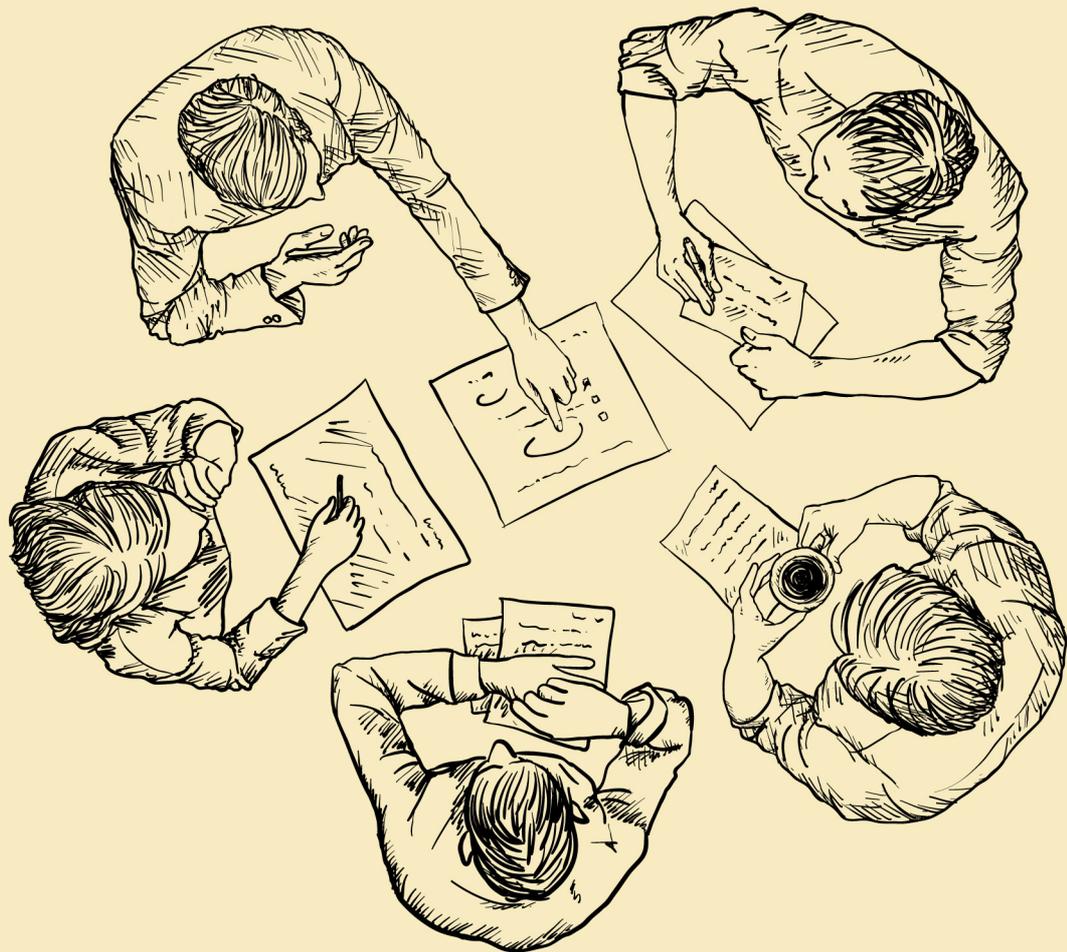
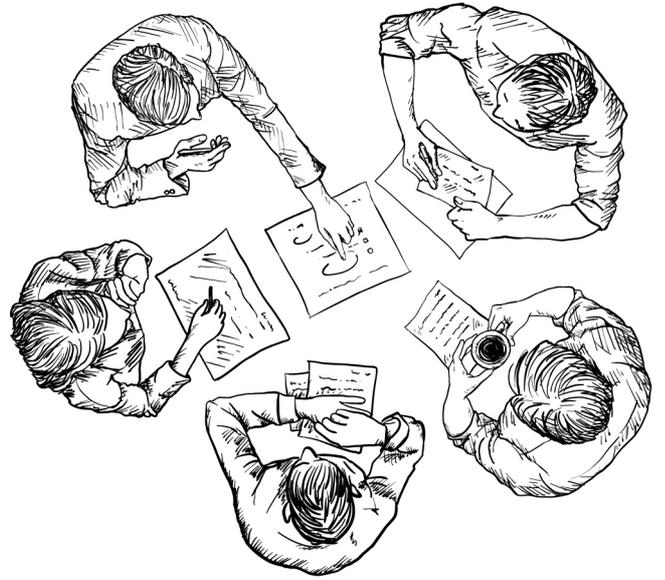


# 2017 새시어연 전망보고서

- 2017 예감된 위기, 대비하라 -





## 2017 새사연 전망보고서 - 2017 예정된 위기, 대응하라 -

발행 | 2017년 3월 20일

지은이 | (사)새로운사회를여는연구원  
펴낸이 | (사)새로운사회를여는연구원

주소 | 서울시 마포구 독막로 229길 민한빌딩 4층  
전화 | (02) 322-4692  
팩스 | (02) 322-4693  
홈페이지 | <http://saesayon.org>  
전자우편 | [edu@saesayon.org](mailto:edu@saesayon.org)



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

## 커버스토리

### 2017 예정된 위기, 대비하라

새사연은 2008년부터 매 해 진보정책연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하며 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시해왔습니다. 올해에는 세계경제, 국내외 경제, 주택시장, 사회복지, 보건의료, 마을 만들기, 노동시장 등 7대 분야를 전망하였습니다.

#### 세계경제 위기, 사라진 것이 아니라 우리 안으로 들어와

세계경제는 이미 “최장기 수준에서 경기침체(secular stagnation)”에 진입했다. 이 말의 의미는 경제가 항상 침체라는 것이 아니라 우리는 침체를 벗어가기 위해서는 상당한 정도의 금융 불안정을 치를 수밖에 없는 세상에 살고 있다는 의미이다. 경제 위기는 사라진 것이 아니라 우리 안에 있다.

새사연은 6대 쟁점 중심으로 2017년 세계경제 전망을 내었다. 그리고 우리 경제에 주는 시사점으로 4가지를 간추렸다.

첫째, 무엇보다 우리나라 경제의 체질을 개선하고 강화하는 노력이 필요하다. 이는 대규모 구조조정을 전제로 한다. 따라서 구조조정에 어떻게 대응할 것인가는 중요한 문제이다. 노동자의 일방적인 희생만을 강요하는 구조조정이 되어서는 안 된다. 세계경제 전망을 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 경제의 체질 개선 및 강화라는 미명아래 자본의 일방적인 수익추구만 관철되어서는 안 된다는 점이다.

둘째, 내수 회복에 대한 노동중심성이 논의되고 대안으로 마련되어야 한다. 이는 시민이 스스로를 보호할 수 있는 힘을 마련하고 세력으로 존재하는가 여부와 관련 있다. 가장 나쁜 유형의 내수 회복은 생계비 부담을 배가하는 가운데 노동을 배제하는 투자가 지속되는 것이다. 우리가 바라는 바람직한 내수 회복은 청년, 여성, 노인 고용이 증가하고 지나치게 비싼 사회서비스의 가격을 낮추는 가운데 형성되는 것이다.

셋째, 우리나라 무역수지 흑자가 국민경제 이득으로 이어지는 틀은 지나치게 대기업 위주로 되어 있어 바뀌어야 한다. 대기업의 증소, 중견기업의 납품 단가 후려치기를 통한 상품의 국제경쟁력 확보는 국민경제의 성과가 국민들의 부를 증진시키고 생활수준을 향상시키는데 긍정적으로 기여할 수 없다는 점에서 바람직하지 못하며 청산되어야 한다. 환율, 수입조건 및 여러 측면에서 중소기업의 이익이 보장되어야 하며, 대기업과도 상생



# 2017 전망 보고서

적인 합의구조가 이루어져야 한다. 이는 정부의 바람직한 산업정책과 미래 먹거리 전망 속에서 적극적으로 고려되고 수행되어야 한다.

넷째, 무엇보다 리스크 관리에 주안점을 두어야 할 것이다. 2017년은 정치 리스크와 계속되고 있는 저성장 기조가 섞여 주의 깊게 상황을 점검하고 기민하게 대응하는 노력이 필요한 해이다. 국가 수준의 컨트롤 타워가 그 어느 때보다 필요한 시점이다. 특히 주목해야 하는 부분이 가계부채이다. 현재 가계부채는 더 이상 개별 정책과 조치만으로는 경착륙을 피하기 어려운 상황이다. 국가수준의 컨트롤 타워를 마련하고 대응하는 일이 시급하다. 물론 중요한 것은 국가수준의 컨트롤 타워를 어떤 시각과 누구의 통제 하에 둘 것인가이다.

## 불평등의 해결, 촛불시민혁명에서 창의적 사고와 실천의 영감 찾아야

국내외 정치 정세에 대한 포괄적인 전망의 핵심 키워드는 불평등이다. 2017년은 역사의 변곡점을 통과하는 전형적인 한 해가 될 것으로 보인다. 따라서 2017년은 낡은 시대를 뒤로 하고 새로운 시대를 본격적으로 탐색하는 한 해가 되어야한다.

우리는 지금 이전에 경험하지 못했던 전혀 새로운 국면에 직면해 있다. 너무 많은 과제와 씨름해야 하는 힘겨운 상황이다. 하지만 그 한 복판을 관통하는 핵심 문제는 딱 하나이다. 불평등 심화이다. 전 세계적 범위에 걸쳐 불평등은 최고 부자 8명이 하위 36억 명과 맞먹는 재산을 갖고 있을 정도의 극단적 수준에 이르렀다. 불평등 심화는 우리가 액면 그대로 경험 하고 있듯이 경제 체제를 마비시킬 정도로 악영향을 미치고 있다. 불평등 심화의 끝은 공멸이다. 보수 성향의 다보스포럼이 불평등을 향후 10년 동안 인류를 위협하는 최대 요소로 간주한 것도 이런 맥락으로 해석된다.

문제는 불평등을 어떻게 해소시킬 것인가에 있다. 가장 쉽게 떠올릴 수 있는 것은 2차 분배 수단인 조세와 3차 분배 수단인 복지를 활용하는 것이다. 이 둘은 여전히 유효하기도 하고 절실하기도 하다. 하지만 그것에만 의지해서는 문제를 온전히 해결할 수 없다. 국가 우위 시대도 지나갔다. 세계화 국면에서 기업은 유리한 곳을 골라 자유롭게 이동해 왔다. 추가증세를 용이하게 했던 장기 고도성장도 마감되었다. 유럽형 복지국가 모델이 황금기를 누리던 시절과 상황이 판이하게 다른 것이다.

따라서 불평등과 대결하는 우리의 자세는 불평등을 원천적으로 해소시키는 방향에서 사회경제 구조의 혁신적인 재구성을 함께 추진하는 것이어야 한다. 구체적인 경로와 방법 역시 이전에 없었던 전혀 새로운 것일 가능성이 높다. 그 어느 때보다도 창의적 사고와 실천이 절실히 요구되는 시대이다. 그런 점에서 촛불시민혁명은 풍부한 영감의 원천이 될 것이다. 새로운사회를여는연구원은 촛불시민혁명 이후 새로운 국면을 탐색하는 데 적극 나설 것이다.



## 주택시장, 붕괴 막고 공공의 이익이 극대화되는 방향으로 구조조정되어야

2017년 주택시장은 그간 미뤄졌던 구조조정 문제가 본격적으로 대두될 것으로 보인다. 소득은 정체되어 있고 주택가격은 더 많이 올라 있다. 주택 마련을 위하여 거액의 대출을 받은 소유자들은 금리인상에 따라 더 많은 소득을 원리금 상환에 사용해야만 한다.

집 없는 서민들은 높아진 전세금을 마련할 방법이 없어 도심지에서 더 멀어지고 있다. 젊은 청년층의 주거불안은 훨씬 심각하다. 번듯한 일자리를 구하지 못하는 청년들은 알바를 전전하면서 1명이 되지 않는 고시원에 거주하면서도 자기 소득의 30% 이상을 소비하고 있다. 청년세대의 과도한 주거비 지출은 결혼과 출산을 기피 하는 요인으로 작용하여 대한민국의 생존조차 위협하고 있다. 소득수준에 맞지 않는 주택가격과 임대료 문제를 해결하지 못하면 대한민국은 미래를 계획할 수 없다.

다른 한편 금리인상과 공급과잉에 대한 공포가 쓰나미처럼 몰려오고 있다. 차기정부는 주택시장의 경착륙을 예방하고 관리하는 것에 많은 시간과 재원을 쏟아 부어야 할지 모른다. 지금과 같은 경기침체가 계속되면 건설과 주택으로 경기를 부양하자는 목소리가 여기저기서 터져 나올 것이다. 전 재산이 주택 하나에 몰려 있는 사람들은 가격조정을 감내하지 못하고 인위적인 경기부양 대책을 요구할 수 있다. 예상되는 고통에도 불구하고 주택시장의 구조조정은 대한민국의 미래를 위해서는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

주택시장의 붕괴를 막고 구조조정을 진행하기 위해서는 서민들의 주거비 부담을 완화하기 위한 정책이 필요하다. 우선 소득수준에 맞지 않는 주택구매를 조장하는 금융정책은 전면적으로 바뀌어야 한다. 소 잃고 외양간 고치는 형국이지만 추가적인 피해를 막아야 할 필요는 충분하다. 전월세 불안 문제를 해결하기 위하여 논의되었던 전월세 상한제와 계약 갱신청구권이 도입되어야 한다. 또한 임대시장과 매매시장의 안정화는 동시에 진행되어야 효과가 발휘될 수 있다. 더 나아가 저소득층이 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택의 공급이 확대되어야 한다. 공공임대주택 공급은 전세임대와 분양전환 임대 등 단기적으로 공급호수를 맞추는 시도보다는 장기적으로 임대주택으로 활용할 수 있는 임대주택의 공급을 확대하여야 한다. 공공임대주택의 공급은 해당 주택거주자의 임대료 부담을 완화하고 장기적 주택시장 임대료 완화에 기여할 수 있다.

마지막으로 주택공급에서 공공의 역할을 강화하여야 한다. 주택공급을 민간에 의존하는 방식은 필연적으로 주택가격을 높이거나 극단적인 주택공급 위축을 가져올 수 있다. 가구수 증가에 따른 주택수요를 예측하고 공공이 적극적으로 대응하여야 한다. LH 부채 문제를 핑계로 방기하였던 공공택지 공급을 확대하고 적정 수준의 주택을 공공(the public)이 공급하는 방안이 필요하다.



# 2017 전망 보고서

## 위험 사회, 팍팍한 삶을 살아가는 국민들에게 투자해야

저성장 시대에 불안한 노동시장, 협소해진 사회안전망에 최근 정재계 게이트까지 겹치면서 사회 불안은 더 커져만 간다. 자살률 세계 최고, 노인빈곤율 세계 최고, 저출산율 세계 최고에 사회 불신까지 더해지면서 우리 사회의 위험은 최고조에 이르렀다. 하지만 우리 사회 안전핀 역할을 해온 사회복지망은 최순실 국정농단에 직격탄을 맞으며 후퇴한 사실이 날날이 밝혀지고 있다.

복지국가의 실현가능성은 결국 의지의 문제이며, 이는 곧 재정으로 반영될 수밖에 없다. 박근혜 정부는 ‘아버지의 꿈이 복지국가’라며 생애주기별 맞춤형 복지 기조를 전면으로 내걸었으나, 이는 결국 ‘갈등의 복지’로 그 한계를 드러내었다. 현 정부의 정책은 이름 그대로 개인이 맞닥뜨린 생애에 필요한 복지를 제공하겠다는 취지로 시작되었다. 그러나 협소한 복지 예산에 복지공약은 줄줄이 뒷걸음치고, 국가가 책임져야 할 부담이 지자체나 개인에게 전가되면서 매해 복지 책임을 둘러싸고 ‘갈등’이 반복되고 있다.

2013년 집권 초기에는 ‘박근혜 정부 공약 가계부’까지 발표하며, 세입과 세출 관리만으로 복지에 필요한 재원을 마련해 공약을 이행하겠다는 의지를 밝혔다(18대 대통령선거 새누리당 정책공약, 2012). 그러나 현실은 달랐다. 약속한 기초노령연금, 무상보육, 초등온종일돌봄, 4대중증질환 비급여 부담, 반값등록금 등 대부분이 애초 시행하기로 했던 수준보다 후퇴하였다. 심지어 고교 무상 교육처럼 아예 시작도 못한 공약도 있다.

‘증세 없는 복지’ 기조에 세출마저 조이면서 위험사회에 대한 대응력은 떨어지고 있다. 저출산과 고령사회 속도가 빨라지면서 자연적으로 늘어날 수밖에 없는 의무지출 비중은 가속화되고 있지만, 새로운 위험에 썩어야 할 재정 여력은 오히려 축소되고 있는 것이다. 이에 반해, 국정조사를 통해 문화체육관광부와 기획재정부가 인정한 최순실 예산만 해도 상당하다. 박근혜 게이트와 직접 관련된 미르재단과 K스포츠재단에 우리의 세금이 2015년에서 2017년까지 1조 4000억 원이 빠져나갔다고 한다(정창수·이승주·이상민·이왕재, 『최순실과 예산 도둑들』 답, 2016.12.25.).

국정농단 사태가 매듭지어지고 나면, 대한민국은 대선 국면으로 접어든다. 올해 치를 대선은 지난 4년간 박근혜 정부의 ‘불통’을 제자리로 돌려놓고 일보 전진하기 위해서라도 달라야한다. 대선에 입후보하는 후보들뿐 아니라 국민들의 기대도 여느 때와는 다르다. 특히 대통령의 권력을 등에 업고 국정을 뒤흔드는 전략 정책을 남발하던 관행들이 되풀이 되어서는 안 된다. 이제는 어느 때보다 팍팍한 삶을 살아가는 국민들에게 투자를 해야 한다. 그러기 위해서는 권력자 한마디에 세금이 도둑맞지 않도록 예산지출을 투명하게 관리하고 공개하는 것이 선행되어야 한다. 이후에 사회안전망을 두텁게 마련하기 위해 증세 논의도 적극적으로 이어가야 할 것이다.



# 2017 전망 보고서

## 보건 의료 체계 6대 개혁, 더 이상 미룰 수 없어

한국에서 중요한 보건 의료 체계의 문제들은 크게 보면 일차보건의료 정립과 주치의 제도 도입의 문제, 일차보건의료 인력양성의 문제, 의료서비스 전달체계 재정립의 문제, 저수가와 지불제도 개선의 문제, 낮은 의료보장성의 문제, 허약한 건강보험 재정과 건강보험 개편의 문제, 의학교육의 문제(기초의학 발전 방안과 기피 전문과목 등)에 대한 개선 문제라고 볼 수 있다. 이에 대한 해결 노력 속에서 지금의 만성질환, 노인 의료, 암환자 관리 등을 효율적으로 할 수 있고, 아직도 자리 잡지 못한 응급 의료 체계 및 중증 환자 초기 대응의 문제 등도 자리를 잡게 될 것이다.

이를 위해 2017년은 보건 의료 체계의 6대 개혁을 위한 한 해가 되어야 할 것이다. 첫째, 일차보건의료에 대한 정의 확립 및 그에 따른 보건 의료 체계 개혁이 이루어져야 하며, 이를 위해 일차보건의료 바탕에 보건 의료 체계 구상이 마련될 필요가 있다. 둘째, 보건 의료 인력 개편을 통해, 동네에는 일차보건의료, 병원에는 전문 인력들이 확보되어야 한다. 셋째, 일차보건의료의 정립은 주치의 제도를 통해 실현시킬 수 있다. 넷째, 주치의 제도는 제도를 운용할 일차보건의료 전문의, 전문 종합병원의 전문의를 필요로 한다. 따라서 이들에 대한 제도적 지원이 마련되어야 한다. 이는 지불제도 개편을 통해서 이를 수 있다. 다섯째, 의료 보장성의 단계적 개선이 속히 진행되어야 하는데, 보장성 확대는 의료 체계 구축에 바탕을 두어야 한다. 여섯째, 건강보험 재정 확대와 보험 체계 개편 필요하다.

## 마을만들기, 공공의 의지와 주민들의 참여로 도약해야

2017년은 대선, 2018년은 지방선거를 치르게 된다. 마을살이의 입장에서 볼 때, 제도적 지원근거가 마련되기 시작한 지 4~5년차에 접어드는 가운데 여러 사회·경제·정치 변수에도 불구하고 한 차례의 유행이 아니라 마을살이가 당연한 정책 영역으로 남을 수 있을지 자못 궁금하다.

마을공동체 활성화를 정책으로 삼는 이유는 여러 가지다. 그 중 공공입장에서 가장 중요한 목적은 풀뿌리민주주의 또는 협치의 기반을 조성하고 주민참여를 높이는 것에 있다. 2017년 2월 3일 기준으로 법제처 데이터베이스(DB)에 기록되어 있는 법령은 4,882건, 행정규칙은 14,293건, 자치법규는 98,095건에 달한다. 하지만 이러한 법령과 규칙에 규정되어 있는 지원정책이 모두 구현되지 않는다는. 당연히 집행부서의 실행의지와 의회의 예산편성이 정책구현의 기본조건이다.

그런데 마을공동체 활성화처럼 주민들의 적극적인 참여가 필요한 정책의 경우에는 공



공의 실행의지와 예산만으로는 마을만들기의 취지가 제대로 실현되기에는 부족한 점이 있다. 그래서 주민들과 직접 소통하며 공공정책과 마을현장 사이의 가교가 되는 중간지원조직이 필요하다. 지자체가 이러한 측면에서 주목받고 있다.

2016년 11월 21일 국회의원회관에서 '마을기본법 제정을 위한 입법 토론회'가 개최되었다. 한국마을지원센터연합 이사장의 발제와 지자체장, 관련 부서 담당관, 현장 활동가들의 토론이 이어졌다. 대체로 정부안의 경우 아직까지 개발주의적인 사고에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 충분한 의견수렴과 토론을 통해 현장의 목소리가 담긴 법제정이 이루어지기를 기대한다. 결국 2017년은 마을만들기가 마을기본법을 통해 새롭게 도약할 수 있는 계기가 되는 해가 될 것이다. 그 어느 때보다 지자체의 역할이 요구되는 것은 이 때문이다.

## 노동시장, 쉬운 해고에 대비해야

금융계는 성과연봉제 도입의 위기에 놓여있다. 노조 차원에서 법적으로 성과연봉제 무효 소송으로 대응하고 있으나, 2017년 1월 초 법원은 기업은행 노조가 기업은행을 상대로 낸 성과연봉제 가처분 신청을 기각하였다. 물론 본안 소송 결과는 아직 나오지 않았고, 법원에서도 해당 제도가 노동자들에게 불리한 취업규칙으로의 변경 사항임을 인정하고 있는 상황이다. 하지만 이미 119개의 공공부서에서 성과연봉제를 시행하고 있는 만큼 안심할 수 있지는 않다. 성과연봉제가 확대 시행되면 정규직도 불안정한 일자리로 될 수 있어 노동시장의 불안은 지금보다도 훨씬 증폭 될 것이다.

기존에는 비정규직으로 2년을 초과하는 경우 정규직으로 전환해야 한다는 규칙에 그쳤으나, 최근 정부는 4년으로 늘여 고용안정성을 제고하겠다고 하였다. 비난받아 마땅하다. 실제로 금융계의 경우, 비정규직이 정규직으로 전환 되었다더라도 정규직으로 입직한 종사자들과 같은 대우를 받지 못하고 임금과 승진에서 차별을 받고 있는 것이 실정이다. 국민은행의 경우 희망퇴직 대상자를 선정해 신청을 받는데, 신청자의 1/3이 해당 직군의 노동자였다. 이들은 임금상승률과 승진에 제한이 있으며, 이미 성과연봉제가 시행되지 않더라도 직업의 특성상 성과에 민감하다. 이 상황에서 성과연봉제까지 시행되면 기존의 불안은 배가 될 것이다. 노노간의 경쟁이 격화될 것이며, 경쟁을 통한 보상보다는 저성과자 낙인이 횡행하게 되어 희망퇴직 시의 퇴직금 혜택도 없이 해고 될 수 있다는 불안감이 더 커질 것으로 전망된다.

경제성장률과 고용창출의 속도가 둔화되는 것을 넘어서 노동시장의 불안정성이 점점 심화되고 있다. 청년과 여성, 그리고 고령층 노동자들이 불안정한 일자리를 채우고 있다. 노동계에서는 비정규직 증가의 문제와 사회나 노동시장 취약계층이 비정규직 일자리를 채우는 양상에 대해 지속적으로 우려해 왔다. 양적 지표에 집착하지 않고 일자리의 질적 수준을 높이는 것이 궁극적으로는 경제성장과 일자리창출로 가는 길이다. 그러나 노동자들의 대응은 개별적인 수준에서 이루어지고 있다. 이들의 선택은 경쟁에서 낙오하지 않



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

기 위한 것이기는 하지만 더 열심히 경쟁이라는 늪으로 뛰어 들어가는 형국이다. 출구 없는 세계의 비극이다. 그렇다고 탈주가 대안이 될 수는 없다. 노동자와 기업 양자 모두 부정적인 결과를 낳게 될 이러한 현실은 시급히 개선되어야 한다.

**새로운사회를여는연구원**



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

## 목차

커버스토리: 2017 예정된 위기, 대비하라	1
전망1. 노동 노동시장 불안정성의 심화/ 송민정	8
전망2. 복지 '불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다/ 최정은	21
전망3. 정세 국내외 정세, 대전환을 탐색하는 2017/ 박세길	30
전망4. 세계경제 2017년 세계경제, "공포의 해"가 될 것인가?/ 송종운	40
전망5. 마을 다가오는 선거의 계절, 마을살이의 운명은?/ 강세진	49
전망6. 부동산 장기불황 초입에 들어서는 주택시장/ 권순형	61
전망7. 보건의료 한국 보건의료 체계의 개혁, 더 이상 미룰 수 없다/ 고병수	73



2017년 전망1 - 노동

## 노동시장 불안정성의 심화

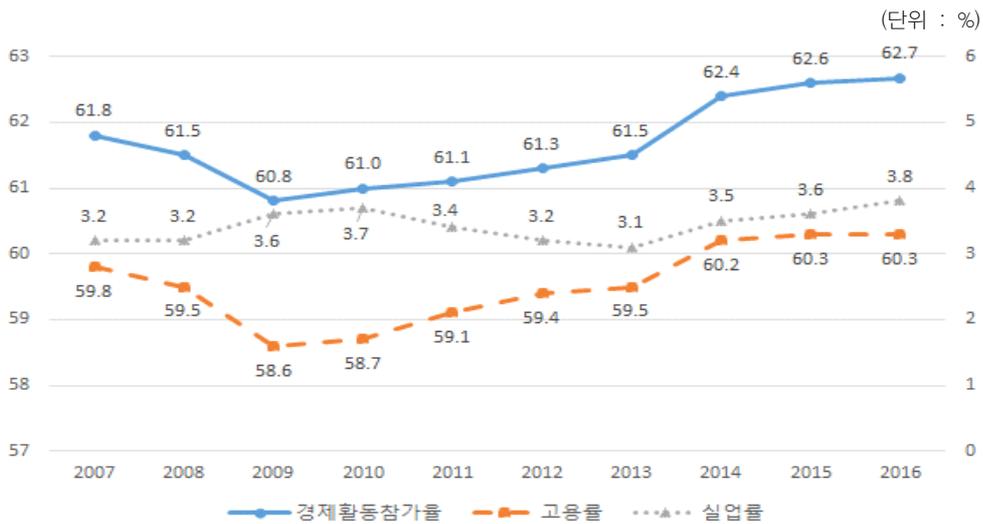
송민정\_새사연 연구원 | smj@saesayon.org

### 2016년 국내 노동시장 동향 분석

#### 1) 실업률의 연속적인 상승

2016년 경제활동참가율은 지난해 대비 소폭 상승하였고, 고용률은 동일한 수준으로 유지되었다. 하지만 실업률이 상승하여 조사년도인 2007년에서 2016년 중 가장 높은 수치를 기록하였다. 지난 3년간 고용지표 개선의 정도가 완만해지고 있는 모습과 함께 구직자가 많아진 것 대비 일자리가 충분하지 못한 것으로 보인다. 경제성장이 둔화된 것과 더불어 불안정성이 커진 것이 2016년의 노동시장의 모습이다.

그림 1. 주요 노동시장 지표 : 고용률, 경제활동참가율, 실업률



출처 : 통계청, 경제활동 인구조사 2007년-2016년 (단, 2016년은 1월-11월의 평균값임)

참고 : 좌측 축 - 고용률, 경제활동참가율 / 우측 축 - 실업률

앞의 <그림 1>을 참고하면, 고용률은 2016년 1월부터 11월을 기준 60.3% 수준으로 전년 동기과 같은 비율로 나타났다. 2015년에도 상승했던 실업률이 2016년에도 0.1%p 올라 3년



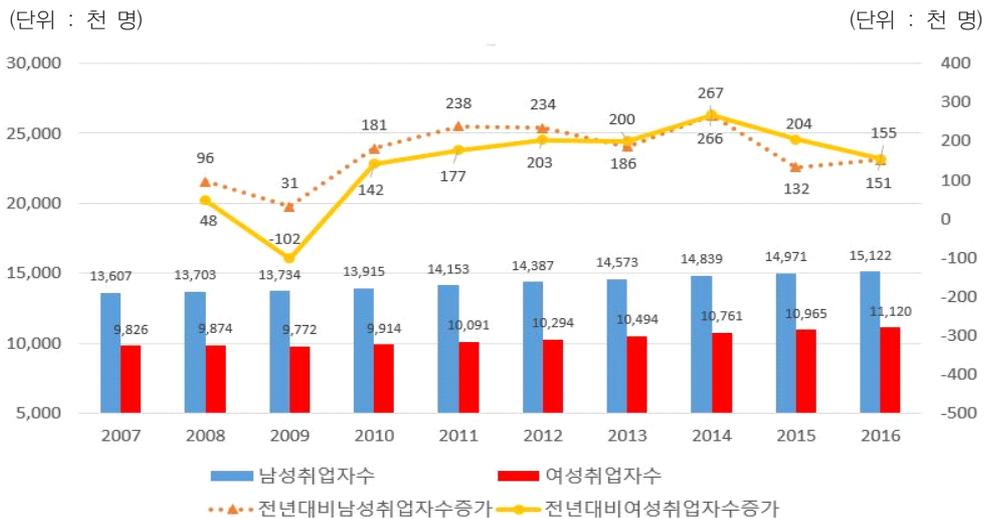
# 2017 전망 보고서

연속 상승하였다.1) 일자리 증가 폭이 줄어들고 있는 현상이 지속된 결과이다. 2014년 1월부터 11월을 기준으로 2013년 동기 대비 늘어난 일자리의 수는 53만 3천 개였고, 2015년 1월부터 11월을 기준으로 2014년 동기와 대비하면 32만 2천 개로 일자리 수가 큰 폭으로 줄었다. 1월부터 11월까지, 동기간의 2016년 지표에서는 30만 개의 일자리가 증가한 것으로 나타난다. 즉, 실업률이 상승한 기간 동안 일자리 수 증가 정도가 확연히 누그러지고 있는 것이 동시에 관측된다.

## 2) 여성 취업자 수 증가 추세는 주춤, 중고령층 취업은 증가세 계속

<그림 2>는 성별 취업자 수의 변화추이를 2007년부터 증감추이와 함께 나타낸 그래프이다. 2016년 1월부터 11월을 기준으로, 전년 동기 대비 여성 취업자 수는 15만 1천 명이 증가하였다. 1월부터 11월까지 같은 기간을 기준으로 보았을 때 2013년 대비 2014년은 27만 명 증가, 2014년 대비 2015년은 19만 5천 명이 증가하였다. 즉, 지난 2010년부터 2014년까지 지속적으로 상승세에 있던 여성 취업자 수 증가폭이 2년 연속 축소되고 있다. 반면 남성 취업자 증가 폭은 2015년 같은 기간 대비 약간 증가한 모습을 보이고 있다. 지난해 성별 취업자 수 증가폭이 차이가 있었던 것에 비해 2016년에는 여성 취업자 증가수와 남성 취업자 증가 수가 거의 비슷한 수치로 나타났다.

그림 2. 성별 취업자 수 및 취업자 증가 폭



출처 : 통계청, 경제활동 인구조사 2007년-2016년 (단, 2016년은 1월-11월의 평균값임)  
참고 : 좌측 축 - 취업자 수 / 우측 축 - 취업자 수 증가 폭

1) 2015년 1월-11월 기준 고용률 60.3%, 실업률 3.7%, 경제활동참가율 62.6%

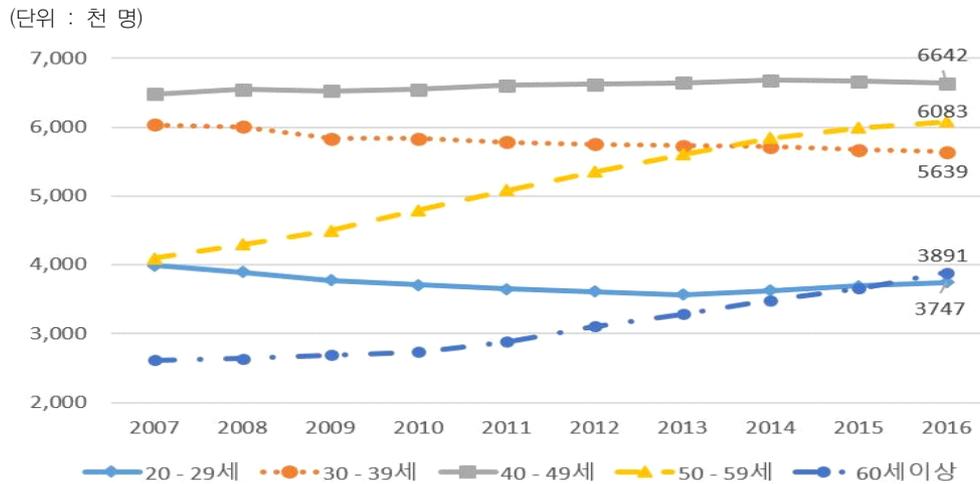


# 2017 전망 보고서

취업자 수가 증가한 것은 경제활동인구가 증가한 것에서 기인 할 수 있으며, 이와는 별개로 여성 고용률이 낮은 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여성 고용률은 50.2%(남성 고용률 71.1%)를 기록하며, 2007년부터 2015년 사이 최저 47.7%, 최고 49.9%의 고용률을 기록했다. 여성 고용률 내에서는 올라간 수치이지만, 70% 미만으로 떨어진 적이 없는 남성 고용률에 비하면 20%p 가량 낮은 수치이다.

이는 여성들의 취업을 장려하는 정책의 실효성이 낮고, 여성들이 주로 취업하는 산업의 일자리 환경이 여성 당사자에게 호의적이지 않기 때문이다. 먼저, 여성들의 취업시장 진출에 가장 큰 영향을 미치고 있는 정책으로 일·가정 양립정책이 있다. 그런데 누리과정 예산을 둘러싼 국가와 지자체간 논란과 이로 인한 육아 불안감 및 정책을 받아들이지 않는 직장 내 분위기로 인하여 정책의 효과가 떨어지고 있다. 또한, 여성 취업자가 많은 소규모 작업장 및 금융업과 같은 서비스 분야에서 비정규직이 수년 간 관성적으로 증가하고 있고, 나아가 성과 연봉제와 같은 노동자에게 불리한 정책을 도입하거나 도입 직전인 시장 상황이 여성 취업자 수 증가에 완화에 영향을 미쳤을 수 있다.

그림 3. 연령대 별 취업자 수 추이



출처 : 통계청, 경제활동 인구조사 2007년-2016년 (단, 2016년은 1월-11월의 평균값임)

<그림 3>에서 보여주듯이 중고령층 취업자는 지속적으로 증가하는 추세다. 2014년부터 20대와 30대의 취업자 수가 50대 및 60세 이상의 취업자 수가 더 많았는데, 올해는 60세 이상 취업자 수가 20대 취업자 수 보다 약 15만 명 많았다. 2016년 1월부터 11월간 월평균 연령대별 취업자 중 20대 취업자 수가 374만 1천 명으로 가장 적은 비중을 차지하였다. 30대 취업자 수가 563만 9천 명, 40대 취업자 수가 664만 2천 명, 50대 취업자 수가 608만 3천 명, 그리고 60세 이상 취업자가 389만 1천 명으로 집계되었다. 전년 동기 대비 취업자 증감을 보면 20대는 5만 6천명 증가, 30대는 3만 5천 명 감소, 40대는 2만 7천 명 감소,



# 2017 전망 보고서

50대는 9만 2천명 증가, 60세 이상은 21만 8천명 증가하여 특히 60세 이상의 취업자 수가 전체 취업자 증가에 많은 영향을 미쳤다.

이와 같은 중고령층 노동자의 증가는 최근 여러 해 동안 지속되는 현상이다. 특히 2000년대 중반 이후 청년층 일자리의 수는 감소하는 반면, 중고령층의 일자리는 증가하는 경향을 보인다. 그 결과 2015년에는 20대 청년들의 취업자 규모와 60세 이상 고령층의 취업자 규모가 비슷하였는데, 2016년에는 60세 이상 고령층 취업자가 청년 취업자 수를 넘어섰다. 조사 기간 중 금융위기 이전인 2007년 20대 청년층과 50대 중고령층의 규모와 비교해 보면 상당히 대조적인 모습이다. 당시에는 20대 청년층 취업자의 수가 399만 2천명, 50대 중년층 취업자 수가 409만 3천명으로 10만 명 정도의 차이가 났다. 그러나 현재는 약 234만 명가량 차이가 난다. 또한 60세 이상과 비교했을 때 20대 청년 취업자는 60세 이상 취업자보다 137만 4천 명이나 많았지만 9년이 지난 2016년 현재 1월에서 11월 기간에는 오히려 14만 4천명 적은 수준으로 떨어졌다.

과거 10년 동안 글로벌 금융위기 발생 직후를 제외하고 취업률과 경제활동 참여율은 꾸준히 증가하는 모습을 보였다. 증가 원인은 상이하나, 공통적으로 일자리의 양적 증가 대비 질적 개선에 대해서는 회의적이다. 먼저 실업률이 상승하는 것과 연령별 취업자 추이를 통해 청년들의 일자리는 줄어들고 중고령층의 일자리가 증가한 것을 볼 수 있다. 중고령층의 일자리는 질적으로 열악한데, 50세 이상 취업자가 비정규직 일자리의 40% 이상을 담당하고 있다. 그리고 2016년 8월 기준 60세 이상의 월평균 임금은 135만 4천 원, 60세 이상 비정규직의 월평균 임금은 105만 7천 원이다. 전체 임금근로자의 월평균 임금이 236만 8천 원인 것과 비교해 보았을 때 중고령층의 임금이 매우 낮은 수준으로, 이들이 저임금 노동의 많은 부분을 채우고 있다는 것을 알 수 있다.

여성 노동자들의 여건도 좀처럼 나아지지 않고 있다. 여성 노동자들이 비정규직 노동자들의 54%를 차지하고 있다. 임금측면에서 보면 여성 월평균 임금은 2016년 8월 기준으로 175만 8천원인데 같은 시기의 남성 월평균 임금이 284만 6천 원이다. 남성의 월평균 임금과 여성의 월평균 임금의 차이는 무려 108만 8천 원이었다. 즉, 남성 임금 대비 여성임금이 불과 61.8%에 불과하다. 비정규직 여성의 월평균 임금 수준을 보면 123만 1천원으로 더욱 열악한 노동 환경이 드러난다.

### 3) 산업별 고용동향 - 가장 높은 증가세를 보이는 숙박 및 음식점업

2013년부터 2016년까지의 산업별 취업자 수는 <표 1>과 같이 제조업에서 취업자수가 가장 많아 고용시장에서 제조업의 강세가 유지되고 있다. 하지만 증감 정도를 기준으로 보면 전년 대비 숙박 및 음식점업에서 취업자 수가 가장 많이 증가한 반면 도매 및 소매업에서 가장 많이 감소하였다. 전년 동기(2015년 1월 - 11월)에 가장 많은 취업자 수와 증가수를 보인 제조업은 오히려 2016년에는 약 1천 명가량 취업자 수가 줄었다.



# 2017 전망 보고서

표 1. 산업별 취업자 수 추이 (단위 : 천 명)

산 업	2013	2014	2015	2016	2016 증감
전 산업	25,066	25,599	25,936	26,241	305
농업, 임업 및 어업	1,520	1,452	1,345	1,311	-34
광업	16	13	14	19	5
제조업	4,184	4,330	4,486	4,485	-1
전기, 가스, 증기 및 수도사업	90	83	93	89	-4
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원	73	87	88	96	8
건설업	1,754	1,796	1,823	1,837	14
도매 및 소매업	3,660	3,792	3,783	3,726	-57
운수업	1,413	1,407	1,409	1,413	4
숙박 및 음식점업	1,971	2,098	2,179	2,273	94
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	692	714	772	784	12
금융 및 보험업	864	837	789	796	7
부동산업 및 임대업	485	508	535	569	34
전문, 과학 및 기술 서비스업	1,022	1,025	1,048	1,101	53
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1,173	1,180	1,249	1,292	43
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	966	957	936	995	59
교육 서비스업	1,748	1,807	1,818	1,841	23
보건업 및 사회복지 서비스업	1,554	1,693	1,770	1,849	79
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	392	394	424	404	-20
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,312	1,299	1,277	1,274	-3
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	172	116	82	70	-12
국제 및 외국기관	7	14	18	16	-2

출처 : 통계청 경제활동 인구조사 2013~2016 (단, 2016년은 1월~11월의 평균값임)

전체적인 증가폭도 줄어들었는데, 2015년 취업자 수는 2014년 대비 34만 3천 명이 증가한 것에 비해 2016년 취업자 수는 2015년 대비 30만 5천 명 증가하여 3만 8천 명 정도 적게 증가하였다. 또한 2015년에는 농업, 도소매업, 금융업, 공공행정, 개인 서비스업 및 가구내 고용활동 등 6개 산업에서 취업자 수 감소가 발생했다면 2016년에는 8개 산업에서 감소가 일어났다. 이처럼 2016년에는 지난 해 대비 취업시장의 상황이 전반적으로 둔해진 경향이 나타났다.

취업자 수가 증가한 산업은 첫 번째로 숙박 및 음식점업(9만 4천 명 증가), 이어서 보건업 및 사회복지 서비스업(7만 9천 명 증가), 공공행정(5만 9천 명 증가) 및 전문, 과학 및 기술 서비스업(5만 3천 명 증가) 등이다. 하지만 지난해 제조업이 단일 산업으로만 15만 명의 취



# 2017 전망 보고서

업자 증가폭을 보인 것과 비교해 보았을 때 압도적으로 고용을 리드한 산업이 두드러지지 않는다. 또한 숙박 및 음식점업과 보건업 및 사회복지 서비스업은 노동시장에서 안정적인 일자리 보다는 상대적으로 노동환경의 질적 우려도가 높은 일자리들이 많은 산업분야이다. 단적으로 임금 수준을 보았을 때, 2016년 8월 기준 전산업 임금노동자들의 월평균 임금이 236만 7천 원인 것에 비해 숙박 및 음식점업의 월평균 임금은 132만 7천원, 보건업 및 사회복지 서비스업은 186만 3천원으로 각각 104만 원, 50만 4천 원 낮다.

반면, 취업자 수가 감소한 산업은 도매 및 소매업(-5만 7천 명), 농업, 임업 및 어업(-3만 4천 명), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업(-2만 명)이 대표적이다. 특히, 농업, 임업 및 어업은 2013년부터 매년 가장 많은 취업자 수가 감소한 산업으로 3년 간 거의 21만 명의 감소하였다. 도매 및 소매업과 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업의 경우 농업처럼 매년 감소하는 산업은 아니다. 도매 및 소매업은 전체 일자리 중 제조업 다음으로 두 번째로 많은 일자리를 제공하는 산업이다. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업도 2014년까지 40만 명을 밑도는 취업자 수를 보이다가 2015년에 42만 4천 명이 취업하고 2016년 하락하였다.

이상으로 2016년 노동시장 동향을 경제활동인구조사 자료를 활용하여 살펴보았다. 금융위기가 있었음에도 불구하고 예상보다 빠른 속도로 고용지표들이 개선되고 있었는데, 2014년부터 개선의 정도가 느려지고 있는 모습이 관측되었다. 지난 2015년의 노동시장 동향을 분석한 자료에서도 이러한 부분을 주목하였는데, 2016년에는 실업률까지 상승하면서 보다 어두운 모습을 보이고 있다. 비교적 적은 폭이긴 하지만 취업자 수는 증가하였다. 대표적으로 고용을 리드한 산업이 있지는 않았으나 중고령층 취업자의 증가세는 지속되었다. 하지만 고용 형태와 임금 측면을 함께 보면 증가한 일자리의 환경이 바람직한 것은 아니다.

이처럼 경제성장률이 둔화되는 가운데 실업률 및 체감실업률이 높아지고, 지속적으로 청년, 여성, 고령층 일자리에 대한 우려의 목소리가 커지고 있다. 뿐만 아니라 성과연봉제와 같이 쉬운 해고가 가능한 제도가 도입될 위험에 놓이면서 노동시장 안정화를 위해 정책의 방향을 잡는 것이 매우 중요한 시기이다. 일자리 정책의 양적 목표에 대한 걱정과 질적 개선을 요구하는 목소리가 여러 해 동안 지속되고 있다. 그러나 정책의 방향은 쉽게 질적 완화의 방향으로 가고 있지 않은 현실이다.

## 2016년의 비정규직과 여성노동

### 1) 비정규직의 증가

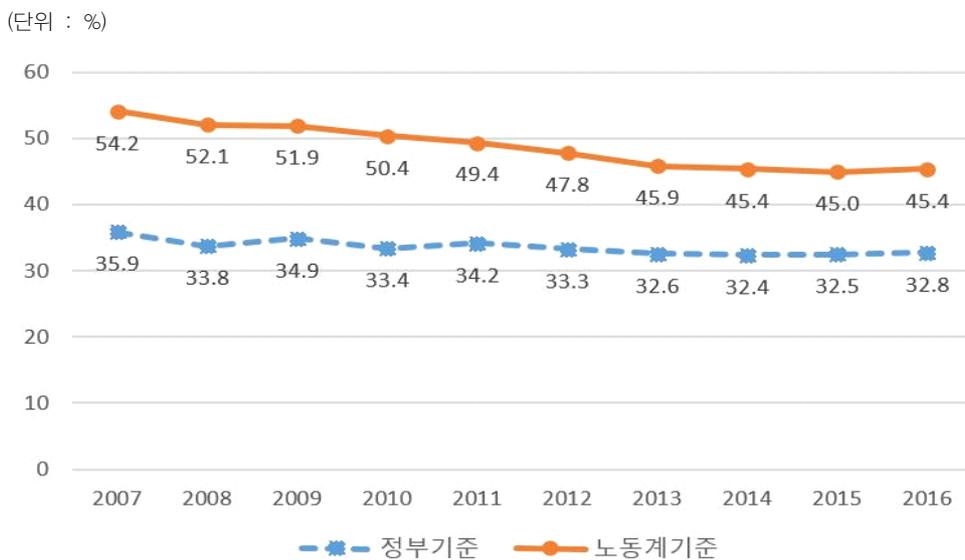
노동시장 내 양적 변화를 지켜보는 것은 중요하다. 하지만 금융위기로 인한 심각한 실업문제가 우리나라 뿐 아니라 세계경제를 휩쓴 이후 고용 정책은 양적 개선에만 방점을 두고 시행되었다. 그 결과 비정규직 일자리가 증가하였고 일자리의 질적 악화가 누적되어 왔다. 비



# 2017 전망 보고서

정규직 문제는 고용안정성은 물론이고 임금 및 노동자들의 작업 환경에 직접적인 영향을 미치고 있다. 청년들은 입직이 비정규직이면 정규직으로 전환 및 이직이 어렵다는 공포로 취업 준비기간을 증가시키고 있고, 경력단절 여성과 고령자들이 경제적 어려움에 대처하고자 취업한 곳은 수많은 비정규직 일자리이다. 비정규직으로 입직을 하더라도 추후 고용안정성을 보장해 주거나 동일노동 동일임금의 원칙이 반영되는 임금 실태라면 시간제, 계약직으로 대표되는 비정규직이 지금과 같은 문제가 되지 않았을 것이다. 그러나 실상은 저임금에 열악한 노동환경이다.

그림 4. 정부와 노동계의 비정규직 규모 추이



출처 : 통계청 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계  
참고 : 각 연도 8월 기준

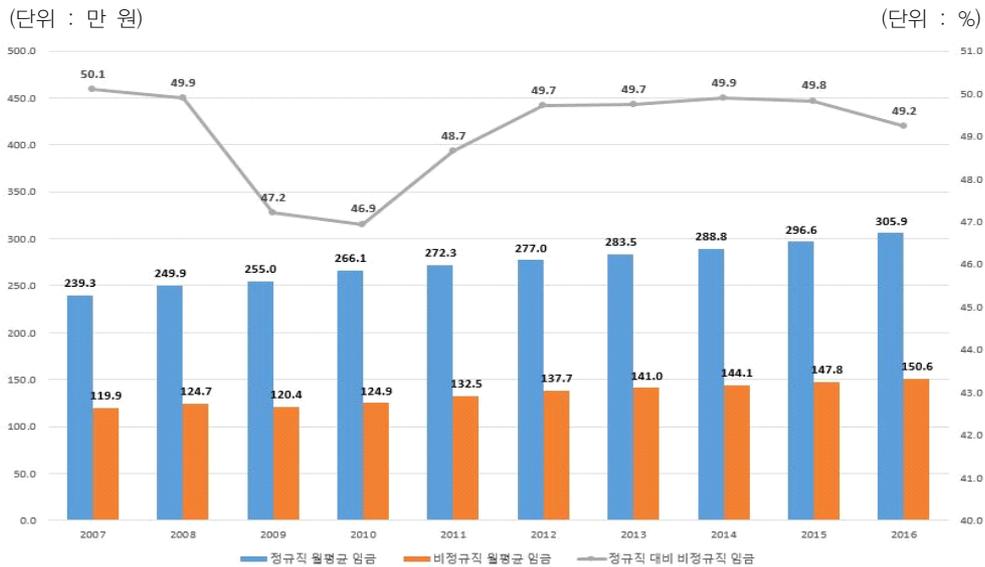
<그림 4>는 비정규직 규모의 변화를 나타낸 그래프이다. 정부 통계와 노동계 통계는 비정규직 규모를 다르게 추산하고 있는데, 정부 통계의 경우 비정규직의 개념에 한시적 일자리, 시간제 일자리, 비전형 일자리라는 고용형태만을 포함시킨다. 하지만 노동계의 통계에서는 종사자의 지위가 임시직이나 일용직인 노동자들도 비정규직에 포함시켜서 계산하고 있다. 2016년 8월에 비정규직 비율은 소폭 상승한 것으로 나타났다. 정부 통계를 따르면, 2016년 8월 644만 4천 명이 비정규직인데 이는 임금근로자의 32.8% 규모이다. 2015년 8월 627만 1천 명(32.5%)과 비교해 보았을 때 17만 3천 명의 비정규직 노동자가 증가한 모습이다. 노동계의 통계를 따를 경우 2016년 8월 비정규직 노동자는 874만 8천 명으로 임금근로자의 45.4%가 비정규직으로 확인된다. 2015년 8월 868만 5천 명(45%)이었던 것과 비교해 보았을 때 6만 4천 명 증가하였다.



# 2017 전망 보고서

2011년 이후로 지속해서 비율이 낮아지고 있던 비정규직 규모가 2016년에는 상승세로 전환되었다. 증가한 일자리의 많은 부분의 고용형태가 비정규직인 것이다. 이러한 비정규직이 증가한다는 것은 고용의 불안정성이 늘어난다는 것이다. 이러한 일자리가 주는 불안함은 비정규직으로 종사하는 노동자들에게 온전히 전가 된다. 그러나 비정규직 문제를 더욱 심화시키는 것은 상대적으로 낮은 수준의 임금 수준이다.

그림 5. 정규직과 비정규직 노동자의 월 평균 임금



출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계

참고1 : 각 연도 8월 기준

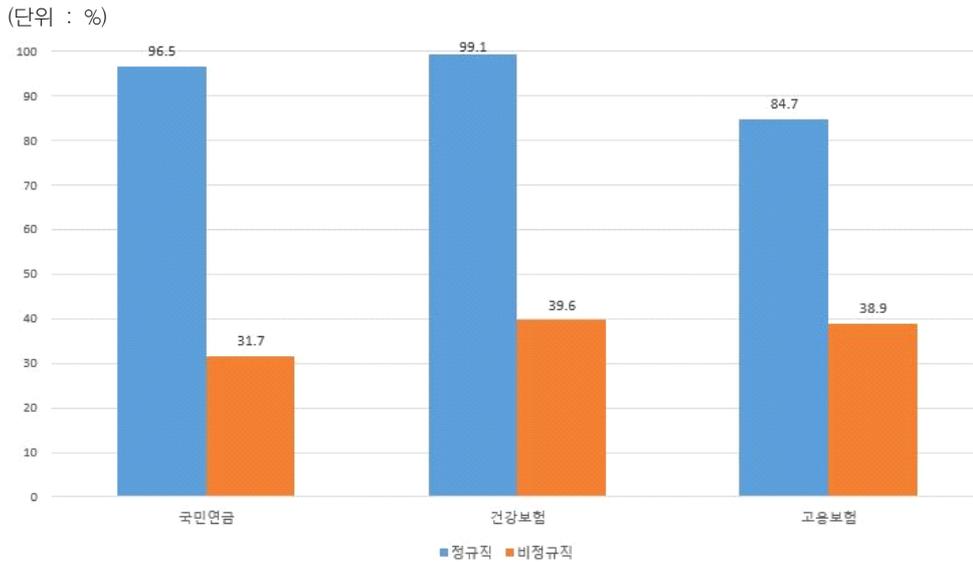
참고2 : 좌측 축 - 임금, 우측 축 - 정규직 대비 비정규직 임금

<그림 5>의 분석 결과 2016년 8월 기준 노동계의 비정규직 개념을 따를 경우 정규직과 비정규직의 월평균 임금은 각각 305만 9천 원과 150만 6천 원으로 정규직 노동자의 월평균 임금이 비정규직의 두 배 이상이다. 특히 지난해보다도 정규직 대비 비정규직의 임금수준이 0.7%p 하락한 것이다. 즉, 정규직과 비정규직 노동자의 임금격차가 커졌으며, 비정규직 노동자의 임금 상승률이 정규직 노동자에 비해 낮은 수준임을 보여주었다.

비정규직 노동자들에게 부가되는 사회적 위험은 고용불안정과 상대적 저임금뿐만 아니라 사회보험의 지원 측면에서도 소외되어 중첩 부가된다. <그림 6>은 2016년 8월의 사회보험 가입률을 정규직과 비정규직을 분리해서 나타낸 그래프이다. 비정규직의 국민연금, 고용보험, 건강보험 가입률은 40%가 되지 않는 것에 비해, 정규직 노동자들은 대부분 국민연금, 고용보험, 건강보험과 같은 직장으로부터 지원되어 보장받고 있다.



그림 6. 정규직과 비정규직 노동자의 사회보험 직장 가입률 비교



출처 : 통계청, 경제활동인구조사 2016년 8월 부가조사 활용 추계

비정규직이 차별받고 있는 환경이 변화되지 않은 채로 비정규직 규모가 증가하고 있는 상황은 사회적 위험을 증가시키고 있다. 비정규직 노동자들과 정규직 노동자들의 고용안정성, 임금수준 그리고 사회보험 등 사회 안전망에 대한 체감온도의 격차가 벌어질수록 사회 구성원 내 갈등을 야기할 위험이 있다.

## 2) 여성 노동자들의 이중 부담

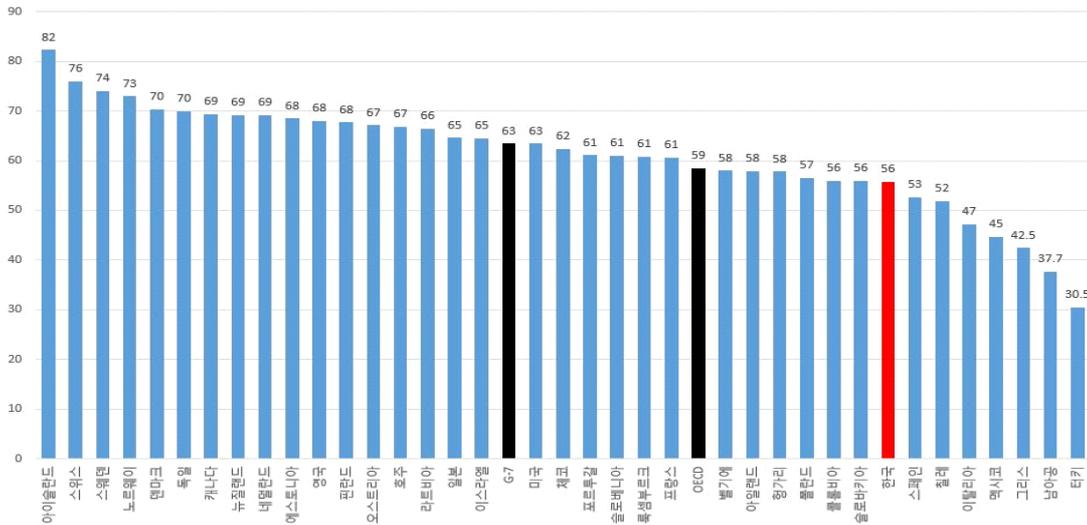
한국의 여성 고용률은 2015년 기준으로, 아래 <그림 7>과 같이 OECD 평균 대비 상당히 낮은 비율로 조사 국가 들 중 하위 수준에 머물러 있다. 심지어 비교국가 대비 여성 고용률이 상대적으로 낮은 것은 최근의 추세가 아니라 지속되어 온 모습이다. 이렇게 한국의 여성 고용률이 제고 되지 않은 이유는 결혼, 출산, 육아의 책임이 여성에게 집중되어 있다는 것에 대한 인식이 변화하지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 국내 성별·연령대 별 고용 및 경제활동참가율 비율을 살펴보면 여성의 경우 알파벳 ‘M’의 형태로 나타난다. 즉, 출산과 육아의 책임이 주로 발생하는 30대에 여성의 취업률 20대보다도 낮은 비율이다. 즉, 여성들이 출산과 육아를 담당하게 되면서 가정 내에 머물게 되어 노동시장에서 이탈하기 때문으로 추측할 수 있다.



# 2017 전망 보고서

그림 7. 2015년 여성 고용률 국제 비교

(단위 : %)



출처 : OECD 홈페이지

여성의 낮은 고용률은 저성장 시대에서 생산가능인구가 줄어드는 것으로 예상되는 시기가 코앞까지 다가온 현 시점에서 반드시 개선되어야 하는 문제이다. 여성들의 고용에 관련한 문제를 해결하기 위해 정부는 이전부터 육아 및 일·가정 양립에 대한 정책일 시행해 왔다. 즉, 육아 휴직제도 활성화와 함께 출산 및 육아에 대한 사회적 지원을 늘려 여성들이 지속적으로 취업시장에 머물게 하려는 것이다.

2016년 9월 보건복지부에서 일·가정양립 정책에 대한 국민 체감도를 조사하였다. 그 결과 필요도나 정책의 혜택을 받았을 때 만족도는 높은 수준이었으나 제도가 미활용 되는 경우의 68.8%가 직장 내 분위기 때문인 것으로 드러났다. 가구소득이 낮고, 소규모 기업이며 비정규직 고용이 많은 직장에서 더욱 활용되지 못하고 있었으며 이는 아직 제도가 정착되지 못하고 있다는 것을 시사한다.

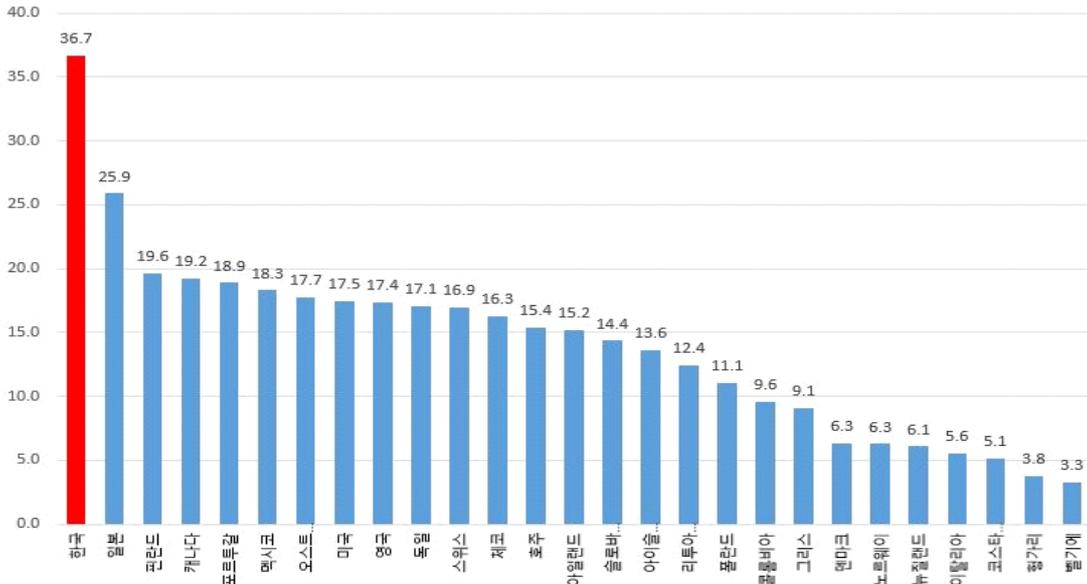
그리고 저출산 문제를 대하는 보건복지부 시각이 변해야 한다. 보건복지부는 가임기 여성의 지역적 분포를 나타낸 이른바 ‘출산지도’를 통해서 여전히 여성을 출산과 육아의 중심으로 보는 시각이 정책 결정자들 사이에 만연한 것을 보여주었다. 여성의 경력단절의 문제를 해결하는 것은 경제활동의 활성화에 중요한 사안이고, 경력단절이 주로 출산과 육아의 과정에서 발생한다는 것은 많은 사람들이 동의한 사항이다. 출산과 육아에 관련한 지원을 사회 전체의 차원에서 봐야하는 인식적 제고가 필요하다.



# 2017 전망 보고서

그림 8. 2014년 성별 임금격차 국제비교

(단위 : %)



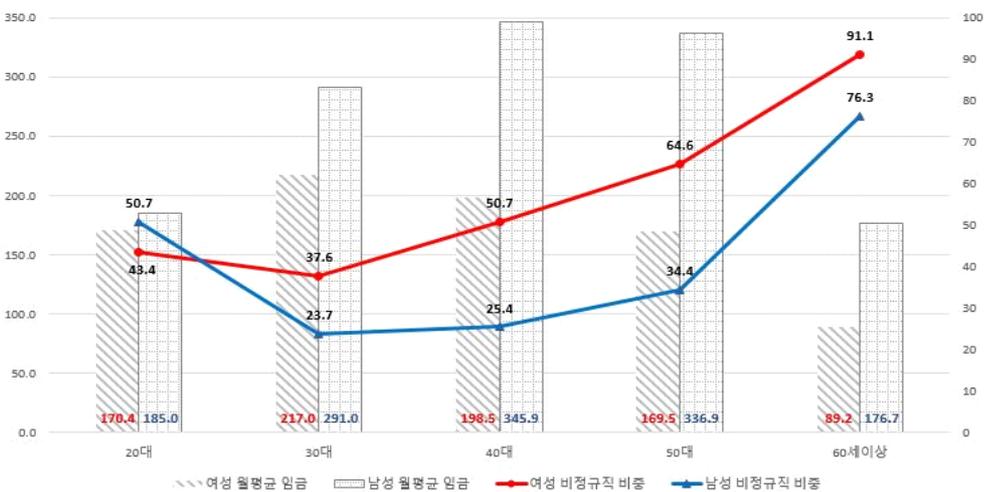
출처 : OECD 홈페이지

<그림 8>은 2014년 조사한 OECD 국가들의 성별 임금격차이다. 한국은 10년간 성별 임금격차가 줄어들고 있는 추세임에도 불구하고 OECD 국가들 중 가장 임금격차가 큰 나라였다. 이렇게 높은 수준의 성별 임금격차는 앞서 언급한 여성들의 경력단절에서 야기된 것이다. 이 격차는 2위 국가인 일본과도 10%p 이상 차이가 나고, 평균적으로 15% 수준인 것과 비교하면 거의 2배의 격차를 보이고 있다.

그림 9. 성별 · 연령별 비정규직 비중 및 월평균 임금

(단위 : %)

(단위 : 만 원)



출처 : 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계

참고 : 좌측 축 - 비정규직 비중, 우측 축 - 임금



# 2017 전망 보고서

<그림 9>는 성별임금격차가 여성들의 경력단절 이후로 벌어지고 있는 모습을 보여준다. 연령별로 취업시장에 진출하는 곡선과 연결되는 지점이다. 동시에 여성의 비정규직 비율이 임금격차가 벌어지는 것과 같은 추세로 증가하는데, 이는 노동시장 안에서 여성의 지위와 대우가 차별적이며 임금으로 표현된다는 사실을 보여준다.

이러한 여성 노동자들의 임금이 낮은 문제와 고용형태의 불안정성은 빈곤문제로 연결될 가능성이 높다. 또한 경력단절 여성이 노동시장으로 재진입하고자 해도 남아있는 일자리가 비정규·저임금 일자리라는 면에서 여성 노동자들의 상황을 더욱 악화시킨다. 과거에 비해 교육수준이 높은 여성들은 양질의 노동자로서의 역할을 요구받는 동시에 가정 내 출산과 육아의 책임자의 역할도 담당해야 하는 상황이다. 그러나 직장에서는 일·가정 양립에 대한 공감대가 없고, 경력단절 후 주어지는 일자리도 열악한 환경에서 오는 사회 구조 내에서 겪는 불평등이 경제성장에 부정적으로 작용할 가능성이 높다.

## 2017년 쉬운 해고에 대비해야 할 때

2015년부터 뜨거운 논란이 되었던 ‘노동개혁’중 가장 집중을 받았던 제도 중 하나는 성과연봉제였다. 2016년부터 공공기관에서 실제로 성과연봉제가 시행되었으며, 지난해 9월말부터 금융노조, 서울메트로 및 도시철도 공사, 그리고 화물연대까지 파업에 들어가며 ‘쉬운 해고’를 막고자 단체행동에 들어갔다. 장기 파업에 돌입하면서 시민들도 이른바 ‘불편해도 괜찮아’라는 기조로 노동자들의 외침에 귀 기울이며 직·간접적으로 동참하고 있었다.

하지만 초유의 국정농단 사태로 인하여 그 열기가 가려졌고, 금융계는 성과연봉제 도입의 위기에 놓여있다. 즉, 이러한 시국에도 성과연봉제 정책 실행의 추진속도를 높이는 모양새이다. 노조 차원에서 법적으로 성과연봉제 무효 소송으로 대응하고 있으나, 2017년 1월 초에 법원은 기업은행 노조가 기업은행을 상대로 낸 성과연봉제 가처분 신청을 기각하였다. 물론 본안 소송 결과는 아직 나오지 않았고, 법원에서도 해당 제도가 노동자들에게 불리한 취업규칙으로의 변경 사항임을 인정하고 있다. 하지만 이미 119개의 공공부서에서 성과연봉제를 시행하고 있는 만큼 안심할 수 있는 상황은 아니다. 성과연봉제가 확대 시행하게 되면 정규직도 불안정한 일자리로 만들어 노동시장의 불안감은 지금보다도 훨씬 증폭 될 것이다.

또한 2016년까지 비정규직 노동자 추이를 보았을 때, 이미 시간제 같은 인력수급 조절이 쉬운 일자리가 계속해서 증가하였다. 이러한 상황에서 기존에는 비정규직으로 2년을 초과하는 경우 정규직으로 전환해야 한다는 규칙을 4년으로 늘려 고용안정성을 제고하겠다는 정부의 정책제안은 비판받아 마땅하다. 실제로 금융계에서 비정규직이 정규직으로 전환 되었을 때, 정규직으로 입직한 종사자들과 같은 대우를 받지 못하고 분리된 정규직으로 임금과 승진에서 차별을 받고 있다. 현재 국민은행의 경우 희망퇴직 대상자를 선정해 신청을 받는데, 신청자의 1/3이 해당 직군의 노동자였다. 이들은 임금상승률과 승진에 제한이 있으며, 이미 성과연봉제가 시행되지 않더라도 직업의 특성상 성과에 민감하다. 그런데 이 제도까지 시행되



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

면 직장의 환경이 과하게 경쟁적이며, 그에 대한 보상보다는 저성과자로 분리 되어 희망퇴직 시의 퇴직금 혜택도 없이 해고 될 수 있다는 불안감이 나타난 결과로 보인다.

경제성장률과 고용창출의 속도가 둔화되는 것을 넘어서 노동시장의 불안정성이 점점 심화되고 있다. 이런 상황에서 청년과 여성, 그리고 고령층 노동자들이 불안정한 일자리를 채우며 사회 불안감을 키우고 있다. 노동계에서는 비정규직 증가의 문제와 사회나 노동시장 취약계층이 비정규직 일자리를 채우는 양상에 대해 지속적으로 우려해 왔다. 양적 지표에 집착하지 않고 일자리의 질적 수준을 높이는 것이 궁극적으로는 경제성장과 일자리창출로 가는 길이기 때문이다. 노동자들이 쉬운 해고에 대비하며 소극적으로 취업시장에 뛰어들거나 앞선 예시처럼 탈출한다면 노동자와 기업 모두 부정적인 영향을 받을 것이다. ▶



2017년 전망2 - 복지

## ‘불통’에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다

최정은\_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

2017년의 시작은 어느 해와 분명히 달랐다. 새해를 맞아야 할 대한민국의 시계는 매일같이 새롭게 밝혀지는 ‘최순실 국정농단’ 사건의 과거 시간대로 되돌아가기를 반복하고 있다. 박근혜 정부의 지난 4년간 국정운영은 ‘불통’으로 일관되었다. 그러나 국민이 선출한 대통령이 아닌 다른 누군가가 대한민국을 좌지우지했다는 사실이 숨겨져 있으리라곤 감히 상상하지 못했다.

그 ‘불통’의 시간 안에서 2014년 세월호 참사로 무고한 학생들과 탑승객들이 희생당하였고, 2015년 메르스 사태 때에는 시민들이 전염병에 무방비로 노출되는 대형 사고가 벌어졌다. 반복적으로 찾아오는 긴급 재난 상황에서 대한민국 최고 통치권자는 컨트롤타워의 역할을 제대로 한 적이 없었다. 그리고 역할을 못 했는지 이제야 그 퍼즐이 맞춰지고 있다. 세월호 아이들이 생사를 오가던 ‘7시간’동안 청와대는 왜 손 놓고 있었는지, 세월호 사건의 진실을 밝히려는데 동조한 문화계 인사들이 블랙리스트에 올랐는지 그 진실에 가까이 다가서고 있다.

불행인지 다행인지 지난 석 달간 대한민국에서는 박근혜 게이트의 민낯이 여지없이 드러났다. 박근혜 정부의 지난 4년은 각계각층의 인사 청탁과 비리로 물들어져 있었고, 소수 권력층의 잇속을 채우기에 바빴다. 정부와 기업, 문화, 교육, 경찰 등에 만연된 인사 비리에서 대학입시 부정까지 권력이 개입되지 않은 곳을 찾기 어려울 정도다. 정권의 입맛을 맞추지 않으려는 사람은 스스로 직을 내려놓아야만 했다. 공무원 시험을 준비하거나 대학입시에 여념이 없던 수험생들, 경쟁사회에 내몰린 청년세대에게 이 부정한 현실은 너무 큰 좌절감을 안겨주었다. 어디 그 뿐인가. 인양은커녕 어느 것 하나 시원하게 해결되지 않은 채로 세월호 참사는 1000일을 맞았다.

부가 부를 불리고, 상위 1%의 권력이 대한민국을 움직였다는 사실에 국민 대다수가 분노하고 있다. 영하의 추위에도 아랑곳하지 않고 토요일마다 광화문 광장에는 수십만 개의 촛불이 타오르고 있다. 국회에서는 박근혜·최순실 게이트 국정조사가 열려 관계자 청문회가 잇따르고 있고, 특검팀은 국정농단에 공범한 관계자들을 피의자 신분으로 불러 수사하고 있다. 헌법재판소에서는 대통령의 탄핵심판 결정을 서두르고 있다.

저성장 시대에 불안한 노동시장, 협소해진 사회안전망에 최근 정재계 게이트까지 겹치면서 사회 불안은 더 커져만 간다. 자살률 세계 최고, 노인빈곤율 세계 최고, 저출산율 세계 최고



# 2017 전망 보고서

에 사회 불신까지 더해지면서 우리 사회의 위험은 최고조에 이르렀다. 하지만 우리 사회 안전핀 역할을 해온 사회복지망은 최순실 국정농단에 직격탄을 맞으며 후퇴한 사실이 날날이 밝혀지고 있다.

## ‘증세 없는 복지’ 는 ‘갈등’ 의 복지로 전략

박근혜 정부는 ‘아버지의 꿈이 복지국가’라며 생애주기별 맞춤형 복지 기조를 전면내 내 걸었으나, 이는 결국 ‘갈등의 복지’로 한계를 드러내었다. 현 정부의 정책은 이름 그대로 개인이 맞닥뜨린 생애에 필요한 복지를 제공하겠다는 취지로 시작되었다. 그러나 협소한 복지 예산에 복지공약은 줄줄이 뒷걸음치고, 국가가 책임져야 할 부담이 지자체나 개인에게 전 가되면서 매해 복지 책임을 둘러싸고 ‘갈등’이 반복되고 있다.

현 정부는 ‘증세 없는 복지’를 줄곧 강조했다. 국정 5년간 세출을 줄여 81.5조원, 세입을 늘려 53조 원을 더한 134.5조 원(연평균 27조 원)을 마련할 수 있다고 말해왔다. 2013년 집권 초기에는 ‘박근혜 정부 공약 가계부’까지 발표하며, 세입과 세출 관리만으로 복지에 필요한 재원을 마련해 공약을 이행하겠다는 의지를 밝혔다.<sup>2)</sup> 그러나 현실은 달랐다. 약속한 기초노령연금, 무상보육, 초등 온종일돌봄, 4대중증질환 비급여 부담, 반값등록금 등 대부분이 애초 시행하기로 했던 수준보다 후퇴 하였다. 심지어 고교 무상 교육처럼 아예 시작도 못한 공약도 있다.

이제는 ‘증세 없는 복지’가 사실상 불가능했음을 인정하는 것만 남아있다. 재정 수입과 지출은 현 정부의 임기 초기부터 계획대로 이루어지지 않았고, 임기 막바지에 들어서 부처마다 세출을 줄이려는 목적으로 사업을 축소하기에 바빴다. 지난 4년간 세입 측면에서 기업의 책임은 축소 된 반면, 경기불황에 소득마저 정제된 근로자부담은 더욱 무거워졌다. 정부 세입 중 근로소득세는 2015년에 28조원을 기록하여 2011년 대비 49.5%나 급증했다. 이에 반해 세입 중 법인세는 2015년 45조원으로 2011년 대비 0.3% 늘어난데 그쳤고, 총세수 대비 법인세율은 2011년 25%에서 2015년 현재 22%로 계속 감소하는 추세다.<sup>3)</sup>

최근에는 정부가 재정건전화법 제정안을 입법화하면서 ‘건전재정’이나 ‘균형재정’을 내세워 세출마저 조이고 있다. 이는 경제 악화로 세수마저 줄어들 전망에 따라 향후 재정 악화를 고려해 만든 대책으로, 국가채무비율을 GDP 대비 45% 이하로 관리하겠다는 안을 담고 있다.

‘증세 없는 복지’ 기조에 세출마저 조이면서 위험사회에 대한 대응력은 떨어지고 있다. 저출산과 고령사회 속도가 빨라지면서 자연적으로 늘어날 수밖에 없는 의무지출 비중은 가속화되고 있지만, 새로운 위험에 썩어야 할 재정 여력은 오히려 축소되고 있는 것이다.

2017년 정부 총지출 예산은 400.7조원에 이른다. 이 중에 지방이전재원, 복지 등 법정지

2) 18대 대통령선거 새누리당 정책공약, “세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화”, 2012.

3) 최정은 "쥐어짜는 국가재정, 개인 부담 늘고 복지는 후퇴", 새사연 이슈진단, 2016.9.5 재인용.



# 2017 전망 보고서

출과 이자지출을 합한 의무지출은 195.6조원에 이르며, 재량지출은 205.1조원이다. 2012년부터 의무지출과 재량지출 비중의 추이를 살펴보면, 의무지출은 2012년 대비 2017년 의무지출은 30.3% 증가했고, 재량지출은 18.4% 늘었다(표 1 참고).

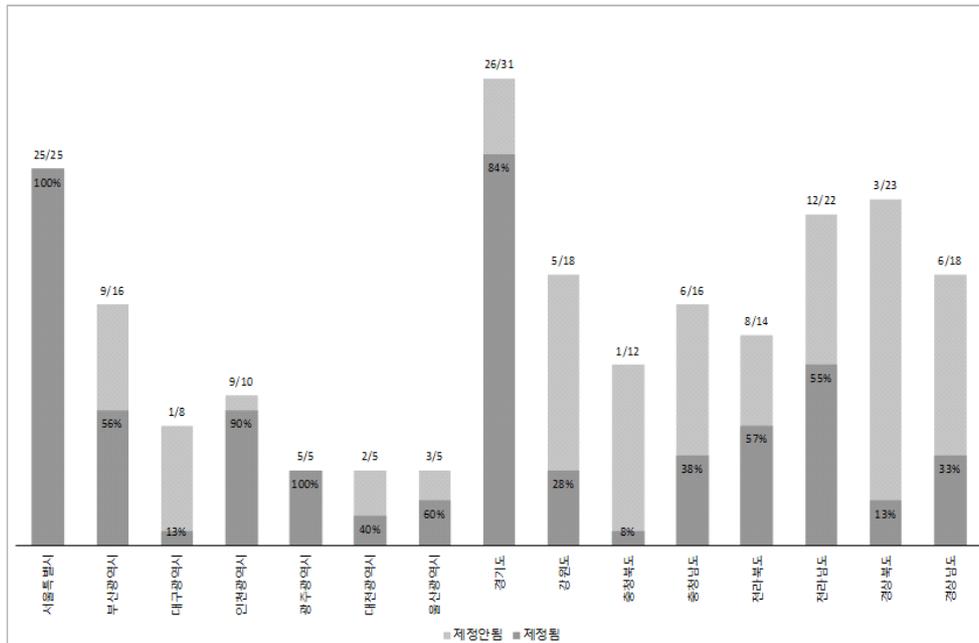
표 1. 박근혜정부의 의무지출과 재량지출 추이

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012년 대비 2017년 증가(%)
의무지출	비용(조원)	150.1	158.8	167.0	173.3	182.2	195.6	30.3
	비중(%)	46.4	45.5	46.9	45.0	47.2	49	
재량지출	비용(조원)	173.2	190.2	188.8	211.4	204.2	205.1	18.4
	비중(%)	53.6	54.5	53.1	55.0	52.8	51.2	
총지출(조원)		323.3	349.0	355.8	384.7	386.4	400.7	23.9

자료: 국회예산정책처, “2017년도 예산안 토론회 결과보고서”, 2016.

그러나 2017년 추이를 보면 의무지출은 증가세를 유지하고 있으나, 재량지출은 2012년 총지출 대비 비중보다 낮아졌다. 재량지출은 재량으로 이뤄지는 신규 사업이나 복지사업 등과 관련성이 높다. 이는 2017년 전체 예산의 51.2%를 차지하고 있다(그림 1 참고). 재정 악화를 미연에 방지하겠다는 명분 뒤에는 정부와 갈등을 빚은 무상급식이나 누리과정 등에서 지자체의 재량권을 축소하겠다는 속내도 담겨있다.

그림 1. 의무지출과 재량지출 증감률 추이 (전년대비)



(단위: 조원)

(단위: %)

자료: 국회예산정책처, “2017년도 예산안 토론회 결과보고서”, 2016.



## 박근혜 게이트 예산에 밀린 사회안전망

정부 예산이 고무줄처럼 늘어나고 줄어든 데에는 국정농단의 부정한 권력이 깊이 관련되어 있었다. 그 사실이 최근 국정농단 사태가 만천하에 드러나고서 알려졌고, 덕분에 이제야 현 정부의 복지정책의 후진화가 발생한 원인을 파악 할 수 있었다.

박근혜 게이트로 도둑맞은 것은 신뢰뿐이 아니다. 국민의 세금도 포함되어 있다. 예산 기획 과정에서 누구의 입김이 예산이 증가에 영향을 미쳤고, 또 그 예산이 국정농단의 주역들에게 흘러갔는지를 세세하게 파헤친 책이 최근 발간되어 화제다.<sup>4)</sup> 이 책의 저자들은 예산 설명서에 심심찮게 등장하는 ‘VIP’라는 단어에 먼저 주목했다고 한다. 무려 이 단어가 546번이나 등장하는데, 표시가 된 예산은 어김없이 올랐다고 한다. 정부부처와 기획재정부가 예산을 협의하는 과정을 세세하게 기록한 ‘사업설명자료’에는 지난 4년간 도둑당한 국가 예산의 흔적이 남아 추적이 가능했다고 한다.

국정농단을 뒷받침하는 첫 번째 근거는 대통령 연설문이다. 국가 기밀이 민간인 손에 넘어가 마음대로 수정된 사실도 놀랍지만, 더욱 중요한 것은 대통령 연설문이 곧 정책이며, 예산 편성과도 맞닿아 있다는 점이다.

표 2. 문체부와 기재부가 스스로 인정하고 삭감한 최순실 의혹예산 사업들

국가브랜드 개발 및 홍보 확산	미국 실리콘밸리 K-콘텐츠 수출지원센터 구축
문화박스쿨 설치 및 활용	광고산업 활성화(글로벌 광고인재센터 운영)
정부상징체계 개발	체조경기장 리모델링
아리랑 핵심 콘텐츠 개발 및 세계화	늘품체조
파다프 융복합 예술축제	K-스포츠타운
문화창조융합센터 조성 및 운영	스포츠에이전트
문화창조벤처단지 구축 및 운영	스포츠산업펀드 조성
융복합콘텐츠 개발	스포츠산업포럼
문화창조아카데미 조성 및 운영	태권도 진흥
문화창조융합벨트 확산(창조경제혁신센터 연계 사업)	동계스포츠 영재 선발 육성지원 사업
지역거점형 문화 창조벤처단지 조성	2018평창동계올림픽경기대회 지원
문화창조융합벨트 전시관 구축	순방 계기 홍보지원
문화창조융합벨트 글로벌 허브화	재외한국문화원 신설
K-style hub	한식문화 교육(해옹)
가상현실 콘텐츠 산업 육성	K-컬처체험관 운영(해옹)
LED빙판디스플레이 기술 개발	한국문화가 있는 날(해옹)
평창올림픽 리브사이트 활용	인천국제공항을 통한 국가이미지 홍보
콘텐츠코리아 랩	밀라노엑스포 한국관 조성 및 운영
콘텐츠가치평가센터 설립 운영	
영화진흥위원회 공모 사업 심사절차 개선	
디지털영화 허브(렌더팜) 구축	

자료: 정창수 나라살림연구소 내 나라예산네트워크팀 자료<sup>5)</sup>

4) 정창수 · 이승주 · 이상민 · 이왕재, 『최순실과 예산 도둑들』 답, 2016.12.25.



# 2017 전망 보고서

그동안 박근혜 정부의 중점 예산은 문화와 창조경제 부문에 집중되었다. 국정조사를 통해 문화체육관광부와 기획재정부가 인정한 최순실 예산만 해도 상당하다(표 2 참고). 박근혜 게이트와 직접 관련된 미르재단과 K스포츠재단에 우리의 세금이 2015년에서 2017년까지 1조 4000억 원이 빠져나갔다고 한다. 이들 재단은 재계로부터 거액의 돈을 받고 기업의 이권을 챙겨주는 창구역할을 해왔음도 밝혀지고 있다.

국정재정운영계획에 정리된 정부의 총지출과 분야별 재원배분을 연도별로 살펴봐도 알 수 있다. 미국발 경제위기의 여파가 거세던 2010년을 제외하고, 총지출은 전년대비 증가세를 유지해왔으나, 박근혜 정부 들어서 이 추세는 꺾였다. 보건사회노동 지출액도 전체 100조원 시대를 맞았으나 전년대비 축소되었다.

표 3. 정부 총지출, 보건사회노동, 문화체육관광 지출액과 증감률 (전년대비, 조원, %)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013~2017년 평균
총 지출	지출 합	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4	349.0	357.7	375.4	386.7	396.7	373.1
	전년대비 증감액	25.7	39.0	-9.0	16.3	16.3	23.6	8.7	17.7	11.3	10.0	14.3
	증감비중	9.8	12.9	-3.1	5.3	5.0	6.8	2.4	4.7	2.9	2.5	3.9
문화체육관광	지출 합	3.3	3.6	3.9	4.2	4.6	5.1	5.3	6.1	6.6	7.2	6.1
	전년대비 증감액	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.2	0.8	0.5	0.6	0.5
	증감비중	12.1	8.3	7.7	7.1	8.7	9.8	3.8	13.1	7.6	8.3	8.5
보건복지노동	지출 합	68.8	80.5	81.2	86.4	92.6	99.3	105.9	115.7	122.9	129.2	114.6
	전년대비 증감액	7.4	11.7	0.7	5.2	6.2	6.7	6.6	9.8	7.2	6.3	7.3
	증감비중	10.8	14.5	0.9	6.0	6.7	6.7	6.2	8.5	5.9	4.9	6.4

자료: 국회예산정책처, 2011~2019년 국가재정운영계획.

반면, 박근혜 게이트와 긴밀해 엮여있는 문화체육관광 분야 예산은 전년대비 증감률이 타 분야와는 반대로 오르고 있음을 확인할 수 있다. 박근혜 정부 2013년부터 2017년까지 총지출의 전년대비 증감률 평균은 3.9%이고, 보건사회노동 지출은 6.4%였다. 반면 문화체육관광 분야 지출은 전년대비 증감률 평균이 8.5%로 높다(표 3 참고).

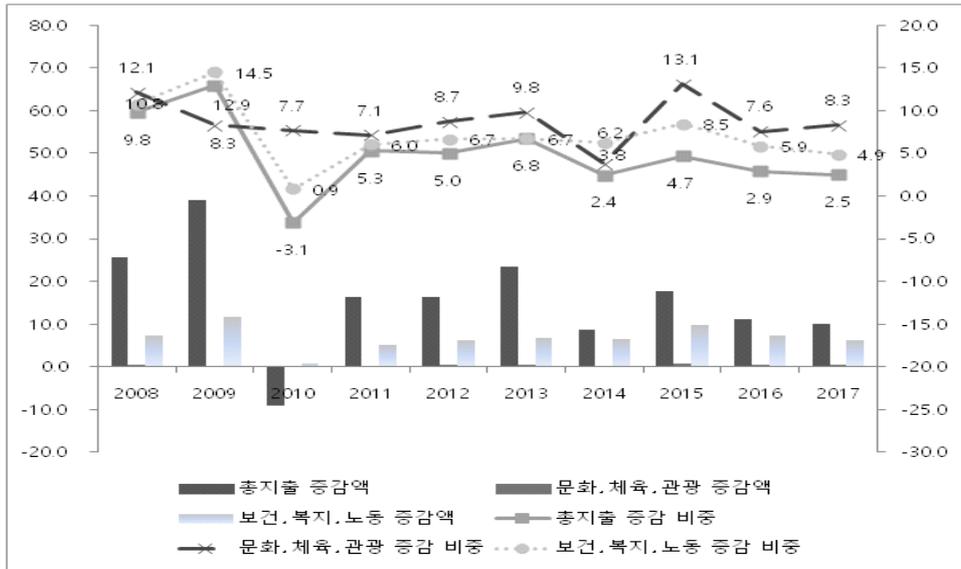
국정운영예산을 비교해보면 최근의 사태가 사회안전망에 큰 타격을 줬음을 알 수 있다. 박근혜 게이트의 예산에 밀려 사회안전망이라 할 수 있는 보건복지노동 분야 예산은 사실상 축소된 것과 다름없다. 본 예산에서 국민연금 등을 포함한 공적연금과 건강보험 비중을 합친 금액이 전체 예산의 40%이상을 상회하고 있다(그림 2 참고).

5) 나라예산네트워크, “최순실 쪽지 예산 누가 밀어 넣었나?” 2016.12.13. (<https://storyfunding.daum.net/episode/16045>)



# 2017 전망 보고서

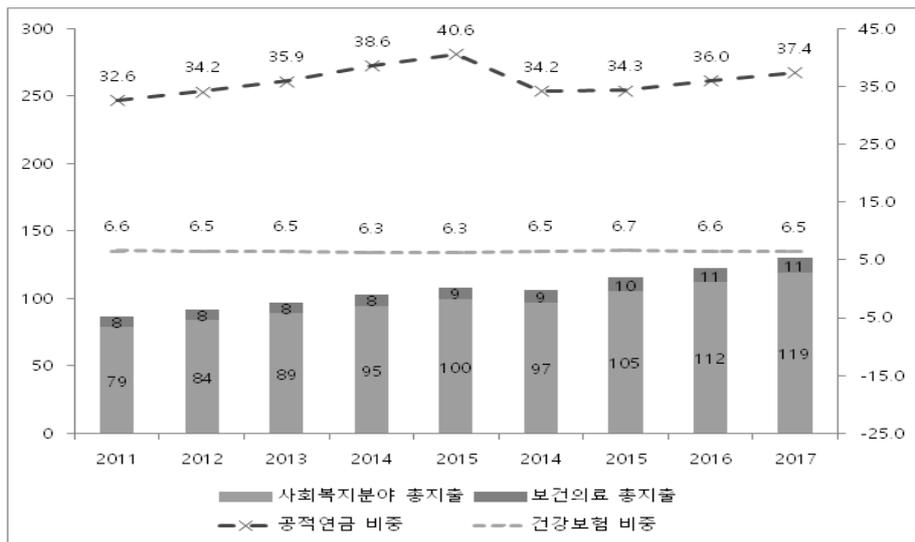
그림 2. 정부 총지출, 보건사회노동, 문화체육관광 전년대비 지출액과 증감률  
(단위: 조원) (단위: %)



자료: 국회예산정책처, 2011~2019년 국가재정운영계획.

보건복지노동 지출액 중에 고정 지출이 증가하다보니 나머지 예산이 축소되거나 동결되었다. 사회복지분야에서는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족여성, 노인청소년, 노동, 보훈, 주택 등의 분야에 지원되고 있다. 보건의료 분야는 건강보험을 제외하고 보건의료와 식품의 약안전 부문에 지출되고 있다.

그림 3. 보건복지노동(사회복지+보건의료) 총지출 대비 연금 비중  
(단위: 조원) (단위: %)



자료: 대한민국정부, "2011~2015년 국가재정운영계획", "2014~2018년 국가재정운영계획"



# 2017 전망 보고서

결국 박근혜 정부에서는 하겠다고던 복지마저 축소되고, 사회 위험에 맞게 늘여야 할 재정 여력마저 상실하면서 기민한 대응안을 마련하지 못했다. 박근혜 정부 4년간, 대한민국의 사회안전망에 적지 않은 구멍이 뚫린 이유이기도 하다. 현 정부의 복지는 예산에 맞춰 줄이고 늘리는 사업, 그 이상과 이하도 아닌 셈이다.

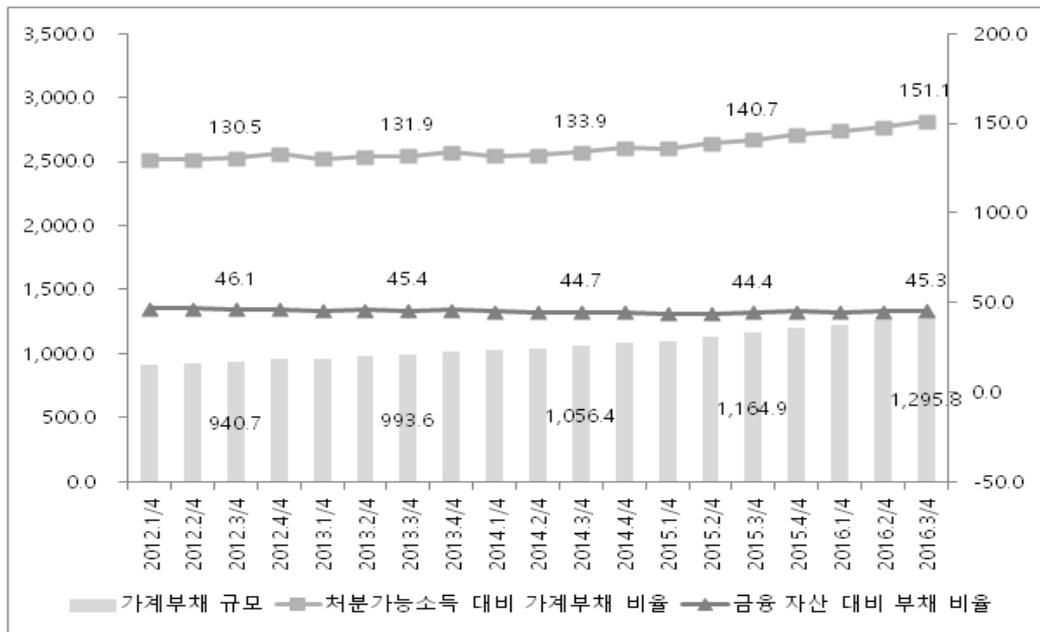
## 가계 위험에 사회안전망 높여야

가계경제에 적신호마저 울리고 있다. 한국은행 ‘금융안정보고서(2016년 12월)’에 따르면, 올해 3분기 가계부채 규모는 1300조 원이다. 처분가능소득 대비 가계부채 비율은 151.1%로 사상 최대치에 이르렀고, 금융 자산 대비 부채 비율도 45.3%로 높다(그림 4 참고).

그림 4. 가계부채 규모와 가처분대비 가계부채 비율

(단위: 조원)

(단위: %)



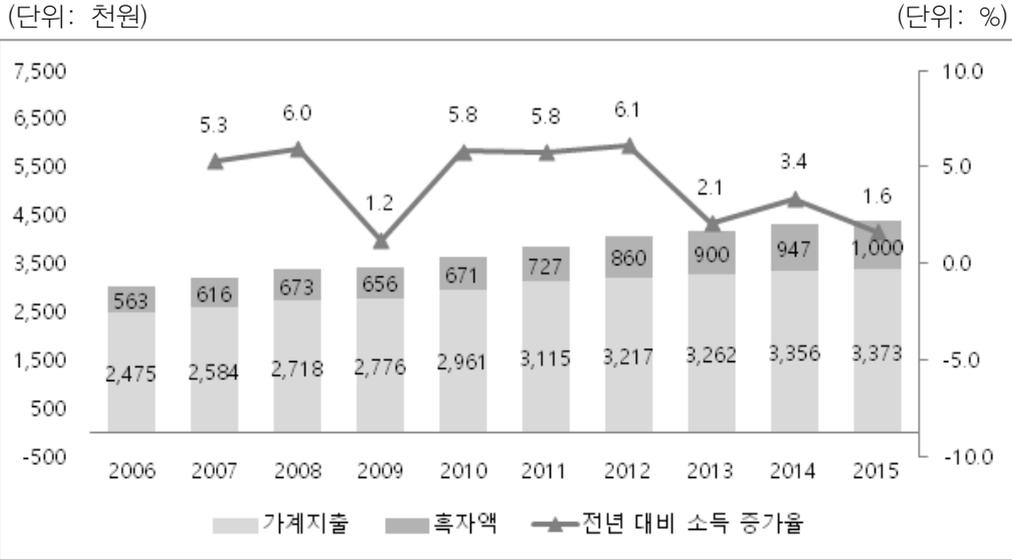
자료: 한국은행, “금융안정보고서”, 2016.12.

하지만 우리 가계의 소득은 부채를 감당할 만큼 오르지 못하고 있다. 통계청의 가계동향조사 원자료를 참고해보면, 2007년 전년대비 소득증가율은 2007년 5.3%였으나, 2015년 현재 전년대비 소득증가율은 1.6%에 그쳤다. 소득 증가율이 물가상승율에도 미치지 못하고 있다(그림 5 참고).



# 2017 전망 보고서

그림 5. 전국 2인 이상 가구의 소득 추이



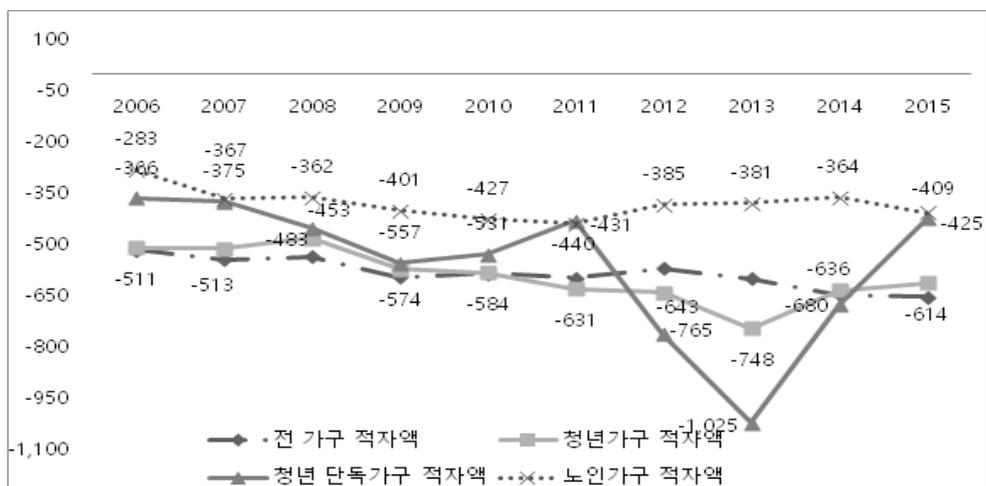
참고1 : 통계청, 가계동향조사 2006년~2015년 원자료

참고2 : 흑자액 = [(처분가능소득-소비지출)

참고3 : 좌측 축 - 전국가구 2인이상 가계지출과 흑자액 / 우측 축 - 전년대비 소득 증가율

여러 세대 중에서도 특히 노인들이 만성적인 적자 구조에 놓여있다. 노인가구 못지않게 최근에는 청년세대의 문제도 심각해지고 있다. 적자액 규모면에서도 청년가구 전체와 청년 1인 가구의 적자액 규모도 우려될 수준이다(그림 6 참고). 즉, 가계 전반에 소득 정체가 이어지고 있다. 나아가 실업과 노동진입마저 포기하는 사람들이 증가하고 있으며, 노동유연화와 정리해고로 노동시장에서 퇴출되는 사람들이 생계 위협에 노출되어 있다.

그림 6. 가구별 적자액 규모 (단위: 천원)



참고1 : 통계청, 가계동향조사 2006년~2015년 원자료

참고2 : 적자액 = (전체 소득-가계지출)

참고3 : 좌측 축 - 전체가구, 청년가구(20~35세), 노인가구(65세 이상)의 적자액



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

국정농단 사태가 매듭지어지고 나면, 대한민국은 대선 국면으로 접어든다. 올해 치를 대선은 지난 4년간 박근혜 정부의 '불통'을 제자리로 돌려놓고 일보 전진하기 위해서라도 달라야 한다. 대선에 입후보하는 후보들뿐 아니라 국민들의 기대도 여느 때와는 다르다.

특히 대통령의 권력을 등에 업고 국정을 뒤흔드는 전략 정책을 남발하던 관행들이 되풀이되어서는 안 된다. 이제는 어느 때보다 팍팍한 삶을 살아가는 국민들에게 투자를 해야 한다. 그러기 위해서는 권력자 한마디에 세금이 도둑맞지 않도록 예산지출을 투명하게 관리하고 공개하는 것이 선행되어야 한다. 이후에 사회안전망을 두텁게 마련하기 위해 증세 논의도 적극적으로 이어가야 할 것이다. ✨



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

2017년 전망3 - 정세

## 국내외 정세, 대전환을 탐색하는 2017

박세길\_새사연 이사 | newroad2015@naver.com

국내외를 막론하고 세계는 거대한 전환기에 직면해 있다. 그동안 익숙해 있던 규칙과 경향들이 심각하게 흔들리거나 무너지고 있다. 기존 틀로는 쉽게 해석할 수 없는 새로운 현상들이 속출하고 있다.

2017년은 이처럼 역사의 변곡점을 통과하는 전형적인 한 해가 될 것으로 보인다. 이는 곧 2017년은 낡은 시대를 뒤로 하고 새로운 시대를 본격적으로 탐색하는 한 해가 되어야 함을 의미하기도 하다. 향후 전체 판도에 광범위하면서 심도 있는 영향을 미칠 중요한 몇 가지 지점들을 전후 맥락에 비추어 점검해보고자 한다.

### 세계정세

#### 1) 난파 위기의 세계화

2016년에 발생한 영국의 브렉시트와 미국의 트럼프 당선은 세계정세의 불확실을 키우는 대표적인 사건이었다. 이 두 사건이 향후 세계정세에 어떤 영향을 미칠지 파악하려면 먼저 그 발생 배경부터 이해할 필요가 있다.

미국과 영국은 공통적으로 신자유주의 세계화를 선도한 나라이다. 그런데 두 나라가 거의 비슷한 시기에 세계화로부터 발을 빼는 양상을 보였다. 영국의 브렉시트는 세계화의 일환으로 추진된 EU 즉 유럽 단일시장으로부터의 철수이다. 트럼프는 자유무역 반대 기조를 앞세워 당선에 이르렀다.

지난 몇 십 년 동안 세계화는 자유무역을 거의 모든 분야에 확대 적용하는 방향으로 이루어졌다. 1995년 출범한 세계무역기구(WTO)는 세계화를 관장하기 위한 기관이었다. 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 지역협정, 한미FTA와 같은 쌍무협정 등은 이를 더욱 강화하기 위한 방편이었다.

미국과 영국이 세계화를 적극 선도한 것은 제조업에서 손해를 보더라도 금융을 통해 충분히 보충할 수 있다는 자신감에서였다. 신자유주의 세계화의 핵심은 바로 미국과 영국 두 나



# 2017 전망 보고서

라 금융자본의 전 지구적 지배를 실현하는 것이었다. 이러한 전략은 상당한 성공을 거두었다. 미국과 영국은 금융자본을 빨대로 전 세계의 부를 빨아들여 자국 안에 쏟아냈다. 이를 뒷받침하는 징표로서 1990년대 10년 동안 미국의 종합주가지수가 지속적으로 상승했다. 두 나라 국민들은 주가 상승 등으로 막대한 금융소득을 거머쥌 수 있었다. 덕분에 중산층도 그런대로 유지될 수 있었다.

하지만 금융자본 중심의 신자유주의는 거품에 의존하는 지속가능성 없는 시스템임이 드러났다. 거품이 붕괴되면서 2000년 월가 주가대폭락, 2008년 글로벌 금융위기가 잇달아 발생했다. 금융자본을 앞세워 세계의 부를 끌어 모으는 것은 더 이상 가능하지 않았다. 이러한 가운데 자유무역 흐름을 타고 세계의 공장으로서 부상한 중국 등이 선진국 시장을 거침없이 잠식했다.

두 차례의 금융위기를 거치며 주가 폭락과 부동산 버블 붕괴 등으로 중산층은 직격탄을 맞은 상태였다. 반면 추가적인 금융 소득은 대폭 줄었다. 시장 잠식으로 공장 폐쇄가 늘면서 실업자까지 급증했다. 이러한 요인들이 종합적으로 작용하면서 선진국 사회구조를 상징했던 두터운 중산층이 빠르게 붕괴되어 갔다.

금융자본에 대한 의존도가 유난히 높았던 미국과 영국 두 나라가 바로 이런 형태로 집중적인 타격을 입었다. 두 나라가 가장 먼저 세계화 흐름에서 발을 빼고 있는 이유가 여기에 있었다.

그동안 진행된 세계화는 평가를 떠나 세계 질서에 일정한 규칙을 부과해 왔었다. 이를 바탕으로 불확실성을 최소화시킬 수 있었다. 하지만 트럼프 당선으로 그 규칙들이 크게 흔들리고 있다. 트럼프 행정부는 자국의 경제적 이익을 유일한 기준으로 삼고 있다. 적과 우방도 중시하지 않을 방침이다. 시장 논리를 뛰어넘어 글로벌 기업들에게 미국 내 투자를 겁박하고 있으며 각종 무역 분쟁을 예고하고 있다. 트럼프는 신설된 백악관 국가무역위원회와 미 무역대표부 수장에 잇따라 반중(反中) 인사를 지명하면서 중국과의 무역전쟁에 돌입했다. 전문가들은 트럼프 행정부는 환율·무역정책에서 중국과 사사건건 충돌할 것으로 내다보고 있다.

미국은 여전히 세계 최대급 시장을 품고 있다. 미국의 행보는 곧 세계 질서를 송두리째 흔들어 놓을 수 있다. 세계화는 암초에 부딪혔다. 대외의존성이 높은 한국으로서는 심각한 위협 요소가 아닐 수 없다.

한국은 세계화 흐름을 타면서 무역 규모를 빠르게 확대시켜 왔다. 최근 뒤로 밀려나고 있지만 한 때 수출 규모 세계 6위를 기록하기도 했다. GDP 대비 수출의존도도 50퍼센트에 육박하기에 이르렀다. 하지만 대외 환경이 급격히 바뀌고 있다. 시급히 세계화 이후 시대에 대비해야 하는 것이다.

## 2) 신냉전 격화



# 2017 전망 보고서

미국과 중국의 패권 경쟁이 날로 격화되고 있다. 여기에 일본과 러시아가 가세하면서 신냉전 질서가 형성되고 있다.

1980년대 미국과 중국은 함께 손을 잡고 소련에 대항했다. 반소련 공동전선에서 두 나라는 동반자 관계를 유지했다. 1991년 소련이 붕괴하자 세계는 미국을 유일한 정점으로 통합되었다. 중국은 개혁개방을 가속화시키면서 미국 중심의 세계 자본주의 시장에 깊숙이 편입되었다. 중국은 대미 수출로 막대한 무역흑자를 기록했다. 중국은 벌어들인 달러로 미국 국채를 매입했고 미국은 이를 통해 무역적자를 보충했다. 그런 식의 ‘달러 사이클’을 바탕으로 두 나라는 밀월 관계를 유지했다.

미국은 자신을 유일 정점으로 하는 세계질서가 오랫동안 지속할 것으로 내다보았다. 중국은 견제 대상이 아니었다. 하지만 시간이 흐르면서 사정이 달라지기 시작했다. 중국은 빠르게 실력을 키우면서 미국의 지위를 넘볼 수 있는 위치에 섰다. 세계는 미국과 중국을 G2로 부르며 대등하게 취급하기 시작했다.

중국의 GDP 규모는 미국에 바짝 다가섰으며 머지않아 추월할 것으로 전망되고 있다. 중국은 엄청난 외환 보유고를 바탕으로 국제무대에서의 영향력을 빠르게 넓혀가고 있다. 유인 우주왕복선을 띄우는 등 우주개척에서도 도전장을 내밀고 있다. 항공모함을 진주시키는 등 군사대국의 길에도 성큼 발을 내디뎠다. 중국은 대국굴기를 선언하며 강대국의 길을 가겠다는 의도를 숨기지 않았다.

오바마 행정부는 재균형 정책을 표방하며 중국 견제를 군사 외교 정책의 중요한 기준으로 삼기 시작했다. 최근에 이르러서는 두 나라의 군사적 긴장이 크게 고조되고 있다. 미국 항공모함이 남중국해에 깊숙이 진입하는 가운데 중국은 미국 본토 타격 능력을 지닌 핵잠수함을 전격 배치했다. 여기에 트럼프 행정부 발 무역 분쟁이 가세하고 있는 형국이다. 트럼프 행정부의 보호무역주의 정책에 대한 맞대응으로 시진핑은 다보스포럼에서 자유무역을 옹호했다. 이는 중국이 미국과의 직접적인 이해 다툼을 넘어 세계 질서의 향방을 둘러싼 경쟁으로 나아가고 있음을 말해준다.

전통적으로 일본은 영토 분쟁, 역사 분쟁의 형태로 중국과 갈등을 빚어온 나라이다. 일본은 중국을 견제하기 위해 미국과 더욱 밀착하는 방향으로 나아가고 있다. 아베는 트럼프가 당선되자마자 정상으로서 처음으로 미국을 방문해 트럼프와 회담을 갖기도 했다. 일본이 가장 두려워하는 것은 미국이 아시아의 일부이기를 포기하는 것이다. 일본은 어떤 형태로든지 미국이 아시아 지역에 남아서 중국을 견제하도록 사력을 다해 임할 것이다. 미국과 일본은 중국 견제에서 이해관계가 확연히 일치되고 있다. 미일 밀월 시대는 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

러시아는 매우 독특한 위치에 있다. 러시아는 서유럽 세계와 각을 세우고 미국과도 거리를



# 2017 전망 보고서

두는 등 고립주의 길을 가는 것 같으면서도 광범위한 영향력을 행사하고 있다. 전문가들이 꼽는 영향력 세계 1위 인물도 러시아의 푸틴이다. 러시아는 2016년 한 해 동안에 발트해 군사훈련으로 나토를 견제했으며 터키와 밀월 관계를 형성하면서 시리아를 영향권 안으로 끌어 들였다. 중국과는 정상회담을 갖고 합동군사훈련을 실시했으며 유라시아경제연합(EEC) 형성 등을 통해 경제협력을 더욱 강화했다. 날로 강화되는 미일동맹에 맞서 중러동맹을 가일층 강화한 것이다.

미일 남방동맹과 중러 북방동맹이 격돌하는 신냉전 기류가 갈수록 강화되고 있다. 그 한복판에 위치하고 있는 곳이 한반도이다. 지난날 우리는 이들 강대국들의 패권 경쟁의 희생양이 되어 식민지와 분단이라는 비운을 겪은 적이 있다. 분단의 상처는 아직도 지속되고 있다.

위기는 기회일 수도 있다. 두 진영 사이의 패권 경쟁이 격화될수록 한반도의 지정학적 가치 상승될 수 있기 때문이다. 신냉전 시대를 어떻게 헤쳐 나갈지 전략적 지혜가 절실히 요청된다.

### 3) 눈앞에 닥친 4차 산업혁명

2017년 새해 벽두 언론 매체를 장식한 대표적인 이슈의 하나는 4차 산업혁명이었다. 지구 전체의 경제 지도와 인간 삶을 통째로 바꾸어놓을지도 모를 거대한 쓰나미가 덮쳐 오고 있는 것이다.

1차 산업혁명은 우리가 알고 있는 그대로 영국을 시작으로 일어난 산업혁명을 가리킨다. 증기기관 발명을 시작으로 초기 공업화가 시작된 시기이다. 2차 산업혁명 시기에는 테일러-포드 시스템 도입으로 노동생산성 혁명이 지속되었다. 도요타자동차의 린 생산시스템은 그 정점에 해당한다. 3차 산업혁명의 핵심은 인터넷으로 대표되어지는 IT산업의 확산이었다. 탈산업화가 본격화된 시기이기도 했다.

4차 산업혁명은 인공지능(AI), 빅 데이터, 사물인터넷(IoT), 로봇, 3D 프린터, 자율주행 자동차, 가상현실(VR) 등 여러 요소들의 조합으로 설명되고 있다. 이중 가장 주목해야 할 것은 인공지능이다. 인공지능은 컴퓨터의 거듭된 진화의 결과이지만 통상적으로 알고 있는 컴퓨터를 넘어서고 있다. 무엇보다도 학습 능력을 보유하고 있다. 세기의 바둑 대결로 유명해진 알파고는 이를 잘 보여준다.

4차 산업혁명은 인공지능이 모든 산업에 적용된 결과이다. 인공지능이 결합되면서 기계들이 독자적으로 인식과 대응 능력을 획득한 것이다. 자율주행차는 이를 잘 보여준다. 그간 자동차는 독자적인 대응 능력이 없었다. 그것은 전적으로 운전대를 잡은 사람 몫이었다. 바로 그 인간의 능력까지를 획득한 게 자율주행차이다.

4차 산업혁명은 우리가 생각했던 것 이상으로 빠르게 다가오고 있다. 자율주행차의 경우



# 2017 전망 보고서

글로벌 자동차 기업들이 상용화를 서두르고 있는 상태이다. 라스베이거스에서 개최된 CES 2017에 참가해 자율주행차 아이오닉의 시험운전을 성공적으로 마친 현대자동차는 2020년부터 이를 상용화할 계획이다. 차량 공유 서비스업체 우버는 미국 피츠버그에서 운전자 없는 무인 택시를 시험운영하고 있다.

4차 산업혁명은 어떻게 받아들이는가에 따라 축복이 될 수 있고 대재앙이 될 수도 있다. 분명한 것은 인간 노동에 의지하던 상당수의 일자리들이 기계에 의해 대체될 것이라는 사실이다. 비교적 단순한 작업의 경우는 대부분 그런 과정을 거칠 확률이 높다. 이 분야 권위자인 옥스퍼드대학교의 칼 프레이와 마이클 오즈번은 2013년에 진행한 연구에서 미국 직업 가운데 47퍼센트가 머지않아 사라질 위험에 처해 있다고 발표했다. 세계경제포럼(WEF) 또한 새로운 기술의 부상으로 2020년까지 전 세계 일자리 가운데 510만 개가 감소할 것으로 전망했다. 미 백악관은 “AI로 인해 미국인 10명 중 4명의 생계가 위협해진다”며 “임금 수준과 교육 수준이 낮을수록 일자리를 잃을 확률이 더 높다”고 경고했다. “없는 사람이 더 가난해진다”는 의미다.

4차 산업혁명이 인류 앞에 던진 선택지는 두 가지이다. 하나는 4차 산업혁명이 소수의 이익을 위해 사용되는 것이다. 소수만이 4차 산업혁명을 이용해 크게 이익을 내는 반면 다수는 일자리를 잃고 실업자로 전락하는 것이다. 그 최종 결과는 시장 붕괴로 공멸하는 것이다. 다른 하나는 4차 산업혁명이 다수의 이익을 위해 사용되는 것이다. 인간은 기존 노동을 기계에 맡기고 노동 시간을 대폭 줄이면서 한층 창조적인 작업이 집중할 수 있다. 과연 인류는 어떤 선택을 해야 할까?

한국은 4차 산업혁명을 주도하는 위치에 서 있지는 않지만 그 영향에는 직접적으로 노출되어 있다. 한국고용정보원이 발표한 ‘기술변화에 따른 일자리 영향 연구’ 보고서에 따르면 기술 대체 효과로 인해 2025년 약 70퍼센트에 이르는 1800만 명 노동자들의 일자리가 위협을 받을 것으로 전망되고 있다. 이는 한국 사회가 근본적인 전환을 모색하지 않으면 파멸적인 상황에 직면할 수 있음을 말해 준다.

## 국내정세

### 1) 촛불시민혁명 이후 한국 정치

촛불시민혁명은 위대한 시민의 힘을 입증했다. 그 힘은 국회로 하여금 박근혜 탄핵 소추안을 압도적 다수의 찬성으로 가결시키도록 했다. 헌법재판소의 탄핵 심판은 아직 진행 중이지만 국민 속에서는 이미 탄핵된 것이나 다름없다. 탄핵 추진은 그 의미가 단순히 박근혜 한 명의 정치적 퇴진에 국한되지 않았다. 그것은 보수 세력 전체의 정치적 붕괴를 수반하는 것이었다.



# 2017 전망 보고서

1990년 3당합당을 계기로 전열을 정비한 보수 세력을 지탱한 것은 세 가지의 큰 동맹이었다. 대구경북과 부산경남의 지역동맹, 국가주의 세력과 시장 자유주의 세력의 이념동맹 그리고 마지막으로 지금의 50대와 60대가 손을 잡은 세대동맹이 그것이었다. 이 세 가지 동맹을 바탕으로 외연을 크게 확장한 보수 세력은 오랫동안 한국 사회에서 다수파의 지위를 누릴 수 있었다.

하지만 이명박·박근혜 정부를 거치며 보수 세력이 심하게 흔들리기 시작했다. 무엇보다도 경제 성적표가 스스로를 잃어버린 10년이라고 간주했던 김대중·노무현 정부의 그것에도 한참 못 미쳤다. 경제는 보수라고 하는 통념에 금이 간 것이다. 보수 세력 내부에서 동요와 이탈 분위기가 확산되었다. 4.13총선은 이점을 뚜렷이 확인해 주었다. 4.13총선은 대부분 관측자들의 예상과 달리 새누리당의 참패로 끝났다. 보수 세력을 떠받친 세 가지 동맹에 균열이 일어난 결과였다. 지역동맹에서 부산경남이, 세대동맹에서 50대가, 이념동맹에서 자유주의 세력이 떨어져 나가시 시작했던 것이다.

힘겹게 버티고 있던 보수 세력에게 최후의 일격을 준 것은 이른바 최순실 사태였다. 최순실 사태는 보수 세력을 묶어주었던 신념 체계를 거침없이 파괴했다. 유능한 보수, 국가에 대한 개인의 충성, 권위와 안정감 등 보수 스스로 강점이라고 여겼던 것들 모두가 허상임이 드러난 것이다. 보수 세력은 공황 상태에 빠져 들었다. 보수를 보는 사회적 시선도 싸늘해졌다.

박근혜 탄핵 추진은 보수 세력을 해체 국면으로 몰고 갔다. 보수 세력은 박근혜 탄핵을 둘러싸고 사분오열되었으며 정치적 구심적이었던 새누리당은 분당으로 치달으며 와해의 길을 걸었다.

보수 세력은 앞으로 상당 기간 혼미를 거듭할 것으로 보인다. 그들이 재결집해 정세 주도권을 손에 넣기는 당분간 쉽지 않아 보인다. 무엇보다도 보수가 축적해 온 노하우들이 작금의 정세에서 대부분 쓸모없어져 버렸다. 과거의 성공에 취해 새로운 미래를 준비하는 것을 게을리 한 결과였다.

촛불시민혁명을 거치며 정치의 중심축은 확연히 야권으로 이동했다. 올해 초 <중앙일보>에서 실시한 여론 조사 결과에 따르면 유권자가 원하는 대통령 리더십은 진보가 64퍼센트, 보수가 26퍼센트인 것으로 나타났다. 제1야당인 더불어민주당 지지율은 40퍼센트를 호가했고 거의 모든 지역에서 1위를 기록했다.

하지만 불안한 요소가 너무 많다. 촛불시민혁명은 야권이 주도해서 만든 것이 아니었다. 촛불시민혁명은 보수 세력 내부의 균열로 폭로전이 이어지고 여기에 분노한 시민이 거리로 나서면서 이루어진 것이었다. 마찬가지로 야권이 준비된 상태에서 지금의 정국을 맞이한 것도 아니었다. 그러다 보니 야권은 혁명적 지형 변화에 맞는 새로운 사고와 정치력을 보여주고 있지 못하다.



# 2017 전망 보고서

보수 세력의 붕괴는 진보의 주도 아래 박근혜 탄핵 세력을 최대한 포괄하는 대통합의 정치를 구축할 절호의 기회이다. 이는 향후 수 십 년간에 걸쳐 한국 사회의 근본적 재구성과 한반도 통일을 안정적으로 뒷받침할 수 있는 정치적 담보이다. 여기서 관건이 되고 있는 것은 이른바 제3지대의 향방이다.

## 2) 사면초가의 한국 경제

지금의 한국경제를 멀리서 보면 마치 불난 집처럼 보일 수도 있다, 너무나 많은 곳에서 빨간 불이 켜져 있기 때문이다. 국제경쟁력은 급락하고 각종 구조적 문제는 더욱 심각해지고 있다. 그나마 외환보유액 3,720억 달러와 지난해 970억 달러의 경상수지 흑자가 거시경제 관리의 방과제가 되어 주고 있는 형편이다. 한국경제를 사면초가에 몰아넣고 있는 네 가지 지점을 살펴보자.

### 첫째, 대외 환경 악화

한국의 대표 기업이라고 할 수 있는 삼성전자의 2015년 매출액은 135조 원이었다. 이 중 국내 판매액은 14.6조원에 불과했다. 나머지 90퍼센트는 모두 해외 시장에서 소화되었다. 한국 경제의 높은 수출의존도를 보여주는 상징적 사례라 할 수 있다. 바로 그 수출 시장을 둘러싼 환경이 나날이 악화되고 있는 것이다. 미국 보호무역주의 강화, 중국의 시장 잠식 등이 중요 요인으로 작용하고 있다. 한국의 대표적인 수출 시장에서 만만치 않은 복병을 만난 것이다.

그동안 많은 기업들이 저임금과 광대한 시장을 등을 노리고 다투어서 중국에 진출했다. 한국 기업에 취업한 중국인들은 우수한 생산기술을 완벽하게 소화한 뒤 자기들 기업을 새로 설립했다. 그런 다음 세계 시장을 거침없이 잠식했다. 시간이 흐르면서 중국 기업은 가격 경쟁력은 물론 기술력까지 한국을 능가하기 시작했다. 중국의 과상 공세 앞에서 한국 기업들은 맥없이 시장을 내주어야 했다. 한국의 수출을 이끈 주요 부문 대부분이 여기서 자유롭지 않은 상태이다.

### 둘째, 산업 엔진 고장

30대 기업의 전년 대비 매출액은 외환위기 직후인 1998년 10.1%, 글로벌 금융위기 다음 해인 2009년에는 7.67% 늘었지만 2015년에는 오히려 1.88% 줄었다. 최악의 경제 상황이라고 했던 때보다 도리어 못한 것이다. 정확한 통계 수치가 나와 있지는 않지만 지난해에도 비슷한 양상이 벌어진 것으로 확인된다. 반도체만이 예외적으로 호황을 누리고 있을 뿐이다. 산업 엔진이 꺼져 가고 있는 것이다.

대표적인 경우로 조선업을 들 수 있다. 한 때 조선업체 세계 1위에서 7위까지 모두 한국 업체가 차지한 적이 있었다. 현대중공업, 대우조선해양, 삼성중공업 빅3는 글로벌 시장에서



# 2017 전망 보고서

절대 강자의 지위에 있었다. 그러던 한국 조선업이 1위 자리를 중국에 내주더니 2위 자리마저 17년 만에 일본에게 내주고 말았다.

대외 환경 악화가 빚어낸 결과이기도 하지만 결정적으로 생산성 저하에 있다, 기초 체력이 약해진 것이다. 지난 10여 년간 한국 경제를 이끌어 온 대기업들은 산업경쟁력을 강화하기 위한 혁신적 노력을 기울이지 않았다. 시장 독과점과 비정규직 양산에만 의존하는 안일한 태도로 일관했다. 지금 그 후과를 툭툭히 치르고 있는 것이다.

## 셋째, 금융 경색 심화

금융이 경제 활성화의 촉진제가 되지 못하고 도리어 시장을 옥죄는 역할을 하고 있다. 외환위기 사회적 양극화는 금융에서의 극단적인 양극화로 이어졌다. 한편에서는 가계부채 누적이 위험 수위를 넘었고 다른 한편에서는 1000조원 가까운 시중 부동산과 대기업의 천문학적 사내유보금이 쌓여갔다.

가계부채 누적은 소비 감소와 내수 시장 위축을 초래했다, 이는 고스란히 시중 부동산과 대기업 사내 유보금의 투자 여지를 축소시키는 것으로 이어졌다. 그 최종 결과 화폐 유통 속도가 지난 25년의 평균에 비해 절반 정도로 떨어지고 말았다, 이른바 ‘돈뭍경화증’ 증세가 만연된 것이다.

돈이 제대로 돌지 않으니 경제가 제대로 돌아갈 수 없었다. 피가 돌지 않자 온몸이 마비되는 중병에 걸려 버린 것이다. 이 와중에 사회적 양극화의 집약적 결과인 가계부채는 위험 수위를 넘어섰다. 한국 경제는 언제 터질지 모르는 가계부채라는 이름의 시한폭탄을 안고 있는 셈이다.

지난해 가계부채가 1,300조원을 넘어섰고, 가구당 평균 부채도 6,655만원에 이르렀다. 현대경제연구원은 버는 돈보다 갚을 돈이 더 많은 ‘한계가구’를 160만 가구로 추산한다. 금융부채가 금융자산보다 많고, 원리금 상환액이 처분가능 소득의 40퍼센트를 넘는 ‘고위험 채무가구’들이다. 가구당 평균 가족 수 2.9명을 곱하면 460여만 명이 벼랑 끝에 몰려 있는 셈이다. 세금 등을 내고 실제 쓸 수 있는 돈을 뜻하는 가처분소득 대비 원리금 상환액 비율(DSR)은 작년 기준 26.6%에 달했다. 벌어서 손에 쥘 돈이 100만이라면 27만 원 가량을 빚 갚는 데 쓴다는 뜻이다.

## 넷째, 부동산 버블 붕괴 위험

2016년 한 동안 상대적으로 잘 돌아간 분야가 부동산이었다. 두 가지 요인이 결합된 결과로 볼 수 있다. 하나는 치솟는 전세가로 인해 저금리 대출을 받아 집을 산 경우가 많은 결과였다. 또 하나는 오갈 곳을 찾지 못한 시중 부동산이 부동산으로 많이 몰린 결과이기도 했



# 2017 전망 보고서

다. 그만큼 부동산 시장에 거품이 많이 형성되었을 가능성이 높다. 여기에다 수급 불균형이 사태를 악화시키고 있다.

올해 접어들어 주택 시장은 확연히 공급 과잉 상태에 접어들 예정이다. 아파트의 경우 수요는 27만 가구인데 공급은 그보다 10만이 많은 37만 가구에 이른다. 내년까지 내다보면 상황은 더 심각하다. 앞으로 2년간 단독·다세대까지 합치면 124만 가구가 지어지는데 수요는 77만 가구에 머물 것으로 예측된다.

전문가들 사이에서는 부동산 버블 붕괴가 올해 하반기에서부터 가시화될 것으로 보는 경우가 많다. 만약 이런 상황이 벌어진다면 힘겹게 버티고 있는 한국 경제를 파국적인 상황으로 몰고 갈 가능성이 높다.

전문가들은 지금의 한국 경제가 틀과 운영 기조를 획기적으로 바꾸지 않으면 매우 위험한 상황에 직면할 수 있음을 경고해 왔다, 곳곳에 켜져 있는 빨간불은 혁신적 전환을 지시하는 신호이기도 한 것이다.

### 3) 요동치는 한국사회

외환위기 이후 한국 사회는 불평등 구조가 고착화되면서 신(新)신분사회로 변질되는 양상을 보였다. 각종 여론 조사 결과에 따르면 국민의 60퍼센트 이상이 신분 상승이 차단되었다고 보고 있다. 개천에서 용 나는 것은 흘러간 옛 이야기로 전락해 버렸다. 성공의 사다리는 걷어 채인지 오래이다.

마땅히 출구를 찾지 못하는 상태에서 청년 세대를 중심으로 극단적인 불신과 냉소가 만연되었다. 헬조선 등의 용어는 이런 배경에서 나온 것이었다 하지만 촛불시민혁명을 거치며 분위기가 크게 달라졌다. 촛불시민혁명은 뜻을 함께 할 수 있는 사람들이 엄청 많을 뿐만 아니라 이들이 연대하면 능히 세상을 바꿀 수 있음을 확인해 주었다. 그로부터 국민 의식에서 혁명적 변화가 일어났다.

중앙일보 신년 여론조사(지난해 12월 28~30일 실시) 결과 '조기대선이 열리면 투표할 생각입니까'라는 질문에 20대의 92.2%가 '투표하겠다'고 답변했다. 역대 대선마다 투표율이 가장 높은 연령층이었던 50대(82.3%)와 60세 이상(84.1%)의 투표 의향을 훌쩍 뛰어넘은 수치이다.

조선일보와 한국경제연구원이 여론조사기관 리서치앤리서치에 의뢰해 실시한 여론조사에서 한국 사회 미래에 대한 국민 의식이 상당히 혁신지향적이라는 결과가 나왔다. 예를 들어 '앞으로 한국 경제가 어떤 모습을 갖게 되기를 희망하나'라는 질문에 응답자의 52.8%가 '저성장해도 성장의 과실을 고르게 나누는 나라'를 꼽았다. 또 '경제가 축소되더라도 빈부 격차는 전혀 없는 나라'를 고른 응답자(29.9%)가 '빈부 격차가 커지지만 고성장하는 나라'를 원한다는



# 2017 전망 보고서

대답(14.7%)보다 2배 이상 많았다.

또한 응답자들은 한국 경제의 가장 큰 문제점(2개 중복 응답)으로 양극화(44.9%)와 청년실업(43.4%)을 꼽았다 또한 '기존 수출 대기업 주도 성장 모델이 유효하다고 생각하느냐'는 질문엔 61.1%가 '유효하지 않다'고 대답했고, 33.4%만이 '유효하다'고 답했다. 혁신의 필요성을 제기하는 응답이 주류였다.

촛불시민혁명을 액면 그대로 혁명으로 표현하는 것도 결코 낮설지 않은 장면이 되었다. 그 연장선에서 청년 세대를 중심으로 국민들은 한국 사회의 근본적인 재구성을 강력히 지향하고 있다. 2017년은 한국 사회의 새로운 미래에 대한 탐색이 가장 왕성하게 이루어지는 한 해가 될 것으로 보인다.

## 종합정리

우리는 지금 이전에 경험하지 못했던 전혀 새로운 국면에 직면해 있다. 너무 많은 과제와 씨름해야 하는 힘겨운 상황이다. 하지만 그 한 복판을 관통하는 핵심 문제는 딱 하나이다. 불평등 심화이다.

전 세계적 범위에 걸쳐 불평등은 최고 부자 8명이 하위 36억 명과 맞먹는 재산을 갖고 있을 정도의 극단적 수준에 이르렀다. 불평등 심화는 우리가 액면 그대로 경험하고 있듯이 경제 체제를 마비시킬 정도로 악영향을 미치고 있다. 불평등 심화의 끝은 공멸인 것이다. 보수 성향의 다보스포럼이 불평등을 향후 10년 동안 인류를 위협하는 최대 요소로 간주한 것도 이런 맥락으로 해석된다.

문제는 불평등을 어떻게 해소시킬 것인가에 있다. 가장 쉽게 떠올릴 수 있는 것은 2차 분배 수단인 조세와 3차 분배 수단인 복지를 활용하는 것이다. 이 둘은 여전히 유효하기도 하고 절실하기도 하다. 하지만 그에만 의해서는 온전히 문제를 해결할 수 없다. 국가 우위 시대도 갔다. 세계화 국면에서 기업은 유리한 곳을 골라 자유롭게 이동해 왔다. 추가증세를 용이하게 했던 장기 고도성장도 마감되었다. 유럽형 복지국가 모델이 황금기를 누리던 시절과 상황이 판이하게 다른 것이다.

불평등을 원천적으로 해소시키는 방향에서 사회경제 구조의 혁신적 재구성을 함께 추진해야 한다. 그 구체적인 경로와 방법 역시 이전에 없었던 전혀 새로운 것일 가능성이 높다. 그 어느 때보다도 창의적 사고와 실천이 절실히 요구되는 시대이다. 그런 점에서 촛불시민혁명은 풍부한 영감의 원천이 될 것이다. 새로운 사회를 여는 연구원은 촛불시민혁명 이후 새로운 국면을 탐색하는 데 적극 나설 것이다. 함께 해 주기 바란다. 



2017년 전망4 - 세계경제

## 2017년 세계경제, “공포의 해” 가 될 것인가?

송중운\_새사연 연구위원 | menwchen@mac.com

1665년 런던은 흑사병으로 5만 명 이상의 시민을 잃었다. 이듬해 1666년에는 런던 대화재가 일어나 엄청난 대혼란이 뒤따랐다. 이 시기 아이작 뉴턴은 고향으로 돌아가 자연과학의 위대한 기초를 세운다. 사람들은 이 시기를 “기적의 해(Annus Mirabilis)”라고 부르며 기쁨을 감추지 않았다. “기적의 해”는 시인 존 드라이든이 흑사병과 런던 대화재, 네덜란드와의 전쟁과 같은 고난을 극복한 영국을 묘사하기 위해 사용한 표현이다. 2017년 세계경제는 과연 “기적의 해”가 될 수 있을까? 불행하게도 다른 모든 조건이 변화하지 않는다면, 2017년 세계경제는 “공포의 해(Annus Horribilis)”가 될 것이며, 세계시민들은 가장 자본주의적인 크리스마스를 맞게 될 것이다.

### 스케치 : 최근 세계경제의 사정

세계경제는 이미 “최장기 수준에서 경기침체(secular stagnation)”에 진입했다. 대단히 부정적인 진단이지만, 이를 부정하는 것 또한 상당히 어렵다. 어떤 의미에서 낙관적인 세계경제 전망은 우리시대의 것이 아닐지 모른다고 생각할 수 있다. 그러나 경제학의 역사에서 볼 때, 부정적인 진단과 전망은 그리 낮은 풍경이 아니다. 1849년 토마스 칼라일(Thomas Carlyle)은 당시 자본주의 사회의 대중의 빈곤과 극심한 불평등을 보며 경제성장과 이윤 그리고 분배 문제를 다루는 경제학자들을 가리켜 “우울한 학문에 종사하는 존경하는 교수님들”이라고 풍자한 유명한 일화가 있다.

우리시대에 다시 경제학이 우울한 학문이 되었다는 것은 어떤 의미일까? “최장기 수준에서 경기침체(secular stagnation)”을 처음 제안하고 유행시킨 로렌스 서머스는 그 뜻을 다음과 같이 요약한다.

“최장기 수준에서 경기침체가 의미하는 바는 경제가 항상 침체상태에 있다는 뜻은 아니다. 이 말이 담고 있는 것은 통화정책을 통해 침체를 성장으로 변경시킬 수 있으나, 이 경우 상당한 정도의 금융 불안정을 대가로 치를 수밖에 없다”<sup>6)</sup>

6) Lawrence H. Summers, "Low Real Rates, Secular Stagnation, and the Future of Stabilization Policy", November 20, 2015 at the Bank of Chile Research Conference.



# 2017 전망 보고서

좀 더 구체적인 우리시대의 풍경 속으로 들어가 보자. 언젠가부터 경제 전망에 사용되는 대부분의 어조는 부정적인 것이 되어 버렸다. 다음해에 대한 경제 전망은 매년 다시 발표되는 수정 본을 통해 하향조정(downward revision) 되었다. 이는 비단 우리나라만의 일은 아니다. 가장 극적인 사례가 중국이다. 2014년 이후 중국은 7%대 성장을 멈췄고 반복적인 하향조정을 통해 이제는 5%대로 내려왔다. 그러나 이 수준도 지키기 힘들다는 것이 전문가들의 관측이다. 중국마저도 유행처럼 되어버린 하향조정의 트렌트를 비껴가기 어려운 처지가 된 것이다. 뒤에 언급하겠지만, 성장률을 제고하기 위해 중국은 안간힘을 쓰고 있다. 그 노력의 일환으로 내수를 중심으로 한 성장전략을 짜고 추진하고 있는데, 이 때문에 국제무역이 감소하게 되는 아이러니한 현상이 벌어지고 있다.

우리시대 경제의 핵심어는 부채와 위기이다. 2008년 글로벌 위기 이후 이 두 핵심어가 우리시대를 상징하게 되었다. 여기서 우리는 계속되는 저성장의 원인과 우리가 어떤 체제 하에 놓여있는가를 동시에 설명할 수 있다고 생각하고 있다. 경제가 계속해서 저성장의 늪을 벗어나지 못하는 것은 바로 부채 동학과 위기 때문이다. 그동안 부채, 즉 빚이 성장을 만들었고 한계에 다다르면 곧이어 위기에 빠져드는 거대한 시스템이 만들어진 것이다. 부채 동학에 의한 성장은 경제학에서 말하는 전통적인 의미의 성장이 아니다. 오히려 그것은 최종적 위기 바로 직전의 아름다운 시절(belle époque)이다. 따라서 부채동학은 단순히 빚이 많아졌고 벌이도 없는데, 돈을 빌리는 파렴치한 것 수준에서 생각할 일이 아니다. 그것은 이미 축적체제이다.

그런데 흥미로운 것은 이러한 부채-위기 축적체제가 만든 낯선 현상이다. 프랑스의 유력지 *Alternatives economique*에 크리스티앙 샤비뉴(Christian Chavagneux)는 이를 자본이 주도하는 “탈세계화의 힘(Les forces de la démondialisation)” 라고 주장하는 글을 발표하였다.

현재 세계경제는 자본의 탈세계화가 진행되고 있다. 동시에 세계 경제를 주도하는 주요국들 뿐 아니라 국제금융과 여기에 참가하는 대부분의 나라들 간 호혜적 관계가 아니라 상호적대적 관계를 맺지 않을 수 없는 처지에 놓여 있다. 신자유주의적 세계화가 지나가고 자본의 탈세계화가 그 자리를 대신하게 되었는데, 이는 세계시민들에게 결코 좋은 일이 아니다. 세계화와 마찬가지로 자본의 탈세계화의 폭압적인 질주의 피해는 고스란히 시민과 노동자의 몫이 될 것이기 때문이다.

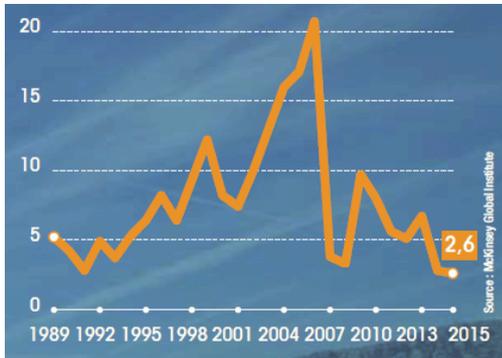
다만, 탈세계화의 위협에 가장 먼저 그리고 크게 노출되는 대상은 후진국과 신흥국일 것이다. 그중에서도 학력, 노동 숙련도, 성별, 노동조합 미조직 정도에 따라 겪을 피해가 다를 것이다. 그리고 선진국은 가장 나중에 비교적 약한 수준으로 그 피해를 겪을 것이다. 이런 맥락에서 자기가 살고 있는 지역의 성장 정도와 사회복지의 수준에 따라 시민들의 처지가 결정된다는 브랑코 밀라노비치(Branko Milanovic)의 “지리적 시민성” 개념은 세계 시민이 처한 비극을 잘 조명해주고 있는 것 같다.



# 2017 전망 보고서

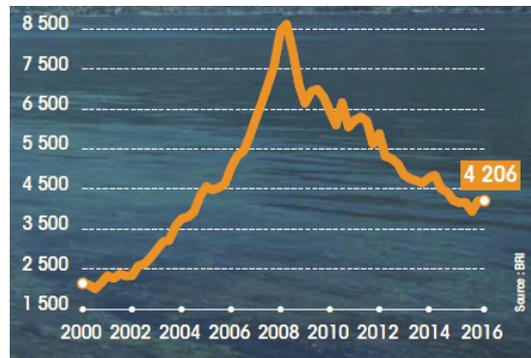
다시 샤비뉴의 이야기로 돌아가 보자. 샤비뉴에 따르면 글로벌 자본주의는 승승장구 했던 시기를 지나 쇠퇴의 길로 접어들고 있다. 세계화도 예년 같지 않다. 더 이상 국제금융과 국제무역을 호황을 누리며 전세계 모든 나라가 이익을 볼 것 같지는 않다. 무역의 경우도 마찬가지로 쇠퇴하고 있다. 기업의 자회사 거래가 국제무역의 급격한 하락을 겨우 막아내고 있을 뿐이다. 국제 무역의 60%는 다국적 기업의 자회사 간에 발생하는 거래이다. 이렇게 보면 쇠락하고 있는 국제무역의 흐름은 기업의 전략적 선택에 의한 것이며 상황이 근본적으로 변경되었다고 보는 것이 합리적이라고 할 수 있다. 국제금융 쪽도 마찬가지이다. 전 세계적 수준에서 은행 간 대출의 규모는 2007년~2008년에 비해 약 33% 감소하였다. 유럽의 경우 이런 사정은 더욱 극적이다. 2015년~2016년의 대출규모는 2008년의 절반 수준이다.

국제금융거래 감소



세계총생산 대비 국제투자 부채, 은행활동의 비중

은행 간 대출 감소



유로지역 은행간 국외 대출

출처: *Alternatives Economiques*, 2017.1.31

세계경제가 이미 장기침체에 진입했다는 것을 가장 효과적으로 보여준 것은 토마 피케티(Thomas Piketty)였다. 피케티는 불평등의 심각한 상황을 강조했지만 실상 이 같은 일이 벌어지게 된 것은 경제성장이 예외적으로 높았던 전후 경제성장의 “영광의 30년”을 제외하고 나면 매우 예외적인 순간이었을 뿐이라고 말했다.

거시 성장론의 대가 로버트 고든(Robert Gordon)은 현재의 기술혁신이 과거 생산성 향상 효과에 기여한 것보다 훨씬 저조할 것이라며 앞으로 25년간 기술혁신이 계속해서 이루어지더라도 장기침체를 벗어나기 힘들다고 주장한다. 고든은 기술발전이 경제성장에 미친 긍정적인 영향이 지나치게 과장되었다고 주장한다. 이는 “솔로우는 생산성 역설”에서 가장 확실하게 확인할 수 있다. 로버트 솔로우(Robert Solow)는 “당신은 컴퓨터 세상이 된 것을 모든 곳에서 확인할 수 있지만 단 한 곳 생산성 통계에서는 확인할 수 없다”고 말하며 기술발전이 생산성 향상, 곧이어 경제성장에 기여하지 못하였음을 규명하였다.



매킨지글로벌연구소(MGI)의 최신보고서에 따르면, 현재 글로벌 국제자본의 이동의 세계총생산 대비 비중은 2006년 피크였을 때에 비해 무려 10분의 1정도의 수준이다. 자본은 탈세계화하고 있다. 자본의 세계화에 반대하였던 세계 시민사회는 이제 시민과 노동의 세계화를 주장해야 하지 않을까?

## 6대 쟁점으로 본 2017년 세계경제 전망

### 1. 미국 새 행정부의 경제정책 방향

트럼프 행정부는 미국 우선주의에 기초하여 오바마와는 전혀 다른 양상을 보일 것으로 보인다. 특히 경제 분야는 재정부양 및 규제 완화, 통상 및 외교 분야에서는 보호무역주의와 고립주의 표방이 특징이 될 것이다. 주요한 쟁점 4가지만 간추려보면 다음과 같다.

첫째, 재정부양은 소득세 인상(39.6% → 33%) 및 법인세 인하(35% → 15%), 최고세율 인하, 인프라 투자(1조 달러 규모) 등이며, 둘째 규제완화는 석탄, 석유 등 전통적 에너지산업 규제완화, 도드-프랭크 월스트리트 규제 및 금융소비자보호법 폐지 등 대규모 규제완화가 실시될 것으로 보인다. 셋째, 보호무역이 강화될 것으로 보인다. TPP(환태평양동반자협정) 철회, 한미 FTA를 포함해 기체결된 FTA 재검토, 관세장벽 강화, 환율조작 조정 압박 등이 주요 쟁점이다. 넷째, 최근 언론보도에 난 것처럼 폭력적인 이민제한 정책이 실시될 것으로 보인다. 알려진 것만 지적하면 다음과 같다. 멕시코 국경에 장벽 설치, 불법이민자에 대한 지원 차단 등이다. 이 중 TPP 철회는 트럼프 취임 후 100일 동안 추진할 우선 과제로 공표된 바 있다.

트럼프의 재정부양 정책이 전적으로 부정적인 결과만을 낳지는 않을 것으로 예상된다. 하지만 보호무역, 이민제한 등은 미국 경제의 성장잠재력을 크게 악화시킬 것이며 글로벌 경제에도 부정적인 요인으로 작용할 것으로 보인다. OECD 등은 재정부양 효과를 반영하여 2017년 미국 경제성장률을 0.2%p(2.1%→2.3%) 상향조정(2016.11월)한 바 있다. 그러나 보호무역 강화, 이민제한 정책 등이 현실화될 경우 재정부양 효과를 제약할 뿐만 아니라 중장기적인 성장잠재력도 악화시킬 가능성이 매우 크다. 그럼에도 불구하고 미국의 일방적인 보호무역주의가 확산 될 경우, 1929년 대공황의 한 원인이었던 세계적인 차원의 경쟁적 보호무역 정책이 다시 등장할 수도 있어 매우 심각한 세계경제 냉각기가 예상된다.

### 2. Brexit 협상, 이민정책 등 EU 결속력 약화 이슈의 향방

1958년 이후 EU는 지속적으로 팽창하여 규모의 경제 실현으로 경제적 편익을 향유하였으며, 정치 및 경제적 의미에서 지역 안전판 역할을 수행한 것으로 평가된다.



그러나 Brexit로 회원국의 EU 탈퇴가 가능성이 입증됨에 따라 부정적인 정치적 전염 효과가 확산 될 수 있어 EU 결속력이 약화될 것으로 보인다. 특히 그리스 등 재정 취약국 지원 문제를 둘러싸고 전개된 일련의 유로존 당국의 정치적 무능력이 극대화 되는 한해가 될 것이다.

영국의 EU 탈퇴협상, 2017년 중 예정된 주요국 선거결과 등이 향후 EU의 운명을 결정할 것으로 보인다. 영국은 유럽연합헌법 5조에 따라 협상중이며, 회원국간의 조율에 난항을 겪고 있어 상당히 곤란한 상황이다. 이 상황에서 영국이 완전한 이민자 통제권을 가지고 EU시장 접근권을 유지하게 될 경우, 즉 체리 피킹<sup>7)</sup>에 성공할 경우 EU의 정치적 균열의 간극은 심화될 것이다. 따라서 EU 브렉시트 협상단 대표 바르니에는 협상의 4대원칙을 강조 하며 체리 피킹은 절대 허용할 수 없다는 입장을 보이는 것으로 알려져 있다.

### 3. 미국 연준 통화정책 정상화 시기 및 속도

연준 공개시장위원회(FOMC) 위원들이 금리인상에 어떤 의견을 비칠지 가늠해 볼 수 있는 도트 플롯(dot plot)에 따르면, 2017년, 2018년 및 2019년에 각각 3회 정도(중간값 기준, 1회당 0.25%p 가정시) 금리가 인상될 것으로 전망된다. 지난 해 9월 FOMC에 비해 2017년 인상횟수가 증가(2회→3회)하고 장기금리가 상향 조정(2.9%→3.0%) 된 전망이다. 그러나 시장의 주요 투자은행들은 2017년도 2회 인상을 예상하고 있다.

한편 지난 대통령 선거 당시 여러 차례 공표한 것처럼 트럼프 정부의 적극적 재정부양 정책이 경기 및 물가 상승압력으로 작용할 경우 연준의 금리인상 속도가 빨라질 것이다. 반면 달러화 강세 및 시장금리 상승 추세가 지속될 경우에는 시장의 전반적인 자금 여건이 위축되면, 인상 속도가 빠르게 이루어지지 않을 가능성이 있다.

7) 체리 피킹(cherry picking): 27개 회원국의 단결, 영국의 탈퇴 통보 전 브렉시트협상 불가, 영국의 탈퇴 이후 회원국 시절보다 좋은 거래 불가, EU 4대 이동의 자유(상품, 서비스, 자본, 노동)에 대한 존중



## ※ 최근의 통화정책, 무엇이 문제인가? 미국과 일본의 화폐적 해법에 대하여

2000년대 일본의 양적완화는 특별히 큰 성과를 내지 못한 채 마무리됐다. 2013년 4월 일본은행은 양적완화에 더해 질적 완화까지 포함된 타개책을 내놓았다. 이 역시 기대를 충족시키지는 못했다. 그리고 지난해 9월 다시 '장기국채금리목표제'를 도입했다. 양적완화 정책이 주로 국채 거래의 '물량'을 중심으로 수행된 것이라면 질적완화는 국채 거래의 '가격'을 목표로 하는 정책이다. 기존에는 인플레이션 기대를 변경시키기 위해 화폐적 해법을 수행했다면 이제는 인플레이션 기대가 반영된 경제지표 자체를 변경시켜 마치 인플레이션 기대가 변경된 것 마냥 경제여건을 바꾸겠다는 것이다.

**화폐적 해법이 일본에만 있는 것은 아니다.** 미국 와이오밍 주의 캔자스시티 연준은행은 1년에 한 번 8월에 전 세계의 내로라하는 중앙은행 사람들과 경제학자, 그리고 금융업 종사자들을 불러 '잭슨 홀 컨퍼런스'를 개최한다. 2014년에는 8월 21일부터 23일까지 3일 동안 열렸다. 주제는 '노동시장 다이나믹에 대한 재평가'였다. 영국의 경제 전문지인 파이낸셜 타임즈는 "올해에는 월스트리트 투자은행 사람들이 별로 초대받지 못했고, 미국 전미노조(AFL-CIO)의 수석 경제학자인 윌리엄 스프리그스가 초대받았다"고 전했다. 월스트리트의 인물이 아니라 노동조합 사람을 부른다는 것은 마치 한국은행의 금융통화위원회 회의에 민주노총의 정책 담당자들을 불러서 한국은행의 기준금리 결정에 대해 자문을 듣는 격이다.

미국 연준의 설립이념은 세 가지이다. 첫 번째가 물가안정 그리고 두 번째가 고용의 극대화, 그리고 마지막이 장기국채금리의 완만한 상승을 유지할 수 있도록 관리하는 것이다. **일본의 구로다 총재가 장기국채금리를 관리하는데 집중했다면 미국의 엘런은 고용의 극대화 목표 수행에 장기국채금리의 관리를 모두 고려한 것으로 보인다.**

일본은행의 장기국채금리목표제와 엘런의 실업률 중심 정책 모두 화폐적 해법이다. 그러나 일본은행이 수익률 곡선을 가파르게 만들어 마치 경기전망이 밝은 것처럼 꾸며 경기침체를 타개하고자 선택한 화폐적 해법과 엘런의 화폐적 해법은 표현은 같지만 전혀 다른 정책이다. 이 중 어떤 정책적 태도가 국민의 대다수가 노동자로 구성된 자본주의 국가에서 이로울 정책일지는 분명하다.



## 4. 글로벌 저성장 기조 탈피?

2008년 글로벌 금융위기 이후 위기 대응 정책에서 핵심적인 역할을 하였던 통화정책이 재정정책에 자리를 내줄 것으로 보인다. 따라서 경기 순응적이고 확장적인 재정정책이 강화되고 인프라 투자에 주력하는 등 새로운 성장 동력을 모색 하려는 각 국의 정책적 노력이 지속 될 것으로 보여, 세계경제 성장률의 소폭 확대가 예상된다.

다만 미국 트럼프 정부의 정책방향과 연준의 금리인상 및 브렉시트 관련 불확실성, 보호무역 강화에 따른 리스크가 상존하여 낙관적으로만 볼 수는 없다. OECD, IMF(2016.9월) 등은 첫째 교역 투자의 부진, 둘째 생산성과 임금 상승률 둔화, 셋째 불평등 심화 및 경제개혁 차질 등을 주요 저성장 초래요인으로 지적한 바 있다.

## 5. NAFTA, TPP, 한미 FTA 등 미국 통상정책의 변화 가능성

트럼프는 중국(45%) 및 멕시코(35%)에 고율의 관세 부과 등 무역장벽을 강화하여 자국의 산업을 보호하고 자국민 고용 창출하겠다고 공표한 바 있다. 특히 중국에 대해서는 환율조작국 선포, 지적권 침해 인정 요구, 수출 보조금 및 열악한 근로조건 중단 요구 등 비판적으로 발언을 하였다. 또 TPP(환태평양경제동반자협정) 철회를 주장하고, NAFTA(북미자유무역협정), 한미 FTA 등 기존 무역협정의 재협상 추진을 언급하였다.

그러나 트럼프가 실제 그동안의 협상의 결과를 모두 무시하고 강력한 변화를 현실화시킬 것인가는 알 수 없다. 공화당의 경우 자유무역에 적극적인 입장을 견지하고 있으며, 중국 또한 미중관계에서 유리한 협상 고지를 마련하기 위한 전략적 엄포에 그칠 가능성도 없는 것은 아니다. 다만 공격적 보호무역주의 기조는 계속될 것으로 보인다.

## 6. 중국의 3대 리스크 관리

중국경제의 당면 과제로 3대 리스크 관리가 중요하다. 과잉설비산업 구조조정, 부동산시장 안정 그리고 기업부채 관리가 그것이다.

철강, 석탄 등 과잉설비 산업 가동률이 60~70%대 수준으로 하락한 가운데 한계기업 비중이 증가하고 기업부채도 크게 증가하고 있다. 중국 정부는 2015년 이러한 상황을 타개하기 위해 인민은행이 보증을 하고 시중은행이 각 지방정부 신규발행채권을 매입하는 지원프로그램을 가동한 바 있다. 지방정부 신규 채권 발행은 지역 기업과 재정취약 지방정부를 위해 사용되었다. 이는 중국판 양적완화로 중국경제가 성장세 둔화로 인한 곤란을 재빠르게 극복하지 못하고 있음을 보여주는 사례이다. 또 다른 리스크는 부동산이다. 시중 유동성이 부동산



으로 대거 유입되면서 대도시를 중심으로 부동산 가격이 급등하고 있다.

일단은 중국정부가 리스크 관리에 적극적으로 나서고 있어 당장 리스크가 실현되지는 않을 것으로 보인다. 다만 대내외여건의 불확실성 및 적정 성장세 유지의 필요성 등으로 리스크가 확대될 가능성을 배제할 수 없다.

## ※ 중국의 내수 중심의 성장전략에 대하여

중국의 내수 중심 성장 전략은 글로벌 무역에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 중국은 1978년 제1차 개혁개방을 시작하여 상당한 성공을 거둔 것으로 평가되지만 1990년대 이후 특히 2000년대 들어 샤강 노동자(국영기업 해고자)와 농민공(도시로 이주하였지만 좋은 일자리를 얻지도 주거복지 혜택도 받지 못한 채 도시 외곽에서 빈민 수준의 삶을 살아가고 있는 도시 이주 농민) 문제, 그동안 이끌었던 성장 효과의 소진 등의 문제가 산적하다. 이를 중국 당국은 2013년 제18차3중전회에서 채택한 것으로 보인, 충칭모델의 전국화를 시도하고 있다. 내수를 통한 경제성장 전략이다. 그러나 역설적이게도 이러한 중국의 내수전략에 의해 글로벌 무역은 급격하게 냉각되고 있다. 물론 중국의 내수전략 성공여부는 아직 시야에 들어오지 않았다.

## 2017년 세계 경제가 우리 경제에 주는 시사점

2017년 세계 경제가 우리 경제에 주는 시사점은 크게 4가지로 간추려 볼 수 있다. 첫째, 경제체질 강화. 둘째, 내수회복. 셋째, 수출경쟁력 제고. 넷째, 리스크 관리.

첫째, 무엇보다 우리나라 경제의 체질을 개선하고 강화하는 노력이 필요하다. 이는 최근 몇 년 동안 지속된 세계적 저성장 기조가 계속될 것으로 보이기 때문이다. 이는 대규모 구조조정이 전개될 수 있음을 의미한다. 더 나아가 구조조정이 어떤 태도로 진행될 것인가와 관련된 대응 마련이 중요한 이슈가 될 수 있음을 내포한다. 이런 맥락에서 우리가 준비해야 될 것은 구조조정을 기존에 전개된 것과 같이 자본 친화적으로 진행되도록 놔둘 것인가 아니면 노동 친화적이며 노동유연 안정성을 관철 시킬 수 있을 것인가가 핵심이다. 결국 세계경제 전망을 통해 우리가 해야 할 일은 우리나라 경제의 체질 개선 및 강화라는 미명아래 자본의 일방적인 수익추구가 관철되지 않게끔 준비하는 것이다.

둘째, 내수 회복에 대한 노동중심성이 논의되고 대안으로 마련되어야 한다. 이는 시민이 스스로를 보호할 수 있는 힘을 마련하고 세력으로 존재하는가 여부와 관련 있다. 내수는 민간 소비와 민간 투자로 구성된다. 우리사회는 지나친 소비위주의 사회로 이미 진입하였다. 즉



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

삶을 지속하는데 돈이 너무 많이 든다. 또한 기업은 고용 친화적인 투자를 꺼려한다. 이러한 상황에서 가장 나쁜 유형의 내수 회복은 생계비 부담을 배가하는 소비가 증가하고 노동배제적 투자가 지속되는 것이다. 이러한 맥락에서 바람직한 내수 회복이란 청년, 여성, 노인 고용이 증가하고 지나치게 비싼 사회서비스의 가격을 낮추는 가운데 형성되어야 한다. 이런 조건 하에 경기회복세가 형성되는 것이 바람직하다.

셋째, 우리나라 무역수지 흑자가 국민경제 이득으로 이어지는 틀은 지나치게 대기업 위주로 되어 있어 변경될 필요가 있다. 즉 대기업의 중소, 중견기업의 납품 단가 후려치기를 통한 상품의 국제경쟁력 확보는 국민경제의 성과가 국민들의 부를 증진시키고 생활수준을 향상시키는데 긍정적으로 기여할 수 없다는 점에서 바람직하지 못하며 청산되어야 할 적폐이다. 환율, 수입조건 및 여러 측면에서 중소기업의 이익이 보장되어야 하며, 대기업과도 상생적인 합의구조가 이루어져야 한다. 이는 정부의 바람직한 산업정책과 미래 먹거리 전망 속에서 적극적으로 고려되고 수행되어야 한다.

넷째, 무엇보다 리스크 관리에 주안점을 두어야 할 것이다. 앞서 지적한 것처럼 2017년은 정치 리스크와 계속되고 있는 저성장 기조가 섞여 주의 깊게 상황을 점검하고 기민하게 대응하는 노력이 필요한 해이다. 국가 수준의 컨트롤 타워가 그 어느 때보다 필요한 시점이다. 특히 주목해야 하는 분이 가계부채이다. 현재 가계부채는 더 이상 개별 정책과 조치만으로는 경착륙을 피하기 어려운 상황이다. 이런 맥락에서 국가수준의 컨트롤 타워를 마련과 대응이 시급하다. 물론 중요한 것은 국가수준의 컨트롤 타워를 어떤 시각과 누구의 통제 하에 둘 것인가이다. 



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

2017년 전망5 - 마을

## 다가오는 선거의 계절, 마을살이의 운명은?

강세진\_새사연 이사 | wisdomcity@saesayon.org

후대에 마을살이, 마을공동체 활성화와 같은 마을운동을 연구할 학자들은 2012년을 흥미롭게 관찰할 듯하다. 여러 지자체에서 ‘마을(공동체) 만들기(활성화) 지원 조례’라는 명칭의 자치법규 제정이 크게 늘어난 시기이기 때문이다. 이는 1990년대부터 이어져 온 공동육아, 방과후학교와 같은 마을살이에 대한 관심의 증대와 지방선거 등에서 드러난 민심(전형적 개발공약 및 선심성 공약에 대한 거부감, 연대와 주민참여에 대한 열망)이 반영된 결과일 것이다.

2017년은 대선, 2018년은 지방선거를 치르게 된다. 제도적 지원근거가 마련되기 시작한 지 4~5년차에 접어드는 마을살이가 여러 사회·경제·정치 변수에도 불구하고 한 차례의 유행이 아니라 당연한 정책 영역으로 남을 수 있을지 자못 궁금하다.

### 2012년, 조용한(?) 마을에 무슨 일이 있었나

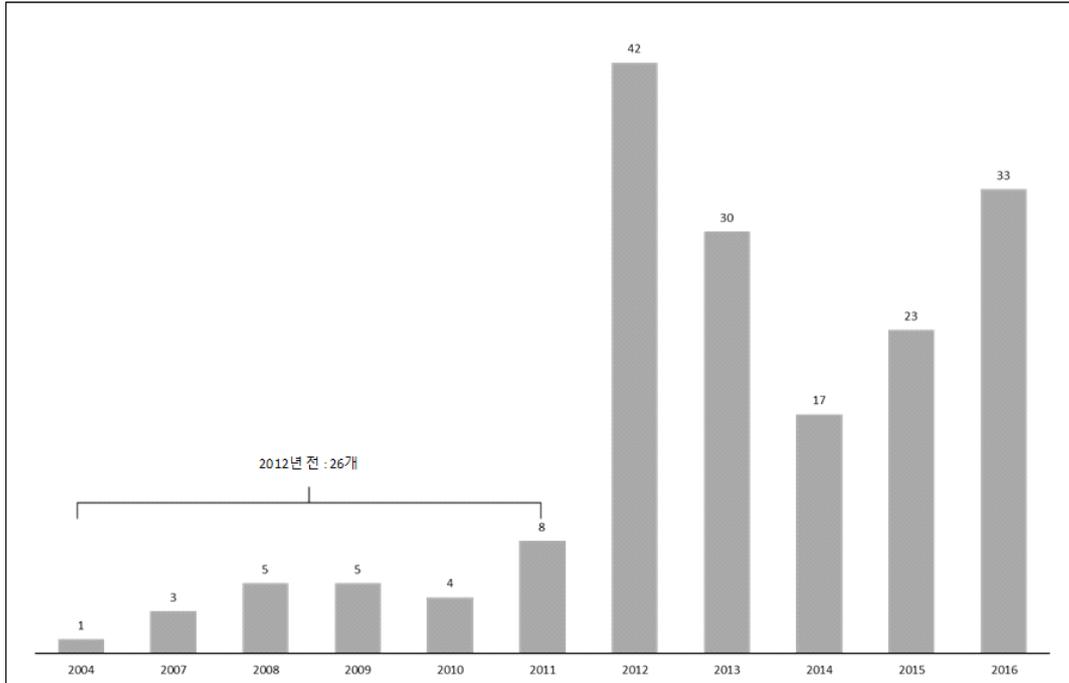
마을만들기, 마을공동체, 지역공동체, 지역만들기, 자치공동체, 도시재생과 같은 용어를 제목으로 하는 자치법규 중에서 마을이나 공동체에 대한 지원내용을 담아 제정 또는 전부 개정된 조례는 2016년 12월 말 기준으로 171개에 달한다. 제정(또는 전부개정)된 시기별로 집계하면 2004년 처음으로 관련조례가 제정된 이후 2011년까지 26개의 실적이 있었다.

2012년 이후의 실적은 2012년 42개, 2013년 30개, 2014년 17개, 2015년 23개, 2016년 33개로 2011년 이전과 비교하면 여러 지자체에서 마을살이에 많은 관심을 보이고 있음을 다음 <그림 1>과 같이 확인할 수 있다.



# 2017 전망 보고서

그림 1. 시기별 마을살이 관련조례 제정(전부개정) 실적



참고 : 마을만들기, 마을공동체, 지역공동체, 지역만들기, 자치공동체, 도시재생과 같은 용어를 제목으로 하는 자치 법규 중에서 마을이나 공동체에 대한 자원내용을 담아 제정 또는 전부 개정된 조례 수

출처 : 2016년 12월 말. 법제처 DB 기준 ( www.law.go.kr )

앞서 논의했듯이 2012년부터 관련조례가 크게 늘어나기 시작한 것은 마을현장에서의 노력의 결실이기도 하겠지만, 연대와 협동에 대한 사회적 관심이 크게 증가하고, 그에 따라 보편복지<sup>8)</sup>와 같은 이슈가 선거에서 이기기 시작하였기 때문이라 여겨진다.<sup>9)</sup>

8) 보편복지와 마을살이는 산업화 시기에 경제적 효율성에 가려져 상대적으로 주목받지 못했던 여러 가치를 중요하게 여긴다는 점에서 일맥상통하는 면이 많다. 예를 들어 ‘제8회 마을만들기 전국대회’에서 발표된 <2015년 전국 마을선언 [초안]>은 서두를 다음과 같이 열고 있다.

우리의 현실을 돌아봅시다. 빈부의 격차, 사회적 약자에 대한 차별, 갈수록 흉폭해지는 범죄, 나날이 희망을 잃어가는 청년들의 실업, 환경파괴에 따른 삶의 질 저하 등. 이런 문제들이 우리가 살아가는 지역사회의 지속가능성을 어렵게 하고 있습니다. 일상을 보내는 지역사회가 희망을 잃으면 세상 전체의 미래도 어둡습니다. 이런 문제는 근본적으로 상호부조 관계에 기반한 공동체적 관계망이 더 이상 우리 사회에서 작동되지 않기 때문에 나타나는 현상입니다. ... 지금까지의 세상 흐름에 보다 강력하고 근본적으로 대처하는 대안적 방안으로 다시금 상호부조에 기반한 공동체의 중요성을 확인합니다. 근대화와 경제성장 과정에서 잃어버렸던 마을의 가치와 의미, 풀뿌리 마을공동체의 복권을 선언하고자 합니다. 이는 서열 중심의 사회에서 관계 중심의 사회를, 또 성과 중심의 사회에서 행복 중심의 사회를 의미합니다. ... <2015년 전국 마을선언 [초안]> (<http://www.koreamaeul.org/>)

9) 2011년 오세훈 서울시장은 주민투표 방식으로 무상급식 찬반투표(정확하게는 소득하위 50% 학생에게만 무상급식 하겠다는 의견을 묻는 투표)를 실시하였다가 투표율 미달로 개표가 무산되면서 임기 도중 사퇴하였다. 그 결과 시민운동가로 상징되는 박원순 변호사가 2011년 10월 26일 서울시장 보궐선거에서 무소속 신분으로 당선되는 이변이 일어났다.

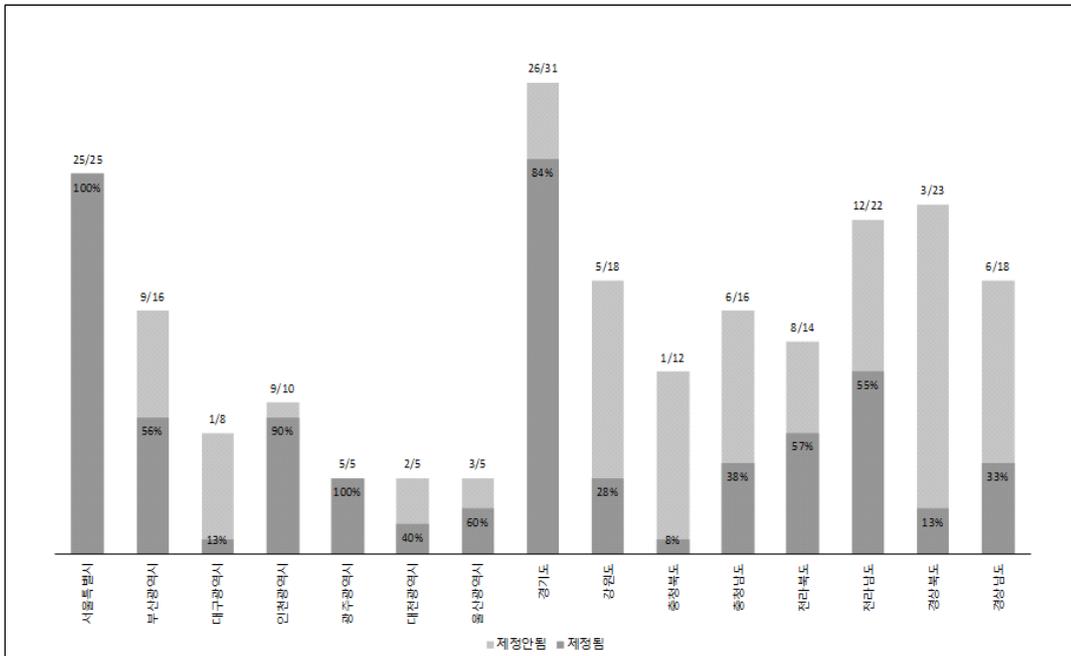


## 마을이 중한 지역?

마을살이 관련 조례가 지정된 광역지자체는 17개 광역시도 중 울산광역시, 경상북도, 경상남도 3곳을 제외한 14곳이다. 기초지자체의 제정여부를 살펴보면, 전국 228개 기초지자체 중 53%에 해당하는 121개 단체에서 관련조례가 제정되었다.

아래 <그림 2>를 참고하여 광역시도별로 보면, 서울과 광주의 경우 모든 기초지자체에서 관련조례를 제정하였다. 이밖에도 인천과 경기도의 경우 80% 이상의 기초지자체에서 관련조례를 제정한 것으로 나타났다. 대체로 수도권 지역에서 마을살이에 대한 관심이 많았음을 알 수 있다.

그림 2. 자체별 마을살이 관련조례 제정(전부개정) 여부



단위 : 제정된 기초지자체수 / 전체 기초지자체수  
 참고 : 기초지자체가 없는 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외  
 출처 : 2016년 12월 말. 법제처 DB 기준 ( www.law.go.kr )

도시지역(자치구 및 시) 및 비도시지역(군)별로 관련조례 제정 여부를 살펴보면 <표 1>과 같다. 도시지역 114개 단체 중 65%에 해당하는 94개 지역, 비도시지역 84개 단체 중 32%에 해당하는 27개 지역에서 관련 조례가 제정되었다. 즉, 도시지역에서 마을살이에 대한 관심이 비도시지역에 비해 높다는 것을 알 수 있다.



# 2017 전망 보고서

이러한 결과가 빚어진 요인을 단정 짓기는 어렵지만 다음과 같이 유추해 볼 수 있다. 비도시지역의 경우 여전히 지역 내 관계망이 중요하게 작동되는 사회구조가 유지되고 있어서 마을공동체 활성화가 주요 이슈가 아닐 수 있다. 또한 인구밀도가 공동체가 형성되기 어려울 정도로 감소한 경우도 있을 수 있다. 이 밖에도 자치단체장의 철학이나 정치적 성향과도 관계가 있을 수 있다. 이에 대해서 정확히 파악하기 위해서는 개별 지자체의 여건과 특성을 세세히 들여다볼 필요가 있다.

표 1. 도시·비도시지역별 마을살이 관련조례 제정(전부개정) 여부

시도	도시지역			비도시지역		
	제정 단체	전체 단체	%	제정 단체	전체 단체	%
서울특별시	25	25	100%	-	-	-
부산광역시	9	15	60%	0	1	0%
대구광역시	1	7	14%	0	1	0%
인천광역시	8	8	100%	1	2	50%
광주광역시	5	5	100%	-	-	-
대전광역시	2	5	40%	-	-	-
울산광역시	2	4	50%	1	1	100%
경기도	23	28	82%	3	3	100%
강원도	2	7	29%	3	11	27%
충청북도	1	4	25%	0	8	0%
충청남도	4	7	57%	2	9	22%
전라북도	5	6	83%	3	8	38%
전라남도	3	5	60%	9	17	53%
경상북도	1	10	10%	2	13	15%
경상남도	3	8	38%	3	10	30%
<b>계</b>	<b>94</b>	<b>144</b>	<b>65%</b>	<b>27</b>	<b>84</b>	<b>32%</b>

단위 : 도시지역 - 자치구 및 시, 비도시지역 - 군  
출처 : 2016년 12월 말 법제처 DB 기준 ( www.law.go.kr )

## 마을살이를 지원할 의지는 있나

2017년 2월 3일 기준으로 법제처 DB에 기록되어 있는 법령은 4,882건, 행정규칙은 14,293건, 자치법규는 98,095건에 달한다. 하지만 이러한 법령과 규칙에 규정되어 있는 지원정책이 모두 구현되지는 않는다. 당연히 집행부서의 실행의지와 의회의 예산편성이 정책구현의 기본조건이다.

그런데 마을공동체 활성화처럼 주민들의 적극적인 참여가 필요한 정책의 경우에는 공공의 실행의지와 예산만으로는 제대로 구현되기 어렵다. 그래서 주민들과 직접 소통하며 공공정책과 마을현장 사이의 가교가 되는 중간지원조직이 필요하다.



# 2017 전망 보고서

<표 2>로 정리한 관련조례에 중간지원조직을 둘 수 있는 근거를 마련한 현황을 살펴보면, 17개 광역시도 중 관련조례를 제정한 14개 단체 모두 중간지원조직에 대한 규정을 마련하였다. 한편 기초단체의 경우에는 관련조례를 제정한 121개 단체 중 중간지원조직에 대한 규정을 마련한 곳은 70%에 해당하는 85개 단체에 머물고 있다.

실제로 어떻게 정책을 구현해 나가고 있는지는 지자체별로 차이가 있으므로 각각의 실태를 세세하게 살펴봐야 현황을 알 수 있다. 하지만 마을살이의 특성상 중간지원조직에 대한 정책적 고려가 없다는 것은 곧 정책을 실현하겠다는 의지나 진정성이 부족하다는 것을 의미한다.

표 2. 마을살이 관련 중간지원조직 근거 마련 현황

시도	광역지원센터 근거	기초단체		
		지원센터 근거	관련조례 제정	지원센터 근거%
서울특별시	○	24	25	96%
부산광역시	○	7	9	78%
대구광역시	○	1	1	100%
인천광역시	○	7	9	78%
광주광역시	○	4	5	80%
대전광역시	○	1	2	50%
울산광역시	-	1	3	33%
세종특별자치시	○	-	-	-
경기도	○	16	26	62%
강원도	○	3	5	60%
충청북도	○	1	1	100%
충청남도	○	6	6	100%
전라북도	○	5	8	63%
전라남도	○	5	12	42%
경상북도	-	1	3	33%
경상남도	-	3	6	50%
제주특별자치도	○	-	-	-
<b>계</b>		<b>85</b>	<b>121</b>	<b>70%</b>

출처 : 2016년 12월 말. 법제처 DB 기준 ( www.law.go.kr )

실제로 마을살이와 관련된 중간지원조직을 운영하는 사례<sup>10)</sup>를 살펴보면 <표 3>과 같다. 마을공동체 지원 역할도 수행하는 도시재생지원센터<sup>11)</sup>를 포함하여 집계하면 광역지원센터

10) 한국마을지원센터연합의 ‘전국 중간지원조직 현황 정보록(<http://www.koreamaeul.org>)’ 을 기초로 집계하였다.

11) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제11조에 따라 도지사 및 구청장이 설치하는 지원조직이다. 일부 지자체의 경우 마을공동체 활성화 지원을 도시재생지원센터의 역할로 정하고 있다.



# 2017 전망 보고서

는 11개 광역단체에 14개소가 운영되고 있으며, 기초지원센터는 77개소가 운영되고 있다. 도시재생지원센터를 포함하여 집계하였음에도 불구하고 마을살이 관련 지원센터에 대한 규정을 두고 있는 기초단체 수인 121개에도 미치지 못한다. 실제로 마을공동체 활성화를 정책적으로 추진하는 지자체가 많지 않다는 것을 의미한다고 여겨진다.

센터에서 활동하는 상근자의 수를 살펴보면, 서울시와 경기도의 광역센터에 각각 56인, 55인이 활동하고 있는 것을 제외하면, 광역센터에는 평균 6.3인, 기초센터에는 평균 5.5인이 활동하고 있는 것으로 집계된다. 예산 편성의 어려움 때문이겠지만, 이 정도 인원으로 모든 주민들의 마을살이를 지원한다는 것은 어려운 것이다.

표 3. 마을살이 관련 중간지원조직 운영 현황<sup>1)</sup>

시도	광역지원센터		기초지원센터	
	운영 현황	평균 상근활동가	운영 현황	평균 상근활동가
서울특별시	1	56	29	6.0
부산광역시	1	9	1	미상
대구광역시	2	6	4	3.5
인천광역시	1	5	1	4.0
광주광역시	1	미상	5	5.8
대전광역시	2	6		
울산광역시			2	3.0
세종특별자치시	2	미상		
경기도	1	55	5	5.5
강원도			2	2.0
충청북도			2	11.0
충청남도	1	6	3	5.0
전라북도	1	6	8	9.2
전라남도			11	5.3
경상북도			3	미상
경상남도			1	미상
제주특별자치도	1	6		
<b>계·평균</b>	<b>14</b>	<b>6.3<sup>2)</sup></b>	<b>77</b>	<b>5.5</b>

참고 1 : 마을공동체 지원 역할을 하는 도시재생지원센터도 포함하여 집계하였다.

참고 2 : 서울과 경기도를 제외한 수치이다.

출처 : 한국마을지원센터연합, 전국 중간지원조직 현황 정보록 (<http://www.koreamaeul.org>)

## 마을살이의 효과

마을공동체 활성화를 정책으로 삼는 이유에는 여러 가지가 있다. 그 중 공공입장에서 가장 중요한 목적은 풀뿌리민주주의 또는 협치의 기반을 조성하고 주민참여를 높이는 것에 있다는 것을 부정하기는 어려운 것이다.

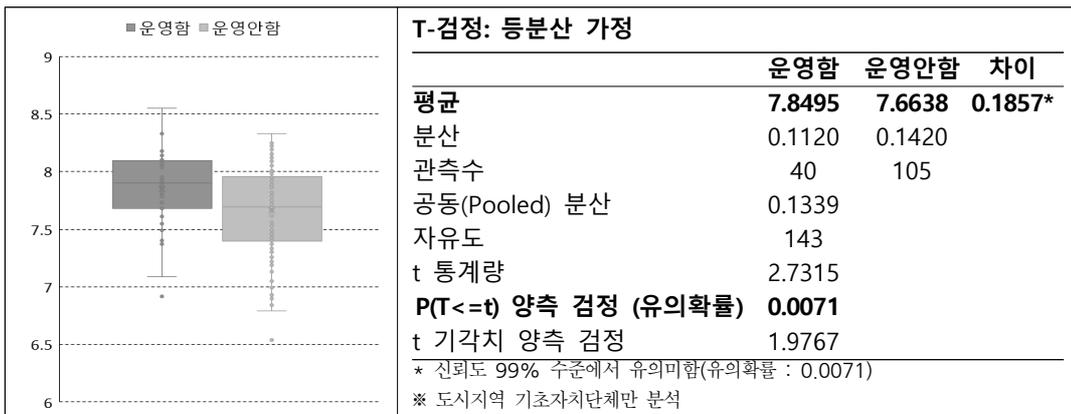


# 2017 전망 보고서

풀뿌리민주주의나 주민참여를 이끌어 낸다는 것은 지역에 대한 주민의 관심이 높아진다는 것이다. 이에 따라 당장 나타날 효과로 예상되는 반응은 좋지 않은 행정에 대한 문제제기가 늘어나는 한편, 주민 스스로 대안과 해결책을 찾아서 공공에 의견을 표명하는 적극적인 행동이 증가하는 것이다. 다시 말해 공공에 대한 주민의 견제와 감시가 활성화되는 것이 풀뿌리민주주의와 주민참여의 1차적 효과일 것이다. 그 다음에 이어지는 효과는 당연히 공공행정의 투명성 증대와 청렴도의 개선이다.

2016년 12월 7일 국민권익위원회는 「2016년도 공공기관 청렴도 측정 결과」를 발표하였다. 이를 살펴보면 기초자치단체의 종합청렴도 평균은 도시지역 7.72, 비도시지역 7.58이었다. 이 자료를 바탕으로 도시지역<sup>12)</sup> 기초자치단체의 종합청렴도를 마을지원센터를 설치하여 운영하는 곳과 운영하지 않는 곳으로 구분하여 통계적 차이가 있는지 검정하였다. 그 결과 운영하는 곳의 종합청렴도 평균이 운영하지 않는 곳보다 0.19 정도 높은 것으로 나타났다(유의확률<sup>13)</sup> 0.0071). 좀 더 세밀히 살펴볼 필요가 있으나 마을살이에 적극적인 관심을 보이는 지자체의 청렴도가 그렇지 않은 곳보다 높은 경향이 있다고 여겨질 만한 결과이다. 즉 마을공동체 활성화가 풀뿌리민주주의와 주민참여에 긍정적인 영향을 주고 있을 가능성이 높다.

그림 3. 마을지원센터 운영에 따른 도시지역 기초자치단체 종합청렴도 차이



출처 : 2016년도 공공기관 청렴도 측정 결과. 기초자치단체 기준

## 2017년 새로운 등장이 기대되는 지자체

2016년에 마을살이 관련조례를 제정(전문개정)한 사례는 33건이었다. 전라남도가 10건으

- 12) 비도시지역(군지역)에서 지원센터가 운영되고 있는 곳이 4곳에 불과하여 결과의 편의(bias)를 줄이기 위해 도시지역만 분석하였다.
- 13) 두 평균치가 같을 확률. 낮을수록 통계적으로 의미가 있을 가능성이 높다. 일반적으로 5%(0.05) 미만인 경우 통계적으로 유의미한 결과로 해석한다.



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

로 가장 많았으며, 경기도도 7건으로 많은 편이었다. 이 중에서 지원센터를 둘 수 있다는 근거를 마련한 사례는 15건이었다.

비록 전라남도의 경우 다른 지자체에 비해서 제도적 틀을 갖추는 것에 늦은 감은 있지만, 지금까지 타 지역의 사례를 보고 마을살이 지원의 필요성을 충분히 인식하여 나온 결과라고 여겨진다. 다가오는 지방선거를 겨냥한 단순한 ‘보여주기’에 그치지 말고, 정책적으로 해당 지역의 마을살이를 적극적으로 지원하여 좋은 사례를 만들어가기를 기원한다.



# 2017 전망 보고서

표 4. 2016년 마을살이 관련조례 제정(전문개정) 사례

시도	자치법규	공포일자	지원센터 근거
부산광역시	부산광역시 금정구 도시재생 활성화 및 마을만들기 사업 지원에 관한 조례	2016-02-26	○
	부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2016-07-13	
	부산광역시 해운대구 도시재생 활성화 및 마을만들기 사업 지원에 관한 조례	2016-12-20	○
인천광역시	인천광역시 서구 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-12-23	○
대전광역시	대전광역시 대덕구 마을공동체 활성화지원 등에 관한 조례	2016-12-16	
울산광역시	울산광역시 울주군 마을공동체 만들기 지원에 관한 조례	2016-03-31	
세종시	세종마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2016-12-20	
경기도	연천군 희망마을 만들기 지원 등에 관한 조례	2016-09-08	
	파주시 마을공동체 지원 및 운영에 관한 조례	2016-09-23	
	여주시 풍요롭고 활기찬 세종마을 만들기 지원에 관한 조례	2016-10-31	
	여주시 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-10-31	
	안산시 마을 만들기 지원 조례	2016-11-22	○
	군포시 마을공동체 만들기 지원조례	2016-12-12	○
	이천시 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-12-30	○
강원도	원주시 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-07-15	
충청북도	충청북도 마을공동체 활성화 지원 조례	2016-12-30	○
충청남도	천안시 마을공동체 활성화 지원 조례	2016-05-11	○
	예산군 행복 마을만들기 활성화 지원 조례	2016-07-15	○
	홍성군 살기 좋은 마을 만들기 지원 조례	2016-10-06	○
전라북도	전라북도 농어촌 종합지원센터 설치 및 운영 조례	2016-09-30	○
	장수군 행복마을 만들기 지원 조례	2016-12-27	
	전라북도 마을공동체미디어 활성화 지원 조례	2016-12-30	
전라남도	영암군 소규모마을 만들기 지원 조례	2016-02-25	
	나주시 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2016-06-30	○
	강진군 사회적 자본 증진 조례	2016-07-05	
	완도군 희망완도 행복마을공동체 지원 조례	2016-07-20	
	화순군 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2016-11-03	
	순천시 지속가능한 마을공동체 활성화 조례	2016-11-10	○
	함평군 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2016-11-16	
	진도군 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2016-11-29	
	곡성군 마을공동체 활성화 지원 조례	2016-11-30	○
	담양군 지역공동체 활성화 지원조례	2016-12-30	○
제주도	제주특별자치도 마을공동체미디어 육성 및 지원 조례	2016-12-30	

## 도시재생과의 통합 여부

여러 지자체에서 마을공동체 활성화를 도시재생의 한 부분으로 다루려는 움직임이 있다. 부산광역시의 사례를 보면 마을살이 관련 지원센터의 설치근거를 포함한 「부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례」를 2012년 7월 11일 제정하였으나, 2016년 7월 13일 「부산광역



# 2017 전망 보고서

시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」로 전문개정하면서 중간지원조직에 대한 규정을 제외하였다. 대신 「부산광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제18조제12호에 도시재생지원센터의 역할로 “마을공동체 활성화 사업 등에 관한 사항”을 추가하였다.

이러한 움직임은 도시재생이 주민들의 적극적인 참여 없이 달성되기 어렵다는 점과 도시재생의 구체적인 사업과 마을공동체 지원 사업이 유사하다는 점이 고려된 것으로 보인다. 중복 사업을 통일하겠다는 공공의 의지를 담은 것이겠으나 다소 우려스러운 점이 있다.

도시재생이라는 개념은 그동안 물리적 개발 위주의 정책이 더 이상 효과적이지도 않고 여러 부작용을 낳는 상황에서 논의되기 시작하였다. 그 논의의 목적은 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복”<sup>14)</sup>하는 것이다.

하지만 도시재생을 담당하는 부서 대부분이 그동안 물리적 개발을 담당하던 부서인 경우도 많고, 경제적·사회적·문화적 활력 회복과 같은 정책을 펼친 경험이 크게 부족한 실정이다. 그래서 기존의 물리적 개발과 별 차이가 없는 도시재생사업이 추진되는 경우도 적지 않다. 이런 기조가 변하지 않은 상황에서 도시재생의 한 부분으로 마을공동체 활성화를 기계적으로 끼워 넣게 된다면 제대로 된 마을살이 지원이 이루어지기 어렵다. 도시재생과 마을공동체 활성화가 유기적으로 융합되기 위해서는 ‘정부예산이 지원되니 사업을 벌여보자’는 식의 사고에서 벗어날 필요가 있다. 이런 생각을 지니면 물리적 개발의 틀에서 벗어나기 어려울 것이다.

한편으로는 「국가도시재생기본방침」에 언급되어 있듯이<sup>15)</sup> 현장의 주민이 도시재생을 주도할 수 있도록 하여야 한다. 주민의 자발적 주도를 위해서는 그간 개발 관련 이권을 누렸던 전문가나 관료들이 한발 물러서야 한다. 지금까지 지속되어 온 개발주의를 탈피하는 분위기를 조성하고, 그에 적절한 정책 및 추진체계를 다듬어 나가야 한다. 아마도 마을살이 관련 중간지원조직이 도시재생을 담당하거나 도시재생지원센터가 마을살이 관련 중간지원조직으로 거듭나는 것이 진정한 주민주도의 도시재생을 구현할 수 있는 빠른 길일 것이다.

## 마을기본법, 또 하나의 도약일까

2016년 11월 21일 국회의원회관에서 ‘마을기본법 제정을 위한 입법 토론회’가 개최되었다. 한국마을지원센터연합 이사장의 발제와 지자체장, 관련 부서 담당관, 현장 활동가

14) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제1조(목적).

15) 주민은 도시재생계획 수립 과정에서 지역 자원을 새롭게 발굴하고, 독창적이고 특색 있는 아이디어를 제안하며, 사업 시행과 이후 운영·유지관리 단계에서 적극적으로 참여한다. 또한, 주민협의체를 구성하고, 지방자치단체·정부·민간투자자 및 기업 등과 협력체계를 구축한다. <국가도시재생기본방침>



# 2017 전망 보고서

들의 토론이 이어졌다.

표 5. 마을기본법 민간안과 정부안 비교

	민간안	정부안
명칭	마을기본법	지역공동체 활성화 기본법
목적	공공의 책임과 의무 규정, 주민자치 구현	역량강화 위한 기반조성 및 지원
대상범위	마을 또는 읍면동	읍면동리
대상활동	당면문제 해결 위한 자발적 활동	소득·일자리창출, 생활환경개선, 복지향상, 지역자원개발 등
활동주체	대표성 있는 주민협의체	주민이 결성한 조직
원칙	개방성, 민주주의, 자율성, 독립성, 다양성, 편익의 공유	자율성, 투명성, 개방성, 지역사회·국가의 번영추구, 지역사회기여
공공책무	재원확보, 지역성·주민주도성·독립성 존중, 주민참여확대	활성화정책 수립·시행, 주민역량강화 지원
정책체계	마을단위 마을발전계획→지자체 단위 지역계획→국가기본계획	지자체 단위 지역공동체 활성화 계획 및 국가단위 기본계획
추진체계	행정부 정책협의회, 지자체 지역위원회	지자체 지역공동체위원회, 국무총리실 정책위원회(정부차원 심의·조정 요구)
지원방안	학습공동체로서 마을공동체, 활동가 양성·지원, 지원센터, 마을공동체 진단조사, 종합정보지원시스템, 마을공동체기금, 공공기관 우선구매 등	지역지원센터, 지역진흥원(행정부), 경제적 자립기반, 생활여건 개선, 지역공동체재단(행정부 허가), 공동체기금, 기타 행재정적 지원, 전문가양성, 전문기관활용, 국공유재산 특례, 공공기관 우선구매

출처 1 : 민간안 - 「마을기본법」 제정을 위한 입법토론회 자료집

출처 2 : 정부안 - 지역공동체 활성화 기본법안 (발의연월일 : 2016. 11. 18.)

마을살이와 관련된 법률안은 <표 5>에서 나타나 민간안과 정부안으로 나뉘며 기준별로 상당한 차이를 보인다. 먼저 법안의 명칭부터 민간안은 ‘마을기본법’, 정부안은 ‘지역공동체 활성화 기본법’이다. 이런 차이는 정부안의 경우는 행정단위인 읍·면·동·리를 대상으로 하지만, 민간안의 경우 대상범위를 행정단위인 읍·면·동보다 작은 단위인 ‘마을’까지 포괄하려는 뜻이 있기 때문에 나타나는 것으로 여겨진다.

한편 법안의 목적을 기준으로 비교하면, 민간안의 경우 공공의 책임과 의무를 규정하고 주민자치를 구현하기 위함을 강조하며, 정부안은 지역공동체의 역량 강화를 위한 기반조성 및 지원을 강조하고 있다. 정부안의 경우 지역을 개발이나 발전의 대상으로 보는 시각에서 크게 벗어나지 못하여 아쉽다. 대상 활동도 정부안은 소득·일자리, 생활환경, 복지, 지역자원개발처럼 기존 정책의 틀에서 벗어나지 못한 감이 있다. 원칙 면에서도 정부안은 지역사회·국가의 번영, 지역사회 기여를 강조하고 있다. 마치 정부에서 ‘투자’를 하였으니 반드시 그에 합당한 ‘성과’를 보아야겠다는 식의 주장으로 받아들여져서 달갑지가 않다.



# 2017 전망 보고서

활동주체의 경우 민간안은 ‘대표성 있는 주민협의체’, 정부안은 ‘주민이 결성한 조직’으로 두고 있어서 흥미롭다. 민간안의 경우 그간 마을 현장에서의 혼돈·갈등과 같은 쓰라린 경험이 반영된 것으로 여겨진다. 그러나 마을주체의 ‘대표성’을 강조할 경우 결국 정부의 원칙인 ‘지역사회·국가의 번영, 지역사회 기여’라는 틀에 갇힐 우려가 있다. 대표성이 요구되는 활동도 있겠으나 개별주체의 여건과 특성에 맞는 ‘적합성’ 또는 ‘다양성 및 지역성’ 또한 충분히 보장할 수 있는 안이 필요하다.

정책체계 및 추진체계를 살펴보면 민간안의 경우 마을단위 마을발전계획에서 지자체 단위 지역계획으로, 지자체 단위 지역계획에서 국가기본계획로 이어지는 마을살이의 속성과 어느 정도 부합하는 상향식 체계를 추구하고 있다. 반면, 정부안의 경우 국무총리실 산하에 정책위원회를 두어 정부차원의 심의·조정에 대한 근거를 두고 있다. 그런데 정부차원에서 마을살이 정책과 관련하여 어떤 현실성 있는 심의나 조정을 할 수 있을지 의문이다. 기초단체 차원에서도 제대로 감당하기 어려운 복잡다단한 과제이다.

마지막으로 지원방안을 살펴보면 민간안의 경우 현장의 경험을 바탕으로 마을공동체 진단과 종합정보지원에 대한 필요성을 강조한 것이 두드러진다. 이에 반해 정부안의 경우 지역진흥원과 같은 기관설치, 지역공동체재단 설립, 전문가양성 및 전문기관활용 등을 강조하는 것이 눈에 띈다. 마을현장의 다양성과 역동성을 고려하여 살펴보면, 정부차원의 진흥원이나 한정된 경험과 지식을 지닌 전문가들이 할 수 있는 역할의 범위나 효과는 상당히 회의적이다. 이런 규정이 소위 전문가 및 관계자들의 자리를 만들어주려는 의도의 불필요한 일은 아닐지 우려스럽다. 지역공동체재단의 경우에도 민법에 따라 설립할 수 있는 재단법인과 차별되기 어렵다고 판단되기 때문이다.

대체로 정부안의 경우 아직까지 개발주의적인 사고에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 느낌을 지우기 어렵다. 충분한 의견수렴과 토론을 통해 현장의 목소리가 담긴 법제정이 이루어지기를 기대한다. ✎



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

2017년 전망6 - 부동산

## 장기불황 초입에 들어서는 주택시장

권순형\_새사연 이사 | avatar84@empas.com

2016년 국내 부동산시장은 상고하저 현상이 뚜렷하였다. 2015년 하반기 미국발 금리인상에 대한 우려가 제기되었지만, 2016년 6월 한국은행이 기준금리를 1.25%로 인하하면서 금리인상에 대한 공포는 쉽게 잊혀졌다. 사상 최고치를 기록하였던 2015년 공급물량에 대한 우려에도 불구하고 2016년 주택공급은 전년과 비교하여 크게 줄어들지 않았다.

상반기 가격하락에 대한 공포가 잊혀지면서 주택시장은 거래량이 증가하고 거래가격도 2006년 이래 가장 큰 폭으로 상승하였다. 분양시장은 사상 최고치의 청약 경쟁률을 기록하고, 단기 매매차익을 노리는 투기수요가 시장에 유입되었다. 주택거래 증가와 신규 분양물량 증가에 따라 가계부채 증가에 대한 우려가 제기되었지만 정부는 땀질식 처방에서 벗어나지 못하였다. 2016년 11월 가계부채 증가속도가 사상 최고를 기록한 이후 정부는 일부지역에 대한 분양권 전매제한을 강화하는 부동산 대책을 발표하였다. 12월 미국 기준금리를 인상하면서 주택시장은 싸늘하게 식어가고 있다.

가계부채 증가에 기초한 주택시장의 성장은 임계점에 도달하였다. 저금리에 기초하여 부채를 늘려 주택수요를 진작하는 정책은 한계점에 도달한 가계부채로 작동하기 어려운 상태이다. 오히려 금리인상이 가속화될 경우 주택시장은 급격한 가격하락이 발생하고 부채를 감당하지 못하는 가계가 파산하는 경착륙 현상이 발생할 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 적정수요를 두 배 이상 초과하여 공급된 분양주택의 본격적인 입주에 다가오는 2017년 하반기 이후, 주택시장은 장기침체에 진입할 것이라는 전망에 무게가 실리고 있다. 이에 2017년 장기불황 초입에 들어서고 있는 국내 부동산시장의 현황과 요인을 점검하고자 한다. 주택시장의 현황과 더불어 시장의 위기를 증폭시킨 지난 10년 보수정권 집권 기간에 발생한 문제가 무엇인지와 이를 해결하기 위한 해결방안을 함께 모색하고자 한다.

### 주택시장 위기의 시작과 선택의 기로

시간을 5년 전으로 되돌려보자. 국내 부동산 시장에서 가장 큰 이슈는 하우스 푸어로 대표되는 가계부채 문제였다. 2010년 이후 국내 주택시장은 수도권을 중심으로 가격이 하락하는 현상이 만들어졌다. 주택시장의 가력하락이 이어지면서 거래량도 감소하였다. 2006년 9월 30,000건에 육박하였던 아파트 거래량은 2012년 10월 3,000건 수준으로 떨어져 최고치 대



# 2017 전망 보고서

비 1/10토막이 났다. 주택가격 하락과 거래부진이 이어지면서 가계대출의 연체율도 급증하였다. 2010년 0.5%를 기록하였던 가계대출 연체율은 2012년 1%로 증가하였다. 막대한 부채를 안고 주택을 구입하였던 소유자들은 원리금 상환 부담과 주택가격 하락이라는 이중의 고통을 감당하고 있었다. 주택가격이 하락하면서 담보대출을 받아 주택을 구매한 소유자들의 원리금 상환에 대한 부담이 증가되고, 주택가격 하락이 지속될 경우 파산하여 국내 주택시장이 붕괴할 수 있다는 우려가 급속히 퍼져갔다.

하우스푸어 문제를 방지할 경우 국내 경제에 심각한 충격을 가져올 것이라는 공포가 언론을 통해서 연일 보도되었다. 하우스푸어 문제를 처음으로 제기한 세력은 다름 아닌 하우스푸어에게 대출을 해준 은행을 비롯한 금융권이었다. 금융기관은 하우스푸어의 대규모 채무 불이행 사태가 발생하기 이전에 정부의 선제적인 대응을 요구하고 나선 것이다. 사실 하우스푸어 문제의 핵심은 소득수준에 맞지 않는 주택가격이다.

2000년 이후 주택가격이 가파르게 상승하였고 국내 주택가격은 국민들의 소득수준 대비 높은 수준을 형성하게 되었다. 주택가격 상승이 이어지면서 주택담보대출도 함께 상승하였다. 2008년 금융위기 이후 주택가격이 조정국면에 진입하면서 주택을 구입하는 과정에서 발생한 가계의 과도한 부채 문제가 제기되었다. 하우스푸어 문제를 해결하기 위해서는 소득수준에 맞지 않는 주택가격을 조정하는 합리적인 해결책이었다. 하지만 주택가격을 조정하는 것은 고통이 수반되는 쉽지 않은 선택이었다. 하우스푸어로 대표되는 주택시장의 위기는 장기적으로 구조조정을 통하여 시장의 안정을 달성할 것인가 혹은 당장 고통을 외면하고 주택가격 상승으로 이 문제를 이월할 것인가 하는 선택의 기회를 제공하고 있었다.

## 더 많은 빛으로 덮어버린 가계부채

정부는 하우스푸어 문제를 해결하려는 방안으로 주택시장의 구조조정 대신 인위적인 가격 상승으로 문제를 덮어버리는 손쉬운 해결책을 선택하였다. 박근혜정부의 부동산 정책의 완결판인 4.1부동산 대책은 인위적인 주택경기 부양대책 기조로 일관하였다. 우선 정부는 주택시장 불안의 원인으로 공급과잉을 지목하였다. 주택시장의 공급과잉을 해소하기 위하여 보금자리주택 등 공공주택공급을 축소하였다. 주변시세보다 낮은 가격으로 공급되었던 보금자리주택은 민간건설사가 지속적으로 폐지를 주장하였던 정책이었다. 정부는 공급과잉을 이유로 이를 간단히 수용하였고 주택공급은 민간건설사에게 의존하게 되었다.

다음으로 주택담보대출을 확대하여 전세수요를 매매수요로 전환하기 위하여 정책이 도입되었다. 2013년 수익·손실공유 모기지대출을 통하여 주택수요자에게 연 1~1.5%의 파격적인 금리로 대출하는 상품을 출시하였다. 수익·손실공유 모기지대출의 재원은 주택기금을 재원으로 조성되었다. 2013년 당시 주택기금의 주요재원이었던 청약저축의 이자율은 3.3% 수준이었다. 국민들의 세금으로 주택구입자를 지원하는 정책이 본격적으로 가동되었다. 2013년 9



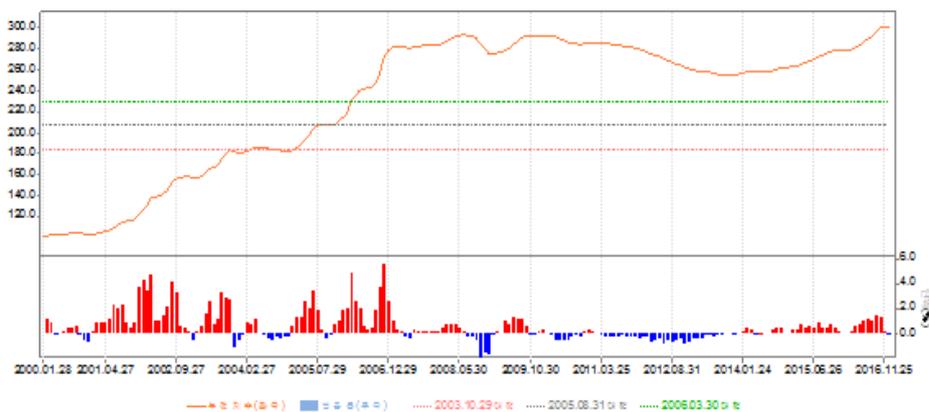
# 2017 전망 보고서

월 출시된 수익·손실공유 모기지대출은 출시 한시간만에 2조원이 대출되는 진기록을 기록하였다.

정부의 주택경기 부양대책에 맞추어 한국은행은 기준금리를 낮추기 인하하기 시작하였다. 2011년 7월 3.25%를 기록하였던 기준금리는 2012년 7월 3.00%, 10월 2.75%, 2013년 5월 2.50%, 2014년 8월 2.25%, 10월 2.00%, 2015년 3월 1.75%, 6월 1.50%, 2016년 6월 1.25%로 인하되었다. 2014년 7월 주택시장의 가격상승이 뚜렷하게 나타나고 가계부채의 증가가 가속화되고 있는 시점에 정부는 담보인정비율(LTV)과 총부채 상환비율을 완화하는 조치를 시행하였다. 담보인정비율은 70%로 확대되었으며 총부채 상환비율은 60%로 확대되었다. “빚내서 집사라” 구호가 주택정책의 핵심으로 떠올랐다.

인위적인 주택경기 부양대책은 효과를 발휘하기 시작하였다. 전세가격 상승과 월세 전환에 따라 높은 주거비를 감당하기 어려운 주택수요자들이 주택을 매입한 결과, 매매수요 증가에 따라 주택가격도 동반하여 상승하였다. 서울지역 아파트 거래가격은 2013년 상반기 이후 상승세를 기록하였다. 서울지역 아파트 가격은 2014년 평균 2.41%, 2015년 6.09%, 2016년 7.5% 상승을 기록하였다. 부동산 114 조사에 따르면 2016년 서울지역 아파트 가격은 2008년 수준을 넘어선 것으로 나타나고 있다.

그림 1. 서울지역 아파트 가격지수 변화



출처 : 부동산114 Repts

주택가격 상승세가 이어지면서 신규 공급물량도 동시에 증가하였다. 주택인허가 물량은 2013년 44만호, 2014년 51.5만호를 기록하였으며 2015년에는 76.5만호 사상 최고치를 경신하였다. 2016년에는 공급과잉에 대한 우려에도 불구하고 67만호의 가구가 공급된 것으로 추정되고 있다. 2013년 정부는 4.1부동산 대책에서 공급과잉을 해소하기 위하여 신규 공급 물량을 줄이는 계획을 발표하였지만 신규 주택의 공급은 오히려 큰 폭으로 상승하였다.



# 2017 전망 보고서

2015년 공급물량은 국토부가 추정하는 연간 적정공급량 35만호를 두 배 이상 초과한 물량이다.

표 1. 연도별 주택인허가 물량 (단위 : 만 호)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	
				1~9월	연간(추정치)
인허가	44.0	51.5	76.5	52.0	67.0
착공	42.9	50.8	71.7	45.0	63.5
분양	29.9	34.5	52.6	32.1	49.7
준공	39.6	43.1	46.0	36.6	54.5

출처 : 주택산업연구원

주택공급의 증가와 함께 주택담보대출의 증가도 함께 이어졌다. 2014년 주택담보대출은 연간 35.5조원, 2015년 70.3조원, 2016년 11월 현재 52.7조원이 증가하였다. 주택담보대출의 증가와 함께 가계대출이 폭발적으로 증가하였다. 2013년 말 963조원이었던 가계부채 총액은 2016년 말 1,330조원으로 추정되며 2017년에는 1,500조원으로 증가할 것으로 예측되고 있다. “빛을 내어서라도 집을 사라”는 정책은 가계부채를 위험한 수준으로 끌어 올리고 있었다. 가계부채의 가파른 증가에도 불구하고 가처분소득은 감소하고 있다. 국내 가계의 실질 가처분 소득은 2012년 3.5% 증가하였으나 2013년, 2014년, 2015년 3년간 0%대를 기록하였으며, 2016년 1~3분기에는 증가율이 -0.8%를 기록하였다.

2016년 국내 주택시장은 2006년 이후 최고의 호황을 기록하였다. 주택거래량 및 신규 공급물량이 증가하고 주택가격도 함께 상승하였다. 불과 3~4년 전 주택담보대출의 원리금 상환 부담으로 대규모 채무 불이행 사태를 우려하던 하우스푸어 문제는 언론에서도 우리의 기억 속에서도 사라졌다. 더 많은 빛으로 빛을 덮어 버렸기 때문이다. 소득수준에 맞지 않는 주택가격이 야기하는 주택시장의 구조적인 문제는 더 큰 규모로 확대되어 다가오고 있다.

## 장기 불황 초입에 들어선 2017 주택시장

2013년 출범한 박근혜 정부는 주택시장의 구조조정 기회를 인위적인 경기부양대책으로 덮어 버렸다. 인위적인 주택경기 부양으로 가계부채의 폭발적인 증가에 관심을 두지 않았다. 가계부채가 경제전반을 위기로 몰고 있다는 우려에 대하여 주택담보대출의 연체율이 낮아 건전성에 문제가 없다는 앵무새 같은 말을 반복하였다. 정부는 부동산 발 가계부채의 심각성에 대하여 애써 외면하거나 아니면 자기 임기 중에만 문제가 생기지 않으면 된다고 생각하는 것으로 여겨진다. 자기 임기 중에 부동산 발 가계부채 문제가 발생하지 않았으면 하는 이들의



# 2017 전망 보고서

희망은 성공할 것으로 같다. 헤아릴 수 없는 국정농단으로 인한 국민들의 분노는 대통령을 탄핵시켰고 박근혜의 임기는 고작 한 달 정도 남아 있는 것으로 판단되기 때문이다.

주택시장의 구조적인 문제가 해소되지 않은 상태에서 도입된 인위적인 주택경기 부양대책의 결과는 가혹하다. 가구 수 증가, 저금리 기조, 그리고 가계부채로 힘들게 유지되었던 주택시장의 불안정한 균형에 파열음이 들리고 있다. 가계부채는 기하급수적으로 늘어났고, 가계의 원리금 상환부담도 크게 증가하였다. 임계점에 도달한 가계부채는 금리인상이 이어질 경우 급속히 무너질 수도 있는 위태로운 상태이다. 인위적인 경기부양 대책에 따라 주택공급은 사상 최대 규모로 증가하였다. 선분양제도로 공급된 공급물량의 본격적인 입주가 시작되는 2017년 하반기 이후 공급과잉의 문제가 본격적으로 제기될 것으로 예상된다.

2017년 주택시장은 공급과잉과 금리인상 우려에 따라 거래량 감소와 가격하락 이 발생하는 등 침체국면으로 진입하고 있다. 이러한 침체국면은 경기 및 금리 동향 등 경제적인 변수에 영향을 받게 되겠지만, 공급과잉의 문제가 해소되는 2~3년 이상 지속될 가능성이 높다. 문제는 이러한 시장침체도 가계부채가 잘 관리되었을 경우 가능하다는 점이다. 주택시장은 금리인상, 경기침체 및 가계소득 감소 등 외부요인이 발생하면 급속히 무너질 위험도 상존하고 있다. 향후 주택시장은 끝이 보이지 않는 강가에서 곳곳이 녹아버린 살얼음판을 건너고 있는 형국이다.

## 주택시장의 적폐 청산

국민들에게 씻을 수 없는 절망감과 상실감을 불러일으킨 국정농단 사건이 대통령과 그 주변 비선 실세 몇 명이 저지른 사리사욕의 문제에 국한되는가 하는 의구심이 든다. 국가 시스템의 붕괴를 야기한 이번 사건의 본질은 은밀하고 철저하게 자신들의 이속을 챙기는 세력들이 국정을 주도할 수 있었기 때문에 가능하지 않았을까? 이러한 의심은 지난 4년 동안 박근혜정부의 국정농단은 철저하게 거대자본의 이속을 챙기는 것에 집중하여 왔다.

국내 주택시장에서 나타난 여러 정책은 철저하게 거대자본의 이해에 따라 조정되어 왔다. 거대자본은 권력을 쥐고 자신의 입맛에 따라 정책을 좌지우지하였고 사회적 자산을 사유화하고 이윤을 독점하였다. 자신들의 이해와 맞지 않으면 사회적 합의는 헌신짝처럼 파기되었고, 공공자산을 자신들의 이해에 따라 주물럭거렸다. 거대자본이 주택시장을 이용하여 어떻게 자신의 이속을 챙겨왔는지, 영혼 없는 고위 관료들은 어떻게 여기에 기생하였는지를 살펴보고자 한다. 이들의 만들어낸 위기와 서민들의 절박한 주거문제를 어떻게 돈벌이 수단으로 사용했는지를 확인하고 이런 구조와 절연하는 것이 적폐청산의 출발점이 될 것이다.

## 주거비 부담 증가와 금융자본의 약탈



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

흔히 배후를 알 수 없는 정치적 사건이 발생하면 어떤 세력이 그 사태를 주도했을까 하는 갖가지 추측이 만들어진다. 의심대상이 다양한 추측을 부인함에도 불구하고 사태의 배후는 의외로 쉽게 확인할 수 있다. 다름 아닌 그 사건을 통해 이득을 보는 세력이 그 사태의 배후이다.

국내 주택시장은 2010년 이후 국내 주택시장은 소득수준에 비하여 지나치게 높은 주택가격과 치솟는 전세가격과 월세전환으로 서민들의 주거비 부담이 가중되는 상황을 직면하고 있었다. 문제의 해결을 위한 선택은 주택가격 조정을 받아들이고 서민들의 주거비 부담을 완화하는 정책을 도입하는 것이 절실하였다. 하지만 정부의 선택은 인위적인 주택가격 상승을 유도하여 문제 해결을 이월하는 것으로 귀결되었다. 인위적인 주택가격 상승을 위해서 금리를 낮추고 LTV, DTI 기준을 완화하였다. 치솟는 전세가격에 대한 정부의 대책은 전세자금 대출을 확대하는 것 이외에 다른 것은 없었다.

대통령이 나서 전세는 없어지는 제도이고 월세가 주택임대시장을 선진화방안이라 주장하였다. 월세에 대한 세액공제를 적용하여 전세에서 월세로 가속화하였다. 집 없는 서민들의 선택은 운 좋게 전셋집을 구하여 전세자금 대출을 받아 전세를 유지하던지 높은 월세를 부담하는 것 이외에 다른 선택이 없었다. 아니면 더 많은 대출을 받아 주택을 매입하는 방법이 남아 있었다.

전세수요를 매매수요로 전환되어 매매가격이 상승하면 전세시장도 안정화될 것이라 주장하였지만 현실은 매매가격과 전세가격 모두 상승하여 서민들의 주거비 부담만 가중되었다. 전세가격 상승에 따라 전세를 기준으로 결정되는 월세도 함께 상승하였다. 서민들의 주거비 증가는 주택담보대출 및 전세대출에 대한 원리금 상환으로 나타났다.

주택담보대출 및 전세자금 대출 증가하면서 금융기관은 막대한 영업이익을 챙길 수 있었다. 6대 시중은행의 영업이익은 2014년과 2015년 11조원을 넘어섰다. 주택담보대출의 연체율은 2013년 이후 0.5% 수준을 기록하고 있었으며, 전세자금 대출은 상환 불이행을 걱정할 필요가 없는 대출 상품이었다. 금융기관은 인위적인 주택가격 상승정책에 최대의 수혜자이다. 손실이 낮은 주택담보대출과 전세자금 대출을 통하여 막대한 예대마진을 취하였으며, 그 고통은 고스란히 서민들에게 전가되었다.

인위적인 주택가격 상승정책으로 막대한 이익을 취하고 금융기관의 탐욕은 여전히 진행되고 있다. 한국은행의 기준금리는 여전히 1.25% 수준으로 유지되고 있지만 이들은 조달금리 변화를 내세워 주택담보대출금리 인상에 나서고 있다.



# 2017 전망 보고서

표 2. 금리 변동 추이 (신규취급액 기준)

구분	6월	7월	8월	9월	10월	11월
주택담보대출금리	2.77%	2.66%	2.70%	2.80%	2.89%	3.04%
일반신용대출금리	4.29%	4.24%	4.24%	4.31%	4.28%	4.35%

출처 : 한국은행경제통계시스템, 2016년

금융기관은 인위적인 경기부양 정책의 최대의 수혜자이면서도 한발 앞선 위기관리 시스템으로 주택시장의 파열을 재촉하고 있다. 금융기관의 탐욕을 제한하지 않고서는 주택시장의 구조조정은 불가능하다. 주택시장의 연착륙을 위하여 1주택 소유자들의 주택담보대출과 전세자금 금리를 동결할 필요가 있다. 또한 대규모 채무불이행 사태가 발생하면 한계가구의 채무조정과 주택압류 및 강제처분을 제한하는 정책이 도입되어야 한다. 소득수준에 맞지 않는 주택수요자를 양산하였던 LTV, DTI 기준을 대폭 강화하여 실수요자 중심으로 수요를 재편하여야 한다.

## 치솟는 분양가와 대형 건설사의 이윤

국내 주택시장에서 선분양제도의 도입과 분양가격에 대한 통제는 사회적 합의였다. 건설사에게 주택착공 시점에 분양을 허용하고 수분양자로부터 건축비용을 조달 받아 주택을 완공하도록 허용한 것은 건설사에게 막대한 특혜를 제공하는 대신 주택공급가격을 낮추는 목표를 가지고 있었다. 선분양제도와 분양가통제는 마치 동전의 양면과 같은 권리와 의무였다. 하지만 건설사들은 선분양제도를 유지하면서 분양가는 자율로 결정하게 해 달라는 요구를 반복하였다.

1998년 IMF 경제위기 이후 분양가 통제가 해제되었다. 2000년 초반 주택가격 상승이 이어지면서 다시 도입되었던 분양가 상한제는 2015년 폐기되었다. 분양가 상한제 폐지 이전에 전매제한 완화가 도입되었다. 실수요자에게 주택을 공급하는 전매제한 조치의 폐지는 주택시장에 가수요자들을 끌어들이는 수단으로 사용되었다. 2014년 전매제한 완화로 분양 받고 1년이 경과되면 전매가 가능해졌다. 높은 분양가에도 불구하고 단기적인 투기를 목적으로 청약시장에 수요가 유입되었다.

분양가 상한제 폐지와 전매제한 완화에 따라 청약시장은 이상 과열을 기록하였다. 강남 재건축 아파트는 3.3㎡당 4,500만원이 넘는 분양가에도 불구하고 1,100대 일을 넘는 경쟁률을 기록하였다. 분양가 상승에 따라 주변 아파트 가격이 동반하여 상승하는 효과가 만들어졌다. 고베 풀린 분양가격은 건설사들의 배만 불리고 토지가격 앙등을 불려왔다. 아파트에 청약한 당첨자들은 대부분 전매를 통하여 시세차익을 목적으로 하였던 투자자들이었다. 이들은 중도



# 2017 전망 보고서

금과 잔금에 대한 준비가 되지 않은 상태에서 주택을 청약하였고 입주 시점에 대규모 매물을 쏟아 낼 것으로 예상된다.

표 3. 연도별 아파트 분양가 동향 (단위: 만 원, 3.3m<sup>2</sup>)

지역	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
전국	1,075	974	861	840	956	940	987	1,052
서울	1,759	1,801	1,549	1,944	1,631	1,888	1,946	2,131
경기	1,163	1,150	1,021	977	1,138	1,053	1,057	1,135
부산	856	725	827	853	841	971	1,232	1,112
대구	650	704	720	709	740	761	912	1,177
인천	1,103	1,132	1,102	1,063	1,009	1,117	1,057	1,094
광주	655	606	679	669	745	769	821	928
대전	810	645	855	742	818	836	823	853
울산	1,064	1,131	815	869	798	849	984	987

출처 : 부동산114 Repts

선분양제도의 유지와 이에 따른 분양가 제한은 사회적 합의였다. 선분양제도를 유지하면서 분양가 통제를 거부하는 것은 사회적 합의를 외면하고 자신들의 이속을 챙기려는 건설사의 탐욕일 뿐이다. 정부는 분양가 상한제를 폐기하고 전매제한을 완화하여 민간 건설사의 이해에 복무하였다. 고분양가로 공급된 신규주택의 분양가격은 수분양자에게 전가되었으며, 주택 시장 전체의 가격을 올리는 역할을 하였다. 실수요자에게 주택을 공급하기 위한 목적으로 도입된 전매제한은 최소한 입주까지는 이루어져야 한다. 선분양제도를 유지하는 조건에서는 분양가 상한제가 적용되어야 한다. 준공 후 분양되는 주택에 대해서는 시장원리에 따라 시행자가 가격을 책정하는 것은 전혀 문제가 되지 않는다.

## 기업의 돈벌이 수단으로 전략한 임대주택리츠

저소득층의 주거안정을 위하여 공급되는 공공임대주택은 짧은 역사에도 불구하고 적지 않은 성과를 기록하였다. 참여정부시기 공공임대주택 재고를 전체 주택 재고의 10%를 목표로 하여 이를 달성하기 위하여 연간 10만 호의 국민임대주택을 공급하는 계획을 수립하였다. 하지만 이러한 계획은 MB정부가 국민임대주택 공급을 축소하고 보금자리주택으로 전환하면서 폐기되었다. 국민임대주택 공급은 매우 축소되었으며 박근혜정부가 들어서고 나서는 연간 3만 호로 수준으로 감소하였다. 민간임대시장의 임대료 상승 충격을 흡수하기 위해서는 적정량의 장기공공임대주택 재고가 필수적이나 현재 재고는 수요에 턱 없이 못자란 상태이다. 정부의 공공임대주택재고 확충을 위한 노력이 필요하였으나 정책은 반대로 시행하였다.



# 2017 전망 보고서

정부는 공공임대주택을 축소하는 대신 민간자본을 임대주택공급에 끌어들이는 임대주택리츠를 도입하였다. 임대주택리츠는 공공임대주택리츠와 기업형임대주택리츠로 구성되는데 모두 리츠를 통하여 민간자본을 유치하여 임대주택을 공급하는 것을 목적으로 하고 있다. 리츠는 다수의 투자자로부터 자금을 조달하여 부동산을 취득 개발하여 발생하는 수익을 배분하는 간접투자 상품이다. 공공임대리츠는 공공임대주택 공급에 필요한 자금을 민간자본으로 조달하고 임대주택을 건축하고 운영기간 동안 발생하는 임대료로 투자자에게 수익을 배당하고 10년의 임대기간이 종료되면 임대주택을 매각하여 청산수익을 배당하는 구조로 설계되어 있다.

민간자본은 자본출자와 용자로 리츠에 참여할 수 있으며 용자의 경우 선순위로 4.1%의 이자율을 보장해주고 있다. 자본출자에 대해서는 임대기간의 수익은 임대료 수익을 통하여 연간 5~6%의 수익률을 보장하고, 매각단계에서는 최초 토지가격(조성원가의 60~85%)을 낮추어 건설원가를 낮추어 주택가격이 상승하지 않아도 수익이 발생하는 구조로 설계되어 있다. 또한 매각단계에서 임대주택이 매각이 이루어지지 않을 경우 LH공사가 임대주택을 환매하는 규정을 적용하여 민간자본의 손실 가능성을 차단하였다.

공공임대주택리츠의 사업구조는 주택기금 후순위 출자, HUG(주택도시보증공사)의 사업비 보증, LH 환매특약 등 공적지원으로 사실상 무위험 수익률을 보장하여 민간자본을 끌어들이는 것을 목적으로 하고 있다. 민간자본에 보장하고 있는 수익률 수준은 평균 5~6% 수준으로 시장의 평균 수익률보다 높은 수준으로 제시되고 있다. 이러한 사업구조는 공공임대주택의 임대료를 상승시키고 임대기간 종료 이후 임대주택의 매각으로 이어지게 된다. 공공임대주택리츠에 투자하는 민간자본은 아무런 투자위험을 가지지 않는 구조임에도 불구하고 시장의 평균 수익률보다 높은 수익을 가질 수 있다. 이러한 사업구조는 리츠의 기본원리에 반하고 있으며 그 자체로 반자본주의적이다.

공공임대주택리츠는 민간자본을 이용하여 공공임대주택공급을 확대하는 명분으로 도입되었지만 사업의 본질은 공공임대주택을 민간자본의 돈벌이 수단으로 전락시킨 것이다. 공공임대주택 공급을 위해서 조성한 사회적 자원을 기업의 돈벌이 수단으로 사용하는 공공임대주택리츠는 즉시 폐기되어야 한다. 그러나 기업형 임대주택은 박근혜정부가 중산층 주거안정을 명분으로 공급한 임대주택으로 홍보되고 있다. 8년간 연 5%의 임대료로 장기간 거주할 수 있다고 홍보되고 있지만, 세부적인 사업구조는 공적 자원을 기업의 돈벌이 수단으로 전락시켰다는 점에서 공공임대주택리츠와 전혀 다르지 않다.

특히 기업형 임대주택리츠의 사업구조는 무늬만 민간 리츠로 표시될 뿐 내부구조는 대부분의 사업비를 주택기금의 출자와 용자로 구성되어 있다. 기업형 임대주택리츠의 재원조달은 출자 30%, 용자 50%, 보증금 20%로 구성된다. 이중 자본출자는 주택기금이 평균 70%를 출자하고 민간자본이 30% 수준으로 출자하고 있다. 또한 기금용자는 전용면적 60㎡ 이하의 주택은 호당 8,000만원 한도로 연 2.0%, 60㎡초과 85㎡이하의 호당 10,000만원 한도로 2.5%, 전용 85㎡초과 135㎡ 이하의 호당 11,000만원 한도로 3.0%의 용자금리가 적용된다.



# 2017 전망 보고서

민간용자에 대해서는 주택도시보증공사가 최대 70%까지 사업비를 보증한다. 기업형 임대주택리츠에 적용되는 용자조건은 전용면적 60㎡이하의 공공임대주택의 경우 한도 5,500만원을 한도로 2.3%의 금리가 적용되는 것과 비교하면 훨씬 좋은 조건이다. 또한 주택기금 출자의 수익률은 민간사업자의 내부수익률을 6%로 정할 경우 3%를 기준을 제시하고 있다. 결국 기업형 임대주택리츠는 주택기금이 사업비의 70% 이상을 출자 및 용자를 통하여 구성되며, 기금의 수익률을 낮추어 민간사업주체에게 막대한 특혜를 지원하고 있다.

기업형 임대주택리츠에 지원되는 막대한 공적지원이 임대주택에 거주하는 임차인들의 주거안정을 위한 것으로 이해하기도 어렵다. 기업형 임대주택리츠로 허가된 임대주택의 임대료는 주변 주택의 임대료와 비교하여 전혀 저렴하지 않으며 오히려 일부주택은 높은 임대료를 책정하고 있다. 중산층 주거안정에 기여하지 못하고 과도한 공공지원으로 기업들의 배만 불리는 기업형 임대주택을 즉각 중단하고, 공공 토지임대, 기금 출자 및 저리 용자 등의 지원은 공공임대주택이나 사회주택 지원으로 전환되어야 한다.

표 4. 기업형 임대주택리츠 임대료 현황

구분	건설사	주택규모	보증금 (단위 : 만원)	월임대료 (단위 : 만원)
위례A2-14블록	대림산업	109㎡	44,500	44
		110㎡	59,000	44
동탄2 A-14블록	대우건설	80㎡	10,000	46.8
		112㎡	14,000	61.9
김포 Ab-04블록	금성백조주택	114㎡	8,000	60
도화지구 5,6블록	대림산업	83㎡	5,000	43
		110㎡	6,500	55
서울 신당동	반도건설	51㎡	4,000	75
		96㎡	10,000	100
수원 오목천동	한화건설	102㎡	5,000	75

출처 : 이원욱 의원, 『[보도자료] 뉴스테이 사업 지분의 63.7%가 주택도시기금』, 2016.09.19

정부가 도입한 임대주택리츠는 민간자본으로 임대주택을 공급한다는 명분으로 도입되었지만 저소득층의 주거안정을 위해 공급되는 공공임대주택의 목적과 거리가 멀다. 민간자본에 온갖 특혜와 공적자금으로 무위험 수익률을 보장하면서 얻는 대가가 기업의 돈벌이 수단이라는 사실이 놀라울 뿐이다. 특히 공급확대를 명분으로 민간 사업자에게 토지 수용권을 부여하는 시도는 공익사업의 근본원리를 심각하게 훼손하고 있다. 박근혜정부의 공공임대주택정책은 저소득층의 주거안정을 위해 국민들이 축적한 공적자원을 활용한다는 사회적 합의를 무참히 짓밟은 것이다.



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

집 없는 서민들의 주거불안과 뼈 아픈 고통을 자신들의 돈벌이 수단으로 사용하기 위하여 공공재산을 자기 멋대로 사용한 집단과 부역자들에게 반드시 그 책임을 물어야 한다. 국정농단에 따른 적폐청산은 주택시장에서도 차고 넘치는 형국이다.

## 주택시장 연착륙과 구조조정

2017년 새해를 맞이하는 주택시장은 그간 미루어져 왔던 구조조정 문제가 본격적으로 대두되고 있다. 소득은 정체되어 있고 주택가격은 더 많이 올라 있다. 주택마련을 위하여 거액의 대출을 받은 소유자들은 금리인상에 따라 더 많은 소득을 원리금 상환에 사용해야만 한다.

집 없는 서민들은 높아진 전세금을 마련할 방법이 없어 도심지에서 더 멀어지고 있다. 젊은 청년층의 주거불안은 훨씬 심각하다. 번듯한 일자리를 구하지 못하는 청년들은 알바를 전전하면서 1평이 되지 않는 고시원에 거주하면서도 자신의 소득의 30% 이상을 소비하고 있다. 청년세대의 과도한 주거비 지출은 결혼과 출산을 기피하는 요인으로 작용하여 대한민국의 생존조차 위협하고 있다. 소득수준에 맞지 않는 주택가격과 임대료 문제를 해결하지 못하면 대한민국은 미래를 계획할 수 없다.

참혹한 국정농단의 결과 대한민국은 조금 일찍 대선을 치루게 될 것으로 예상된다. 하지만 선거에서 누가 당선된다 하여도 과거 정권이 만들어 놓은 적폐를 청산하는 것이 쉽지 않은 상태이다. 빛으로 성장한 주택시장은 작은 바람에도 쉽게 흔들리고 있다. 금리인상과 공급과잉에 대한 공포가 쓰나미처럼 몰려오고 있다. 차기정부는 주택시장의 경착륙을 예방하고 관리하는 것에 많은 시간과 재원을 쏟아 부어야 할지 모른다.

경기침체가 이어지면 손쉬운 건설과 주택으로 경기를 부양하고자 하는 목소리가 터져 나올 것이다. 전 재산이 주택 하나에 몰려 있는 사람들은 가격조정을 감내하지 못하고 인위적인 경기부양 대책을 요구할 수 있다. 예상되는 고통에도 불구하고 주택시장의 구조조정은 대한민국의 미래를 위해서는 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

주택시장의 붕괴를 막고 구조조정을 진행하기 위해서는 서민들의 주거비 부담을 완화하기 위한 정책이 필요하다. 우선 소득수준에 맞지 않는 주택구매를 조장하는 금융정책은 전면적으로 수정되어야 한다. 소 잃고 외양간 고치는 형국이지만 추가적인 피해를 막아야 할 필요는 충분하다. 전·월세 불안 문제를 해결하기 위하여 논의되었던 전·월세 상한제와 계약갱신청구권이 도입되어야 한다. 임대시장이 안정화 매매시장의 안정화는 동시에 진행되어야 효과가 발휘될 수 있다.



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

또한 저소득층이 안정적으로 거주할 수 있는 공공임대주택의 공급을 확대하여야 한다. 공공임대주택 공급은 전세임대와 분양전환 임대 등 단기적으로 공급호수를 맞추는 시도보다는 장기적으로 임대주택으로 활용할 수 있는 임대주택의 공급을 확대하여야 한다. 공공임대주택의 공급은 해당 주택거주자의 임대료 부담을 완화하고 장기적으로 주택시장 임대료 완화에 기여할 수 있다.

다음으로 주택공급에서 공공의 역할을 강화하여야 한다. 주택공급을 민간에게 의존하는 방식은 필연적으로 주택가격을 높이거나 극단적인 주택공급 위축을 가져올 수 있다. 가구 수 증가에 따른 주택수요를 예측하고 공공이 적극적으로 대응하여야 한다. LH 부채 문제를 핑계로 방기하였던 공공택지 공급을 확대하고 적정 수준의 주택을 공공이 공급하는 방안이 필요하다. 



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

2017년 전망7 - 보건의료

## 한국 보건의료 체계의 개혁, 더 이상 미룰 수 없다

고병수\_새사연 이사장 | bj971008@hanmail.net

- 차례 -

- I. 한국 보건의료, 무엇이 문제인가?
- II. 핵심은 일차보건의료 정립
- III. 한국 보건의료 개혁을 위한 제언

### 머리말

나라를 구성하는 시민들이 행복하고 건강하게 살기 위해서는 여러 가지 조건이 필요하다. 가장 중요한 것은 삶을 위한 경제 조건이겠지만 주거, 교육, 육아, 건강의 문제 등은 삶의 질을 높이는 중요한 요소들이다. 그 중에서 양질의 보건의료는 경제 수준, 복지 수준과 함께 발전하면서 그 나라의 선진성의 지표라고 볼 수 있다. 보건의료의 발전은 보건의료체계라는 틀을 통해서 달성되며, 그에 따라 각 나라마다 정해진 자원과 재정을 운용하면서 의료 인력 및 의료기관을 중심으로 의료서비스를 제공하게 된다.

나라의 보건의료 정책에서도 가장 중요한 역할을 하는 것이 바로 일차의료이다. 일차보건의료는 지역사회에서 주민들이 겪는 대부분의 건강상의 문제들에 대해 가장 먼저 접하고, 포괄적이면서 지속적인 관리를 하게 되는 과정으로서 질병의 예방과 교육, 적절한 의학적 치료, 여러 전문가들과의 통합적 환자 관리를 통해 나라의 건강지표를 향상시키며, 효율적인 의료서비스 제공을 가능하게 한다.

하지만 선진 외국과 달리 한국은 120여 년의 역사 속에서 의료의 질적 발달 보다는 양적 팽창을 중심으로 한 의료정책과 의사들은 자영업자 의식을 중심에 두게 된 관행적 사고 때문에 다소 왜곡된 방향으로 흘러오기도 하였다. 의사 수가 많아지고, 전문의 제도가 급속히 확대되는 가운데 1977년 공적 건강보험의 시작과 1989년 전국민건강보험제도의 확대 속에서 의사들은 비로소 사회와 의료공급자인 의사로서의 관계를 인식하게 된다. 건강보험제도는 다행히 자리 잡는 모습을 보였지만, 같이 시도된 의료전달체계를 확립하려는 시도는 실패하고, 일차보건의료 개혁은 번번이 수포로 돌아가고 말았다.

한국의 보건의료 문제는 점점 여러 가지로 위기의 순간이 다가오고 있다. 지금은 그러한 위



# 2017 전망 보고서

기 상황이 피부에 와 닿기 전이지만, 이제 의료 재정의 문제나 의료서비스 공급의 문제, 의료 자원 배분의 문제 등 산적한 문제들이 터져 나올 것이다. 외국이 1980년대를 거치면서 심각하게 고민해온 의료개혁의 문제들이 이제 한국에서의 문제가 될 것이기 때문에 준비를 하지 않으면 그들과 똑같은 어려움에 처하게 될 것임을 선형적으로 인지하고 대처해 나가야 할 필요가 절실히 해지고 있다.

이 글은 이렇게 시민들이 삶을 영위하는데 필수적인 요소들 중에서 건강의 문제를 다룰 것이고, 그것을 뒷받침하는 보건의료 정책의 내용을 풀어나갈 것이다. 여러 보건의료의 문제들을 간단히 요약하다시피 서술하면서 국가 보건의료체계의 핵심인 일차보건의료의 방향을 가장 중요하게 제안할 것이다. 물론 그 방향은 발달된 의료체도의 형태를 목적의식적으로 의식하면서 그 노정에 있게 될 현실 속의 일차보건의료체도의 내용이다.

어느 나라에서도 이루지 못한 경제 발전과 건강지표의 달성과 같은 밝은 우리의 현실 뒤에는 노인 인구의 증가나 총인구의 감소, 소득 격차로 인한 건강 불평등의 문제뿐만 아니라 의료 재정의 문제나 불완전한 의료 전달체계, 국민들의 의료서비스에 대한 불만족 등의 어두운 그림자가 놓여있다. 이러한 현실들은 오래 지나지 않은 미래에 우리의 의료체계를 흔들 것이며, 의료서비스 수혜자인 국민들이나 공급자인 의사들 모두 힘든 시기를 겪게 될 것이라는 위기감을 모두가 인지하여야 한다. 그러면서 대통령의 과행적 국정 운영에 대한 전 국민의 분노가 하늘을 찌르고, 19대 대통령선거가 조기에 치러질 가망성이 있는 이 시점에 선거를 준비하는 집단에 <새로운사회를여는연구원>에서 보건의료에 관한 정책 제안을 보내는 바이다.

## 1. 한국 보건의료, 무엇이 문제인가?

한국의 오랜 역사 속에서 보건의료는 사람의 삶과 함께 해 왔다. 고열 때 일연의 단군 기록에 보면 환웅천황이 풍백, 운사, 우사를 거느리고 곡식, 수명, 질병, 형벌, 선악들을 주관하고 무릇 인간사 삼백육십 여 가지를 주관하며 인간 세상을 다스렸다, 라고 기록되어 있을 만큼 역사가 깊다. 삼국시대를 거치면서 의학이 발전하고 고려에 들어 제도화 되고 민중들을 위한 혜민국, 제위보, 동서대비원 등이 만들어지고, 정규 의학교육도 실시되었다. 조선시대에는 더욱 발전하고 고려 때의 것들을 계승하면서 역할과 이름도 비슷한 혜민서, 제생원, 동서활인원 등이 운영되었다. 한약집성방, 의방유취, 동의보감 등 중요한 의서들이 만들어지고, 의학교육의 정규화 및 의료체계가 자리 잡힌 것도 이 당시였다.

1880년대 말부터 서양의학이 들어오고 일제강점기를 맞으면서 한의학의 자리를 서양의학에 내주게 되었고, 의료 체계는 새로운 의학에 의해 재편된다. 서양 의학은 중앙을 중심으로 확장했고, 자본주의와 함께 성장하다보니 지역에는 그다지 영향을 미칠 수 없었다. 다행히 선교사들의 힘에 의해 여러 지역에도 의료기관이 세워져서 민중들을 위한 보건의료 활동이 이루어지고, 아직까지도 사람이 사는 곳곳에는 몰락해가는 한의원이나 한약방들이 그래도 명맥을 유지하고 있



었다.

일제강점기에는 조선의 의학을 발전시킨다거나 전국의 보건의료 문제를 체계적으로 발전시킨다는 생각이 없었다는 심각한 문제가 있었다. 오로지 총독부를 중심으로 위생이나 보건의 문제를 중심으로 다뤘고, 모든 것은 식민지 병참기지화나 일본의 침략을 위한 기반 정도로 인식하고 있는 상황에서 조선에서의 의료체계는 발전할 수 없었다. 해방 이후 미군정 시대, 정부 수립 후 지금까지도 우리는 제대로 된 의료체계를 만들 수 있는 여러 번의 기회를 놓치다보니 지금까지 흘러왔다. 지역사회를 지탱하는 게 일차보건의료인데 여러 전문의들이 혼재되어 있는 기현상, 비효율적인 의료체계 속에서 의사나 의료 인력들은 불필요한 경쟁과 소모적인 노력을 경주하며 힘들어 하게 됐고, 시민들은 뭔지 모를 의료 체계 속에서 자신의 건강 권리를 잃어가고 있다. 이에 대해 국가나 정치인들은 어느새 방관자가 되거나 약소한 정책 변경 정도로 생색을 내고 있을 뿐, 치솟는 의료비에 대한 대책이나 국가 50년 대계의 보건의료 체계를 생각하지도 못하고 있는 실정이다.

## 1. 한국 보건의료의 문제, 어디에서부터 잘못되었나?

### (1) 의사들, 먼저 나서서 시민들을 위한 의료를 이야기하자.

한국 의료의 공공성 부재, 의사들의 자영업자 의식은 그동안의 역사에서 길들여진 것이다. 한국에서 보건의료 문제를 생각할 때 여러 언론이나 시민단체에서 흔히들 어떤 정책에 대해서 의사들의 반대가 심하다, 너무 자신들의 병원 경영에만 신경 쓴다 등 의사들의 이기적인 측면을 부각시키며 정책 실현의 어려움의 중심에 의사들이 있음을 강조한다. 겉으로는 맞는 것처럼 보이지만 실상을 들여다보면 오래된 문제와 본질의 것이 왜곡되어 있음을 알 수 있다.

의사들은 원래 보수적이라서 웬만하면 정부 정책에 호응하며 지냈었다. 박정희나 전두환, 노태우 때처럼 독재정권이라면 힘에 눌려서라도 복종을 했고, 그 시절이 아니더라도 타협하며 지냈었다. 하지만 최근 들어 의사들이 정부의 의료정책에 반기를 드는 것을 여러 차례 볼 수 있다. 대표적인 것들을 살펴보면, 김영삼 정부가 추진하던 '주치의등록제도'가 의사협회의 반대로 무산됐고, 김대중 정부 초기에 야심차게 준비하던 '단골의사제도' 역시 시작도 못해보고 묻혔다. 그러다 이명박 정부에서는 정부와 의사들의 대화가 잘되는가 싶더니 '선택의원제' 문제로 다시 격돌했고, 포괄수가제 문제로까지 대립이 이어졌다.

지난 17대 대통령 선거 때는 의사협회장이 앞장서서 이명박 후보를 공개 지지했다. 의사들에게 유리한 정책을 펴줄 것이라는 기대가 컸기 때문이다. 많은 의사들이 동참했다. 그다음에 돌아온 것은 자신들의 '이익'을 위협하는 정책과 저수가뿐이었다. 그 당시에는 의사들에게는 자승자박, 자업자득이 아닌가 하는 생각이 들었다. 이런 토양은 도대체 언제부터 만들어진 걸까?



# 2017 전망 보고서

조선 말엽, 서양의학을 도입할 때는 미처 국가적 보건의료 체계를 잡을 여유가 없었다. 일제 강점기에도 '조선 사람들을 문명화하고 위생이 무엇인지 이해할 수 있게'(조선총독부) 하는 것이 보건정책의 목표였다. 보건정책은 일제의 조선 통치 목적과 무관하지 않았다. 그러니 고등 의학 교육과 장기적인 보건정책을 수립하지 않았다. 낮은 단계의 위생에만 중점을 두다 보니 '파리잡기'나 '쥐잡기' 등을 중요 보건사업으로 삼았을 정도다. 게다가 배출되는 의사들에게는 아무런 제재 없이 개업할 수 있게 해서 영리를 취하게 하다 보니 이들을 국가 보건사업에 참여하게 하는 조처나 의도조차 없었다.

해방 뒤 미 군정 때도 국가적 차원의 보건의료 정책은 여전히 부족했고, 의사들이 국가정책 사업에 참여하지 못하는 분위기는 마찬가지였다. 개발경제를 외치던 1970년대 이후에 조금씩 변화는 있었다. 그나마 의료기관 인프라를 늘리는 데 정부가 힘을 기울이기도 했다. 1977년에는 전국민건강보험의 모태가 되는 의료보험이 잉태됐다. 아마 의사가 사회와 연결돼 공적 관계를 맺는 최초의 의료정책일지 모른다. 1989년에는 지역별·직능별로 나뉜 의료보험이 전국민건강보험으로 통합·확대됐고, 의료전달 체계가 최초로 시행됐다. 당시 낮은 수가에도 공적 건강보험을 의사들이 받아들일 수밖에 없었던 이유는 박정희 정부의 힘에 눌린 탓이 컸다. 정부는 의사들의 수입이 좋은 것을 보고 수가를 낮춰도 되겠다는 판단을 했고, 서슬 퍼런 유신시대여서 의사들은 크게 소리를 높여보지 못하고 받아들여야 했다.

1980년대 이후에는 정부의 의료개혁이 의사들의 반대에 부딪혀 거의 뜻을 못 이뤘다. 원인은 과거 정부가 찍어 내린 진료 수가에 대한 저항감이 컸기 때문이다. 그런데 의사들의 정부 정책에 대한 반감은 정부의 태도에 대한 반발감도 있었지만 한국의 의사들 사이에서 지난 120년 동안 몸에 밴 자영업자 의식도 한몫했다. 의과대학에 들어가서 비싼 수업료를 내고, 의사자격증을 따서 전문의 과정을 거쳐 개원하기까지 국가는 의사로 성장하는 개인에게 어떤 지원도 한 적이 없다. 보건복지부로부터 의사면허증을 받는 순간을 제외하고 의사들은 국가나 사회와 어떤 공적 관계를 맺어볼 기회가 없었다. 외국처럼 국가와의 계약을 통해 주민의 보건의료를 책임지는 위치에 서보지도 않았고, 의사들은 전문가임을 자처하지만 그 전문성을 배타적인 것으로 만들어 수입을 얻는 것에 주력할 뿐이었다. 오히려 보건소가 지역에서 환자 진료를 하는 것을 못마땅해 하거나, 그 역할을 축소해야 한다고 주장하는 기이한 모습까지 보여준다.

의료사회학을 바라보는 전문가들은 의사들의 이런 정체성을 '기업가주의'(Entrepreneurism)에서 찾기도 한다. 의사들의 기업가주의는 병원 운영을 기업 운영처럼 여기고 이익 창출을 주된 목표로 하는 태도를 가리킨다. 의사로서 가지는 전문성을 사회적 관계 속에 역할 하도록 하고 존경받는 '전문가주의'(Professionalism)와 대조되는 개념이다. 선진 외국은 종합병원 등 입원이나 전문 치료를 필요로 하는 곳은 대부분 공공병원이지만 동네의원도 대부분 개인 사유물이어도 의사들은 교사나 경찰관, 소방관처럼 주민을 위해 봉사하는 직업군으로 인식된다. 의사들은 그 속에서 보람을 찾는다. 물론 충분한 의료재정과 '의료를 공적인 것'으로 인식하는 사회적인 분위기도 영향을 줬을 것이다.

문명화된 시대에 의료는 분명 공적 의미를 갖는다. 하지만 우리나라에서 의사들은 종합병원



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

이든 동네의원이든 대부분 사적 영역에서 일을 한다. 자본주의가 시대정신이고, 정부는 의사협회든 공적인 관계를 요청하거나 손을 내밀지 않는 토양 속에서 의사들은 자영업자로 성장하도록 교육을 받아왔다. 포괄수가제 같은 정부의 보건의료 정책에 보이는 의사들의 집단적인 거부감은 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

이러한 상황을 어떻게 극복할 것인가? 속 시원한 답을 내기는 어렵다. 몇 가지 실마리는 있다. 먼저 우리 의사들도 이제는 의료를 국민에게 돌려주려고 노력해야 한다. 의사가 자영업자 정신을 유지하는 한, 그리고 우리 사회의 의료 문제에 대해 이익집단으로서만 목소리를 높이는 한, 의사집단이 국민의 신뢰를 얻기는 힘들다. 몇 년 전 포괄수가제를 둘러싼 여론의 싸늘한 반응을 봐도 이는 쉽게 확인할 수 있다.

정치인이나 정부도 의료의 공공성을 유도해내고, 필요한 재정과 인력 배치를 적극적으로 준비해야 한다. 의사들이 믿음으로 의료개혁 정책을 같이 만들어나갈 수 있게 해줘야 한다. 먼저 자영업자를 양산하는 의과대학 교육 시스템부터 손봐야 한다. 또 종합병원 이상은 전문성을 갖추려고 노력하되, 동네의원들은 지역 주민이 편안하게 진료 받을 수 있는 환경을 만들고, 지속적이고도 포괄적인 일차 의료를 구현하면서 시민들이 안심하고 입원 치료를 받을 수 있는 병원 시스템을 갖추도록 해야 한다. 가브리엘 G. 마르케스의 책 '100년간의 고독'처럼 세상과 조화를 이루지 못하고 자신만의 세계에 갇혀있는 120년 역사의 한국 의료, 이 나라에 사는 시민들과 의료인들, 그리고 정부가 합의할 수 있는 제도적인 개혁이 절실히 필요하다. 의사들은 국민도 살고 자신들도 살기 위해서 먼저 왜곡된 모습으로 고착화 되어가는 한국의 보건의료를 더 이상 방치하지 말고 개혁에 앞장서야 한다.



## (2) 한국 보건의료의 문제점 분석

흔히들 한국은 낮은 보건의료 재정 수준에 비해서는 비약적인 발전을 이루고 있다고 내외에서 평가를 한다. 하지만 그 말 속에는 누군가의 희생이 있었다는 것을 알아야 한다. 국가의 보건의료 체계에서 세 이해 당사자들을 규정해 보면 나라의 시민들, 의료인들, 그리고 정부를 비롯한 정치권이다. 이 중에서 시민들과 의료인들의 희생을 기억해야 한다. 정부나 정치권은 손해 볼 것이 없었고, 방관만 해왔다고 볼 수 있다. 왜 그런가 여러 지표들을 보면서 살펴보자.

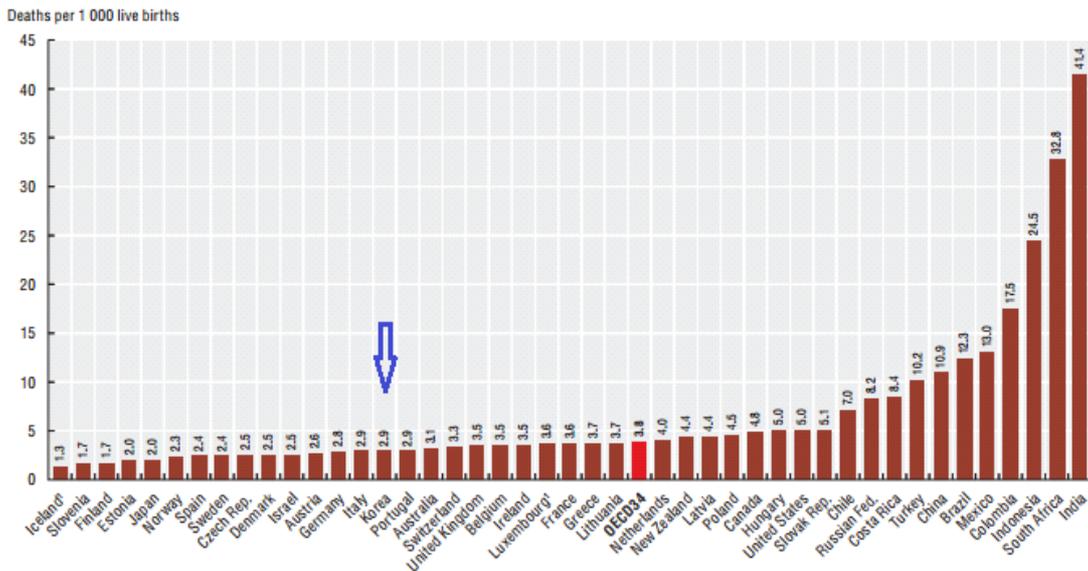
### ① 성공적인 여러 보건지표들

#### 영유아 사망률

영유아 사망률(Infant mortality rate)이란 태어난 아기 1,000명 당 1년동안 생존한 수를 기준으로 한다. 그 비율이 높고 낮음에는 한 나라의 보건의료체계의 특징뿐만 아니라 모성과 아기를 돌보는 사회경제적 조건들, 사회적 환경, 개인 생활습관 등이 영향을 미친다. 반드시 높은 재원 투여가 좋은 결과를 보이는 것만은 아니라는 것은 어떤 나라는 의료재정을 적게 들이면서도 영유아 사망률이 낮게 나타나는 것을 볼 수 있다. 얼마나 효율적인 의료 체계를 가지고 있느냐에 따라 달라질 수 있는 문제이다.

아래 그림을 통해서 봐도 최근 한국의 영유아 사망률은 선진국들 중에서도 수위를 차지할 정도로 좋은 지표를 보이고 있다. 그것은 위에서 언급한 여러 조건들이 영향을 주었기 때문이다.

〈그림1〉 영아 사망률(2013년 기준)



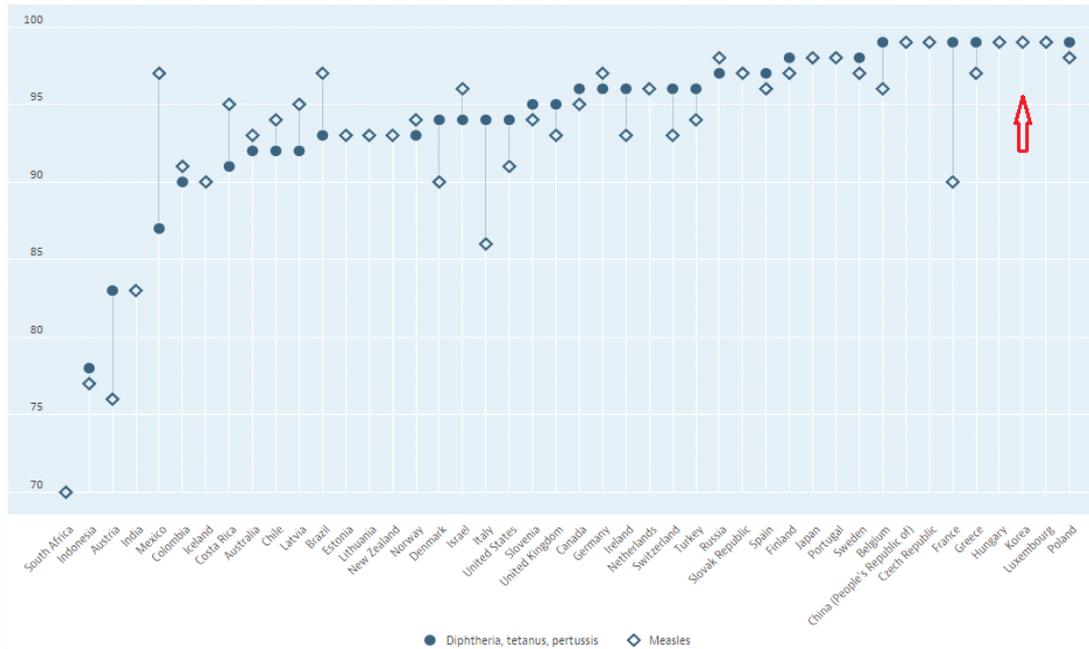
출처 : OECD Health Data 2015, 화살표는 한국유소아 예방접종률



# 2017 전망 보고서

예방접종에는 수십 가지가 있지만 가장 효과가 있다고 증명되어 있고, 각 나라의 접종 계획에 따라 완료된 정도를 의미한다. 세계 통계에서는 DPT(디프테리아, 백일해, 파상풍)와 Measles(홍역) 접종을 기준으로 삼는다. 한국은 가장 예방접종 완수율이 높으면서도 최고 수준으로 표시되고 있다.

〈그림2〉 DPT, 홍역 예방접종률(2013년 기준)



출처 : OECD Health Data 2015. 화살표는 한국

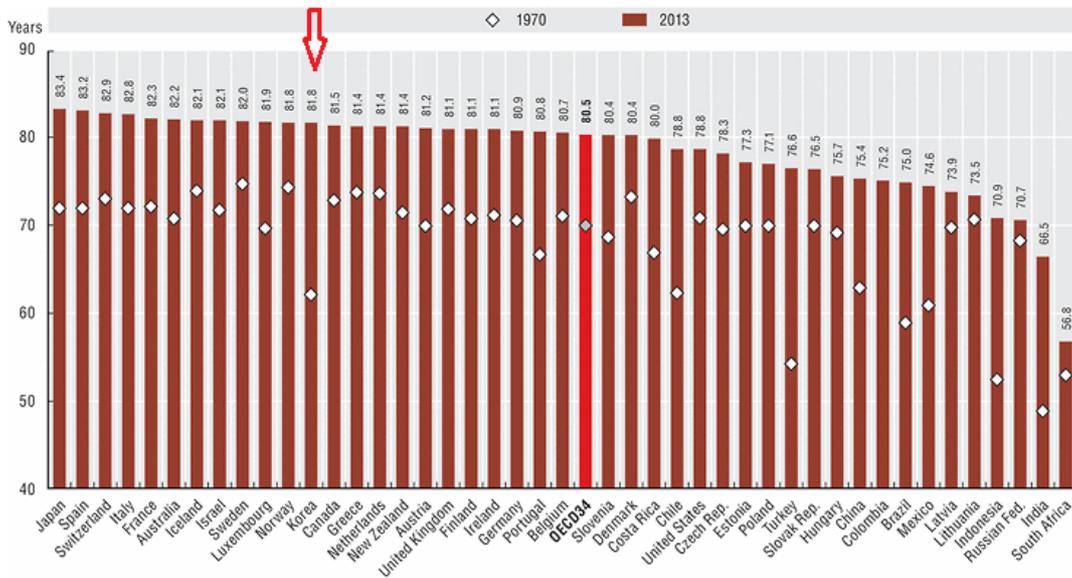


# 2017 전망 보고서

## 평균 수명

평균수명은 태어나서 기대되는 여명(Life expectancy at birth)을 말한다. 한국은 <그림3>에서 보듯이 1970년대와 비교하면 괄목할만한 증가 수치를 보여주고 있다.

<그림3> 평균 여명(Life expectancy at birth, 1970 and 2013)



출처 : OECD Health Data 2015

화살표는 한국

그 외 한국의 의료기술은 세계 선진국 어디와도 견줄 정도로 발전해 있다. 암 치료 수준이나 여러 가지 의료기술들은 오히려 외국에서 배우러 올 정도로 비약해 있다. 문제는 가장 근본적인 문제들이 해결되지 않은 채로 기형아처럼 발전하고 있다는 점이다.



# 2017 전망 보고서

## ② 그늘에 가려진 왜곡된 의료 현실

### i) 현상으로 보는 한국의 보건의료 문제

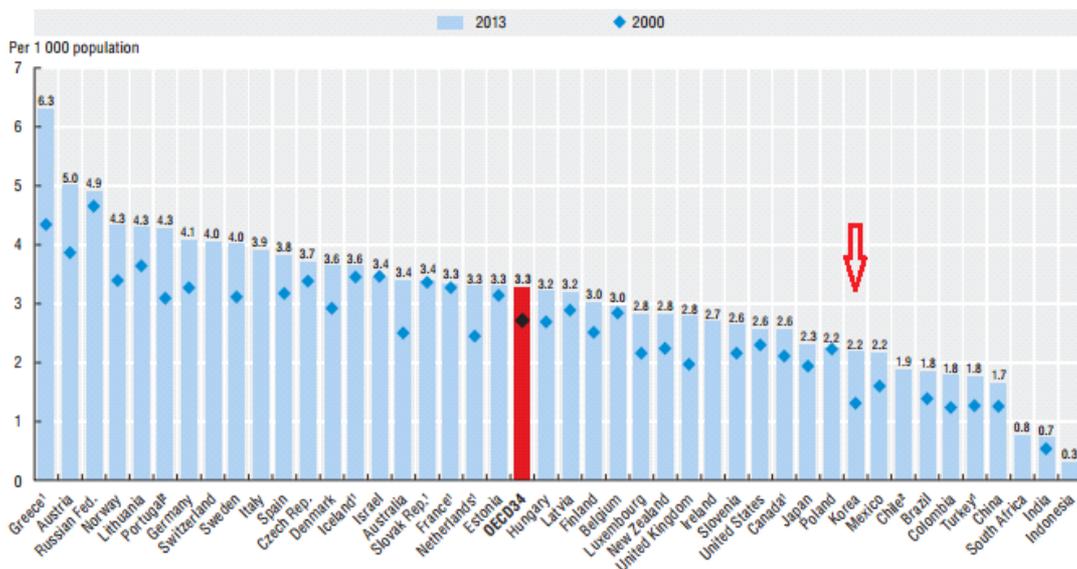
#### 의료 인력의 문제

한 나라의 보건의료 수준을 얘기할 때 흔히 의사, 치과의사, 간호사 수를 분석한다. 그 이유는 그들이 보건의료 최일선에서 일하며 가장 중요한 역할을 하기 때문이다.

의사 중에서 진료활동 의사 수가 얼마나 되는지가 중요한데, 흔히 활동의사(Practising physicians) 수라고 한다. 이들은 의사 면허를 가지고 있지만 연구 활동을 하는 의사들, 해외로 나가거나 해서 활동이 없는 의사들은 제외하고 표기하는데, 활동의사라는 표현 보다는 진료활동 의사라고 하는 게 더 이해가 빠르기 때문에 일부 전문가들은 이렇게 쓰고 있다.

진료활동 의사의 엄밀한 기준은 그 나라 인구 1,000명 당 실제로 환자를 진료하는 의사들을 말하며, 수련 중인 전공의들도 포함되며, 한국의 경우 한의사까지 포함된 수치이다. 인구 1,000명을 기준으로 한 것도 의미가 있는데, 보통 지역사회에서 의사 1인당 돌볼 수 있는 적절 주민 수를 1,000명으로 보기 때문에 그 기준으로 잡는 것이다.

〈그림4〉 인구 1,000명당 진료활동 의사 수 비교(2000년과 2013년)



출처 : OECD Health Data 2015

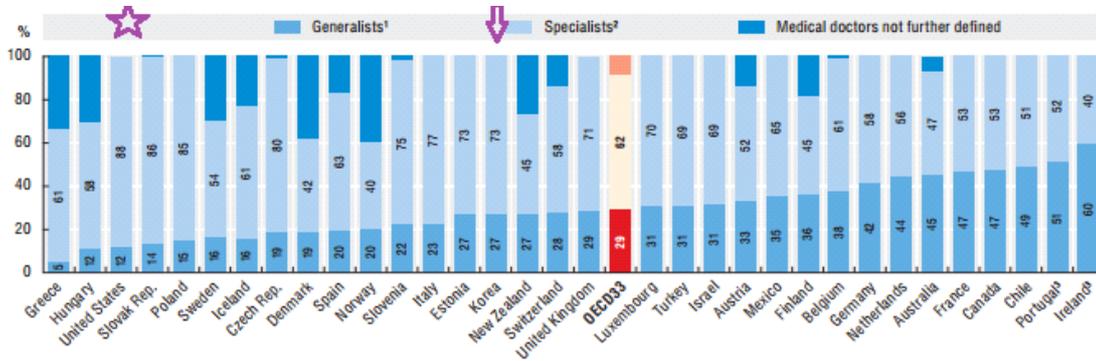
화살표는 한국



# 2017 전망 보고서

가끔 이 통계가 언론에 나오면 갑론을박이 벌어진다. 대부분의 시민단체나 언론에서는 한국의 의사 수가 이처럼 적기 때문에 더 늘리는 정책을 펼쳐야 한다고 강변한다. 하지만 그러한 주장은 다소 근시안적인 측면이 있다. 현재의 의사 수는 적게 나오지만 의사 수 증가율은 OECD에서도 가장 가팔라서 현재의 추세로 추정을 해보면 2030년 부근에는 OECD 평균을 넘어선다고 보고 있다. 너무 지나치게 의사 인력을 늘리는 정책을 펴면 오히려 공급이 초과되는 현상이 벌어질 수 있다. 중요한 것은 적절한 곳에, 적절한 의사들이 충분히 있느냐, 이지 절대 수 자체가 많고 적음은 문제가 아니다.

〈그림5〉 일차보건의료전문의와 단과전문의 비교(2013년 기준)



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 OECD에 보고된 한국을 표시하고, 별표는 실제 일차의료전문의 추정한 것 표시

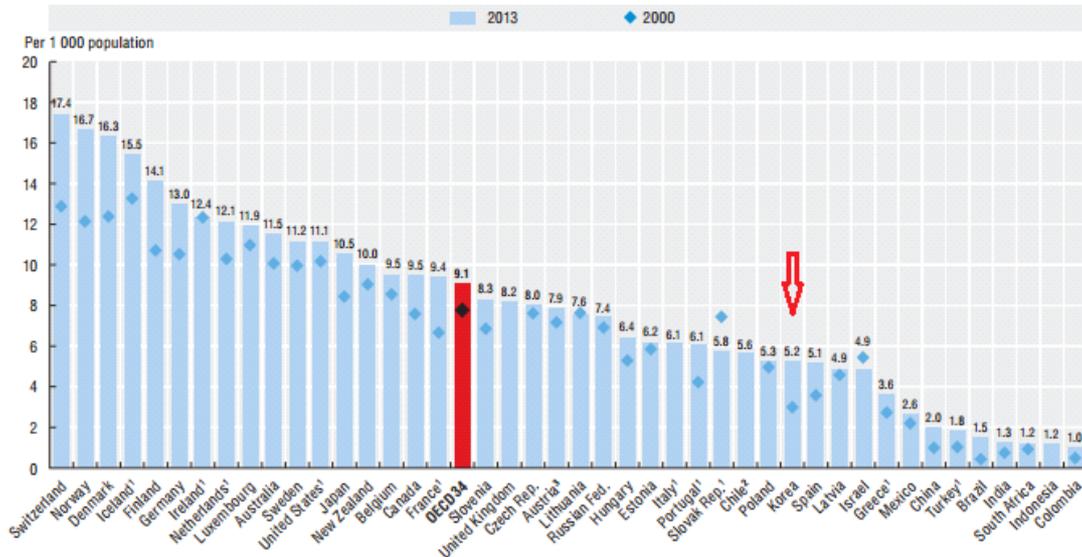
일차보건의료 전문의는 지역사회에서 가장 먼저 주민들을 대하고, 가장 빈번하게 그들의 건강을 돌보는 의사들이다. 그에 대칭되는 대상이 단과전문의이다. 이들은 소아과, 내과뿐만 아니라 일반외과, 안과, 피부과, 정형외과 등 한국에서 전문의 시험을 치르는 24개 전문과목 전부를 지칭한다. 선진 외국들은 일찍이 일차보건의료가 발전해서 특화되고, 교육 및 수련도 잘 운영되는데, 한국은 여러 전문의들이 모두 동네에서 개원하고 있다. 혼재된 전문의 제도이다 보니 일차보건의료가 발전할 수 없었다.

일차보건의료전문의 기준은 한국의 가정의학과처럼 그에 대한 3~4년의 전문의 수련을 받은 의사들을 말하지만 일부에서는 내과, 소아과 의사들도 포함시키기도 한다. 위 <그림5>에서 보는 것처럼 한국의 경우에 순수한 일차보건의료 전문의를 수치에 넣은 것이 아니라 개원한 몇몇 단과 전문의들까지 포함하다 보니까 화살표 수준으로 보이지만 실제로 추정하기에는 뒤로 몇 번째 들 정도로 열악하다고 보는 것이 적절하다.



# 2017 전망 보고서

(그림6) 인구 1,000명당 활동 간호사 수 비교(2000년과 2013년 비교)



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국, 오스트리아는 병원 근무 간호사만을 표시함

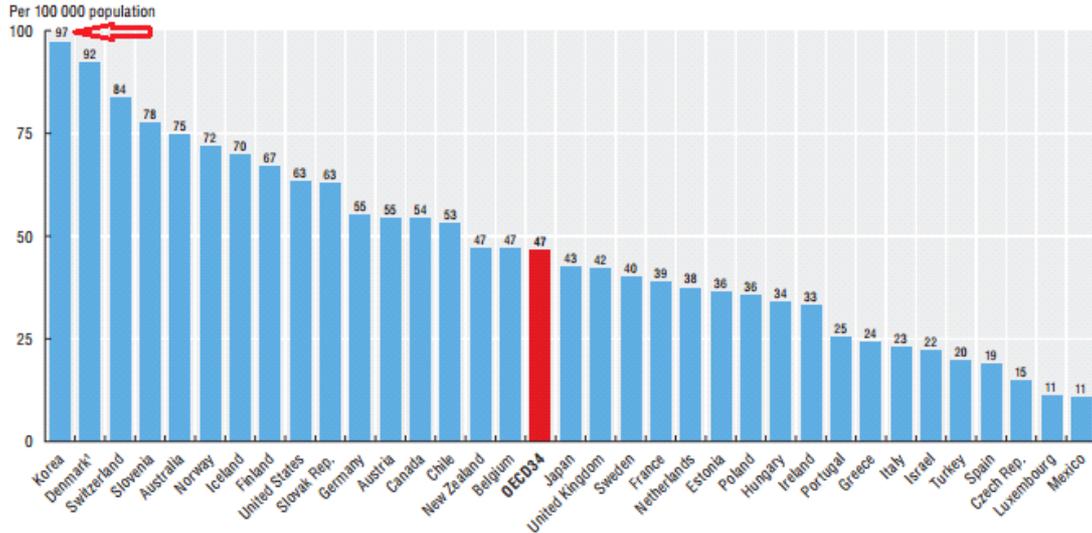
활동 간호사는 의사와는 다르게 실제로 환자를 간호하는 것뿐만 아니라 관리직이나 교육에 종사하는 인력들도 포함시킨다. 여기에는 간호대학 정규과정을 거친 간호사뿐만 아니라 일정기간 교육을 받고 자격증을 얻는 간호조무사까지 포함된다. 대개 조산사는 이 범주에 포함되지 않지만 OECD의 경우 절반 정도는 그들의 업무 내용을 고려해서 간호 인력으로 넣기도 하지만 보통의 통계에서는 제외한다.

한국에서 간호 인력의 문제는 의사보다도 심각하다. 보통 외국에 비해서 상당히 많이 배출하고 있지만(<그림 7>) 실제 현장에서 활동하고 있는 간호 인력들은 턱없이 부족하고, 그 수치는 위 표에서 보는 것과 같다. 간호대학이나 간호 학원 수료생은 OECD에서 가장 으뜸이지만 실제 일하는 인력은 턱없이 부족해서 일차의료 현장이나 병원의 업무에서 상당한 어려움을 겪고 있다. 이들 유희인력의 문제는 심각하다.



# 2017 전망 보고서

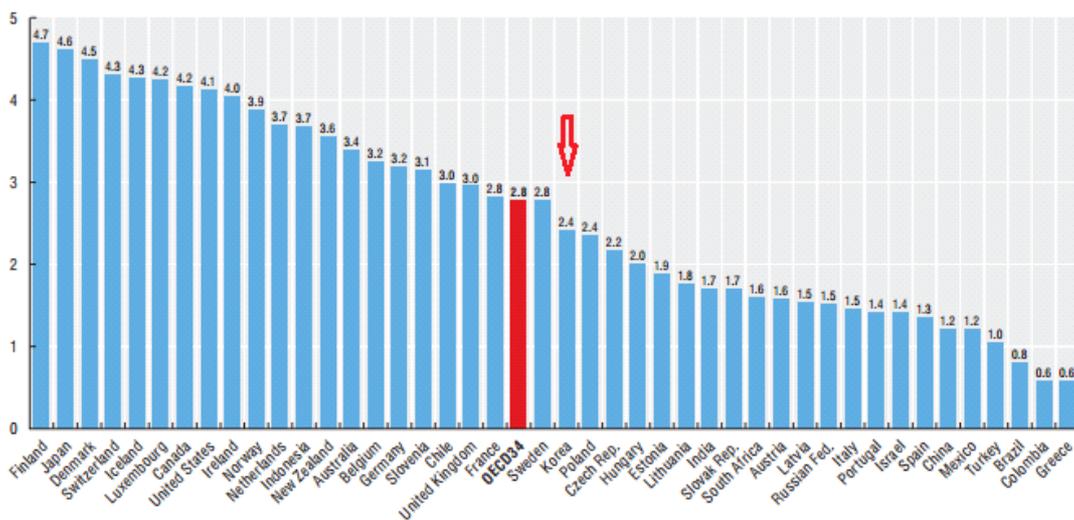
〈그림7〉 간호 인력 수료생 수 비교(2013년 기준)



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국, 간호 인력에는 간호대학 졸업생과 간호조무사 과정 수료생을 합친 수치임

〈그림8〉 의사와 간호사 비율 비교(2013년 기준)



출처 : OECD Health Statistics 2015

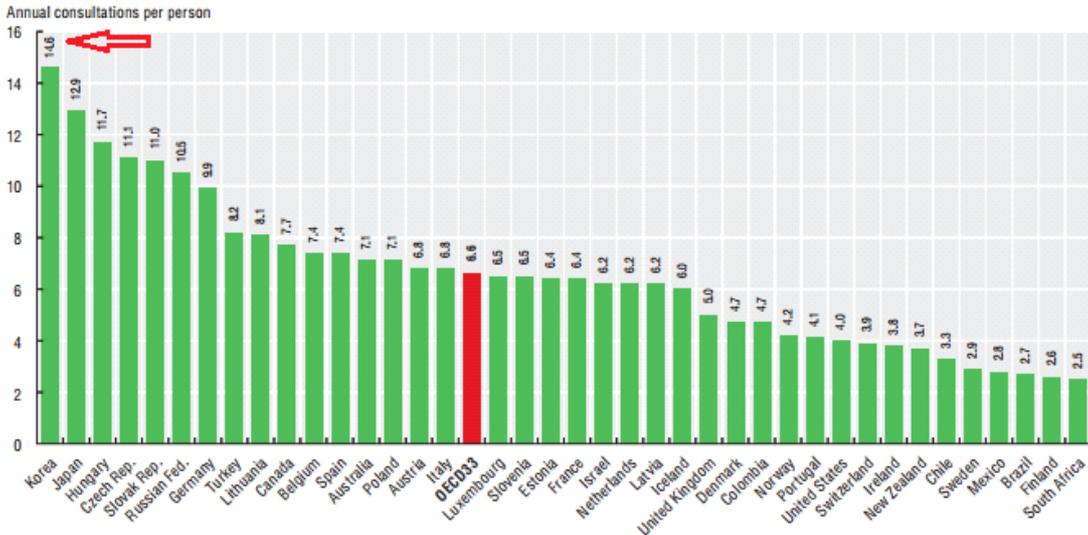
화살표는 한국



# 2017 전망 보고서

## 진료 행태의 문제

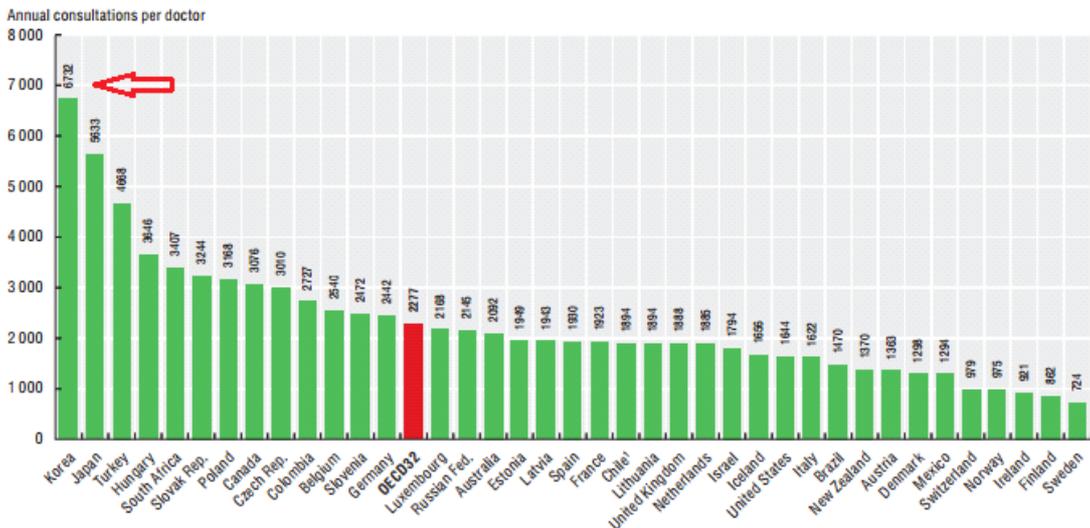
〈그림9〉 인구 1인당 외래 진료 건수(2013년 기준)



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국

〈그림10〉 의사 1인당 진료 건수(2013년 기준)



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국

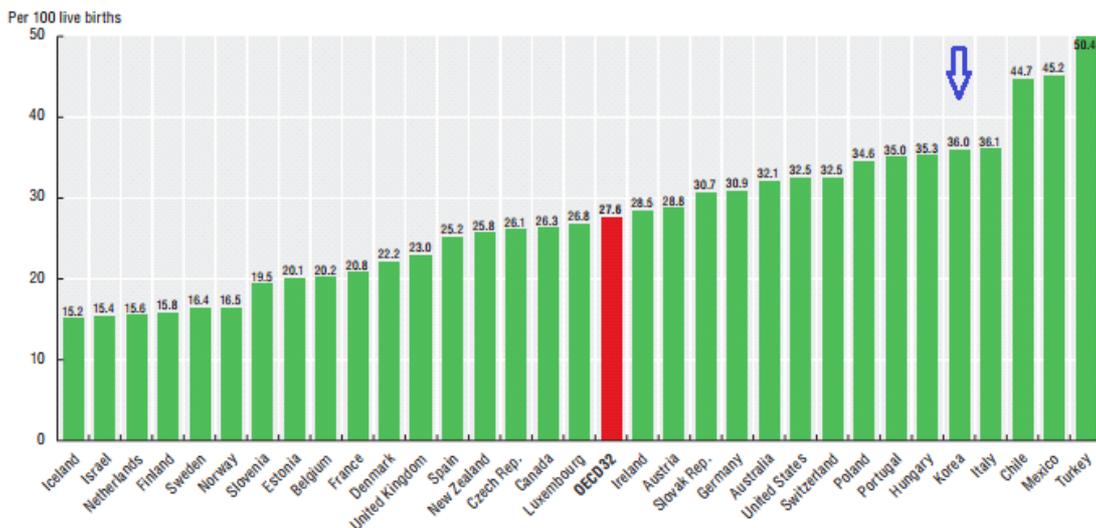


# 2017 전망 보고서

<그림9>에서는 한국 사람들이 얼마나 자주 외래 이용을 하는지 보여주고 있다. 특별히 다른 나라에 비해 많이 아플 조건을 가지고 있지도 않은데 이처럼 가장 선두에 위치할 정도로 많이 이용한다. 이렇게 됐을 때 의료비용 증가는 물론 항생제 남용 건수 증가, 의료 사고 증가 등 문제들이 야기될 수 있다. 일차의료 발달하지 않은 일본과 한국이 번갈아가면서 1, 2위를 다투다가 최근에는 거의 독보적으로 한국이 1위를 고수하고 있다.

<그림10>에서는 외래 진료를 하는 의사들이 얼마나 환자를 많이 보고 있는가 볼 수 있다. 불필요한 진료가 많고, 이로 인해 연구나 다른 일을 할 수가 없을뿐더러 진료에 허덕이는 과로 가능성이 엿볼 수 있다.

<그림11> 제왕절개율(2013년 기준)



출처 : OECD Health Statistics 2015

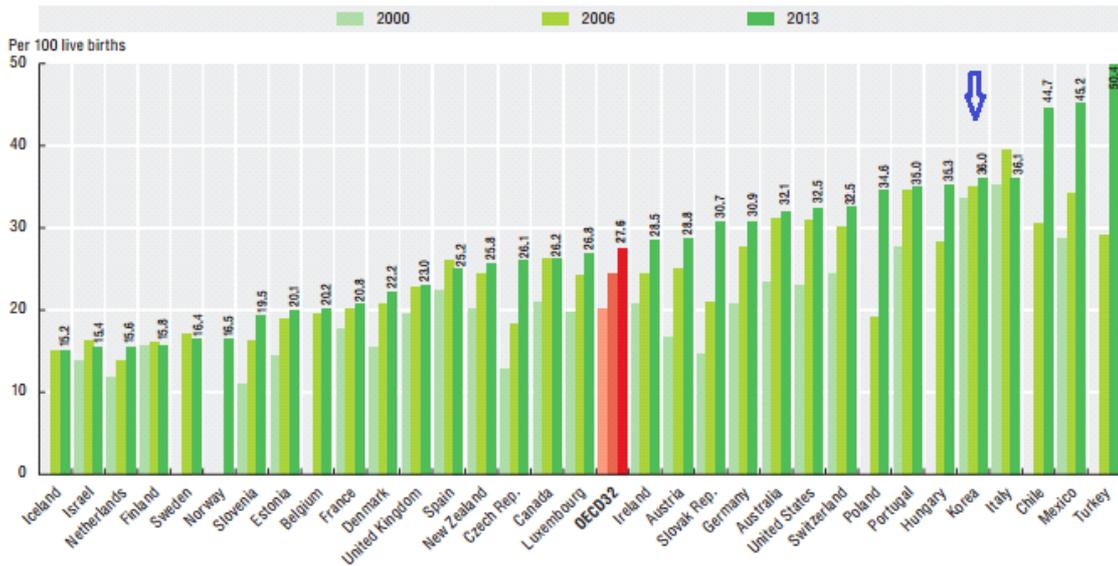
화살표는 한국

제왕절개율은 100명의 신생아 출산에서 제왕절개로 낳은 아기가 몇 명인지 보는 것이다. 자연분만이 좋긴 하지만 한국에서는 아직도 높은 수치를 보여 준다. 아래 <그림 12>에서처럼 그 증가율이 다른 나라에 비해 완만한 편이지만 아직도 제왕절개 수술이 많이 행해지고 있다.



# 2017 전망 보고서

〈그림12〉 제왕절개율의 변화 추세 비교(2000년에서 2013년까지 비교)

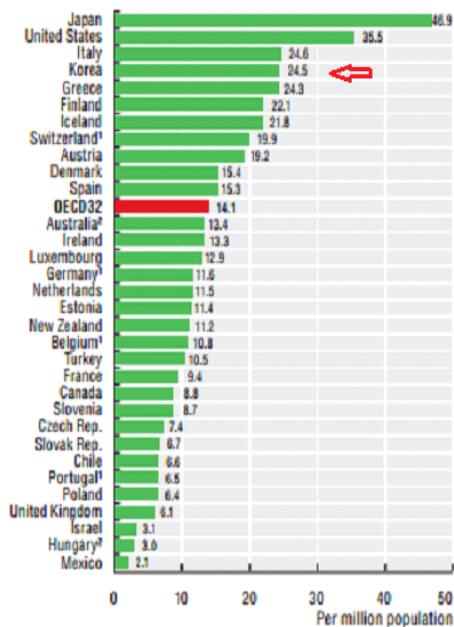


출처 : OECD Health Statistics 2015

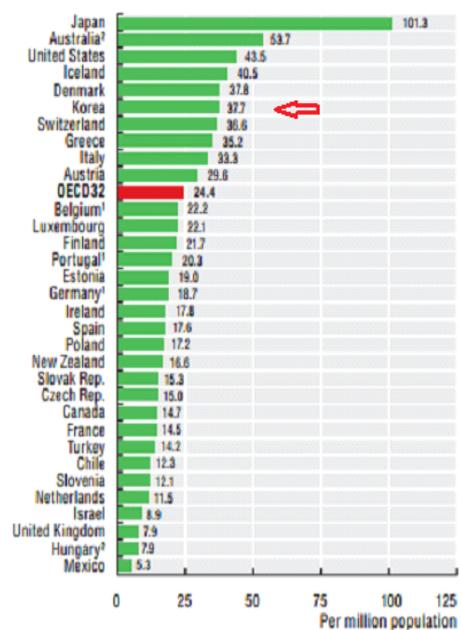
화살표는 한국

## 보건의료 인프라 현황

〈그림13〉 MRI 보유 현황(2013년 기준)



〈그림14〉 CT 보유 현황(2013년 기준)





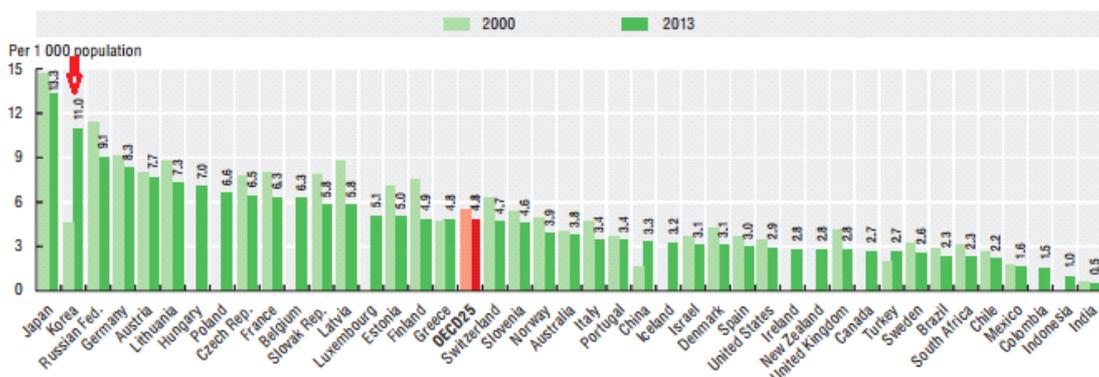
# 2017 전망 보고서

출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국

<그림13>과 <그림14>에서 보는 것처럼 MRI Units(자기공명영상 장치)나 CT machines(컴퓨터 단층촬영기)의 보유 수는 여러 나라에 비교해서 앞 순위에 있다. 의료기계의 보유 상황이 그 나라의 보건의료 발전을 보여주는 비교 대상이 아님을 알 수도 있고, 한국의 경우 의료기관마다 무제한으로 가지고 있어서 의료 이용 낭비 등 문제점이 되기도 한다.

<그림15> 병상 수



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국

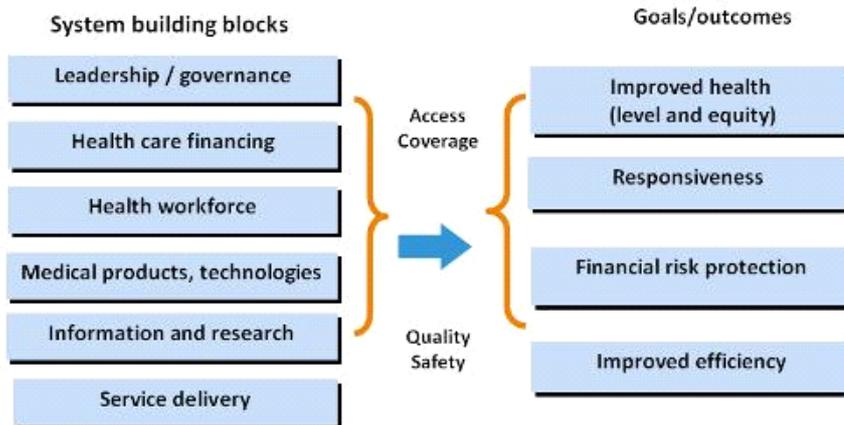
병상 수는 보통의 병상뿐만 아니라 정신병원 등의 것도 포함하되, 장기요양 시설의 것은 제외하고 수치에 넣는다. 다른 의료 기계와 마찬가지로 적절히 보유하고 있는 것이 중요하지 지나치게 많다는 것은 의료 이용에 불효율성을 나타내게 된다.

## ii) 보건의료 체계로 본 문제점들

국민들의 건강을 지키며 지속가능하게 만드는 보건의료체계(Health system)는 일차의료 현황, 의료전달체계, 건강보험이나 세금을 통한 보장성 수준, 보건의료체계 전반의 효율성(Efficiency)과 형평성(Equity) 정도, 교육 수련 현황, 다양한 의료비 지불제도, 공공 영역 수준, 보건의료의 질 등을 담게 된다. WHO에서는 보건의료체계를 구성하는 6가지 요소로 리더십과 거버넌스, 재정, 인력, 인프라(시설이나 장비, 기술 등), 의료 정보와 연구 활동, 의료서비스 전달체계로 구분하고 있다. 이러한 요소들을 통해 전체 시민들은 형평성 있게 건강 수준이 높아지고, 재정 부담의 급격한 증가를 억제하면서도 효율성 있는 보건의료 시스템을 구축할 수 있게 된다고 제안한다. 그랬을 때 보건의료체계 수준과 결과는 그 나라의 경제 수준과 가장 밀접하게 연관되지만 정책 입안자들이나 보건의료 제공자들의 노력이나 시민들의 관심을 통한 개혁이 무엇보다도 중요하다.



〈그림16〉 WHO가 바라본 보건의료체계의 구성 요소와 목표



출처 : WHO 누리집

한국은 1977년 처음 건강보험이 탄생하고 나서 빠르게 자리 잡으며 전국민건강보험제도로 정착되었다. 1980년 초기의 가정의학과 도입 즈음의 실패, 김영삼 정부나 김대중 정부 당시 주치의제도 노력 실패로 일차의료 및 의료서비스 전달체계 개혁은 담보 상태에 빠졌다. 시민들은 마음대로 의료기관을 선택해서 이용하면서도 제대로 된 의료서비스를 받지 못하고, 의사들은 저렴한 수가체계 때문에 많은 환자를 봐야만 하는 현상이 고착되었다. 응급실은 응급실이 아니라 야간 진료소로 전락하고, 심장과 폐 수술처럼 우리 몸의 생명을 담당하는 의료진들은 점점 부족해지고 있다. 이러한 문제들이 쌓이고 쌓이면서 폭발한 것이 2015년 메르스 사태이다.

감염병의 발생은 불가항력이라고 볼 수 있다. 언제, 어디에서 전파되어 나타날지 모르기 때문이다. 하지만 그런 감염병의 확산은 국가 보건의료체계의 문제가 된다. 이런 물음을 해볼 수 있다. “지역에서 생긴 첫 환자가 동네의원에서 충분히 인지할 수 없었을까?” 감기 비슷한 증상으로 동네의원을 찾은 환자는 의사의 진료 중에 아랍권 여행을 다녀온 걸 얘기할 수 있고, 의사는 WHO에서 경고한 메르스의 중요성을 알고 있었다면 의심을 하며 주의를 했을 텐데 하지 않았다. 그 다음의 경로에서도 많은 물음이 나올 수 있다. “왜 그 환자는 하나의 질병으로 이 병원, 저 병원 돌아다니게 놔뒀을까?”, “유수의 대학병원들은 응급실에서 엄청난 전파를 방지했을까?”, “왜 국가는 이런 것 하나 대책을 못 만들까?”

많은 전문가들은 메르스 사태를 보면서 지역사회를 기반으로 하는 일차보건의료의 부실과 걸



# 2017 전망 보고서

으로만 성장을 한 대한민국 의료체계의 민낯을 적나라하게 보여준 것이라고 평가한다. 하지만 그 후로도 변한 게 없는 게 문제이다. 격리병상이 늘고 감염병 대책이 나왔지만 보건의료 체계를 바꾸려는 모습은 보이지 않는다. 분명히 비슷한 감염병이나 재난의료 상황이 벌어지면 똑 같은 문제점들을 노출하며 우왕좌왕 하게 될 것이다. 진정 바뀐 게 없기 때문이다.

### iii) 질 낮은 의료

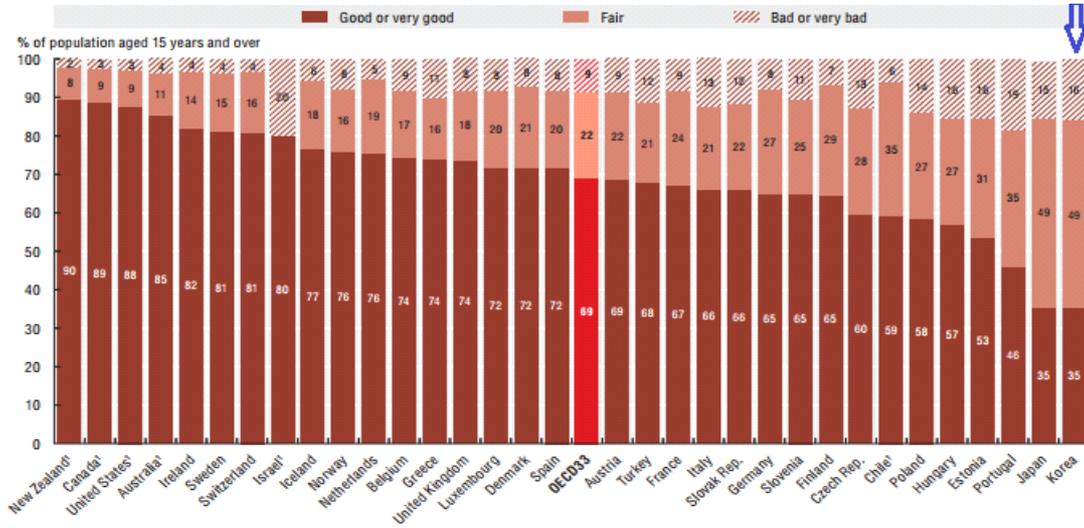
의사들이 장시간의 업무로 과로하고 있다는 것은 이미 알려진 사실이다. 고소득자로 분류되면서 경제가 어려운 상황에서 그나마 낮지 않느냐, 하겠지만 그들 내부에서 보면 지금의 의료 체계에서 고통 받는 집단 중의 하나라고 볼 수 있다. 저녁 늦은 진료와 공휴일 진료도 많이 해야 하고, 어느 조사에서 보면 동네의원의 경우에 일주일 평균 55시간 정도 진료 업무로 시달리고 있다고 한다. 이것은 야근까지 해야 할 때의 자동차 조업 노동자들의 시간보다 많다고 보여진다. 시민들의 의료 이용 과다와 낮은 진료 수가로 인해 환자를 많이 진료해야 하는 의료 체계로 인한 결과이다.

시민들은 자유롭게 의료기관 이용을 할 수 있어서 좋은 것 같지만 그로 인한 피해는 다시 시민들에게 돌아가고 있다. 자기 스스로 진단을 해서 전문의를 찾거나 여기저기 다니다 보니 정작 병세를 악화시키는 문제 등이 나타나고 있는 일차보건의료의 문제 때문이다. 선진 외국은 주치의제도를 비롯한 일차보건의료의 안정성을 꾸준히 발전시켜 오면서 효율적이고 질 높은 의료 제공하고 있다.

의료에서 많은 환자를 진료해야 하는 의료계의 현상은 정부로서도 불필요한 진료와 의료비 상승을 유도하게 되어 문제라고 할 수 있지만, 시민들은 평균 수명이 높아졌어도 건강수명은 그에 따라가지 못하는 것, 자가 건강 인식 정도는 낮은 수준을 나타내게 되는 문제들을 안고 있어야 한다. 아래 <그림17>은 시민들에게 건강 상태를 묻는 질문에 아주 좋다(very good), 좋다(good), 보통이다(fair), 나쁘다(poor), 아주 나쁘다(very poor)로 구분하고 표시한 것이다. 다소 주관으로 판단한 것이지만 어느 정도 건강에 대한 인식을 엿볼 수 있는 자료이다.



# 2017 전망 보고서



출처 : OECD Health Statistics 2015

화살표는 한국



〈그림17〉 성인의 자가 건강 인식(2013년 기준)

## II. 핵심은 일차보건의료 정립

### 1. 일차보건의료의 의미

일차보건의료(Primary health care)란 지역사회에서 주민들이 건강을 위하여 가장 먼저 접하게 되면서 긴밀한 환자-의사 관계를 통해 포괄적이고 지속적으로 의료서비스를 제공하는 기본 의료체계를 말한다. 이를 위해서는 충분히 수련된 일차의료 전문의가 가능한 보건 의료 자원을 통해서 전문 병원 및 지역사회와 정부, 관련된 여러 의료 인력들과 협력하면서 효율적이고 최선의 의료서비스 제공이 가능해야 한다. 흔히 일차의료(Primary care)라고 표현하기도 하는데 이는 다분히 의료 중심의 사고에서 나타나는 것이라고 보인다. 거기에 보건(health)이란 의미를 더 함으로서 의료뿐만 아니라 건강증진이나 예방 활동 등의 중요성을 강조하게 되는데, 이 표현이 지역사회의 건강 지킴이로서 적절하다고 보며, 실제로 유럽 쪽에서는 일차보건의료라는 표현을, 북미 쪽에서는 일차의료란 것을 많이 사용해서 문화와 인식의 차이를 느끼게 한다.

이러한 일차보건의료의 개념은 보건의료체계와 함께 생성, 발전하게 되므로 아주 근래에 정립되었다고 한다. 오랜 옛날에는 의료가 단순히 아픈 사람을 치료하는 과정이라고 했을 때 환자가 있었고 의사가 있었을 뿐이었다. 그 때 서양에서는 의사가 왕진 가방을 들고 말을 타거나 마차를 타고 멀리 있는 환자에게 가서 진료를 하였을 것이다. 아주 오래 전부터 내려온 이러한 관행은 1900년대 초까지도 이어져 내려왔다. 그들은 아주 간단한 감기에서부터 알 수 없는 치명적인 병까지 돌봤고, 산모를 진찰하고 아이를 받아냈으며, 필요한 외과적 수술도 하였다.

동네의원은 그래도 마을에서 가장 변화한 곳에 위치하였고, 진료실에는 탁자와 진료 기구, 진열장이 있다. 진찰과 치료용 물건들은 청진기와 약간의 수술 도구, 소독약과 약초(herb)로 만든 몇 가지 약품들이 전부였다. 이러한 모습은 시골에서든 대도시에서든 마찬가지였다. 의사들은 가까이 있는 주민들을 대상으로 아기들이나 어른들 구분 없이, 질병의 경중에 관계없이 지역의 모든 의료의 내용들을 담당했다. 그들을 사람들은 단순히 ‘의사(doctor)’라고 불렀다. 지역의 일차보건의료를 담당했고, 거의 모든 보건의료 문제들을 해결했다.

### 2. 전문의 과정의 탄생

그러던 것이 산업혁명과 같은 변화가 생기고, 도시화가 진행되면서 인구가 늘자 규모가 큰 병원들이 생겨나기도 한다. 산업화에 따라 빈부의 차가 커지고, 고아와 장애인들의 문제들도 생겨나기 시작하면서 복지시설이나 자선 병원들이 생겨나기도 하였다. 이들 규모가 큰 병원들은 많은 재정이 들어가므로 대부분 중앙이나 지방정부, 종교단체, 혹은 대부호(大富豪)의 투자와 지원에 의해서 운영이 되었다. 의학의 내용도 분화가 이루어져서 내과, 외과로 구분되었고, 이들은



다시 몇몇 세분화를 이루게 된다. 대규모 병원이 만들어지면서 해당 병원에 고용되어 진료를 하는 의사가 생겼고, 의사들이 전문화 되어 나누어지기 시작하면서 의사들은 마을 주민들과 멀어지기 시작했다.

진료실에서 환자를 보면서 수술도 하고, 왕진도 가는 것이 오래도록 의사의 전형적인 모습이었지만, 전문의는 병원 건물 안에서만 활동하게 되었다. 내과 의사는 약물로, 외과 의사는 수술만, 안과 의사는 눈만, 산부인과 의사는 산모나 부인과 질환들만 진료하면서 더 훌륭한 의술을 보여줄 수 있었다. 하지만 이들 의사들은 더 이상 동네를 돌지도 않고, 말을 타고 멀리 있는 지역까지 가서 진료를 하지도 않는다. 다른 전문가들은 더하겠지만 내과 의사가 아이를 받아내야 한다든지, 아이들을 치료한다든지, 다친 다리를 꿰맨다든지 하는 것들은 상상할 수 없는 일이 되었다.

의사들은 이제 배타적이면서도 한 부분에만 전문적인 수련을 받은 의사와 이전처럼 일반적인 진료를 담당하는 의사로 나누어지게 되었다. 물론 분화 초기에는 병원의 전문의보다 동네의원에게서 일반적인 진료를 하는 보통의 의사들이 훨씬 그 수가 많았을 것이다. 유럽에서 의사들이 분화된 것은 훨씬 오래 전이지만 전문적인 수련과정을 거치면서 자격을 주기 시작한 것은 미국에서 시작한 전문의 제도의 영향에서이다.

본격적으로 전문의 면허제도가 이루어진 곳은 미국의 안과 전문의 과정이었다. 처음 전문의 제도가 만들어진 것은 단순히 의학의 발달과 분화의 필요성 때문이기도 했지만, 의사 수입과 그들이 누리게 될 명예나 지위 등이 큰 역할을 했다고 한다. 1917년 미국의사협회(AMA, American Medical Association)는 안과시험위원회를 만들어서 안과 전공의 과정을 거친 의사들에 한해 안과 전문의 자격시험을 치르게 하였다. 이후 1924년에는 이비인후과 전문의 제도가 만들어졌고, 1930년에는 산과 의사들과 부인과 의사들이 세 번째로 시험위원회를 만들어서 전문의들을 배출하기 시작하면서 1930년대에는 대부분의 진료과목들이 전문과로 분화하였다.

### 3. 일차보건의료는 지역사회의 90% 건강문제를 해결

전문 의 제도는 유럽이나 북미 대륙에서 유행처럼 번져나갔다. 마치 진정한 의사는 전문의인 것처럼 생각하게 되는 현상도 일어났다. 그것은 의사들뿐만 아니라 시민들 사이에서도 당연하다는 인식을 심어줬다. 하지만 그로 인한 병폐도 심각하게 나타나기 시작하는데, 가장 큰 문제는 단과 전문의(세분화된 전문의)가 되어서도 동네에서 이전에 동네의원 의사들이 하는 진료를 그대로 하고 있다는 것이었다. 그로 인해서 일차의료 전담의(외국 표현의 ‘일반의’, General practitioners, GPs)들과 단과 전문의들 사이에 구분이 모호해지고, 사람들은 전문의가 더 고급스러운 진료를 하는 줄 알고 이전의 일차의료 전문의들보다 특정 과목만을 전문으로 진료하는 전문의를 찾는 경향이 많아지게 되었다.

하지만 단과 전문의들은 주민들의 질환이나 건강상의 문제에 대해서 통합적인 사고를 할 수



# 2017 전망 보고서

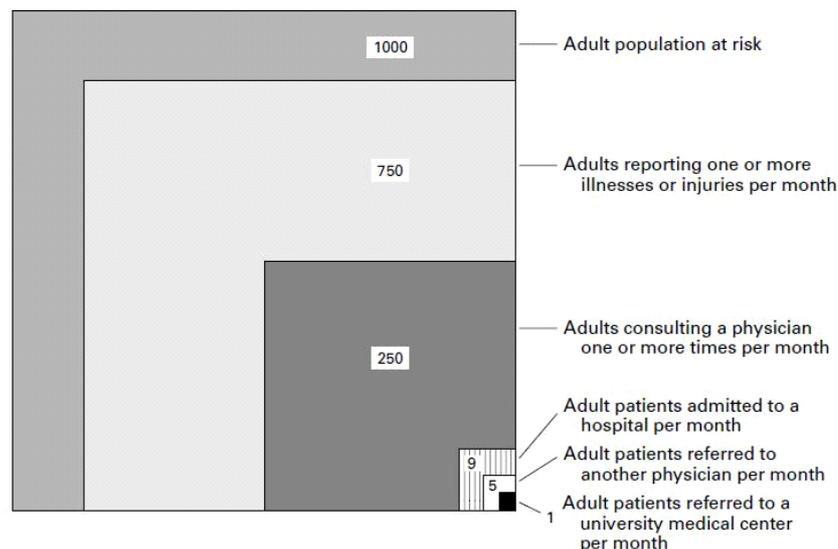
없었고, 더욱이 자기가 전공한 문제 외에는 관심을 기울이지 않았기 때문에 지역사회에서 적절한 보건의료의 과수꾼으로서의 역할은 담당할 수 없었다.

사람들이 자기 스스로 진단을 하고 전문과를 찾아가는 것이 나은지, 지역에서 포괄적인 보건의료 문제를 해결하면서 적절히 해당 전문의를 안내받고 찾아가는 게 나은지는 이미 많은 연구를 통해서 입증 되었다. 후자의 경우에서 의료비 급증을 막을 수 있었고, 건강문제 해결 등에도 더 효율적이었다.

영국을 비롯한 몇몇 나라에서는 선진적으로 통제를 하기도 했지만, 혼재된 일차보건의료 전문의들과 단과 전문의들 간의 관계는 많은 논란거리가 되기 시작하였다. 1961년 미국의 노스 캐롤라이너 의과대학 교수로 근무하던 화이트(Kerr L. White)와 그의 동료들은 이러한 문제의식 속에서 권위 있는 의학잡지인 NEJM(New England Journal of Medicine)에 ‘의료의 생태학(The Ecology of Medical Care, 1961)’이라는 제목으로 일차보건의료의 중요성과 신뢰성을 강조하는 논문을 발표하였다.

여러 인구 집단으로부터 자료를 모았으나 <그림18>은 이를 1,000명의 인구집단으로 간소화해서 표현한 것이다. 큰 영역은 작은 영역을 포괄하지 않으며, 단지 크기를 나타낼 뿐이고, 치료 내용은 서로 중첩될 수도 있다.

<그림18> 화이트(Kerr L. White)의 의료이용 행태에 대한 자료 그림  
( ‘Cube diagram of health ecology’ )



출처 : The Ecology of Medical Care. NEJM, 1961



화이트의 논문에서 보듯이 주변의 모든 질환들 중 90%, 혹은 95% 이상까지도 일차보건의료 전문의들이 진단뿐만 아니라 직접 치료하면서 해결할 수 있는 것들을 알 수 있다. 화이트는 이러한 결과들을 보면서 의과대학의 교육도 이러한 결과를 인식하면서 좀 더 일차보건의료다운 것에 중점을 둘 필요가 있으며, 지속성과 포괄성을 지닌 일차보건의료를 강화하고 확대하는 것에 연구 방향이나 여러 가지 지원도 많아져야 한다고 강조했다. 그리고 이 자료가 1960년대의 것이어서 현대에는 적용이 안 될 것 같지만 최근의 연구들을 봐도 여전히 그 비율은 비슷하다고 학자들은 얘기하고 있다.

1978년 구소련의 도시였지만 현재는 카자흐스탄의 수도인 알마아타(Alma-Ata)에서 열린 세계보건기구(WHO) 회의에서는 중요한 선언이 있었다. 당시까지의 전 세계에서 벌어지는 건강 위협 요소들과 해결 방안을 제시하기 위해 그 동안의 연구 결과들을 집대성하면서 다음과 같은 구호를 내놓게 된다.

*‘서기 2000년까지 모든 인류에게 건강을! (Health for all by the year 2000!)’*

WHO에서는 이후로도 지속적으로 국가에서, 지역에서의 일차보건의료의 중요성을 강조해 왔고, 특히 저개발국가들을 중심으로 예방과 보건 사업을 중심으로 한 일차보건의료 정착을 위해 여러 가지 일들을 진행하고 있다.

### Ⅲ. 한국 보건의료 개혁을 위한 제언

앞에서 한국에서의 여러 보건의료의 문제점들을 다른 나라와 비교하면서 간략히 살폈다. 그에 대한 방안들은 그 문제점들을 해결하는 과정 위에 있어야 한다. 선거 국면마다 마주하게 되는 선심성 보건의료 공약이나 정책들은 지금의 문제들을 해결할 수 없을뿐더러 의료비 상승과 무질서한 의료 체계만 심화시킬 뿐이다. 직물을 찢 때 씨줄과 날줄이 있는데, 날줄을 고정하고 씨줄을 엮어가면서 천을 만들어 나가듯이 그 나라의 보건의료 체계(날줄)를 튼튼히 하면서 하나 하나의 정책들(씨줄)을 엮어 나갈 때 좋은 옷감이 나오게 된다.

한국에서의 중요한 보건의료 체계의 문제들은 크게 보면 일차보건의료 정립과 주치의제도 도입의 문제, 일차보건의료 인력 양성의 문제, 의료서비스 전달체계 재정립의 문제, 저수가와 지불제도 개선의 문제, 낮은 의료보장성의 문제, 허약한 건강보험 재정과 건강보험 개편의 문제, 의학교육의 문제( 기초의학 발전 방안과 기피 전공과목 등)에 대한 개선 문제라고 볼 수 있다. 이에 대한 해결 노력 속에서 지금의 만성질환, 노인의료, 암환자 관리 등을 효율적으로 할 수 있고, 아직도 자리 잡지 못한 응급의료체계 및 중증 환자 초기 대응의 문제 등도 자리를 잡게 될 것이다.



## 1. 일차보건의료 바탕에 보건의료 체계 구상이 이루어져야

- 일차보건의료에 대한 정의 확립 및 그에 따른 보건의료 체계 개혁 필요

한국에서는 아직 대한의사협회나 관련 전문가들이 머리를 맞대고 일차보건의료에 대한 정의나 중요성에 대해 합의한 적이 없다. 이에 대한 노력이 먼저 선행되면서 여러 문제들을 해결하는 노력을 해야 제대로 방향을 잡고, 올바른 정책이 만들어 질 것이다. 일차보건의료는 단순히 지역에서 개원한 의사들이 하는 역할이 아니라는 것을 인식해야 한다. 한국에서처럼 24개 전문과를 수련한 전문의들이 동네의원을 차렸다고 일차보건의료가 수행되는 것은 아니다. 위에서 살펴본 것처럼 여러 건강상의 문제들을 포괄적으로 다루면서 지속적인 관계 속에서 엄연히 지역사회 건강 파수꾼 역할을 할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 그에 걸맞는 의료 인력 양성과 수련 체계가 갖춰져야 한다. 그리고 정부의 적절한 재정 지원과 관심은 필수이다.

흔히 의료전달체계라고 말하는 의료서비스 전달체계도 강화되어 전문 병원은 전문 질환을 다루게 하고, 지역에서의 많은 건강 문제들은 일차보건의료 전문의들과 관련 인력들이 협력하면서 해결할 수 있도록 정비되어야 한다. 과거 1989년에 시도하였지만 실패하면서 흔히 이러한 노력을 하게 되면 ‘재정립’이라고 한다.

주치의제도는 그러한 노력 속에서 논의되어야 할 중요한 과제이다. 흔히 의사들이 이익이 될 것이 없기 때문에 반대를 하지만 실제 그것을 도입하게 될 때는 무리한 경쟁을 없애고 안정적인 진료 환경을 만들게 되며, 충분한 보상과 소신 진료를 보장하게 할 수 있다. 의사들도 무조건 반대를 하지 말고 전향적인 모습으로 마주할 필요가 있다. 언제까지 대형병원과 경쟁을 공공의료기관과 경쟁을, 주변 동네의원과의 경쟁을 하면서 지낼 것인가? 인구의 변화, 만성질환의 증가, 비효율적인 의료의 모습을 계속 가져가려고 할 때 서로가 파국을 맞게 될 것이라는 것을 알아야 한다. 그래서 하루 빨리 더 나은 의료 체계에 대한 고민을 서둘러야 한다.

## 2. 동네에는 일차보건의료, 병원에는 전문 인력들이

- 보건의료 인력 개편 필요

세계에는 없는, 한국에만 있는 특이한 현상이 있다. 일단 동네의원에는 수많은 전문의들이 포진하고 있다는 점이다. 많은 선진 외국에서는 동네의원은 수련 받은 일차보건의료 전문의들이



# 2017 전망 보고서

포괄적인 의료 문제를 해결하고 있는데, 한국에서는 20여 개 전문의들이 모두 개원을 해서 진료를 하고 있다. 자신의 전문성을 갖추기 위해 4~5년의 전공의 과정을 마치는데 정작 지역에 나와서는 자신들이 수련 받은 내용의 10~20퍼센트도 활용하지 못하는 현상이 벌어지고 있다. 차라리 그럴 바에는 1~2년만 수련 받아도 될 일을 비효율적으로 긴 수련 기간은 왜 두는 것인가 생각해 봐야 한다.

동네는 일차보건의료 인력들이 지키고, 각 전문과 의사들은 종합병원이나 대학병원에 남아서 중증 질환이나 전문 질환들을 다루게 인력 재배치를 해야 한다. 병원에 입원하면 의사 얼굴 보기가 하늘에 별 따기라고 할 정도로 의사가 부족하고, 많은 진료나 연구로 과로하는 현상도 해결될 일이다. 물론 현행 진료수가나 병원내의 환경 개선이 선결 조건이기는 하지만 마냥 이대로 갈 수는 없다. 보건의료 체계 개선을 위해 의료 인력 구조 개선에 대해 장기 계획을 만들어서 수가 현실화라든지, 병원 환경 변화 등과 함께 진행해야 한다.

지금 지역에 개원해 있는 전문의들은 어떻게 할 것인가, 걱정할 수도 있다. 그들은 지금 그대로 업무를 하면 되고, 이후 지역으로 진출하는 전문의들이 줄어들게 유도를 하면서 종합병원 이상의 의료기관에서 자신들의 전문성에 맞춰 일을 하도록 해야 한다. 물론 이러한 인력의 변화는 오랜 기간이 필요해서 단시간 내에 하면 안 되고, 일차의료 전문의들의 교육·수련이 자리 잡고, 여러 전문의들이 병원 시설에서 일할 수 있는 환경을 만들어내면서 함께 진행해야 하니 오랜 기간에 걸쳐 정착할 수 있는 부분이다. 그랬을 때 아래 그림에서처럼 지역사회에는 일차보건의료 전문의들이 자리를 잡아 나가는데 기존 단과 전문의들은 점점 줄어들고, 대신 종합병원 등 전문 의료기관으로 흡수되는 전문의들이 늘어나게 될 것이다.

〈그림19〉 효율성 있는 의사들의 전문화





### 3. 주치의제도 도입 절실

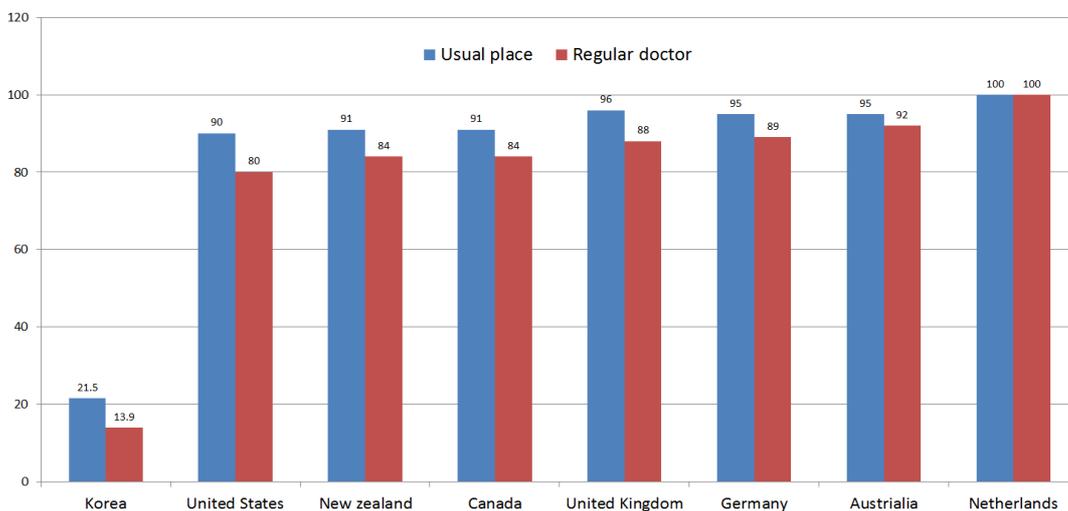
- 일차보건의료의 정립은 주치의제도 도입으로

주치의제이란 주치의등록제도의 준말이다. 일차보건의료가 정립되는 속에서 주민-의사의 긴밀한 관계가 형성되도록 하는 것이 주치의제도이다. 등록(registration)을 통해 일정한 의사와 주민이 관계를 맺고 지속성 있는 건강 문제 해결이 이루어지도록 하는 것이다. 지금처럼 환자는 자기가 판단해서 의사를 찾다보니 시간이나 비용의 낭비를 막고 효율성 있는 의료 행위가 이루어지도록 하며, 긴밀한 관계에서 여러 건강상의 문제들을 충분히 상의하도록 하는 제도이다. 전 국민이 자신과 가족의 문제들을 잘 아는 가운데 건강 문제가 있을 때 함께 할 수 있다면 얼마나 좋을까? 이의 장점에 대해서는 이미 확립되어 있기 때문에 논란의 여지는 없다. 문제는 전문의가 지역에 포진해 있는 상황, 오랜 관행 등이 해결해야 할 과제들인데, 그것은 조금씩 바뀌어 나가면 될 일이다.

주치의제도 준비 과정 초기에는 몇몇 지역에서 이루어지고 있는 의료복지 사회적 협동조합(과거 '의료생협')의 모델이라든지, 공동개원 모델 등을 연구하고 지원하면서 제도가 원활히 자리 잡도록 하는 게 좋다. 일차보건의료에 종사할 의사들이나 간호 인력들에 대한 계획, 정부의 지원 등도 맞춰서 진행해 나간다면 충분히 단계를 밟으며 안착할 수 있다.

아래 그림에서 보면 선진 외국들은 자신이 늘 찾는 의사들이 대부분 있어서 주치의제도를 잘 운용하고 있지만, 한국은 늘 찾는 의료기관은 22퍼센트, 늘 찾는 의사는 14퍼센트 정도밖에 안 된다.

〈그림20〉 상용의료기관이나 주치의 보유율 (18세 이상 성인, %)





출처: 한국의료패널 2012년 자료

## 4. 지불제도 개편 필요

- 주치의제도를 운용할 일차보건의료 전문의, 전문 종합병원의 전문의들에 대한 지원

보건의료에서 지불제도는 진료비를 어떻게 할 것인가의 문제이다. 이에 대한 개편은 주치의 제도를 운용하게 될 때 그에 대한 지원 대책과 단과 전문의들이 병원에서 적절히 배치될 수 있도록 하는데 중점이 두어져야 한다.

- i) 주치의제도에서 일차보건의료를 위한 인당정액제(등록 및 기본 관리비)
- ii) 주치의제도에서의 행위별수가제 혼용
- iii) 주치의제도에서 여러 의료서비스에 대한 수가 적용(방문, 상담 등에 대한 수가 문제)
- iv) 여러 전문 진료 영역에 대한 수가 개편

## 5. 의료 보장성의 단계적 개선

- 보장성 확대는 의료 체계 구축에 바탕을 뒤야

의료 보장성이란 국가 재정이나 건강보험 재정을 통해서 국민들의 의료 이용 시 보장할 수 있는 범위를 말한다. 한국의 의료 보장성 63퍼센트라는 것은 외래나 입원에서 사람들이 의료비의 60퍼센트 정도는 보장을 받고 나머지 40퍼센트 정도를 본인 부담이라는 뜻이다. 최근 한국의 의료 보장성은 60퍼센트 초반에 머물고 있다. 선진 외국의 80퍼센트 가까운 보장성에 비하면 국가 경제력 수준에 견주어도 형편없는 수치이다. 서민들은 그만큼 의료비 부담으로 힘든 경제생활을 영위하고 있다는 의미이기도 하다.

이런 보장성은 국민 생활에 막대한 영향을 끼치는데, 의료정책에서 흔히 잘못하고 있는 것은 전체 체계를 고치는 것은 등한시 하고 의료서비스에 대한 재정을 투여해서 보장성을 높이려고 한다는 것이다. 물론 그러한 의료서비스들을 개인 부담을 적게 하는 것은 중요하지만, 자칫 '밑 빠진 독에 물붓기'가 되기 쉽다. 비용은 계속 들어가는데 국민 건강 지표는 제자리라면 무언가 문제가 있는 것이다. 그러한 우려를 해결하기 위한 방안이 바로 의료 체계(시스템)를 적절히 개혁하는 것이다. 주치의제도를 통해서 효율성 있는 지역사회 의료체계를 만들어 나가고, 의료서비스 제공 체계가 자리 잡으면서 무분별한 의료기관 이용이 바뀌고, 병원 입원에서도 충분히 의료진과 접촉할 수 있는 여유, 갑작스런 응급 상황에서도 잘 치료될 수 있는 응급 체계 등의 의료 인프라 구축이 먼저 고려되어야 한다. 이런 바탕 위에서 여러 의료서비스 행위들이 적절하게 국민 비용 부담 없이 받을 수 있게 해야 의료 재정 급상승을 억제하고 완만한 비용 상승 구도를 만들 수 있다.

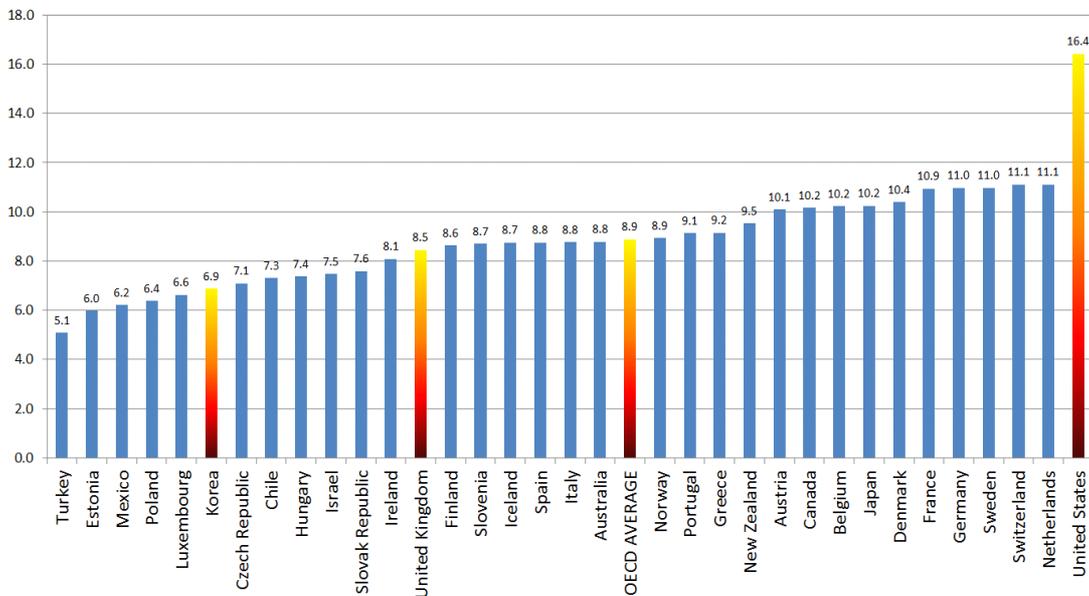


## 6. 건강보험 재정 확대와 보험체계 개편 필요

- 건강보험 재정 확대, 건강보험료 체계 개편이 필요

건강보험 재정 확대가 중요한 이유는 나라의 의료 보장성을 확대하는 바탕이 되기도 하지만 여러 보건의료 체계 개혁을 위해 필요하기 때문이다. 선진 외국과 비교해 보면 한국에서는 국민들이 의료에 이용하는 비용이 적기도 하고(<그림21>), 2016년 최근의 건강보험 재정은 약 60조 원 정도인데, 프랑스가 200조 원이 넘는 수준과 비교하면 국가의 보건의료 재정도 형편없이 적다.

<그림21> OECD 국가의 GDP 대비 보건의료비 (2013)



출처: OECD Health Statistics 2015

한국은 건강보험의 재정 수입은 가입자인 국민이 대부분 부담하는 구조인데, 건강보험료 수입으로 80%를 충당하고, 나머지 20%는 국고지원(일반회계 14%, 담뱃세 건강증진기금 6%)에서 메운다. 건강보험료 국고보조금은 국민건강보험법에 의해 매년 전체 건강보험료 예상수입액의 일정액을 지원하도록 되어 있는데, 조금씩 증가해서 2009년 14.9%(4.7조 원)에 불과하던 것이 2016년경에는 전체 보험료 수입의 20% 정도 되지만 여전히 낮은 것은 남겨진 과제이다. 그러나



# 2017 전망 보고서

이나마도 정부는 이런 법 규정을 어기고 건강보험 국고지원금을 해마다 축소 지원해 왔는데, 국민건강보험공단 노동조합에 따르면 2007년부터 2016년까지 정부가 미지급한 건강보험 국고지원금은 총 14조6,706억 원이나 된다고 한다. 특히 박근혜 정부 4년간(2013~2016년) 미지급된 국고지원금만 8조1,474억 원이라고 할 정도로 정부의 무책임함이 심각하다.

경제 규모가 비슷한 타이완의 경우를 보면 면적이 한반도 전체의 0.16배, 인구는 남한의 절반 정도이지만 경제 수준은 비슷하며 우리와 비슷하게 거두는 보험료에 많이 의지하는 편이고 개인 보험료 부분이 많이 차지하지 2009년 기준으로 보면 그래도 전체 건강보험료 재정의 28.7% 정도를 국고에서 지원(같은 시기 한국의 두 배 수준)하고 있었으며, 2013년에는 31퍼센트로 증가하는 모습을 보여 준다. 이러한 국고 지원금이 적은 것이 국민의 의료보장성을 높이지 못하는 제일 큰 원인이 되며, 건강보험을 지속시키기 위해서 개인보험료에 상당한 정도로 의지하고 있다는 것을 의미한다.

〈그림22〉 세계 각국의 건강보험 국고지원 현황

	1인당 GDP*	건강보험국고지원금	연도
프랑스	44,538	102%	2012
그리스	22,594	90%	2006
오스트리아	51,306	53%	2010
일본	36,331	지역건강보험:50% / 직장건강보험:16.4%	2014
룩셈부르크	111,716	37%	2014
벨기에	47,721	32%	2012
대만	22,597	31%	2013
터키	10,482	25%	2014
한국	28,101	20%	2014
폴란드	14,378	20%	2008
슬로베니아	24,019	8%	2006
헝가리	13,881	적자 금액	2014

\*: 2014년 IMF 자료, 달러화 기준

출처: 사회진보연대 보건의료팀(2015)

1977년 한국에서 일부 사업장에서 시작한 건강보험이 1989년 전국민건강보험으로, 그리고 2000년 7월 건강보험 통합관리가 이루어지면서 발전하였지만 위에서 언급한 국고 지원금의 문제뿐만 아니라 여러 가지 문제점을 지니고 있었다. 소득이 연 수십억 원이어도 보험료 상한액을 239만 원(2011년 책정)으로 정해 놓아서 소득 대비 형평성이 낮다는 것, 자산이 많더라도 피부



# 2017 전망 보고서

양자로 들어가서 보험료를 면제 받는다는지, 지역가입자들은 소득이 거의 노출된 상태로 많은 부담을 져야 한다는 것 등이다. 2014년 ‘송파 세 모녀 자살 사건’처럼 기초생활 대상자에 포함되지도 못하고 세금 등 부담을 져야 하는 상황도 있던 반면, 이명박 전 대통령은 대통령 당선 전까지 수백억 원의 재산을 가진 자산가였지만 자기 소유 건물의 용역업체 직원으로 등록해 보험료를 달랑 2만 원 정도만 내고 있었던 부당한 경우가 비일비재하였다.

2017년 1월에 보건복지부는 건강보험 부과체계 개편안을 발표하였는데, 이전에 비해 혁신적이라고 평가된다. 이 정책은 관련 법안 개정을 통해 2018년부터 점차로 적용되어 2025년 정도면 정착될 것으로 보이지만 여전히 다소 문제들을 지니고 있다. 건강보험료 상한액을 없애지 않고 소득 대비 상한액을 최고 300만 원 정도로 조정할 예정이지만 이 역시 부담률이 낮다는 것, 최저 보험료를 올려서 하위층의 부담을 높인 것, 공적 연금에 대해서 높은 보험료 부담을 지우려 한다는 것 등이다. 여기에 건강보험 자체를 아예 조세 형식으로 전환하자는 주장까지 사회의 공론화 과정을 충분히 거치면서 합의를 통해 시행해야 할 부분이 많다.

## 맺으며

한국은 경제, 정치, 사회 모든 분야에서 위기를 맞고 있다. 항상 역동성 있게 위기를 헤쳐왔던 우리의 사회는 2000년대 중반 보수 집권 이후 양극화가 심각해지고, 사회 연대 의식은 희박해져 가면서 국가를 지탱할 희망과 결속력은 점점 사라지고 있다. 의료 부분에서도 마찬가지로 현상이 나타나고 있어서, 이대로 가면 재정 파탄은 물론 그나마 약한 의료 보장성도 무너질 상황이다. 의료인들은 극한 경쟁에 몰리고 있고, 국민들은 열악한 의료서비스에 만족해 하지만 그 수준은 기대에 못 미치고 있다.

하지만 2000년대 초반 이후 우리는 의료 개혁에 대한 목소리를 듣지 못하고 있다. 정부도, 의료 전문가들도, 국민들 아무도 이러한 주장을 하지 못하고 있는 이유는 오랜 노력에도 한 발자국도 나아가지 못하는 것에 대한 피로감과 서로의 불신이 오래도록 개혁에 대한 뒷덜미를 붙잡고 있기 때문이다.

이 보고서는 이러한 문제들에 대해 주치의제도를 목표로 한 일차보건의료 개혁을 중심으로 한국 보건의료 체계 전체의 개혁이 절실히 필요하다는 것을 강변하기 위해 씌어졌다. 그리고 이제까지와 다르게 이 모든 개혁은 각 이해 관계자들의 합의와 공동의 노력 속에서 이루어져야 한다는 것을 강조하고 있다. 오랜 시간이 걸리더라도 이 점이 중요하다.

마지막으로 보건의료 개혁 속에서 이루어야 할 과제들을 이 글에서 언급하지 못한 것들과 함께 요약하면서 글을 마친다.

- ① 주치의제도 도입을 중심으로 한 일차보건의료 정립의 문제
- ② 일차보건의료 의사, 간호사 양성을 위한 인력 확보 문제
- ③ 의료서비스 전달체계 재정립과 의료 인력 재배치의 문제



# 2017 전망 보고서

saesayon.org

- ④ 저수가와 지불제도 개선의 문제
- ⑤ 낮은 의료보장성의 문제
- ⑥ 건강보험 재정 확대와 건강보험 개편의 문제
- ⑦ 의학교육의 문제 ... 기초의학 발전 방안과 기피 전문과목(흉부외과, 산부인과, 비뇨기과 등)에 대한 개선 방안 필요
- ⑧ 만성질환, 노인의료, 암환자 관리 및 호스피스 완화의료에서의 질 관리 문제
- ⑨ 장애인 건강주치의제도의 안착(2017년 12월부터 시행 예정)
- ⑩ 응급의료체계 및 중증 환자 초기 대응의 문제