

2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

“사회정책과 민주통합당”

일 시 : 2013년 4월 1일(월) 14:00

장 소 : 국회 의원회관 제2간담회실 527-1호





CONTENTS

사회 : 최원식 국회의원(민주통합당)

발제문

민주당 사회정책 비전과 의제

- 신광영 중앙대학교 교수 1

복지정책 비전·의제와 민주당

- 최영준 고려대학교 교수 9

노동정책 비전·의제와 민주당

- 전병유 한신대학교 교수 25

교육정책 비전·의제와 민주당

- 성기선 카톨릭대학교 교수 37

토론문

- 김연명 중앙대학교 교수 49

- 이병훈 중앙대학교 교수 55

- 한기철 경인교육대학교 교수 61

- 김기식 국회의원(민주통합당) 69

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

발 제 문

민주당 사회정책 비전과 의제

• 신광영 중앙대학교 교수



사회정책 강령 논의

신광영 (중앙대 사회학과)

<강령 논의의 의미>

- 시대진단과 당의 이념과 정책 전환에 대한 이론적 토대, 20-30년 주기로 사회 정치적 상황 변화에 따른 당의 노선 조정을 반영

예) 독일 사민당: 1875 고타강령(, 1891 에르프르트 강령, 1925 하이델베르크 강령, 1959 고데스부르크 강령, 1989 베를린 강령, 2007 함부르크 강령(지구온난화, 세계화, 실업과 사회적 배제, 여성차별, 인종차별, 고령화 등)

예) 스웨덴 사민당: 1897 강령 (생산수단의 공유화, 국가교회폐지, 정치와 교육 분리, 공교육 실시, 8시간 노동, 휴일선거), 2001 강령 (지식경제, 민주적 경제, 환경문제, 양성평등, 인종, 사회적 차별 철폐).

- 민주당 강령의 의미는 무엇인가?

<기존 강령의 내용>

- 민주통합당 강령 및 정책 전문

1. 항일독립운동에서 촛불시위에서 나타난 시민주권에 대한 열망 계승
2. 대한민국의 위기 상황을 해결하기 위한 정의와 연대의 가치, 보편적 복지국가 건설
3. 평화와 상생의 미래지향적 한반도 건설
4. 시장만능주의 극복, 양성평등과 생태위기 극복 추구

<강령 작업시 고려 사항>

1. 다음과 같은 문제 극복

- 당 대표가 모르는 강령?
- 민주당 국회위원이 모르는 강령?
- 당원이 모르는 강령?
- 국민이 모르는 강령?

2. 정당은 몇몇 정치인들의 조직 혹은 모임으로 인식

- 당 연구소는 강령 실행과 관련하여 조직되었는가?
- 강령 실행과 관련된 당 위원회의 활동과 그에 대한 평가제도는 있는가?

- 매년 당은 관련하여 백서를 발간하고 있는가?

3. 강령 개정 절차와 방법, 이행 관련 규정 필요

- 강령 개정은 언제 어떻게 이루지는가?

- 강령 관련 규정

<강령의 방향>

1. 시대 진단

- 21세기 한국사회는 전대미문의 지구적 세기를 경험하고 있다. 동구권 붕괴와 냉전체제의 몰락으로 민주주의와 시장경제의 지구적 확장이 이루어졌다. 시장통합과 무역개방을 바탕으로 하는 세계화로 인하여 전세계가 어느 시대보다 더 긴밀하게 통합되었고, 과학과 기술의 발달에 따른 인터넷과 위성통신의 발전으로 세계는 하나로 통합되어 가고 있다. 공산품과 문화의 소비가 전 지구적인 수준에서 이루어지면서, 시민들의 생활양식과 의식도 크게 달라졌다.

그러나 세계화는 기존의 사회제도와 국민들의 삶에 심대한 변화를 가져왔다. 상품과 자본의 자유로운 이동으로 일국 경제체제가 불안정을 보이기 시작하였고, 동구권 붕괴 이후 전 세계 여러 나라에서 연속적으로 발생하는 경제위기로 인하여 경제위기가 일상화되기에 이르렀다.

- 경제위기가 지속되면서, 국민을 보호하는 제도와 정책이 제대로 발달하지 못한 한국의 경우, 여러 가지 심각한 사회문제가 대두되고 있다. 신자유주의

경제개혁으로 인하여 기업의 정리해고로 인하여 대량 실업이 발생했고, 노동시장에서 조기퇴직과 비정규직 증대로 불안정 고용(precarious work)이 일반화되었다.

불안정 고용으로 인한 고통은 노동시장의 약자들에게 집중되어 있다. 여성, 과 저학력 미숙련 노동자들의 대다수가 불안정 고용으로 저임금과 고용불안으로 인하여 어려움을 겪고 있다는 점에서 불안정 고용은 여성차별적 속성을 지니고 있다.

<표 1> OECD 노동소득불평등, 젠더 임금 격차와 저임금 비율

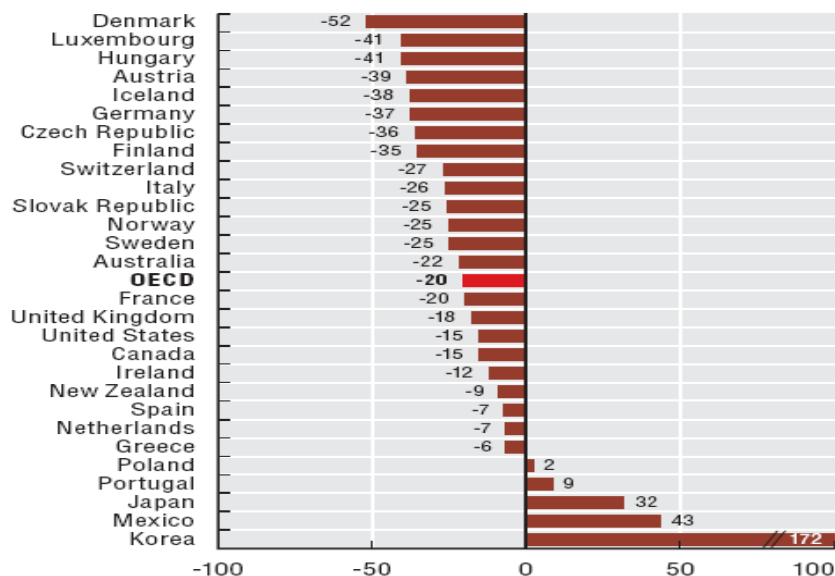
국가	비율			젠더 임금격차	저임금 비율
	1분위/9분위	5분위/9분위	1분위/5분위		
	1997 2007	1997 2007	1997 2007	1997 2007	1997 2007
호주	2.95 3.31	1.82 1.94	1.62 1.71	15 15	12.4 16.0
오스트리아	.. 3.27	.. 1.93	.. 1.75	23 22	.. 16.2
벨기에	2.39 2.43	1.70 1.74	1.41 1.39	15 10	.. 6.3
체코	2.77 3.11	1.76 1.87	2.00 1.96	25 21	21.9 22.0
캐나다	3.53 3.75	1.68 1.80	1.65 1.72	21 20	14.6 16.8
덴마크	2.44 2.69	1.69 1.74	1.45 1.55	13 9	7.7 12.0
핀란드	2.38 2.55	1.92 1.76	1.41 1.45	21 21	4.6 7.9
프랑스	3.06 2.91	1.83 1.98	1.59 1.47	10 12
독일	2.87 3.26	2.17 1.73	1.56 1.89	24 23	12.1 17.5
헝가리	4.17 4.56	2.02 2.34	1.92 1.94	18 0	20.4 23.1
아일랜드	3.93 3.78	1.85 2.03	1.95 1.86	22 18	21.9 21.7

일본	3.01	3.06	1.92	1.86	1.63	1.65	37	32	20.4	15.4
한국	3.72	4.74	1.72	2.27	1.93	2.08	41	38	15.2	25.6
네덜란드	2.82	2.91	1.71	1.76	1.64	1.65	22	17	22.9	..
뉴질랜드	2.72	2.94	1.42	1.84	1.59	1.60	13	7	14.6	12.9
노르웨이	1.95	2.11	2.00	1.47	1.37	1.44
폴란드	3.54	4.21	2.10	2.14	1.76	1.95	18	10	18.6	23.5
스페인	4.22	3.53	1.61	1.67	2.01	1.65	29	17	15.2	16.2
스웨덴	2.21	2.31	1.38	1.81	1.38	1.38	17	15	5.7	6.4
스위스	2.41	2.65	1.60	1.98	1.51	1.47	25	19
영국	3.42	3.59	1.86	1.81	1.84	1.81	26	21	20.5	20.5
미국	4.62	4.85	2.20	2.31	2.10	2.11	24	20	24.9	24.5
OECD22개국	3.08	3.30	1.83	1.92	1.62	1.70	21	18	15.3	16.6

자료: OECD, *OECD Employment Outlook 2009*, 274쪽.

고용위기는 경제적인 문제뿐만 아니라 사회위기를 낳았다. 경제적으로 박탈된 사회집단이 늘어나면서, 생계형 범죄, 경제문제로 인한 이혼, 생활고 비관 자살이 크게 늘었다. 외환위기 이후 범죄가 3배 정도 증가하여, 불안감이 높아졌다. 외환위기 이후 이혼은 OECD 국가들 가운데 미국 다음으로 높아져서, 가족해체로 인한 사회문제가 대두되었다. 특히 경제성장기 한국의 자살률은 OECD 평균 정도에 머물렀지만, 외환위기 이후 자살률이 OECD 국가들 가운데 가장 크게 증가하여 2000년대 들어서 OECD 평균의 2배 정도 높은 자살률을 보여주고 있다.

<그림 1> 자살률 변화, 1990-2006년 (%)



자료: OECD Health at Glance 2009, 29쪽.

다른 한편, 고용위기는 인구위기로 이어졌다. 청년들의 경우, 취업난과 고용불안정으로 결혼연령을 더욱 늦추게 되면서, 저출산 추세가 지속되고 있다. 고령층의 경우, 급속한 고령인구의 증가와 퇴직연령의 하락에 따른 노인 수입감소로 많은 노인들이 빈곤을 피하기 어렵게 되었다. 개인의 노후 대비나 국가 차원의 노인복지정책이 미미한 상태에서, 고령인구의 증가는 노인빈곤률 급증에 따른 노인자살률 증가로 이어졌다. 국가가 노인의 기본권인 인간다운 삶을 살 권리를 제대로 보장되지 못하는 상황에서 노인문제는 심각한 수준에 이르렀다.

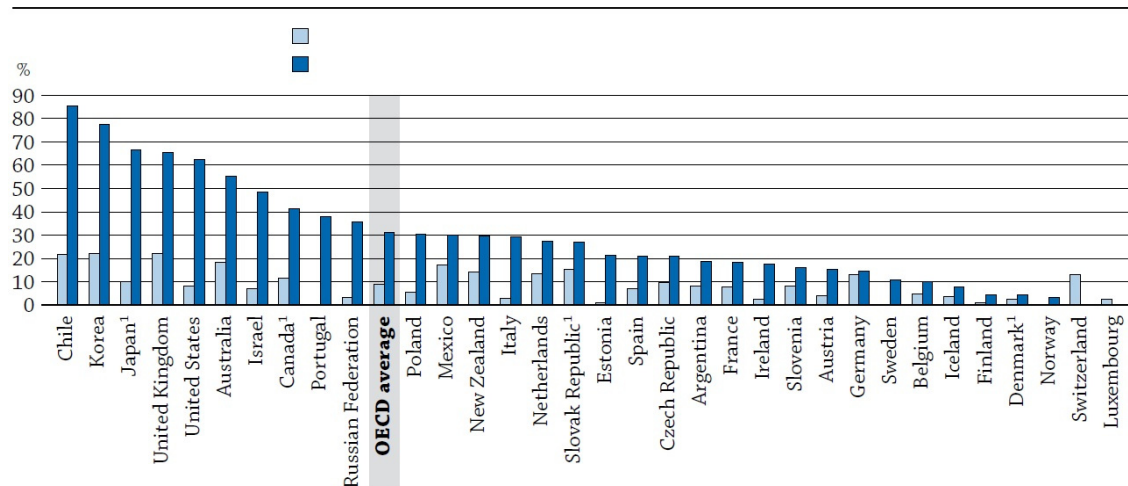
<표 2> 주요 국가별 인구고령화 진전현황 비교 (단위 : 년도, 년수)

국 가	도달년도			증가 소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2018	115	39
이태리	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21
독 일	1932	1972	2009	40	37

자료(통계청 2011:9)

사회양극화는 자녀 교육의 양극화로 이어져 불평등의 세대 간 재생산으로 이어지고 있다. 사교육 중심의 교육제도 하에서 저소득층이 있는 가족과 그렇지 못한 가족 사이에 자녀 교육상의 격차가 더 확대되고 있다. 교육기회의 불평등으로 인하여 부익부-빈익빈 현상이 심화되면서 사회통합을 저해하고 있다. 또한 이는 기회균등의 기본원칙을 심대하게 훼손하여 헌법적 가치를 위반하고 있다.

<그림 2> OECD 국가의 교육비 사적 지출 비율



자료: OECD(2011c: 232).

고용위기와 사회위기로 인하여 생활이 어려워지면서 한국사회는 제도와 타인에 대한 불신이 대단히 낮은 저신뢰-불신사회가 되었다. 현재 상태에 대한 국민들의 불안과 불만은 정부나 타인에 대한 불신으로 이어져 한국사회는 불신이 만연한 사회가 되었다. 정부와 사회 일반에 대한 불신의 수준이 대단히 높기 때문에, 물자 살인이나 집단 자살과 같은 새로운 형태의 범죄가 빈발하고 있다.

한국의 경제성장은 높은 교육열의 산물이기도 하다. 교육을 통한 상승이동의 가능성에 대한 부모의 믿음이 자녀교육을 위한 희생의 원동력이었다. 그러나 이러한 믿음도 사라지고 있다. 하층은 물론이고 중산층에서도 교육을 통한 계층이동의 가능성이 높다고 생각하는 비율이 전체의 절반이 되지 않았다. 오늘날 20세기 한국의 사회변화에 밑받침이 되었던 핵심적인 가치들이 붕괴되고 있는 것이다.

한국은 경제적으로 외환위기를 극복하고 저성장이지만 지속적인 성장을 계속하고 있는 반면, 사회적으로는 심각한 위기 상황에서 벗어나지 못하고 있다. 오히려 사회위기는 만성화되고 있다. 사회적 위기를 해소하기 위한 정부 차원의 체계적인 노력이 제대로 이루어지지 못했기 때문이다.

<표 4> 다음세대 계층이동 (가구주)

(단위 : %)

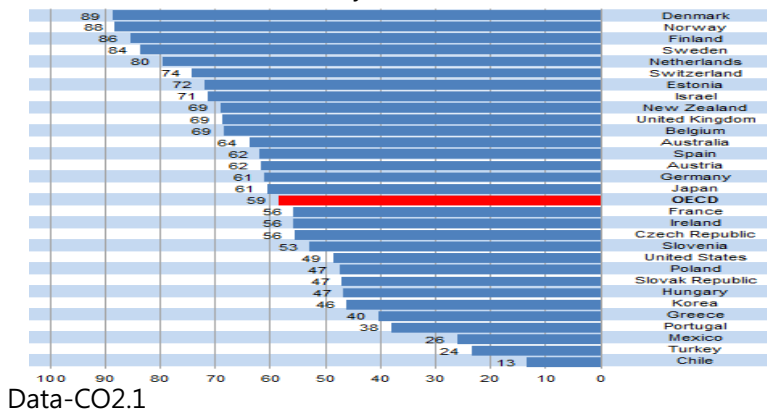
		계	높다	매우	비교적	낮다	비교적	매우	모르겠다
2009 ¹⁾		100.0	48.4	4.6	43.8	30.8	24.5	6.3	20.9
2011		100.0	41.7	4.0	37.7	42.9	33.4	9.6	15.4
계층 의식	상층	100.0	59.3	13.7	45.6	32.4	30.0	2.5	8.2
	중층	100.0	48.8	4.7	44.0	41.2	34.7	6.5	10.1
	하층	100.0	32.8	2.8	30.0	45.4	31.9	13.4	21.9

주: 1) 조사대상이 15세 이상 인구임

자료: 통계청: 2011

<그림 3> 국가별 타인에 대한 신뢰수준(2008년)과 제도에 대한 신뢰수준(2010년)

자료: OECD(2011a), Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators, Data- CO1.1과



Data-CO2.1

2. 생활보장국가 - 오늘날 민주주의 사회에서 국가의 사회정책 목표는 국민들이 겪고 있는 불안한 삶에서 벗어날 수 있도록 국가는 국민 개개인의 생활을 집단적으로 보장하는 것이다. 국민의 생활을 적극적으로 보장하는 생활보장국가는 외부로부터의 전통적인 위협으로부터 국민을 보호하는 것뿐만 아니라 내부의 위협(실업, 빈곤, 질병, 차별 등)으로부터 국민을 보호하는 국가이다.

민주주의는 주기적으로 치러지는 선거만으로 완성되는 것이 아니라 모든 국민들이 일생생활 속에서 자유로운 삶을 실현시킬 수 있는 능력과 조건을 갖추었을 때만 실현될 수 있다. 자발적인 선택을 통해서 자아실현을 할 수 있는 충분한 능력을 육성하고 다양한 사회적 위협에서 벗어나 안정된 삶을 살 수 있도록 적극적인 국가의 역할이 요구된다. 국가는 모든 국민의 생애과정 전반에 걸쳐서 인간다운 생활을 할 수 있도록 기본권을 보장하고, 기본권이 실현될 수 있도록 주거, 육아, 교육, 일, 소비와 건강과 관련하여 기본적인 조건을 보장한다.

민주주의는 구성원의 적극적인 참여를 전제로 한다. 모든 사회구성원들이 제약을 받지 않고, 의사결정에 참여하기 위해서는 우선적으로 지역사회에서 배제되고 소외되는 상황이 만들어지지 않도록 해야 한다. 민주적 참여는 참여를 저해하는 환경의 개선을 통해서만 가능하며, 물질적 자원과 정보의 제약으로 인하여 정치

적 참여가 제한되지 않기 위해서는 기본적인 사회적 시민권이 보장되어야 한다.

생활보장국가는 자유, 평등과 연대 세 가지 원리를 정책원리로 한다.

생활보장국가의 사회정책은 소득수준, 성별, 출신지역에 관계없이 모든 국민들을 대상으로 한다. 모든 국민들은 소득수준에 관계없이 복지의 수혜자이자 복지에 필요한 재원의 책임을 진다. 보편적 복지정책은 사회통합과 연대의 정신 아래 전통적인 상부상조 정신에 기반을 둔 것이다.

사회정책 중 복지정책은 국민 모두에게 균등한 생활기회를 보장하고, 생애과정에서 발생하는 다양한 위험으로부터 국민을 보호하는 정책이다. 모든 국민은 교육과 노동의 의무를 지니는 만큼, 정부는 모든 국민들에게 생활을 보장해야 한다. 생활보장은 환경오염과 범죄로부터 보호를 포함할 뿐만 아니라 소비생활과 사회생활에서 차별과 위험으로부터 보호받는 것을 포함한다.

생활보장국가는 기회의 평등을 보장하기 위해서 공교육, 공보육과 공공의료 정책을 추구한다. 세 가지는 개인들이 민주주의 사회에서 개인의 역량을 함양하고 적극적인 참여를 통해서 의사결정을 하는데 가장 기본적인 요소들이다. 이것은 적극적으로 국민 모두가 평등하게 행복을 누릴 수 있기 위해서 필요한 요소들이다.

교육, 보육, 의료의 공공성은 국민 누구나 동등하게 교육, 보육, 의료에 접근가능하다는 것을 의미한다. 또한 이것은 모든 세금을 통해서 국민들이 이들 공공성을 유지하는데 필요한 재정적인 부담을 공동으로 한다는 것도 의미한다.

생활보장국가는 노동시장에서 실업이나 질병으로 인하여 발생하는 위험에 대응하여 적극적으로 국민을 보호한다. 일상생활이 가능한 수준의 소득보장과 질병 치료를 국가가 보장한다. 그 대신 실업이 된 사람은 근로의 의무를 다하기 위하여 국가의 직업교육과 직업알선에 적극적으로 호응할 의무를 지닌다.

경제적인 보장의 수준은 개인의 생활을 보장하는데 핵심적으로 중요하다. 보장의 수준은 상실된 소득의 보상이라는 원칙에 따라서 이루어져야 한다. 그러나 기본적인 소득 보장이 이루어져야 하기 때문에, 재분배 차원에서 조정이 이루어질 필요가 있다.

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

발 제 문

복지정책 비전·의제와 민주당

• 최영준 고려대학교 교수



민주당 복지비전과 의제: **선순환 보편주의 복지국가**

최영준 (고려대학교 행정학과 부교수)

1. 서론

○ 무상급식에서 촉발된 보편주의 및 복지논쟁은 상당한 정치적 그리고 정책적 성과를 남겼음. 새누리당 역시 복지정책에 있어서 보다 적극적인 자세로 변화를 하였으며, 보편적 보육서비스나 복지 사각지대 해소를 위한 다양한 노력들이 추가로 진행되었음.

○ 그럼에도 불구하고, 보편적 복지를 주장했던 민주당과 진보세력들은 대선의 과정 속에서 다소 길을 잃은 모습을 보여주었음. 정치적인 구호와 구체적인 정책논의 속에서 거시적인 관점에서는 보편주의가 왜 필요한지에 대한 현실의 문제들 그리고 복지국가에 대한 청사진이 무엇이었는지에 대한 보다 근본적인 질문은 다소 잊혀졌으며, 미시적으로는 현실의 견고한 벽에 부딪혔음. ‘견고한 벽’은 다음 복지국가 발전 단계를 위한 자산이 될 수도 있으며, 혹은 트라우마로 작용할 수도 있을 것임. ‘사회적 수용성’과 ‘재정 가능성’으로 대표되는 견고한 벽은 정책적/논리적 접근의 불충분성에서 기인할 수도 있겠으나 정치적/전략적 역량의 부족에서 기인한 면이 크다고 판단됨. 이것들을 트라우마로 간주하기보다는 경험에 대한 긍정적이고 전략적인 사고가 필요할 것임.

○ 여전히 한국사회는 지난 시기 ‘복지’를 지탱해왔던 두 축인 ‘가족’과 ‘노동시장’이 급격히 약화되면서 개인의 취약성(vulnerability)을 증가시키고 있으며, 저출산고령화, 이주민의 증가, 탈산업화와 같은 내적 압력과 세계화로 대표되는 외부적 압력에 동시에 노출되고 있음. 높은 불평등과 노인빈곤율, 고용불안, 크게 변화가 없는 여성노동시장참가율, 낮은 삶의 만족도 등은 한국사회를 대표하는 현상이 되고 있음. 흥미로운 것은 ‘복지의 폭발’이 보수에게는 복지제도의 폭발적 발전과 재정적 우려일 것이며, 진보에게는 개인들의 복지상태가 ‘폭발’을 하는 것으로 받아들여지고 있음. 이 두 현상 사이에서 정치와 정책은 혼란스러워하는 것이 모습을 보이고 있음.

○ 현 단계에서 새로운 복지비전은 두 ‘폭발’에 대한 혹은 ‘입장’에 대한 애매한 절충이 아닌 명확한 복지비전을 가지고 탄탄한 정치적/정책적 전략을 세워야 할 필요성이 있음. 여기에서는 복지비전과 의제설정을 하는데 있어서 선순환 보편주의 복지국가를 지향하는 것이 바람직함을 주장하고자 함. 이를 위해서 복지국가의 필요성과 비전에 대해서, 그리고 복지정치와 정책의 의제에 대해서 논의하고자 함.

2. 선순환 보편주의 복지국가

○ ‘보편주의 대 선별주의’에 대한 논의는 이미 상당부분 학술적으로 논의되었으며, 일부 세밀한 이견이 존재하지만 대체로 합의된 개념이 존재하고 있음. 한국에서의 ‘보편주의’ 논쟁은 개별정책부터 복지국가의 원리까지 일괄적으로 접목이 되었음. 하지만, 일반적으로 패러다임으로서 보편주의는 그 내에 선별주의(selectivism/ particularism)을 동시에 용인한다고 받아들여지고 있음. 또한, 보편주의를 순수한 정책으로 접근했을 때 순수한 의미의 보편주의는 거의 없다고 볼 수 있음. 사회보험도 ‘기여’를 한 사람들에게 주는 제도이며, 보편적 아동수당도 ‘아동’이기 때문에 주는 것임. 반면에 공공부조나 데모그란트와 같은 ‘선별적’인 프로그램은 어느 사회에서도 필요함.

○ 그런 의미에서 보편주의는 잔여주의 패러다임에 반하는 복지국가의 패러다임으로서 이해를 할 필요가 있으며, 그 내의 세부 정책들은 ‘보편주의’를 지지할 수 있는 최적의 구성으로 조합될 필요가 있음. 조합될 수 있는 방식은 기계적으로 정해져 있을 수 없으며 각 국가가 처해있는 현실에 기반하여 ‘보편주의’ 지향의 정책의 모습을 구상할 필요가 있음. ‘보편적’ 제도가 보편주의의 핵심적인 요소이며 보편주의 실현에 기여하지만, ‘선별적’ 제도 역시 기여할 수 있음. 그렇다면 ‘보편주의’ 패러다임을 어떻게 정의할 수 있으며, 한국형 보편주의는 어떤 모습인지 살펴볼 것임.

○ 다음 Sainsbury(1991)의 표는 보편주의와 선별주의를 잘 비교해서 보여주고 있음. 보편주의는 선별주의에 비해서 많은 국민소득을 사회적 목적으로 사용하며, 이를 가능하게 하는 연대(solidarity)가 작동함. 급여수준은 충분하며, 개별정책들이 보편적 제도들이 많기 때문에 서비스와 급여의 대상이 포괄적임. 또한, 사후적 개입보다는 사전적 개입을 선호하며, 민간보다는 공공의 역할이 크며, 국가의 개입에 대해 보다 긍정적임. 이러한 배경에는 국가의 투명성과

이에 대한 신뢰가 자리 잡고 있음. 재원방식에 있어서 선별주의에 비해서 보편주의는 조세를 통한 비중이 높음. 이를 정리해서 Bergh(2004)는 다음과 같이 정리하였음.

- 공공에서 생산하며, 보편적으로 이용 가능한 서비스 (보건, 사회서비스)
- 시민권에 연결된 보편적 정액급여 (기초연금이나 아동수당)
- 사회보험

○ 그렇다면, 왜 보편주의가 여전히 복지의 비전으로서 유효할까. 가장 첫 번째로는 가치적 차원이며, 보편주의가 자유와 평등, 신뢰와 연대, 정의와 공평을 추구하기에 가장 적합하다는 경험적 증거와 믿음임.

표. 잔여적, 보편적 모델(Sainsbury (1991)에 기반하여 재구성)			
차원	잔여주의 모델	보편주의 모델	한국형 모델
사회적 목적을 위한 국민소득의 공유	낮음	높음	?
급여수준	약함	충분함	?
서비스와 급여의 법률적 보장 범위	제한적임	넓음	?
서비스와 급여 대상자	소수	대다수	?
빈곤을 방지하기 위한 프로그램의 중요성	없음	충분함	?
프로그램의 주된 유형	선별적	보편적	?
민간 조직의 역할	큼	작음	?
국가개입의 이데올로기	최소	바람직함	?
재원 방식	기여	조세	?

○ 둘째, 복지국가가 역사적으로 감당해 온 위험관리자로서의 역할이 보편주의를 지지함. 본 저자는 과거 복지국가를 위험관리자(risk manager)로 규정하면서 위험을 개인적 차원의 사회적 위험(빈곤해서, 아파서, 직업이 없어서 등, Individual-level social risks)의 위험과 시스템 차원의 위험(system-level

social risks)으로 구분한 바가 있음. 가장 일반적인 복지국가 정의는 ‘개인’에 기반하여 개인에게 어떻게 어떤 얼마나의 복지를 제공할 것인지에 초점이 맞추어져 있음. 실제 개인의 빈곤, 질병, 무지, 실업, 퇴직 등과 같은 구사회적위험(old social risks)은 복지국가 발전의 추동력으로 작용하였었음. 이와 함께 일가족양립이나 노동시장 불안정, 숙련의 이슈 등은 새로운 사회적 위험(new social risks)이 되고 있음.

○ 복지국가가 개인의 사회적 위험에 대처하는 기제임에는 틀림없지만, 이와 함께 전통적으로 복지국가는 한 사회를 유지시키는 역할을 해오고 있음. 사회의 재생산과 유지에 위협하는 사회적 위험을 시스템 차원의 사회적 위험이라고 할 수 있음. 예로, 출산율이 낮아지는 것, 유효수요가 창출되지 않는 것, 경제/사회에 혁신이 일어나지 않는 것, 숙련노동이 없는 것, 신뢰가 사라지거나 사회적 위화감이 조성되는 것 등은 개인에게 직접적 위험은 아니지만, 사회라는 시스템 차원에서는 중요한 위협요소임. 이러한 위험들을 관리하는 국가는 ‘욕구’를 가진 단위가 ‘개인’이 아니기 때문에 개인에게 복지를 제공할 수 없음. ‘시스템’의 위험을 대처하기 위한 사회정책은 필수적으로 보편적인 성격을 가질 수 밖에 없음. 개인적 차원의 사회적 위험은 잔여주의의 프레임이 더 설득력이 있을 수도 있으나 시스템 차원의 사회적 위험이나 불확실성 논거는 복지의 생산적 기능을 강조하게 하며, 국가의 역할과 보편주의를 지지하는 논거가 될 수 있음.

표. 총공공사회지출과 순사회지출의 일부 OECD 국가 비교 (최영준 2011a)

국가	총공공사회지출(A) (GDP 대비 %)	순사회지출(B) (GDP 대비 %)	B/A
덴마크	31.9	25.7	80.6
프랑스	33.8	33.6	99.4
독일	29.9	30.2	101.0
이태리	28.8	26.6	92.4
일본	20.1	22.8	113.4
한국	7.8	10.7	137.2
스웨덴	34.6	29.3	84.7
영국	24.3	29.5	121.4
미국	17.1	27.2	159.1

○ 셋째, 다양한 복지혼합의 형태 중 보편주의 복지국가의 복지혼합이 좋은 성과를 가진다는 것임. 최근 복지혼합(welfare mix)에 대한 연구와 OECD의 순

사회지출연구는 논의의 초점을 복지를 위해 사용하는 정부의 총량지출에서 사회의 총량지출로 이동해야 함을 제시하고 있음. 위의 표에서 보는 바와 같이 덴마크와 미국의 경우 정부에 의해 직접 공급되는 복지의 양은 차이가 많이 나도 한 사회에서 생산하는 총 복지의 양은 큰 차이가 없음. 반면, 국가복지가 큰 국가들이 시장복지가 큰 국가들에 비해서 복지성과나 각 사회의 신뢰나 연대 그리고 진보적 가치의 수준이 월등히 높으며, 경제적 성과는 어떤 복지국가도 더 좋다는 확정된 결론이 없음. 이미 잘 알려진 바와 같이 공공복지지출이 높을수록 국가부채가 높다는 증거는 없음. 보편주의의 우월성이 나타남.

○ 넷째, 선별적 프로그램을 주로 사용하는 잔여주의 복지국가들이 반드시 전체 차원에서 욕구에 기반한 선별을 더 잘 하는 것 역시 아님. 밑의 그림에서 보이는 바와 같이 스웨덴의 타겟팅이 미국에 비해서 오히려 높음. 경제적으로 취약한 연령대를 타겟팅한 보편적 급여는 오히려 선별적이면서 재분배적임. 보편주의-선별주의가 동시에 잔여주의의 반대적 개념으로 사용될 수 있음. 이미 이러한 결론은 Korpi & Palme(1998)의 재분배의 역설에 의해서 논증된 바 있음. 이들은 욕구가 많은 계층을 타겟해서 자원을 할당하는 자유주의 국가가 보편적 정책을 시행하는 국가들에 비해서 빈곤과 불평등이 높음을 증명하였음. 이와 함께 Rothstein의 다양한 저작과 Steinmo(2012) 등은 왜 보편주의가 여전히 재분배적일 수 있는지를 밝히고 있음.

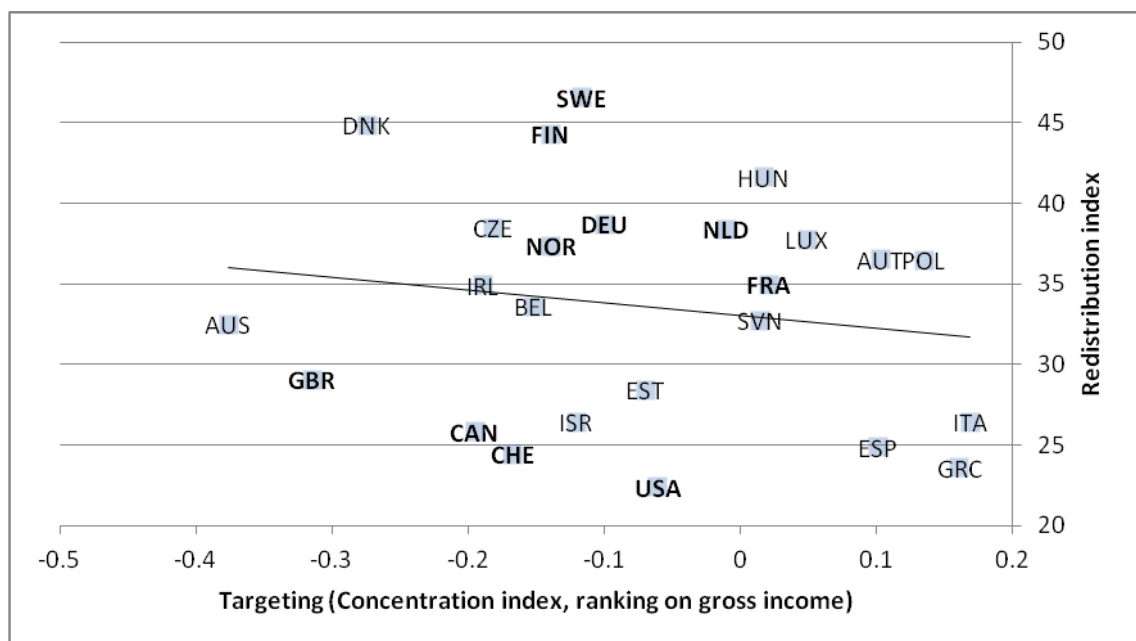


그림. 재분배와 타겟팅의 관계(Marx 2012)

표. 정율조세와 보편적급여의 재분배효과 (Steinmo 2012)

The Redistributive Effects of Flat Taxes and Universal Benefits				
Pre-Tax Income	Tax Rate 30%	After Tax Income	Benefit per Individual	Final Income
10,000	3,000	7,000	16,000	23,000
50,000	15,000	35,000	16,000	51,000
100,000	30,000	70,000	16,000	86,000

$* 3,000 + 15,000 + 30,000 = 48,000 / 3 = 16,000$
 Income Ratio before taxes and benefits 1 to 10 (10,000 to 100,000)
 Income Ratio after taxes and benefits 1 to 3.7 (23,000 to 86,000)

Source: Steinmo, 2010.

○ 이 외에도 보편주의를 지지하는 논거들은 또한 많이 찾아질 수 있음. 특히, 젠더의 관점에서 개인을 단위로 하는 보편주의는 선별주의나 가구를 단위로 하면서 조건성이 강한 사회보험 방식에 비해서 훨씬 더 젠더친화적이라고 할 수 있음. 여성이 노동시장에서 더욱 열악한 환경에 노출되어 있다는 것은 이미 다양한 연구를 통해서 주지된 바이며, 양육으로 인한 경력단절과 같은 오래된 이슈들은 여전히 생생하게 영향을 미치고 있음. 그렇다면 이러한 보편주의의 비전이 보다 현대적 차원과 한국적 맥락에서 어떻게 변형 혹은 강화될 수 있을까?

○ ‘선순환’이 보편주의 복지국가를 보다 적극적이고 투자적이면서 생활의 위험을 줄여줄 수 있는 키워드가 될 수 있을 것으로 판단됨.

- 가장 큰 선순환은 경제발전과 사회발전의 선순환으로 복지정책의 확대가 경제적 혁신을 이끌 수 있는 방향으로 작용할 필요가 있다는 것임. 이는 복지국가를 거시경제조절자로 보았던 케인즈주의 복지국가의 핵심이기도 하며, 최근 사회투자론에서 강조하는 바이기도 함.

- 둘째, 개인과 시스템 간의 선순환임. 앞서 논의한 바와 같이 복지국가는 개인의 안정과 복지를 도모함과 동시에 사회경제 시스템의 재생산을 돕는 역할을 함. 개인과 시스템의 선순환은 첫째 안정이라는 개념으로 이해할 수 있음. 개인의 안정이 시스템의 안정을 도모하며, 시스템의 안정이 개인의 안정을 도모하는 선순환 체계를 설립할 필요가 있음. 또한, 안정을 바탕으로 한 혁신의 차원으로 이해가 가능함. 개인의 노력과 혁신(기업가 정신 혹은 숙련으로의 투자)이 시스템을 발전시키는 역할을 하고, 시스템의 발전을 통해서 더욱 개인의

노력과 혁신이 촉진되고 보상받을 수 있도록 하는 선순환이 지식기반사회에서 필수적임.

- 셋째, 공공과 민간의 선순환임. 이미 한국과 같이 민간이 복지혼합에서 차지하는 비중이 매우 높은 국가에서 공공만의 전달체계를 구성하는 것은 쉽지 않으며, 공공만이 전달하는 것이 반드시 효과적이라는 결론 또한 가지고 있지 않음. 그럼 의미에서 공공이 교육, 보건, 복지서비스 등에서 민간의 서비스 행태에 영향을 미칠 수 있는 정도의 비중을 가지고 서비스 질과 비용면에서 페이스메이커의 역할을 하는 것이 중요하며, 민간에서의 서비스 혁신이나 효율적 운영이 공공의 서비스를 혁신시키는 선순환이 일어나야 함.

- 넷째, 일과 가정의 선순환이 일어나야 함. 일이 가정을 해치고, 가정을 돌보는 것이 곧 경제활동을 할 수 없는 상태가 되어서는 안 될 것임. 현재 이 부분은 한국 사회에서 매우 어려운 점이며, 여성의 교육수준 증가가 생산성으로 이어지지 못하고 있는 상황임. 고용과 가족생활이 행복한 상태에서 조화롭게 가능한 보편주의 복지국가가 탈산업화 사회에 필수적임.

- 다섯째, 복지제도/지출과 복지성과와의 선순환이 이루어져야 함. 높은 복지제도/지출이 반드시 좋은 복지성과를 불러오는 것은 아님. 높은 보건지출이 미국에서 좋은 건강수준을 가져오지 않으며, 높은 연금지출을 가지는 일본이나 남유럽이 낮은 노인빈곤 수준을 생산하지 않았음. 선순환 복지국가가 가능하기 위해서는 복지제도와 성과가 밀접한 관련을 맺고 효과적으로 작동하는 것이 매우 중요하며, 그러한 결과를 위해서 각 정책들은 세심하게 디자인될 필요가 있음.

- 여섯째, 위와 관련하여 급여와 조세의 선순환이 일어나야 함. 급여가 효과적으로 사용되고 성과를 가져오게 되면 복지정책을 위한 조세사용이나 조세수준을 증가시키는 것에 대한 저항이 줄어들게 되고, 그렇게 해서 발생하는 세수는 반드시 적절하고 효과적으로 복지정책에 급여의 형태로 사용될 수 있도록 선순환 구조를 만들 필요가 있음. 그렇게 될 경우 높은 공공지출이 높은 재정압박으로 이어지지 않을 것임.

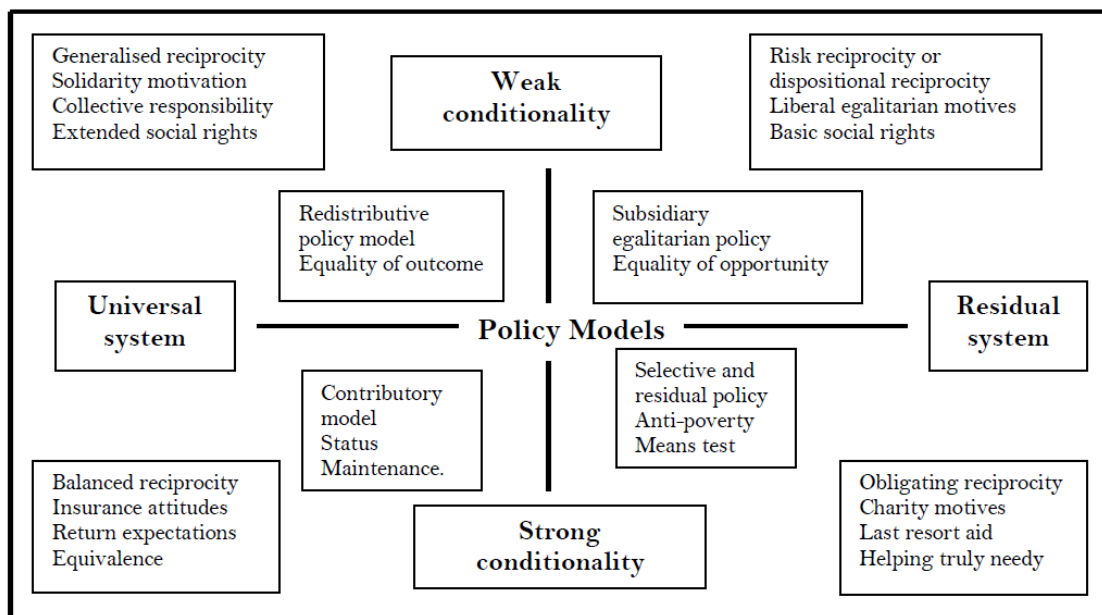
- 일곱째, 복지정책과 복지정치의 선순환이 이루어져야 함. 복지정책이 정책에 대한 국민들의 신뢰를 저하시키거나 속이는 행태를 보이는(benefit fraud) 방향으로 설계되어서는 안 될 것이며, 국민이 쉽게 이해하고 신뢰할 수 있는 정책이 되어야 할 것임. 이와 함께 보편적인 복지정책은 보편주의 복지국가를 지지하는 다수의 세력을 형성할 수 있게 할 것임. 이러한 정치적 행위자와 복지국가 사이에 존재하는 긍정적 선순환/환류작용은 보편주의 복지국가의 정치적 기반이 될 것임.

3. 복지정치와 정책의 의제

1) 복지정치의 의제

○ 복지정책은 많은 경우 사회경제적 구조에서 태어난 산물이거나 정치적 타협의 산물 등 수동적 결과로 이해되는 측면이 강함. 이러한 ‘종속변수’로서의 복지정책에 대한 이해는 ‘독립변수’로서의 이해로 인식의 전환이 필요함. 복지정책은 단순히 만들어져서 타의에 의해서 움직이는 존재가 아닌 스스로 역동적으로 영향력을 발휘하면서 사람들의 행동양식과 규범을 변화시키는 강력한 존재임. 그렇기 때문에 제도 하나하나가 단순히 기능적으로 어떠한 위험을 대처할까라는 질문을 넘어서 이러한 제도들이 사람들의 생활과 행동을 어떻게 규제하고 변화시킬 것인지에 대한 논의와 예측이 필요함. 다시 말해서 복지정치의 결과로서 복지제도를 이해함과 동시에 복지정치를 위한 복지제도 구성을 고려해야 함.

Figure 1: A Moral Taxonomy

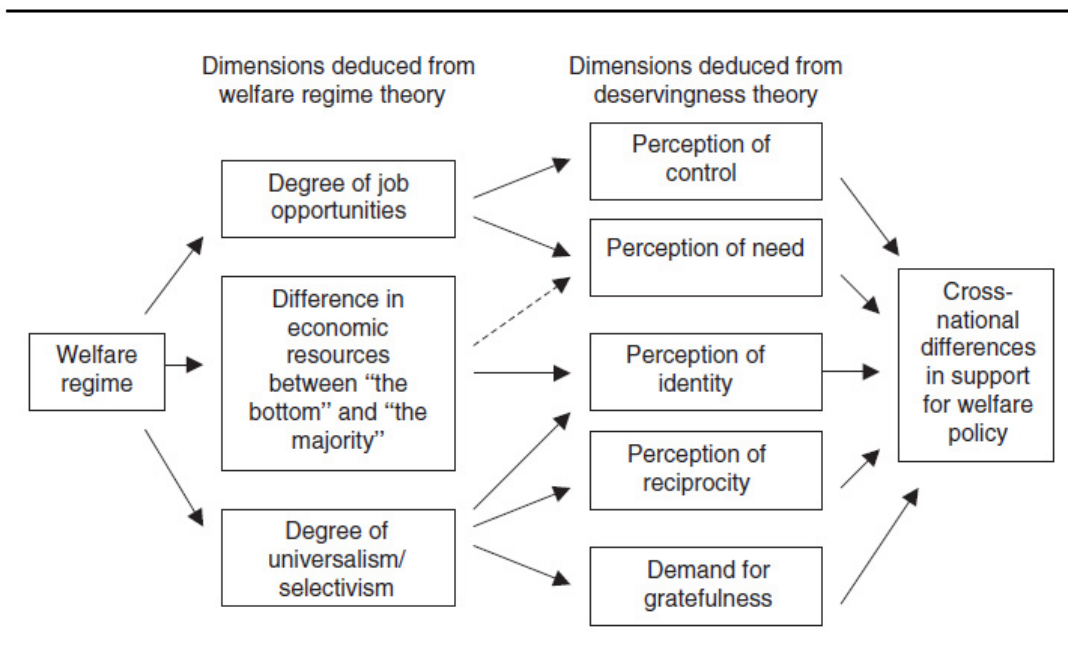


(Source: Mau 2004)

○ 보편주의의 정책적 필요성과 함께 정치적 필요성을 상기시키기 위해서 위의 그림은 유용한 인식틀을 제공함. 보편주의와 잔여주의를 한 축으로 이해하고 급여에 대한 ‘조건성’을 또 다른 축으로 이해할 수 있음. 그렇게 되면 네 가지 셀이 창출됨. 주목할 점은 Mau(2005)의 그림이 어떠한 사회적 배경(수용

성)에서 어떠한 정책이 창출되었는지에 대해 주목한 것이 아닌 어떠한 정책이 ‘상호작용’적 관점에서 어떠한 함의를 도출하는지에 대해서 설명했다는 것임 (Sjöstrand 2012). 발제문에서도 일부 언급되었듯이 보편적 복지국가를 지지할 서구(북구)와 같은 사회적 세력이 부재한 한국에서 보편적 제도는 사회적 배경으로 창출되는 종속변수적인 정책으로 이해되는 것을 넘어서 보편적 복지국가를 창출하고 지지하는 독립변수로서의 정책으로 이해될 필요성이 있음. 정치역량의 부족으로 잔여주의를 택할 경우 진보적 정치역량이 더욱 축소되는 악순환을 초래할 수 있음을 함의하고 있음. Steinmo(2012) 등 많은 학자들이 북구의 높은 정부에 대한 신뢰나 사회 신뢰수준 그리고 연대의 정치는 보편적이고 이해하기가 명확한 복지/조세정책에서 기인하였다고 평가하고 있음.

Figure 1
The Theoretical Link Between Welfare Regime and Cross-National Differences in Welfare Attitudes



○ Larsen(2008) 역시 위의 표에서 보는 바와 같이 복지체제와 제도가 가지고 있는 속성이 어떻게 사람들의 인식을 차이가 나게 하며 결과적으로 복지정책의 다른 차원의 지지로 나타나는지를 보여주고 있음. 선순환 보편주의 복지국가가 유지되기 위한 조건이 역설적으로 선순환 보편주의 복지국가를 먼저 건설해야 하는 것이며, 정치의 전략적 집중력이 필요한 시기임.

○ 이에 비해서 한국의 현실은 노인은 요양을 받기 위해서 더 아픈 척을 하며, 실업이 된 이들은 타의적 실업으로 위장하려고 노력하며, 산재 노동자는 평균 임금을 높여 말하기 위해서, (무상보육 전에는) 엄마들은 소득을 70% 밑으로 신고하기 위해서, 빈곤층들은 빈곤층을 벗어나지 않기 위해서 노력하는 ‘benefit fraud’ 복지국가가 되고 있음. 기초연금 역시 잔여적-‘조건적’ 방식에 문제제기 할 필요가 있음. 복지가 확대될수록 ‘형평’과 ‘정의’의 이슈가 제기되고 신뢰와 공공에 대한 투명성이 더욱 악화될 가능성이 있으며 복지국가의 지지층을 해체시키는 결과를 가져올 수 있음. 특히, 한국과 같이 광범위한 국가 단위의 노동조합이 존재하여 보편주의 복지국가를 지지하지 못하는 경우 ‘제도’를 통한 연대적 복지정치를 창출하려는 노력이 매우 중요함. 그런 의미에서 ‘fraud’ 역시 단순히 ‘국민’이나 ‘문화’를 비난할 수 없으며, 정책디자인이 중요함.

○ 현재 한국 복지정치에 있어서는 사회적 수용성과 재정의 여력을 이유로 보편주의 원칙이 다소 후퇴에 있는 것이 사실임. 하지만, 현재 개혁과정에서 두 가지 형평성 원리의 괴리와 갈등을 주목할 필요가 있음. 하나는 ‘필요한 사람에게 더 주어야 한다(needs based equity)’와 ‘기여가 많은 사람에게 더 주어야 한다(contribution-based)’가 혼재하고 있음. 국민행복연금이나 국민행복기금에서의 논란은 이 둘의 상충을 잘 보여줌. 상충은 정치적 갈등으로 나타나며 결과적으로 사회와 정책에 대한 신뢰저하를 가져올 수 있으며, 기여중심형평과 욕구중심형평을 보편주의 복지국가 원리를 통합하여 광범위한 연대를 형성시키는 정치전략이 필요함.

2) 복지정책의 의제

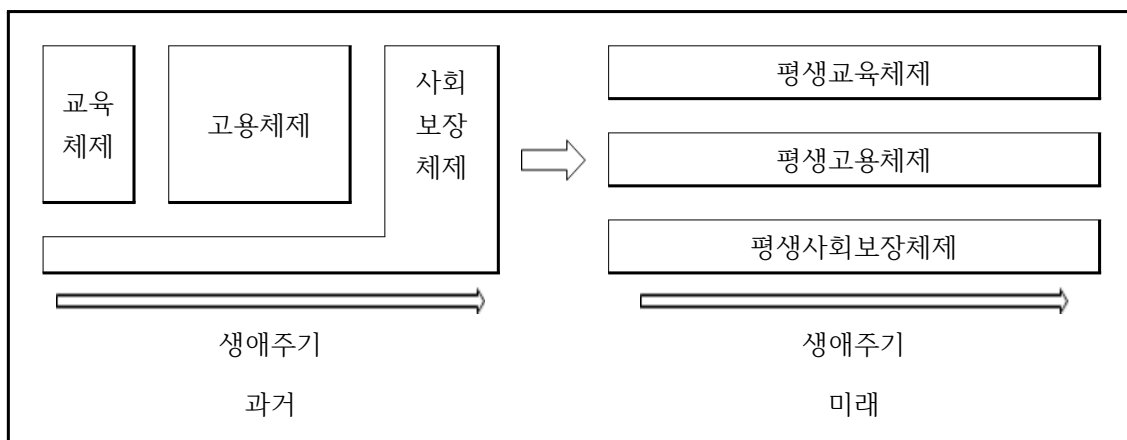


그림. 선순환 보편주의 복지국가로의 재편

○ 이러한 선순환 보편주의 복지국가로 재편하기 위해서는 생애주기에 맞는 맞춤형이 아닌 생애주기에 ‘걸쳐’ 보편적인 복지체제가 필요함. 이미 교육 시기와 고용의 시기 그리고 퇴직의 시기로의 3등분 생애주기는 더 이상 유효하지 않음. 평생교육체제가 필요하며, 평생고용을 할 수 있도록 지원하는 것, 그리고 평생사회보장체제로 사회안전망에 떨어지기 전에 존엄과 지위를 유지하면서 생을 영위할 수 있도록 지원하는 것이 선순환 보편주의의 원리가 될 것임. 교육이 인적자본을 활성화시키고 안정된 고용으로 이어지게 하며, 이 두 체제의 선순환이 경제를 활성화시킴과 동시에 사회보장의 부담을 경감시켜서 지속가능성을 담보시키는 체제가 형성되어야 할 것임.

○ 사회보장체제에서 현금형 복지정책은 보편주의 모델로 옮겨갈 경우 강한 조건성(conditionality) 형태의 정책과 약한 조건성 형태가 있음. 이 둘을 적절히 결합하는 것이 중요하지만, 조세에 기반한 약한 조건성 형태의 제도들을 강화시키려는 노력이 필요함. 기여와 급여의 고리가 강한 소득비례형 소득보장 형태 정책들은 탈산업화되고 노동의 형태가 다양해지는 사회에서 그 비효과성이 증명되고 있음. 특히 한국과 같이 높은 자영업 비중을 가진 국가들은 더욱 효과적이기 어려움. 밑의 그림에서 보는 바와 같이 기초보장이 약한 상황에서 사회보험이 강한 국가들에서 높은 빈곤율이 나타나고 실제로 이들의 연금지출이 또한 높은 모습을 보여주고 있음. 뉴질랜드나 네덜란드는 5%가 안되는 보편적 기초연금으로 상당히 낮은 빈곤율을 보여주고 있음. 소득비례형이 강할 경우 별도의 기초보장정책이 또 강하게 뒷받침되는 경우가 많으며, 이러한 경우 재정적 여력은 더욱 축소될 수 있음. 만일 사회보험 형태를 유지하고자 할 때는 정부의 사회보험료 지원을 기여단계에서 보편적으로 확대하여 사회보험에 대한 가입동기와 신뢰를 동시에 증진시키는 방안을 강구할 수 있음.

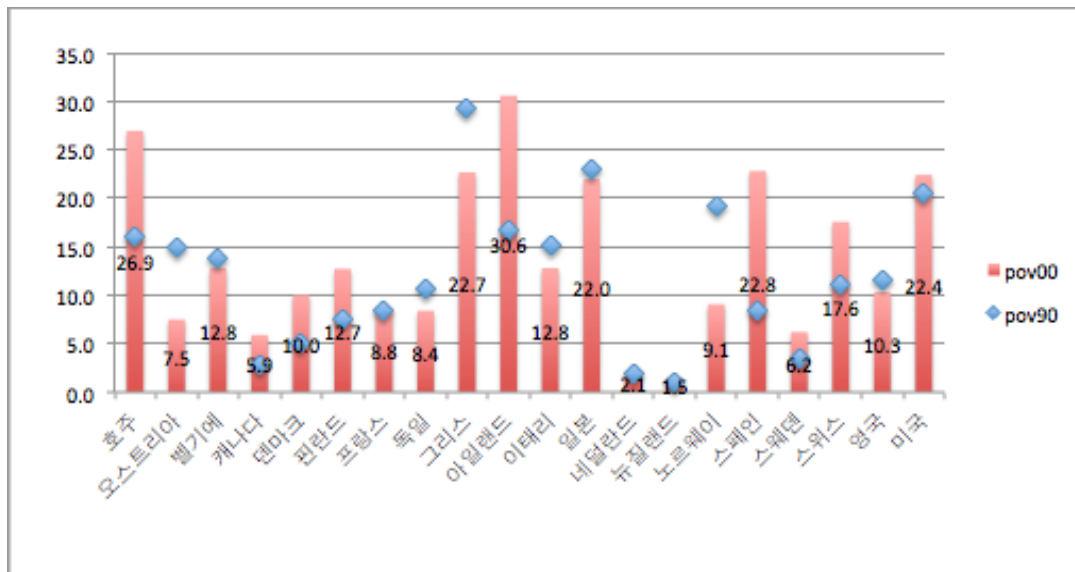


그림 . OECD 국가의 노인빈곤율의 변화 (자료: OECD 2012)

○ 사회보장체제 내에서 보건서비스와 사회서비스는 보편주의에 대한 성급한 실현보다는 전달체계 개편에 대한 로드맵을 먼저 구상하는 것이 중요함. 공공성이 확보된 전달체계의 구상 및 실현 없이 보편적 서비스를 확대할 경우 서비스 질과 비용 측면에서 오히려 큰 비판에 직면될 수 있음. 좋은 서비스를 위해서는 좋은 인력이 필요하며, 좋은 인력은 단기간에 만들어질 수 없음. 단기간에 형성된 인력들이 잘못된 경로를 창출하여 추후 서비스 질 향상 등에 장애가 될 수 있음. 점진적 보편주의 전략 필요함.

○ 교육체제 역시 성급한 보편주의 적용은 오히려 독이 될 가능성이 있음. 선순환 보편주의 복지국가에 맞는 교육체제가 무엇인지를 디자인하고 그 이후에 전달체계 및 인력확보, 그 이후에 정책의 실현이 이루어지는 것이 바람직함. 평생교육체제로 전환하게 되면 초중고 시기와 대학시기를 일부 줄이고 더 긴 노동시장 생애를 확보할 수 있도록 도우며, 생애근로 중간에 단기적이 아닌 중장기적 교육(평생교육)과정의 확보를 통해서 정규적 일자리로 제2의 근로인생을 맞이할 수 있도록 적극적으로 지원하는 것이 필요함. 이는 고령화사회를 대처하기 위해서도 필수적인 과정이며, 소득보장체계를 안정적으로 유지하기 위해서도 중요함. 현재는 짧아지는 안정적 근로생애와 빨라지는 주된 일자리 은퇴연령으로 개인 및 사회가 동시에 어려움을 겪고 있음.

○ 그런 의미에서 평생고용체제를 운영하기 위해서는 노동시장과 관련되어서는 활성화의 덫을 피할 수 있는 적극적인 평생교육체제와 적극적노동시장정책

이 필요함. 협동조합이나 사회적 기업 등이 효과적이며 효율적인 방식으로 지원되어야 할 것이며(정부의 네트워크 허브로서 작용), 가장 취약한 ‘직업적 장애인’의 경우 국가가 직접 운영하는 직접일자리창출사업이 필요하게 될 것임. 이보다 더 중요한 것은 기업가정신과 과학자 등 도전하는 이들에 대한 R&D 지출이나 중소기업가들에게 친화적 환경을 조성해 줄 필요가 있음. 하지만 이러한 지원이 비생산적인 기업이나 영역을 ‘유지’하게 하는 지원이 되어서는 안 될 것임. 평생사회보장체제로서 삶의 불확실성을 줄여줌과 동시에 기업복지나 퇴직금 등에 대한 재구조화를 논의할 수 있음.

○ 재원은 부유세나 법인세 등으로 집중하는 것보다는 보편적으로 분담하는 방식으로 재원을 확충해나가는 것이 정책적으로도 정치적으로도 더욱 적합할 것이라 판단됨. 소득세나 소비세 등을 검토할 수 있으며, 추가적으로 상속세에 대한 아이디어도 발전시킬 수 있음. 기초연금이나 노령관련 돌봄의 재원이 가장 큰 이슈라는 점과 세대 내에 문제를 해결한다는 차원에서는 가장 정의로운 세금이라고 평가됨.

4. 나가며.

○ 여전히 2013년 한국의 현실은 척박하며, 개인과 가족들의 삶은 불안한 상태임. 이러한 현실에서 역동적인 경제 역시 기대하기 힘들. 정확한 비전과 정치적 정책적 전략이 서야 하며, 이것이 지도부의 변화에 따라서 계속 흔들려서는 신뢰를 줄 수 없음. 비전은 여당과 차별성이 있고 없고의 문제가 아닌 추구하는 가치와 비전을 구현해낼 수 있는가의 문제점. 비전을 세우고 여당과 협력할 부분들은 과감히 협력하고, 그렇지 않은 부분들에 대해서는 지속적으로 국민들에게 가장 접근성이 있고, 쉬운 방법으로 알려야 함. 논리적인 것을 대중이 이해할 수 없을 것이라는 생각은 적당하지 않으며, 그것은 논리적인 것을 제대로 전달하지 못한 정당 전략의 문제임.

○ 비록 사회적 수용성이나 재정의 벽은 매우 높은 것이 틀림없지만, 넘지 못할 경우 민주당이 추구하는 다양한 가치를 구현할 수 있는 복지국가는 건설하기가 더욱 힘들어질 것임. 그런 의미에서 사회경제적 맥락을 어디까지 상수(constant)로 보고 어디까지 변수(variable) 볼 것인지에 대한 진지한 고민과 전략이 필요할 것임. 보편주의 시즌1이 막을 내렸지만, 보편주의가 가지고 있는 가치나 원칙은 폐기의 대상이 아니라 진화를 시켜야 할 대상임.

표. 잔여적, 보편적 모델(Sainsbury (1991)에 기반하여 재구성)			
차원	잔여주의 모델	보편주의 모델	한국형 모델
사회적 목적을 위한 국민소득의 공유	낮음	높음	중간
급여수준	약함	충분함	중간
서비스와 급여의 법률적 보장 범위	제한적임	넓음	넓음
서비스와 급여 대상자	소수	대다수	대다수
빈곤을 방지하기 위한 프로그램의 중요성	없음	충분함	충분함
프로그램의 주된 유형	선별적	보편적	보편적
민간 조직의 역할	큼	작음	협력적
국가개입의 이데올로기	최소	바람직함	최적의 개입
재원 방식	기여	조세	기여-조세

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

발 제 문

노동정책 비전·의제와 민주당

• 전병유 한신대학교 교수



노동정책 비전과 의제 & 민주당

전병유

한신대학교 교양학부

민주당의 노동 분야 강령과 정책

민주당의 정책 목표 : **사람과 노동의 가치 존중**

	새천년민주당	열린우리당	대통합민주신당	통합민주당, 민주당1기	민주당2기
정책 목표	성숙한 노사문화 정착	절대빈곤 없는 따뜻한 사회	노동시장 유연성과 사회적 안전망 확충	노동자를 존중하는 미래지향적 노사관계 실현	차별 없고 공정한 노동시장 구현과 미래지향의 노사관계 실현

- 노동의 가치 존중은 다양한 맥락에서(노동기본권 보장, 노동계와의 연대, 인적자본 중심의 경제정책 등) 의미 있는 정책 목표.
다만 '좌클릭'으로 평가받을 소지가 있고, 노동 관련 의제를 제한적으로 포괄할 가능성
- 차별 없는 공정한 노동시장은 노동시장의 문제를 제한적으로만 반영
- '미래지향적 노사관계'는 추상적이고 대중적인 소구력이 부족

민주당의 노동 분야 강령과 정책

노동시장 정책

정당명 구분	새천년민주당	열린우리당	통합민주당, 민주당1기	민주당2기	민주당2기
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> - 일자리 창출 및 적극적 고용 서비스 추진 - 청년실업 해소와 사회참여 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 취업 고용촉진 기반 확대 - 종합적인 고용서비스 구축 - 적극적 고용정책과 평생직업능력 개발체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용서비스 선진화 - 제취업지원 사업 강화 - 직업훈련 수혜율 선진화 - 사회적 일자리 내실화 - 사회적 기업 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 고용서비스 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업과 소상공인, 자영업자에 대한 지원을 강화하여 좋은 일자리를 창출 - 청년을 위한 일자리를 적극적으로 창출하며 청년일부고용할당제 강화 등 청년의 노동권리 실현 - 좋은 여성 일자리를 확대하여 여성 고용률을 제고, 여성 비정규직 문제 해결 적극 노력 - 고령친화산업 육성, 노인 일자리 확대 - 장애인 고용목표제 현실화
비정규 직	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 문제 기본원칙과 방향 노사정간 합의 유도 - 차별해소 및 남용방지, 근로조건 보호의 법·제도 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 차별금지과 남용방지, 근로조건 보호, 노동시장 유연성 제고 문제 보호방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 규모 축소 - 비정규직 차별 바로 잡기 	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 감축 	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직과 정규직간 차별 철폐 - 동일노동 동일임금 실현 - 비정규직의 정규직화 추진

3

민주당의 노동 분야 강령과 정책

노동시장 정책

→ 일자리창출, 고용서비스, 직업훈련 등 적극적노동시장정책을 넘어서 고용할당제 등 좀 더 규제적인 수단까지 강령에 포괄하였음

- 단, 적극적 노동시장 정책의 위상과 역할, 대안에 대한 고민 부족

→ 비정규직 정책에 '비정규직 감축'과 '비정규직의 정규직 전환' 정책이 포함되었음.

- 단, (공공부문 중심의) 정규직 전환 정책 이외에 비정규직 감축에 관한 구체적 대안 부족

→ 저임금일자리-근로빈곤층에 대한 문제의식이 부분적으로 포함되기 시작하였으나 구체성·현실성 부족

- 중소기업과 소상공인, 자영업 지원을 통한 좋은 일자리 창출

4

민주당의 노동 분야 강령과 정책

근로기준과 노사관계

정당명 구분	새천년민주당	열린우리당	대통합민주신당	통합민주당, 민주당1기	민주당2기	민주당2기
노사 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 근로자와 사용자의 공존 공영 노사관계 구축 - 사업장의 자율적인 노사관계 개선 지원, 생산적 노사협력 촉진 - 노동시장 친화적 제도 발전 		<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 유연성 수용 - 노사정간, 노사간 갈등 완화 위해 사회적 타협 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 차별 없고 공정하며, 유연한 노동시장 실현 - 노동시장 양극화 해소를 위한 노사정 동반 노력 - 고령사회 대비한 미래지향 노사관계 구현 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사자율교섭권 보장하는 '미래지향의 노사관계' 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사관계의 다층화를 통한 실질적인 사회적 대화체제 구축 - 노동친화적 기업문화 육성 - 헌법이 규정한 노동3권과 국제기준에 부합하는 공정하고 자율적인 노사관계 구축을 위한 노조법 및 노동관계법 개정
근로 조건	<ul style="list-style-type: none"> - 노동법제 선진화 - 주40시간 근무제 정착 - 근로조건 선진화 추구 - 안전한 작업환경 조성 - 영세사업장 근로자, 농림업종사자, 비정규직 근로자 산재인정 보상 과학화 추진 - 근로복지제도 확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 취약한 근로계층 사회안전망 강화 - 산업재해 취약 부문 강화 - 작업환경 개선으로 근로자 건강 보호 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 근로자와 근로자녀에 대한 사회통합적 복지 추구 	<ul style="list-style-type: none"> - 취약근로계층 차별 없는 근로기준 적용, 노동 사각지대 해소 - 정년제도 개선 - 임금 체계 혁신 - 실노동 시간 연 2,000시간 이내 단축 - 산업재해 절감 등 노동환경 개선 - 최저임금 현실화 - 사회보험 가입률 개선 - 장애인 의무고용률 높임 - 외국인 노동자 인권과 노동권 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 근로자는 노동기본권 보장 - 최저임금수준 대폭인상 - 실업급여 확대 - 노동시간 대폭 단축 - 산업재해 감축 	<ul style="list-style-type: none"> - 적극적 노동시장 정책 - 고용보조금제도 및 실업안전망 확충 - 장시간 노동구조 개선 - 최저임금제도 현실화 - 근로청소년에 대한 사회보장 제도 적극 도입

5

민주당의 노동 분야 강령과 정책

노사관계와 근로조건 정책

→ 노동3권과 국제기준 준수를 명시적으로 제시

→ 사회적대화 체제의 다층화를 통한 실질화

- 지역과 업종 수준을 넘어서는 국가적 의제는 어떤 방식으로 해결할 것인가
- 소외된 계층의 조직화와 참여는 어떻게 할 것인가

→ 최저임금, 장시간근로개선, 실업안전망, 그리고 적극적노동시장정책 등 근로조건 개선과 관련한 다양한 정책 제시

- 구체성과 실현가능성의 문제

6

노동 분야 강령과 정책 재구성의 기준

- 이념적 수위 설정
- 우선 순위와 빈 공간의 문제
- 정책들간의 보완과 연계
- 구체성과 실현가능성의 확보

7

노동 분야 강령과 정책 재구성의 기준

- 정책 이념에 ‘노동 가치의 존중’ 이외에 ‘고용 보장’ 개념의 포함
 - 완전고용과 고용안정
 - 중산층의 경제안정과 서민의 생활보장(‘중산층과 서민의 정당’)
- 핵심정책이 제시되어야 할 영역
 - 일자리불안과 비정규직, 근로빈곤층과 영세자영업, 청년과 노인 등
 - 소외된 영역: 탈북자, 외국인,
- 중소기업·공인자영업 지원 정책과 시장규제정책(근로기준강화 정책)의 연계
- 최저임금, 근로시간단축, 고용안전망 등 달성가능한 구체적 수치 제시

8

우리나라 노동의 문제

과도한 격차

노동시장 양극화
규모와 고용형태에 따른 격차

높은 수준의 불안 심리

외환위기 트라우마 효과의 지속
일상적 구조조정과 명예퇴직
중소기업의 높은 불안전성

낮은 고용의 질

근로빈곤
높은 비정규직-저임금일자리 비중
저숙련 함정

노동의 시민권 부재

비공식 고용
근로기준과 사회보험의 사각지대
노동3권과 국제기준 준수 미흡
노사관계와 사회적타협의 부재

노동 정책의 방향

1. 고용 불안의 완화

- '저규제-저보호' 체제에서 '중규제-중보호'체제로의 이행을 위한
시장 제도 정비와 사회적 보호 시스템의 구축

- 정책과제

정리해고제도의 보완, 비정규직화 억제, 사회안전망 구축

2. 고용 격차의 축소

- '규모'와 '고용형태'에 따른 격차 축소

- 정책과제

공정한 시장 형성, 근로시간단축과 일자리나누기
동일노동-동일임금, 비정규직 차별 시정
저임금근로자-막다른 일자리에 대한 제도적 보호 장치 강화

노동 정책의 방향

1. 고용 불안의 완화

- '저규제-저보호' 체제에서 '중규제-중보호'체제로의 이행을 위한 시장 제도 정비와 사회적 보호 시스템의 구축

- 정책과제

정리해고제도의 보완, 비정규직화 억제, 사회안전망 구축

2. 고용 격차의 축소

- '규모'와 '고용형태'에 따른 격차 축소

- 정책과제

공정한 시장 형성, 근로시간단축과 일자리나누기

동일노동-동일임금, 비정규직 차별 시정

저임금근로자-막다른 일자리에 대한 제도적 보호 장치 강화

11

일자리 정책의 방향

3. 저임금-저생산성-비공식 고용의 축소

- 구조조정과 사회적 보호의 결합을 통한 대안을 구축할 시점

- 정책과제

최저임금과 사회보험 사각지대 해소, 근로기준 전사업장 적용

사회적 보호 시스템 구축과 구조조정기금 형성

4. 취약계층을 포용하는 노사관계 시스템과 국가적 의제를 포함하는 사회적대화 시스템

5. 대안적 고용 영역의 창출

- 기존 노동시장 개혁뿐만 아니라 새로운 투입이 필요

- 정책 과제

광역 단위의 중견기업 중심 혁신클러스터 재구성

양질의 사회서비스 일자리에 관한 Social Plan

에너지-환경, 동북아-북한 관련 대규모 국가 프로젝트

12

정책 제안

일자리 목표 관리제의 도입

저임금-막다른 일자리와 비공식 고용의 축소

비정규직화 억제와 차별 해소

해고비용 규제 + 근로시간 단축 + 일자리 나누기

대안적 일자리 영역 창출

13

일자리 목표 관리제 도입

▪ 일자리 목표 관리제 도입

1) 고용률 목표

- 20-64세 기준 2011년 69.8% → 2017년 75%
- 청년고용률: 20-29세 기준 2011년 58.5% → 2017년 65%
- 여성 고용률: 20-64세 기준 2011년 57.6% → 2017년 65%

2) 일자리의 질 목표

- 비정규직 비중 : 2011년 34% → 2016년 30% 이내로 억제
- 저임금일자리 비중: 2011년 27% → 2016년 20% 이내로 억제
- 근로빈곤: 2011년 260만명 → 200만 명 이내로 억제
- 최저임금 사각지대: 2011년 11% → 2011년 5%

비정규직화 억제와 차별 시정

- 제도, 평판, 유인 기제를 통한 비정규직화 차단
 - 기간제법-파견법(사내하도급법)-시간제보호법을 통해 비정규화 억제 기제의 체계화
 - 대기업의 고용공시제 도입(비정규직과 청년고용)
 - 정당한 고용주로서의 정부
 - 정부 부문에서의 비정규직 발생 원천 발견과 제거: 정부부문의 합리적 인사관리체계
 - 공공부문 조달 정책에서의 고용형태와 고용의 질 지표 반영
- 차별 시정 정책
 - 차별시정정책의 실효성 제고: 차별 소송 주체, 기간, 영역, 비교대상
 - ‘동일가치노동동일임금’ 원칙과 차별시정 원칙 확립

저임금-저생산성 일자리와 비공식 고용의 축소

- 시장정비와 제도공급을 통한 구조조정: 적절한 제도와 정책 인프라 제공
 - 대중소기업간 불공정 거래 해소
 - 징벌적 손해배상제도, 고발권 강화, 표준계약서의무화, 조합에 단가협의권 부여 등등
 - 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지) 수정
 - 최저임금 정책의 위상 강화, 최저임금결정권의 국회 이관
 - 중간착취 규제와 공공고용서비스 개입
 - 자격과 훈련을 통한 시장의 제도화 (돌봄노동)
 - 근로장려세제와 사회보험료 감면을 활용한 비공식 고용 축소

저임금-저생산성 일자리와 비공식 고용의 축소

- 근로빈곤-저임금일자리-영세자영업 영역 대상의 패키지화된 정책
 - 규제(구조조정)와 지원의 결합 패키지
 - 규제: 최저임금, 임금체불, 서면계약, 산업안전, 고용중개, 사회보험 등.
 - 지원: 사회보험료지원, 각종고용보조금
 - + 적극적노동시장정책(고용서비스, 직업훈련 등)
 - + 산업정책적 지원(세금감면 등)
 - '일자리혁신기금'

해고 남용 규제 + 근로시간 단축 + 일자리 나누기

- 정리해고제도 개선
 - 정리해고 사전 사후 프로세스 강화
- 근로시간 단축
 - 실근로시간 단축 유도를 위한 제도 개선
- 고용창출형 일자리 나누기
 - 세대간 일자리 상생 프로그램
 - 임금조정에 관한 사회적 타협

노사관계 개선

- 비정규직-취약계층의 노동조합에 대한 정부와 사회의 지원시스템 구축
 - 사회적 대화 기구예의 참여
- 중앙 단위 사회적대화 시스템 구축을 위한 지속적인 노력

대안적 일자리 영역 창출

- 혁신일자리
 - 광역경제권별 혁신 중견기업 중심 혁신 클러스터 재구성
 - 지식산업, IT산업, 바이오산업, 환경에너지산업 등에서 새로운 벤처클러스터 구축
 - 재구성의 원칙
 - 협력-공유의 원칙: 개별기업 지원이 아닌 공공재 공급의 원칙
 - 개인이나 기업이 아닌 일자리 단위 지원
 - 과도한 분산보다는 광역권 단위의 집적과 집중
- 양질의 사회서비스 일자리
 - 민간에 맡겨져 있는 사회서비스 시장의 제도화
 - 자격과 훈련을 통한 사회서비스의 질 제고 전략
 - 사회서비스 국가계획 수립
 - 사회서비스 일자리 질(사회서비스 수준)에 관한 사회적 합의
- 대규모 국가프로젝트
 - 에너지, 동북아, 북한 관련 대규모 국가 프로젝트의 기획

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

발 제 문

교육정책 비전·의제와 민주당

• 성기선 카톨릭대학교 교수



교육정책 비전의제와 민주당

성기선(가톨릭대)

1. 민주당 교육정책: 전문

[8. 미래의 주역 청소년에게 희망을 주는 정책]

우리는 청소년을 대한민국의 미래를 이끌어갈 주역으로 인식하며, 그들이 올곧게 성장하고 능력을 충분히 발휘할 수 있는 사회를 만드는 데 노력한다. 입시제도의 개선을 통해 경쟁지상주의에서 벗어나게 하며, 자유롭게 자신이 가진 능력을 최대한 발휘할 수 있는 환경을 만든다. 소년소녀가장, 보호대상 청소년에 대한 지원을 법제화하여 사회의 낙오자가 되지 않도록 유도하며, 근로청소년에 대한 사회보장제도를 적극적으로 도입한다.

[14. 평등의 가치를 실현하는 교육]

교육은 헌법에서 보장하는 평등의 가치를 실현하기 위한 가장 유효한 수단이다. 우리는 교육현장에서의 차별을 철폐하고, 더불어 사는 상생교육과 창의성 교육을 실현한다. 기회균등선발제 도입과 공교육 정상화를 통해 획기적으로 사교육비를 줄인다. 전문계 고등학교에 대한 지원을 강화하는 등 고교교육 인프라를 개혁하며, 고등학교 교육은 의무교육으로 한다. 진학과 취업에서 모든 종류의 학력차별을 철폐하고, 대학개혁과 국공립대 확대로 대학 등록금 문제를 해결한다. 교육의 공공성을 강화하고 평생교육을 확대한다.

[9. 사회구성원으로서 존중받는 청년]

-청년실업 해소, 청년 일자리 창출, 청년의무고용할당제 강화, 청년 사회안정망 강화

[10. 적극적 사회참여, 활기찬 인생2막]

-노인대학 법제화

<표1> 각 정당 교육 관련 정책 비교

정당명 구분	민주통합당	새누리당	통합진보당	진보정의당
정책 목표	평등의 가치를 실현하는 교육	기회균등의 창조형 미래 교육 실현	교육의 공공성 확보	교육개혁
초·중·고 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 고교 의무교육화 - 전문계 고교 지원 강화 등 고교교육 인프라 개혁 - 상생교육과 창의성 교육 실현 - 기회균등선발제 도입과 공교육 정상화를 통한 사교육비의 획기적 절감 	<ul style="list-style-type: none"> - 고교 의무교육화 - 창의·인성 중심 교육과정 운영 - 잠재력·자기주도적 학습능력이 인정받는 교육제도 정착 - 성장단계별 맞춤형 진로교육 	<ul style="list-style-type: none"> - 초·중·고 의무교육 - 고교 평준화 - 입시제도 전면 개편 	<ul style="list-style-type: none"> - 다양하고 창의적인 교육
고 등 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 대학개혁과 국공립대 확대로 대학 등록금 문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> - 이공계대학교육 강화(과학분야 정책 중) 	<ul style="list-style-type: none"> - 대학 서열 체제 해체 - 국공립대 확대 - 고등교육 무상화 단계적 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 대학 서열 체제 해체 - 국공립대 확대 - 고등교육 무상화 단계적 확대
직 업· 평 생 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 교육의 공공성을 강화하고 평생교육을 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 평생학습 사회 구축 - 성인교육 기회 확대 - 직업과 교육이 병행하는 평생교육 여건 조성 - 교육계와 지역사회의 교육네트워크 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 평생학습 기회 보장을 위한 교육 개혁 	<ul style="list-style-type: none"> - 평생학습 기회 보장

2. 뉴민주당 선언 교육분야 내용

“우리는 교육 바로 세우기를 최우선 정책으로 삼겠습니다.”

교육은 해방 이후 우리나라 국가발전의 주요 동력원이었습니다. 우리 국민들이 보여주었던 세계 최고수준의 “교육열”이 있었기에 개인도 사회도 국가도 이만큼 성장할 수 있었습니다. 교육을 통해 경제발전, 사회발전, 민주화를 동시에 이루어 낸 기적을 일궈냈습니다. 그러나 이제는 국가 성장의 동력이 되어야 할 교육이 오히려 사회발전을 저해할 정도로 심각한 성장 장애요인이 되고 있습니다.

지나친 입시경쟁으로 인해 학생들은 과도한 학습노동에 지쳐가고 있고 높은 사교육비로 가정은 경제적으로 심각한 고통을 받고 있습니다. 공교육은 사교육에 밀려 정체성을 상실하고 있고, 지역 간 계층 간 교육격차는 더욱 심화되고 있습니다. 학교교육이 교육의 본질을 구현할 수 있도록 해야만 합니다. 그렇지 않고는 우리 교육의 미래, 우리 사회의 미래는 암울할 뿐입니다. 학교교육이 제자리를 찾을 수 있도록 하겠습니다.

우리나라 학생들의 학업성취도 수준은 세계 최고입니다. 우리나라 교사들의 질적 수준도 세계 최고입니다. 그러나 학생들의 학습에 대한 동기는 매우 낮아 학습에 대한 태도는 매우 부정적이고 자기주도적 학습태도 역시 매우 부족한 실정입니다. 학습에 대한 흥미 역시 갈수록 떨어지고 있습니다. 상위 학교 입시 중심으로 운영되고 있는 학교교육, 시험 중심의 과도한 사교육, 단답형 위주의 암기식 학습, 강제된 학습, 학생들의 삶과 분리된 지식교육의 결과들입니다. 시험횟수를 과감히 줄이고 공부에 몰입하고 흥미를 찾을 수 있는 교육이 가능하도록 만들어 나가겠습니다. 학생들이 직접 경험하고, 친구들과 열띠게 토론하고, 과학적 현상을 실험하고, 자신의 의견과 새로운 관점을 발표하고 적극적으로 참여하는 수업이 이루어져야 합니다. 이를 통해 학생이 행복한 학교, 학생들이 즐기면서 공부할 수 있는 학교를 만들어 나가도록 하겠습니다.

교육은 평등한 삶의 기회를 제공해야 합니다. 누구나 능력과 노력에 따라 성공할 수 있다는 믿음을 교육을 통해 실현할 수 있는 사회가 되어야 합니다. 그러나 우리 교육은 이제 가진 자들, 상위계층의 전유물로 전락하고 있습니다. 자본에 의해서 학업성취가 결정되고, 학비부담 능력이 있는 집단만 좋은 자녀들을 좋은 학교에 진학시킬 수 있는 구조로 바뀌어 더 이상 “개천에서 용이 나지 않는” 사회가 되었습니다. 신자유주의 교육을 통해 시장논리와 자본의 논리가 교육계를 뒤흔

들고 있습니다. 이제는 이러한 시장주의 교육개혁을 냉철히 비판하고 새로운 공교육의 정상화를 위해 노력해야 합니다. 그렇지 않고는 계층 간의 위화감과 격차를 교육을 통해 치유하기는커녕 더욱 악화시킬 수 밖에 없습니다. 사교육비를 부담할 수 있는 능력이 없어 자녀도 더 이상 낮지 못하여 저출산 사회가 되고 있습니다. 이제는 더 이상 “경쟁과 효율”의 교육정책을 좌시할 수 없습니다.

민주당은 최소한 돈이 없이 공부를 못한다는 말이 나오지 않도록 최선을 다해 나갈 것입니다. 아울러 교육기회의 평등, 인간주의 교육의 실현을 지향하고 공교육의 위상을 다시 회복할 수 있는 교육정책을 추진하려고 합니다. 저희 민주당은 이러한 공교육의 왜곡을 바로잡고 공교육을 바로세우기 위해 모든 노력을 기울여 나갈 것입니다.

◎ 우리는 창의적 공교육 실현을 통해 배우고 가르치는 즐거움으로 충만한 학교를 만들어 나가겠습니다.

대학입시에 대한 부담이 지나치고 최근에는 고등학교 입시에 대한 부담까지 가중되어 학생들의 학습 부담이 과도한 수준을 넘어서고 있습니다. 입시위주의 교육에서 벗어나 창의적이고 실용적인 지식과 기술을 즐겁게 배울 수 있도록 해야 합니다. 학생들은 자신의 소질과 적성에 맞는 다양한 교육적 활동에 참여할 수 있는 권리가 있습니다. 학습자들이 시험 준비 교육에만 매몰되지 않도록 하고 독창적으로 사고하고 필요한 지식을 능동적으로 추구하며 평생 동안 자기 주도적으로 학습할 수 있는 능력과 태도를 형성해 나갈 수 있도록 학교문화가 변화되어야 합니다. 아울러 민주시민으로서의 가치관과 인성을 갖추도록 해야 하며 다원화 사회에 부합되는 세계시민의식까지 갖추어 나가도록 해야 합니다. 친구를 이해하고 지역사회와 환경문제를 이해하고 국가와 세계공동체를 이끌어갈 수 있는 안목과 지식과 그리고 가치관 교육을 실시해야만 합니다. 점차 다원화 사회로 변화되는 우리의 환경에 적극적으로 대응하도록 하고 가치관의 혼란에 맞서 나갈 수 있도록 인성교육에 대해서도 관심을 더 많이 기울여야 나가겠습니다.

아울러 이러한 공교육의 질적 수준을 향상시켜 나가기 위한 제반의 조건을 확보하도록 하겠습니다. 구체적으로는 교육환경 개선, 교육과정 개편, 교수-학습방법 변화, 교사의 질적 수준 향상 등을 지향해 나가겠습니다. 이를 위해 경제적, 사회

적으로 불필요한 재정지출 요인을 줄여 공교육비 중에서 정부 부담 비율을 6% 이상(2008년 현재 4.3%)으로 늘려 OECD 평균 5% 수준보다 높이도록 하겠습니다. 이러한 재원 확보를 통해 학부모의 사부담 공교육비를 대폭 낮추고 학급당 학생 수 감축과 학교시설 현대화를 실현해 나가도록 하겠습니다. 아울러 우수 교원 확보를 위해 교원에 대한 처우를 개선해 나가겠으며 교원의 근무의욕 고취를 위한 다양한 지원체제를 만들겠습니다. 유아교육의 중요성이 점차 증가되고 있기 때문에 우리는 유아교육 공교육을 반드시 실현해 내겠습니다. 아울러 장애아동을 위한 특수교육에 대해서도 적극적인 지원정책을 펴 나가도록 하겠습니다.

◎ **우리는 교육격차 심화 현상을 줄여나가 누구에게나 필요한 교육을 제공하는 교육복지사회 구현을 위해 노력하겠습니다.**

지역 간 계층 간 격차를 줄이도록 교육복지 관련 정책을 적극 실천하겠습니다. 지역, 계층 간 교육기회의 균등을 이루기 위한 할당제도를 적극 도입하여 적극적 평등을 실현해 나가도록 하겠습니다. 교육에서 경쟁과 효율성의 이념에서 탈피하여 사회적으로 어려운 계층을 대상으로 교육기회 확대와 평등화 실현을 위한 정책을 적극 추진하여 삶의 기회가 공평하게 분배될 수 있는 사회적 장치를 만들어 나가겠습니다. 학생의 성, 출신지역, 사회경제적 신분 등에 관계없이 평등한 교육 기회를 제공하고, 신체적 정신적 장애가 있는 학생에게 차별없이 좋은 교육의 기회와 환경이 제공되도록 하겠습니다.

교육불평등, 교육격차가 심각해진다면 향후 우리 사회가 심각한 갈등과 문제를 안게 될 것입니다. 누구나 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 갖는다는 헌법 정신에 부합될 수 있도록 교육기회, 교육과정 및 교육결과에서 나타나는 불평등을 완화할 수 있는 다양한 정책을 추진해 나가도록 하겠습니다.

◎ **우리는 고등학교 교육의 체제와 질을 획기적으로 바꾸도록 하겠습니다.**

고등학교 교육프로그램의 질적 수준 개선 및 교수-학습방법 개선을 위한 지원을 해 나가겠습니다. 공교육의 보편적인 수준을 끌어올려 전국 어느 고등학교에서나 질적으로 우수하며 다양성이 보장되는 교육프로그램 마련에 역점을 두겠습니다. 고등학교 입시단계에서는 시험성적에 의한 선발을 지양하도록 하고 대신 다양

한 전형요소를 고려한 추첨방식으로 전환하도록 하여 입시위주의 사교육 열풍을 줄이며, 계층 간 교육기회의 불평등 문제를 해결하고 진로와 적성을 고려한 교육이 가능하도록 하겠습니다. 대학 입시 역시 성적 중심의 선발이 아니라 이러한 적성과 진로를 고려한 선발이 이루어질 수 있도록 만들겠습니다. 아울러 대학입시에 고등학교 교육이 중심이 되는 체제를 만들어 나가겠습니다. 내신에 의한 선발을 강화해 나가고, 학교 밖 시험의 비중을 낮추도록 하며, 수능의 자격고사화를 통해 대학입시의 최소 자격부여 기능만을 갖도록 하겠습니다. 아울러 대학의 선발방식이 성적 중심에서 벗어나서 다양한 전형요소를 반영하도록 하고, 지역균형선발제를 확대해 나가도록 하겠습니다.

고등학교 단계에서 학생들의 교과목 선택권을 강화해 다양한 교과목을 개설할 수 있도록 전환해 나가겠습니다. 지금까지는 누구나 정해진 교육과정을 동일하게 이수하고 있지만 교육의 질적 수준을 다양화하고, 교육프로그램의 선택권을 넓혀 나가기 위해서는 학교 내에서 다양한 수준의 프로그램들을 학생들이 자신의 능력과 적성에 맞추어 선택해 나갈 수 있는 체제로 만들어 나가겠습니다. 이렇게 한다면 수업의 질적 수준 향상과 함께 학생들의 적성 개발 및 진로지도에도 큰 도움이 될 것입니다.

기존의 특목고, 자율형사립고, 자립형 사립고, 국제고 등 새로운 유형의 고등학교들에 대해서 설립목적에 부합되게 운영되는가를 재평가해서 유지할 것인가 아니면 지정해제할 것인가를 결정하도록 하겠습니다. 무분별하게 특수유형의 고등학교를 많이 개설하여 또 다른 입시열풍의 진원지가 되고 있는 이러한 고등학교들에 대한 전면적인 재평가를 통해 고등학교 교육의 정상화를 추진하도록 하겠습니다.

아울러 일반계/전문계고로 구분되는 계열구분을 철폐하여 ‘통합형 고등학교’를 운영함으로써 고등학교 교육의 체제를 근본적으로 수정하도록 하겠습니다. 학교 간 계열 구분 방식은 세계적인 추세와 맞지 않습니다. 정신노동과 육체노동을 통합하여 학생들의 진로탐색과정에 함께 체험하도록 할 필요가 있습니다. 이러한 체제로의 전환이야말로 진정한 학생들의 교육선택권을 가능하게 하는 것입니다.

이상과 같은 통합형 고등학교 체제를 시범운영하면서 점차 확대해 나갈 것이며, 교육비의 수익자부담원칙을 타파하고 국가가 공교육비로 고등학교까지의 12년 교육을 책임지는 ‘무상교육 12년’을 적극 실현하고자 합니다. 현재 농산어촌고등학교에서는 90% 이상이 등록금을 면제받고 있습니다. 이러한 현실을 감안하여 당

장 농산어촌고등학교부터 무상교육을 전면 실시하고, 단계적으로 도시지역의 경제적으로 어려움을 겪는 계층을 대상으로 실시하며, 그 이후 전면 12년 무상교육을 정착시켜 나가도록 할 것입니다.

◎ “한국 교육개혁, 이제는 대학이다”

대학교육의 수준은 국가 경쟁력의 척도입니다. 세계 수준의 우수 대학 육성을 지속적으로 추진하고 미래 사회가 요구하는 핵심역량을 교육시킬 수 있도록 수준을 끌어올려야 합니다. 대학 졸업 기준을 강화하여 대학교육의 정상화를 유도하여 글로벌 스탠다드에 부합되는 인력을 양성해 내도록 해야 합니다. 이를 위해 대학교육에 대한 정부의 재정 지원을 늘려야하며, 대신 경쟁력이 떨어지는 대학은 과감히 줄여나가도록 해야 합니다.

학벌에 따른 서열화 문제 해결을 위해 대학교육의 구조를 전면 개편할 필요가 있습니다. 연구중심대학과 교육중심대학으로의 분화를 적극 유도하고, 국립대학들 사이에서는 공동학위제를 도입하여 서열구조를 혁파해 나가야 합니다.

대학등록금에 대한 사회적 부담을 줄여나가야 합니다. 대학생들이 등록금 걱정없이 대학교육을 받을 수 있도록 다양한 장학금 제도를 확충하고, 장기적인 대여제도를 만들어 나가겠습니다. 아울러 대학등록금이 부담되는 계층에 대한 사회적 지원체제를 만들어 나가고 졸업 후에 지불할 수 있는 등록금후불제 도입을 과감히 추진하고자 합니다. 이러한 제도 혁신으로 교육을 통한 삶의 기회 획득이 누구에게나 열려있는 사회를 만드는 데 앞장서겠습니다.

◎ 우리는 국민의 평생학습권 보장을 위해 노력하겠습니다.

21세기는 학교교육만으로는 전생애에 걸쳐 요구되는 지식과 정보를 학습할 수 없습니다. 이제 우리는 평생학습의 환경과 조건을 정비, 지원함으로써 신성장의 동력을 창출할 수 있도록 하겠습니다. 성인이 가장 책을 즐겨있는 나라, 성인이 어느 조직에 있더라도 학습의 권리를 누릴 수 있는 나라를 만들기 위해 모든 역량과 조건을 정비해 나가도록 하겠습니다. 아울러 성인들이 사회생활을 하다가 교육의 경로를 수정하고자 하거나 어느 정도의 근무경험 이후에 학교로 다시 돌아오고자 하는 학습자에게 학습의 기회를 제공해 줄 수 있는 제도를 만들어 변화하

는 사회에 적극적으로 적응해 나갈 수 있도록 하겠습니다. 학교교육을 통한 학력과 사회생활을 통한 경력과 자격이 연계되고 교환될 수 있도록 함으로써 학벌사회의 폐해를 줄이고 진정한 능력중심의 사회가 구현되도록 해 나가야 합니다.

이제는 노령화사회로 접어들었습니다. 노인의 삶의 질 제고를 위해서도 다양한 교육적 지원을 아끼지 않겠습니다. 지금까지는 보건, 복지, 교육, 보호 등이 구분되고 유기적 연관성을 갖지 못하였다면 이제는 이러한 다양한 서비스가 통합되는 방식의 제도를 만들어 나가도록 하겠습니다. 하나의 기관에서 교육을 받으며, 여가를 누리고, 건강에 대해서도 지원하고, 의료서비스를 받으며 자신의 삶을 즐길 수 있는 그러한 평생학습제도와 시설을 확충해 나가도록 하겠습니다.

국민 모두가 행복한 교육, 삶의 질을 담보할 수 있는 평생학습을 위해 적극 노력하겠습니다.

추진과제 정리

1. 창의적인 공교육 실현

1-2. 정책방안

- 학습의 분량 감소, 학습자가 참여하는 생동감이 살아 있는 교수-학습방법 적용.
- 시험의 대폭 축소, 다양한 평가 방법 적용
- 학생들의 정서적 문제 해결을 위한 방안 마련
- 교사의 질적 수준 향상

2. 교육격차 심화현상을 줄여 '희망 가득찬' 교육복지사회 구현

- 유아교육 공교육 실현
- 특수교육의 내실화 추구
- 다문화사회에 대비한 반편견다문화교육(Anti-bias Multicultrual Education) 실시
- 지역 간 계층 간 격차 완화를 위한 교육복지 정책 적극 지원

3. 고등학교 교육단계까지 전면 무상교육 실시, 종합고등학교 체제 구축

- 고등학교교육까지 무상교육 확대 실시
- 일반계/실업계 통합고등학교 운영
- 학생선택형 교육과정, 교과전용교실제도 도입
- 특수 유형의 고등학교 재평가 및 고교다양화 프로젝트 폐기
- 민주적 학교단위 개혁에 교육주체의 참여 유도

4. 대학 경쟁력 강화

- 대학교육의 국제경쟁력 제고
- 대학구조의 혁신, 연구중심-교육중심 대학으로의 분화
- 대학등록금의 공적 부담 확대

5. 국민의 평생학습권 보장 위해 노력

- 평생학습 지원체제 강화
- 통합적 평생학습기관 운영
- 유급 학습휴가 제도 도입
- 학력중심에서 능력중심사회로의 전환: 자격인증제도 강화

6. 교육환경의 혁신적 개선

- GNP 대비 교육비 7% 확보
- 학교시설의 현대화, 첨단화 실현
- 학급당 학생수 대폭 감축
- 학부모 교육비 부담 경감
- 방과 후 보육 전 학교로 확대 실시

3. 민주당 교육정책에 포함되어야 할 사항

-타 정당과의 차별성 부족, 공교육에 대한 문제의식 부족, 체제의 전환에 대한 거시적 시각 부족, 변화되는 사회적 환경에 대한 적극적 대안 제시 부족 등 문제가 있는 것으로 파악됨.

-보편적 교육복지에 대한 방향 설정이 필요함. 최소한 교육에서 다루어야 하는 교육복지의 기준선이 무엇이며, 우리나라 국민 누구나 최소한 어느 정도까지의 교육을 보장받을 수 있어야 한다는 점에 대한 가이드라인 제시 필요.

-공교육의 사회적 차별화 현상에 대한 비판 필요. 고교다양화 정책, 신자유주의적 교육정책에 대한 비판과 이를 극복하기 위한 뚜렷한 대안을 제시해야만 함. 이를 테면, 뉴민주당 선언에 담겨있는 교육에 대한 방향성을 적극 수렴하여 고교체제의 단일화를 추진하고, 평준화를 적극 실현하도록 하며, 종합고등학교 체제로 전환시켜 누구나 대학교육과 직업교육을 준비할 수 있는 공통교육과정으로 전환하도록 함. 이를 통해 계열화가 계층불평등을 정당화한다는 비판을 극복하고, 고교단계까지 무상의무교육을 실시한다는 점을 밝혀야 논리가 맞음. 현재의 고교다양화를 유지하면서 고교무상의무교육을 실시한다는 것은 비논리적이며, 문제의 근본 해결이 되지 못함.

-대학교육에 대한 뚜렷한 비전을 제시해야 함. 청년실업문제, 학벌주의 문제, 대학의 경쟁력 문제 등에 대한 각론이 부족한 편임.

-인성교육, 학생문화, 학교폭력 등 학생들의 문제점을 적극적으로 해결하기 위한 과제를 발굴하고 정책으로 적극 수렴하려는 태도와 의지가 필요한 시점임. 왕따, 폭력, 자살 등은 향후 더욱 심각한 교육문제, 사회문제로 이어질 것임. 지금부터라도 이 문제에 대한 철저한 방향성을 갖고 정책을 개발해 나갈 필요가 있음.

-국가교육위원회와 같이 정당, 시민단체, 학부모, 학계가 연합하여 교육문제를 공동으로 해결해 나가자는 주장을 정당의 정책방향으로 설정할 필요 있음.

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

토론문

• 김연명 중앙대학교 교수



토론문 • 51

MEMO

토론문 • 53

MEMO

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

토론문

• 이병훈 중앙대학교 교수



『노동정책 비전과 의제』 토론문

이병훈 (중앙대 사회학과)

- 우리나라의 노동체제에 대한 현상진단과 개혁방향을 다음과 같이 정리해 볼 수 있음.

현상진단 (As Is)	개혁방향 및 정책과제 (To Be)
<ul style="list-style-type: none"> - 노동양극화 고착-심화 <ul style="list-style-type: none"> . 노동체제(노동시장/노사관계/노동복지 등) 분절구조 심각 . 차별관행 만연(성별/연령, 고용형태별, 소수자...) . 취약노동집단의 생계위기(낮은 최저임금, 소득/복지 열악) <p>⇒ 사회불평등 심화, 계층/집단간 위화감 심각, 노동분배 저하...</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 양극화 완화/해소 <ul style="list-style-type: none"> = 상층 기득권 낮추고, 중산층 늘리고, 하층의 생활안정성 확충 . 양극화구조 해소를 위한 범정부차원 총력(경제민주화-보편적복지-산업혁신 등) . 차별없는 일터 만들기 (진입-근로조건/보상-퇴출) . 취약노동자의 고용 질 개선(최저임금 및 비정규직/영세사업장 일자리 질 등 개선)
<ul style="list-style-type: none"> - 구직난/취업실패 심각 <ul style="list-style-type: none"> . 청년실업/유휴화 & 베이비붐세대 은퇴후 취업난/사업실패 만연 . 실업안전망/고용지원서비스 취약 <p>⇒ 세대간 일자리각축, 고용질 하락, 불안정노동층 양산...</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 일자리 걱정 없는 사회 만들기 <ul style="list-style-type: none"> = 모든 취업희망자에게 좋은 일자리 제공 . 고용친화적 국정을 통해 더많은 좋은 일자리 창출-제공(대통령 주제의 고용특위) . 민주당표 일자리 ‘늘-지-오’ . 고용안정제도/정책의 외연-내실 확충
<ul style="list-style-type: none"> - 불법/탈법적 고용/노사관계 만연 <ul style="list-style-type: none"> . 제도보호 사각지대 광범 . 노동권 침해/박탈 심각 <p>⇒ 노동삶의 제도적 기반 취약(근로행정 취약, 노조무력화 등), 사회공정성 불신 확산, 노동갈등 확대재생산</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 노동시민권의 공고화 <ul style="list-style-type: none"> = 헌법적 노동자권리의 온전한 보호/보장 . 행정적 사각지대 척결/해결장치 강화 . 사법적 사각지대 해소 (예: 특고, 사내하청 등) . 노동권 침해의 제도악용 시정(손배 등)
<ul style="list-style-type: none"> - 고용체제의 탈구적 이중구조 고착 <ul style="list-style-type: none"> . 노동시장의 유연-안전성 상충/괴리 심각 (비정규직/영세사업체노동의 과잉유연성 vs. 대기업/공공부문의 과잉안전성) . 저신뢰-고갈등의 low-road고용관행 만연 . 고용/노동정책의 내적 정합성 및 외적 정합성 미흡 <p>⇒ 노동시장의 사회경제적 성과/활력 취약</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 성장활력-노동삶안정 실현의 고용체제 <ul style="list-style-type: none"> = 지속성장-분배정의-국민행복을 구현하는 고용/노동체제 구축 . 노동시장 이중구조 혁파, 초기업적 통합성 구현을 위한 유연-안전-적극성의 고용체제 확립 . 고신뢰-고성과-고참여의 고용체제 구현 . 고용/노동정책의 내/외적 연계성 확충

- 이상의 현상진단과 개혁방향을 감안하여 민주당의 강령정책을 검토해보면 다음의 문제를 제기할 수 있음.

- 과연 정책목표 “사람과 노동가치의 존중”으로 당면한 문제현실과 개혁과제 중요성을 담아낼 수 있는지? 애매-불분명 (반면 새누리당의 일자리창출-고용안정을 국정운영의 최우선이 명료한 대비)
⇒ 서민정당으로서 고용/노동의 정의/형평성, 노동시민권, 노동생계, 노동 활력, 일자리보장 등을 종합적으로 정책적/전략적 차별성을 분명하게 드러 내는 것이 필요하겠음.
- 노사관계의 정책영역에서 (1) 현행 노사정위의 형식화 등을 고려할 때 사 회적 대화체제의 구축으로 접근하기 보다 “당면 사회경제-고용노동 현안해 결/개혁 중심의 참여민주적 정책협의절차의 강화”로 수정하고, (2) 기업중 심의 폐쇄적 고용구조 문제를 개혁하기 위해 중범위 수준의 산업-지역 정 책협의 활성화를 명시하는 것이 요망되며, (3) (지난 MB정권 시기에 노 동법 침해의 반노조 탄압사례 등이 빈발해오고 있는 점을 감안할 때) 불 명료한 “노동친화적 기업문화 육성” 대신에 “노동(시민)권 보장과 불법 엄 벌-근절 및 노동관계법 개선”을 명시할 필요 있으며, (4) 다수의 ‘소수자’ (여성, 비정규직, 장애-이주노동 등) 권익대변장치 확충 등을 추가로 포함 하는 것이 요망됨.
- 일자리창출의 정책영역에서는 현행조문들이 집단별 정책과제를 열거하는 방식으로 서술되어 있어 그 중요성과 정책의지가 분명하게 나타나지 않으 므로 다음과 같이 전반적인 수정-보완이 요망됨:
 - (1) 우선, 일자치리정책의 중요성을 강조하여 고용친화적 국정운영의 의 지를 분명히 천명하는 것이 필요함(예: 대통령 주제의 국가고용특별위원 회 설치-가동, 고용률 제고(선진국 수준)의 국정목표 명시-일자리목표관리 제 시행 등)
 - (2) 일자리 관련정책의 주요 역점영역에 따라 다음과 같이 나눠 정리-제 시하는 것이 어떨지?
 - 〈일자리 늘리기〉: 청년일자리 확대를 위한 대기업/공공기관 대상의 고용 의무할당제, 장애인-고령자 대상의 고용친화사업 지원 확충, 실근로시간단 축 및 능력개발-가족친화 등을 통해 일자리나누기 선도, 복지-산업정책의 일자리창출 연계 강화, 사회적 협동경제 일자리 확대, 청년 창업벤처와 중 고령자의 자영창업에 대한 정책지원 확대 등
 - 〈일자리 지키기〉: 베이붐세대의 대량은퇴 및 급속한 고령화추세를 감안하 여 법정 정년연장 및 임금피크제의 상생적 추진, 출산-육아 등에 따른 여

성의 비경활화를 막기 위한 가족친화적 정책지원/제도개선 확대, 산업구조 개편에 대응하는 지역차원의 고용유지사업에 대한 노사정협력 및 정책지원 강화 등

(3) 추가적으로, 일자리 찾기의 효과적 지원을 위해 고용지원-직업훈련 등 적극적 노동시장정책으로서 고용안정서비스의 정책인프라 및 집행효과성을 제고함과 동시에 실직자에 대한 생계 지원 확충(예: 영세자영자, 신규실업자, 자발적 이직자 등)을 명기하는 것이 요망됨. 또한, 노동시장의 유연-안전-적극성을 상보-선순환적으로 연계시키기기 위한 고용체제의 개혁 지향성과 더불어 관련제도-정책인프라의 통합적 구축(고용조정절차-실업안정망-적극적 노동시장정책 확충 등)을 명시하는 것이 필요할 듯.(이때, 현행의 탈/편법적 정리해고제 운용관행의 시정 역시 요망됨) 대기업 대상의 고용공시제(비정규직, 청년/고령자/장애인노동, 여성 등)를 입법-시행 필요.

- 비정규직의 정책영역에서는 우리 노동시장의 과잉 불안정화-양극화를 상징하는 비정규직 고용의 문제 심각성을 비취볼 때, 비정규 문제의 해결의 지를 보다 분명하게 명시함(예: 비정규직 감축의 정책목표 수립-추진 등)과 동시에 차별철폐-정규직전환의 구체적인 방안을 제시하는 것(예: 차별기준-제소주체의 확대와 정규직 전환의 중소사업체에 대한 정책지원 등)이 요망됨. 아울러, 특고와 사내하청 등의 제도적 사각지대 노동자 보호를 위한 제도적 정비를 추가 명기하는 것이 필요하겠음.

- 근로기준/조건의 정책영역에서는 여러 정책과제들이 별 관련성 없이 열거되어 있는데, 일자리 질과 일터 근로기준의 “높이기”라는 정책방향으로 다음과 같이 재정리하는 것이 요망됨.

(1) 취약노동자의 생활기반 제고를 위해 최저임금의 적정 인상 및 근로빈공층 대상의 근로연계적 소득지원 복지정책 개선-확충

(2) 비정규직-영세사업장-청소년노동 등에 대한 만연된 불/탈법적 노무관행 척결을 위한 근로감독체제의 강화-확충 (법규위반 사업주의 교육-벌칙 강화 및 내-외부 고발체계 활용 등) 및 체불-불법사건의 신속 구제해결 시스템 재구축 + 현행 법적 사각지대 노동자들의 제도적 보호 강화(특고, 사내하청, 돌봄 등)

(3) 산업안전의 제도/정책적 예방-감독체제 강화 (산재공화국의 오명 벗기 위한 특단의 정책노력 요망)

(4) 인력공급의 급속한 확산에 따른 부당한 중간착취(예: 비상용형 파견

업자, 특고 중개사업자 등)의 피해에 대한 제도적 규제장치 강구-엄정 집행

(5) 비정규직-영세사업체 노동자의 일자리 상승이동을 돕기 위한 효과적인 직업훈련지원체계 강화-개선; 중소기업의 일자리 질 개선을 위해 원하청 공정거래의 규제 강화

※ 발제문의 내용 전반에 대해 동의하나, 다만 당의 강령-정책에 정책목표의 구체적 수치를 명시하는 것은 적절치 않다고 사료됨.

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

토 론 문

• 한기철 경인교육대학교 교수



민주당 교육정책 관련 토론

한기철(경인교육대학교)

* 현재 강령 가운데 교육 관련 부분(14번)에 대하여:

- 교육 관련 내용이 제대로, 분명하게 제시되어 있지 않다는 인상을 받음. 14번이 그 제목에서 “교육”이라는 용어를 직접적으로 노출시키고 있는 부분인데, 막상 그 내용에서는 한 국가의 교육정책 추진의 방향을 제시하고 있다고 보기에는 많이 모자란 감이 있음.

- 우리나라 유치중등교육, 나아가서는 고등교육에 대한 문제의식이 제대로 제시되어 있지 않음. 우리나라 교육에 대해서 우리 국민들이 가장 심각한 문제라고 생각하고 있는 것들은 무엇인지를 민주당 교육정책 담당자들은 인지하지 못하고 있는 것인지. 우리나라 교육의 어떤 점이 우리 국민들의 삶을 가장 힘들게 하고 있는지를 정책담당자들이 좀 더 구체적이고 실질적으로 바라볼 필요가 있음. 가령 초중고등학교 학생을 가진 학부모의 입장에서 교육을 바라보는 보다 현실적이고 절실한 안목이 필요함.

- 강령 내용이 타당한지를 먼저 좀 더 세밀히 따져볼 필요가 있음. 가령 교육을 수단으로 해서 ‘평등의 가치’를 실현한다는 말은 무슨 말인지, 그것이 우리나라 초중등교육에 직간접적으로 관심을 가진 국민들에게 어떤 호소력을 가질 수 있는지를 진지하게 생각해 볼 필요가 있음. 교육을 통해서 사회경제적 평등을 실현한다는, 이미 7-80년대 교육사회학계에서 부정된 관점이 우리 국민들의 실질적인 삶과 어떻게 관련될 수 있는지를 반성해 볼 필요가 있음. 그리고 그것이 교육 관련 강령의 첫 머리에 와야 하는지.

- 사교육비 지출은 학교교육 때문인지를 좀 더 정확하게 따져볼 필요가 있음. 개별 학부모들의 사교육비 지출이 공교육의 비정상화에서 연유한

것인지, 다시 말하면 사교육비의 경쟁적인 지출이 학교교육의 결함에서 비롯된 것인지는 그리 분명하지 않음. 또한 “공교육의 정상화”는 무슨 뜻인지? 문제 있는 제도를 개선하는 것은 어떤 영역에서든 이루어져 할 것이지만, 그러한 제도 개선의 의미를 지나치게 사소한 데서 찾고자 하는 것은 아닌지. 우리나라 학교교육 제도 전반의 문제를 개선하는 일은 사교육비 지출을 줄이기 위한 목적에서 추진해야 할 일인가? 사교육비를 지출하거나 지출하지 않는 일은 교육적인 현상인지, 이 문제가 심각한 사회적인 문제라고 하더라도 그것을 교육정책들을 통해서 해결할 수 있는 문제로 봐야 할지를 세밀히 검토할 필요가 있음.

- “고교교육 인프라”라는 용어가 한 정당의 강령 속에 포함될 정도의 의미를 공유하고 있는 말인지를 검토해 볼 필요가 있음. 그리고 전문계 고등학교에 대한 지원을 강화하는 일이 그것의 핵심에 둘 정도로 시급한 일인지를 검토할 필요가 있음. 고등학교 교육을 “의무교육”으로 한다는 주장 또한 관련 전문가들의 검토를 필요로 함. 고등학교 교육을 ‘의무교육’으로 할 정도로 우리나라 고등학교 취학률이 낮은 것인지? 사실 우리나라 고등학교 취학률은 그 연령대에 해당하는 ‘정상적인’ 학생들 대부분이 취학하고 있을 정도로 높은 편임. 그런데도 굳이 ‘고등학교 의무교육’을 들고 나오는 것은 ‘의무교육’과 ‘무상교육’을 혼동하는 일반인들의 상식을 교묘하게 이용하고자 하는 것이라는 의심을 받을 수 있음. 말하자면 ‘의무교육’이라는 용어를 사용해서 국민들로 하여금 ‘무상교육’을 추진한다는 인상을 주는 효과를 노린다는 것. 이것은 좋게 보면 개념상의 혼란이고 나쁘게 보면 눈속임이라고 할 수 있음.

- 진학과 취업에서 학력차별을 철폐하는 일은 정의로운 일인지를 검토해 볼 필요가 있음. 일단 취업에서 학력 차별을 철폐하는 일이 교육정책에 포함되어야 할 일인지. 취업에서 학력 차별을 감안하거나 철폐하는 일은 특정한 교육정책을 추진함으로써 결정할 수 있는지? 진학에서 학력 차별을 철폐한다는 말은 고등학교에서 대학으로 진학할 경우를 가리키는 같음(왜냐하면 중등교육 수준에서는 극히 일부를 제외하면 평준화 원칙이 지켜지고 있으므로). 그렇다면 대학을 평준화하겠다는 말인데, 이는 가령

이른바 ‘사립대학들의 자율성’을 훼손할 것이라는 반발을 초래할 수 있음. 이에 대한 대책은?

* 민주당 교육 관련 정책의 개선된 방향 수립을 위한 제안:

- 기술 방식에 대한 제안: 전체를 대영역들로 구분하고 각 대영역을 다시 소영역들로 구분해서 좀 더 입체적인 모양으로 체계화할 필요가 있음. 그리고 각 소영역에 대해 기술할 때 그것에 대한 제목을 그 아래 내용을 대표할 수 있는 문구로 제시할 필요가 있음. 예컨대 현재 강령의 “11. 사회공동체 일원으로서의 진입장벽 해소”는 그 제목만 봐서는 장애인 관련 정책이라는 점을 알 수 없음.

- 교육정책 관련 대상 집단에 대한 구체적인 인지 필요: 정당의 정책 강령이 국민을 대상으로 한 것이라는 점, 그리고 그 가운데 교육정책 관련 부분이 교육에 대해 관심을 가진 국민들을 대상으로 한 점이라는 점을 감안해서 해당 강령을 기술할 필요가 있음. 교육은 그것에 직간접적으로 관심을 가진 사람들이 가장 많은 영역들 가운데 하나라고 할 수 있음. 따라서 그 대상 영역을 연령에 따라 구분하고—가령, 유아교육, 초등교육, 중등(중고등학교)교육, 고등(대학)교육—각각의 대상을 ‘향한’ 내용으로 구성해야 할 필요가 있음. 또한 (그것이 가능하다면) 중등교육에 관심을 둔 국민이라고 하더라도 교육의 수혜자(학부모와 학생)와 교육의 대행자(교육공무원 및 교사들), 그리고 해당 교육정책의 방향에 따라 직간접적으로 유/불리한 영향을 받을 수 있는 집단들을 구분해서 각 대상 집단에 해당하는 정책 노선을 제시할 필요가 있겠음.

- 전문성의 제고 필요: 교육 관련 강령에 교육에 관한 전문성이 많이 결여되어 있음. 다른 영역도 마찬가지이겠지만 이 영역에서도 관련 전문가들의 자문을 보다 광범위하고 심도 있게 구해서 기술된 강령에 전문성이 묻어 나오도록 할 필요가 있음. 한 문장 한 문장을 기술할 때 그 내용들이 이론적 타당성을 갖춘 것들인지, 그것을 읽는 사람들이 각기의 문장에 관련된 구체적인 정책들을 떠올릴 수 있겠는지, 교육 관련 강령이라

고 해서 써 놓은 것이 엄밀히 따져 보면 경제적인 것, 사회적인 것 등등인 것은 아닌지, 용어상에 불분명한 점이나 오해의 소지는 없는지, 한 정당의 정책강령에 기술되기에는 지나치게 사소한 내용이거나 아니면 지나치게 방만한 내용이라서 사실은 별다른 내용이 없는 것은 아닌지, 등등.

- 교육의 목적에 대한 간략하지만 정확하고도 포괄적인 진술 필요: 목적을 달성하는 데 필요한 구체적인 전략들은 다른 곳에서 다룬다고 해도, 교육 관련 강령에서는 교육의 목적 정도는 제대로 기술해 줄 필요가 있음. 대한민국 초중등교육, 나아가서는 고등교육의 목적은 무엇인지를 기술하지 않으면 민주당의 교육정책들의 큰 그림을 결코 파악할 수 없음. 교육은 인간을 만드는 일이므로 국가적인 차원에서 어떤 인간을 만들고자 하는지, 또한 학부모의 입장에서 어떤 성숙한 인격체를 만들어줄 것인지에 대한 윤곽을 제시할 수 있어야 함. 교육은 개별 인간들이 공동체 속에서 행복한 삶을 영위해 나가도록 하는 것을 목적으로 함. 이 목적(또는 성기선 교수의 발제문 4쪽에 제시된 목적)하에서 이를 위한 정책적 노력들은 어떻게 이루어질지를 (다른 곳에서) 다룰 수 있을 것임. 평등의 가치를 실현하는 유효한 수단이 되도록 하겠다느니, 사교육비를 줄이도록 하겠다느니, 등록금 문제를 해결하겠다느니 등, 타당성이 없거나 지극히 사소한 방법적 전략 또는 결과적 효과를 ‘강령’ 수준에 포함시키는 일은 지양했으면 좋겠음.

- 기타: (민주당은 진보 정당이라는 점을 전제로) 진보 정당의 특징들이 보다 분명하게 묻어 나오도록 했으면 좋겠음. 가령 그간에 추진되어 온 우리나라 교육정책들 가운데 경제적 상위계층을 위한 것들(이를테면 무슨무슨 국제중, 특목고, 자율고 등을 활성화하려는 정책들)에 대해서 과감하게 비판하고, 그것들을 원래대로 복구하고자 하는 노력을 보다 적극적으로 추진해 나가야 할 것으로 생각됨. 초중등교육 지원정책의 기본으로 ‘무상교육 실시’를 하나의 중대한 과제로 추진하려는 것 같은데, 우리 국민들 가운데 돈이 없어서 자기 아이를 고등학교까지 보내지 못하는 학부모가 전체의 몇 퍼센트 정도 되는지? 아니면 ‘무상교육’이라는 것이

무엇인지 정책담당자들은 정확하게 파악하고 있는지? 초중등교육 수준에서 ‘무상교육 실시’가 다른 모든 것들에 앞서는 가장 시급하고 절박한 문제인지에 대한 꼼꼼한 반성이 이루어져야 할 것 같음.

우리나라 학교교육의 가장 큰 문제는 학교교육이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 점이라 할 수 있음. 우리나라 초중등교육(넓게 보면 고등교육까지)은 ‘국가교육’의 형태로 이루어지고 있다고 할 때, 국가적인 차원에서 교육이 교육답게 이루어지도록 하는 일, 그리고 그 일을 통해 건강한 국가공동체를 형성해 가는 이야말로 현재 가장 시급하게 이루어져야 할 일임. 따라서 이 일을 위해서 교육 내적으로나 교육을 둘러싸고 있는 환경 측면에서 어떤 일들이 긴급하고도 절실하게 이루어져야 하는지를 전문가들의 의견을 물어 확인하고, 그것들을 구체적인 정책으로 반영하도록 지속적인 노력을 기울여야 할 것임.

• • 2013 전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회(3)

토 론 문

- 김기식 국회의원(민주통합당)



토론문 • 71

MEMO

토론문 • 73

MEMO