노동자의 눈으로 본 2017대선

민주당 문재인 · 국민의당 안철수 정책 비판을 중심으로

사회진보연대
People's Solidarity for Social Progress

노동자의 눈으로 본
2017 대선

노동자의 눈으로 본 2017 대선

민주당 문재인 · 국민의당 안철수 정책 비판을 중심으로

사회진보연대

차례

06 총론 **2017년 19대 대선의 의미**
민주노총 정치방침 부결과 보수야당 지지 금지 방침의 간극
정당체계 판도를 바꿀 선거가 될 것인가?
결정적 선거의 사례 : 20세기 미국의 뉴딜연합의 형성과 해체
문재인과 안철수, 한국사회를 변화시킬 비전이 있나?
재벌체제, 왜 한국의 적폐인가?
노동자운동의 미래를 위한 교훈

30 재벌 **재벌체제의 민낯, 해결 의지 없는 유력후보**
민중의 이유 있는 분노
성과를 독식하고 손실은 사회화하는 삼성
삼성 경영승계 쟁점
재벌 정책
촛불 요구에 부응하겠다는 약속 보이지 않는다

50 노동 **문재인의 일자리 공약은 왜 실현 불가능한가?**
일자리 131만개 만들어 비정규직 문제 해결?
외면 받는 '집단적 노사관계' 대책
노동권 향상 기대할 수 없는 문재인 노동 공약

72 복지 **복지 공약과 사회운동의 요구**
기본소득?
사회수당과 부양의무제 폐지
사회서비스
금수저의 나라에서

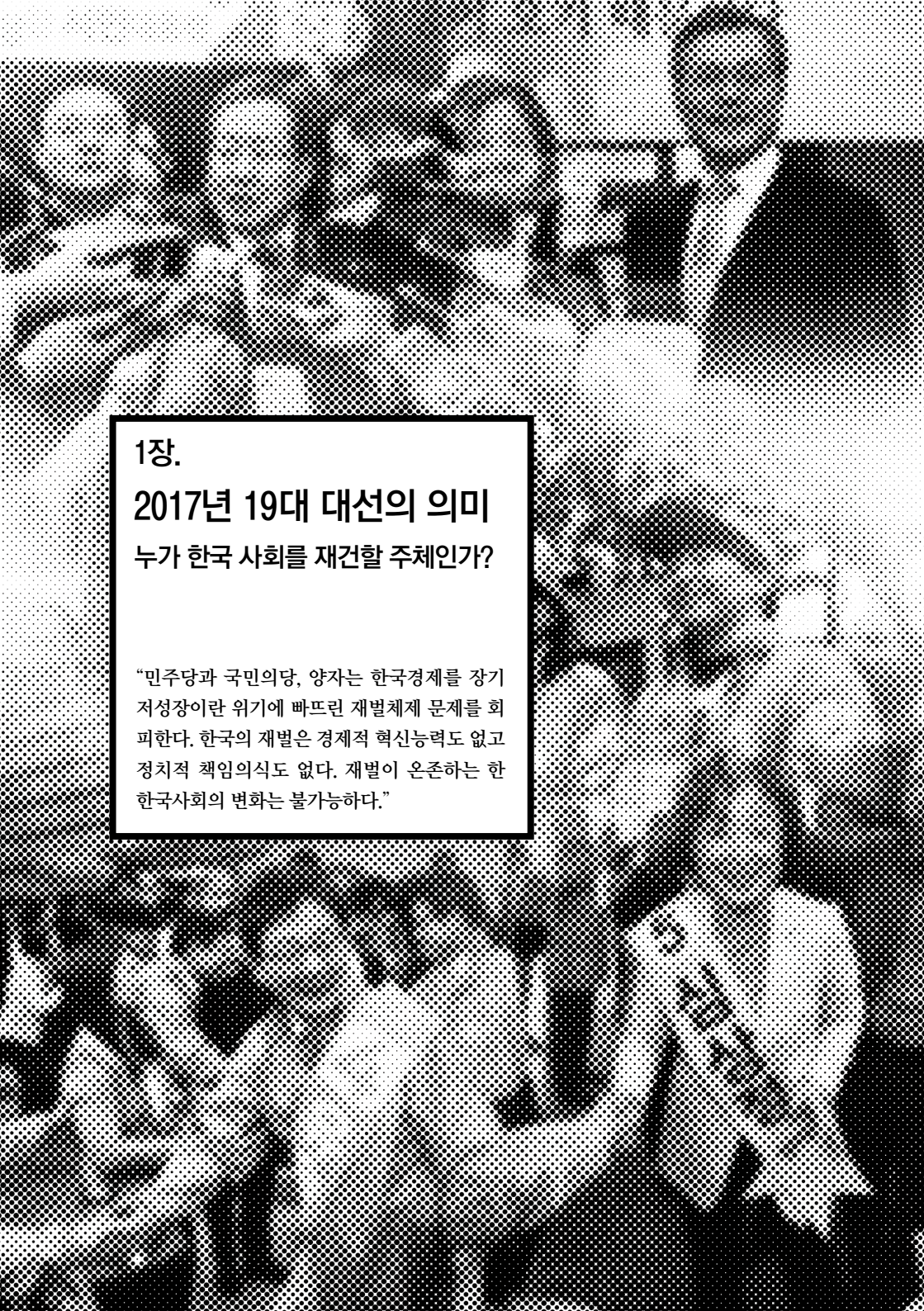
90 여성 **여성 현실 바꿀 대안은 어디?**
오늘의 여성
달라질 수 있을까?
여성의 단결이 변화의 열쇠

102 교육 **국민 환상만 조장하는 교육 공약**
입시제도
국가교육위원회
촛불 이후 진보적 교육운동의 과제

118 보건의료 **보건의료체계 개혁 가능한가?**
쟁점1. 보장성 강화
쟁점2. 적정부담-적정수가
쟁점3. 공공의료 강화
쟁점4. 의료민영화 정책에 대한 입장

130 평화 **4월 위기설이 한반도에 던지는 의미**
사드 배치, 이대로 둘 것인가
한반도 평화를 위한 과제들

144 요약



1장.
2017년 19대 대선의 의미
누가 한국 사회를 재건할 주체인가?

"민주당과 국민의당, 양자는 한국경제를 장기 저성장이란 위기에 빠뜨린 재벌체제 문제를 회피한다. 한국의 재벌은 경제적 혁신능력도 없고 정치적 책임의식도 없다. 재벌이 온존하는 한 한국사회의 변화는 불가능하다."

민주노총은 2017년 2월 대의원대회에서 다수가 합의할 수 있는 정치전략안을 입안하는 데 실패했지만, 3월 임시대의원대회에서는 '보수야당에 대한 지지를 금지한다'는 방침을 결정했다. 무엇을 어떻게 하자는 대안이 명확하지 않은 가운데 무엇을 하지 말자는 방침만으로는 장차 노동조합 운동 내부에서 작동하는 원심력을 막기 어려울 수도 있다. 이를 테면, 민주노총이 다음 대선에서도 이번과 똑같은 방침 수준에서 대처할 수 있을 것인가? 민주당과 전략적으로 더 밀착해야 한다는 주장이 세를 얻지는 않을 것인가? 이제 민주노총은 '노동자 정치세력화' 문제에 관해 지금까지와는 전혀 다른 접근법을 취해야 한다. '선거연합정당론' 같이 어떤 정치공학적 테크닉도 문제를 해결할 수 없다. 노동자운동이 어떤 정치이념을 지향할 것이냐에서 출발점을 찾아야 한다.

한편, 대선을 약 20일 앞둔 현 시점에, 민주당과 국민의당 두 후보가 치열한 선거경쟁을 벌이고 있다. 자유한국당 후보가 기울어진 운동장에서 경기를 하는 것 같다고 불평할 정도로 보수정당의 붕괴양상이 뚜렷하다. 그렇다면 한국의 정당체계 판도는 보수정당을 배제하고 이른바 '중도'세력 간 경쟁구도로 재편될 것인가?

하지만 2차 세계대전과 미국 경제의 황금기를 지배했던 미국 민주당의 '뉴딜연합'은 경제정책과 사회정책의 질적 변화를 동반함으로써, 노동자계급의 압도적 지지를 토대로 구성될 수 있다. 즉 한편으로는 노동조합 조직을 인정하고, 다른 한편으로는 경제에 역기능을 하는 가족지배 기업집단을 해체함으로써 미국 사회를 재건하기 위한 정책적 합의를 형성했다.

반면, 한국의 민주당과 국민의당, 양자는 한국경제를 장기 저성장이란 위기에 빠뜨린 재벌체제 문제를 회피하고, 도리어 한국사회를 재건하기 위한 핵심 주체인 노동자의 노동3권 문제('노조할 권리')를 우회하려 하고 있다. 한국의 재벌은 경제적 혁신능력도 없고 정치적 책임의식도 없다. 재벌이 온존하는 한 한국사회의 변화는

불가능하다. 하지만 민주당과 국민의당 후보는 이른바 '맞춤형 공약'이라는 정치공학적 접근법에 따라 크고 작은 복지정책 공약을 파편적으로 제시할 따름이다. 그러나 우리가 이미 박근혜표 복지공약의 실종을 목격했던 것처럼, 정치적·경제적 위기에 처한 한국사회를 어떤 방향으로 이끌겠다는 큰 줄기의 핵심정책이 부재하다면, 단편적인 정책은 상황 논리에 따라 언제라도 철회될 수 있다.

이러한 전망에 입각할 때, 한국의 재벌체제에 본질적으로 도전할 수 있는 세력이자, 위기에 처한 한국사회를 재건할 수 있는 세력은 노동자운동 밖에 없다는 결론에 도달한다. 본 보고서는 안팎의 심각한 도전에 직면한 노동자운동이 취해야 할 관점과 입장을 정립하는 데 기여하고자 한다.

민주노총 정치방침 부결과 보수야당 지지 금지 방침의 간극

2017년 2월 7일 민주노총 대의원대회에는 '정치전략안'이 상정되었다. 민주노총 정치현장특위가 성안한 정치전략안의 핵심은 첫째, 2017년 대선에 임하기 위해 민중단일후보 전술을 채택한다, 둘째, 2018년 지방자치단체선거 전에 진보정당을 아우르는 선거연합정당을 추진한다는 것이었다. 원안에 대해 모두 다섯 종류의 수정안이 제출되었고 모든 수정안이 부결되었으며, 결국 원안조차 부결되었다. 즉 민주노총 대의원의 다수가 동의하는 어떤 정치전략안도 없다는 뜻이었다.

[표] 2017년 2월 7일 민주노총 대의원대회, 정치전략안 투표 결과

수정안과 원안의 주요 내용	찬성률 / 투표결과
[수정안1] 민중단일후보 전술 채택, 선거연합정당 추진, 양자를 삭제한다. 즉 '새로운 노동자 정치세력화를 추진한다'는 원칙만 확인한다.	40.8% / 부결

[수정안2] 진보진영 후보단일화는 출마조직 간 합의로 정한다. 선거연합정당 건설은 일단 유보하고 조합원 토론을 거쳐 2017년 하반기 대의원대회에서 결정한다.	48.9% / 부결
[수정안3] 민중단일후보 전술을 채택하고, 2017년 하반기에 기존 진보정당과 노농빈을 아우르는 새로운 진보정당을 창당한다.	6.4% / 부결
[수정안4] 민중단일후보 전술은 채택하되, 선거연합정당 추진은 삭제한다.	37.5% / 부결
[수정안5] 민중단일후보 전술은 삭제하되, 선거연합정당은 추진한다.	6.8% / 부결
[원안] 민중단일후보 전술을 채택하고 선거연합정당을 추진한다.	35.1% / 부결

대의원대회에서 논의된 바를 자세히 살펴보면, 원안에 대한 지지율은 35.1%인 반면, 두 가지 방안을 삭제하자는 첫 번째 수정안에 대한 지지율은 원안보다 더 높은 40.8%로 나왔다. 50%에 가장 근접한 안은 두 번째 수정안으로 48.9%의 찬성률이 나왔는데 진보진영 출마자 간 합의로 단일화가 이뤄질 경우 민주노총이 구체적인 지지 방안을 수립하고, 선거연합정당 창당 문제는 일단 유보하자는 안이었다. 대의원이 매 안마다 찬반투표를 했기 때문에 대의원의 의견분포를 명쾌히 수량화할 수는 없으나, 민중단일후보 전술 채택과 선거연합정당 창당에 부정적이거나 소극적인 입장이 적극적인 입장의 원안보다 상당 폭 더 많은 셈이었다.

왜 그런가? 무엇보다 현존 진보정당에 대한 현장의 불신, 불만은 2007-08년 민주노동당 분당, 2012-13년 통합진보당 사태를 거치며 광범위하게 형성되었다. 과거 진보정당이 민주노총과 '거리두기'를 시도하며 보였던 태도도 이러한 불신이 생기는 데 한몫했을 것이다. 민주당을 지지해야 한다는 실용주의적 입장도 무시할 수 없는 수준이었을 것이다.

또한 민주노총이 대의원대회를 통해 결정을 내리더라도 모든 정치세력이 참여하는 경선이 실현되거나, 나아가 2018년 지방선거 전 당 통합을 달성하기 어려울 것이라는 깊은 회의감이 작용했을 것이다. 민주노총 정치현장특위 논의과정에 참여한 정당 중에서 2016년 20대 총선에 후보자를 낸 진보정당은 정의당, 노동당,

민중연합당이었다. (무소속으로 출마하여 당선된 김종훈, 윤종오 후보는 총선 후 결성된 '민중의 꿈'에 참여했다.) 하지만 우리가 잘 알고 있다시피, 정의당과 민중연합당을 주도하는 각 세력은 2012년 통합진보당 비례대표 부정선거 의혹을 시발로 전개된 일련의 파괴적 사태를 경험하며 끝내 결별했다. 따라서, 예컨대 정의당과 민중연합당이 이번 대선에서 '민중경선'을 통해 후보를 단일화하는 과정에 참여할 것이냐, 경선결과에 흔쾌히 승복하고 공동선본을 꾸릴 것이냐, 나아가 향후 선거연합정당으로 재결집할 것이냐에 회의적인 시각이 많을 수밖에 없었다.

[2016년 총선, 진보정당 득표율과 당선자]

정당	득표율	득표수	당선자
정의당	1.6% (지역구득표율)	395,357	총 6인 당선 : 노회찬(창원), 심상정(고양), (이하 비례) 김종대, 윤소하, 이정미, 추혜선
	7.23% (비례대표득표율)	1,719,891	
노동당	0.2% (지역구득표율)	46,949	없음
	0.38% (비례대표득표율)	91,705	
민중 연합당	0.6% (지역구득표율)	154,402	없음
	0.61% (비례대표득표율)	145,624	

민주노총은 2월 7일 대의원대회에서 정치전략안을 결정하는 데 실패했지만, 3월 7일 임시대의원대회에서는 보수정당 지지 금지 방침을 결정했다. "민주노총은 진보진영의 후보를 지지한다", "보수정당을 상대로 한 정책적 견인이 아닌, 조직적인 지지를 금지하고 의제-투쟁을 중심으로 한 대선 대응사업의 성과가 이후 노동자 정치세력화의 기틀이 될 수 있도록 한다." 이 방침에 근거하여 3월 16일 민주노총 중앙집행위원회는 산하조직이 보수야당에 정당기부금을 제공하거나, 보수야당 경선에 조합원이 참여하도록 공지하거나 조직하기로 한 결정이나 행위는 대의원대회 결정사항에 위배된다는 점을 모든 산하조직과 단위사업장에 알린다고 결정했다.

민주노총은 왜 보수야당 지지 금지 방침을 명기하고 산하조직에 거듭 확인해야 했나? 이는 민주노총에 가입한 노동조합이 보수야당, 즉 민주당을 조직적으로 지지하는 활동을 벌이고 있는 사실이 이미 감지되거나, 금지 방침이 강력히 시행되지 않을 경우 지지 행위가 다발적으로 벌어질 수 있다는 우려가 컸기 때문일 것이다.

2012년 8월, 통합진보당 사태 와중에 민주노총이 통합진보당에 대한 배타적 지지 방침을 철회한 후, 지난 4-5년간 실질적 의미의 정치방침은 이미 부재했다. 따져보면 2012년 대선에서도 진보정의당 심상정 씨는 야권단일화를 위해 후보 출마를 포기했고, 통합진보당 이정희 후보 역시 야권단일화를 위해 선거운동 기간 중 사퇴했다. 따라서 권영길 후보가 출마했던 2007년 대선 이후에, 즉 지난 10년간 민주노총에 가입한 조합원인 경우 대통령선거에서 진보정당 후보를 지지한 경험이 없다. 이런 조합원인 경우, 민주당 후보를 지지한다는 게 전혀 이상하지 않다고 생각할지도 모른다.

민주노총이 적극적인 의미에서 정치전략안을 수립하지 못한 상태에서 산하 노동조합의 민주당 지지를 막는 결정을 내린 것은 그야말로 '궁여지책'인 셈이었다. 민주노총이 결정할 수 있는 정치전략안이 없다면 앞으로 매 선거를 거칠 때마다 구심력보다는 원심력이 작용할 것이다. 하지만 민주노총 정치현장특위의 정치전략안이 부결된 현 시점에서 당장 새로운 정치방침을 마련하기도 곤란하다. 1997년 대통령선거를 계기로 시작된 민주노총의 '노동자 정치세력화' 운동은 그야말로 진퇴양난에 빠져 있다.

이제 한국 노동자운동은 노동자 정치세력화 문제에 있어서 지금까지와는 전혀 다른 새로운 접근법을 취해야 한다. '선거연합정당론' 같이 어떤 정치공학적 테크닉도 문제를 해결할 수 없다. 노동자운동이 어떤 정치이념을 지향할 것이냐에서

출발점을 찾아야 한다. 세계화, 외교·안보, 안전, 교육, 의료, 가족과 같은 문제에서 노동자의 이념이 무엇인가 제시할 수 있을 때, 한국 노동자운동은 한국사회를 재건할 수 있는 주체로 설 수 있다. 또한 이런 맥락에서 1997년 이후 진보정당 운동의 역사에 대한 엄정한 자기 평가를 개시해야 한다. 정치현장특위와 같이 '진보대통합'을 전제로 삼아 진보정당의 역사에 대한 평가와 논쟁을 회피하는 방식으로는 문제를 풀어나갈 단초를 마련할 수 없다.

정당체계 판도를 바꿀 선거가 될 것인가?

2017년 4월 17일 현재, 여론조사 결과를 보면 민주당 문재인 후보와 국민의당 안철수 후보가 오차범위 내외의 접전을 펼치고 있다. 자유한국당 홍준표 후보가 약 7%, 바른정당 유승민 후보가 3%의 지지율을 얻고 있다. 과거 새누리당에 뿌리를 둔 두 정당의 후보를 합쳐도 10%의 지지율인 셈이다.

지난 2016년 총선에서 가장 많이 나온 표현은 '기울어진 운동장'이었다. 기울어진 운동장이란 애초부터 공정한 경쟁을 할 수 없는 상황을 가리키는 말인데, 민주당으로 대표되는 야당이 구조적으로 불리한 선거경쟁을 치러야 한다는 뜻이었다. 예를 들어 영남과 호남에서 인구 규모의 차이, 인구의 고령화가 보수정당에 유리하게 작용한다는 것이었다. 여기에다가 여촌야도 현상(농촌은 여당을 지지하고 도시는 야당을 지지한다는 현상)이나 종교를 지닌 인구 비중이 높다는 현실도 보수정당에 상대적으로 이익을 준다는 분석도 있었다.

그러나 2016년 총선에서 새누리당이 예상 밖의 참패를 하고, 호남에서 국민의당이 약진하면서 기존 정당체계 판도가 흔들리는가 하더니 2016년 하반기 박근혜 게이트를 거치며 새누리당이 완전히 몰락하고 말았다. 2016년 선거 당시 "운동

장이 뒤집혔다"는 평가가 나오더니, 이번 대선에서는 보수정당에 불리하도록 거꾸로 기울어진 운동장이란 말이 돌고 있다. 그래서 홍준표 후보는 3월 31일, 자유한국당 후보수락 연설에서 이렇게 말했다.

"어제 어느 여론조사를 보니까 1000명을 여론조사를 했는데 여론조사 시작하면서 보수 우파냐, 진보 좌파냐, 중도냐 이렇게 물었을 때 1000명 중에 87명만 보수 우파라고 대답을 했습니다. 나머지는 중도라고 하거나 진보 좌파라고 했습니다. 여론조사 자체가 기울어진 운동장입니다. 우파들이 부끄럽죠. 그래서 대답을 하지 않습니다."

그렇다면 2017년 대선은 한국 정당체계의 판도를 근본적으로 바꾸는 '결정적 선거'가 될 것인가? 보통 결정적 선거, 또는 재편성선거는 정치시스템에서 극적 변화가 발생하는 선거를 묘사하는 표현이다.

대개 결정적 선거란 수십 년간 지속된 지배적 정치연합을 대체하여 새로운 지배적 정치연합의 등장을 의미한다. 이런 변화를 낳는 요인으로는 보통 정치 쟁점의 변화, 정당지도부의 변화, 지역적·인구적 기반의 변화, 정치시스템의 구조와 규칙의 변화가 꼽힌다. 이런 요인이 새롭게 수십 년간 지속될 정치권력구조를 산출한다는 말이다. 그러나 결정적 선거는 특히 경제정책, 사회정책상 질적 변화를 동반한다는 사실에 주목해야 한다.

결론부터 말하자면, 문재인 후보가 대표하는 민주당이나 안철수 후보가 대표하는 국민의당은 경제·사회정책의 질적인 단절을 통한 새로운 정치연합을 구성할 전망도, 역량도 갖추지 못했다. 따라서 2017년 선거는 '결정적 선거'가 될 수 없고, 대선 이후에도 한국정치의 휘발성은 더욱 강해질 것이다. 이런 현실은 한국사회에 어떤 의미를 던질까?

결정적 선거의 사례 : 20세기 미국의 뉴딜연합의 형성과 해체

예를 들어 20세기 미국의 결정적 선거로는 1932년의 대선에서 민주당 후보 로저벨트의 승리, 1980년 대선에서 공화당 후보 레이건의 승리, 즉 두 번의 대선이 꼽힌다. 1932년은 바로 뉴딜연합의 형성, 1980년은 뉴딜연합의 해체를 의미한다.

1932년 선거에서 승리한 로저벨트는 1933년부터 1945년까지 4선 기간에 걸쳐 집권했는데, 그 기간 동안 민주당을 지지하는 정치연합이라는 '새로운 다수'를 형성했다. 대도시의 실세들, 남부 백인들, 지식인, 노동조합, 가톨릭, 유대인, 서부정착자, (1936년 선거부터) 아프리카계 미국인으로 구성된 이른바 '뉴딜 연합'을 형성했던 것이다. ('뉴딜 정당체계'에는 민주당의 주류화에 대한 반정립으로서 형성된 공화당의 '反뉴딜 보수주의'도 포함된다.) 그리하여, 물론 중간에 정권교체도 있었으나, 기본적으로 민주당이 지배하는 정당세력 판도가 1930년대부터 1970년대까지 유지되었다.

반면 1980년 대선에서 현직 카터 대통령이 배우 출신 보수정치인 레이건에 패배하면서 50년간 지속된 '뉴딜 연합'이 해체되고, 최소한 한 세대 간 지속될 '새로운 다수'가 형성된 것이냐는 질문이 제기되었다. 왜냐하면, 하나의 징표로서, 1980년 선거에서 최초로 공화당의 선거운동원수가 민주당을 능가했기 때문이다. 즉 공화당이 민주당보다 더욱 '대중적인' 정당이 된 셈이었다.[1]

---

1. 보통 소수 엘리트 정당으로 인식되던 공화당의 변화는 1970년대 꾸준히 성장한 신우익운동이 추동했다. 한축으로는 1950~1960년대의 신좌파를 혐오하거나 이로부터 전향한 보수주의 지식인들이 자유주의자에 대항할 새로운 이념집단을 형성했다. (미국기업연구소, 헤리티지재단, 후버연구소 등.) 또한 대기업과 중간규모 고성장 기업이 연합체를 조직하여 공화당에 집단적으로 로비를 벌이기 시작했는데, 이때부터 미국 기업들이 공동으로 지원하는 정치자금의 액수가 노동조합이 민주당에 제공하던 액수를 훨씬 초과하게 된다. 덧붙여, 신우익은 낙태, 동성애, 포르노, 마약, 청소

그런데 우리의 관심은 1930년대 이후 민주당이 대표하는 뉴딜연합이 어떻게 성립될 수 있었냐는 것이다. 이는 현재 한국의 정당체계 판도와 유비할 수 있기 때문이다. 한마디로 말하면, 뉴딜연합은 노동자계급의 압도적 지지를 통해 형성될 수 있었다.

"도시들에서 새로운 민주당 세력은 압도적으로 노동자계급에서 왔다. 1930년의 혁명으로부터 등장한 정당체제는 뚜렷한 계급적 균열을 반영했다. 기업가들과 전문직은 압도적으로 공화당이었고, 노동자계급은 압도적으로 민주당이었다. 이 개편이 있기 전에도 정당체제는 어느 정도 계급적 편차가 있었던 것은 분명하지만 사태로 인해 그것이 강화되었다는 데에는 의심할 여지가 없다. 바로 이 뉴딜 시기에 조직 노동조합 세력과 민주당 간에 강고한 연대가 형성되었다. 덜 공식적이고 덜 드러나긴 했지만 기업가단체들과 공화당 간에 마찬가지로 강력한 연대가 형성된 것도 이 시기였다. 또한 이 시기에 1897년 이래 처음으로 미국의 정당정치는 계급적 이슈를 급격히 부각시키게 되었다." (제임스 선키스트, 1983.)

뉴딜개혁법안의 일부로서 제정된 1933년의 전국산업부흥법은 노동자가 노동조합을 조직할 권리와 단체협상권을 갖는다고 명시했다. 또한 1935년의 와그너법은 명확히 단결권과 단체협상권을 성문화하고, 전국노사관계위원회를 통해 부당노동행위를 막고자 했다. 이러한 입법은 노동자운동의 폭발적 성장을 자극했다. 1993년에 90만 명의 노동자가 노동조합 인정을 요구하며 파업에 참가했고, 파업건수는 1934년 1,856건, 1937년에 4,740건으로 급증했다. 1938년에 통과된 공정노동기준은 최초로 전국적 최저임금과 주당 40시간 노동을 정하고, 아동노동에 제한

년 범죄 등 미국 사회의 첨예한 이슈에 대하여 미국 내 번창하는 복음주의적 종교집단을 비롯한 보수적인 '단일이슈운동' 집단들과 손을 잡고 대중적인 침투 경로를 창출했다.

을 가했다.[2]

다른 한편 로저벨트 대통령은 1935년 세법개정을 통해 미국 경제에 번성하던 피라미드형 기업집단을 완전히 일소하고자 시도했다. 피라미드형 기업집단이란 무엇인가? 피라미드는 다단계출자로 조직된다. 가족집단이 통제하는 기업이 지배적 주식지분을 보유함으로써 상장기업들의 1차 층위를 통제한다. 이와 유사한 메커니즘으로 1차 층위의 기업은 피라미드의 2차 층위의 몇몇 상장기업들을 통제하며,

2. 그렇다면 기업가들은 민주당의 노동정책에 대해 어떤 태도를 취했나? 기실 로저벨트의 정책을 두고 그들 내부에서 균열이 발생했다. 노동집약적이고 국제경쟁력이 약한 산업, 예를 들어 면방직산업은 임금 상승에 가장 민감하기 때문에 노동조합 조직화에 반대했다. 반면 자본집약적이고 국제경쟁력이 강한 산업, 예를 들어 대규모 석유산업, 투자금융 산업, 일부 선진적인 자동차산업의 기업가들은 임금상승의 영향이 적었고, 따라서 노동조합 조직화에 비교적 유연한 태도를 취할 수 있었다. 또한 노동집약적이며 내수중심적인 기업은 보호주의를 지지한 반면, 자본집약적이며 국제경쟁력이 강한 기업가집단은 자유무역을 지지하는 국제주의적 성향을 띠었다. 민주당은 뉴딜 초기 단계에서는 내수기업집단의 강력한 지지를 획득했으나, 나중에는 무역지향적인 금융계, 해운업, 첨단산업, 석유산업 등 국제주의적 기업가집단의 지지를 얻을 수 있었다.

각각의 2차 층위 기업들도 3차 층위의 더 많은 상장기업들을 통제한다. 이를 통해 가족집단은 상대적으로 적은 규모의 부로 거대한 기업집단 자산을 통제한다. 즉 기업집단이란 겉보기에는 명백히 분리된 일군의 상장기업이지만, 총수 또는 가족집단이라는 단일한 의사결정자가 통제한다.

그렇다면, 로저벨트는 왜 이를 해체하려 했나? 1920년대 말에 이르러, 피라미드 기업집단은 기회주의적 내부거래(터널링)을 통해 조세를 회피하고, 카르텔을 은폐하며, 경제를 불안정화하고, 너무 소수의 사람들에게 너무 많은 경제적 권력을 위임한다는 비판을 점점 더 강하게 불러일으켰다.

"다른 회사의 주식을 보유하여, 그 회사를 독점적으로 지배하는 지주회사와 이에 계열화된 중간지주회사 및 일반회사로 이루어진 기업집단이 야기하는 조세 문제는 매우 심각하다. 한 예로, 어떤 기업집단은 1933년 12월 현재 약 270개의 회사로 구성되어 있는데 그 가운데 128개는 여러 주에 널리 퍼져 위치한 일반회사였고, 적어도 31개가 중간지주회사로 분류되었다. 이 기업집단에 소속된 회사들이 통합적으로 수익을 신고했던 기간인 1929년부터 1933년까지 단 한 해도 납부한 세금이 없었던 것으로 나타났다." (1935년 미국 상원 청문회)

1935년 세법은 기업 간 배당에 대해 10%의 세율을 부과했고, 1936년에는 이 세율은 15%로 인상되었다. 새로운 과세제도는 피라미드 단계가 늘어날수록 과세율이 높아지도록 고안되었다. 그와 동시에 1935년 세법은 계열화된 자회사를 완전히 청산할 경우, 당시 발행했던 모든 배당에 대해서 자본이득세를 감면해주는 유인책도 포함했다. 공공시설 부문에 거대 피라미드의 참여도 금지했다. 그에 따라 1930년대 말에 이르러, 미국 경제의 과거 거의 모든 부문에서 뚜렷이 존재했던 피라미드 기업집단은 거의 사라졌다. 미국 기업들 대부분은 가족집단과 같이 어떤 단일한 지배주주가 없으며 광범위한 공중이 지분을 보유한다. 즉 사실상 모든 기업이

독립기업이 되었다.[3]

요약하면, 1930년대 로저벨트 민주당은 노동조합 조직에 대한 인정과 기업집단의 해체를 통해 대불황에 빠진 미국사회를 재건하기 위한 제도적 변화를 추구했다. 또한 미국의 '뉴딜연합'이라는 정치연합은 경제정책, 사회정책에서 질적인 변화를 통해 노동자계급의 지지를 획득함으로써 달성될 수 있었다. (물론 노동자계급의 민주당 지지에는 대가가 따랐다.) 이와 비교해 본다면, 현재 민주당의 문재인 후보나 국민의당 안철수 후보에게는 어떤 비전도, 역량도 발견하기 어렵다.

문재인·안철수, 한국사회를 변화시킬 비전이 있나?

왜 민주당의 문재인 후보나 국민의당 안철수 후보에게는 어떤 비전도, 역량도 발견하기 어렵다고 규정할 수밖에 없는가?

'적폐 청산' 문제를 둘러싼 정치권의 논쟁은 거의 블랙 코미디에 가깝다. 촛불집회와 탄핵심판이 전개되던 와중에는 적폐 청산이 당연히 차기 정권의 핵심 과제라는 인식이 공유되었다. 그러나 안희정 후보가 대연정을 제시하고 민주당 내부 경선이 가열되면서, 적폐 청산은 '적폐 정치세력 청산'으로 초점이 이동되었다. 급기야 4월 13일 TV토론에서 안철수 후보는 '나를 지지하는 국민이 적폐세력'이냐고 반격을 가했다. 결국 문재인 후보는 4월 17일 공식 선거운동을 시작하며 '적폐청산'

3. 미국과 영국 유형의 법인기업을 M-형(Multi-divisional form, 다사업부형태)이라고도 부른다. GM · GE와 같이 대표적인 미국의 M-형 기업은 많은 사업을 영위해도 하나의 회사 안에 별도의 사업부(독립채산제)를 두는 형태를 취하거나, 또는 독립법인을 세우는 경우에도 100% 지분을 소유한 자회사를 설립하므로 피라미드 조직과는 차이가 있다.

구호를 사실상 용도 폐기하기로 결정했다고 한다. 문 후보는 캠프는 적폐청산 대신 '국민통합'을 내세우며 '원칙과 상식이 있는 대한민국'을 강조할 것이라고 밝혔다. 이에 안 후보 캠프는 적폐청산이 "문재인을 반대하면 모두 적이라는 패권적 발상"이라며, 적폐청산 구호의 폐기에 앞서 진정한 반성과 사과를 하라며 다시 한 번 문 후보를 공격했다. 결국 문 후보와 안 후보, 양자 모두 이제 적폐청산이라는 구호를 사용할 수 없는 형국에 이른 셈이다.

그렇다면, 왜 적폐 청산은 적폐정치세력 청산으로 초점이 바뀌었다가 결국 폐기되기에 이르렀나? 이를 복기해보면, 그 첫 번째 계기는 물론 안희정 충남지사가 유력 후보로 등장한 것이었다. 안희정 지사는 2월 시점에 구체적 정책공약을 제시하지 않겠다며, 그럴 필요도 없다고 말했다. 그는 민주당의 공약과 당론집을 따르겠다며 모호한 입장을 유지했는데, 이는 그가 한국사회를 변화시키기 위한 핵심적 아이디어가 실상은 없다는 사실을 실토한 셈이었다. 나아가 그는 3월 초, '자유한국당도 포함해 연정협의체를 만들어야 한다'고 제시했다. 그는 연정추진협의체를 통해 각 정당이 제시한 개혁과제를 두고 정당 간 연합정부 구성을 논의하자고 했다. 안 지사의 제안은 다시금 그가 아무런 핵심 아이디어도 없다는 사실을 드러냈다.

두 번째 계기는 안철수 후보의 지지율 상승이다. 민주당 경선에서 안희정 지사가 탈락하자 오히려 안철수 후보의 지지율이 대폭 상승해 문재인 후보를 위협하는 수준에 이른 것이다. 그러자 쟁점은 과거 새누리당을 지지했다가 안희정, 안철수 지지로 돌아선 유권자를 무엇이라 규정할 것이냐는 문제로 돌변했다. 결국 문재인, 안철수 두 후보가 적폐청산을 말하지 않기로 한 선택은 과거 새누리당을 지지했던 보수 표심이 선거 당락을 결정할 것이라는 정치공학적 계산법에 따라 보수층을 자극하는 표현은 최대한 피하겠다는 의도로 해석할 수밖에 없다.

이 모든 현실은 한국사회에서 적폐가 무엇인지 명확히 규정하고, 이를 청산하

기 위한 명확한 경로를 제시하기에는 문재인 후보, 안철수 후보 모두 비전도, 역량도 없음을 방증한다.

그렇다면 현재 한국사회가 당면한 가장 심각한 적폐란 무엇인가? 적폐란 말 그대로 '오랫동안 쌓이고 쌓인 폐단'이라는 뜻이다. 이는 단연코 한국의 재벌체제다. 왜 그런가?

첫째, 이번에 박근혜 게이트가 폭발한 계기는 바로 미르·케이재단 설립을 위한 재벌의 출연금 모금이었다. 그리고 재벌이 출연금 모금에 동참한 이유는, 각 재벌마다 나름 사정이 있으나, 결국 청와대의 특혜를 바란 것이었다. 초거대 기업집단 삼성은 가족집단에 의한 경영승계를 목표로 하는 지주회사 전환을 위해서, 다른 기업집단들은 각종 재벌규제를 피하기 위해서 청와대의 특혜성 정책이 필요했다. 역으로 말하면, 한국의 재벌은 정부의 정책적 특혜가 없다면 더 이상 유지되기 어려운 낡은 유물이 되었다.

둘째, 우리가 알고 있는 현재의 재벌은 1970년대 박정희 대통령의 중화학공업화 정책을 계기로 형성되기 시작했다. 거대 기업집단이 일단 경제의 관개고지를 통제하게 되면, 거대 기업집단을 축출하기란 매우 어렵다는 게 20세기 자본주의 역사가 말하는 교훈이다. 거대 기업집단이 온갖 문제를 일으켜도 이를 근본적으로 수술하기 어렵고 각종 대증요법만 난무한다. 그러나 대증요법은 대증요법일 뿐, 문제는 시간이 갈수록 쌓이고 쌓인다. 바로 이런 의미에서 재벌은 한국경제의 진정한 '적폐'인 셈이다.

재벌체제, 왜 한국의 적폐인가?

한국에 존재하는 재벌과 같은 기업집단은 20세기 자본주의를 경험한 거의 모든 나

라에서 발견할 수 있다. 그들 대부분은 악덕자본가, 과두지배자라 불리기도 하며, 자본주의가 낳은 경제적 부정의를 상징한다. 자본주의적 발전이 어느 정도 궤도에 오르면 기업집단 지배권의 상속이라는 문제는 커다란 사회적 쟁점으로 부각된다. 지배권 승계를 둘러싸고 가족집단의 '왕자'와 '공주'가 벌이는 파열적인 불화는 대중의 냉소를 불러일으킨다. 하지만 이러한 문제가 전부가 아니다. 소수의 초거대 피라미드 기업집단의 지배는 더 광범위한 정치경제적 문제를 불러일으킨다.

첫째, 대규모 피라미드 기업집단의 존재는 그들이 속한 국가가 '중간소득 함정'에 빠질 수 있음을 암시한다. (중간소득 함정이란 빠른 경제성장을 보이던 국가가 고소득 국가로 진입하지 못하고 성장을 멈춘 채 장기간 정체상태에 빠져 있는 상황을 가리킨다.) 즉 소수의 대규모 기업집단이 경제적 지배권을 유지하기 위해 제도적 발전을 가로막음으로써 국민경제 전체가 정체상태에 빠지게 된다는 의미다.

둘째, 기업집단은 이를 지배하는 가족집단의 선호에 따라 투자를 할당한다. 그런데 소수의 초거대 기업집단이 경제의 대부분을 통제하는 곳에서 가족집단, 또는 총수의 판단착오가 초래한 위험은 시스템적 위험, 즉 국민경제의 붕괴 위험을 야기한다. 나아가, 우리가 1997년 IMF 위기 당시 경험했던 것처럼, 이런 위기가 발생할 때, 기업의 위험은 주주와 노동자가 부담해야 하고, 국민경제의 붕괴 위험은 국민이 부담해야 하는 파괴적 국면이 도래한다.

셋째, 이미 부유하고 강력한 기업집단은 현상유지를 선호한다. 즉 자신의 기존 기업 내부에 수익성이 낮은 투자계획에 자본을 투여하는 데 익숙하다. 따라서 거대 기업집단은 혁신에 둔감하고, 오히려 가격 경쟁력에 집착한다. 이는 한편으로는 세계 각국과의 무역개방을 유지, 확대하는 데 의존하며, 또 한편으로는 노동비용의 축소, 즉 노동신축화에 결정적으로 의존한다. 한국의 재벌이 세계 각국과의 자유무역협정(FTA) 체결에 매우 적극적이고, 노동신축화를 역전시키는 조처에 기업경

영 여건 운운하며 극렬히 반대한다는 점을 상기해보라.

지난 세기 자본주의 역사에서 세계 각국의 기업집단이 보인 행태와 비교해보면, 한국의 재벌은 그와 전혀 다를 바 없는 전형적인 경로를 따라가고 있다. 한국의 재벌은 한국사회에 대한 일말의 책임도 느끼지 않으며 개인적 부와 기업에 대한 통제력 유지에 골몰할 뿐이다. 다시 말하면, 한국의 재벌은 경제적 혁신능력이 없을 뿐 아니라 정치적 책임의식도 없다.

특히 한국의 경우, 재벌에 대한 특혜 정책 차원에서 경제성장을 위한 재원조달을 직접투자가 아니라 외채에 의존하는 방식을 채택했다. 그 결과 한국은 외채의존적인 신흥공업국의 하나로 부상했고(한국, 브라질, 아르헨티나, 멕시코), 외채 위기에 지극히 취약한 경제구조가 형성되었다. 그에 따라 1997-98년 외환 위기 이후 한국의 '민족경제'가 붕괴하게 된다. 예를 들어 삼성전자와 현대자동차에 대한 외국인 지분이 1/2을 초과하고, 국민·신한·하나은행의 외국인 지분은 2/3를 초과하게 된다.

그러나 앞에서 언급한 것처럼, 이미 한국경제를 지배하게 된 재벌을 축출하는 일은 결코 쉬운 일이 아니었다. 재벌이 1970년대 초부터 본격적으로 육성되기 시작했지만, 이미 1970년대 말부터 재벌체제의 문제가 불거졌다. 그러나 이에 근본적으로 수술 칼을 들이댄 정부는 없었다.

이를 테면, 1979-80년 위기 이후, 전두환 정부는 신자유주의적 정책개혁을 도입하는데, 시장외부 수단을 축소하고, 기업집단이든 금융이든 '시장규율'에 따라 행동하도록 보장하겠다는 정책 방침을 추진했다. 특히 재벌 정책에 관해 정부는 공정거래법을 도입하여 경쟁을 촉진하고 경제력 집중을 억제하겠다는 의사를 표명했고 지주회사 설립과 상호출자를 금지했다. 그러나 전두환 정부의 재벌 정책은 오히려 순환출자구조라는 한국식 기업집단구조를 창출했을 뿐이었다. 한편 금융을 자율화하고 재벌의 배타적 신용독점을 완화하려 했으나, 오히려 재벌이 비은행권

금융회사에 진입하도록 규제를 완화함으로써 1997-8년 금융위기의 뇌관을 키웠다.

[표] 한국경제 위기와 재벌개혁 (박정희 정부로부터 이명박 정부까지)

구분	정부	금융	기업(집단)
1960년대 수출주도 성장	수출진흥확대회의 수출상황실(상공부)	국유은행 정부 외채 지급보증	가족기업 무역회사(상사)
1차 위기 1971-72	기업 채무상황 불능상태, 파산 정부 지급불능 기업 경영인수, 지급보증/ IMF 조정 프로그램 협상		
1970년대 중화학공업 드라이브	중화학투자 프로젝트 프로젝트별 기업선택	국유은행 (신용할당 통제) 국민투자기금(정부기금) 채권 매입	재벌(거대기업집단) 등장 사업다각화 주식상장
2차 위기 1979-80	1979년 GDP 대비 부채비율 50%/ 1980년 제조업 부채-자본 비율 400% 1979년 박정희 정부 안정화정책 패키지/ 1980년 전두환 정부 신자유주의 개혁 도입		
1980년대 신자유주의 개혁 (1)	시장외부수단 축소/ 거대기업집단, 금융에 대한 시장규율 강화	주요 상업은행 사유화 산업은행 이자율 상승 허용 * 재무부, 은행장 승인권한 보유 재벌, 비은행금융기관 보유 허용 (단자, 증권, 투자트러스트 보험) 자본계정 (부분)자유화	공정거래법 도입 1981년 경쟁촉진조항 1986년 경제력집중억제조항 (지주회사, 상호출자 금지→ 순환출자구조의 형성)
3차 위기 1997-98	경제성장률 둔화/ 해외차입을 통한 투자율 유지 경향/ 단기부채 비중 급증 IMF 협약/ 거시 안정화 정책 + 미시 구조조정 정책		
1990-2000년대 신자유주의 개혁 (2)	긴축재정 공기업 민영화 글로벌 스탠다드	은행합병/ 은행매각	부실기업퇴출/ 워크아웃 빅딜 기업지배구조 개혁 지주회사 허용(1999)
4차 위기 2007-8	미국 '서브프라임모기지' 사태/ 투자은행 파산/ 세계 금융위기 한미 통화스와프		

김대중 정부는 1999년, 드디어 지주회사를 허용하여, 대기업집단이 온존할 수 있는 새로운 길을 개방했다. 김대중정부는 지주회사가 복잡한 순환출자를 단선화하여 부실기업의 신속한 퇴출을 용이하게 한다는 명분을 제시했다. 하지만 앞에서 언급했듯이, 지주회사는 총수나 그 일가가 거대 기업집단을 지배하는 피라미딩을 위한 가장 보편적인 방편이다.

노무현 정부는 여기서 한 발 더 나아가 〈시장개혁 3개년 로드맵〉(2003), 〈대규모기업집단시책 개편안〉(2006)을 통해 기존 재벌이 더 쉽게 지주회사 체제로 전환할 수 있게 했다. 또한 2006년 12월, 법인세법이 개정되어, 지주회사가 자회사로부터 받는 배당수익에 대한 법인세 감경혜택이 확대되었다. 그에 따라 지주회사로 전환한 SK, LG, GS, CJ, 한진중공업, STX는 총수의 확고한 1인체제를 구축했다. 또한 노무현 정부는 한미 자유무역협정(FTA) 협상을 개시했다. 한미 FTA는 국내 재벌의 전폭적 지지를 받았다.

게다가 노무현 대통령은 2005년, 삼성 이건희 회장의 처남이자 중앙일보 사장 홍석현을 주미대사로 발탁했다. 당시 어느 '고위 당국자'는 "홍석현 내정자가 주미 대사의 임무를 훌륭히 수행하고 나면 아시아 출신 유엔사무총장으로 연결될 가능성도 있지 않겠습니까"라고 말하기도 했다. 홍석현 사장은 불과 6년 전인 1999년 증여세와 양도세 탈세, 리베이트 수수로 2000년 대법에서 징역 3년에 집행유예 4년, 벌금 30억 원 판결을 받았다가 3개월 후 8 · 15특사로 사면복권되었다. 이 사안만으로도 그는 부적격 인사인 게 명백했다. 따라서 홍석현 사장의 발탁은 노무현 정부와 삼성 재벌의 밀월 시대를 상징했다.[4]

2007년 민주노동당 진보정치연구소의 보고서 〈삼성공화국과 기로에 선 한국 민주주의〉는 '민간주도 영리형 서비스산업 육성', '규제완화와 개방을 통한 성장론'을 삼성이 제출하고 노무현정부가 적극 수용했다고 평가했다. 보고서는 결론 격으로 다음과 같이 주장했다.

4. 홍석현 사장은 2005년 삼성 X파일 사건으로 5개월 만에 주미대사직을 사퇴했다. 2017년 4월 17일 보도에 따르면 문재인 후보는 4월 12일 홍석현 전 중앙일보 회장을 만나 집권시 입각을 제안했다고 한다. 이는 제 2의 밀월 시대를 의미하게 될까?

“386으로 대표되는 중도개혁정부에 투신한 운동권 출신 정치인들은 국가를 운영할 비젼과 철학 및 기조가 부재함에 따라 [노무현정부와 삼성의 신자유주의적 성장 동맹이라는] 통치동맹에 결탁하고 있다. 따라서 ‘대자본-파워엘리트-시장근본주의적 지식인’ 간 자발적인 통치동맹이 형성되었으며 이러한 추세는 자유주의 정권이든 정통우파 정권이든 상관없이 당분간 지속될 것으로 예측된다.”

물론 2000년대에 들어서도 재벌에 대한 사회적 공분을 불러일으키는 사건이 빈발했다. 2002년 ‘차떼기’ 사건이나 삼성경영승계 문제를 둘러싸고 2006년 발생한 제일모직 주주의 집단소송사건의 경우도 정치관계법 개정이나 삼성경영쇄신안과 같이 변죽만 때리다 사태가 무마되었다. 2010년대에 들어, 2013년 남양유업 대리점 상품 강매나, 2014년 대한항공 ‘땅콩회항’ 사건처럼, 대기업 ‘갑질’ 논란이 불거지자 대기업 규제 관련 각종 입법안이 다시 발의되기 시작했다. 그러나 이 역시 대기업집단의 존재에 본질적 위협을 가하지 못했다.

[표] 재벌이 연루된 사건과 그 결과

사건ㅈ	결과
1997년 IMF 구제금융	기업구조조정5원칙(기업경영투명성 제고, 상호지급보증 해소, 재무구조 개선, 핵심역량 강화, 지배주주·경영진 책임강화), 부실기업퇴출, 워크아웃, 빅딜 (대규모사업교환), 지주회사 허용
2002년 ‘차떼기’ 사건	2004년 정치관계법 개정 (선거법, 정당법, 정치자금법 개정)
2006년 제일모직 주주 집단소송사건 등	삼성경영쇄신안
2013년 남양유업 대리점 상품 강매 사건, 2014년 대한항공 땅콩회항 사건	대기업 규제 관련 각종 입법안
2016-17년 박근혜 게이트	주요 재벌의 전경련 탈퇴 또는 활동중단

2016-17년 박근혜 게이트는 재벌총수에 뇌물죄가 적용되어 삼성전자 이재용 부회장이 구속되고, 문형표 전 보건복지부 장관이 삼성물산과 제일모직 합병에 국민연금이 찬성하도록 압력을 행사하여 직권을 남용했다는 혐의로 구속되면서 전

례가 없는 국면이 조성된 것처럼 보인다. 그러나, 박근혜 게이트가 폭발한 후 지금까지, 한국의 재벌체제에 초래된 실질적 변화란 주요 재벌의 전경련 탈퇴, 또는 활동중단 뿐이다. 전경련의 해체는 재벌 문제의 껍데기 중 껍데기에 지나지 않는다.

그러나 현재 문재인 후보와 안철수 후보의 재벌 정책 역시 과거 정부가 보여준 정책방향을 반복할 뿐이다. (본 보고서, 이유미 「2장. 재벌체제의 민낯, 해결 의지 없는 유력후보」 참조.) 특히 한국 재벌체제의 근본적 도전세력이 될 노동자운동에 현실의 무기가 될 노동3권의 보장 문제 역시 외면하고 있다. (본 보고서 「3장. 문재인의 일자리 공약은 왜 실현 불가능한가?」 참조.)

노동자운동의 미래를 위한 교훈

한국 노동자운동의 미래를 전망하기 위해 다시 미국 민주당과 노동조합 간 관계로 돌아가 보자. 1942년 시점까지는 미국 산별노동조합회의(CIO)가 민주당을 조직적으로 지지한다는 게 공식적으로 결정되지 않았고 여러 방안이 동시에 검토되었다. 즉 ▲CIO의 전문적 선거활동기구(정치행동위원회)가 완전히 민주당 내부에서 활동하는 방안, ▲CIO가 주도하여 새로운 노동자정당을 창당하는 방안, ▲(공화당에 영향력을 행사할 가능성이 없다는 점을 인정하면서도) 민주당 후보가 패배할 가능성이 높은 지역에서는 공화당과 협력한다는 방안. CIO는 1936년 선거에서 로저벨트를 적극 지지했으나 그 대가로 민주당 정부에게 얻은 게 너무나 적었고, 따라서 민주당과 제휴하는 대신 유럽과 같은 방식으로 독자 정당을 건설해야 한다는 의견도 제출되었기 때문이다.

그러나 '노동조합이 민주당 개혁세력에 지지를 보내지 않는다면 당 내 보수세력의 득세로 민주당에서 다시는 자유주의 개혁정책을 볼 수 없을 것'이라는 주장이

승리를 거두었고, CIO는 다시금 수백만 노동자를 동원해 민주당 개혁에 힘을 실어주기로 결정했다. 물론 1944년 선거 이후 민주당의 개혁성과 역시 노동조합의 기대에 훨씬 못 미쳤다. 하지만 2차 세계대전이 끝난 후 1946년쯤부터 미국과 소련 간 냉전 무드가 형성되고 노동조합 내에서 반공주의가 고개를 들기 시작하면서부터 노동자정당 건설 가능성은 사라져갔다.

물론 전후 미국 자본주의의 전성기에는 노동조합이 얼마간 안정적인 타협체제를 유지할 수 있었다. 미국 노동조합 단체교섭의 전범은 제너럴 모터스(GM)의 디트로이트 협정이었다. 그 핵심은 임금결정에 소비자물가 상승과 생산성 향상을 고려한다는 것이었다. (또한 노동자 연금과 의료보험을 기업단위에서 보충한다는 원칙도 비준했다.) 그 대신 노동조합은 기업의 경영권에 간섭하지 않는다는 원칙을 승인했다.

그러나 이와 같은 단체교섭 원리는 미국 자본주의의 황금기가 지나가고 신보수주의·신자유주의적 공격이 개시되면서 노동조합의 존립에 위협을 가하기 시작했다. 첫째, 노조가 기업의 전략적 의사결정을 사용자의 고유 권리로 인정했기 때문에 투자이동, 공장이전, 하청, 임시직 활용에 속수무책이었다. 둘째, 미국식 노동조합 모델(비즈니스 노조)은 조합원에 대한 서비스 제공에 주력한 반면, 미조직 노동자의 조직화에 무관심했기 때문에 산업구조의 변화(서비스산업 확대)와 노동신축화에 따라 대규모로 등장한 신규 미조직 노동자를 조직할 수 없었다. 셋째, 미국식 노동조합 모델은 기업과의 단체교섭에 주력했으므로, 사회개혁이나 사회운동과 연대에 무관심했기 때문에 정부의 노동법 개악에 적극적으로 대응할 수 없었다. 미조직 노동자는 노동조합이 노동자를 위한 진보적 사회운동 조직으로 보기보다는 부패하고 비민주적인 특권적 요새라는 부정적 인식을 지니고 있었다. (미국 노동조합이 위기에 대처하기 위해 채택한 방침이 바로 '전략조직화' 사업, 즉 조직화 모델이었다. 1989년 미국노총 내 〈조직화 연수원〉이 창립되었다.)

이러한 변화를 거쳐 결국 미국 노동조합과 민주당의 관계는 형식적으로는 뉴딜연합이 유지되지만, 즉 여전히 미국노총은 선거 때마다 민주당을 공식적으로 지지하지만, 정책적 합의는 존재하지 않는, 즉 공허한 관계가 이어지고 있다. 예를 들어 미국노총은 민주당 클린턴 집권에 희망을 걸고 1993년 구성된 던롭위원회(공식 명칭, '노사관계의 미래에 관한 위원회')에 기대를 품었지만 위원회의 담론을 살펴보면 '경쟁력', '생산성', '노사협조'와 같이 기업의 입장을 반영한 경영학적 개념이 압도했다. 결국 1990년대 미국 민주당이 추구한 노선은 '경쟁력 강화를 위한' 노사관계 개혁이라고 요약할 수 있다. 미국의 노동운동가 마이크 데이비스는 이 모든 역사를 '미국 노동자계급과 민주당의 불임의 결혼'이라고 불렀다.

사회진보연대가 발간하는 대선 보고서는 이처럼 불행한 역사가 21세기 한국에서 결코 반복되어서는 안 된다고 경고하는 데 일차적 목적을 둔다. 본 보고서는 각 정당 후보, 특히 민주당과 국민의당 후보의 재벌정책, 노동정책을 비롯한 주요정책을 분석함으로써 그들이 경제적, 정치적 위기에 처한 한국사회를 재건, 개조할 수 있는 비전을 결여했음을 확인한다. 따라서 한국의 노동자운동은 어떤 모양새의 '정권교체'가 발생하더라도 새로운 도전에 임해야 한다. 본 보고서는 새로운 국면에 대응하기 위한 사회진보연대의 각오를 담고 있는 것이기도 하다. ●

임필수

2장.

재벌체제의 민낯, 해결 의지 없는 유력후보

"삼성을 비롯한 재벌들은 외환위기 이후 금융자유화와 노동유연화를 주축으로 한 신자유주의 정책개혁의 결과 수출을 주도하면서 성장했다. 그리고 삼성은 2008년 세계 금융위기 이후 비약적으로 성장하는 것과 동시에 국민경제와 괴리가 심화되었다."

민중의 이유 있는 분노

재벌에 대한 민중의 분노가 이재용 부회장을 구속할 만큼 컸던 것에는 이유가 있다. 오랜 시간 재벌체제에 대해 쌓여온 불만이 국정농단 사건을 계기로 폭발한 것이다. 외환위기 이후 재벌은 급격하게 성장하여 세계적인 기업이 되었지만, 노동자들은 저임금 비정규직의 늪에서 헤어 나올 수 없었다. 게다가 성장의 과실을 독식하던 재벌은 세계경기침체로 위기에 직면하자 손실을 사회화하고 있다. 박근혜 전 대통령은 재벌의 요청에 따라 원활한 손실의 사회화가 가능하도록 노동개악을 추진했다.

재벌의 나 홀로 성장과 손실의 사회화에 대한 민중의 불만이 결국 박근혜 전 대통령을 파면하고 이재용 부회장을 구속했다. 재벌체제 변화에 대한 열망이 높아지자 대선주자들은 자신들이 재벌문제 해결의 적임자임을 강조하고 있다. 그러나 과연 그들이 재벌체제를 바꾸기 위한 다음 걸음을 내디딜 수 있을까. 우선 재벌체제의 문제점을 살펴보고 삼성의 경영승계 쟁점을 짚은 다음 대선정책을 평가해 보겠다.

성과를 독식하고 손실은 사회화하는 삼성

삼성을 비롯한 재벌들은 외환위기 이후 금융자유화와 노동유연화를 주축으로 한 신자유주의 정책개혁의 결과 수출을 주도하면서 성장했다. 그리고 삼성은 2008년 세계 금융위기 이후 비약적으로 성장하는 것과 동시에 국민경제와 괴리가 심화되었다. 국민경제와 재벌의 성장이 괴리되는 주요 원인 중 하나는 체계적인 하청수탈 전략이다. 재벌 성장의 비결이 여기에 있다 해도 과언이 아니다. 국내 최대 재벌그

룹인 삼성의 성장비결을 살펴보자.

삼성전자는 세계금융위기 이후 급속도로 성장하여 애플을 제치고 스마트폰 시장을 장악했다. 시장변동에 맞춰 신속하게 생산/판매하기 위해 삼성전자는 각 부서와 해외법인 그리고 하청업체까지 일사불란하게 통제했고, 이는 무엇보다도 매우 탄력적인 제품 생산이 가능했기 때문이었다. 하청업체가 삼성전자의 주문에 맞춰 탄력적으로 생산하려면 하청업체 노동자의 노동시간과 고용이 유연해야 한다. 물량이 많을 때에는 노동자들에게 장시간 노동을 강요할 수 있어야 하며, 물량이 적을 때에는 공장을 휴업하거나 노동자를 해고하는 것이 자유로워야 한다. 그리고 고용 및 노동시간의 유연화에 저항할 노동조합이 없어야 함은 물론이다. 정부는 유연한 생산이 법·제도적으로 가능하도록 노동유연화를 지속적으로 추진해 왔다.

그 결과 전자산업 노동자 조직률은 현저하게 낮으며, 하청부품업체 노동자 다수는 소사장제를 통한 위장도급이나 파견업체를 6개월 단위로 바꾸는 불법파견의 방식으로 고용되고 있다. 전자부품사 밀집 공단에서는 최저임금 위반, 강제연차 소진, 무료노동 강요 등 근로기준법 위반이 빈번하고, 근속이 짧아 노동자들이 공단을 유영하고 있다. 이것이 삼성 스마트폰 부품을 생산하던 노동자가 연이어 과로사하고 에탄올에 실명하는 사건이 발생하는 이유다.

하청노동자를 수탈하는 것만이 아니라 삼성은 최대한 직접고용을 피하고 외주화와 간접고용을 추구해 왔다. 삼성 전체 종사자 대비 생산직 비중은 지속적으로 감소하여 30%를 밑돌고, 해외생산 증가로 총고용 중에서 국내 고용비중이 절반 이하로 줄어들었다. 그 결과 삼성은 대기업 집단 중에서 최대 비정규직 사용자로 드러났다. 노동부가 2016년 3월 기준으로 발표한 '고용형태 공시제 현황'에 따르면, 대기업 소속 481개 기업에서 일하는 노동자 210만 명 가운데 비정규직은 86만 명(40.8%)으로, 이중 기간제 등 직접고용 비정규직은 20만 명(9.4%)이고 사내하청 등 간

접고용 비정규직은 66만 명(31.5%)이다. 이중 삼성은 최대 비정규직 사용자다. 삼성(59개 계열사 중 조사대상 36개 기업)은 고용한 노동자의 35.8%에 해당하는 13.3만 명의 비정규직을 사용하고 있었다.

삼성 간접고용 노동자의 실태는 삼성전자 서비스 수리 노동자들을 통해 확인된다. 삼성전자 서비스가 노동자들을 직접 고용하지 않는 이유는 사용자 책임을 회피하고 비용을 절감하기 위해서다. 유연한 노동과 임금체계를 도입하여 비용을 줄이고, 노동조합을 결성해도 바지사장을 내세워 책임을 회피한다. 제품 수리 건수로 결정되는 임금체계로 인해 노동시간과 임금이 고무줄처럼 늘어나고 줄어들었다. 실적 경쟁을 부추기는 비인격적인 노무관리로 노동자들이 통제당했으며, 안전장치 없이 일하다 산업재해를 당하는 일이 빈번했다. 이에 대항해 삼성전자서비스 노동자들은 노동조합을 결성해 진짜 사용자인 삼성전자에 책임을 묻고 노동조건을 개선하고자 노력하고 있다. 하지만 삼성은 무노조 경영방침을 고수하며 지속적으로 노동조합을 탄압하고 있다. 이 때문에 지난 3월 국제노동기구(ILO) 이사회는 삼성 무노조 정책과 삼성전자서비스 노조파괴에 대한 '결사의 자유 위원회' 보고서를 채택했다. 국제노동기구가 보기에 문제의 심각성이 크다고 판단했기 때문이다.

이처럼 삼성의 막대한 부는 하청노동자를 수탈하고 간접고용 비정규직 노동자를 확대하면서 달성한 것이다. 비약적 성장 속에서 직접고용을 확대하지 않고, 가치사슬 전반에서 나쁜 일자리를 양산한 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 이를 규제하거나 저임금 비정규직 확대로 인한 사회적 비용증가에 책임을 묻지 않았다. 오히려 금융위기 이후 정권들은 지속해서 규제를 완화해왔고 노동개악을 추진했다. 심지어 법인세도 줄여줬다. 삼성 법인세 실효세율은 김대중 정부 당시 20.4%에서 노무현 정부에서 15%로 낮아졌다가 이명박 정부 시기에는 12.8%로 낮아졌다. 이처럼 노동비용을 절감하고 법인세도 줄이면서 쌓은 삼성의 막대한 부는 결국 총수

일가와 주주들이 독식한 것이다. 삼성은 주주들에게 높은 배당을 하지는 않았다. 2007년 15.8%였던 배당성향이 이후 지속적으로 감소하여 2012년 5.2%까지 낮아졌다가, 이재용 부회장의 경영승계 이슈가 부상한 2014년부터 배당성향이 빠르게 상승하는 추세다. 하지만 과감한 설비투자와 연구개발을 통해 기업실적을 높이고 주가를 끌어올려 주주들의 요구에 부응하면서 주주와 총수 일가는 서로 공생해 왔다.

그러나 경제위기로 인한 손실은 노동자에게 전가되고 있다. 단적으로 국내 최대 전자산업체인 삼성전자의 생산증감에 직접적인 영향을 받는 전자산업 노동시장만 봐도 그러하다. 전자산업에서는 2014년부터 일자리가 감소하기 시작하여 현재까지 지속되고 있다. 작년 사회적인 문제로 부각된 조선산업보다 일자리 감소가 먼저 시작되었고 그 규모도 크다. 일자리 감소의 원인은 삼성전자의 해외생산 증가와 수출 감소 때문이다. 삼성전자는 유연한 생산을 위해 전자산업 노동자들을 저임금 비정규직으로 착취하다가 성장이 둔화하자 위기비용을 고스란히 전가하고 있

는 것이다. 그럼에도 불구하고 심각성이 드러나지 않은 이유는 전자산업 노동자 상당수가 가장이라 여겨지지 않는 여성이며 불법파견이 일상화된 조건에서 취업과 실업을 빈번하게 오가고 있어 주목받지 못해서다. 하지만 노동자들은 노동조합으로 조직되지 않아 최소한의 방어조차 어려운 실정이다.

삼성은 성장의 과실을 독식하고 손실을 사회화할 뿐만 아니라, 국민경제의 부를 총수 일가의 경영 재생산을 위해 사용하고 있다. 구 제일모직과 구 삼성물산의 통합이나 삼성의 헬스케어 진출만 봐도 그러하다. 통합된 삼성물산의 사업구조는 상사, 건설, 패션, 리조트, 식품유통, 바이오로 구성된다. 상사와 건설은 구 삼성물산의 사업이었고, 나머지 패션, 리조트, 식품유통, 바이오는 구 제일모직의 사업이었다. 하지만 이 6개 사업이 하나의 회사로 통합돼 기대되는 시너지 효과가 무엇인지는 의문이다. 국회청문회에서 이재용 부회장은 사업시너지를 위해 합병했다고 주장했지만, 합병한 이후 공통사업이나 사업부 간 매출을 찾아보기 어렵다. 오히려 이재용 부회장의 경영승계가 유리해졌다 것이 선명하게 드러나고 있다.

헬스케어 진출도 이와 마찬가지다. 삼성의료원이 의료서비스를, 삼성SDS가 원격의료플랫폼을, 삼성전자가 사물인터넷과 각종 전자칩 기술을, 삼성바이오로직스가 맞춤형 의약품 생산을, 삼성생명이 보험을 담당해 그야말로 보건의료 전 분야에 삼성의 계열사들이 협력하며 함께 진출하려 하고 있다. 고부가가치 산업인 의료산업에 이렇게 계열사가 함께 진출하면 시너지 효과가 극대화된다는 것이다. 그러나 삼성이 헬스케어니 21세기 지식기반산업이니 하는 말들로 포장하고 있는 그 속내의 실상은 삼성이 의료민영화를 통해 국민건강을 담보로 수익을 창출하겠다는 것이다. 이번 게이트에서도 드러났듯 삼성은 의료 관련 규제 완화를 위해 전방위적 로비를 벌였다. 즉 삼성의 헬스케어사업은 생산성 향상이나 기술혁신을 통해 수익을 창출하기보다는 관련 기업 인수합병을 통한 수직계열화, 정부에 대한 로비를 통

한 규제완화 등 기업집단의 지배적인 사회경제적 힘을 바탕으로 수익을 확보해온 것에 불과하다.

이처럼 삼성그룹의 최대 위험요인은 총수 일가라 해도 과언이 아니다. 총수 일가의 경영전략이 최상위 기업들을 따라잡기 위해 대규모 투자를 단행하고 리스크를 감당하는 데 유효하다는 주장도 있다. 하지만 현재 삼성의 주력상품인 반도체와 평판디스플레이 등은 세계적으로 시장점유율과 기술력에서 독보적 지위를 확립했다. 캐치업 전략이 아니라 기술개발과 혁신에 주력해야 하는 단계에 진입한 것이며, 총수경영 유효성의 근거가 상실된 것이다. 이러한 주장은 총수경영을 대신하여 주주 입장을 대변하는 전문 경영인체제를 옹호하기 위함이 아니다. 국민경제에 막대한 영향을 끼치는 삼성을 재벌총수 일가에 맡겨두는 것이 아니라 국민적 통제 방안을 모색할 필요가 있다는 의미다.

노동자 국민의 사회적 통제를 강화하려면 그 전제로 노동자대중운동의 단결을 강화해야 한다. 그리고 이는 하청노동자 수탈을 통해 경쟁력을 확보하는 재벌의 수익전략에 맞서 하청노동자들이 재벌의 사회적 책임을 묻는 것에서부터 시작될 수 있다. 재벌체제 수탈의 당사자들인 노동자들이 스스로의 노동조건에 대해 원청이 책임지도록 강제하고 노동조건을 개선할 수 있도록 노조 할 권리가 보장되도록 해야 한다. 이는 실업과 취업을 오가며 지역을 부유하는 노동자를 포괄하며, 하청노동자들이 원청에 책임을 물을 수 있고, 노동조합 활동으로 불이익을 당하지 않도록 보장되는 것이다. 또한, 간접고용 확산의 주범인 대기업을 규제하고, 직접 고용비율을 확대하도록 강제할 필요가 있다. 그리고 손실의 사회화가 아니라 재벌의 사회적 책임을 강제하도록 구조조정을 제한하고, 실업자와 저임금 비정규직 노동자 지원을 위한 재원부담을 지도록 해야 한다.

국정농단으로 재벌의 경영승계에 사회의 이목이 쏠리고 있으며, 양대 재벌 삼

성과 현대자동차의 경영승계가 현안인 만큼 경영세습 반대로 재벌체제의 문제를 부각할 필요성이 있다. 촛불의 힘으로 이재용 구속을 이끌어 낸 것처럼, 견고해 보이던 재벌체제를 흔들어 노동자대중운동을 강화하는 계기가 될 수 있다. 따라서 상당한 사회적 비용을 수반하는 경영승계를 위해 지주회사 전환이 반드시 필요한 것이 아니며, 한국경제에 막대한 영향력을 발휘하는 대기업을 총수 일가에게 맡겨두는 것이 바람직하지 않다는 것을 주장할 필요가 있다. 이는 총수 일가를 대체하는 다른 주주들의 이해를 대변하는 방향이 아니라 노동자들의 사회적 통제를 강화하는 방향이어야 한다.

삼성 경영승계 쟁점

삼성 경영승계는 이재용 부회장이 삼성전자에 대한 지배력을 최소한의 비용으로 최대한 확보하는 것이 관건이다. 그러나 이재용 부회장은 삼성전자 지분이 0.6%에 불과하며 이건희 회장과 계열사 지분을 합해도 18.47%로 높지 않다. 삼성이 국민연금까지 동원해 구 제일모직과 구 삼성물산을 합병하려 했던 것도 삼성전자의 지분을 확보하기 위해서였다. 총수 일가는 삼성전자를 삼성생명을 통해 우회적으로 지배하고 있다. 하지만 현재와 같은 순환출자와 금융계열사를 통한 삼성전자 지배는 유지되기 어렵다. 경영승계를 위한 유력한 방안으로 지주회사 전환이 지목되는 이유다.

삼성전자는 작년 11월 지주회사 전환을 검토하겠다고 발표했다. 이재용 부회장의 구속으로 구체적 시기를 예상하기 어려워졌지만, 속도가 지연되었을 뿐 지주회사 전환은 추진될 것으로 보인다. 지주회사로 전환은 크게 제조계열사를 삼성전자의 지배 아래 두고, 금융계열사를 삼성생명의 지배 아래 두면서 이재용 부회장이

삼성물산을 통해 양자의 지분을 확보하는 방식으로 진행될 것으로 전망된다. 그리고 최종적으로 산업과 금융 두 부문을 하나의 지주회사 아래로 두는 것은 중간금융지주가 허용되어야 가능한데, 그것은 지주회사 재편의 마지막 단계로 단시일 내에 쟁점화되지 않을 것이다.

지주회사 전환 과정에서 쟁점은 인적분할과 자사주 활용이다. 이미 재벌들은 지주회사 전환을 지배권 강화를 위한 수단으로 활용하고 있었다. 인적분할과 공개매수를 통해 지주회사의 지분을 추가비용 없이 확대할 수 있기 때문이다. 게다가 자사주까지 활용할 수 있어 금상첨화다. 인적분할을 통해 지주회사로 전환하는 경우 지주회사는 자회사 지분요건(상장회사 20%)을 충족하기 위해 자회사 주주들로부터 공개매수를 하는데, 일반 주주들은 자회사인 사업회사 주식을 선호하기 때문에 적극적이지 않다. 반면 지주회사를 통해 자회사를 지배하길 원하는 총수 일가는 공개매수에 참여해 지주회사 지분을 늘린다. 총수 일가가 가진 자회사 지분을 지주회

사 지분과 교환하는 것이라 추가비용 없이 지주회사의 지분을 확대할 수 있다.

또한, 자사주도 활용할 수 있다. 인적분할을 통해 지주회사를 설립할 때, 주주들은 지주회사와 자회사에 동일한 지분을 갖게 된다. 그 과정에서 자사주도 그 지분만큼 자회사에 지분이 생기고, 본래 자사주는 의결권이 없지만 자회사에 대해서 의결권이 생겨난다. 자회사의 자사주 지분 덕택에 지주회사는 자회사 지분요건을 충족하는 데 비용을 크게 절감할 수 있게 된다. 즉, 삼성전자를 인적분할하면 자사주 13.3% 만큼 자회사 지분을 배정받게 되고 의결권이 생긴다. 결국, 자사주 덕분에 지주회사의 자회사 지분요건 20%를 충족하기 위해서 추가로 6.7%만 확보하면 된다. 추가지분은 앞서 설명한 것처럼 이건희나 삼성물산이 보유한 삼성전자 자회사 지분을 지주회사 지분과 교환하면 20%가 충분히 충족된다. 이는 동시에 총수 일가의 지주회사 지분을 확대하는 것이기도 하다.

이처럼 지주회사 전환과 자사주가 총수 일가의 지배권 강화 수단으로 악용되고 있어, 자사주 활용을 제한하는 법안들이 발의되고 있다. 자사주에는 자회사 신주배정을 금지하거나, 지주회사 전환 시 자사주를 소각하자는 법안이다. 따라서 지주회사 전환과정에서 자사주는 지속적인 쟁점으로 제기될 전망이다.

또 다른 주요 쟁점은 삼성생명의 금융지주사 전환과 삼성생명이 보유한 삼성전자 지분처리다.

삼성생명은 총수 일가가 삼성전자를 우회적으로 지배하는 방법의 핵심 고리다. 그러나 이 방법은 금산법 위반이고 보험업법 개정도 추진되고 있어 유지되기 어렵다. 그래서 삼성생명을 금융지주회사로 전환하는 방안이 검토되고 있다. 하지만 두 가지 문제가 있는데, 하나는 삼성생명을 인적분할해 금융지주사로 전환하는 경우 자산이 감소해 보험회사로서 지급 여력이 낮아질 우려가 발생한다. 이 때문에 금융위원회의 허가가 필요하고 보험계약자들의 이의제기도 없어야 가능하다는 점

이다. 다른 하나는 삼성생명이 삼성전자 지분을 매각할 때 발생하는 차익을 유배당 보험 계약자들에게 배당해야 하는 문제가 있다. 한마디로 삼성이 승계비용을 줄이기 위해 보험계약자들에게 불리한 방식으로 금융지주사 전환을 추진한다면 사회적 반발에 직면할 가능성이 높고, 금융당국으로부터의 허가도 쉽지 않다는 의미다.

살펴본 것처럼 삼성그룹을 지주회사로 전환하는 과정은 녹록지가 않다. 구 제일모직과 구 삼성물산의 통합처럼 앞으로 계열사 분할과 합병이 수차례 이뤄져야 하는데, 이와 관련한 쟁점 법안들이 발의되어 있을 뿐만 아니라, 경영승계에 대한 부정적 인식이 높아져 사회적 승인을 얻기도 만만치 않다. 현재 지배구조도 문제지만, 이토록 지난한 과정을 거치고 사회적 비용을 감수할 정도로 지주회사 전환이 필요하고 그나마 차선이라 할 수 있는지 의문이다. 지주회사 전환도 총수 일가의 그룹 지배를 유지하기 위한 제도기 때문이다.

재벌 정책

대선후보들의 재벌개혁 공약은 총수 일가의 전횡을 견제하기 위해 주주 권한 강화 장치를 도입, 재벌의 경제력 집중을 제어할 방안 마련, 재벌이 독점적 지위를 이용해 하청업체나 중소상인들에게 피해를 유발할 경우 배상과 처벌을 강화하는 정책들이다. 주주 권한을 강화하기 위한 정책으로는 집중투표제, 전자투표제, 감사위원/이사선출 제도 개선, 대표소송제 도입 등이 있다. 경제력 집중을 제어하기 위해서 지주회사 요건 강화와 일감몰아주기 엄벌 등이 제안되고, 공정거래를 위해서 공정거래위원회의 강화와 재편이 거론된다. 대선주자들의 재벌개혁 정책은 강조점이 다를 뿐 전반적으로 유사하다.

특이점은 재벌정책 가운데 총수 일가의 지배구조 개선 정책에 시선이 집중되

고 있다는 점이다. 경영승계가 국정농단의 발단이기 때문이기도 하고, 삼성을 비롯한 주요 재벌의 경영승계가 현안이기 때문이기도 하다. 2012년 대선 시기 골목상권 침해와 하청기업 불공정거래가 이슈가 되었던 것과 사뭇 다른 양상이다. 대선후보들이 적어도 재벌경영승계에 제동을 걸 의지가 있는지 확인하기 위해 경영승계 매개로 활용되는 지주회사 제도와 경영승계를 위해 동원된 국민연금에 관한 정책, 그리고 일감몰아주기 규제 정책을 살펴보겠다.

지주회사 요건 강화

지주회사 요건 강화 정책이 제기되는 배경은 재벌들이 경영승계를 위한 방편으로 지주회사 전환을 택하고 있기 때문이다. 신규순환출자가 규제되는 상황에서 재벌은 경영권을 승계하는 데 지주회사 전환이 상대적으로 유리하다고 본다. 여러 계열사 지분을 각각 물려주는 대신 지주회사 지분만으로 그룹 경영권을 넘겨줄 수 있기 때문이다. 게다가 지주회사 주식 가격이 핵심 자회사 주식보다 낮기 때문에 후계자에게 지주회사 지분을 넘겨주는 편이 증여세를 줄이는 데도 용이하다. 특히 삼성 역시 지주회사 전환을 경영승계를 위한 방편으로 염두에 두고 있었기 때문에 주목받는 정책이 되었다.

지주회사 제도는 외환위기 이후에, 재벌그룹이 순환출자 등으로 복잡하게 얽혀 있어 경영 투명성이 담보되지 않아 계열사의 부실이 그룹 전체로 전이되며, 부실계열사를 신속하게 구조조정하기 어려워 필요성이 제기되었다. 1999년 공정거래위원회는 지주회사제도 도입을 통해 신속한 구조조정을 추진하고, 출자관계 단순화로 경영 투명성을 담보하기 위해 지주회사제도를 도입했다. 그러나 지주회사 제도는 여러 단계 출자를 거쳐 적은 자본으로 다수 기업을 지배할 수 있어 재벌의 경제력집중이 강화될 위험을 가진다. 외환위기 이전에 지주회사 제도를 금지해온

이유다. 이에 따라 지주회사제도를 도입하면서 동시에 재벌 총수 일가의 경제력 집중을 제어하기 위한 행위제한규정 장치(지주회사 부채비율 제한, 자회사/손자회사 지분율 제한, 자회사 외의 다른 국내 계열사 주식소유 제한, 금융/비금융 자회사 동시소유 금지)도 함께 도입되었다.

재벌들이 지주회사 전환을 통해 순환출자보다 단순한 출자구조를 형성하게 되었으나, 총수 일가의 지배권이 강화되고 경제력 집중이 심화되는 결과를 낳고 있다. 지주회사는 적은 자본으로 많은 계열사를 쉽게 확보할 수 있는 합법적 장치다. 총수는 지주회사 지분만 충분히 확보하면 산하 계열사 전체에 대한 지배력을 쉽게 확보할 수 있다. 특히 총수 일가는 지주회사 전환 과정에서 인적분할과 공개매수를 통해 지주회사의 지분을 추가비용 없이 확대하는 방식으로 지배력을 강화한다.

LG, SK, CJ, 한진중공업, 웅진 등의 재벌사들은 인적분할 및 공개매수 방식으로 지주회사 체제로 전환했다. 경제개혁연대의 2009년 조사에 따르면, 그 과정에서 공개매수 중 지배주주가 차지하는 비중은 89.53%로 지배주주를 제외한 일반 소액주주들은 공개매수에 거의 응하지 않음을 확인할 수 있었다. 그 결과 지배주주들은 추가 비용 들이지 않고 지주회사 지분을 쉽게 늘려, 지배주주의 지분이 평균 34.35%P 증가한 것으로 나타났다. 총수 일가 지배력이 크게 향상된 것이다.

그리고 지주회사 행위제한규정은 도입 이후 지속적으로 완화되면서 경제력 집중을 제어하기 위한 장치가 약화되었다. 지주회사가 빚을 통해 자회사를 확대하지 못하게 규제하기 위해 부채비율을 100%로 제한했으나 200%로 완화되었다. 지주회사가 자회사를 무차별적으로 확대하지 못하도록 최소한의 자회사 보유지분율 규제를 두었다. 그러나 자회사 최소지분율은 50% 이상에서 40% 이상으로(상장회사 30%에서 20%로) 완화되었다. 손자회사 설립 금지에서 사업 관련성 있는 경우로 제한하다가 관련성이 없더라도 허용되며, 지분율 100%일 경우 증손회사까지 출자 가능

하게 되었다. 지주회사 금지행위 유예기간을 2년을 두었는데 공정위 승인을 얻으면 2년 더 연장 가능하도록 했다.

이에 따라 자사주 활용을 제한하는 법안들이 발의되고 있다. 자사주에는 자회사 신주배정을 금지하거나, 지주회사 전환 시 자사주를 소각하자는 법안이다. 그리고 대선후보들은 완화된 지주회사 행위제한규정을 다시 강화하겠다는 입장이다. 부채비율과 자회사 최소지분율을 상향하는 방안이다.

유력한 대선후보인 문재인 캠프에 영입된, 김상조 교수는 현재 지주회사 제도가 재벌총수 일가의 지배권 강화와 승계 수단으로 악용되고 있다고 지적하지만, 현재 다단계 교차출자 구조보다는 낫다고 여겨 지주회사로 전환을 유도할 필요가 있다고 본다. 그래서 자사주를 직접 규제하는 법안들에 대해 부정적이다. 지주회사 전환을 가로막기 때문이다. 하지만 현행 지주회사 제도가 문제가 많기 때문에 개선방

안을 제시한다. 구체적 방안은 자회사와 손자회사에 있는 외부 주주들이 지주회사의 경영판단에 소송을 제기할 수 있도록 하는 것과(대표소송) 지주회사가 자회사 지분을 높이 보유할수록 세제 혜택을 주는 것이다. (수익배당금 익금불산입률 조정) 지주회사가 자회사와 손자회사 외부 주주들로부터 간섭을 피하고 세제 혜택을 받기 위해 지주회사의 자회사 지분율을 높이도록 유도하는 방안이다. 이를 단기간에 실행하긴 어렵고 중장기적인 과제로 추진할 것을 제안한다.

지주회사 요건을 강화하자는 주장은 지주회사 전환이 현재 지배구조보다 낫다는 인식을 전제로 한다. 따라서 재벌들의 지주회사 전환을 유도하는 동시에 경제력 집중을 제어하기 위해 규제책을 추진해야 하는 상황이다. 규제책이 강화될수록 지주회사 전환을 유도하기 어렵고, 지주회사 전환을 유도하려면 규제책을 완화해야 한다. 상충하는 목표를 동시에 추진해야 하는 것이다. 그리고 지주회사 요건 강화는 재벌의 상당한 비용부담을 야기하기 때문에 강력한 반발에 직면할 것으로 예상된다. 지주회사 제도를 확대하려는 입장에서는 지주회사 전환에 우선순위를 두면서 지주회사 요건 강화에 대해 상대적으로 정책적 의지를 두지 않을 가능성이 있다. 무엇보다도 제도개선을 하더라도 지주회사 제도가 가지고 있는 본질은 바뀌지 않는다. 지주회사 제도는 모회사인 지배회사가 피라미드 형식으로 기업집단을 지배한다는 점에서 총수 일가의 기업집단 지배를 온존시킨다. 재벌의 지주회사 전환이란 출자구조를 단순화하여 총수 일가 지배를 세련된 방식으로 바꾸는 것에 불과하다.

스튜어드십 코드

스튜어드십 코드란 집사(스튜어드)에게 저택이나 집안일을 충실히 관리해야 하는 의무가 있듯이, 연기금이나 자산운용사 등 주요 기관투자자들이 위탁받은 재산을 성

실하게 관리하기 위해 준수해야 하는 기관투자자의 수탁자 책임에 관한 원칙을 말한다. 2010년 영국에서 처음으로 도입되었고 한국에서도 2016년 말에 한국판 스튜어드십 코드가 제정되었다. 그 내용은 기관투자자가 수탁자산 가치의 보존·증대를 위해 투자대상 회사를 점검하고 경영사항에 적극적으로 의결권을 행사하라는 것이다. 그리고 기관투자자가 의결권을 행사할 때 그 내역과 사유를 공개하고, 스튜어드십 원칙을 잘 이행하고 있는지 주기적으로 공시한다.

스튜어드십 코드의 필요성이 부각된 것은 국민연금이 청와대 등의 외압에 의해 삼성물산과 제일모직 합병에 손실을 감수하고 찬성을 한 사실이 밝혀지면서다. 만약 국민연금이 스튜어드십 코드에 가입했다면 삼성물산 합병과정에서 의결권을 행사하기 전에 내역과 사유를 공개해야 해서 손실을 자초하는 결정을 하지 못했을 거라는 것이다. 그리고 이재용 부회장 일가가 무리한 결정을 추진할 때 국민연금과 같은 기관투자자가 이사회에서 반대의견을 적극적으로 피력해서 견제하는 역할이 필요하다는 것이다. 즉, 국민연금을 비롯한 기관투자자들이 재벌총수의 전횡을 막고 계열사에 대한 편법지원 등 불투명한 경영을 견제하기 위해 적극적으로 의결권을 행사하기 위해 스튜어드십 코드가 필요하다는 것이다.

영국은 2010년 스튜어드십 코드를 도입하면서 주주들의 무관심이 이사회의 전횡을 견제하지 못해 금융위기를 초래하게 되었다고 진단했다. 기관투자자를 제외하고 대부분 소수 주주만 존재하여 이사회가 단기 고수익을 추구하는 위험경영을 하더라도 견제하기 어려운 상태라는 것이다. 따라서 기관투자자가 금융위기 재발을 방지하기 위해 적극적으로 경영에 참여해 이사회를 견제해야 한다는 필요성이 제기되었다. 그 목적은 기관투자자가 투자대상회사의 단기 고수익 추구에 휘둘리지 않고 장기적 가치를 구현하는 데 있다.

그러나 해외에서는 대다수가 스튜어드십 코드의 실효성을 회의적으로 평가

한다. 기관투자자의 주주권 행사 활성화가 이사회의 단기 고수익 경영을 제어하는데 유효한 방안인지 불확실하기 때문이다. 오히려 주주수익 극대화를 위해 단기 고수익을 추구하는 성향은 기관투자자들로부터 촉발된 측면이 크다. 대다수 자산운용사는 반기 또는 1년 단위로 투자수익률을 평가받기 때문에 투자회사의 장기적인 가치에 관심을 기울일 필요성이 없는 구조다. 기관투자자가 수탁받은 자산수익을 높이는 선택과 투자대상회사의 장기적 가치 추구는 이해관계가 상충할 가능성도 있다. 영국에서 기관투자자들의 스튜어드십 코드 준수율이 가입기관의 10% 수준에 머물러 실효성에 대한 의문이 제기되는 배경과 무관하지 않다. 문재인 후보와 유승민 후보가 스튜어드십 코드를 확산하기 위해 관련법을 손보겠다는 입장이지만, 이미 영국 등에서 확인되는 것처럼 실효성이 없을 것으로 보인다.

대기업 일감몰아주기 규제

대기업 일감몰아주기는 대기업집단의 계열사 간 또는 총수 일가 등이 지분을 소유하고 있는 회사에 대해 일감을 몰아주어 과도한 이익을 취하고, 그 이익을 바탕으로 총수 일가가 경영승계 수단으로 악용하여 경제력 집중되는 결과를 낳아 상법, 세법, 공정거래법으로 규제하고 있다. 대기업 일감몰아주기의 대표적 사례는 삼성그룹이 삼성SDS를 계열사 내부거래로 급성장시켜 이재용 부회장의 경영승계를 위한 종잣돈을 마련한 것과, 마찬가지 이유로 현대자동차 그룹이 글로비스를 계열사 내부거래로 성장시킨 것을 들 수 있다.

그러나 일감몰아주기 규제 법안은 실효성이 높지 않았다. 재벌의 내부거래로 계열사에 일감을 몰아주는 부당지원행위를 하면, 그것으로 인해 시장경쟁을 저해했는지 공정거래위원회가 입증해야 했기 때문에 패소하는 경우가 많아서다. 또한, 부당지원행위에 있어 거래조건과 규모가 정상적인 경우보다 '현저하게' 차이가 난

다는 사실을 입증해야 하는데, 그 기준인 '정상가격'을 산정하는 것이 어려워 실효성이 적었다. 이에 따라 공정위의 입증부담을 경감시켜 규제 실효성 강화하기 위해 2013년 개정이 이뤄졌다.

2013년 개정된 공정거래법은 재벌 대기업에 속하는 계열사가 총수 일가 등이 일정 지분(비상장회사 20%, 상장회사 30%) 이상을 보유하고 있는 계열사와 상당히 유리한 거래를 하거나 일감을 몰아주어 부당하게 이익을 귀속시키는 행위를 금지하고 있다. 즉 정상적인 거래조건보다 상당히 유리한 조건으로 거래하거나, 자신 또는 자신이 지배하는 회사가 수행했으면 상당히 이익이 될 사업 기회를 제공하거나, 총수 일가와 현금 금융상품 등을 상당히 유리한 조건으로 거래하거나, 합리적 고려비교 없이 상당한 규모로 거래하는 행위를 금지한다. 개정된 법안은 2014년에 발효되었지만, 1년 유예기간을 두어서 2015년 2월부터 적용되었다.

하지만 규제회피 사례가 속출하고 있다. 지분율 요건을 회피하기 위해 상장사의 총수 일가 지분을 규제기준 하한선인 30%보다 근소하게 낮춰 규제를 우회하는 편법행위가 나타나고 있으며, 총수 일가가 계열사를 통해 간접 지배하는 계열사의 내부거래는 규제하지 못하는 한계를 보인다. 정몽구 회장과 정의선 부회장의 현대글로비스 지분은 합쳐서 30%를 보유하고 있었으나, 규제시행 직전에 지분을 9주 매각해 지분율을 29.99%로 낮췄다. 삼성물산의 100% 자회사 삼성웰스토리는 삼성전자와 삼성물산 등에 단체급식을 제공하여 매출의 40%가 내부거래지만, 총수 일가의 직접 지분만 규제대상이기 때문에 제외된다.

이에 따라 상장과 비상장 여부를 가리지 않고 총수 일가 규제기준 지분율을 20%로 통일해야 한다는 입장과 지분율 기준을 10%로 더욱 낮춰야 한다는 개정안이 제출되고 있다. 또한, 간접지배 역시 규제대상에 포함해야 한다는 요구도 제기되고 있다.

한편 부당지원행위 예외 사유가 불명확하다는 문제도 있다. 즉 내부거래에 있어 효율성 증대 효과가 있거나, 보안성이 요구되거나, 긴급성이 요구될 시 상당한 규모로 거래하더라도 예외로 인정된다. 예외 사유의 모호성은 일감몰아주기에 대한 면죄부가 될 가능성이 크다. 이를 보완하기 위해 공정거래위원회는 올해 1월 '총수 일가 사익편취 금지 규정 가이드라인'을 발표했다. 예외사유로서 효율성, 보안성, 긴급성의 구체적 요건을 제시했다. 효율성 증대는 효과가 가까운 시일 내에 발생하는 것이 명백한 경우, 또 다른 회사와 거래로 달성하기 어려운 효율성만 인정된다. 보안성은 일정한 보안 장치를 마련해 정보 보안을 유지할 수 있는 경우는 인정되지 않는다. 긴급성 역시 납품 기일 준수 등 회사 내부의 사업상 필요는 예외사유로 인정하지 않기로 했다.

대선후보들은 일감몰아주기 규제책의 실효성을 높이겠다는 공통된 입장을 제출하고 있다. 후보별로 접근방식의 차이점은 있다. 유승민 후보는 재벌 총수 일가가 단 한 주라도 주식을 가진 기업이라면 계열사와 거래하지 못하게 하겠다는 입장이다. 계열사 간의 내부거래 자체를 부정하는 것은 아니다. 단지 총수에게 내부거래 이익이 흘러가는 것을 원천적으로 차단하겠다는 것이다. 그래서 해당 계열사가 내부거래가 필요하다면 총수 일가가 보유지분을 매각하도록 하는 것이다. 현대글로비스가 현대자동차 계열사들과 거래를 유지하려면 정몽구 회장과 정의선 부회장의 지분을 매각하라는 의미다. 이러한 규제는 내부거래에 대한 사전적 규제라면 문재인 후보의 접근법은 사후적 규제라고 평가된다.

유승민 후보는 정부가 총수 일가의 내부거래를 원천적으로 차단하는 방법인데 비해 문재인 후보는 주주들이 총수 일가를 견제하는 방법이기 때문이다. 재벌총수의 일감몰아주기를 이사회에서 막든지, 주주들이 소송으로 배상을 받는 방식으로 견제하자는 것이다. 그러나 유승민 후보의 정책의 경우 총수 일가의 간접지배를

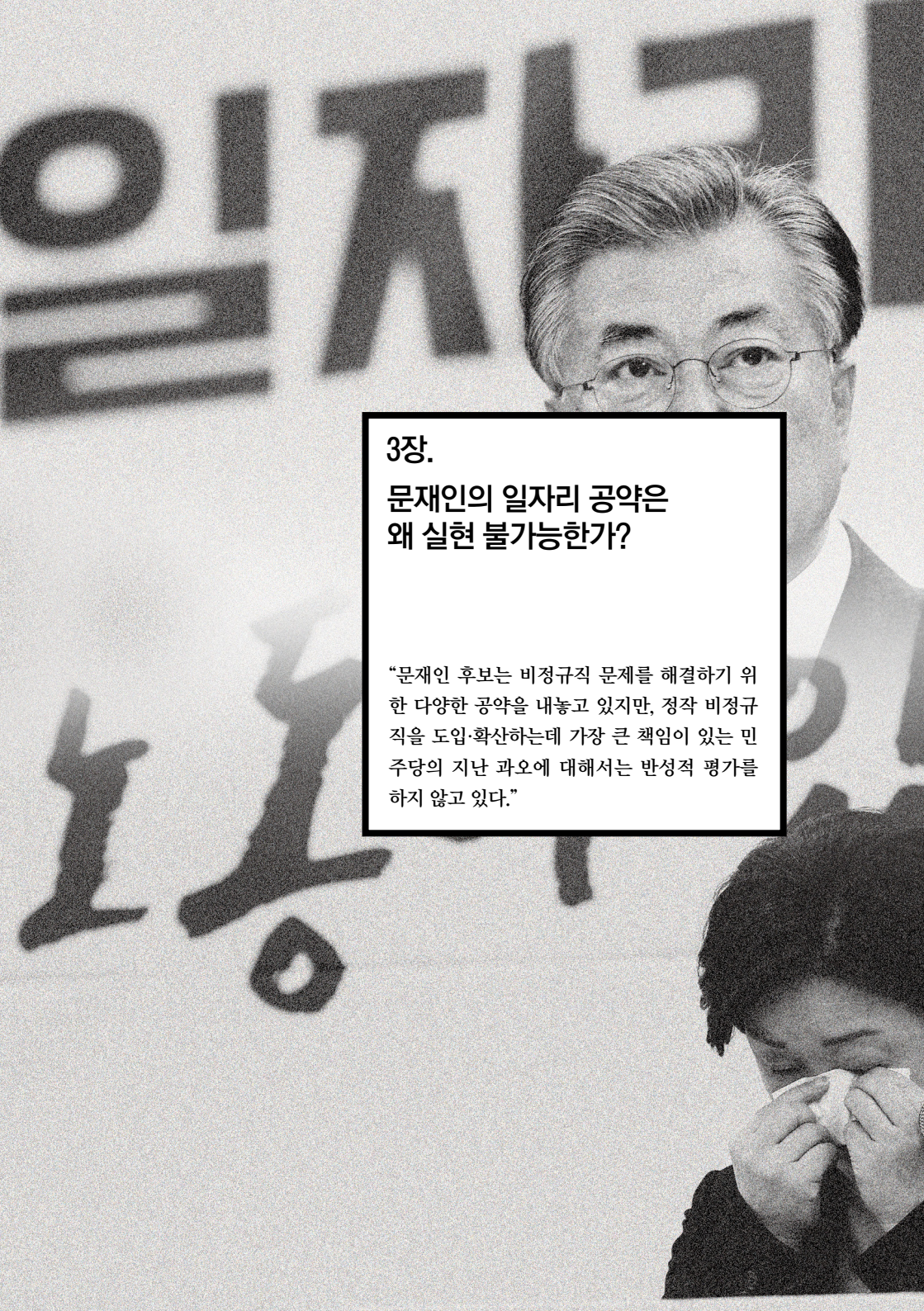
통한 내부거래를 규제할 방안이 부재하고, 문재인 후보의 정책은 현행 제도의 미비점을 직접 보완하지 못하는 한계가 있다.

촛불 요구에 부응하겠다는 약속 보이지 않는다

지난겨울 촛불광장에서 민중들은 재벌체제에 분노했고, 경영승계에 반대했다. 촛불정신을 계승하는 정부라면 재벌체제를 바꾸려 노력하고, 재벌의 경영승계를 용인해서는 안 될 것이다. 그러나 유력한 대선후보들에게서 재벌의 경영승계를 제약할 의지를 확인하기 어렵다. 지주회사가 순환출자보다 진전된 구조라 여겨 재벌들의 지주회사 전환유도에 방점을 찍고 요건 강화 공약은 유보할 가능성이 크기 때문이다.

재벌의 전횡을 견제하기 위해 기관투자자들의 의결권 행사를 강화하는 스튜어드십 코드 역시 해외의 사례를 비춰보았을 때 실효성이 없을 것으로 전망된다. 일감몰아주기 규제 역시 정책 보완이 지속 되어왔으나 재벌계열사 내부거래는 매년 확대되는 추세로 정책적 실효성이 확인된 바 없다. 결국, 촛불의 요구에 부응하겠다는 약속은 지켜지기 어려울 것으로 보인다. 촛불의 요구를 정권에 맡겨둘 수 없는 이유다. ●

이유미



3장.

문재인의 일자리 공약은 왜 실현 불가능한가?

"문재인 후보는 비정규직 문제를 해결하기 위한 다양한 공약을 내놓고 있지만, 정작 비정규직을 도입·확산하는데 가장 큰 책임이 있는 민주당의 지난 과오에 대해서는 반성적 평가를 하지 않고 있다."

2017년 2월 현재 한국의 실업률은 5%, 청년실업률은 12.3%다. 취업준비자, 구직단념자를 합한 실질실업률은 30%가 넘는 것으로 추계되고 있다. 비정규직은 천만 명에 육박하여 전체 노동자 2명 중 1명이 비정규직이다. 연간노동시간은 2,000시간을 훨씬 넘어 OECD평균에 비해 400시간 이상 더 길다. 너무 많이 들어 익숙한 우리의 노동 현실이다.

국가고용전략회의, 고용률 70% 로드맵 등 이명박·박근혜 정부의 일자리 창출 정책은 노동유연화, 노동자운동에 대한 배제·탄압을 정당화하기 위한 핑계에 불과했다는 것이 명백하게 드러났다. 이에 대선주자들은 일자리 창출과 비정규직 문제 해결을 핵심적인 공약으로 발표하고 있다. 아래에서는 민주당 문재인 후보의 노동공약에 대한 분석을 중심으로 2017년 대선에 대한 노동자·민중운동의 대응 방향을 살펴보고자 한다.

문재인 노동공약에 빠져 있는 것

문재인의 노동공약은 개별 노동자에 대한 시혜적 관점을 기반하고 있다. 이는 노동자 스스로 단결하여 임금·고용을 개선할 수 있도록 하는 방향을 도외시할 수밖에 없고, 결과적으로 이명박·박근혜 정부의 노동정책 흐름과 맞닿을 위험이 있다.

일자리 창출 및 비정규직 문제 해결 방안은 과장되었거나 실현 가능성이 불투명하고, 민주당이 주도한 노동유연화 역사에 대한 반성적 평가가 없으며, 무엇보다 '노조할 권리'를 확장하기 위한 집단적 노사관계 정책은 빠져있다. 그 때문에 실현 가능성이 불투명하고, 노동유연화 및 노동자운동에 대한 배제·공격으로 왜곡될 가능성도 높다.

일자리 131개 만들고 비정규직 문제 해결?

문재인 노동공약의 핵심은 공공부문에서 81만개, 노동시간 단축으로 50만개, 도합 131만개의 새로운 일자리를 집권기간 동안 만들겠다는 것이다.

문재인은 공공부문 일자리가 전체 고용에서 차지하는 비율이 7.6%로 너무 낮다고 지적하며(OECD 평균 21.3%), 이 비율을 3% 올리겠다고 주장한다. 일자리 창출의 구체 내역으로는 소방인력(1만 7,000명), 정규경찰(의무경찰 폐지를 통해 1만 6,700명), 사회복지공무원(25만 명), 보육교사, 의료인력, 부사관 등을 제시하고 있으며, 연간 4조2,000억 원씩 5년간 총 21조 원의 재정이 소요된다고 밝히고 있지만 재원 마련 방안에 대해서는 구체적으로 밝히지 않았다.

노동시간 단축을 통한 일자리 창출 공약은 주52시간의 법정노동시간 준수, 근로시간 특례제도[1] 폐지, 연차휴가 의무소진을 결합한 것이다. 휴일노동 포함 주 52시간의 법정노동시간만 준수하고, 근로시간 특례제도를 폐지할 경우 20만4,000개, ILO 협약대로 연차휴가를 의무적으로 다 쓰게 할 경우 30만개의 일자리를 만들 수 있다는 것이다.

비정규직 문제에 대해서는 정부공식통계로도 비정규직이 644만 명에 달해 전체 임금노동자의 33%를 차지하며, 비정규직 급여가 146만 원으로 정규직의 54%에 불과하다는 점을 지적한다. 대책으로는 상시·지속적인 일자리는 법으로 정규직 고용을 원칙으로 정하고 정부·지자체 공공부문 비정규직을 점차적으로 정규직화하며, 동일기업 내에서 동일가치노동 동일임금을 실현하고, 사내하청에 대해서 원

1. 「근로기준법」 59조에 따라 특정한 사업에서 사용자가 근로자대표와의 서면합의로 주 12시간을 초과한 연장근로를 할 수 있게 하는 제도. 운수업, 물품판매 및 보건업, 금융보험업, 영화제작 및 흥행업, 통신업, 교육연구 및 조사사업, 광고업, 의료 및 위생 사업, 접객업, 소각 및 청소업, 이용업, 사회복지사업이 근로시간특례업종으로 지정되어 있다.

청 기업이 공동고용주의 책임을 지도록 법을 정비하는 한편 특수고용노동자에게 고용보험·산재보험 적용을 의무화하고 노동3권을 보장받을 수 있도록 올바른 기준을 세우겠다고 밝혔다.

공공부문 비정규직 정규직화에 대해서는 구체 방안으로 '공공부문 자회사 설립을 통한 정규직화'를 제시한 바 있으며, 공무원을 포함한 공공부문의 고임금부문 비용억제를 통해 마련한 재원을 사용하겠다고 밝힌 바 있다.[2]

부풀려진 공공부문 일자리 공약, 믿을 수 없는 비정규직 대책

'공공부문 81만 명 일자리 확대' 공약은 가장 첨예한 쟁점 중 하나로 발표 후 보수 언론뿐 아니라 민주당 내에서도 논란이 되었다. 81만개의 일자리 대부분은 '새롭게 창출되는 일자리'가 아니며, 막대한 재원을 어떻게 마련할 것인지에 대한 해답이 없기 때문이다.

문재인은 "강바닥에 쏟아 부은 국가예산 22조 원이면 연봉 2,200만 원짜리 일자리 100만개를 만들 수 있다"고 주장했다. 하지만 22조 원은 4년 간 투여된 돈으로, 1년으로 따지면 5조5천억 원이다. 81만 명을 모두 9급 공무원으로 채용했을 경우 연간 16조 원이 필요한데 순차적으로 확충한다고 해도 턱없이 모자라다.

경총은 일반정부지출 중 공공부문 종사자 보수가 21%로 OECD 평균인 23%와 비슷하여 추가 고용 여력이 없다고 비판한다. 이에 대해 문재인 측은 GDP 대비 일반정부지출의 규모가 OECD 평균의 2/3에 불과하기 때문에 공공부문 일자리 확충에 문제가 없다고 반박한다. 이는 일반정부지출의 대폭적인 증가를 전제로 한 주

2. 2017년 민주연구원이 개최한 노동분야 사회경제정책포럼, 〈고용(일자리)의 위기와 노동개혁〉에서 해당 내용이 발표.

장인데, 누구에게 어떤 방식으로 재원을 걷을 것인지에 대한 입장은 공백으로 남아 있다.

더 큰 문제는 81만개의 일자리 중 순증가하는 일자리가 17만개에 불과하다는 점이다. 세부내역 중 공무원 일자리 17만개를 제외하고, 34만개는 정부 예산으로 민간위탁이 이루어졌던 사회서비스 일자리이며, 30만개는 공공기관이 민간에 용역을 준 일자리다.[3]

공공부문 일자리 창출 규모는 상당히 과장된 것이다. 게다가 2017년 민주연구원(민주당)은 노동분야 사회경제정책포럼을 개최해서 공공부문 가운데 고임금층의 임금수준 저하를 통해 재원 일부를 마련할 수 있다는 입장을 제시하기도 했다. 이런 방식의 고용창출은 노동자계급 내부의 재분배에 불과하며, 전체 국민소득에서 노동자가 차지하는 비율은 변화하지 않는다는 점에서 문제다.

정리하면, 문재인의 공공부문 일자리 창출 공약은, 81만개라는 수치에 비해, 실제 창출되는 일자리는 17만개로 설정되어 있어 '일자리 창출'이라는 점에서 보면 상당히 부풀려진 공약이다. 또한 재원 마련 방안에 대한 입장이 없다는 점이 공백이며, 공공부문 고임금층의 임금수준 저하를 통해 재원 일부를 마련하는 방식은 노동자계급 내부의 재분배에 불과하다.

노동시간 단축을 통해 '좋은 일자리' 창출이 가능할까?

문재인은 노동시간 단축을 통해 50만개의 일자리를 창출하겠다고 한다. 휴일노동

3. 민간위탁된 사회서비스 일자리의 공공부문 전환, 공공부문 간접고용노동자의 직접고용 과정에서 해당부문 노동자들을 어떤 형태로 고용할 것인가 하는 쟁점은 필연적이다. 이와 관련해서는 (공공부문) 비정규직 문제 해결에 대한 문재인 후보의 입장이 어떤지가 중요할 것이다. 이와 관련해서는 후술한다.

포함 주 52시간의 법정노동시간만 준수해도 근로시간 특례업종을 제외할 경우 최소 11만2,000개, 특례업종까지 포함하면 최대 20만4,000개의 새로운 일자리를 만들 수 있다는 것이다. 여기에 더해 ILO 협약대로 연차휴가 의무적으로 다 쓰게 할 것이며, 이를 통해서 30만개의 일자리를 만들 수 있다고 주장한다.

노동시간 단축은 왜곡된 노동시간 기준을 정상화하고 살인적인 노동시간을 단축할 필요가 있다는 점에서 올바르며, 고용 없는 성장이 장기화되고 있는 상황에서 일자리 창출을 유도한다는 점에서도 필요하다. 노동시간 단축을 통한 일자리 창출과 관련해서는 오랫동안 실현 방안과 효과에 대한 논의가 진행되기도 했는데, 한국노동연구원은 2014년 주당 최대노동시간 정상화와 근로시간 특례업종 축소를 통한 일자리 창출 효과를 연구한 바 있다.[4]

〈노동법·제도가 조장하는 장시간노동 실태〉

한국의 노동법은 연장노동을 포함한 주당 노동시간을 52시간 이내로 규정하고 있다. 그러나 2000년 노무현 정부 당시 노동부가 "휴일노동은 연장노동에 포함되지 않는다"는 행정해석을 내린 후 주 68시간 노동(법정노동 40시간, 연장노동 12시간, 휴일노동 16시간)이 허용되었다. 이는 애초 입법 취지와는 전혀 동떨어진 판단이다. 현재 전체 노동자의 23%가 주당 평균 52시간 이상 일하고 있는데, 정부가 자본의 이해관계에 조응해 노동자들을 '야근 지옥'으로 내몬 것이다.
최근 임시국회에서 환노위 법안심사소위 소속 의원들은 비판 여론과 노동자운동의 요구에 반응하여 휴일노동을 연장노동에 포함시켜 주당 최대 노동시간을 정상화하는 논의를 진행했다. 하지만 휴일노동 할증 임금율과 유예기간에 대한 입장차로 합의에 이르지 못했는데, 정의당과 민주당이 즉각 시행을 주장한 반면 바른정당은 300인 이상 기업은 2년, 300인 미만 기업은 4년 간 유예할 것을 주장한 것이다. 여기에 더해 자유한국당은 특별연장노동, 휴일노동 · 연장노동 할증수당, 탄력적 노동시간제 등 박근혜 정부가 추진하던 노동개악과 조응하는 쟁점들을 제기하기도 했다.

4. 김승택 외(2014), 「장시간근로 개선을 통한 신규채용 확대 고용영향평가 연구」, 한국노동연구원

보고서는 생산성이나 노동강도, 생산량 감소 등이 일어나지 않는다는 전제하에, 주당 최대 노동시간 정상화를 통해 약 15만7,000명의 고용창출 효과를 이끌어 낼 수 있다고 분석한다.

그러나 문제는 문재인이 제시하고 있는 노동시간 단축 방안이 노동시간 단축에 비례하는 임금삭감을 전제하고 있다는 것이다. 초과노동시간 단축과 연차휴가 의무사용은 별도의 조치가 없다면 자동적으로 임금수준의 하락을 초래할 수 있다.

또한 문재인의 공약에는 임금·노동조건 등 관련된 사안에 대해 어떠한 대책도 없다. 이는 기본급 비중이 낮은 왜곡된 임금체계, 그리고 턱없이 낮은 최저임금 수준으로 인해 많은 수의 노동자들이 잔업·특근을 통해 임금을 보전하는 현실을 무시한 것이며, 노동시간 단축에 대한 저임금 노동자의 반발을 불러올 가능성도 있다.

결국 노동시간 단축은 수당·상여금 기본급화를 통한 기본급 인상, 통상임금 정상화, 최저임금 인상 등 임금체계를 정상화하고 임금하락을 보전할 수 있는 추가적인 조치들과 결합되어야 한다. 이를 통해 임금 하락을 완화하고, 초과노동에 대한 할증률 상향을 통해 장시간노동을 유도하고 있는 자본의 행태를 신규고용 확대로 전환하지 않는다면, 노동시간단축이 저임금 일자리 확대로 이어지거나 실질적인 일자리 창출 효과를 발휘할 수 없을 것이다.

특히 통상임금의 경우 2013년 대법원이 '소정근로 대가성', '정기성', '일률성'에 더해 '고정성'을 통상임금을 판단하는 본질적 기준으로 판시하고, 정기상여금을 통상임금 산정에 포함하는 게 옳다고 판단하면서도 민사법상 신의성실 원칙에 근거하여 소급 청구를 가로막음으로써 통상임금 범위를 부당하게 축소한 바 있다.

게다가 판결 이후 고용노동부는 통상임금 지도지침을 통해 정기상여금의 통상임금성을 부정하고 신의성실원칙 적용요건을 고의적으로 확대 해석했다. 노동시간 단축, 일자리 창출을 실질적으로 추진하려면 왜곡된 통상임금 관련 판결·지침을

반드시 되돌릴 것을 분명히 해야 한다.

또 하나 중요한 문제는 노동시간 단축 공약이 실제 추진되는 과정에서 노동시간 유연화를 초래할 가능성도 있다는 점이다. 이명박·박근혜 정부의 노동시간 단축안은 경제위기에 대한 대응으로 기존의 일자리를 쪼개고 임금을 하락시켜 저질의 일자리를 창출하는 것이었으며, 탄력적 근로시간제 단위기간 확대, 재량근로시간제 대상 업무 확대, 시간제일자리 확대 등 노동시간 유연화와도 적극 결합되었다. 사실상 노동시간 단축이 '노동유연화 패키지'의 일환으로 추진된 것이었다. 문재인 역시 일·가정 양립 정책의 일환으로 육아기 부모 유연근무제를 시행한다는 공약을 제시하고 있다.

사실 노동시간 단축을 명분으로 노동시간 유연화를 도입·확산시킨 것은 민주당이었다. 노무현 정부는 2003년 근로기준법을 개악하는데, 핵심은 주 44시간 법정 노동시간을 주 40시간으로 줄이는 대신에 변형근로제(탄력적 근로시간제)를 확대하고 휴가 제도를 변경한 것이었다. 그 결과 유급 월차휴가가 삭제되고, 가산휴가 기준 연도가 연장되고, 연장·야간 근로에 관한 보상휴가제가 도입되고, 연차휴가 사용촉진제도가 신설되며, 여성 유급 생리휴가가 무급으로 바뀜에 따라 노동자가 동일임금을 받으려면 실제 노동시간 단축분이 거의 상쇄될 정도로 장시간 노동을 유지해야 했다. 또한 1980년 4주 단위 변형근로시간제가 도입된 이래 처음으로 변형근로제가 확대됨에 따라 장차 1년 단위 변형근로제 도입을 향한 전기가 마련되었다. 민주당은 노동시간 단축을 명분으로 주40시간 노동시간 제도를 추진했지만, 실제로는 노동시간 단축보다는 자본이 소망하는 변형근로제 확대의 중대한 계기를 만들었다는 점을 기억해야 한다.

따라서 현재 제시된 노동시간 단축 방안은 연간 노동시간 자체를 제한하고, 노동시간 유연화를 제한하는 등의 추가적인 조치가 동반되지 않는다면 기존 일자

리를 쪼개서 저질의 일자리를 만들었던 박근혜 정부의 고용 정책과 큰 차이가 없을 것이다. 민주노총은 2014년 노동시간 단축 방안으로 「노동시간 단축과 일자리 창출을 위한 법률(안)」을 제안한 바 있는데, 여기에는 △주 52시간, 월 180시간 년 1,800시간의 노동시간 총량 상한, △초과노동 발생 시에 기존 노동자와 동일한 노동조건으로 추가 채용 의무 부과, △노동시간 단축 추진에 있어 임금수준 저하 방지 노력 의무, △포괄임금 약정금지 등이 포함되어 있다. 민주당은 민주노총의 대선 정책질의에서 「노동시간 단축과 일자리 창출을 위한 법률(안)」을 수용하지 않았다.

노동유연화 역사에 대한 반성적 평가 없이 약속 가능한가

문재인은 비정규직 문제 해결을 위한 주요 공약으로 공공부문 비정규직 정규직화를 제시한다. 상시·지속 업무에 종사하는 노동자는 정규직 고용을 원칙으로 하겠다고 밝히면서 정부·지자체 공공부문의 상시업무에 종사하는 비정규직을 점진적으

로 정규직화하겠다는 것이다. 그러나 문재인이 제시하는 '정규직화'는 진정한 정규직화라고 보기 어렵다. 민주당은 비정규직이 고용된 부문에 자회사를 설립하고 이를 통해 비정규직을 정규직화하겠다는 방안을 제시하는데, 이는 비정규직 노동자가 겪고 있는 차별의 두 가지 축인 고용불안과 임금차별 중 고용불안 문제만을 일부 해결하겠다는 것이다.[5]

박근혜 정부 하에서도 공공부문의 직접고용 비정규직의 무기계약직 전환이 이루어졌는데, 문재인의 공약은 이를 간접고용 비정규직으로 범위를 넓힌다는 제한적인 의미를 가지는 것일 뿐 비정규직 문제의 진정한 해결이라고 볼 수는 없다.

공공부문 비정규직 정규직화는 법률 개정이나 자본에 대한 직접적인 통제 없이 정부 정책으로 직접 개입할 수 있으므로 상대적으로 쉽고, 구체적인 수치를 보여줄 수 있으므로 성과로 드러내기에도 용이하다. 그러나 문재인 스스로 지적한대로 공공부문 일자리가 전체 고용에서 차지하는 비율은 7.6%에 불과하다. 따라서 비정규직 문제가 공공부문에 대한 개입만으로 해결될 수 없다는 것은 자명하다. 결국 중요한 것은 공공·민간을 가리지 않고 비정규직 확산을 초래했던 여러 악법들을 바로잡을 수 있는가 하는 점이 될 것이다.

이에 대해 문재인은 상시·지속적인 일자리의 정규직 고용을 법으로 정하고, 동일기업 내에서 동일가치노동 동일임금을 실현하며, 사내하청에 대해서 원청 기업이 공동고용주의 책임을 지도록 법을 정비하는 한편, 특수고용노동자에게 고용보험·산재보험 적용을 의무화하고 노동3권을 보장받을 수 있도록 올바른 기준을

5. 국민의당 안철수 후보 역시 공공부문 비정규직 정규직화 공약을 제시했는데, 구체적인 방안으로 '직무형 정규직 도입을 통한 정규직화'를 제시하여 문재인 후보와는 차이를 보인다. 그러나 고용불안 문제를 일정하게 해결하는 대신 처우개선은 제한하는 방안으로 큰 틀에서는 문재인 후보의 공공부문 비정규직 정규직화 방안과 유사하다.

세우겠다고 밝혔다.

그러나 각 공약의 구체적인 내용이나 추진 방향 등은 제시되지 않았다. 특히 하청노동자에 대한 원청 기업의 책임 강화, 특수고용노동자의 노동자성 인정 등이 실효성 있으려면 법 개정이 되어야 한다는 점에서, 국회 상황을 고려할 때 의지를 갖고 추진하지 않으면 현실화되기 쉽지 않을 것이다.

결국 실제 공약 이행 과정에서 비정규직 관련 공약의 우선순위를 얼마나 높게 설정하고 추진할 것인지가 관건일 것인데, 이러한 부분은 역사적으로 민주당이 어떤 행보를 보여 왔는지, 그리고 그 역사에 대해 스스로 반성적 평가를 하고 있는지를 놓고 판단할 수밖에 없다.

1998년 김대중 대통령은 당선 직후부터 비상경제대책위원회를 통해 정리해고제 즉각 도입을 결정했다. 노조의 정치활동 보장, 공무원·교사의 노동기본권 보장 등을 미끼로 정리해고제, 파견근로제를 도입한 것이다. 법제화에 반대하며 재교섭을 요구한 민주노총에 대해 강경 대응을 천명한다. 이 시기는 한국에서 노동3권을 파괴하고 노동자의 고용과 임금을 나락으로 떨어뜨린 비정규직 문제가 본격적으로 시작되었던 계기였다.

2002년 민주통합당 대선후보였던 노무현은 "비정규직 사용 범위를 제한하고, 편법·불법적인 비정규직 사용을 규제하기 위한 근로감독기능을 강화하겠다", "비정규직 역시 정규직 노동자와 똑같이 노동기본권을 보장받을 수 있도록 하겠다", "특수고용직 노동자들의 노동3권을 보장하겠다"는 공약을 내세웠다.

그러나 집권 후 노무현 정권의 태도는 돌변했다. 2004년 9월 몇몇 업종만을 제외하고 파견을 허용하고, 파견 허용기간을 2년에서 3년으로 연장하며, 파견허용기간을 초과한 경우 '직접 고용한 것으로 본다'(고용의제)에서 '직접 고용해야 한다'(고용의무)로 개악하는 비정규직 관련 노동법 개악 계획을 발표하고, 2006년 11월 통과

시킴으로써 파견제, 기간제 고용형태에 법적 정당성을 부여하고 확대하기 위한 발판을 마련했다.[6]

문재인 후보는 비정규직 문제를 해결하기 위한 다양한 공약을 내놓고 있지만, 정작 비정규직을 도입·확산하는데 가장 큰 책임이 있는 민주당의 지난 과오에 대해서는 반성적 평가를 하지 않고 있다.

정리하면, 비정규직 문제와 관련한 쟁점이 대선 이후 중심적인 노동의제가 될 것으로 예상되며, 특히 공공부문 비정규직 정규직화 관련 현안이 중심 이슈가 될 것이다. 그러나 공공부문 비정규직 정규직화에 대해서 문재인 후보는 재정투입을 최소화하는 방식을 제안하고 있음을 주목해야 한다. 결국 공공부문 비정규직 정규직화는 자회사 설립 방식 등 고용안정을 중심축으로, 처우개선은 제한적으로 진행될 것이며, 이러한 기조는 민간부문에도 영향을 미칠 것이다. 또한 민주당은 대선 시기를 맞이하여 비정규직 관련 정책들을 내놓고 있지만, 그간의 민주당의 행보를 볼 때 집권한다 하더라도 제대로 이행될 수 있을지는 불투명하다.

외면 받는 '집단적 노사관계' 대책

살펴봤다시피 일자리 공약과 비정규직 공약은 불완전할 뿐 아니라 실현 가능성도 불투명하기 때문에 집단적 노사관계, 즉 노동3권의 확장이 매우 중요하다. 또한 심각한 한국의 노동시장 불평등 문제를 해결하기 위해서도 노동조합의 확대, 초기업

6. 최종 통과된 안은 2004년 안과 약간 차이는 있지만 본질은 동일했다. 약간의 차이는 형식적으로 파견허용 업종은 포지티브 방식을 유지하되 확대한다, 파견 2년 초과 시 직접고용의무를 부과한다, 기간제는 2년 초과 시 무기근로계약으로 간주한다는 것이었다.

적 교섭구조 마련 등 노조할 권리의 확장이 매우 중요하다.[7]

비정규직 노동자의 고용형태·처우개선 등에 대해서도 노조할 권리는 핵심적이다. 하지만 이번 대선에서 집단적 노사관계 관련 공약은 과소하다. 특수고용노동자 노동자성 인정, 하청노동자에 대한 원청 기업의 책임성 강화 등 노동권 확장 정책이 일부 제시되긴 했지만 타임오프제도 폐지, 복수노조 창구단일화 강제제도 폐기, 부당노동행위 근절, 공무원·교사 노동기본권 보장 등 중요한 항목들은 도외시되고 있다.

지난 20년간 광범위한 노동유연화가 이루어진 일차적 요인은 노동유연화를 허용하는 제도 개악이었지만, 이와 더불어 타임오프제 시행, 복수노조 창구단일화, 그리고 이를 악용한 노조탄압과 부당노동행위의 빈발로 인한 노동3권 제약 또한 중요한 역할을 했다. 따라서 일자리·비정규직 대책을 적극적으로 제시하면서 집단적 노사관계 문제를 외면하는 것은 심각한 문제다.

개별 노동자의 고용·처우개선에 비해 집단적 노사관계 공약이 부실한 것은 노동정책을 고용이나 성장이라는 관점에서만 접근하면서, 노동자의 권리라는 관점을 기각하기 때문이다. 이는 "일자리가 경제고, 복지입니다", "사람중심의 경제성장"이라는 문재인의 슬로건에서도 잘 드러난다. 기업에 사회적 자원을 몰아주는 그간의 경제정책은 실패했으므로, 이제 사람에게 투자하는 '사람중심의 경제성장 구조'로 바꾸겠다는 것이다.

---

7. 노동조합이 임금격차에 미치는 효과를 분석한 황덕순(2004)의 연구는 노동조합 가입률 및 조직률이 높은 산업일수록 500인 이상 사업체와 미만 사업체간의 임금격차가 줄어드는 관계가 나타난다는 점을 보여준다. 또한 강승복·박칠성(2014)은 제조업에서 2000년대 들어 임금격차가 확대된 것은 비노조부문에서 사업체 간 임금격차가 급격히 확대되었기 때문임을 보여준다. 노조가 있는 부문에서는 임금격차가 거의 확대되지 않았으며, 노조부문의 임금을 평준화하는 '부문 내 효과'가 노조와 비노조부문의 임금평균의 차이로 발생하는 '부문 간 효과'를 압도하고 있다는 것이다.

하지만 여전히 노동은 경제를 위해 동원되어야 할 자원의 하나로 간주된다.[8] 결국 '노동정책'은 '일자리정책'으로 수렴되고, 정책의 목표는 도달해야 할 일자리 개수나 '정규직화'되는 노동자의 수로 표현되며, 고용형태나 노동조건은 '노동자 스스로의 단결과 투쟁을 통한 계급투쟁 과정에서 결정되는 것'이 아니라 '정부가 노동자 개개인에게 시혜적으로 베푸는 것'으로 상정된다.

결론적으로, 이번 대선에서 문재인 후보를 포함한 각 후보들의 노동공약은 노동자운동을 배제하면서 비정규직 노동자 일반에게 직접 호소하는 전략을 택했던 이명박·박근혜 정부의 노동정책의 흐름에서 크게 벗어나지 않는다고 볼 수 있다.[9]

〈표〉 간접고용 노동자 노동권 관련 정책

문재인	안철수	유승민	심상정
대기업·공공부문의 간접고용 사내하청에 대해 원청 기업이 공동고용주의 책임을 지도록 법 정비. 비정규직 고용과 근로조건, 산업안전, 노조 교섭 공동 책임.	없음	간접고용시 원청 사업주를 '공동사용자'로 인정할 수 있는 길을 열어, 원청 사업주와 외주근로자간 근로조건 '협의'가 이루어질 수 있는 가능성을 확대.	하청노동자의 원청 기업과의 직접교섭권, 원청 기업의 대체인력 투입금지, 하청업체 교체 시 고용·근속·단협 승계 등에 모두 동의.

8. 이러한 위계 관계는 정부 부처 간에도 작용한다. 고용 정책의 큰 틀은 경제정책을 담당하는 기획재정부에서 만들어지고, 고용노동부는 이를 시행할 세부적인 계획을 짜고 점검하는 방식으로 사업이 진행된다. 실제로 이명박 정부에서 국가고용전략회의의 의제를 세팅한 것은 기획재정부였다. 고용노동부의 역할도 변화하여 노사관계의 조정보다는 일자리 창출과 실업자 재취업 지원의 비중이 높아진다. 2010년 노동부가 고용노동부로 이름을 바꾼 것은 이런 변화를 상징한다.

9. 심상정은 '노동개혁을 정부의 제1의 국정과제로 추진'하겠다고 밝히는 한편 임기 내 노조 조직률 30%를 달성, 노동부총리제 도입, 고용노동부 확대 개편, 고용청·근로감독청·산업안전청 분리 설치, 노동전담검사제 도입 등을 공언했다. 집단적 노사관계 관련한 공약을 구체적으로 제시하지는 않았지만, 노동 관련 정책의 실현의지를 전반적인 기조를 통해서 분명히 했다는 점은 평가할 만하다. 또한 하청노동자의 원청 기업과의 직접교섭권을 보장하고, 원청 기업의 대체인력 투입을 금지하며, 하청업체 교체 시 고용·근속·단협을 승계하도록 하겠다고 밝히는 등 비정규직 노동자의 노동권 확대 정책을 가장 전향적으로 내놓았다.

문재인 노동공약의 가장 큰 문제는 경제에 대한 낙관적인 전망을 기반으로 제시되고 있다는 것이다. 문재인 후보는 "사람중심 경제성장 구조" 구축을 위한 재원 중 50조 원을 세수자연증가분에서 조달하겠다고 밝혔다. 이는 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 전망을 토대로 마련된 방안인데, 해당 계획은 2017년 경제성장이 호전될 것이라는 전망 하에서 작성되었다.[10]

그러나 실제 한국의 경제성장이 호전될 것이라고 전망하는 전문가는 많지 않다. 한국은행은 지난 1월 13일 2017년 경제성장률 전망을 2.5%로 발표했으며, 이는 종전 발표치인 2.8%보다도 0.3% 낮아진 것이다.

한국 경제에 대한 낙관적인 전망을 근거로 작성된 노동공약은, 경제가 예상만큼 성장하지 않는다면 왜곡되거나 철회될 수밖에 없다. 일자리 창출이나 비정규직 정규직화 공약은 상황논리를 근거로 축소·철회될 수 있으며, 경제 상황이나 일자리 창출을 명분으로 노동유연화가 추진될 가능성도 있다. 또한 문재인의 노동정책이 노동3권 보장과 노조할 권리의 확장을 도외시한 채 개별 노동자에 대한 시혜적인 관점을 취하고 있기 때문에, 노동자운동이 공약 왜곡·철회에 대해 저항할 경우 억압적인 태도를 취할 가능성이 높다. 이는 이명박·박근혜 정부 뿐 아니라 김대중·노무현 정부 당시에도 반복되었던 문제다.

광주형 일자리 모델이 노사정 대타협의 모범사례?

문재인은 2017년 1월 18일 〈정책공간 국민성장〉 주최 정책포럼에서 "좋은 일자리

10. 「2016~2020년 국가재정운용계획」은 재정수입의 연평균 증가율을 5.0%로 예측하는데, 이는 국세수입 증가율을 높게 예측한 것에서 기인한다. 「2016~2020년 국가재정운용계획」은 국세수입이 경제성장률 수준으로 증가할 것이라고 예측하면서, 연평균 증가율을 5.6% 수준으로 예측한다.

만들기를 위해 노사정이 함께 고통을 분담하는 사회적 대타협을 대통령이 직접 나서서 만들어내겠다"고 밝혔다. 그는 "노동자 역시 함께 살아가는 사회를 위해 마음을 열고 일자리 만들기에 함께해야 한다"면서, "노사민정 대타협을 통해 적정임금을 보장하면서 기업의 적극적인 투자를 이끌어내는 윈윈 모델인 '광주형 일자리 모델'에 주목한다"고 밝혔다.

이어 3월 23일 홍영표 더문캠 일자리위원회 공동위원장은 "노사민정 대타협을 통해 적정임금을 보장하면서 기업의 적극적인 투자를 이끌어내는 '광주형 일자리 모델'을 도입하고 전국으로 확산시켜 나가겠다"고 밝혔다. '광주형 일자리 모델'을 통해 노동자의 적정임금 보장, 기업의 우호적 투자환경 조성, 지역 경제 활성화를 이루어낼 수 있다는 것이다. 그러나 '광주형 일자리 모델'을 전국적으로 확산하겠다는 문재인의 공약은 일자리 창출을 명분으로 노동조건 저하와 노동유연화를 강제하는 노사정 대타협을 압박하는 것으로 귀결될 가능성이 매우 높다.

'광주형 일자리 모델'은 윤장현 광주시장이 독일 슈투트가르트와 볼프스부르크 지역 일자리정책을 벤치마킹하여 일자리 창출을 추진한 것으로, 사용자-노조-지방정부 협조를 통해 지역의 노동생산성 경쟁력을 높이는 것을 골자로 한다. 슈투트가르트 모델은 1991~1993년 독일 경제위기 시기 노동조합이 노동시간 유연화와 노동강도 강화를 받아들이고 그 대가로 고용을 보장받는 노사대타협을 통해 위기를 극복한 사례다. 볼프스부르크 모델은 폴크스바겐이 신규 공장 설립을 포르투갈과 볼프스부르크 지역을 두고 저울질하자 노동조합이 대규모 양보교섭을 진행하여 노동표준을 하락시키는 대신 신규투자를 유치했던 사례다.

광주시는 약 8,300억 원을 투입해 자동차산업 전용 국가산업단지(자동차산업밸리)를 조성해 인프라시설을 갖추고, 노사정대타협으로 노사관계를 안정화시키는 동시에 임금 수준을 현재의 절반 수준으로 떨어뜨림으로써 해외생산기지보다 입

지 경쟁력을 높이겠다고 밝혔다. 그러나 시장 임기 3년이 다 되어가는 현재까지 뚜렷한 성과는 없다. 우여곡절 끝에 2016년 7월 18일 '더 나은 일자리위원회'가 출범했지만 1년 가까이 지나도록 실질적 성과는 없다. 사실상 성패를 결정하는 바로미터였던 기아차 광주공장 생산규모 확장(62만→100만대)도 감감무소식이다.

'광주형 일자리 모델'의 핵심은 노동조합의 양보교섭을 통한 노동조건의 하락, 그리고 기업의 투자 환경을 개선하기 위한 정부의 개입·지원(이는 기업에 대한 일종의 특혜정책)이다. 이런 방식을 통한 일자리 창출이 실제 효과를 거둘 수 있을 것인가 하는 쟁점을 차치하더라도 '광주형 일자리 모델'에는 심각한 문제가 있다.

우선 획기적인 구상인 것처럼 보이는 '광주형 일자리 모델'은 사실 외환위기 이후 기업 차원에서 일반적으로 이루어졌던 '양보교섭'의 새로운 버전에 지나지 않는다. 독일 사례가 한국과 다른 점이 있다면, 교섭을 기업 차원이 아니라 지역 차원에서 타결한 것이라는 점이다. 볼프스부르크 사례에 대해서 사용자들은 금속노조의 경직적 단협 모델을 분권화, 유연화했고, 성과급 중심 임금체계를 도입했다는 점을 긍정적으로 평가했다.

산별협약보다 낮은 수준의 지역별 협약을 허용함으로써 노동표준을 하락시키는 이러한 모델이 전국적으로 확대될 경우, 각 지역별로 일자리 창출을 명분으로 '바닥을 향한 경쟁'이 가속화될 위험성이 높다. 실제 '광주형 일자리 모델'이 설정한 완성차 신규 공장 임금은 산업 내 1차 하청업체의 임금수준에도 미달한다.

'광주형 일자리 모델'이 사회적 합의를 이야기하지만, 합의의 주체인 노동자의 권리를 도외시하고 있다는 점은 또 다른 문제다. 독일 금속노조는 산업 내 30% 노동자를 포괄하고 있으며, 특히 슈투트가르트나 볼프스부르크 지역의 금속노조는 과반 이상의 노동자를 조직하고 있다. 여기에 더해 독일 금속노조는 사용자단체와의 전국협약, 지역협약을 법적으로 보장받는다.

그러나 한국의 경우 광주·전남 노조 조직률은 10% 내외에 불과하고(전국적으로 보더라도 상황은 비슷하다), 여전히 기업별 협약 외에는 초기업적 협약 대부분을 대부분 보장받지 못한다. 광주시 노사정 대타협을 위한 기구인 '더 나은 일자리위원회'의 경우 노·사 비율도 불공평한데다 민주노총이 빠지면서 대표성도 상실되었다는 비판을 받고 있다. 설사 대타협이 이루어지더라도 이를 노동자 입장에서 감시하고 보완할 주체 또한 불분명하다. 금속노조의 강력한 협약으로 기업의 약속 이행을 담보해낸 독일 사례와는 차이가 드러난다.

노조 약화로 이어질 가능성이 높은 노동회의소 공약

한편 문재인 캠프 일각에서는 집단적 노사관계 관련 대책의 일환으로 '노동회의소 설립'도 검토하고 있다고 밝혔다. 비정규직과 특수형태 근로종사자, 실업자 등 일정 기간 고용보험 납부 실적이 있는 모든 노동자들이 의무적으로 가입하며, 고용보험의 재원을 활용하는 노동회의소를 설립한다는 것이다. 문재인 캠프 관계자는 "노동회의소는 법정경제단체인 대한상공회의소에 상응하는 역할을 하게 될 것이며, 대한상공회의소와 노동회의소가 산업·경제·사회·노동 관련 정책을 논의하는 중앙정부 단위 노사관계 기구인 '대한민국노사위원회'를 설치해 노사정 대타협을 재시도한다"는 계획도 검토 중이라고 밝혔다.

'90%의 비조직 노동자 이익을 대변하고 보호'한다는 취지인데, 노동자의 권리를 대변하는 가장 기본적 조직인 노동조합을 우회하는 법정노동단체를 구성한다는 점에서 오히려 퇴행적이다. 법률적 지위도, 역할도 모호한 노동회의소는 관변단체로 귀결될 가능성이 매우 높으며, 노총을 배제하는 허구적 '노사정 합의'를 만들어내면서 노동조합 약화를 초래할 가능성도 있다.

노동조합 조직률이 낮고, 미조직 노동자의 이익이 대변되지 못하는 것은 현실

이다. 그러나 관변단체 설립을 통해 이를 해결할 수는 없다. 미조직 노동자의 이익은 단결할 권리 확대를 통해 해결해야 하며, 이러한 측면에서 볼 때 정말 해결해야 할 문제는 노동자들의 단결을 가로막는 고용불안, 원청 사용자의 책임 회피 및 사용자성 불인정, 노동자성 불인정, 그리고 노동조합 활동을 가로막는 제도적 장벽이라는 점은 자명하다.

노동권 향상 기대할 수 없는 문재인 노동 공약

문재인 후보의 노동공약에 대한 평가를 다음 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 일자리 창출과 비정규직 대책을 중심으로 한 개별노사관계 공약에 비해, 노동자 스스로 임금과 고용을 방어·증진시킬 수 있도록 하는 집단적 노사관계 관련 공약은 부실하다. 이는 노동정책을 노동권 확대보다는 고용이란 관점에서 사고하고 있기 때문인데, 노동정책의 근본적 방향설정이 잘못되었음을 보여준다.

둘째, 노동공약 전반이 노동자의 권리와 인간다운 삶을 보장한다는 측면보다는 고용정책의 일환으로 제시되고 있다. 이에 따라 공공부문 일자리 창출 공약 등 일자리 공약은 부풀려진 수치를 중심으로 제시되었으며, 비정규직 정규직화 대책은 노동자간 부당한 차별의 공고화라는 비정규직 문제의 본질적인 측면을 해결하지 못하는 방식으로 제시되었다.

셋째, 제시된 일자리창출 공약은 규모에 있어서 상당부분 부풀려졌고 실제 효과가 어느 정도일지 불투명할 뿐 아니라 임금하락과 노동유연화의 위험을 내재하고 있다. 공공부문 비정규직 공약은 재원 투입 최소화라는 제약조건 하에 고용불안 문제를 일정하게 해결하는 것에 집중되어 있어 공약이 그대로 이행된다 하더라도

처우 개선은 제한될 것이다.

민주당의 노동부문 공약, 특히 일자리·비정규직 등 개별노사관계 관련 공약은 상당부분 민주노총의 요구안을 수용한 것처럼 보인다. 그러나 해당 공약들은 고용 없는 성장이 지속될 수밖에 없으며, 이른바 4차 산업혁명으로 상당수 일자리가 소멸·대체될 수밖에 없는 상황, 그리고 그간 진행된 노동유연화 정책의 결과 국가·자본이 노동자의 인간다운 삶을 보장할 수 없게 된 상황에서 노동자·민중의 불만을 잠재우기 위해 최소필요로 제시되는 고육책이라는 점을 간과해서는 안 된다. 또한 개별노사관계 중심의 단기적 대책들만 제시되면서 노동자 스스로 단결을 강화하고 권리를 쟁취할 수 있도록 하는 방안이 무시되고 있다는 점은 민주당 노동공약의 핵심적인 문제다.

선거 시기 제시된 공약이 약속한 그대로 실행된 적은 없으며, 1998~2008년까지 민주당 집권의 역사가 곧 노동법 개악의 역사였다는 점 역시 기억해야 한다. 김대중, 노무현 정부 전 기간에 걸쳐 고용형태 신축화, 노동시간 신축화, 임금 신축화는 강도 높게, 매우 일관되게 추진되었다. 김대중 정부는 김영삼 정부 시절 체결된 IMF 협약안에는 포함되어 있지 않은 정리해고제 도입을 IMF와 약속하고(이른바 IMF 플러스) 아울러 파견근로제를 도입했으며, 40시간 노동주 요구에 대응해 변형근로제 확대를 추진했다. 이는 노무현 정부 등장 후 결실을 맺어 결국 2003년 근로기준법 개악이 이뤄졌다.

노무현 정부는 노동자 파업을 불필요한 사회적 비용, 즉 사회악으로 간주하며 정규직 노동자의 고용경직성을 파괴하겠다는 목표로 노사관계로드맵을 추진했다. 또한 비정규직 노동자를 보호한다는 명분으로 파견제와 기간제를 제도화하고 확대하는 비정규직법 개정을 관철시켰다. 또한 김대중, 노무현 정부는 지속적으로 직무·성과급제를 요구하는 재계의 요구에 호응함으로써 변형근로제와 짝을 이루는

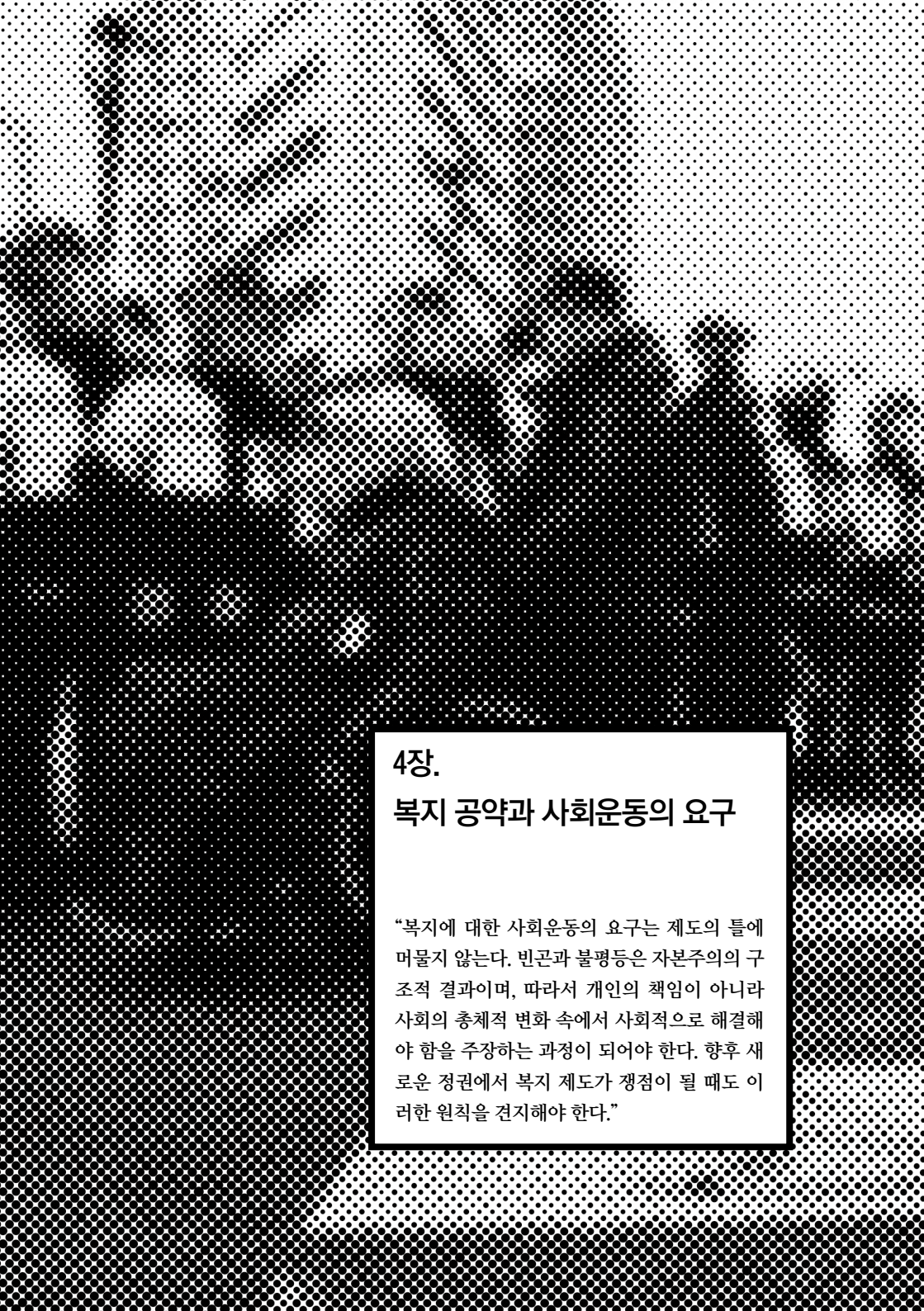
연봉제 도입에 적극적인 태도를 보였다.

19대 대선은 조기대선으로 인해 각 진영의 정책적 준비도 미진한데다, 어떤 세력이 집권하든 정치적으로 매우 불안정한 정권이 될 것이다. 여기에 더해 경제 상황도 불안정하다. 어떤 후보가 대통령이 되든지 간에 실제 공약을 이행하는 과정에서 자본의 격렬한 저항이 있을 것이다. 노동 정책은 왜곡되고 좌절될 가능성이 높다. 이런 상황에서, 노동시장 관련 제도 개악을 현실에서 막아내거나 개혁이 현실에서 이뤄지게 하는 데에는 노동조합의 사회적 영향력, 현장에서 정책의 현실화를 담보할 노동조합의 집단적 힘이 무엇보다 중요하다. 이러한 점을 고려할 때, 민주노조 운동은 제시된 공약이 실현되려면 노조할 권리가 보장되어야 한다는 점을 적극적으로 제기해야 한다.

노동조합은 향후 대선 과정에서 집단적 노사관계 관련 공약을 강력하게 요구하는 한편, 대선 이후 공약의 이행을 강제할 수 있는 사회적 흐름을 만들어나가기 위해 면밀히 준비해야 할 것이다. 또한 민주노조 운동에 대한 배제 전략, 노동유연화 등이 시도될 수 있음을 염두에 두고, 결코 양보할 수 없는 원칙이 무엇인지 명확히 규정해야 할 것이다. 예를 들어 광주형 일자리 모델 확산을 위한 노사정 대타협, 노동회의소 공약 등이 실제 추진된다면, 그 과정에서 민주노조 운동이 배제되거나 양보교섭을 강요받을 가능성이 있다.. ●

김동근 · 홍명교

3
3
Focus



4장.
복지 공약과 사회운동의 요구

"복지에 대한 사회운동의 요구는 제도의 틀에 머물지 않는다. 빈곤과 불평등은 자본주의의 구조적 결과이며, 따라서 개인의 책임이 아니라 사회의 총체적 변화 속에서 사회적으로 해결해야 함을 주장하는 과정이 되어야 한다. 향후 새로운 정권에서 복지 제도가 쟁점이 될 때도 이러한 원칙을 견지해야 한다."

경제는 최악의 침체기를 맞고 있고 청년 실업률은 외환위기 이후 최대치를 기록하고 있다. 불황은 약자에게 더욱 가혹해서, 노인빈곤율은 OECD 중 가장 심각하고 성별임금격차도 참담한 1위를 지속하고 있다. 박근혜와 재벌들은 불평등을 감내하면서 하루하루를 버텨온 이 땅의 노동자와 시민들을 농단한 것이다.

증세 없는 복지를 공약했던 박근혜는 증세와 복지 정책 모두에서 비판받았다. 담뱃세와 연말정산 논란은 서민·중산층의 반발을 불렀고, 기초연금이나 건강보험 정책은 공약을 어겼다는 비판을 받았다. 국민연금에 오래 가입할수록 기초연금을 삭감하고, 기초생활보장제도를 분할해서 공격하고, 사회보장사업 정비방안을 통해 복지 삭감을 추진하는 등 복지제도의 분할선을 적극 활용해 취업자/실업자, 납세자–수급자 간 분할과 갈등을 조장하고 빈곤에 대한 낙인과 차별을 강화했다.

다음 대통령은 이러한 빈익빈부익부 사회를 바꿀 수 있을까? 지금 촛불 대선의 후보들은 최악의 경제상황과 거세진 대중적 불만을 반영해 복지공약을 전향적으로 발표하고 있다. 여전히 취약한 한국 복지제도의 사각지대에 대한 대책과 그 재원마련 방안이 가장 중요할 것이다. 주목할 만한 것으로 기본소득과 사회수당, 기초법 부양의무기준 폐지, 공공 사회서비스 확대 등이 있다.

기본소득?

이재명 성남시장이 촛불 투쟁 과정에서 주목받으면서 그가 적극 주장한 기본소득 또한 이슈가 되었다. 민주당 경선 이후 기본소득에 대한 논의는 주춤해진 모양새다. 그러나 문재인, 유승민, 안철수는 기본소득의 취지를 살려 아동수당, 노인수당과 같은 '사회수당'의 도입에 찬성하는 입장을 밝히고 있다. 심상정은 부분적 기본소득을 도입할 것을 주장한다.

사회수당의 확대나 현 복지체계 개선 등의 취지로 도입 될 수도 있는 공약들이 왜 기본소득이라는 기준점을 두고 '부분적' 기본소득, '기본소득의 취지에 일부 공감하는' 사회수당 등으로 발표되고 있는 것일까? 이는 점점 더 팍팍해지는 현실을 사는 서민들에게 기본소득이라는 아이디어가 유력하고 매력적인 대안으로 떠오르고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

기본소득은 우리의 삶에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 대안일까? 이에 대한 검토가 선행되어야 대선주자들의 공약에 대한 구체적인 평가가 가능할 것이다.

기본소득의 등장

판 파레이스는 기본소득을 "정치단위가 모든 개인에게 자산조사와 일에 대한 요구 없이 지급하는 소득"으로 정의하며, 이 기본소득이 '모두에게 실질적 자유를' 보장할 것이라 기대한다. 기본소득은 노동여부와 연계를 가지지 않음으로써 탈노동화를 실현할 수 있다고 평가된다.

이러한 기본소득에 대한 논의가 왜 지금 확대되고 있는가? 이는 1970년대 이후 자본주의의 구조적 위기에 대한 기존 복지국가의 대응이 실패했다는 역사적 사실을 배경으로 한다. 빈곤이 확산되고 불안정한 지위의 노동자가 증가하는 상황에서 더 이상 고용을 전제로 한 복지체계는 '안전망'으로 기능할 수 없다는 것이다. 역설적이게도 이 지점에서 우파와 좌파 모두 '노동 없는 미래'라는 디스토피아적 공포와 유토피아적 희망을 동시에 제시하면서 기본소득이라는 아이디어로 수렴되고 있다.

이행이냐 지속이냐

먼저 기본소득을 지지하는 좌파, 우파 진영의 주장을 각각 살펴보자. 좌파진영에서

는 기본소득이 실현되면 곧바로 자본주의체제에서 사회주의체제로 이행할 수 있다고 주장한다. 우파진영에서는 자본주의의 지속가능성을 담보하는 정책으로 기본소득을 지지한다. 좌파진영의 주장과는 상반되게도 기본소득이 신자유주의적 의제를 강화하는데 오히려 도움이 된다는 것인데, 모든 노동자가 기본소득으로 일정 급여를 받음으로써 고용주가 경제적 압박을 해소할 수 있다는 논의가 그러하다.

우파진영의 논거와 같이 도입되는 기본소득이 (진보적 관점에서) 복지국가의 복지체계의 대안이 될 수 없음은 자명하다. 기본소득은 일종의 콤비임금(임금+국가의 임금 지원금)으로 기능하여 임금을 낮출 수 있으며, 노동유연화를 심화시킬 가능성을 가진다. 또한 국가 기능의 축소, 즉 복지행정비용과 국가개입을 줄이는데 활용될 수도 있다.

더욱 자세히 살펴보아야 할 것은 기본소득을 체제이행의 수단으로 보는 좌파진영의 관점이다. 이들은 기본소득 재원을 법인세 인상 및 고소득층 증세로 마련할 수 있다고 주장한다. 그렇다면 이는 자본주의적 잉여가치 생산을 전제로 재원을 마련한다는 것인데, 이 방식으로 과연 '체제 이행'이라는 거대한 과제를 해결할 수 있는 것일까? 자본-임노동 관계의 근본적인 변화 없이 그 생산관계에서 떨어지는 이윤으로 기본소득을 실시하면 생산관계에 변혁이 가능하다는 주장에는 모순이 있을 수밖에 없다.

또한 기본소득이 자본주의적 잉여가치 생산을 전제하고 있는 이상, 기본소득이 지급되는 동안에도 생산을 통제하는 권한은 자본가에게 있다. 한국의 경우 외환위기 이후 가속화된 신자유주의의 흐름이 소득과 자산, 교육 등 전반적인 분야에서 불평등을 심화시키고 있다. 이러한 조건에서 자본소유권의 변화에 주목하지 않는 기본소득이 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안이라고 보기는 어렵다.

복지 시장화에 대한 우려

기본소득이 현재 복지체계의 성격을 보다 현금 중심적으로 변화시킬 것이란 점은 분명해 보인다. 현금 지급이 확실한 빈곤의 해결책이며 빈곤층의 경제적 선택권을 넓히는 방식이라는 주장이 있지만 이는 동시에 복지의 수혜자를 시장의 고객으로 변화시키는 것이다. 사회적 인프라 확대 등의 현물 지급이 확대되는 대신 현금 지급의 비중이 늘어날 경우, 최악의 상황은 기초적 생활을 영위하는 데 드는 비용이 기본소득으로 주어지는 급여를 초과하는 것이다. '시장화 된 복지' 속에서 빈곤은 더욱더 심화된 형태로 나타날 것이다. 물론 이러한 우려에 대해 기본소득론자들은 기본소득이 현행 복지체계를 완전히 대체하는 것이 아니라고 주장한다. 사회기반시설이나 사회서비스와 같은 현물 형태의 복지는 유지하되 기본소득을 도입하면 된다는 것인데, 사실 그 비율을 어떻게 설정할 수 있는지는 공백으로 남아있다.

탈노동?

다음으로 기본소득의 '탈노동화'도 쟁점이 된다. 임금노동과 연계된 '기여'를 전제하는 기존의 복지체계와 달리 기본소득은 임금노동을 해체하고 권리로서의 복지를 주장한다. 이 탈노동화에 대해서는 기본소득론자 내부에서도 의견이 분분하다. 먼저 기본소득이 노동의욕을 떨어뜨릴 것이라는 비판에 대해 일부에서는 기본소득이 오히려 노동유인을 만들어내고 여러 경로로 경제를 활성화시켜 완전고용을 가능하도록 할 것이라는 주장을 한다. 다른 한편에는 최근의 기술적인 변화를 근거로 노동 없는 미래가 도래할 것을 전망하고, 이에 적합한 분배제도로서 기본소득이 필요하다는 주장이 있다. 또 노동하지 않고도 살 수 있는 자유, 즉 한 개인이 어떤 노동을 할 것인지 선택하는 것이 아니라 노동 자체를 선택할 자유를 가질 수 있는 수단으로서 기본소득을 지지하기도 한다.

여기에서는 탈노동이 쟁점이므로 두 번째, 세 번째 주장을 살펴본다. 먼저 노동 없는 미래에 적합한 기본소득이라는 주장은 최근 유행하기 시작한 '4차 산업혁명'이라는 논의에 힘입어 더욱 힘을 얻고 있다. 그러나 이 4차 산업혁명의 현실성에 대해서는 논의가 분분하다. 특정산업 분야(IT산업, 인공지능 등)의 재편, 그리고 이 특정산업 분야와 여타 다른 산업분야의 관계 변화의 가능성은 있다. 그러나 이러한 기술적인 변화가 총생산성의 상승, 다시 말해 지금 수준의 생산을 유지하는데 필요한 사회적 총노동시간을 줄이는 변화가 될 것인지에 대해서는 부정적 전망이 압도적이다. 역사를 돌아보면 산업혁명 이후 압도적인 기술 발전으로 생산성의 상승이 있어왔지만 이것이 노동자들이 일하는 시간을 감소시켰거나, 노동강도를 떨어뜨리는 것으로 '자동적으로' 이어지지는 않았다. 왜일까? 생산수단과 생산과정에 대한 통제권이 여전히 노동자들에게 있지 않았기 때문이다.

다음으로 현재의 기술적 변화를 전제하지 않고 당위로서의 탈노동을 주장하는 입장이다. 이 관점은 사회를 유지하기 위한 노동은 사라질 수 없다는 사실을 외면한다. 기본소득을 받든 받지 않든 고되고 비참한 노동을 수행해야 하는 사람이 존재하고, 그렇기 때문에 그 소외된 노동을 해방된 노동으로 변화시켜야 한다는 핵심적인 과제를 우회하는 것이다. 전지구적 차원에서 고려했을 때, 우리 사회가 그 노동으로부터 탈주한다면 그 노동은 다시 어디론가 전가될 것이다. 복지 확대 투쟁은 노동자가 노동과정의 주인이 될 수 있도록 일터의 원리를 변화시키는 주체를 형성하는 동시에, 그 주체가 충분한 복지 혜택의 수급권자가 되도록 하는 것에 목표를 두어야 한다. 과연 기본소득이 이러한 일터의 민주주의·산업의 민주주의를 촉진시킬 수 있을까?

기본소득론자들은 기본소득을 받으면 우리가 열악한 일자리를 그만둘 수 있고, 그 노동시장의 수요와 공급의 원리에 따라 임금이 오르거나 노동 조건이 개선

될 것이라고 한다. 그러나 그 비참한 일자리의 비참의 원인에 대해서 질문을 제기하는 주체를 만드는 것이 아니라 그 일자리를 떠나는 소극적인 저항을 만드는 것이다. 그 노동은 여전히 도피하고 싶고 가능한 선택하고 싶지 않은 비참한 노동으로 남아있으며, 기본소득은 그 노동에 메어있지 않도록 다른 선택지, 도피처를 제공해주는 것이다. 그 노동의 주인이 되기 위해서는 무엇이 필요한가 라는 질문을 제기하기 어렵게 하는 것이다.

사회수당과 부양의무제 폐지

앞서 살펴본 것과 같이 대선 공약들은 '사회수당'으로 수렴되고 있다. 이미 도입되어 있는 사회수당인 기초연금 수급액을 인상하고 아동수당과 청년 대상 수당의 도입을 대체로 공약하고 있다. 여기에 심상정은 매년 20세가 되는 청년에게 정부의 상속·증여세 세입 예산을 나눠 1,000만 원을 배당하는 '청년사회상속제'도 공약했다. 또한 기초법 상 부양의무제 폐지, 국민연금 크레딧 확대 등 기존 소득보장 정책의 사각지대를 줄이는 대책도 언급되고 있다.

아동수당

문재인은 만 0~6세 아동을 대상으로 첫째에게 월 10만원, 둘째에게 월 20만원, 셋째에게 월 30만원을 지급하는 아동수당 공약을 발표했다. 심상정은 부분적 기본소득의 일환으로 0세~5세 아동에게 매달 20~30만원을 지급하겠다고 밝혔다. 유승민은 초등~고등학생 자녀 1인당 10만원의 아동수당을 지급하겠다고 공약하고, 가정양육수당을 2배 인상하겠다고 한다.

아동수당이란 가정에서 아동을 양육하는 데 발생하는 비용을 보조하기 위해

개별 아동을 기준으로 가족에게 지급되는 급여로, 가족수당이라 불리기도 한다. 즉 아동수당은 아동의 양육이라는 조건으로 자격요건 조사 없이 양육비의 일부를 급여의 형태로 보호자에게 보편적으로 제공하는 수당이다.

아동수당 도입을 지지하는 입장에서는 아동수당이 아동 양육에 대한 해당 복지국가의 책임분담 정도를 보여주는 중요한 척도로서 의미를 갖는다고 평가한다. 또한 가족 내에서 행해지는 돌봄노동에 대한 사회적 보상 성격을 갖는다고 보기도 한다.

그러나 이러한 아동수당이 다른 보육서비스를 대체하는 방식으로 도입되어서는 안 된다. 즉 보육과 관련한 사회적 인프라의 확대(국공립 유치원 확대 등), 보육 노동자의 노동조건 개선과 보육서비스 질의 향상 등의 과제와 함께 이루어지지 않는다면 앞서 기본소득을 비판한 것과 같은 맥락으로 복지의 시장화를 초래할 수 있다. 또한 아동양육에 대한 사회적 책임성이 강화되는 대신 '가정 내'에서의 양육이라는 위치를 강화하게 될 위험이 있다. 이는 정책이 목표로 하는 가정 내에서의 무급노동에 대한 사회적 보상이라는 성격마저 상쇄하고 여성의 양육을 더욱 비가시적인 것으로 만들 것이다.

청년수당

문재인은 고용보험에 미가입한 18~34세 취업준비생·니트족을 대상으로 월 30만원 정도의 구직촉진수당을 도입하겠다고 밝혔다. 구직촉진수당은 중앙·지방정부의 공공 고용서비스 참여로 자발적 구직활동을 증명할 때 지급한다. 안철수는 미취업 청년에게 6개월간 30만원을 '훈련수당'의 명목으로 지급하겠다고 했다. 역시 정부가 소개하는 교육훈련을 이수하는 것을 전제로 지급된다.

청년수당은 이미 성남시의 청년배당과 서울시 청년수당으로 실험된 바 있다.

기본소득이 대안이 될 수 있는가?

사회수당의 확대나 현 복지체계 개선 등의 취지로 도입 될 수도 있는 공약들이 왜 기본소득이라는 기준점을 두고 '부분적' 기본소득, '기본소득의 취지에 일부 공감하는' 사회수당 등으로 발표되고 있는 것일까? 기본소득은 우리의 삶에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 대안일까?

전자는 수급 대상을 선별하지 않고 연령과 거주기간을 충족하는 모든 청년에게 분기별 12만 5,000원을 지급한다.(지역통화로 지급) 후자는 1년 이상 서울에 거주하고 있는 만 19세~29세의 청년 중 가구소득, 미취업 기간, 부양가족 수 등의 요건을 충족하는 경우 50만원을 지급한다. 지난해 고용노동부는 급하게 취업성공패키지에 현금지원을 포함했다. 문재인이나 안철수의 공약은 서울시 청년수당과 현재 취업

성공패키지의 절충에 가까울 것으로 보인다.

이렇게 청년수당은 미취업 청년의 취업 지원·알선이라는 목표와 빈곤에 대한 소득보장의 목표 사이에서 동요하며 각각의 목표에 보다 특화된 다른 제도들의 보완적 역할을 한다. 현재 실직 위험이 높은 취약계층에게 소득 지원과 고용서비스를 제공하는 주요 제도는 고용보험과 국민기초생활보장제도다. 고용보험에 가입한 적도 없고, 소득이 최저생계비 이하도 아닌 청년의 경우 사각지대에 있게 되므로, 취업성공패키지와 같은 일자리 지원 프로그램의 대상이 되어왔다. 현재 공약하고 있는 청년수당은 새로운 제도라기보다 이 제도를 일부 보완하는 수준이다. 최대 월 30만원은 보편적 소득보장으로서 의미는 약하다. 물론 일정부분 안전망의 역할을 할 것이다. 그러나 양질의 일자리 자체가 늘지 않으면 청년실업 문제를 완화할 뿐, 해결하지는 못한다.

사회수당 정책은 그 자체로 복지의 성격을 바꾸기 보다는 다른 정책을 보완하는 역할을 한다. 같은 정책이라도 어떤 제도적 맥락에 있느냐에 따라 재분배 효과나 노동시장참여 유인효과 등에서 차이가 나는 것이다. 역사적으로도 사회수당은 각자 다른 경로로 강화되기도 하고 후퇴하기도 했다. 서유럽이나 북유럽의 경우 20세기 초반 모성보호라는 차원에서 아동수당(가족수당)을 확대하다가 1970년대 이후 공격받으며 선별주의를 강화하거나 여성의 노동시장 참여를 강조하면서 보육지원이 높아지기도 했다.

기초법 부양의무제 폐지

홍준표를 제외한 모든 후보들이 기초생활보장 수급기준에서 부양의무자 기준을 폐지할 것을 공약했다. 기초생활보장제도는 현재 빈곤 감소에 있어 가장 효과가 큰 제도다. 그러나 부양의무기준으로 인해 빈곤의 책임을 개인과 가족에 떠넘기며 광

범위한 사각지대를 만들고 있다. 이미 관계에 금이 간 가족에게 본인의 처지가 알려지는 것이 두려워 신청자체를 포기하거나, 수급을 받기 위해 가족관계 단절사유를 작성하는 수치심을 경험해야한다. 수급을 받아도 다시 탈락할까 두려워 가족과 연락을 끊기도 한다.

5년 째 광화문에서 농성을 이어가고 있는 빈민, 장애인들의 요구에 대선후보들이 부응했다는 점에서 반길만하다. 공약을 한 만큼 선거 이후 실질적인 법안 개정을 추진해야 할 것이다. 나아가 기초법 적용대상의 사각지대를 줄이는 것뿐만 아니라, 소득보장제도간 상호연계를 통해 생애주기별로 나타나는 사회적 위험에 대한 포괄적 대처가 필요하다.

사회서비스

문재인 후보는 공공부문 일자리 81만개 공약 중 하나로 사회서비스공단(가칭)을 설치해 민간 영역의 사회서비스 일자리 34만개를 공공부문으로 흡수하는 방안을 고려하고 있다고 밝혔다. 공단은 공공서비스 확대와 일자리 창출 기능을 수행하며 사회서비스의 컨트롤타워 역할을 하게 된다.

한국은 보육, 노인장기요양, 장애인활동지원 등 사회서비스가 급격히 증가하고 있으나 그 질과 만족도는 낮은 상황이다. 2000년대 중반부터 본격적으로 형성되기 시작한 사회서비스 시장은 제대로 된 규제 없이 민간 위주로 급팽창한 결과, 현재 사회서비스의 5%만을 국·공립에서 제공하고 있다. 민간 중심의 과도한 경쟁 속에서 사회서비스 노동자는 저임금, 장시간노동과 고용불안, 산업재해, 성희롱 등 열악한 환경에 놓여있다. 사회서비스노동자의 저임금과 열악한 노동조건은 그 자체로 문제임과 동시에, 잦은 이직으로 전문 인력 확보에도 어려움을 가져와 결과적

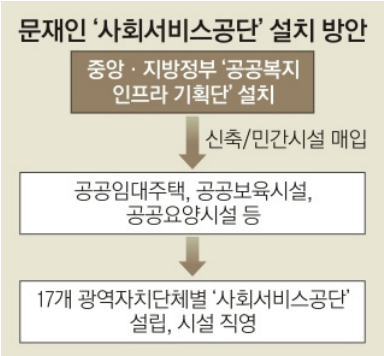
으로 서비스 질의 저하로 나타난다. 게다가 노동조건 개선을 위해 정부에서 수가를 인상해도 실제 요양노동자의 임금상승효과는 거의 없다는 것으로 나타났다. 상황이 이렇다보니 아무리 공적 재원 투여량을 증가시켜도 결국 밑 빠진 독에 물 붓는 격이 이어지고 있는 상황이다.

사회서비스공단 설치는 공공 복지시설 확충과 공단을 통한 시설 직영, 그리고 종사자의 직접 고용이 골자다. 중앙과 지방정부가 공공임대주택, 공공 보육·요양시설을 신축하거나 영세한 민간시설을 사들여 공공시설로 전환하여 이를 사회서비스공단이 직영한다. 각 직영 시설에 채용된 보육교사, 요양보호사, 사회복지사는 공단에 직접 고용된다. 또한 다른 시설의 서비스지원업무까지 포괄적으로 설정하여 공공과 민간의 사회서비스기관 운영의 컨트롤 타워로서의 역할을 한다. 서비스, 인력 관리 상의 문제를 해소할 수 있는 표준운영모델과 표준서비스를 개발하고 교육훈련 시스템을 체계화하여 질 향상에 기여한다는 것이다.

이러한 사회서비스 공단의 구상은 노동자들의 노동조건을 개선하고 이를 통해 서비스의 질 또한 향상시킬 수 있다는 점에서, 그리고 더 나아가 민간 중심의 사회서비스 시장에서 공공성을 '선도' 할 수 있는 표본을 만든다는 점에서 긍정적이다. 하지만 여기서 몇 가지 고려할 지점이 있다.

공공화 방식

사회서비스를 공적 운영체계로 개편하는 방안은 여러 가지가 있다. 제일 좋은 방안은 지방자치단체가 직접 운영하는 것이다. 지자체가 사회서비스 노동자들을 무기계약직(공무직)으로 직접고용하고 직접 서비스기관을 운영하는 것이다. 하지만 현재 시행되고 있는 기준인건비제는 채용할 수 있는 인력이 제한되어 의지가 있는 지자체더라도 재정여건이 양호한 경우가 아닌 이상 직접 운영이 어렵다.



기존에 있는 지자체 산하의 지방공기업이나 지방자치단체 출연기관이 직영하는 방식도 있다. 하지만 이미 존재하는 인사관리 규정으로 노동조건 개선 효과가 미흡하거나 기존에 있는 노동자들과 처우가 상이해질 수 있는 등 노사관계가 복잡해질 수 있다는 우려가 제기된다. 기존 조직에 새로운 기능·영역을 추가하는 것보다는 별도의 공공기관을 신설해서 운영하는 것이 더 효율적일 것이다.

별도의 공공기관을 설립한다면, 국가와 지자체 중 어디에서 이를 만들 것인가? 더불어민주당 남인순 의원이 3월 6일 개최한 토론회에서 김연명 교수는 사회서비스는 철저하게 지역단위를 기반으로 해야 하므로 17개 광역자치단체에 사회서비스공단을 설치 할 것을 제안하였다. 그리하되 전국적 단위에서 공공복지시설의 균형 배치를 위한 종합적 조정이 필요하다고 밝혔다. 하지만 이는 지자체 별 고립을 초래하고 중앙정부의 예산 배정을 위해 지자체별로 고군분투하는 결과를 초래하게 될 것이다. 지역별 불균형의 책임 있는 해결을 위해서는 전국단위의 국가공기업으로 설립하여 각 지자체에 지부를 두는 방식으로 운용하는 게 더 타당하다.

별도의 공공기관 설립 시 또 하나의 문제는 조직형태이다. 지방공기업(공단)이나 출연기관(재단)의 형태로 만드는 방법이 있는데, 사회서비스공단으로 설립 시 사

회서비스 사업은 무수익사업임에 따라 현행 「지방공기업법」하에서는 사업적정성의 수익성 조건으로 경상경비의 50%를 경상수입으로 충당해야 한다는 설립요건을 충족시키지 못한다. 무리하게 지방공기업 형태를 추진할 경우 또다시 사회서비스를 민간 주도의 수익성 논리에 가두게 될 위험성이 있다. 또한 민간영역 침해 우려 사업 배제 조항에 따라 난점이 예상된다. 따라서 사회공공연구원의 김철 연구원은 사회서비스재단을 현실적으로 고려할 수 있는 대안으로 설정하고 있는데, 문재인 대표의 공약에 이러한 지점에 대한 고려가 충분히 이루어져야 할 것이다.

재원 마련 방안

어느 방법을 통해 운영을 하든 공공 복지시설을 늘려야 하므로 재원을 어떻게 마련할지가 관건이다. 우리나라의 경우, 다른 선진국에 비해 지방정부의 재정분담 비율이 과도하다. 일부 지자체에서 공공복지시설의 확대에 소극적인 것은 운영비 부담 때문이다. 따라서 중앙정부의 역할이 강화되면 지자체의 운영비 부담 문제를 완화시킬 수 있다.

한편 공공시설의 확충에 국민연금기금을 이용하자는 주장도 제기되고 있다. 국민연금의 직접투자 혹은 국채매입의 방식을 통해 관련 자금을 마련한다는 것이다. 직접 투자보다는 국채 매입이 상대적으로 안정적이지만 국채 역시 이자가 있다는 점에서 수익성을 완전히 무시할 수는 없다. 주식투자 비중이 높아지는 연기금 운용의 현실을 고려하면 상대적으로 더 나은 선택지가 맞다. 하지만 궁극적으로는 증세를 통한 재원마련 방안을 논의해야 할 것이다.

민간시설에 대한 공적 규제도 필요

공공복지시설을 확충해도 여전히 한국의 사회서비스시장에서 민간공급자는 중요

한 역할을 수행할 수밖에 없다. 영리성이 강한 민간공급자가 대다수인 상황에서 사회서비스의 공공성을 확보하는 방안은 쉽지 않은 과제다. 민간공급자 간 경쟁을 통한 서비스 질 향상 논리는 이제 설득력을 잃은 것으로 보인다. 민간시설 간 질의 차이가 사실상 없는 것으로 드러났으며 이에 반해 국공립시설의 수요는 훨씬 높은 것이 이를 잘 보여준다. 민간시설이 역할을 충실히 수행할 수 있도록 공적 규제 강화 방안이 마련되어야 한다.

사회서비스 사업은 전자바우처 방식으로 운영되는데, 바우처를 받은 소비자가 자신이 원하는 시설에 바우처를 제시하면 시설은 이 바우처로 정부에게 돈을 받는 방식이다. 특정 시설에 투자하는 방식이 아니라 소비자에게 선택권을 주어 민간시설서비스의 질 향상을 도모하겠다는 것이다. 하지만 이는 오히려 이용자를 늘리기 위한 편법이 활성화되거나 서비스노동자에 대한 착취가 심화되는 부정적인 결과를 낳았으며, 오히려 재정지원이 시설이 아닌 개인에게 지급되기 때문에 정부와 지자체의 최소한의 관리감독의 근거마저 취약하게 만든다.

바우처 제도가 활동지원서비스 도입 이후 서비스 확대라는 목적을 충분히 달성한 이상 이제는 바우처 제도를 폐기하고, 서비스의 원래 도입 취지를 살릴 수 있는 방안을 찾아야 한다. 국가가 직접적으로 사회서비스를 제공하면서 책임 있는 관리·감독을 해야 한다.

실질적인 민주적 통제가 관건

지난 5년간 보건업 및 사회복지서비스업 일자리는 28만개(전체 증가분의 87.3%) 증가했다. 의료·복지부분 일자리는 현재 전체 일자리 대비 6.7%(174만개)로 OECD 평균 12.3%의 절반에 불과하지만 저출산고령화 사회가 되며 점점 더 늘어날 전망이다. 따라서 사회서비스와 사회서비스를 제공하는 일자리의 질의 공공성이 담보되는

것은 매우 중요하다.

현 대선 후보가 박근혜정부와 달리 요양, 보육, 장애인활동지원 등 사회서비스에 공적 지원을 강화하겠다는 것은 환영할 일이다. 이제야 노동조합과 사회운동의 요구에 귀 기울이고 있는 것이다. 그러나 핵심은 역시 실질적인 민주적 통제다. 공급의 주체를 국가·지자체로 전환하는 것뿐만 아니라 실질적인 운영구조와 운영목표를 전환해야 한다.

사회서비스 노동자과 사회서비스 이용자의 연대가 관건적이다. 현장을 가장 잘 알고 있는 노동자들이 실질적으로 일터의 주인이 되어야 하며, 동시에 사회서비스 이용자들이 당당하게 권리의 주체로서 제도를 감시하고, 통제해야한다.

금수저의 나라에서

촛불이 만든 장미대선은 더욱 진전된 복지공약을 이끌어 냈다. 그러나 그 공약들은 현재의 복지체제를 일부 보완하는 수준에 머물러있다. 기본소득을 대안 사회로 이행하기 위한 제도로 이해하는 것은 근거가 부족하고, 오히려 탈노동이라는 관점으로 인해 노동권 논의와는 모순된다는 점을 확인했다. 실제 대선후보들의 공약은 보완적 수준의 사회수당제도로 수렴되고 있다.

부양의무제 폐지나 공적 사회서비스 확대 공약은 민중운동의 요구를 일부 반영해 소득보장 사각지대와 사회서비스 시장화의 문제를 해결할 기반을 만들었다고 볼 수 있다. 물론 이 또한 사회경제구조를 총체적으로 변화시키는 대안이라고 볼 수는 없을 것이다.

복지에 대한 사회운동의 요구는 제도의 틀에 머물지 않는다. 빈곤과 불평등은 자본주의의 구조적 결과이며, 따라서 개인의 책임이 아니라 사회의 총체적 변화 속

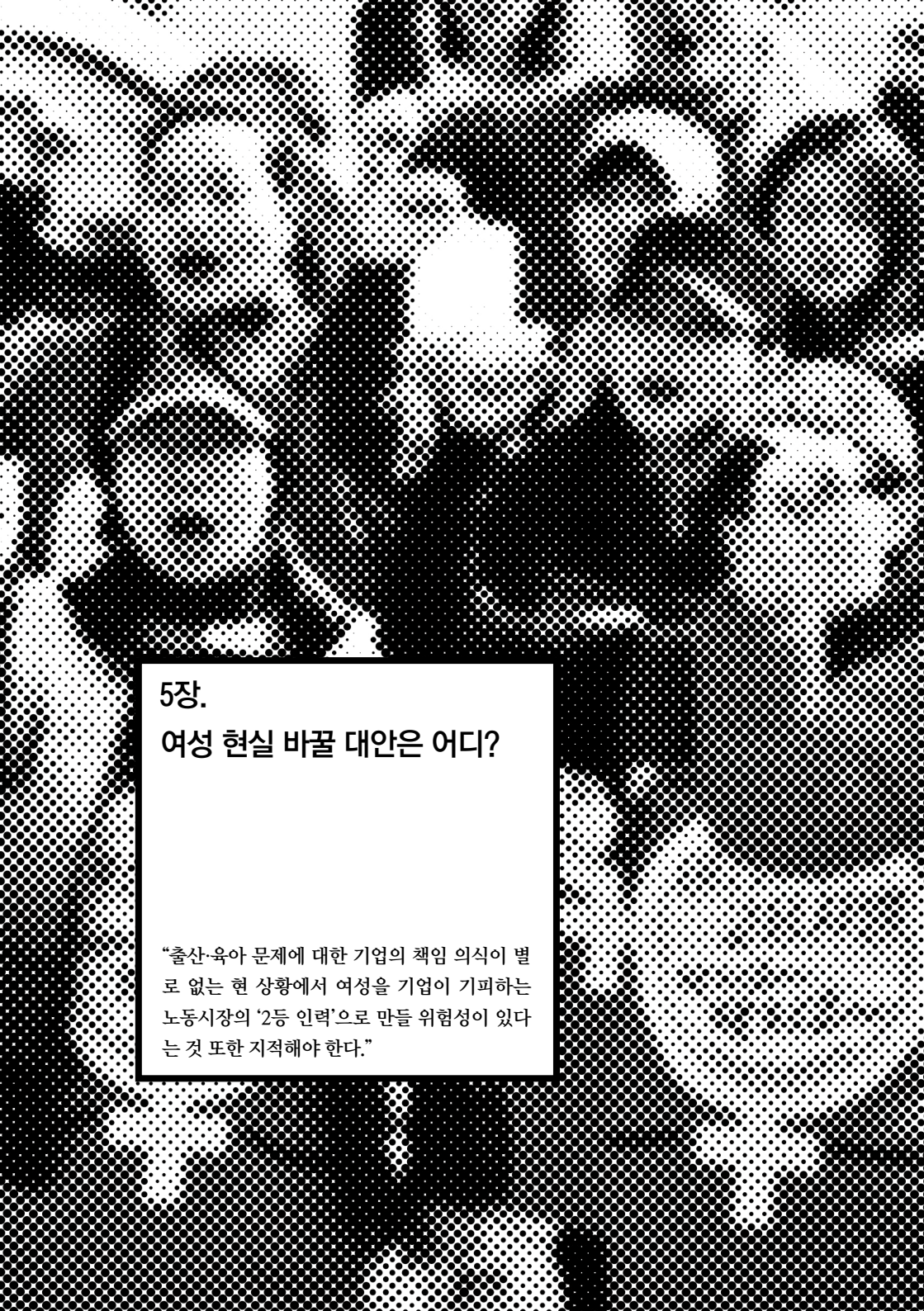
에서 사회적으로 해결해야 함을 주장하는 과정이 되어야 한다. 향후 새로운 정권에서 복지 제도가 쟁점이 될 때도 이러한 원칙을 견지해야 한다.

복지는 결국 재원이 필요하기 때문에, 구체적인 정책 개혁 과정에서 공약이 왜곡될 여지는 얼마든지 있다. 박근혜 정부가 그랬다. 대다수 후보가 복지 정책에 있어서 사회적 합의를 전제로 하고 있다. 누구에게 얼마나 세금을 걷고, 어떻게 복지를 제공할지 정치와 이념을 떠나서 장기적인 합의를 만들어 가자는 구상의 연장선이다. 그러나 지금까지 그렇게 되지 않았다.

개인을 단위로 한 재분배 논의는 갈등을 무한히 분열시킨다. 부자 증세를 하자는 데 부자와 중산층의 기준이 모호하다. 차상위 계층을 핑계로 빈곤층 복지를 깎는다. 결국 전문가와 관료가 제도를 잘 설계하는 것이 바람직하다는 탈정치화된 결론으로 이어진다. 그러나 복지는 계급적 쟁점이다. 자본을 상속 받고 일하지 않아도 부유한 자본가계급과 일하지 않으면 죽는, 일하지 못해서 죽어가는 노동자계급이 첨예하게 대립하는 영역이다. 그 대립을 명확히 드러내야 복지 확대를 위한 계급적 단결을 모색할 수 있다.

부정입학과 특혜를 받은 정유라는 "니 부모를 탓해. 돈도 실력"이라고 당당하게 말하고, 반지하 방의 세모녀는 고된 삶을 포기하는 순간에도 마지막 월세를 내며 죄송하다고 말하는 나라. 금수저의 나라를 해체하는 길은 결국 이러한 착취당하고 배제된 자들의 생존권과 노동권을 향한 투쟁에서 출발해야 한다. 떳떳하고 안정된 일자리, 생활임금과 사회보장, 양질의 공적 사회서비스를 요구하면서, 취업자와 실업자의 조직화와 단결을 동시에 모색해야 한다. ●

김경민 · 김태훈 · 채수용



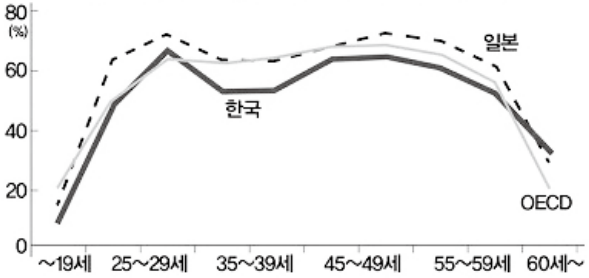
5장.
여성 현실 바꿀 대안은 어디?

"출산·육아 문제에 대한 기업의 책임 의식이 별로 없는 현 상황에서 여성을 기업이 기피하는 노동시장의 '2등 인력'으로 만들 위험성이 있다는 것 또한 지적해야 한다."

오늘의 여성

한국 여성들의 인생은 경력단절, 저임금, 불안정노동

한국 여성 노동의 생애 주기는 출산·양육기에 노동시장을 대거 이탈하는 '엠(M)자형 곡선'(여성의 경제활동 참가율이 생애주기에 따라 M자형 그래프를 그림)으로 특징지어진다. 이러한 현상은 한국 남성이나 다른 경제협력개발기구(OECD) 국가의 여성에게서는 찾아보기 힘들다.



M자형 곡선은 육아 문제와 노동 문제 양자에서 기인한다. 가정 내에서 여성이 육아의 주책임자가 될 것을 기대하는 구조가 변하지 않은 상태에서, 국공립 어린이집 등 육아 인프라는 크게 부족하다. 출산휴가 · 육아휴가와 관련해 '있는 법'들도 안 지켜지는 상황인데, 설상가상으로 상당수 여성은 불안정·비정규직 일자리에 분포해 있어 정책의 '사각지대'에 놓여있다.

이렇게 사회도, 일자리도 육아 문제를 책임지지 않는 것에 더불어, 여성들이 겪는 저임금, 불안정노동, 심각한 성별임금격차 등의 현실 때문에 경력단절을 피할 수 없다. 2016년 통계청과 여성가족부가 발표한「2016 통계로 보는 여성의 삶」에 따르면, 여성 임금노동자(842만 3,000명) 중 비정규직이 40.3%(339만 5,000명)를 차지한다. 이는 지난해보다 0.3% 늘었을 뿐만 아니라, 남성 임금노동자의 비정규직

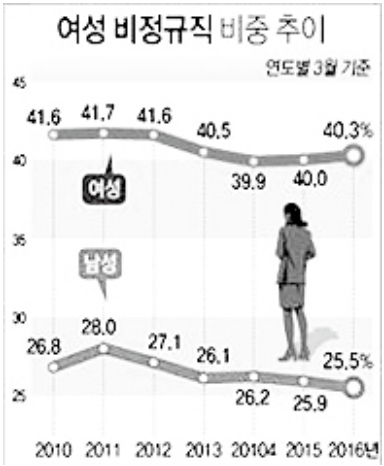
비율(25.5%)보다 훨씬 높은 수치다. 여성 비정규직 중에서도 시간제 노동자가 161만 8,000명으로 47.7%를 차지하는데, 전년보다 14만 7,000명(10.0%)이나 증가한 것이다. 이러한 노동조건 차이의 결과로 한국의 남녀 임금격차는 36.6%로, OECD 평균 15.3%에 비해 훨씬 심각하다. 한국은 OECD가 조사를 시작한 2000년부터 2016년까지 17년 연속으로 성별 임금격차 1위(2016년 36%)를 기록하고 있다.

노동시장을 떠나 있던 여성들이 양육기가 지난 뒤 다시 노동시장에 복귀하면서 경제활동 참가 곡선은 다시 올라가지만, 이때 여성들이 어떠한 일자리에서 어떻게 일하는지가 문제가 된다. 2014년 여성가족부 조사에 따르면 경력단절여성의 재취업 후 월평균 임금(소득)은 149.6만 원으로, 경력단절 없는 취업여성 월평균 임금(소득) 204.4만 원에 비해 54.8만 원이나 적다. 경력단절 여성의 재취업 시 월평균 임금(소득)은 경력단절 당시 받았던 것의 84.7% 수준이다. 일하는 분야도 크게 달라지는데, 경력단절 이전과 비교했을 때 경력단절 이후에 사무직은 크게 줄고(39.4%에서 16.4%로), 서비스 판매직은 크게 늘어난다(14.9%에서 37.0%로). 4인 이하 영세사업장에 취업한 비율은 20%에서 42.9%로 2배 이상 높아지고, 상용 근로자 비율은 87.2%에서 58.6%로 낮아진다. 운 좋게 경력단절 전과 비슷한 일자리에서 일하게 되더라도 연공서열에 따른 임금체계 속에서 경력단절로 인한 낮은 근속기간은 높은 성별 임금격차의 요인이 된다. 종합하면 경력단절은 재취업 여성을 저임금·불안정 일자리로 내모는 것이다.

20년 동안 이어져 온 여성정책의 그림자

넘치는 저임금·불안정 일자리는 한국 사회의 고질적 문제이지만, 여성들이 이렇게 심각한 상태에 있는 것은 왜일까? '여성 인력 활용'이라는 이름으로 여성을 저임금 주변부 일자리에 채워 넣어 온 정부 여성정책의 역사를 되짚어 보자.

1997년 당선된 김대중 정부는 '직장과 가사의 양립'을 여성정책의 기조로 삼았고, 노무현 정부 역시 그 정책을 일관되게 추진하였다. 그러나 정책효과가 본격적으로 드러나던 2000년대 중반은 이랜드 홈에버 노동자들의 투쟁이 상징하는 것처럼 비정규직화, 빈곤화가 다수 여성의 현실로 대두되던 때였다. '직장과 가사의 양립', '여성고용 확대'라는 정책기조로 인해 임금노동과 가사·양육노동 양자를 여성이 부담하는 구조가 강화된 것이다. 여성을 대상으로 한 탄력근로제, 시간제 일자리 등 '다양한 근로시간제'는 저임금 비정규직의 전면화를 초래했다.



정부의 여성인력활용방안 역시 공공서비스 분야의 개방과 시장화를 도모하는 사회서비스 일자리 창출 정책의 일환이었다. 사회서비스 분야(보육, 간병, 가사, 방과 후 학교, 중증장애인 활동 도우미)의 시장화를 추진하여, 여성을 저임금의 유연한 노동력으로 활용한 것이다. 여성이 가정에서 담당하던 노동이 본격적으로 가정 밖에 나왔지만, 여전히 여성들이 그 일을 담당했다. 일차적인 가사 담당자라는 여성의 지위는 바뀌지 않은 것이다.

이명박·박근혜 정부 역시 김대중·노무현 정부의 여성정책 목표를 계승했다. 이명박 정부의 '퍼플잡', 박근혜 정부의 '고용률 70% 달성'을 위한 여성 시간제 일자리 확대 등이 그렇다. 지난 10년 간 저출산·고령화·가족 정책은 저임금 비정규직 일자리로의 여성노동력 활용과 일-가사 이중부담 강화, 여성의 몸에 대한 통제를 노골화하는 정책들이었다. 특히 시간제 일자리 정책은 여성을 불안정 일자리로 끌어

들여 고용률을 가시적으로 높이는 게 목적이었고, 그에 따라 정부가 나서서 경력단절 여성에게 시간제 노동자 자리를 제공했다.

그 결과 전체 임금노동자 중에서 시간제 노동자의 비중은 2003년 6.6%에서 2015년 11.6%로 증가하였고, 여성의 경우 11.7%에서 18.4%까지 증가하였다. '반듯한 시간제 일자리'를 만들겠다는 미명과 달리 이명박 정부 시기 생긴 시간제 노동자의 92.3%는 임시·일용직이었다. 여성 시간제 일자리의 대부분은 도소매업이나 숙박, 요식업, 교육서비스업, 보건·사회복지서비스업 등 이미 여성들이 불안정하게 일해 온 대표적 분야에 몰려있다.

정리하면 역대 정부의 여성정책은 크게 세 축으로 구성된다. 첫째 출산율 하락으로 노동인구가 감소하는 문제에 대응하기 위해 여성고용률을 높이려는 일자리 정책, 둘째 여성경제활동 참여로 발생하는 돌봄노동 공백을 채울 사회서비스 정

책, 셋째 출산율을 높이기 위한 보육지원과 육아휴직 장려 정책이다.

일관된 여성정책기조는 여성노동 활용으로 재생산의 위기를 관리하겠다는 것으로, 성별분업을 강화하고 여성노동을 저임금으로 활용하는 것을 골자로 한다. 이는 역설적이게도 출산독려를 위한 보육지원과 휴직확대 정책이 실효가 없는 이유가 된다. 여성들이 저임금으로 활용되는 조건에서 지원제도를 사용하기 어려운 사각지대로 내몰리기 때문이고, 출산과 육아를 선택할 경제적 여력이 되지 않기 때문이다.

따라서 대선후보들이 보육 등의 지원을 부분적으로 확대하더라도, 여성정책기조를 전면적으로 전환하지 않는다면 정책실효성이 떨어질 것이고, 여성의 현실도 개선되지 않을 것이다. 이러한 관점을 전제로 아래에서는 대선후보들의 주요 육아정책을 살피면서 의의와 한계를 짚어본다.

달라질 수 있을까?

이번 조기 대선에서 대선후보 대부분은 여성들의 삶에 직결되는 출산·육아·노동에 대한 내용을 주요 공약으로 발표했다. 이 중에는 서로 겹치는 공약이 많다.

대다수 후보가 공공보육시설 확대, 노동시간 단축과 육아휴직 급여 현실화를 약속하고 있다. 도저히 넘어갈 수 없을 정도로 저출산, 고령화가 한국 사회의 심각한 문제로 떠오르고 있기 때문이다. 한국 여성이 가임기에 낳는 출생아 수(합계출산율)는 2016년 1.17명으로, 한국은 OECD가 '초저출산 사회'로 간주하는 합계출산율 1.3명 미만이다. 한국은 2001년부터 16년 동안 초저출산이 계속되어, 2017년부터 생산가능인구(15~64세)가 줄어드는 '인구절벽' 상태에 돌입하게 된다. 저출산·고령화의 심화 속에서, 이러한 현실이 개인의 책임이 아니라 청년이 결혼과 출산을

포기할 수밖에 없는 경제·사회적 구조에서 기인한다는 인식과 불만도 퍼지고 있다.

기존의 1차(2006년), 2차(2011년), 3차(2015년) 저출산고령사회 기본계획의 성과가 전혀 없었을 뿐만 아니라 여성의 이중부담과 노동시장의 불안정성을 강화하려는 시도였음을 고려하면, 우리가 요구해야 할 것은 우리나라 여성들이 처한 현실을 실제로 나아지게 하는 것이다. 그 기준은 여성의 노동권 보장, 일-가사 이중부담 해소, 기존 성역할 분담의 해체다. 지금 나온 관련 정책들의 목적이 1차적으로 출산율 끌어올리기에 있다는 점에서 더욱 그렇다.

육아는 곧 여성노동의 문제

대선 후보들이 가장 많은 관련 공약을 낸 육아휴직 문제를 보자. 그간의 육아휴직 정책에 대한 대중들의 대표적인 반응이 '있어 봤자 못 쓴다'는 것이었듯이, 좋은 정책이 있더라도 현장에서 안 지켜지는 것은 큰 문제다. 그간 정부들이 현장 관리감독에 얼마나 진정성 있게 임했는지 의문을 제기하고 감독을 강화할 필요도 있다. 그러나 기본적으로는 한국 여성이 소규모 기업, 비정규직, 간접고용, 특수고용노동 등 '사각지대'에 너르게 존재하는 것이 근본적인 문제다.

한국 기업은 높은 업무강도와 장시간 노동을 강요하고, 육아휴직 대체인력 확보를 기피하고 있다. 그 결과 여성들은 '도저히 일과 가정을 둘 다 챙길 수 없'고, '육아휴직을 쓰면 동료들의 업무강도가 늘어나기 때문에', 눈치와 죄책감으로 차라리 퇴사를 택한다. 간호사와 같이 '임신순번제'가 공공연히 존재하는 업종도 있다. 때문에 이 문제는 노동 정책과 떨어져서 볼 수 없다.

이런 점을 고려하여 문재인 후보는 '임금감소 없는 노동시간 단축', '주 52시간 법정노동시간 준수' 공약을, 유승민 후보는 '칼퇴근법', '돌발노동 금지법' 공약을, 심상정 후보는 '5시 칼퇴근법' 등 장시간 노동을 완화하는 공약들을 제출하고 있다.

하지만 장시간 노동의 일반화와 불법이 만연한 노동시장의 현실을 감안하면, 장시간 노동 문제는 법 한두 개를 고치는 게 아니라, 대대적인 사회 개조가 동반되어야 해결할 수 있다는 것을 유념해야 한다.

육아휴직 제도의 실효성 강화를 위해 육아휴직으로 인한 결원을 보충하는 심상정 후보의 인력 지원기관(돌봄지원인력센터) 공약은 현재의 문제를 제대로 짚었다는 의의가 있으나, 보충 일자리의 안정성을 어떻게 보장할 것이냐는 문제를 잘 해결해야 한다.

여성은 좋은 일자리에서 일하고,

남성이 함께 육아해야

여성만을 정책 대상으로 한정짓고, 여성의 '모성 보호'를 확대하는 식의 정책은 출산·육아 문제에 대한 기업의 책임 의식이 별로 없는 현 상황에서 여성을 기업이 기피하는 노동시장의 '2등 인력'으로 만들 위험성이 있다는 것 또한 지적해야 한다. 게다가 출산·육아가 오로지 여성의 일이라는 성의식·성역할을 고착화하고, 출산·육아 정책을 요구하고 사용하는 주체를 여성으로 한정시킬 가능성 역시 존재한다.

예를 들어 여성 시간제 일자리의 대규모 확대는 정부가 정책으로 부추긴 것만은 아니다. 여성이 육아를 떠맡는 현실로 인해, 결국 '일-가정 양립'을 위한 시간제 일자리에 포섭되는 것은 대부분 여성이기 때문이다. 그래서 육아휴직 전체 기간을

늘리는 것에만 주력하기보다, 어떻게 남성이 육아의 주체로 참여할 것인가를 고민하는 방향이 적합하다. 한국은 남성 육아휴직 사용자가 최근 10년 사이 23배나 늘었음에도 여전히 여성 사용자의 17분의 1 수준에 불과하다.

때문에 실제로 스웨덴에서 효과를 본 바 있는 '남성 육아휴직 할당제' 공약을 참고할 필요가 있다. 스웨덴은 남성 육아휴직을 활성화하기 위해 육아휴직 480일 중 90일은 남성이 사용하지 않으면 소멸되도록 했다. 그 결과 2015년 전체 육아휴직 480일 중 남성이 사용한 일수가 약 25%를 돌파할 정도로 남성의 육아휴직이 보편화되었다. 이는 여성만 육아를 담당하는 구조, 육아휴직을 쓰기 힘든 구조를 변화시키는 데 기여했다.

이러한 요구를 반영하여 다수 후보가 아빠 육아휴직을 독려하기 위한 정책을 제출하고 있다. 남성 육아휴직률이 저조한 이유는 기업에서 불이익을 당할 것이 우려되고, 육아휴직 급여가 낮아(통상임금 40%, 상한선 100만 원) 소득이 크게 감소하기 때문이다. 그래서 후보들의 정책 초점도 남성 육아휴직을 제한하는 기업을 관리 감독하거나 페널티를 주고, 육아휴직 급여 소득대체율을 높이는 데 맞춰져 있다.

심상정 후보는 배우자 출산휴가를 30일 유급으로 보장하겠다고 한다. 육아휴직도 엄마와 아빠가 3개월씩 의무적으로 쓰도록 하고, 육아휴직기간을 12개월에서 16개월로 연장하겠다는 입장이다. 안철수 후보도 배우자 출산휴가 30일을 유급으로 보장하고, 육아휴직 초기 3개월의 소득대체율을 100%로 올려 남성 휴직을 독려하겠다고 밝혔다. 문재인 후보 역시 아빠 육아휴직 급여를 인상하겠다고 한다.

유력후보들이 남성 육아휴직 활성화를 위한 정책을 제출한다는 점이 고무적이다. 하지만 육아휴직 급여 자체가 낮게 설정되어 있어서 후보들이 제안하는 급여 상향수준도 소득대체율에 현저히 미달한다. 따라서 재원마련 계획을 동반하여 육아휴직 급여 소득대체율을 높여야 실질적인 남성휴직을 활성화할 수 있을 것이다.

보육의 사회적 인프라

4월 11일 안철수 국민의당 대선후보는 한국유치원총연합회 '사립유치원 교육자대회'에 참석해 "대형 단설 유치원 신설은 자제하고 지금 현재 사립유치원에 대해서는 독립 운영을 보장하겠다"고 말했다. 이는 이번 조기대선 기간 중 가장 논란이 된 공약이라고 해도 과언이 아니다. 이 정도로 국공립 보육시설에 대한 요구는 유아를 둔 부모, 조부모들에게 대단히 중요한 문제다. 여성들이 직장을 포기하고 모든 육아의 책임을 부담하게 되지 않기 위해서는, 접근성이 높고 믿을 수 있는 보육기관의 확충이 매우 중요하다.

보육정책은 민간에 지원금을 제공하며 보육서비스를 시장화하는 방식이 아니라, 공적인 인프라를 확충하는 방향으로 가야 한다. 이는 국공립 보육시설이 사립보다 학비가 훨씬 저렴하고, 사립에 비해 투명한 경영이 가능하기 때문에 이를 더 선호하는 학부모들의 요구와도 일치한다. 현재 전체의 90% 이상을 차지하는 민간어린이집은 '민간'이 설립하기는 했으나 실질적로 막대한 정부 지원금으로 운영된다. 민간어린이집은 매달 정부로부터 '교사 처우개선비'(교사 1인당 20만 원), '반 운영비'(0~1세 반 20만 원, 2세 반 15만 원), '아동별 기본보육료'(아동 1인당 11만 5,000~36만 1,000원) 등을 지원받는다. 또한 정부가 가정에 '바우처'로 지원하면 학부모가 '아이사랑카드'로 어린이집에 결제하는 표준보육료는 아동 1인당 22만~39만 4,000원이다. 그럼에도 불구하고 민간보육시설의 보육교사 처우, 급식 및 교육의 질, 특별활동비 명목의 지나친 교육비 청구 등 문제점이 연일 끊이지 않는다. 그간 막대한 보육예산을 둘러싼 논쟁이 첨예했지만 실상 보육 예산은 '밑 빠진 독에 물 붓기'밖에 안 된 것이다. 그렇다고 해서 믿지 못할 어린이집 대신 가정 양육수당을 어린이집 지원과 동일한 수준으로 맞추겠다고 하는 공약은 결국 여성에게 돌봄의무를 부과한다.

현재 전체의 5%밖에 되지 않아 '신혼부부 결혼식장에서부터 입학 대기를 해

야 한다'는 말까지 나오고 있는 국공립 어린이집을 확충하고, 직장 내 어린이집을 확충하며, 중소기업 밀집지역과 산업단지 등 필요한 곳에 국공립 어린이집을 늘려야 한다.

대다수 후보는 공공보육시설 확충을 약속하고 있다. 문재인 후보는 국공립 어린이집 이용 아동을 40%까지 상승시키겠다고 한다. 안철수 후보는 병설 유치원 6,000개 학급을 추가로 설치해 공립유치원 이용률을 40%로 확대할 것이라고 밝혔고, 유승민 후보는 공공 보육시설 이용 아동수를 현재의 28%에서 70%로 확대하겠다고 했다. 심상정 후보는 공공보육시설 확대와 더불어 보육교사 처우 개선을 약속했다. 공공보육시설에 대한 요구가 높은 만큼 후보들의 공약이 반갑지만, 한편으로는 대선 시기마다 단골로 등장해도 실질적으로 추진되지는 않는 정책 중 하나라 우려도 크다. 후보들은 공공보육시설 확충을 약속하지만 구체적 재원 마련 방안과 현행 보육예산 집행구조 변화에 대한 언급이 없어 더욱 그렇다. 공공보육시설 확충을 위한 구체적 방안을 마련할 것을 요구해야 한다.

여성의 단결이 변화의 열쇠

이번 대선에서 여성 문제에 대한 관심과 유의미한 정책 기조들이 눈에 띄기는 하나, 여성 문제는 보육지원이나 육아휴직 같은 여성에 대한 특수한 복지 정책만으로는 해결할 수 없다. 그동안의 여성정책은 여성을 일하는 노동자로 설정하고 만들어진 것이 아니라, 보육과 재생산을 당연히 담당해야하는 존재로 설정하고 만들어졌다. 여성이 온전한 한 사람의 노동자, 시민으로 살아갈 수 있도록 하는 것을 목표로, 사회와 노동시장 전반을 바꾸어야 한다. 때문에 여성들의 자기 조직화와 사회적 문제제기가 필요하다. '성평등 임금공시제도', '임금하락 없는 노동시간 단축' 등 듣기

좋은 공약들의 가장 큰 문제는, 노동자들의 조직된 힘이 없는 상태에서는 실현 불가능하다는 점이다.

여성들의 자기조직화를 위해서는 낮은 노동조합 조직률을 극복해야 한다. 2015년 고용노동부의 노조조직현황 통계에 따르면, 노동조합 조직대상 노동자 수 1,902만여 명 중 전체 조합원은 193만여 명으로 전체 노조가입률은 10.2%에 불과하다. 여기에 2017년 민주노총 대의원대회 조직현황보고에 따르면, 전체 조합원 수 73만 4,000여 명 가운데 여성조합원이 17만 7,000여 명으로 민주노총의 여성 조합원 비율은 24%밖에 되지 않는다. 2010년 고용노동부의 노조 조직 현황 통계에서 전체 여성노동자의 노동조합 가입률이 5%였고 지금까지도 크게 오르지 않고 있는 상황에서, 스스로 권리를 말할 기회로서 노조할 권리가 절실히 요구된다.

세계 성평등 순위 1위 아이슬란드의 현재를 있게 한 비결은 무엇인가. 1975년 10월 전체 여성 인구 중 무려 90%가 참여한, 임금·고용에서의 성차별을 깨기 위한 '하루 파업'에서부터 시작하는 여성운동의 힘이다. 여성의 힘으로 여성의 삶을 바꾼 것이다. 저임금·장시간 노동, 일-삶의 불균형, 저출산·고령화 대책은 여성을 짓누르는 문제일 뿐만 아니라, 시급히 해결해야 할 문제다. 여성의 단결은 여성의 삶과 한국 사회의 변화를 여는 열쇠다. ●

김진영

6장.

국민 환상만 조장하는 교육 공약

"입시 과열 현상을 입시 및 교육제도 차원을 넘어 일자리 감소, 직업 간 임금 격차의 극대화, 정규직과 비정규직의 차별 심화 등 사회경제적 불평등의 결과다. 불평등 해소를 위한 정책이라면 경제, 노동, 복지 등에 대한 종합적 원인진단과 해법이 필수불가결하다."

교육은 우리 시대의 화두다. 계층 간 사다리 역할을 하기는커녕 계층장벽을 고착화한다는 비판부터 4차 산업혁명 시대의 인재를 길러내지 못한다는 위기의식까지 교육에 대한 관심은 여전히 뜨겁다. 입시의 공정성을 높이든, 과열경쟁과 이에 따른 교육비용을 줄이든, 황폐해진 학교현장을 살리든, 대통령 후보들은 대선을 앞두고 해법을 내놓아야만 한다.

대선 후보들의 교육 공약의 윤곽이 드러나고 있다. 각 정당의 후보는 복잡했던 대학입시 전형 단순화, '특권학교'로 불리던 외고·자사고·국제고의 일반고 전환, 교육복지 확대 등 진보적 개혁요구로 분류되던 공약들을 상당히 받아 안은 모양새를 취하고 있다. 안철수 후보의 경우 교육부 폐지와 '5+5+2' 학제개편 같은 급진적(?) 공약을 제안해 논란이 되기도 한다. 이들은 과연 우리 시대의 교육 문제를 해결할 수 있을까?

입시제도

입시정책은 수시로 바뀌었지만 그 누구도 입시제도 개혁을 성공적으로 이뤄내지 못했던 게 사실이다. 그러나 작년 퇴진촛불의 발화점이 '금수저' 부정입학이었던 만큼, 박근혜 정권과의 차별성을 부각시키기 위해서 새 정부는 대학 입시제도 손질에 나설 것으로 보인다.

대선주자들의 해법

현행 대학입시 전형은 크게 6개로 구성된다. 수시의 학생부교과전형(내신성적), 학생부종합전형(비교과활동), 논술전형, 특기자 전형과 정시의 수능과 특기자 전형이다. 이를 바탕으로 각 대학은 다양한 입시요강을 발표하는데, 여기에 수시와 정시의 선

발인원, 수능 최저 등급 반영 여부, 내신과 비교과, 면접 반영 비율이 담긴다.

최근까지 수능 외에 내신으로 불리는 학생부교과전형과 비교과의 다양한 요소를 측정하는 학생부종합전형을 비롯한 수시 비중이 점점 늘어나, 현재 수시 비중은 70퍼센트를 넘어선다.

수시 비중이 꾸준히 늘어난 이유는 무엇인가? 특목고, 자사고, 일반고의 학력차가 크고 강남권과 비강남권의 학력차가 벌어지면서 수능 중심의 선발이 과도한 사교육비를 유발하고 고등학교의 교육이 입시위주로 흘러 공교육이 파행적으로 운영된다는 비판 때문이었다.

〈표 〉 2018 대입 전형유형별 모집인원

구분	전형유형	2018학년도	
		인원	비율
수시	학생부교과	14만 935명	40.0%
	학생부종합	8만 3231명	23.6%
	논술 위주	1만 3120명	3.7%
	실기 위주	1만 8466명	5.3%
	기타	3921명	1.1%
	소계	25만 9673명	73.7%
정시	수능 위주	8만 311명	22.8%
	실기 위주	1만 1334명	3.2%
	학생부교과	491명	0.1%
	학생부종합	435명	0.1%
	기타	81명	0.0%
	소계	9만 2652명	26.3%
합계		35만 2325명	100.0%

대선주자들은 앞다투어 입시개혁을 약속하고 있다. 더불어민주당 문재인 후보, 바른정당 경선 후보였던 남경필 경기도지사는 수시로 인한 입시부담을 완화하기 위해 정시 비중을 높이겠다고 밝혔다. 정의당 심상정 후보도 정시비중을 확대하다가 2021년에는 수능을 자격고사화 하겠다고 했다. 진보와 보수를 불문하고 수능 비중을 확대하고, 입시전형을 간소화하는 방향으로 입시제도를 개편하려 한다. 수

시가 확대되면서 수능 준비와 더불어 학생부교과전형, 학생부종합전형을 관리하기 위해 학생들이 내신등급도 관리하고 봉사활동을 비롯해 각종 교내행사에 참여해야 하므로, 과거보다 입시준비의 피로감이 증가했다고 보기 때문이다.

〈표 〉 대선 후보들의 대입제도 개편 공약 비교

문재인	안철수	유승민	심상정
△ 대입전형 세 가지로 단순화(학생부교과, 학생부종합, 수능), 수시 비중 단계적 축소 △ 대학 기회균등전형 의무화 △ 대학입시 투명하고 공정하게 관리	△ 학생생활 및 자기계발기록부와 학생의 진로직업 경력을 고려 △ 수능 자격고사화 △ 앞 자료를 바탕으로 입학사정관제와 면접을 통해 선발	△ 대입전형 단순화 △ 대학입시 법제화	△ 대입전형 세 가지로 간소화(수능, 학생부교과, 학생부종합) △ 2021학년도 수능 절대평가 △ 기회균등 대입전형 50%

그럼에도 대선 주자들은 여전히 문제가 되고 있는 학생부교과전형과 학생부종합전형에 대해 언급하지 않고 있다. 이는 객관식 시험인 수능 중심의 입시가 주입식·암기식 지식만을 측정하고, 의미 없는 지식을 배우는 사교육의 부담을 늘렸으며, 입시 때문에 수업 자체가 왜곡된다는 평가와 더불어 학생부교과전형과 학생부종합전형이 공교육을 정상화시킬 것이라는 기대감에 근거하고 있다.

입시전형 다양화 전략의 실패

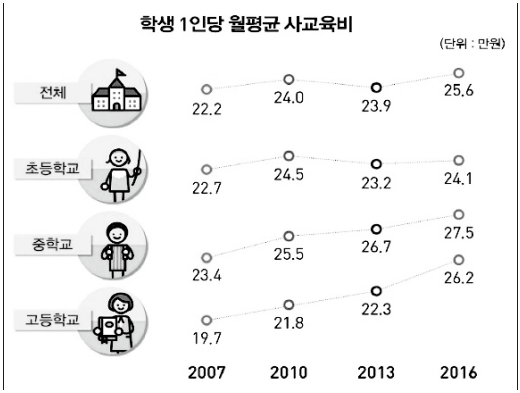
해방 이후 입시정책은 큰 틀에서 네 번 개편되었다. 해방 이후 처음에는 대학 입시가 대학 자율에 맡겨졌다. 그러나 이때에도 입시부정, 사교육비 부담 증가라는 문제가 발생했다. 이에 1969년부터 대학 예비고사와 본고사를 보는 체제로 바뀌었지만, 이 제도 또한 입시 위주의 교육과 과열 경쟁을 부추긴다는 비판을 받았고, 1980년대부터는 학교교육 정상화를 명분으로 대입학력고사와 내신을 반영하는 제도가 도입되었다. 그러나 여전히 단편적 지식만을 측정한다는 문제와 과열 경쟁 및 사교육비의 과도한 부담 문제가 해결되지 않자 1994년부터 대학수학능력평가가 도입

되었고, 2000년대에는 '입학사정관제'를 거쳐 학생부종합기록이 적용되는 데까지 이어진다.

지금처럼 한국에서 대학입시 전형이 다양해진 것은, 1920년대 미국에서 유대인의 입학을 억제하기 위해 학업능력 중심의 선발에서 다양한 입학전형을 적용한다는 명분으로 도입한 '입학사정관제'가 한국에 수입된 결과였다. 입학사정관제란 대학이 채용한 입학사정관이 입학을 지원하는 학생에 대하여 학업 성적뿐 아니라 소질과 경험, 성장환경, 잠재력 등을 종합적으로 평가하여 선발하는 제도로서 2009년부터 도입되었다. 현재는 학생부종합전형의 틀 안에 흡수되어 수시에서 중요하게 작동하고 있다.

입학사정관제는 초기부터 문제가 많았다. 정원이 미달되는 대학들이 정원을 채울 목적으로 수능성적을 반영하지 않고 정원을 채우는 데 활용되거나, 글로벌인재 전형을 활용해 특목고 학생들에게 특혜를 주는 방편이 되었다. 또한 입학사정관 전형이 각 대학마다 다양해 학부모의 학력, 경제활동 참여비율이 높을수록 입학사정관 전형에 대한 정보력 역시 높아 유리한 입지를 점유한다는 비판에 직면했다. 이 때문에 입학사정관 전형에 포함되었던 학교 외부 수상경력 등을 축소하고 대신 교내에서 각종 대회를 치러 응시자 20%이내 학생들을 선발하여 생활기록부에 기재하게 했다. 그러자 1년에 적게는 20개에서 많게는 50개까지, 각 학교들은 각종 대회와 행사를 중구난방으로 열었다. 학생 자치활동 같은 기본적인 활동도 학교생활기록부를 채우기 위한 스펙으로 전락했다.

교내행사가 사교육과 관련 없는 경우도 있겠지만, 입학사정관들이 중요시하는 독후감대회, 논술대회, 토론대회, 주제탐구대회는 초등학생 때부터 다양한 체험활동, 독서활동 등 비교과활동이 병행되어야 순위권 안에 들 수 있기 때문에 학생부종합전형을 준비하기 위한 사교육은 사라지지 않는다. 최소한 응시자의 20% 안



2007-16년 초중고 학생 1인당 월평균 사교육비

에 들어야 학생생활기록부에 기록되기 때문이다. 예체능관련 대회도 마찬가지다. 평소에 예체능 사교육을 받지 않은 학생들이 예체능 대회에서 순위 안에 들기 어렵다. 따라서 수능시험을 준비하는 사교육에서 학생부종합전형을 준비하는 컨설팅 사교육으로 바뀐 것일 뿐 사교육의 규모 자체는 줄지 않았다.

한편, 학생부교과전형은 내신 성적으로 학생들을 평가하고 선발한다. 수시에서 절반 가까이가 이 전형으로 뽑힌다. 서울 강남 학교의 1등이나 강북 학교의 1등, 지방 학교의 1등이 똑같은 1등으로 대접받기 때문에 지역이나 학교 간 불평등 해소 측면에서 긍정적이라 평가받는 것은 사실이다. 하지만 내신 성적도 빈부격차에 영향을 큰 영향을 받기는 마찬가지다. 학교 내 불평등은 여전히 존재하기 때문이다. 같은 지역, 같은 학교라 하더라도 학생들의 경제적 여건은 천차만별이고 내신 성적을 잘 받기 위한 경쟁에서 사교육의 영향력은 크다. 학교 내 경쟁과 학교 간 경쟁 중 어느 것이 교육적으로 더 나을까? 직관적으로 생각해보더라도 하루 종일 같은 공간에서 배우고 노는 동료끼리의 경쟁이 학생의 성장과 발달에 좋을 리 없어 보인다. 결과적으로 입시전형 다양화 전략은 고등학교 교과수업에서 의도했던 애초의

사교육비 지출에 따른 내신등급 확률

(자료:성균관대 김민성 교수)

월사교육비	1등급	2등급	3등급	4등급 이하
없음	1.4%	5.9%	18.2%	74.6%
24만3000원	2.4%	9.4%	25.0%	63.1%
50만원	4.0%	14.8%	31.6%	49.7%
100만원	11.1%	29.7%	34.3%	24.9%
200만원	52.5%	33.4%	10.5%	3.6%

효과는 거두지 못했을 뿐 아니라, 사교육 수요를 발생시키면서 가정의 사회적·문화적 격차에 따른 교육 불평등 문제를 유지시키고 있다.

입시전형 다양화라는 교육철학이 놓치고 있는 것

5· 31교육개혁 이래 한국교육을 지배해온 담론은 '학생중심교육', '체험중심교육', '인성중심교육'이었다. 이를 뒷받침하는 이론은 기존의 '암기식·주입식 교육'의 대안으로 각광받았다. 또한 학업성적 이외 다양한 요소를 분석하여 평가에 반영한다는 입시전형 다양화의 중요한 근거로 작동하고 있다.

가리야 다케히코의 〈교육개혁의 환상〉은 한국에 앞서 일본에서 유행한 교육담론이 교육에 미친 영향을 다루고 있다. 일본에서는 1980년대 중반이후 입시위주교육, 집단 괴롭힘(이지메), 등교거부, 교실붕괴, 학교폭력이 사회적 문제로 대두되자 '신(新)학력관'이 매력적인 교육관으로 등장했다. 그러면서 '인성론'과 '체험론'이 강조되고 개인의 관심과 의욕에 의한 학습을 강조하게 된다. 하지만 1990년 후반 들어 신학력관이 학력저하를 가져온다는 논쟁이 벌어진다. 일본 교육잡지인『현대교육과학』1994년 1월호 특집 "신학력관은 지식을 부정하는 학력관인가"는 '반드시 관심과 의욕이 있어야 지식을 이해하는 것인가'라는 주제를 다룬다. 수학교육의 경우 관심과 의욕이 먼저가 아니라 지식에 대한 이해가 있을 때 관심과 의욕이 생길

수 있다고 지적한다. 또한 신학력관에 의해 지식의 내용은 삭감되었고, 여유교육('유도리교육')을 통해 체험중심의 학습이 진행되었지만 학생들의 학습의욕은 여전히 향상되지 않았고, 오히려 학력저하가 초래되었다는 주장을 펼친다.

근래 유행하는 비고츠키 교육학도 이러한 비판적 논의를 지지한다. 학교를 다니는 시기에 '과학적 개념 체계'를 습득하는 것이 가장 중요한데, 학교라는 체계적 형태의 교육이 과학적 개념 체계를 습득할 수 있게 한다는 것이 주장의 요지다. 이에 따르면 주입식·암기식 교육이라고 비난을 받는 기본 지식 교육은 자신의 개념을 확장할 수 있는 하나의 과정이며 방법론이므로 완전히 버릴 수 없다. 쉽게 말해 '아는 만큼 보인다'는 말처럼 '기본 지식'이 있어야 핵심역량도 강화될 수 있다.

국가교육위원회

'국가교육위원회'는 2012년 대선에서 문재인 후보가 주요 교육공약으로 제시하면서부터 논쟁적 교육정책 의제 중 하나가 되었다. 안철수 후보 역시 작년 국정감사를 시작으로 "교육의 혁명적 변화를 위해 과감하게 교육부를 해체해야 한다"며 끊임없이 '교육부 폐지론'을 주장해왔다. 그는 교육부를 폐지하고 대안으로 "중장기 교육정책을 수립할 국가교육위원회를 만들고, 교육업무 지원을 위한 교육지원처 체제로 개편해야 한다"고 주장했다.

바른정당이나 자유한국당 후보가 국가교육위원회를 직접 거론한 적은 없지만, 한국의 교육계에서는 세계 교육계의 흐름이나 국내 상황으로 볼 때 국가교육위원회의 필요성을 대체로 인정하는 분위기다. 그만큼 '중장기적 교육개혁'과 이를 뒷받침할 '초당파적-사회적 합의'를 위한 국가교육위원회는 도입 가능성이 크다고 점쳐지고 있다. 구체적인 운영방안에 대해서 의견이 분분하지만 말이다.

국가교육위원회의 다섯가지 특징

국가교육위원회가 제기된 배경에는 교육부에 대한 깊은 불신이 자리 잡고 있다. 그동안 정권이 바뀔 때마다 합리적 절차도 결여한 채 수시로 교육정책을 바꾸어 온 것에 대한 불만이며 반작용이라 할 수 있다.

이런 졸속적 정책 변경이 정책의 일관성, 안정성, 예측가능성을 떨어뜨리고 학생과 학부모들의 불안감, 공교육에 대한 불신과 갈등을 증폭시켜 왔다. 나아가 교육부를 대체하여 소수의 교육 관료가 아니라 다양한 주체가 사회적 합의를 형성하고, 그 합의를 바탕으로 정책을 일관성 있고 안정되게 추진하려는 것이 국가교육위원회 설립를 지지하는 논거다.

문재인, 안철수 두 후보는 국가교육위원회의 구체적 방안과 추진 계획까지는 밝히지 않고 있다. 기존의 논의궤적을 살펴보면서 문제의식과 특징을 파악해볼 수 있겠다. 여기서는 문재인 캠프 김상곤 공동선대위원장이 경기도교육감 시절 발간한 〈국가교육위원회 설립 방안 연구〉(김용일·김현국·이윤미·김용, 2012)를 중심으로 국가교육위원회의 다섯 가지 특징을 요약한다.

첫째, 국가교육위원회의 법적 지위와 위상으로 '헌법기구', '교육부장관 또는 국무총리 소속 기구' 그리고 '합의제 행정기구' 세 가지를 고려하고 있다. 헌법기구가 될 경우 입법·행정·사법 외 '제4부'가 된다는 점에서 위상이 매우 강력하나, 교육계 안팎에서 큰 비판에 직면할 가능성이 높다. 반면 교육부장관 또는 국무총리 소속 기구는 소수 관료의 전횡을 방지한다는 위원회 설립 취지에 비춰볼 때 실효성을 담보하기 어렵다. 보고서는 세 번째 방안을 채택하는데, 이는 정부조직법 제5조 행정위원회, 국가재정법 제6조 제2항 '중앙관서' 등 법률에 근거한 대통령 소속 합의제 행정기관을 만드는 방안이다. 비슷한 기구로 기획재정부와 독립적인 한국은행과 금융통화위원회, 국가인권위원회와 방송통신위원회 등이 있다.

둘째, 교육부의 정책 독점을 막고 견제와 균형 원리에 따라 교육정책 과정을 개선하고자 하는 것이 위원회의 설립 취지다. 그러므로 운영 독립성의 보장을 핵심 운영원칙으로 삼는다. 다양한 요구와 이해관계를 지닌 여러 집단이 참여하여 의견을 개진하고, 사회적 합의를 형성하고 이를 토대로 안정적 교육정책과 범정부적·범사회적 교육개혁을 기획하고 추진하려 한다.

셋째, 국가교육위원회는 합의제 행정기구의 구성 원칙에 부합하도록 다양한 교육 주체로 구성된다. 전문가 기구가 아니라 대의 기구이어야 하고, 교육 유관 단체의 범위를 넓게 설정해야 하며, 대의기구인 국회에서 추천하는 인사들과 대통령이 추천하는 인사들의 참여를 보장한다. 대통령, 국회, 교원단체, 교육감협의체, 고등교육단체, 기업과 노동조합, 학부모단체, 학생단체 등이 추천하는 15명 내외의 위원과 유·초·중등교육위원회, 고등교육위원회, 평생·직업교육위원회 등 3개의 분과위원회 및 특별위원회, 그리고 교육부 소속 직원의 1/3이 배치된 사무처로 조직을 구성하게 된다.

넷째, 국가교육위원회는 현재 교육부가 수행하는 사무 일부를 독립시켜 소관 사무로 설정하게 된다. ▲국가 수준의 교육정책 수립, ▲국가 수준의 교육정책에 대한 평가, ▲교육부에서 부의한 주요 정책에 대한 심의·의결, ▲교육정책에 관하여 대통령이 부의하는 사항에 관한 심의, ▲그밖에 교육정책의 개선을 위하여 필요하다고 인정하는 사항이 해당 사무다.

다섯째, 사무 관할권을 둘러싸고 국가교육위원회와 교육부 사이에 갈등과 권한쟁의가 발생할 가능성이 높다. 따라서 조정 원칙을 세우거나 해결 기구를 마련해야 하는데, 권한에 있어 위원회가 우위를 차지하는 구조다. 위원회의 결정을 존중하고, 만약 교육부장관이 위원회 심의·의결 결과와 다르게 시행하고자 할 경우 이를 위원회에 서면보고하거나, 위원회의 동의 절차를 거치게 한다.

대통령 직속 자문기구?

그렇다면 문재인이 공약한 '대통령 직속 자문기구'는 무엇인가? 위상과 운영에 있어 국가교육위원회와는 어떤 차별성을 지니는가? 한국교육개발원(KEDI) 이슈페이퍼 〈교육개혁 자문기구의 평가와 과제〉(서정화·김지희, 2013)에 따르면, 한국에서는 1980년대 중반부터 새 정부가 출범할 때마다 대통령 자문기구로서 교육개혁 기구를 대통령 직속으로 설치·운영해왔다. 이제까지 일곱 차례 설치되어 교육개혁안을 마련, 대통령에게 건의했다.

김영삼 문민정부는 교육개혁을 국가적 과제로 설정하여 매우 포괄적이고 과감한 교육개혁을 추진했다. 교육개혁위원회는 '5 · 31 교육개혁' 방안을 수립하여 발표했으며 이때 마련된 개혁방안은 각종 추진(실무)위원회에 의하여 구체적인 일정에 따라 추진되었다. 관료나 정치인이 아니라 교육전문가들이 주도한 교육개혁이었으며, 교육부와의 관계에서 역대 자문기구들 중 가장 강한 위치에 있었다. 그러나 단기간에 폐쇄적으로 활동이 이루어졌고, 위에서 아래로의 하향식 교육개혁이라는 지적을 받기도 했다. 사업이 다소 성급하게 추진됨으로써 구체적인 방안들에 대해서는 전문적인 검토가 부족했고, 교원들의 의견을 비롯하여 국민 의사수렴이 충분하지 않은 채 이루어져 혼란도 발생했다.

김대중 정부 당시, 교육부가 교육인적자원부로 개칭되면서 교육인적자원정책위원회는 학교 교육문제 뿐 아니라 기업과 민간부문의 인적자원개발 정책에 까지 확대된 개혁안을 마련해 추진했다. 교육인적자원정책위원회의 가장 큰 특징은 사회단체의 참여에 있다. 다른 자문기구와 상이하게 교원단체인 한국교원단체총연합회, 전국교직원노동조합, 한국교원노동조합이 모두 참여했다. 하지만 위상이나 역할에는 한계가 있었다. 모든 부처를 초월하여 인적자원개발에 관한 개혁안을 만들어야 하는 것에서 파생되는 부처 간의 갈등, 그리고 교원단체 간의 갈등이 있었

다.

노무현 참여정부 시기 교육혁신위원회는 초·중등교육에 관한 정책을 주로 담당하는 식으로 교육인적자원부와 역할을 분담했다. 정권 초기에는 교육행정정보시스템(NEIS), 사교육비 경감대책 마련 등 일부 정책에 대해서는 국민의 참여를 허용하며 개방적으로 정책을 결정했다. 역대 자문기구들 중 유일하게 초·중등 교원의 참여 비율이 20%를 넘었다. 또한, 위원들은 한 단체의 대표라기보다는 관련 분야의 전문성을 가지고 참여하는 위원들이 많았다. '학습사회 실현을 위한 미래교육 비전과 전략'이 약 2년에 걸쳐 교육혁신위원회의 교육비전 2030으로 작성되었다. 그러나 참여정부 후반기로 갈수록 국민의 참여가 제한되고 논의가 폐쇄적으로 이루어졌으며 교육개혁을 총괄하는 시스템이 실질적으로 약화되고 이와 함께 정책과정에서의 거버넌스도 약화되었다.

〈표〉 국가교육위원회 공약의 유형 분류

근거 \ 성격	행정부 내 정책기구		
	정책 자문기구 (보완형)	정책 총괄기구 (비판·견제형)	독립적 국가기구 (교육부 폐지)
법률	-	●김상곤 안(2012) ●한국교총 안(2002) ●전교조 안(2012)	●안철수 대선 공약(2017) ●문재인 대선 공약(2012)
기타하위 법규	●문재인 대선 공약(2017) ●역대 정부의 자문기구	-	-

먼저 문재인 후보 공약의 변화가 눈에 띈다. 문재인은 지난 2012년 대선부터 최근까지 '독립적 국가기구로서 국가교육위원회'를 주장해왔는데, 돌연 대통령 직속 자문기구인 국가교육회의를 공약으로 채택했다. 앞서 살펴본 김상곤 공동선대위원장의 안이 정책 총괄기구 성격이었던 점과 비교할 때, 문재인 후보의 공약이 제시한 상은 자문기구에 불과하다. 이 때문에 〈사교육걱정없는세상〉으로부터 "지금 교육부 무용론 및 '국가교육위원회'로 표현되는 새로운 교육정책 결정 기구 도입

에 대한 요구가 큰 상황에서 대통령 자문기구 설치 공약은 김빠지는 공약"이라 비판받기도 했다.

반면, 안철수 후보는 국가교육위원회 설립에 대해 구체적 방안까지 공약하지는 않고 있다. 문재인을 따라잡아야 하는 입장이기에 '5+5+2' 학제개편 공약처럼 정책의 선명성을 강조하기 위해서 강한 권한을 가진 국가교육위원회를 신설하고, 교육부를 폐지하며 교육지원처로 개편한다는 기조를 유지할 가능성도 크다.

안철수와 문재인, 누가 더 진보적인가?

그렇다면 안철수 후보가 문재인 후보보다 더 진보적인가? 문재인의 정책이 후퇴했다는 비판에는 '국가교육위원회가 국가교육회의보다 진보적'이라는 생각이 전제되어 있다. 문재인 후보가 애초의 국가교육위원회 구상에 입각해 국가교육회의를 '국가교육위원회로 나아가는 징검다리'라 표현하기도 했고, 교육부 폐지까지 과감히 말하는 안철수 후보의 국가교육위원회가 더 급진적으로 느껴지기 때문이다.

하지만 급진적인 것이 진보적인 것은 아니다. 우선, 개혁방식과 정당성에 문제가 있다. 문민정부의 교육개혁위원회가 주도했던 5 · 31 교육개혁에 대해서는 진보와 보수진영 모두 '위에서 아래로의 하향식 교육개혁'이라 평가하고 있다. 교육부의 하향식 통제가 문제이듯이 국가교육위원회도 똑같이 부적합한 접근이라는 비판에 귀 기울일 필요가 있다.

안철수 후보의 안은 2012년 문재인 후보의 안과 크게 다르지 않아 보인다. 당시 공약은 민주통합당의 법안과 내용이 같다. 국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 제12조 2항에 따르면 "위원회의 회의는 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다." 즉, 위원 15명의 과반수 찬성으로 국가의 교육정책과 발전계획이 결정되는 것이다. 이것이 국민이 직접 선출한 300명 국회

의원으로 구성된 국회의 의결보다 더 큰 정당성을 가진다고 할 수 없다. 또한 국가교육위원회가 정책 수립을, 교육부가 개편된 교육지원처가 정책 실행을 담당할 경우 정책 실패에 대한 책임은 누가 지는가? 교육개혁 자문기구의 역할을 할 때는 기존처럼 최종 의사결정자인 교육부와 대통령이 그 책임을 지겠지만, 심의 및 의결 심지어 행정부와 독립된 기구일 경우 책임소재가 불분명해진다.

합의 결과도 문제다. 물론 사회적 합의의 틀 속에서 정책의 일관성·안정성, 교육의 중립성, 교육행정의 민주화가 실현되면 교육부 주도의 하향식 행정에 대한 불만이 줄어들 수도 있을 것이다. 하지만 이것이 교육의 질 향상으로 이어진다는 보장은 없다. 그럴 경우 지금까지 교육부로 튀던 불똥은 국가교육위원회로 옮아 붙을 것이다. 무엇보다, 문재인 후보의 대통령 당선 가능성이 점쳐지는 시점에서 교육개혁 자문기구로서 국가교육회의의 정체에 대해 진지하게 생각하지 않을 수 없다.

"대학과 교육인적자원부의 완강한 거부로 인해 2008학년도 수능은 9등급제가 됐다. (중략) 노무현 대통령ㅈ의 의지는 7등급 정도였고, 9등급제를 도입할 경우에도 1등급 비율은 7%였다. 이정우 정책기획위원장, 문재인 시민사회수석의 입장도 마찬가지였다. 하지만 안병영 교육부총리가 고집을 꺾지 않았다. (...) 소위 일류대학들의 엘리트 교육을 고집하는 기득권 고수 입장, 교육부의 현실 타협론이 입시제도의 혁신을 아주 어정쩡한 형태로 귀결짓게 했다"

참여정부 〈교육혁신위원회 2년 활동 백서〉에 나오는 구절이다. 이처럼 역대 교육개혁 자문기구들에서 갈등은 항상적인 문제로 지적되어 왔다. 사무국과 전문위원 간의 갈등, 위원과 전문위원 간의 갈등, 위원 간의 갈등 그리고 집행기구인 교육부와의 갈등이 그것이다 그런데 문재인은 갈등이 아닌 '사회적 합의'를 말하고 있다. 그는 '학제개편'과 '국립대연합체제 개편', 나아가 '4차 산업혁명 대비'를 중심으로 교육개혁에 대한 범사회적 합의를 도출하겠다고 밝힌 바 있다.

국립대연합체제 개편에 대해 문재인 후보는 2012년 대선에서 '국공립대통합네트워크'를 제시했고, 지난 1월 발간한 대담집 〈대한민국이 묻는다〉에서 '서울대와 지방 국공립대 간 공동입학·학위제'를 내세웠다.[1] 그러나 정작 이번 교육공약에서는 그 모든 것이 빠졌다. 거기서 한참 후퇴해, 지역 국립대 교육비 지원 수준의 정책으로 격하되었다. 정책후퇴에 대한 입장표명과 실현경로를 분명히 하지 않은 채 이뤄지는 '사회적 합의'는 적폐세력과의 타협과 절충 이상이 아니다.

촛불 이후 진보적 교육운동의 과제

경제위기·금융위기 후 경제불황이 지속되면서 사교육은 한국이나 일부 아시아 국가들 뿐 아니라 전 세계에서 나타나는 보편적 현상이 되고 있다. 입시 과열 현상을 입시 및 교육제도 차원을 넘어 일자리 감소, 직업 간 임금 격차의 극대화, 정규직과 비정규직의 차별 심화 등 사회경제적 불평등의 결과로 인식할 수 있는 대목이다. 불평등 해소를 위한 정책이라면 경제, 노동, 복지 등에 대한 종합적 원인진단과 해법이 필수불가결하다.

초중등교육을 넘어, 대학 이후의 극심한 선발 경쟁에 대한 대안 마련도 필수적이다. 선발시기를 유예시키는 수능 자격고사화나 국공립대 공동입학·학위제로 초중등교육 시기 경쟁이 완화된다고 하더라도 대학 간판이 취업시장에서 이점이

1. 국공립대 공동입학·공동학위제, 국공립대통합네트워크는 연구중심 엘리트대학과 교육중심 대중대학으로의 계열화시킴으로써 대학서열화를 없앤다는 정책취지에 어긋난다. 초중등교육 시기 경쟁이 완화되더라도 대학 이후 취업경쟁은 더욱 과열될 수 있다. 또, 기존에 서울대가 담당해왔던 한국사회의 전문지식기술인력 양성 기능은 다른 사립명문대로 이전될 것이며, 사립명문대까지 공립형 사립대로 유도해 공동입학·학위제를 시행하면 전문지식기술인력의 '두뇌유출'은 지금보다 늘어 결국 해외유학 의존도가 심화될 수밖에 없다.

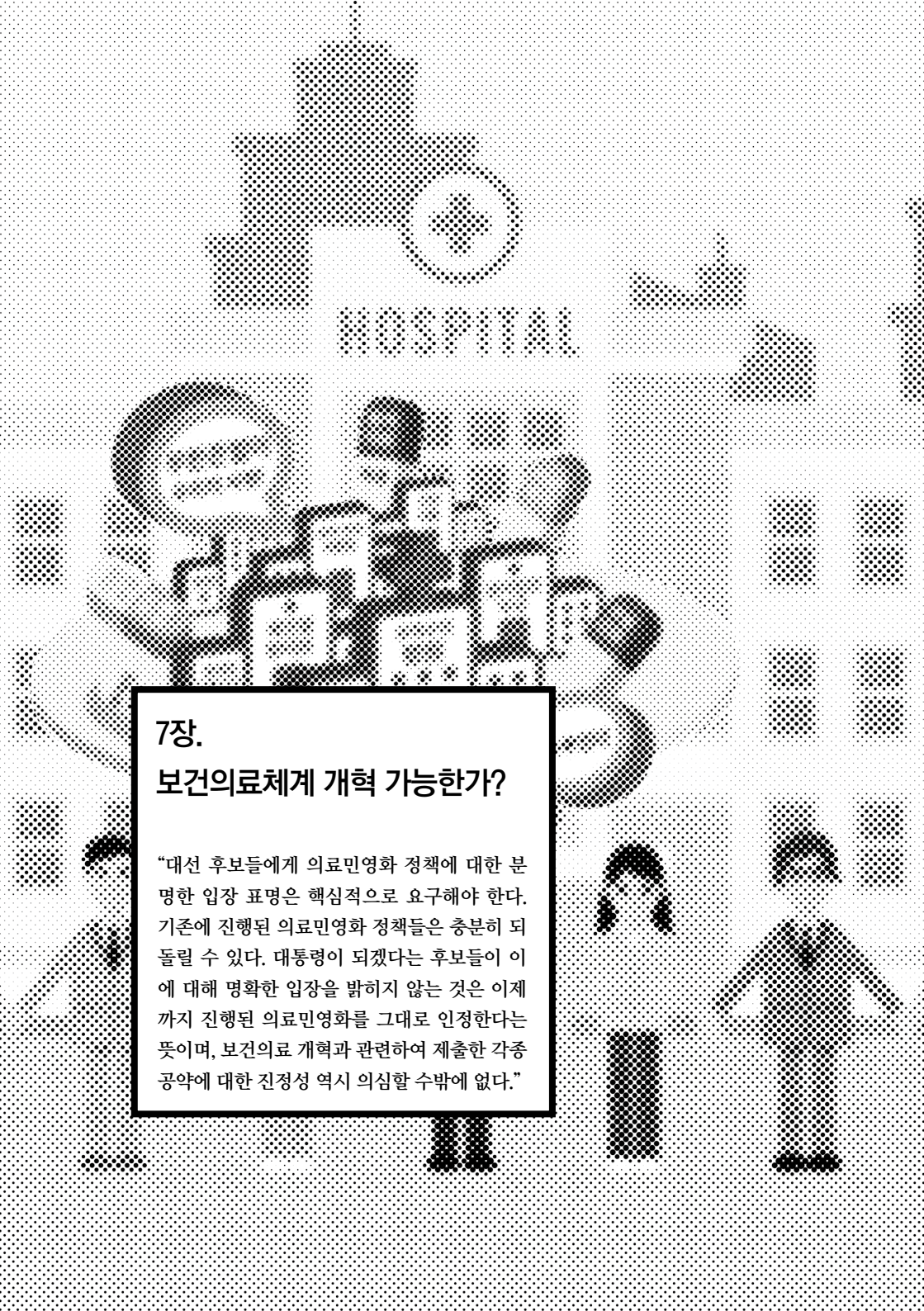
없다면 별도의 자격과 스펙을 요구받을 것이기 때문이다. 이미 성인사교육 시장이 팽창해, 2015년 초·중·고교생의 1인당 월평균 사교육비가 24만 4,000원인데 비해(자연과학계열) 대학생은 33만 5,700원이다. 대학교육 이후 겪는 청년실업 문제가 해소되지 않는다면 격렬한 경쟁이 벌어지는 격전지만 옮길 뿐이다.

문재인 후보와 안철수 후보의 교육 해법은 입시위주 교육을 불평등과 사교육비 부담, 중등교육 붕괴의 주범으로 지목하고 있다. 그러나 입시제도 변화로 교육문제를 해결하려는 이들의 해법은 역대 정부들과 마찬가지로 성공할 수 없다. 오히려 계층상승의 사다리를 복원하여 누구나 공정한 경쟁을 통해 능력에 따라 성공할 수 있다는 환상을 강화하는 효과만을 노릴 뿐이다. 그리고 이들의 타협과 합의에 정당성을 부여하는 기능을 국가교육위원회가 담당할 것이다.

현 시점에서 노동자·사회운동이 지향하는 교육운동은 어떤 과제를 안고 있나? 첫째, 이른바 '4차 산업혁명' 담론을 비판적으로 분석해야 한다. 경제위기와 동반된 재생산 위기의 해법으로서 교육개혁이 진행된다고 할 때, 4차 산업혁명 담론이 노리는 이데올로기적 효과와 교육부문에 예상되는 변화를 인식하고 이에 대한 대응방안을 마련해야 한다. 둘째, 신자유주의 교육개혁에 대한 근본적 평가가 필요하다. 소위 '좌파 신자유주의' 정부를 포함, 지난 20여 년간 교육개혁의 기조와 방향은 계승되어 왔다. 정책적 변별점을 넘어 교육개혁의 이념과 철학이 근본적으로 전환되지 않는 한 교육위기는 극복되기 어렵다.

마지막으로, 진보적 교육운동이 노동자·시민의 주체적 역량을 키워나갈 수 있는 방향과 과제를 밝혀나가야 한다. '이게 나라냐'고 외쳤던 1,700만 개의 촛불과 마찬가지로, 노동자·시민으로서 지식과 교육에 대한 권리를 요구하고 확장하는 주체는 우리 자신이기 때문이다. ●

박영진 · 배일훈



7장.
보건의료체계 개혁 가능한가?

"대선 후보들에게 의료민영화 정책에 대한 분명한 입장 표명은 핵심적으로 요구해야 한다. 기존에 진행된 의료민영화 정책들은 충분히 되돌릴 수 있다. 대통령이 되겠다는 후보들이 이에 대해 명확한 입장을 밝히지 않는 것은 이제까지 진행된 의료민영화를 그대로 인정한다는 뜻이며, 보건의료 개혁과 관련하여 제출한 각종 공약에 대한 진정성 역시 의심할 수밖에 없다."

한국 보건의료의 상황은 앞서 6장에서 언급한 사회서비스와 크게 다르지 않다. 60% 내외를 맴도는 낮은 의료비 보장률과 미약한 공공의료 인프라가 고질적 문제로 지적되고 있으며, 이에 따라 후보들은 크게 보장성 강화와 공공의료 강화 두 가지 방향의 공약을 제시하고 있다.

쟁점1. 보장성 강화

비급여 진료비에 대한 통제 방안이 보장성 강화의 핵심이다. 비급여 진료비는 현재 전체 의료비의 17%를 차지하며 높은 본인부담금의 핵심 원인이 되고 있다. 건강보험이 보장하는 급여의 항목과 절대량이 늘어나더라도 비급여 진료 증가로 전체 의료비가 함께 증가하면서 보장성은 강화될 수 없기 때문이다.

실제로 세대당 평균 건강보험료가 2004년 47,787원에서 2009년 66,916원으로 약 40% 증가하는 동안 건강보험 보장률은 그 10분의 1인 4.2% 증가하는 데 그쳤다. 박근혜 정부도 후보 시절 보장성 강화 방안으로 4대 중증질환 100% 보장, 3대 비급여 대책을 제시했지만 건강보험 보장률은 오르지 않았다.

비급여 문제 해결 방안으로 더불어민주당과 자유한국당은 예비급여제도 도입을, 국민의당은 기존의 선별급여를 통한 급여화를 제시한다. 정의당은 미용목적 성형 등을 빼고 모든 비급여를 급여화하는 '네거티브 방식의 전면급여화'를 제시한다.

국민의당이 제시하는 선별급여는 박근혜 정부가 비급여 대책으로 도입했던 정책이다. 선별급여는 △의학적 필요성이 낮으나 환자부담이 높은 고가의료, △임상근거 부족으로 비용효과 검증이 어려운 최신의료, △치료효과 개선보다는 의료진 및 환자편의 증진 목적의 의료 등에 본인부담금을 50~80%로 하여 건강보험에

서 일부 비용을 지원하는 방안이며, 현재 선별급여로 지정된 의료행위는 5년마다 재평가하여 필수급여로 전환하거나 본인부담률을 조정한다.

의료행위를 급여화하는 것은 필요하다. 하지만 어떤 의료행위를 급여화할 것인지는 중요한 정책적 선택의 영역이다. 국민건강보험이라는 공공재원이 투입되기 때문에 국민건강에 도움이 되면서 과도한 비용이 지출되지 않는 방식으로 급여화가 되어야하기 때문이다. 비급여 항목의 급여화를 위해서는 안전성, 유효성, 비용효과성이 입증되어야 한다. 특히 고비용의 신약·신의료기술을 급여화할 경우 건강보험 재정에 막대한 영향을 미칠 수 있어서 효과와 타당성의 입증이 필수적이다.

하지만 선별급여는 이러한 원칙을 무너뜨리는 제도다. 의학적 필요성이 낮더라도, 임상근거가 부족하더라도, 비용효과성이 입증되지 않더라도, 치료효과 개선이 없더라도 급여화하여 국민건강보험에서 재정을 지출할 수 있도록 하기 때문이다. 게다가 선별급여에 포함되는 의료행위들은 대부분 고비용으로 상대적으로 고소득층에서 이용할 수 있는 의료서비스다. 결과적으로 선별급여제도는 건강보험의 소득재분배 효과를 저해할 가능성이 높다. 더욱 심각한 문제는 선별급여가 대형병원, 민간보험사, 제약·의료기기 자본에게 특혜를 주는 정책이라는 점이다. 병원 및 의료 관련 자본이 의학적 필요와 무관하게 시장만 키워놓으면 안전성·유효성·비용효과성 등 급여화 조건에 미달하더라도 국민의 보험료로 수익을 보장해주겠다는 것과 다름없기 때문이다.

결론적으로 선별급여는 비급여 문제의 단계적 해결책으로 포장되고 있지만, 실제로는 안전성·유효성·비용효과성이 인정된 의료행위를 단계적으로 급여화하는 현재의 정책보다도 퇴행적인 정책이다.

더불어민주당은 선별급여를 폐지하고 '예비급여제도'를 도입하겠다고 했다. 예비급여제도의 구체적인 내용은 아직 발표되지 않았으나, 언론을 통해 밝혀진 바

에 따르면 '비급여를 전면 급여화하고 비급여의 급여화 진입장벽을 완화하는 대신 퇴출 기전을 마련해 사후통제를 대폭 강화'하는 것이다. 자유한국당이 언급한 예비급여제도 또한 비슷한 정책으로 보인다.

예비급여제도는 보장성을 강화하고 비급여 문제를 해결하는 새로운 방안인 것처럼 보이지만, 실제로는 선별급여와 마찬가지 문제를 가지고 있다. 진입장벽을 낮춘 후 퇴출 기전을 마련하겠다는 것은 결국 안전성·유효성·비용효과성이 입증되지 않은 의료행위를 건강보험료로 지원해주는 셈이기 때문이다.

비급여 의료 중 의학적 필요가 있으며 타당성이 입증된 것은 여전히 많다. 비급여 의료행위를 급여화하는 기준은 명확히 하되, 필요한 부분은 적극적으로 전면 급여화하면 된다. 굳이 급여의 진입장벽을 낮추겠다는 것은 역시 대형병원, 민간보험사, 제약·의료기기 자본의 이해관계를 반영했다고 볼 수밖에 없다. 게다가 한번 급여화된 항목의 경우 병원 경영상의 어려움, 환자의 편의·요구 등의 명분으로 퇴

출 기전이 제대로 작동하지 않을 가능성이 높다.

한편 정의당은 비급여를 전면 급여화하며 신의료기술과 신약은 안정성·효과성 입증 시 급여화하겠다고 했다. 구체적인 제도적 방안이 제시되지 않아 평가가 어렵지만, 이 방안은 선별급여나 예비급여처럼 후퇴한 방식이 아니라 건강보험 급여 적용의 원칙에 충실하다는 점에서 상대적으로 낫다고 볼 수 있다. 또한, 심상정 후보는 △의료급여 대상자 확대(중위소득 50%까지), △소득 하위 15%까지 건강보험료 지원, △건강보험 대상자 확대(유학생, 미등록체류자), △장애친화적 건강서비스 강화 등 취약계층에 대한 대책까지 제시했다는 점에서, 타 후보들이 아동, 노인, 치매 진료비 보장성 강화 등 대동소이한 공약을 제시한 것에 비해 진일보한 공약이라 평가할 수 있다.

결론적으로, 보장성 강화, 비급여 통제 방안으로 제시되고 있는 선별급여제도, 예비급여제도는 보장성 강화 효과도 제한적일 뿐 아니라 '비급여 통제 방안'이라기보다 '자격 없는 비급여 급여화를 통한 의료자본 지원책'에 가깝다는 점에서 기만적이다. 또한, 비급여 진료가 지속해서 확대되는 원인은 과잉진료를 통한 수익 창출로 경도된 민간중심 의료공급체계에 있으므로, 비급여 의료행위의 급여화 전략만으로는 보장성 강화가 현실화되기 힘들다는 것은 주지의 사실이다. 이윤 추구에 경도된 의료기관에 대한 통제 없이는 모든 필수적 의료행위를 급여화하더라도 행위량 증가를 통한 과잉진료(건강보험 재정의 과도한 지출로 귀결), 비급여 진료의 지속적 도입(보장성 강화 지체)을 막을 수 없다. 결국, 보장성 강화 정책은 의료기관에 대한 통제, 민간중심 의료공급체계를 혁신하기 위한 전략과 함께 마련되어야 한다. 모든 후보의 보건의료공약에서 이러한 부분은 공백으로 남아있다.

쟁점2. 적정부담-적정수가

더불어민주당은 공약을 통해서 '적정부담-적정수가' 체계로 나아가야 한다고 주장한다. 한국 보건의료가 '저부담-저수가'에 기반을 두고 있어서, 저수가로 인해 수익성이 확보되지 않은 의료기관들이 수입 보전을 위해 비급여 진료를 늘린다는 것이다. 따라서 비급여 진료를 축소하고 보장성을 높이기 위해서는 건강보험료를 인상해서 건강보험재정을 확대하고, 이 재원으로 수가를 현실화해야 한다는 것이다. 이는 수가가 현실화되고, 몇 가지 보완적인 조치가 동반된다면 의료기관들이 (자발적으로) 비급여 진료를 축소할 것이라고 전제한다. 정의당 역시 재원 마련 방안으로 '보험료율 인상', '적정수가'를 언급하고 있다.

먼저 '적정부담'에 대해 살펴보자. 다른 조건을 고려하지 않은 채 단순히 수치만을 볼 때 한국의 가입자 건강보험료 부담률이 OECD 국가들에 못 미치는 것은 사실이다. 또한, 한국의 보건의료부문 지출 역시 OECD 국가들에 비해 적다. 건강보험 재정을 확충하고, 이를 기반으로 건강보험 보장성을 강화할 수 있다면 그렇게 할 수 있다.

그러나 건강보험 재정을 확충해야 한다는 명분으로 가입자 건강보험료 인상을 선제적으로 제기하는 것은 타당성이 없다. 건강보험료를 부담의 3주체인 국가, 기업, 개인 중 개인의 부담만을 강조하기 때문이다. 한국의 건강보험 국고지원률은 약 20% 정도로 규정되어 있는데, 이조차도 모두 내지 않고 있다. 현재 건강보험에 대한 국고보조금은 보험료 총액 중 보험료 기대수익 대비 20%(전체 건강보험 재정의 16.7%)로 규정되어 있지만 2007~2015년 실제 국고지원률은 16.2%(전체 건강보험 재정의 13.9%)에 불과했다.

해외의 국고지원률은 일본 38.4%, 대만 37.8%, 프랑스 52% 등으로 한국보

다 국가 책임성이 매우 높다. 기업 부담도 마찬가지이다. 한국에서 기업과 직장가입자는 5대5의 비율로 건강보험료를 내는데, 프랑스의 경우 기업과 직장인의 부담 비율이 7대3이다. 게다가 프랑스는 건강보험적자가 발생하면 대기업 매출액의 0.1~0.2%를 사회연대부담금으로 걷어 재정적자를 메꾼다. 따라서 '적정부담'을 주장하려면 건강보험료율을 높이는 것이 아니라, 건강보험에 대한 국가와 기업의 책임을 더욱 높이는 것이 우선으로 고려되어야 한다.

건강보험재정 마련의 형평성이라는 측면에서 최근 국회를 통과한 건강보험 부과체계 개편안에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 지난 3월 30일 국회 본회의를 통과한 건강보험 부과체계 개편안의 핵심 목적은 직장가입자와 지역가입자 사이의 형평성을 달성하는 것이다. 이는 오랜 기간 제기되어온 문제로, 마땅히 개선되어야 할 문제다. 그러나 '건강보험 가입자'(개인) 사이의 형평성에만 집중하는 부과체계 개편보다 더욱 중요한 것은 국가와 기업의 부담을 강화하는 사회적 방안이 마련되

는 것이다. 건강보험 부과체계 개편과 관련한 논의에서 국가와 기업의 건강보험 재정에 대한 부담률에 대해서는 어떠한 논의도 없었으며, 개인 간 형평성에서도 고소득·고자산의 1% 부자들과 서민들 사이의 형평성을 달성하는 것에는 미달했다.

더불어민주당, 국민의당과 심상정 후보 모두 건강보험 부과체계의 소득 중심으로의 개편을 공약으로 언급했으며, 더불어 더불어민주당은 건강보험 국고부담 문제의 해결 방안으로 국고지원 사후정산제를 제시했다. 사후정산제는 현재 건보법 규정에 없는 국고지원 부족액의 사후정산 규정을 법제화해 국가의 책임을 강화하겠다는 것이다. 국가가 법률에 정해진 건강보험 국고부담마저 회피하는 상황을 일정부분 해결할 수 있다는 점에서 긍정적이지만, 과도하게 낮은 국고부담률 자체에 대한 해결방안이 추가로 마련되어야 한다.

두 번째로, 설사 가입자의 건강보험료 부담을 높여 추가적인 재원을 마련한다고 하더라도, '적정수가'가 어느 정도인가 하는 쟁점이 존재한다. 게다가 과잉진료를 통해 고비용을 발생시키는 민간중심 의료체계가 존재하는 한 '적정수가'가 책정된다 하더라도 보장성 강화 전략은 반쪽짜리 대책에 불과하다. 대다수 의료기관의 의료행위가 사회적으로 통제되지 않는 상황에서 수가가 인상되더라도 비급여 진료가 줄어들지 않을 것이기 때문이다. 특히 한국의 행위별 수가체계하에서 일부 비급여를 급여 전환하더라도 의료기관은 새로운 비급여를 손쉽게 도입할 수 있다. 건강보험 재정 확충은 밑 빠진 독에 물 붓기가 될 것이다.

결론적으로, 건강보험 보장성 강화 전략은 반드시 의료공급체계에 대한 통제 전략과 함께 이루어져야 하며, 두 전략이 동시에 시행되지 않는 한 '적정수가'론은 무용하다. 여기에 더해 제약·의료기기 자본에 대한 통제 방안도 필요하다. 새로운 의약품·의료기술의 도입 과정에서 안전성·유효성·비용효과성 기준을 명확히 하고, 가격에 대한 사회적 통제가 가능하도록 해야 한다. 이를 위해 박근혜 정권 동안 완

화·철폐된 많은 신의료기술 관련 규제를 정상화할 필요가 있다. 이러한 부분에 대해서는 특별한 입장이나 공약이 제시되지 않고 있다.

쟁점3. 공공의료 강화

일차의료 강화

공공의료 강화에 대해 후보들은 모두 일차의료 강화를 주요 공약으로 내세웠다. 더불어민주당은 일차의료특별법 제정을 통해 전담조직을 신설하고 지원체계를 강화하겠다는 방안을, 국민의당과 정의당은 주치의 제도 도입을 내세웠다. 자유한국당도 일차의료기관에 대한 정책지원을 강화하겠다고 밝혔다.

일차의료 강화는 의료전달체계가 와해된 한국의 상황에서 매우 절실하고 필수적인 과제이지만, 주치의제도와 같은 단일 정책을 도입한다고 바로 해결되는 문제는 아니다.

첫째, 일차의료가 진정 본래의 의미대로 기능하려면 이를 수행할 인력에 대한 교육·양성 계획이 함께 수반되어야 한다. 특히 한국처럼 일차의료의 경험이 거의 없고 대부분 의료 인력이 전문의 위주로 구성된 상황에서는 더욱 일차의료에 대한 이해와 이에 맞는 역량 형성이 필수적이다.

둘째, 1 · 2· 3차 의료기관들이 서로 경쟁하고 있는 한국의료체계의 상황에서 일차의료 강화는 1차 의료기관의 역할을 강화하는 정책만으로는 제대로 기능할 수 없다. 이는 반드시 2 · 3차 의료기관의 기능을 변화시키고 제어할 의료전달체계 전반에 대한 강화 정책과 함께 추진되어야 한다.

셋째, 과거 정부의 의료전달체계에 대한 전략은 공급자에게 경제적 보상을 강화하거나 환자 본인부담률을 높여 환자 부담을 높이는 방향으로 시행되어 왔다. 와

해된 의료전달체계하에서 수익은 공급자 몫이지만 피해는 고스란히 환자 몫이었던 것이다. 향후 의료전달체계 재정립 전략은 의료기관에 대한 통제 강화를 통해서 이루어져야 한다.

한편 더불어민주당은 병원급 이상은 외래진료에 포괄수가를 적용하고, 대형병원은 중증 입원환자 중심으로 운영될 수 있도록 하는 기능별 수가구조 마련을 제시했다. 정의당은 인당, 건당, 질병당 수가에 기초한 지불제도 도입과 함께, 대형병원 쏠림 중심의 낭비적인 보건의료체계 개편 방안으로 수도권 대형병원 신증설 억제, 지역수가가산제 도입을 제시했다. 이는 기존의 인센티브 강화 방식에서 벗어나 의료기관에 대한 규제 방안을 제시했다는 점에서 긍정적인 측면이 있다고 할 수 있다. 이러한 공약들은 제도 도입 과정에서 공급자들의 반발로 우여곡절을 겪으며 왜곡될 가능성이 상당할 것으로 예상되며, 반발에도 불구하고 이러한 정책을 추진할 의지가 있을지가 관건일 것이다.

공공의료기관 확대

이번 대선 공약에는 일부 취약지역의 공공의료기관을 확충하는 방안 외에는 공공의료기관의 비중이나 역할과 관련한 포괄적인 방안은 보이지 않는다. 한국은 여전히 공공의료기관의 비중이 과소하며, 공공의료기관의 소관 부처도 파편화되어 있고, 공공의료기관에 대한 통합적인 발전 방안이 없는 등 공공의료에 대한 전략이 부족하다. 공공의료기관을 중심으로 표준진료를 확립하고 민간의료기관을 견인하는 전략은 현재에도 유효성을 잃어버렸다고 볼 수 없으며, 이를 위해서는 일정 수준의 양적 토대가 마련되어야 하며, 정부의 적절한 재정 투입이 필요하다. 이미 의료기관이 포화상태라 새로운 시설을 확충하는 것이 부적절하다면, 기준에 미달하는 부실 의료기관을 폐업시키거나 인수하는 방식도 고려할 수 있다.

쟁점4. 의료민영화 정책에 대한 입장

더불어민주당, 국민의당, 자유한국당 등 주요 정당들은 의료민영화 정책을 폐기하거나 저지할 마음이 없어 보인다. 지난 20년 동안 다방면으로 추진된 의료민영화 정책들은 건강보험 보장성이나 공공의료 등 한국 보건의료 전반에 심대한 악영향을 끼쳤다. 새로운 제도의 도입에 앞서 과거 시행된 의료민영화 정책의 폐지가 선행되어야 한다.

국민의당은 오히려 역방향의 행보를 보이고 있다. 별도의 의료 관련 공약 발표가 없는 가운데, 4월 10일 안철수 후보는 규제프리존법에 대해 찬성입장을 밝혔다. 규제프리존법은 '재벌 특혜법'이라는 비판 속에 사회운동의 강력한 반발로 저지되어온 법안이다. 수도권을 제외한 전국 14개 지자체를 대상으로 78개 규제를 완화하는 내용을 담고 있다. 이 법에 따라 특정 산업이 '지역 전략 산업'으로 선정되면 해당 분야에 진출한 기업은 각종 규제 면제와 세제 혜택을 받는다. 이러한 규제완화는 의료민영화의 단초가 될 수 있다.

더불어민주당은 의료영리화 정책을 전면 재고한다고 밝혔으나, 얼마 뒤 반대되는 입장을 내놓았다. 4월 12일 문재인 캠프의 싱크탱크인 김상조 부위원장은 서비스산업발전기본법에 대해 지지한다고 밝히면서, 문재인 후보 역시 이 법안에 동의한다고 발언했다. 서비스산업발전기본법은 기획재정부 장관을 위원장으로 하는 서비스산업선진화위원회를 설치하고, 서비스 산업에 규제 완화와 세금 감면 등 각종 혜택을 주는 법안이다. 보건의료 분야는 제외하는 입장이라고 밝혔지만, 공공서비스를 민영화하고 시장화하면서 사회복지와 공공의료를 강화하겠다는 것은 어불성설이다. 더욱이 더불어민주당의 공약은 보건의료산업 성장동력 확보방안을 다수 포함하며 의료를 산업으로 보는 관점을 견지하고 있다. 이런 관점에서는 규제 완화

를 요구하는 의료자본의 요구를 들어주지 않기 힘들 것이다.

결론

대선 후보 각각이 제출한 보건의료 관련 공약은 보장성 강화, 공공의료 강화, 일차의료 강화 등 보건의료 개혁의 목표를 담고 있지만 대부분 목표를 달성하기에 미흡하며, 오히려 퇴행적인 공약도 존재한다. 이는 근본적으로는 후보들의 보건의료 공약이 한국 보건의료의 문제점과 개혁 방향에 대한 포괄적인 철학을 담고 있기보다는 파편적인 고육지책들로 구성되어 있기 때문이다.

더불어 민중운동진영은 대선 후보들에게 의료민영화 정책에 대한 분명한 입장 표명을 핵심적으로 요구해야 한다. 기존에 진행된 의료민영화 정책들은 충분히 되돌릴 수 있다. 대통령이 되겠다는 후보들이 이에 대해 명확한 입장을 밝히지 않는 것은 이제까지 진행된 의료민영화를 그대로 인정한다는 뜻이며, 보건의료 개혁과 관련하여 제출한 각종 공약에 대한 진정성 역시 의심할 수밖에 없다. 박근혜 정권의 국정농단의 중심적인 축이 의료민영화 정책과 연결되어 있었음을 되새기면, 이는 적폐청산을 요구하는 촛불의 민심을 배신하는 것이기도 하다. 각 후보는 그간 추진되었던 의료민영화 정책의 폐기를 약속함과 동시에, 의료공급체계에 대한 공공적 통제 방안을 포함하는 의료공공성 강화 방안을 제시해야 한다. ●

채수용

8장.

4월 위기설이 한반도에 던지는 의미

"정권교체와 적폐청산을 말하는 후보들도 사드를 묵과하고 있다. 안철수는 사드 배치 반대 당론까지 주도적으로 깨려고 시도하면서 사드 찬성 입장을 명확히 하고 있다. 문재인 역시 그간의 '전략적 인내'란 모호한 입장에서 사실상 사드 찬성 입장으로 선회하고 있다."

대선을 한 달 앞 둔 4월 9일, 연례 한미연합훈련을 끝내고 호주로 향하던 칼빈슨 핵항공모함이 돌연 한반도로 방향타를 꺾는다는 소식이 전해졌다. 훈련을 마친 항공모함이 한 달도 안 돼 재차 투입되는 것 자체가 이례적이었다. 북한의 6차 핵실험 가능성이 그 어느 때보다 높은 가운데, 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험 등 군사행동에 나설 것이라는 예측이 제기되는 등 현재 한반도 정세가 지극히 불안정한 것은 부인할 수 없다.

이른바 '북한 리스크'는 평소에는 잠복해 있다가 전쟁 위험이 고조될 때마다 그 존재감을 과시해왔고, 그때마다 여론은 요동쳤다. 이미 SNS 상에서는 이른바 '북폭설'이 구체적인 날짜(4월 27일)까지 언급되어 빠르게 유포되고 있다. 미국과 중국이 4월 초 정상회담에서 이미 중국 주도의 북한 정권 교체 시나리오에 합의했다거나, 김정은의 망명을 추진하고 있다는 등 여러 소문이 돌고 있다. 진위 여부를 떠나 이러한 소문이 빠르게 퍼진다는 것 자체가 대중들의 불안한 정서를 보여준다. 언젠가 현실이 될지 모르는 전쟁의 공포는 상존하고 있다.

한편 대선 후보들은 경쟁적으로 강경 발언을 쏟아냈다. 민주당 문재인 후보는 11일 당 내 긴급안보상황 점검회의를 열어서 "한반도에서 또다시 참화가 벌어진다면 국민의 생명과 국가 안위를 걸고 저부터 총을 들고 나설 것"이라고 말했다. 국민의당 안철수 후보는 기존의 사드 반대 당론을 변경하려고 한다.

박근혜-최순실 게이트 초반 국면을 주도하기도 했던 조선일보와 중앙일보는 (질서 있는) 박근혜 퇴진을 외치면서도 안보는 굳건히 지켜야 함을 강조했다. 길게 보면 선거 때마다 불어오는 북풍에 이른바 민주진영의 '우 클릭'은 자주 볼 수 있었던 광경이다.

광기 어린 반지성의 시대에 평화운동은 '평화'라는 가치가 실종된 대선 국면에 제동을 걸고 개입하지 않으면 안 되는 절체절명의 상황에 놓여있다.

사드 배치, 이대로 둘 것인가

사드(THAAD: Terminal High Altitude Area Defense, 최종단계 고고도 미사일방어)의 한반도 배치는 현재 한반도와 동아시아 평화의 가장 뜨거운 쟁점이다. 2017년 말, 빨라도 중순에 배치 완료를 목표로 추진되었으나, 박근혜 탄핵과 조기대선 국면을 맞아 급속도로 일정이 당겨져 온갖 절차와 반대를 무시한 채 졸속 추진 중이다.

미국 MD에 한반도 편입시키는 사드 배치

사드(THAAD)는 이름대로 탄도미사일이 떨어지는 단계, 즉 최종단계에서 요격하기 위해 설계된 무기다. 한·미 양국은 북한의 핵미사일을 막기 위해 사드를 반드시 도

입해야 하며, 방어용 무기일 뿐이라고 선전한다.

그러나 사드 자체의 논리는 방어용이라 하더라도, 사드가 포함된 미사일방어(MD: Missile Defense) 시스템은 방어용에 그치지 않는다. 오히려 선제 핵 공격을 뒷받침하는 무기체계다. 완벽한 방어체계 개발은 보복당할 위험이 낮아졌다는 환상으로 선제공격을 쉽게 만들기 때문에, 항상 공격적 핵무기 정책과 쌍을 이룬다. 현재 미국은 실전에서 핵무기를 사용하겠다는 의사를 분명히 과시하고 있다. 2010년 발간한 '핵태세검토보고서(NPR)'에는 북한을 비롯한 적국에 대한 핵 선제공격 가능성을 명시하고 있다. 2017년 4월 트럼프 신임 미국 대통령은 "미국 국민과 동맹국·우호국에 대한 위협을 제거하기 위해 모든 선택(a full range of options)을 준비"하라고 지시했다.

군비경쟁의 도미노

미국의 동아시아 미사일방어 시스템 구상은 한국-일본-대만으로 이어지는 범지역적 네트워크로서, 동아시아 동맹국의 군사화를 강력하게 추동한다. 특히 미국은 일본의 재무장화를 적극적으로 지원함으로써, 일본을 동아시아 미사일방어 시스템 구축의 축으로 삼고 있다. 사드 한반도 배치 역시 마찬가지다. 트럼프 미 대통령이 직접 북핵에 대응하기 위해 "한국과 일본에 MD체계를 강화하겠다"고 밝혔다.

이러한 움직임은 주변국들의 항구적인 신무기 개발, 도입을 촉진할 수밖에 없다. 주변국은 방어망을 무너뜨리기 위한 신무기를 개발해야 된다는 강력한 압박에 직면하기 때문이다. 끝없는 군비경쟁의 악순환이다. 이는 이미 사드 한반도 배치에 대한 중국과 북한, 러시아의 대응에서 확인할 수 있다.

완벽한 미사일방어망은 존재할 수 없다

미사일방어 시스템은 기술적 한계를 벗어나기 어렵다는 문제가 있다. 미국의 '우려하는 과학자연합(UCS)'을 포함한 여러 과학기술자 집단들은 미사일방어망을 만들어도 그것을 돌파해낼 수 있는 기술 개발이 더 수월하다고 여러 차례 분석했다. 따라서 이런 미사일방어망을 믿고 전쟁위기를 부추기는 것은 근본적으로 아주 위험한 도박이다. 설사 90%의 미사일을 요격하더라도, 나머지 10%만으로도 민중들에게 엄청난 파괴를 낳을 수 있다. 미사일방어망은 전쟁이 일어나면 민중들이 희생된다는 사실을 바꿀 수는 없다. 결국 완벽한 미사일 방어체계를 통해 평화를 달성하겠다는 논리는 위험하거나 실현 불가능한 환상에 불과하다.

중국과 러시아가 가장 우려하는 점은 사드를 필두로 한 동아시아 미사일방어망의 완성이다. 중국, 러시아는 사드 배치를 한미일 MD체계 구축의 출발점, 동아시아 지역의 '전략적 균형'을 무너뜨리는 행위로 보고 극렬히 반대하고 있다. 미국과 서로 핵미사일을 들이대며 대치하는 상황인데, 미국만 상대편의 핵미사일을 탐지-요격하는 수단이 생긴 것이기 때문이다. 이미 중국과 러시아는 사드 배치에 반발하면서 중-러 간 통합미사일방어망 구축방안을 검토하고 있다. 러시아의 군사전문가 블라디미르 예브세예프 독립국가연합 연구소 부소장은 "외교적 수단만으론 부족하며 군사정치적 대응만이 미국의 MD 구축 계획을 저지할 수 있다"고 주장했다. 사드 배치는 미국 대 중국·러시아 간 군비경쟁을 촉발하고 있다.

반대여론 무시하는 졸속 추진

2월 27일 롯데 이사회, 28일 국방부-롯데 부지교환계약에 이어 3월 6일 사드 포대의 일부가 한반도에 도착했다. 4월 초 현재 사드 레이더는 왜관 미군기지까지 와 있다. 작년 11월 초까지, 브룩스 한미연합 사령관은 '8~10개월 내 전개'를 말했다. 납득할 수 없는 속전속결 일정이다. 이를 고려하면 지금 상황은 조기 대선과 정권 교

체 가능성에 다급해져, 정세가 크게 바뀌어도 사드 배치를 되돌릴 수 없도록 '알박기'하려는 것이다.

이렇게 졸속으로 추진하느라 수많은 필수 절차를 꼼수로 피하고 있다. 대선 전에 해치우기 위해 법 절차도, 주민의견 수렴도, 국회비준 절차 요구도 모두 무시하며 날치기로 추진하고 있다.

사드 배치에 대한 정식 합의는 없었다

일단 정부와 일부 대선주자들의 주장과 달리 사드 배치에 대한 한미 정식 합의는 없다. 한미 소장급이 서명, 양국 국방장관이 승인한 〈한미 공동 실무단 운용결과 보고서〉뿐이다. 이는 국가 간 법적 권리와 의무를 창출하는 조약도, 정치적 합의에 머무르는 기관 간 약정도 아니다. 효력이 발행할 만한 문서에 서명한 것은 없다.

따라서 강행할 아무런 법적 근거가 없을뿐더러 얼마든지 물릴 수 있는 일인 것이다. 사드와 같이 중대한 사안을 보고서 하나를 근거로 추진한다는 것 자체도 어불성설이다.

국회 동의 피하고, 롯데와 뒷거래해 부지 확보

사드 배치 부지 확보 과정도 문제다. 사드 배치는 주한미군에게 군사기지를 제공하고 미국의 전략무기를 배치하는 것이므로 국방·군사시설 사업에 해당한다. 따라서 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」과 「토지보상법」에 따라 토지를 수용하고 현금으

로 보상해야 한다. 롯데 역시 이러한 절차로 현금 보상을 요구했으나 국방부는 「국유재산법」에 근거한 부지 교환방식을 밀어붙였다. 사유지를 이런 방식으로 미군에게 제공한 전례는 없다. 토지수용과 현금매입 방식의 경우 국회 동의를 거쳐야 하므로, 이런 부담을 피해 사드 배치를 강행하려는 편법이다.

한편 롯데가 불리한 부지 교환 방식과, 사드 부지를 내어준 것에 따른 중국의 막대한 경제 제재를 감수한 배경에도 의혹이 많다. 같은 시기 롯데가 신동빈 롯데 회장의 불구속 기소와 서울 시내 면세점 사업권을 따냈기 때문이다.

주민의견 수렴은 전혀 없는 환경영향평가

국방부는 부지 교환 계약 체결 직후 〈군사기지 및 군사시설 보호법〉에 따라 군사시설보호구역을 지정하겠다고 하며 성주골프장 경계에 철조망을 설치했다. 부지 계약 방식에 대한 입장과는 상반된다. 현재 롯데 골프장에는 군사시설이 전혀 없다는 점에서 군사시설보호구역 지정 자체가 불법이다. 사드 배치 부지를 군사시설보호구역으로 지정할 경우에는 〈환경영향평가법〉에 따라 반드시 사업계획 자체의 적정성, 입지 타당성을 따지는 전략환경영향평가를 받아야 한다. 더구나 한민구 장관을 비롯한 국방 당국은 사드 배치 일방 결정에 분노한 주민들에게 "주민 의견을 최대한 수렴할 것이며, 사드 부지에 대한 환경영향평가를 반드시 받겠다"고 공언했다.

하지만 실제 국방부는 수행기간이 짧고 주민의견에 대한 수렴절차를 거치지 않아도 되는 소규모 환경영향평가를 강행하고 있다. 전략환경영향평가는 아예 생략했다. 전략환경영향평가를 생략할 경우 환경부와의 협의를 거쳐야함에도 아무런 절차를 거치지 않았다. 사드를 급히 배치하기 위한 편법이라고 밖에 볼 수 없다.

대선 후보들의 말 바꾸기

※ 참고 = 사회진보연대 사드 7문 7답 소책자 (www.pssp.org)

1. 사드는 방어를 위한 무기인가?
[더 알아보기: 미국의 미사일방어망 계획과 사드]
2. 중국, 러시아는 왜 반발할까?
3. 한국형 미사일방어망(KAMD)이 대안이 될 수 있나?
4. 북한의 핵에는 어떤 해법이 필요할까?
[더 알아보기: 미국과 중국의 핵무기경쟁]
5. 사드반대는 성주 주민만의 문제인가?
6. 사드 배치는 전문가들이 결정할 일인가?
7. 우리는 무엇을 할 수 있을까?

각 당의 대선 주자들은 소리 높여 온갖 장밋빛 미래를 약속하고 있다. 그런데 사드 배치 문제는 유독 오리무중이다. 기습적으로 사드 발사대를 한반도에 들여온 게 3월 6일, 헬기로 롯데 골프장 지질조사 장비를 반입한 것이 3월 30일이다. 졸속 배치가 시도되는 가운데, '대선 전 배치' 주장도 공공연하다.

5개월 간 박근혜 퇴진 촛불 집회를 주도해온 박근혜정권퇴진 비상국민행동은 사드 철회를 적폐 청산 6대 긴급현안으로 꼽았다. 박근혜 게이트 이래로 사드를 반대하는 국민 여론 역시 계속 늘고 있다. 그럼에도 사드 청산을 주요하게 내세우는 대선 주자는 심상정을 제외하고 없다.

죽지도 않고 또 온 '안보장사'

바른정당 유승민, 자유한국당 홍준표는 새누리당 시절부터 사드 배치를 적극 찬성해왔다. 이들도 사드의 요격 범위와 요격 확률이 낮음을 부정하지는 못 한다. 그렇기 때문에 사드를 포함해 다층의 MD를 구성해야 한다거나, 핵무장까지 나아가야 한다는 식의 군비 확대 주장으로 무마하고 있다. (홍준표 "사드는 북핵을 막는 효용성이 떨

어지는 것이 사실이니 핵무장을 해야 한다") 정치적 위기 순간마다 '안보'를 이용해 온 극우 세력의 행태를 반복하고 있는 것이다. 북핵 비판의 정당성을 스스로 깎아먹고 있는 점 역시 두 말 할 것 없다.

보수표심 잡기 위한 말바꾸기

'정권 교체' '적폐 청산'을 이야기하는 후보들도 사드를 묵과하고 있는 것은 더욱 큰 문제다. 국민의당 후보 안철수는 사드 배치 반대 당론까지 주도적으로 깨려고 시도하면서 사드 찬성 입장을 명확히 하고 있다. 보수언론에서 '보수 표심 모을 후보'로 부각시키는 것에 부응해, 문재인과의 차별점으로 적극 활용하고 있다. 안철수의 주장은 "사드 배치는 국가간 합의라 정권이 바뀐다고 뒤엎을 수 없다"는 것이다. 지난해 7월 낸 "정부의 일방적 사드배치를 비판한다"는 개인 성명과 배치되는 말 바꾸기다. 일방적으로 추진한다고 비판해놓고, 어찌되었든 일방적으로 미국과 약속을 하고 왔으니 자신이 그 약속을 지켜주겠다는 무논리 주장이다. 앞서 언급한 바대로 한·미 간 정식 합의는 존재하지 않는다. 이러한 사실을 지적받자 '한미 국방장관이 공동 발표한 것이 국가 간 합의'라는 무리한 주장을 펼치고 있다.

문재인 캠프의 공식적인 입장은 절차상·외교적 문제 해결을 위해 사드 배치 결정을 차기 정부로 넘기라는 것이다. 하지만 차기 정권을 잡았을 때에 사드를 철회시킬 것이라는 입장은 한 번도 밝힌 적 없었다. 그런데 4월 초 여론조사에서 안철수와의 지지율 차이가 박빙으로 좁혀졌거나 역전당한 것으로 나오면서, 그간의 '전략적 인내'란 모호한 입장에서 '사실상 사드 찬성 입장'으로 선회하기도 했다.

3월 26일, 문재인은 "북핵에 대한 다른 대비책이 없다. 북핵이 완전히 폐기되면 좋지만 고도화되는 상황 속에서 마땅히 대안사항이 없으니 사드도 (한반도 안보에) 도움이 될 수 있다"고 말했다. 어떻게 평화와 대화, 군축으로 나아갈 것인지는 말하

지 않고 북핵에 대한 대비책은 사드뿐이라고 말한 것은, 그동안 스스로 말해온 남북관계와 동북아 평화에 대한 '복안'이 없음을 자인한 셈이다. 4월 10일 조선일보와의 인터뷰에서도 북한이 계속 핵 도발을 한다면 사드 배치가 강행될 수 있다고 언급하였다. 결국 '강한 안보'를 천명하며 극우세력의 안보 프레임을 공유하는 속에서, 극우세력과의 차별점을 만드는 데 실패하고 질질 끌려가는 셈이다.

주요 대선 주자 중에서는 정의당 심상정 후보만이 사드 배치 철회를 주장하고 있다. 사드 배치 추진 절차상 문제가 많으며, 단순한 북핵 대응용이 아니라 미국의 MD 체계 편입이라는 근거로 반대하고 있다.

한반도 평화를 위한 과제들

박근혜 게이트를 거치며 사회 변화에 대한 민중들의 열의가 높은 것을 확인한 각 당 대선주자들은 다양한 개혁 정책들을 내놓고 있고, 서로 겹치는 공약도 많다. 그러나 유독 사드 문제에 대해서는 대선 기간 뜨거운 쟁점이 되고 있음에도 불구하고 청산 약속이 보이지 않는다. 대선 주자들이 '절차상 문제' '외교 미숙' 정도를 언급하기는 하나, 사드 문제를 '동북아 평화 위협'이라는 틀로 접근하는 논의는 안보 프레임 안에서 힘을 잃고 있다.

이는 한국 체제 인식과 비판 중 가장 취약한 부분이 평화와 민주주의에 대한 것임을 확실히 보여준다. 분단 이래로 한국의 체제는 북한(및 현실 사회주의 국가들)의 위협을 근거로 유지되어 왔으며, 반공주의·군사주의적 문화로 민중들의 불만을 관리하고자 했다. 그러나 한국 사회의 여러 문제점이 언급되는 대선임에도 불구하고 이러한 체제 근간에 대해서는 거의 이야기되지 않았다. 이는 사드 배치에 대한 모호한 입장으로 직결된다.

사드 한반도 배치 일지 (출처 = 뉴시스)

▲ 2014년 6월 3일
- 스캐퍼로티 주한미군 사령관 "한반도 사드 전개, 美 정부에 요청한 적 있다"
- 국방부 "한미, 사드배치 협의 없어…美 요청 해오면 검토"

▲ 2015년 10월 30일 = 록히드마틴 "한ㆍ미 양국 사드 문제 논의 중"

▲ 2015년 11월 2일 제47차 한ㆍ미 연례안보협의회(SCM) 공동성명
- 한민구 국방장관 "사드배치, 의제아냐…협의된 것 없어"
- 애슈턴 카터 美국방장관 "논의 된 바 없어…한미 동맹 차원 결정할 것"

▲ 2016년 1월 6일 북한 4차 핵실험

▲ 2016년 1월 13일 = 박 대통령 "사드 배치는 국익에 따라 검토"

▲ 2016년 1월 22일 = 美전략문제연구소, 사드 한반도 배치 공개 권고

▲ 2016년 2월 7일
- 북한 장거리 로켓(미사일) 발사
- 한민구 국방장관 "주한미군사령관, 2월2일 국내 사드배치 건의 해와"
- 국방부 "한미, 한반도 사드 배치 공식 협의"

▲ 2016년 2월 7일~22일 = 한미, 사드 배치 위한 공동실무단 구성 사전 협의

▲ 2016년 3월 4일 = 한미 공동실무단 운영 약정 체결…공식 협의 착수

▲ 2016년 7월 13일 = 한ㆍ미공동실무단, 사드 배치 지역 '경북 성주' 공식 발표

▲ 2016년 8월 4일
- 박근혜 대통령, 사드 부지 이전 가능성 언급(대구ㆍ경북지역 새누리당 의원 만찬)
- 국방부 "사드, 성주내 다른 부지 가능성 검토"

▲ 2016년 8월 22일 = 김항곤 성주군수, 사드 대체 부지 검토 공식 요청

▲ 2016년 8월 29일 = 한ㆍ미공동실무단, 대체 후보지 3곳 실사 착수
- 초전면 롯데스카이힐 성주골프장ㆍ금수면 염속봉산ㆍ수륜면 까치산

▲ 2016년 9월 30일 = 국방부, 대체 부지로 '성주골프장'. 확정

▲ 2016년 11월 4일 = 빈센트 브룩스 한미연합 사령관 "사드 포대, 8~10개월 내 전개"…조기 배치 가능성 언급

▲ 2016년 11월 16일 = 국방부-롯데, 남양주 군용지-성주골프장 맞교환 합의

▲ 2016년 12월 30일 = 국방부-롯데, 부지 감정평가 완료

▲ 2017년 2월 4일 = 롯데상사 이사회 개최…부지 제공 안건 보류

▲ 2017년 2월 27일 = 롯데상사 이사회 재개최…부지 제공 안건 의결

▲ 2017년 2월 28일 = 국방부-롯데 부지계약 체결

▲ 2017년 3월 6일 = 주한미군 사드 체계 일부 한국에 도착

사드 철회 없는 대선, 평화위협 체제의 지속

사드는 핵무기 숭배를 자극해 군비경쟁을 촉발하고, 근본적으로 군축과 평화로 나아가는데 걸림돌로 작용한다. 여기에 더해 극우세력 일부도 솔직하게 인정하듯이 실효성·비용 부담 등 실용적인 문제들도 산적해 있어 배치의 정당성이 떨어진다. 그럼에도 현 대선 국면에서는 한미동맹과 군비 증강은 무조건 '안보'에 선이라는 강고한 프레임이 평화주의적 쟁점은 물론이고 실용적인 쟁점까지 모두 압도하였다고 볼 수 있다.

극우세력은 이 프레임을 '북풍'의 일환으로 적극 활용한다. '보수 표심 잡기'에 나설 수밖에 없는 국민의당 안철수, 민주당 문재인이 사드 반대 입장에서 각각 적극적, 소극적 사드 찬성 입장으로 돌아선 것은 안보 프레임을 한국의 근본 질서로 인정하고 순응함을 보여준다. 정의당의 심상정 후보는 사드 배치에 대해선 반대 입장을 분명히 하고 있으나, 동시에 "정부가 주장하는 것처럼 북한 미사일 방어용 무기로 사드의 효용이 한정된다면 반대할 이유 없다"고 밝혔다. 이와 더불어 (사드 배치, 핵무장 반대 천명 맥락에서 발언한 것이기는 하나) "북한의 핵·미사일에 대한 억지력의 근간은 미국이 제공하는 핵우산"이고, "그 외에 어떤 합리적 대안도 없다는 것을 솔직히 인정"한다는 주장은 진보정당이 그간 견지해 온 평화주의 관점을 벗어나 있다.

결국 이번 대선에서 주요 후보들은 사회 변화에 대한 높은 수준의 요구가 나오고 있음에도 불구하고, 한반도 평화 위협 체제와 동아시아 전쟁위기에 대해서는 거의 건드리지 않고 있다. 오히려 이를 더욱 공고히 할 뿐이다. 이런 점 때문에 북핵실험, 금강산 관광 중단, 개성공단 폐쇄를 경유하면서 경색 일변도인 남북관계에 대한 변화의 비전, 한국이 동아시아 평화질서 구축에 기여하기 위한 방도 등은 전혀 쟁점이 되지 않고 있다. 심지어 '독자적 핵무장'을 부르짖는 것에 대한 비판조차 미

미하다.

세계 각지에서 경쟁적으로 군비를 강화하고 있고, 외국인을 혐오하는 세력들이 정치적 영향력을 얻고 있다. 한국의 보수세력들 역시 자신들의 정치적 이익을 위해 사드 배치를 활용하고 있다. 사드 배치가 완료되면, 이미 사드를 둘러싸고 동아시아에서 생겨나고 있는 혐오감정과 군비경쟁 역시 더욱 심각해질 것이다.

위험천만한 핵경쟁을 막아내자

북한의 핵무장은 미국의 미사일방어 체계와 한미일 군사동맹 강화의 중요한 구실이 되어왔고, 이는 다시 북한의 핵무장 논리가 되고 있다. 지금도 북한의 거듭되는 미사일 실험과 미국의 핵항공모함 한반도 진입 등의 무력시위는 서로의 빌미가 되고 있다. 그럼에도 한미 양국의 강경파들은 '미 전술핵 한반도 배치' '전략자산 배치' '북핵 위협을 없애기 위해 모든 선택 가능' 등의 더욱더 호전적인 옵션을 내놓으며 한반도 위기에 부채질을 하고 있다.

그러나 절멸을 야기하는 핵전쟁에서 '정의의 전쟁'과 '불의의 전쟁' 사이의 구별은 무의미하다. 핵무기 그 자체가 전쟁의 억지 요인이 아니라 유발요인이라는 점, 핵개발 무한경쟁을 가져온다는 점을 과거 미-소 냉전의 역사가, 현재 동아시아의 갈등이 증명한다. 북한의 핵무장이 강화된 것은 북한의 비핵화와 관계 정상화를 교환하려 했던 6자회담의 붕괴가 일차적 요인이다. 그 뒤에는 몇 십 년 간 지속된 한미 양국에 의한 군사적, 외교적 압박이 배경에 있다. 보수언론들의 주장처럼 사드 같은 무기가 없어서가 아니라, 무기는 넘쳐나지만 대화와 신뢰가 부족했기 때문에 북한의 핵무장이 강화된 것이다. 강압적인 정책과 사드 배치로 북한의 태도를 변화시킬 수는 없다.

'한반도 비핵화'는 수많은 사람들의 생명이 걸린 절박한 문제다. 해답은 평화

체제 구축과 그 조건이 되는 군비 축소, 특히 인류의 생존 자체를 위협하는 절멸적 무기인 핵 군축에 있다.

사드 배치라는 중대 현안에 대해 대다수 대선 후보들이 끊임없이 후퇴하는 가운데, 한반도 평화구축의 쟁점은 후퇴하고 있다. 북핵에 대한 선정적 규탄만 난무할 뿐, 경제제재·군비증강을 제외한 어떤 방법으로 상황을 풀어갈 것인지에 대한 묘가 나오지 않는다. 박근혜 정권이 남북 민간교류와 구호사업조차 틀어막은 후과와 북한의 거듭되는 핵실험으로 인해, 평화·통일정책은 쟁점조차 되지 않는다.

촛불이 제기한 사회변화의 요구는 평화운동으로 표출될 수 있을 것인가? 사드 배치와 남한 핵무장론에 맞선 목소리를 시작으로, 한·미 군사동맹의 폐기, 핵우산 및 주둔 미군의 철수, 남한의 군비 증강 반대 등 적극적 평화주의를 실천이 절실한 때다. 한반도 평화를 옹호하는 광범위한 운동만이 평화롭게 살 권리에 대한 위협을 와해시킬 수 있는 실질적인 기반이 될 수 있을 것이다. ●

김진영

9장.
요약

"광장과 거리에서 울려 퍼진 민주주의의 함성은 철옹성 같던 박근혜 정권을 무너뜨렸다. 우리가 펼쳐왔던 여러 진보적 의제에 관한 공감대를 확산하는 성과가 있었다. 하지만 박근혜와 공범자들의 탄핵·처벌에서 한 걸음 더 나아가 보수 세력의 반동을 제어하고 적폐청산과 사회대개혁 요구를 실현해야 할 과제가 남았다."

2017년 대선이 정치의 판도를 근본적으로 바꿀 것이라 기대하는 이들이 의외로 많다. 이를 완전히 부정할 수 없지만 현재의 대선 국면이 그리 호락호락해 보이진 않는다. 유력 후보인 문재인과 안철수 중 누가 당선되든 경제·사회정책이 질적 단절을 초래할 것 같기 때문이다. 단적으로, 1700만 퇴진 촛불이 요구했던 적폐청산의 적폐가 무엇이며, 이를 청산하기 위한 경로는 무엇인가? 그들은 어떤 비전과 역량을 보여주고 있는가?

적폐청산을 기대할 수 없는 이유

2장에서는 한국 사회의 적폐 중 단연 으뜸인 재벌체제 해체(규제) 공약을 집중적으로 분석했다. 삼성을 위시한 재벌은 금융자유화와 노동유연화를 주축으로 한 신자유주의 정책개혁의 수혜를 받으며 비약적으로 성장했다. 하지만 재벌의 성장비결은 하청기업과 노동자를 수탈하는 것이었기에 국민경제와 괴리되었다. 재벌이 감당해야 할 경제적 손실과 사회적 책임을 강제할 방안은 존재하지 않았다.

촛불의 분노는 여기에 뿌리를 둔다. 대선후보들은 자신이 재벌문제를 해결할 적임자라 말한다. 하지만 지배구조 개선정책만 보더라도 실망감이 크다. 재벌사를 지주회사로 전환하도록 유도하겠다는 공약은 총수일가의 경영승계와 지배력을 용인하겠다는 의도일 뿐 지주회사 요건을 엄격히 한다는 공약은 뒷일로 미뤄질 공산이 크기 때문이다. 기관투자자들의 의결권 행사를 강화하기 위한 스튜어드십 코드 역시 실효를 거두기 어렵다.

문재인 후보를 적극적으로 지지하거나 문재인 캠프와 긴밀히 결합하는 민주노총 전현직 간부들이 적지 않다. 현장에는 더불어민주당이 정권을 잡으면 친노동 정책을 펼쳐질 것이라는 기대도 상당하다. 과연 문재인은 '가장 잘 준비된 노동자의 친구'가 될 것인가? 3장에서는 문재인 후보의 노동공약에 대한 분석과 비판을 비중

있게 다뤘다. 공공부문 81만개와 노동시간 단축을 통한 일자리 50만개를 합쳐 131만개의 일자리를 창출하겠다는 공약, 그리고 비정규직 문제를 해결하고 공공부문 비정규직을 정규직화하겠다는 공약은 과장되었거나 실현가능성이 불투명하다. 김대중-노무현 정부 시절 민주노조운동을 배제하고 공격하면서 추진했던 노동유연화 정책에 대한 반성도 없다. 무엇보다도, 노동자 스스로 단결하여 임금·고용을 쟁취할 수 있도록 하는 '노조 할 권리'는 도외시하면서, '일자리창출'과 같은 개별적 노사관계 차원에서만 노동정책에 접근한다는 점은 심각한 문제다. 문재인의 노동공약은 노동자 개개인에 대한 시혜적·단기적 대책만 제시하는 데 그친다는 점에서 이명박-박근혜 정부의 노동정책 흐름에서 크게 벗어나지 않는다.

후보들은 기본소득의 인기에 편승해 아동수당, 청년수당, 노인수당 같은 사회수당을 도입하겠다고 말한다. 4장에서는 이를 중심으로 복지공약을 분석했다. 기본소득이 취하는 탈(脫)노동의 관점은 노동권(권리로서 노동)이라는 노동자의 요구와 모순된다. 또한 현금 지급 비중을 높이는 방식이라는 점에서 '복지의 시장화'가 심화될까 우려스럽다. 사회수당은 기존 복지체계의 사각지대를 줄이는 대책으로 제기되는 만큼 보완하는 성격에 가깝지 복지정책의 획기적 전환을 뜻하지 않는다. 한편 사회서비스공단 공약은 사회서비스의 질과 노동자의 노동조건을 동반 개선하는 표본으로서 의미가 있다고 본다. 기실 후보들이 제시한 정책공약은 이제껏 부양의무제 폐지와 공적 사회서비스 확대를 요구하며 싸워온 민중운동의 성과다.

5장에서는 노동시간 단축과 육아휴직 급여 현실화, 공공보육시설 확대와 같은 여성공약을 들여다봤다. 저출산 고령화가 심각한 한국사회에 대한 비판적 인식이 상당한 만큼 대다수 후보가 경쟁적으로 공약을 발표했다. 그러나 장시간 노동과 불법이 만연한 노동시장의 현실에서 법안 한두 개 더 만든다고 노동시간을 단축하기란 불가능하다. 다수 후보가 아빠 육아휴직을 독려한다는 점은 고무적이지만 육

아휴직 급여 자체가 낮게 설정되어 있어서 소득대체율이 여전히 낮아 실효성이 의심된다. 공공보육시설에 대한 요구가 높은 만큼 국공립 보육시설 확대 공약은 반갑다. 하지만 구체적 재원마련과 현행 보육예산 집행구조의 변화 없이는 공염불에 지나지 않는다. 역대 정부의 여성정책은 여성노동을 활용해 재생산의 위기를 관리하는 기조로 일관했다. 성별분업을 강화하고 여성노동을 저임금으로 활용하는 게 골자였다. 이번 대선후보들이 부분적으로 지원을 확대하더라도 정책기조가 전면적으로 전환되지 않는 한 여성의 삶은 달라지지 않을 것이다.

대선 때마다 모든 후보가 공을 들이는 공약이 교육공약이다. 6장에서는 대학입시제도와 국가교육위원회를 중심으로 교육공약에 비판적 논점을 제기했다. 문재인 후보와 안철수 후보의 해법은 입시위주 교육을 불평등과 사교육비 부담, 중등교육 붕괴의 주범으로 지목하고 있다. 그러나 역대 어느 정부와 마찬가지로, 입시 제도를 바꿔 교육문제를 해결하려는 해법은 성공을 장담하기 어렵다. 오히려 계층상승 사다리를 복원하여 누구나 공정한 경쟁을 통해 능력에 따라 성공할 수 있다는 환상만을 강화한다. 한편 국가교육위원회는 교육적폐를 해소하는 것이 아니라 '사회적 합의'라는 이름으로 신자유주의 교육정책에 정당성을 부여하는 기구로서 기능할 것이다.

7장에서는 각 후보의 보건의료 공약을 해부했다. 의료민영화 반대 여론이 높은 배경에는 60% 수준에 불과한 낮은 의료비 보장률, 미약한 공공의료 인프라 문제와 같은 고질적인 한국 보건의료체계의 취약성이 자리 잡고 있다. 대선 후보들은 보장성과 공공의료를 강화하는 방향으로 공약을 제시했다. 예컨대 선별급여제도, 예비급여제도는 보장성 강화방안를 효과적으로 달성할 수 없으며, 대형병원, 제약·의료기기자본의 이해관계가 반영된 것이다. 일차의료 강화를 의료공공성 강화의 중심 축으로 제시하고 있지만, 의료전달체계 전반의 재정립이 동반되지 않는 한

일차의료강화는 요원한 일이다. 보건의료부문 공약의 대부분은 목표를 달성하기에 미달하며 일부 공약은 퇴행적이다.

마지막 장에서는 한반도 평화와 관련된 공약을 다룬다. 박근혜 탄핵과 조기대선의 영향으로 정부는 온갖 절차와 반대를 무시하고 졸속적으로 사드를 배치하고 있다. 문재인, 안철수 후보는 애초에 사드 반대 입장이었다가, 보수 표심 잡기에 혈안이 되면서 각각 소극적, 적극적 사드 찬성 입장으로 돌아섰다. 정의당 심상정 후보는 일관되게 반대하고 있으나, 미국이 제공하는 핵우산만을 북한 핵·미사일에 대한 유일한 억지력으로 간주한다는 점에서 진보정당들이 견지해온 평화주의적 관점을 벗어난다. '4월 전쟁위기설'로 어느 때보다 긴장감이 조성되어 남북관계의 변화, 동아시아 평화질서 구축이 절실한 시점이다. 역설적으로 이번 대선에서 대통령 후보들은 한반도 평화 위협 체제를 공고히 하고 동아시아 전쟁위기를 고조시키고 있다.

2017년 노동자운동의 과제

광장과 거리에서 울려 퍼진 민주주의의 함성은 철옹성 같던 박근혜 정권을 무너뜨렸다. 우리가 펼쳐왔던 여러 진보적 의제에 관한 공감대를 확산하는 성과가 있었다. 하지만 박근혜와 공범자들의 탄핵·처벌에서 한 걸음 더 나아가 보수 세력의 반동을 제어하고 적폐청산과 사회대개혁 요구를 실현해야 할 과제가 남았다.

우선, 재벌체제를 개혁해야 한다. 이재용 구속이라는 사건을 계기로 한국에 고유한 재벌체제가 갖는 모순이 단적으로 드러났다. 현재 재벌체제의 결함이 저성장 국면의 고착화와 구조조정·산업개혁, 사회적 불평등과 양극화로 나타나고 있다. 재벌체제의 근본적 개조와 노동자·서민 살리기를 요구해야 한다. 구체적으로는 재벌의 불법·탈법 경영세습과 지배구조 비판, 재벌 대기업을 정점으로 하는 수직적

원·하청 구조의 모순 비판, 재벌의 비정규직 남용 근절, 재벌에 맞선 원·하청 노동자 공동투쟁을 핵심 이슈로 제기하자.

'노조 할 권리'를 쟁취해야 한다. '노조 할 권리'는 임금-고용 및 노동조건 개선을 위해 노동자가 주체적·집단적으로 행사할 수 있는 최초의 권리이자 가장 유효한 수단이다. 미조직 노동자 조직화·주체화와 함께 현재의 노자(노정)간 세력관계를 역전시키기 위한 핵심 고리로 사고할 수 있다. 대선 과정에서 집단적 노사관계 관련 공약을 강력하게 요구하는 한편, 대선 이후에는 공약 이행을 강제할 흐름을 만들며 '노조할 권리'를 정치쟁점화·사회여론화하자.

사드 배치를 둘러싼 논란이 이번 대선의 뜨거운 쟁점이 되고 있다. 한반도와 동북아의 군사적 긴장을 비상하게 고조시키고 있는 사드 배치를 철회시켜야 한다. 또한 북한의 핵무장은 미국의 미사일방어 체계와 한미일 군사동맹 강화의 중요한 구실이 되어왔고, 이는 다시 북한의 핵무장 논리가 되고 있다. 핵개발 무한경쟁을 막기 위해 '한반도 비핵화'는 절박한 요구다. 사드배치와 핵무장론에 맞서는 운동을 시작으로, 한미군사동맹 폐기, 핵우산 및 주둔 미군의 철수, 남한의 군비 증강 반대와 같은 적극적 평화주의가 필요하다.

촛불 이후의 요구와 에너지를 바탕으로 맞이한 조기 대선 국면이다. 2017년의 한국 사회는 재벌 체제 개혁, 노조 할 권리, 사드 등 노동자운동의 3대 과제가 어떤 실마리를 찾아가느냐에 이후 성패가 달려 있다 해도 과언이 아니다. ●

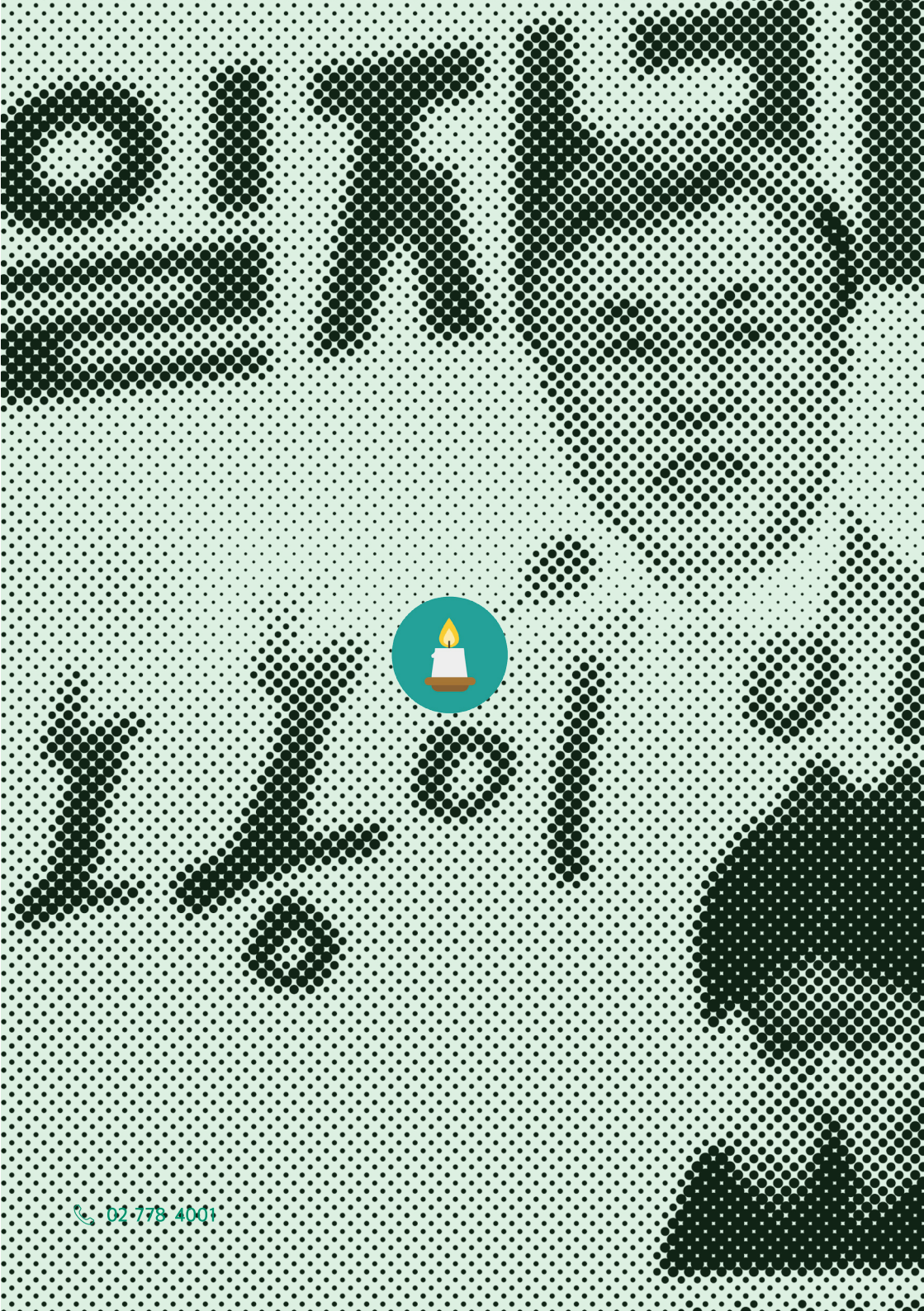
노동자의 눈으로 본 2017 대선

ⓒ사회진보연대, 2017
초판1쇄 2017년 4월 22일

제 작 사회진보연대
집 필 김경민(편집실 미디어국장), 김동근(노동자운동연구소 연구원), 김진영(정책교육실 정책국장), 김태훈(정책교육실 정책국장), 박영진(교육운동팀), 배일훈(교육운동팀), 이유미(노동자운동연구소 연구원), 임필수(정책교육실장), 채수용(노동자운동연구소 연구원), 홍명교(편집실장)

주 소 121-865 서울시 마포구 동교로29길 14-1(연남동) 3층
전 화 02-778-4002
팩 스 02-778-4006
이메일 pssp4001@gmail.com

값 3,000원



02-778-4001