

| 기획대담 |

# 소득주도성장, 사회적 대화를 통해 추진해야 한다

## 참여주체의 내부 혁신이 뒷받침 돼야

- 일시 : 2018년 10월 8일 14시
- 장소 : 경제사회노동위원회 중회의실
- 참석자  
박명준 경제사회노동위원회 수석전문위원(사회)  
김호균 명지대 교수  
정승국 중앙승가대 교수  
이상호 정책기획위원회 전문위원  
이덕재 경제사회노동위원회 전문위원

최근 '일자리 쇼크'라고까지 일컬어지는 고용상황의 악화를 계기로 문재인 정부의 소득주도성장에 대한 회의론이 광범위하게 확산되고 있다. 야당의 공세는 차치하더라도 여당도 한 발 물러서고 있는 형국일 뿐만 아니라 소득주도성장을 위한 경제정책을 추진할 정부 부처에서도 소득주도성장을 폐기하고 혁신성장으로 방향을 전환하려는 움직임을 보이고 있다.

이런 상황에서 격월간 <사회적 대화>에서는 소득주도성장의 문제의식과 방향, 구체적인 정책을 짚어보고, 향후 정책이 나아가야 할 방향과 그 속에서 사회적 대화의 역할을 모색하는 기획대담을 마련했다.



**김호균** 명지대 교수  
독일 브레멘대학 경제학 박사  
전 대통령자문 정책기획위원



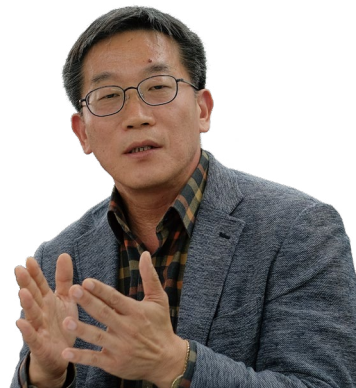
**정승국** 중앙승가대 교수  
고용노동부 노사관계 자문위원  
일자리공시제 컨설턴트



**이상호** 정책기획위원회 전문위원  
전 한겨레경제사회연구원 연구위원  
전 국회정책보좌관



**박명준** 경제사회노동위원회 수석전문위원(사회)



**이덕재** 경제사회노동위원회 전문위원  
고려대학교 대학원 경제학 박사  
현 한국고용정보원 연구위원

## 사면초가에 몰린 소득주도성장

**박명준** 이번 호에는 소득주도성장을 어떤 시각에서 보는지 이야기를 나누면서 사회적 대화가 어떻게 되면 좋을지에 대한 의견들을 나눠봤으면 합니다. 일자리의 전반적 둔화 상황을 느끼고 있지만 이걸 고용위기 또는 고용쇼크라고 이야기하는 것은 과도하다는 입장도 있습니다.

일자리 하락이 있고, 신산업이 뚜렷하게 보이지 않고 저성장 상태인 객관적인 한계들이 있는데, 그렇다고 잠재성장률을 확 높이는 것은 쉽지 않습니다. 그래서 일자리 얘기에서 나오는 게 단계적인 일자리, 기존 패러다임의 한계, 제조업에서 해외로 눈을 돌리는 것, 서비스 분야의 낮은 생산성, 숙련 배제적 생산자동화 가속화 등 여러 가지 요인들이 얘기됩니다.

이런 속에서 주요한 과제가 공정성을 회복하고 산업 불균형을 회복하고 기존에 미진했던 중소기업, 혁신기업의 생산성 제고가 강조됩니다. 다만, 어떻게 할 것인지 뚜렷하지는 않죠. 그리고 기술집약적 산업구조로의 개편, 노동시장의 분절화, 파편화 속에서 격차 해소를 위한 새로운 노사관계의 재구조화와 전략이 필요하다는 이야기가 나오고 있습니다. 이 부분은 노사관계적 접근에서 특히 중요한 것이죠.

이런 속에서 대안으로 소득주도성장이 정부정책의 중심이 됐는데, 지금 굉장히 공격을 많이 받는 상태입니다. 사실 정책은 그 하부의 주요 정책 패키지들이 완성도와 각각의 정확성, 유기성이 같이 어우러져서 나와야 하는데 각각의 완성도나 연계성 등 큰 차원에서 점검을 할 필요가 있는 상황이 아닌가 생각합니다.

일단 원론적으로 소득주도성장에 대한 이론적 논란도 많은데, 우리 사회에 어떤 필요가 있는지 근본적인 진단을 했으면 좋겠습니다. 두 번째 주제로는 지금까지 이걸 추진했던 양상, 정책 수단이 원활히 도입됐나, 충분했나, 무엇을 고려해서 도입되어야 하는 것인지 이야기해봤으면 합니다. 특히 지금 보수진영에서 공격하는 게 최저임금, 일자리 충격 등 연계고리인데, 이런 것들로 소득주도성장을 폐기하라는 말이 나

오고 여당도 주저하는 것 같아요. 그렇다면 이게 단순히 이념적 공세인가, 아니면 이 개념 자체가 정말로 지금 문제가 있는 것인가 살펴봐야 할 것 같습니다. 만약 잠정적 실패라면 어떤 측면에서 실패라고 볼 수 있는 것이고 무엇을 수정해야 하는지 이야기를 풀 수 있으면 좋겠고요. 마지막으로 소득주도성장의 방향성과 거기에 대한 하위 패키지들은 주요하게 노동시장의 주체들에게 새로운 조율을 요구하는 측면이 강하다고 봅니다. 이러한 측면에서 필요한 사회적 대화라는 것이 어떻게 의미를 가질 수 있고, 어떻게 구조화되어야 하는지 이야기를 나눠보면 좋겠습니다.



박명준 경제사회노동위원회 수석전문위원

정책 패키지들의  
완성도와 연계성이  
어우러져야

먼저, 개념적인 이야기를 해 보죠. 개념에 대한 논란이 많고, 한국에서는 사실 꼭 임금근로자 뿐만이 아니라 자영업자 쪽에서도 개선될 여지가 많다 보니, 다 포괄하는 방식으로 가보자고 기획된 것이 아닌가 생각되는데요. 필요성에 대해 정리를 해주시죠.

## 문제제기는 옳았지만 미완의 정책모델

**이상호** 제가 알고 있는 개념을 먼저 말씀드리죠. 소득주도성장 개념의 원조는 임금주도성장인데, 인도나 브라질, 제3세계 같이 굉장히 큰 내수시장을 가지고 있음에도 불구하고 실제 경제발전 동력을 가지지 못 하는 곳에서 어떻게 경제성장 동력을 만들 거냐에 대한 이론적 제기로 나왔다고 알고 있습니다.

다만, 우리의 경우는 좀 다른데, 내수시장보다 수출 부분, 대외 경제 부분이 강하고, 또 임금 근로자보다는 비임금 근로자, 특히 자영업자 비중이 크다 보니까 임금만



으로 이야기하기에는 논리적 정확성이 떨어져서 소득주도성장이라는 개념을 쓴 것 같습니다. 지난 몇 개월 동안 소득주도성장 논의에서 가장 큰 문제는 여전히 성장에 대한 집착이 결국 문제를 불러온 게 아니냐 하는 겁니다. 진보진영이 가지고 있는 딜레마가 늘 분배만 이야기하지, 성장을 이야기하지 않는다는 겁니다. 그래서 민주노동당도 분배를 통한 성장이라고 이야기했는데, 본질적으로 분배를 통한 성장이나 소득주도성장이나 동일하다고 봅니다. 훨씬 세련되고 내용이 풍부화 됐을 뿐이죠.

이 논의 자체를 너무나 이론적인 논의로 끌고 가는 것은 별로 도움이 안 된다고 봅니다. 소득주도성장론이 제기했던 가장 큰 문제의식이 소득불균형, 불평등구조였거든요. 그 불평등구조를 해소하기 위해서는 저임금과 저소득층 소득을 올려줘야 한다는 문제의식이 가장 중요한 거죠. 그러한 저임금층이 내수시장의 주요한 구매력을 형성하고 있기 때문에 그들의 소득을 올려주면, 구매력이 올라갈 것이고, 그 구매력이 투자로 이어지고 일자리를 만들어내면서 선순환 구조로 갈 것이라고 봤는데, 그

고리에서 더 필요한 것은 무엇이나의 문제가 논점이라고 생각합니다. 그런 면에서는 저는 소득주도성장론은 문제제기는 올바른 것이었지만 미완의 이론적 정책적 모델이 아니었나 싶습니다.

**김호균** 우리 사회에서 최근에 부각되고 있는 소득주도성장은 한국 경제의 지난 60년 가량을 이끌어 온 수출주도성장의 대안으로서의 위상을 가진다는 생각이 들어요. 사실 수출주도성장이 가지는 한계점이나 문제점, 폐해에 대해서는 오래 전부터 제기되었던 것이 아닌가 생각이 들고요. 보수진영에서도 그런 문제점들에 대한 인식은 부분적으로 공감을 이루고 있다고 생각합니다.

그러면 수출주도성장을 대신하는 소득주도성장이라는 것은 수출 내수 병행 전략이라고 얘기할 수가 있거든요. 수출주도를 갑자기 내수주도로 한다는 것은 비용이 크기 때문에 일단은 병행전략으로 가자는 게 소득주도성장이라고 표현되지 않았나 생각이 들고요. 이런 부분들에 대한 문제의식은 보수정권 때도 있었고, 최경환 장관 시절에도 소득주도성장을 하겠다고 표현한 적이 있습니다. 경제혁신 3개년 계획에서 경제혁신의 3개 축 중 하나가 수출과 내수 병행 전략이었습니다. 당시 기업들이 사내유보금을 700~800조씩 쌓아놓고 투자를 하지 않아서 재벌 대기업에 대한 비난이 거세게 일었는데, 정부 차원에서 성장 전략을 부분적으로 수정하면서 기업소득 환류세제를 시행해서 사내유보금을 적립할 게 아니라 이익을 투자하거나 주식에 배당하거나 혹은 임금으로 더 많이 지출을 하면 세제혜택을 주겠다는 것입니다. 그 결과 임금인상으로 이어진 것이 아니고 주식배당을 증진시키는 쪽으로 세제가 악용됐습니다. 실제로 내수증진에는 아무런 효과도 건지지 못하고 한 차례의 에피소드로 끝나버리고 말았습니다.

그럴 정도로 보수진영에서도 수출 주도만으로 안 되고 내수가 병행되어야 하고, 소득주도성장으로 보완하려는 움직임도 있었다는 거죠. 그런데 기본적으로 거기에 담고 있는 정신은 세계 하나로 담을 수가 없는 것이었기 때문에 한계점은 명확했고요.

국내에서만 아니라 국제적으로도 IMF나, OECD나, ILO 등도 나서서 성장전략 자

체가 바뀌어야 한다고 하면서, 불평등의 심화를 감수하는 성장이 아니라 불평등을 완화해야 성장이 된다, 불평등의 심화는 곧 성장의 지체로 이어진다는 메시지들이 2013년 무렵부터 계속 나왔던 것 같습니다. 그것이 국내에 잘 알려지지 않았고 정부가 정책을 입안하는 데 참고가 되지 않았던 거죠. 국제기구들의 공통적인 메시지가 불평등 해소 또는 불평등 완화를 통한 성장 촉진으로 요약될 수 있습니다. IMF는 한국경제를 꼭 짚어서 성장하고 싶으면 불평등부터 해소하라고 주문했죠. 한국경제에서 불평등의 중심은 노동시장의 분단화, 비정규직 문제에 있기 때문에 그 문제부터 해소를 하라는 메시지도 확실하게 던져주기도 했습니다.



김효균 명지대 교수

성장전략을 바꿔  
불평등을 완화해야  
성장이 가능하다

## 정교한 수단에 대한 고려가 부족했다

**박명준** 내수가 기반이 된 성장이라는 것은 알겠는데, 자꾸 혁신으로 자꾸 눈을 돌리면서 소득 증대와 혁신을 대립시키는 구도로 가고, 결국에는 성장의 원동력은 어찌됐든 혁신 아니냐는 식으로 얘기가 돌아가잖아요. 소득을 진작시켜서 저소득층 소득만 올라가면 이게 자연스럽게 성장으로 이어질 것이냐에 대해서는 어떻게 보세요?

**정승국** 저는 새 정부의 경제정책이 노동시장의 불평등 개선과 제도를 통해서 노동소득 분배를 개선하는 주장에 그쳤다면 누구든지 동의할 수밖에 없었을 거라는 생각이 듭니다. 그런데 소득주도성장론은 거기에서 그치지 않고 노동소득분배율의 개선이 총수요를 증가시키고 장기적인 성장을 가능하게 할 것이라고 주장한 것이죠. 그러니까 격렬한 논쟁으로 이어지는 것이라고 봅니다. 사실 소득주도성장론, 임금주도성장론의 진단, 소득주도성장을 위한 실천적 과제는 상당히 낮은 주장으로 받아들여질 수

밖에 없는 것이거든요. 소득주도성장에서 어떤 정책을 판단할 때 그 정책의 효과성을 판단하는 기준은 그 정책이 노동소득분배율을 개선하는 정책인가 아닌가 하는 거죠. 그러니까 소득분배율을 떨어뜨리는 정책은 나쁜 정책이 되는 것이죠. 이런 진단은 기존의 많은 학자들의 연구와 반대되는 것들이거든요. 그래서 소득주도성장 정책을 충분한 검토 없이 새 정부의 핵심적인 경제사회정책으로 추진하는 것은 굉장히 리스크가 있는 선택이었다고 생각합니다.

**이덕재** 경향신문 창간 72주년 기념 설문조사 결과가 나왔는데, 소득주도성장 유지는 70%, 최저임금 인상 속도조절은 62.7%로 나왔거든요. 큰 틀에서 소득주도성장이 가지고 있었던 문제의식들에 대해서는 여전히 지지하면서 다만, 디테일 부분에서는 문제가 있었다고 정확하게 짚은 거 같아요.

즉 방향성과 관련하여 그동안의 시장 중심적인 시스템에서 사회가 제어하는 시스템을 공급 중심적 사고에서 수요 중심적 사고로의 전환을, 성장 중심적 사고에서 분배 중심적 사고의도 용인을, 외부중심적인 경제시스템에서 내부와의 균형을, 자본, 기업 중심에서 노동 중심을 요구하면서 전체적으로 한 쪽으로 과도하게 조금 기울어져 있던 것을 정정해 달라는 그 욕구가 소득주도성장에 담겨 있다고 국민들이 받아들이는 것 같아요.

문제는 이걸 어떻게 실현하느냐는 거죠. 핵심 독립변수는 노동소득분배율인데, 실질임금이 올라가면 대부분 노동소득분배율이 올라가니까 임금주도성장을 얘기했던 거고, 총수요 증가가 생산성 증대로 이어지는 회로가 있다는 고리를 찾은 겁니다. 생산성 증대는 실질임금 증대로 이어지고 다시 순환적 고리로 이어진다는 거죠. 그런데 문제는 임금이 국내 수요에서는 유효수요와 구매력으로 작동하는 것은 맞는데, 투자나 수출에서 보면 비용요소거든요. 그래서 비용요소를 줄이는 힘과 총수요를 늘리는 힘 중 어떤 게 큰지에 따라서 달라지는 거죠.

정교한 기획 속에서 계획된 건지는 잘 모르겠지만, 총수요적 측면에서의 소득주도성장하고 생산성을 담보하기 위한 혁신성장 개념과 공정경쟁이 공급 측면을 일단을 잘



잡았던 거 같아요. 결국은 남는 것은 정교한 수단들인데 섬세한 수단들에 대한 고려가 약했던 것 같아요.

**박명준** 이덕재 위원은 방향은 잘 잡았는데 정교한 회로, 수단, 이런 섬세한 이런 부분이 미흡했다고 보시는데, 정승국 교수님은 아예 굉장히 리스크가 있다고 보시는 거 같고, 두 분의 의견이 다르신 거 같습니다.

**정승국** 아직까지 임금주도성장론이 충분히 실증되지 않았습니다. 이론적으로, 실증적으로 여러 가지 측면에서 아직까지 충분히 검증되지 않았죠. 이덕재 박사가 패키지 정책의 중요성을 이야기했지만, 패키지 정책이라는 것은 중장기적으로밖에 효과를 드러낼 수 없는 것이기 때문에, 패키지 정책의 중요성은 인정하지만 처음 이 정책을 디자인할 때부터 효과가 실현될 수 있게 하기가 쉽지 않았던 거 같습니다.

**이상호** 지난 6개월 정도의 과정을 보면, 저임금근로자이기 때문에 정부는 최저임금을 급격히 인상하면 이들의 소득이 높아지고 이는 바로 내수활성화로 이어질 거라고 보았습니다. 이게 굉장히 이게 굉장히 안이한 생각이 아니었나 하는 생각이 듭니다. 왜냐하면 최저임금 인상이 저임금층에 대한 소득이나 임금 인상 효과도 있지만, 중위 이상의 임금에 대한 또 다른 상승효과를 주잖아요. 분명히 소득주도성장을 통해서 소득불균형을 해소하려고 했는데, 노동시장의 이중구조를 전혀 고치지 않고 임금만 올리면, 격차가 남아있는 상태에서 과연 내수에 무슨 기여를 할 수 있겠어요? 내수경제에 기여하는 구매력을 향상시키려면 저소득층 임금을 인상하는 건 맞는 건데, 실질적인 최저임금 인상 효과도 분명히 있긴 하지만, 구조적 문제, 중소



이상호 정책기획위원회 전문위원

격차 해소 없이  
임금만 올려서는  
내수에 도움 안 돼



기업 대중소기업 문제라든지 원하청 문제로 인한 비용 증가 문제를 해소하든지, 아니면 실질적으로 구매로 갈 수 있도록 해야 했죠. 그런 것들은 못하면서 가장 쉬운 방법으로 최저임금 인상 효과에 너무 기대 게 아니냐, 그건 굉장히 저는 안이했다고 보는 거구요.

세금 이야기를 하셨는데 세금 이전에 중요한 게 총수요를 높이기 위해서는 격차를 줄여야 합니다. 소득주도성장은 무조건 소득을 올리는 게 아니라는 거죠. 소득격차를 줄이는 효과도 같이 가야만 실질적인 내수의 효과를 보는 거거든요. 그런데 지금까지 소득주도성장론에서 주로 이야기하는 게 전반적인 임금소득이나 소득을 높이고 생활비를 절감하고 거기에서 탈락하는 사람들에 대해서 사회안전망으로 또 사회적 소득을 높여준다는 겁니다. 계속 높이는 부분만 생각하고, 격차 해소에 대한 이야기는 하나도 없다는 거예요. 그런 부분에서 산업구조나 시장구조에 대한 구조개혁과 함께 소득격차를 줄이기 위한 연대임금 정책이나, 아니면 고소득층의 임금 인

상 자제도 같이 가야 합니다. 그렇지 않으면 결국 투자수요를 줄이는 비용증가 효과로 나타나면서 원래 의도했던 효과는 반감되는 수밖에 없을 거라고 보는 겁니다. 그런 부분들이 향후에 보완되어야 하는 게 아닌가 생각합니다.

**이덕재** 맞는 말씀입니다. 소득주도성장이라고 하니까 마치 소득이 독립변수인 것처럼 여겨지는데, 정확하게는 분배 문제죠. 근데 분배지표 개선의 핵심은 실질임금 증대인데, 시장 기제를 활용한 실질임금 증대가 있을 수 있고, 재분배 정책 같은 제도적인 개입을 통한 재분배가 있을 수 있죠.

**이상호** 그게 비용압박 요인이 안 되게 하려면 모든 실질임금을 다 인상하는 게 아니라 상위 소득계층의 임금인상은 자제해야 하는 거죠. 그렇지 않으면 비용압박 효과가 나타나는 거고 실제로 일자리를 줄이는 효과로 나타나거나, 투자의 주체이기도 한 기업이 부담을 갖습니다. 그러면 선순환 되지 않거든요. 그래서 저는 여기에 사회적 대화의 중요한 역할이 있다고 봅니다. 소득 인상만으로 과연 그걸 할 수 있느냐, 저는 그렇게는 생각하지 않거든요.

## 내부자 구조 해소할 고리 부재

**정승국** 소득격차의 축소는 중요한 문제이지만, 우리나라의 상황에서 쉽지 않습니다. 우리는 극심한 내부자성을 가진 나라예요. 최상위 노동자는 소득 상위 1%에 속합니다. 이게 비단 소득격차뿐만 아니고 노사관계에서도 내부자 중심의 구조가 공고하게 형성되어 있습니다. 그런 측면을 제대로 고려하지 못하고 있는 점이 소득주도성장론의 큰 약점이라고 생각합니다. 내부자 구조 또는 거의 내부자 연합이라 불리는 이런 측면의 고려가 전혀 없다는 점에서 소득주도성장론에 실망하는 것이죠. 이상호 박사 이야기 중에 연대임금 정책이 굉장히 중요하고, 격차를 해소하는 게 연대임금 정책이겠지만, 연대임금 정책을 실천할 수단이 거의 없다는 게 문제죠. 방법이 없습니다. 어느 대기업 노조가 거의 거기에 동의하겠어요?

**박명준** 한국 사회뿐만 아니라 유럽 이론가들도 내부자와 외부자의 격차 해소에서 솔루션을 못 찾고 있지 않습니까?

**정승국** 그게 우리와는 비교가 안 되는 게 산별교섭을 하고 있는 나라들에서는 어쨌든 노동 조합이 산별교섭을 통해 임금격차를 줄이려 노력하기 때문에 우리와는 비교할 바가 아닙니다.

**박명준** 아까 이덕재 박사가 시장기제와 제도적인 개입을 말씀하셨는데 좀 더 구체적으로 말씀해 주세요.

**이덕재** 이상호 위원도 소득주도성장의 세 가지 기제를 얘기했잖아요. 명목임금을 올리고, 생활비를 줄여주고, 사회안전망을 확충하는 게 방향은 맞았다고 생각하거든요. 근데 그렇게 하기 위한 준비들이 되어 있었느냐는 거죠. 예를 들어서 교육이나 보건의료는 엄청난 돈이 들어가는 부분인데 사실상 재정에 대한 준비가 전혀 안 되어 있잖아요. 재정확보를 위해서 재정건전성을 상당부분 훼손하더라도 적자재정을 가져가겠다거나 아니면 강력한 증세조치를 취하겠다거나, 고소득자 혹은 기업에 대해서 아주 강력하게 법인세를 올리겠다는 등의 수단들이 있었어야 했는데 이 부분이 모호했다는 거죠. 그 대신 명목임금 올리는 것으로 굉장히 협소화 돼버렸다는 거죠.



**이덕재** 경제사회노동위원회 전문위원

재정확보 수단이  
제시되지 않고  
명목임금 인상으로 협소화

## 정부 스스로 정책불신 불렀다

**박명준** 자연스럽게 제도의 도입이나 실천, 정책적 실천의 이슈로 지금 넘어가는데요. 말씀들을 종합해보면, 애초에 이론 자체의 정합성이 떨어지거나 약간 오류가 있었다더라도 중요한 것은 결국 격차해소를 위한 노력, 단순히 명목임금 증대에만 매달리는 것이 아니라 패키지 조치가 따라야만 실현될 수 있는 거라는 점에 공감을 하시는 거 같아요. 그리고 지금까지의 정책적 수단들은 굉장히 미흡했고, 보다 복합적이고 여러 가지를 고려한 풍부한 수단들이 도입되어 패키지적인 방식으로 작동했어야 했는데 굉장히 빈약한 모습에 머물렀다는 평가에는 다 동의하시는 거 같아요.

그러면 이제 구체적으로 무엇을 어떻게 해야 할지 논의해 보겠습니다. 지금 혁신성장이나 소득주도성장이나 하는 대당구조가 형성되기도 하는데 이것이 옳은지, 과연 소득주도성장을 제대로 살리는 쪽으로 갈 것인지 사실 굉장히 의문입니다. 이런 부분들에 대해서 좀 더 시급한 거, 당장 주안점을 줘야 할 건 무엇이고, 이런 부분들에서 어떤 수정이나 전환이 이뤄져야 할지를 제시해주시면 좋을 거 같아요.

**김호균** 현재 소득주도성장은 질서 있는 퇴진국면에 들어선 것이 아닌가 생각이 들어요. 체면 안 깎이고 소득주도성장을 포기하는 쪽으로, 무게중심은 혁신성장으로 가고 있고, 공정경제는 더 이상 언급조차 되지 않는 상황이 아닌가 하는 생각이 들었습니다. 지금부터 4~5개월 정도 전이죠. 정권 출범한 지 1년쯤 되는 시점에 기재부 장관이 소득주도성장은 한계에 이르렀다, 효과가 없다. 이제 혁신성장으로 가자 이런 메시지를 띄우면서 공정거래위원회도 맞장구 치고 비슷한 이야기들이 나오기 시작했어요.

중요한 것은 혁신성장도 이름만 남아있지 내용은 완전히 달라졌습니다. 국정자문위원회에서 혁신성장을 이야기할 때 전체적인 중심은 4차 산업혁명 중심의 혁신성장이었습니다. 한국 경제의 새로운 동력을 거기서 찾아야 한다는 것이 주류를 이뤘는데, 기재부하고 공정위가 혁신성장을 얘기할 때는 규제혁신이에요. 4차 산업혁명은 싹 빠지고, 규제개혁을 규제혁신으로 포장하면서 마치 새로운 내용을 담고 있는 것

처럼 했지만 사실은 박근혜 정부의 창조경제에서 했던 내용을 약간 확대 재생산하는 형태로 혁신성장의 내용 자체가 완전히 달라져버렸죠. 그래서 경제 성장의 전략에서 문재인 정부의 색깔이 완전 퇴색해버리는 창조경제 시즌2가 되어버리는 안타까운 상황에 이르렀다고 생각이 듭니다. 소득주도성장을 1년도 채 하지 않았으면서 벌써 포기하는 것이 아닌가 하는 안타까움을 가지고 있습니다.

말씀하신 대로 패키지로 여러 가지 정책 수단이 종합적으로 추진됐어야 했는데 노동시간 단축하고 최저임금 인상 두 개만 띄워놓고 있으니 자영업자들이 힘들어 한다는 이야기도 나오고 있어요. 이해할 수 없는 부분은 소득주도성장이 완전히 수세에 몰린 국면인데 이걸 여당 또는 정부 스스로 자초한 측면이 있다는 거죠. 사실 최저임금 속도조절도 얘기되지만 민주당이 앞장서서 최저임금 속도조절을 하자고 했던 것이 굉장히 큰 실수였다고 생각합니다. 정부정책이 결정돼도 뒤집어지는 것도 있구나 하는 메시지를 시장에 확실하게 전달해주고, 그러면서 정책에 대한 불신, 정부에 대한 불신을 초래해서 이견이 있어도 버티면 된다고 생각하잖아요.

**박명준** 그 문제는 최저임금이 결국은 고용을 축소시키고 자영업자들을 도살시킨다는 식의 종의 레토릭이겠죠. 보수언론들이 강하게 그것들을 사실 설파했고, 그 담론을 정부가 승인한 게 아닌가 하는 생각이 있거든요. 그런 담론을 승인하면서 정부 추진 주체들이 굴복하는 거죠.

**김호균** 그런 담론, 정부정책에 대한 불신 내지는 정부정책이 잘못되었다는 것, 그래서 최저임금 인상이 일자리를 망가뜨린다고 하는 것, 그 공론을 제시한 게 정부 자신이죠. 최저임금이 일자리를 줄이고 있는 것 같다는 게 기재부 장관의 육성이었습니다. 그 직후에 최저임금 인상이 일자리를 깎아먹는다 그런 KDI 보고서가 나오는데도 아무런 정부차원의 대응이 없었어요. 그리고 최저임금이 어떤 영향을 끼칠지, 그리고 그런 일자리 감축 내지는 확대의 부진이 무엇에 기인하는지조차 아무 대책이 없었어요. 뿐만 아니라 정부 스스로 속도조절론을 펴면서 최저임금 인상을 무력화시키기에 바빴지요.

정부는 최저임금 인상을 방어하거나 이걸 살려내려고 하는 의지가 없었습니다. 사실은 그러했기 때문에 소득주도성장을 기재부에 맡겼다는 것부터 실수였습니다. 기재부는 60년 역사상 소득주도성장이란 걸 한 번도 해본 적이 없어요. 기업 중심이나 비용 중심으로만 생각했죠. 임금이 비용이지 그게 무슨 소득이야 하는 생각이 철저히 머릿속에 박혀있는 사람들한테 소득주도성장 해봐, 임금 문제부터 하라고 했으니 전혀 모르는 거예요. 그들은 자기들이 아는 것만 말하는 거죠. 최저임금 인상 후에 기재부에서 가장 먼저 나온 보완대책이 2조 원 규모의 일자리 안정자금이었지요. 자영업자 대책이었는데 넓은 의미에서 기업의 애로사항을 해결해 주겠다는 것이었죠.

## 사회적 소득 올리는 게 필요하다

**이상호** 이게 어차피 다 부딪힐 수밖에 없었던 문제였던 거 같아요. 관료들이 가지고 있는 경제 마인드나 경제 상황 자체가 원래 오랫동안 누적됐던 거 아니었겠어요? 새로운 경제정책 흐름으로 소득주도성장을 이야기했다면 그에 맞게 다양한 형태의 구조개혁하고 동시에 갖어야 했는데, 구조개혁에서는 너무 겁을 먹고 너무 세밀하게 분석하면서 시간을 다 보냈고, 쉬운 방법에 대해서는 너무 과감하게, 예를 들면 최저임금 인상에서는 너무 많은 걸 따지지 않고 공약 실현이라는 단순한 접근 방식으로 간계 아닌가 하는 점에서 안타까워요. 그러면서 이 정부가 가장 대표적으로 내세웠던 소득주도성장론에서는 물러서야 하고, 구조개혁 부분에서는 더디게 가고 있는 상황입니다.

저는 원래 원칙에 맞게 소득주도성장 전략에서 가장 큰 효과를 발휘할 수 있는 저소득층에 대한 실질소득향상정책 기조로 가야 한다고 생각합니다. 그게 최저임금 1만 원을 달성하느냐의 문제는 아니지만, 물가인상이나 노동소득분배율, 경기 상태를 파악하면서 최대한 포괄적인 소득 인상효과를 발휘할 수 있게 최저임금의 폭을 가져가야 합니다. 다만 빨리 그 효과가 제대로 발휘될 수 있게 양극화나 격차 구조의 제도적인 요인이나 구조적 요인들을 빨리 해소하는 게 필요한 게 아닌가 생각합니다.

패키지 아까 말씀하셨지만, 그런 게 힘들다고 하면 쉬운 방법이 있습니다. 마지막 세 번째 모듈이 있는데, 사회안전망에서 사회적 소득을 올려주는 방식으로 가면 되거든요. 사회적 소득을 올려주려면 재정이 필요한 거 아닙니까. 재정 수입은 세금이거든요. 여기서 문재인 정부에서 재정개혁조치를 좀 더 과감하게 했었어야 했는데 못했잖아요? 누진적 소득세의 강화뿐만 아니라, 자산 및 재산소득에 대한 세율인상을 통해서 빨리 세금을 확보해서 사회적 소득향상정책을 강력하게 추진할 수 있는 걸 미리 준비하는 게 필요했던 것 아닌가 생각합니다.

**정승국** 임금주도성장이나 소득주도성장을 전면에 내세운 정부는 전 세계적으로 처음인데요, 어느 나라도 우리나라에서처럼 단기적으로 급격한 최저임금 인상은 없어요. 최저임금을 2020년까지 1만 원으로 인상하는 것은 지난 대선과정에서 소득주도성장과 무관하게 들어간 정책이죠. 그만큼 문제가 있고, 또 굉장히 리스크가 있는 선택이었습니다.

이상호 박사가 이야기한 것처럼 증세를 통한 사회적인 소득의 확대가 기대해 볼 수 있는 유력한 대안 중 하나인데, 일단 정부가 증세로 인한 정치적 부담을 감수할지 의문입니다. 또 사회정책 전공자 입장에서 보면 어떤 복지국가냐가 굉장히 중요해요. 하위 20%와 상위 20%가 사회적 이전 소득을 어느 정도 받는지를 보면, 호주와 같은 사회부조형 복지국가의 경우에는 하위 20%가 훨씬 많이 받고, 북구 복지국가는 그보다 좀 못하지만 하위 20%가 좀 더 많이 받고, 남유럽 같은 경우엔 상위 20%가 하위 20%보다 훨씬 많이 받습니다.

그런데 우리는 OECD평균에서 약간 오른쪽으로 되어 있는데, 우리나라는 세계적으로 어느



정승국 중앙승가대 교수

최저임금 1만 원은  
소득주도성장과 무관하게 들어간  
대선공약일 뿐



나라와도 달리 기업복지가 굉장히 큰 비중을 차지해요. 기업에서 노동자들 학자금 제공하는 것도 우리나라밖에 없는 것이고, 그걸 고려하면 우리도 남유럽과 거의 유사하게 되어 있는 것이죠. 사회적 소득을 늘리는 것에는 동의하지만 어떤 복지국가냐 하는 게 반드시 고려되어야 하죠. 우리는 특히 정규직에 굉장히 유리한 구조를 가지고 있기 때문에 정부 차원에서도 이런 측면을 충분히 고려해서 정책을 펴야 합니다.

사회보험 중심의 국가라 하더라도 예를 들면 연금제도 개혁과 관련해서, 기초연금적 요소를 확대하는 것은 격차 해소를 위한 방향 개편이니깐 불가능한 것은 아닙니다.

**이덕재** 소득주도성장 담론이 큰 방향의 문제의식 속에서 나왔다고 하더라도 궁극적으로 어떤 사회적 가치를 지향하느냐, 사회 체제를 지향 하느냐, 한 단계 더 깊게 들어갔어야 되지 않느냐 그런 생각을 합니다. 소득주도성장론이 그리는 사회 체제는, 호주를 영미형 국가라고 흔히 분류하지만 하위 취약계층에 대해서 복리후생을 두텁게 하는 선별적 복리후생 시스템이 있잖아요, 우리가 그리는 복지국가의 모습이 뭘까 하는 고민과 연동해서 갔어야 했다는 생각이 들고, 지금이라도 그 공론을 깊게 해야 하지 않을까 생각합니다.

예를 들어 세계화가 극대화되어 있는 상황에서 전통적인 케인즈적 총수요 관리정책이 어렵다면 재정건전성을 조금 완화해서 증세를 안 하더라도 거기서 확보된 여력을 가지고 말씀하신 대로 활용할 수 있을 것 같아요. 재정건전성에 그렇게 집착할 수밖에 없었던 것은 IMF경제 위기의 트라우마 때문이잖아요. 사실은 그런 것들에 대해 근원적인 고민을 하다보면 이렇게까지 과도하게 재정건전성에 집착하고, 외환보유고를 4천억 달러씩 쌓아놓는 방식이 적당한 건지, 다양한 고민들을 할 수 있을 것 같아요.

**이상호** 정승국 교수님께서 말씀하셨는데, 기업 복지가 잘 되어 있는 우리나라에서 사회적 소득에 대해서 관심이 있을까요? 그러니까 고소득층이 다 기업복지에 젖어 있어요. 이 사람들이 자기 세금을 사회적 소득으로 보상받을 거라고 생각할까요? 저는 전혀

관심이 없을 것이라고 생각합니다. 바로 그 지점만이라도 정상화 시킨다면 제대로 된 구매력을 가지고 내수시장의 진짜 활력이 되는 명목임금이 지급되고 소득 인상이 될 것이었는데, 지금 그게 안 되는 구조가 되어있는 거예요.

그걸 보더라도 격차해소를 위한 노사의 연대책임은 사회적 대화의 핵심 주제가 되어야 한다고 봅니다. 임금교섭이나 단체교섭은 당사자 문제로 서로 간의 대립·갈등관계를 형성된 것인데, 사회적 대화도 물론 세력 관계가 형성되지만 자기들 것을 더 챙기는 것이 아니라 소외되어 있거나 사회적 약자, 취약 계층에 대해서 어떻게 그것을 모아낼 수 있을 것인가에 대한 내용이죠. 명목임금에 대해 국가가 개입하거나 사회적 대화를 할 수 없다고 하면 사회적 대화 영역은 바로 그 지점부터라고 생각해요. 소득주도성장론은 사회적 대화가 가미되지 않고는 성공할 수 없는 거죠. 한국처럼 양극화 되어 있는 엄청난 격차 사회에서 사회적 대화를 통한 구조개선 없이 과연 소득주도성장론이 효과를 발휘할 수 있느냐, 저는 가능하지 않다고 봅니다. 이익 보는 사람들만 이익을 볼 거라고 봅니다.

**이덕재** 결국은 사회적 대화의 역할에 대한 이야기로 넘어가는데, 앞서 말씀드린 설문조사 결과가 보여주듯이 국민들이 한 번 더 기회를 주는 것 같아요. 소득주도성장의 방향성 자체를 폐기할 상황은 아니라는 거죠.

실질적으로는 결국 조정능력 같아요. 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제 이런 다양한 이름들의 정책을 통해 궁극적으로 추진하려고 했던 사람중심의 경제라는 가치를 달성할 수 있을까, 그럴 조정능력이 있을까를 국민들은 보고 있다고 생각해요. 그 조정능력은 정부가 1차적으로 책임지겠지만, 사회적 대화나 풍부한 자원들까지도 동원해내는 거겠죠. 이게 권위주의적 방식으로는 되지 않는 거니까, 그래서 그 부분에 앞으로의 성패가 달려있는 것 아니냐 생각합니다.

**김호균** 한 가지 아쉬운 점은 뭐냐면 정부가 소득주도성장을 딱 일 년을 해보고 효과가 없는 것 같으니까 접으려고 했다는 거예요. 경제정책의 효과라는 것이 상당히 오랜 기간 동안 더디게 나타나는 것이거든요. 더구나 패러다임의 전환이 이뤄지는 국면인데



새로운 패러다임의 성과가 나타나려면 상당히 오랜 시간이 필요합니다. 그런 부분에 대해서 야당이 공격하는 것은 이해할 수 있지만, 여당 스스로가 왜 이렇게 성과에 대해서 조급해 하는지, 그런 부분들을 자제했으면 좋겠어요. 그리고 또 소득주도성장이 가야 할 길이라고 생각한다면 지금은 정책기획위원회 특위에 유일하게 기대를 걸 수밖에 없지 않나 하는 생각이 듭니다.

### 정부주도가 아니라 사회적 대화 활성화해야

**박명준** 조정능력을 말씀하시면 결국 정치의 영역으로 넘어가는 주제인데, 소득주도성장에 대한 의지가 없는 기재부가 말아서 했다는 것 자체가 근본적인 한계라고 보고요. 기재부의 마인드에서는 재정건전성에만 집착할 수밖에 없고, 복지국가 관련된 측면에서는 과감하고 보편적인 방식으로 나가지 못하는 한계들이 있잖아요. 이런 문제들을 어떻게 극복해야 할지 얘기해주셨으면 좋겠어요.

**김호균** 소득주도성장이 한두 개 정책수단으로 달성될 것은 아니고, 복합적인 정책수단들을 동원해서만 가능하다면, 그런 정책수단이라고 하는 게 꼭 기재부에서만 나올 것이 아니라 경제부처나 사회부처가 모두 종합적으로 관심을 가지고 접근해야 될 부분이라는 생각이 듭니다. 소득주도성장의 성과에 대해서 지표로 삼는 게 일자리 문제였는데, 그렇다면 차라리 일자리위원회에서 말아서 여러 정부부처에서 파견을 받아서 소득주도성장을 위한 제안을 받는 것이 어떨까 합니다.

**박명준** 일자리위원회의 구성을 아시죠? 일자리위원회는 사실 기재부가 주도하고 있어요.

**김호균** 그러니까 기재부가 일자리를 창출하는 데 앞장서는 건 잘못된 거고요, 노동부나 보건복지부, 산자부가 정책수단을 논의하고, 기재부는 예산만 검토하면 되는 거죠. 기재부가 구체적인 수단에 대해서 얘기할 것은 없죠. 재정건전성 문제도 기재부 전체 예산을 놓고 보면 일자리를 만들거나 소득주도성장에 들어갈 수 있는 예산은 아마 차고 넘치지 않을까 합니다. 절감할 수 있는 부분이 너무나도 많고 또 해서는 안 되는 일을 하는 부분도 너무 많기 때문에 그런 부분의 예산을 이쪽으로 돌리면 얼마든지 재정부분에 대한 해소는 가능할 것이라는 생각이 들고요. 주무부처가 어디냐는 것이 결국 그 정책의 향배를 결정적으로 좌우한다고 생각해요. 범정부 차원에서 종합적인 대책이 마련되어야 한다는 권고를 드리고 싶어요.

두 번째는 이게 소득주도성장이긴 하지만 결국은 과거 수출주도성장처럼 정부주도 성장으로 하려고 하는 것이 아닌가 하는 느낌이 드는데, 그건 아니라고 생각해요. 사회적 대화라는 큰 틀 안에서 소득주도성장이라는 목표를 세우고 그 밑에 어떤 수단이 필요할 것인가에 대해서 이해당사자들 사이의 의견 교환이 이뤄지고 조율이 이뤄져야 하는 거죠. 현재 우리나라의 사회적 세력 관계의 측면에서 본다면 자본보다는 노동 쪽에 당연히 정부가 힘을 실어주는 방향으로 좀 더 행보가 있어야 하지 않느냐는 생각이 듭니다.

노사정대표자회의가 열렸을 때 그 쪽으로 가려나보다 했는데, 경사노위 하나 만들

어놓고, 너무나 친자본적인 광폭의 행보를 보여서 굉장히 놀랐어요. 소득주도성장을 너무 쉽게 포기해버리고 규제개혁을 중심으로 하는 혁신성장으로 급속히 전환되는 것이 아닌가 하는 생각이 들었습니다. 결국 그렇게 되면 과거의 수출주도성장 하에서 이뤄졌던 재벌 중심의 경제 성장, 재벌들한테 일자리 만들어달라고 기댔던 행태가 반복되지 않을까 걱정스러웠습니다. 지금 정부가 해야 될 일은 그런 행보보다는 노동에 힘을 실어줘 발언권을 높이고, 사회적 대화에 출석해서 기업의 책임과 고소득층의 임금 인상을 자제하는 노동의 책임이 서로 교환되어야 지속가능한 소득주도성장이라고 할 수 있지 않을까요? 정부가 언제까지 주도적인 역할을 할 수 있는 것은 아닐 테니까요.

**박명준** 정부가 주도하지 않는 사회적 대화 활성화가 필요하다는 말씀을 해주셨네요. 결국 사회적 대화로 이렇게 모아지네요.

**정승국** 소득주도성장론을 내세우면서도 일자리정부라고, 일자리 중요성을 강조하는 것은 낡은 생각이라고 생각합니다. 그러니까 일단 최저임금의 급격한 인상을 염두에 두었다면 최저임금과 고용은 대체관계에 있거든요. 높은 수준의 최저임금이 고용에 미치는 부의 효과에도 불구하고 최저임금 수준을 높게 설정한 국가가 있고 고용을 고려해서 최저임금을 비교적 낮은 수준으로 설정한 두 개의 국가 군으로 구분하는데, 최저임금 수준이 높으면 높을수록 청년실업률이 높은 것이죠. 그럼에도 두 가지의 목표를 설정한 것은 정부가 이 문제에 대해 정확한 인식이 부재한 것은 아닌가 하는 것이죠.

임금주도성장론이나 소득주도성장론에서 공통적으로 노동조합에 힘을 실어주는 여러 가지 정책, 노조조직률 향상, 단체협약 효력확대 등을 주장하고 있지만, 그런 주장들을 신중하게 고려해야 한다고 생각합니다. 노동조합이 가지고 있는 진보적 칼라 자체가 변해 이익집단화 되고 있는 것이거든요. 오랫동안 사회적 협약의 모범적인 사례로 여겨졌던 이탈리아에서도 불평등의 해소 과정에서 노동조합이 별다른 역할을 못하고 있다는 리포트도 꽤 많이 쏟아졌는데, 우리의 경우 실질적으로 기업별 노조 중심이고 제조업 대기업과 공공부문 노동자의 이해관계를 협소하게 대변하는



조직으로서의 성격을 상당히 많이 가지고 있어서 그것을 충분히 고려하지 않고 노동조합을 무조건적으로 강화하는 것도 신중하게 판단해야 합니다.

### 취약계층이 혜택 볼 수 있게 타협 끌어내야

**박명준** 노조가 아니라면 취약계층이 스스로 목소리를 내기 위해서는 새로운 대표성을 가진 집단들이 움직임이 있어야 하는데 우리나라에도 여러 준노조들이 있긴 하지만, 제도적으로 보장받지도 못하고 있습니다. 그러한 측면에 대해서 비관적으로 보시는 거죠?

**정승국** 그렇죠. 정부에서도 여러 가지 방안을 토론해 왔지만 뾰족한 수단이 없어요. 그런 차원에서는 역시 정부의 역할이 상당히 중요합니다. 기업복지로부터 수혜를 받지 못하는 취약계층을 보호하기 위해서는 역시나 정부의 역할이 강조되어야 될 것 같습니다.

니다.

**이상호** 저도 정승국 교수님 말씀에 동의하는데, 지금 상황에서 노사는 대표성을 떠나서 구조적 문제가 심각하게 되어있고, 그 구조적 관성에 갇혀 거의 포로화되어 있다고 생각하거든요. 공정한 사회라면 위협이나 비용이 전가되지 않는 구조, 전가를 최소화시키는 구조가 되어야 하는데, 정글자본주의 하에서 전가 시스템이 원활하게 움직이고 있는 곳에서는 사실상 정부의 역할이 강하게 작용해야 하는 게 오히려 더 맞을 것 같습니다. 어차피 정부는 이해관계의 조정자, 중개자임과 동시에 극단적인 경우에는 견인해서 끌고 가야 하는 추진체이기도 하니까요.

다양한 경로가 있겠지만 사회복지를 할 수 없는 국가의 산업화 초기의 모델이 기업 국가의 모델인데 우리는 그걸 버리지 못하고 그 부담을 다 사회가 안고 있는 것이거든요, 사회적 부담과 위협이 전가되는 시스템 하에서 그런 것들을 제어하지 않고는 다른 시스템으로의 전환이 불가능하잖아요.

그러면 어디서 출발할 거냐, 정부가 나서서 할 수 있는 건 기업복지에 대한 세금 혜택 같은 것들을 없애는 거죠. 기업복지는 기업에서 하는 거고, 수익에 대한 법인세는 정상화시키고 소득세는 누진세를 더 강화하는 게 맞는 것 같아요. 그래야만 비



로소 정부의 역할에 대한 요구, 사회적 소득의 필요성에 대한 걸 알게 되는 것 아니냐 생각합니다. 그런 부분들이 새로운 시대, 소득주도성장에 걸맞은 사회적 대화기구에서 반드시 논의되어야 한다고 봅니다. 예를 들어 노동조합이 국민연금의 소득대체율 인상만 주장하고 보험료 인상에 대해서는 아무 이야기도 하지 않고 재정 부담만 늘리는 방식으로 가는 것들은 지속가능하지 않을 겁니다. 노와 사 중에서도 가장 많이 가진 이들이 내놓고 가장 못 가진 사람들이 혜택을 볼 수 있도록 타협을 이끌어 내는 것이 정부의 역할이고 사회적 대화 기구의 역할이라고 보는 거죠.

**김호균** 저는 약간 다른 생각을 가지고 있는데 기업복지 부분을 견제하자는 말씀이라면 저는 동의하기 힘들지 않을까 생각합니다. 왜냐하면 그들이 조직된 노동이고 기득권인데 그걸 억제한다고 하면 힘들지 않겠습니까? 오히려 우리가 취해야 하는 전략 방향은 기업복지를 대체할 수 있는 사회복지 확대가 아닐까 하는 생각이 듭니다. 예를 들면 대기업들은 대학생 등록금을 지원해주는데 등록금을 없애고 대학 교육을 무상화하면 불필요해지지 않을까 하는 거죠.

그리고 정부의 재정지원이 너무 과다하게 투입되어 사실상 과잉 복지가 이루어지고 있는 부분이 있습니다. 오히려 그런 부분들에 대해서 삭감이 이뤄지면 몇 조 원의 재원이 마련될 수 있지 않을까 생각합니다. 예를 들면 공무원들은 재취업을 해도 월급도 받고 연금도 받는 구조가 되어 있는데, 둘 중에 하나를 선택하도록 하는 것이 우리 사회 병폐라고 할 수 있는 관피아를 차단할 수 있는 구조가 될 수 있지 않을까요? 기득권을 삭감한다고 하더라도 어디에서 삭감할 건지 신중하게 접근할 필요가 있지 않을까 생각합니다.

**이덕재** 대기업 근로자로 있다가 바깥으로 나왔을 때 진짜 아무것도 할 수 없구나, 기업복지 많이 받고, 월급 많이 받고 있다고 해도 여러 가지 사회적 불안감에 노출되어 있는 것은 비슷하지 않을까라는 생각이 듭니다. 그런 큰 틀에서 기업복지를 사회복지로 사회 시스템화 해야 한다는 김호균 교수님 말씀에 전적으로 동의하고, 다만 어떻게 이러한 사회 문제를 같이 주체적으로 해결해낼 수 있겠냐 하는 것이겠죠.



정승국 교수님께서 일자리 정책하고 소득주도성장이라는 양립 가능하기 어려운 것을 추진하려고 하는 게 어려운 거 아니냐고 말씀하셨는데, 항상 사회는 그래왔던 거 같습니다. 그럼에도 불구하고 정부가 성공하는 것은 그 딜레마를 돌파하느냐의 여부입니다. 쉽지 않은 것이긴 하지만, 그 기대감으로 국민들이 표도 주고 잘해 달라고 기대하는 것 같습니다. 그래서 그 부분에 대해 비관적으로 보기보다는 가능성의 여지를 어떻게 정교하고 힘 있게 살릴 수 있느냐가 관건인 것 같습니다.

당장 해야 될 부분에 있어서는 이상호 박사님 견해에서처럼 저임금 취약계층부터 두텁게 해 가는 방식으로 단계적으로 가는 게 옳지 않겠느냐 생각합니다. 단기적으로 단단하고 두터운 안전망 위에 있는 사람을 어떻게 하기 어렵다고 하면 모든 정책 수단을 동원해서 취약계층 영역에 최대한 정책 역량을 집중해서 두텁게 하는 방향으로 가고, 그러면서 시간을 들여서 구조개혁을 한다든지 이렇게 가는 게 맞지 않을까 생각합니다.

## 조직노동 내부의 성찰을 자극하라

**박명준** 현실적으로 기득권을 가진 분들이 취약계층을 위한 사회적 대화에 깊게 임하기가 어려운 측면이 있습니다. 그렇다면 그들에게 기대지 말고 정부가 해야 하지만 정부에 기대하기도 쉽지 않고, 사회적 대화도 마찬가지로 쉽지 않습니다. 특히 취약계층은 대부분 조직화 되어 있지 않고 정치적인 보이스를 내지 못합니다. 누군가가 대리해야 된다는 것인데, 그런 주체가 존재하지 않는다는 것입니다. 목소리에 한계가 있는 겁니다.

그럼에도 불구하고 사실 경제사회노동위원회가 참여 주체를 확대해 사회적 대화를 해보려고 하는데 과연 효과를 얻는 방향으로 갈지는 확신하기 어렵습니다. 하지만 그래도 이 길밖에 없다고 생각하기 때문에 가려고 합니다. 그런 측면에서 사회적 대화를 어떻게 하는 것이 이 딜레마를 푸는 데 답이 될 수 있을까 아이디어를 쫓으면 좋겠습니다.

**정승국** 이덕재 박사가 패키지를 잘 구성해야 한다고 했는데 소득격차 개선을 사회적 대화의 이슈로 선정할 경우 기득권층에게 줄 수 있는 정치적 교환의 대상이 무엇인지 상대적으로 불확실합니다. 줄 게 별로 없다는 겁니다.

**박명준** 경영참가는 어떨까요?

**정승국** 경영참가도 우리 같은 구조에서는 불확실하죠.

**이상호** 조직노동이라는 게 노동계층에서 상층부이고, 대기업, 공공기관, 고소득 노동자층들은 사회적 연대책임 차원에서 기득권 일부를 내놓으라고 할 수 있을 것 같습니다. 사회적 여론, 대중적 공론화, 공감대 형성을 하면 오히려 더 쉬울 수 있다고 생각합니다. 내부자들을 만족시키는 게 아니라 그들을 되돌아볼 수 있게 하는 여러 가지 전략들과 정책들을 기획하는 게 가능하다고 봅니다. 사회적 정당성을 확보하지 못한 사회적 주체들은 결국 사회적으로 비판을 받는 거 아닙니까? 저는 그런 논리로 접근을 해야 한다고 봅니다. 그렇다고 하면 명료하게 가야 하는 거죠. 많이 벌고 있거나 많은 혜택을 보고 있다면, 그 혜택이 기득권이라고 하더라도 그게 정당하지 않거나 특정한 다른 요인에 의해 되는 것이라고 하면 물러서야 합니다.

다만, 보편적으로 받을 수 있는 보편적 복지 개념으로 얘기하는 사회적 소득 부분에 대한 것은 일률적으로 고소득이든 아니든 넓혀 가는 방식으로 해서 체험할 수 있도록 하는 것을 하지 않고 세부적인, 미세적인 조정으로 해서 이 강고한 기업별 틀, 분절화된 임금 구조들을 바꿀 수 있느냐 의문입니다. 구조개혁 이야기를 했는데, 그런 부분들이 사회적 대화의 또 하나의 역할이라고 봅니다. 사회적 여론과 공론을 가지고 틀 내에 들어와 있는 행위주체들을 자연스럽게 사회적 연대책임을 수용하도록 만드는 것도 저는 아주 중요한 전략이라고 생각합니다.

**박명준** 사회적 공론, 여론, 분위기 이런 측면에 호소를 하면서 내부자들을 성찰하게 만들자는 거죠?

**이상호** 왜냐면 내부자들이 단일하지 않다는 거예요. 그 내부에서도 문제의식을 가지고 있거나 내부를 비판하면서 혁신을 요구하는 그룹도 있을 겁니다. 그들이 내부에서 스스로 선택하도록 설득할 수 없다면 외부에 있는 공론과 여론을 통해서 조직노동 내부를 설득할 수 있게 해야 합니다. 대화기구가 그런 의미잖아요. 정부가 굳이 일방적으로 하지 않았던 것도 그런 의미라고 봅니다.

**박명준** 그러면 외부는 누구인가요?

**이상호** 여론, 언론, 국민적 정서 이런 것 아니겠어요? 다른 방법들이 과연 있을 수 있을까요? 사회적 정당성이 있어야 한다고 생각합니다.

**박명준** 박근혜 정부에서 9.15 대타협을 할 때 조직노동을 공격하는 방식으로 갔고, 사회적 대화를 그러한 식의 여론을 형성하는 데 활용했던 것으로 기억을 합니다. 그런데, 그 과정이 결국은 파열로 갔고, 조직노동이 끝내 동의하지 않아서 허물어졌는데요. 한국에서 조직노동은 이러한 부분에 대해서 강한 알레르기가 있습니다. 더 이상 언급할 가치조차 없는 것으로 되어 버리고 말아요. 그나마 우리 사회에서 보이스를 내는 노동시장의 주체는 노동조합밖에 없고, 이들의 노조 조직률이 점점 확대되는 추세입니다. 오해도 풀어내면서 그들이 소득 주도 성장의 중요한 주체로서 스스로 자리매김하면서 성장적 정치를 펼 수 있도록 하는 그러한 사회적 대화가 우리의 숙제입니다.

**김호균** 한편으로는 키워주면서 견제해야 한다는 게 크게 큰 숙제입니다. 조직노동이나 대기업 노조에 대해서 이익집단으로 간주하는 게 수출주도성장의 결과 중 하나라는 생각이 듭니다. 실제로 저임금, 장시간 노동이라고 하는 게 출발을 이루고 있었는데 그런 상황에서 노동운동이 탄압을 받을 수밖에 없었고, 적대적 노사관계 속에서 사측의 공격뿐만 아니라 정부의 공격도 같이 받아야 하는 그런 수세적인 위치에서 자기들이 가질 수 있는 것은 현재 자기들이 가지고 있는 기득권, 조직밖에 없지 않았는가 하는 생각이 듭니다. 그런 과정에서 노조는 저렇게 이기적이라는 보수언론의 공세를 온몸으로 받으면 자꾸만 수세적인 자세를 가질 수밖에 없었습니다. 국민 여론



도 부정적으로 형성되다 보니까 대기업 노조는 자기들 월급밖에 올리려 하지 않는 사람들이라는 낙인이 찍혀져 버린 상황입니다.

그러다 보니까 그 안에서 자꾸 정규직과 비정규직으로 쪼개서 노노갈등이라고 몰아가고, 노사갈등이 자꾸 노노갈등으로 귀결이 되고, 그러다 보면 노조 스스로도 비정규직을 배제해버린 채 정규직끼리만 뭉치고 이해관계를 관철시키려고 하는 노력들이 강화되고 공고해지는 모습들이 나타나지 않았나 생각합니다. 이번에 비정규직의 정규직화가 결국은 흐지부지 되어버린 것도 결국은 정규직이 비정규직을 배제한 것에 고리가 있지 않았나 생각합니다. 뭔가 양보하라고 요구하기 전에는 먼저 당신들에게 이런 혜택이 있다는 것을 공감할 수 있게 하는 것이 필요합니다.

그런 양상이 기업별노조 체제로 오면서 훨씬 더 심각해졌기 때문에 이제는 산별노조를 지향하는 방향이 정해질 필요가 있습니다. 노사가 대등한 파트너 관계로 올라올 때까지 노동을 어떻게 키우고 어떻게 어느 부분을 자제시킬지에 대해서 고민을 하면 대책을 가지고 올 수 있지 않을까 생각합니다.

## 몰려오는 위기 상황이 모멘텀 될 수 있다

**박명준** 조직노동은 특히 내부 조합원들의 물질주의적인 재현성 문제 앞에서 리더들의 운신의 폭이 그렇게 넓지 않습니다.

**김호균** 전술적으로 본다면 대통령께서 일자리위원회만 주재하시는 것이 아니라 경사노위 보고도 받고, 그런 모습을 자주 언론에 보여주면 관심도 얻을 수 있을 것 같습니다.

**이상호** 김호균 선생님하고 조금 의견이 다릅니다. 결국 몇 명만 살아남을 거예요. 싸우던 사람과 자기들만 살아남고 나머지는 다 죽는 게 기업별 노조라고 생각합니다. 기업이 죽는 데, 기업별 노조가 살아남는 데가 어디 있습니까. 장기투쟁 사업장이 다 그런 것 아닙니까? 쌍용차의 사례가 그런 대기업도 한 순간에 갈 수 있다는 것을 잘 보여준 것 아닙니까? 산 자, 죽은 자 나뉘고, 죽은 자 중에 다시 살아나지만 십 몇 년 싸워서, 다 늙어가지고 서른 명 이상의 희생자를 안고 다시 부활하는 게 무슨 의미가 있겠냐는 거죠.

안타깝지만 이 부분에 있어서는 냉정해야 합니다. 지금 시기에서는 노동운동의 반전이 필요합니다. 노동존중사회가 요구하는 권리는 기업별 노조가 다 가지고 있을 겁니다. 하지만 자기만 생각하는 것이 아니라 자기의 이웃들과 지역사회와 함께 하지 않으면 노동조합운동이 무슨 의미가 있겠어요? 그런 부분들을 풀려고 하는 게 바로 사회적 대화의 주체로 들어와 있는 노동조합의 연대, 책임이 아니겠는가 생각합니다. 그런 부분은 정부가 할 수 있는 게 아니라 노동운동 내부에 있는 리더들과 활동가들이 내부 혁신을 해야 하는 거죠.

**박명준** 결국 이야기가 돌아왔지만 이상호 박사님의 요지는 소득주도성장의 방향이 옳고 그리로 가려면 노동조합 내부 혁신이 돼야 한다는 거네요.

**이상호** 저는 중요한 축이라고 생각합니다. 소득주도성장이 제대로 되려면 사회적 대화가 꼭 필요합니다. 사회적 대화가 제대로 되려면 노동조합의 자기 혁신이 필요하죠. 사용



자들이 청년들의 일자리를 제공할 수밖에 없도록 자기들의 노동시간을 과감하게 줄일 수 있게 하면서 끌어들여야 하는 거죠. 내 것은 그대로 두면서 비정규직 다 정규직화 시켜, 난 모르겠어, 우리 거 손 대면 죽어, 가만 안 있겠어, 이거는 앞뒤가 안 맞는 겁니다.

**이덕재** 우리가 그런 경험들이 없잖아요. 사회적 가치를 독려하고, 내가 내 놓으면서 다른 더 큰 것을 얻을 수 있다는 역사적 경험이 없습니다. 아까 김호균 교수님 말씀하신 것처럼 대기업 노조 조합원들이 오랫동안 공격받으면서 안으로 움츠러든 부분들이 있는 것 같습니다. 그런 부분들이 사회화 되는 경험들로 축적되어야 할 것 같아요. 기업 별 체제 안에서 얻는 이득이 이걸로 끝나는 게 아니고 결국에 사회적 문제로 다 연결되어 있다는 문제의식으로 확장되는 과정이 필요할 것 같습니다. 노동운동 내부의 자기 혁신도 그런 경험들이 같이 결합이 되면 조금 더 부드럽게 갈 수 있지 않을까 생각합니다.



**이상호** 저는 있다고 봅니다. 다만 노동운동이 그것들을 주목하지 않거나 모범사례로 확산하지 않았기 때문이라고 봅니다. 국민들한테 지탄받는 공무원들, 공공기관, 재벌 대기업의 종사자들 상당수는 조직노동자들이잖아요. 국민들 입장에서는 똑같이 한통속이야, 이렇게 된다는 거죠. 그 낙인을 끊으려고 하면 그게 남 탓할 문제가 아니라 그런 것들을 모델로 삼아서 따라가면서 응원해주고 지지해줘야 한다는 거죠. 문재인 정부가 먼저 내나라, 사용자가 다 내나라 이렇게 될 문제가 아닙니다. 그 사이에 50 대 50 사회에서 10 대 90 사회가 되어버렸고 노동자 내부격차는 더욱 확대되어 버린거죠. 그걸 냉정하게 봐야 합니다.

**이덕재** 어쨌든 오랫동안 기업의 울타리 안에 갇혀 있던 사람들이 사회로 나온다는 게 쉽지 않을 것 같아요.

**박명준** 자기의 정체성이라는 게 제도 안에서 고착화 되었고, 관행 속에서 정의를 내려 버린 사람들이라 어렵죠. 일자리 창출? 이걸 왜 우리가? 이런 식이죠. 여러 가지 이야기를 하면서 노동조합의 역할이 소득주도성장 속에서 굉장히 중요하다고 얘기가 됐는

데 이상호 박사님은 혁신의 가능성은 있고 돌파구를 찾아야 한다고 얘기를 하시는 겁니다. 정승국 교수님은 어떠세요?

**정승국** 저는 노동양극화가 상당히 중요하다고 봅니다. 87년 이후 노동조합의 임금투쟁을 우리는 보통 밥그릇싸움이라고 하지 않습니까? 이게 지속되어 왔고 그게 노동의 중요한 축 중 하나였다고 생각하는 겁니다. 현실적으로 가능할 수 있는 방법의 하나는 현재 예상되는 구조조정 과정에서 임금 조정을 기대할 측면이 있다고 생각합니다. 이미 조선업에 정부의 대폭적인 지원, 세금을 통한 지원이 되고 있는데요, 그 지원의 대가로서 기존 임금을 조정할 수 있다고 봅니다. 조선업뿐 아니라 자동차산업이나 철강산업도 전반적으로 약화되고 있는 추세죠. 그 과정에서 경노사위 역할이 어느 정도 결합될 수 있을지 잘 모르겠습니다. 현실적으로 평온한 상태의 사회적 대화를 통해서 얻기 어렵다고 봅니다. 결국 위기의 상황에서 양보할 수밖에 없는 거죠. 제조업의 구조조정 과정에서 경노사위가 일정한 역할을 할 수 있고 어느 정도 임금을 조정하여 대기업과 중소기업 사이의 임금격차를 축소할 수 있지 않을까 생각합니다.

**박명준** 위기적 상황이라는 것이 사회적 대화의 친구죠. 사회적 대화가 된 경우는 위기 속에서 각성된 주체들이 움직여 나갔을 때 됐던 거죠. 지금 위기가 밀려오고 있는 과정이고 모멘텀이 될 여지가 있는 것 같습니다. 그러면 이걸 어떻게 그릇을 잘 만들어서 담아내느냐가 사회적 대화기구와 참여주체들의 과제들일 것 같습니다.

오늘 긴 시간 흥미로운 이야기들, 날카로운 이야기들을 나눴습니다. 소득주도성장의 지향성이라는 것이 여러 가지 미흡한 점은 있지만 살리는 쪽으로 해보자는 말씀이셨고, 그 중에서도 사회적 대화의 역할과 조직노동의 새로운 성찰과 전환이 굉장히 중요한 역할을 할 것이라고 이야기가 모아진 것 같습니다. 서로 도움이 되는 자리였던 것 같고, 독자들도 이걸 통해서 많은 배움이 있지 않을까 생각을 합니다. 무엇보다도 정책 당국자들이나 노동조합이 방향을 전환하는 데 도움이 됐으면 합니다.

장시간 수고하셨습니다. 감사합니다.