

문재인 정부 4년, 경제정책 총괄 평가

황선웅 민주노동연구원 정책자문위원·부경대학교 교수

2021. 06. 01



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 들어가는 말	1
2. 사회·경제적 성과 평가	
1) 고용과 노동시간	3
2) 소득분배	7
3) 소비와 투자	11
4) 산업구조	15
5) 기술변화	17
6) 생산적 활동 유인과 사회적 자본	20
3. 맺음말	21
〈참고문헌〉	25

요약

문재인 정부는 출범 초 「새정부 경제정책방향」에서 수출 대기업 물적투자 중심 모방·추격형 성장 전략이 지속 성장을 담보하기 어렵고 경제 내 불평등을 확대하고 있다고 진단했다. 그러한 구조적 위기의 극복 방안으로는 첫째, 가계소득 증대·안전망 확충을 통한 내수 확대(소득 주도 성장), 둘째, 일자리 확충 및 사용자 중심 노동시장 제도 개선(일자리 중심 경제), 셋째, 대·중소기업 간 불공정 거래 근절 및 동반성장 촉진(공정 경제), 넷째, 협력·혁신 산업생태계 기반 중소기업 성장 동력화와 4차 산업혁명 대응(혁신 성장) 등 네 방향의 정책을 제시했다.

이러한 초기 공약은 경제정책의 최종 목표를 ‘747 성장’, ‘창조경제’ 등 성장 최우선 목표가 아니라 다수 국민의 삶의 질 개선을 지향하는 ‘사람 중심 경제’ 구현으로 설정했다는 점, 선성장·후분배의 낙수효과 논리에서 벗어나 소득분배 개선을 지속적 성장을 위한 근본 원천으로 강조했다는 점, 수요 측 경로(내수 확대)와 공급 측 경로(인적 역량 강화 및 수평적 협력 네트워크 기반 혁신 촉진)의 동시 강화 및 상호작용을 통해 분배 개선을 성장과 연계하려 했다는 점 등에서 과거 정부의 접근법과 다르다고 평가되며 많은 기대를 모았다.

초기 공약의 타당성을 둘러싼 논란도 있었다. 케인지언 총수요 확대 정책으로 장기 지속적 성장과 불평등 해소를 이끌 수 있을지, 1970년대 케인지언 정책의 실패를 어떻게 극복할 것인지, 소비 확대를 통한 성장 정책을 기후·생태 위기 시대의 진보적 구조개혁 정책으로 볼 수 있는지, 추상적이고 원론적이며 정책효과가 상당한 시차를 두고 나타나는 공급 측 경로의 개혁 정책들을 구체적으로 어떻게 추진해 나갈 것인지, 구조개혁 정책에 따른 반발을 어떻게 관리하고 정책 수용성을 높일 것인지 등을 주요 쟁점으로 다양한 의견이 제기되었다. 그럼에도 성장체제 전환 및 소득분배 개선 필요성 자체에 대해서는 공감대가 컸고, 많은 이들이 노동조건 개선과 불평등·불공정 해소를 위한 정책에 지지를 보냈다.

지난 4년간 가장 두드러진 성과로는 2018~19년 최저임금 인상률 상향 조정과 공적이전 소득 확대를 통해 코로나19 위기 전까지 일시적으로나마 노동소득분배율, 임금 불평등, 가계 소득 불평등을 소폭 개선할 수 있었다는 것을 꼽을 수 있다. 역대 최대 규모로 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 추진했다는 것과 노동시간 감소 및 고용률 개선 추세를 유지했다는 것도 긍정적 성과로 평가될 수 있다.

하지만, 그간의 성과를 종합적으로 보면, 당초 공약대로 한국 경제의 성장체제 또는 패러다임 전환이 진행되고 있다고 평가하기 어렵다. 제도 개선 추진 실적이 저조해 중장기적 성과 개선도 기대하기 어려워 보인다. 오히려, 고위 공직자 자녀 입시 비리 문제, 부동산 가격 폭등, 한국토지주택공사(LH) 직원들의 부동산 투기 논란 등으로 불평등·불공정 문제에 대한 사회적 불만과 갈등이 크게 증폭되었고, 현 정부의 분배 개선 정책으로 저성장·불평등이 심화되었다는 역풍을 맞으면서 대기업 규제 완화, 투자 세액 공제 확대, 부자 감세 등의 경제 정책 우경화가 급속히 진행되고 있다.

코로나19 이전까지의 실적을 기준으로 문재인 정부 경제정책의 성과를 비판적으로 검토하면 다음과 같다.

첫째, 일자리 실적을 나타내는 대표적 지표인 고용률의 변화를 성·연령대별로 구분해 보면, 60대 이상 남녀와 30대 및 50대 여성에서만 이전부터 이어진 상승 추세가 유지되었고, 다른 집단의 고용률은 정체 또는 감소했다. 30대 여성의 고용률 상승은 일·생활 균형 정책뿐 아니라 결혼율과 출산율 하락에도 큰 영향을 받았다. 청년 고용률은 15~29세 인구를 대상으로 집계하면 상승 추세가 유지되었지만, 이는 15~19세 대비 20~29세 인구 비중 증가, 대학 진학률과 재학률 감소 등의 영향이 혼재된 결과이며, 학교 졸업 또는 중퇴 청년층의 고용률은 하락 추세가 이어지고 있다. 청년 취업 상황은 체감 실업률, 니트(NEET) 비중, 비정규직 비중 등 다른 지표를 보더라도 지속적으로 악화되고 있다.

최근 노동시간 감소 추세는 이번 정부에서 도입된 주 52시간 상한제뿐 아니라 여가 선호 확대, 여성과 고령층 취업 비중 및 시간제 증가, 경기둔화 등의 영향도 컸다. 주 52시간 상한제는 2018년 7월 300인 이상 기업부터 시행됐지만, 노동시간은 300인 이상 사업체보다 5~299인 중소 사업체에서 더 큰 폭 감소했다.

공공부문 비정규직의 정규직 전환 실적과 대조적으로, 민간부문 비정규직 문제 해결을 위해 제시된 사용사유제한, 고용형태에 따른 차별 금지, 원청·도급인 사용자 책무 강화 등의

공약은 이행률이 매우 저조했다. 비정규직 비중은 여전히 매우 높은 수준에 정체되어 있고, 비정규직의 정규직 전환율은 역대 최저 수준으로 떨어진 상황이다(동일 직장 내 전환율 6.9%, 직장 이동 포함 시 전환율 10.1%).

둘째, 소득분배 문제는 지속적 개선을 기대하기 어려운 상황이다. 문재인 정부는 2018~19년 최저임금 인상률을 16.4%와 10.9%로 상향 조정해 시장소득 불평등 악화 추세를 다소 진정시킬 수 있었지만, 2020년~21년 최저임금 인상률은 역대 최저 수준인 2.87%와 1.5%로 낮췄고, 최저임금 인상률 하향 조정 후에는 시장소득 불평등 완화를 위한 대안적 정책 수단을 제시하지 못하고 있다. 최저임금 인상은 임금분포 하위 부분의 불평등 완화에 초점을 둔 정책인데, 임금분포 중간 부분과 상위 부분의 불평등 축소를 위한 노동기본권 확대, 비정규직 노동조건 개선, 연대임금 등의 정책은 임기 초반인 2018~19년에도 추진 실적이 매우 저조했다. 우리나라의 GDP 대비 사회지출 비중과 재분배 정책의 효과는, 문재인 정부 임기 중 소폭 개선되기는 했지만, 여전히 OECD 회원국 중 최하위권에 속한다. 시장소득 불평등 완화 없이 재분배 정책만으로는 가계소득 분배를 개선하기가 매우 어려울 수밖에 없다.

셋째, 분배 개선을 성장과 연계하는 두 축 중 수요 측 경로의 대표적 성과 지표인 민간소비의 경제성장 기여도는 2018년에만 일시적으로 상승한 후 2019년에는 전년도의 절반 수준으로 떨어졌다. GDP 대비 민간소비 비중도 50% 미만 수준에 머물며 뚜렷한 반등을 보여주지 못했다. 이는 ‘분배 개선 → 가계소비 증가 → 경제성장’ 경로가 견고하게 작동하고 있지 못함을 보여준다. 가계소득 분배는 2018~19년 2년 연속 개선되었음에도 민간소비의 성장기여도가 2019년에 전년도의 절반 수준으로 하락한 이유는 최저임금 속도 조절 전환과 정책 불확실성 확대, 고용과 소득의 불안정성, 부동산 가격 변동성 확대 등으로 가계소득과 소비의 관계가 약해졌기 때문으로 보인다.

넷째, 문재인 정부의 경제 공약 중 추진 실적이 가장 저조한 분야는 분배 개선과 성장을 연계하는 공급 측 경로로 제시된 산업생태계 구조 전환 정책이다. 경제 전체 매출액과 영업이익 증가율의 대부분은 여전히 소수 대기업의 실적에 좌우되고 있고, 매출액 영업이익률과 연구개발(R&D) 투자의 대·중소기업 간 구조적 격차도 지속되고 있다. 특히, 중소기업 간 수평적 협력 네트워크 기반 기술개발 사업은 「새정부 경제정책방향」에서 혁신 성장의 제1순위 전략 중 하나로 강조되었음에도 연간 지원 규모가 이전 정부 유사 사업의 연평균 실적에도 못 미치는 200억 원 정도에 불과했다. 이와 반대로, 임기 초반의 「혁신성장동력 추진계

획」부터 최근의 「한국판 뉴딜 종합계획」과 「K-반도체 전략」에 이르는 수많은 대책을 통해, 반도체·자동차·바이오 등 국내 재벌 대기업의 전략 투자 분야에 대한 규제 완화와 재정·금융 지원은 시간이 갈수록 확대되었다. 디지털·자동화 추세도 가속화되었지만, 그로 인한 경제력 집중 및 불평등 해소, 인권 보호, 고용과 임금에 미치는 부정적 영향 축소를 위한 제도적 보완 실적은 부진했다.

다섯째, 통계청의 「사회조사」에 따르면, 우리 사회에서 평생 노력하더라도 본인 또는 자녀 세대의 사회·경제적 지위가 높아질 가능성이 낮다고 생각하는 인구 비율은 전체 대비 절반이 넘고 시간이 갈수록 높아지고 있다. 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」에 따르면, 우리 사회의 다른 사람들을 일반적으로 신뢰할 수 없다는 인구 비율도 상승세가 지속되고 있다. 문재인 정부의 경제정책 목표인 ‘사람 중심 경제’로의 전환과 상반된 추세가 심화되고 있다.

1. 들어가는 말

문재인 정부는 출범 초 「새 정부 경제정책 방향(17.7.25)」에서 ‘사람 중심 경제’로의 전환을 새로운 경제정책 목표로 제시했다. 과거 고도 성장기의 수출 대기업 물적 투자 중심 모방·추격형 성장 전략은 대내외 경제 환경이 변화된 상황에서 더는 지속 가능 성장을 담보할 수 없고, 가계와 기업, 대기업과 중소기업, 내수와 수출 등 경제 부문 간 불균형을 초래하고 있다고 평가했다. 사람 중심 경제는 그러한 저성장·양극화의 복합적·구조적 위기 상황을 극복하고 성장과 분배의 선순환을 이루기 위한 정책 목표로 제시되었다.

주요 정책은 소득 주도 성장, 일자리 경제, 공정 경제, 혁신 성장 등 네 방향으로 구성되었다.¹⁾ 소득 주도 성장은 가계 처분가능소득 증대, 사회안전망 확충, 인적자본 투자 확대를 통해 수요 측면에서는 가계소비와 기업투자 증가, 공급 측면에서는 생산성 향상을 도모했고, 일자리 중심 경제는 고용 친화적 사회경제 시스템 구축, 노동 존중, 적극적 노동시장 정책 강화를 통해 양질의 일자리 확대를 추구했다. 공정 경제는 불공정 거래 관행 근절, 기업 지배구조 개선, 대·중소기업 동반성장 촉진 등을 통해 사회보상체계의 혁신과 소득분배 개선, 공정 경쟁 촉진, 공동체 의식 강화를 추구했으며, 혁신 성장은 중소기업 성장 동력화와 4차 산업혁명 선도적 대응을 통해 생산성 중심 경제로의 전환을 지향했다.

집권 초부터 야당과 보수 언론, 일부 전문가들은 이러한 정책 방향에 강하게 반발했다. 특히, 공공부문 비정규직 정규직 전환, 최저임금 인상, 주 52시간 상한제 시행 등 노동시장 제도·관행과 소득분배 개선을 위한 소득 주도 성장 정책에 공세가 집중됐다. 2017년 중반부터 시작된 경기둔화, 2018년 취업자 수 증가율 둔화, 2018년 소득분배가 전년대보다 악화했다는 통계청 「가계동향조사」 결과 발표는, 그러한 사건이 실제 정책효과 때문인지와 상관없이, 소득 주도 성장 정책의 실패 주장을 뒷받침하는 증거로 이용되었다.

보수 세력의 반발뿐 아니라 의도치 않은 경제주체 간 갈등도 나타났다. 공공부문 정규직화 과정에서는 기존 정규직뿐 아니라 청년 구직자로부터 공정성 시비가 일었고, 민간부문과의 형평성 문제도 제기됐으며, 최저임금 인상에 대한 영세 자영업자와 소기업의 반발도 거세게 일었다. 경제사회노동위원회 참여 및 탄력 근로시간제 확대 문제 논의 과정에서는 노동·

1) 「새 정부 경제정책 방향」에서는 일자리 중심 경제와 소득 주도 성장이 구분되어 있었지만, 「2018년 경제정책 방향」 이후에는 두 분야가 통합되어 일자리·소득 주도 성장으로 추진되었다.

시민단체 간 갈등도 불거졌다.

임기 중반에는 체감 경기·고용 부진과 그간의 사회적 논란 등의 영향으로 경제정책의 무게 중심이 소득 주도 성장에서 혁신 성장으로 급속히 이동하는 모습이 나타났다. 대통령은 2019년을 혁신적 포용 국가 원년으로 선언했고, 신임 정책실장은 소득 주도 성장 기조를 유지하는 가운데 최저임금 속도 조절 필요성을 언급했으며, 「2019년 경제정책 방향」은 규제 완화를 통한 투자 확대, 수출 경쟁력 강화, 경제 활성화 정책을 전면에 배치했다. 소득 주도 성장 정책은 뒷순위로 배치되었고, 최저임금 인상과 노동시간 단축은 연착륙 방안 강구 대상으로 제시되었다.

2019년 여름에는 일본의 수출 규제에 따른 대응으로 「소재·부품·장비 산업 경쟁력 강화 대책」이 발표되었다. 2020년 초에는 코로나19 확산으로 인한 보건·경제위기가 발생하면서 경제정책의 초점도 피해 완화 및 빠른 회복 지원으로 전환되었다. 2020년 7월에는 포스트 코로나 시대 선도형 경제로의 대전환을 위한 전략으로 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜의 두 축으로 구성된 「한국판 뉴딜 종합계획」이 발표되었고, 2021년 5월에는 종합 반도체 강국 실현을 위한 전방위적 세제·금융·인프라 지원 방안을 담은 「K-반도체 전략」이 발표되었다.

부동산 가격의 급격한 상승은 문재인 정부 최대 정책 실패 사례로 꼽히고 있다. 2017년 6·19대책을 시작으로 2021년 3월까지 총 25번의 대책이 발표됐지만, 전국 아파트 가격은 문재인 정부 임기 내내 빠른 속도로 상승했고, 코로나19 위기 발생 후에는 상승 폭이 더욱 확대되었다. 이는 주택 소유 여부와 무관하게 대다수 국민의 공분을 일으켰고, 특히 무주택 서민과 청년의 상대적 박탈감을 증대시켰으며, 정부의 도덕성과 개혁 의지·역량에 대한 신뢰 상실과 구조개혁 동력 약화를 초래했고, 정치적 반대파의 세력 확장 기회를 제공했다. 부동산 가격급증 및 자산 불평등 확대는 인적자본·숙련 축적, 취업·노동 의욕, 창업·혁신 등 생산적 경제활동 유인을 위축시키고, 투기를 조장하며, 경제 구성원 간 사회적 자본(신뢰)과 협력 유인을 약화한다. 주택 구매 또는 전세 자금 마련을 위한 저축과 부채 부담 증가는 소비에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 현 정부에서 추구했던 경제 패러다임에 반하는 사회·경제적 효과를 초래할 가능성이 크다.

이 글은 문재인 정부 ‘사람 중심 경제’ 전략의 네 가지 정책 방향인 소득 주도 성장, 일자리 경제, 공정 경제, 혁신 성장 정책의 추진 성과를 주요 경제 지표를 중심으로 비판적으로 검토한다. 조세·재정, 통화·금융, 국제무역·경제협력, 지역균형발전, 경기 안정화, 부동산, 에

너지·환경 정책 등도 중요하지만, 지면 관계상 여기서 다루지 못하고 후속 연구 과제로 남겨 둔다. 이상의 네 분야만 다루더라도 분량이 너무 많으므로, 각 분야의 세부 정책 추진 실적은 생략하고 사회·경제적 성과 지표만 종합적으로 검토할 것이다. 각 정책의 자세한 내용은 이 글이 속한 이슈페이퍼 시리즈의 다른 글들을 참조하기 바란다.

2. 사회·경제적 성과 평가

1) 고용과 노동시간

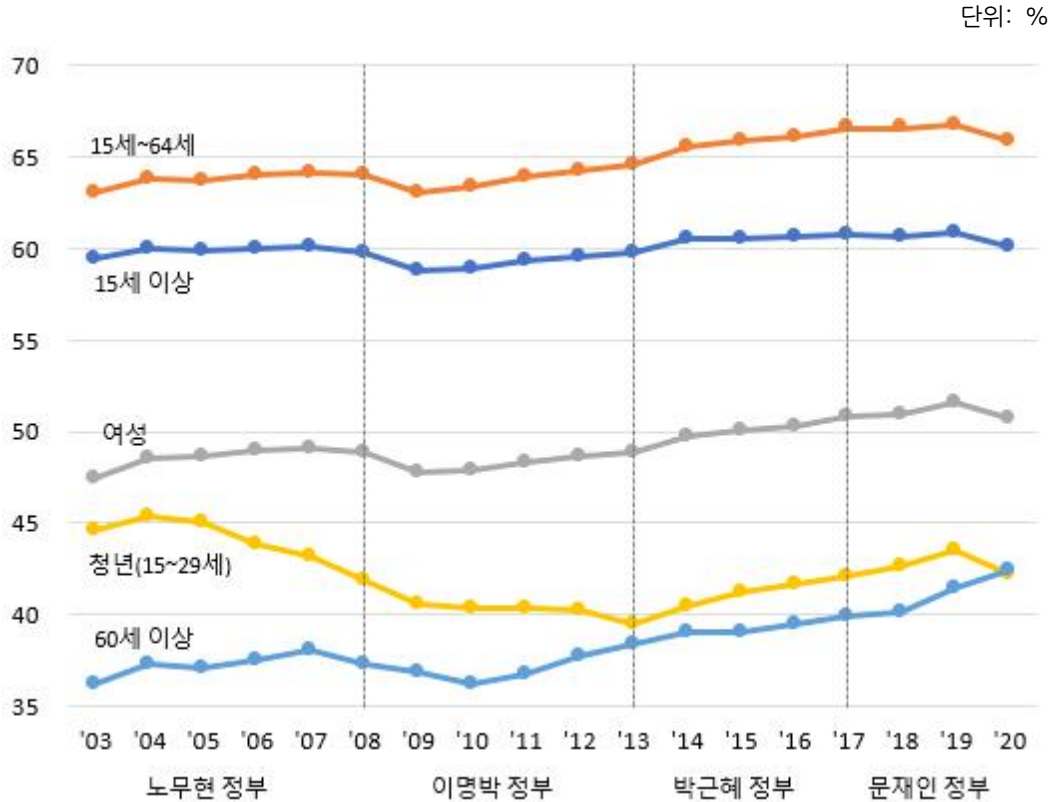
〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이, 인구 대비 취업자 수 비율을 의미하는 고용률은 15세 이상 전체 인구, 15~64세, 여성, 청년(15~29세), 60세 이상 인구 모두 코로나19 확산 전까지 기존 추세와 유사하게 상승했다. 2020년에는 코로나19의 영향으로 대부분의 집단에서 고용률이 하락했는데, 특히, 여성과 청년의 고용률 하락 폭이 컸고, 60세 이상 인구의 고용률은 코로나19 위기 중에도 상승 추세를 이어갔다. 경기 부진, 최저임금 인상 등에도 고용률 상승 추세를 유지했다는 점은 긍정적으로 평가될 수 있지만, 세부적으로 보면 다음과 같은 구조적 문제가 여전히 존재한다(황선웅, 2021).

첫째, 〈그림 2〉에서 볼 수 있듯이, 고용률 변화를 성·연령대별로 구분하면, 60대 이상 남녀와 30대 및 50대 여성에서만 이전부터 이어진 상승 추세가 유지되었고, 다른 집단의 고용률은 정체 또는 감소했다.

둘째, 여성 고용률 상승은 30대와 50세 이상이 주도했는데, 50세 이상 여성 고용률 상승은 대부분 비정규직으로 이루어졌고, 30대 여성 고용률 상승은 결혼·유자녀 여성의 고용률 상승(경력단절 완화)뿐 아니라 비혼·무자녀 여성 비중 증가(결혼율·출산율 하락)의 결과이기도 하다.

셋째, 청년 고용률은 15~29세 인구를 대상으로 집계하면 상승 추세가 유지되었지만, 이는 15~19세 대비 20~29세 인구 비중 증가, 대학 진학률과 재학률 감소 등의 영향이 혼재된 결과이며, 학교 졸업 또는 중퇴 청년층의 고용률은 하락 추세가 이어지고 있다. 청년 취업 상황은 체감 실업률, 니트(NEET) 비중, 비정규직 비중 등 다른 지표를 보더라도 계속 악화되고 있다.

[그림 1] 고용률 추이



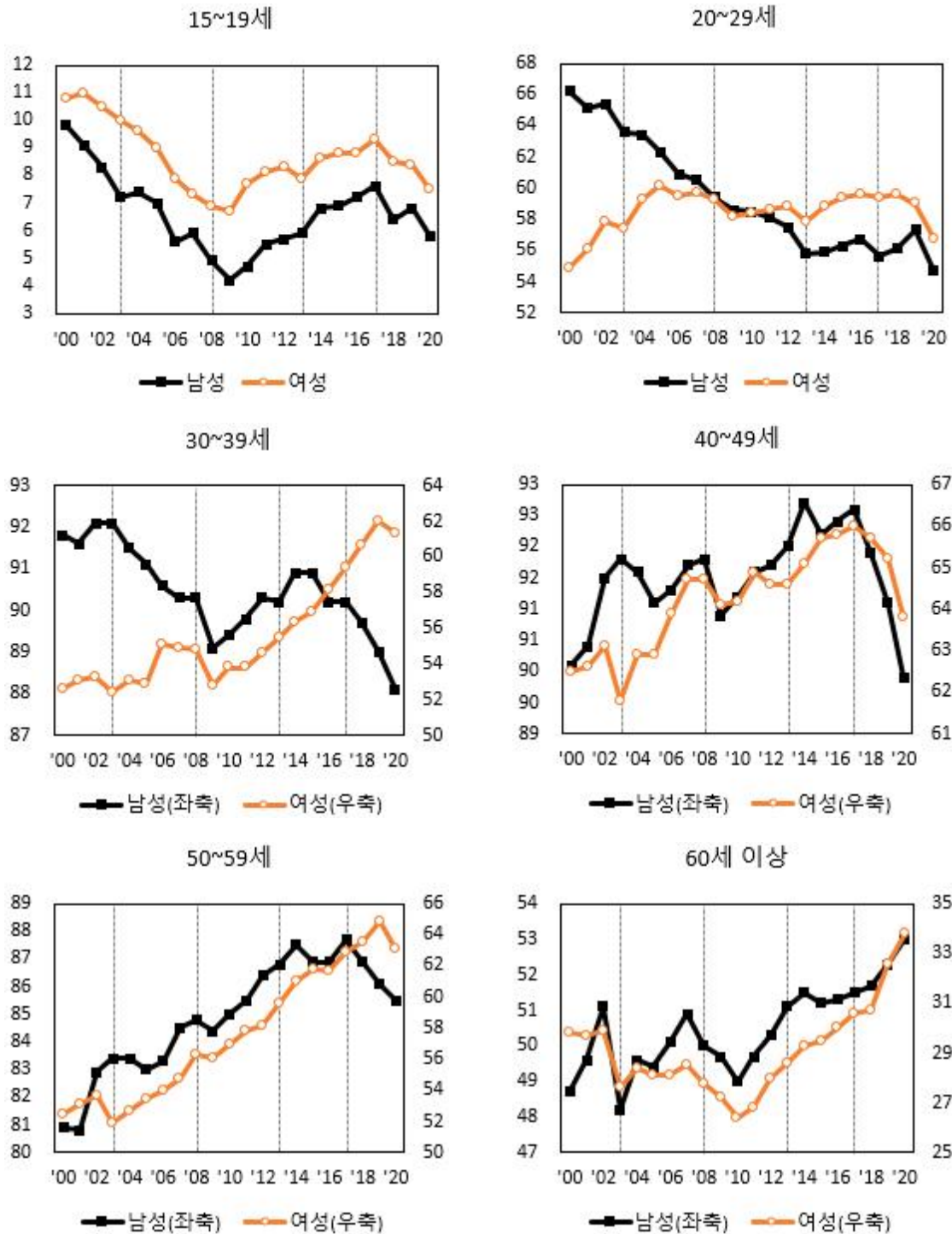
자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

〈그림 3〉의 a)에서 볼 수 있듯이, 전체 임금노동자 중 비정규직 비중은 발표기관에 따라 다른 추이가 관찰된다. 통계청에 따르면, 2006년 이후 최고 수준(36.3%)으로 상승했지만, 한국비정규노동센터와 한국노동사회연구소에 따르면 이전 정부보다 낮아졌다(41.6%).²⁾ 하지만, 이들 두 기관의 추계에서도 2000년대 초반 이후 하락 추세를 이어오던 비정규직 비중이 최근 정세 또는 소폭 상승세로 돌아섰다는 점은 비정규직 감축 공약이 적절히 이행되지 못했음을 보여준다. 〈그림 3〉의 b)에서 볼 수 있듯이, 비정규직의 1년 후 정규직 전환율도 역대 최저 수준으로 떨어진 상황이다(동일 직장 내 전환 6.9%, 직장 이동 포함 시 10.1%). 공공부문 비정규직의 정규직 전환은 역대 최대 규모로 이루어졌지만(19.3만 명, '20년 말 기준), 민

2) 세 기관 모두 같은 원자료(「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」)를 이용함에도 이러한 차이가 발생한 이유는 비정규직 부가조사 문항에 응답하지 않은 임시·일용직(100만 명 이상)을 통계청은 정규직, 다른 두 기관은 비정규직으로 분류하기 때문이다(한국비정규노동센터, 2020; 김유선, 2020).

[그림 2] 성·연령대별 고용률

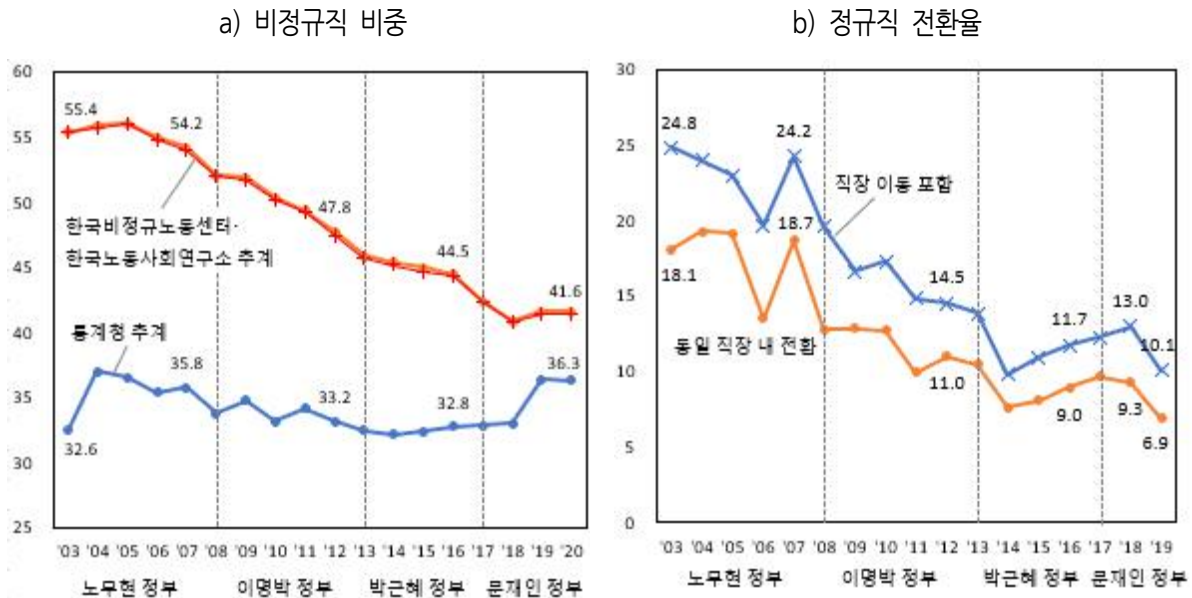
단위: %



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」.

[그림 3] 비정규직 비중과 정규직 전환율

단위: %



출처: 황선웅(2021). a) 원자료는 통계청 「경제활동인구조사」, 한국노동사회연구소, 한국비정규노동센터. b) 「한국노동패널조사」 각 년도 자료.

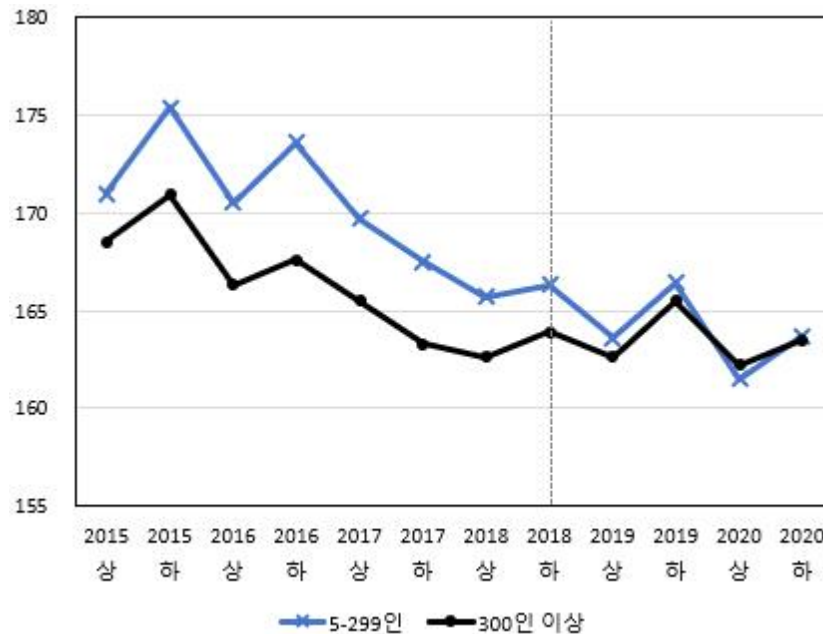
주: 정규직 전환율은 1년 전에 비정규직으로 일했던 노동자 중에서 해당연도에 정규직으로 전환된 비율을 나타냄. 「한국노동패널조사」 원자료를 이용해 필자가 계산함. 15~64세 기준. 공공부문을 제외하고 민간부문만을 대상으로 계산해도 결과는 거의 같음.

간부문 비정규직 문제 해결을 위해 제시된 사용사유제한, 고용형태에 따른 차별 금지, 원청·도급인 사용자 책무 강화 등의 공약은 이행률이 매우 저조했기 때문이다.

월평균 노동시간은 2016년 169.4시간에서 2020년 160.6시간으로 4년간 5.5% 감소했다(고용노동부, 「사업체노동력조사」, 상용근로자 1인 이상 사업체 전체 근로자 기준). 이러한 노동시간 감소 추세는 주 52시간 상한제 시행뿐 아니라 여가 선호 확산, 여성과 고령층 등 시간제 비중이 높은 집단의 고용률 상승, 특히 최근에는 경기둔화의 영향도 컸던 것으로 보인다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 주 52시간 상한제는 2018년 7월에 300인 이상 기업부터 시행됐지만, 노동시간은 300인 이상 사업체보다 5~299인 중소 사업체에서 더 큰 폭 감소했다. 최근 몇 년간의 감소 추세에도 불구하고, 우리나라는 여전히 멕시코, 칠레 등과 함께 OECD 회원국 중 노동시간이 가장 긴 국가에 속한다.

[그림 4] 사업체 규모별 월평균 노동시간

단위: 시간



출처: 황선웅(2021). 원자료는 고용노동부 「사업체노동력조사」, 전체 상용근로자 기준.

2) 소득분배

〈표 1〉에서 볼 수 있듯이, 국민소득의 노동과 자본 간 분배구조를 나타내는 노동소득분배율(노동 몫)은 2016년 62.5%에서 2018년 63.5%, 2019년 65.5%로 상승했다(한국은행 발표 기준). 노동소득분배율은 자영업자의 소득을 어떻게 처리하느냐에 따라 추계 결과가 달라질 수 있는데, 2018~2019년의 노동소득분배율 상승은 한국은행 방식이 아닌 OECD 방식 등을 사용해도 일관되게 관찰된다(김유선, 2021).

노동자 간 임금 불평등을 나타내는 상·하위 10% 임금 배율(P90/P10)은 시간당 임금과 월 임금 중 어느 것을 이용하든 2018~2019년 연속으로 감소했다. 남성 대비 여성, 대기업 대비 중소기업, 정규직 대비 비정규직 임금도 증가했다. 고용노동부의 「고용형태별 근로실태

[표 1] 노동소득분배율과 임금 불평등

단위: %, 배

정부		노무현	이명박	박근혜	문재인 정부			2019년 -2016년
연도		2007	2012	2016	2017	2018	2019	
노동소득분배율		60.3	60.4	62.5	62.0	63.5	65.5	3.0
P90/P10	시간당 임금	5.94	5.10	4.57	4.42	4.10	3.78	-0.8
	월 임금	5.50	5.64	6.13	6.25	5.96	5.93	-0.2
여성/남성 임금 비율	시간당 임금	60.9	64.8	64.6	65.9	67.8	69.4	4.8
	월 임금	59.3	61.0	60.6	61.5	63.3	64.4	3.8
중소기업/대기업 임금 비율	시간당 임금	51.2	54.5	51.7	53.6	55.8	56.2	4.5
	월 임금	53.4	54.2	50.7	52.6	54.5	53.1	2.4
비정규직/정규직 임금 비율	시간당 임금	56.5	63.6	66.3	69.3	68.3	69.7	3.4
	월 임금	48.5	46.2	44.0	44.8	45.2	45.5	1.5

자료: 노동소득분배율은 한국은행 「국민계정」 자료를 이용함. 동 자료는 국내총생산이 아닌 요소비용 국민소득을 분모로 사용하고, 자영업주의 소득을 전부 영업잉여로 보고 피용자보수만을 노동소득으로 산정한다는 점에 주의할 필요 있음. 임금 불평등 지표는 고용노동부의 「고용형태별 근로실태조사」 원자료를 이용해 필자가 계산함.

조사」 대신 통계청의 「경제활동인구조사」를 이용해도 대부분의 임금 불평등 지표가 이전 정부보다 줄어들었다는 결론은 바뀌지 않는다.

〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, 가계소득 분배는 지니계수, 소득 5분위 및 10분위 배율, P90/P10, 상대적 빈곤율 등 모든 지표에서 시장소득 불평등과 처분가능소득 불평등이 상반된 모습을 보였다. 시장소득 불평등은 확대됐지만, 처분가능소득 불평등은 축소되었다. 이는 조세와 공적 이전지출에 의한 재분배 효과가 커졌음을 의미한다. 특히, P50/P10과 상대적 빈곤율 등 소득분포 하위 부분의 불평등에 대한 재분배 효과가 크게 나타났는데, 미취업자가 많아 최저임금 인상 혜택을 받지 못하고 노인 비율도 높은 소득 하위 10% 등의 가구에 기초생활보장, 기초연금, 근로장려금 등의 공적 이전지출이 확대되었기 때문으로 보인다(소득주도성장특별위원회, 2020).

[표 2] 가계소득 불평등

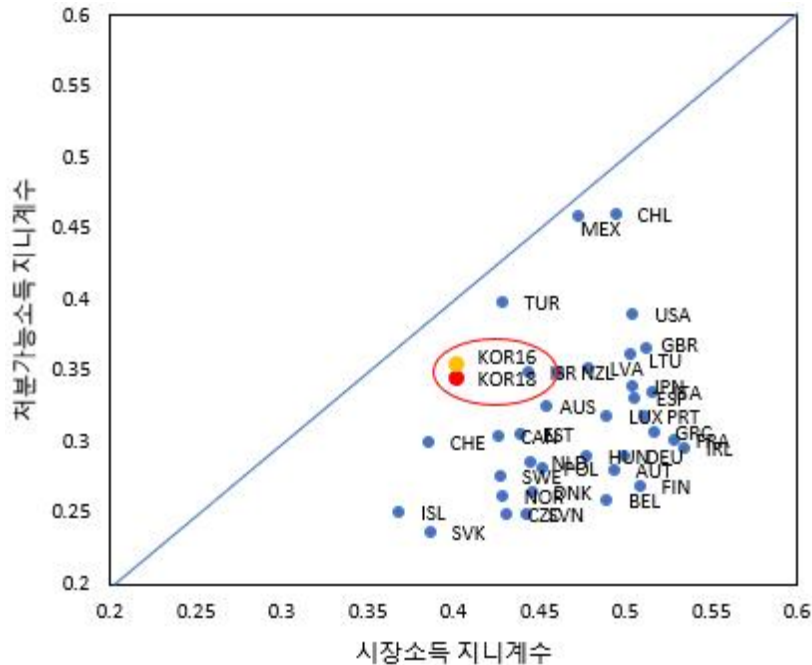
단위: %, 배

정부		이명박	박근혜	문재인 정부			2019년 -2016년
연도		2012	2016	2017	2018	2019	
시장 소득	지니계수	0.411	0.402	0.406	0.402	0.404	0.002
	소득 5분위 배율	10.7	10.9	11.3	11.2	11.6	0.7
	소득 10분위 배율	26.6	29.4	31.3	31.1	32.4	3.1
	P90/P10	8.1	8.5	9.2	9.5	9.8	1.3
	P90/P50	2.3	2.2	2.3	2.3	2.3	0.0
	P50/P10	3.5	3.8	4.0	4.1	4.3	0.5
	상대적 빈곤율	19.0	19.8	19.7	19.9	20.8	1.0
처분 가능 소득	지니계수	0.385	0.355	0.354	0.345	0.339	-0.016
	소득 5분위 배율	8.1	7.0	7.0	6.5	6.3	-0.7
	소득 10분위 배율	15.8	12.5	12.5	11.4	10.7	-1.8
	P90/P10	6.3	5.7	5.8	5.6	5.2	-0.5
	P90/P50	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0	0.0
	P50/P10	2.9	2.8	2.8	2.7	2.6	-0.2
	상대적 빈곤율	18.3	17.6	17.3	16.7	16.3	-1.3
재분배 효과	지니계수	0.026	0.047	0.052	0.057	0.065	0.018
	소득 5분위 배율	2.6	3.9	4.3	4.6	5.3	1.4
	소득 10분위 배율	10.8	16.9	18.7	19.7	21.7	4.8
	P90/P10	1.8	2.8	3.4	4.0	4.6	1.8
	P90/P50	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
	P50/P10	0.7	1.1	1.2	1.5	1.8	0.7
	상대적 빈곤율	0.7	2.2	2.4	3.2	4.5	2.3

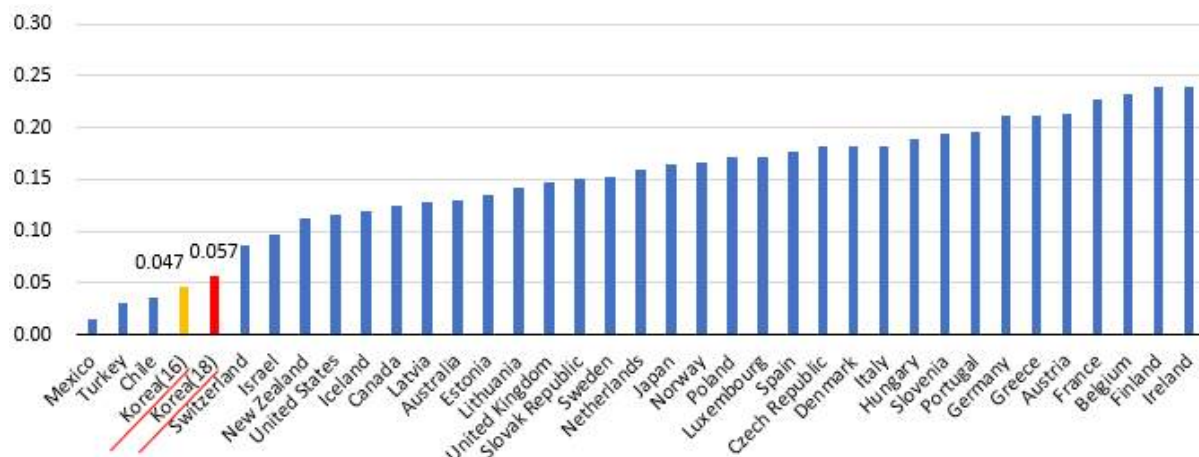
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」. 상대적 빈곤율은 중위소득 50% 이하 인구 비율임. 재분배 효과는 시장 소득 불평등과 처분가능소득 불평등의 차이를 나타냄.

[그림 5] 재분배 정책의 효과: OECD 회원국 간 비교

a) 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수

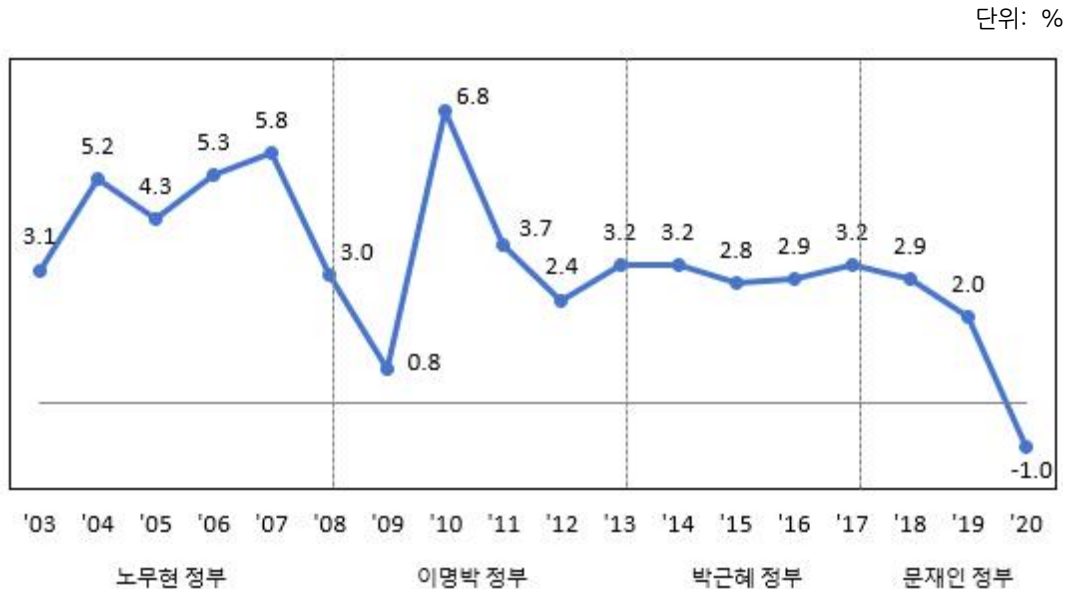


b) 재분배 효과



자료: OECD Stat. 재분배 효과는 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수의 차이를 나타냄. 한국은 2016년과 2018년, 멕시코와 네덜란드는 2016년, 일본과 터키는 2015년, 뉴질랜드는 2014년, 나머지 국가는 2018년 기준.

[그림 6] 경제성장률 추이



자료: 한국은행, 「국민계정」.

〈그림 5〉에서 볼 수 있듯이, 문재인 정부 임기 중 공적 이전지출 확대에도 불구하고, 우리나라 재분배 정책의 시장소득 불평등 완화 효과는 여전히 OECD 회원국 중 최하위 수준이다. 멕시코, 터키, 칠레에 이어 네 번째로 낮고, 2016년과 2018년간 순위 변동도 없었다. 문재인 정부는 최저임금 인상 속도 조절 후 시장소득 분배 개선을 위한 대안적 정책 수단을 제시하지 못하고 있는데, 시장소득 불평등 완화 없이 재분배 정책만으로는 가계소득 분배를 개선하기가 매우 어려울 수밖에 없다.

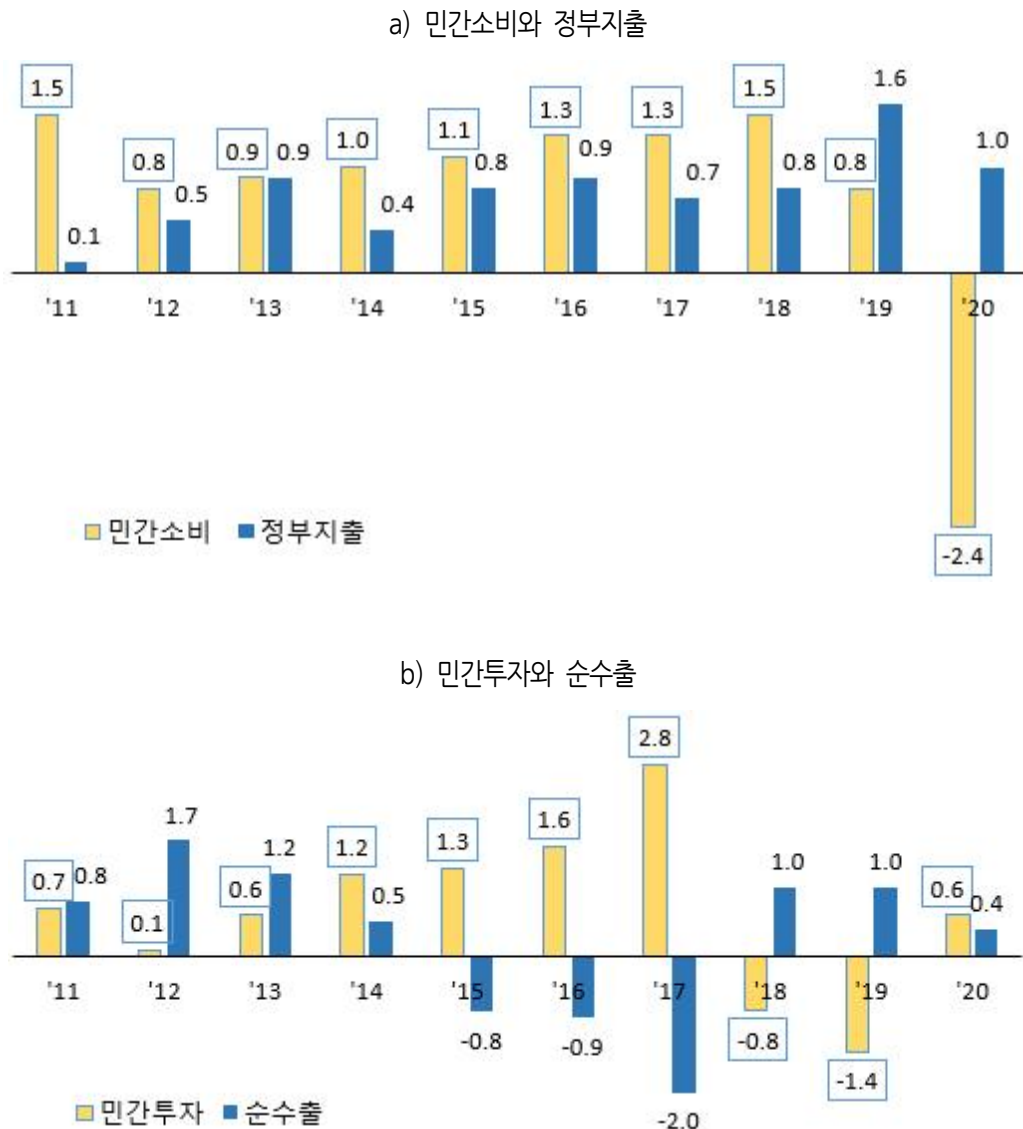
3) 소비와 투자

〈그림 6〉에서 볼 수 있듯이, 경제성장률(실질GDP 증가율)은 2017년과 2018년에는 3.2%와 2.9%로 박근혜 정부 임기 평균 3.0%와 비슷했으나, 2019년에는 2.0%로 낮아졌고, 2020년에는 코로나19 확산 영향으로 -1.0%로 하락했다.

〈그림 7〉에 제시된 실질GDP 성장률에 대한 지출항목별 기여도를 보면, 민간소비의 기여도는 2016년 1.3%에서 2018년 1.5%로 확대됐지만, 2019년에는 0.8%로 하락했다. 2020년

[그림 7] GDP 지출항목별 성장기여도

단위: %



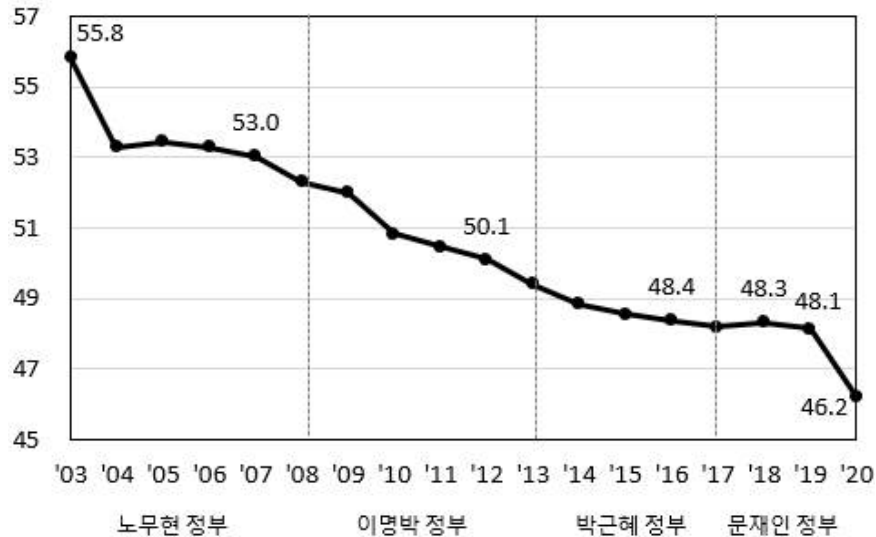
자료: 한국은행, 「국민계정」.

에는 코로나19 확산 방지를 위한 사회적 거리두기 조치로 민간소비 증가율이 -5%를 기록하면서 성장기여도 또한 -2.4%로 대폭 하락했다.

정부지출(소비+투자)의 성장기여도는 2016년 0.9%에서 2017년 0.7%, 2018년 0.8%로 소

[그림 8] GDP 대비 민간소비 비중

단위: %



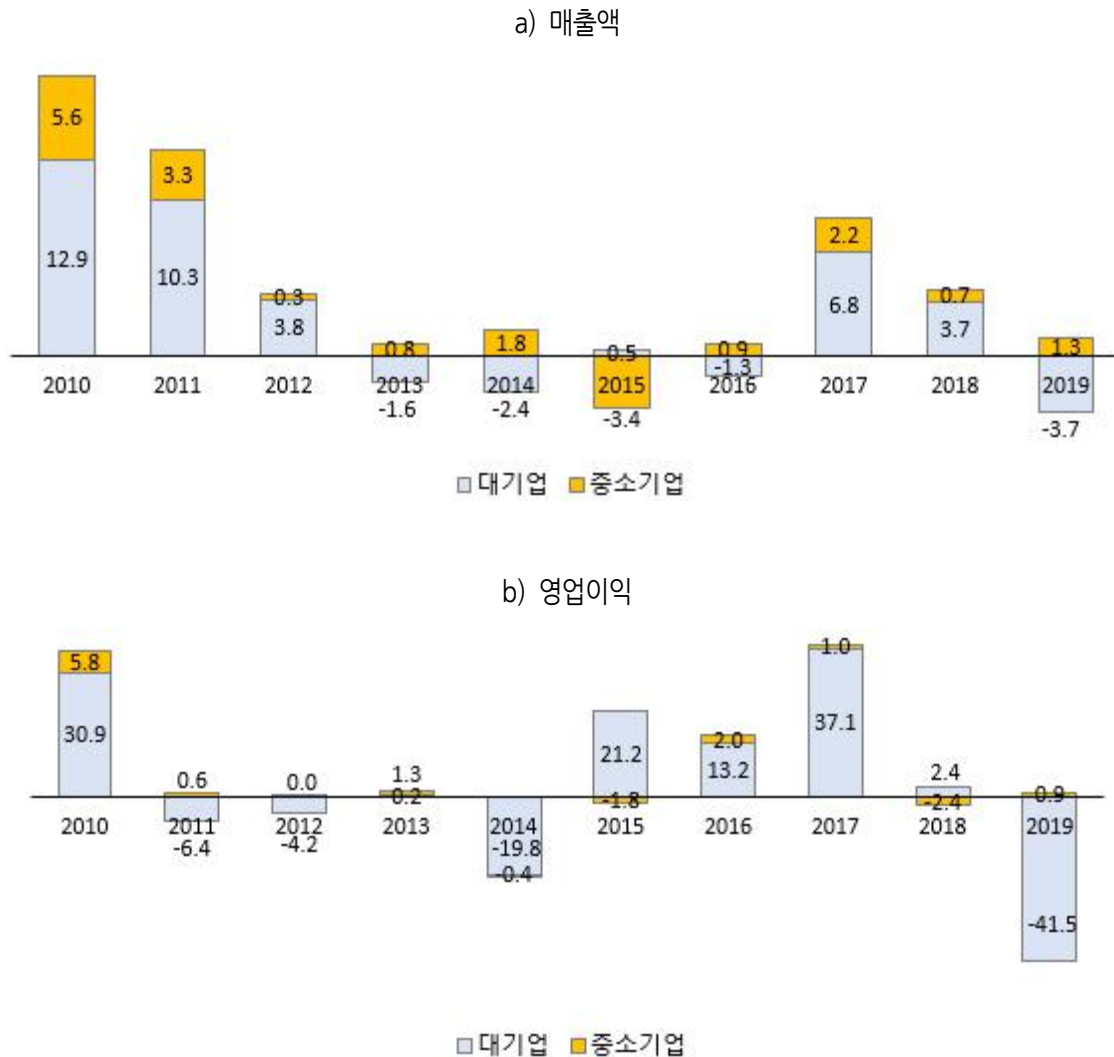
자료: 한국은행, 「국민계정」.

폭 낮아졌다가, 2019년에는 1.6%로 큰 폭 증가했고, 2020년에도 코로나19 위기 대응 재정 지출 확대에 1.0%의 높은 수준을 기록했다. 민간투자의 성장기여도는 2016년 1.6%에서 2017년 2.8%로 큰 폭 증가했지만, 2018년과 2019년에는 -0.8%와 -1.4%로 하락했고, 2020년에는 다시 0.6%로 증가했다. 순수출의 성장기여도는 2015년 이후 이어진 감소세가 2017년까지 이어지다가, 2018년과 2019년 1.0%의 증가세로 전환되었고, 2020년에는 0.4%로 소폭 하락했다.

정리하면, 2017년은 민간투자, 2018년은 민간소비, 2019년은 정부지출이 경제성장을 이끌었다고 평가할 수 있다. 이러한 결과는 분배 개선을 통한 가계소득 증가가 소비와 투자 증가를 유도하는 수요 측 경로가 견고하게 작동하고 있지 못할 가능성을 시사한다. 가계소득 분배는 2018~19년 2년 연속 개선되었음에도 민간소비의 성장기여도는 2018년에만 상승한 후 2019년에는 전년도에 절반 수준으로 떨어졌다. <그림 8>에서 볼 수 있듯이, GDP 대비 민간소비 비중도, 2000년대 초부터 이어진 장기간의 하락 추세가 다소 진정되긴 했지만, 코로나19 위기 전에도 48% 수준에 머물며 뚜렷한 반등을 보여주지 못했다. 부동산 가격 급등과

[그림 9] 제조업 매출액과 영업이익 증가율의 대·중소기업 기여도

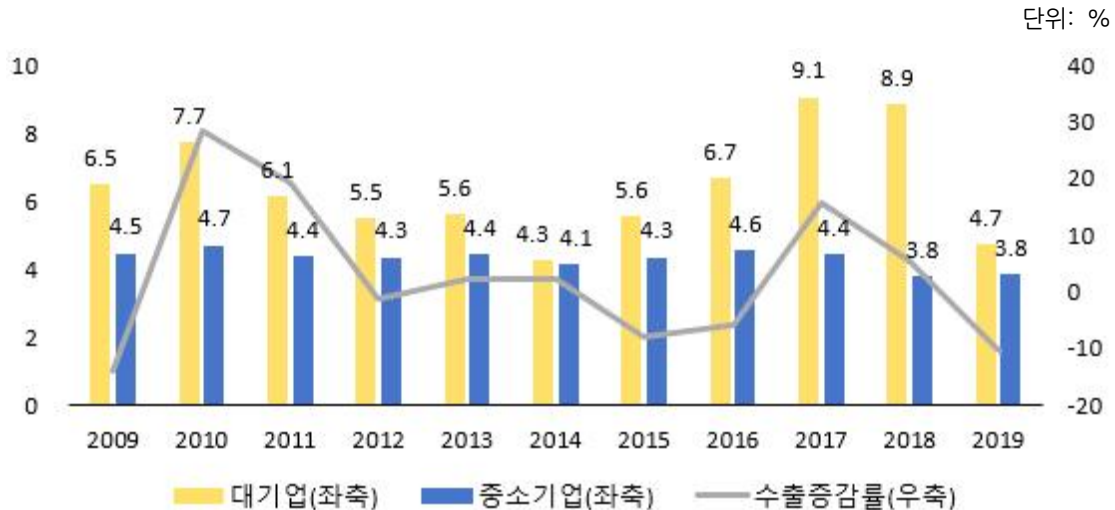
단위: %



자료: 한국은행, 「기업경영분석」.

잡은 정책 변경으로 인한 주거비·부채 부담 증가 및 불안감 확대, 최저임금 속도 조절 전환에 따른 임기 초반 인상분의 소비성향 하락, 소득 주도 성장 정책의 향방 등을 둘러싼 정책 불확실성 증대, 민간부문 비정규직 확대 또는 감축 지연으로 인한 고용 및 소득의 불안정성 등이 가계소득과 소비의 관계에 부정적 영향을 미친 것으로 보인다.

[그림 10] 제조업 대·중소기업 매출액 영업이익률



자료: 한국은행, 「기업경영분석」, 관세청, 「무역통계」.

4) 산업구조

문재인 정부는 「새정부 경제정책」에서 과거 대기업·물적자본 투자 중심 모방·추격형 성장 전략을 극복하기 위해 “협력·혁신 산업생태계 구축을 통한 중소기업의 성장 동력화”를 추진하겠다고 밝혔다. 이를 위해 산업정책 방향을 기존의 개별기업 지원 방식에서 중소기업 간 수평적 협업 네트워크에 대한 지원으로 전환하겠다는 계획도 발표했다.

하지만, 실제 정책 추진 실적은 매우 저조했다. <그림 9>에서 볼 수 있듯이, 문재인 정부 임기 중에도 제조업 전체 매출액과 영업이익 증가율의 대부분은 소수 대기업의 실적에 좌우되었다. <그림 10>에서 볼 수 있듯이, 매출액 영업이익률의 대·중소기업 간 구조적 격차도 지속되고 있다. 2017~2018년 두 배 이상으로 확대되었던 대·중소기업 간 영업이익률 격차가 2019년 좁혀진 것은 중소기업의 수익성이 개선되어서가 아니라 반도체 가격 하락 및 수출 급감 등으로 대기업의 수익성이 일시적으로 악화되었기 때문이다. BIG3(반도체·바이오헬스·미래차)와 DNA(Data·Network·AI) 육성 등의 혁신 성장 전략, 디지털 뉴딜을 중심으로

[그림 11] 기업 연구개발비의 대·중소기업 비중



자료: 과학기술정보통신부, 「연구개발활동조사보고서」. 자체사용 연구개발비(=자체부담연구개발비+외부로부터 받은 연구개발비-외부로 지출한 연구개발비) 기준.

하는 한국판 뉴딜 정책, 최근 발표된 「K-반도체 전략」 등은 대기업으로의 경제력 집중을 더욱 심화할 가능성이 크다.

미래 생산성과 경쟁력에 결정적 영향을 미치는 연구개발(R&D) 투자의 대·중소기업 간 격차도 시간이 갈수록 확대되고 있다. <그림 11>에서 볼 수 있듯이, 우리나라 기업 연구개발비 중에서 중소기업이 차지하는 비중은 2016년 12.7%에서 2019년 11.2%로 1.5% 포인트 하락했다. 같은 기간 대기업(중견기업 포함)의 비중은 75.6%에서 76.7%로 1.1% 포인트 상승했고, 벤처기업의 비중은 11.7%에서 12.1%로 0.4% 포인트 상승했다.

중소기업 1개사 평균 연구개발비는 2016년 3.2억 원에서 2019년 2.7억 원으로 감소했고, 대기업 평균과 비교하면 2016년은 0.85%, 2019년은 0.83%에 불과했다. 중소기업 자체부담 연구비뿐 아니라 국가연구개발사업 예산 중 중소기업에 투자되는 비중도 2017년 16.3%에서 2019년 15.0%로 하락했다.

중소기업 간 수평적 R&D 협력 활동 지원을 위해 추진 중인 ‘중소기업 네트워크형 기술개발사업’의 실적도 매우 부진했다. 동 사업은 과거 정부에서 유사 목적으로 추진되었던 ‘기업협동형 기술개발사업(2003~2010년)’과 ‘중소기업 융복합기술개발사업(2011~2016년)’에 이

[표 3] 중소기업 네트워크형 기술개발 사업 지원 실적

단위: 억 원

연도	구매조건부 신제품 개발		중소기업 네트워크형 기술 개발	
	예산	과제수	예산	과제수
2017	1,377	822	72	97
2018	1,378	861	147	86
2019	1,588	1,120	194	155
2020	1,897	1,260	256	209
2021	1,709	-	219	168

출처: 중소기업벤처부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명자료」, 각 년도.

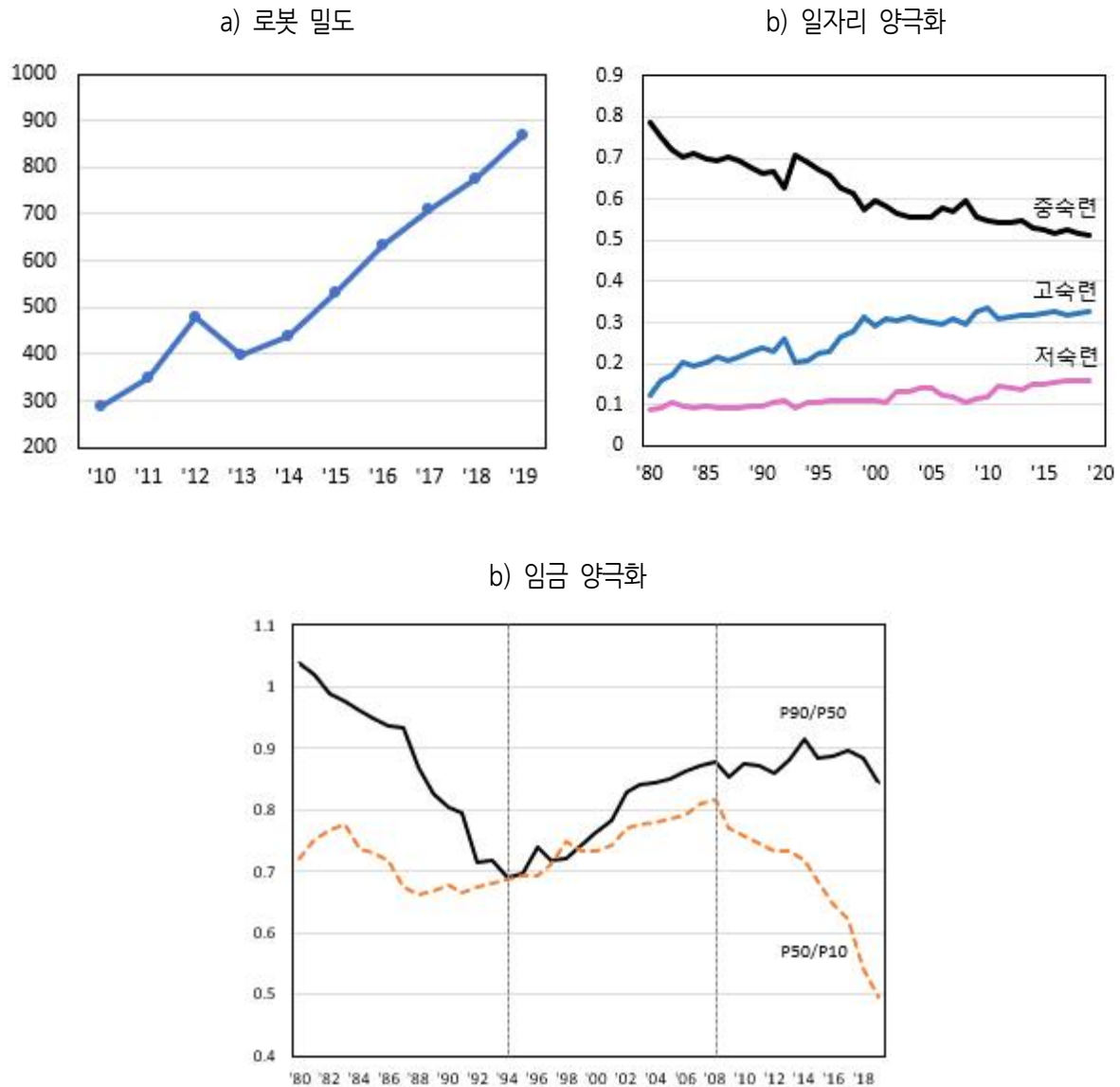
주: 구매조건부 신제품개발 사업은 대기업·중견기업·공공기관 등 투자기업의 투자수요가 있는 공동투자 R&D를 지원하는 사업임. 중소기업 네트워크형 기술 개발 사업은 혁신형 중소기업 중심의 중소기업 네트워크 지원 사업임.

어 2017년 5년 일몰관리혁신 대상 사업으로 처음 시행되었다. <표 3>에서 볼 수 있듯이, 그간 예산 규모가 매년 확대되었음에도 아직 연간 지원 규모가 200억 원 정도에 불과하다. 우리나라 기업 연구개발비 총액 71조 원의 극히 일부만을 차지할 뿐 아니라, 대기업·중견기업·공공기관 등의 수요에 따른 중소기업 R&D를 지원하는 구매조건부 신제품 개발 사업과 비교해도 10% 내외에 불과하며, 박근혜 정부 중소기업 융복합기술개발사업의 연평균 지원액인 816억 원에도 훨씬 못 미쳤다.

5) 기술변화

<그림 12>에서 볼 수 있듯이, 우리나라는 2000년대 이후 공정 혁신, 비용 절감, 인구 고령화 대응 등의 목적으로 산업용 로봇 확산이 매우 빠르게 진행되어 주요 선진국 중 로봇 밀도(robot density; 제조업 노동자 1만 명당 로봇 대수)가 가장 높은 나라가 되었다. 이러한 로봇 도입 및 자동화 확산은 중숙련 일자리 비중이 감소하고 저숙련 및 고숙련 일자리 비중이 증가하는 ‘일자리 양극화(job polarization)’와 중숙련 임금보다 저숙련 및 고숙련 임금이 빠르게 증가하는 ‘임금 양극화(wage polarization)’를 초래하고 있는 것으로 보인다(조성철,

[그림 12] 자동화와 양극화



출처: 황선웅(2021). 로봇 밀도는 제조업 노동자 1만 명당 로봇 대수이며 국제로봇협회(IFR) 자료 이용, 고용 비중과 임금 자료는 고용노동부 「임금구조기본통계조사」 상용근로자 10인 이상 사업체 자료 이용. 숙련 수준은 김남주(2015)의 정의에 따라 구분. 임금은 시간당 임금 기준.

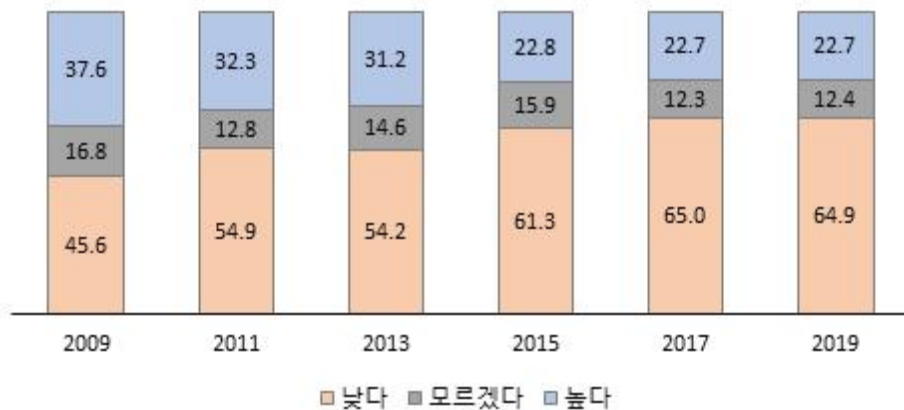
2019; 김태경·이병호, 2021, 황선웅, 2021).

문재인 정부의 혁신 성장, 로봇 산업 발전 방안, 제조업 스마트화 전략, 한국판 디지털 뉴

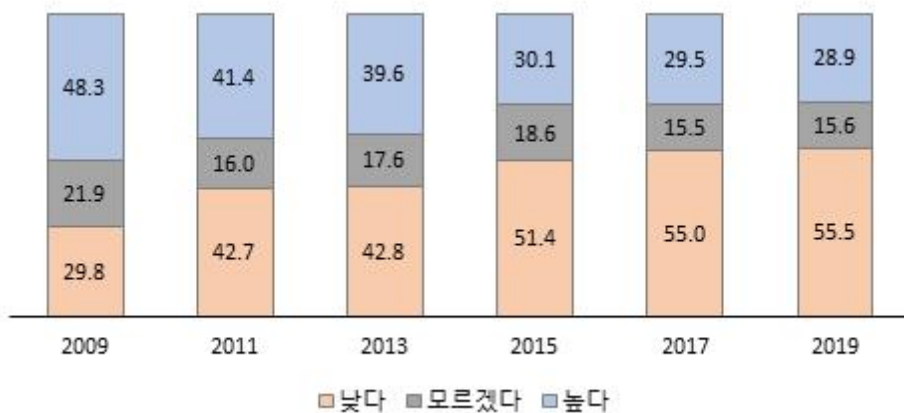
[그림 13] 평생 노력에 의한 사회·경제적 지위 상향이동 가능성 인식

단위: %

a) 본인 세대



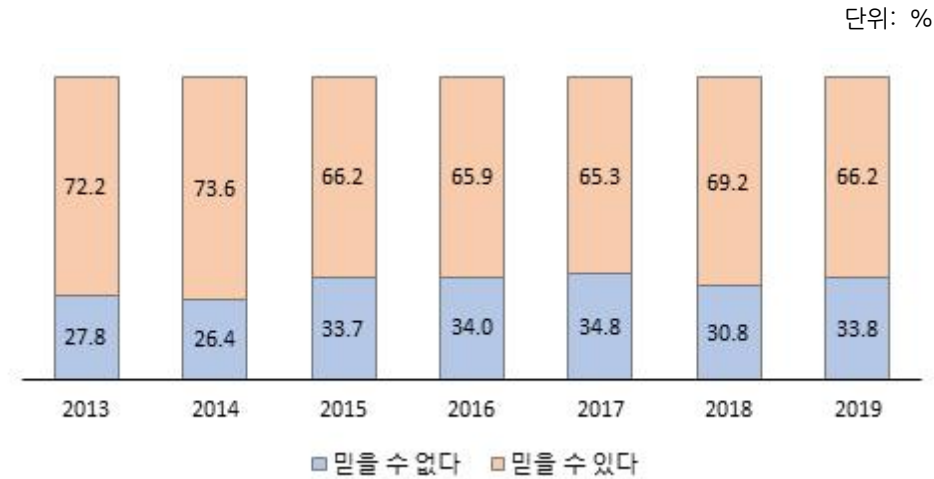
b) 다음(자녀) 세대



자료: 통계청, 「사회조사」.

덜 정책 등은, 코로나19의 영향과 함께, 이러한 자동화·양극화 추세를 더욱 강화할 가능성이 크다. 현재 그에 대한 고용·노동 정책은 신성장 분야 핵심 인력 공급 체계 구축 및 적극적 노동시장 정책·사회안전망 강화 등 사후적 위기관리 방안에만 초점을 두고 있다. 더욱 선제적이고 적극적인 정책 개입이 필요하다. 인간 노동과의 보완성과 ‘생산성 향상→신규 고용 창출’ 효과가 작음에도 단순 비용 절감 목적을 위해 활용되는 ‘그저 그런 기술(so-so

[그림 14] 사회적 자본: 다른 사람들을 일반적으로 신뢰하는 정도



자료: 한국행정연구원, 「사회통합실태조사」.

technology)’의 확산을 억제하고, 개별기업과 사회 전체의 이해 불일치로 인한 ‘과도한 자동화(excess automation)’ 문제를 해결하는 기업 활동 규제 및 조세·재정 구조 전환 등이 요구된다(Acemoglu et al., 2020).

6) 생산적 활동 유인과 사회적 자본

소득분배는 생산적 활동(인적자본 축적과 혁신 등) 유인과 기회, 사회적 자본(social capital: 개방적 혁신과 거래 비용 절감 등 상호 이로운 결과를 산출하는 신뢰와 협력의 네트워크)을 변화시켜 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. “합리적 보상체계 정립을 통해 경제주체들의 경제하려는 의욕 제고, 더불어 살아가는 공동체 의식 강화.” 문재인 정부 「새정부 경제정책방향」에서 제시된 공정 경제의 비전도 그러한 경로의 강화를 지향했다.

이 또한 실제 성과는 저조했다. <그림 13>에서 볼 수 있듯이, 통계청의 「사회조사」에 따르면, 우리 사회에서 평생 노력하더라도 본인의 사회·경제적 지위가 높아질 가능성이 낮다고 인식하는 인구 비율은 2015년 61.3%에서 2019년 64.9%로 상승했다. 다음(자녀) 세대의 사회·경제적 지위 상향이동 가능성을 낮게 전망하는 인구 비율도 2015년 51.4%에서 2019년 55.5%로 상승했다. <그림 14>에서 볼 수 있듯이, 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」에

따르면, (특별한 이해관계가 없어도) 우리 사회의 다른 사람들을 일반적으로 신뢰할 수 있다는 인구 비율, 즉 사회적 자본을 측정하는 대표적 지표인 ‘일반적 신뢰(general trust)’ 수준도 2016년 65.9%에서 2018년 69.2%로 높아졌지만, 2019년에는 다시 2015년 이전보다 낮은 수준인 66.2%로 떨어졌다.

3. 맺음말

문재인 정부는 출범 초 「새정부 경제정책방향」에서 수출 대기업 물적투자 중심 모방·추격형 성장 전략이 지속 성장을 담보하기 어렵고 경제 내 불평등을 확대하고 있다고 진단했다. 그러한 구조적 위기의 극복 방안으로는 첫째, 가계소득 증대·안전망 확충을 통한 내수 확대(소득 주도 성장), 둘째, 일자리 확충 및 사용자 중심 노동시장 제도 개선(일자리 중심 경제), 셋째, 대·중소기업 간 불공정 거래 근절 및 동반성장 촉진(공정 경제), 넷째, 협력·혁신 산업생태계 기반 중소기업 성장 동력화와 4차 산업혁명 대응(혁신 성장) 등 네 방향의 정책을 제시했다.

이러한 초기 공약은 경제정책의 최종 목표를 ‘747 성장’, ‘창조경제’ 등 성장 최우선 목표가 아니라 다수 국민의 삶의 질 개선을 지향하는 ‘사람 중심 경제’ 구현으로 설정했다는 점, 선성장·후분배의 낙수효과 논리에서 벗어나 소득분배 개선을 지속적 성장을 위한 근본 원천으로 강조했다는 점, 수요 측 경로(내수 확대)와 공급 측 경로(인적 역량 강화 및 수평적 협력 네트워크 기반 혁신 촉진)의 동시 강화 및 상호작용을 통해 분배 개선을 성장과 연계하려 했다는 점 등에서 과거 정부의 접근법과 다르다고 평가되며 많은 기대를 모았다.

초기 공약의 타당성을 둘러싼 논란도 있었다. 케인지언 총수요 확대 정책으로 장기 지속적 성장과 불평등 해소를 이끌 수 있을지, 1970년대 케인지언 정책의 실패를 어떻게 극복할 것인지, 소비 확대를 통한 성장 정책을 기후·생태 위기 시대의 진보적 구조개혁 정책으로 볼 수 있는지, 추상적이고 원론적이며 정책효과가 상당한 시차를 두고 나타나는 공급 측 경로의 개혁 정책들을 구체적으로 어떻게 추진해 나갈 것인지, 구조개혁 정책에 따른 반발을 어떻게 관리하고 정책 수용성을 높일 것인지 등을 주요 쟁점으로 다양한 의견이 제기되었다. 그럼에도 성장체제 전환 및 소득분배 개선 필요성 자체에 대해서는 공감대가 컸고, 많은 이들이 노동조건 개선과 불평등·불공정 해소를 위한 정책에 지지를 보냈다.

지난 4년간 가장 두드러진 성과로는 2018~19년 최저임금 인상률 상향 조정과 공적이전 소득 확대를 통해 코로나19 위기 전까지 일시적으로나마 노동소득분배율, 임금 불평등, 가계 소득 불평등을 소폭 개선할 수 있었다는 것을 꼽을 수 있다. 역대 최대 규모로 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 추진했다는 것과 노동시간 감소 및 고용률 개선 추세를 유지했다는 것도 긍정적 성과로 평가될 수 있다.

하지만, 그간의 성과를 종합적으로 보면, 당초 공약대로 한국 경제의 성장체제 또는 패러다임 전환이 진행되고 있다고 평가하기 어렵다. 제도 개선 추진 실적이 저조해 중장기적 성과 개선도 기대하기 어려워 보인다. 오히려, 고위 공직자 자녀 입시 비리 문제, 부동산 가격 폭등, 한국토지주택공사(LH) 직원들의 부동산 투기 논란 등으로 불평등·불공정 문제에 대한 사회적 불만과 갈등이 크게 증폭되었고, 현 정부의 분배 개선 정책으로 저성장·불평등이 심화되었다는 역풍을 맞으면서 대기업 규제 완화, 투자 세액 공제 확대, 부자 감세 등의 경제 정책 우경화가 급속히 진행되고 있다.

코로나19 이전까지의 실적을 기준으로 문재인 정부 경제정책의 성과를 비판적으로 검토하면 다음과 같다.

첫째, 일자리 실적을 나타내는 대표적 지표인 고용률의 변화를 성·연령대별로 구분해 보면, 60대 이상 남녀와 30대 및 50대 여성에서만 이전부터 이어진 상승 추세가 유지되었고, 다른 집단의 고용률은 정체 또는 감소했다. 30대 여성의 고용률 상승은 일·생활 균형 정책뿐 아니라 결혼율과 출산율 하락에도 큰 영향을 받았다. 청년 고용률은 15~29세 인구를 대상으로 집계하면 상승 추세가 유지되었지만, 이는 15~19세 대비 20~29세 인구 비중 증가, 대학 진학률과 재학률 감소 등의 영향이 혼재된 결과이며, 학교 졸업 또는 중퇴 청년층의 고용률은 하락 추세가 이어지고 있다. 청년 취업 상황은 체감 실업률, 니트(NEET) 비중, 비정규직 비중 등 다른 지표를 보더라도 지속적으로 악화되고 있다.

최근 노동시간 감소 추세는 이번 정부에서 도입된 주 52시간 상한제뿐 아니라 여가 선호 확대, 여성과 고령층 취업 비중 및 시간제 증가, 경기둔화 등의 영향도 컸다. 주 52시간 상한제는 2018년 7월 300인 이상 기업부터 시행됐지만, 노동시간은 300인 이상 사업체보다 5~299인 중소 사업체에서 더 큰 폭 감소했다.

공공부문 비정규직의 정규직 전환 실적과 대조적으로, 민간부문 비정규직 문제 해결을 위해 제시된 사용사유제한, 고용형태에 따른 차별 금지, 원청·도급인 사용자 책무 강화 등의

공약은 이행률이 매우 저조했다. 비정규직 비중은 여전히 매우 높은 수준에 정체되어 있고, 비정규직의 정규직 전환율은 역대 최저 수준으로 떨어진 상황이다(동일 직장 내 전환율 6.9%, 직장 이동 포함 시 전환율 10.1%).

둘째, 소득분배 문제는 지속적 개선을 기대하기 어려운 상황이다. 문재인 정부는 2018~19년 최저임금 인상률을 16.4%와 10.9%로 상향 조정해 시장소득 불평등 악화 추세를 다소 진정시킬 수 있었지만, 2020년~21년 최저임금 인상률은 역대 최저 수준인 2.87%와 1.5%로 낮췄고, 최저임금 인상률 하향 조정 후에는 시장소득 불평등 완화를 위한 대안적 정책 수단을 제시하지 못하고 있다. 최저임금 인상은 임금분포 하위 부분의 불평등 완화에 초점을 둔 정책인데, 임금분포 중간 부분과 상위 부분의 불평등 축소를 위한 노동기본권 확대, 비정규직 노동조건 개선, 연대임금 등의 정책은 임기 초반인 2018~19년에도 추진 실적이 매우 저조했다. 우리나라의 GDP 대비 사회지출 비중과 재분배 정책의 효과는, 문재인 정부 임기 중 소폭 개선되기는 했지만, 여전히 OECD 회원국 중 최하위권에 속한다. 시장소득 불평등 완화 없이 재분배 정책만으로는 가계소득 분배를 개선하기가 매우 어려울 수밖에 없다.

셋째, 분배 개선을 성장과 연계하는 두 축 중 수요 측 경로의 대표적 성과 지표인 민간소비의 경제성장 기여도는 2018년에만 일시적으로 상승한 후 2019년에는 전년도의 절반 수준으로 떨어졌다. GDP 대비 민간소비 비중도 50% 미만 수준에 머물며 뚜렷한 반등을 보여주지 못했다. 이는 ‘분배 개선 → 가계소비 증가 → 경제성장’ 경로가 견고하게 작동하고 있지 못함을 보여준다. 가계소득 분배는 2018~19년 2년 연속 개선되었음에도 민간소비의 성장기여도가 2019년에 전년도의 절반 수준으로 하락한 이유는 최저임금 속도 조절 전환과 정책 불확실성 확대, 고용과 소득의 불안정성, 부동산 가격 변동성 확대 등으로 가계소득과 소비의 관계가 약해졌기 때문으로 보인다.

넷째, 문재인 정부의 경제 공약 중 추진 실적이 가장 저조한 분야는 분배 개선과 성장을 연계하는 공급 측 경로로 제시된 산업생태계 구조 전환 정책이다. 경제 전체 매출액과 영업이익 증가율의 대부분은 여전히 소수 대기업의 실적에 좌우되고 있고, 매출액 영업이익률과 연구개발(R&D) 투자의 대·중소기업 간 구조적 격차도 지속되고 있다. 특히, 중소기업 간 수평적 협력 네트워크 기반 기술개발 사업은 「새정부 경제정책방향」에서 혁신 성장의 제1순위 전략 중 하나로 강조되었음에도 연간 지원 규모가 이전 정부 유사 사업의 연평균 실적에도 못 미치는 200억 원 정도에 불과했다. 이와 반대로, 임기 초반의 「혁신성장동력 추진계

획」부터 최근의 「한국판 뉴딜 종합계획」과 「K-반도체 전략」에 이르는 수많은 대책을 통해, 반도체·자동차·바이오 등 국내 재벌 대기업의 전략 투자 분야에 대한 규제 완화와 재정·금융 지원은 시간이 갈수록 확대되었다. 디지털·자동화 추세도 가속화되었지만, 그로 인한 경제력 집중 및 불평등 해소, 인권 보호, 고용과 임금에 미치는 부정적 영향 축소를 위한 제도적 보완 실적은 부진했다.

다섯째, 통계청의 「사회조사」에 따르면, 우리 사회에서 평생 노력하더라도 본인 또는 자녀 세대의 사회·경제적 지위가 높아질 가능성이 낮다고 생각하는 인구 비율은 전체 대비 절반이 넘고 시간이 갈수록 높아지고 있다. 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」에 따르면, 우리 사회의 다른 사람들을 일반적으로 신뢰할 수 없다는 인구 비율도 상승세가 지속되고 있다. 문재인 정부의 경제정책 목표인 ‘사람 중심 경제’로의 전환과 상반된 추세가 심화되고 있다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 2017, 새정부 경제정책방향-경제 패러다임의 전환.
- 관계부처 합동, 2017, 2018년 경제정책 방향.
- 관계부처 합동, 2018, 2019년 경제정책 방향.
- 김남주, 2015, 중숙련 일자리의 감소가 고용 없는 경기회복에 미치는 영향에 관한 연구, 노동경제논집, 38(3), 53-95.
- 김유선, 2020, 비정규직 규모와 실태 - 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2020.8) 결과, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2020-20.
- 김유선, 2021, 최저임금 인상이 고용과 임금에 미친 영향, 이병천 외 편저, 다시 촛불이 묻는다: 포스트코로나 시대의 사회경제개혁, 동녘, 337~355.
- 김태경·이병호, 2021, 산업용 로봇 보급이 고용에 미치는 영향, 한국은행 조사통계월보 2021년 1월호, 16-35.
- 소득주도성장특별위원회, 2020, 소득주도성장, 3년의 성과와 2년의 과제.
- 조성철, 2019, 지역별 제조업 고용변화에 대한 자동화와 세계화의 영향, 한국경제지리학회지, 22(3), 274-290.
- 한국비정규노동센터, 2020, 통계로 본 한국의 비정규노동자 - 2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석, 한국비정규노동센터 이슈페이퍼 2020-01.
- 황선웅, 2021, 문재인 정부 4년, 고용·노동시간 동향과 과제, 소득주도성장특별위원회 토론회 발표문.
- Acemoglu, D., Manera, A., Restrepo, P., 2020, Taxes, Automation, and the Future of Labor, MIT Work of the Future, Research Brief.