

# 테마북 Thema Book

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동적으로 바꿔버린 회헌위가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회헌위는 2001년 부재상환으로 IMF 공익을 선언했다고 해서, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.

1987년 이후 문민정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르러까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 단면의 권력이 국민에게 떨어진 것도 아니었다. 1997년 회헌위는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 개별 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 체제를 통해서만

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

thema 2012.10.10

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과

## 18대 대선후보 기초 정책비교

시, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.

1987년 이후 문민정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르러까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 단면의 권력이 국민에게 떨어진 것도 아니었다. 1997년 회헌위는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 개별 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 체제를 통해서만

### 회헌위가 불러온 한국 사회의 근본 변화

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동적으로 바꿔버린 회헌위가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회헌위는 2001년 부재상환으로 IMF 공익을 선언했다고 해서, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동적으로 바꿔버린 회헌위가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회헌위는 2001년 부재상환으로 IMF 공익을 선언했다고 해서, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.

1987년 이후 문민정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르러까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 단면의 권력이 국민에게 떨어진 것도 아니었다. 1997년 회헌위는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 개별 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 체제를 통해서만

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동적으로 바꿔버린 회헌위가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회헌위는 2001년 부재상환으로 IMF 공익을 선언했다고 해서, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.

1987년 이후 문민정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르러까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 단면의 권력이 국민에게 떨어진 것도 아니었다. 1997년 회헌위는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 개별 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 체제를 통해서만

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과

## [테마북] 18대 대선후보 기초 정책비교

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동적으로 바꿔버린 회헌위가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회헌위는 2001년 부재상환으로 IMF 공익을 선언했다고 해서, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.

1987년 이후 문민정부에서 국민의 정부를 거쳐 참여정부에 이르러까지 확실히 정치권력의 특권적 성격은 완화되었다. 그렇다고 그 단면의 권력이 국민에게 떨어진 것도 아니었다. 1997년 회헌위는 정치가 내놓은 권력의 대부분을 시장으로, 외국 금융자본과 개별 대기업이 상징하는 경제권력으로 집중시켰고 87년 체제를 통해서만

권력은 이미 시장으로 넘어갔고 이러한 자본운동에 적응하는 과정에서 국민들 중 소수만이 치열한 경쟁에서 살아남고 대부분은 비정규직으로, 임시직으로 밀려났다. 이를 양극화 현상이라고 부르기 시작한 것도 이미 오랜 일이다.

이러한 상황이 6월 항쟁과 7.8.9월 노동자 대투쟁을 통해 국민들이 만들고자 했던 상황일까? 이에 대답하기 전에 우리는, 1987년 이후 지난 20년간 한국 사회의 최대 과업이었으며 국민의 생활양식과 삶의 구조를 동적으로 바꿔버린 회헌위가 존재한다는 사실을 기억해야 한다.

이 회헌위는 2001년 부재상환으로 IMF 공익을 선언했다고 해서, 현재 회헌 부흥고의 2000억 달러를 넘었다고 해서 중요되는 그런 상징의 것이 아니다. 회헌위는 단지 '회헌지불 능력' 문제에 국한된 것이 아니라 한국 사회의 구조 변화, 즉 87년 체제와 권력 다룬 97년 체제를 넘어섰다. 이제 87년 체제의 특성은 회헌위기를

거치면서 우리 사회에서 무척 커지고 비본질적인 영향만 남아 있다.



## [테마북] 18대 대선후보 기초 정책 비교

발행 | 2012년 10월 10일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 마포구 상수동 6-1번지 302호

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

인터넷 사이트 | <http://saesayon.org>

이메일 | [media@saesayon.org](mailto:media@saesayon.org)

책 내용을 인용 또는 전재할 경우, 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

[여는 글]

### 진정 ‘시대를 바꾸는’ 정책이 더 나와야 한다.

앞으로 한국의 5년을 결정지을 18대 대통령 선거 투표일이 불과 70일 앞으로 다가왔습니다. 모두들 이번 선거는 ‘5년이라는 시간의 주기에 따라 찾아온 또 한 번의 선거’라고 생각하지 않고 있습니다. 100년 만에 한번 터질법한 글로벌 금융위기가 닥치면서 세계 경제지형에서 큰 변화가 초래되고 있고, 극점에까지 다다른 우리사회 양극화와 불평등으로 국민들의 생각과 마음이 크게 변화하고 있습니다. 복지가 시대의 화두가 되고, 성장을 대신해서 경제 민주화가 시대정신이 된 것만 보아도 알 수 있습니다.

시대가 바뀌고 있는 것입니다. 시대를 바꾸는 대통령 선거를 앞두고 있는 것입니다. 이번 대통령 선거가 다른 이유입니다. 새사연은 일찍이 올해 초 18대 대선 후보들에게 제시한 종합 개혁비전 『리셋 코리아』를 출간하면서 이렇게 말했습니다.

“시민들이 2012년 양대 선거를 통해 정권교체를 요구하고 있다는 것은 명백하다. 그러나 두 민주정부 때처럼 대통령과 청와대 일부 바뀌는 것으로는 부족하다. 결국 체벌 - 관료 - 보수언론의 3각 동맹에 휘말려 새로운 체제의 화두인 최소한의 보편적 복지국가도 이를 수 없게 될 것이다. 우리는 3중, 4중의 위기가 중첩되는 거대한 전환을 맞고 있으며, 양대 선거는 새로운 사회 경제체제를 선택하는 장이 되어야 한다. 우리는 정권 교체는 물론이며 이를 통해 시대교체를 이루어야 한다.”

“2011년 아랍에서 시작해서 월가 점령시위로 터져 나온 민주들의 숨 가쁜 목소리도 시대교체, 즉 신자유주의를 종식시켜야 한다는 움직임이 세계적으로 진행되고 있다는 것을 보여준다.”

“새로운 사회경제체제를 선택하고 수립해 나가는 일은 시민이 주도하는 새로운 정치를 동반할 때 가능하다. 단순히 새누리당에서 민주통합당으로의 정권교체가 아닌, 시장국가에서 복지국가로, 여의도 정치에서 시민정치로 넘어가는 시대교체가 되어야 한다.”

과연 대통령 선거에 뛰어든 박근혜, 문재인, 안철수 등 세 유력 후보들은 모두가 시대의 변화를 만들겠다고 공약하고 있는 중입니다. 박근혜 후보는 “우

리는 지금 중요한 기로에 서 있습니다. 세계적으로 경기는 침체되고, 분열과 갈등이 커지고 있습니다. '원칙을 잃은 자본주의'가 중대한 도전에 직면해 있습니다. 국내적으로는 저출산 고령화, 저성장과 소득격차 심화라는 거대한 폭풍이 덮치고 있습니다."라고 말했습니다.

문재인 후보는 "지금 우리는 '거대한 전환'의 시기를 맞고 있습니다. 기존의 사고, 과거의 낡은 방식으로는 해결할 수 없는 근본적인 문제들이 우리 앞에 놓여 있습니다."고 했습니다. 그리고 안철수 후보는 "지금 대한민국은 낡은 체제와 미래가치가 충돌하고 있습니다. 이제 낡은 물줄기를 새로운 미래를 향해 바꿔야 합니다. 국민들의 민의를 반영하지 못하는 정치 시스템, 빈부격차가 심해지고 일자리를 창출하지 못하는 경제 시스템, 계층 간의 이동이 차단된 사회시스템, 공정한 기회가 부여되지 않는 기득권 과보호구조, 지식산업시대에 역행하는 옛날 방식의 의사결정구조, 이와 같은 것들로써 미래를 열어갈 수 없습니다."고 역설했습니다.

한결같이 대선후보로 나서면서 단지 5년간의 국정책임이 아니라, 시대의 변화를 떠맡을 책임을 느끼고 있다고 말했습니다. 그래서 새사연은 침착하게 일찍부터 그들의 공약과 주장을 비교 분석했습니다. 시대의 변화를 추동할 만한 비전과 내용, 실행계획을 가지고 있는지 살펴보았습니다.

아직은 불행하게도 평가를 하기 민망할 정도로 발표된 내용이 부족하거나 부실한 경우도 있었습니다. 추상적인 구호에 그친 부분들도 많았습니다. 그래서 평가할 자료가 부족한 부분이 상당했습니다. 하지만 일단 가능한 부분들을 선별해서 평가해보았습니다. 1) 총론적인 시대정신, 2) 경제 민주화, 3) 노동개혁, 4) 조세개혁, 5) 복지공약, 6) 보육공약, 그리고 7) 부동산 공약 등 7개를 선별해보았습니다.

총괄적인 결론은 기대에 미치지 않았지만, 9월까지 발표된 내용을 기준으로 평가해보았기 때문에 아직 발표되지 않은 내용들이 있을 겁니다. 또 앞으로 남은 기간 동안에 세부적이고 의미 있는 공약 내용들이 추가로 나올 것을 기대합니다. 그 만큼 18대 대선은 우리역사와 우리 국민에게 중요하기 때문입니다. 그래서 새사연은 10월, 11월 계속하여 대선 후보들이 발표하는 공약 분석과 평가를 계속해 나가도록 하겠습니다. 그것이 정책연구원으로서 새사연이 18대 대선에 성실하게 기여할 몫이라고 생각합니다.

2012년 10월  
새로운사회를여는연구원 부원장 김병권

## 전체 목차

- ◆ 여는 글 ..... 4
- ◆ 국민이 부여한 '시대의 숙제'는 무엇인가.(김병권) ..... 1
- ◆ 경제 민주화 공약에 'A학점'을 줄 수 없는 이유(김병권) ..... 8
- ◆ 양질의 일자리 정책으로 노동시장정책 전환해야(김수현) ..... 16
- ◆ 부자와 재벌에게 증세를, 국민에게 복지를(여경훈) ..... 27
- ◆ 미완의 보육정책, 의지에 달렸다.(최정은) ..... 38
- ◆ 복지국가, 강력한 의지로 논의 시작해야 (이은경) ..... 46
- ◆ 부동산정책 방향전환, 풀지 못한 각론(진남영) ..... 55

# 국민이 부여한 ‘시대의 숙제’는 무엇인가.

2012.09.25 | 김병권\_새사연 부원장 | bkkim21kr@saesayon.org

## 목 차

1. 새사연의 제안, ‘정권 교체’에서 ‘시대교체’로!
2. 박근혜의 시대인식 -‘국가발전에서 국민행복’으로
3. 문재인인의 ‘정권교체, 정치교체, 시대교체’
4. 안철수의 ‘밝은 체제 청산과 미래가치’
5. 여전히 강고한 낡은 가치, 낡은 질서가 있다.



<http://saesayon.org>

## 본 문

### 1. 새사연의 제안, ‘정권 교체’에서 ‘시대교체’로!

“시민들이 2012년 양대 선거를 통해 정권교체를 요구하고 있다는 것은 명백하다. 그러나 두 민주정부 때처럼 대통령과 청와대 일부 바뀌는 것으로는 부족하다. 결국 재벌 - 관료 - 보수언론의 3각 동맹에 휘말려 새로운 체제의 화두인 최소한의 보편적 복지국가도 이를 수 없게 될 것이다. 우리는 3중, 4중의 위기가 중첩되는 거대한 전환을 맞고 있으며, 양대 선거는 새로운 사회 경제체제를 선택하는 장이 되어야 한다. 우리는 정권 교체는 물론이며 이를 통해 시대교체를 이루어야 한다.”

“2011년 아랍에서 시작해서 월가 점령시위로 터져 나온 민주들의 숨 가쁜 목소리도 시대교체, 즉 신자유주의를 종식시켜야 한다는 움직임이 세계적으로 진행되고 있다는 것을 보여준다.”

“새로운 사회경제체제를 선택하고 수립해 나가는 일은 시민이 주도하는 새로운 정치를 동반할 때 가능하다. 단순히 새누리당에서 민주통합당으로의 정권교체가 아닌, 시장국가에서 복지국가로, 여의도 정치에서 시민정치로 넘어가는 시대교체가 되어야 한다.”

최초로 공식적인 ‘시대교체’의 화두를 던진 새사연 정책대안 종합판 『리셋 코리아』의 내용을 인용한 것이다.(34~36쪽) 그렇다. 새사연이 시대교체의 의미로서 바라보는 대선은, 단지 5년 전의 민주정부 시대로 되돌아가자는 것이 아니다. 노무현 정부, 김대중 정부를 되살리자는 것이 아니다. 1997년 외환위기 이후 민주정부 10년에 더해 이명박 정부 5년 전체에 걸쳐 한국경제를 지해했던 신자유주의를 털어버리고 새로운 질서를 만들자는 것이다.

시대의 흐름을 읽어내는 것은 몇 가지 참신한 정책 한 두 가지를 시행하는 것보다 비할 수 없이 중요하다. 개별 정책들이나 참모는 잘못되었으면 고치면 되지만, 세상과 역사의 흐름을 바라보는 시대관은 쉽게 바뀌지 않기 때문이다. 우리 역사의 비극이자 아이러니는, 투기와 양극화를 양산하는 신자유주의가 정점에 이르렀을 때 민주정부 10년을 경험했던 것이다. 사회복지를 늘려서 양극화를 막으려 했지만, 민주정부들이 적극 수용한 신자유주의 그 자체가 양극화를 구조적으로 확대하는 위험한 경제 질서라는 인식에 이르지 못했다. 결국 시대의 변화를 이끌지 못한 민주정부는 ‘좌파 신자유주의자’가 되어 보수에게 정권을 넘겨주었다.

액면 그대로의 신자유주의와 친 기업을 주장하여 집권에 성공한 이명박 정부는, 거꾸로 신자유주의 질서의 근본적 위기를 알린 글로벌 금융위기에 직면했다. 불가피하게 제정을 확대하여 경기부양을 하고 얼마간의 외환 거시건전성 규제 방안을 내놓는 등 국가를 동원해 시장 개입을 할 수밖에 없었다. 아예 구호 차원에서는 공정 사회와 동반성장을 다시 들고 나오게 되었다. 지난 15년 동안 우리 정부들은 철저히 하계 시대의 변화와 흐름에 역진해서 정책과 공약을 제시했고 결국은 국민과의 약속을 제대로 지키지 못했다고 할 것이다.

그렇다면 2012년 18대 대선에 참여하는 후보들은 시대의 변화를 정확히 포착하고 그 변화를 국민에게 이로운 방향으로 이끌려고 하는가. 주요 후보들의 글이나 발언을 참고하여 짚어보도록 하자.

## 2. 박근혜의 시대인식 -‘국가발전에서 국민행복’으로

지금 70억 지구 인류 전체에게 4년 이상 고통을 안겨주고 있는 신자유주의의 과잉과 자본주의의 위기 현상을 외면하고, 다른 주제로 시대의 변화를 말한다는 것은 아무리 보수 우익이라도 하기 어려운 일이다. 모두가 신자유주의와 시장 지상주의의 비판자라는 얼굴로 행세할 수밖에 없다는 뜻이다. 박근혜 후보라고 해서 다르지 않다.

“우리는 지금 중요한 기로에 서 있습니다. 세계적으로 경기는 침체되고, 분열과 갈등이 커지고 있습니다. ‘원칙을 잃은 자본주의’가 중대한 도전에 직면해 있습니다. 국내적으로는 저출산 고령화, 저성장 소득격차 심화라는 거대한 폭풍이 덮치고 있습니다.”

“이제, 근본적인 변화가 필요합니다. 무엇보다 국정운영의 기초를 국가에서 국민으로 바꿔야 합니다. 과거에는 국가의 발전이 국민의 행복으로 이어졌습니다. 하지만 지금은 국가의 성장과 국민의 삶의 질 향상과의 고리가 끊어졌습니다.”

“이제 국정운영의 패러다임을 국가에서 국민으로, 개인의 삶과 행복 중심으로 바꿔야 합니다.” “저는 ‘경제민주화 실현’, ‘일자리 창출’, 그리고 ‘한국형 복지 확립’을 국민행복을 위한 3대 핵심과제로 삼겠습니다.”(출처 선언문 중에서)

다소 길게 인용했지만, 위의 내용을 보면 자본주의 위기 -> 소득격차 심화 -> 국민 생활과 삶의 위기에 대처 -> 경제 민주화, 일자리 창출, 복지라는 논리전개 순

서로 되어 있다. 완벽히 진보개혁의 언어와 논리구조를 차용해 왔음을 알 수 있다. 도대체 자신이 그 동안 주장해왔던 줄.푸.세가 “중대한 도전에 직면한 ‘원칙을 잃은 자본주의’”에서 비롯되었음을 알지도 못하고 알고고도 하지 않은 모양이다.

새누리당 박근혜 후보의 시대인식이 실질적으로 몰역사적임을 보여주는 증거는 다른 곳에 있다. 그의 대표적 선거공약인 ‘100%국민 행복론’이 그것이다. 어찌서 박근혜의 국민행복은 80%나 90%도 아니고 100%일까? 지금 전 세계적으로 1%가 부를 독식하는 현실에 저항하는 99%운동을 벌이고 있는 마당에 왜 100%일까. 더 완벽한 국민행복을 강조하기 위해서일까?

아니다. 박근혜 후보가 슬쩍 합쳐버린 1%야말로 지금 세상을 보는 핵심적인 열쇠 말이자 시대를 보는 인식의 차이를 극명하게 보여주는 1%다. 1%를 99%속에 파묻어 100%로 만들어버림으로써 1대 99로 나뉜 지독히 불평등한 경제구조, 신자유주의가 만들어낸 심각한 폐해가 사라진다. 지금까지 99%에서 1%로 국민경제의 부가 지속적으로 역 재분배되면서 우리사회와 세계 자본주의가 ‘1%에 의한, 1%를 위한 1%의 사회’가 되었음을 은폐하게 되는 것이다.

이런 식으로 박근혜 후보는 과거 5.16에서 유신까지 박정희 독재로 인한 깊은 역사적 상처들을 덮고자 했다. 자신이 몸담은 새누리당 정권 5년의 과오를 무마하려 한다. 더욱이, 0.1% 재벌 대기업 집단과 초 고소득층으로부터 소득 재분배를 실현하여 경제 민주화를 하자는 부유층 증세를 반대하려 한다. 내부의 분열과 양극화, 불평등은 ‘100% 국민행복론’으로 인해 가해자도 독식자도 약탈자도 없어지고 마치 모두가 피해자인 것처럼 위장된다. 박근혜 후보가 진정 ‘국민행복’에 천착하려 한다면, 100% 속에 감춰진 1%, 아니 0.1% 재벌 대기업 집단과 기득권층의 각종 특혜와 이익의 편취에 대해 먼저 자각이 있어야 할 것이다.

박근혜 후보를 평가한다면, 현실 ‘인정’부터 있는 그대로 해야한다는 것이다. 시대인식은 현실 인식이 제대로 된 연후에나 논의할 가치가 있기 때문이다.

## 3. 문재인 의 ‘정권교체, 정치교체, 시대교체’

문재인 후보는 공식적으로 단순한 정권교체를 넘어서 정치교체, 시대교체를 강력하게 주장하고 있다. 일단 매우 적극적으로 평가해주어 마땅한 대목이다. 시대의 교체를 주장한다는 것은 노무현 정부를 포함하여 1997년 이후 15년의 신자유주의와 결별한다는 것을 의미한다. 그러자면 노무현 정부와 다른 시대를 만들겠다는 것을 구

체적으로 말해야 한다. 문재인 후보는 “정치인 문재인은 정치인 노무현을 넘어서겠다고 말씀드립니다. 그가 멈춘 그곳에서, 그가 가다만 그 길을 머뭇거리지도 주춤거리지도 않고 갈 것입니다. 포기하지 말라던 그 강물이 되어 그가 꿈꾸던 바다에 닿을 것입니다.”(문재인, 『사람이 먼저다』에서)

그런데 노무현 정부도 예외 없이 신자유주의 그늘 아래 있었음은 주지의 사실이다. 특히 임기 중반이후 ‘금융허브 추진’이나 ‘한미 FTA’ 추진은 가장 공격적인 의미의 신자유주의 정책을 자발적으로 강행했음을 보여준다. 이런 측면에서 보면 ‘그가 멈춘 곳에서, 그가 가다만 길’을 가서는 안 된다. 노무현 정부가 ‘가서는 안 될 길’을 간 것이 무엇인지, 다시 원점에서 방향을 틀어 다시 가야 할 길이 무엇인지에 대한 뚜렷한 역사적 인식과 방향 감각이 있어야 한다. 우리는 문재인 후보가 출발부터 다른 입각점에 서야 할 지점이 어떤 것인지를 되돌아 보았으면 한다.

문재인 후보의 경우 눈에 띄는 것은, 신자유주의 붕괴의 역사적 전환기에 대한 인식에 더해 승자 독식 이데올로기를 넘는 새로운 가치와 사회원리를 제안한 점이다.

“지금 우리는 ‘거대한 전환’의 시기를 맞고 있습니다. 기존의 사고, 과거의 낡은 방식으로는 해결할 수 없는 근본적인 문제들이 우리 앞에 놓여 있습니다. 지금까지 우리 사회를 지배해왔던 ‘경쟁’, ‘승자독식’, ‘강자지배’의 원리로는 빈부격차의 확대, 중산층과 서민들의 삶의 기반 붕괴, 중소기업과 자영업자들의 고통, 지역경제의 낙후, 경제성장의 잠재력 약화라는 악순환에서 빠져나올 길이 없습니다.”

문재인 후보는 후보수락 연설에서 이렇게 주장한다. “시대는 질서의 전환을 요구하고 있습니다. '경쟁과 효율'에서 '상생과 협력'으로의 전환입니다.” 중요하고 평가할 만한 대목이다. 그러나 이를 국정 운영의 최고 가치이자 경제 질서 수립의 원칙으로 놓고, 구체화 된 정책과 구상을 보여주지 않으면 ‘좋은 말’로 끝날 수 있다. 문재인 후보의 공약을 보면 새로운 시대를 준비하고 새로운 가치를 제안하고 있는 것과 달리, 아직은 실제 내놓은 공약들이 여타 후보들과 크게 차별화되지 않고 있다.

예를 들어 문재인 후보의 재벌개혁 경제 민주화 공약들은 새로운 가치에 입각하여 새로운 경제 질서 수립 전망과 연결되지 않는다. 그 동안 나온 재벌개혁 방안들이 반복되고 있을 뿐이다. 문재인 후보가 특히 많은 부분을 할애한 4대 성장론도 마찬가지다. 지금부터라도 새로운 가치와 새로운 시대의 전망에 걸맞게 더 과감하고 혁신적인 개혁 공약들이 제시될 필요가 있다. 결론적으로 문재인 후보는 시대교체에 대한 의지가 강력하지만 어떻게 다른 시대로 교체할 것인지를 보여주어야 할 속제가 있다.

#### 4. 안철수의 ‘낡은 체제 청산과 미래가치’

“자살률이 가장 높고 출산율이 가장 낮은 나라, 한마디로 지금 가장 불행하고 미래에 대한 희망이 없는 사회라는 얘기가 아닐까요.” 안철수 후보가 자신의 현실인식을 압축하여 국민들에게 설명한 말이다. 현실 인식의 핵심을 짚었다고 판단된다.

이러한 현실인식에 기초해서 안철수 후보가 제시하는 가치와 시대정신을 요약한 표현은 ‘낡은 체제(구체제)의 청산과 미래가치 실현’이라고 할 수 있다. 박근혜, 문재인 후보와 달리 과거의 짐으로부터 자유로운 그는 우선 낡은 체제 청산을 강력히 주장한다.

“사회적 약자의 인권을 외면하는 태도도 구체제이고, 성장과 효율성만을 앞세워서 경제력 집중과 양극화를 방지하는 것도 구체제이며, 청년들이 기회를 잃고 국민들이 불안에 떠는 현실을 도외시하는 것도 구체제라고 할 수 있죠.”(『안철수의 생각』 중에서)

이어서 안철수 후보는 낡은 체제와 미래가치가 충돌로 대한민국의 현실구조를 진단하면서 자신의 미래가치 비전을 설명한다.

“지금 대한민국은 낡은 체제와 미래가치가 충돌하고 있습니다. 이제 낡은 물줄기를 새로운 미래를 향해 바꿔야 합니다. 국민들의 민의를 반영하지 못하는 정치 시스템, 빈부격차가 심해지고 일자리를 창출하지 못하는 경제 시스템, 계층 간의 이동이 차단된 사회시스템, 공정한 기회가 부여되지 않는 기득권 과보호구조, 지식산업시대에 역행하는 옛날 방식의 의사결정구조, 이와 같은 것들로 미래를 열어가 수 없습니다. 더 이상 이대로는 안 됩니다. 국민들은 이제 정치부터 바꿔야 한다고 이야기합니다.”(출마 선언문 중에서)

지금 세대와 미래의 개념을 가장 강력하게 흡수하고 있는 대통령 후보를 꼽으라면 단연 안철수 후보가 그렇다. 최근 한겨레신문과 한국사회여론연구소의 여론조사를 보면 안철수 후보의 지지층에서 절반이 넘는 53%가 20~30대였던 점이 이를 확인해 준다. 박근혜 새누리당 후보의 경우 지지자가운데 20~30대 비율은 1/4가 안 되는 23.3%였다.

그러나 아직은 세대와 미래를 대변하여 그가 구상하는 대한민국, 그리고 그의 미래 지향적 정책들이 무엇인지는 좀 더 지켜보아야겠다. 출마선언 이후 “정부 주도, 대

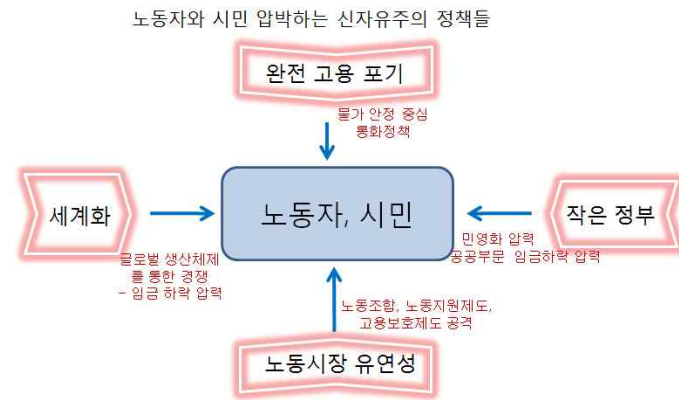
기업 위주, 제조업 기반인 현재의 경제구조를 바꿔” 만들겠다고 하는 ‘혁신 기반 경제’도 아직은 지난 정부들의 그것과 명확한 차별 지점이 발생하지 않기 때문이다. 결론적으로 안철수 후보는 그 자신의 삶과 존재로서 표현해주고 있는 세대와 미래의 상징성이 있다. 지금부터는 이들 새로운 세대들의 에너지를 본격적으로 선거공간에서 수렴하고 표현시켜냄으로써 실제 정치혁신의 동력으로 만들어야 할 숙제가 남았다.

5. 여전히 강고한 낡은 가치, 낡은 질서가 있다.

5년 전 17대 대선에서, 유한 킴벌리라는 살아있는 일자리 나누기 모델을 가지고 경제개혁을 주장해 호응을 얻는 후보가 기업인 문국현이다. 그는 “중소기업청 하나 빼고는 온 나라가 대기업에 쏠려 있는데 대기업은 지난 10년 사이에 고용하고 있던 200만 근로자를 130만으로 줄였다.” “주 40시간 근무제만 제대로 정착시켜도 일자리 200만 개 창출 잠재력이 생긴다.” “여성들이 보다 많이 사회에 진출하려면 영유아 돌봄 체제가 믿을 수 있고, 방과 후 활동이나 교육비용이 획기적으로 내려가야”한다고 주장했다. (서재경 엮음(2007), 『문국현 솔루션』 중에서)

당시에는 보수적인 이명박 후보는 물론이고 야당후보들에 비해서도 혁신적인 주장이었다. 그러나 지금은 말로만 놓고 보면 박근혜 후보조차도 당시 문국현 후보의 주장 수위를 넘었다고 말할 수 있지 않을까. 그 만큼 대선 후보들의 공약은 진보와 혁신의 언어로 차고 넘친다.

그런데 새로운 가치나 새로운 시대는 빈 터 위에서 세워지는 것이 아니다. 낡은 가치와 낡은 시대의 질서를 해체하고 세워야 한다. 그 과정에서 낡은 가치를 대변하고 낡은 질서에서 이익을 보는 세력들의 강력한 저항이 있게 된다. 적지 않은 개혁들이 그 때문에 실패하게 되는 것이다. 특히 우리 앞에 놓여 있는 신자유주의 체제, 재벌중심의 독식체제는 비록 위기에 몰려 있다고는 하나 여전히 완고하게 버티고 있는 ‘낡은 체제’이며 여전히 전방위적으로 노동자와 시민을 압박해온 체제이다. 한쪽에서는 세계화라는 이름으로, 그리고 다른 쪽으로는 기술혁신과 노동시장 유연화라는 이름으로, 또 다른 측면에서는 시장의 효율과 작은 정부론을 내세워 불평등과 양극화를 구조적으로 양산해왔고 지금도 그렇다. 이들 낡은 질서를 깨고 미래를 열기 위해서는 반대로 종합적이고 체계적인 접근이 필요하다. 대선 후보들이 제안하는 새로운 가치나 시대교체의 의지가 이들 낡은 가치와 낡은 질서를 깨는 강력한 무기가 될 수 있을지 아직은 알 수 없다.



2012 새사연의 6년 연구결과를 모두 모은 새 책!

# 리셋코리아

"18대 대통령이 꼭 해야 할 16가지 개혁"이 출간 되었습니다.

# 경제 민주화 공약에 ‘A 학점’을 줄 수 없는 이유

2012.09.17 | 김병권\_새사연 부원장 | bkkim21kr@saesayon.org

## 목 차

1. 재벌개혁? 아직 단 1mm도 실제 진전된 것 없다.
2. 진짜 쟁점은 출총제 부활 여부가 아니라 경제 개혁 비전
3. 이미 잘못된 것을 먼저 되돌린 후 공정거래를 말하고 있나?
4. 시장의 불평등 완화위해 경제 약자에게 힘을 주는 후보는?

## 본문

### 1. 재벌개혁? 아직 단 1mm도 실제 진전된 것 없다.

올해 3월 러시아 대선, 5월 프랑스 대선과 그리스 총선이 있었고, 앞으로 10월 베네수엘라 대선, 11월 미국 대선, 그리고 12월 19일에 우리의 대선을 예정해놓고 있다. 그런데 올해 우리의 대선처럼 쟁점이 서로 대립되지 않고 함께 묶여서 가는 경우도 드물 것이다. 예를 들어 미국 대선에서는 증세와 감세를 둘러싼 치열한 쟁점이 형성되고 있고, 유럽의 경우에는 긴축과 긴축 반대를 둘러싼 대립이 날카로웠다.

그런데 우리는 모두 같은 방향이다. 출마 선언문에서 새누리당 박근혜 후보가 명시적으로 ‘경제민주화 실현’, ‘일자리 창출’, 그리고 ‘한국형 복지의 확립’을 국민행복을 위한 3대 핵심과제로 내놓으면서 쟁점은 사라졌다고 할 것이다. 3대 과제는 주로 민주통합당 후보들이 일관되게 제안하던 것들이기 때문이다. 더욱이 장외 후보로 인정받아온 안철수 원장도 ‘복지, 정의, 평화를 3대 시대적 과제’로 제시하면서 유사한 정책 비전을 보여주었다.

그러다 보니 여당과 야당 대선 후보들이 서로 다른 입각점에서 쟁점을 만들면서 정책대결을 하는 것이 아니라, 같은 얘기를 서로 반복해서 주고받으면서 ‘가짜와 진짜 논쟁’이나 ‘진정성 논쟁’ 따위로 흘러가고 있는 것이다. 특히 재벌개혁과 경제 민주화 부분이 심하다. 그러다 보니 대선 후보들 사이의 경제 민주화 정책 비교는 그들의 ‘주장’만으로는 본질적으로 차별화되는 부분이 무엇인지를 알기가 쉽지가 않다.

문제는 이렇게 너도 나도 경제 민주화하겠다고 말의 성찬을 쏟아놓고 있지만 실제 이루어진 것은 단 하나도 없다는 사실이다. 오히려 이 와중에 대형 마트 일요 휴무제가 버젓이 무력화되고 있고 서울 마포 합정동 대형마트 신규 입점이 코앞이다. SJM과 만도기계 산업현장에서 불법적인 용역의 폭력으로 민주주의가 유린되는 한심한 상황이 벌어지고 있다. 이런 국면에서 주장의 진정성을 간단하고 명확하게 확인하는 방법은 실제로 실천을 해보는 것이다. 정기국회가 열린 상태이니 주요 재벌개혁 법안을 의결하여 통과시키면 된다.

이미 새누리당은 경제 민주화 실천모임 주도로 재벌의 경제범죄 형량 강화, 일감몰아주기 금지와 처벌강화, 신규 순환출자를 금지 및 기존 순환출자에 대한 의결권 제한, 금산분리 강화 법안을 차례로 경제 민주화 1호, 2호, 3호, 그리고 4호 법안으로 발의했거나 준비 중에 있다. 그런데 이들 법안을 새누리당의 당론인 것처럼 언



론에서 대대적으로 홍보하고 있지만 막상 박근혜 후보는 아무런 입장도 밝히지 않고 있고 당론은 커녕 고작 새누리당 의원 20여 명만 참여하고 있는 실정이다. 그렇다면 박근혜 후보는 지금이라도 자기 당에서 발의된 법안들을 조속히 통과시키는 절차를 밟아서 경제 민주화 추진 의지를 보여주면 된다. 그러나 아직 전혀 조짐도 없다.

야당인 민주통합당도 답답한 측면이 있다. 지난 7월 초에 당론 발의 또는 당론 추진으로 12개 재벌개혁 법안을 무더기로 발의한 바가 있고, 최근 민주당 경제 민주화 추진 모임 주도로 '0.01% 슈퍼부자 기업' 조세특례철폐 법안 발의했다. 그리고 당 차원에서는 새누리당에게 경제 민주화 관련 공동 입법 발의하여 조속히 통과시키자고 제안해 놓은 상태이지만 이렇다 할 상황 주도력을 보여주지 못하고 무력한 상황에 있다. 이제라도 민주 통합당 대선 후보가 확정되었으니, 문재인 후보가 직접 경제 민주화 법안을 진두지휘해서라도 재벌개혁과 경제 민주화의 추진 의지에서 실천적 차별화를 기해야 할 것이다.

**특히 여야를 막론하고 세부 법안내용까지 상당히 근접하고 있는 부분이 있는데, 주로 재벌 총수들의 불법행위에 대한 무거운 징계와 엄격한 법집행이다. 징벌적 손해배상제도 확대나 총수 경제범죄에 대한 형량 강화, 그리고 계열사 일감몰아주기 등 불법행위에 대한 무거운 과세 등이 그것이다.** 여야 합의만 하면 금방 통과될 만큼 접근이 된 부분이다.

국회 문은 열려 있고 너무 많은 경제 민주화 법안들이 이미 문서로 잘 작성되어 발의되었고 심의를 기다리고 있다. 국민들의 여론도 이미 모아져 있는 상태다. 통과를 위한 모든 준비가 되어 있다는 말이다. 그러면 누가 법안 심의 의결에서 발을 빼고 있는 것인가. 일단 국정을 책임진 집권 여당 후보인 새누리당 박근혜 후보는 실행 의지 측면에서 낙제다.

## 2. 진짜 쟁점은 출중제 부활 여부가 아니라 경제 개혁 비전 차이

물론 재벌개혁과 경제 민주화 속성 자체가 이해관계의 충돌이 너무도 선명한 의제 이기에 후보들 사이에 차별성과 대립이 당연히 있다. 그런데 언론보도 등을 통해서 주로 단답형으로 단순한 부분들이 후보 간 비교 대상이 되고 있다. 가장 대표적인 것이 이명박 정부가 2009년에 폐지한 출자총액 제한제의 부활 여부다. 박근혜 후보는 반대, 민주통합당 후보들 찬성, 안철수 원장 후보로 단순히 차별화되기 때문이다. 순환출자 금지도 비슷하다. 박근혜 후보는 신규 순환출자만 금지, 민주통합당 후보들과 안철수 원장은 기존 순환출자까지 금지로 금방 구분이 가능하다.

그러나 2012년 현재 단계에서 과연 재벌 기업집단 내부의 출자관계 규제를 강화하는 것이 재벌개혁과 경제 민주화의 핵심 쟁점이고 여기에서의 차별화가 중요한지는 의문이다. 이들 **출자 규제는 1987년 공정거래법 개정 이후 많이 운용되어 왔던 친속한 규제 방법들이지만 지금은 과거에 비해 중요도가 덜 할 수 있다. 오히려 중장기적인 안목에서 재벌 대기업 집단에 대한 통합적 규제체제를 세운다는 측면에서 보면 '기업 집단법' 대안이 좀 더 미래지향적 정책일 수 있지만 이는 안철수 원장 정도가 그의 대담집에서 거론한 정도가 전부다.**

안철수 원장은 그의 저서 『안철수의 생각』에서 이렇게 언급했다. “재벌 그룹은 사실 현행 법규상 초법적인 존재요. 현행법에는 재벌체제에 대한 규정이 없고 주주 중심의 개별회사들만이 존재할 수 있거든요. 그래서 '기업집단법'을 만들어 제대로 규제하자는 논의가 있죠. 저도 지금처럼 어정쩡하게 놔두지 말고 기업집단법을 만들어 재벌체제의 경쟁력은 살리되 단점과 폐해를 최소화하도록 유도하는 것이 옳다고 봅니다.”

그런데 사실 본원적인 차이는 대기업 집단이 출자 관계가 아니라 철학과 비전에 관한 문제다. **재벌개혁과 경제 민주화는 기본적으로 신자유주의에 대한 비판이자 그 대안이 한국식으로 명명된 것이라고 할 수 있다. 특히 1997년 외환위기 이후 우리 사회를 지배했던 신자유주의에 대한 전반적 비판과 새로운 대안의 모색을 담고 있고, 바로 그렇기 때문에 경제 민주화가 '시대의 화두'가 될 수 있는 것이다. 일상적인 공정거래 강조와 불공정거래 엄단이라는 차원이 아니라 새로운 경제 질서를 모색하는 경제개혁 플랜인 것이고, 정책적으로는 '규제완화, 감세, 민영화, 작은 정부'라고 하는 신자유주의 정책 수단을 폐기해야 한다는 뜻이다.**

이 점과 관련하여 우선 민주통합당부터 기존 민주정부 10년의 신자유주의정책을 반성해야 한다. 그리고 새누리당은 지금 이명박 정부 5년의 경제정책을 철저히 부정해야 한다. 특히 5년 전 대선후보에 나서면서 박근혜 후보가 내건 공약은 세금은 줄이고, 규제는 풀고, 법질서를 세우는 '줄.푸.세' 정책이었다. 한마디로 전형적인 신자유주의 정책이었던 것이다. 그런데 박근혜 후보는 지난 7월 16일 한국신문방송편집인협회 초청토론회에서까지 '줄푸세' 공약이 "지금의 경제민주화와 큰 틀에서 맥을 같이 한다"고 주장했다. 신자유주의와 경제 민주화가 하나라는 황당한 궤변을 대선후보가 한 것이다.

민주통합당 문재인 후보의 경우 일단 공식적으로는 반성을 했다. 그의 최근 저서 『사람이 먼저다』에서 “참여정부가 정치 개혁에는 많은 성과를 이루었지만 경제 민주화에 대해서는 굳건한 철학이 부족했다는 점을 인정할 수밖에 없습니다. 근본

적으로 문제 해결에 대한 의지는 있었지만 경제 민주화에 대한 철학이 신자유주의와 재벌 대기업의 공세를 이겨내기에는 부족했기 때문에 비정규직이나 양극화 문제를 제대로 풀지 못한 것"이라고 반성했고, "따라서 참여정부를 뛰어넘고, 참여 정부와 달라져야 하는 가장 중요한 부분도 바로 경제 민주화에 대한 굳은 신념과 비전"이라고 밝혔다. 다만 이후 발언들에서 일관되게 반성내용이 스며들었는지는 의문이다.

과거 집권에 대한 부담이 없는 안철수 원장도 일단 시장 지상주의에 대해 반대한다는 입장 정도는 밝히고 있다. "저는 시장 만능주의를 경계하는데요. 시장 만능주의에 빠지면 탐욕을 통제하기 어렵다고 봅니다. 규제를 줄이는 것은 좋지만 감시는 강화해야 하고, 시장이 정글이 되게 방치해서는 안 된다고 생각합니다." 물론 지금 신자유주의가 초래한 일백 년 만의 엄청난 세계경제위기를 목도하면서 내놓은 평가치고는 상당히 약하다고 할 수가 있다. 더욱이 만약 철저한 시장주의자로 알려진 이현재 전 장관이 캠프의 주요 구성원이라면 더욱 의문을 가질 수밖에 없다.

**결국 경제 민주화의 철학과 비전 측면에서 보면 새누리당 박근혜 후보는 신자유주의와 경제 민주화 구분도 불분명한 정체불명의 내용을 가지고 있는 것으로 평가된다. 이 모든 결합은 그저 김종인 전 의원 스카웃으로 보완되고 있다는 사실이 놀라울 뿐이다. 그리고 문제인 후보는 참여정부의 신자유주의 편승을 반성하기는 했으나 약하다는 인상이 있고, 안철수 원장의 시장 지상주의 비판도 강도가 높다고 할 수는 없다. 결국 백가쟁명으로 경제 민주화를 쏟아내는 데 비해서 뿌리는 약하다는 지적을 피할 수 없다. 박근혜 후보는 철학적으로 나제이며 나머지 후보들에게도 A 학점을 줄 수는 없다.**

### 3. 이미 잘못된 것을 먼저 되돌린 후 공정거래를 말하고 있나?

재벌개혁과 경제 민주화라는 이름아래 신자유주의 폐해를 극복하고 새롭게 만들어 나가야 할 경제 질서가 무엇인지는 아직 대선 공간에서 모아지지 않고 있다. 신자유주의의 가장 심각한 폐해는 (1) 노동시장 유연화로 인한 고용차별과 불안정성, (2) 금융 자유와 개방으로 인한 투기와 신용거품, (3) 주주자본주의 경영으로 인한 단기주의 추위로 집약해 볼 수 있다. 이런 관점에서 새로운 경제 질서는 특히 노동권 보호(노동 민주화), 금융의 재 규제(금융 민주화)와 함께 주주자본주의를 폐기하고 기업과 산업에서 더 폭 넓은 이해관계자를 참여시키는 방식으로 개혁하는 것이다. 그리고 이러한 개혁을 위해 국가가 시장에 보다 적극적으로 개입하는 것이다. 그것이 경제 민주화의 압목적 방향이라고 생각해 볼 수 있다.

이해관계자 자본주의의 확립된 모델은 없으나 대체로 기업이 주주만의 것으로 보지 않고 노동자와 협력사, 그리고 지역사회 구성원이 함께 만들어 가고 이익을 공유하는 것으로 넓게 해석해보자. 그런데 한국경제는 시장에서 압도적인 힘으로 절대적 지배력을 행사하고 이익을 독식하는 재벌 집단과, 기초적인 자기 몫조차 지킬 수도 없는 경제적 약자들인 중소기업, 노동자, 중소기업, 소비자들로 양분되고 있다. 그리고 지독히 불균등한 거래관계가 '시장의 자율'이라는 이름으로 고착되고 구조화되었다. 상당한 국가 권력의 개입과 엄청난 노력이 투입되어도 재 균형 상태로 쉽게 돌릴 수 없는 지경인 것이다.

**그런데 경제 민주화를 주장하면서 잘못된 구조의 대대적 개혁 없이, 단순히 지금부터 시장에서의 불공정 행위가 나타나면 과거보다 엄격히 감독하여 처벌하겠다고 하는 '불공정 행위' 엄단이 딱 박근혜 후보의 경제 민주화론이다.** 지난 9월 5일 김종인 위원장과 이한구 원내대표가 경제 민주화를 놓고 실천을 벌이자 박근혜 후보는 "김종인 행복추진위원장은 재벌을 해체해야 한다는 생각은 아니신 것 같고 이 원내대표도 절대 재벌을 감싸는 것이 아니고 시장공정 차원에서 시장지배력 남용을 근절할 생각을 갖고 계신다. 차이를 가지고 있지 않다고 본다"고 말한 대목이 이를 잘 보여준다.

헤비급의 재벌과 플라이급의 중소기업에게 이미 시합을 붙여놓았는데, 즉 시합 자체가 잘못된 것인데, 시합을 인정해 버리고 재벌에게 너무 난폭하게 하지 말고 살살하라는 것과 다를 바가 없는 것이다. 이것은 공정경쟁이 아니라 자유경쟁이라는 자본주의 이데올로기에 감춰진 일방적 폭력이다. 경제 민주화가 아니라 은폐된 경제 독재다. 새누리당 박근혜 후보는 아버지의 정치 독재를 부인하고 경제 민주화를 이루려는 것이 아니라, 재벌의 경제 독재를 정치적으로 은폐할 생각인가.

민주통합당 문제인 후보나 안철수 원장은 이 점에서 진전된 것으로 판단된다. 안철수 원장은 "경제 민주화란 경제 영역에서 정의가 구현되는 것. 모두가 같은 출발선에서 시작하는 것, 공정한 규칙이 지켜지도록 하는 것, 패자가 재기할 수 있도록 하는 것"이라고 주장한다.

문제인 후보도 출마 선언문에서 이렇게 짚는다. "재벌의 지배구조를 개선하고 공정거래질서를 확립해야 합니다. 대기업과 중소기업 간의 힘의 불균형을 바로잡아 약자가 억울하게 당하는 것을 막아야 합니다. 노사는 한 배를 탄 공동운명체입니다. 노동자들이 부당하게 해고되고 권익이 부당하게 침해당하는 일은 없어야 합니다. 노동자들의 목소리가 적극적으로 경영에 반영될 때 기업 성과는 더욱 개선됩니다. 그리하여 소수의 강자가 다수 위에 군림하지 않고, 약자와 강자가 공존 상생하는 경제 질서를 만드는 것이 경제민주화의 주요 내용이 돼야 합니다."

그러나 바로 “모두 같은 출발선에서 시작”하기 위해서, 현재의 재벌 독식의 시장 구조는 문자 그대로 대대적인 개혁과 전환이 필요하다. 이 험난한 개혁과정에 대한 절실함이 묻어나지 않은 채 정의와 공정을 반복한다면 마찬가지로 진정성에 의문을 가질 수밖에 없다. 플라이급 권투시합에 헤비급 선수가 들어왔는데 심판만 잘 보면 공정경쟁이라고 우기는 박근혜 후보는 일단 낙제다.

#### 4. 시장의 불평등 완화를 위해 경제 약자에게 힘을 주는 후보는?

특히 박근혜 후보는 아예 없고 민주통합당 문재인 후보나 안철수 원장이 보장했던 하는 정책들이 세 가지 있다. 첫째는 시장에서의 독식자인 재벌에 대해 일정한 규제의 틀을 씌움과 동시에, 경제적 약자에게 권한과 협상력을 강화시켜 시장에서 스스로 자기 몫을 지킬 수 있는 힘을 주어야 한다. 경제 현장에서 약자에게 힘을 주고 권리를 주는 것이 바로 민주주의 그 자체이자 본령이다. 노동조합결성 요건을 대폭 완화시키고 자율적인 중소기업인 조직들을 지원해야 한다. 중소기업 협동조합 등에게 납품가 협상권을 부여해주어야 한다. 소비자들에게 독과점 횡포에 대한 집단 소송제를 확장시켜줘야 하고, 공정위의 전속 고발권을 시민에게 되돌려야 한다. 박근혜 후보는 재벌에 대한 약간의 규제에는 동의하면서도 노동자를 포함한 경제적 약자에 대한 협상력 강화 방안들은 찾아 볼 수가 없다. 이른바 ‘권위주의적 재벌개혁’이 박근혜 표 경제 민주화인 것이다.

둘째로, 단순히 시장에서의 정의나 공정거래를 넘어서 이미 심각하게 누적된 소득 불평등을 시장에서 완화시켜야 하는 절대 절명의 경제 생활적 이유 때문에 경제 민주화 요구가 부상했다는 점을 상기해야 한다. 그렇다면 적극적으로 분배구조 개혁을 시도해야 한다. 이를 위해 특히 초고소득자와 재벌 대기업에 대한 중세가 중요하다. 박근혜 후보는 재벌에 대해서는 여전히 감세를 주장할 정도로 이 부분에 대한 의지가 전무하다. 문재인 후보나 안철수 원장은 수퍼 부자 중세에 찬성하는 만큼 구체적으로 재벌 중세 방안을 제시해야 한다.

셋째는, 경제 민주화를 통한 소득 재분배를 내수 기반 확립과 이후의 성장모델의 기초로 삼아야 한다. 대선국면이 다가오면서 점점 경제 침체정도가 심각해지고 있다. 경기 침체를 핑계로 기업을 압박하지 말라며 재벌이 경제 민주화를 거부하는 명분으로 삼을 수도 있다. 이 시점에서 경제 민주화는 밥 먹여주는 민주화임을 상기해야 한다. 그런 점에서 안철수 원장의 다음과 같은 문제의식은 바람직하다. “특히 기업의 성과를 노동자들과 제대로 나누지 않는 경향이 강한데, 노동자는 곧 소비자이기도 합니다. 최근 우리 경제가 소비 부진으로 내수 침체를 겪고 있는 것도

이와 무관하지 않아요. 주주의 이익을 무한정 늘리는 것보다 노동자들에게 적절한 분배와 보상을 해줘서 구매력을 키우는 것이 결국 내수시장 활성화를 가져와 기업들에게도 도움이 된다는 것을 알아야 합니다.”

과연 세 후보들은 경제 민주화를 경제 위기관리의 돌파 방법으로 적극적으로 해석하고 발전시킬 것인가? 추석 이후 경제 민주화의 주요 논쟁 지점이다.



# 양질의 일자리 정책으로 노동시장 정책 전환해야

2012.09.13 | 김수현\_새사연 연구원 | sida7@saesayon.org

## 목 차

1. 심화되는 불평등, 노동시장 정책 전환으로 이어지나?
2. 일자리 창출 정책 비교
3. 비정규직 문제, 노동시장 차별 해소를 위한 정책 비교
4. 글을 마치며

## 본문

### 1. 심화되는 불평등, 노동시장 정책 전환으로 이어지나?

대선이 100일도 채 남지 않은 지금 대선후보들은 앞 다투어 노동시장 문제 해결을 위한 정책들을 주요 공약으로 내세우고 있다. 이는 최근 낮은 성장률, 고용률에 대한 제고와 함께, 점점 심화되고 있는 불평등, 양극화, 빈곤 등 사회문제 해결에 있어 노동시장으로부터의 변화가 필요하다는 공통된 인식이 있기 때문으로 보인다. 2012년 경제성장률이 3%에도 미치지 못할 것으로 예상되고 있는 가운데, 고용률도 금융위기 이전 수준을 회복하는데 그치고 있다. 청년고용문제, 여성의 낮은 고용률 등 노동시장 문제는 해결의 실마리가 보이지 않고 있으며, 비정규직에 대한 계속되는 차별은 불평등, 양극화, 빈곤문제를 넘어 불특정 다수를 대상으로 한 범죄의 원인으로까지 거론되고 있다. 이러한 현실이 노동시장 정책의 전환을 견인하고 있는 것이다.

노동시장 정책 전환과 관련된 최근 대선후보들의 공약들은 크게 두 가지로 요약된다. 첫 번째는 일자리 창출 정책이다. 이는 최근 침체된 성장률과 고용률 제고를 위한 정책의 일환으로 전체 일자리 수를 늘리는 정책과 함께, 청년, 여성, 중고령자 등 노동시장에 진입하는데 어려움을 겪고 있는 계층을 위한 정책들을 주요 공약으로 하고 있다. 두 번째는 노동시장 내 비정규직 문제의 해결 및 노동시장 내 차별 해소를 위한 정책이다. 이는 불평등, 양극화, 빈곤 등 사회문제의 중요한 원인으로 꼽히는 노동시장 내 차별구조를 해결하기 위한 정책으로, 각 당의 대선후보들은 비정규직에 대한 차별 해소, 비정규직의 정규직 전환, 저임금 노동자 지원 등을 공약으로 내세우고 있다. 여야 모든 대선후보들이 이 두 정책들을 공약으로 내세우면서 노동시장 정책 전환이 예고되고 있는 것이다.

그렇다면 이러한 공약들이 실제로 노동시장을 개선시킬 수 있을까? 공약대로만 된다면 누가 당선되더라도 상당 수준의 일자리 창출을 통해 장기적으로 70% 수준의 고용률을 달성하여 부족한 일자리 문제를 해결하고, 불평등, 양극화, 빈곤 등 사회문제 심화의 원인으로 꼽히던 정규직과 비정규직 사이의 차별도 해소될 것이다. 하지만 제대로 된 실행방법과 실행의지가 없다면 이런 공약들을 달성되지 않는다. 이명박 정부 취임 공약에 있던 동일노동 동일임금의 원칙이 이번 대선에도 여전히 각 당 대선후보들의 주요 공약으로 제시되고 있는 것은 이 때문이다. 그러므로 여기서는 대선후보들의 노동시장 문제 해결을 위한 공약에 대해 알아보고, 그 공약을 통해 실제 성과를 거둘 수 있을지, 또 성과를 거두기 위해 필요한 것은 무엇인지에

대해 살펴보고자 한다.

## 2. 일자리 창출 정책 비교

일자리 창출 정책은 성장과 분배를 동시에 추구할 수 있다는 점에서 모든 대선후보들이 가장 공을 들이고 있는 정책 중 하나이다. 특히, 심화되는 청년고용문제, 여성의 낮은 고용률 지속, 경제성장률과 고용률의 상승세 둔화 등 현재 우리 경제가 직면하고 있는 고용 관련 문제들은 여당과 야당 대선후보들로 하여금 일자리 창출을 위한 적극적인 정부정책을 공약으로 제시하도록 하고 있다. 이에 새누리당을 비롯한 각 당의 대선후보들은 일자리 창출을 위한 여러 정책들을 공약으로 내놓고 있다.

### ◦ 노동시간 단축을 통한 일자리 확대

노동시간 단축을 통한 일자리 확대는 현재 모든 대선후보들이 일자리 창출을 위해 내세우는 정책 중 하나이다. 가장 적극적으로 나서고 있는 것은 민주통합당의 손학규 후보로 “저녁이 있는 삶”을 통해 이를 강조하고 있다. 하지만 손학규 후보뿐만 아니라 다른 대선후보들 역시 노동시간 단축을 통한 일자리 확대를 공약으로 제시하고 있다. 지난 총선 시기 모든 당들은 노동시간 단축을 통해 연평균 노동시간을 2,000시간 미만으로 줄여 장기적으로 고용률 70%를 달성하겠다는 공약을 이미 발표한 바 있다. 주 5일제 도입으로 노동시간이 줄어들었지만 여전히 OECD 회원국 중 노동시간이 가장 긴 국가 중 하나인 우리나라 현실을 고려할 때 이는 장시간 노동 문제를 해결함과 동시에 고용률 제고에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 정책이다.

각 당은 이를 실현하기 위한 여러 방안들을 제시하고 있다. 먼저, 새누리당과 자유선진당의 경우 노동시간을 줄이는 중소기업이나 노동자 등에 혜택을 주는 방법을 강조하고 있다. 노동시간을 단축한 주체들에게 혜택을 주는 방법은 어느 정도 효과를 거둘 수도 있을 것이다. 하지만 대기업 중심의 국내 노동시장 현실을 감안할 때 노동시간을 줄인 중소기업, 노동자에 대한 혜택만으로는 한계를 가질 수밖에 없을 것으로 보인다. 특히, 중소기업, 과건기업의 경우 노동시간은 대기업의 노동시간에 의해 통제되고 있다. 그러므로 민주통합당과 통합진보당이 강조하고 있는 규제방안도 함께 시행되어야 한다. 노동시간 단축을 이루기 위해서는 혜택을 통해 민간부문의 참여를 독려하는 한편, 장시간 노동을 규제하는 구체적인 법적 방안이 마련되어야 할 것이다.

나아가 노동시간 단축 정책의 실행에 있어 그 과정에서 발생할 수 있는 비정규직 노동의 확산을 막는 방안이 함께 수립되어야 한다. 다른 당들이 이와 관련된 구제

적인 방안을 제시하고 있지 않은 가운데, 새누리당의 경우 시간제 정규직을 노동시간 단축의 방안으로 내세우고 있다. 하지만 시간제 정규직의 확대는 사실상 비정규직 노동자로 볼 수 있는 노동자를 증가시킬 것이다. 단시간 노동자를 증가시키고, 노동시장을 유연화하는 방식으로 노동시간 단축 정책이 시행될 경우 노동시장의 질적 수준 악화를 가져와 지금보다 더욱 심각한 노동시장 문제를 야기할 수 있다는 점을 고려한다면, 전체적인 정규노동시간을 단축하고, 장시간 노동을 규제하는 방안을 통해 안정된 정규직 노동자를 증가시키는 방향으로의 정책 수립이 이루어져야 할 것이다.

### ◦ 중점 일자리 창출 분야

모든 대선후보들이 일자리 창출을 위한 정책들을 공약으로 내걸고 있다. 하지만 각자 강조하는 일자리 창출 방안과 분야에 있어서는 차이점이 발견된다. 우선 새누리당 박근혜 후보의 경우 출마선언문에서 제조업의 고부가가치화와 서비스산업의 경쟁력 제고, 문화·소프트웨어 산업과 아이디어·벤처 창업 지원을 통한 일자리 창출을 강조하고 있다. 반면, 민주통합당의 후보들은 공공부문 및 사회서비스 분야의 일자리를 상대적으로 더 강조하고 있는데, 문재인 후보는 복지분야의 확대와 함께 사회서비스산업의 일자리 확대를 강조하고 있으며, 정세균 후보는 공공부문의 일자리를 강조하고 있다.

일자리 창출 분야와 관련해 중요한 것은 실행가능성이다. 새누리당 박근혜 대표가 강조하고 있는 제조업 고부가가치화와 서비스산업의 경쟁력 제고는 경제성장에 있어 중요한 부분이지만, 지금껏 우리 경제가 목표로 삼아 실행해 온 전략이기도 하다. 또 문화·소프트웨어 산업과 아이디어·벤처 창업 지원을 통한 일자리 창출은 이미 실행했으나 큰 효과는 보지 못한 정책이다. 이를 고려했을 때 지금의 선언적인 수준의 공약으로는 어떻게, 얼마나 일자리를 창출할 수 있을까 생각하기가 쉽지 않다. 이러한 공약이 일자리 창출로 이어지기 위해서는 정부지원을 통한 기업의 시장경쟁력 강화가 반드시 일자리 창출로 이어지지 않는 현실을 감안한다면, 적어도 기업의 성장, 경쟁력 확보에 대한 지원이 고용으로 이어질 수 있도록 하는 정책 정도는 수립하여야 할 것이다.

일자리 창출 측면에서는 상대적으로 사회서비스 산업에 대한 정부정책이 더 큰 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 사회서비스 산업의 취업자 수는 2009년 미국발 금융위기와 상관없이 민간수요 증대에 힘입어 지속적인 증가세를 보여 왔다. 특히, 보건업 및 사회복지 서비스업의 경우 2000년대 중반보다 2배 이상 취업자 수가 증가하였다. 이런 사회서비스 산업의 수요는 고령화, 복지의 확대와 함께 앞으로 계속 확대될 것으로 보인다. 이는 사회서비스 산업에 대한 정부 투자를 통해 지

속적이고 안정적인 일자리 창출이 가능하다는 것을 의미한다.

그리고 이러한 사회서비스 산업의 일자리 창출 정책을 추진할 경우 노동시장의 질적 수준 악화를 야기하지 않도록 저임금, 비정규직 노동을 줄이는 정책이 반드시 포함되어야 한다. 최근 몇 년 사이 사회서비스 일자리 확대 양상을 살펴보면 저임금, 비정규직 노동의 증가가 고용증가의 큰 부분을 차지하고 있다. 이는 증가하는 민간수요가 안정적인 정규직 일자리가 아닌 비정규직 일자리 창출로 이어졌음을 의미한다. 이러한 양상이 계속될 경우 사회서비스 산업의 확대는 노동시장의 질적 수준 악화로 이어질 것이다. 그러므로 사회서비스 산업의 일자리 창출 정책이 노동시장의 양적 개선과 함께 질적 개선을 도모할 수 있는 균형잡힌 정책이 되기 위해서는 일자리의 질적 측면에 대한 제고가 우선되어야 한다.

#### ◦ 청년, 여성, 고령자에 대한 고용지원방안

이런 각 당의 일자리 창출과 관련된 공약에는 청년, 여성, 고령자와 같은 노동시장 진입에 어려움을 겪고 있는 이들에 대한 지원 정책도 포함되어 있다. 대선후보들은 2000년 이후 줄어들고 있는 청년고용을 늘이고, 여성고용률을 OECD 회원국 평균 수준으로 상승시키며, 고령자, 장애인 등 그동안 노동시장에서 소외되었던 이들의 취업을 촉진시키기 위한 방안들을 공약으로 내걸고 있다. 청년고용을 위한 공약으로는 청년들에 대한 일자리 확대, 취업지원 서비스 강화 등을 내세우고 있으며, 여성 고용률 상승을 위한 공약으로는 여성일자리 확대, 출산 및 육아에 대한 지원, 성평등 정책 등을 제시하고 있다. 그리고 고령자, 장애인을 위해 취업지원서비스, 교육과 일자리 확대를 공약으로 내세우고 있다.

청년, 여성, 고령자, 장애인 등 노동시장 진입에 어려움을 겪는 이들의 일자리 확대에 있어 중요한 것은 노동공급을 촉진하는 정책과 함께 노동수요를 확대하는 정책이 수립되어야 한다는 것이다. 지난 정권에서 청년고용문제와 여성의 낮은 고용률이 개선없이 유지되었던 이유 중 하나는 노동수요의 확대가 이루어지지 않고 있는 상황에서 노동공급을 확대시키는 정책만 추진했기 때문이기도 하다. 경제가 호황일 때는 노동공급 정책만으로 성과를 거둘 수 있지만, 금융위기 이후 경제적 불확실성으로 인해 노동수요 증대가 한계를 보이는 지금 이들의 고용을 증가시키기 위해서는 청년고용할당제, 사회서비스산업에서의 여성 및 중고령자 고용 정책, 장애인 고용할당제 등의 적극적 노동수요 확대 정책이 동반되어야 한다.

지난 총선 이러한 적극적 노동수요 정책을 내놓은 당은 민주통합당과 통합진보당이다. 이들은 청년고용할당제, 양질의 여성일자리 확대 등과 같은 적극적인 노동수요 정책을 노동공급 정책과 함께 제시하였다. 반면, 새누리당과 자유선진당의 경우 지

난 정권에서 큰 성과를 거두지 못한 청년인턴제, 중소기업을 통한 청년고용확대 등의 정책을 반복하는 수준의 노동수요 정책 밖에 내놓지 않았다. 경제성장률이 둔화되고 경제적 불확실성에 대한 우려가 증가하고 있는 지금 이들 취업취약계층에 대한 일자리 확대를 위해서는 노동공급 촉진 정책과 함께 적극적이고 구체적인 노동수요 확대 정책이 마련되어야 할 것이다.

이들 취업취약계층에 대한 일자리 창출의 경우 향후 정부의 도움없이 유지될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 양질의 일자리를 중심으로 하는 정책이 수립되어야 한다. 안정적인, 양질의 일자리가 아닐 경우 장기적으로 보았을 때, 정부의 추가적인 도움이 없다면 이들의 취업상태를 유지할 수 없도록 해 지금과 같은 노동시장 문제가 반복되게 할 위험이 크다. 또한 선언적 수준에 머물르고 있는 정책들을 실행을 위한 수준까지 발전시키는 것도 중요하다. 각 당의 정책들은 여전히 선언적 수준에 머물러 있다. 실행을 위한 수준의 정책이 되기 위해서는 향후 재원, 실행방안, 대상 등 구체적인 사항에 대한 고찰이 이루어져야 할 것이다.

### 3. 비정규직 문제, 노동시장 차별 해소를 위한 정책 비교

1997년 경제위기 이후 비정규직 확대를 중심으로 한 노동시장 구조 변화는 노동시장 내 불평등과 양극화를 확대시켰다. 경제위기 이후 정부의 승인 하에 기업들은 비정규직 노동자의 고용을 전체 임금근로자의 절반 수준으로 끌어 올렸다. 2012년 3월 현재 비정규직 노동자는 837만명으로 전체 임금근로자 1,742만 1천명 중 약 48%를 차지하고 있다. 이들은 고용불안정과 함께 심각한 수준의 차별에 직면해 있다. 비정규직 노동자의 월평균 임금은 138만 9천원으로 정규직 노동자 월평균 임금 278만 3천원의 절반에도 못 미치는 수준이며, 사회보험 지원에 있어서도 차별적인 대우를 받고 있다.

이러한 노동시장 내 차별구조는 소득불평등, 양극화, 빈곤과 같은 사회문제의 중요한 원인 중 하나로 지적되어 왔다. 나아가 최근에는 묻지마 범죄나 내수약화의 원인인오까지도 거론되고 있다. 이에 각 당 대선후보들은 노동시장 내 비정규직 문제와 노동시장 차별 구조를 해결하기 위한 여러 가지 공약들을 제시하고 있다.

#### ◦ 비정규직 노동자에 대한 차별 해소 정책

비정규직 노동자는 고용안정성, 임금, 사회보험지원 등 고용조건 상당 부분에 있어 정규직과 차별적인 대우를 받고 있다. 동일한 사업장에서 비슷한 일을 하지만 비정규직이라는 이유만으로 차별적인 대우를 받는 것이 오히려 우리 현실에서는 일

반적이라 할 수 있다. 각 당의 대선후보들은 이처럼 노동시장 내 존재하는 비정규직 노동자에 대한 과도한 차별을 시정하기 위해 여러 정책들을 대선 공약으로 내세우고 있다. 특히, 새누리당의 경우 총선 승리 이후 “희망사다리법”이란 이름을 통해 비정규직 노동자에 대한 차별을 철폐하기 위한 취지의 법안을 발표하기도 하였다.

새누리당 박근혜 후보의 대선공약이기도 한 희망사다리법의 비정규직 관련 법안들은 노동시장 내 비정규직 노동자가 받는 차별을 시정하는데 주안점을 두고 있다. 차별을 당한 비정규직의 경우 해당 사업장의 노동자 대표나 노조를 통해 차별시정 신청을 할 수 있도록 했고, 차별행위를 한 사용자에 대해서는 차별행위로 얻은 이득의 10배까지 불이익을 줄 수 있도록 하는 것이다. 또한 그동안 사각지대에 있었던 사내하청노동자들이 받는 차별적 대우를 개선하기 위한 법안으로 사내하도급법을 제안하고 있다.

하지만 노동자들을 위한 이 법안들은 정작 노동자들에 의해 거부되고 있다. 가장 큰 반대에 직면하고 있는 것은 사내하도급법이다. 새누리당은 사내하청노동자들이 받는 차별적인 처우를 개선하기 위해 만든 법안이라고 강변하고 있지만, 노동계는 불법으로 자행되고 있는 사내하청노동을 합법적인 것으로 만들어 주기 위한 법으로 보고 있다. 이는 새누리당의 사내하도급법이 시행될 경우 현재 불법으로 규정되어 있는 제조업 내 파견 고용이 사내하도급을 통해 합법화될 위험이 있기 때문이다. 차별을 시정하겠다는 새누리당의 비정규직 관련 법안이 비정규직 증가라는 결과를 불러 올 수도 있는 것이다.

이와 함께 새누리당이 제시한 법안의 경우 차별 시정에 있어서도 성과를 거두기 힘들 것이라고 보는 비판도 있다. 차별적 처우에 대해 10배 내의 금전보상을 사용자에게 부과할 수 있도록 했지만 법안 내 차별대상과 차별처우에 대한 정확한 언급이 없다는 점, 사업장 내 동일한 일을 하는 정규직 노동자가 없을 경우 차별 시정을 요구할 근거가 없다는 점 등이 문제로 지적되고 있다. 또한 사업장 내 노동조합이 없는 경우가 일반적인 비정규직 노동자의 현실을 고려했을 때, 차별시정 신청자를 사업장 내 비정규직 노동자의 대표자 또는 가입된 노동조합으로 국한한 것은 차별 시정 효과를 반감시킬 수 있다는 문제제기도 있다.

하지만 이런 지적에 있어서는 민주통합당도 완전히 자유롭지는 못하다. 동일노동 동일임금의 원칙 또는 동일가치 동일임금 원칙을 외치며 비정규직 노동자에 대한 차별철폐를 공약으로 내세우고는 있지만, 구체적인 실행 방안이나 규제 법안을 제시하고 있지는 못한 것이 사실이다. 김두관 후보가 주장하고 있는 정당, 양대노총, 시민사회단체 등이 참여하는 민주국정협의회나 문제인 후보의 동일가치노동 동일임

금 원칙 실현을 위한 전국민 고용평등법 등과 같은 공약들이 있기는 하지만 여전히 선언적인 수준에 머문 공약들이 많다. 구체적인 실행방법, 규제 방법에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

비정규직 문제의 해법을 위해서는 구체적인 실행방안, 규제법안이 마련되어야 한다. 하지만 그 이상으로 정부의 적극적인 해결의지가 중요하다. 대선 국면에서 나오고 있는 선언적 수준의 공약, 법안들만으로는 비정규직 문제를 해결할 수 없을 것이다. 이는 비단 여당인 새누리당에만 국한된 문제가 아니다. 이명박 대통령 취임공약집에 있는 “동일노동 동일임금” 원칙이 앞으로 다가올 대선후보들의 비정규직 문제 해결을 위한 주요 정책으로 꼽히는 현실이 반복되지 않기 위해서는 비정규직 문제 해결을 위한 정책을 실제 적극적으로 시행할 수 있는 후보가 당선되어야만 할 것이다.

#### • 비정규직의 정규직 전환

2012년 3월 현재 노동계가 추산하고 있는 비정규직 노동자의 규모는 전체 임금근로자의 절반 정도인 48%이다. 고용불안정과 노동시장 내 차별에 직면한 이들을 위해 각 당 대선후보들은 비정규직에 대한 차별 해소와 함께 비정규직 노동자를 줄이기 위한 정책들도 공약으로 제시하고 있다. 민주통합당의 대선후보들은 불법파견, 위장도급을 근절하고, 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하는 방안 등을 통해 비정규직 고용을 줄이도록 하는 공약들을 제시하고 있다. 비정규직의 정규직 전환을 위한 전환 보조금 지원 정책도 공약으로 내걸었다. 반면, 새누리당의 박근혜 후보의 경우 비정규직 노동자에 대한 차별 해소에 더 큰 주안점을 두고 있다. 비정규직 노동을 줄여야 한다는 원칙적 수준의 이야기를 하고 있지만, 사내하도급 등 희망사다리법을 통해 제안한 법안들을 살펴보면 비정규직을 줄이기보다는 비정규직이 받는 차별을 줄이는 데 그 목적이 있음을 알 수 있다.

비정규직 노동자에 대한 차별을 줄이는 것은 중요하다. 하지만 비정규직 차별 해소 정책의 성과가 미진할 경우 비정규직의 유지, 확대는 노동시장 내 차별구조를 더욱 악화시킬 수도 있는 만큼 차별을 줄이는 정책과 함께 비정규직 노동자 자체를 줄이는 정책 역시 시행되어야 한다. 또한 비정규직 노동자들 다수가 직면해 있는 고용불안정성 문제는 임금격차가 줄어들더라도 해소되기 힘든 부분이기도 하다. 이 때 양질의 일자리를 제공하는 정책을 통해 비정규직 고용을 줄이고, 비정규직을 정규직으로 전환하는 정책은 그 자체가 노동시장 내 차별을 완화하는 효과를 가지며, 고용불안정성의 완화하여 안정적인 노동시장, 내수활성화라는 성과도 기대할 수 있을 것이다.

대부분의 연구자들은 비정규직 문제 해결이 쉽지 않을 것으로 보고 있다. 이는 우리 노동시장에 만연한 비정규직 고용, 심각한 수준의 비정규직에 대한 차별이 단시간 내에 해결될 수 있는 문제가 아니기 때문이다. 그러므로 비정규직 문제와 관련해서는 즉각적으로 실시할 수 있는 정책과 함께 중장기적 해결책이 마련되어야 할 것으로 보인다. 즉, 임금과 사회보험지원에 있어 차별 대우를 받는 비정규직 노동자의 현실을 개선하기 위한 규제 정책과 함께 비정규직의 고용을 억제하는 정책을 실시하는 한편, 중장기적으로 양질의 일자리 창출을 통해 비정규직을 정규직으로 전환시키는 방안에 대한 고찰이 이루어져야 한다.

#### ◦ 저임금 노동자 지원 정책

2012년 3월 현재 월평균 임금을 기준으로 중위임금의 2/3미만을 저임금 노동자로 보았을 때 그 비중은 전체 임금근로자의 29%에 해당한다. 1,742만 1천명의 임금근로자 중 506만 7천명이 저임금 노동자인 것이다. 이런 저임금 노동자는 비정규직 일자리와 관계가 깊다. 비정규직 노동자의 절반 이상인 52.3%가 저임금 노동자이며, 저임금 노동자의 86%가 비정규직 일자리에 종사하고 있었다. 이들은 월평균 120만원 미만을 받고 있으며, 낮은 임금으로 인해 빈곤 등과 같은 사회문제에 노출될 위험이 큰 것으로 알려져 있다.

이에 각 정당들은 비정규직 노동자에 대한 공약들과 함께 이들 저임금 노동자를 지원하기 위한 다양한 공약들을 발표하고 있다. 새누리당의 경우 소규모 사업장 저임금 노동자에 대한 사회보험 확대 및 지원강화, 10인 미만 사업장의 최저임금 120% 이하 모든 저임금 노동자 및 사업주에 대한 사회보험료 완화 등의 정책을 지난 총선 공약으로 제시했으며, 민주통합당 역시 실업부조 도입, 고용보험 해소 등 저임금 노동자에 대한 사회보험 지원책 마련을 공약으로 내걸었다. 또한 모든 대선후보들이 최저임금 인상을 통해 저임금 노동자의 소득 개선을 이야기하고 있다.

사회문제에 노출되기 쉬운 저임금 노동자들의 현실을 고려했을 때 4대 보험 지원이 시급히 이루어져야 한다. 2012년 3월 경제활동인구조사 자료를 통해 살펴보면, 이들은 고용불안정, 저임금에 직면해 있지만 고용보험 가입률은 35.5% 밖에 되지 않고, 국민연금, 건강보험을 직장으로부터 제공받는 비율도 각각 30.9%, 36.8% 밖에 되지 않는다. 정작 사회보험이 필요한 이들이 사회보험의 혜택을 받지 못하고 있는 것이다. 정부는 보험금 지원을 통해 이들의 가입을 유도하는 한편, 사용자로 하여금 저임금 노동자에 대한 4대 보험 가입의무를 준수하도록 규제 방안을 강화해야 한다.

저임금 노동자에 대한 사회보험 지원 정책과 함께 이들의 생계를 보장하기 위한 임

금 상승 정책도 필요하다. 이는 최저임금의 상승을 통해 달성될 수 있다. 최저임금 제도는 노동자의 생계를 보호하기 위한 제도로 1988년부터 우리나라에서도 실시되고 있다. 2012년의 최저임금 4,580원이다. 하지만 이런 최저임금제도가 낮은 최저임금 수준으로 인해 그 본연의 역할을 제대로 하지 못한다는 지적들이 많다. 이에 노동계는 최저임금이 여전히 낮은 수준에 머물러 있는 것에 대해 비판하며, OECD에서 권고하고 있는 평균임금의 절반 정도로 상승시킬 것을 요구하고 있다.

각 당의 대선후보들은 인상수준에 차이는 있지만 대체로 최저임금의 인상에 동의하고 있다. 이는 이명박 정부 하에서 최저임금의 인상률이 역대 정권 중 가장 낮은 수준을 기록한 것과 무관하지 않을 것이다. 특히, 민주통합당의 후보들과 유력한 대선후보로 꼽히는 안철수의 경우 노동계가 요구하고 있는 평균임금의 절반 수준으로 최저임금을 상승시킬 것을 공약으로 제시하고 있다. 하지만 이러한 공약이 선언적 수준에 머무르지 않기 위해서는 평균임금의 50%를 최저임금의 하한으로 한다는 내용이 최저임금법에 반영되어야 할 것이다. 이와 함께 최저임금 결정과정에 대한 개선도 논의가 필요하다. 몇 해째 노동계가 최저임금의 결정에 참여하지 않는 파행적인 최저임금 결정과정이 계속되고 있다. 노사 동일인원 추천을 통해 균형적인 최저임금 결정위원회를 꾸리거나, 국회에서 최저임금을 결정하고 그 책임을 지도록 하는 방안 등 최저임금 결정과정의 파행을 막을 방안에 대해서도 고찰이 필요하다.

#### 4. 글을 마치며 : 양질의 일자리 정책으로 노동시장문제 해결해야

이상에서는 각 당의 노동시장과 관련된 정책들에 대해 살펴보았다. 각 당의 대선후보들은 침체된 고용률을 상승시키고, 취업에 어려움을 겪고 있는 청년, 여성, 중고령자의 노동시장 참여를 확대시키기 위한 일자리 창출 정책과 함께, 노동시장 내 만연한 차별 문제를 해결하기 위해 여러 가지 공약들을 발표하고 있다. 이는 지금의 노동시장이 문제라는 상황인식과 노동시장 내 만연한 차별구조를 해결하기 위해 정부의 개입이 필요하다는 것에 정도의 차이는 있지만 기본적으로 모두 동의하고 있기 때문이다.

이러한 대선후보의 공약들이 실제 노동시장의 문제해결로 이어지기 위해서는 본문에서 지속적으로 언급하고 있는 바와 같이, 저임금, 비정규직 노동자를 양산하고 불안정한 일자리 밖에 만들지 못했던 유연한 노동시장 정책에서 양질의 일자리 정책으로 노동시장 정책의 전환이 이루어져야 한다. 기존의 유연한 노동시장 정책은 노동시장 문제가 드러나는 것을 연기했을 뿐, 노동시장 차별구조와 같은 문제들은 오히려 더욱 심화시키는 결과를 낳았다. 유연한 노동시장 정책 기조가 계속될 경우, 정책에 따라 고용률, 취업자 수 등 양적지표의 단기적 상승은 가능하지만, 장기적으



로 지금의 노동시장 문제가 반복될 것이며, 불평등, 양극화, 빈곤 등 사회문제는 더욱 심화될 것이다.

나아가 이와 같은 양질의 일자리 정책은 노동시장 문제의 해결책일 뿐만 아니라 내수활성화를 통해 경제성장, 경제안정화에도 기여할 수 있다는 장점도 가진다. 비정규직의 정규직 전환, 최저임금 향상 등 양질의 일자리 정책은 상대적으로 소득탄력성이 큰 저소득층의 소득을 상승시키고, 안정적인 수입을 가능하게 함으로써 내수시장을 개선해, 상대적으로 외부경제의 충격에 강하고, 소득, 소비의 증진이 생산, 성장으로 이어지는 선순환적 경제구조를 만드는 데 기여할 것이다. 대선이 100일도 남지 않았다. 남은 기간을 통해 이런 양질의 일자리 정책을 기본으로 하는 구체적인 실현가능한 수준의 노동시장 공약들이 모든 대선후보들을 통해 발표되길 기대해 본다.



## 부자와 재벌에게 증세를, 국민에게 복지를

2012.09.07 | 여경훈\_새사연 연구원 | noreco@naver.com

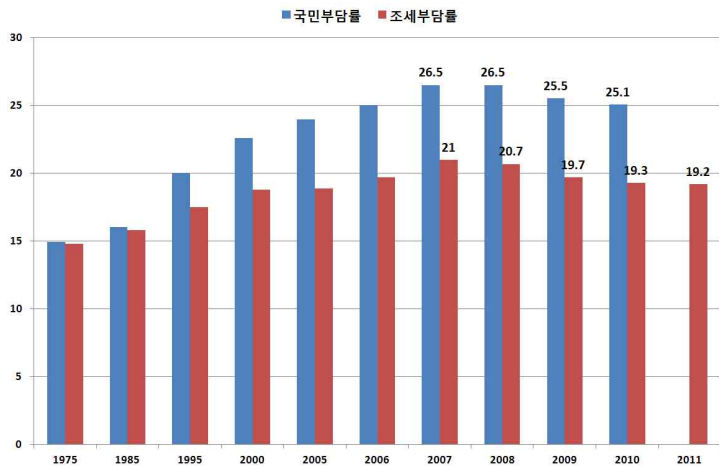
### 목 차

1. MB 부자감세 4년, 조세부담률 1.8%p 떨어져
2. 박근혜, 부자증세 계획 사실상 없음
3. 민주당, 부자증세 과감하게 제안하라.
4. 안철수, 점진적 보편증세, 법인세 실효세율 인상

본문

### 1. MB 부자감세 4년, 조세부담률 1.8%p 떨어져

MB 정부의 조세정책은 한마디로 부자감세로 요약된다. 기획재정부에 따르면 MB감세 규모가 2008~2011년 4년간 63조 8000억에 달한다. 또한 국회 예산정책처는 MB감세를 통해 5년간 총 90조에 달하는 세수가 감소하는 것으로 분석했다.<sup>1)</sup> 매년 15~20조의 천문학적 금액의 재정이 줄어든 것이다.



MB감세의 결과, 경제발전과 민주주의 진전으로 지난 수십 년 간 지속적으로 상승해 온 조세부담률은 현 정부에서만 유독 하락하였다. 조세부담률은 2007년 대비 1.8%p 떨어졌다. OECD 국가에 비해서 형편없는 복지수준을 극복하기 위해 필요한 조세부담률 증가, 복지국가 등 시대적 추세에 역행하는 지난 5년을 보낸 것이다. 물론 세수가 그냥 사라진 것이 아니라 원래 세금을 냈어야 할 누군가의 호주머니로 들어갔을 것이다.

그러면 누구의 호주머니로 들어갔을까? 세목별로 살펴보면 알 수 있다. 2011년 감세액 중 소득세가 9.4조 원으로 가장 많았고, 그 뒤를 이어 법인세 4.7조 원, 종합

1) 국회 예산정책처(2009), 2008년 이후 세계개편의 세수 효과 분석.

부동산세가 2.3조 원을 기록했다. 이는 모두 주로 부유층이 납부하는 직접세인데, 세 항목을 더하면 16.4조에 달한다.<sup>2)</sup> 중부세를 예로 들면, 세수 최고치를 기록한 2007년 중부세 납세대상자는 48만 명으로 인구 대비 1%에 불과하다. 특히 부동산 보유 상위 계층 내에서도 자산집중도가 심각하여, 상위10%인 4만8천명이 전체 세금의 70.8%를 납부하였다. 4만8천명은 인구 대비 0.1%, 경제활동인구 대비 0.2%에 해당한다. 줄어든 세금은 거의 대부분 부자들의 호주머니로 들어갔다는 사실이 명확하다.

그러면 새로운 정부를 준비하는 새누리당이나 민주당은 어떤 세제개혁안을 준비하고 있는가? 신문 지상에는 ‘복지국가’나 ‘경제민주화’ 구호가 요란하게 등장하고 있다. 과연 세제개혁안에는 그러한 구호가 온전히 담겨있을까? 꼼꼼히 따져보고 우리의 대안을 제시하기로 한다.

### 2. 박근혜, 부자증세 계획 사실상 없음

[표1] 소득세 최고세율 인상안

과세표준	현행 (새누리당)	민주당	새사연	세수효과
~1200	6%	좌동	좌동	민주당: 1.2조
1200~4600	15%			
4600~8800	24%			
8800~1.5	35%	35%	새사연: 2조	
1.5~3	35%	40%		
3~	38%	38%	50%	
10~				

지난 해 말 소득세 최고세율이 신설되었다. 올해부터 과표 3억 초과 고소득자에 대해서는 3%p 인상한 38% 최고세율을 적용하게 된다. 당시 민주당과 한나라당 일부 개혁성향 의원들은 과표 1.5억 초과에 대해서 40% 인상안을 제시하였다. 그러나 박근혜를 비롯한 한나라당 보수파의 반대로 3% 초과, 38% 세율로 조정되었다.

그러나 2010년 기준 과표 3억을 초과한 종합소득세 대상자는 2만6천명, 근로소득

2) 새사연(2012), 리셋코리아.

세 대상자는 1만2천명으로 전체 납세인원의 0.18%에 불과하다. 양도소득세 대상자 2만5천명을 포함해도 0.3%에 지나지 않는다. 그러나 3억 초과 근로소득 대상자와 부동산부자의 절대 다수가 종합소득 대상자라는 사실을 고려하면 실제 과세 대상자는 불과 0.15% 수준에도 미치지 못한다. 따라서 '무늬만 증세'라는 비난이 쏟아졌다.

민주당은 최근 최고세율 적용 구간을 1.5억 초과로 조정하여 0.74%인 14만 명으로 부자증세 대상을 확대하는 개편안을 발표하였다. 이 개편안에 따르면 연간 약 1.2조의 세수 증대를 기대하고 있다. 민주당의 부자증세를 좀 더 정확히 표현하면 '0.7% 부자증세'다.

이에 비해 새누리당은 말만 무성하지 부자증세에 대한 뚜렷한 개혁안이나 법안 발의가 전혀 없는 실정이다. 당정협의를 거친 정부의 2012년 세제개편안에도 부자증세의 내용은 찾아보기 힘들다. 정부 세제개편안에 따르면 2013년 소득세는 오히려 줄어들고 5년간 세수증대는 90억에 불과하다. 따라서 새누리당 부자증세는 사실상 '없다'고 결론내릴 수 있다. MB감세 기조를 그대로 계승한다는 강력한 의지다.

민주당 개편안에 대해서 몇 가지 개선 지점을 지적하면 다음과 같다. 우선, 최근 상위1% 소득 비중의 급격한 확대와 세계적인 부자증세 추세를 제대로 반영하지 못하고 있다는 점이다. 비록 3%p 인상하기는 했으나, 여전히 다른 OECD 국가에 비해서 소득세 최고세율이 낮은 실정이다. 최근 프랑스 올랑드 대통령은 최고세율 75% 인상안을 내걸고 대통령에 당선 되었으며, 일본 또한 40%인 최고세율을 5%p 인상할 계획을 지니고 있다. 미국 또한 100만 달러 이상의 부자(0.3%)에 대해 소득세 최저 실효세율을 30%로 하는 이른바 버핏세가 대선의 최대 쟁점 중 하나다. 따라서 민주당이 진정으로 부자증세와 양극화 해소의 의지를 보인다면, 최소한 작년 말 민주당 개혁안인 40%로 2%p 추가로 인상할 필요가 있다.

또한 초고소득자 내의 소득양극화를 고려하지 못하는 한계가 있다. 2010년 기준 종합소득 10억이 넘는 3600명의 평균소득은 27.2억이며 과표 1~2억 종합소득자의 평균소득은 1.5억이다. 18배의 소득 격차를 지닌 두 계층에 대해서 동일한 세율을 부과하는 것은 형평성에 문제가 있다. 따라서 과표 10억을 초과하는 슈퍼리치에 대해서 사회적 통합과 책임 차원에서 세율을 50%로 상향하는 과감한 개혁안을 제시할 필요가 있다. 슈퍼리치 3600명에 대한 부자증세로만 1조원 이상의 재정수입을 기대할 수 있다.

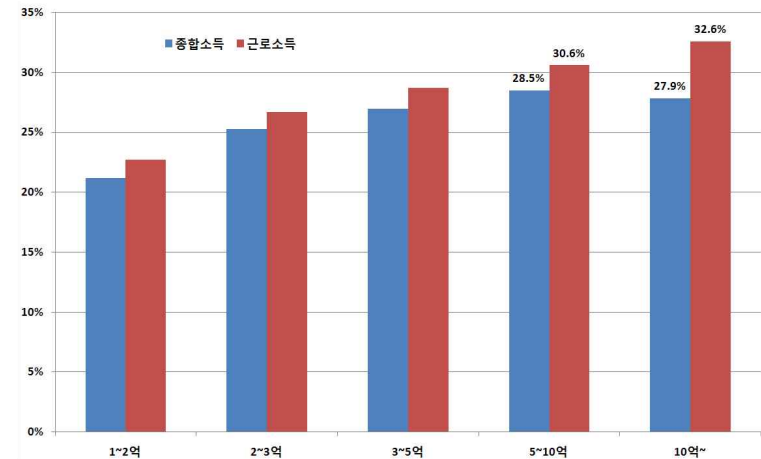
이들 슈퍼리치들이 누구인가? 종합소득 5억 초과 6000여명의 배당소득은 1인당 8.1억이며, 8000여명의 부동산 임대소득은 1인당 6.3억에 달한다. 10억 초과 소득

자들의 평균소득이 5~10억 소득자들의 평균소득의 4배에 달하므로, 배당과 임대소득의 1인당 소득규모는 더 올라갈 것이다. 즉 이들은 대기업 소유주나 부동산 부자들이다. 따라서 슈퍼리치에 대한 소득세 최고세율 인상은 일종의 자산세 의미도 포함한다고 할 수 있다.

특히 종합소득 10억 초과 3600명의 과표 대비 실효세율은 27.9%로 과표 5~10억보다 0.6%p 낮다. 즉 소득세 역진의 문제가 발생한다. 또한 근로소득 10억 초과와 실효세율보다 5%p 낮은 형평성 문제도 고려해야 한다. 이는 주로 종합소득 10억 초과 세액공제의 87%에 달하는 배당금에 대한 세액공제에서 비롯된다. 슈퍼리치들은 1인당 1.7억에 달하는 배당세액공제를 받고 있다. 따라서 각종 비과세, 감면 혜택에 따른 실효세율 대폭 감소의 문제를 해결하기 위해, 소득세 최고세율 인상과 더불어 미국의 버핏세처럼 최저한세 제도를 신설하는 것이 바람직하다. 작년 최고세율 인상, 민주당의 최고세율 적용구간 확대, 그리고 최고세율 40% 인상과 슈퍼리치 50% 증세를 모두 포괄하면 연간 4조원의 추가적인 재정수입을 기대할 수 있다.

### 3. 민주당, 부자증세 과감하게 제안하라.

[그림2] 고소득자의 과표 대비 실효세율



다음으로 법인세를 살펴보자. 법인세에 대한 박근혜의 철학과 정책은 뚜렷하다. 지난 7월 16일 신문방송편집인 토론회에서 '줄푸세에서 경제민주화로 바뀐 것은 경제

상황이 바뀐 것이냐, 경제철학이 바뀐 것이냐'는 질문을 받고 “나는 큰 틀에서 (줄푸세와 경제민주화는) 같이 가는 것이라고 본다”고 말했다. 더군다나 “법인세는 결국 투자를 유도하기 위한 것”이라며 “(기업은) 다른 나라와도 경쟁해야 하기 때문에 낮게 유지해야 한다”고 강조하기까지 하였다.

[표2] 2010년 법인세 감세 규모 추정(단위: 조, %)

과표 기준	과표	2008 실효세 율	부담세 액 (A)	2010 실효세 율	부담세 액 (B)	감세규 모 (A-B)
전체	178.6	20.55	36.3	16.6	29.5	6.8
0~10	25.8	15.5	4.0	11.3	2.9	1.1
10~100	28.2	19.7	5.5	16.1	4.6	1.0
100~200	10.0	21.2	2.1	18.1	1.8	0.3
200~500	14.1	22.1	3.1	18.6	2.6	0.5
500~1000	11.6	22.0	2.6	18.4	2.1	0.4
1000~5000	33.3	21.9	7.3	18.3	6.1	1.2
5000 초과	55.6	21.1	11.7	17.0	9.4	2.3

\* 실효세율 = 부담세액/과세표준.

법인세 또한 마찬가지다. 현 정부는 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 3%p 내렸는데, 5000억 초과 대기업의 실효세율(부담세/과표)은 4.1%p로 더 크게 감소하였다. 법인세 감세 이전인 2008년 실효세율을 2010년 과표에 적용할 경우, 2010년 한 해 동안의 법인세 감세규모를 추정하면 대략 6.8조 원에 달한다. 이 중 500억 초과 364개 대기업이 전체 감세혜택의 57%인 3.9조를 차지하였다. 특히 42개 재벌대기업은 2010년 전체 34%에 달하는 2.3조의 감세혜택을 독차지하였다. 기업당 매년 550억 원의 감세혜택을 받은 것이다. 기업 수로 따지면 불과 0.01%에 지나지 않는다. 그렇다고 정부가 요란하게 선전한 것과 달리 기업의 투자나 성장률이 증가하지 않았다. 현 정부의 감세정책이 실패했음은 이미 완전히 증명되었다.

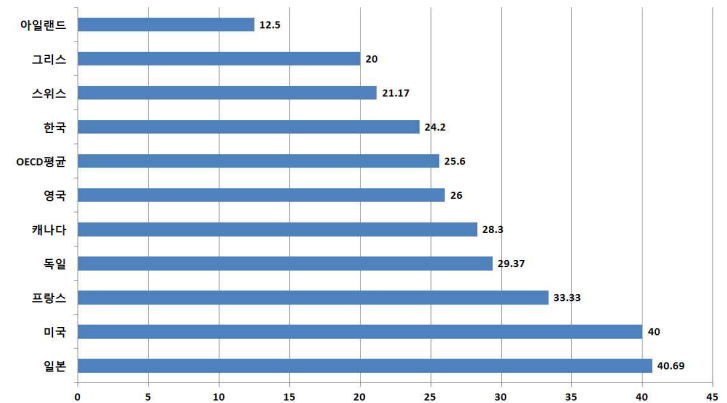
[표3] 새누리-민주당-새사연 법인세 증세안 비교(단위: 억, %)

새누리(현행)		민주당		개혁안		세수효과
과표	세율	과표	세율	과표	세율	
~2	10%	좌동				민주당:
2~200	20%	2~500	22%	좌동		3조
200~	22%	500~	25%			새사연:
				5000~	30%	3조

국민소득에서 기업의 영업이익이 차지하는 비중은 1996년 16.5%에서 2011년 27.8%로 10.3%p 증가하였다. 반면 같은 기간 조정노동소득 분배율은 75.2%에서 62.7%로 12.5%p 떨어졌다. 또한 2000년대 연평균 기업소득 증가율은 25.5%에 달했지만, 가계소득 증가율은 5.7%에 불과하였다. 가계의 소득증가율 하락은 저축률 하락으로 이어졌다. 총저축에서 가계가 차지하는 비중은 1990년대 44%에서 2011년 13%까지 떨어졌다. 반면 기업이 차지하는 비중은 같은 기간 33%에서 63%까지 늘어났다. 가계저축률은 1980년대 15.7%에서 1990년대 19.7%로 증가하였으나, 2000년대 중 비율은 4.7%로 큰 폭으로 하락하다 작년에는 2.7%까지 떨어졌다. 경제성장의 수혜가 대기업에 집중되고 있다. ‘부자 기업, 가난한 가계’ 현상이 뚜렷해진 것이다.

민주당은 대기업에 대한 MB 법인세 감세를 철회하여 연간 약 3조원의 세수 증가를 기대하고 있다. 그러나 기업과 가계 사이의 소득양극화, 대기업과 중소기업 사이의 소득양극화를 해소하기 위해 법인세 최고세율을 추가로 인상할 필요가 있다.

OECD 법인세 최고세율



\* 인용: KPMG(2011), Corporate and indirect tax survey 2011, 지방세 포함.

위 그림에서 보는 것처럼, 2011년 우리나라의 법인세 최고세율은 OECD 34개국 평균에 비해 낮은 편이다. 특히 OECD 평균은 우리나라보다 경제 규모나 수준이 떨어진 동구권 국가들의 법인세율이 20% 수준으로 낮아서 평균이 줄어들었다는 점에 주의해야 한다. 최근 법인세 인하 경쟁에 따라 OECD 법인세 평균은 2000년 32.9%에서 2011년 25.6%로 떨어졌다. 그러나 여전히 일본이나 미국은 40%에 달하며, 유럽 대부분의 국가들은 28~33% 수준을 유지하고 있다.

특히 재벌제제인 한국경제의 특성상 재벌대기업에 이윤이 집중되고 있다는 점도 유념해야 한다. 과표 2억 초과 중소기업과 과표 5000억 초과 재벌대기업에 동일한 세율을 적용하는 것은 과세 형평에도 문제가 많다. 민주당 안대로 최소한 과표 500억 초과 대기업에 적용하는 최고세율을 감세정책 이전인 25%로 되돌려야 한다. 그리고 과표 5000억 초과 재벌대기업에 대해서는 세율을 30% 수준까지 올릴 필요가 있다. 40여개 재벌대기업에 5%p 세율을 올리면 추가로 3조원에 달하는 재정수입을 늘릴 수 있다.

많이 버는 만큼 더 많은 세금을 내는 것은 자본주의가 생존하기 위한 최소한의 기본원리다. 국민의 78%가 부자증세에 동의한다는 여론조사 결과도 있다. 종합소득 10억 초과 3600명, 기업소득 5000억 초과 40여 개 이들은 전체의 0.01%에 불과하다. 슈퍼리치와 재벌에 대한 증세는 기업가와 부자에 대한 동경이나 기대에 따른 조세저항도 없을 것이다. 민주당은 경제민주화에 대한 의지를 보여주기 위해 과감하게 이슈를 제기하고 논쟁할 필요가 있다. 지난 시기 세금폭탄에 대한 트라우마에 갇혀 지금의 국민과 시대 정서를 읽지 못하는 소극적 자세에서 벗어나기 바란다.

#### 4. 안철수, 점진적 보편증세, 법인세 실효세율 인상

한나라당은 요란한 경제민주화 구호와 어울리지 않게 부자증세에 대해서는 지금까지 어떠한 계획이나 정책 제시가 전무한 실정이다. 행동으로 옮기는 것은 없고 말만 무성한 talking shop의 전형이다. 당정협의를 거친 기획재정부의 세제개편안을 보면 5년간 세수효과는 불과 1.66조에 그친 것이 이를 단적으로 입증한다. 이에 비해 민주당은 소득세 기능정상화(1.2조)와 대기업 감세철회(3조) 등으로 연간 5조원에 달하는 증세효과를 기대하고 있다. 그러나 현 정부 5년간 매년 20조에 달하는 감세기조를 되돌리기에 턱없이 부족한 수준이다. 2017년까지 조세부담률을 21.6% 수준으로 점진적으로 정상화 시킨다고 주장하고 있다. 그러나 5조원은 GDP의 0.5%에 불과하고 GDP 대비 19% 수준으로 떨어진 조세부담률을 어떻게 추가로 2%p 인상시킬 것인지에 대해서는 아무런 계획을 제시하지 못하고 있다.

[표4] 새누리-민주-새사연 증세안 요약

	새누리	민주당	새사연
소득세	소득세 구간 조정	최고세율 대상 3 → 1.5억 확대	1.5~10억 38 → 40% 10억~ 38 → 50%
법인세	현행 유지	2~500억 20 → 22% 500억~ 22 → 25%	500~5000 22→25% 5000억~ 22 → 30%
과생상품거래세	세율 0.001% 부과	세율 0.01% 부과	세율 0.01~0.03% 부과
토빈세	없음	없음	세율 0.01% 부과

물론 민주당의 세제개편안에는 경제민주화를 실천하기 위한 의지가 돋보이는 제안들도 있다. 대표적으로 재벌대기업이 자회사 출자로부터 얻는 배당금과 출자를 위해 차입한 자금에 대한 과세 특례를 폐지하는 내용이다. 이는 대기업의 경제력 집중과 과도한 배당을 억제할 수 있는 실효성 있는 조치라 판단한다. 또한 외국투기 자본의 합법적인 법인세 회피 수단으로 악용되고 있는 유동화 전문회사에 대한 배당금 소득공제 폐지도 평가할 만하다. 마지막으로 저소득층의 가처분소득을 늘리기 위해 도입된 근로장려세제를 영세 자영업자까지 확대하는 개혁안도 자영업자의 소득제고를 위해 필요하다.

유력한 대권후보로 떠오르고 있는 안철수는 OECD 평균의 절반에 불과한 GDP 대비 복지지출을 늘리기 위해 “점진적으로 세금을 늘리는 것이 불가피”하다고 말했다. 철학과 방향은 바람직하다고 평가한다. 보편증세의 방법론에 대해서는 최고소득자에 대한 부자증세를 통해 조세정의 실현과 복지지출 확대에 따른 복지체감이 우선이라고 판단한다. 왜냐하면 MB 정부에서 실시된 감세혜택의 압도적인 부분이 부자와 대기업에 귀속되었으며 사회양극화가 갈수록 심해지고 있기 때문이다. 따라서 부자증세를 통한 복지체감으로 보편증세의 기반을 마련하고, 사회적 대화와 합의를 통해 점진적인 보편증세를 추진하는 것이 바람직하다. 물론 보편증세는 MB 정부에서 추진된 각 구간별 2%p 인하를 철회하는 것에서 시작되어야 할 것이다.

법인세에 대해서는 “실효세율을 높이는 노력을 우선 기울이고 그 다음에 구간 조정을 검토”하는 방향을 제시하고 있다. [표2]에서 보는 것처럼, 과표 200억 중견기업보다 과표 5000억 초과 재벌대기업의 실효세율이 낮은 소득역진의 심각한 문제를

지적하고 있다.

산출세액과 부담세액의 차이로 정의되는 재벌대기업의 평균 감면율은 22.8%로 과표 200~500억원 중견기업보다 7.64%p 높게 나타났다. 전체 감면액 규모는 7.4조로 이 중 38%인 2.8조를 재벌대기업이 독자치하였다. 기업수로 0.001%에도 미치지 못하는 41개 재벌대기업은 기업 당 686억 원을 감면 받았다. 산출세액과 부담세액의 차이는 세액 공제와 감면으로 구성된다. 세액 공제 5.56조 중 주로 재벌대기업에 이득이 돌아가는 임시투자세액공제와 R&D세액공제가 3.6조로 전체의 65.5%를 차지하였다. 올해부터 임시투자세액공제를 폐지하고 고용창출투자세액공제로 바꾸었다. 그러나 고용을 유지하면 설비투자액의 4%에 해당하는 금액을 공제해주는 기본공제 제도는 임시투자세액공제의 성격을 그대로 담고 있다.

따라서 재벌대기업에 특혜로 지적되는 각종 세액 공제 및 감면 제도를 폐지 또는 정비하는 방향은 적절하다. 그러나 앞서 지적했듯이 OECD 평균에 비해서 최고세율이 낮으며 재벌체제인 한국경제의 특성상 재벌대기업에 이윤이 집중되는 점을 고려하여 법인세 최고세율도 올려야 한다.

복지사회로 도약하기 위해서는 일정 수준 이상의 현실적인 재원이 필요하다. 다양한 증세 방안 중 재벌대기업과 슈퍼리치에 대한 증세가 실질적 효과가 매우 크다. 또한 복지는 양극화 해소와 함께 진행되어야 하는데, 국민소득에서 차지하는 비중이 갈수록 높아가는 이들이 조세 기여를 해야 소득재분배가 실현될 수 있기 때문이다. 마지막으로, 재벌대기업의 사회적 책임이 무겁기 때문이다. 일회적인 전시성 기부나 재단 설립보다는 제대로 세금을 내서 사회에 제도적으로 기여하는 것이 바람직하다.

특히 법인세 과표 상위 구간에 대한 높은 세율 적용은 반드시 필요하다. 현행 세제로는 200억의 수익을 내는 중견기업과 20조의 수익을 내는 삼성전자의 세율이 동일하고 더 낮은 실효세율을 부담하는 심각한 결함이 발생하고 있다. 이는 어떤 경제적 효과를 떠나서 사회정의의 문제이기도 하다. 미국의 유명한 투자자 버핏은 자기가 고용한 비서의 실효세율이 본인보다 낮다며 부자증세를 제안하였다. 청년에게 ‘과감한 도전’을 주문한 것처럼, 국민의 삶을 책임지기 위해서는 부자와 CEO로서의 삶의 행적에 대한 사회적 책임을 과감하게 제시할 필요가 있다. 그 첫걸음에 슈퍼리치와 재벌대기업에 대한 증세 방안이 담겨 있기를 기대한다.

마지막으로 안철수는 “과생산품거래세나 단기외환유출입에 대한 토빈세 역시 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’는 원칙에 부합하고 투기자본의 급격한 유출입에 다른 금융시장의 변동성을 낮출 수 있다는 점에서 도입하는 것이 바람직하다”고 주장하고 있

다. 토빈세는 한국의 금융시장에 반드시 필요하다. 다음에는 과생산품거래세와 토빈세를 중심으로 하는 금융규제 정책에 대해서 평가와 바람직한 방향을 제시하고자 한다.



## 미완의 보육정책, 의지에 달렸다.

2012.9.17 | 최정은\_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

### 목 차

1. 19대 총선과 현 대선주자 보육정책 비교
2. 『리셋코리아』 대안과 비교
3. 대선주자들이 보완해야할 과제들

### 본문

18대 대선이 100여일 앞으로 다가오면서, 대선주자들의 말 한마디 한마디에 관심이 쏠리고 있다. 이번 대선에서는 일찌감치 경제민주화 논의와 함께 복지가 시대정신으로 떠올랐다. 특히 복지 분야 중에서도 보육 정책은 2011년 6.2 지방선거와 올해 치러진 19대 총선에 이어 대선에서도 젊은층의 직간접적인 이해와 얽혀있는 뜨거운 감자 중의 하나다.

아직까지 대선주자들의 정책은 구체적이지 않다. 다만 지난 총선 정책과 비교해 별 다르지 않다는 한계를 드러내고 있다. 새누리당과 민주통합당은 최근 두 차례 선거를 치르면서 국공립어린이집 확충, 양육수당 확대, 육아휴직 급여 확대, 아빠 육아휴직 지정 등을 선보였다. 국민들 눈높이에서는 유사한 정책외밖에 읽히지 않는다. 이를 의식한 듯 대선주자들은 너나 할 것 없이 자신이 이 보육공약을 지킬 책임자임을 내세운다.

그러나 여야 대선후보들 중 누가 진정성을 갖고 이 정책을 실현해나갈까? 선거 때마다 반짝 구호에 속은 국민들은 한발 나아가 따질 것이다. 대선까지 100여일이 남지 않았다. 남은 시간은 새누리당 박근혜 후보와 민주당 대선후보로 선출된 문재인, 그리고 유력주자로 부름을 받은 안철수 서울대 융합과학기술대학원 원장의 생각이 구체화되는 과정이다.

미흡하지만 이제까지 나온 새누리당 박근혜 후보와 민주통합당 문재인 후보의 보육정책, 그리고 안철수 원장이 펴낸 『안철수의 생각』 중 관련 내용을 모았다. 이들의 보육정책과 새사연(새로운사회를여는연구원)이 올 초에 18대 대통령이 꼭 해야 할 16가지 개혁과제를 담은 『리셋코리아』의 보육대안 ‘사회가 함께 감당해야할 보육’과 비교해 평가해보려고 한다. 여야를 막론하고 아동과 여성과 가족의 안전망을 실현할 대통령이 되는데 보탬이 되기를 바라며 남은 시간에 대선주자들이 보완해야할 보육과제들을 제안해보겠다.

### 1. 19대 총선과 현 대선주자 보육정책 비교

올해 치른 19대 총선에서는 여야의 정책 차이가 선명하지 않았다. 2011년 6.2 지방선거 때 무상급식이 여야 간 복지 정책 대결을 이끌었던 것과 대비되는 점이다.

이번 총선에서 정당들이 떠나할 것 없이 내놓은 보육정책이 ‘무상보육’으로 수렴되었기 때문이다. 지난 총선에서 새누리당과 민주통합당 모두 0-5세 보육료 지원과 양육수당을 약속했다. 물론 공공시설 확충에 대해서는 이견을 보였다. 새누리당은 민간어린이집 지원에 방점을 둔 반면, 민주당은 국공립보육시설을 확대하는 쪽을 강조했다.

그러나 총선이 지난 지금은 어느 정당도 무상보육의 실현 가능성 면에서 완전히 신뢰받지 못하고 있다. 새누리당이 앞장선 무상보육은 0-2세 무상보육 확대 시행부터 과열음을 일으켰다. 만0-2세 보육료 지원으로 영아의 어린이집 이용이 급증하면서 동시에 지방재정도 가파르게 고갈돼, 만0-2세 무상보육의 지속 여부를 가늠하기 어렵다. 정부는 무상보육 실행에 따른 재정 부담을 전적으로 책임지지 않으려고 하면서 지자체와 수개월째 맞서고 있다. 민주통합당의 국공립어린이집 확대는 이명박 정부의 공공형어린이집 계획에 막혀 있다. 공공형어린이집 사업은 재정 부담이 큰 국공립어린이집을 짓기보다는 기존의 민간어린이집 중 우수한 시설에 일정액을 지원해 보육의 공공성을 확보한다는 계획이다. 이 같은 사업으로 사실상 국공립어린이집 확충은 뒤로 밀려난 상태다.

모두가 꿈같은 복지국가를 외치지만, 이에 필요한 재원을 어떻게 마련할 지 내놓지 않는다. 여야 누구도 지속가능한 복지를 위해 꼭 필요한 부가증세나 보편증세를 선뜻 말하지 못한다. 게다가 정당들의 복지 셈법도 제 각각이다 보니, 기획재정부까지 나서며 정당들이 추계한 복지 재정이 협소하다고 거들고 있다.

정책의 현실성 여부를 떠나면 여야의 복지국가에 대한 구상은 다르다. 새누리당은 현 시장 중심의 복지서비스 구조 위에서 소득을 기준으로 정부의 수혜 대상을 걸러내려고 한다. 그러나 선별 지원만으로는 사회안전망의 토대는 빈약하고, 개인의 경제력에 따라 기본적인 생계도 이어가지 못하는 이들이 급증할 수 있다. 반면, 민주통합당은 투자적 관점에서 모든 소득 계층이 복지를 누릴 수 있는 보편 복지를 구상한다. 단지 보편 복지를 위한 재정 확보가 걸림돌이다. 결국 세부 정책이 비슷해 보여도 두 정당이 내건 복지 정책의 지향은 엄연히 다르다.

표1. 19대 총선 새누리당과 민주당 보육정책 비교

19대 총선	새누리당	민주당
당 정책 방향 및 보육정책 세부	[새누리당 방향] 시장질서 기반, 생애주기별 맞춤형복지  [세부정책] -만0-5세 보육비 지원, 5세 누리과정 교육단계 현실화	[민주당 방향] 창조형 복지국가실현, 지속가능한 복지정책 투자적 지출로 보는 생산적 복지  [세부정책] -어린이집, 유치원 이용 아동에게 표준보육비용 전액 지원(이용자 부담 경감,서비스 질 개선,보육

-만0-5세 전 계층에 양육비 지원 -취약지역 국공립, 유치원 증설(보육시설 설치 조건 완화) -사립보육시설 시설개선비 지원 -표준보육비용 법제화(보육교사 처우개선비 점진적 확대) -맞벌이 가정, 저소득 가정의 유초등생 위해 온종일 돌봄 서비스 확대	교사 처우 개선 효과) -만0-5세 시설 미이용 아동 양육지원 -국공립 시설 이용 아동 한 20%→>40% -방문 돌봄서비스 확대, 평균소득 100% 이하 소독별 차등지원 -산전후유가, 육아휴직 지원 확대(산전후유가 98일로, 산전후유가 급여지원금 상한액(135만원) 인상) -아버지 육아휴직 할당제 도입(2개월, 통산임금의 50%) -여성 비정규직→정규직 전환 -여성고용률 53%→>65%로 개선
[재원] 책임담세, 공정과세, 불필요한 정부 지출 줄이기	[재원] 부자감세 철회, 비효율 예산 삭감

자료: 민주통합당, “유쾌한정책반란시리즈(여성,보육)”, 2012.; 새누리당, “워킹맘이 당당해집니다”, 2012.; 중앙선거관리위원회, “정당별 10대 공약”, 2012.

새누리당과 민주통합당의 복지 방향이 이와 같다면, 18대 대선주자들의 정책은 어떨까? 아직까지는 크게 달라 보이지 않는다. 새누리당 박 후보의 정책은 이미 지난 총선 정당 정책에 상당 부분이 반영되어 더 이상 새로운 것이 없다. 민주통합당 역시 당내 경선에 나온 각 후보들 간 차이를 찾기 어려울 정도로 총선 정책과 닮아있다.

먼저 새누리당 박 후보는 “아버지(박정희 전 대통령)의 유지도 복지국가 건설”이라고 입버릇처럼 말한다. 박 후보 역시 복지를 대선 정책의 전면에 내거는데 거리낌이 없다. 박 후보는 대선출마 선언문에서 국민 개개인의 꿈이 이루어지는 ‘국민행복의 길’을 위한 과제의 하나로 ‘한국형 복지의 확립’을 제시한다. 이는 ‘생애주기별 맞춤형 복지제도 확립’을 일컫는다. 박 후보는 국민 개개인이 가진 자기 역량을 뒷받침하고 끌어내서 자립과 자활을 가능하게 하는 경제와 복지의 선순환을 지향하고 있음을 밝혔다(박근혜 대선출마 선언 전문).

박 후보의 복지 정책은 새누리당의 지향과 동일한 선별 복지다. 박 후보는 0-5세 보육료 지원과 양육수당을 언급하고 있으나, 당 안팎에서는 수혜 대상을 소득하위 70% 이하로 제한해야 한다는 목소리가 강하다. 새누리당이 내놓은 양육수당 공약은 현재 만0-2세 차상위계층 이하에 연령별로 20~10만원 지원하는 수준에서 대상과 연령을 어떻게 늘려갈지 구체적인 안은 없다. 박 후보는 국공립어린이집은 매년 50개로 최소화하고, 민간어린이집 지원을 강화하겠다고 못 박아, 이명박 정부의 시장주의 보육정책 기조와 다르지 않다. 현재 어린이집 미설치 지역이 전국 470개가 넘는다. 박 후보의 공약대로 국공립어린이집을 매년 50개씩 5년간 250개로 한정할



경우 지역적 불균형은 좀처럼 해소되기 어렵다.

민주통합당 문재인 대선후보도 무상보육 정책을 내걸고 있다. 문 후보는 ‘사람이 먼저다’는 구호와 함께 0-5세 무상보육과 0-2세 가정양육 환경 강화로 육아휴직급여 70% 확대, 국공립시설 이용 아동 40% 확대, 시간-야간-휴일 등 취약보육 위한 시간 이원화를 내놓았다. 최근까지 민주통합당 대선 경선에 나선 손학규 후보는 ‘저녁이 있는 삶’이라는 반향적인 슬로건 아래 ‘맘 편한 세상’이라는 보육정책을 내놓았다. 손 후보는 3-4세 보육료 지원 대상을 확대하고, 양육수당 확대를 약속했다. 국공립시설은 이용 아동 40%로 확대한다고 해 민주당 후보들 중 최대치를 내걸었다. 이 외에도 손 후보는 협동조합형, 법인, 직장시설 등의 공익형 시설도 확대하겠다고 말한다. 김두관 후보는 국공립보육시설 20%로 확대하고, 직장보육시설 확충에 무게를 두고 있다. 김 후보는 아직 미진한 직장보육시설을 90%로 확대하겠다고 한다.

출마 선언을 앞둔 안철수 원장은 『안철수의 생각』을 펴내며 각 이슈에 대한 생각을 정리한 바 있다. 이 책에는 안 원장이 구상하는 국가정책의 큰 방향이 나와 있다. 안 원장의 복지는 취약계층에 대한 지원을 최우선하되, 보육 분야 등에는 보편 지원을 하는 등 선별과 보편 전략을 통해 복지를 이끌 계획이다. 특히 자신이 맞벌이 시절 겪었던 육아 경험을 토로하며 국공립어린이집 30% 확충을 강조하고, 민간 중심의 보육을 문제로 지적하고 있다.

표2. 대선주자들 보육정책 비교

대선주자	새누리당	민주당			안철수
	박근혜	문재인	손학규	김두관	
슬로건	'내 꿈이 이루어지는 나라' -생애주기별 맞춤형 복지	'사람이 먼저다' -육아정책	'저녁이 있는 삶' -맘 편한 세상		
보육비 지원	-0-5세 보육료 지원 -0-5세 양육수당 지급	-0-5세 무상보육 -0-2세 부모 양육 환경 조성	-3-4세 보육료 지원 대상 전국민으로 확대 -양육수당 확대	-국공립 이용 아동 40%까지 확대(국공립어린이집 확충을 위한 특별법) -직장보육시설 2017년까지 90%로 확대	
공공시설 확충	-국공립 매년 50개씩 확대 -민간어린이집 인증제 도입	-국공립 20%까지 확대, 이용아동 40%수준 -보육서비스 제아간보육)	-국공립어린이집 확충을 위한 특별법) -협동조합형, 법인, 직장 등 공익형 보육시설 확충	-국공립시설 2017년까지 20%까지 확대 -직장보육시설 2017년까지 90%로 확대	-국공립 30%확충 -민간 질 개선에도 노력
일-가정양립 지원	-임시시간 하루 2시간 부분 근로시간 단축제	-육아휴직 급여 40%→70% 조정	-0-2세 엄마들의 육아휴직제 강화	-육아휴직 급여를 50%로 확대 -출산휴가와	-장애인, 극빈층 등 취약계층의 복지 우선

도 도입	-남성 육아휴직 사용 의무화 -육아휴직을 근로시간다축으로 쪼개 사용 -방문 돌봄서비스 바우처 제도 도입	-육아휴직 급여 40%→50%로 상향 -2개월의 아버지 육아휴직 할당제도 도입 -대체인력 채용 장려금 등 기업에 인센티브 제공	육아휴직 사용 보장 -만1세 전 남성 육아휴가제 1개월 도입	강화 -중산층도 혜택을 볼 수 있는 시스템 도입
재정 마련	복지비용의 60%는 세출을 절약, 40%는 세입 늘려 마련 -27조원 마련 가능		복지 증세 현 19% 조세부담률→21% 증세	

자료: 대선주자들의 보육정책 기사(검색: 베이비뉴스); 안철수, 『안철수의 생각』, 김영사, 2012.

## 2. 「리셋코리아」 대안과 비교

올 초에 저자는 「리셋코리아」에서 ‘사회가 함께 감당해야 할 보육’을 대안으로 제시했다. 영유아기는 성인의 건강과 인지 등 생활 전반에 가장 큰 영향을 미치는 시기로, OECD 국가들은 일찌감치 영유아에 대한 정부의 지원을 강화하고 있다. 최근에는 영유아를 둔 부모의 돌봄 시간을 보장하기 위해 부모휴가를 확대하고, 급여도 현실화하고 있다. OECD 국가들마다 사정은 다르지만, 특히 우리는 육아를 개인이나 가족의 몫으로 돌려오다 최근 영유아에 대한 투자를 확대한 경우다. 그렇다보니 보육서비스가 이미 민간시장을 중심으로 만들어져 정부가 직접 공보육시설을 늘리고, 유아 특별활동(사교육)을 제한해 가격을 규제하거나, 보육시설의 질을 감독하는데 큰 어려움을 겪고 있다.

영유아보육법이 마련된 1991년부터 현재까지 보육에 대한 투자는 빠르게 늘었지만, 아이를 낳고 기르는 부모들은 여전히 힘들어한다. 사회적으로 출산을 미루거나 포기하는 가정도 늘고 있다. 우리의 보육정책은 보육서비스를 양적으로 늘리는데 주력해왔으나, 현재 부모들은 양질의 서비스를 원한다. 이런 이유로 정부가 아무리 보육료를 지원하고, 가정 돌봄서비스 이용을 뒷받침해줘도 선택의 폭이 넓지 않아 각 가정의 불만은 높다.

현 보육은 현안별로 갈림길에 놓여있다. 먼저, 양질의 보육서비스를 확보하기 위해 신뢰를 받는 국공립어린이집을 확충할 것인가, 아니면 차선택으로 진행되는 공공형 어린이집 확대안을 따를 것인가. 둘째, 어린이집을 이용하지 않는 만0-2세 영아를

둔 차상위계층 이하 가정에 주는 양육수당을 확대할 것인가. 셋째, 보육의 질을 개선하기 위해 어린이집 관리와 감독을 어떻게 강화할 것인가. 넷째, 특별활동 비용뿐 아니라 내용까지, 영유아 시기까지 내려온 사교육의 문제를 어떻게 바로잡을 것인가가 주요 쟁점이다.

저자는 『리셋코리아』에서 보육정책의 방향을 보편 지원은 물론, 양질의 서비스 이용의 보편화, 부모가 일-가정을 오갈 수 있는 환경을 조성하는 목표를 제안했다. 세부적으로 현금지원은 0-5세 보육료 지원, 양육수당은 폐지하고 아동수당의 단계적 확대가 필요하다. 보육서비스 환경은 국공립어린이집을 30%로 확충하고, 민간어린이집의 국공립 전환이나 유희공간을 최대한 활용해 국공립을 확보하며, 민간어린이집의 웃돈 거래를 차단해야 한다. 더구나 이 시점에 보육 내용의 개선도 간과할 수 없다. 특별활동 수를 규제하고 단계적으로 폐지하는 방향이 옳다. 또한 불투명한 민간지원보다는 보육교사 처우개선을 최우선에 두고, 평가인증을 의무화하고 학부모운영위원회를 현실화해 부모 참여를 강화해야 민주적 운영이 가능하다. 또한 부모의 일-가정 양립을 위해서 기업의 책임을 법제화하고, 아동을 돌볼 부모 시간을 보장하는 노력이 뒷받침되어야 한다.

표3. 『리셋코리아』 대안과 비교-평가

구분	『리셋코리아』-사회가 함께 감당해야할 보육
보육 및 일-가정양립정책의 방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 보편 지원</li> <li>○ 양질의 서비스 보편 이용</li> <li>○ 부모가 일-가정 오갈 수 있는 환경 조성</li> </ul>
보육료 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 0-5세 보육료 지원</li> </ul>
수당	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양육수당 대신, 아동수당으로 단계적 확대</li> </ul>
공보육시설 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국공립어린이집 30% 확충, 민간어린이집의 국공립 전환 및 유희공간 활용</li> <li>○ 민간어린이집 웃돈 거래 차단</li> </ul>
보육 내용의 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별활동(사교육) 수 규제 및 단계적 폐지</li> </ul>
보육의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간지원보다 보육교사 처우개선 최우선</li> <li>○ 원장-보육교사의 계약관계 개선</li> <li>○ 평가인증제 의무화</li> <li>○ ‘학부모운영위원회’ 현실화 해 부모 참여 강화</li> </ul>
일-가정 양립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아동을 돌볼 부모의 권리 보장: 산전후휴가 대상 확대, 육아휴직 대상과 급여 확대</li> <li>○ 기업의 책임 강화할 법적인 체계 마련</li> </ul>

자료: 새로운사회를여는연구원, 『리셋코리아』, 미래를소유한사람들, 2012.

### 3. 대선주자들이 보완해야할 과제들

새사연이 제안한 보육정책과 비교해, 대선주자들은 앞으로 국공립어린이집 확충 방안, 양육수당의 타당성, 교사의 노동권 강화 방안, 어린이집평가인증제 의무화, 어린이집 운영의 민주적 참여구조 확립, 일-가정 양립 위한 기업의 책임 강화 등에 대해 더 고민해야 한다. 이는 현재 시장주의 보육의 방향을 바꿔 보육의 공공성을 높이기 위해 꼭 되짚어야할 대목이다.

#### 1) 민간어린이집 지원보다 ‘국공립 확충’이 우선

현 시장 중심의 보육환경을 개선하기 위해 여러 시민단체들은 국공립시설 30% 확충을 주창해왔다. 국공립어린이집 30% 확충은 민간어린이집의 보육서비스 질을 견인할 수 있는 최소 비율로, 참여정부가 시민사회단체와 협의한 수준이기도 하다. 그러나 현재 국공립어린이집은 전국 5.3%로 지역마다 차이도 커 양질의 보육서비스에 대한 접근성이 불균형하다. 현재 차선책으로 공공형 어린이집 지원을 하고 있지만, 이 사업은 보육의 질과 특별한 상관성이 없을 뿐더러 지역적 불균형을 해소하지 못한다. 또한 저소득층과 맞벌이 이용, 시간제 보육, 야간보육, 휴일보육, 24시간 보육 등 취약보육은 국공립어린이집이 대부분 담당하고 있다.

이처럼 시장 중심의 보육은 지역적으로 양질의 서비스 접근을 어렵게 하고, 취약보육에 취약하다. 이 과제들은 사실상 영리 목적으로 운영되는 민간시설에 맡겨 해결될 수 없다. 공공형 어린이집 사업 보다는 국공립어린이집 30% 확충에 우선순위를 두고, 어린이집을 투명하고 민주적으로 운영할 상시감독 체계를 마련해야 한다.

#### 2) 현금지원보다 다양한 ‘육아지원 서비스’ 확대

선거철이 다가올수록 정치권은 표심이 혹 하기 쉬운 현금지원을 우선하는 경향이 있다. 어린이집 보육료지원이나 양육수당은 선거를 앞둔 시점에 대폭 늘었다. 총선과 대선을 치르는 올해에 만0-2세와 만5세아 무상보육이 확대되었고, 내년엔 만3-4세 무상보육이 이뤄질 계획이다. 올해 양육수당은 만0-2세로 확대되고 수당도 늘었다. 앞으로 여야 대선주자들은 양육수당 정도를 두고 다툴 여지가 있다.

양육수당은 전 연령으로 보육료 지원이 확대되면서 어린이집을 이용하지 않는 아동에 대한 형평성 차원에서 문제가 되고 있다. 그러나 양육수당은 시설을 이용하지 않으려는 유인을 제공하는 정책으로, 계층별 교육 격차를 더 키울 수 있다. 저소득층은 어린이집을 이용하지 않는 대신 수당을 받으려고 하거나, 고소득층은 영아 학원 등 사교육에 수당을 이용할 수 있다. 때문에 현재 영아에 한정된 양육수당을 전

연령으로 확대하는 문제는 다시 한 번 재고해야 한다.

오히려 지금과 같은 여건에서는 양육수당 보다는 가정 양육을 뒷받침할 인프라를 확대하는 방향이 옳을 수 있다. 기존의 보육정책이 어린이집 중심으로 이뤄져 육아 지원이 다양하지 못한 한계가 있었다. 그러나 시간제 보육, 어린이도서관, 놀이프로그램, 부모교육 및 육아상담 등 실질적으로 육아에 도움이 될 서비스를 늘려간다면 부모의 선택권은 현저히 많아진다. 최근 이 같은 고민에서 서울시가 영유아플라자와 육아 사랑방 등을 활성화할 논의를 구체화하고 있다. 또한 장기적으로 양육수당보다 아동수당을 통해 보편지원하는 정책을 고려해볼직하다.

3) 부모휴가 선택할 기업 책임 강화해야

모든 대선주자들이 육아휴직급여를 높이고, 아빠의 달을 정하자고 한다. 그러나 이 제도를 선택할 권한조차 없는 부모들이 더 많다는 문제는 그대로다. 산전후휴가나 육아휴직은 고용보험에 가입한 정규직 중심의 정책이다. 여성 일자리의 절반이상이 일자리가 불안정한 비정규직인 상황에서 출산으로 장기휴가를 쓸 수 없는 경우가 태반이다. 임신과 출산으로 인해 여성들이 일을 그만두지 않도록 먼저, 비정규직이나 자영업인에도 부모휴가 지원을 가능하게 해야 한다.

게다가 기업의 책임부분은 더해야 한다. 최근 모 대기업이 정규직과 비정규직에 성역을 두지 않고 산전후휴가를 쓰고 눈치 볼 필요 없이 자동적으로 육아휴직을 쓰는 환경을 만든다고 해 눈길을 모았다. 비단 일부 기업의 홍보에 그쳐서는 안 된다. 여성이 일하는 모든 일터라면 가능한 현실이 되어야 한다. 기업의 분위기상 부모휴가를 쓸 수 없는 경우가 많기 때문이다. 한발 더 나아가기 위해서는 부모휴가를 권리로 정하고, 기업의 부당한 눈치나 해고에 법적인 제제도 갖춰야 일-가정 양립이 뿌리내릴 수 있다.



"18대 대통령이 꼭 해야 할 16가지 개혁"이 출간 되었습니다.

## 복지국가, 강력한 의지로 논의 시작해야

2012.10.08 | 이은경\_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

### 목 차

1. 복지 재정 논란, 현명하게 풀어야
2. 복지 포퓰리즘을 넘어
3. 문재인, 기존 정부에 대한 평가와 전체적 로드맵 필요
4. 박근혜, 좌클릭하지만 진정성 없어
5. 안철수, 비판을 넘어 확고한 비전으로 혁신복지 주장해야
6. 복지국가논쟁, 선거공간을 통한 사회적 합의 필요

## 본문

이제 복지국가는 표면적으로는 온 국민이 합의하는 한국사회의 미래가 되었다. 하지만 그래서 오히려 대선 후보들 사이에 차별화 되는 정책이나 쟁점이 등장하지 못하고 있다. 복지 재정 문제, 복지 포퓰리즘 문제는 뜨거운 쟁점이 되어야 할 지점이다. 복지 재정을 확충하고, 복지 포퓰리즘을 넘어서 공공성을 확립하는 포괄적 계획을 세우는 과정에서 분명 이를 반대하는 세력들과 충돌할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 대선은 한국사회의 미래에 대한 국민적 합의를 구체화하고, 그에 대한 지지 세력을 모아내어 다음 정권이 복지 정책을 추진할 수 있는 힘을 만드는 시기가 되어야 한다. 지금 대선 후보들에게는 이 지점이 부족하다.

구체적으로 문제인 후보는 과거 노무현 정부의 시장중심 복지정책과 민주통합당의 재정 확충식 복지정책에 대해 평가해야 한다. 박근혜 후보는 복지정책과 배치는 사회, 경제 정책에 대한 입장을 밝혀야 한다. 안철수 후보는 중간자적 입장에서 벗어나 쟁점에 대한 입장을 명확히 해야 한다.

## 1. 복지 재정 논란, 현명하게 풀어야

모두가 복지를 이야기하면서 오히려 실질적인 복지논쟁은 사라지고 있다. 무상급식에서 촉발된 보편복지 논쟁이 서울시장 선거로 이어질 때 만해도 2012년 대선은 복지가 핵심 쟁점이 될 것이라는 예상이 지배적이었다. 하지만 총선 이후, 심각해지는 경제상황과 통진당 사태 및 안철수 바람 등 정치권의 혼란으로 구체적인 정책에 대한 논의는 수면 아래로 가라앉았다. 다행히 문제인, 박근혜, 안철수 후보로 대선 구도가 명확해지면서 쟁점은 다시 한국사회의 미래 비전으로 넘어가고 있으며 그 핵심에는 경제민주화와 복지가 있다.

복지논쟁의 가장 핵심에는 재정 문제가 있다. 재정 문제는 실제 실현가능성과 사회연대 원칙이 살아있는 복지정책을 수립하기 위한 핵심이다. 하지만 우리 현실에서 재정 논쟁은 복지확대를 방해하기 위한 의도에서 진행되는 경향이 있다. 조세연구원이 4.11 총선에서 나온 복지 공약들을 실현하려면 재정과탄이 날 것이라는 내용의 보고서<sup>3)</sup>를 낸 것이 대표적이다. 이는 복지를 재정논란에만 국한시키려고 하는 의도이다.

3) 재정전망과 재정정책운용방향, 조세연구원, 2012.9

재정은 복지정책의 핵심이기는 하나 전부는 아니며, 전체적인 복지정책의 로드맵과 조율하는 수단일 뿐이다. 실현가능성 측면에서는 재정논란보다는 철학적 방향성, 전체적 중장기 로드맵, 세부 정책수단, 강력한 집행의지, 강력한 지지세력 등 보다 전면적인 준비가 필요하다. 이런 논란속에 각 대선 후보들은 재정확충방안 등 쟁점이 되는 부분에 대해서는 침묵하고 있다.

## 2. 복지 포퓰리즘을 넘어

복지정책은 정책나열을 넘어서야 한다. 흔히 복지를 반대하는 세력들이 복지 포퓰리즘이라는 비판을 많이 사용한다. 하지만 실제 한국의 복지정책은 포퓰리즘적 성향이 강한 것이 사실이다. 0-2세 무상보육을 발표했다가 1년도 되지 않아 재정난으로 중단한 사례는 많은 시사점을 준다. 복지정책은 사업의 나열이 아닌 사회구조의 변화를 담아내야 한다. 복지정책의 목표는 사회의 핵심적 위험요소를 해결하고 시장을 통해 해결할 수 없는 다양한 국민의 욕구를 실현하는 것이기 때문이다.

예를 들어, 아동보육문제는 여성의 사회활동 확대, 아동의 질높은 보육, 보육비 부담으로 인한 저출산 문제 해결 등이 정책목표이다. 이를 위해서는 질높은 국공립 보육시설의 확대, 노동시장의 변화를 통한 부모권의 실현, 사회전체의 비효율적인 고비용 보육비용 감소, 민간보육시설에 대한 질관리 등 다양한 정책수단이 필요하다. 정책을 집행하는 과정에서는 기존 보육서비스를 담당하고 있는 민간 보육시설에 대한 구조조정, 재원확보, 노동시장에 대한 통계기전 마련, 표준 영유아 보육 프로그램의 적용 등 세밀한 정책수립과 강력한 집행의지가 동반되어야 한다. 이번 해프닝은 이러한 전면적 기획에서 출발하지 못한 채, 선심성 나열식 사업을 추진한 필연적 결과인 것이다.

그렇다면 대선후보들이 내놓고 있는 복지정책은 어떠한가?

## 3. 문제인, 기존 정부에 대한 평가와 전체적 로드맵 필요

먼저 문제인 후보는 “일자리가 복지다”라는 구호를 앞세웠다. 일자리와 사회안전망에 대한 지출이 성장을 위한 최선의 투자라는 입장이다. 박근혜 후보가 경제민주화 실현과 한국형 복지국가를 앞세워 분배문제에 집중하는 것과는 다르게 문제인 후보는 성장을 빼놓지 않는다. 성장과 복지의 선순환을 위해 비정규직, 청년, 여성, 노인 등 취약계층의 일자리 확충을 우선으로 하고 사회안전망을 튼튼하게 구축하여 기회의 평등과 재기가 가능한 사회를 이야기하고 있다.<sup>4)</sup>

복지영역에서 문 후보는 ▲내 삶에 강한 복지 ▲민생에 강한 복지 ▲일자리에 강한 복지 ▲지역균형에 강한 복지 라는 매우 추상적인 원칙을 들고 있다. 세부적 내용으로는 깨알복지라는 이름으로 다음의 정책을 내놓았다.

- ① 질 높고 저렴한 산후조리 서비스 제공할 수 있는 <공공 산후조리원> 설립
- ② 임신에서부터 초기 발달과정을 지켜주는 <아동 건강발달 종합관리 서비스>
- ③ 다시는 통영 초등학생의 비극이 발생하지 않도록 <아동 지킴이 네트워크>
- ④ 아이들의 등하교를 안전하게 지키는 <안심 통학 동행 길잡이> 제도 확산
- ⑤ 심각한 청년 주택문제 해결 <대학 기숙사와 대학생 공공원룸텔> 확충
- ⑥ 취업 준비 부담을 덜어주기 위한 <취업 지원 종합서비스> 제공
- ⑦ <돌봄 휴가지원제도> 지원
- ⑧ 여성의 밤늦은 귀가를 지켜주는 <여성 안심귀가 지킴이 서비스> 실시
- ⑨ 자살을 막기 위해 <자살 예방 생명지킴이> 확대
- ⑩ 동네 구석구석 안전시설을 지킬 수 있는 <우리 동네 목수 사업> 시작
- ⑪ 어르신 건강을 찾아가 돌봐드리는 <건강 100세 방문관리 서비스> 제공<sup>5)</sup>

그러나 아직 내용이 매우 추상적이며 정책 나열에 불과한 수준이다. 이후 보다 포괄적인 정책이 수립되어야 할 것이다.

한편 문 후보는 민주통합당 후보라는 점에서 노무현 정권의 복지정책에 대한 평가와 민주통합당의 복지정책을 같이 짚어볼 필요가 있다. 노무현 정부에서 사회정책의 비증은 증대되었으나 심각한 양극화에 대해 충분히 대응하지 못했다. 복지영역에서는 새로운 시스템 개혁보다는 복지지출을 양적으로 확대하는 것에 치중하면서 사회서비스 영역의 시장화가 급격하게 진행되었다. 특히 적극적으로 시도한 의료민영화, FTA 등은 사회서비스 영역을 시장에게 맡기는 정책이었으며 공공영역의 확충과 시스템 개혁은 제외되었다.

문 후보의 캠프에 참여하고 있는 인물로는 김대중 정부의 사회정책수석을 지냈던 김용익 민주당 의원과 이해경 전 참여정부 양극화 민생대책위원장 등이 눈에 띈다. 그 외 인사들도 참여정부 시절 사회정책 영역에서 핵심적으로 활동해왔던 사람들이다. 노무현 정부의 국가비전 2030을 주도했던 사람들이 여전히 이를 제대로 실현하는 것이 필요하다고 주장하고 있다.<sup>6)</sup> 하지만 국가비전 2030에도 사회시스템의

4) 노동시장정책에 대해서는 다음 보고서에 잘 정리되어 있다. 양철의 일자리 정책으로 노동시장정책 전환해야, 김수현, 새로운사회를여는연구원, 2012.9.23  
5) 민주통합당 문제인 대선후보의 정책발표자료 '강한 복지 4대 구상', '국민체감 깨알복지 베스트 11', 2012.8  
6) 이번 문제인 후보의 선거대책위원회에서 복지국가위원장을 맡은 이해경교수는

공공성 및 서비스 전달체계 등에 대한 고민은 부족하다.

민주통합당의 3+1(무상급식, 무상의료, 무상보육, 반값등록금)로 대표되는 복지공약은 시스템개혁보다는 재정확충을 통한 복지확대에 초점이 맞춰져 있다. 민주통합당 복지공약이 제정고갈 논쟁을 넘어서기 위해서는 사회서비스 영역의 시장화 극복방안, 보다 세밀한 정책 우선순위 및 로드맵이 필요하다. 문 후보는 기존 노무현 정부와 민주통합당의 사회정책에 대한 평가와 함께 공공영역의 확충과 시장화된 서비스 영역의 공적 규제를 어떻게 실현할 것인가에 대한 구체적 계획을 제출할 필요가 있다.

#### 4. 박근혜, 좌클릭하지만 진정성 없어

박근혜 후보의 경우, 한국형 복지와 실현가능한 복지를 내세우고 있다. 양극화와 고령화, 구사회 문제와 신사회 문제, 낙후된 복지 수준에 대한 문제 인식, 사회보장과 사회서비스의 조화, 맞춤형 복지, 선제적 투자로서의 복지, 인적 자원에 대한 투자로서의 복지, 경제와 복지의 선순환 등 기존 개혁집단에서 이야기해왔던 복지의 핵심 조건들을 전부 거론하고 있다. 여기에 생애주기별 복지를 강조하면서 맞춤형 복지를 주장한다. 내용상으로 보면 상당한 수준의 발전이다. 특히 증세논쟁을 피하지 말라며 국민행복위원회라는 사회적 합의기구를 구성하고 하부 분과에서 조세부담을 전격적으로 논의해보자는 의견까지 제시했다.<sup>7)</sup>

이는 전격적인 경제민주화 주장과 더불어 가장 취약한 것으로 지적되어 왔던 사회 양극화와 복지문제에 대한 주도권을 갖고자 하는 의지의 표현이다. 하지만 경제민주화 추진의 대표주자였던 김종인 새누리당 국민행복추진위원장이 경제민주화에 대한 의지가 보이지 않는다며 대선캠프에서 사퇴할 뜻을 밝혔듯이, 복지정책 역시 구체적 실천방안은 보이지 않는다.

가장 먼저 선행되어야 할 것은 과거 박정희 정권-한나라당-새누리당으로 이어지는 보수여당의 복지정책과의 차별성을 밝히는 것이다. 보수야당의 복지정책은 한마디로 시혜적, 잔여적 복지이며 경제와 상관없는 독자적 영역이었다. 때문에 노동시장정책 등 1차분배 문제, 일자리 질, 사회서비스 및 공공 경제 영역의 확대, 부자 증세를 비롯한 2차 분배구조의 개선 등과 같은 경제-복지 연관영역에서는 철저히 보수적 입장을 취해왔다. 경제와 복지의 선순환이라는 목표와 배치되는 하부 정책들을 지속적으로 추진하면서 한국형 복지를 달성하겠다는 박 후보 주장의 진정성이

“비전 2030에 한국적 복지국가의 길이 있다”고 강조했다. 노무현재단 사료편찬위원회  
7) 새누리당 박근혜 대선후보의 대선후보수락연설, 2012.9.20

의심되는 이유가 여기에 있다.

구체적으로 들어가면 더욱 명확하다. 다른 후보들이 부자감세 철회 및 적극적 부자증세를 이야기하는 상황에서 증세문제는 사회적 합의기구로 넘기고 복지의 핵심 정책영역에서는 사회보장기본법의 전부 개정 정도만 이야기하고 있다. 새누리당의 지지기반과 배치되는 부자증세를 주장할 수 없다는 태생적 한계를 보여준다. 이를 극복하지 않을 경우 전체 구상과는 배치되는 선심성 나열식 사업 추진의 우려가 높다.

대표적인 영역이 사학법 개정이다. 박 후보는 대학 총학생회장들과의 만남에서 반값등록금을 적극적으로 추진하겠다고 밝혔다. 하지만 반값등록금은 등록금의 일부를 국가가 내준다는 시혜적 사업이 아닌 합리적 대학운영질서 회복, 고등교육에 대한 국가 책임 확립, 왜곡된 사학재단의 문제 해결, 고등교육 질향상 등의 다양한 정책목표를 위한 수단이다. 이를 위한 핵심 정책이 사학법 개정이었고 이를 가장 적극적으로 반대한 것이 박 후보와 새누리당이었다. 사학재단에 대한 구조조정없이 반값등록금은 불가능하다. 과연 박 후보가 사학법 개정을 추진할 수 있을까?

복지의 다른 영역 모두 마찬가지이다. 건강보험 보장성을 높이기 위해서는 건강보험 재정구조 변화, 민간병원에 대한 합리적 규제방안, 과도한 수도권 대형병원 집중문제 해결, 지불제도 개편, 공공병원 확충 등 기존 질서를 개선하는 총괄적인 기획이 필요하다. 하지만 새누리당과 박근혜 캠프의 핵심 인사들은 의료민영화 정책과 건강보험 개기 등을 적극적으로 추진해왔다.

기존 정책에 대한 명확한 선긋기와 쟁점에 대한 입장표명 없이 일부 재정확충을 통한 지원확대만을 이야기하는 것은 박정희 정권 이후 지속되어온 시혜적, 잔여적 복지의 틀을 그대로 답습하고 있다는 것을 보여준다. 박 후보가 이야기하는 한국형복지가 아버지가 한국형민주주의라는 이름으로 민주주의를 유린했던 유신의 복제판을 넘어서기 위해서는 기존 세력과의 단절과 명확한 정책추진방향을 제출해야 한다.

## 5. 안철수, 비판을 넘어 확고한 비전으로 혁신복지 주장해야

대선 막마지에 강력한 변수로 등장한 안철수 후보는 아직 구체적인 계획을 제시하고 있지 못하다. 하지만 한국사회 문제점으로 저출산과 자살문제를 대표적으로 거론하고 있는 점은 많은 시사점을 준다. 살기 어렵고, 아이 낳기 어려운 사회는 근본적으로 문제가 있다는 입장이며 사회전반에 대한 전면적 개혁의 필요성을 이야기한다. 구체적 방법으로는 복지와 경제의 선순환을 이야기한다. 복지에서는 저소득층,

취약계층에 대한 복지를 우선으로 중산층까지 포괄하는 보편적 복지를 단계적으로 추진해나가야 한다는 구상을 밝혔다.

일단 기본 관점은 타당하다. 복지와 경제의 선순환을 통해 경제성장과 복지가 배치되지 않는 개념임을 밝히고 있고 지속적 성장을 위해서는 복지국가 건설이 필수적이라는 점을 강조하고 있다. 혁신경제와 혁신복지는 사회안전망 확충으로 제도전 및 창업활성화가 가능케 해 경제혁신을 이루고 이를 기초로 다시 일자리확충과 분배문제를 해결한다는 전략이다. 복지구축을 통한 경제성장으로 소득과 복지를 늘리고 다시 복지확충의 과정에서 새로운 일자리와 경제성장의 토대를 구축한다는 것이다. 첫 정책논의의 자리에서 노인연금 등의 문제를 집중적으로 다뤘은 양재진 행정학과 교수 등과 함께 노인 복지를 노인일자리와 기초노령연금, 국민연금 등 복지제도를 연동해서 풀어가겠다고 밝힌 것에서도 이러한 관점을 일관되게 보여주고 있다.

하지만 역시 구체적 내용은 부재하다. 0-2세 무상보육 정책에 대한 비판을 비롯하여 기존 복지 정책의 실효성에 대한 비판은 있으나 구체적 정책은 내놓고 있지 못하다. 구체적 내용이 나오지 않는 이유는 아마도 박 후보와 문 후보 사이의 중간적 포용적 입장을 강조한 나머지 핵심 쟁점에 대해 발언을 아끼기 때문일 것이다. 신자유주의 정책을 적극적으로 추진해온 이현재 전경제부총리를 경제팀에 중용하거나 선거캠프 공동선대본부장을 김성식 전 새누리당 의원을 선임한 것 등은 안 후보의 혁신정치가 명확한 관점없는 물리적 통합에 그칠 가능성을 보여준다.

안 후보가 밝힌 복지확충을 통한 혁신경제는 명확한 방향성과 지지세력, 강력한 집행의지가 없이는 실현불가능하다. 기존 민주당 정부에서도 복지예산은 급격히 증가했으나 시스템의 교체와 본질적인 분배문제를 해결하지 못했다. 이유는 복지확충과 분배개혁에 대한 반대세력의 힘이 강력하기 때문이었다. 더구나 지금은 경제성장을 통한 복지확충이 가능한 시점도 아니다. 양극화를 해소하기 위해서는 재벌개혁이 선행되어야 하고 부자증세 등 분배구조 자체를 개혁해야 한다. 이는 사회적 갈등없이 실현할 수 없으며 확고한 지지기반을 갖춰야 한다. 하지만 안 후보가 출마선언 이후 보이는 행보는 중도적 선거캠프의 구성과 기존 후보들과의 차별성 부각에 불과하다.

안 후보 자신이 밝힌 혁신복지를 통한 행복한 사회를 만들기 위해서는 단순한 화합과 통합만으로는 불가능하다. 구체적 방법론과 더불어 쟁점이 되는 부분에 대해서는 명확한 입장을 밝히고 지지세력을 확실하게 다져나가는 과정이 필요하다.

## 6. 복지국가논쟁, 선거공간을 통한 사회적 합의 필요

한국사회는 경제구조 변화와 양극화해소, 저성장 상황에서의 적극적 복지확충 등 매우 어려운 과제를 앞에 두고 있다. 하나하나 쉽지 않은 과제임에도 불구하고 어느 하나 뒤로 미룰 수 없는 과제이다. 여기에 매우 빠르게 구축된 사회서비스 영역의 시장화는 시스템 개혁의 가장 큰 장애요인이 되고 있다. 어떤 차기정부라도 복지국가에 대한 사회적 합의와 지지세력을 구축하지 못한다면 사회적 갈등을 피하기 위해 인기영합적, 시혜적 복지사업 위주로 정책을 추진할 유인이 매우 크다.

선거공간에서는 누가 당선되느냐도 중요하지만 한국 사회의 미래비전에 대한 논의가 활발하게 일어나는 것도 매우 중요하다. 복지국가 실현에 명확한 저항세력이 존재하는 상황에서는 미래비전에 대한 사회적 합의와 강력한 지지세력이 필수이기 때문이다. 대선후보와 각 당은 복지국가에 대한 비전을 토론하고 추동세력을 모아 내는 역할을 해야 한다. 우선 이미 사회적으로 합의되고 있는 내용을 적극적으로 수용하는 것이 필요하다. 국민들은 부자증세와 경제민주화를 통한 재원마련과 획기적 수준의 복지확충, 지속가능한 복지국가를 위한 시장화된 시스템의 개혁 등에 지지를 보내고 있다. 어느 집단이 더 지원을 받는 선심성 표논리가 아닌 한국사회가 복지국가로 이행할 수 있는 미래비전이 필요하다.



## 부동산 정책의 방향전환, 그러나 풀지 못한 각론

2012.10.01 | 진남영\_새사연 연구원 | jinnyu@hanmail.net

### 목 차

1. 부동산, 2007년과 2012년 사이
2. 문재인, 참여정부의 '뼈아픈 실책'을 넘어 종합적 정책 기대
3. 안철수, 교과서적인 주거복지 정책을 일관성 있게
4. 박근혜, 중산층 흡수의 키워드로 부동산 정책을 선택했나?

## 본문

## 1. 부동산, 2007년과 2012년 사이

부동산 정책은 역대로 가장 민감하고 복잡한 선거정책 이슈였다. 국민들이 보유하고 있는 자산의 70% 이상이 부동산이기에 자산 가치 변동에 곧바로 영향을 준다. 비용이 가장 많이 드는 국민의 주거 정책 문제이기도 하다. 특히 부동산 정책은 건설경기와 직결되어 있고 정부의 경기부양 정책과도 관련되어 있다. 그리고 최근에는 부동산 정책이 가계부채와 밀접히 연동되어 있어서 가계부채 대책과 한 묶음으로 취급되고 있는 상황이다.

이처럼 복잡한 문제이지만 5년 전인 2007년 대선과 2008년 총선까지는 선거 국면에서 부동산 정책이 한결 같았다고 해도 무방하다. 토지와 주택, 전월세 등을 모두 시장거래 상품으로 보고 '시장원리'에 따라 거의 경쟁적으로 '공급을 확대'하고 규제를 완화하겠다고 공약하는 것이다. 그것이 주택 보유자에게 자산 가치를 올려주고, 무주택자에게 내 집 마련 기회를 넓혀주며, 건설경기를 띄워준다고 믿게 했다. 특히 2008년 총선에서 경쟁적 뉴타운 공약이 정점이었다. 그리고 대체로 이 경쟁은 보수 쪽에 유리했다. 부동산 경기에 의존한 경기부양과 자산 가격 상승은 분명 한국 사회에서 보수가 유지되어 온 강력한 뿌리의 하나였다.

그러나 지난 19대 총선과 이번 18대 대선은 완전히 다른 분위기다. 2010년 지방선거부터 불기 시작한 강력한 복지열풍이 올해 총선과 12월 대선까지도 영향권에 넣으면서 부동산 문제를 주거복지 문제로 전환시켜 내고 있기 때문이다. '자산 가치 상승'이나 '경기 부양'의 시각에서가 아니라 '주거 복지'의 시각으로 선거 출마자들이 부동산 정책을 볼 수밖에 없도록 강제된 것이다.

이런 분위기를 더욱 강화시킨 것이 바로, 정치권도 어찌할 도리가 없이 인정하고 있는 '부동산 시장 대세 하락' 추세다. 지금은 박근혜, 문재인, 안철수 등 모든 유력 대선 후보들이 공식적으로 차기 정부 집권기간 동안 부동산 가격 하락을 예상하고 있고, 이를 전제로 하여 정책을 제시하고 있는 중이다. 박근혜 후보가 "과거와 같이 부동산 가격이 떨어질 일은 없는 것 같다"고 하고, 문재인 후보가 "장기적으로 보면 부동산 가격이 너무 비싸다."고 했던 사례들이 그것이다.<sup>1)</sup>

이런 상황에서 2011년까지는 전월세 보증금이 급상승하면서 '전월세 상한제' 정책이 보편화되었다. 전세가격 상승이 둔화될 정도로 주택경기가 더욱 침체하기 시작

한 올해에는 하우스푸어 문제가 정치권의 가장 중대한 이슈가 되고 있는 중이다. 이미 일부에서는 급격한 주택가격 하락과 연체, 그리고 경매사태 시나리오까지 감안하여 위기관리 대책 수준에서 나올 수 있는 '세일 앤 리스백(sale and lease back)' 방안까지 나올 정도다. 그러면 구체적으로 후보들 사이에 어떤 공통점과 차이점이 있을까?

## 2. 문재인, 참여정부의 '뼈아픈 실책'을 넘어 종합적 정책 기대

모든 정책 분야에서 문재인 후보는 태생적으로 참여정부와의 연속성과 차별성에 대한 대답을 먼저 하고 넘어가야 한다. 특히 부동산 정책은 참여정부 정책 가운데 가장 논란이 많았으며, 2005~2006년 부동산 가격 폭등의 후과가 지금까지 이어져 오고 있음을 감안해야 한다. 문재인 후보는 그의 저서 『사람이 먼저다』에서 참여정부를 이렇게 평가하고 있다.

“참여정부 경제 정책 가운데 가장 뼈아픈 실책 중의 하나가, 임기 중반에 부동산 폭등을 제대로 잡지 못한 것이라고 생각합니다.” “만약에 이런 금융정책을 좀 더 일찍 추진했다면 집값 폭등을 막을 수 있었을 것이라는 아쉬움이 듭니다.” “한마디로 금융시스템이 스스로 거품을 만들어내는 새로운 현상을 이해하지 못했던 것입니다. 그랬기에 우리 역시 부동산 정책에 대해 전통적인 방법을 고수했다고 할 수 있습니다.”(189쪽)

일단 부동산 관련 금융규제 정책 시행 시점이 늦은 부분을 주로 실책으로 보고 있다. 전부는 아니더라도 중요한 대목중의 하나다. 이어 그는 하우스푸어 대책에 상당한 관심을 집중하고 있다. 우선 문재인 후보의 하우스푸어에 대한 두 가지 인식은 상당히 의미가 있다. 첫째는 “하우스푸어 문제는 개인의 책임으로 돌리기에는 너무나 심각한 국가적인 문제”라는 점이다. 둘째는, 은행의 책임을 지목한 지점이다. “하우스푸어의 주요한 원인은 약탈적 대출입니다. 금융기관이 무책임한 대출로 채무불이행의 위험을 모두 가계에 떠넘긴다고 해서 약탈적 대출이라고 부르고 미국에서는 법률로 금지되어 있습니다.”

그러나 “낮은 이자 상품으로 옮기도록 지원하거나 상환기간을 연장” 것을 넘어서 아직 더 종합적인 대책을 제시하지는 않고 있다. 특히 은행의 책임을 지목했다면 '주택담보과잉대출 규제법(공정 대출법)'이나 일정 수준의 채무조정 분담과 같은 정책으로 은행의 책임을 구체화해야 하는데 아직은 진전된 해법이 제시되지 않고 있다.

하우스푸어 외에 이른바 렌트푸어라고 불리는 670만 무주택 가구의 주거안정 대책



도 반드시 병행되어야 하는데, 문재인 캠프에서 아직 특별히 추가적으로 나온 대책은 없다. 다만 19대 총선 당시 민주통합당의 공약에 비추어 보건데, 전월세 상한제와 민간임대 등록제 도입, 공공임대주택 매년 12만 호 공급과 주택 바우처 연간 14만 가구 실시 등이 문재인 후보 측의 공약으로 포함될 것이다. 민주통합당과 문재인 후보가 부동산 문제를 ‘주거 복지’의 관점으로 철저히 접근하고자 한다면, 이미 상당한 공감대가 있는 전월세 상한제 등 세입자의 주거권 보호를 위한 적극적 정책제시와 입법 작업에 더 무게를 실어야 할 것이다. 지금은 지나치게 하우스푸어 정책에 관심이 경도되어 있기 때문이다.

또한 양극화 시대의 모든 정책이 그렇듯이 양극화의 피해자에 대한 지원과 보호 정책이 있다면 당연히 양극화의 수혜자에 대한 일정한 규제와 고통 분담 요구가 병행되어야 한다. 아무도 손실을 입지 않고 모든 이들에게 혜택만 주는 그런 정책은 양극화 시대에는 가짜다. 부동산 정책도 마찬가지다. 부동산 자산계층이나 다주택자, 일정 규모 이상의 임대 사업자 등에 대해서 이명박 정부에서 규제완화와 세제 완화 정책으로 일관했던 부분을 되돌리는 정책이 적극 검토되어야 한다는 것이다. 이 부분은 특히 문재인 후보가 해야 할 몫이 있을 것이다.

### 3. 안철수, 교과서적인 주거복지 정책을 일관성 있게

안철수 후보의 부동산 정책은 그의 책 『안철수의 생각』에서 비교적 상세하게 기술되어 있다. 경기부양정책의 일환이 아니라 주거복지정책으로 접근해야 한다는 것, 은행의 책임을 지목하고 있다는 점, 소득연계 임대료 정책이나 전월세 상한제, 임대차 보호기간 연장 등 세입자 주거 안정정책을 고려하고 있다는 점에서 교과서적이라고 할 수 있다.

“저는 무엇보다도 부동산 정책이 경기부양이 아니라 서민의 내 집 마련 등 주거 안정에 목표를 두어야 한다고 생각합니다. 우선은 서민층을 위한 공공임대주택을 많이 제공해야 한다고 생각해요.” (106쪽)

“정부는 주택가격 대비 대출 비율이 낮아서 거시 감독은 문제가 없다고 말합니다. 그런데 그 이야기는 담보를 충분히 잡고 있는 은행권은 안전하고 오히려 연체이자까지 수익으로 챙길 수 있다는 거예요. 집을 담보로 대출받은 국민들은 살던 집이 날아가고 파산에 이르게 되는 데도 말이지요. 경제의 활력보다 부동산 경기를 부양하는 일이나 금융권의 수익을 우선시하는 행태가 이런 문제의 배경인데요.” (183쪽)

“공공 임대주택 입주권을 줘도 보증금이나 월세를 감당하기 어려운 취약계층에 대

해서는 소득과 연계해서 임대료를 책정하도록 제도가 여러 면에서 현실화 되어야 할 것 같습니다.” “전월세 등 세입자 보호도 필요한데요. 우리나라의 학교나 직장의 주기를 생각해서 현재 2년인 임대차 보호기간을 3년 정도로 연장하도록 하는 게 어떨까 생각합니다. 전세 보증금을 마음대로 올릴 수 없도록 합리적인 선에서 상한제를 실시하는 것도 필요하다고 보고요” (107쪽)

그리고 언론에서 보도한 대로 공공임대주택 재원으로 국민연금을 고려하자는 언급도 있다. “국민연금이 많은 재원을 갖고 있는데 국민의 소중한 자산을 가지고 미래가 불안정한 오피스 빌딩을 매입하기보다 국가 보증 하에서 안정적인 공공성이 높은 공공임대주택 건설에 투자할 수 있게 하는 것도 좋은 방법이 되지 않을까요?” 국민연금의 채권과 주식투자가 한계에 이른 상황에서 상당히 안전한 장기투자라고 할 수 있는 공공임대주택 투자를 국민연금이 하는 것을 특별히 무책임하게 볼 일은 아니다. 어쩌면 가장 합리적인 정책조합이 될 수도 있다.

하우스푸어 대책에 대해서도 가장 일반적인 해법을 제시하고 있다. “대출을 해준 은행 등 금융회사가 만기를 연장해주고 변동 금리를 장기 고정금리로 전환해주는 등 부채구조조정에 협력해야 한다고 생각합니다. 그래서 소득 범위에서 갚아나갈 수 있도록 배려해주는 것이죠. 근본적으로는 우리나라의 주택 대출도 선진국처럼 20~30년 만기의 장기대출 형태로 갈 필요가 있습니다.”

문제는 이제부터다. 주택가격 하락이 더욱 현실화되면서 가계부채 부담이 커지는 가운데 주택소유가구와 무주택 세입자, 건설업계와 금융업계 등의 이해관계가 충돌하는 상황에서 정책적 선택과 구체화의 과제를 남겨놓고 있는 것이다. 주거복지의 관점에서 일관성을 유지하면서 자산계층의 저항을 돌파하는 한편, 순발력 있는 위기관리대책을 마련해 나갈 수 있을 것인가?

### 4. 박근혜, 중산층 흡수의 키워드로 부동산 정책을 선택했나?

개발공약에서 복지공약으로 전환되면서 부동산 정책이 보수 세력에게 더 이상 공격적인 정책 이슈가 아니게 되었다. 그를 반영하듯 19대 총선 시점까지 공공임대주택 공급 확대, 제한적이지만 전월세 상한제 실시 등 새누리당과 박근혜 후보는 개혁적인 정책에 일부 편승한 것 외에 능동적으로 부동산 정책을 제시하지 못했다. 더욱이 아주 최근까지 이명박 정부가 부동산 가격 하락을 막기 위해 마지노선이었던 DTI규제 완화까지 손을 댄 마당이어서 입장이 더욱 애매하게 된 상황이다.

그런데 9월 들어 하우스푸어 대책이 관심사로 부상하면서 박근혜 캠프는 공격적으

로 대책을 쏟아낸다. 특히 지난 9월 23일 하우스푸어와 렌트푸어, 20~40대 무주택자를 위한 집 걱정 덜기 종합대책이 정점이었다. 우선 하우스푸어대책으로 ‘지분매각제도’를 내놓았는데, 기본 개념은 ‘세일 앤 리스 백’과 같지만 집 전체를 매각하는 것이 아니라 부채에 해당하는 지분만큼을 공적 금융기관에 매각한다는 것이 다르다. 매각한 지분의 6%를 임대료로 내면서 자신이 살던 집에 계속 거주할 수 있게 하겠다는 것이다.

세일 앤 리스백 정책에 대해서는, 채권은행이 손실을 회피하는데 유리할 뿐 채무자인 주택 소유자에게 유리한 제도가 아니라는 점, 주택 매각 가격을 어떻게 책정할지가 불분명하다는 점, 주택 소유자가 5년 후 되살 가능성이 사실상 없다는 점, 실제 이런 식으로 매각하려는 주택 소유자가 거의 없을 것이라는 점 등 부정적 비판이 이미 상당히 나와 있다. 지분매각 방식은 재원이 덜 들어갈 것이라는 가정 말고는 똑같은 비판을 받을 수 있다. 더욱이 현실성은 세일 앤 리스백보다 더 떨어진다.

둘째로, 하우스푸어 대책보다 더 비판 여론이 높은 대책이 바로 렌트푸어 대책이라고 내놓은 ‘목돈 안 드는 전세제도’다. 한마디로 집 주인이 집을 새로 임대하거나 기존 전세금을 올릴 때 전세 보증금을 집 주인이(세입자가 아니다!!) 금융기관에서 저금리로 대출해 조달하고, 그 이자를 세입자가 금융기관에 납부토록 하는 방안이란다.

도대체 무슨 소리인가? 세입자가 전세를 사는데 집 주인이 은행에서 돈을 빌린다는 것이다. 전세인데 매달 이자라는 이름의 사실상 임대료를 낸다는 것이다. 현실에서 세입자에게는 오직 전세와 월세가 있을 뿐이다. 세입자가 목돈을 지불하고 일정기간 추가비용 없이 주거공간을 사용하면 전세이고 목돈이 없을 때 매달 현금을 지불하면 월세다. 결국 세상에 목돈 안 드는 전세란 존재하지 않는다. 세입자 입장에서 보면 목돈 안 드는 전세란 이름만 전세일 뿐이지 매월 이자를 대납하는 ‘월세’ 형식임에 분명하다. 그런데 세입자가 이렇게 복잡한 월세를 굳이 들어갈 이유가 어디에 있을까? 또 집 주인 역시 전세를 피하는 것이 대세인데 굳이 은행 대출을 받는 형식의 전세를 해야 할 이유가 어디 있을까?

올해 나온 선거 공약 중에 가장 황당한 선거 공약 1순위에 올라야 할 대책이라고 할 수 있다. 물론 이 공약이 실현되면 확실하게 이익을 보는 집단이 있다. 바로 은행이다. 대출이 늘어나게 생겼다. 떼어먹힐 가능성도 없다. 공적 금융기관이 이자 지급보증을 해준다니 완벽하다. 정확히 금융권에서 설계를 해주었을 법한 발상이다. 또한 이 제도는 틀림없이 전세가격 상승을 부추길 가능성이 높고 그 만큼 은행의 대출 규모는 늘어나게 될 것이다. 지금 필요한 것은 더 이상 부담이 어려울 만큼 치솟는 전월세 가격을 안정화시키는 것이다. 여기의 정답은 황당한 전세제도가 아

나라 전월세 상한제일 것이다.

셋째, 20~40대 무주택자를 위한 ‘행복주택 프로젝트’라는 것도 내놓았다. 일본 등지에서 벤치마킹했다고 하면서 국가 소유인 철도부지 위에 인공 부지를 조성해 고층건물을 지은 뒤 아파트, 기숙사, 복지시설, 상업시설을 지어서 주변 시세보다 훨씬 싼 영구임대주택을 약 20만 가구를 공급하겠다는 것이다.

기차 길 위에 지어진 20만 채의 영구임대주택이 어떤 주거환경일지 상상하는 것은 미뤄두자. 이미 새누리당은 2018년까지 공공임대주택을 120만호 건설하겠다는 공약을 내놓은 바가 있다. 기차 길 위 20만 임대주택도 여기에 포함되는가? 나머지 지을 100만 호는 ‘사회초년생, 신혼부부 등 20~40대 무주택자와 서울·수도권의 대학생’에 부담스러운 가격이어서 별도로 이들을 위해 기차 길 위 20만 임대주택을 짓겠다는 것인가?

결국 박근혜 후보는 패러다임 전환기에 있는 주거정책의 원칙과 내용을 충분히 숙지하지 않은 채, 대단히 급조된 것으로 보이는 졸속적인 세부 주거정책을 내놓았다고 할 수 있다. 어쨌든 덕분에 부동산 정책은 이제 세부정책 경쟁 단계로 접어들었다. 비교적 원칙과 방향이 잘 세워진 문재인 후보, 안철수 후보도 세부정책을 가지고 박근혜 후보와 차별화할 시점이다. 시민사회에서 제시해온 주택담보 대출까지를 포함하는 통합 도산법 제정으로 하우스푸어 채무조정, ‘주택을 담보로 하는 과잉 대출 규제법(공정 대출법)’으로 약탈적 대출 재발 방지, 전월세 상한제의 조속한 입법화와 임대차 보호제도 강화, 공공임대주택 확대 등 다양한 정책 대안을 적극적으로 수립해야 할 것이다.2)



1) 중앙일보 2012.9.21일자  
2) 백주선(민변 민생경제위), “하우스푸어 및 가계부채 해결 종합방안”, 2012.9.17