성장, 고용의 선순환을 위한 복지정책 방향 연구』에서 제시된 소득주도성장 전략에 대한 문제 의식을 발전시킨 논문으로 2017년 12월 18일 국회도서관에서 한국보건사회연구원과 보건복지부의 주최로 개최되었던 ‘포용적 성장과 포용적 복지’ 세미나, 2017년 2018년 4월 20일 정책기획위원회가 주최한 제2회 포용사회 정책포럼 발표문을 수정 보완한 것이다.

\*\* 인하대학교 사회복지학과

## I. 문제제기

외환위기는 한국 복지체제의 모습을 근본적으로 바꾸어 놓았다. 1960년대 산업화 이래 고도성장을 구가했던 한국경제의 성장률은 1997년 외환위기 이전 10년(1988-1997) 동안 연평균 8.5%에서 지난 보수정부 9년(2008-2016) 동안 3.0%로 급락했다(통계청, 2017a). 외환위기 이후 분명해진 성장률의 경향적 저하는 한국 사회에서 더 이상 경제성장이 만든 일자리가 공적 복지를 대신하는 개발국가 복지체제가 불가능해졌다는 것을 의미했다. 당황스러운 현실은 신자유주의 담론과 달리 이러한 결과가 1997년 외환위기 이래 시장에 대한 규제를 완화하고, 실질임금 증가율을 노동생산성 증가율 보다 낮게 유지했으며, 대규모 감세와 사회지출을 낮은 수준으로 유지한 결과였다는 것이다. 1997년 외환위기 이래 공적 복지를 확대해 내수를 진작하고 불평등을 완화하기 위한 시도가 있었지만, 역설적이게도 불평등은 증가했고 경제성장은 점점 더 국내소비와 무관해지면서 한국 사회는 해외시장에 더 의존하는 체제가 되어갔다. 실제로 민간소비의 GDP 성장률에 대한 기여도는 노태우 정부시기 6.06%에서 이명박 정부시기 1.70%로 급감했다(한국은행, 2018). 반면 순수출의 기여도는 동기간 -1.85%에서 1.18%로 증가했다. 낮은 경제성장률이 수출을 통해 겨우 유지되는 상황이다.

지난 20년 동안 지속된 이러한 신자유주의 전략이 한국 사회가 직면한 문제를 해결하는데 실패하자 소득주도성장이 대안적 전략으로 주목받고 있는 것이 현재 상황이다. 특히 보수정부에 이어 집권한 문재인 정부가 소득주도성장을 국정운영의 핵심 전략으로 선언하면서 소득주도성장을 둘러싼 논의가 확산되고 있다. 소득주도성장의 핵심 주장은 한국의 성장체제는 이윤이 아닌 노동소득과 정의 관계를 갖는 소득주도형 성장체제이기 때문에 성장을 위해서는 노동소득을 늘려야한다는 것이다(Lavoie and Stockhammer, 2013). 공급을 중시하는 주류 경제학의 논리와 배치되는 주장이다.<sup>1)</sup> 하지만 한국 사회에서 임금소득과 사회지출을 높여 기능적 소득분배를 개선하는 것이 경제성장으로 이어질지 여부는 간단한 문제가 아니다.

한국경제와 같은 수출독주체제에서 임금상승과 사회지출의 증가는 수출기업의 비용 상승으로 이어져 가뜩이나 어려운 경제를 더 어렵게 만들 수도 있고, 늘어난 소득이 소비가 아닌 자산구매와 부채상환에 쓰인다면 소득주도성장에서 주장하는 소득증가와 소비증가의 선순환에 기초한 성장기제가 작동하지 않을 가능성도 높다. 더욱이 공적 복지가 취약한 한국 복지체제에서 사회적 위험에 대한 대응 주체가 개인과 가족이었다는 점을 고려하면 늘어난 소득이 소비로 이어진다는 가정은 검증

1) 주류 경제학에서는 노동소득분배율이 안정되어 있다고 알려져 있었기 때문에 노동소득분배율은 성장과 무관한 것으로 가정되었다.

이 필요하다(윤홍식, 2017a). 결국 가구의 가처분소득의 상승(임금상승과 사회지출 증가)이 현실 경제와 어떤 관계를 가질지는 해당 사회의 정치경제적 조건에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 또한 성공적인 소득주도성장의 실현이 적극적인 사회정책(공적 인프라)의 확대, 노동의 교섭력 등과 밀접히 연관되어 있다는 점을 고려했을 때 한국 사회에서 소득주도성장 전략의 성공여부는 한국 복지체제의 성격에 좌우된다고 할 수 있다.

이러한 문제의식에 기초해 본 연구는 문재인 정부의 국정운영 기조로 알려진 소득주도성장 전략을 한국 복지체제의 관점에서 검토하기 위해 작성되었다. 먼저 다음 절에서는 소득주도성장 전략의 주요 내용에 대해 검토했다. 이어서 소득주도성장을 둘러싼 중요한 쟁점과 한국 복지체제에서 소득주도성장 전략을 실행할 때 풀어야 할 과제들을 정리했다. 마지막으로 정리와 합의에서는 지금까지의 논의를 정리하고, 한국 복지체제의 관점에서 소득주도성장 전략의 합의를 개략했다.

## II. 소득주도성장 전략<sup>2)</sup>

### 1. 자본주의 위기와 소득주도성장 전략의 지위

소득주도성장 전략에 대한 논의에 앞서 왜 소득주도성장을 주목해야 하는지 이해할 필요가 있다. 1970년대 자본주의가 직면한 위기에 대해 케인스주의가 적절한 대안을 제시하지 못하자 자본주의는 신자유주의 담론의 지배하에 놓이게 된다. 이후 지난 40년간 자본주의와 복지국가의 황금시대는 잊혀졌고 국가개입은 악으로 간주되었다(Appleby, 2012[2010]). 독립적인 중앙은행, 약화된 노동조합, 노동시장 유연화, 임금인상의 억제, 사회지출의 축소와 세금의 삭감 등 일명 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)로 알려진 신자유주의가 지배하는 시대가 되었다(Lavoie, 2016[2004]). 하지

2) 소득주도성장(Income-led growth)라는 용어가 적절하지에 대한 논란이 있다. ILO 등 국제기구는 소득주도성장 대신 임금주도성장(Wage-led growth)라는 용어를 주로 사용한다. 다만 한국에서 임금주도성장 대신 소득주도성장이라는 용어를 사용하는 이유는 한국에서 자영업자의 비중이 상대적으로 높아 임금소득을 높이는 것만으로는 노동소득분배율을 개선하는데 한계가 있고, 공적 사회지출의 확대가 필요한 한국의 현실적 과제를 담아내기 위해서다. 그래서 한국에서는 임금노동자와 자영업자의 가처분소득을 높이는 포괄적인 용어로 임금주도성장 대신 소득주도성장이라는 용어를 사용하고 있는 것으로 추정된다. 이러한 인식에 따라 본문에서는 소득주도성장 과 임금주도성장을 구분하지 않고 사용했다. 다만 두 개념을 구분할 필요가 있을 경우 예외적으로 두 개념을 구분해서 사용했다. 이러한 이유에 더해 주상영(2017)은 한국의 낮은 노조조직률과 단체협약적용율이라는 특성으로 인해, 이상현(2014)은 기능적 분배만이 아닌 계층별 분배를 고려하기 위해 임금주도성장 대신 한국에서 소득주도성장이라는 용어가 사용되었다고 이야기한다.

만 시간이 지날수록 대안으로 칭송되었던 신자유주의가 대안이 아니라 자본주의 장기침체의 주범이라는 의구심이 커져갔다. 신자유주의가 본격화된 1980년대 이후 자본의 이윤율은 부분적 회복에 그치고, 불평등과 빈곤이 증가했다. 제조업의 이윤율은 1959~1969년 연평균 24.6%에서 1979~1990년 연평균 13.0%로 낮아졌다(Brenner, 2002). 연평균 경제성장률도 낮아졌고, 불평등과 실업률도 좀처럼 낮아지지 않았다(OECD, 2017a). 더욱이 2008년 금융위기 이후 세계경제가 장기침체(the Long Recession)에서 벗어나지 못하자 신자유주의가 더 이상 대안이 될 수 없다는 믿음이 확산되었다.

소득주도성장은 이러한 자본주의 위기에 대안을 제시하지 못하는 신자유주의에 대한 대항 담론으로 등장했다. 수요를 강조하는 소득주도성장 전략은 장기침체를 겪고 있는 자본주의의 위기를 과잉생산과 과잉소비의 관점에서 접근한다는 점에서 마르크스주의의 논의 선상에 있는 것처럼 보인다(Brenner, 2002[2002]). 하지만, 소득주도성장 전략은 현재 위기를 ‘이윤율의 경향적 저하’라는 자본주의의 구조적 모순에서 찾지 않는다는 점에서 마르크스주의와는 상이하다(Marx, 2010[1894]).<sup>3)</sup> 마르크스주의 관점에서 자본주의가 이윤율의 경향적 저하를 상쇄할 수 있는 조건은 노동 강도를 강화하고, 노동력 가치 이하로 임금 지급하며, 불변자본 요소의 가격을 인하하고, 상대적 과잉인구를 만들고, 외국무역을 통해 값싼 소비재를 수입할 때 이다(Marx, 2010[1894]: 308-19). 마르크스주의의 입장에서 보면 1980년대부터 본격화된 신자유주의란 자본이 국가를 통해 자본주의의 ‘이윤율의 경향적 저하’를 상쇄할 수 있는 정책을 강제한 시기라고 할 수 있다. 자유무역으로 수입상품의 가격을 낮추고, 사회복지지출을 축소하고, 세금을 낮추고, 노동시장 유연화로 임금을 낮추는 등 신자유주의의 핵심정책은 모두 이윤율의 경향적 저하를 상쇄하려는 시도였으며, 자본주의는 이를 통해 한동안 이윤율을 높일 수 있었다. 그러나 이윤율은 결코 1980년대 이전으로 회복되지는 않았다. 이러한 인식에 기초해 마르크스주의는 신자유주의와 같은 이윤율 저하를 상쇄하기 위한 자본의 시도는 일시적으로만 성공할 수 있을 뿐 자본의 고도화를 막을 수 없었기 때문에, 자본주의 위기는 자본주의가 해체되지 않는 한 해결되지 않는다고 주장한다. 생산비를 절약하기 위한 자본의 혁신은 이윤율 공식에서 가변자본에 비해 불변자본을 상대적으로 더 늘리게 되고 이는 자본의 유기적 구성(C/V)을 더 높여 종국적으로 이윤율을 더 낮추게 된다는 것이다. 노동생산성이 높아진다는 것은 자본이 인간 노동력을 새로운 기술을 실현한 혁신적인 기계로 대체한다는 것이며 이는 필연적으로 자본주의 유기적 구성을 높이기 때문이다(윤소영, 2010).

반면 소득주도성장 전략의 문제의식은 기본적으로 포스트 케인스안의 입장에서 있으며 이를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 소득주도성장은 자본주의의 위기는 피할 수 없는 것이지만, 위기의 원인은

3)  $r(\text{이윤율}) = S(\text{잉여가치}) / [C(\text{불변자본}) + V(\text{고정자본})] = (S/V) / (1 + C/V)$

생산부문에 있는 것이 아니라 소비부문, 즉 과소소비로 인한 것이라고 진단하다(Roberts, 2017[2016]).<sup>4)</sup> 그리고 국민국가가 이러한 과소소비 문제를 해결할 수 있다고 생각한다. 소득주도성장이 유효수요를 확대하기 위해 정부의 적극적인 개입을 요구하는 이유이다.<sup>5)</sup> 구체적으로 소득주도성장은 장기침체에 빠진 자본주의의 위기는 구조적 위기이기 보다는 기능적 소득분배가 악화되고 소득불평등이 증가한 현상과 관련되어 있다고 본다(OECD, 2017b). 한국에서도 소득불평등은 기능적 소득분배인 노동소득분배율과 관련 있는 것으로 나타났다(이병희·황덕순·홍민기·오상봉·전병유·이상현, 2014).

핵심 주장은 노동소득분배율이 하락하고 소득불평등이 증가하면서 상대적으로 소비성향이 높은 계층의 구매력이 감소했고, 이러한 현상이 지속되자 세계 경제가 장기침체에 빠져들었다는 것이다(Lavoie and Stockhammer, 2013). 그러므로 자본주의가 장기침체에서 벗어나려면 소비를 늘려야 하고, 소비를 늘리기 위해서는 노동자의 임금을 올려 노동소득분배율을 개선할 필요가 있다는 것이다. 사회지출의 증가도 노동자 가구의 가처분 소득을 높여 소비를 증가시킬 수 있다는 점에서 임금과 함께 소득주도성장의 주요 전략으로 언급되고 있다. 이렇게 국가가 나서서 임금인상과 사회지출 증가를 주도한다면 장기침체에 빠져있는 자본주의가 다시 과거 황금시대와 같이 생산과 소비가 선(善) 순환하는 성장체제를 만들 수 있다는 것이 소득주도성장의 주장이다. 크게 보면 소득주도성장은 자본주의 위기는 피할 수 있으며, 위기는 잘못된 정책으로부터 비롯되었다는 인식에 기초한 성장체제론이다(Roberts, 2017[2016]). 노동소득분배율을 높여 소비를 진작시켜 유희설비의 가동을 높이고, 이를 통해 노동의 소득과 자본의 이윤율을 동시에 높일 수 있다는 칼레츠키 모형에 근거한 소득주도성장은 이렇게 신자유주의의 대척점에서 장기침체에 대한 좌파의 새로운 대안이라고 할 수 있다.

## 2. 소득주도성장 전략의 주요 내용

### 1) 소득주도성장의 중요 개념

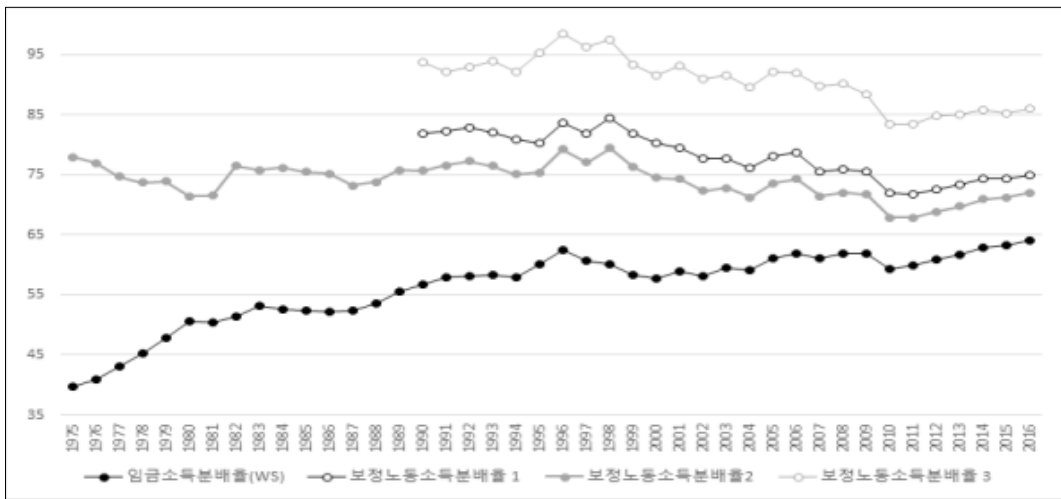
소득주도성장 전략은 앞서 언급한 것처럼 자본주의가 직면한 장기침체가 기능적 소득분배의 악화, 즉 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비율이 저하되면서 발생했다고 주장하기 때문에 노동소득분배율은 소득주도성장 전략의 핵심 개념이라고 할 수 있다. 하지만 국민소득에서 노동소득의 규모를

4) 자본주의 위기를 생산부문에서 찾는지 소비부문에서 찾는지에 따라 마르크스주의의 입장은 나누어지고, 소비부문에서 찾는 경우 포스트 케인즈주의의 입장을 갖게 된다.

5) 반면 자본주의의 위기가 소비부문이 아닌 생산부문에 기한 것이라면 자본주의 위기는 단순히 임금과 이윤을 둘러싼 노동자와 자본가의 투쟁을 넘어서는 문제이고, 위기는 곧 자본주의의 지속가능성 여부를 결정하는 축적의 문제가 된다. 자본주의 위기는 ‘이윤율의 경향적 저하’와 같은 구조적 문제이기 때문에 자본주의 내에서 해결이 불가능하다. “자본의 한계는 자본 자체”라고 보는 것이 마르크스주의의 관점이다.

정확하게 측정하는 것이 쉽지 않다. 자영업자의 소득을 사업소득으로 볼지 아니면 자영업자 자신의 노동소득으로 볼지에 따라 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비중은 달라질 수 있기 때문이다.<sup>6)</sup> <그림 1>에서와 같이 자영업자 소득 모두를 사업소득으로 간주하는 한국은행의 집계방식을 따르면 한국의 노동소득분배율은 1975년부터 1996년까지 꾸준히 높아지다가 1997년 외환위기 이후에도 하락하지 않고 60%를 전후로 등락을 반복하고 있는 것처럼 보인다. 반면 자영업자의 소득을 노동소득으로 간주해 조정한 노동소득분배율은 한국은행의 자료와는 반대로 1997년 외환위기를 기점으로 하락했다. 자영업자의 소득이 보정되지 않는 노동소득분배율을 사용할 경우 소득주도성장 전략에서 이야기하는 기능적 소득분배의 악화가 경제에 부정적인 영향을 미쳤다는 주장은 성립하지 않는다. 반대로 보정된 노동소득분배율을 사용할 경우 기능적 소득분배율과 경제성장률 간에는 밀접한 관계를 갖게 된다.

[그림 1] 노동소득분배율의 변화, 1975-2016



출처: 보정노동소득분배율 1,  $\{(피용자보수+개인영업이익)/\text{요소비용국민소득}\}$ , 보정노동소득분배율 3,  $\{(피용자보수+(피용자보수/임금노동자수*비임금노동자수))/\text{요소비용국민소득}\}$ , 김정훈·민병길·박원익. (2017). “소득 주도 성장의 쟁점 및 정책적 시사점.” 『이슈&진단』, 296. 보정노동소득분배율2(피용자보수/(요소비용국민소득-개인영업이익)), 1975~1989년 자료, 이병희. (2015). "노동소득분배율 측정 쟁점과 추이." 월간 노동리뷰, 205(1): 25-42. p. 42. (개편전 국민계정자료). 1990~2016년, 김정훈 외 (2017). 노동소득분배율, 한국은행. 각년도. 한국은행경제통계시스템 국민계정.

6) 사업주가 부담하는 사회보험료는 노동소득에 포함된다.

다음으로 소득주도성장은 노동소득분배율이 안정적이라는 주류 경제학 논의를 거부하고, 노동소득분배율이 유동적이라고 가정을 수용한다. 소득주도성장에서 노동소득분배율의 안정성 여부는 소득주도성장 전략의 유용성을 가르는 핵심 준거이다. 만약 노동소득분배율이 안정적이라는 주류 경제학의 가정을 받아들일 경우 노동소득분배율의 변화가 총수요에 영향을 미쳐 경제성장을 결정하는 중요한 변수가 된다는 가정 자체가 성립하지 않기 때문이다.<sup>7)</sup> 사실 노동소득분배율이 안정적이라는 가정은 이론적 근거보다는 경험적 자료에 근거해 도출된 가정이었다. 19세기와 20세기 영국 자료를 분석한 아서 보울리(Arthur Bowley)는 처음으로 노동소득분배율이 안정적이라는 사실을 발견해 “보울리의 법칙(Bowley’s Law)”으로 정식화했다. 이후 폴 더글라스(Paul Douglas)는 미국자료를 분석해 보울리와 유사한 발견을 했고, 수학자인 찰스 콕(Charles Cobb)과 함께 기능적 소득분배는 일정하다고 가정하는 콕-더글라스 생산함수(Cobb-Douglas Production Function)로 발전시켰다(Mankiw, 2013, OECD, 2015 재인용).

하지만 특정 시기, 특정 국가의 실증 자료에 기초해 노동소득분배율이 안정적이라는 가정이 모든 사람으로부터 지지를 받았던 것은 아니다. 케인스(Keynes, 1939: 48-9)는 노동소득분배율이 안정적이었던 경험적 결과에 대해 의외의 결과라는 의미에서 “이상한 일(a bit of miracle)”이라고 표현했고, 솔로우(Solow, 1958: 620)는 1929년부터 1955년까지 미국자료를 분석하면서 노동소득분배율이 안정적이라는 가정을 믿기 어렵다고 했다. 실제로 1980년대 이후부터 주요 국제기구는 노동소득분배율이 안정적이지 않다는 연구들을 발표했다(IMF, 2007; European Commission, 2007; OECD, 2012). 대부분의 선진국은 1970년대 초중반부터, 한국은 1997년 이후 국민소득분배율에서 노동소득분배율이 낮아지는 추세가 나타났다(ILO, 2012; 이병희 외, 2014). 포스트 케인즈주의는 이러한 노동소득분배율과 경제성장 간의 관계에 주목했고, 이러한 과정에서 노동소득분배율을 경제성장의 핵심 변수로 접근하는 소득주도성장이 등장하게 된 것이다.

## 2) 노동소득분배율 하락의 주요 원인

그러면 왜 노동소득분배율의 하락추세가 나타난 것일까? 단순하게 보면 노동소득분배율이 낮아진 이유는 임금의 상승률이 노동생산성 증가율 보다 낮기 때문이다(이상현, 2014). 선진 7개국의 평균 임금은 1991년 100에서 2012년 121.3로 증가한데 반해 노동생산성은 동기간 동안 100에서 150.7로 평균임금 보다 훨씬 큰 폭으로 증가했다(OECD, 2017c, 2017d). 한국의 경우는 그 정도가 더 심하다. 동기간 동안 평균임금은 100에서 153.4로 증가한데 반해 노동생산성은 100에서 무려 272.6으로 높

7) 최근 들어 주류 경제학도 소득분배율이 유동적이라는 가정을 받아들이고 있는 것으로 보인다.

아졌다. 주목할 점은 경기침체시기에 노동소득분배율이 높아졌던 과거의 일반적 경향과 달리 이런 현상이 더 이상 나타나지 않았다. 오히려 노동생산성이 회복되었는데도 노동소득분배율이 더 하락하는 현상이 나타났다.

노동소득분배율이 왜 악화되었는지를 규명하는 것은 노동소득분배율의 악화에 대해 사회정책이 어떻게 대응할지를 결정하는 핵심적 지점이다. 신자유주의 담론을 지지하는 IMF와 EC 등은 숙련-편향적 기술변화(skill-biased technological change)와 (생산과 교역의) 세계화가 노동소득분배율 하락추세의 핵심 원인이라고 진단하고 있으며 노동시장 자체는 중요한 역할을 하지 않는 것으로 보고 있다(Stockhammer, 2013: 43-4). 정보통신기술과 관련된 새로운 자본재는 숙련노동에게는 보완재이지만, 비숙련노동에 대해서는 대체적이기 때문에 소득이 숙련노동자들에게 유리한 방향으로 분배된다는 것이다. 하지만 정치경제학적 관점에서 보면 이는 숙련-편향적 기술변화로 인해 나타나는 것이 아니라 세계화로 인해 숙련-편향적 기술변화에 대응하는 노동자 계급의 교섭력이 약화된 것과 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다.

세계화시대에 노동과 자본의 교섭력의 차이는 자본과 노동의 상대적 이동성의 차이로 인해 발생하는 것으로 알려져 있다(Rodrik and Ypersele, 1999). 자본은 실제로 생산시설을 이동하지 않으면서도, 이동할 수 있다는 위협만으로도 노동과 교섭에서 유리한 위치를 얻는다(Burke and Epstein, 2001). 자본주의의 금융화(financialization)도 세계화와 유사하게 노동과 자본의 교섭력을 자본에게 유리한 방향으로 전개시켜 노동소득분배율에 부정적 영향을 미친다. 자본의 입장에서 보면 금융화는 수익을 올릴 수 있는 새로운 투자처가 존재한다는 것을 의미하며, 기업운영과 관련해 주주의 이해가 커진다는 것을 의미한다(Stockhammer, 2013: 47-9). 복지국가의 축소와 노동조합의 약화도 자본에 대한 노동의 교섭력을 약화시켜 노동소득분배율을 하락시킨 중요한 원인 중 하나라고 할 수 있다.

이상의 요인을 종합하면 금융화, 세계화, 복지국가의 축소와 함께 자본에 대한 노동자 계급의 교섭력 약화가 노동소득분배율 악화에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다(Stockhammer, 2013: 63). 실제로 OECD 28개국을 분석한 연구에 따르면 1990-94년과 2000-04년 사이의 노동소득분배율의 저하의 가장 큰 원인은 금융화(46%)로 나타났고, 이어서 정부소비와 노동조합 밀도 등이 25%, 세계화가 19%, 숙련편향적 기술변화가 10% 정도 영향을 미친 것으로 나타났다(ILO, 2012: 83). IMF와 EC가 주장한 숙련-편향적 기술변화는 노동소득분배율 악화의 10%를 설명하는데 그쳤다.<sup>8)</sup>

만약 노동소득분배율의 하락이 세계화와 기술변화 등에 따른 것이라면 정책 개입은 (현재의 세계

8) 다만 앞서 언급했듯이 9개 개발도상국의 경우 숙련-편향적 기술변화는 노동소득분배율에 긍정적 영향을 미쳤으며, 부정적 영향을 미친 요인으로는 금융화, 세계화, 정부지출 및 노동조합의 순으로 나타났다(Stockhammer, 2013: 63).

화 수준을 유지하는 한) 주로 기회의 평등을 보장하고, 인적자본을 강화해 기술 변화가 주도하는 새로운 경제구조에 적응할 수 있는 노동력을 만드는 공급측면의 대응에 집중하는 것이 타당할 것이다. 반면 하락추세가 1980년대부터 지속된 금융화, 세계화, 사회지출의 축소, 노동계급의 약화 등 신자유주의 정책의 결과라면 국가의 역할은 금융화, 세계화, 노동시장의 규제를 강화하는 것과 함께 사회지출을 확대하고 노동자의 교섭력을 높이는 반(反)신자유주의 정책에서 찾을 수 있다. 이후에 검토하겠지만 IMF, 세계은행, OECD 등이 주장하는 ‘포용적 성장’과 ILO를 중심으로 제기되는 ‘임금주도성장’의 차이도 노동소득분배율 하락추세의 원인에 대한 두 성장론의 상이한 인식에 기초한 것이다.

### 3) 소득주도성장체제

주류 경제학인 신고전학파에서는 임금하락이 고용을 늘린다고 주장하지만 포스트 케인지안은 임금하락은 문제를 더 악화시킨다고 주장한다(Lavoie, 2016[2004]: 51). 하지만 이론적으로 임금소득을 높이는 것과 경제성장 간의 관계는 두 가지 주장이(긍정적과 부정적) 모두 가능하다. 이러한 이유로 포스트 케인지안 모델은 노동소득분배율을 높이는 것이 어떤 결과를 가져올지는 이론의 문제가 아니라 실증의 문제라고 본다. 성장체제의 관점에서 소득주도성장 전략을 유형화해보면 아래 <표 1>과 같다. 라보와 스톡햄머(Lavoie and Stockhammer, 2013: 18-21)는 분배정책은 친자본적 분배정책과 친노동적 분배정책으로 구분하고, 경제체제는 임금주도와 이윤주도로 구분한 후 이 두 차원을 결합해 4가지 성장체제를 구분했다.

[표 1] 성장체제의 다양성

		분배정책 (Distribution policies)	
		친자본 (Pro-capital)	친노동 (Pro-labor)
경제체제 (Economic regime)	이윤주도 (Profit-led)	이윤주도성장 과정	침체 또는 불안정한 성장
	임금주도 (Wage-led)	침체 또는 불안정한 성장	임금주도성장 과정

출처: Lavoie and Stockhammer (2013: 19). Table 1.3 Viability of growth regimes

먼저 이윤주도체제에서 친자본적 분배정책을 실시하는 경우 이윤주도성장 체제라고 할 수 있다. 이념적으로 이윤주도성장 체제는 경제성장을 통한 낙수효과를 주장하는 신자유주의 전략이 실현되는 체제이다. 다음으로 경제체제는 이윤주도 체제인데 분배정책은 친노동정책을 취할 경우 경제침체와 불안정한 성장이 지속된다. 멕시코가 대표적인 사례로 언급되며 복지를 위한 무의미한 지출이 계속되는 경우라고 했다. 다음으로 경제체제는 임금주도체제인데 분배정책을 친자본적으로 취할 경우도 이윤주도-친노동분배 성장체제와 같이 경제침체와 불안정한 성장이 지속된다. 이 성장체제에서 경제성장은 해외에서 만들어지는 수요에 기초한 수출주도형 성장을 추구하거나 미국과 같이 부채가 수출대신 성장을 뒷받침하기도 한다. 대외 수출과 부채를 통한 성장체제는 대내외 조건의 변화에 민감하게 반응하면서 불안정한 성장을 이루거나 경기침체를 경험하게 된다. 한국의 경우가 이에 해당하는데 경제체제는 임금주도체제인데 수출주도형 경제에 기초해 분배정책이 친자본적으로 이루어지기 때문에 경제침체와 불안정한 성장이 반복되는 것이다. 마지막으로 임금주도 경제체제에서 친노동적인 분배정책을 취할 경우 임금주도성장 체제라고 할 수 있다. 제2차 대전 이후 자본주의 황금시기의 성장체제가 대표적이다. 이러한 성장체제 구분이 우리에게 주는 함의는 경제체제와 분배정책이 밀접한 관련을 갖는다는 것이고, 경제성과는 경제체제와 분배정책이 조응할 때라는 것이다.

실증 결과에 따라 포스트 케인지안 모델은 두 가지 성장체제를 구분하는데 노동소득분배율의 증가가 경제성장에 긍정적인 성장체제는 ‘임금주도성장체제’가 되고, 부정적인 영향을 미치는 성장체제는 ‘이윤주도성장체제’로 구분한다. 물론 실증연구에 따라 국민국가를 두 성장체제로 구분하는 것은 쉽지 않다. 앞서 언급했듯이 노동소득분배율을 어떻게 측정할지에 대한 합의가 없고, 중국처럼 일부 국가의 경우 자료의 신뢰성에 문제가 있으며, 어떤 분석방법을 사용하는지에 따라 상이한 결과가 도출되기 때문이다. 실제로 단일방정식 모형과 벡터자기회기 모형(VAR) 중 어떤 모형을 사용했는지에 따라 상이한 결과가 도출되었다(이강국, 2017: 16). 변수, 자료, 방법론의 제약이 있지만 지금까지 출간된 실증연구에 따르면 대부분의 선진국과 한국은 국민소득에서 노동소득분배율이 낮아진 것이 총수요의 감소를 유발했고, 경제성장에 부정적 영향을 미쳤다는 결과가 도출되었다. 특히 한국은 노동소득분배율이 투자에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(Onaran and Galanis, 2012). 세계 자본주의의 관점에서 보면 어떤 한 국가가 수출주도형 성장을 추구해 다른 국가가 적자를 보는 상황은 지속가능하지 않기 때문에 세계경제는 기본적으로 소득주도경제라고 할 수 있다(이상헌, 2014: 83).

다음으로 성장체제 유형으로서 소득주도성장의 핵심 주장을 간략하게 정리하면 첫째, 노동소득 분배율 상승이 총수요 확대를 통해 경제성장에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 것이다. 둘째, 소득주도

성장 전략은 노동소득분배율은 고정된 것이 아니라 가변적이며, 기술변화나 자본의 개방성 등 내성적 요인만이 아닌 제도의 변화와 밀접히 관련되어 있다고 주장한다(이상현, 2014:85). 소득주도성장 전략은 전통적인 케인즈주의와 같이 유효수요가 경제성장을 결정하는 핵심 요인이라 데 동의하며, 소득상승이 장기적으로 수요를 확대하기 위해서는 공공투자의 확대와 같은 정부의 적극적인 역할이 필수적이라고 본다. 즉, 장기적으로 수요를 지속적으로 확대하기 위해서는 임금소득을 확대하는 것과 함께 복지확대, 공공부문 일자리 확충 등 공공투자를 늘리는 것이 필수적이라는 것이다. <표 1>처럼 소득주도성장 전략이 복지체제의 성격과 밀접한 연관성을 갖고 있으며, 국가의 역할을 강조하는 이유이다. 마지막으로 소득주도성장 전략은 신자유주의와 마르크스주의와 달리 노동과 자본을 대립적으로 보지 않는다. 자본과 노동 간의 분배를 자본과 노동 중 한 집단의 소득이 줄어야 다른 부분의 소득이 증가하는 파레토 최적에서 결정되는 문제로 보지 않고 자본과 노동이 모두 자신의 절대적인 몫을 늘릴 수 있는 “파레토 개선”의 관점에서 접근한다(홍장표, 2014; 홍태희, 2009; Hein and Vogel, 2009).

### Ⅲ. 소득주도성장 전략을 둘러싼 쟁점

#### 1. 자본주의의 장기침체와 소득주도성장

소득주도성장과 관련된 국내 논의에서 크게 주목받고 있지 않지만, 소득주도성장 전략이 1970년대 중반이후 주류 담론으로 등장했던 신자유주의의 대항 담론의 지위를 갖기 위해서 반드시 답해야 할 질문이 있다. 그것은 소득주도성장 전략이 1970년대 이래 장기침체에 직면한 자본주의를 위기 이전 상태로 복원할 수 있는지 여부이다. 미국의 경우를 보면 1970년대 중반 이래 미국 산업의 이윤율은 자본주의 황금시대라 불리는 1970년대 중반의 이윤율을 회복하지 못하고 있다(Roberts, 2016). 주류 경제학의 관점에서 이 문제를 보면 소득주도성장 전략은 단기적으로 소비를 진작시켜 경제에 긍정적인 영향을 줄 수는 있지만 장기 성장은 자본축적과 기술혁신과 같은 공급요인에 의해 결정되기 때문에 수요측면을 강조하는 소득주도성장은 장기 성장전략이 될 수 없다는 것이다. 이 질문이 중요한 이유는 만약 소득주도 성장론이 세계 자본주의의 장기침체를 극복할 수 있는 대안이 될 수 없다면 소득주도성장 전략은 신자유주의의 대안 담론이 될 수 없으며, 복지국가의 지속가능성을 담보하는 성장 모델도 될 수 없기 때문이다.

로버트 브레너는 전후 서유럽의 재건과 동아시아 국가의 산업화로 인한 과잉생산과 과잉설비의 문제가 장기침체의 구조적 원인이라고 지적했다(Brenner, 2002[2002], 2001[1998]). 미국과 보완관계에 있던 서유럽과 일본의 제조업이 경쟁관계로 전환되면서 제조업의 과잉설비와 과잉생산이 이윤율의 하락을 유발했다는 것이다. 실제로 1973년부터 1980년까지 미국 제조업의 이윤율은 무려 51.8%나 감소했고, 선진 7개국 제조업의 이윤율도 43.8%나 감소했다(Amstrong, Glyn, and Harrison, 1993[1991]). 자본주의는 제조업의 과잉생산과 과잉설비를 대신해 자본의 수익성을 보장하는 새로운 영역을 찾지 못하면서 자본주의가 장기침체에 빠져들었다고 진단한다. 만약 이러한 진단에 동의한다면 우리는 소득주도성장 전략이 1970년대 이래 지속된 자본주의의 장기침체를 유발한 과잉설비와 과잉생산, 제조업의 감소와 서비스업의 증가 등으로 인한 이윤율의 경향적 저하라는 구조적 문제에 대한 근본적 대안이 될 수 있는지 물어야한다. 소득을 늘려 소비를 확대한다고 자본의 이윤율이 증가하고 과잉설비와 과잉생산 등과 같은 구조적 문제가 해결되는 것은 아니기 때문이다. 실제로 1970년대 서유럽 정부가 취했던 케인스주의 수요보조정책은 수요보조정책이 없었다면 시장에서 퇴출되었을 한계생산기업의 생명을 연장시켜 과잉생산과 과잉설비 문제를 심화시켰다(Brenner, 2002[2002]). 더욱이 생산 증가를 동반하지 않는 수요보조정책은 스태그플레이션을 심화시켰다(윤홍식, 2017a).

이러한 비판에 대해 소득주도성장은 그 해결책을 칼레츠키 모델에서 찾는 것 같다. 칼레츠키 모델은 고전학과, 신고전학과, 마르크스주의와 달리 자본주의 사회에서 노동과 자본이 반드시 대립적이지 않으며, 실질 임금상승이 자본의 이윤율과 반비례관계에 있지 않다고 주장한다. 노동자들의 임금이 상승하면 자본의 이윤도 증가하기 때문에 자본축적은 바로 임금 주도적이라고 할 수 있다는 것이다(Lavoie, 2016[2004]: 199). 이러한 선순환이 가능한 이유는 경제가 장기적으로는 균형에 도달한다는 주류 경제학의 가정과 달리 칼레츠키 모형에서는 장기에든 항상 유희설비가 존재하는 불완전경쟁시장을 상정하고 있기 때문에 노동자의 임금이 증가해 소비가 늘어나면, 유희설비의 비중이 감소하면서 생산이 늘어나고, 투자가 증가해 경제가 성장한다고 가정한다(홍장표, 2014). 그러므로 장기적으로 자본의 이윤율과 임금율이 같은 방향으로 움직일 수 있기 때문에 성장과 분배는 대립되는 것이 아니라 함께할 수 있는 것이다(Hein and Vogel, 2009; 홍태희, 2009). 기술혁신과 관련해서는 포스트-케인스인의 칼도-버둔효과(Kaldor-Verdoon effect)와 같이 임금상승이 노동생산성 증가와 같은 기술혁신을 유발할 수 있다고 주장한다. 실제로 산업혁명이 영국에서 발생했던 주요 원인 중 하나는 영국 노동자의 임금이 높았기 때문이고(Allen, 2009, Stockhammer, 2015 재인용), 임금을 1%p 높일 경우 노동생산성이 0.38%p 높아진다는 연구결과도 있다(Storm and Nastaepad, 2013).

하지만 이러한 주장은 선형적 문제이기 보다는 실증적 문제이고, 임금인상과 사회지출 증가라는 정책수단을 활용해 소득주도성장이 수요만이 아닌 공급의 혁신을 통해 자본의 이윤율을 회복시킬 수 있는 장기 성장전략인지는 불확실하다. 소득주도성장에서 주장하는 노동자의 임금과 자본의 이윤율이 동시에 증가했던 시기는 제2차 대전이후부터 1970년대까지 자본주의 황금시대에 나타났던 제한적인 현상이었기 때문이다. 더욱이 우리는 국민국가 차원에서 수요를 확대하는 전략이 성공했던 자본주의 황금시대는 미국 중심의 브레튼우즈 체제라는 국제질서가 국민국가의 정책을 뒷받침했다는 사실 기억할 필요가 있다. 미국 달러에 기초해 세계은행, IMF, GATT체제가 설립되고, 경제부흥을 위한 마셜플랜이 시행되면서 자본주의 황금시대가 열렸다(Stell, 2015[2013]; Engdahl, 2015[2009]; Heilbroner and Milberg, 2010[2007]). 쉽게 말하면 브레튼우즈 체제는 자유무역을 지향했지만, 자본의 이동을 제한하고, 환율과 이자율 등과 관련해 국민국가의 자율성을 보장하는 체계였다. 이러한 국제질서에 기초해 국민국가는 정책 자율성을 확보할 수 있었다. 하지만 상품과 자본이 자유롭게 이동하는 지금 개별 국민국가 차원에서 임금을 높이고, 사회지출을 확대해 수요를 진작시키는 정책이 과거 자본주의 황금시대와 같이 작동할 수 있을지는 정치(精緻)한 논의가 필요해 보인다.

## 2. 일국적 전략 대 국제적 전략

소득주도성장(또는 임금주도성장)과 관련된 최근 연구는 중국과 인도 등과 같은 개발도상국가를 제외한 대부분의 선진산업국가와 한국, 터키 등과 같은 개발도상국가가 임금주도 성장체제라는 것을 실증하고 있다(Onaran and Obst, 2016; Onaran and Galanis, 2012; Onaran and Stockhammer, 2005). 1980년대 이래 전 세계 자본주의 경제의 장기침체 또한 노동생산성에 미치지 못하는 실질임금 상승이 총수요를 위축시키면서 나타난 결과라고 주장한다. 이러한 경험적 논거에 근거해 소득주도성장 전략은 임금을 높이고, 사회지출을 늘릴 것을 주장한다. 2008년 세계적인 금융위기에 대한 정책대응은 단기적으로 세계 경제를 안정시키는데 도움이 되었지만, 장기적으로 세계 경제를 위기 이전의 상황으로 되돌리지는 못했기 때문이다(Hein and Truger, 2010: 14). 특히 미국 경제가 민간부채에 의해 주도된 금융위기 이전의 상황으로 돌아가기에는 가계와 정부의 부채수준이 너무 높다. 이러한 상황을 보면 현재 자본주의가 직면한 위기는 국민국가 차원에서 해결될 수 있는 수준을 넘어선 문제로 보인다.

소득주도성장 전략을 주장하는 논자들이 국민국가의 경계를 넘어 세계적 차원의 케인지안 뉴딜(Keynesian New Deal)의 필요를 주장하는 이유이다(Hein and Mundt, 2013: 44-8). 글로벌 차원의

케인지안 뉴딜이 성공하기 위해서는 첫째, 미래의 위기를 예방하기 위해 금융부분을 금융화 이전과 같이 규제하는 것이 필요하다. 둘째, 현재 독일, 일본, 중국, 한국 등 후자 국가들이 수출에 중심을 두는 신중상주의 정책을 폐기하고, 국내 수요와 고용을 개선하는 방향으로 거시정책을 전환해야한다. 마지막으로 거시정책의 환율과 국제자본시장 등을 관리하는 새로운 국제협력체제를 다시 구축하는 것이다(Hein and Truger, 2010: 14-20). 제2차 세계대전 이후 브레튼우즈 체제처럼 국제적으로 거시경제를 관리하는 공조체제가 만들어져야 국민국가 차원의 소득주도성장이 성공할 수 있다는 것을 의미한다. 높은 수준의 세계화가 진행된 상황에서 특정 국민국가만 임금을 높이고, (증세를 수반한) 사회지출을 확대했을 때 나타나는 결과를 예단하기 어렵다. 상식적인 수준에서 증세와 임금인상은 가격 경쟁력을 약화시켜 세계경제에서 해당 국가의 상품 경쟁력을 낮출 수도 있다.

주요 20개국(G20)이 동시에 노동소득분배율을 1%포인트 높일 경우 G20 국가들의 경제성장률이 0.36% 포인트 높아진다는 추정결과가 있다(Onaran and Galanis, 2012). 다만 현재까지 이를 검증할 수 있는 확실한 실증결과는 찾지 못했고, 임금과 사회지출을 통해 노동자 가구의 가처분소득을 늘려 경제성장을 이루는 전략이 일국적 차원에서 집행되어야 하는지 아니면 세계적 차원에서 집행되어야 하는지는 여전히 모호하다. 결국 소득주도성장의 성공 가능성을 높이기 위해서는 글로벌차원에서 주요 국가들이 소득주도성장 전략을 함께 실행하는 것이 필요하다. 분명한 것은 제2차 세계대전 이후 지속된 30년의 자본주의 황금시대는 미국이 주도하는 브레튼우즈 체제가 없었다면 불가능했다는 점이다(Stell, 2015[2013]; Engdahl, 2015[2009]; Heibroner and Milberg, 2010[2007]).

문제는 새로운 국제질서가 만들어지지 않는다고 해도 중국, 독일, 일본, 한국과 같은 국가가 신중상주에 기초해 해외시장에서 부족한 수요를 해결하는 방식은 국제사회에서 더 이상 지속될 수 없다(United Nations, 2010). 신중상주의 정책이 성공하려면 지속적으로 경상수지 적자를 보면서도 존속할 수 있는 국민국가가 필요한데 이는 국제관계상 불가능하다. 더욱이 세계무역증가율은 이미 2012년부터 세계총생산 증가율과 같아지기 시작했고, 2016년이 되면 GDP 성장률의 60%에 불과한 수준으로 낮아졌다(WTO, 2017). 이는 세계무역 증가율의 둔화가 일시적인 현상이 아니라 구조적인 현상일 수 있다는 것을 의미하며, 한국처럼 성장을 수출에 의존하는 대외지향적인 국민경제가 성장을 지속하기 어렵다는 것을 의미한다. 결국 소득주도성장 전략을 단순히 국민국가 차원의 문제로 이해하는 것은 소득주도성장 전략에 대한 적절한 접근 방법이 아닐 수 있다.

### 3. 소득주도성장 대 포용적 성장

IMF, 세계은행, OECD의 포용적 성장(Inclusive growth) 전략은 ILO가 주도하는 소득주도성장(또는 임금주도성장)과는 상이한 개념이다. 물론 ‘포용적 성장’에서도 불평등과 빈곤의 증가가 경제성장에 부정적인 영향을 미친다는 것을 인식했다는 점은 과거에 비해 큰 진전이다. 하지만 세계은행(World Bank, 2014)의 정의에서 보듯 포용적 성장의 목표는 지속가능한 성장이지, 평등한 소득재분배가 아니다. 고용과 관련해서도 포용적 성장은 생산적 고용(productive employment)의 관점에서 접근하고 있다. 그렇기 때문에 세계은행은 포용적 성장을 시장, 자원 등에 대한 개인과 기업의 기회 의 평등이라는 관점에서 접근한다. IMF(2017)의 접근방식 또한 다르지 않다. 핵심은 경제성장을 위해 시장과 자원(교육, 의료 등 사회서비스)에 접근할 수 있는 기회의 평등을 보장해야한다는 것이다. OECD(2014: 7)는 포용적 성장을 세계은행이나 IMF 보다 더 적극적으로 해석하는데, 포용적 성장은 복지의 지속가능한 개선을 위해 경제성장이 중요하지만, 경제성장만으로는 충분하지 않으며 개인과 사회집단 간에 성장의 성과가 공정히 분배되어야한다는 점을 강조한다. 더 나아가 OECD는 소득만이 아니라 건강과 교육 등 사회서비스에도 주목한다. 이처럼 세계은행, IMF, OECD 등 신자유주의 체제를 옹호했던 국제기구가 정의한 ‘포용적 성장’은 취약계층에게 사회서비스와 소득을 제공해 기회의 평등을 보장하고 이를 통해 경제성장을 지속시킬 수 있다고 주장한다.

문제는 이렇듯 포용적 성장에서 현재 불평등과 장기침체가 신자유주의 체제의 구조와 무관한 것처럼 이야기한다는 점이다. 이러한 인식은 포용적 성장이 장기침체의 핵심 원인으로 기술변화로 보는 반면 세계화, 금융화, 노동의 교섭력 약화와 노동시장 유연화로 대표되는 노동시장의 신자유주의적 변화 등은 부차적인 원인으로 간주하는 데서도 확인 된다(Stockhammer, 2013: 43). 포용적 성장 담론은 신자유주의 체제는 문제가 없으며, 다만 이를 잘 작동시키기 위해서는 불평등을 완화하기 위한 조금 더 광범위한 개혁이 필요하다고 주장하는데 그친다. 또한 ‘포용적 성장’은 1990년대 후반 신자유주의 구조에 대한 개혁 없이 인적자본에 대한 투자를 강조하는 자유주의적 사회투자전략의 주장을 반복하고 있는 듯하다.

결국 포용적 성장과 소득주도성장의 가장 큰 차이는 1980년대 이후 공고해진 신자유주의 체제에 대한 인식이다. 포용적 성장이 신자유주의 성장전략(세계화, 금융화, 노동시장 유연화, 사회지출 축소 등)에 대해 비판하지 않는데 반해 소득주도성장은 지난 40년 간 지속된 신자유주의 성장전략이 불평등과 빈곤을 야기했고, 부채를 수반한 성장이었다고 비판한다. 실제로 포용적 성장을 주장하는 IMF, 세계은행, OECD는 재분배의 중요성을 강조하지만 세계화를 제한해야한다는 주장도, 금융을

통제해야한다는 주장도, 노동의 교섭력을 높여야한다는 주장도, 복지국가를 확대해야한다는 주장도 하지도 않는다(IMF, 2017; OECD, 2014; World Bank, 2014). 반면 소득주도성장은 세계화, 금융화, 노동시장 유연화를 비판하고 평등한 소득분배와 공적 사회 인프라 확대를 위한 정부의 적극적 역할을 주문한다. 소득주도성장은 1980년대 신자유주의가 비판했던 강력한 노동조합, 시장에 대한 정부의 적극적 규제, 공적 사회 인프라의 확대, 임금상승, 소득보장정책 확대 등의 복원을 주장한다 (Onaran, 2017; Stockhammer, 2017; 이상현, 2017).

#### IV. 소득주도성장 전략과 한국 복지체제의 정합성

그러면 한국 복지체제에서 소득주도성장을 실행한다는 것은 어떤 의미일까? 여기서는 소득주도성장을 한국 복지체제에 적용할 때 제기될 수 있는 몇 가지 쟁점을 간단하게 검토했다.

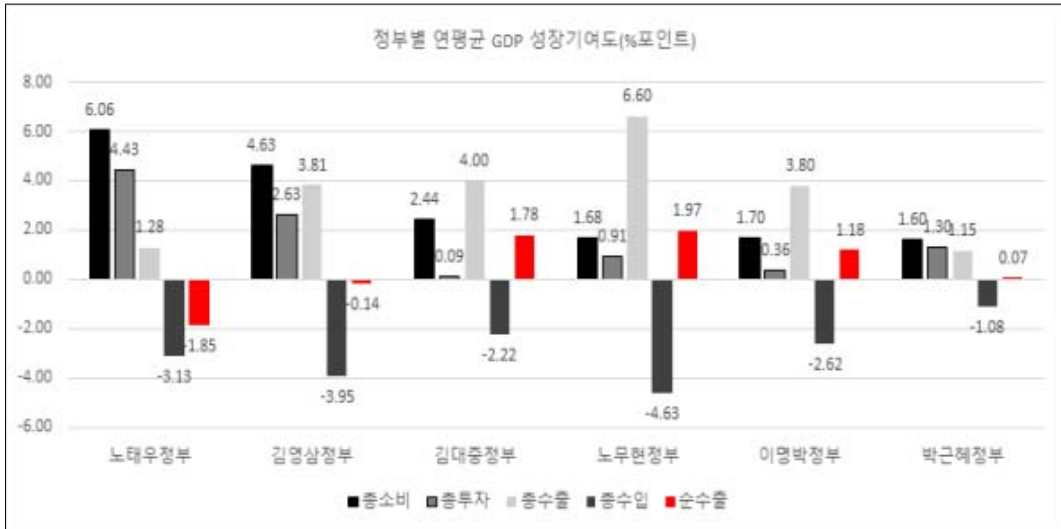
##### 1. 수출주도형 경제에서 소득주도성장

기능적 소득분배의 개선이 총수요를 증가시켜 경제성장에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과들이 제시되고 있다. 하지만 한국처럼 수출에 대한 의존도가 높은 경우 노동소득분배율을 높여 소비가 증가해도, 임금상승으로 인해 가격경쟁력이 약화되어 수출에 부정적인 영향을 미친다면 소득주도성장 전략에서 이야기하는 총수요는 증가하지 않을 수도 있다(Storm and Naastepaad, 2011). 바두리와 마글린(Bhaduri and Marglin, 1990) 모델에 따르면 노동소득분배율이 높아진다는 것은 국제시장에서 수출상품의 가격경쟁력을 약화시켜 수출이 감소해 성장에 부정적 영향을 줄 수도 있기 때문이다. 일부 포스트 케인지언의 연구 결과처럼 국제교역을 고려할 경우 경제체제의 성격이 임금주도형에서 이윤주도형으로 전환될 수 있다(Hein and Vogel, 2008; Stockhammer, 2011). 한국의 경우는 <그림 2>에서 보는 것과 같이 1997년 경제위기를 거치면서 수출독주체제가 구축되었지만, 박근혜 정권을 거치면서 (순)수출도 경제성장(GDP 성장)에 거의 기여를 하고 있지 못하고 있는 상황이다. 바두리와 마글린 모형을 1997년 외환위기 이후 한국에 적용하면 임금상승은 곧 수출경쟁력의 약화를 의미하고, 이는 수출에 의존해 성장하는 한국경제에 부정적 영향을 줄 수도 있다. 하지만 한국의 주력 수출상품이 노동집약적인 상품에 비해 상대적으로 가격에 덜 민감한 자본집약적인 상품이고, 생산의 세계화로 인해 환율과 교역조건 등과 같은 가격요인 보다 상품의 품질과 같은 비가격적 요인이

더 중요한 영향을 미친다면 바두리와 마글린의 가설은 근거를 잃게 된다.

실증적 분석결과는 일관되지 않는다. 프랑스, 독일, 일본은 폐쇄경제 하에서는 임금주도형 성장체제로 분류되었지만, 개방경제 하에서는 모두 이윤주도로 전환되었다(Bowles and Boyer, 1995). 영국과 미국은 둘 모두에서 임금주도형으로 나타났다. 반면 개방경제와 폐쇄경제 둘 다에서 프랑스, 영국, 미국은 노동소득분배율과 성장 간에 유의미한 관계를 발견하지 못한 연구도 있고(Stockhammer and Onaran, 2004), 미국과 일본은 두 경제체제 모두에서 이윤주도적 성장을 한다는 연구결과도 있다(Gordon, 1995; Naastepad, 2006). 독일과 프랑스의 경우는 두 경제체제 모두에서 임금주도형 성격이라는 연구도 있다(Hein and Vogel, 2009, 2008; Naastepad, 2006). 네덜란드의 경우 폐쇄경제와 개방경제 모두에서 임금주도형 성장체제로 나타난 연구도 있지만(Naastepad, 2006), 개방경제 하에서 네덜란드는 오스트리아와 함께 이윤주도 체제인 것으로 나타난 경우도 있다(Hein and Vogel, 2008). 네덜란드, 오스트리아 등 무역의존도가 높은 국가의 경우 내수는 임금주도적 이지만, 수출과 수입의 차이인 순(純)수출을 고려할 경우 이윤주도체제로 전환되었다(Storm and Naastepad, 2011).

[그림 2] GDP 성장률에 대한 각 부문별 성장기여도

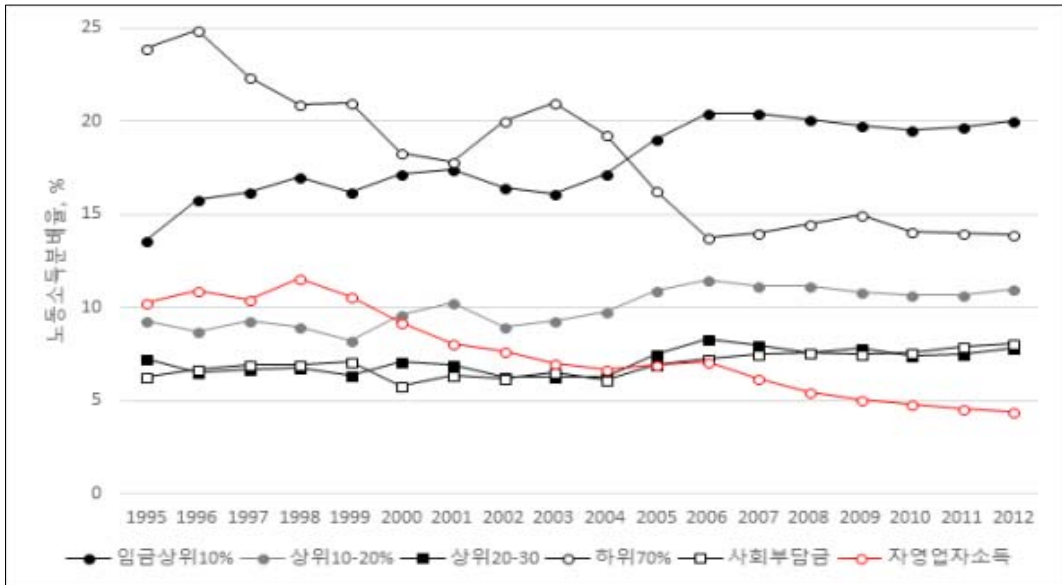


자료: 한국은행 경제통계시스템 (2018), 한국경제60년사 편찬위원회 (2010).

한국경제는 1965년부터 1997년까지 개방경제 하에서 임금주도형 성장체제인 것으로 나타났다 (Onaran and Stockhammer, 2005). SVAR 모델을 사용한 연구에서도 이윤 몫의 증가는 민간투자에

부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 1975-1993년까지를 분석한 연구도 한국경제는 임금상승이 이윤을 증대시키는 결과가 도출되었다(Seguino, 1999). 반면 김진일(2013)의 연구에 따르면 한국 경제(1970~2011)는 폐쇄경제에서는 임금주도형 성장체제이지만 대외부문을 고려하면 이윤주도형 성장체제인 것으로 나타났다. 자본의 이윤몫이 1%포인트 상승하면 순수출이 GDP의 6% 포인트 정도 증가하는 것으로 나타났다. 김진일의 결과를 독일, 프랑스, 영국, 미국, 오스트리아, 네덜란드 6개국을 분석한 하인과 보겔(Heina and Vogel, 2008)의 연구와 비교하면 한국 경제는 네덜란드와 오스트리아와 같은 소규모 개방경제 보다 더 해외경제의 변화에 민감한 것으로 나타났다. 1970년부터 2008년 기간을 분석한 연구에서도 이윤몫이 1%포인트 증가하면 순수출 증가로 인해 GDP가 대략 0.0002%포인트 증가하는 것으로 나타났다(홍태희, 2009).

[그림 3] 소득계층에 따른 노동소득분배율의 변화, 1997-2012



출처: 이병희 외. (2014). {노동소득분배율과 경제적 불평등}. 서울: 한국노동연구원(재구성한 그림임).

하지만 소비, 투자, 순수출을 모두 고려할 경우 이윤몫이 1%포인트 증가하면 국민소득은 GDP 대비 0.338%포인트 감소했다. 비정규직의 증가로 인한 노동소득분배율의 저하가 경제성장에 미치는 영향을 분석한 황선웅(2009)의 연구도 노동소득분배율의 저하가 민간소비를 위축시키는 효과는 분명했지만, 투자와 수출에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 주상영(2017)도 유사한

결과를 보고했다. 이러한 결과는 <그림 3>에서 보는 것처럼 1997년 이후 노동소득분배율 하락이 주로 임금소득 하위 70%와 자영업자의 소득이 낮아진 것과 관련된다. 수출과 투자의 대부분을 대기업이 담당하고 있고, 노동소득분배율의 감소가 대기업 노동자와 관련 없는 중소기업에 종사하는 노동자와 자영업자의 소득이 감소한 결과라면 노동소득분배율 감소가 수출과 투자에 영향을 미쳤을 가능성은 높지 않기 때문이다. 더욱이 단일 방정식 추정에 기초한 분석에 따르면 이윤 몫의 증가는 제조업에 대한 투자에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Sequino, 1999). 주목할 사실은 투자가율이 상대적으로 높은 한국경제에서도 높은 이윤이 민간 투자를 늘리는 것이 아니라 국가의 산업정책과 공공투자가 민간투자를 유도하는 것으로 나타났다는 점이다(Onaran and Galanis, 2012).

한국경제가 외환위기를 전후로 큰 변화를 겪었다는 점을 고려하면 노동소득분배율 상승이 경제 성장에 미치는 영향은 외환위기 전후를 구분해 분석할 필요가 있다. 실제로 외환위기 이전(1981-1997)에도 한국경제는 노동소득분배율의 증가가 소비와 투자와 정적 관계를 갖고 있었다는 점에서 임금주도적 성장체제였다고 할 수 있다(홍장표, 2014). 다만 이 시기 노동소득의 한계소비성향은 크지 않았고, 수출과 관련해 가격경쟁력이 중요했던 만큼 임금주도적 성장체제의 성격은 그리 강하지 않았던 것으로 보인다. 반면 외환위기 이후 해외 시장에서 한국 상품의 비가격 경쟁력이 중요해지면서 노동소득의 상승이 무역수지에 부정적 영향을 미치지 않게 되었고, 노동소득이 감소하면서 노동자의 한계소비성향이 증가해 총수요에서 임금주도적 성격이 강해졌다. 한국의 경우 소비효과는 강력한 순수출 효과를 상쇄시킬 정도로 강력한 것으로 나타났다(Onaran and Galanis, 2012: 33). 외환위기 이후 한국 경제의 이러한 성격 변화는 내수와 노동소득분배율 간의 관계를 분석한 연구에서도 확인된다(주상영, 2013). 정리하면 외환위기를 전후한 시기 구분 없이 한국 경제를 분석할 경우 한국은 내수 측면에서 보면 임금 주도 경제의 성격이 강하다고 할 수 있지만, 소득분배와 순수출 간의 관계를 고려할 경우 약한 임금 주도 경제의 성격을 갖는 체제라고 할 수 있다(Onaran and Galanis, 2012). 이처럼 외환위기 이후 한국의 생산체제가 ‘약한 임금주도 성장체제’의 성격을 갖고 있다면, 소득주도성장 전략이 주장하는 것처럼 임금을 높이고, 사회지출을 늘리는 것이 한국에서 기대했던 성과(경제성장)를 내오지 못할 수도 있다는 것을 의미한다.

## 2. 권위주의 개발국가의 유산, 부채와 자산기반복지(Asset-based welfare)

여기서는 한국에서 소득증가가 소비증가로 이어지지 않고 부채증가를 수반해 부동산 투기로 이어지는 문제에 대해 짚어보았다. 1999~2015년 자료를 분석한 결과에 따르면 한국에서 임금소득증가는 가

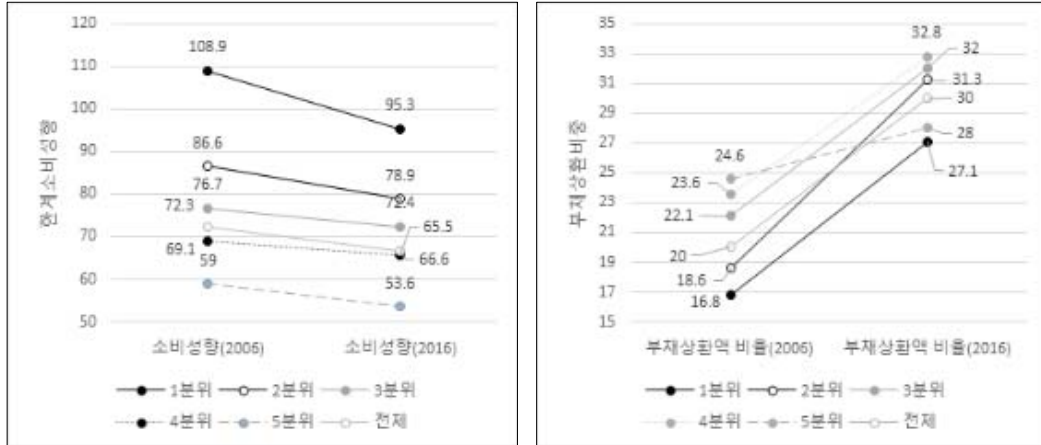
계부채의 증가를 동반한 것으로 나타났다(정상준, 2017:171). 특히 2014년 이후 자료를 보면 가계의 가처분소득 증가가 가계부채 증가를 동반하는 수준을 넘어 가계부채의 증가율이 가구의 가처분소득 증가율 보다 더 높게 나타났다(관계기관합동, 2017). 2016년 가계의 가처분소득 증가율은 3%를 조금 넘는 수준이었지만, 가계부채의 증가율은 이보다 3배나 높은 9%를 상회했다. 물론 가계부채의 증가가 소비로 연결되었다면 한국은 미국, 영국 등 자유주의 생산-복지체제와 같은 부채가 성장을 주도하는 ‘부채주도 성장체제’일 수도 있다.<sup>9)</sup> 가계의 부채가 증가한다는 것은 가계의 유동성 제약이 완화된다는 것으로 가계의 소비증대를 유발할 수 있기 때문이다(Nickel, 2004; Ludvigson, 1999). 스페인의 경우처럼 가계부채의 증가는 소득불평등이 소비불평등으로 이어지는 연결고리를 약화시켜, 가구가 일정수준의 소비수준을 유지하게 하는 역할을 할 수도 있다(Pardo and Santos, 2014). 저소득층 가구가 상위 준거 소득계층과의 소비차이를 만회하기 위해 부채를 늘려 소비를 할 수도 있기 때문이다.

하지만 한국에서 가계부채는 주택매입과 상가, 오피스텔 등 수익형 부동산 투자를 위한 부채라는 점에서(관계기관합동, 2017) 한국은 부채주도 성장체제와는 거리가 있다. 한국에서는 소비를 위한 부채가 크지 않다는 점을 고려하면 부채가 소비를 증가시킬 가능성은 낮아 보인다(정상준, 2017). 2008~2014년과 1987~2014년을 분석한 두 연구에서도 가계부채는 소비와 음의 상관관계가 있는 것으로 나타났다(심혜인·류두진, 2017; 최남진·주동현, 2016). 더욱이 가계부채가 일정수준을 넘어 가계 되면 원리금상환의 압박이 심화되면서 소비에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다. 일본의 사례를 분석한 연구에 따르면 부동산버블이후 토지와 주택을 구매하면서 발생한 부채가 가계소비에 부정적 영향을 미쳤다(Ogawa and Wan, 2007).

이처럼 소득상승이 자산구매를 동반해 부채가 상승한다면 이러한 부채상승은 소비에 부정적 영향을 줄 가능성이 높고, 임금이나 사회지출 증가가 소득주도성장에서 예상했던 것과 같은 수준의 총 수요 증가로 이어지지 않을 가능성이 있다. 가계의 한계소비성향과 가계의 소득 대비 부채상환비율도 이러한 현실을 확인해 준다. <그림 4>에서 보는 것과 같이 2006년과 2016년을 비교했을 때 가구 소득 중 부채상환비율은 소득상위 20%를 제외한 나머지 80%가구에서 큰 폭으로 높아졌다(윤홍식·강병구·전병유·남찬섭·강신욱·김교성·정준호·이영수, 2018). 더욱이 동기간 가구소득이 연 평균 3.5% 증가했는데도 가구의 한계소비성향은 전 소득분위에서 감소했다(김정훈·민병길·박원익, 2017; 윤홍식 외, 2018). 가구의 소득증가에도 가구의 소비성향은 증가하지 않고 부채상환과 같은 비소비지출의 증가로 이어졌다.

9) 마틴 슈뢰더(Martin Schröder)는 복지체제와 생산체제를 결합해 보수주의-조정시장, 시민주의-조정시장, 자유주의 세 가지 복지-생산체제로 구분했다(Schröder, 2013).

[그림 4] 소득분위별 한계소비성향과 가구 소득 중 부채상환 비율의 변화, 2006-2016

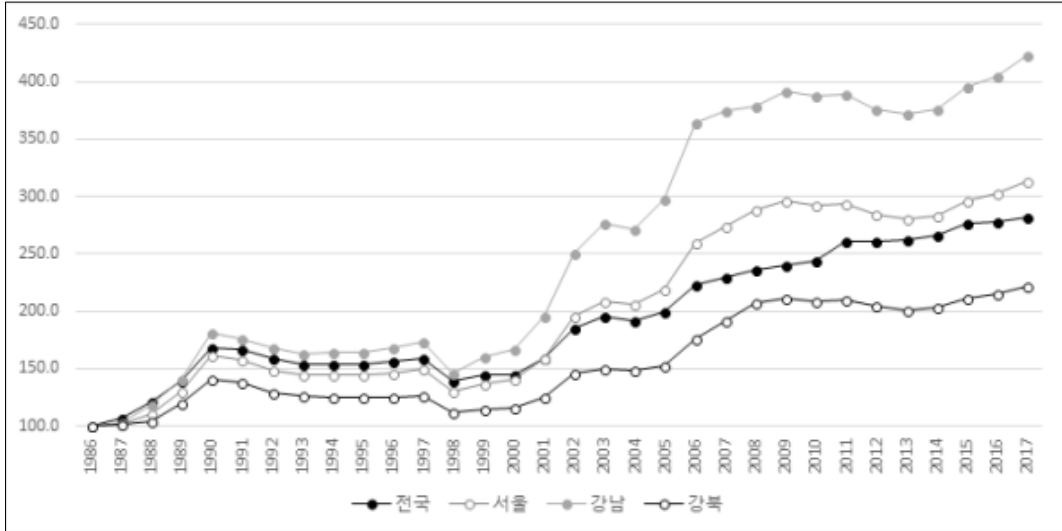


출처: 윤홍식 외. (2018), p. 242.

이러한 현상은 부동산이 한국 복지체제에서 갖는 독특한 지위와 관련된다. 한국 복지체제는 부동산으로 대표되는 사적 자산이 공적 사회보장제도를 대신해 개인과 가구가 직면하는 사회적 위험에 대응하는 기능적 등가물로 역할을 했기 때문이다(윤홍식, 2017b, 2017c). 한국처럼 실업, 질병, 노령 등 사회적 위험에 대응하는 공적 사회보장제도가 충분히 발달해 있지 않고 주택(부동산)가격이 상승하는 복지체제에서 가구의 소득상승은 소비가 아닌 부채 증가를 수반한 투기적 성격의 자산구매로 이어는 것은 자연스러운 경로라고 할 수도 있기 때문이다.<sup>10)</sup> <그림 5>에서 보는 것처럼 1990년부터 1997년까지 안정적이던 주택가격은 1997년 외환위기 이후 급등하기 시작했다. 또한 자산형태별 연간 투자 수익률을 보아도 2016년 기준으로 정기적금은 1.67%에 그치는데 반해 오피스텔 5.80%, 중대형상 6.34%, 소형상가 5.93%라는 점을 고려하면(관계기관합동, 2017) 개인과 가계의 관점에서 가치분소득의 증가분에 부채를 더해 부동산에 투자하는 것은 경제행위자의 합리적 선택이라고도 할 수 있다.

10) 투기형 부채는 생활에 필요한 소비를 위해 발생하는 부채가 아니라 미래에 자산가격이 상승할 것을 예상해 부채로 자산을 구입하는 경우라고 할 수 있다.

[그림 5] 주택가격변화(1986=100), 1986-2017



통계청. (2018). e-나라지표: 주택매매가격 동향. <http://www.index.go.kr> (접근일. 2018. 4. 29).

지난 보수정부(2008~2016)가 부동산 시장의 규제를 완화하고 부동산 시장 활성화 정책을 펼친 것은 사실이지만, 소득증가가 소비로 이어지지 않고 부채증가를 수반해 부동산 투기로 이어지는 구조는 보수정부가 만든 것이 아니라 한국 복지체제의 오랜 역사적 유산이다. 사실 한국 복지체제의 역사에서 임금상승이 가구의 가처분소득을 증가시켜, 총수요를 증가시키고, 총수요의 증가가 경제성장기에 기여했던 집단적 경험은 노태우정부 시기가 유일했다(윤홍식, 2017b). 반면 박정희의 권위주의 개발국가이래 지속된 주택가격의 상승은 주택가격이 지속적으로 상승할 것이라는 기대를 만들어 소득증가가 소비로 이어지지 않고, 오히려 가계부채 증가를 수반해 부동산 투자를 유발했고, 상승한 주택가격은 가계의 담보능력을 더 높여 부채의 추가적인 상승을 유발하는 악순환 고리를 만들었다. 물론 가계부채를 고려해도 한국은 여전히 임금주도성장체제인 것으로 나타났지만, 소득상승이 유발하는 소비증대 효과는 제한적이었다(정상준, 2017). 결국 한국에서 소득주도성장이 소비의 증가를 통한 성장이라는 선순환 고리를 만들기 위해서는 소득상승이 개인의 사적 안전망이라고 할 수 있는 부동산과 같은 자산구매로 이어지는 경로를 차단할 정책적 개입이 선행(또는 최소한 병행)될 필요가 있다. 역사를 보면 이승만 정권 시기에 이루어진 (불철저했지만) 토지개혁이, 노태우 정권이 추진한 토지공개념 정책이 한국경제의 핵심 성장 동력이 되었던 역사적 경험을 갖고 있다(윤홍식, 2017b).

### 3. 누구의 소득(복지)을 어떻게 높여야하나?

만약 외환위기 이후 한국 경제의 저성장이 노동소득분배율의 악화로 인한 총수요의 감소와 관련된 것이라면 정책방향은 분명하다. 더욱이 노동소득분배율의 감소가 한국 경제의 수출경쟁력을 강화시키는 것도 아니었다면 비자본소득(임금과 사회지출)을 늘려 총수요를 진작시키는 것이 경제성장에 기여할 것이다. 하지만 비자본소득을 늘려야한다는 것에 동의한다고 해도 구체적으로 누구의 소득을 늘릴 것인가의 문제로 들어가면 쉽지 않는 선택이 소득주도성장 전략을 기다리고 있다. 앞서 제시한 <그림 3>을 보면 외환위기 이후 15년 동안 상위 30%의 노동소득분배율은 증가한 반면 하위 70%는 무려 38.0%나 감소했다. 자영업자의 노동소득분배율은 더 극적인 변화를 보여주는데 동 기간 동안 무려 57.7%나 감소했다. 이러한 사실은 한국에서 소득주도성장이 단순히 임금인상을 통해 노동소득분배율을 높이고, 사회지출을 확대한다고 실현될 수 없다는 것을 확인해준다. 고소득층의 한계소비성향보다 저소득층의 한계소비성향 보다 낮다는 점을 고려하면 한국에서 소득주도성장은 상대적으로 한계소비성향이 높고, 외환위기 이후 소득 저하를 경험하고 있는 저소득층과 자영업자에게 집중될 때 실현 가능하다는 것을 의미한다. 실제로 1990년부터 2010년까지 ‘가계동향조사’를 분석한 자료에 따르면 고소득층의 한계소비성향이 지속적으로 낮아졌다(임병인·윤재형, 2014).

하지만 저소득층의 임금을 높이고, 사회지출을 저소득층과 영세 자영업자에게 집중한다는 것은 생각처럼 간단한 문제가 아니다. 먼저 저임금 노동자의 임금을 높여야하는 주체는 재벌 대기업이 아니라 영세한 고용주라는데 있다. 외환위기 이후 재벌 대기업과 중소기업의 양극화 현상이 심화되고 이것이 투자 부진을 야기했다는 점을 고려하면(김상조, 2010), 임금인상이 가장 필요한 영세사업장에서 임금을 높일 수 있는 가능성은 낮아 보인다. 대기업과 중소기업의 효율성 격차 또한 2011년 기준으로 비교 대상 56개국 중 6번째로 큰 것으로 나타났다(최석현·김군수·이재광, 2012: 2). 그렇다고 임금 대신 이들에 대한 현금지원을 확대해서 저임금 노동자 가구의 가처분 소득을 늘리는 것도 바람직하지 않다. 최근 정부 정책처럼 최저임금 인상분을 정부가 보조해주거나, 청년실업 대책으로 일환으로 중소기업에게 한시적으로 임금보존을 해주는 방식의 사회지출이 생산력이 낮은 기업의 임금 보조 성격을 갖게 되면, 사회지출은 시장에서 퇴출되어야할 기업을 존속시키는 문제를 유발할 수도 있기 때문이다. 시장에서 퇴출되어야할 생산성이 낮고 저임금에 의존하는 기업이 광범위하게 존재하는 한 소득상승을 통해 지속가능한 성장을 이끄는 경쟁력 있는 성장체제를 구축하는 것은 불가능하다.

이처럼 소득주도성장 전략을 한국 사회에 적용하는데 있어 딜레마는 임금 수준이 경쟁력과 상대적으로 무관한 기업은 이미 상대적으로 높은 임금을 지급하고 있는 대기업이고, 임금을 높여야하는

기업은 저임금에 기초한 낮은 가격이 핵심 경쟁력인 중소기업이라는 점이다. 결국소득주도성장의 성패는 경쟁력이 취약한 부문의 임금을 높여, 생산성이 낮은 기업을 퇴출시키고, 한국의 고용구조를 생산성이 높은 부문으로 전환시킬 수 있는 산업구조 개혁을 이루어낼 수 있는지 여부에 달려있다.

사회지출과 관련해서는 복지정책을 소득계층에 관계없이 모든 계층에게 제공할 것인지 아니면 앞서 <그림 3>에서 보았던 것처럼 노동소득분배율이 격감한 소득 하위 70%와 자영업자에게 집중할 것인지를 고민이 필요하다. 물론 복지정책은 단순히 경제성장과의 관계를 중심에 놓고 결정할 문제는 아니다. 국가가 시민의 인간다운 삶을 보장한다는 것은 경제성장 여부의 문제를 넘어 국가의 기본적인 책무이기 때문이다. 사회지출은 시민의 기본생활과 관련된 돌봄, 교육, 의료, 주거, 노후소득보장 등의 영역에서는 소득계층에 관계없이 급여를 제공하는 것이 타당해 보인다. 더욱이 사회지출의 확대는 고용주에 대한 노동자의 협상력을 높여준다는 점에서 저임금에 기초한 생산력이 낮은 기업의 퇴출을 촉진하는 역할을 수행할 수도 있다. 실제로 사회지출과 생산성은 정의 관계에 있다는 많은 연구가 제출되어 있다(Alper and Demiral, 2016; Cimoli, 2014).

결국 “누구의 소득을 어떻게 높일 것인가”의 문제는 현재 한국 복지체제의 지출구조를 반영할 필요가 있다. 한국 복지체제는 민주화 이후 사회보험을 중심으로 공적 복지를 확대해왔다. 이러한 현상을 지적하는 이유는 한국 복지체제의 이러한 특성을 고려하지 않고, 사회지출을 늘릴 경우 한국 복지체제는 공적 사회보장체제가 상대적으로 안정적 직장을 갖고 있고, 임금이 높은 정규직 노동자를 중심으로 제도화된 “역진적 선별주의 복지체제”를 강화할 수도 있다(윤홍식, 2017b, 2017c).<sup>11)</sup>

또 하나의 중요한 논점은 임금, 현금, 현물 중 어떤 방식의 지출이 더 효과적으로 소비를 진작시킬 수 있는지를 판단할 필요가 있다. 물론 임금과 사회지출(현금과 현물)을 필요한 만큼 높이고 증가시킬 수 있다면 좋겠지만, 정치경제적 제약을 생각하면 임금과 사회지출을 동시에 높이는 것은 쉽지 않다. 당장 최저임금 인상을 포함해 임금 인상은 경쟁력이 취약한 영세기업의 구조조정을 촉진시킬 수 있기 때문에 임금인상 정책은 산업전반의 구조조정 및 적극적 노동시장정책과 함께 시행되어야 한다. 경쟁력이 취약한 영세기업의 퇴출로 인해 발생한 잉여 노동력을 새로운 산업에서 일할 수 있도록 적극적 노동시장 정책이 병행되어야 하고, 무엇보다도 재훈련된 노동력이 일할 수 있는 경쟁력 있는 중소기업을 만들어져야 한다. 그렇다면 당분간 생산성 증가율을 넘어서는 임금인상은 산업구

11) 물론 사회보험지출의 절반가까이가 건강보험지출이라는 점을 고려하면 ‘역진적 선별주의’는 조금 과도하다는 비판이 있을 수도 있다. 그러나 사회보험은 안정적 기여를 할 수 있는 정규직 고용에 기반하고 있다는 점을 고려하고, 건강보험을 제외한 다른 사회보험의 실질 적용률에서 정규직과 비정규직, 임금노동자와 비임금노동자의 차이가 확연하다는 점을 고려하면, 급여의 보편성 측면에서 한국 복지체제의 성격을 역진적 선별주의라고 규정하는 것은 큰 무리가 없어 보인다. 더욱이 향후 건강보험에 상병수당이 도입된다면 건강보험 또한 역진적 선별성을 갖는 또 하나의 사회보험이 될 수 있다.

조조정 계획이 추진되고, 실효성 있는 적극적 노동시장 정책 프로그램이 출발하기 전까지 최소화하고, 대신 중소기업체의 부담이 상대적으로 덜한 임금하위 70%의 노동자 가구와 영세자영업자 가구의 실질 가처분소득을 증가시킬 수 있는 사회지출을 전향적으로 확대할 필요가 있다. 물론 최저임금 인상에 따른 중소기업에 대한 임금보조는 중소기업에 종사하는 임금 노동자에 대한 ‘사회적 임금 성격의 지원으로 한시적으로 유효성을 가질 수 있다.

문제는 사회지출이 공급과 수요 측면에서 경제성장과 관련된 효과가 사회지출의 유형에 따라, 복지-생산체제의 유형 따라 차이가 있다는 것이다. 먼저 소위 독일, 스웨덴과 같은 조정시장경제에서는 사회지출의 증가가 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 반면 자유시장경제에서는 부정적 영향을 주는 것으로 나타났다(이영수, 2016). 더 구체적으로 조정시장경제에서도 스웨덴과 같은 균형적 성장모델은 사회지출이 소비 증가를 통해 경제성장에 기여하는 정도가 상대적으로 숙련된 노동력에 의존하는 독일에 비해 더 큰 것으로 나타났다(Baccaro and Pontusson, 2016: 198-202). 즉, 한국의 복지체제와 생산체제의 성격에 따라 사회지출이 공급과 수요 측면에서 미치는 영향은 달라질 수 있다. 그런데 현재 한국이 어떤 복지-생산체제인지는 매우 논쟁적인 이슈로 남아있다.

다음으로 대부분의 복지체제에서 현금 보다 사회서비스가 경제성장에 친화적인 사회지출인 것으로 나타났다(윤홍식 외, 2018). 문제는 한국의 사회지출에서 소득보장 대 사회서비스의 비중은 이미 4:6 정도로 사회서비스 비중이 높다는 점이다. 물론 이러한 불균형은 한국의 사회서비스 지출이 크기 때문이 아니라 전체적인 사회지출 수준이 낮기 때문에 나타난 현상이다. 2013년 기준으로 OECD의 GDP 대비 사회지출비율이 8.3%라는 점을 고려하면 한국의 사회서비스 지출규모(2014년 기준 5.4%)는 낮은 수준이다. 사회서비스와 현금의 균형적 확대가 필요한데 노인빈곤율에서 보듯 당분간 기본적 생활을 보장한다는 측면에서 현금지출에 조금 더 집중하는 것은 불가피해 보인다. 또한 소득주도성장 전략의 기본 목표 중 하나가 증가된 가처분소득이 직접 소비로 이어지게 하는 것이라는 점을 감안하면 소득지원은 상대적으로 현금수요가 큰 아동이 있는 가구와 구직난과 노령으로 소득활동이 어려운 청년세대와 노인세대를 우선적으로 지원하는 것이 필요하다. 다만 복지제도의 보편성이 훼손되지 않도록 기초연금, 아동수당, 청년(구직)수당은 인구사회학적 기준(아동유무, 연령, 구직여부 등)에 따라 보편적으로 지급되는 것이 바람직해 보인다.<sup>12)</sup> 사회서비스의 경우 양질

12) 반론도 있다. 가처분소득이 늘어 소비가 증가해도 소비가 모두 국내생산과 연결되는 것은 아니기 때문에 (생활용품의 대부분이 중국으로부터 수입된 저렴한 제품이라는 점을 감안하면) 소득증가분이 그대로 국내 생산물의 소비증가로 이어지기는 어려울 것이라는 주장은 설득력이 있다. 하지만 노동소득분배율 변화가 수출입과 무관하다는 연구결과를 생각하면(이상현·주상영, 2016) 가구의 가처분소득증가가 수입증가로 이어질 것이라는 주장은 실증적 검증이 필요해 보인다.

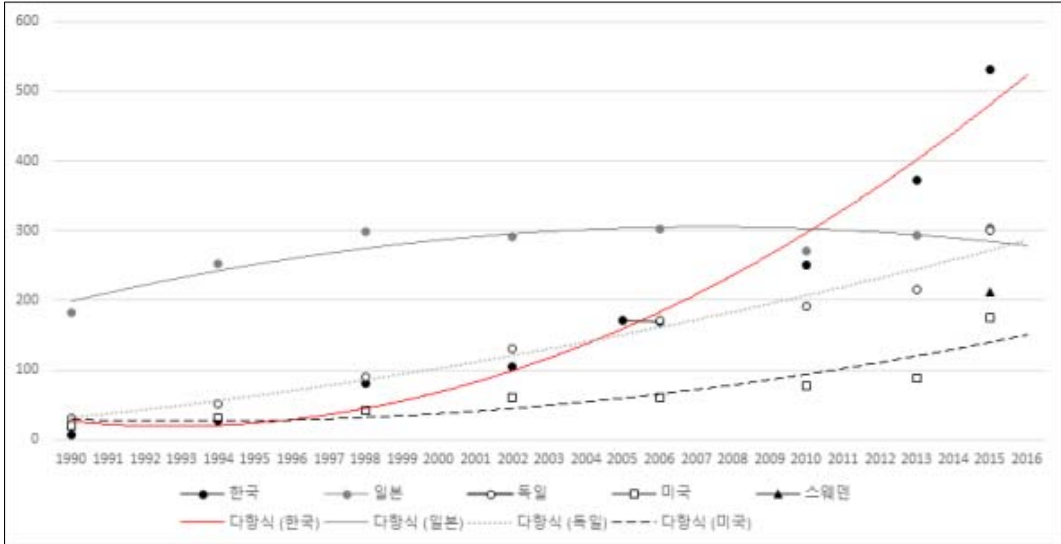
의 서비스를 보편적·효율적으로 제공해야 가구의 가처분소득을 증가시키는 것과 함께 공급측면의 효과(인적자본의 향상)도 기대할 수 있다(윤홍식 외, 2018). 다만 보편적 서비스가 곧 무상을 의미하는 것은 아니기 때문에 사회서비스는 서비스가 필요한 개인과 가구가 경제적 이유로 서비스를 이용하지 못하는 문제를 해소한다는 관점에서 소득수준에 따라 비례적 부담을 고려해 볼 수도 있다. 예를 들어, 필요한 사회서비스를 모두 이용하는 가구의 총비용이 가구소득의 특정 비율(예를 들면, 스웨덴처럼 가구소득의 3%)을 넘지 않는 범위에서 소득수준에 따라 비용을 부담하게 할 수도 있다.

마지막으로 복지체제의 관점에서 한 가지 중요한 점을 언급하면 소득증가가 소비증가로 이어지기 위해서는 개인이 불특정한 미래에 실업, 질병, 노령, 돌봄 위기 등 사회적 위험에 직면해도 반드시 ‘기본적인 삶’이 보장된다는 확신이 있어야 한다. 만약 미래 상황이 불안하다면 소득이 늘어나도 늘어난 소득을 소비에 사용하기 보다는 미래의 사회적 위험에 대해 대비하는 용도로 사용해 ‘저축의 역설’이 나타날 가능성이 높다. 실제로 2000년대 이후 한국 사회에서 중산층과 고소득층의 소비성향이 감소하는 이유 중 하나는 경제에 대한 불확실성이 커졌기 때문이다(임병인·윤재형, 2014: 601-2). 그러므로 비급여 축소를 중심으로 건강보험의 보장성 강화, 실업부조 제도화, 기초연금 인상, 적극적 노동시장정책, 보편적 돌봄체계 구축 등 공적 사회보장을 강화하는 것은 미래에 대한 불안을 감소시켜 ‘저축의 역설’을 피해 (가처분) 소득증가가 소비증대로 순환될 수 있는 구조를 만드는 중요한 전제라고 할 수 있다.

#### 4. 자동화와 숙련의 문제

임금증가는 단순히 총수요를 증가시키는 수요측면의 효과만 있는 것이 아니라 생산성 증가에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Lavoie and Stockhammer, 2012). 이러한 결과는 임금상승이 장기적으로 생산성을 높여 경제에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 의미한다. 1982년 이후 네덜란드에서 생산성이 둔화된 원인의 90%는 실질임금의 감소 때문인 것으로 알려졌다(Naastepad, 2006). 저임금일자리를 양산한 네덜란드의 일자리 기적은 생산성 위기의 동전의 양면이었다(Storm and Naastepad, 2013). 일본도 지난 20년(1992-2014) 동안 (노동생산성은 연 평균 1.5% 내외였는데도) 실질임금이 오르지 않아 비용을 절약했지만, 경제는 침체에서 벗어나지 못하는 ‘비용이 역설’이 발생했다(주상영, 2017: 121). 이미 실질임금상승이 소비와 투자를 촉진해 노동생산성을 증가시켜 경제성장을 이룬다는 칼도어-버든 효과(Kaldor-Verdoorn effect)는 백편에 가까운 논문을 통해 경험적으로 입증되었다.

[그림 6] 주요 제조업 강국의 제조업 로봇밀도의 변화, 1990-2015



자료출처: 1990~2013년 자료는 정준호, “한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬,” p. 81. 2015년 자료는 International Federation of Robotics. (2016). World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race.

하지만 문제는 단순하지 않다. 칼도어-버둔 효과의 핵심은 임금상승이 노동절약적 기술진보를 유발해 노동생산성을 증가시킨다는 것인데, 한국의 문제는 노동력의 숙련을 동반하지 않는 노동절약형 기술진보가 노동소득분배율을 낮추고, 사회보장제도의 보편성을 저해하는 원인 중 하나라는 점이다(윤홍식, 2017b, 2017c). 이런 상황에서 임금상승을 통한 기술진보는 <그림 6>에서 보는 것처럼 이미 수출 부문의 높은 자동화율을 더욱 높여 노동자의 숙련과 생산 기술이 분리되는 구조를 심화시켜 경쟁력 높은 수출부문에 종사하는 소수의 노동계급에게 안정적 고용, 임금, 공사적 사회보장 기제를 제공했던 한국 복지체제의 역진적 선별성을 강화시킬 수 있다. 실제로 한국에서 노동소득분배율의 개선은 소비를 확대하는 경로가 아닌 기업의 노동절약형 투자를 촉진시켜 수출을 증대시키는 것으로 나타났다(전병유·정준호, 2016). 결국 한국에서 소득증대가 노동자의 숙련과 분리된 노동절약형 자동화를 강화하는 것이 아니라 숙련을 강화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 임금과 사회지출을 확대하는 전략이 충수요를 증가시키며 성장을 이끄는 선순환이 이루어질 수 있다. 결국 핵심은 소득주도성장이 노동숙련에 기초한 생산력을 높이는 산업구조 개혁을 수반해야한다는 것을 의미한다.

## 5. 노동의 교섭력

임금을 높이고 사회지출을 늘리는 것이 소비를 증가시키고, 소비 증가가 생산을 증가시키는 선순환을 성공적으로 이루기 위한 핵심 조건 중에 하나는 노동계급으로 대표되는 강력한 조직된 정치적 주체가 존재해야한다. 하지만 한국의 조직화 수준은 매우 낮다. 1987년 민주화 이후 노동조합 조직률이 일시적으로 증가해 1989년 역대 최고치인 18.6%에 달하지만 1990년 보수 대연합이 결성되면서 노조조직률은 급락했고 1997년 외환위기 이후 대체로 11%대 수준에 머물고 있다(김유선, 2016, 2008). 흥미로운 점은 민주화 이후 상대적으로 노동조합을 결성하기 용이한 정치사회적 조건이 만들어졌음에도 불구하고 노조조직률이 독재정권 시기와 비교해 높아지지 않았다는 점이다. 더욱이 노조조직률은 보수로부터 친(親)노동정권으로 비판받았던 김대중·노무현 정부 기간과 친시장주의 정권인 이명박·박근혜 정부 기간 간에 큰 차이가 없었다. 오히려 이명박·박근혜 정부 9년 동안 노조조직률은 12.0%로 김대중·노무현 정부 10년 동안 조직률 11.7% 보다 0.3%포인트 높았다.

임금노동자 계급 내에서 제조업 노동자의 감소와 사무직과 일용노무직 노동자의 증가, 비정규직의 증가로 대표되는 노동시장 유연화는 이러한 현상을 불안정하게나마 설명해준다(통계청, 2017b). 실제로 분기별 추이를 분석한 자료에 따르면 임시일용직으로 대표되는 비정규직의 비율은 1983년을 기점으로 증가하기 시작해 1987년 민주화 이후부터 1993년까지 일시적으로 감소하다가 다시 증가했다(김유선, 2014). 정규직에 비해 비정규직의 낮은 노조조직률을 고려한다면 왜 독재정권이후에도 노조 조직률이 높아지지 않았는지를 부분적이지만 설명 할 수 있다.<sup>13)</sup> 다른 측면에서 보면 비정규직과 같은 나쁜 일자리의 증가는 숙련과 기술이 분리된 조립형 전략을 기초로 진행된 한국 산업화 과정의 필연적 결과일 수 있다(정준호, 2016; Levy and Kuo, 1991). 실제로 1990년대 초부터 2000년대 중반까지 노동시장의 변화를 보면 상위 일자리는 증가한 반면 중간 수준과 하위 수준의 일자리는 감소하는 J자형 곡선이 나타난다(전병유, 2007). 이처럼 한국의 성장체제가 소득주도형 성장체제라고 하더라도 한국 사회는 이를 실행할 수 있는 조직된 주체가 취약하다. 2017년 최저임금 인상을 둘러싼 논란에서 보듯 조직된 노동이 취약하고, 노동이 대중으로부터 고립된 사회에서는 부분적인 임금인상 조차 매우 어려운 과제이다. 더욱이 소득상승이 곧바로 소비확대로 이어지는 중소기업과 서비스업에 종사하는 노동자의 조직화 수준이 매우 낮다는 점을 고려하면 한국에서 일회적 또는 한

13) 고용노동부가 작성한 자료에 따르면 2015년 현재 공무원의 노조조직률은 66.3%에 달하는데 반해 민간부분은 9.1%에 그치고 있다(고용노동부, 2016). 물론 이러한 변화는 산업별 고용인원에서 제조업 부분의 감소와 SOC 및 서비스 부분의 증가로 대표되는 한국 산업구조의 변화를 반영하고 있는 것이다(한국경제 60년사 편찬위원회, 2010).

시적 복지확대나 최저임금인상과 같은 정책을 제외하고, 소득주도성장을 지속적으로 추진할 정치적 기반은 매우 취약하다고 할 수 있다. 결국 성공적인 소득주도성장을 이루기 위해서는 국가가 목적의식적으로 노동자의 교섭력을 강화할 수 있는 제도적 장치(조직률을 높이든 단체협약 적용률을 높이든)를 마련해야한다.

## V. 정리와 함의

지금까지 우리는 문재인 정부의 핵심 국정운영 전략으로 ‘알려진’ 소득주도성장과 관련된 논의를 한국 복지체제의 관점에서 정리했다. 소득주도성장 전략에 대한 다양한 논점들을 제시했지만 소득주도성장 전략은 1980년대 이래 공급중심의 성장전략이 장기침체를 유발하고, 불평등을 심화시켰다는 점을 고려하면 수요측면을 강조한 시의 적절한 대안 담론으로 보인다. 특히 소득주도성장 전략은 한국 복지체제의 관점에서 사회지출이 인적자본을 향상시켜 성장에 기여한다는 사회투자전략의 협소한 공급측면의 논리와 사회지출을 안정화 장치로 접근했던 전통적 접근을 넘어 소비와 생산을 선순환시키는 중요한 성장 동력으로 위치시켰다는 점이 중요하다. 하지만 우리는 이상의 논의를 통해 단순히 임금을 높이고, 사회지출을 늘린다고 해서 총수요가 증가하고 투자와 생산이 증가해 경제가 성장하는 것은 아니라는 것을 확인했다. 더욱이 경험적 연구에 따르면 대외부문과 부채를 분석에 포함할 경우 한국 성장체제의 임금주도성은 약해지는 것으로 나타났다. 이러한 이유로 실질임금의 증가와 사회지출 증가가 소비와 투자의 증가로 이어지고, 이러한 과정이 노동생산성 증가로 이어지면서 경제성장과 선순환하기 위해서는 정부의 정교한 정책개입이 필요하다. 질 높은 공적 사회보장제도가 보편적으로 갖추어져 있지 않은 상태에서 2008년 세계적인 금융위기 이후 지속된 경제의 불확실성은 가구의 가처분 소득의 상승이 소비증가로 이어지는 경로를 막았다.

또한 한국과 같이 자산축적이 공적복지의 역할을 대신해온 개발국가 복지체제에서 소득상승이 자산구매와 부채상승으로 나타나지 않고 소비확대로 이어지기 위해서는 주택과 같은 부동산 가격의 안정이 필수적이고, 주택소유를 대신할 수 있는 사회보장제도의 확충이 필요하다는 것도 확인했다. 누구의 임금을 높이고 사회지출을 확대할지도 정교한 정책적 판단을 요구하는 부분이다. 자영업자와 임금소득 하위 70%의 소득이 급감했다는 점을 고려할 필요가 있다. 단기적으로는 한국 복지체제의 광범위한 사각지대를 해소하기 위해 보편적 수당과 의료, 교육, 돌봄, 주택 등 기본적인 서비스를 확대하고, 장기적으로 노동자를 배제한 기술혁신을 지양하고, 노동자의 숙련과 기술혁신을 일치

시키며, 이를 기초로 공적 사회보장의 대상을 보편적으로 확대하는 전략이 필요하다. 특히 북서유럽 복지국가에서 사회보험은 숙련노동자의 노동력을 유지하기 위한 제도로 도입되었다는 점을 고려했을 때(Theelen, 2011[2004]) 사회보험의 보편적 확대는 한국 사회에서 노동력의 숙련을 향상시키는 것과 함께 숙련에 기초한 고용창출이 동시에 담보되는 과정이어야 한다. 사회지출 확대를 통해 인적 자본을 향상시키는 방식 또한 이러한 한국 사회에서 숙련을 높이는 방식과 밀접하게 결합될 필요가 있다.

생산성과 관련해서는 단기적으로 자동화를 강화시키는 임금주도 방식을 제한적으로 실행하는 대신 사회적 임금을 높이는 방식, 즉 복지지출의 확대를 통해 가구의 실질 가처분 소득을 높이는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 사회지출이 노동력의 숙련을 강화는 방식과 연결될 수 있다면 임금인상의 비중을 줄이고 대신 사회지출 확대를 통해 숙련향상과 소비확대를 도모할 수 있을 것이다. 하지만 결국 소득주도성장과 관련해 한국 복지체제의 역진적 선별성을 해체하고 보편적 사회보장체제를 구축하기 위해 가장 중요한 과제는 한국 경제체제가 숙련과 기술이 분리된 자동화에 기초한 수출주도형 성장체제에서 벗어나 숙련과 기술이 결합된 내수중심의 성장체제로 전환시킬 수 있는 강력한 정치적 주체를 형성하는 것이다. 또한 후기산업사회에서 숙련에 대한 새로운 정의와 이에 조응하는 새로운 교육훈련도 필요해 보이며, 사회지출 확대와 임금상승이 새로운 숙련체제와 어떻게 결합될지에 대한 전략적 고민도 필요하다.

마지막으로 앞서 언급한 것처럼 한국 복지체제의 관점에서 보면 복지국가의 근간이 되는 지속가능한 성장을 위해 소득주도성장 전략은 신자유주의를 대신할 경쟁력 있는 담론으로 보인다. 하지만 소득주도성장의 성공적인 출발은 어쩌면 단순히 노동소득분배율을 개선하고, 사회지출을 늘리면 생산과 소비가 선순환하는 성장체제가 만들어진다는 순진한 고정관념에서 벗어나는 것일지도 모른다. 모든 담론은 그 담론이 실현될 수 있는 역사적 유산과 그 유산에 기초한 필수적인 전제가 충족되어야 하기 때문에 우리는 한국 사회가 그 전제를 충족하고 있는지 냉철히 판단할 필요가 있다. 더욱이 우리는 아직 한국 사회가 어떤 복지체제인지, 어떤 생산체제인지, 복지체제와 생산체제가 어떤 방식으로 결합되어있으며, 한국 복지체제의 유산이 무엇인지도 정확히 인식하지 못하고 있다.<sup>14)</sup> 그러므로 소득주도성장 전략을 전면화하기 이전에 지금 우리가 풀어야 할 시급한 과제는 소득주도성장 전략이 성공적으로 실현 될 수 있는 한국 복지체제의 고유한 조건을 새롭게 구성하는 일이다. 우

14) 극심한 저저출산, 숙련과 기술이 분리된 성장체제, 역진적 선별성이 강한 공사적 보장체제, 민간 중심의 서비스 전달체계 등이 북서유럽 복지체제와 상이한 한국 복지체제의 대표적인 유산이라고 할 수 있다. 이중 저출산 문제는 단순히 노동력 부족이라는 문제를 넘어 소득주도성장 전략의 핵심 개입 지점인 소비를 제약하는 중요한 장애 요인이라는 점에서 특별한 주목이 필요하다.

리에게 필요한 것은 단순히 변수간의 상관관계가 아니라 임금소득과 사회지출이 성장으로 연결되는 성장체제를 구축하기 위한 (재원확보 방안을 포함해) “이행경로와 이행조건”을 한국적으로 재구성하는 것이다. 자기 자신이 어디에 서있는지조차 정확히 인식하지 못하고 있는 사회에서 변수와 방법론에 따라 상이한 결과가 나타나는 전략을 전면화할 수는 없다.

■ 참고문헌 □

- 강신중(역)(2010) *자본 I*. Marx, K. *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie III-I*(1894). 서울: 도서출판 길.
- 고용노동부(2016). 보도자료: 2015년 전국 노동조합 조직현황.
- 김상조(2010). 재벌 중심 체제의 한계: 경제력 집중 심화 및 폐쇄적 지배구조의 폐해와 극복 방안. 안현효 엮음. *신자유주의 시대 한국경제와 민주주의*. 131-180. 서울: 선인
- 김상조(2012). *중형무진 한국경제: 재벌과 모피아의 함정에서 탈출하라*. 서울: 오마이북.
- 김수행(역)(1993). 1945년 이후의 자본주의. Amstrong, P, Glyn, A. and Harrison, J. *Capitalism since 1945*(1991). 서울: 동아출판사.
- 김유선(2008). *한국의 노동조합 조직연구: 조합원수(조직률) 분석을 중심으로*. 서울: 한국노동연구원.
- 김유선(2014). 민주 정부 10년, 비정규직 규모와 실태. 이병천·신진욱 엮음. *민주정부 10년, 무엇을 남겼나*. 481-510. 서울: 후마니타스.
- 김유선(2016). 비정규직 규모와 실태: 통계청. '경제활동인구조사 부가조사' (2016.8) 결과. KLSI Issue Paper. (9).
- 김정훈(역)(2016). *포스트 케인스학과 경제학입문*. Lavoie, M. *L' économie postkeynésienne*(2004). 서울: 후마니타스.
- 김정훈, 민병길, 박원익(2017). 소득 주도 성장의 쟁점 및 정책적 시사점. *이슈&진단*. 296.
- 김진일(2013). 소득분배가 경제성장에 미치는 영향: 칼레츠키안 거시 모형을 통한 분석. *경제발전연구*. 14(1). 151-166.
- 김현정, 김우영, 김기호(2009). 가계부채가 소비에 미치는 영향: 미시자료를 중심으로. *경제분석*. 15(3). 1-36.
- 김홍욱(역)(2015). *화폐의 신*. Engdahl, W. *Gods of money*(2009). 서울: 도서출판 길.
- 관계기관합동(2017). *가계부채 종합대책*.
- 신원철(역)(2011). *제도는 어떻게 진화하는가*. Thelen, K. *How institutions evolve : the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*(2004). 서울: 모티브북.
- 심혜인, 류두진(2017). 가계부채와 국내소비: 실증분석 및 금융정책적 시사점. *한국증권학회지*. 46(1). 249-273.
- 오인석(역)(2015). *브레턴우즈 전투*. Stell, B. *The battle of Bretton Woods : John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the making of a new world order*(2013). 서울: 아산정책연구원
- 유철수(역)(2017). *장기불황*. Roberts, M. *Long depression : Marxism and the global crisis of capitalism*(2016). 고양: 연암서가.
- 윤소영(2010). 2007-09 금융위기: 마르크스주의적 분석과 대안. 윤소영·윤종희·박상현 지음. *2007-09년 금융위기 논쟁*. 9-106. 서울: 공감

- 윤홍식(2018). 이승만 정권시기 복지체제. *사회복지정책*. 45(1). 115-147
- \_\_\_\_\_(2017a). 기본소득, 복지국가의 대안이 될 수 있을까? 기초연금, 사회수당, 그리고 기본소득. *비판사회정책*. 54. 81-119.
- \_\_\_\_\_(2017b). 민주화 이후 30년, 한국 복지체제의 변화와 전망. 한국사회정책학회 춘계학술대회. 2017년 5월 26일. 중앙대학교 경영경제관.
- \_\_\_\_\_(2017c). 민주화 이후 30년 한국 복지체제의 성격 2: 외환위기 이후 역진적 선별주의 복지체제의 강화와 지속. 2017년 10월 13~14일. 서울여성플라자.
- 윤홍식, 강병구, 전병유, 남찬섭, 강신욱, 김교성, 정준호, 이영수(2018). *복지, 성장, 고용의 선순환을 위한 복지정책 방향 연구*. 보건복지부.
- 이강국(2017). 소득주도 성장: 이론, 실증, 그리고 한국의 논쟁. *재정학연구*. 10(4). 1-43.
- 이병희(2015). 노동소득분배율 측정 쟁점과 추이. *월간 노동리뷰*. 205(1). 25-42.
- 이병희, 황덕순, 홍민기, 오상봉, 전병유, 이상헌(2014). *노동소득분배율과 경제적 불평등*. 서울: 한국노동연구원.
- 이상헌(2014). 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의. *사회경제평론*. 43. 67-99.
- 이상헌(2017). 소득주도 성장론의 좌표와 쟁점: 소득주도 성장의 경제-사회정책적 논의 좌담회 녹취록. 2017년 10월 11일 한겨레신문사 회의실.
- 이상헌, 주상영(2016). 한국의 기능적 소득분배와 수요주도 성장. 한국국제경영학회 정책세미나. 2016년 4월 29일.
- 임병인, 윤재형(2014). 우리나라의 단기소비합수 및 소득계층별 한계소비성향 추이 비교·분석. *산업경제연구*. 27(2). 585-605.
- 전병유(2007). 한국 노동시장의 양극화에 관한 연구: 중간일자리 및 중간임금계층을 중심으로. *한국경제의 분석*. 13(2). 171-230.
- 전병유, 정준호(2016). 자산과 소득불평등의 총수요효과와 성장체제. *사회과학연구*. 55(1). 263-303.
- 전승훈, 박승준(2011). 공적이전소득이 사적이전소득에 미치는 영향 분석. *한국경제연구*. 29(4). 171-205.
- 정상준(2017). 임금주도 수요체제와 가계부채: 한국경제의 SVAR분석. *사회경제평론*. 52. 153-184.
- 정성진(역)(2002). *붐 앤 버블*. Brenner, R. *The boom and the bubble : the U.S. in the world economy*(2002). 서울: 아침이슬.
- 정준호(2016). 한국 산업화의 특성과 글로벌 가치사슬. 이병천, 유철규, 전창환, 정준호 엮음, *한국의 민주주의와 자본주의: 불화와 공존*. 70-111. 서울: 돌베개.
- 주경철, 안민석(역)(2012). *가차없는 자본주의: 파괴와 혁신의 역사*. Appleby, J. *The relentless revolution: A history of capitalism*(2010). 서울: 까치글방
- 주상영(2017). 한국의 소득주도 성장: 여건 분석 및 정책적 논의. *예산정책연구*. 6(2). 117-149.
- 주상영(2013). 노동소득분배율 변동이 내수에 미치는 영향. *경제발전연구*. 19(2). 151-182.

- 최남진, 주동현(2016). 가계부채 및 부채의 변동성이 소비와 성장률에 미치는 영향. *금융지식연구*, 14(1), 71-99.
- 최석현, 김군수, 이재광(2012). 한국의 자본주의와 사회적 경제. *이슈 & 진단*, 73, 1-25.
- 통계청(2017a). e-나라지표: 국내총생산 및 경제성장률(GDP). 접근일(2017. 10. 26).  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2736](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2736)
- \_\_\_\_\_(2017b). 국가주요지표: 비임금근로자비율. <http://www.index.go.kr>
- \_\_\_\_\_(2017d). e-나라지표: 조세부담률. OECD. <http://www.index.go.kr>
- \_\_\_\_\_(2018). e-나라지표: 주택매매가격 동향. <http://www.index.go.kr>
- 한국경제60년사 편찬위원회(2010). *한국경제 60년사 I: 경제일반*. 서울: 한국개발연구원.
- 한국노동연구원(KLI)(2016). ,2016년 노동통계 Archive. <https://www.kli.re.kr>
- 홍기빈(역)(2010). *자본주의, 어디서 와서 어디로 가는가*. Heilbroner, R. and Millberg, W. *The making of economic society*(2007). 서울: 미지북스.
- 홍장표(2014). 한국의 노동소득분배율 변동이 총수요에 미치는 영향: 임금주도 성장모델의 적용 가능성. *사회경제평론*, 34, 101-138.
- 홍태희(2009). 한국경제에서 성장과 분배: 바두리·마그린 모형을 중심으로. *질서경제저널*, 12(3), 43-61.
- 황선웅(2009). 비정규직 고용의 확대, 소득분배, 경제성장. 동향과 전망. 77, 169-201.
- Allen, R. (2009). *The British Industrial Revolution in global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alper, F. and Demiral, M. (2016). Public social expenditures and economic growth: Evidence from selected OECD countries. *Research in World Economy*, 7(2), 44-51.
- Bhaduri, A and Marglin, S. (1990). Unemployment and the real wage: The economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics*, 14, 375-93.
- Bowles, S. and Boyer, R. (1995). Wages, aggregate demand, and employment in an open economy: an empirical investigation. In Epstein, G. and Gintis, H. (eds.), *Macroeconomic policy after the conservative era*, 143-171. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burke, J. and Epstein, G. (2001). Threat effects and the internationalization of production. Political Economy Research Institute. Working Paper Series, Number 15. Univ. of Massachusetts, Amherst.
- Cimoli, M. (2014). *Soical expenditure and productivity: A structuralist view on sustainability*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- EC(2007). *Employment in Europe 2007*. Brussels: European Commission.
- Gordon, D. (1995). Growth, distribution, and the rules of the game: Social structuralist macro foundations for a democratic economic policy. In Epstein, G. and Gintis, H. (eds.), *Macroeconomic policy after the conservative era*, 335-383. Cambridge: Cambridge

University Press.

- Hein, E. and Mundt, M. (2013). *Financialisation and the requirements and potentials for wage-led recovery: A review focusing on the G20*. ILO conditions of Work and Employment Series, No. 37. Geneva: ILO.
- Hein, E. and Truger, A. (2010). Finance-dominated capitalism in crisis. Working Paper, No. 06/2010. Institutue for International Political Economy Berlin.
- Hein, E. and Vogel, L. (2009). Distribution and growth in France and Germany-single equation estimations and model simulations based on the Bhaduri/Marglin-model. *Review of Political Economy*, 21(2), 245-272.
- ILO(2012). *Global wage report 2012/2013*. Geneva: ILO.
- IMF(2007). *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: IMF.
- IMF(2017). *Fostering inclusive growth*. G-20 Leader's Summit, July 7-8, 2017. Hamburg, Germany. IMF.
- International Federation of Robotics(2016). *World robotics report 2016: European Union occupies top position in the global automation race*.
- Keynes, J. (1939). Relative movements of real wages and output. *The Economic Journal*, 49(193), 34-50.
- Lavoie, M. and Stockhammer, E. (2012). 임금주도 성장론: 개념, 이론 및 경제. 국제노동브리프. 2012년 12월호, 3-14.
- Lavoie, M. and Stockhammer, E. (2013). Wage-led growth: Concept, theories and policies. In Lavoie, M. and Stockhammer, E.(eds). *Wage-led growth: An equitable strategy for economic recovery*. 13-39. New York: International Labour Organization.
- Levy, B. and Kuo, W. (1991). The strategic orientations of firms and the performance of Korea and Taiwan in frontier industries: Lessons from comparative case studies of keyboard and personal computer assembly. *World Development*, 9(4), 363-374.
- Mankiw, N. (2003). *Macroeconomics(5th ed.)*. New York: Worth Publishers.
- Naastepad, C. (2006). Technology, demand, and distribution: A cumulative growth model with an application to the Dutch productivity growth slowdown. *Cambridge Journal of Economics*, 29(2), 211-246.
- OECD(2012). *Employment outlook*. Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_(2014). *Report on the OECD framework for inclusive growth*. Paris: OECD Publication.
- \_\_\_\_\_(2017a). Real GDP forecast (indicator). doi: 10.1787/1f84150b-en
- \_\_\_\_\_(2017b). OECD.stat. Labour income share ratios (Accessed on June 7, 2017)  
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?queryname=345&#>

- \_\_\_\_\_(2017c), Average wages (indicator). doi: 10.1787/cc3e1387-en.
- \_\_\_\_\_(2017d). Labour productivity growth in the total economy.
- \_\_\_\_\_(2017e). Revenue Statistics: OECD countries: Comparative tables.  
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#> (접근일, 2017년 8월 11일).
- \_\_\_\_\_(2018). Social Expenditure Database: Social expenditure-aggregate data.  
[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG)
- Ogawa, K. and Wan, J. (2007). Household debt and consumption. *Journal of Housing Economics*, 16(2), 127-142.
- Onaran, Ö. (2017). 소득주도 성장론의 좌표와 쟁점: 소득주도 성장의 경제-사회정책적 논의 좌담회 녹취록. 2017년 10월 11일 한겨레신문사 회의실.
- Onaran, Ö. and Galanis, G. (2012). Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects. ILO Working Papers. Conditions of Work and Employment Series. No. 40.
- Onaran, Ö. and Obst, T. (2016). Wage-led growth in the E15 member states: The effects of income distribution on growth, investment, trade balance, and inflation. Post Keynesian Economics Study Group. Working Paper. 1602.
- Onaran, Ö. and Stockhammer, E. (2005). Two different export-oriented growth strategies: Accumulation and distribution in Turkey and in South Korea. *Emerging Markets Finance and Trade*, 41(1), 65-89.
- Pardo, G. and Santos, J. (2014). Household debt and consumption inequality: The Spanish case. *Economies*, 2014(2), 147-170.
- Roberts, M. (2016). The US rate of profit 1948-2015. Michael Roberts Blog.  
<https://thenextrecession.wordpress.com/2016/10/04/the-us-rate-of-profit-1948-2015/>  
(Accessed on 8 April 2018).
- Rodrik, D. and Ypersele, T. (1999). *Capital mobility, distributive conflict and international tax coordination*. Unpublished manuscript.
- Schröder, M. (2013). *Integrating varieties of capitalism and welfare state research: A Unified typology of capitalisms*. London: palgrave macmillan.
- Solow, R. (1958). A skeptical note on the constancy of relative shares. *The American Economic Review*, 48(4), 618-631.
- Stockhammer, E. (2017). 소득주도 성장론의 좌표와 쟁점: 소득주도 성장의 경제-사회정책적 논의 좌담회 녹취록. 2017년 10월 11일 한겨레신문사 회의실.
- \_\_\_\_\_. (2015). Wage-led growth. Friedrich Ebert Stiftung, 5. April 2015.
- \_\_\_\_\_. (2013). Why have wage shares fallen?. In Lavoie, M. and Stockhammer, E. (eds.), *Wage-led growth*. 40-70. New York: ILO.

- Stockhammer, E. and Onaran, Ö. (2004). Accumulation, distribution, and employment. *Structural Change and Economic Dynamics*, 15(4), 421-447.
- Storm, S. and Naastepaad, C. (2011). The productivity and investment effects of wage-led growth. *International Journal of Labor Research*, 3(2), 197-217.
- \_\_\_\_\_. (2013). Wage-led or profit-led supply. In Lavoie, M. and Stockhammer, E. (eds.), *Wage-led growth: An equitable strategy for economic recovery*, 100-124. New York: International Labour Organization.
- United Nations. (2010). Global rebalancing. Discussion Papers, No. 200, UN.
- World Bank. (2014). *What is inclusive growth?* World Bank.

Abstract

## Income-led Growth and Legacy of the Korean Welfare Regime

Hong-Sik Yoon\*

This paper examines the discussion on the income-led growth known as the core economic strategy of Moon's administration in terms of Korean welfare regime. Although the income-led growth strategies have presented various issues, the income-led growth strategy seems to be a timely alternative discourse that emphasizes the demand side, considering supply-oriented growth strategies have caused long-term recession and deepening of inequality. It is important that the income-led growth strategy places social expenditures as an important growth engine for virtuous cycle of production and consumption. However, this paper has confirmed that simply raising wages and increasing social expenditure do not increase the aggregate demand and production. Moreover, empirical studies have shown that the inclusion of external sectors and liabilities into the analysis weakens the wage-led growth of the Korean economy. For this reason, this study concluded that the government's sophisticated policy intervention is necessary for the increase of real wages and social spending to be economic growth.

**Key Words:** Income-led growth, welfare state, welfare regime, growth regime, distribution and growth.

◆ 2018. 4. 29. 접수 / 2018. 6. 2. 1차수정 / 2018. 6. 5. 게재확정

---

\* Ph.D, Professor Department of Social Welfare, Inha University