2017 대선 정책 vs. 정책

새로운사회를여는연구원
since 2006

차 례

1 노동: 장미대선 주자들의 노동정책 1
/ 송민정, 새사연 연구원

2 부동산: 5대 정책요구안과 후보 별 부동산 정책 4
/ 권순형, 새사연 이사

3 농업: 대선 농업공약, 백남기를 생각하라 10
/ 장경호, 농업농민정책연구소 녀름 소장

4 남북관계: '안보'에 질식당한 채 '평화'와 '통일'은 가뭇없이 사라지고 15
/ 정용일, 전 <민족21> 편집국장

5 경제: 대통령 선거의 경제학 19
/ 정승일, 새사연 연구이사

6 사회복지정책: 성장과 복지를 위한 사회정책 가능한가? 27
/ 이은경, 새사연 이사

7 보건의료: 한국 보건의료 정책과 방향 33
/ 이은경, 새사연 이사

〈표 차례〉

표 1 대선 후보 주요 노동 공약 ····· 1
표 2 대선 후보 주거관련 5대 정책요구안 주요 답변 정리 ····· 5
표 3 대선 후보 주요 농업 공약 ····· 11
표 4 사회정책 기본 방향 ····· 27
표 5 후보별 사회정책 방향 및 평가 ····· 28
표 6 문재인 후보 의료보건 정책 ····· 33
표 7 안철수 후보 의료보건 정책 ····· 35
표 8 심상정 후보 의료보건 정책 ····· 38
표 9 유승민 후보 의료보건 정책 ····· 40

〈그림 차례〉

그림 1 2017년 4월 10일 전국농민대회 ····· 10

[노동] 2017 장미대선 주자들의 노동정책

2017. 04. 18 | 송민정_새사연 연구원 | smj@saesayon.org

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

박근혜 전 대통령의 탄핵 이후, 촛불로 하나가 되었던 국민은 이제 조기대선으로 결정 될 차기 대통령이 누가 적합한지에 대해 각자가 원하는 대한민국의 미래상에 따라 지지하고 있다. 특히, 이전 정권이 국민대다수보다는 소수의 이익을 대표하고, 공정하고 투명한 대응이 요구될 때 정반대의 행보로 큰 실망을 안겨주었을 뿐만 아니라 경제적 성과도 엉망이었기에, 차기대통령에게 요구되는 것은 '실력이 뒷받침 되는 도덕적인 리더십'일 것이다. 5월에 치러지기 때문에 '장미대선'이라는 별칭이 붙은 제19대 대통령선거. 본 글은 후보 5인의 노동정책을 살펴본다. 참고로 글을 쓰는 시점에서 모든 후보가 공식적으로 노동정책공약을 발표한 것은 아니므로 각 후보의 공식홈페이지와 유세활동을 하며 발언한 것을 토대로 작성한 것입니다.

표 1 대선 후보 주요 노동 공약

이름	정당	주요 노동 공약	유형
문재인	더불어민주당	· 공공부문일자리81만개창출 · 노동시간단축으로새로운일자리50만개창출 · 신성장산업육성해일자리동력창출 · 중소기업의좋은일자리양성지원 · 비정규직격차해소 · 연17조원이상의일자리예산전면재검토	일자리 집중형
안철수	국민의당	· 중소기업임금대기업대비80%수준으로올림 · 정부보다민간과기업이하는일자리창출 · 좋은성장을위한교육범위확대로창업국가건설	중소기업 창업지원형
심상정	정의당	· 슈퍼우먼방지법 · 헌법개정을통한노동존중명시화 · 5년이내임금근로자80%의정규직화 · 임금체불국가보장법 · 최저임금1만원	노동자 돌봄형

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

유승민	바른정당	· 강력한비정규직축소 · 2020년최저임금1만원목표 · 동시작업금지 · 저임금체불국가보장 · 관대한고용보험으로실업수당기간연장	전문가형
홍준표	자유한국당	· 기업의투자를위한규제혁파 · 귀족노조해체를통한기업투자자유도높임	반노조 친기업형

문재인 : 일자리 집중형

문재인 후보의 공약에는 일자리의 개수를 목표로 설정 한 것이 눈에 띈다. 특히 공공부문에서 직접적으로 일자리를 81만개를 창출한다는 것은 일자리문제 해결에 있어서 정부가 적극적으로 자원을 투자하겠다는 의미이다. 일각에서는 어마어마한 목표 수치에 현실가능성 검증이 어렵다면서 포퓰리즘이라는 지적을 하고 있으나, 문재인 후보는 OECD 국가들의 공무원 비율 평균과 비교하는 동시에 사회복지 전담 공무원의 증설로 본래의 의견을 발전시키며 공고히 하고 있다. 노사민정 대타협을 언급하며 대통령이 사회통합에 앞장서겠다는 의지를 내비치며 정부가 주도하여 일자리 문제의 다면적 해결에 공을 들인 모습이다. 다만, 사회의 모든 요구를 일부라도 다루고자 하고, 수치를 전면에 내세운 나머지 정책을 실현한다면 결국 내용보다는 양적 결과물에만 집착하여 이전보다 효과적인 정책이 될지는 의문이다.

안철수 : 중소기업 창업지원형

안철수 후보의 공약은 경험의 중요성을 떠올리게 한다. 본인이 창업을 통해 한국사회에 한 획을 그은 사람이면서 동시에 기술혁신을 대중화한 사람이기 때문이다. 이에 신성장의 근원이 될 교육과 창업에 대한 부분을 강조하고, 중소기업의 발전이 일자리 및 경제성장의 측면에서 절실히 요구되는 상황임을 주장하였다. 그러나 이 부분을 민간, 즉 시장에 맡기고 정부는 그를 위한 공정한 제도 및 정책에 집중해야 한다고 말하는 것은 상당히 이상적인 주장이다. 공정함이 보장되면 나머지는 시장에서 조절 될 것이라는 생각은 과하게 순진하다. 마치 여러 명의 아이들에게 하나의 큰 도화지와 색연필 하나를 쥐어주고 자유롭게 그림을 그리도록 했는데 몇몇의 자기주장이 강하고 기운도 센 아이들이 대부분의 그림을 그려도 말리지 않는 모습이 상상된다. 같은 제도와 같은 도구를 준다는 것은 단지 상피적인 공평함이라는 것을 잊지 말아야 한다.

홍준표 : 반노조 친기업형

지난 4월 10일 홍준표 후보의 공식 블로그에는 “적폐청산은 귀족노조부터”라는 타이틀의

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

글이 게재되었다. 따로 공식발표를 하지는 않았으나, 앞선 글과 함께 재벌에 대한 의견에 대한 홍준표 후보의 응답을 근거로 기업의 입장을 적극 대변하는 정책을 발표할 가능성이 높다고 유추해 볼 수 있다. 노동 정책이 전무한 상태로 출마하는 유일한 후보가 될 확률이 높다.

유승민 : 전문가형

유승민 후보는 심상정 후보와 함께 제일 먼저 노동정책공약을 발표한 후보이다. 일부 방송에서 출연하여 준비된 공약을 선보이며 경제전문가로서의 정책구상이 필요하다는 점을 어필하였다. 처음에는 창업에 대한 안전망을 강화하고, 규제를 완화하면서 중소기업과 창업자들의 보호를 필두로 창업에 집중하는 듯 보였으나 점점 빈곳을 채워가며 상당히 견고한 정책 구성을 보여준다. 비정규직 강력규제, 최저임금 1만원, 작업장의 안전과 관련한 동시작업금지, 나아가 실업급여 확대까지 정부의 역할을 노동시장에서의 취약계층 보호에 대한 부분을 완성하였다. 언뜻 처음 공약을 들었을 때는 이상적이지만 상충되는 의견의 모음이라고 생각했으나, 점점 사회적 약자 층에 대한 정책이 강화되면서 이상적으로 가까워지는 모습이다. 이런 움직임이 작업장과 실업급여 외에는 대세를 받아들인 결과로 보인다.

심상정 : 노동자 돌봄형

'노동 존중이 실현되는 나라'를 슬로건으로 건 심상정 후보이니만큼 전체적인 선거 공약의 무게가 노동에 많이 실려 있다. 무엇보다 노동을 존중하는 헌법으로 개헌을 추진하고, 노동인권에 대한 교육을 공교육 안에서 실현한다는 것은 파격적이다. 노동자들의 본질보다 도구적 가치만 강조하는 현시대에 근본적인 문제 타파를 위한 도전이라는 강렬한 움직임이다. 또한 노동시장에서 공통적으로 요구되는 임금 및 고용의 질 개선 문제 등 다양한 안을 내놓았으나 특히 1호 공약으로 내세운 슈퍼우먼방지법은 육아공약이면서도 사회와 가정 사이에서 여성노동자들의 위치가 중복되면서 오는 이중책임을 분산하고자 하는 노력이 담겨있다. 노동 정책에 있어서는 근본적인 부분의 개선에 대한 고민과 의지가 가장 많이 담겨 있다고 생각한다.

후보별로 발표 시점이나 중점을 둔 정책은 조금씩 다르다. 하지만 주요 공약들에서 공통으로 드러나는 것은 일자리 부족, 임금 격차, 비정규직 그리고 최저임금 등이 노동시장에서 현재 시급하게 다루어져야 할 문제라는 판단이다. 다만, 정부의 지원을 어느 정도로 투입할 것인지, 특히 어느 계층에 초점을 맞출 것인지가 차이가 있다. 이제 각 후보들의 노동 정책 공약에서 중요한 것은 실현할 의지가 있는지 다른 정책공약들과 상충되는 점은 없는지를 판단하여 투표를 통해 의견을 표출하는 것이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

[부동산] 5대 정책요구안과 후보 별 부동산 정책

2017. 04. 18 | 권순형_새사연 이사 | avatar84@empas.com

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

조기대선과 부실한 정책 검증

사상 초유의 대통령 탄핵으로 치러지는 5월 9일 대선은 짧은 준비기간에 따라 세부적인 정책에 대한 검증이 제대로 진행되고 있지 못하다. 3월 탄핵 인용 이후, 각 정당은 내부 경선 절차를 진행하였고 4월 초에 대부분 후보를 확정하였다. 정당의 내부 경선은 각 후보의 새로운 정책을 검증하기보다 상대적으로 지지율이 높은 후보를 대선후보로 결정하는 요식절차와 같았다.

경선기간 동안 일부 후보를 제외하고는 부동산과 관련된 새로운 정책을 발표하지 않았다. 일부 시민단체가 개별 후보들에게 부동산 정책에 대한 질의가 진행되었고, 후보들은 단체들의 질문에 답변하는 형식으로 정책을 제시한 사례가 있었다. 2017년3월 진행된 참여연대와 경실련 등 주거관련 시민단체가 예비후보들에게 주거관련5대 정책 요구안을 통하여 후보들의 부동산 정책을 검증한 것이 유일한 정책 검증 사례로 보고되고 있다. 하지만 시민단체의 5대 정책 요구안에 대하여 바른정당 유승민 후보는 공식적인 답변을 유보하였고, 자유한국당의 홍준표 후보는 질의 대상에 포함되지 않았다.

보수정당 후보 모두가 답변을 하지 않아 정당 별 부동산 정책의 차이를 검증하는 것이 어렵게 되었다. 부동산과 관련하여 이번 대선은 후보들의 세부적인 정책을 파악할 수 없는 깜깜이 선거로 흐르고 있다. 각 당의 대선 후보들의 부동산 정책을 비교하는 것조차 어려운 조건이다. 정책이 없는 선거에서 후보들의 정책의 차이를 드러내고 이를 비교하는 것은 대단히 어려운 작업이다. 주거관련 시민단체의 5대 정책요구안에 대한 답변과 언론보도를 통해서 확인할 수 있는 내용으로 대선후보의 부동산 정책을 비교하고자 한다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

5대 정책요구안과 후보 별 부동산 정책

주거안정을 위한 시민단체의 정책요구는 ①임대주택정책 개혁(기업형임대주택 폐지, 공공임대주택 확대, 임대주택 임차인 보호 강화 등) ②주거취약계층 복지확대(주거급여 소득수준 개선, 부양의무자 기준 폐지 등) ③민간임대시장규제 (계약갱신 청구권, 임대료 상한제 도입) ④주택분양제도 개선(분양가 상한제 확대, 전매제한 강화, 후분양제 의무화 등) ⑤부동산 관련 금융세제 정상화(LTV, DTI 강화, 임대소득 과세 강화 등) 등으로 구성되어 있다.

주거안정을 위한 시민단체의 5대 요구안은 MB 정부와 박근혜 정부 보수정권 10년을 거치면서 형성된 부동산 시장의 왜곡과 적폐청산의 내용으로 구성되어 있다는 점에서 의의가 있다. 질의에 답변을 한 민주당 문재인 후보, 국민의 당 안철수 후보, 정의당 심상정 후보는 시민단체의 5대 요구안을 대부분 사용하였으나 개별적인 정책에서는 후보 별로 차이가 존재하였다. 질의에 회신을 한 3명의 후보의 답변 내용을 정리하면 다음의 표와 같다.

표 2 대선 후보 주거관련 5대 정책요구안 주요 답변 정리

구분	문재인(민주당)	안철수(국민의당)	심상정(정의당)
기업형 임대주택 폐지	반대(조건부)	반대(조건부)	찬성
공공임대리츠 폐지	반대(조건부)	반대(조건부)	찬성
공공임대주택 확충	찬성	찬성	찬성
주거급여 소득수준개선	찬성	찬성	찬성
주거급여 부양의무기준 폐지	찬성(단계적)	찬성	찬성
주택임대 계약갱신 보장	찬성(조건부)	찬성	찬성
임대료 상한제 도입	점진적 시행	반대(조건부)	찬성
분양가 상한제	향후 검토	반대	찬성
분양원가 공개	향후 검토	반대	찬성
전매제한 강화	찬성	찬성	찬성
후분양제 의무화	반대	찬성	찬성
LTV, DTI강화	찬성(DSR지표 관리)	찬성	찬성
비소구대출 확대	찬성	찬성	찬성
주택임대소득과세 정상화	찬성(점진적)	찬성	찬성

*출처: 주거권 네트워크 정책요구 답변 정리

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

후보 별 주요 부동산 정책

- 기업형 임대주택과 공공임대리츠

주거관련 시민단체의 5대 정책요구안에 대해 답변을 제출한 3명의 후보는 대부분 정책요구를 수용하는 것으로 회신하였다. 다만 기업형 임대주택 폐지에 대해서는 문재인 후보와 안철수 후보는 각각 조건부로 폐지 반대 의사를 표시하였다. 문재인 후보는 기업형 임대주택이 임대주택의 지원대상을 중산층으로 확대했다는 점에서 긍정적으로 평가하고 공공지원에 따른 공공성 담보를 추진하겠다는 의사를 표시하였다. 안철수 후보도 기업형 임대주택을 유지하되 건설사와 금융자본에 대한 특혜제공은 반대하는 의견을 제시하였다. 정의당 심상성 후보는 기업형 임대주택 폐지에 찬성하였고 반값 장기공공임대주택인 '정의스테이'를 대안으로 제시하였다.

유력 대선후보인 문재인과 안철수 후보가 박근혜정부의 대표적인 친 기업적인 부동산 정책인 기업형 임대주택과 공공임대리츠에 대해서 조건부이지만 존속 의사를 표시한 것은 의외이다. 기업형 임대주택은 서민들의 주거불안을 이용하여 막대한 공공지원을 투입하여 건설사와 민간자본에게 안정적인 수익을 보장해주는 것을 본질로 하고 있다. 막대한 공공지원에도 불구하고 임대료를 통제되지 않으면 건설사와 민간자본은 안정적으로 수익을 보장받고 있다. 정부의 재정은 한정되어 있고 정책은 결국 재정을 어떻게 배분할 것인가의 문제이다. 문재인 후보와 안철수 후보는 기업형 임대주택 폐지에 반대한다면 어떻게 공공성을 담보할 것인지에 대해 구체적인 청사진을 제시하여야 한다.

- 공공임대주택

공공임대주택 확대에 대해서는 모든 후보가 공공임대주택의 재고를 OECD 평균인 8%이상으로 확대하는 것에 동의하였다. 문재인 후보는 연간 15만호의 공공임대주택(장기공공임대주택11만호 포함)의 공급 방안을 제시하였다. 안철수 후보는 공공임대주택 공급에 동의하였으나 도시외곽의 자연녹지나 그린벨트를 훼손하여 공공임대주택을 공급하는 방안은 재고하여 도시정비사업이나 매입임대주택을 활용하는 방안을 제시하였다. 이러한 점에서 단기간에 공공임대주택 재고를 단기간에 확충하는 것은 현실적으로 어렵다는 입장을 개진하였다. 한편 공공임대주택의 유형을 단일화하여 소득, 임신여부, 부양가족 수, 무주택 기간 등의 점수에 따라 순차제로 공급하는 방식을 제안하였다. 또한 공공임대주택 임차가구의 소득수준 대비 임대료가 30%가 넘을 경우 30%까지만 임대료를 책정하는 임대료 정책을 제시하였다. 정의당 심상정 후보는 민간임대주택에 대한 공공지원을 축소하여 공공임대주택 공급재원을 확대하는 구체적인 방안을 제시하였다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

- 전월세 상한제와 계약갱신 청구권

민간임대시장의 안정을 위해서 논의되고 있는 전월세 상한제와 계약갱신 청구권에 대하여 3명의 후보가 입장의 차이가 나타났다. 문재인 후보는 계약갱신 청구권에 대해서는 찬성하였지만 임대료 상한제에 대해서는 임대차등록제 도입 등 제도개선 틀에서 점진적으로 도입하겠다는 의사를 나타냈었다. 안철수 후보는 계약갱신 청구권에는 동의하였으나 임대료 상한제에 대해서는 당사자간 자율로 조정해야 한다는 취지에서 반대를 표시하였다. 심상정 후보는 임대계약기간을 3년으로 연장하고 1회에 한하여 계약갱신 청구권을 인정하여 6년의 거주기간 보장하고, 임대료 상한은 소비자물가지수 연동 또는 5% 중 낮은 비율로 제한하는 방안을 제시하였다.

민간임대시장에서 임대료 상한제와 계약갱신 청구권은 동시 이행 되어야 실효성을 가질 수 있다. 계약갱신 청구권은 인정하고 임대료 상한제가 적용되지 않는다면 임대료에 합의에 이르지 못하는 경우 계약갱신은 무용지물로 전락할 수 있다. 문재인 안철수 두 후보가 계약갱신 청구권에는 동의하지만 임대료 상한에 대해서 반대하는 입장을 표시하는 것은 민간임대시장의 안정화에 의지가 있는지 의문스럽다.

- 분양가 상한제 및 분양원가 공개, 후분양제 도입

분양가 상한제 및 분양원가 공개와 후분양제 도입에 대해서도 후보의 의견이 엇갈렸다. 문재인 후보는 분양가 상한제 확대 및 분양원가 공개에 대해서 의견을 피력하지 않았으며, 후분양제 의무화에 대해서는 반대의견을 제시하였다. 안철수 후보는 분양가 상한제 및 분양원가 공개에 대해서는 반대의견을 제시하였고 후분양제 확대에 대해서는 찬성 의견을 제시하였다. 국내 주택시장에서 분양가 상한제는 선분양제도와 깊은 연관이 있다.

주택공급의 절대량이 부족했던 시기 단기간에 주택공급을 확대하기 위하여 사업시행자에게 착공 시점에 분양을 통해서 주택 건설에 필요한 자금을 수분양자로부터 조달할 수 있도록 길을 열어주는 한편 주택의 공급가격을 제한하는 방안으로 도입되었다. 따라서 분양가 상한제는 선분양제도와 맞물려 있는 정책이다. 선분양제도를 유지하면서 분양가는 민간자율에 맡기겠다는 발상은 선분양제도 도입 취지에 대한 잘못된 이해에 근거하고 있다. 주택을 완공한 이후 분양하는 후분양제도에서 정부가 분양가격을 통제하거나 개입할 필요는 없다. 시장이 결정하도록 맡겨 두면 된다. 문제는 시행사에게 막대한 인센티브를 부여한 선분양제도를 유지하면서 분양가는 민간이 자율로 결정하도록 주장은 기존 시스템을 유지하겠다는 의미로 해석된다.

- 주택담보대출 기준 강화와 임대소득에 대한 과세 정상화

주택담보대출 기준 강화와 임대소득에 대한 과세 정상화에 대해서는 3명의 후보가 찬성의견을 제시하였다. LTV 및DTI 등 주택담보대출 기준 강화는 가계부채 증가와 맞물려 있는 저액

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

으로3명의 후보 모두 기준 강화에 동의하였다. 또한 임대소득에 대한 과세 정책도3명의 후보 모두가 동의하였다. 다만 임대소득에 대한 과세에 대해서 문재인 후보는 임대주택등록을 의무화하지 않고 인센티브 제공을 통하여 등록을 유도하고 점진적으로 도입하겠다는 주장하여 정책의지에 대한 의구심이 발생한다. 임대사업자가 임대차등록에 참여하지 않을 경우 계약갱신 청구권과 임대료 상한제는 적용할 수 없다는 것과 같은 의미를 지닌다.

보수후보의 부동산 정책

질의에 응답하지 않았거나 질의 대상에 포함되지 않았던 홍준표 후보와 유승민 후보의 핵심 부동산 정책은 자료 부족으로 파악하기 어렵다. 다만 홍준표 후보의 경우 구체적인 부동산 정책을 발표한 내용이 없는 상태이나 정책기조가 기업 친화적이고 선택적 복지를 주장하고 있다는 점에서 기존 보수정권의 정책에서 대폭 수정의 가능성은 높지 않다. 다만 홍준표 후보가 2006년 주택가격 상승 시기에 반값 아파트 정책을 주장하여 토지임대부 주택을 도입한 장본인이라는 점을 고려하면 공공주택 공급 확대 등 소유 중심의 주택공급정책을 확대할 가능성이 있다. 부동산 정책과 관련하여 홍준표 후보는 어떤 정책적 대안도 언급하고 있지 않고 있다.

바른정당 유승민 후보는 합리적인 보수를 지향하고 있으며 언론에 발표된 부동산정책도 기존 보수정당의 정책과 다른 공약이 포함되어 있다. 우선 부동산과 관련된 보유세 인상에 대하여 찬성하고 있으며, 주거급여 대상 확대와 부양의무제 폐지에 찬성하여 저소득층의 주거복지 확대에 동의하고 있다. 가계부채 문제 해결을 위하여 DTI, LTV 기준 강화에 원칙적으로 동의하고 있으나, 시장상황 변화에 따라 유연한 대응을 주장하였다. 다만 유승민 후보가 부동산 정책에 대해서 정리된 입장을 표명하지 않아 세부적인 정책 내용을 확인하기 어렵다.

상황인식과 정책의지

주거관련 시민단체의 주거안정을 위한 5대 요구안에 대한 각 후보의 답변으로 대선후보의 부동산 정책을 파악하는 것은 한계가 있다. 질의서에 대한 답변은 질문 내용에 따라 결정되며 찬반을 묻는 질문형식은 답변의 내용을 제한할 수 있기 때문이다. 또한 시민단체의 요구안에는 잘못된 제도이지만 관습에 따라 오래된 제도도 존재하고, 그럴듯한 포장으로 자신의 탐욕을 숨기고 있는 제도도 포함하고 있다. 또한 필요성이 인정되지만 필요한 재원을 확보하는 것이 쉽지 않은 정책도 존재한다. 이러한 한계에도 불구하고 시민단체의 질의는 현재 국내 주택시장에서 발생하고 있는 여러 쟁점을 포함하고 있기 때문에 각 대선후보의 상황인식과 이에 대한 정책방향을 가늠해 볼 수 있는 중요한 근거를 제공해주고 있다.

특히 기업형 임대주택 존속 여부, 임대료 상한제 및 계약갱신 청구권 도입 여부, 분양가 상한제 적용 여부 등의 쟁점은 각 대선후보들이 현재 주택시장의 문제를 어떻게 파악하고 있는지를 보여준다. 새로운 정책전환은 현재의 상황을 어떻게 인식하고 있는가와 그를 해결하기 위한 의지에 따라 결정될 수 있다. 유력 대선후보인 문재인 후보와 안철수 후보의 상황인식과

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

정책의지가 의구심을 지울 수 없다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

[농업] 대선 농업공약, 백남기를 생각하라

2017. 04. 18 | 장경호_농업농민정책연구소 녀름 소장 | jkh1223@chol.com

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

2015년 민중총궐기와 고(古) 백남기 농민 사망으로 촉발된 국민 촛불 항쟁이 마침내 박근혜 탄핵을 이루어내고 조기대선의 국면을 열었다.

국민 촛불은 작년 11월 5일 백남기 농민 영결식이 치러진 직후부터 광화문 광장을 밝혔다. 당시 광장을 가득 메운 촛불은 한 목소리로 "우리가 백남기다."라고 외쳤다. 고령의 농민을 살인적인 물대포를 직사하여 죽음으로 내몬 박근혜 정권에 대한 분노와 저항은 '박근혜는 퇴진하라'는 구호로 모아졌다. 농민들도 '전봉준투쟁단'을 결성하여 사상 처음으로 수백 대의 트랙터를 몰고 서울로 상경하는 투쟁을 벌이면서 국민 촛불 항쟁의 당당한 주역으로 함께 했다.

백남기로부터 타오른 국민 촛불 항쟁이 만들어낸 조기 대선 국면을 바라보는 농민은 각 정당과 후보에게 '백남기를 생각하라'고 말한다. 이 말의 의미를 곰곰이 새겨보는 것이 매우 중요하다. 우리는 백남기 농민의 죽음에 함께 슬퍼했다. 그리고 그를 죽음에 이르게 한 박근혜 정권에 분노했다. 또한 그 분노는 그동안 켜켜이 쌓여진 울분을 터트리는 도화선이 되어 너도 나도 촛불을 들고 광장으로 모였다는 사실을 너무나 잘 알고 있다.

그런데 백남기 농민이 왜 그 자리에 서게 되었는지 우리는 얼마나 잘 알고 있을까? 무엇이 고령의 농민으로 하여금 그 차가운 아스팔트 위에 서도록 만들었는지에 대해 우리는 얼마나 생각해 보았을까? 농민은 이 질문을 우리 모두에게 그리고 대선에 나서는 후보와 정당에게 '백남기를 생각하라'는 말로 전하고 있는 것이다.

농민은 이렇게 말한다. 백남기 농민을 죽음으로 내몬 직접 책임은 박근혜 정권에게 있지만 백남기 농민을 그 자리에 서도록 떠민 것은 김영삼에서 박근혜에 이르기까지 변함없는 신자유주의 개방농정이라고. 그래서 신자유주의 개방농정을 폐기하는 것이야말로 백남기 농민의 뜻을 진정으로 이어받는 길이다. 신자유주의 개방농정이야말로 농업의 케케묵은 최대의 적폐이다. 그래서 이번 대선이 농업 적폐의 몸통인 신자유주의 개방농정으로부터 벗어나 농업•농촌•농민을 되살리는 방향으로 전환하는 계기가 되기를 간절히 바라고 있다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

그렇다면 이제 각 대선후보들은 이러한 농민의 기대에 얼마나 부응하고 있는가는 살펴보도록 하자. 특히 유력 후보인 문재인과 안철수 두 후보는 농민의 눈높이에 얼마나 부응할 수 있을지 주목해보겠다.

'백남기를 생각하라'는 농민의 말은 「농민의길」이 제시한 농업혁명을 위한 10대 과제에 압축되어 나타나 있다. '백남기대책위'에서 전봉준투쟁단'에 이르는 농민투쟁의 중심은 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합, 가톨릭농민회, 전국친환경농업인연합회 등으로 구성된 농민단체 연대조직인 「농민의길」이었다. 「농민의길」은 4월 10일 신자유주의 개방농정 철폐를 농업혁명의 첫걸음으로 삼는다면서 백남기를 생각하고 그 정신을 계승하는 농업혁명의 수많은 요구를 다음과 같은 10대 과제로 압축하여 발표하였다.

① 기초농산물 국가수매제로 최저가격 보장 ② 농민수당으로 농가소득 보전 ③ 대북 쌀 교류로 쌀부터 통일 ④ 밥쌀 수입중단과 쌀값 보장 ⑤ 농지는 농민에게, 농지투기 원천 차단 ⑥ 농협중앙회장 직선제 ⑦ 여성농민 전담부서 설치 ⑧ 농부병 무상의료 등 농업노동복지 강화 ⑨ 친환경 무상급식 전면시행과 공공급식 확대 ⑩ GMO 개발 상용화 중단과 완전표시제 도입

그림 1 2017년 4월 10일 전국농민대회

© 한국농정신문

이 10대 과제 중에서도 농민의 관심이 가장 모아진 것은 ①~④에 해당하는 것으로 기초농산물 국가수매제, 농민수당, 대북 쌀 교류, 밥쌀 수입중단 및 쌀값 보장 등이다. 기초농산물 국가수매제도는 농산물의 가격안정 및 최저가격 보장에 관한 제도장치이고, 농민수당은 농민 기본소득 혹은 농가단위 직접지불제도와 같은 직접 소득보전에 관한 제도이며, 대북 쌀 교류와 밥쌀 수입중단 및 쌀값 보장은 쌀값을 정상적으로 회복하여 쌀 농가 소득안정에 관련된 요

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

구들이다. 결국 이 네 가지 사항은 농산물 가격정책과 농가에 대한 직접 소득정책으로 더욱 압축할 수 있으며, 이를 하나로 묶으면 결국 '농가소득'으로 귀결된다.

경제협력개발기구(OECD) 회원국의 대부분이 농산물가격과 직접 소득보전을 농가소득을 위한 양대 축으로 삼고 있고, 이를 바탕으로 농업•농촌의 지속가능성을 유지하고 농민의 인간다운 삶에 필요한 최소한의 소득수준을 보장하고 있다. 결국 위에서 나타난 농민의 요구는 농업•농촌•농민을 일방적인 희생양으로 삼아 왔던 신자유주의 개방농정을 철폐하고 농업과 농촌의 지속가능성 및 농민의 인간다운 삶을 보장하는 새로운 농업정책으로 방향을 전환하라는 것이다. 그리고 이를 바탕으로 식량주권(food sovereignty)과 먹거리 기본권(food right) 그리고 농업의 다원적 기능(multi-function)과 공익적 가치(public value)를 유지하는 것이 농업정책의 근본이라는 것이다.

이와 같은 농민의 요구를 각 후보와 정당은 얼마나 받아들였을까? 4월 16일까지 각 후보와 정당이 발표한 자료 및 언론에 보도된 자료를 수집한 결과를 바탕으로 대략적으로 살펴보도록 하자. (이후에 추가로 농업정책이나 공약을 발표할 수 있기 때문에 여기서 제시하는 내용이 최종적인 정책이나 공약이 아닐 수도 있다.)

표 3 대선 후보 주요 농업 공약

농민의 길	문재인	안철수	심상정	김선동	홍준표	유승민
기초농산물 국가수매제		△	△	○		
농민수당 소득보전	△	△	○	○		
대북 쌀 교류 남북농업협력	○		○	○		
밥쌀수입중단 쌀값 보장	△	△	○	○		
농지제도 전면개혁				○		
농협중앙회장 직선제				○		
여성농민전담 부서 설치			○	○		
농부병 등 농업노동복지	○	△	○	○		
전면무상급식 공공급식확대	○	○	○	○		
GMO 상용화 완전표시제	○	○	○	○		

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

문재인

문재인 후보는 대북 쌀 지원, 농업노동재해보험제도, 친환경 무상급식 전면시행과 공공급식 확대, GMO 완전표시제 도입 등을 받아 들였다. 그리고 가장 핵심이 되는 농가소득 문제에 대해서는 농가소득을 보장하겠다는 다소 모호한 입장을 밝혔다. 지난 총선 당시 더불어민주당의 공약을 고려할 때 어느 정도 수준이 될지는 모르지만, 현행보다 강화된 농가소득 정책이 나올 것으로 추측해 볼 수는 있다. 민주당 농촌지역구 의원들은 밥쌀 수입중단과 쌀값 보장에 적극 찬성하지만 문재인 후보는 분명한 입장을 표시하지 않았다. 이외에 농촌주거환경 개선, 청년 귀농인 지원, 농촌 공공병원 설립, 가축 전염병 방역체계 강화, 농생명산업 활성화 등을 제시했다.

안철수

안철수 후보는 친환경 무상급식 전면시행과 공공급식 확대, GMO 완전표시제 도입 등을 받아 들였다. 그리고 가장 중요한 농산물 가격정책과 직접 소득정책에 대해서는 농산물 수급안정, 쌀값 안정, 농가소득 감소분 소득보조금 지급 등과 같이 다소 원론적인 입장을 밝혔다. 지난 총선 당시 국민의당 공약을 고려할 때 안철수 후보 역시 모호하지만 현행보다 농산물 가격정책과 직접 소득정책을 강화할 것으로 추측된다.

이외에 대통령 직속 농업발전위원회 설치, 중장기 식량수급계획 수립 및 식량자급률 제고 등과 같은 보다 진일보한 공약도 제시했으며, 농어업 기초인력 육성, 어르신과 여성을 위한 맞춤형 영농지원서비스. 식품산업클러스터 전국 확대. 농촌마을 생태•환경보전형 직접지불제도 신설, 식품안전위생 일괄관리시스템 구축 등도 제시했다.

심상정

심상정 후보는 농민수당, 대북 쌀 교류, 밥쌀 수입중단과 쌀값 보장, 여성농민 전담부서, 농업노동복지, 친환경 무상급식 전면시행과 공공급식 확대, GMO 개발 상용화 중단과 완전표시제 도입 등을 받아 들였다. 이외에 식량자급률 60% 달성, 청년농업인 정착지원금 지급, 농어촌 고교 대학특례입학 확대, 마을 공동생활주택 보급 및 마을 공동급식 확대 등과 같은 정책도 제시했다.

김선동

김선동 후보는 기초농산물 국가수매제, 농민수당, 대북 쌀 교류, 밥쌀 수입중단과 쌀값 보장, 농지제도 전면 개혁, 농협중앙회장 직선제, 여성농민 전담부서, 농부병 무상의료 등 농업노동복지 강화, 친환경 무상급식 전면시행과 공공급식 확대, GMO 상용화 중단과 완전표시제 도입 등 10대 과제를 모두 받아 들였다. 특히, 농가소득의 양대 축이라 할 수 있는 농산물 가격정책과 직접 소득정책을 모두 반영했다는 점에서 농민의 기대와 눈높이에 가장 부응한다고

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

볼 수 있다.

유승민, 홍준표

반면에 홍준표 후보와 유승민 후보는 10대 과제를 거의 받아들이지 않았다. 신자유주의 개방농정을 정책기조로 삼았던 박근혜 정권 출신답게 백남기와 촛불을 이어가고자 하는 「농민의 길」과는 전혀 다른 길을 선택한 것으로 볼 수 있다. 오히려 일부 농민들의 이해관계에 주목하여 김영란법을 개정하여 농수축산물을 적용대상에서 제외하고, 농업정책자금 금리를 약간 낮추고, 쌀 대신 다른 작물로 정책을 바꾸고, 청년농업인 직불제를 도입하는 등 그저 선거철에 반짝하는 단편적 시책 몇 가지를 제시한 것이 전부다.

총평: 농업 10대 과제로 본 대선 후보 공약

전체적으로 보면 「농민의길」이 제시한 10대 과제를 모두 받아들이고, 특히 농민이 가장 주목하고 있는 농산물 가격정책과 직접 소득정책을 모두 제시한 김선동 후보가 농민의 눈높이에 가장 부응한다고 볼 수 있다. 다음으로 기초농산물 국가수매제, 농지제도 전면개혁, 농협중앙회장 직선제 등을 제시하지 않았지만 주요한 정책의 상당부분을 받아들인 심상정 후보도 나름대로 농민의 기대를 반영한다고 볼 수 있다.

하지만 유력 후보인 문재인 후보와 안철수 후보의 농업공약은 상대적으로 농민의 눈높이에 미치지 못한다고 평가할 수 있다. 두 후보 모두 친환경 무상급식 전면시행과 공공급식 확대, GMO 완전표시제 도입 등을 받아들이기는 했지만 가장 중요한 농산물 가격정책과 직접 소득정책 부분에 대해서는 둘 다 원론적이거나 모호한 입장을 밝히고 있다. 그렇다 하더라도 두 당의 총선 공약 등을 고려할 때 박근혜 정권 보다는 농가소득 측면에서 좀 더 나은 정책이 나올 것으로 추측되기는 한다. 전반적으로 문재인 후보와 안철수 후보의 농업공약에서 크게 두드러진 차이를 발견하기는 어렵다. 다만 대북 쌀 지원, 농업노동복지 등 일부 항목에서 문재인 후보가 안철수 후보에 비해 농민의 눈높이에 약간 더 다가선 정도라고 평가할 수 있을 것이다.

비교결과를 놓고 볼 때 이번 대선이 '백남기를 생각하라'는 농민의 기대와 눈높이에는 미치지 못하는 결과가 나올 것으로 보인다. 아마 이런 예상은 농업뿐만 아니라 새로운 사회로의 전환을 갈망하는 모든 진보세력에게 동일하게 나타날 것이다. 이는 연 인원 1,600만 명 이상이 참가한 촛불이 스스로 정치의 중심부로 진입하지 못하고, 또한 스스로 정치세력화를 하지 못한 채 그저 제도 정치권내 정당과 후보가 중심이 되는 대선 국면으로 빠르게 전환한 순간부터 예정된 결과이기도 하다. 안타깝지만 이것이 이번 대선의 현 주소이다. 우리는 어디서 어떻게 다시 시작할 것인가?

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

[남북관계] ‘안보’에 질식당한 채 ‘평화’와 ‘통일’은 가뭇없이 사라지고

2017. 04. 18 | 정용일_전 〈민족21〉 편집국장 | hopemaker@daum.net

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

대선 후보들의 남북관계·통일 관련 정책은 참담한 형편이다. 남북관계 정상화와 평화·통일지향 정책과 대안은 없거나 그나마 있던 것도 퇴화하고 말았다. 1700만 명이 한겨울을 이기고 ‘만들어 낸’ 촛불대선임에도 불구하고 이번 대선 과정에는 지난 이명박·박근혜 정권 동안 냉전시대로 퇴행한 남북관계를 정상화하고, 한반도의 통일 나아가 동북아시아의 새로운 질서 수립에 기여할 것으로 기대되는 그 어떤 정책과 공약도 찾아보기 어렵다. 적어도 대선을 26일 남겨둔 현 시점에서는 그렇다.

물론 지금은 남북관계의 특수성과 안보 문제가 가진 복잡성 때문에 말은 못 하지만 나중에 대통령이 되고 난 다음에 잘 하면 될 것 아니냐고 주장할 수도 있다. 그러나 “대통령 되면 잘 하겠다”는 이야기는 박근혜에게 속은 것만으로도 충분하다. 더구나 남북관계와 통일문제는 철학과 소신 그리고 방법론을 가지고 있어도 돌파하기가 쉽지 않은, 거의 ‘예술’의 영역에 속한다. 그러니 ‘나중에 두고 보자’는 식의 주장이 통할 여지는 없다.

그나마 각 정당과 후보별로 일정한 차이를 보였던 사드 배치와 개성공단(을 비롯한 남북경협) 재개에 대한 입장도 미국의 핵추진 항공모함 칼빈슨 호의 한반도 이동이라는 단 하나의 카드로 모든 후보들 간에 차이가 없어져버렸다.

당장 남북관계 개선을 위한 정책이나 청사진이 보이지 않는 것보다 더욱 우려되는 것은 지각변동을 예고하고 있는 한반도를 둘러싼 동북아 정세가 극적인 반전을 통해 북·미수교와 평화협정 체결이라는 새로운 국면이 도래했을 때 남쪽이 설 자리가 없다는 것이다. 남과 북이 협력하여 새로운 동북아 질서를 만드는 주도자가 되기는커녕 ‘꿔다 놓은 보릿자루’ 신세가 될 가능성이 높아진 것이다. 남북협력을 통해 저성장·장기불황을 돌파할 ‘신성장 동력’을 확보할 가능성도 물 건너가게 된다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

그럼에도 불구하고 각 정당과 후보들의 입장이 처음에는 어떠했으며, 왜 바뀌었는지 그리고 어디에서 희망의 근거를 찾을 것인지 살펴보는 일은 필요하다.

일단 외부 요인, 즉 한반도 주변 정세부터 살펴보자. 지난 6일과 7일 미·중 정상회담이 열렸다. 우리가 이 회담에 주목한 것은 "북(핵) 문제를 비롯한 한반도 관련 의제가 주요하게 다뤄질 것"이라는 예측 때문이었다. "오마바의 전략적 인내 정책은 실패했다"고 공언한 트럼프와 "북(핵) 문제의 평화적 해결"을 일관되게 주장해 온 시진핑과의 한 판 승부는 공동 기자회견도, 성명서도 없이 끝났다. 그러나 회담이 진행되던 중 미국은 시리아를 폭격했고, 이는 "북에 대한 경고"라고 일제히 보도됐다. 이어서 호주로 향하던 칼빈슨 항모 전단이 기수를 한반도로 돌렸다는 소식이 전해졌다.

이에 대해 데이비드 베넘 미 태평양사령부 대변인은 "북한은 무모하고 무책임하며, 안정을 해치는 (그들의) 미사일 시험과 핵무기 개발 때문에 이 지역의 최고의 위협"이라고 말해 북한의 도발(가능성)이 칼빈슨호를 파견하는 이유라고 못을 박았다. 이때부터 SNS를 통해 소위 '4월 위기설' '미국의 북 폭격설' 등이 돌아다니기 시작했고, 종편을 비롯한 언론들이 호들갑을 떨기 시작했다.

"전략적 인내는 끝났다" vs "한반도 문제는 평화적으로"

사드 배치에 대해 가장 먼저 입장을 바꾼 것은 국민의 당 안철수 후보였다. 안 후보는 지난 6일 관훈클럽 초청토론회에서 사드 배치와 관련해 "다음 대통령은 사드 배치를 제대로 해야 한다"고 밝히면서, '사드 배치 반대' 당론도 찬성 쪽으로 바꾸겠다고 선언했다. 언론들은 안 후보가 중도·보수층의 지지를 굳히기 위해 '안보는 보수'라는 색채를 분명히 드러낸 것이라고 분석했다.

더불어민주당 문재인 후보는 애초 사드 배치의 졸속 결정과 부정적 결과를 강조하던 입장에서, 나중에는 명확한 찬반 입장을 밝히지 않고 "최종 결정권을 다음 정부로 넘겨주면 외교적으로 충분히 해결해 낼 자신이 있다"고만 밝혀 '전략적 모호성'이 담긴 입장을 내놓았다. 그리고 지난 11일 "북핵이 고도화 될 경우"라는 전제를 달기는 했지만 "사드 배치가 불가피할 수 있다"고 밝혔다. 개성공단과 금강산 관광 재개도 불가능할 수 있다고 입장을 바꿨다. 다만 "그러나 북한이 핵을 동결한 가운데 완전폐기를 위한 협상 테이블에 나선다면 사드 배치 결정을 잠정적으로 보류할 수도 있다"고 덧붙였다.

그러나 북한은 이미 헌법에 핵보유국임을 명시하고 있으며, 소형화·다종화·경량화를 목표로 핵개발을 더욱 다그치고 있다. 대륙간탄도미사일(ICBM)의 개발도 마감단계에 와 있다고 밝힌 바 있다. 북이 스스로 개발하고 확보한 핵무기를 일방적으로 폐기할 가능성이 없다는 얘기다. 이는 미국과 중국도 잘 알고 있으며, 대부분의 북한 문제 전문가들도 인정하고 있는 사실이

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

다. '북핵폐기'를 주장하며 지난 20여 년간 북한을 압박했지만 '핵능력 강화' 외에 아무런 효과도 없었던 이유가 여기에 있다.

이런 상황을 놓고 자유한국당 홍준표는 "사드 배치를 두고 문재인·안철수 후보가 긍정으로 돌아설 듯이 말을 바꾸는 것을 보고 대한민국 국민의 생명과 안전을 지켜야 할 대통령으로서의 자격이 있는지 참 의아스럽다."고 말했다. 바른정당의 유승민 후보도 "문 후보나 안 후보는 사드 배치를 계속 반대하다가 이제 와서 보수표를 어떻게든 얻어보려고 말을 180도 바꾸는 사람들인데, 정말 위험한 지도자를 대통령으로 뽑아서 대한민국이 어디로 가겠냐"고 목소리를 높였다. 박근혜와 함께 청산되었어야 할 적폐세력이 두 야당 유력 주자들을 손가락질하고 비아냥거리게 된 것이다.

정의당의 심상정 후보는 지난 11일 우다웨이 한반도사무특별대표와의 만남에서 "저와 정의당은 사드 배치에 반대 입장을 피력해왔다"면서 "(한국의) 새 정부가 들어서면 사드 배치에 대한 재검토가 국회 차원에서 이뤄져야 한다는 입장을 계속 얘기해왔다"고 밝혔다. 심 후보는 개성공단과 금강산 관광도 재개하겠다는 입장이다.

원외정당이긴 하지만 민중연합당의 김선동 후보도 사드 배치와 개성공단 재개 문제에 있어서는 심 후보와 같은 입장이다. 남북관계 정상화에 있어 가장 대표적인 적폐라고 할 국가보안법의 폐지를 공약으로 내세운 후보도 현재까지는 김선동 후보 한 사람뿐이다. 유력 주자들은 뜻이 없고, 진보 후보는 힘이 없다. 김대중. 노무현 전 대통령은 후보 시절 국가보안법 폐지를 공약으로 내걸었으나 재임 중 이를 개정하거나 폐지하는데 실패했다. 뜻이 있어도 실제 폐지까지는 갈 길이 멀고 험하다는 의미다. 그런데 적폐청산을 내건 촛불항쟁으로 만들어진 이번 조기 대선에서 국가보안법 폐지(내지는 개정)를 공약으로 내세운 유력 후보가 한 사람도 없다는 것이 남북관계의 현 주소를 가리키는 것 같아 씁쓸할 따름이다.

한편, 이 모든 논란의 중심에 서 있는 북한은 11일 김정은 노동당 위원장이 참석한 가운데 열린 최고인민회의에서 리수용 노동당 중앙위원회 부위원장을 외교위원회 위원장으로 선출한 것 외에 핵관련 발언 등 대남·대외 메시지는 발표하지 않았다. '의도적인 무시'인지, 아니면 '폭풍전야의 고요'인지는 조금 더 지켜볼 일이다.

동북아 정세가 격동하매 촛불의 고민은 깊어가고

이번 '4월 위기설'과 사드 배치 및 개성공단 재개에 대한 입장 변경 논란을 통해 득을 본 자 누구이며 손해 본 건 누구인가. 안철수 후보는 문재인 대세론에서 양강 구도를 만들어 준 보수층의 기대에 한층 부응할 수 있게 되었다. 문재인 후보는 실익은 없이 입장만 바꿨다는 비판에 직면하게 됐고, 김대중·노무현을 잇는 '햇볕정책'의 적통자라는 자부심에도 상처를 입게 됐다. 홍준표와 유승민 후보는 "거 봐라, 안보는 우리라니까"라고 회심의 미소를 띄울 수 있게 되었으나 대세와는 아무런 상관이 없다. 심상정 후보는 유력 후보들과 정책적 차별성을

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

뚜렷이 하면서 완주해야 할 명분을 하나 더 쌓았다.

미국은 항모선단의 진로를 한 번 바꿈으로써 한국의 유력 대선주자들의 자발적(?) 항복을 받아내는데 성공했다. 누가 대통령이 되든 미국의 국익에 방해가 되는 걸림돌을 제거하는데 성공한 것이다. 중국에 대해서는 압도적인 군사적 우위를 바탕으로 압박을 강화하면서, 경제적으로는 당근과 채찍을 병행할 것임을 시사했다. 중국은 미국과의 정상회담에서 "한반도 문제의 평화적 해결"이라는 원칙을 재확인함으로써 역내 무력충돌의 가능성을 줄이긴 했으나 반대급부로 대북 압박에서 상당한 성의를 보여야 하는 부담을 안게 됐다.

가장 큰 손실을 입은 것은 우리 국민들, 특히는 촛불민심이다. 전쟁이냐 평화냐의 갈림길에서 우리 운명을 결정할 핵심 사안에 대해 적극적으로 개입해 우리의 입장과 이해를 관철시키기는커녕 제대로 된 토론 한 번 하지 못하고 일방적으로 뒷걸음질 치는 대통령 후보들을 보며 어떤 생각이 들었을까. '내가 이런 꼴 보려고 그 추운 겨울날 촛불을 들었던가'하는 자괴감을 느끼지는 않았을까.

우리는 언제쯤 대외관계에서 당당하고 자주적인 입장을 가지고, 남북관계와 통일 문제에 있어서도 철학과 경륜, 세련된 방법을 구사할 줄 아는 대통령을 만나게 될 것인가. 언제가 되어야 "모든 권력은 국민으로부터 나온다"는 명제에 걸맞게 국정 방향 결정과 운영의 실질적인 주인으로 참여할 수 있게 될 것인가. 아니 최소한 온 국민의 생존이 걸린 문제만큼이라도 스스로 결정할 수 있게 될 것인가.

많은 한반도 문제, 국제관계 전문가들이 향후 10년을 동북아시아 지역에서 낡은 체제가 물러가고 새로운 질서가 만들어지는 분수령이 될 것이며, 이후 몇 백 년의 운명을 좌우할 것으로 예견하고 있다. 정치권과 대선 후보들이 이러한 시대적 요구를 제대로 받아 안지 못한다면 대선 결과와 관계없이 "사드 배치 반대" "전쟁 반대" "남북협상 촉구"를 요구하는 새로운 촛불이 일어날 것이다. 이런 사안들은 '상처 입은 자존심'의 회복 정도가 아니라 '생사존망이 걸린 문제'이기 때문이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

[경제] 대통령 선거의 경제학

2017. 04. 18 | 정승일_새사연 연구이사 | sijeong11@naver.com

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

우리나라는 현재 여러 면에서 위기 상황에 처해있다. 대통령 탄핵과 구속에서 나타나는 정치적 위기, '20년 전인 1997년에 발생한 IMF 환란시보다 더 장사가 안 되고 살기가 힘들다'는 팽배한 불만에서 나타나는 경제적 위기, 또한 1994년 미국의 북한 폭격 계획 이래 최악의 남북간 전쟁 위험성에서 나타나는 남북관계의 위기가 있다. 5월 9일 새 대통령이 선출됨에 따라 정치적 위기는 완화되겠지만 경제 위기와 외교국방의 위기는 쉽게 해소되지 않을 것이다. 여기서는 대선 후보들의 경제해법에 집중하여 이야기해보자.

홍준표와 하이에크

먼저 홍준표 자유한국당 후보가 내세운 경제해법은 그의 선거 포스터에 실린 "기업에는 자유를, 서민들에게는 희망을"이라는 슬로건에 집약된다. 홍준표 후보는 "경제정책의 기본은 기업의 기를 살려주는 것"이라고 하면서 "부자 것을 빼앗아 가난한 사람에게 나누어주는 것은 잘못된 복지정책"이라고 발언해왔다. 비록 줄푸세('세금은 줄이고, 규제는 풀고, 법질서는 세운다')라는 화법을 사용하지 않았지만 사실상 줄푸세와 같다.

기업과 부자들에 대한 세금을 줄이고 기업에 대한 규제를 풀면 기업들이 신나게 투자를 늘리니 좋은 일자리가 많아질 것이고 게다가 민주노총과 전교조 같은 노동조합과 좌파 시민운동을 척결하여 법질서를 단호하게 세우면 기업들이 더더욱 신바람이 나서 투자를 늘려 일자리를 늘린다는 것이 그의 경제사상이고 경제해법이다. 이명박과 박근혜 정권이 지난 10년간 주장하고 실천해왔던 것이며 또한 자유기업원과 전경련, 뉴라이트 지식인들이 뒷받침해온 주장이다.

'세금은 줄이고 규제는 풀고 법질서는 세운다'는 줄푸세 해법의 원조는 하이에크와 밀턴 프리드먼이다. 하이에크는 세상 사람들이 신자유주의자 또는 시장주의자라고 부르는 노벨경제학상 수상자이며 이른바 '시카고학파'의 원조이다. 18-19세기 자유주의 경제학자인 애덤 스미스와 데이비드 리카르도 같은 고전적 자유주의자 또는 구자유주의자와 구별하기 위하여 세상 사

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

람들은 하이에크와 프리드먼, 그리고 그 후계자들을 신자유주의자라고 부른다.

하이에크는 1930년대의 대공황의 와중에 세계 각국 정부가 경제위기에서 벗어나기 위해 취한 적극적 시장개입 조치에 반대하면서, 기업 및 금융시장 규제 도입과 소득세 및 법인세 증세, 사회복지 확대와 노동권 강화 등의 정부정책이 결국은 "노예로의 길"을 활짝 열 것이라고 맹렬히 비판했다.

안철수와 슘페터

이에 반해 국민의당 안철수 후보의 경제해법은 슘페터에 가깝다. 슘페터 경제사상의 핵심이 기업가정신 즉 창업가 정신이다. 빌게이츠와 스티븐 잡스처럼 '혁신적 파괴'를 이끌어가는 영웅적인 창업가 기업주들이야말로 시장 자본주의의 역동성과 활력의 원천이며, 창업가 정신이 소실되는 순간 자본주의는 붕괴될 것이라는 것이 슘페터의 주장이었다.

안철수는 성공적인 벤처기업가로서 그 이미지를 기반으로 2011년에 혜성처럼 정치적으로 떠오른 인물이다. IT산업 창업의 요람인 미국 실리콘벨리에서 유학한 안철수 국민의당 후보는 '중소벤처 창업을 통한 일자리 창출'을 가장 중요한 경제정책으로 내세운다. 또한 기술창업 등 창업을 활성화하려면 그것을 가로막는 쓸데없는 규제들을 풀어야 한다고 하면서 이를 위해 '규제 프리존 설치' 같은 시장주의(신자유주의) 정책도 마다할 일이 아니라고 주장한다. 부유층과 기업에 대한 세금인상에 대해서도 혹시나 그런 정책이 창업가정신을 위축시키지 않을까 우려하며 조심스럽게 대처한다. 재원 마련의 한계에 따라 복지재정에 한계가 있으니 사회복지를 늘리더라도 조심스럽게 늘리고자 한다. 최저임금 인상과 노동권 강화에 찬성하더라도 중소벤처 기업가들의 원성을 듣지 않게끔 신중하고 조심스럽게 발언한다.

기업규제 완화를 외치는 안철수의 모습에서 언뜻 하이에크-홍준표의 모습을 볼 수 있는데, 하지만 홍준표와 안철수는 다르고 하이에크와 슘페터도 다르다. 홍준표가 대기업 및 재벌그룹 규제 완화를 통한 투자활성화를 주장하는데 반하여 안철수는 중소벤처기업의 성장을 가로막는 대기업과 재벌그룹을 단단히 규제하여야 한다고 본다. 그래야 창업이 활발해져서 좋은 일자리가 창출된다는 입장이다.

실제로 하이에크와 밀턴 프리드먼이 홍준표 및 뉴라이트 학자들과 마찬가지로 독과점 규제 및 경제력 집중 규제에 반대했던데 반하여, 슘페터는 독과점 및 경제력 집중으로 인한 거대기업의 출현을 내심 반대했다. 왜냐하면 슘페터가 대기업에서는 혁신 활동을 창업가(자본가)가 아닌 월급쟁이 R&D 인력이 수행하며, 이에 따라 자본주의의 영혼과 본성이 소실되어 사회주의 경제로의 전환이 경제적으로 불가피한 게 아니냐고 걱정했기 때문이다. 슘페터의 인생 말년인 1930-40년대에는 실제로 세계의 양식 있는 지식인들의 상당수가 '대기업이 경제를 지배하게 되면 사회주의가 경제적으로 불가피'하다고 보았다. 슘페터는 경쟁적 시장에서 치열하게 '혁신 경쟁'이 일어나는 경쟁시장 자본주의를 이념적 이상향으로 꿈꾸었으며, 따라서 만약 그

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

가 오늘날 이 나라에 살았다면, 안철수와 마찬가지로 공정거래법 강화를 통한 공정한 경쟁질서(시장질서) 확립을 가장 중시했을 것이다.

문재인과 케인스, 국가재정과 사회복지 확대

한편, 문재인의 경제사회정책은 케인스의 해법이라고 볼 수 있다. 문재인 후보는 4월 12일 '향후 5년간 세수 자연증가분에서 50조원을 조달하여 일자리 창출과 4차 산업혁명 등 10대 핵심 분야에 투자하여 연평균 50만개 이상의 신규 일자리를 창출하겠다'는 내용의 '사람경제 2017' 플랜을 발표했다. 새 정부 출범 직후 추가경정(추경)예산안을 편성하고, 국가재정지출 증가율을 현행 연평균 3.5%에서 7%로 확대하겠다고 공약했다. 확대된 재정지출을 주로 육아와 교육, 복지, 주택, 보건의료 등 사회복지분야에 사용하겠다고 약속했다. 아주 반가운 공약이며, 실제 그것이 케인스의 여러 경제해법 중 하나였다.

이와 같은 문재인 측 공약에 맞서 안철수는 '정부 재정을 쏟아 부어 경제를 살릴 수는 없다'고 비판했다. 자신이 집권하면 '그런 정부 주도 국가발전 패러다임을 폐기하고 민간주도로 전환하겠다'고도 했다. 이러한 안철수 후보의 비판에 맞서 문재인 후보 측의 김상조 교수는 '지금 같은 경기불황 시에는 적극적 재정지출 확대가 유일한 정책수단'이라고 설명하면서, 재정지출 확대는 1930년대 미국 대공황 타개책으로 쓰인 경제학자 케인스의 주장과 궤를 같이 한다고 설명했다. 전적으로 맞는 말이다.

안철수 후보는 케인스의 경제해법에 반대한다. '정부가 직접 일자리를 만들고 경제를 살릴 수는 없다'고 하면서 '정부의 역할은 교육개혁을 통한 창의적 인재 양성과 독자적 과학기술력 확보, 공정경쟁 산업구조 마련 등 3가지'라고 한정시켰다.

실제로 오늘날 신슘페터(Neo-Schumpeterian) 경제학자들은 정부의 경제적 역할을, 기존의 경쟁적 시장질서 창출에서 한발 더 나아가, 적극적인 교육(보육) 정책을 통한 기술혁신인력 양성과 적극적 과학기술 정책을 통한 과학기술 인프라 구축으로 확장시켜 바라본다. 물론 틀린 이야기가 아니며, 바람직한 정책이기도 하다. 하지만 딱 거기까지이다. 미국의 클린턴-힐러리 민주당이 과거 취했던 경제정책의 기조이기도한데, 여기서 노동권 및 사회권(복지국가) 강화는 우선 순위에서 뒤로 밀리며, 따라서 적극적인 재정확대 및 증세에도 소극적이다. 딱 안철수 후보 측의 입장이다.

이것은 또한 슘페터의 입장이기도 했다. 슘페터는 대공황과 대불황 같은 경제위기를 '기업과 금융시장에서 과도하게 발생한 투자 거품이 해소되는 자연스럽고 바람직한 과정'으로 보았으며, 자연스런 시장조정 메커니즘(즉 '자유시장' 원리의 작동)에 정부가 재정지출 확대와 시장규제 등을 통해 개입하는 것은 '인위적이고 부당한 잘못된 정부개입'이라고 보았다. 재정지출 및 사회복지 확대에 반대한다는 점에서 슘페터는 하이에크와 같았고, 케인스에 반대했다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

이에 반해 케인스는 1930년대 대공황 당시에 미국 루즈벨트 정부와 스웨덴 한손-비그포르스 사회민주당 정부가 취한 적극적인 재정지출 확대 정책에 찬성했다. 케인스는 대공황으로 폭증한 실직자 및 빈민을 구제하고 더구나 줄줄이 파산하는 은행과 기업들에 대한 긴급 구제를 위하여 국가가 재정투입을 크게 확대하여야 한다고 보았다. 만약 민주정부가 그렇게 행동하지 않는다면 나치당 또는 공산당이 집권할 것이라고 심각하게 우려했다. 실제 오늘날 유럽과 미국에서는 인종주의와 국수주의를 내세운 정당과 대통령이 집권하거나 또는 유력 정치세력으로 부상하고 있는데, 그 배경에는 케인스의 경제해법에 소극적인 서구의 민주·진보 정당들이 있다.

경쟁적 시장질서와 경제민주화, 직장민주화

1930년대 대공황 시기에 미국의 루즈벨트 정부와 스웨덴의 한손-비그포르스 정부는 한편에서는 재정지출 확대와 함께 세계 역사상 최초로 민주적인 '복지국가로의 전환'을 이루어냈고 또한 동시에, 산별노조 및 산별 단체교섭의 법제화와 기업 이사회에 노동이사제 도입 등 '경제민주화'에 나섰다. 이러한 노사관계 민주화를 경제민주주의라고 불렀다. 경제민주화를 '직장민주화'로 이해한 것이다.

이에 반해 안철수 후보는 경제민주화를 다르게 이해한다. 그는 '정부의 역할은 혁신적 기업가들이 자유롭고 공정한 시장경쟁을 할 수 있도록 판을 깔아주고 그 판에서 반칙 행위를 엄격히 처벌하는 공정한 심판자 역할을 수행하는 데에 그쳐야 한다'고 하면서, 경쟁적 시장질서 확립의 주무부처인 공정거래위원회의 역할을 대폭 강화시키겠다고 말한다. 그리고 이런 정책을 '경제민주화'라고 칭한다. 아담 스미스의 '야경국가론' 즉 국가는 '공정한 심판자 역할에 국한되어야 한다'는 '작은 정부' 사상이다.

'경제민주주의'에는 두 가지 해석이 있다. 먼저, 경제민주화를 노사관계의 민주화 즉 '직장민주화'로 이해하는 패러다임이 있다. 실제 1920년대에 시작되어 지금까지 내려오는 유럽과 미국 등 세계보편적인 경제민주주의 패러다임이며, 필자인 나 역시 경제민주화를 이런 입장에서 찬성한다. 이에 반해 경제민주화를 경쟁적 시장질서의 회복으로 보는 해석이 있다. 현재 안철수 진영의 경제민주화 프레임이 이러하다. 물론 여타 후보들 역시 대부분 경제민주화를 공정한 경쟁적 시장질서 확립의 프리즘으로 이해하면서 그것에 대해 찬성 또는 반대한다.

재정의 케인스, 투자+금융의 케인스

케인스는 사회복지와 최저임금제, 노동조합, 부자증세, 그리고 사회투자(공공투자) 및 재정지출 확대를 통한 소비확대(유효수요 창출)를 요구했다. 이것이 오늘날 문재인 후보의 '소득(소비) 주도 성장론'으로 표현된다. 매우 올바른 해법이다. 그런데 그것만으로는 부족하므로 보완되어야 할 점이 있다. 케인스는 '실물투자의 성장' 또한 원했다. 케인스는 막대한 화폐자본(금융자본)이 투기적으로 사용되는 것을 막고 그 대신 그것이 생산적 분야로 흘러들어 일자

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

리 창출에 도움이 되어야 한다고 보았으며, 이를 위해서는 은행과 자본시장(증권시장)에 대한 철저한 규제·통제가 필요하다고 보았다.

'재정의 케인스'는 잘 알려져 있는데 반하여, '투자+금융의 케인스'는 충분히 알려져 있지 않다. 케인스는 1930년대의 대공황이 발생한 근본 원인의 하나가 생산적 투자가 아닌 금융투기에 의존하는 자본주의 즉 기생충적인 자본주의(rentier capitalism)에 있다고 보았다. 케인스는 화폐자본(금융자본)에 뿌리 깊게 내재한 투기적 속성(그 일부인 유동성 선호)을 강력하게 통제하여야 한다고 보았고, 이를 위해서는 '투자의 사회화'가 필요하며, 필요하다면 정부가 금융시장을 일정하게 국유화할 수도 있다고 보았다. 케인스는 정부가 예금 이자율 및 대출이자율을 낮은 수준으로 유지하도록 규제하고, 동시에 은행 영업이 부동산 투기 및 증권시장 투기로 흐르지 않도록 강하게 규제하여야 한다고 요구했다. 더구나 단기적 일확천금을 노리는 투자자들의 무대인 주식 및 채권 시장에 규제의 족쇄를 물려서 유가증권시장(자본시장)이 진실로 건전한 생산적 투자자 역할을 하도록 전환시켜야 한다고 역설했다.

이렇듯 케인스는 화폐자본(은행 및 자본시장)에 대해 한편으로는 국유화, 다른 한편으론 투기적 성향에 대한 엄격한 정부규제를 통해, 화폐자본(금융투자자와 금융기관)이 투기와 약탈적 수익의 주체가 아니라 생산적 투자, 실물투자의 주체로 전환되기를 요구했다. 국유화된 화폐자본이란 오늘날 한국경제의 경우 산업은행, 기업은행, 그리고 ㈜한국벤처투자 같은 정책적 융자·투자 금융기관에 해당된다. (차기 대통령 정부는 필요하다면 중소기업 및 강소기업에 민간과 함께 공동으로 투자하는 공공투자기관을 설립할 수도 있다). 케인스는 공공투자를 통한 생산적 투자 지원 정책과 함께, 민간의 시장에서 일어나는 생산적 투자의 증가가 소득 및 소비의 증가로 이어지는 투자의 선순환 즉 투자승수 효과로 이어질 것이라고 기대했다.

현재까지 발표된 대선 후보들의 경제정책에는 투기적인 화폐자본(금융산업)에 대한 케인스의 해법이 빠져 있다. 여전히 주주민주주의(shareholders democracy)를 경제민주주의라고 부르면서, 사모펀드 및 헤지펀드의 역할과 권리를 더욱 강화하고, 또한 일반 주식투자자(소수주주)의 권한과 역할 역시 강화하는 내용의 상법 개정을 약속하고 있다. 또한 산업은행 등 국책은행은 관치금융이므로 그 역할을 축소하거나 또는 민영화하여 아예 국책은행을 폐기해야 한다는 정책전문가들도 많다. 민주당 및 국민의당 정치인들의 다수가 여전히 미국 월스트리트(Wall Street)을 모델로 하는 금융시장구조 재편 및 기업지배구조 재편을 요구하면서 월스트리트 자본주의의 일환인 주주자본주의(shareholder capitalism)를 주주민주주의로, 경제민주주의라고 부른다. 재벌개혁의 유일무이한 대안은 주주자본주의라고 말한다.

이 모든 것은 궁극적으로 산업자본(생산적 투자자)의 역할을 줄이고 금융자본(비생산적 투자자)의 역할을 강화하자는 해법이다. 화폐자본(금융시장)의 투기성과 기생충적 성격을 억제하고, 그 대신 화폐자본의 생산적 투자자 역할을 강화하여야 비로소 자본주의의 건전한 문명적 역할이 만개한다고 본 케인스의 관점과는 반대되는 입장이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

케인스와 산업구조조정

대우조선해양 구조조정의 예를 들어 이야기해보자. 9년째 계속되는 세계 대불황의 여파로 세계의 선박수요가 감소하면서 대우조선이 직격탄을 맞았다. 하지만 최근 세계경제는 조금씩 회복되는 모습을 보이고 있고 선박수요 역시 조만간 살아날 것이라고 조선업 전문가들은 말하고 있다. 그래서 산업은행 등 국책은행들이 대우조선 부채의 출자 전환 등을 통해 적극적인 조선업 구제에 나섰다. 그래야만 대규모 파산과 대규모 실직자 발생을 막을 수 있기 때문이다. 만약 케인스라면 어땠을까? 그는 당연히 대우조선 등 조선 산업에 대한 국책은행의 적극적 개입조치에 찬성했을 것이다. 국책은행의 경제적 역할을 더욱 강화하자고 했을 것이다.

그러나 대우조선이 발행한 채권을 보유한 자본시장 투자자들은 대우조선 회생에 완강하게 반대해왔다. 대표적으로, 대우조선 회사채 4천억을 보유한 국민연금의 자산운용자들이 그러한 태도를 취했다. 이들은 대우조선해양의 회생가능성에 대해서는 듣고 싶어 하지 않는다. 2년짜리 계약직인 국민연금 자산운용 펀드매니저들의 관점에서, '대우조선이 2년 이후 생존할 가능성이 매우 높다'는 말은 자신들의 실적과 연봉에 아무 상관도 없는 일이기 때문이다. 게다가 상당수의 진보적 경제전문가들도 국민연금 펀드매니저 편을 들고 있다. 이들 역시 '산업은행은 관치금융이고 국책은행의 기능은 축소되어야 한다'고 주장하면서, 단기수익에 더욱 관심이 많은 자본시장 투자자의 입장을 옹호하여왔다. 케인스의 해법과 정반대되며, 오히려 전형적인 시장 자유주의 즉 하이에크의 해법이다.

중소벤처기업 투자도 마찬가지이다. 지금과 같은 대불황의 시장 불확실성의 환경에서 자본시장과 은행은 단기수익의 관점에 서서 중소벤처기업 및 잠재적 강소기업의 성장을 위한 투자와 여신에 소극적이다. 만약 케인스라면 이 경우 어떻게 대처하였을까? 극심한 불확실성에 따른 과도한 투자 리스크를 정부가 나누어 분담하여야 상업적 투자가 구현되므로, 정부로 하여금 공공투자공사 같은 기관을 설립하여 공공과 민간이 공동의 리스크 분담 투자에 나서자고 하였을 것이다. 그런데 그렇게 하기 위해서도 산업은행과 ㈜한국벤처투자, 성장사다리펀드 같은 공공적 정책금융기관의 생산적 투자자 역할이 더욱 중요해진다. 다시 말해서, 안철수 후보가 중시하는 '중소벤처기업의 일자리 창출'을 위해서도 '투자+금융의 케인스'가 절실한 것이다.

'소득주도 + 투자주도'의 두 바퀴 경제성장론

흔히 케인스의 불황 탈출 해법을 유효수요 창출로 이해한다. 그런데 유효수요 창출을 위한 국가정책에는 소비 확대(내수시장 확대 및 그것을 뒷받침할 개인소득 확대)와 이것을 위한 소득불평등 타파(부자 및 대기업 증세와 사회복지 확대, 최저임금 인상 및 노동권 강화) 정책만 있는 것이 아니다. 물론 그러한 조치들이 매우 절실히 필요하다. 하지만 그것만으로는 부족하다. 실물투자의 확대도 중요하다. 더구나 케인스가 자신의 『일반이론』에서 가장 중시한 것이 생산적 실물투자 확대였다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

한국경제는 현재 '자본 과잉' 상태에 있다. 시중에는 수천조 원의 규모로 떠돌아다니는 유동자본이 있다. 그런데 다른 한편에서는 좋을 일자리를 구하지 못한 수백만 명의 청년구직자들이 있다. 한편에서는 자본이 과잉이고 다른 한편에는 구직자들이 과잉 상태이다. 기업의 여유자금(사내유보금)과 은행의 여유자금(운용자산), 그리고 사모펀드·헤지펀드에 몰리는 화폐자본 등의 대부분이 생산적 실물투자 확대의 용도로 활용되지 않는 상태에 있다.

현재 한국경제가 직면한 상황과 비슷한 1930년대 대불황의 시장 환경에서 기업가들은 엄청난 시장 불확실성에 직면하여 실물투자를 꺼렸다. 이에 케인스는 정부가 공공투자를 확대하고 또한 동시에 금융시장·자본시장의 투기성을 규제하는 '투자의 사회화'에 나서야 비로소 화폐자본의 생산적 실물투자 확대가 달성된다고 주장했다. 만약 은행과 자본시장이 '스스로' (즉 스미스의 '보이지 않는 손'의 작동) 생산적 투자를 확대하지 않는다면, 정부가 나서서 채찍을 휘두르고 당근을 제공하여야 한다고 보았다.

루즈벨트-케인스의 해법, '더불어 성장'의 해법

'소득(소비) 주도 성장론'은 작동하는데 비해 '투자 주도 성장론'이라는 또 다른 바퀴가 제대로 작동하지 않는 경우 국민경제의 불균형이 초래된다. '재정의 케인스'만 채택하고 '투자+금융의 케인스'는 채택하지 않는 경우, 금융시장(자본시장)과 대기업 및 중소벤처기업에서 생산적 실물투자의 확대는 요원한 일이 되어 버린다.

문재인 후보의 현재 경제공약이 구현될 경우 소득주도 성장론이 실현된다. 사회복지 강화와 최저임금 인상, 노동권 강화로 일정한 임금인상이 가능할 것이며, 소득분배 개선 효과와 함께 삶의 질 개선과 소비(내수)의 활성화가 일정하게 가능할 것이다. 물론 이것만으로도 큰 역사적 성과를 이루어 낼 것으로 전망된다. 하지만 그것에 더해, 만약 생산적 실물투자 증가를 위한 '투자와 금융의 케인스' 정책이 보완된다면, 대단한 역사적 성과를 거둘 수 있을 것이다.

케인스의 관점에서 시장 경제의 선순환에서 결정적 역할을 하는 것은 자본주의의 긍정성, 즉 '자본의 문명적 기능'에 해당하는 '생산적 실물투자'였다. 자본투자의 문명적 역할을 살리면서 동시에 그것의 부정적-기생적 역할을 억제하려면, 부동산 등 자산시장의 투기성을 확실하게 규제하여야 하며, 또한 기업지배구조 및 금융시장구조를, 그리고 국민연금 등 공적 연기금의 지배구조 및 자산운용 구조(국민연금의 의결권 참여 전략의 방향을) 기업의 R&D투자와 인적자본 투자, 설비투자가 확대되는 방향으로 설계하여야 한다. 대기업 및 재벌그룹의 경우, 그 기업지배구조에서 투명성과 민주성을 확대하면서(노동이사제 및 독립적 감사위원제 도입), 동시에 대기업의 R&D투자와 설비투자, 인적자본 투자가 확대하는 쪽으로 인센티브 구조를 설계해야 한다.

국민연금의 유가증권 투자의 경우, 투자기업에 있어 단기적 재무수익 증가에 머무르지 말고

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

장기적인 실물투자 및 일자리 투자 증가의 방향으로 경영진이 움직이도록 국민연금의 운용구조를 제도화해야 한다. 필요하다면 국민연금이 국공립 보육 및 의료시설과 공공임대주택에 대한 사회투자에 나서도록 제도화해야 한다. 그래야만 공공적 복지+문화 서비스의 확장에 필수적인 공공투자(사회투자)의 증가와 함께 양질의 일자리가 확실하게 증가하며, 그래야만 실질임금 증가와 노동시간 단축이 별다른 국민경제적 부담 없이 가능해진다. 또한 그래야만 '직장민주화'를 핵심 과제로 하는 경제민주화가 원활하게 달성된다.

한마디로 말해서, '자본의 투기성이 강화되는 경제민주화'가 아니라, '자본의 문명적 투자자 역할이 강화되는 경제민주화'여야 한다. 그래야 그 결과 보다 많은 좋은 일자리가 창출되는 '일자리 창출형의 경제민주화'로 나아갈 수 있다. 엄청난 유휴자본과 유휴인력(실직자, 구직자) 등의 유휴 자산이 서로 결합하여 최대한 생산적으로 재활용되는 방향의 경제정책을 이제부터 설계하여야 한다. '자본의 낭비'에 해당하는 부동산투기와 기업에 대한 투기적 공격, 그리고 투기적인 자본시장 투자자들의 권리 강화가 아니라, 그것을 최대한 억제하는 경제정책을 펼쳐야 한다. 그 대신 '자본의 생산적 활용'에 해당하는 실물투자 및 일자리 창출 투자를 격려하고 촉진하는 방향으로 기업지배구조와 금융시장의 규제를 민주적으로 전환하여야 한다.

이것이야말로 2008년 말 미국발 금융위기로 세계자본주의가 9년째 장기불황과 불확실성에 처하여 여전히 마땅한 수익을 내는 투자처를 찾지 못하고 방황하고 있는 '과잉 금융자본'의 상태를 종식하고 한국경제를 '더불어(포용적) 성장의 주역'으로 전환될 수 있게 하는 해법, 즉 민주주의의 정신에 부합하는 경제해법이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

[사회복지정책] 성장과 복지를 위한 사회정책 가능한가?

2017. 04. 26 | 이은경_새사연 이사 | eundust@hotmail.com

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

현 시기 한국사회는 경제성장과 삶의 안전망 확충이 동시에 요구되고 있다. 성장과 복지는 일면 충돌하는 가치 같지만 경제위기나 저성장시기, 복지영역 지출과 일자리 확충을 통해 내수를 확대하고 일자리 확충을 통한 경제성장, 서비스 확대를 통한 삶의 질 개선을 동시에 추진할 수 있다는 외국의 선례가 있다. 케인즈주의, 사민주의 등은 바로 경제위기를 복지와 일자리에 대한 정부투자로 물꼬를 틀면서 새로운 경제 활력을 되찾은 사례이다. 물론 서비스와 사회분야 일자리 창출을 위한 재정마련이 경제에 지나치게 큰 영향을 미치거나, 사회분야가 경제활성화의 한 수단으로만 활용되는 것은 제고해야 한다. 준비되지 않은 복지는 경제 활력을 저해하는 것도 사실이다. 또한 고도성장 시기의 활력을 기대해서도 안 된다.

합의의 원칙은 현 시기 한국사회의 조건에서 출발하는 것이다. 세계적 저성장, 급격한 저출산 고령화, 지나치게 활력을 잃은 내수시장을 동시에 고려했을 때 경제-복지 선순환을 추동할 수 있는 정부의 적극적 개입이 어떤 해법보다 우선한다. 경제성장은 사회복지분야 일자리와 서비스 이용에 대한 국민 부담 감소를 줄이는 방식, 즉 소득을 올리고 지출을 줄여 소비를 촉진하는 방식으로 물꼬를 틀어야 한다. 소득주도와 복지 개인부담 축소 둘 다 소비(내수)와 미래준비를 할 수 있는 가계 자산을 늘리는 효과가 있다. 다음으로 사회 서비스 확대와 질 개선으로 인한 삶의 질 개선은 단순한 국민 만족과 선거에만 의미가 있는 것이 아니다. 사회서비스를 통해 국민 건강이 좋아지고, 질 높은 보육과 교육서비스로 노동활력이 생기고, 빈곤이나 사회불안 등 추가적 비용을 줄이는 강력한 효과가 있다. 사회투자를 통해 빈곤이 줄면 빈곤으로 인한 추가적 사회비용이 발생하지 않는 법이다.

아래 표는 이런 과제가 달성되기 위한 기본 정책방향을 제시한 것이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

표 4 사회정책 기본 방향

정책방향	정책 효과	세부정책	추진방법
사회서비스 분야 질좋은 일자리 창출	·서비스 분야 질좋은 일자리 창출로 일자리확대 및 소득증가로 경제성장 ·서비스 질 개선 동시 달성	서비스 공공 공급기관 확대	공공 인프라 비용 확대
		민간 공급 기관 인건비지원 및 질관리	재원확충 민간 기관 통제
		최저임금, 노동시간 단축 등 임금인상과 노동복지 향상	서비스 분야 지출 확대
서비스 질 개선으로 삶의질향상	·사회서비스 질개선으로 건강증진, 인재양성, 노동력 상실 등에 기여 ·사회불안요인 해소	사회서비스 분야 공공 기관 확대	서비스 질관리를 위한 규제도입, 민간 공급자 합리적 규제
		서비스 노동자 노동조건 개선	재정확보
		서비스 질관리 - 민간 공급자 합리적 통제	서비스 질관리를 위한 규제도입, 민간 공급자 합리적 규제
		일자리 수준 향상 - 일자리 수준이 향상되면 서비스 질이 올라감	서비스 기관 인건비 지원 교육, 훈련 등 질관리 강화
서비스 이용 부담 감소	·국민부담 감소로 소비진작을 통한 내수활성화 ·미래부담감소로 저출산/학력경쟁 해소, 빈곤층 비율 감소 ·서비스 이용에 따른 불평등 완화	보육 교육 의료 돌봄 서비스 보장성 강화(본인부담금 감소)	재정확보(조세, 사회보험)
		합리적 서비스 모형 구축	표준 서비스 도입과 과도한 불필요한 서비스 규제 서비스 전달체계 합리화
		민간 공급자 지나친 이윤 통제	민간 공급자 합리적 규제
빈곤선 이하 소득보장	·최소한의 인간적 삶에 대한 소득보장을 통해 실업과 노후 불안감소, ·사회 활력 회복	질좋은 일자리 확보	공공부분 일자리와 일자리 안정성 확보
		연금, 실업급여, 최저생계비, 장애수당 등 확대 지원	재정확보

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

이상의 내용은 전 사회복지영역을 관통하는 공통된 부분만을 추출한 것이다. 크게 보면 사회서비스 분야 질 좋은 일자리확충, 복지이용에 대한 본인부담 감소, 서비스 질 관리, 빈곤선이하 기본소득보장 등이다. 추진방식 또한 재정확보(조세와 사회보험), 공공기관 확대, 사회서비스 인력 비용 지원 등 노동정책, 민간기관에 대한 합리적 규제도입, 서비스 전달체계 개편 등이다. 이들은 상호 영향을 미치며 시너지를 낼 수도, 반대로 서로 악영향을 미칠 수도 있다. 문제는 한 부분을 강조하면서 여타 연관 정책을 고려하지 않을 때 발생한다. 대표적인 것이 증세없는 복지이다. 위 표에서 보듯, 대부분의 정책목표는 "재정확보, 시스템 합리화, 인력 및 인프라 확충, 서비스 질 관리"를 통해 이루어진다. 선거 시기 대표적으로 제외되는 주장이 재정확보와 시스템합리화를 위한 규제도입, 서비스 질 관리 부분이다. 이런 부분은 선거에 도움이 안 된다고 배제하고 주로 서비스 확대만 주장하는 것이다.

이런 사회정책의 특성에 기초. 대선 주자들의 사회복지정책 평가는 대전제가 합당한지, 대전제에 맞는 큰 틀의 정책구상이 있는지, 세부 정책이 이 상위 목표들에 부합한지가 되어야 한다. 하지만 현재 공약집에는 얼마나 많은 표를 얻느냐에 집중되어 있고, 대전제와 이를 달성할 수 있는 큰 틀의 정책구상은 보이지 않는다. 다음은 홍준표 후보를 제외한 원내정당 후보들의 사회복지분야 정책을 비교분석한 내용이다.

표 5 후보별 사회정책 방향 및 평가

후보	대전제 및 정책방향	핵심 정책	정책수단
문재인	동반성장, 복지&경제정책 선순환 원칙을 제시함 - 공공분야 일자리창출과 서비스 비용부담 감소	·사회복지분야 공공부분 일자리 창출, 노동조건 개선, 청년일자리 정책 등 ·사회서비스 보장성 강화(의료, 보육, 교육, 치매, 노후보장 등) ·양육부담해소와 일가정 양립을 동시 제시 ·고령대책에서는 기초연금인상, 치매책임제, 일자리 등을 제시	·기존 지출합리화와 일부 세수확대(자연증가분을 복지에 반영), 일부 고소득 및 법인세 인상 ·공공부분을 활용
	평가	·경제-공공부분 일자리 확충 선순환 원칙을 제시함(소득주도 성장) ·하지만 복지정책 일반에 대한 로드맵 제시는 없음 ·특히 재정확보에 대한 원칙이 부재함(큰 재정수요 없고, 지출합리화 및 탈세조정 + 소액 인상만으로 가능하다고 봄) ·공공의 역할을 강조하지만 민간 공급기관, 전달체계, 질 관리 등에 대한 논의 부재함 ·민간에 대한 규제나 활용방안 없이 공공만 활용하는 것은 실효성이 낮음	

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

안철수	경제활성화를 통한 일자리 창출이 곧 복지 - 공공부분 확대는 불필요함	·4차혁명 대비를 위한 인재 양성, 교육정책강조 ·사회복지 분야에스는 사회 안전망확충으로 조세와 지출의 형평성제고와 저출산 극복을 위한 아동 수당 등이 대표적임	·재정지출합리화와 경제성장을 통한 재원확보 ·공평과세(고소득, 자본과세)
	평가	·세부 복지확충 내용은 문재인 후보와 큰 차이 없음 ·가장 큰 차이는 공공부문 활용 여부이며, 4차산업혁명을 통한 경제활력으로 시장에서의 일자리 창출을 강조함 ·또한 복지확대 내용은 있으나 사회서비스 분야 일자리 및 시스템 구축에 대한 공약은 부재함 ·재정확충에서는 공정과세로 고소득, 자본과세 조정 등을 이야기함(금액이 크지는 않음) · 사회복지정책을 추진할 수 있는 구체적 로드맵이 충분하지 않음		
심상정	·노동을 중심으로 소득주도 성장 ·복지는 증세를 통한 재정확보, 지출확대	·4대보험, 교육 및 보육분야 세부 공약이 가장 구체적으로 제시됨 ·저출산 분야 아동 보육 교육 연계와 부모 노동권의 연계 ·고령화 분야 소득보장과 일자리, 주거정책 등	·부자증세, 지출합리화, 이후 보편적 증세 고려 ·국민연금의 사회투자 활용 ·사회복지세 등 복지증세 명시
	평가	·복지 분야 세부 정책은 가장 정교함 ·소득주도(노동중심) 성장과 복지국가 건설이라는 두 축을 제시 ·하지만 경제영역과 복지영역의 선순환과 복지분야 합리성 제고를 위한 시스템 개선 분야는 잘 드러나지 않음 ·증세에서도 부자증세 이외 재정확보 방안은 불명확함		
유승민	·중부담-중복지 원칙 ·보편복지보다는 필요 계층 우선	·노인 복지 강화 ·빈곤층, 노인층 소득보장 강화 ·저출산대책은 노동시간 단축 + 아동수당 확대	조세부담율 인상을 구체적으로 제시함
	평가	·증세를 통해 복지를 늘려야 한다는 입장을 제시함 ·보편복지보다는 저소득층 소득보장을 강조, 그 외에는 노인과 저출산 대책이 중심임 ·저출산 대책에서 노동시간단축과 아동수당을 같이 고려하는 점이 장점임 ·하지만 복지와 경제의 선순환 구조와 이를 위한 사회서비스 일자리 창출, 공공기관 확충, 민간기관 규제 등에 대한 내용은 부재함		

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

이상, 홍준표 후보를 제외한 원내정당 후보들의 공약을 살펴보았다. 가장 큰 특징은 사회복지정책이 상위에 올라있는 후보는 없다는 점이다. 복지정책이 저출산, 노인대책, 일자리 대책 등등에 나뉘어 들어가 있기는 하지만 따로 독립해 상위에 두고 있지 않다. 이번 대선의 이슈가 부정부패 척결(적폐청산), 안전사회, 안보 등이 이슈가 되고 있고, 사회복지정책에서도 저출산 고령화, 즉 아동보육이나 노인문제 등만 이슈가 되는 현상을 반영한 것으로 보인다. 또한 경제-복지의 선순환을 명확하게 제시하고, 각각의 목표를 달성하기 위한 정책방향과, 세부정책, 추진방법 등을 일관성 있게 제시한 후보도 보이지 않는다.

이는 사회복지정책에 대한 논의와 합의의 장으로서 선거가 활용되지 못하는 현실을 여실히 보여준다. 물론 일부 영역 정책들을 세부적 디테일이 잘 살아있는 경우도 있다. 대표적으로 저출산고령화 대책 - 아동 보육이나 노인 대책 등은 구체적 확대 계획이 나타나있다. 하지만 이 역시 아이를 키우는 부모 표와 노인표를 의식한 결과로 서비스 확대만을 이야기하고 있지, 다른 정책과제들과의 연계나 큰 틀에서의 로드맵은 충분하지 않다. 가장 문제는 재정확충, 그 중에서도 대기업과 고소득자 중심의 증세에 대한 명확한 입장이 없다는 부분과 공급시스템 합리화를 위한 공공기관 확충 및 민간부분 규제 도입 부분이다.

물론, 선거 시기 모든 논의를 할 수 없고, 큰 방향이 세워지면 이후 구체적 시행안을 만들면 된다고 이야기한다. 하지만 사회복지정책의 대원칙과 추진방향에 대한 합의가 없는 상황에서 "복지 = 표 = 시혜"의 틀을 벗어나기는 쉽지 않다. 그 결과는 박근혜 정부의 "증세 없는 복지"였고, 실질적으로는 매우 불충분한 일부 복지확대와 심각한 비효율, 그리고 경험한 적도 없는 복지국가에 대한 피로감이었다.

이는 한국 사회복지정책이 태동한 이래, 이런 패러다임을 벗어난 적이 없었고, 복지확충을 적극적으로 추진한 민주정부에서도 이런 기조를 바꾸지 못했기 때문이다. 현 인구구조와 저성장 상황은 근본적 변화 없이는 지금 수준의 사회복지도 유지하기 어렵게 할 것이다. 노인인구는 매우 빠르게 증가하고 있고, 노인인구 증가에 따른 기초연금, 공적연금, 의료비 및 각종 노인복지의 자연 증가 비용만으로도 현 후보들이 이야기하는 세수확대를 가볍게 뛰어넘는다. 문재인 안철수 후보는 지출합리화, 탈세금지와 일부 증세를, 심상정 유승민 후보는 중부담 중복지를 이야기하고 있지만 세수확보 분을 상당히 낙관적으로 추계하고 있다. 하지만 약간의 부자증세 수준으로는 기초연금이나 노인의료비 자연증가분도 감당하기 어렵다. 더구나 경제성장이 2%초반 대를 유지할 경우 세수 자연증가분은 매우 적을 것이고, 탈세나 미납 세금을 잘 걷겠다는 건 수사에 불과하다.

더 중요한 부분은 서비스 제공 시스템의 개혁이다. 민간 부분이 90%를 넘고, 과도한 경쟁으로 서비스질과 비용관리는 전혀 불가능한 현실이다. 이 상황에서 재정을 쏟아 서비스 확대를 할 경우 불필요한 서비스, 필요서비스 미충족, 가격부담증가는 불을 보듯 뻔하다.

이번 대선은 정책이 실종된 대선이라고 한다. 대선은 대선이고, 당선 후 잘하면 된다고도 한다. 하지만, 사회개혁은 집권여당의 힘만으로는 불가능하다. 사회복지영역은 매우 많은 이해

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

관계자와 다양한 가치들이 충돌하고 있으며, 사소한 변화하나도 추동하기 어렵다. 역대 정부에서 가장 손쉬운 서비스 확대만 추진한 것은 튼튼한 복지 정치 세력이 부재했기 때문이다. 여기저기서 필요한 재정을 조금씩 마련하고 효율성을 높이겠다는 현 후보들의 공약은 기존 정부와 차별성이 없다. 전국민의 지지와 추진 세력이 기반이 되어야 하고, 사회의 근본적 개혁이 필요하다. 다시 한 번 강조하지만, 인구구조 변동과 저성장, 내수감소 등은 한국사회가 당면한 상수이기 때문이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

[보건의료] 한국 보건의료 정책과 방향

2017. 05. 02 | 이은경_새사연 이사 | eundust@hotmail.com

새로운사회를여는연구원은 <2017 대선 정책 vs. 정책> 시리즈를 통해, 촛불시민혁명 이후 한국사회가 나아가야 할 방향을 찾고자 합니다. 각 후보들의 정책 비교를 통해 생활인들의 삶에 새로운 사회를 위한 상상력이 깃들기를 바랍니다. - 편집자 주

오늘날 한국 보건의료가 가지고 있는 기본 구조와 당면 과제는 다음과 같다. 과도한 민간중심 공급구조, 불균형한 재정지원과 그에 기반 한 비급여, 의료전달체계 붕괴와 과도한 치료서비스 중심 의료이용, 건강불평등. 이런 문제들이 한국 보건의료가 내재하고 있는 문제점이고, 여기에 고령사회 빠른 진입과 경제 저성장은 대외적 상수이다. 가계의 의료비 부담을 줄여주고, 국민들의 실질적 건강수준을 높일 수 있어야 저성장사회의 돌파구를 찾을 수 있다. 이런 상황에서 한국 보건의료 개혁 과제는 어떤 원칙과 정책방향으로 진행해야 할까?

현 시기 한국 보건의료에서 가장 중요한 과제는 효율성과 형평성을 중심으로 의료시스템을 개편하고, 건강을 중심으로 건강정책을 다시 구조화하는 것이다. 현재 노인 및 취약계층 정책의 최우선 목표가 기초 위험(빈곤)에 대한 기본적 소득보장을 충분히 하는 것이 우선이라면, 보건의료 분야는 건강형평성과 시스템 효율성이 가장 시급한 과제인 것이다. 하지만 진보 영역에서 사회서비스의 효율성을 이야기하는 것은 금기시되어 왔다. 반면, 보수정권에서 보건의료는 미래먹거리, 차세대 성장 동력 등 산업발달 영역만 강조되었다. 그 결과는 매우 불균형하게 제공되는 의료와 발전하지 못한 건강증진, 매우 심각한 건강불평등을 초래했다.

단순 서비스 확대는 답이 아니다.

한국 보건의료가 발전해오는 과정에서 시기별 중요 과제는 달라져왔다. 빠른 시간 내 기본 인프라를 구축하고 기본비용 보전을 해주는 과제에서 이제는 의료의 형평성과 효율성을 담보해야하는 과제로 넘어가고 있다. 의료정책을 넘어 보건의료정책, 건강정책으로 확대되어야 한다. 물론, 낮은 보장률을 개선하고 의료로 인한 불평등을 해소해야 하지만, 이는 단순히 건강보험을 확대하는 방식으로는 해결되지 않는다. 이는 보건의료 구조가 지나치게 민간화 되어 있고, 경쟁이 심하며, 비급여 및 의료제공, 이용에 대한 규제가 전혀 없기 때문이다. 이 상황에서 2000년대에 집행되었던 재정확보정책은 **"재정확보 ⇒ 보장성 확대 ⇒ 비급여 및 실손보험 이용확대 ⇒ 불필요한 서비스 오남용 및 의료비 증가 ⇒ 다시 개인 의료비 부담확대 및 불평등"**으로 이어져왔고, 단순한 재정확대는 이 과정을 증폭시킬 뿐이다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

지금까지 보건의료 정책은 “인프라 확대, 재정확보, 보장항목 확대”라는 정책방향에서 벗어나지 못하고 있다. 선거시기 공약 1순위는 재정부담을 줄여주겠다는 것이었다. 이유는 간단하다. 공급자, 국민, 정부 모두 동의할 수 있는 유일한 정책이었기 때문이다. 그 외에 공급시스템의 공공성을 확보하고, 의료전달체계를 부활시켜 일차보건의료를 확대하며, 비급여 및 불필요한 의료서비스를 통제하고 필수 의료 중심으로 보장성을 강화하는 포괄적 정책은 다양한 이해관계자의 반발을 우려, 거의 고려되지 못해왔다.

후보 별 보건의료 공약 비교

이번 대선 공약 역시 위의 구조를 크게 벗어나지 못하고 있다. 물론 의료전달체계에 대한 고민은 대부분의 대선공약에 포함되어 있고, 비급여 부분에 대한 언급도 상당수 포함하고 있다. 하지만, 세부 정책은 거의 담고 있지 못하다.

1) 문재인 후보

문재인 후보는 전체 공약집을 가장 늦게 내놓았으며, 보건의료에 관한 내용은 각 영역에 세분화되어 기술하고 있다. 크게 건강보험 보장확대, 공공부분 역할강화와 의료민영화 반대, 의료전달체계 개편과 시스템 개혁, 건강증진 사업 확대 등이 큰 카테고리이다.

표 6 문재인 후보 의료보건 정책

구 분		주 요 내 용	
건강보험	건강보험 하나로	· 실질적 본부금 100만원상한제 - 소득 하위 50% 본부금 상한금액 100만원 인하, 비보험 진료 급여화 고가의 비급여 축소, 근거 중심 급여화, 3대 비급여 급여화 · 간호간병통합서비스 및 인력 지원 · 재난적 의료비 사업 - 년간 2천만 원 범위 내 재난적 의료비 지원, 소득에 따라 차등지원 노인틀니 및 임플란트, 보청기, 구강검진 · 생애주기별 한방진료 건강보험 확대 · 민간 실손보험료 인하 · 40세 이상 맞춤형 건강검진	
	생애주기별 건강보장	노인 (치매)	· 환자 간병, 특진비, 상급병실료 등 건강보험 비급여 급여화 · 간병서비스 의무화, 간병에 대한 건강보험 적용 확대 · 재난적 의료비 지원사업 제도화, 본인부담상한제 합리적 개편 · 노인부부 방문 건강관리사업 단계적 확대
			· 지역사회 치매지원센터 확대 설치, 치매검진 및 조기발견, 의료 · 복지돌봄요양서비스 제공 연계 · 치매안심병원설립, 치매 책임병원 지정

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

			· 치매의료비 90%건강보험 적용 · 치매환자 사회복귀 위한 시설, 인력확충 · 노인장기요양보험 본인부담 상한제 도입 (건강보험 본인부담금 상한제 기준 적용)
		여성	· 난임부부 지원대상과 범위 확대 · 공공난임센터, 미숙아 센터 · 고용보험 미가입 여성 출산지원금 월 50만원, 3개월 지급
		어린이	· 15세 이하 아동 입원진료비 국가 책임제(본부금 5% 이하) · 초중고생 독감 예방접종 국가지원 · 권역별 어린이 재활병원 확충
의료 공공성	공공기관 확대		· 보육 장기요양 치매 장애재활 공공의료 등 국공립 시설 확대 (국민연금 공공투자 정책과 연계, 국공채 등) · 광역지자체 별로 사회서비스 공단 설립, 공단을 통해 국공립 제공시설 직영 · 민간시설 재정 및 인력 지원을 국공립 수준으로 상향
	의료영리화 반대		· 의료민영화 정책 중단 · 의료 공공성 강화 (지방의료원 등 공공의료기관 기능, 역할 확대, 건강한 적자 지원확대 · 필수 의약품에 대한 공공적 공급체계 구축
보건의료 시스템	의료기간 역할 재정립		· 대형병원 외래진료 제한, 의원-병원간 환자 의뢰 회송체계 강화 - 외래 다빈도 중심 대형병원 외래진료 제한, 중증 입원환자 중심으로 운영될 수 있는 수가체계 개편 - 의뢰-회송에 대한 인센티브 및 패널티 · 불법 사무장 병원에 대한 처벌 및 수익환수 강화 · 동네 의료기관에 대한 지원(본부금 일부 감면 및 야간 공휴일진료에 대한 가산수가, 만성질환 관리 및 의료비 부담완화 의료기관 인센티브 제도 도입 · 보건의료인 면허체계 개편
	의료시스템 개편		· 우수 거점 종합병원 육성 및 지원(25개 취약지역 중심으로 300병상 이상 · 종합병원 신설 및 지정 · 공공 민간병원의 적정규모 유도 · 의료취약지역 및 공공의료기관 인력 확보 - 공공의료인력 정원외 모집 및 장학의료인 육성제도 개편 - 공공의료인력 교육지원, 공공기관 근무 의무제 - 보건의료인력지원법 제정
건강증진	찾아가는 복지건강서비스		· 도시보건지소 및 지역사회 보건인력 확충 등 찾아가는 지역보건 인프라 강화(방문보건사업 시설-도시형보건지소 및 인력 확대 · 지역복지센터 및 복지인력 확충 · 건강증진기금 건강증진 사업에 집중 투자

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

건강보험 보장성 확대내용과 서비스 확대부분에 대한 내용은 자세하나, 상대적으로 비급여 관리방안, 불필요한 의료서비스 통제방안은 부실하다. 그러나 생애주기별 보장확대 내용, 특히 노인 보장확대 부분에 충실하다.

공약집 제출 이전에 언론에 보도되었던 보건의료 행정체계 개편, 부과체계 개편 등의 내용은 삭제하여 시스템 개선 분야에서 논란이 되는 부분은 거론하지 않고 있다. 의료전달체계 부분에서 한국 보건의료시스템을 개편하기 위한 주요 과제인 주치의제도가 없고, 대형병원 집중을 막기 위한 구체적 방안이 부재하다. 또한 건강보험 재정 추계와 부과체계 개편, 재정정책(보험료, 국고지원, 사용자 부담률 등)이 부재하다. 복지부, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 식품의약품안전처 등 주요 행정 기관과 건강보험보장성심위원회 등 보건의료 논의구조에 대한 공약도 없다.

문재인 후보에 대한 총평은 다음과 같다. 선거 시기 유세 등에서 강조했던 시스템 개혁 내용은 더 후퇴했고, 보장항목에 대한 내용을 구체화함. 민주적 결정구조와 재정마련, 시스템 개선, 민간공급자 및 비급여 통제 등에 대한 내용이 부재하다.

2) 안철수 후보

안철수 후보는 건강보험 보장항목중 노인에 대한 보장확대 내용을 가장 앞에 두고 강조하고 있으며, 그 외 생활안전에 관한 부분이 구체적이다.

표 7 안철수 후보 의료보건 정책

항목	주 요 내 용
노인의료비	본인부담 상한제 강화로 건강보험 보장성 확대 - 비급여 항목 단계적 건강보험 적용 - 소득 수준별 환자 부담 경감
	노인 의료비 부담 경감 - 75세 이상 고령자 입원 본인부담 경감(20->10%) - 노인틀니 건강보험 본인부담금 경감 및 취약계층 면제 - 외래진료 노인정액제 구간별 정률제로 개편 - 노인 등 입원환자에 대한 간호 간병서비스 확대
	노인장기요양대상 확대 및 비용경감, 공공요양시설 확충 - 적용대상 확대 및 경증치매환자 포함, 노인성 질환 범위 확대 - 본인부담금 인하 및 본인부담 상한제 도입 - 건강보험공단 직영 요양시설 확충 및 보건소/지소에 공공요양시설 설치 운영 - 요양보호사 처우 개선

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

	치매 예방 및 관리대책 강화 - 치매환자 간병급여화 등 진료비 부담경감 - 국립치매마을 시범운영 및 시군구 치매지원센터 설치 - 치매환자 주간보호시설 확대 및 노인장기요양보험 수가개편
건강보험 보장성 강화	본인부담 상한제 강화로 건강보험 보장성확대 - 비급여 항목 단계적 건강보험 급여 적용 - 소득수준별 환자 부담 경감
	임신출산진료비 지원확대 - 입원시 법정본인부담금 전액 면제, 국민행복카드 지원액 확대 - 난임진료비 지원확대 - 출산입원과정의 산후조리서비스 건강보험 급여 확대 - 출산과정 의료사고 피해보상 국가 부담
	아동 입원진료비 경감(20->5%)
	암환자 의료비 부담경감 - 항암신약 급여확대 및 급여 등재절차 신속운영 - 암검진 본인부담 면제 및 암환자 의료비 지원대상 단계적 확대(5대암->전체암)
	건강보험 사각지대해소 - 생계형 체납자 분할납부 확대, 압류조치 유보, 체납보험료 결손처분
	건강보험재정 국가 책임강화 - 국가지원의무(국고 14%, 담배부담금 6%) 이행 및 사후정산제 도입
	공정한 소득중심 부과체계 개편 추진
의료시스템 개편	전국민단골의사제도 도입 등 일차의료강화 - 당뇨고혈압 등 생활습관병 밀착관리 및 건강관리 - 의사환자간 자발적 계약, 단골의사 이용시 약제비 경감 등 인센티브 제공 - 보건소 생활지원센터 등과 일차의료기관이 참여하는 일차의료협의체 구성
	간호간병 통합서비스 확대 - 간호간병 수가인상 및 농어촌 취약지에 대한 가산부여 - 지방 중소병원에 대해 간호조무사 요양보호사 복합모델 한시적용 - 요양병원 적용모델 개발 및 시범실시
	환자 안전사고 없는 안전한 의료환경구축 - 환자 안전사고 자율보고 확대, 사전예방을 위한 환자안전관리시스템 구축 - 비급여 공개확대, 의료기관인증 확대를 통한 환자 알권리 및 선택권 제고 - 의료분쟁조정 자동개시 확대
공공성 확보 (공공투자확대와 지역별 의료격차 해소)	의료취약지 해소 - 일정규모 이상 지역거점병원 지정 운영 - 출산 취약지역 해소지원
	공공보건의료전달체계 확립 - 공공의료 관리체계 일원화, 공공병원 총액계약제 단계적 실시

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

	지역 중소병원 지원육성법 제정
	공공보건 장학제도 도입 - 농어촌 등 의료취약지, 해외 의료봉사활동 등 공공보건의료 인력부족해소
	감염병 대응 역량강화 - 질병관리본부 컨트롤타워 및 현장 지휘통제권 부여 - 역학조사관 확충 및 처우개선 - 권역별 감염병 전문병원 설치 및 권역별 대응체계 구축
보건산업육성	국민건강과 경제발전에 기여하는 건강 R&D투자확대 - 빅데이터, 인공지능 등 맞춤형 건강관리 의료기술 개발을 위해 병원, 중소기업에 대한 R&D투자확대
	의료빅데이터를 활용한 미래 보건의료 기반조성 - 보건의료 빅데이터 공유 플랫폼 구축
	바이오헬스 혁신 생태계 조성 - 연구중심병원 기능 확대로 메디클러서트 조성 - 바이오헬스 비즈니스 코어센터 구축 등 바이오헬스 스타트업 지원 - 오송대구 첨담의료복합단지를 바이오 의료 R&D 핵심 인프라로 육성지원
	제약, 의료기기, 화장품 등 보건산업 육성으로 수출지원 - 신약 바이오시밀러 3D 프린팅, 웨어러블 등 첨단의료기기 글로벌 선도제품 개발 및 수출확대
생활안전	인체적용 유해물질 안전관리 기능 통합 및 전담부터 안전관리 기능강화 - 사료, 동물용 항생제 등 생산관리-식품안전기능 통합강화, 인체접촉 유해물질 및 화학제품 안전관리를 식의약 안전과 통합
	잠재적 위해 병원성 미생물에 대한 선제적 대응체계 구축 - 국가 미생물 유전자 데이터베이스 구축, 토양 축산시설 양식장 등의 잠재적 위해 미생물 탐색조사와 위해성 평가, 미생물에 의한 질병 사전예측 및 조기경보
	인체적용 유해물질에 대한 통합 위해평가 및 위해물질 노출 총량관리제 운영
	안전관리를 위한 과학적 연구 강화 및 위해성 평가 결과 대

건강보험 영역에서는 보장확대와 재정확충(국고지원, 부과체계 개편)을 같이 언급하였고, 의료시스템 영역에서는 주치의제도와 간호간병 통합서비스 확대가 눈에 띈다. 다른 후보들과 차이점은 보건산업 육성 부분이 자세하게 포함되었다는 점인데, 산업육성과 이를 위해 과도하게 규제를 푸는 기존 의료민영화정책과 어떤 차이가 있는지 나와 있지 않다.

안철수 후보의 총평은 노인, 생활안전, 보건사업에 관한 부분이 강조되어 있으며 재정, 공공분야, 주치의 등 주요 요구사항이 대부분 포함되어 있다. 반면, 민주적 결정구조와 시스템 개선, 민간공급자 및 비급여 통제 등에 대한 내용이 부재하고 규제완화나 산업발달이 영리화로

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

이어질지 우려된다.

3) 심상정 후보

심상정 후보는 행정체계, 의사결정구조, 시민참여 방안, 건강영향평가 등 건강정치 활성화 방안이 가장 돋보인다. 또한 부과체계 개편 등 재정정책, 주치의 제도 도입, 상병수당 도입, 학교보건·산업보건·지역사회 보건 등 세부 정책이 충실하다. 하지만 공공기관 확대, 대형병원 쏠림, 근거가 불충분한 서비스 오남용에 대한 통제 기전 등 공공기관 확대와 민간공급자 통제 정책은 상대적으로 부실하다.

표 8 심상정 후보 의료보건 정책

항목	주 요 내 용
국가 보건의료 시스템 개편	국민건강부를 신설해 보건복지부에서 보건업무를 독립 -각 부처의 건강정책 통합, 위기관리 컨트롤타워 역할 수행
	질병관리본부는 질병관리청으로, 안전보건공단은 안전보건청으로 승격
	총리실 산하 국민건강불평등해소위원회 설치
	모든 정부정책, 프로그램 등에 건강영양평가 실시 -식수/대기 등 건강불평등을 초래하는 환경을 개선, 건강격차 해소
	보건의료대개혁시민위원회 설치 -의사, 정부, 시민의 참여 보장
	지역건강위원회 설치 -지역사회 보건의료기관을 평가하고 정책수립 참여 보장
건강보험 보장성 강화	건강보험 보장율 80% 실현 -입원진료비부터 건강보험 보장성 90% 상향, 0~15세 어린이는 입원진료비 100% 보장
	비급여제도 폐지 -네거티브 방식 도입 -미용과 성형 등을 제외한 모든 의료비 건강보험 급여로 전환, MRI, 상급병실료 등 전체 진료비의 17%나 차지하는 비급여제도 폐지
	병원비 연간 100만원 상한제 실시
	의료급여 대상자 범위 확대 및 소득 하위 15% 건강보험료 지원 -150만명에 불과한 의료급여 대상자 범위를 늘려 저소득층 400만명까지 확대, 소득 하위 15%까지 건강보험료 지원
	건강보험 대상자 확대 -건보료 대상자를 국민에서 국내거주 시민으로 전환, 유학생과 미등록체류자에게 의료 서비스 제공

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

	장애인 보장구 건강보험 확대, 장애인 치과주치의제 도입, 장애여성 전문 산부인과 지정제
	군 의료에 대한 지원강화 -부상 장병에 대한 치료비 지원 강화(30일 →2년), 군 외상진료센터와 각종 사고로 인한 정신적 상해를 치료하는 군트라우마센터 설립, 후송에서 진료까지 군 의료체계 고급화
공공성 강화	동마다 건강증진센터 설치, 읍면에서는 보건지소를 강화해 주치의와 협력하는 체계 구축
	공공의료복지허브 구축, 지역간 의료격차 해소 - 시군구 지역거점병원-재활병원-요양시설로 의료복지허브 구축, 시도 국립대병원과 지방의료원을 묶은 특수법인을 설치, 보건의료복지 벨트 마련·
	임산부/영유아 방문건강관리제 실시 -간호사가 가정에 방문, 산모/영유아 건강관리 및 상담, 영양을 관리
	세계보건기구(WHO)에서 정의한 건강증진학교 수준 도달 목표 - 발암 물질 없는 학교, 안전한 시설, 적절한 체육시간 보장, 야간학습 금지, 식수관리 등 학교환경 개선 및 관련 프로그램 도입
	건강하고 안전한 일터 위해 산업안전보건법을 직업안전보건법으로 전면 개정 - 유해물질/공정에 대한 노동자 알권리 보장, 원청의 위험책임을 하청에 전가하는 행위 방지, 지역노동건강센터 및 직장건강관리서비스 제공하는 등 직업안전보건 체계 구축
	고혈압, 당뇨 등 만성질환관리 강화 및 경로당을 어르신건강문화센터로 전환
	공공장기요양시설 확충 -동별로 장기요양센터를 설치해서 통합된 지역서비스를 제공
보건의료인력	보건의료인력법을 제정, 보건의료인력 확대하여 양질의 일자리 창출, 의료서비스 질향상
일차의료 강화	한국형 주치의제 시행 - 협동조합형 주치의제, 자발적 등록 주치의제, 18세 이하 아동 청소년을 대상으로 한 치과 주치의제도등
	1차 의료는 주치의 중심으로, 2차 의료는 병원중심 - 의원은 1차 의료기관과 전문클리닉으로 전환, 중소병원은 지역거점병원, 전문병원, 요양재활병원 등으로 전환
건강보험료 부과체계 개선	소득 중심으로 건강보험료 부과체계 개혁
건강보험 재정조달	보험료 인상
	건강증진기금 확충

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

	담뱃세를 흡연으로 발생할 수 있는 각종 암 진단 및 치료를 위한 재원으로 활용 - 담배세 인상으로 증가된 세수 5조 4천억 중에서 소방안전세와 지방소비세를 제외한 3조 8천억으로 각종 암 치료비용 100% 국가책임제
상병수당 도입	질병 및 손상으로 인한 소득손실 보장 등

4) 유승민 후보

유승민 후보의 보건의료 분야 공약은 상대적으로 매우 취약하다. 노인 정액제와 노인 장기요양 본인부담금 폐지, 치매관리정책 등 노인 분야 정책이 대다수를 이룬다. 그러나 비급여 포함 본인부담금 단계적 인하 정책 등은 의미가 있다.

유승민 후보에 대한 총평은 노인정책 이외 민주적 결정구조와 재정마련, 시스템 개선, 민간공급자 및 비급여 통제 등에 대한 내용 등 구조적 부분과 일차의료강화, 공공부분 발전, 재정대책 등 주요 내용이 거의 부재하다.

표 9 유승민 후보 의료보건 정책

항목	주 요 내 용	평가
건강보험 보장성 강화	노인 외래정액제 개선 - 동네의원의 경우, 기준금액 현행 1만 5,000원에서 2만원으로 설정, 진료비가 2만원 이하인 경우 해당금액의 10% 부담, 2만원 초과시 총진료비의 20% 부담, 약국의 경우, 기준금액 현행 1만원에서 1만 5,000원으로 설정, 약값이 1만 5,000원 이하인 경우 해당금액의 10% 부담, 1만 5,000원 초과시 총 값약의 20% 부담	의료인 단체에서 우선적으로 요구하는 내용임
	노인 장기요양보험제도의 본인부담금 단계적 폐지 - 재가서비스 본인부담금 즉시 폐지, 시설서비스의 경우, 의료기관과의 조율을 통해 단계적 축소	노인 장기요양보험 제도 개선 방향으로 타당함
	비급여 포함 본인부담률 단계적 완화(20%까지 인하) 및 본인부담상한제 혜택 대상 확대(1%→10%) - 비급여 항목 급여 전환, 부적절한 비급여 발생 발지를 위한 체계적인 관리 방안 검토	비급여 관리 및 보장성 큰 틀의 원칙을 제시함
	산후조리비용을 300만원까지 건강보험 부담	산후조리원 비용이 건강보험 적용대상인지 검토가 필요함.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

공공성 강화	국가지원 대상자 확대를 위해 치매등급 기준 완화	공공성 확보 분야에서 노인 치매에 관한 내용만 있음. 전반적으로 보건의료 공약이 부실함
	'경증치매환자' '경도인지장애자' '인지저하자' 등 치매 3대 고위험군 예방활동 강화 - 하루 최대 12시간 주간보호 프로그램 제공, 상태 변화에 따라 병원치료 또는 장기요양등급판정 의뢰 및 관내 사회복지서비스 연계 등으로 연결하는 등 원스톱 지원 서비스 제공	

보건의료 정책 공약 총평

심상정 후보를 제외한 모든 후보들이 가장 선두에 내세우고 있는 것은 노인 보장확대 내용이다. 그 외에도 아동, 임신출산 등 표를 의식한 서비스 확대가 가장 눈에 띈다. 정의당 심상정 후보의 공약이 지금까지 나왔던 보건의료 분야 개혁 방향을 가장 구체적으로 담고는 있으나 시스템 개선, 민간공급자 및 비급여 통제 등에 대한 내용은 상대적으로 부실하다. 문재인 더민주당 후보의 경우, 민주적 결정구조와 재정마련, 시스템 개선, 민간공급자 및 비급여 통제 등에 대한 내용이 대부분 빠진 것은 선거 막판에 여러 논쟁을 피하려는 의도로 보인다.

선거를 위한 공약은 국정운영방향과 다르다고 이야기할 수도 있다. 하지만 정권교체와 적폐청산이 정치영역의 과제만은 아니고, 사회정책 분야에서도 근본적 변화가 필요하다. 특히 보건의료분야는 타 사회복지 분야와도 다르게 오랜 시간 제도가 구축, 발전되어 오면서 경로의존성으로 인한 고착화 현상이 나타나고 있다. 문제는 중첩되어 가고, 환경(고령화와 저성장)은 매우 나빠지고 있다. 보건의료분야에서 핵심 과제는 서비스 확충이 아니라 지속가능성인 것이다.

이런 시기의 보건의료정책은 표를 위한 선심성 영역이 되어서는 안된다. 정확한 진단과 대안을 내놓고, 지지세력을 확보하는 과정없이 개혁은 불가능하기 때문이다. 특히 한국 사회 보건의료영역에서는 매우 강력한 이해관계자들이 존재한다. 한국 의료인은 가장 강력하게 형성된 전문가 정치 집단이며, 제약회사·보험회사·병원 등 산업영역의 파워도 매우 크다. 경제영역에서 대기업과 부유층에 대한 강력한 입장 없이 경제민주화와 노동개혁을 달성할 수 없는 것처럼, 의료분야에서도 극복대상을 명확하게 하고 대안에 대한 광범위한 동의를 얻지 않으면 단 한걸음도 나갈수 없다.

그 과정이 김대중 정부 때부터 지속되어온, **"재정확보 ⇒ 보장성 확대 ⇒ 비급여 및 실손보험 이용확대 ⇒ 불필요한 서비스 오남용 및 의료비 증가 ⇒ 다시 개인 의료비 부담확대 및 불평등"**이다. 더 이상 지속가능하지 않은 모델이며, 근본적 개혁에 대한 고민이 선거시기부터 시작되어야 한다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.

새로운사회를여는연구원은 우리 사회의 이슈를 집중적으로 분석해
진보적 정책 자산을 늘려가고자 합니다.
새사연의 후원을 통해 진보 연구 자산 확대에 동참해 주세요

▶ 새사연 정회원 (후원회원) 가입하러 가기 ◀

새로운사회를여는연구원
since 2006

주소	서울 마포구 독막로 229길 민한빌딩 4층
전화	(02) 322-4692
팩스	(02) 322-4693
홈페이지	http://saesayon.org
전자우편	edu@saesayon.org