

Hansun Brief

발행일: 2018년 5월 25일(통권59호) / 발행인: 박재완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

문재인 정부 1년 경제정책 평가와 전망

강성진

한반도선진화재단 국가전략연구회장
고려대학교 경제학과 교수

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

✉ 문자 한 통 #7079-4545

요약

국내외 경제연구소들은 세계 경제가 좋은 상황임에도 불구하고 한국 경제의 둔화 내지 침체현상을 경고하고 있다. 그러나 정부당국은 이러한 상황에서도 현재 경제상태가 그렇게 나쁜 것은 아니라고 진단한다. 문재인 정부가 출범한 이후, 1년 동안 추진한 핵심경제정책인 소득주도성장 정책의 결과를 보면 일자리 창출 정도가 과거에 비해 대폭 축소되었고, 2018년 1분기 소득분배는 2003년 분기별 자료가 작성한 이래로 최악이었다. 이러한 문제점을 인식하고 소득주도성장 정책은 절대빈곤 감소 및 소득분배 개선을 위한 정책으로 전환해야 한다. 따라서 정부는 정책의 한계를 인지하고, 더욱 악화되기 전에 개선하기 위한 정책을 시행할 필요가 있다. 즉, 혁신이나 규제완화 등 기업투자 장려정책을 실시하여 기업의 투자확대를 통한 일자리 창출과 경제성장으로 경제정책을 전환해야 한다.

문재인 정부 출범 1년이 지났다. 정부의 주요 경제 정책 방향은 지난 2017년 12월 발표된 「2018년 경제 정책방향」에 정리되어 있다. 「사람중심 경제」의 본격적인 구현을 모토로 하여 소득수준에 걸맞는 국민의 삶으로 변화를 창출하고자 하는 목표가 핵심이다. 이를 반영하는 경제정책 기본방향은 3대 전략 2대 기반으로 구성되어 있다. 3대 전략은 일자리·소득, 혁신성장 그리고 공정경제이고, 2대 기반은 거시안정 및 중장기 대응이다. 일자리·소득은 소위 소득주도성장이라는 이름으로 전대미문의 경제정책을 실험하고 있다. 혁신성장은 경제성장을 촉진하는 직접적인 정책으로서 선도 산업을 선정하여 추진하며 규제혁신을 포함하고 있다. 그리고 공정경제는 시장질서의 확립을 위하여 각종 기업 비리나 시장에 대한 기업의 영향력을 해소하고자 하는 정책을 내포하고 있다.

제일 먼저 3대 전략 중 혁신성장은 핵심 선도 산업 추진, 전방위 산업 혁신 및 규제혁신·혁신인프라 조성으로 구성되어 있다. 초연결지능화, 스마트 공장 등 제4차 산업혁명의 시대에 대비하고 삶의 질을 바꾸며 이를 통해 지속가능한 경제성장을 촉진할 수 있는 산업에 대한 발전 전략이 포함되어 있다. 그 외에도 과학 기술혁신과 규제혁신 정책 등이 포함되어 있다. 이러한 정책에 힘입어 최근 벤처부문에 대한 투자가 확대되는 긍정적 효과를 거두고 있다.

혁신경제를 통한 경제성장은 무엇보다도 규제개혁이 선행되어야 한다. 우리나라처럼 포지티브 규제체계에서 벗어나지 못하는 국가에서는 새로운 기술을 도입하여 새로운 산업을 창출하고자 하여도 정부나 정치권의 허가 없이는 실현이 불가능하다. 따라서 오히려 규제를 강화시키는 방향을 선호하는 현 정부의 경제정책으로는 혁신성장 전략이 성공할 수 없다. 지난 정부의 규제 프리존 정책을 대체하는 규제 샌드박스 제도가 국회 논의에서 진척 없이 표류 중인 것이 그 예이다.

공정경제는 공정거래위원회를 중심으로 매우 강력하게 시행되고 있는 시장질서 확립 정책으로서 경쟁질서 확립과 공정·공평과세 및 공공기관 관리체계 개편

으로 구성되어 있다. 불공정 거래행위를 근절하기 위하여 갑질, 밀어내기, 일감몰아주기, 중소기업의 기술 탈취 등 그동안 대기업이 행해왔던 편법적이고 불법적인 시장영향력 행사에 대한 강력한 대처가 국민들의 호감을 얻고 있는 것은 사실이다. 반면에 지나치게 이념적인 접근을 통하여 시장 질서를 오히려 혼란하게 하는 정책도 있다. 예를 들어 작년부터 실시하기 시작한 닭고기 원재료 가격 공개정책을 보자. 국내 대형마트와 치킨 프랜차이즈들이 납품을 받는 닭고기의 원가를 공개하도록 한 것이다. 이는 치킨시장에 있어서 유통과정의 가격을 공개하게 하여 판매가격과 원가를 연동시킨다는 점에서 시장가격의 투명화정책이라고 볼 수도 있다. 그러나 이러한 원가공개라는 정책이 시장이라는 질서에 비추어 보았을 때 과연 합리적인 정책인지 고민할 필요가 있다.

이 외에도 시장질서에 대한 불신을 해소한다거나 기업의 지배구조를 개선한다는 명분에서 총수일가의 기업지배력을 인위적으로 변동시키려는 이념적 정책도 있다. 최근 현대차그룹 지배구조 개편 시도는 이러한 공정위 정책을 반영한 것이라고 할 수 있다. 불법적 지배구조가 아님에도 불구하고 단순히 지배구조와 권한이 일치하지 않는다는 이념적 명분에 의해 시도된 지배구조 개편시도는 결국 엘리엇이라는 외국자본에 의하여 무산되었다. 공정위는 시장경제의 공정한 경쟁 달성이라는 목표를 넘어 자신들의 이념을 반영하는 차원에서의 정부의 시장개입은 시장이라는 강력한 보이지 않는 손에 의해 달성될 수 없음을 시사하는 결과임을 명심해야 한다. 시장은 지배구조가 어떻든 주주이익을 극대화하는 방향으로 움직인다. 정부는 시장에서의 움직임이 불법적인가의 여부에 따라서만 개입하면 되는 것이다. 단순히 정책입안자들의 이념적 방향과 맞지 않는다고 하여 직접 개입하는 정책은 권력 남용이고 지나친 시장개입이다.

특히 소득주도성장은 여론에서도 가장 중요하게 여기고, 현재도 논란이 지속되고 있는 첫 번째 정책 목표이다. 즉, 일자리·소득은 일자리 창출, 5대 핵심 생

계비 경감(주거·의료·교육·교통·통신비) 그리고 사회안전망 및 인적자원 확충 등을 포함하는 전략이다. 여기에는 양질의 민간 일자리창출, 공공부문 일자리 창출을 위한 자금 조기집행 그리고 임금 등 노동시장 격차해소를 통한 일자리의 질을 제고하는 등의 주요 정책 목표가 포함되어 있다. 문제는 이들 정책 목표를 달성하고자 하는 정책 수단이다. 대표적인 정책으로는 최저임금 인상, 근로시간 단축, 비정규직의 정규직화, 성과급제 혹은 임금피크제 철폐 등이 있다. 노동시장의 경직성을 강화하고 기업의 비용부담을 과중시키는 정책을 펴면서 오히려 고용은 증가하리라는 것이 소위 소득주도성장을 지지하는 정책입안자들의 주장이다. 이는 2003년 국제노동기구(ILO)의 임금주도성장(wage-led growth)에 대한 보고서의 내용에 취업자의 20%가 자영업자인 한국의 경제상황을 반영해 소득주도성장으로 둔갑한 것이다.

그렇다면 문재인 정부 1년의 경제정책에 대한 평가를 어떻게 해야 하는가? 크게 두 가지로 접근이 가능하다. 첫째는 현재 경제상황에 대한 평가이고, 둘째는 현재 경제상황이 과연 문재인정부 정책과 얼마나 연계되어 있는가이다.

첫째, 현재 경제상황에 대한 진단은 정부와 민간부분의 의견이 극단적으로 대립되어 나타난다. 정부, 청와대 및 국책연구기관(KDI)은 현재 경제상태가 그렇게 나쁜 것은 아니며 이러한 상황도 문재인 정부의 정책 때문만은 아니라고 주장한다. 반면에 OECD는 한국만이 유일하게 올해 2월 경기선행지수가 9개월 연속 하락한다고 보여 주고 있다고 발표하였다. 또한, 외국계 투자은행인 골드만삭스는 올해 경기 상황이 당초보다 어두워질 것이라는 보고서를 발표하였다. 이는 수출이 기대보다 부진할 것이라는 우려에 기반을 둔 것이다. 그 외에도 국내 민간 연구소(현대경제연구원, 한국경제연구원, LG경제연구원)들은 경기가 침체까지는 아니라도 둔화의 징후가 강하게 나타나고 있다고 보았다. 따라서 당초 기대했던 경제성장률보다 더 낮아질 수 있다고 경고하고 있다.

더욱 심각한 것은 같은 정부 내에서도 서로 다른 경기진단을 내놓으면서 혼란을 불러일으키고 있다는 점이다. 이미 언론에 보도되었듯이 청와대, 기획재정부 국민경제자문회의의 대표자들이 현재 경기상황에 대하여 서로 다른 주장을 하고 있다는 점에서 강력한 정부를 주장하면서도 스스로의 컨트롤타워도 제대로 갖추지 못하고 있다는 인상을 지울 수 없다.

둘째, 가장 심각한 것은 현재의 경제상황이 문재인 정부 정책의 결과인가라는 것이다. 지난 2월 이후 연속 3개월 동안 전년도 동일한 달과 비교해 창출되는 일자리가 과거의 1/3 수준인 10만 명대로 하락하면서 이 논쟁은 격화되고 있다. 일자리창출이 감소한 것은 현 정부의 소득주도성장 정책 때문이라는 주장이 있다. 당장 지난 4월 통계청이 발표한 「2018년 4월 고용동향」을 보면 교육서비스업에서 10만 6천명이 취업자가 감소하였고 도매 및 소매업에서는 6만 1천명이 감소하였다. 물론 제조업에서도 6만 8천명이 감소하였다. 임금근로자 중에서도 상용근로자는 32만여명이 증가하였지만 임시 및 일용근로자는 각각 8만여명과 10만여명이 감소하였다. 즉, 사회적 약자층의 취업자들이 오히려 전년 동월대비로 감소하고 있는 것은 소득주도성장이 지향하는 방향은 아니다. 그 결과로 2018년 1분기 소득분배상태는 분기 기준으로 통계를 작성한 2003년 이후 최악이다. 1분기에 하위 20% 계층의 월평균 가계소득이 8% 하락하였으나 상위 20% 계층은 9.3%가 증가하였다. 따라서 5분위 배율(하위 20% 소득 대비 상위 20% 소득 비율)은 5.95배로 2003년 이후 최악이다.

실험적 정책에 의한 임금상승 정책은 기업들의 비용부담을 과중시켜 일자리창출 여력이 감소하고 있다는 것이다. 하지만 정부정책에 의한 결과가 아니라는 정부의 해명은 논리적이 아니라 거의 궤변에 가깝다. 지난 3월에는 공무원 시험을 준비하는 청년층이 증가하면서 실업상태의 청년층이 많아져 일자리창출 여력이 감소하였다고 주장하였다. 그리고 이번 달에는 일자리창출 정도가 감소한 것은 생산가능인구가 감소해

서 나타난 현상이며 정책 실패가 아니라고 주장한다. 더욱 희한한 주장은 청와대 인사수석의 10만명대 증가도 증가한 것은 아니냐라는 강변이다. 최근 정부의 일자리창출을 위한 추경예산 편성이 경제정책 효과에 대한 자신들의 주장과 오히려 모순된다는 것은 참 아이러니다.

이처럼 공무원 증원정책의 시행으로 인해 청년층이 공무원 시험 준비로 자발적으로 실업상태를 선택하여 일자리창출 정도가 적어졌다는 것은 자신들의 역설적인 정책이 오히려 실업자를 늘리는 역설적인 결과로 이어졌음을 자인하는 것이다. 그리고 일자리창출 감소가 인구구조의 변화로부터 기인하였다는 주장은 더욱 문제가 있다. 왜냐하면 인구구조의 변화는 장기간에 걸쳐 완만하게 나타나는 현상이기 때문에 일자리창출이 지난 2월부터 과거 1/3 수준으로 갑자기 하락하는 것은 인구구조의 변화로 설명되지 않는다. 최근 통계청 자료에서 실제 15세 이상 인구 변화를 보면 지난 3월과 4월 25만여명 정도가 증가하였는데 1월과 2월에 28만여명과 비교하였을 때 덜 증가한 것은 사실이다. 그러나 공급 노동량 증가가 적다면 오히려 실업자와 실업률이 하락해야지 이를 새로운 일자리창출이 줄어든 원인이라고 하는 것은 어불성설이다. 만약 노동공급이 주원인이라고 생각한다면 오히려 실업률 하락과 고용률 증가와 같은 현상이 같이 나타나야 하는 것이 아닌지 궁금하다. 최소한 수요와 공급의 시장논리에 근거해서 최근 일자리창출에 대한 설명을 해야 할 것이다.

문재인 정부 경제정책은 지금도 현재 진행형이며 앞으로 4년을 더 가야 한다. 현 정부의 경제정책을 보면서 매우 중요하다고 생각되는 점은 몇몇 소수의 사람들의 검증되지도 않은 이론과 현실성이 없는 이념적 편향성을 가지고 자신들이 존중한다는 소중한 사람을 상대로 실험을 하는 부분이다. 이는 매우 위험하다. 또한, 더욱 심각한 것은 되돌릴 수 없는 정책들이 많이 실시되고 있다는 것이다. 최저임금 인상이나 근로시간 단축과 같은 정책은 사회복지정책과 마찬가지로 한

번 실시되면 되돌리기가 매우 어려운 정책이다. 이러한 점 때문에 다른 정책에 비해 정책변화의 정도나 속도에 대하여 경제학자들이 매우 민감한 반응을 보이는 것이다.

문재인 정부는 앞으로 4년이라는 긴 기간이 남아 있으므로 너무 조급해할 필요는 없다. 잘못된 정책의 효과가 기대하는 방향으로 나타나고 있지 않는다고 판단되면 솔직히 인정하고 수정을 하면 된다. 일자리창출을 한다고 하면서 실시한 정책이 오히려 일자리창출의 정도를 감소시킨다면 자신들의 정책이 잘못되었음을 시인하고 더욱 악화되기 전에 개선해야 한다. 예를 들어 최근 사회적 논란이 되고 있는 최저임금정책을 보자. 임금인상이 오히려 생산성 증대시키고 이로 인해 노동수요가 증가하여 일자리가 더욱 늘어날 것이라는 반 경제학적 사고는 포기해야 한다. 경제성장이 수반되지 않는 상황에서 가격(임금)이 오르는데 수요(일자리)가 늘어나는 것을 경제원론에서는 사치재로 분류하는데, 노동은 결코 사치재가 아니다. 경제성장에 의한 노동수요 창출은 상당한 기간이 지난 이후에 나타날 것이다. 경제를 포함한 사회과학적 정책은 실험을 하고 나서 다시 실시하려면 그 사회는 이미 변해버려 정책 집행자들은 역사의 죄인이 될 수도 있다.

문재인 정부의 경제정책의 입안자들은 현 경제정책이 경제 패러다임의 전환이라고 주장한다. 하지만 무엇이 패러다임의 전환인지는 불명확하다. 정부의 강력한 주도라는 발전패러다임은 한국의 전통적 경제발전패러다임과 동일하며, 오히려 정부의 시장개입은 더욱 강화되었다. 다만 변화한 것은 소득분배정책의 강화가 경제성장과 연결된다는 분수효과(fountain effect) 논리, 즉 소득주도성장이다. 소득주도성장정책을 통하여 정부의 시장개입 정당성을 옹호하도록 하는 사용하는 지표들도 사실과 다르다. 소득분배 및 상대빈곤층이 OECD 국가 중에서 최악이라고 하는 것은 가처분소득지표를 사용한 것이다. 그러나 정부의 세금과 사회복지정책을 실시하기 이전인 시장소득을 기준으로 하면 이들 지표는 오히려 OECD 국가 중에서 최

상에 속한다. 이는 한국의 시장은 매우 형평성이 있지만 정부의 빈곤이나 소득분배 개선정책 효과는 OECD 국가의 정부에 비해 최악의 그룹에 속한다는 것을 시사한다. 시장의 낙수효과(trickle down effect)는 잘 나타나고 있지만 정부의 소득재분배정책을 통한 낙수 효과는 아주 불만족스럽다는 것이다.

또 다른 경제성장정책의 하나로 혁신주도를 강조하고 있는데 이는 당장 효과가 나오지 않는 것이므로 오히려 투자에 가깝다. 그러므로 오히려 상대적으로 빠른 정책효과를 볼 수 있는 규제완화나 기업 투자장려 정책을 실시하여 기업의 투자확대를 통한 경제성장이라는 전통적인 경제학적 논리를 따르는 것이 더 효과적인 경제성장을 정권 내에 달성할 수 있을 것으로 보인다. 차라리 분배개선이나 절대 빈곤층 감소를 위하여 소득주도성장 정책을 채택하고, 경제성장을 위해서는 혁신이나 규제완화를 통한 투자활성화 정책을 적극적으로 실시하는 현명한 정부가 되기를 기대한다.

**이 자료가 도움 되셨다면 수신번호
'#7079-4545'로 ☒ 문자후원 보내주세요.^^
(한 통 2,000원)**