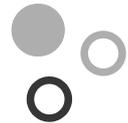


표지와 같은 면지



전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회 제3회

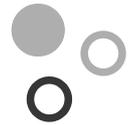
“사회정책 비전과 의제 & 더불어민주당”

■ 개 요

- 일시 : 2016년 7월 12일(화) 14:00 ~ 17:00
- 장소 : 국회의원회관 제3세미나실

■ 식 순

[식전행사]		사회 : 문병주 실장 (민주정책연구원 연구기획실)
내용	비고	
국민의례		
귀빈소개		
인사말씀	오제세 전국대의원대회준비위원회 위원장 민홍철 전국대의원대회준비위원회 강령정책분과위원회 위원장	
[토론회]		좌장 : 이범 부원장 (민주정책연구원)
발 제	복지정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당 은민수 교수 (경기대 융합교양학부)	
	노동정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당 박태주 박사 (고용노동연수원)	
	교육정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당 김현국 소장 (미래외균형)	
토 론	양재진 교수 (연세대 행정학과) 노광표 소장 (한국노동사회연구소) 성기선 원장 (경기도 울곡교육연수원/가톨릭대 교수) 이용득 국회의원 (환경노동위원회) 더불어민주당 국회의원 및 전국대의원대회준비위원회 위원단 더불어민주당 정책위원회 전문위원 및 민주정책연구원 연구위원 등	



Contents

전국대의원대회준비위원회 강령·정책분과 토론회 제3회 **사회정책** 비전과 의제 & 더불어민주당

■ 발제 1

복지정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당	1
은민수 교수 (경기대 융합교양학부)	

■ 발제 2

노동정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당	23
박태주 박사 (고용노동연수원)	

■ 발제 3

교육정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당	53
김현국 소장 (미래와균형)	

■ 토론 1

양재진 교수 (연세대 행정학과)	83
-------------------------	----

■ 토론 2

노광표 소장 (한국노동사회연구소)	105
--------------------------	-----

■ 토론 3

성기선 원장 (경기도 울곡교육연수원/가톨릭대 교수)	117
------------------------------------	-----

■ 토론 4

이용득 국회의원 (환경노동위원회)	123
--------------------------	-----

발제 1

복지정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당

은민수 교수 (경기대 융합교양학부)



복지정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당

은민수 교수 (경기대 융합교양학부)

1. 한국에서 정당과 복지문제

- 주지하다시피 한국에서 복지문제는 2010년 무상급식 논쟁으로 시작된 선별주의와 보편주의에 관한 복지논쟁을 통해 정치의 핵심 이슈로 부상하였음. 특히 지난 18대 대선은 한국에서도 선진 복지국가들처럼 복지정책이 선거에서 핵심 쟁점이 될 수 있음을 보여주었음. 대의민주주의하에서 유권자들에게 주어지는 정책적 선택지는 정치 엘리트나 정당에 의해 형성되는데, 특히 복지정책은 정치엘리트와 정당들 간에 이슈 프레임 경쟁에서 유권자들의 지지확보 여부를 가르는 요인들 중 하나라고 할 수 있을 것임.
- 지난 18대 대선에서도 새누리당 박근혜 후보의 승리는 복지공약을 4대 중증질환 보장성 강화, 0-5세 무상보육, 65세 이상 기초노령연금 20만원 지급 등 파격적인 복지공약을 제안. 특히 기초연금제 도입 공약은 이것을 빼놓고 박 후보의 승리를 설명할 수 없을 정도로 노인계층의 선택에 중요한 역할. 박 후보가 제시한 “65세 이상 모든 노인에게 월 20만원 지급”이라는 보편적 기초연금제 공약은 민주당이 제시한 “65세 이상 노인 80%에게 월 18만원 지급” 공약보다 단순하면서도 매우 파격적이었음(은민수, 2013).
- 그러나 문제는 집권 후 기초연금과 같은 인기정책의 실현을 위해 필요한 재원마련. 약속했던 무상보육, 기초생활보장제도, 기초연금, 4대 중증질환 보장 등의 주요 정책에 차질이 생기고 비판이 제기되는 근본적인 이유는 모두 증세 부재에서 비롯되었다고 해도 과언이 아님. 우파 후보가 그 정도의 공약은 내걸은 자체는 한국정치사에서 매우 예외적이고 대단한 것이지만 결국 세금인상이 핵심 지지층의 이익과 정면으로 충돌할 수밖에 없는 정파적 한계로 인해 증세단행을 거부. 그 결과 보편적 기초연금이 취소되고, 누리과정 예산이 지방정부에 전가되었으며, 지자체 자체 복지사업들의 구조조정이 추진되는 등의 우여곡절을 겪고있음.

- 더불어민주당이 집권을 위해 진지하게 고민해야할 지점은 크게 두 가지로서 한편으로 박근혜 정부의 ‘증세없는 복지개혁’의 한계를 경험삼아 향후 복지대안을 재정적으로 뒷받침해 줄 세입확보수단을 마련하는 동시에 다른 한편으로 ‘알파고’ 신드롬에서 예견되듯이 디지털자본주의 도래로 인해 불가피한 일자리 축소를 감안하여 사회보험 중심으로 배열된 복지제도외에 시민권에 기초한 복지제도를 추가 보완하는 것임.

2. 시민권: 복지계약주의와 무조건적 기본소득

□ 복지계약주의

- 복지계약주의(welfare contractualism)는 기본적으로 사회적 생산물을 공유하려는 사람들은 다른 시민들의 생산적 노력에 ‘무임승차’하지 말고, 공동체에 생산적 기여를 할 수 있도록 그에 상응하는 의무를 다해야 한다고 주장(Stuart White, 2004). 복지계약주의가 내세우는 상호주의(reciprocity) 개인에 대한 공공부조의 최소소득의 지급을 적극적인 구직활동이나 직업훈련과 같은 행위를 조건으로 실시하자는 것으로 사회투자국가론의 이론적 배경이기도 함.
- 이러한 관념은 Leonard Hobhouse와 J.A.Hobson와 같은 ‘사회적 자유주의’이론가들과 R.H. Tawney와 Anthony Crosland와 같은 ‘사회민주주의’ 이론가들로부터 영감을 받아 왔으며, 이들간 약간의 차이는 있다고 해도 분배정의 개념과 관련하여 유사점이 매우 강함.
- 복지계약주의자들은 곧잘 마샬을 인용하면서, 마샬이 권리뿐 아니라 ‘사회적 시민권’의 의무의 중요성도 명백히 강조하고 있다고 지적하고, 나아가 마샬이 매우 분명하고 즉각적인 의무는 납세와 보험료 납부(‘the duty to pay taxes and insurance contributions’)라고 매우 구체적으로 지목했음을 주장함. 여기서 나아가 복지계약주의자들은 세금과 보험료 납부의 의무를 적절한 세금과 보험기여를 지불하기 위해서는 돈을 벌어야 한다는 점에 비추어 ‘일할 의무’(the duty of work)를 의미하는 것으로 확대 해석.
- 하지만 마샬은 저서의 78페이지에서 “그러나 공동체는 너무나 규모가 커서 의무를 다하기에는 ‘remote and unreal’ 하며, 전체사회의 well being에 미치는 한 사람의 노동은 너무나 미약하여 그가 그것을 미루거나 축소하더라도 공동체에 해를 끼친다고 믿기는 힘들다”라고 마샬은 서술하고 있음.

- 마샬의 사회권사상은 1940년대 영국을 품미했던 사회보험의 베버리지 모델에서 상당한 영향을 받았으나 근로여부 조사(work test)를 거부하지는 않았지만 그렇다고 명시적으로 승인하지도 않았음.
- 어쨌든 복지계약주의는 노동관련 활동과 같은 어떤 행위를 조건으로 복지급여의 자격을 주는 것이며, 이에 따라 사회적 생산물을 공유하는 사람들은 그 댓가로 공동체에 이유있는 혹은 비례적인 생산적 기여를 해야만 하는 의무를 갖게 된다고 해석함. 또한 '상호주의'라는 원칙을 도구적으로 매우 중요하게 받아들여, 집단적으로 누리는 재화의 무임승차는 착취에 해당한다고 주장.
- 이러한 사상은 사회투자국가론으로 계승됨. 사회투자국가론의 핵심은 복지가 갖는 투자적, 생산적 성격을 강조하며 복지와 성장, 사회정책과 경제정책의 상호보완성을 강조한다는 것. 또한 소비적 지출보다 투자적 지출, 결과의 평등보다는 기회의 평등, 시민의 복지권보다 그에 상응하는 의무를 강조한다는 점에서 구 좌파의 복지국가론과 다르지만 여전히 시장의 부작용 교정과 평등을 위해 국가개입의 필요성을 인정한다는 점에서는 신자유주의와 차이.
- 90년대 중반이후 노동시장참여를 조건으로 사회적 시민권에 대한 권리를 부여하는 '조건부(conditional) 복지 제공' 분위기를 조성하는데 기여. 노동시장참여와 사회권으로서의 소득보장을 연계시킨 것에 대한 철학적 정당화는 결국 앞에서 설명한 책임성과 상호주의(responsibility and reciprocity)에서 찾을 수 있을 것.

□ 복지계약주의의 쟁점

- 복지계약주의와 상호주의 원칙의 문제는 '일을 할 수 있는 사람'과 '일을 장애나 일자리 부족 등으로 할 수 없는 사람'을 구별하지 않는다는 점.
- 지역사회 자원봉사자(활동가), 학생, 부모, 보살핌노동자 등 무급역할(unpaid roles)에 대해 소득보장이나 조세감면(tax credit), 혹은 (엡킨슨이 주장하는) 참여소득(participation income)과 같은 것에 관심 없음.
- 지나치게 가시적인(visible) 것만 판단하기 때문에 제3의 길이나 사회투자전략론은 노동시장외부에 있는 사람들의 시민권문제를 도외시한다는 비판을 받음.
- 기본적으로 호혜성 원칙(복지계약주의)의 실현가능성에 의문. 자본주의사회처럼 경제적으로 불평등한 시스템에서 과연 상호주의 원칙이 제대로 관철될 수 있는가. 또한 이 문제는

생산적 기여없이 생산물에 대한 권리를 획득할 수 있는가 하는 문제와 연관. 상호주의가 적용되려면 아주 엄격히 적용해 상속과 증여문제에 대해서도 엄격하게 다뤄야 하며, 일하지 않은 자는 먹지도 말라고 하려면 일반 시민뿐만 아니라 유산상속자 등 사회에 대한 기여 없이도 사회적 생산물을 향유하는 사람에게도 적용해야 할 것임.

- 복지계약주의와 사회투자론은 시민을 노동시장의 생산자 혹은 합리적 소비자 정도로 매우 협소하게 정의. 기회보장은 중요하지만 기회구조가 형성되지 않은 사람에게 기회란 의미 없는 것이란 점에서 이러한 사상은 사실상 시민권의 후퇴.
- 노동시장참여를 증진시키는 인센티브와 실업자 취업활성화를 이루기 위한 수단들은 노인, 장애인, 아동, 청소년들의 삶의 질 향상이라는 복지 목표와 충돌. 결국 탈상품화 대신 재상품화가, 사회정의 대신 사회투자, 사회적 권리 자리에 의무만 남겨지는 결과를 초래.
- 따라서 서비스경제로의 전환과 설비/장비를 중심으로 제조업의 기술적 집약화가 진행되는 현 상황에서는 경쟁에서 패배하고 밀려날 수 밖에 없는 중년 이후 저숙련 노동자들이나 경쟁에 참여할 기회조차 얻지 못한 청년들을 위한 기본 소득보장전략이 추진되어야 함.

□ 조건없는 보편적 소득보장(UBI)

- 지식기반경제와 금융주도축적체제의 신자유주의적 글로벌 자본주의는 포드주의에 기초하여 완전고용 및 복지의 선순환 연계를 모델로 하는 기존의 사회보장시스템이 더 이상 실효적이지 않도록 강제함.
- 따라서 이제 저임금과 일자리 부족 등 변화하는 노동시장의 성격을 인정하고, 포섭하는 보편적 소득보장 구상이 필요한 시점이며, 조건없는 소득보장이 초래할 노동·생산·복지의 관계를 근본적으로 재평가하고 보다 구체적으로 현실성 있는 보편적 소득보장정책 구상해야 할 시점이라고 판단됨.
- 기본소득제도는 한 국가의 모든 시민을 대상으로 무조건성에 바탕하여 자산조사(means test)와 근로요구(work requirement)없이, 모든 구성원들이 가구가 아닌 개인 단위로, 국가가 정기적으로 동일한 금액을 현금을 지급하는 소득보장제도임(Philippe Van Parijs, 2004). 자산조사를 하지 않는다는 점에서 기존의 최저소득보장제도들(guaranteed minimum income schemes)과 다르며, 임노동시장 참여를 시민권의 기초로서 간주하지 않는다는 점에서 EITC 등의 워크페어(workfare)나 복지계약주의 제도와 규범적인 대립관계를 형성. 이러한 점에서 기본소득제도는 소득지원과 노동의욕 유무 및 임노동과의 관계

를 단절시키고, 빈곤으로부터 오는 인간적 존엄성의 훼손을 예방하고, 실질적 자유를 보장할 수 있는 보편적이고 대안적 사회정책 프로젝트라 할 수 있음.

- 기본소득의 재정은 목적세로 할 수도 있으며, 다양한 경로를 통해 공공세로 기금을 조성할 수 있을 것임. 목적세로 기금을 조성하는 것을 지지하는 자들의 대부분은 특별세(specific tax)를 제안하기도 하고, 어떤 사람들은 토지세 또는 천연 자원세로 기금을 조성하기를 원하기도 함. 또 일부에서는 매우 광범위하게 정의된 소득에 기초한 특별한 추가부담금(specific levy) 또는 광범위하게 확장된 부가가치세를 제안하기도 하며, 투기 자본 이동에 대한 “토빈세(Tobin taxes)”와 같이 새로운 조세 제도의 가능성을 강조하기도 함(Philippe Van Parijs, 2004).
- 기본소득제도는 한편으로 근로유무를 묻지 않고 소득을 보장하므로, 노동에 대한 도덕적 훼손, 노동과 노동의무에 대한 비 인센티브 효과, 납세자 및 일반시민들의 반대, 기여 없는 자에 대해 기여하는 자의 무가치한 상호호혜성이 수용가능한가 등의 비판과, 막대한 재정 소요(GDP의 20~30%)로 인하여 매력적이지만 실현 가능성은 부족한, 유토피아적 정책구상이라는 비판도 제기(이명현, 2007). 하지만 다른 한편으로 점차 짧아지는 고용기간과 길어지는 은퇴 후의 삶 등 상황과 관점에 따라, 진보와 보수의 구분을 넘어 의외로 모두로부터 합의와 대타협을 이끌어낼 수 있는 양면성 혹은 이중성을 지니고 있는 정책구상임.
- 현재 기본소득관련 논의와 구상들은 매우 다양하지만, 좌,우파로부터도 각기의 입장과 관점여하에 상관없이 폭넓은 지지를 받고 있다는 특징을 가지고 있음. 예를 들어 자유주의자 및 우파인 Friedman(1975)이 제시한 부의 소득세(NIT)는 기본소득과 일정부분 유사하다고 할 수 있음. 대다수의 기본소득을 주장하는 논자들은 사회주의나 복지국가가 공유하는 산업주의적인 가치관과 노동소외와 환경파괴에 대하여 공통적으로 비판적이기도 함(Offe, 1996).

□ 기본소득의 쟁점

- 정치적 실현가능성의 문제: 기본소득은 어떠한 정치적 입장에서부터도 지지받을 수 있지만, 현재 기본소득에 대한 국민적 합의와 이를 지지하는 정치세력이 부재한 상태에서 장기적 전망을 가지고 신중하게 접근할 필요. 그러나 2004년 기초연금제도 도입의 발의를 한 나라당에 빼앗겼던 전례에 비추어 국민의당이나 새누리당 등의 보수정당이 선점할 가능성도 배제할 수 없음. 기본소득의 도입은 한편으로 그 효과가 불확실하고 리스크를 동반할

수 있지만, 다른 한편으로 정당 재편성이 이루어질 정도의 정치적 파괴력이 크다고도 할 수 있을 것임.

- 참고로 중앙일보와 한국정치학회의 정책·이념조사에서 기초생활보장을 위한 기본소득제도 도입 문제에 대해 새누리 62.0%, 더민주 98.8%, 국민의당 84.8%가 초당적으로 의견이 접근했음을 고려할 필요(중앙일보, 2016년 7월 6일자).
- 재정적 실현가능성의 문제: 급여수준과 대상범위, 현행 다른 급여들과 통합여부, 세금감면 등의 폐지여부에 따라 소요재정이 큰 차이가 있겠지만, 개략적으로 기본소득의 기금을 조성하기 위해 높은 누진적 소득세와 나아가 부가가치세 인상도 고려해야할 것임. 또한 기본소득 수급자 모두에 대한 세금 부과 필요. 특히 소득상위계층들은 그들 자신의 기본소득뿐 아니라 소득하위계층의 기본소득의 많은 부분을 위해 보다 많이 기여토록 해야 함. 기본소득의 수준이 높을수록 평균 소득세율이 높아질 수밖에 없고 그만큼 상대적으로 부유한 계층에서 상대적으로 가난한 계층으로의 재분배는 효과적으로 발생할 것임.
- 급여수준: 개인에게 지급되는 급여수준이 낮을 경우에는 사회적 보호장치로서 그 정책효과가 미미하고, 역으로 수준이 너무 높을 경우에는 실현되기가 어렵다는 비판이 제기되고 있음. 한국의 경우에는 개인당 30~50만원 수준을 넘지 않는 것으로 나타남(Fitzpatrick, 1999; 강남훈, 2010).
- 자산조사(means test) 제외 문제: 자산조사 급부는 빈곤의 덫으로 인하여 수급자의 자립을 방해하는 반면 기본소득은 수입이 올라도 세액이 감액되지 않으므로 덫의 유혹이 없다고 할 수 있음. 게다가 모두에게 제공되는 급여이므로 굴욕적인 절차를 우회할 수 있으며, 직업과 소득이 있어도 수급에서 배제되지 않기 때문에 전통적인 급여체계에서 빈번히 나타나는 실업함정(unemployment trap)에 처할 가능성이 없음. 오히려 자산조사가 없을 때에, 기본소득 수혜자들이 근로를 통해 그들의 가처분소득(disposable incomes)을 증가시킬 수 있다는 기대를 할 수 있기 때문에 저임금 일자리나 파트타임을 받아들이고 마음 편하게 일할 수 있을 것임.
- 근로여부(work test) 제외 문제: 기본소득제는 모든 개인들이 임금의 대가로써 노동을 팔지 않고서도 사회적으로 유용한 곳에 자신의 노동을 사용할 수 있도록 해줌. 예컨대 영유아를 위한 가정 보육, 노인 수발 또는 정기적 자원봉사 활동, 시민단체 활동 등을 자유롭게 행함으로써 결과적으로 사회적 기여를 하게 됨.
- 물론 기본소득도입이 사회적 기여 없이 기본소득만을 받으려는 자를 등장시킬 가능성도

있지만 이는 어느정도 감수할 수밖에 없음. 워크페어와 복지계약주의 주장처럼 시민의 노동의무를 강조하기 위해서는 아동에 대한 지원, 충분한 노동임금 보장, 충분한 임금을 얻을 수 있는 일자리 확보 등이 전제되어야 하지만 신자유주의적 글로벌 자본주의에서 이러한 것들을 실천하고 기대한다는 것은 불가능에 가깝기 때문에 이러한 조건에서 시민들의 무임승차만을 비판하는 것은 공정하지 않음. 노동을 조건으로 하지 않는 기본소득은 자산 조사를 조건으로 하지 않을 때 발생할 수 있는 형편없는 일자리의 팽창을 막을 수도 있음.

- 따라서 기본소득의 정치적 가능성, 재정원천, 무임승차를 둘러싼 비판을 최소화하고 옹호적 관점을 극대화할 수 있는 제도 설계가 가능하다면 기본소득의 도입 가능성은 한층 높아질 것이라고 예상할 수 있음.

3. 분배정의와 기본소득 보장 패러다임으로의 전환 필요성

- 사회적으로 부모의 경제능력이 낮아 도움을 받지 못 하는 ‘흙수저’와 부모의 높은 경제력에 도움을 받는 ‘금수저’라는 신조어가 나올 정도로 자본세습에 의한 부의 불평등에 대해 이슈가 되고 있음. 진정으로 공정한 기회균등실현을 달성하기 위하여 기본소득제도를 가능한 조기에 본격적으로 연구하고 검토할 필요가 있음. 차기 대선에서 기초연금과 함께 공약이슈로 대두될 가능성이 높다고 판단됨.

□ 분배 정의에 관한 철학적 논의

- 공리주의(utilitarianism)적 입장에서 수용 가능: 바람직한 분배란 그 사회의 총체적 후생을 극대화할 수 있는 분배라고 해석하는 공리주의적 정의관에서 기본소득제도가 사회전체의 후생을 현저히 개선시킬 수 있다면 정부가 부유층에 대한 과세를 높이고 기본소득제도를 시행하는 것에 반대하지 않을 것임.
- 존 롤스(Rawls, 1971)와 드워킨(Dworkin, 1981)의 자원주의에서도 수용가능: 롤스는 최소한의 기초재를 가진 개인 또는 집단이 보유한 기초재의 양을 극대화하는 것(최소극대화 maximin)이 정의의 원칙 가운데 하나라고 보았으며, 드워킨도 재능이나 장애에 대한 고려를 주장하긴 했지만 기본적으로 롤스와 같이 자원(resource)의 평등한 분배를 지지함.
- 아마티야 센(Sen, 1982; 1987)은 롤즈나 드워킨과 달리 기초재와 같은 재화 그 자체보다

는 질병으로부터의 해방, 적절한 영양의 공급, 자존심의 성취, 사회일원으로서의 생활 영위 등과 같은 기능(functioning)이 평등해지도록 해야 하고, 그렇게 위해서는 다양한 기능들의 집합인 기본적 역량(basic capability)을 분배해야 한다고 주장. 그러나 기능적 역량 강화를 위해서도 일정한 자원제공이 불가피하다는 점에서 기본소득보장과 충돌하지 않음.

- 기본소득제는 원칙적으로 현금을 지급함으로써 개인적 '선호'와 '취향'을 맞출 수 있고, 제공되는 급여수준이 상대적으로 높지 않기 때문에 '값비싼 선호'(expensive taste) 등의 문제를 비껴갈 수 있으며, 각자가 소비하기에 따라 능력 강화에도 기여할 수 있을 것임.
- 뢰머(Roemer) 등의 기회균등주의의 주장과 맞아떨어짐: 기회균등과 관련해서 중요한 포인트는 '개인이 책임져야 하는 부분'과 '개인이 책임질 수 없는 부분'을 구분하고, 그 결과의 불평등에 있어 어느 정도가 개인 책임이고 어느 부분이 환경의 책임인지를 구분하는 것임. 따라서 우리가 취할 것은 사회경제적 성취를 달성하기 위한 경쟁에서 누구도 '불공정한 우위'를 점하지 않도록 해야 하며, 모든 사람들이 같은 출발선에서 경쟁할 수 있도록 경쟁이 시작되기 전에 사회적 자원이 적절히 제공되어야 한다는 원칙임(Rawls, 1971; Lucas, 1995; Roemer, 1998, 2002; Roemer et al., 2003).
- 부모의 사회경제적 지위, 가정환경 등 본인이 통제할 수 없는 운(luck)의 영향을 최대한 배제하고, 개인적 노력(effort) 여부와 정도만을 '개인에게 책임을 물을 수 있는 요소들'로 수용할 경우 노동시장 진입 이후 이루어지는 사회보험 방식 보다는 노동시장 진입 여부와 상관없이 제공되는 기본소득 보장방식이 적절함.

□ 패러다임의 전환

- 대기업들의 세습자본주의와 상위 1%의 소득집중이 심화되고 있는 한국사회에도 피케티의 와 앳킨슨의 주장은 유용한 대안이 될 수 있음. 그러나 빈자를 위한 해결책(사회보장과 같은) 없이 부자의 자본에 대한 규제만 이루어진다면 불평등완화는 달성하지 못할 것. 따라서 상위계층을 제한하는 피케티의 생각을 넘어 하위계층의 소득상승으로 인한 불평등완화 방법도 같이 고려되어야 함.
- 보편 복지를 위해선 이를 지지하는 대중적 복지세력이 형성되어야 함. 그리고 그 재정을 뒷받침할 증세를 위해서도 복지주체의 형성은 불가피. 이러한 점에서 기본소득제는 중산층 이상까지 수혜범위를 넓힘으로서 적극적인 복지주체의 형성을 기대해볼 수 있음. 따라서 대선전까지 장기적이고 종합적인 기본소득제도 도입방안을 검토할 필요.

- 그러나 기본소득제는 현재의 한국 현실에서 바로 도입하기에는 여러 가지 어려움이 예상된다. 큰 어려움. 먼저 기본소득제도와 같은 보편복지를 실현하기에는 턱없이 재정이 부족함. 그렇다고 외면하면 새누리당에 이슈선점의 기회를 제공해버리는 결과를 초래할 수 있음. (후술하겠지만) 현실적인 대안으로 기본소득과 증세를 연계시켜 해결하는 방법을 고려해볼 수 있는데, 즉 누진적 소득세율을 높이거나 별도의 사회복지 목적세를 도입하는 증세방안과 기본소득안을 묶어서 패키지로 처리하고, (완화된 보편주의 혹은 차등적 보편주의 차원에서) 기본소득을 모두에게 일단 제공하되 이후 과세를 통해 일부 상위계층으로부터 다시 환수(clawback)받는 방식임.

4. 구체적인 비전과 의제

□ 아동복지

- 기본소득의 정의에 따라 전체 인구가운데 성인인구로 기본소득을 제한하지만, 보편적으로 자산조사를 하지 않는 아동급여제도와 병행할 수도 있을 것임. 급여의 수준은 아이들의 연령에 따라 차등적으로 적용할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있을 것임. 기본소득제도 안으로 아동급여를 통합하자고 제안하는 사람들의 다수는 나이에 따른 급여 수준을 차등화 하되 성인이 된 이후에 최고수준의 급여를 지급할 것을 제안함((Philippe Van Parijs, 2004).

□ 청소년 복지

- 민주사회에서 모든 사람은 출신배경이나 부모의 사회적 지위에 상관없이 본인의 노력과 능력에 따라서 보상받아야 하며, 이를 위해서는 청소년들에게 최소한의 공정한 교육기회를 제공해야 할 것임. 그러나 최근 들어 교육기회의 평등 혹은 교육을 통한 사회이동에 대한 부정적 인식이 확산되고 있으며, 개인적 노력이나 자질보다는 부모의 사회경제적 지위나 경제적 능력 등이 자신의 미래에 더 많은 영향을 미친다고 믿는 청소년들이 증가하는 추세 (권혁용 외, 2015; 이성균, 2016).
- 특히 사교육 기회는 학생의 가족배경에 따라서 많은 차이를 보여주고 있음. 사교육을 받는 학생의 비중은 하류층(58.4%)보다는 상류층(72.4%)에서 높으며, 월평균 100만원 이상 사

교육비 지출 학생의 비중도 하류층(7.3%)보다는 상류층(18.6%)에서 훨씬 더 높게 나타남. 전반적으로 고등학생 가정의 경제적 배경이 사교육기회에 많은 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있음.

〈표 1〉 고등학생의 사교육 현황

구분	사교육 경험자 비중(%)	사교육 과목 수	월평균 사교육 비용 분포(%)				
			40만원 이하	41-60 만원	61-80 만원	81-100만원	100만원 이상
전체	63.8	1.31	50.0	19.18	12.36	8.49	10.06
상류층	72.4	1.53	30.23	11.62	20.93	18.60	18.60
중간층	64.7	1.34	48.19	22.89	8.43	10.84	9.64
하류층	58.4	1.20	60	16.36	14.54	0.90	7.27

출처: 이성균(2016: 8-9).

- 한국의 많은 고등학생들은 사회적 성공을 개인적인 노력의 결과로 해석하지 않으며, ‘사회 경제적 성취’를 위한 기회도 공평하지 않다고 평가함. “우리 사회에서 개인이 사회경제적 성취를 이루는데 기회가 공평하게 보장되어 있는가?”에 대해서 ‘공평하다’는 응답은 고등학생 가운데 6.1%에 불과하며, ‘공평하지 않다’는 응답은 61.7%에 이릅니다.
- 한국사회에서 교육받을 ‘기회’는 형식적인 기회와 달리 실제로는 부모의 학력과 경제적 능력에 따라 차별적으로 제공되고 있으며, 이러한 교육기회의 불평등은 전반적인 기회불평등 의식과 계층상승의 기대감에도 많은 영향을 미치고 있음. 따라서 기본소득제와 같은 사회 경제적 불평등을 완화하는 정책들은 성인세대들의 빈곤해소와 삶의 질 향상에 도움이 되는 동시에, 청소년들에게도 보다 공평한 교육기회를 제공할 것임.

□ 노인복지

〈표 2〉 연령별 지지율 출구조사(2012.12.19)

(단위: %)

		20대	30대	40대	50대	60대	전체
16대	이회창	34.9	34.2	47.9	57.9	63.5	46.8
	노무현	59.0	59.3	48.1	40.1	34.9	49.1
18대	박근혜	33.7	33.1	44.1	62.5	72.3	50.1
	문재인	65.8	66.5	55.6	37.4	27.5	48.9

출처: 방송3사 출구조사(2002,2012), 은민수(2013).

- 방송 3사가 실시한 16대와 18대 대선의 출구조사 결과를 보면, 이번 18대선에서 50대와 60대 이상의 지지가 박 후보의 당선에 결정적이었음을 알 수 있음. <표 2>를 통해 20대와 30대의 양 정당 후보 지지율은 큰 차이가 보이지 않으나 50대와 60대 이상 유권자의 후보 선택에서 확연한 차이가 나타남. 2002년 대선에서 50대는 노무현 후보 보다 이회창 후보를 18% 포인트 정도 더 지지했으나 2012년에는 문재인 후보보다 박근혜 후보를 무려 25% 포인트 가량 더 지지했던 것. 60대 이상에서는 더 큰 변화가 발생하였음. 2002년에는 노무현 후보 보다 이회창 후보를 28.6% 포인트 더 지지했으나 2012년 대선에서는 문재인 후보 보다 박근혜 후보를 약 45% 포인트 더 지지. 전체적으로 50대 이상에서 박 후보로의 결집이 강해졌지만 특히 60대 이상이 압도적으로 박 후보를 지지하였음을 알 수 있음.
- 이러한 결과에 대해 당시 통합진보당 이정희 후보의 TV 토론 발언이나 북한의 위협과 NLL 논란 등이 보수결집을 초래했다는 해석이 일반적. 그런데 특이한 점은 2012년 보수정당의 박근혜 후보를 72.3%나 지지한 60대 이상 유권자 중 15% 정도는 정확히 10년 전에 노무현 후보를 지지했던 사람들이란 점임. 연령증가에 따른 자연적인 보수화를 감안 하더라도 상당히 큰 지지이동이 발생한 것이라 할 수 있음.
- 결국 한국의 OECD 최고의 노인빈곤율을 감안하면 저소득층 노인들의 지지이동이 박 후보의 당선에 결정적이었다고 할 수 있음. 경제적 어려움에 직면한 노인층이 과거와 같은 커다란 선거쟁점이 부재한 상황에서 안보와 복지를 동시에 적극 공약한 보수 후보에 반응했다고 할 수 있음. 특히 양 후보 간 득표가 51.5% 대 48.0%로 3.5% 포인트에 불과한 점을 고려하면 강력한 기초연금 공약은 민주당의 복지공약을 무력화시키는데 성공(은민수, 2013).
- 기초연금을 현행 20만원에서 더민주당의 제안처럼 30만원으로 인상하고 그 범위를 모든 노인으로 확대할 경우, 기본소득제도는 전체 인구 중 성인 이후 은퇴연령에 도달하지 않은 사람들로 제한할 수 있음. 이러한 경우 기본소득은 보편적 무기여 기초연금과 병행이 가능해짐.
- 기초연금은 노인 상당수 혹은 모두를 대상으로 하는 제도인 만큼 고령화에 따른 노인 유권자 급증을 고려시 선거 때마다 단골 공약으로 등장할 가능성이 높은 제도. 한국의 양당제적 경쟁구조를 감안하면, (기여는 조세이므로) 주로 급여수준을 두고 지난 2012년 대선과 같이 양 당간 '포커식' 인기영합적 경쟁이 되풀이 될 것임.
- 선심성 소모적 논쟁을 되풀이 하기 보다 일단 모든 노인들에게 보편적으로 연금을 지급하고 조세제도를 통해 고소득자들로부터 연금의 일부를 다시 환수(clawback)받는 방식을 장기적으로 검토해야함.

- 소득조사를 통해 선별된 일부에게만 급여를 지급하는데 따른 스티그마를 차단할 수 있고, 재벌 등 부유층에게 기초연금을 지급하는 것과 같은 ‘재정낭비’를 억제할 수 있다는 점에서 ‘차등적 보편주의’가 가능해질 것으로 판단됨. 캐나다와 뉴질랜드에서 시행했던 기초연금 환수조치는 이들에게는 ‘보편주의의 후퇴’일지 모르겠지만 우리에게는 ‘보편주의로의 진전’일 수 있음.

□ 국민연금기금

〈표 3〉 국민연금기금 현재 규모 및 운용(2016년 4월말 기준)

부문	금액(조원)	비중(%)
국민연금기금 총액	526.5	100
금융부문	525.3	99.8
국내주식	96.4	18.3
국내채권	277.2	52.6
해외주식	70.7	13.4
해외채권	22.4	4.3
대체투자	56.6	10.7
단기자금	2.1	0.4
기타부분	1.2	0.2

출처: 국민연금 홈페이지, 연금운용현황.

- 2016년 4월말 기준으로 현재 국민연금 운용자산은 약 526조 원에 달하며, 이중 약 96조 원이 국내 주식에 투자되고 있음. 96조 원 중에서 국민연금기금은 삼성, 현대, SK, LG, 롯데 등 5대 그룹의 주식에만 2016년 1월 기준으로 49조 원을 투자하고 있으며 이는 국내 주식투자 중 52.5%를 차지함. 그리고 2015년 6월 기준 국민연금은 대기업과 중견기업이 모인 코스피에 73.8조 원(78.03%)을 투자했지만 중소기업, 벤처기업이 소속된 코스닥에는 3.8조 원(4.01%)을 투자하는 데 그친 것으로 나타나 국민연금의 '대기업 편중'이 심각하게 나타남. 재무적 투자자에 불과한 국민연금기금이 특정기업에 대해 과도한 지분을 보유하는 현상은 점진적으로 해소되어야 할 것임.
- 2022년에 1천조원을 넘어서고 2043년에는 2,465조원까지 확대될 국민연금기금이 유일하게 행사하고 있는 것이 바로 의결권임. 국민연금기금은 주주제안(shareholder proposal), 주주소송, Focus List 등의 주주권 행사는 생각하지도 못하고, 겨우 주총에서 기본적인 의결권만 행사하는 수준에 머물러 있는 상태.
- 일단 보유하고 있는 주식가치만큼 국민연금기금의 투자이익을 보장하기 위해 주주권을 적

극 행사하는 것은 당연하다고 할 수 있을 것임. 전 국민의 재산으로 형성된 공적연금기금인 국민연금기금은 재벌그룹의 부정과 전횡을 막고 국민경제 발전과 경제민주화에 기여할 책임이 있을 뿐 아니라 이를 실현할 수 있는 유일한 경제적 수단이기도 함. 그러나 국민연금기금의 의결권 행사과정은 매우 소극적이고 모호했으며 재벌의 우호지분을 극복하지 못해 무기력한 모습으로 일관하고 있음.

- 한편에서는 국민연금기금이 적극적으로 의결권을 행사하게 되면 결과적으로 정부가 기업을 지배하게 되어 시장경제에 악영향을 미친다고 주장하지만, 대기업의 방만한 경영과 독점을 견제할 마땅한 수단이 부재한 현실에서 그나마 국민연금기금이 그 역할을 대신하고 공정한 경쟁과 나아가 경제민주화에 기여할 수 있는 적절한 수단일 것임.
- 그동안 국민연금기금은 의결권 행사에 소극적인 태도를 보여주기도 하였지만 최근에는 무기력한 모습이 보다 부각되고 있음. 이유는 주총에서 재벌기업들의 우호지분에 막혀 국민연금기금의 반대에도 불구하고 대기업의 의도대로 원안이 통과되고 있기 때문. 이를 해결하기 위해 국민연금기금의 주식투자액을 과감하게 줄이는 방안도 검토해야 함.
- 또한 의결권 문제를 연금기금 혼자 해결하지 않고 일반투자자들과 함께 연합하여 행동하는 방안을 강구해야 함. 의결권 행사기준 구체화하고, 사외이사 추천 외에도 국민연금기금에 우호적인 다른 투자자들이 국민연금기금의 결정을 주총 전에 인지할 수 있도록 사전 공시를 의무화하거나, 대기업의 다른 기관투자자들에 대한 우월적 지위 이용을 제어하기 위해 위탁운용사 선정 시 이들의 과거 의결권 행사 내역을 평가할 수 있도록 개정하는 것 등에 대한 검토가 필요.
- 소수 주주들의 의결권이 강화될 수 있도록 일정 규모 이상 기업들의 집중투표제와 전자투표제의 의무화, 다중대표소송제도의 도입 역시 시급함. 이러한 제도적 개편 여부에 따라 국민연금기금은 단순히 재벌 대기업들의 장기적인 자본조달 창구로 전락할 수도 있고, 경제민주화를 실현하는 유용한 정책수단으로 활용될 수도 있을 것임(2014a, 은민수).

□ 주택문제

- 사회주택은 중앙정부나 지방정부가 공급하거나 비영리 민간단체가 공급하는 공공적 목적을 가진 주택이이며, 이러한 사회주택은 주택까지도 사회보장적 차원에서 취급되어야 한다는 관점에서 통용되기 시작. 사회주택을 지칭하는 용어 또한 나라마다 조금씩 다르게 사용되고 있으며, 우리나라에서는 일반적으로 ‘공공임대주택’이라는 용어가 사용.

* 한국에서 사회주택의 성격을 갖는 영구임대주택과 국민임대주택의 구분은 먼저 영구임대주택은 기초생활수급자 등 사회보조계층의 주거안정을 위해 임대하는 주택으로 입주 대상을 '기초생활수급자 등 사회보조계층' 이라 지칭하고 있고, 국민임대주택은 무주택 저소득층의 주거안정을 위해 재정, 기금 지원을 받아 임대하는 주택으로 그 입주 대상을 '무주택 저소득층'으로 지칭(LH공사 홈페이지).

- 과거에 한국사회에서 주택은 저소득층이 상위로 올라갈 수 있는 중요한 루트로서, 월세로 시작하여 임금상승 시 전세로 이동을 하고 자가 주택을 보유하기까지 소위 '주거 사다리(housing ladder)'가 일반적이었던 때가 있었으며, 이때 사회주택은 최종 자가 주택 소유를 위한 중간다리 역할로써 이용되어 왔음. 국가 역시 사회주택을 저소득층을 대상으로 공급하는 것으로 인식하여 극소수의 사회복지 대상자들을 위한 시혜차원으로 공급하여 왔고, 그 결과 한국의 사회주택은 철저하게 상품화된 주택시장 안에서 계속해서 잔여적인 형태로 공급되고 발전되어 왔음.
- 특히 한국의 독특한 '전세' 제도는 일종의 '저축'이라는 점에서 주택 구매를 위한 기초자금으로 기능해왔으며, 주택가격이 상승할수록 집주인과 세입자간의 자산 불평등은 더욱 벌어지게 되어, 전세금이 집주인의 투기자금으로 이용. 이러한 구조는 각 계층마다 각각의 방식으로 고통을 안겨주었고 최근 전·월세 값이 치솟고 있는 상황에서 저소득층이 겪고 있는 고통은 이들의 취약성을 더 악화시키고 있는 실정.
- 국가는 이제 그만 '내 집 마련' 정책을 포기해야 함. 무리한 자가 소유를 독려하기 보다는 그동안 재화로만 이해해왔던 주택을 권리와 복지로 인식하고, 국가가 적극적인 역할을 담당해야 할 필요. 주택의 문제는 공공적 차원에서 풀지 않으면 안 될 정도로 절실한 사회문제이기 때문에 이러한 상황에서 국가의 개입은 반드시 필요하다고 판단됨.
- 아직까지 한국에서 사회주택은 낯선 개념이며, 사회주택에 관한 연구는 외국의 사회주택의 사례를 소개하는데 그쳤을 뿐 활발히 이루어지지 못했고 특히나 개념에 관한 연구는 더욱 진행되지 못한 실정. 그러나 이미 우리사회에서는 심각하게 사회주택의 공급 및 역할에 관한 중요성이 사회복지 영역에서 급부상되고 있으므로 사회주택의 개념과 정책들을 체계적으로 검토해야할 시점이라고 할 수 있음.
- 주택은 저축과 함께 시민들이 소득상실이나 소득중단의 영향을 받지 않고 일상생활을 영위할 수 있으며 패자부활을 도모할 수도 있고, 특히 기초연금이나 기본소득과 연계될 경우 특별한 소득이 없어도 기본적인 생활을 유지할 수 있는 '베이스캠프'가 되어야 함. 하지만 우리의 경우 중장년 세대들은 주택을 소유하기 위하여 지속적으로 저축하고 용자를 받아서 주택을 구입해야 하고, 동시에 가처분소득의 상당부분을 자녀 사교육에 투입해야만 하는

- 상황에 처함. 이러한 조건에서 증세에 대해 거부감을 갖는 것은 너무나 당연한 현상임.
- 이제 사회주택과 기초연금/기본소득의 상호작용인 제도적 보완성(혹은 대체성)에 주목할 필요. Castles가 ‘임금소득자국가’로 지칭한 뉴질랜드와 호주는 매우 높은 주거소유율을 보이고 있는데, 2012년을 기준으로 호주의 주택소유율은 67.5%, 뉴질랜드의 주택소유율은 64.8% 수준. 그런데 이 두 국가의 공통점은 사회보험제도 없이 매우 높은 수준의 기초 연금을 제공한다는 점.
 - 예컨대 뉴질랜드가 실시하고 있는 NZS(new zealand superannuation)는 캐나다의 OAS(Old Age Pension)와 함께 거주요건(10년)을 충족한 일정 연령 이상의 모든 노인들에게 급여가 지급되는 보편적 연금으로 널리 알려져 있음. 2014년 현재 65세 이상 인구의 98%에게 평균 근로임금의 약 70%에 달하는 연금을 오로지 세금으로 제공한 결과 뉴질랜드 노인 빈곤율은 단지 1.5%에 불과하여 OECD 평균인 13.5%에 비해 매우 낮은 수준을 유지하고 있음.
 - 최근 들어 연구자들은 복지국가가 단지 사회보험과 소득재분배정책을 넘어 주거와 교육과 같은 현금급여의 영향을 분석하기 시작. 주택문제를 복지국가에 포함시키는 중요한 이유는 주택이 노인세대들의 개인지출 압력을 축소시켜주고, 연금 등 소득보장에 소요되는 사회지출의 필요성을 줄여주는 효과가 있기 때문임.

□ 증세-복지 연계 전략

- 선진 복지국가의 복지확대와 재정책확충 노력에서 얻을 수 있는 교훈은 누구로부터 얼마를 징수하는가 보다 중요한 것이 무엇을 위한 증세인가 라는 점. 스웨덴, 프랑스, 일본 등 최근에 대대적인 조세개혁을 시도했던 국가들은 공통적으로 세제개혁에 대한 조세저항이 예상될수록 증세목적의 분명하게 밝혔음. 증세의 당위적 필요성이 약할수록 조세저항은 커질 수밖에 없기 때문.
- 일례로 일본은 소비세 인상이라는 인기 없는 증세정책을 우여곡절 끝에 인기 있는 복지정책과의 정치적 교환(political exchange)을 통해 달성. 일본 민주당은 지속가능한 사회보장제도의 안정적인 재원확보를 위해 소비세 인상의 필요성을 역설하는 프레이밍 전략을 구사하였고, 이러한 전략이 당 안팎의 조세저항을 완화하는데 상당한 기여(권순미, 2016). 이와 같은 tax-welfare의 연계는 1990년대 스웨덴의 조세개혁이나 프랑스의 CSG(보편적 사회기여세) 개혁과정에서도 동일하게 나타났음(은민수, 2013).

- 이러한 해외사례가 한국에 시사하는 바는 증세목적이 복지와 연계될수록 조세순응으로 이어질 가능성이 높으며 조세개혁이 성공할 확률도 높아진다는 것임. 어떤 국가의 국민이든 증세에 비호의적인 것은 당연하며 특히 지금까지 세금이 복지로 체감되지 않았던 일본이나 한국의 경우에는 더욱 그러함. 따라서 국민이 체감할 수 있는 복지와 증세를 일체화시킬 필요가 있으며, 이를 통해 좌파와 중도정당들이 일방적으로 ‘과세의 정당’ 혹은 ‘지출의 정당’으로 매도되는 프레임에서 벗어나야 함. “증세없는 복지확대”는 비현실적 수사에 불과하며 정파성과 무관하게 어떤 정권이 집권하더라도 복지를 위한 증세는 불가피하다는 점을 이해시키고 설득시키는 노력이 필요함.
- 특히 증세과정에서 가장 고려해야할 집단이 중간집단임. 복지국가가 발전하고 보편복지가 형성된 것도, 복지국가와 복지제도가 쉽게 무너지지 않는 것도 중간계급 때문임. 이들로부터 세금을 거두지 않는 것이 중요한 것이 아니라 이들로부터 증세에 대한 이해를 구하는 것이 중요한데, 이때 기본소득제도는 이들을 수혜범위에 포함시킴으로서 제도에 대한 동의와 지지를 구하는데 유리. 향후 복지확대와 증세전략을 시도할 때 중간층은 사회복지 확대의 가장 큰 수혜자인 동시에, 동시에 추가적인 징세의 대상 집단이라는 점에서 이들에게 유의할 필요가 있을 것(은민수 외, 2013).
- 박근혜 정부가 형성해 놓은 복지재정의 ‘국채 대 지방채’ 프레임에서 벗어나기 위해 사회보험료와 세금의 인상은 불가피하며, 연금, 실업급여, 건강보험 등 보험료를 기반으로 하는 사회보험제도에서는 보험료를 인상해야만 하고, 기초연금, 누리과정, 무상교육 등 조세를 기반으로 하는 복지제도에서는 세금을 인상할 수밖에 없음.
- 불필요하고 중복적인 사업의 지출개혁은 다음단계에서 진행할 세금인상의 당위성을 확보하기 위해서도 필요하며, 국민정서에 반하는 탈루소득을 찾아내 과세하고 다양한 비과세 감면을 정비하는 작업도 절실함. 그러나 지출개혁과 비과세 감면 등에만 의존해서는 충분한 재정을 확보하는데 한계가 있으며, 본격적인 증세가 불가피함.
- 선진 복지국가들의 소비세율 20-25%에 비하면 1973년 에 결정된 10% 부가세율에는 확실히 인상여지가 많은 게 사실. 또한 소비세는 경기상황을 반영하는 자동세입장치 (automatic revenue system)이자, 막대한 세입을 보장하는 비가시적 조세(invisible tax)로서 유용한 점이 많음. 그러나 일본의 사례에서 보듯이 역진적 성격을 갖는 소비세 인상은 상당한 정치적 부담을 감수해야만 하며, 특히 한국처럼 복지체험이 결핍된 국가에서 먼저 소비세 인상을 거론하기란 쉽지 않을 것임.

- 따라서 한국의 세입구조상 소득세 인상의 여지가 크기 때문에 누진적인 직접세 인상이 선행되어야 증세의 정당성을 획득할 것임. 프랑스의 일반사회기여세(CSG)와 같이 누진적 직접세(소득세, 법인세 상속증여세 등)에 부가세제(surtax)형식으로 일정비율을 징수하여, 오로지 사회복지만을 위하여 사용한다고 제시할 경우 국민적 동의를 얻을 확률이 높아질 것. 이후에도 세입이 부족할시 그 불가피성을 들어 부가세를 올리는 것이 현실적인 대안일 것임.
- 서구 복지국가를 구성하는 핵심적인 복지제도들은 사회보험에 기반해 있고 한국 역시 사회보험 중심으로 복지제도가 배열되어 있음. 그러나 노인, 비정규직 노동자, 영세자영자, 청년실업자 등 불안정 노동계층이 사회보험에 가입되어 있지 못하거나 가입했다더라도 소득이나 가입기간의 부족으로 급여가 빈약한 수준임. 한국이 복지국가로 발전하기 위해서는 노동시장 내외의 불안정한 노동계층을 위한 복지제도가 강화될 필요가 있으며, 이를 위해서는 당분간 보험료 기반의 사회보험제도와 시민권과 세금에 기초한 기초연금, 기본소득제도 등이 병행되고 조화를 이루도록 적절히 배열해야 할 것.
- 특히 최근의 '알파고' 신드롬에서 예견되듯이 디지털자본주의 도래에 따라 일자리가 점차 사라질 것을 감안한다면, 노동을 조건으로 설계된 사회보험과 탈상품화는 현재 빠르게 진행되는 고령화와 맞물리며 장기적으로 유지되기 힘들어질 가능성이 높음. 따라서 사회보험료의 인상도 급하지만 증세는 더욱 시급한 이슈임. 앞에서 내놓은 기초연금과 기본소득제가 막대한 재정을 요구한다는 점에서 그 성공여부는 국민들의 조세불신과 저항을 극복할 수 있는 전향적이고 정교한 조세정치(tax politics)의 결과에 달려있다고 할 수 있을 것임.

참고문헌

- 강남훈. 2010. “기본소득도입모델과 경제적 효과”. 『진보평론』. 45.
- 김영순·여유진. 2016. “한국인의 복지태도는 변화하고 있는가? 계층 및 세대 효과를 중심으로 본 2007-2013년간의 변화”. 한국복지국가연구회 월례발표회 발표문.
- 김우철·이우진. 2009. “Roemer의 기회평등개념과 한국의 소득세 정책”. 『경제분석』. 15(3).
- 신광영. 2016. “한국의 기회 불평등: 성장년을 중심으로”. 동그라미재단 연구 리포트 4호 『생애주기별 기회불평등 연구』.
- 신정완. 2014. 『복지국가의 철학』. 인간과 복지.
- 양재진. 2016. “한국 노년층의 삶의 만족과 행복 기회불평등”. 동그라미재단 연구 리포트 4호 『생애주기별 기회불평등 연구』.
- 이성균. 2016. “청소년의 불평등 인식: 고등학생의 교육경험과 기회불평등”. 동그라미재단 연구 리포트 4호 『생애주기별 기회불평등 연구』.
- 은민수. 2012. “복지국가와 역진적 조세의 정치: 스웨덴, 프랑스, 일본의 부가세와 보편적 사회기여세(CSG)의 개혁과정”, 『한국사회정책』 19(4), 207-250.
- 은민수. 2013. “양당제적 선거경쟁과 인기정책 경쟁: ‘증세’ 없는 ‘보편적’ 기초연금제도 도입 사례를 중심으로”. 『사회보장연구』 29(3): 273-297.
- 은민수 외. 2013. “한국의 복지재정 확충을 위한 증세전략 연구”. 민주정책연구원 보고서.
- 은민수. 2014a. “국민연금기금의 적극적 주주권 행사를 위한 제도적 개편방안” 『비판사회정책』. 47-87.
- 은민수. 2014b. “캐나다 정당 간 경쟁구조와 비난회피의 정치: 기초연금제도(OAS) 개혁과정을 중심으로”. 『한국사회정책』. 21(2): 151-182.
- 은민수. 2015. “뉴질랜드 정당체계의 변동과 기초연금제도(superannuation)의 변화”. 『한국정치학회보』, 49(5): 5-32.
- 이우진·고제이. 2011. “아버지의 학력과 아들의 성취”. 『재정학연구』4(2): 47-87.
- 이우진. 2012. “경제민주화와 기회의 평등”. 『한국경제포럼』. 5(3): 5-25.
- 이정우·이성립. 2001. “한국의 부의 불평등 추계”. 『경제발전연구』 7(1).
- 이정우. 2010. 『불평등의 경제학』 후마니타스.
- 이준구. 1994. 『소득분배의 이론과 현실』 다산출판사.

- Arneron, R. J. 1989. "Equality of Opportunity for Welfare," *Philosophical Studies*. 56.
- Atkinson, Anthony. B. 2015. 장경덕(역). 『불평등을 넘어 : 정의를 위해 무엇을 할 것인가』. 글항아리.
- Dworkin, R. 1981a. "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare," *Philosophy and Public Affairs*. 10:185-246.
- Dworkin, R. 1981b. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources," *Philosophy and Public Affairs*. 10: 283-345.
- Dworkin, R. 2000. *Sovereign Virtue*. 염수균 옮김. 『자유주의적 평등』. 한길사.
- Fitzpatrick, T.(eds). 1999. *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*. London: Macmillan.
- Groot, Loek and Robert-Jan Van der Veen(eds.). 2003. *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*. Amsterdam University Press.
- Lucas, R., Jr. 1988. "On the mechanics of economic development," *Journal of Monetary Economics*. 22: 3-42.
- Lucas, R., Jr. 1995. *Responsibility*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Nell, Guinevere Liberty(ed). 2013. *Basic Income and the Free Market: Austrian Economics and the Potential for Efficient Redistribution*. Palgrave Macmillan.
- Rawls, J., 1971(1999). *A Theory of Justice*. 황경식(역). 2002. 『정의론』. 이학사.
- Roemer, J. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Harvard Univ. Press.
- Roemer, J. 1998. *Equality of Opportunity*. Harvard Univ. Press.
- Roemer, J. 2002. "Equality of Opportunity: A Progress Report." *Social Choice Welfare*. 19: 455-471.
- Roemer, J. et al. 2003. "To What Extent Do Fiscal Regimes Equalize Opportunities for Income Acquisition among Citizens?," *Journal of Public Economics* 87.
- Sen, A. K. 1979. "Utilitarianism and Welfarism," *Journal of Philosophy*. 76.
- Sen, A. K. 1987. *On Ethics and Economics*. 박순성, 강신욱(역). 1999. 『윤리학과 경제학』, 한울.
- Sen, A. K., 1992. *Inequality Reexamined*. 이상호, 이덕재(역). 1999. 『불평등의 재검토』. 한울.

발제 2

노동정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당

박태주 박사
(고용노동연수원)



노동정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당 - 노동은 대안성장전략의 주체가 될 수 있는가(시론)

박태주 박사 (고용노동연수원)

제1장 문제의 제기

세계경제에 깊숙이 편입된 한국경제는 최근 들어 고착되는 저성장체제와 심화되는 양극화에 시달리고 있다. 이런 상황에서 분배가 키워드로 등장하면서 임금이나 복지에 대한 관심이 높아지고 있다. 분배를 통해 내수를 진작시켜 성장의 동력으로 삼는 한편 양극화를 완화하여 사회통합을 이루자는 것이다. 다양한 이름으로 등장하는 ‘새로운 성장전략’, 예컨대 소득(임금)주도 성장론이나 공정성장론, 더불어 성장론(공정성장부분) 등도 초점은 비정규직 노동자, 중소기업, 복지사회 등으로 조금씩 다르나 분배를 강조하고 나아가 경제민주화를 포괄하고 있다는 점에서는 공통적이다(이 글에서는 이런 진보적인 성장론을 뭉뚱그려 무색무취하게 ‘대안성장론’으로 부른다).

대안성장전략이 갖는 또 하나의 공통성은 그것을 추진하는 핵심 주체가 누구인가에 대해서는 답이 궁했다는 사실이다. 새로운 성장론의 주체에 대한 논의가 제시되지 않고 있다면 이는 낡은 집에서 주인은 어디가고 객들만 집수리를 떠드는 격이다. 지금까지 대안성장론은 암묵적으로 ‘개혁적인 정권’을 성장전략의 주체로 상정하여 왔다. 선거승리를 전제로 하는 ‘위로부터의 개혁’인 셈이다. 그러나 아래로부터 밀고 올라오는 힘이 없는 상황에서 위로부터의 개혁이 탄력을 받을 수 있을까. 결국 그것은 권위주의의 다른 얼굴인 온정주의(박상훈, 2015)에 지나지 않을 것이 아닌가.

대안성장론이 분배의 수단으로 노동소득분배율의 제고와 임금소득의 형평성을 추구한다면 노동조합의 역할은 결정적이다. 이런 일들은 노동조합의 고유한 활동영역에 속하는 탓이다. 복지사회를 구축하려고 하더라도 노동조합의 지원이나 참여는 중요한 권력자원을 형성한다. 물론 대안성장론이 노동조합의 주체적 역량에만 기대는 것은 아니겠지만 그렇다고 노동조합을 배제한다는 것은 결정적인 한계에 속한다.

이 글은 ‘저성장-양극화 체제’를 극복하고 새로운 성장패러다임을 구축하는 주체로서 노동조합의 역할에 주목한다. 그렇다면 곧바로 질문에 부딪힌다. “노동은 저성장-양극화를 극복하는 과정에서 주체가 될 수 있는가”. 오늘날 노동조합은 낮은 조직률과 기업별 체제, 그리고 그것이 강요하는 경제적 실리주의에 빠져 있다고 해도 지나친 말이 아니다. 심지어 노동조합은 소득격차를 확대시키고 복지사회의 구축을 저해하는 세력으로 매도당하기도 한다. 노동조합이 비록 우리 사회의 ‘천덕꾸러기’로 바뀌었다지만 목욕물 버리려다 애까지 버릴 수야 없는 노릇, 노동조합이 임금격차의 축소를 의미하는 연대임금정책에 나서고 일자리의 창출에 기여할 수 있는 방안, 나아가 노동을 복지사회 건설의 동맹군으로 자리매김하는 방안을 찾는 것이 이 글의 목적이다.

노동이 고용창출과 연대임금을 실현하는 것뿐 아니라 복지사회의 주력군이 될 수 있다면 이는 노동중심의 사회통합적 성장론이라고 할 수 있다. 노동의 역할 강화는 노조의 교섭력 강화를 출발점으로 삼는다. 노동조합의 교섭력을 높이는 방안으로 이 글은 노동기본권의 보장과 산별체제의 형성을 내용으로 하는 ‘연대적 노사관계체제’의 구축을 제안한다. 여기서 산별체제는 산별교섭체제와 더불어 거시 및 중위 차원의 사회적 대화, 그리고 기업차원의 경영참여를 포괄하는 개념이다. 산별체제는 그 운동노선으로는 사회적 연대를 기반으로 삼는 사회운동 노조주의(social movement unionism: 박태주, 2010)를 채택한다. 그렇다면 대안성장론은 고용창출과 임금인상(연대임금), 그리고 복지사회를 지향하며 그 주체세력으로 노조를 비롯한 사회적 연대를 설정하는 프로그램이라고 할 수 있다.

제2장 저성장-양극화체제에서 대안성장체제로

1. 저성장-양극화 체제의 고착

저성장체제와 양극화는 우리 사회를 설명하는 표제어다. 한국경제는 과거에 경험하지 못한 저성장에 직면하고 있다. 경제성장률을 시기별로 구분해서 살펴보면 1990년대의 8.3%에서 2000년대 초반에는 5.2%, 그리고 2010년 이후는 3% 전후의 성장률을 보이고 있다. 2011년 이래 경제성장률은 5년 연속 IMF가 추정한 세계경제성장률 3.5%보다 떨어진다. 불과 10여년 전까지만 하더라도 괄목할만한 경제성장으로 스포트라이트를 받던 나라가 하루아침에 쪽박신세라고 할 만큼 초라한 성적표를 보이고 있는 것이다.

한국경제를 장기침체의 늪으로 끌어넣는 핵심적인 요소는 수요의 부진이다. △ 성장둔화에

따른 투자의 부진, △소득격차와 가계부채 등에 따른 소비의 부진, 그리고 △ 대내외 환경의 변화에 따른 수출의 구조적 둔화가 그것이다. 그간 수출은 경제성장의 엔진이었다. 그러나 수출주도성장은 대기업과 재벌편향적인 정책을 낳았고 그것은 결과적으로 양극화를 부추김으로써 사회통합을 저해했다. 재벌주도의 경제성장은 낙수효과(trickle-down effect)란 점에서 쪽정이음이 드러났다. 수출주도형 성장은 수출경쟁력이란 이름으로 노동에 대한 통제, 임금에 대한 억제력을 고유하게 담고 있는 정책이기도 하다. 수출경쟁력이 절대적 가치로 등장하면서 노동 3권은 선반에 얹힌 정책에 불과했다. 나아가 그것은 밧줄에 매달린 쥐가 제 밧줄을 갹아먹듯이 성장의 잠재력 자체를 갹아먹고 말았다.

소비부진도 간과하긴 어렵다. 풍선이 터질듯 위태롭게 부풀어 오르는 가계부채가 소비부진을 낳는다는 건 새삼스런 이야기가 아니다. 그런데 소비부진이 가계부채에 의해서만 발생하는 것이 아니라는 사실은 짚을 필요가 있다. 전반적인 성장의 둔화는 임금인상률을 제한해 가계소득 증가율을 낮춘다. 또한 저출산-고령화에 따라 생산연령인구가 감소되고 있다는 점도 간과할 수 없다. 소비부진과 관련하여 우회할 수 없는 또 하나의 텃은 소득구조의 문제다. 전반적으로 노동소득분배율이 낮은데다 심각한 소득격차가 소비수준을 낮추는 역할을 하는 것이다.

이 글은 임금격차의 완화와 복지사회의 실현이 과연 노동조합과 무관한 사항인가를 묻는다. 노동소득 분배율이 떨어지고 양극화의 틈이 벌어지는 것이 세계화를 상징하는 ‘숙련편향적 기술변화’의 탓만은 아니다. 이런 변화의 이면에는 정부의 정책과 노사 간의 힘 관계가 자리하고 있다. “노동소득 분배율의 하락 시기는 대체로 노조 조직률 감소와 복지제도 재편과 일치한다”. 이상현의 지적(2014: 76)이다. 정치적 변화가 불평등의 중심에 자리한다는 것이다(크루그먼, 2008).

임금격차의 확대도 마찬가지다. 낮은 최저임금이나 구멍 뚫린 비정규직 보호법은 정부정책과 연관되지만 다른 한편으로는 기업별체제에 따른 정규직·조합원 중심의 노동운동이라는 노동운동의 성격을 반영한다. 이런 임금격차는 다시 이전소득이나 소득재분배라는 복지의 역할에 의해 시정될 기회조차 갖지 못한다. 이른바 시장임금의 격차가 사회임금으로 인해 완화될 기회가 생략된 셈이다. 이런 점에서 우리 사회의 양극화란 OECD에서 미국 다음으로 심각한 임금격차와 OECD 국가 가운데 가장 낮은 GDP 대비 복지비용이 낳은 결과라고 할 수 있다. 낮은 노동소득분배율과 미비한 복지가 정치권력은 물론이거니와 노동운동과 무관할 수 없다면 그것을 해소할 수 있는 동력의 하나는 노동운동일 수밖에 없다. 정부의 보호도 비켜가고 노조조차 제 역할을 못한다면 결국 이들의 저임금은 권력(힘)의 문제고 정치의 문제다. 다음은 미국 서비스 종사자들의 저임금에 대한 로이스(2015)의 지적이다. 미국만 그러할까.

서비스업 종사자들이 푸대접을 받는 이유는 무슨 경제학의 철칙이 있어서가 아니라 그들에게 더 나은 보수와 근로조건을 요구할 수 있는 영향력이 없고 현행 노동법의 보호를 제대로 받지 못하고 있으며 노조 결성률이 미미하고 최저임금은 여전히 턱도 없이 낮은 수준이기 때문이다(로이스, 2015: 177).

저성장-양극화 체제는 노동조합에 대해서도 변화를 강제한다. 우선 저성장체제는 ‘고용없는 성장’으로 일자리 창출효과를 줄이는데다 지속되는 불황은 기업의 구조조정(인력감축)을 상시화시킬 것이다. 정부가 성과연봉제와 쉬운 해고(노동시장의 유연화)의 도입을 서두르는 이유도 노동의 희생을 통해 고성장체제의 유산을 정리하겠다는 의도로 읽을 수 있다. 아울러 신자유주의 세계화가 경제의 불확실성을 키우고 경쟁을 격화시킴에 따라 노동시장의 유연화 압력도 지속적으로 높아질 것이다. 이러한 사실들은 노사관계에서 고용이 현안의제로 등장한다는 것을 의미한다. 이에 반해 임금이 갖는 중요성은 상대적으로 희석된다. 저성장체제에서 임금인상은 과거의 기억으로 치부된다(일본의 경우 ‘잃어버린 10년’을 거치면서 춘투 자체가 소멸되어 버렸다). 동시에 양극화가 심화되면서 그 압력은 저임금노동자의 임금인상과 고임금 노동자의 임금양보에 대한 압력으로 나타날 것이다.

고용불안과 임금하락에 대한 압박이 심해지면서 단체교섭의 의제도 바뀐다. 저성장 체제를 맞아 단체교섭의 중심이 양적인 임금정책 위주에서 질적인 요구사항으로 옮겨간다. 질적인 요구사항은 주로 노동시간과 고용안정에 관련된 내용들이다. 또한 노동자 경영참여를 통한 ‘노동생활의 인간화’ 역시 임금억제정책을 보완해 주는 프로젝트로서 노동조합에 의해 보다 적극적으로 추진되었다고 할 수 있다(이승협, 2008). 노동조합에 대한 노동자의 요구는 높아지겠지만 노동조합은 변화된 환경 속에서 기업별 체제의 폐해를 고스란히 노출시키면서 동시에 생존의 위협에 노출될 수 있다. 세계화가 ‘발 없는 자본’(footloose capital)과 ‘발 있는 노동’간 힘의 불균형을 심화시켰다면 저성장체제는 일자리의 부족과 유연화를 통해 노동의 협상력을 한층 더 떨어뜨린다. 노동조합이 변화된 환경 속에서 스스로도 변화를 추구할 수밖에 없는 이유도 여기에 있다.

노동소득 분배율을 높이고 임금격차를 완화하는 과정에서 노동조합의 역할은 결정적이다. 일자리 만들기만 해도 그렇다. 노동시장의 주요행위자인 노조의 동의나 참여 없는 일자리 정책이 가능한가는 의문이다. 고용에 직간접적으로 영향을 미치는 임금이나 노동시간 이외에도 비정규직 처우개선, 공공부문의 확대, 임금피크제 등 일자리 정책은 노사관계 정책과 함께 모색돼야 한다. 임금인상과는 달리 고용확대는 노사 간의 긴밀한 파트너십이 필수적이다(정원호 외, 2014). 그런데도 일자리 정책은 노사관계, 특히 노조를 배제한 채 정부정책의 관점에서 다

뤄져 왔다. 행정적 시혜는 있었지만 노조를 주체로 참여시키려는 노력은 모자랐다. 성장중심주의를 꿰뚫었던 ‘노동없는 민주주의’는 대안성장을 논의하는 과정에서도 변화가 없었다.

2. ‘노동 없는 민주주의’

분배를 중시하는 다양한 성장패러다임이 제시되고 있지만 어느 것도 노동조합의 역할을 자리매김하는 데는 실패하고 있다. 노동조합을 주체로 설정하고 노동조합의 교섭력을 높일 수 있는 방안을 마련하지 못한 것이다. 수출주도 성장과정에서 노동조합은 반성장적인 노동시장 기구로서 탄압의 대상이 되어왔다면 ‘노동없는 민주주의’는 변한 세상에서도 변하지 않는 철칙이 되고 있는 듯이 보인다. 노동의 시민권이 사회적으로 어떻게 받아들여지는가에 따라 그 나라 민주주의의 내용과 질은 크게 달라진다“. 박상훈(2015)의 지적이다.

민주주의란 실질적인 의미와 절차적인 의미 모두를 포괄한다. 경제성장의 과실로부터 소외됐다는 측면 - 실질적 민주주의 혹은 사회경제적 민주주의의 결여 - 과 더불어 그 과정에서도 소외됐다는 측면이 그것이다. 절차적 민주주의가 결여됐다는 사실은 정치적인 과정은 물론 사회적인 과정에서 민주주의의 결여를 의미한다.

한국 민주주의의 일차적 과제는 실질적 민주주의의 확대가 아니라 현재 최소한의 필요조건만을 갖춘 절차적 민주주의를 심화·발전시키는데 있다. 달(Robert Dahl, 1998: 37)에 따르면 절차적 민주주의는 공동체의 정책을 결정하는 과정에 모든 사회성원이 그들의 선호와 이해관계를 표출할 수 있도록 ‘동등하고 효과적인’ 참여의 기회를 보장하는 것을 말한다. 그것이 실질적 민주주의를 강화시키는 지렛대가 된다(선학태, 2011: 108). 사회경제적 시민권을 의미하는 실질적 민주주의가 아직 초보단계를 벗어나지 못했다는 것도 사실은 한국 민주주의가 로버트 달이 말하는 절차적 민주주의 시스템을 세련되고 정교하게 설계하지 못한 데서 비롯된 것으로 보인다. 한 마디로 한국사회에서 민주주의의 결여, 즉 정치적 참여의 불평등이 경제시장에서의 불평등을 만들어내는 구조다(선학태: 163).

정치적 과정에서는 말할 것도 없지만 경제성장 과정에서도 노동은 배제되고 소외된 ‘주체’였다. 노동을 대변하는 정당정치는 물론이거니와 국가-재벌연합을 주축으로 하는 성장모델은 중소기업과 노동자의 배제를 핵심으로 하는 개발독재모델이었다. 노동배제의 성장전략이 극심한 사회 불평등으로 나타났음은 두말할 나위도 없다. 실제로 신광영(2014)은 한국사회에서 불평등의 심화와 빈곤의 확대는 노동운동의 흥망과 궤를 같이한다는 사실을 실증적으로 밝히고 있다. 가령 노동운동이 활발했던 1985~1995년까지 한국의 소득분배구조는 급속히 개선되었다¹⁾. “1987년 민주화 이후 소득불평등 하락은 민주화의 산물이었다. 노동운동이 활성화되면서

제조업 부문 저임금노동자들의 임금이 상승했고 이는 전체적으로 임금불평등과 가구소득 불평등의 약화를 가져왔다. 1987년부터 1996년까지 전체 국민총소득에서 차지하는 피용자 임금이 차지하는 비중이 지속적으로 늘어나면서 소득격차도 크게 줄어들었다”. 그러나 한국의 노동소득 분배율이 노동자의 힘에 달려있다면 현재 낮은 조직률과 기업별 체제하에서 노동조합을 통해 불평등 약화시킬 수 있는 가능성은 희박하다. “그럼에도 불구하고, 일차적으로 노동시장에서 불평등 심화와 근로빈곤의 확대를 저지할 수 있는 집단은 조직노동이다”. 그런데 노동운동의 활성화는 무엇보다도 정치적 민주화에 의존한다. 정치적 민주화가 노동운동의 활성화를 통해 노동시장에서의 경제적 불평등을 완화시켰다는 것이 신교수의 주장이다²⁾.

임금주도 성장론은 노동의 참여를 통해 이뤄지지 못했을 뿐 아니라 노동을 주체로 세우는 노력도 모자랐다. 정부정책도 중요하지만 더욱 중요한 것은 노동자들의 자조노력을 높여내는 일이다. 즉 노동자를 시혜의 대상으로 취급할 일이 아니라 참여의 주체로 세워야 한다. 노동기본권을 보장함으로써 노동조합을 ‘대안성장정책’의 주체로 자리매김할 필요가 있는 것이다. 대안체제는 역대 정부가 예외 없이 지켜 온 ‘노동배제의 정치’(politics of labor exclusion)가 아니라 ‘노동포괄의 정치’(politics of labor inclusion)를 꿈꾼다고 할 수 있다. 결론적으로 이같은 한국형 연대임금정책은 가능한가, 그리고 그 주체로서 노동조합을 세울 수 있는가를 묻는다. 이런 노력은 복지사회 구축을 위한 노동조합의 역할에서도 마찬가지다.

Ⅲ. ‘한국형 연대임금정책’은 가능한가

1. 한국형 연대임금정책의 특징

연대임금정책이란 자본과 노동 사이, 그리고 노동 사이의 ‘공정한 분배’를 추구하는 것을 말한다(Schulten, 2002). 이는 오늘날 유럽사회모델(European Social model)의 핵심요소로 이해되고 있지만 스웨덴이 원형(prototype)을 보여준다는 점에서는 이견이 없다. 스웨덴의 연대임금정책은 두 가지 목표를 갖고 있다. 하나는 동일가치노동 동일임금의 원칙을 실현하는 일이다. 임금이 개별기업의 경제상황이나 노사 간의 힘 관계에 의해 결정되는 것이 아니라 광범위한 직무평가 시스템을 기반으로 다사용자 교섭이라는 틀에서 표준화되어야 한다는 것이다.

1) 이러한 사실은 정이환(2013: 284 이하)에서도 확인된다. 그러나 정이환은 1987년 이후 학력별 직종별 기업규모별 임금격차의 축소는 노동시장상황(고도성장에 따른 인력부족이나 경기 호황)과 노동운동이 복합적으로 작용한 결과로 보고 있다.

2) 흥미롭게도 같은 맥락의 주장은 미국의 소득분배 상황을 분석한 크루그먼(2008)에서도 확인된다.

두 번째로 임금격차가 축소되어야 한다면 고임금 그룹의 임금인상을 자제하고 저임금 그룹의 인상율은 높여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 고임금그룹의 반발을 잠재울 수 있는 신중하면서도 중앙으로 집중된 힘을 필요로 한다.

물론 우리는 스웨덴과 다르다. 먼저 스웨덴에서는 동일노동 동일임금이라는 원칙을 엄격하게 실현하는 것이 목표였지만 우리나라에서는 상대적으로 느슨한 연대임금의 실현(임금격차의 축소)에 노동시간 단축을 통한 연대일자리 정책이 더해진다. 또한 이를 스웨덴처럼 노사자율에 맡길 것이 아니라 정부의 개입이 필수적이다. 저임금노동자의 임금을 높이기 위한 최저임금의 인상과 비정규직 보호정책, 그리고 원하청 공정거래질서의 확립 등이 그것이다. 노동시간의 단축도 노사 자율에 맡기기보다는 정부가 입법을 통해 강제하는 데서 출발한다. 장시간 노동체제가 대부분 노사담합의 산물인 상황에서 이를 노사자율에 맡긴다는 건 앞뒤가 맞지 않는 일이다. 이런 정책적인 접근에 더해 노사의 자발적인 연대가 결합될 필요가 있는 것이다. 이처럼 한국의 연대임금정책은 내용이나 방법에서 스웨덴과 구별된다. 노조의 연대노력 이상으로 정부의 제도적이고 정치적인 역할이 중요하다는 사실을 말한다.

이러한 사실은 한국의 경우 임금격차가 크다는 사실과 더불어 노동조합이 기업별체제로 조직되어 있다는 사실과 연관된다. 기업별 조직체계는 기업이라는 닫힌 울타리에 갇혀 임금과 복지, 고용을 내부적으로 해결하는 시스템이다. ‘더 많은 임금과 더 나은 근로조건’을 추구하지만 그 수혜자는 조합원으로 한정된다. 많은 경우 같은 사업장에 근무하는 비정규직조차 노조에 가입할 수 없는 경우가 태반이다. 기업별 노조체제가 이중노동시장과 친화력을 갖는다는 건 결코 우연이 아니다. 이는 노조의 사회적인 발언권을 약화시키고 경제적 조합주의에 매몰되게 만들며 연대의 끈을 경시하게 만드는 요인이 된다. 따라서 한국형 연대임금정책을 실현하기 위해서는 그 주체의 하나로서 산별노조체제를 형성하는 일이 시급한 과제로 나타난다(후술). 스웨덴의 연대임금정책이 다사용자 교섭의 실현과 고임금 그룹의 반발을 억제함으로써 가능했다면 그것을 뒷받침하는 체제가 산별체제라고 할 수 있다.

연대라는 측면에서 또 한 가지 짚을 것은 이른바 ‘사회연대전략’을 둘러싼 노동계의 논란이다. 사회연대전략이란 정규직의 양보를 통해 비정규직이나 저임금노동자의 삶의 개선에 도움을 주자는 노력을 말한다. 이런 연대전략에 대해 양보의 대상은 정규직이 아니라 자본이며 아래로부터의 투쟁을 포기하는 발상이라는 지적이 있어왔다. 그것은 “노동자들끼리 윗돌 빼서 아랫돌 괴기”로의 후퇴이자 고소득 노동자의 양보를 ‘연대’로 포장한 계급타협전략이라는 것이다(전지윤, 2008). 사회연대전략에 대한 비판이 정부와 자본에 대한 아래로부터의 투쟁을 강조하지만 투쟁의 동력은 어디에 있는지, 그것을 어떻게 동원할 것인지에 대해서는 침묵한다. 그 결과 사회연대전략에 대한 비판은 투쟁의 포기를 합리화하는 수단이자 외려 ‘가진 자’의 집단이

기주의를 옹호하는 논리로 바뀐다. 힘이 없는 상태에서 힘의 존재를 가정하고 논리를 전개한다는 건 사막을 달리면서 고속도로를 상징하는 거나 진배없다. 막무가내로 권력과 자본의 양보를 강제해야 한다는 주장은 현실의 힘 관계를 호도하는, ‘바지랑대로 하늘 찌르기’같은 허세에 지나지 않는다.

사회연대전략은 자본과 권력과의 투쟁을 포기하는 것이 아니라 사회적 약자와 연대를 구축하기 위한 노력이다. 이는 투쟁의 주체를 재구성하고 사회적 공감대라는 투쟁의 인프라를 확보하기 위한 것이다. 사회연대전략을 계급형성전략이라고 부르는 이유도 여기에 있다(오건호, 2008). 사회경제적인 양극화가 노동연대성의 위기를 초래하고 있다면 사회연대전략은 분절된 노동세력을 잇는 가교가 된다. 오늘날 노동운동은 따가운 여론의 시선을 받으면서 사회적으로 고립되고 있다. 그렇다면 사회연대전략은 사회적 약자와 연대를 구축하여 자본 및 권력과 투쟁하는 수단이며 나아가 사회적 공감대와 지지를 동원하는 방안이다. 이 지점에서 스웨덴의 연대 임금정책은 “고소득부문(대기업) 노동자의 양보와 희생을 전제로 하는 임금정책(신정완)이었음을 되새길 수 있다.

이 글에서 제도적인 접근, 예를 들어 원하청 임금격차의 완화나 비정규직 문제의 해결, 최저임금의 인상 등은 다루지 않는다. 노동시간 단축을 위한 법제도적인 접근도 마찬가지다. 이런 사항들은 상당한 수준의 사회적 논의가 축적되어 있을 뿐 아니라 노동조합 내부의 동의도 일정 부분 존재하고 있다. 대신 이 글에서는 노동조합의 연대전략에 초점을 맞춘다. 양질의 일자리 창출과 임금격차의 완화, 그리고 복지동맹에서 노조의 역할 정립 등이 그것이다. 노동운동은 조직적으로는 산별체제를 통해, 이념적으로는 사회운동 노조주의 혹은 공공성이라는 이름으로 노동조합은 내부의 탐욕(경제주의 욕망)을 제어해 왔다. 산별체제는 기업별 체제를 극복함으로써 노동운동의 연대를 복원시키려는 노력으로 봐도 좋다.

2. 한국형 연대임금정책의 추진

연대임금정책의 핵심은 임금격차의 해소- 연대임금의 확보 -를 목적으로 삼는 것으로 상대적으로 임금이 높은 정규직의 임금을 줄이고 저임금 비정규직의 임금을 높이는 정책이다. 그런데 연대임금정책이 갖는 가장 큰 내적 모순은 그것이 노동자 집단 간 갈등을 낳을 수 있다는 점이다. 고임금(고속련) 노동자들은 상대적으로 불이익을 당하게 되기 때문이다. 스웨덴에서 중앙교섭이 붕괴되고 연대임금정책이 약화된 이유도 여기에 있다. 개별기업차원에서 노조의 양보는 일시적일 뿐더러 체계적이지도 않다. 당연히 그 양보의 폭이 크지도 않다. 이 글이 산별체제, 구체적으로 산별임금체제를 모색하는 이유다.

산별체제가 만병통치는 아니라하더라도 우리가 산별체제에 희망을 걸 수밖에 없는 이유도 여기에 있다. 산별체제는 초기업별·산업별 접근을 통해 산별 노동자 전체의 이해를 대변하는 시스템이다. 산별교섭이 임금격차를 완화한다는 연구결과는 고전적이라고 할만큼 차고 넘친다. OECD(2004)가 지적하듯이 노동조합 조직률과 단체협약 적용률이 높을수록 임금소득불평등이 낮아지는 경향을 보인다는 것도 같은 맥락이다. 특히 정규직-비정규직 사이의 임금격차를 해소하고 추가적인 비정규직화를 막기 위해서는 기존의 직무를 재평가하고 새로운 임금구조를 마련해야 한다는 의견이 늘어가고 있다. 이게 전통적인 산별노조의 중요한 역할이기도 했다(이주희, 2008).

그간 산별논의가 갖는 한계의 하나는 연대임금론이 실종되면서 산별임금체제에 관한 논의마저 실종되고 말았다는 점이다(임금극대화론의 대표적인 상징은 임금인상요구안의 근거가 됐던 생계비조사였다). 산별체제가 노동자 내부의 연대를 바탕으로 임금과 근로조건의 통일을 꾀한다면 등장하는 중요한 의제는 산별임금체제를 마련하는 일이다. 임금체제는 기본급이 결정되는 방식을 말한다. 임금체제는 어떻게 보면 노동조합이 논의를 미뤄왔던 숙제이기도 하다. 임금체제 개편에 대한 정부와 사용자측의 공세에 대해 노동조합들은 사실상 모르쇠로 일관했다. 연봉제가 폭넓게 도입되고 기본의 연공급 체계가 귀퉁이에서 무너져 나가는 와중에도 노동조합은 애써 모른 체했다. 정년이 연장되던 때도, 대법원판결로 통상임금의 범위가 확장되던 시기에, 심지어 성과연봉제가 노사관계를 사실상 파탄시키는 이 시점에 이르기까지 노조는 임금체제문제를 자신의 의제로 삼지 않았다. 대안적인 임금체제가 없었던 탓도 있었지만 그 자체가 너무 뜨거운 감자였다.

“기존의 연공제가 최선의 임금체제인가? 그리고 그것이 지속가능하다고 믿는가?”라는 질문에 긍정적으로 답할 수 없다면 노조도 임금체제 개편을 외면하고 지나갈 일은 아니다. 임금체제에 대한 정부와 자본의 압박도 간단치 않거니와 노조가 산별체제를 원한다면 산별에 조용하는 임금체제는 필수에 속한다. 그러면 산별임금체제는 어떻게 설계할 수 있을까. 우선 정동관(2015)의 글을 인용하는 데서 출발한다.

산별임금의 원칙은 임금의 극대화가 아니라 임금의 표준화다. 산업 내 표준적인 임금수준을 달성하기 위한 임금조정방식으론 무엇이 있는가? ... 영국 산별노조의 목적이 조합원들의 임금을 산별 평균임금, 즉 시장임금에 맞추는 것이지 그보다 더 높은 임금을 요구하기 위해서 임금협상을 하는 것은 아니다. 즉 노동자들 사이에 비합리적인 임금격차를 최소화하여 업종 직종 혹은 지역노동시장에서 가급적 평등주의적 임금구조를 만들려는 임금표준화가 목적인 것이다. 임금극대화가 아니다.

산별체제에 조응하는 임금체계는 한 마디로 직무급이다. 동일가치노동 동일임금 원칙을 실현시키기에 가장 적합한 임금체계이기 때문이다. 직무급은 개별기업을 넘어 직무가치(성격)에 따라 임금이 결정되기 때문에 임금격차 해소에 유효한 수단이 될 수 있다. 직무가치는 사회적 기구에서 초기업적으로 직무에 대한 가치평가를 진행해 이에 따라 산업별로 구체적인 임금수준을 정하는 방식이다. 전산업을 대상으로 하는 것이 부담스럽다면 특정 업종이나 산업을 대상으로 시범적으로 실시하는 대안도 강구할 수 있다. 물론 이는 산별교섭을 전제로 한다. 직무급은 특정업종이나 산업을 대상으로 직무가치를 평가하여 정하되 임금교섭에서 임금인상분을 직무급으로 도입하는 방안이다. 직무가치의 논리와 임금모형의 개발은 절차와 내용이 매우 복잡하고 불확실성이 높을 뿐 아니라 노사 간 이해관계가 첨예하게 대립될 가능성이 높다. 따라서 그 역할은 노사 공동발주로 제3의 전문가에게 위임할 수 있을 것이다.

직능급도 고려의 대상이다. 특히 기업의 생산성을 높인다는 측면에서 인적자원의 개발이 중요하고 개인으로서의 고용의 안정성(employability)을 높이는 방안으로서 숙련의 제고를 검토할 수 있다. 직무급과 직능급을 배합하는 방안이다. 결국은 개별기업의 상황에 맞게 유연하게 접근할 필요가 있다(김동배 외, 2005). 문제는 어떻게 도입할 것인가이다.

우선은 기존 연공급 체계를 유지하되 직무급(과 직능급) 요소를 도입하여 그 비중을 점차적으로 높여가면서 연공급의 비중을 낮춰가는 방안을 강구할 수 있다. 그리하여 임금수준과 근속사이의 관계를 약화시키는 방안이다. 임금체계의 개선은 시간을 필요로 한다. 따라서 장기적으로 접근하는 수밖에 없다. 산별체제라고 하더라도 기업간 임금격차는 불가피하다면 이는 궁극적으로 (집단)성과급을 통해 실현된다. 이 경우 기업의 특성에 부합하는 성과산정 지표의 개발이 중요하다는 것은 두말할 나위도 없다. 노동조합으로서의 고정적 임금에 비해 변동급 성격의 성과급은 임금의 불안정성이 강화되고 노동강도의 강화라는 측면을 부정할 수 없을 것이다. 그러나 그것이 산별임금체계의 보완물이면서 기업별 특수성을 반영하는 임금이라는 점에서 노동조합도 성과를 반영하는 변동급에 대해서 긍정적인 접근이 요구된다(김동배, 2005).

임금체계를 개편하는 과정에서 근로자의 참여를 통해 수용성을 높일 필요가 있다. 산별교섭은 대표적인 참여수단이다. “근로자의 선호를 감안하지 않는 임금체계는 제대로 효과를 발휘하지 못하고 노사 간 불화만 야기하다가 조만간 무용화(de-couple) 된다는 점도 감안할 필요가 있다(김동배 외, 2005: 170).

연대임금정책을 규정짓는 또 다른 길은 사회적 임금을 추구하는 방법이다. 연대임금정책이 기본적으로는 산별정책이라고 하더라도 지불능력이 현저히 다른 현실에서 지나친 임금평준화 노력은 의도와는 다른 결과를 낳을 수 있다. 그것은 자칫 대기업노조에 대한 공격으로 나타날 수 있다. 따라서 시간을 갖고 점진적으로 산별임금체계의 구축에 나서더라도 사회적 임금을

통해 소득격차를 완화하는 방안을 모색할 수 있다. 사회적 임금이란 각종 연금과 실업급여, 건강보험 서비스 등 개인이 국가나 사회로부터 받는 현금이나 서비스 복지혜택을 돈으로 환산한 것을 말한다. 이 경우 사회적 대화가 제도적인 논의의 틀을 제공할 수 있을 것이다. 사회적 대화를 통해 고임금 노동자의 임금인상을 일정 부분 자제하는 대신 사회적 임금을 인상하는 복지와의 연계전략을 고려할 수 있다. 물론 사회적 임금이 소득격차 완화에 기여하기 위해서라도 노동시장에서 임금격차의 완화는 필요하다. 노동시장에서 연대정책이 갖는 또 하나의 영역은 일자리 정책이다.

3. 일자리의 창출

일자리 문제는 개인적으로는 삶의 전반을 규정짓는 핵심적인 변수이지만 사회경제적으로는 그 지속가능성을 나타내는 가늠자의 구실을 한다. 실업이 사회적 화두로 등장하면서 일자리 정책이 난무하고 있다. 그러나 지금까지 그 대부분은 미시적인 정책수단 - 때로는 중복되거나 모순되기도 한 - 의 조립을 벗어나지 못했다. 그 효과도 제한적이다. 가령 청년고용의무제로 인해 창출된 일자리는 임금피크제의 그것과 중복된다. 또한 이런 정책은 그것이 갖는 시장교란 효과로 인해 단기적인 정책수단을 벗어나지 못한다.

단기적인 고용정책(임금피크제, 청년의무고용제)을 제외한 주요한 고용정책으로서는 △노동시간 단축, △공공부문의 고용 확대, 그리고 △사회적 경제의 확충 등을 들 수 있다. 이러한 고용정책이 갖는 특징이랄까 공통성은 어느 것도 고용창출의 기반인 민간부문의 내수확대를 겨냥하지 않고 있다는 점이다. 한 마디로 나무심기였다. 숲이 없었다. 나무들이 모여 숲을 이루지만 나무들의 합이 숲이 되는 것은 아니다. 숲은 나무들과는 달리 고용의 하부구조(infrastructure)를 제공한다. 개별적인 고용정책이 뻗어갈 수 있는 토양을 제공하는 것이 거시적인 고용정책이다. 숲은 이런 점에서 기초체력에 해당된다. 미시적인 정책수단에 머무르는 것은 기초체력은 고려하지 않은 채 테크닉만 내세운 풀이라고도 할 수 있다.

일자리 정책에서 숲 가꾸기의 핵심은 수요를 진작시키는 일이다. 노동에 대한 수요는 상품이나 서비스에 대한 수요에서 비롯된다는 점에서 파생수요(derived demand)에 해당된다. 따라서 일자리의 핵심은 생산물에 대한 수요를 창출하는 일에서 비롯된다. 내수를 창출하는 바탕이 소득이라면 거시적인 고용정책 수단은 크게 두 가지다. 하나는 수요(유효수요)를 증대시키는 일이다. 그것은 소득의 평준화(양극화의 해소)와 노동소득 분배율의 제고에 의존한다. 다른 하나는 복지국가의 건설이다. 전자가 소득의 양극화를 줄여 복지수요를 줄이는 역할을 한다면 노동시장에서 양극화를 해소(완화)하는 일은 그 자체가 복지사회 건설의 전제가 된다.

이 부분은 자세히 다루지 않는다. 이 글의 관심은 연대를 통한 일자리 창출이다. 일자리의 창출은 일자리의 양과 질을 동시에 포괄한다. 그렇다면 일자리 창출을 연대의 관점에서 바라봤을 때 핵심은 노동시간의 단축과 비정규직과의 연대다. 노동시간 단축은 그것이 장시간 노동체제의 대한민국에서 앞으로 핵심적인 일자리 창출방안이지만 총액임금(시간외 근무나 야근·특근 수당 포함)의 삭감을 전제로 한다는 점에서 노사 간의 합의(노동의 연대)를 필요로 한다. 비정규직 문제 역시 노동이 해결의 주체로 나서려면 노동조합을 통하는 방법 외엔 없다. 이 경우에도 정규직 노조의 연대가 쟁점으로 나타난다.

노동자들이 자신의 고용을 지키기 위해 필요하면 임금을 양보하는 것은 기대하기 어렵지 않다. 불경기의 경우가 그렇다. 문제는 신규고용을 창출하기 위해 노조가 임금을 양보할 태세가 갖춰져 있는가라는 점이다. 노동시간의 단축은 정규노동시간을 줄이는 데서 그치지 않는다. 시간외 근무나 야근·특근의 축소, 연월차 휴가의 소진에 따른 임금총액의 감소를 노동자들이 수용할 수 있는가라는 문제다. 이때 공통적으로 부딪히는 문제는 “그럼, 나의 임금은 어떻게 하나?”다. 임금의 극대화를 지향하면서 임금격차의 축소나 고용의 확대, 그리고 비정규직의 처우 개선을 동시에 달성하는 방안은 없다. 노동시간의 단축은 일차적으로 입법적인 조치에서 출발한다. 이것이 촉발제가 되어 산별차원에서 노동시간 단축의 큰 틀이 마련되고 이어 기업별차원에서 세부적인 노동시간 단축방안이 마무리된다.

1995년 10월 30일 독일금속노조(IG Metall) 위원장 클라우스 쯔비켈(Klaus Zwickel)은 새로운 사회적 협의방식인 “고용과 산업입지안정을 위한 연대(Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung)”를 제안한다. 쯔비켈은 고실업과 경기침체에 대한 노동조합의 사회적 책임을 다하기 위해서 물가상승분만을 고려한 임금인상율을 노동조합이 받아들일 수 있다고 선언한다. 그 반대급부로 독일금속노조는 정부와 사용자단체에 향후 3년간 10만 개의 일자리창출, 1만 명의 장기실업자의 재취업, 연립정부가 추진중인 사회보장축소방안의 폐기 등을 요구한다. 이 제안에 정부와 사용자가 그 필요성을 인정하면서 의견대립으로 협상이 중단되었다가 1998년 적녹연정이 성립되면서 ‘일자리, 직업훈련과 경쟁력을 위한 연대’로 발전한다. 그 합의 사항의 하나가 고용확대를 위한 일자리 분배, 노동시간의 유연화와 이에 기반한 노동시간의 단축이었다(이상호).

일자리 창출과 관련하여 다른 중요한 것의 하나는 일자리 질의 개선이다. 노동시장에서 일자리의 양(실업률)과 일자리의 질은 나선적으로 악화되고 있다. 오늘날 일자리의 문제는 상당부분 일자리의 양의 문제라기보다는 일자리의 질의 문제라고 할 수 있다. 나쁜 질의 일자리가 일자리의 연속성을 낮추고 반복실업을 일상화시킨다. 실제로 장기적인 관점에서 보면 문제는 일자리의 개수가 아니라 임금의 수준이라는 건 라이시(2011)의 지적이다.

실업률을 낮추는 것도 중요하지만 사람들이 일자리를 구했다면 그것이 제대로 된 일자리인 가도 물어봐야 한다. 특히 청년의 경우에 그러하다. 불안한 비정규직 노동에다 낮은 소득도 문제지만 끊임없이 옮겨 다니다보니 직업의 정체성마저 흐려지는 경우가 많은 탓이다. 스탠딩(2014)은 이들을 끊임없이 떠돌아다닌다는 측면에서 도시유목민으로 부르거나 불확실해서 위험한 계급이라며 프레카리아트(precariat)라고 부른다. 말이 좋아 도시유목민이지 그 사람의 실상은 낭만적이지도 목가적이지도 않다. 일을 해도 가난에서 벗어나지 못하는 근로빈민(working poor)으로 나타나거나 이른바 니트족(NEET, Not in Education, Employment or Training)으로 전락해버리기도 하는 계층이다. 학생도 취업자도 아닌 회색지대의 사람들이자 청년기라는 다리(bridge)를 건너다가 어찌면 떨어져버린 사람들이 그들이다.

고용의 양은 고용의 질과 분리될 수 없다. 그렇다면 가령 비정규직 문제를 푸는 해법이 법의 보호를 강화하는 것일까 아니면 단체교섭을 통하는 일일까. 이주희(2012)가 ‘젊은 날의 폐기’에서 나왔다면 전하는 말이다.

정부의 감시능력의 한계는 단체교섭과 단체협약에 의해 직접적인 당사자가 스스로를 보호할 수 있는 방안을 마련하는 일의 중요성을 부각시킨다. 더불어 단순히 법을 일률적으로 강제하는 것보다는 노사 간 교섭을 통해 작업장 현실에 맞는 유연한 조정을 지속적으로 해나가는 것이 더 바람직한 문제해결의 방법이 될 수 있다(이주희, 2012).

비정규직에 대한 직접적인 보호도 중요하지만 법의 영역은 기본 틀의 설정에 한정되고 실질적인 이행은 노조의 자조노력에 기대는 방안을 강구할 필요가 있다. 비정규직이 단체교섭을 통해 스스로의 문제를 풀어나가려면 노조의 조직률을 높여야 하고 단체교섭의 틀을 바꾸어야 한다. 단체협약의 효력을 확장하는 방안이 있다면 그야말로 금상첨화다. 결국 이를 위해서도 다시 법에 의존해야하는 것이 현실이다. 전국적으로나 전산업에 적용되는 ‘일반적’ 구속력 조항이란 우리 법에는 아예 없다. 법에 ‘일반적 구속력’이란 하나의 사업장에 해당되는 조항이며 그 외에는 지역적 구속력이 있을 뿐이다. 결국 일자리 창출을 연대의 노력으로 해결하려고 할 때 주요한 관심사는 노동시간의 단축과 비정규직에 대한 정규직 노조의 지원과 연대다. 이러한 사항은 공통적으로 노동자의 자조노력을 현실화시킬 수 있는 노조조직 체계의 문제를 제기한다. 산별체제의 문제가 그것이다.

IV. 산별체제를 어떻게 구축할 것인가?

노조가 대안성장론의 아래쪽 엔진이라면 이는 노조의 강화와 변화를 전제로 한다. 다시 말해 노조 조직체계의 강화와 연대의식의 제고는 상호 영향을 주고받으며 함께 이루어진다. 이를 위해 이 글은 사회적 대화 - 산별교섭 - 경영참가를 축으로 하는 연대형 노사관계 모형을 제시한다. 연대형 노사관계의 이념적 기반은 노조가 사회적 연대를 통해 사회의 발전에 복무하는 사회운동 노조주의(social movement unionism)에 둔다. 노사관계의 기본틀을 그대로 둔 채 노동운동의 도덕적 반성을 요구한다면 메아리도 없을 것이다. 한편으로는 법제도의 변화를 통해, 다른 한편으로는 노조의 자발적인 노력을 통해 기업별 체제와 그 속에 담긴 경제적 실리주의를 벗어나야 한다. 노조의 자발적인 노력은 연대라는 추상적 가치를 추구하는 것이 아니라 바로 나의 일자리를 지키고 나의 사회적 고립을 탈피하기 위한 실질적인 전략에 해당된다(조성재, 2014).

1. 산별체제란

산별체제란 산별교섭체제뿐 아니라 산별의 조직·운영체제를 포함한다. 산별의 운영(organization)과 구조(structure)는 밀접하게 작용하며 교섭구조도 마찬가지다. 한 걸음 나아가 산업·업종차원에서 이뤄지는 사회적 대화나 기업차원에서 이뤄지는 경영참가도 산별체제를 전제로 한다면 이 역시 넓은 의미에서 산별체제에 포함된다.

산별체제에 대한 이러한 이해는 산별체제를 교섭중심으로 바라보는 시각과 차별성을 갖는다. 그간 산별체제에 대한 논의는 ‘산별체제=산별교섭체제’로 바라보는 경향이 강했다. 산별교섭의 실현이 산별체제의 중요한 목표라는 사실은 인정하더라도 산별체제를 교섭이라는 관점으로 좁혀버리면 자칫 경제주의(economism)에 갇힐 수 있다. 교섭이란 기본적으로 노사간 경제적 이해다툼을 다루는 영역이다. 그간 산별의 건설과정에서 “어떤 산별인가?(조직체계), ”어떻게 건설할 것인가?“(이행경로), 나아가 산별교섭을 어떻게 실현할 것인가(교섭구조)에 집중하다보니 “무엇을 위한 산별인가”라는 질문에 대해선 소홀한 감이 있었다.

산별체제를 구축하는 첫 번째 이유는 산별 노동자 전체의 이해를 실현하기 위해서다. “우리가 산별노조를 건설한 이유는 조합원들만을 위한 조직이 아닌 전체노동자의 이해와 요구를 담기 위해서다”(노동전문가33인, 2013: 31). 이 경우 분명한 것은 더 많은 임금, 더 나은 근로조건을 겨냥해 산별노조를 건설한 것은 아니라는 점이다. 산별정신의 원형은 기업의 경계를 넘어선 연대다. 구체적으로 그것은 교섭에서 임금과 근로조건을 평준화로 나타난다. 사회적 양극화

에 대한 대안으로서 산별체제가 의미를 갖는 지점이 바로 여기다. 연대(solidarity)란 공통의 가치와 목적을 실현하기 위해 스스로의 양보(희생)를 전제로 다른 조직과 자원을 공유하는 것을 말한다. 이는 △ 사회적 약자에 대한 공감(empathy), △ 가진 자의 희생(양보, sacrifice), 그리고 △ 다른 조직 사이의 동맹(coalition)으로 이뤄진다는 게 필자의 생각이다.

연대는 ‘연대임금’으로 상징되는 연대의 내부화로 구체화된다. 이는 노동시장에서 세 가지 요소를 갖는다. △ 임금격차의 축소와 △ 일자리의 창출, 그리고 △ 노동의 질의 개선의 그것이다. 산별체제는 단체교섭을 넘어 사회적 실천으로 이어지는 베이스캠프가 된다. 이를 통해 노조는 교섭과 기업이라는 울타리를 뛰어넘어 사회 속에서 시민권을 획득한다. 결론적으로 이 글에서는 노동조합 조직과 이념의 새 틀을 제안한다. 먼저 조직으로서는 전국 및 중위 차원에서의 사회적 대화와 산별교섭, 기업차원에서의 경영참가를 하나의 축으로 엮는 작업이 가능하다. 조직은 이념이라는 깃발을 요구한다. 그 이념으로서 이 글은 사회운동 노조주의를 제시한다.

산별체제를 구축하기 위해서는 노조의 주체적인 노력은 노동기본권의 보장을 전제로 한다. 노동기본권과 관련하여 대표적인 조항으로서는 △ 노동조합 설립신고제도 개선(행정관청의 설립신고 반려제도 폐지), △ 교원, 공무원의 노동기본권의 확대 및 정치활동보장(공무원 및 교원 노조법의 폐지), △ 공익사업장으로서의 필수서비스에 대한 최소 서비스유지 의무 부여 등이다. 이외에도 노조의 교섭력을 높이기 위한 노력으로서 조직률의 제고를 위한 노력으로서 ILO 기본조약(‘결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 협약(87호)’, ‘단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 협약(98호)’ 협약)의 비준이 시급한 실정이다. 결국 문제는 산별체제의 구축인 셈이다.

2. 산별체제의 제도적 구조

(1) 사회적 대화

산별체제가 갖는 중요한 역할의 하나는 그것이 사회적 대화의 전진기지가 된다는 점이다. 사회적 대화는 산별체제를 전제로 한다. 의사결정의 대표성과 함께 합의된 의사의 순응(compliance) 문제를 해결할 수 있는 장치가 산별체제이기 때문이다. 또한 사회적 대화를 형성하는 동력 역시 산별체제에서 끌어내기가 용이하다. 노조가 사회적 대화에 주력하는 것은 그것이 대정부 압력을 행사하는 수단이자 사회적 실천을 위한 수단이 될 수 있기 때문이다. 사회적 대화는 산업정책이나 노동정책에 대해 노동조합의 개입력을 확보하는 수단이 되기도 한다.

우리나라에서 사회적 대화는 파행을 거듭하고 있다. 올 1월에는 정부가 맘먹고 성사시킨 노

동개혁을 위한 노사정 합의조차 파기되고 말았다. 정부가 의제와 일정을 독점하고 노조의 팔을 비틀어 합의를 강요하는 분위기에서 사회적 대화는 설 땅을 찾지 못한다. 사회적 대화의 주된 설계자(principal architect)로서 정부가 노동을 대화의 파트너로 인정하지 않은 탓이다. 그런데 노사정위원회가 식물기구로 바뀌었다는 사실이 중위차원(meso level)의 사회적 대화(특정 지역·업종이나 특정 이슈를 중심으로 하는 사회적 대화)가 불가능하다는 사실을 말하는 것은 아니다. 제한적이거나 중위차원의 사회적 대화는 여전히 의미를 갖는다. 중앙수준의 사회적 대화에 집중하면서 중범위(산업업종별, 지역별) 수준의 사회적 대화는 간과되어 온 것이 저간의 사정이었다. “글로벌 시장의 압력 하에서 사회적 합의제는 분권화 트렌드를 보이고 있다”는 건설향태(2011) 교수의 지적이다. 지난해 공무원연금이 국회차원의 사회적 대화기구에서 타결되었다는 점이나 최근 지역이나 업종차원의 사회적 대화체제가 통합 거버넌스를 통해 일자리 창출에 나선 것도 같은 맥락으로 읽을 수 있다.

지역차원의 사회적 대화는 “노사관계 발전지원에 관한 법”에 힘입어 지역노사민정협의회라는 이름으로 추진되어왔다(어기구 외, 2014). 그러나 업종별 협의회는 제도적 뒷받침(법적 근거)조차 받지 못했다. 산별제도의 발전이 뒤떨어진 탓도 크다. 산별차원의 사회적 대화는 우선 산하단체에 대한 통제력과 대표성을 가진 노사(이해관계자)의 조직된 힘(산별노조 및 산별 사용자협의회)을 필요로 한다. 또한 산별차원의 사회적 대화는 산별차원의 교섭을 보완하는 제도이다. 그런데 산별교섭제도가 정착되지 못한 상황에서 산별차원의 사회적 대화는 어렵다.

사회적 대화와 관련하여 노동조합에게 필요한 건 동맹(coalition) 전략이다. 혼자만의 힘으로 사회변혁 세력으로 자리잡기란 어렵다. “사회적 실천은 내포를 강화하는 일도 중요하지만 외연을 확대하는 일이 훨씬 더 중요하다”. 얼마 전 별세하신 신영복 선생의 말이다(한겨레 2016.1.23. 오승훈 기자). 사회적 연대를 구축하기 위해서도 노조가 바뀌어야 한다. 첫째는 노선의 변화다. 실리주의의 대안으로 사회운동 노조주의(또는 공공서비스 노조주의)를 껴안아야 한다. 그것이 개량주의라고 비판을 받더라도 “떨쳐내지 못한 우리 안의 근본주의”(문재인)를 해소하면서 아래로부터의 변화를 조직할 필요가 있다. “모든 사회변혁은 사상투쟁에서 시작되어야 합니다”. 역시 신영복 선생의 말이다(한겨레, 2016.1.23. 이진순 대화). 시민사회단체와 연대하기 위해서라도 산별형태가 필요하다는 것은 새삼스러울 것도 없는 주장이다.

(2) 산별교섭

우리나라 노동조합의 조직체계에서 전형은 이제 기업별체제가 아니다. 민주노총과 한국노총의 상당부분이 이미 초기기업별 노조로 이행한 탓이다. 그러나 한국의 노사관계가 기업별 체계에

서 벗어났다고 말하기는 어렵다. 노조의 핵심활동인 단체교섭이 여전히 기업차원에서 이뤄지기 때문이다. 노조조직의 중앙집중화라는 스펙트럼에서 봤을 때 산별체제와 기업별 체제의 사이에 산별연맹이 존재한다. 그러나 산별연맹은 기업별 체제의 일환이지 산별노조의 대체물은 아니다. 산별체제가 사회적 대화와 경영참가를 포함하지만 그 기반은 산별교섭체제다.

문제는 산별교섭체제를 어떻게 설계하고 또 구축할 것인가라는 점이다. 산별교섭체제는 다양한 요인에 의해 결정된다. 산업의 특징이나 정부의 태도 등 외부적인 환경이 미치는 영향도 적지 않지만 그것은 궁극적으로 사용자나 노조의 교섭구조에 대한 선호도나 선택에 의해 좌우된다. “만약 산별교섭이 노사 어느 한쪽에서만 이익이 되었다면 노사의 역관계가 바뀌는 계기를 맞아 재생산되고 유지될 수 없었을 것이다”. 배규식(2008)의 지적이다.

산별교섭이 갖는 의미는 다양하다. 우선 그것은 기업별 교섭에서 발생하는 거래비용을 줄인다. 눈치보기 교섭도 그 가운데 하나다. 사용자는 집중화된 교섭을 통하여 공공재적인 혜택을 얻는다. 하나는 임금률과 작업규칙의 표준화다. 특히 임금을 경쟁요소에서 제외함으로써 제품의 품질에 기반으로 하여 경쟁할 수 있는 토대를 마련한다. 두 번째는 작업장에 대한 사용자의 통제를 할 수 있도록 작업장에서 노조의 영향력을 배제하고 작업장을 중립화시킨다. 마지막으로 산업평화효과다. 산별교섭이 이뤄진다는 것은 갈등적이고 대립적인 요소를 기업 외부로 옮김으로써 기업내부를 타협과 협력의 장(場)으로 만들 수 있다는 것을 의미한다. 교섭과 관련해서는 ‘산별중심의 조정된 분권화’에 바탕으로 이중교섭의 방지, 현장파업권의 제한은 물론 평화조항의 도입이나 상급단체에 의한 노사분쟁의 조정 등이 산업평화효과를 가져올 수 있다. 실제로 독일 금속산업에서는 대기업들이 산별교섭체제의 유지를 바란다는 것은 결코 우연이 아니다. 산별교섭체제가 이런 장점들을 가져다주기 때문이다(박태주, 2009).

산별교섭구조를 설계하기 위해서는 최근 유럽에서 일어나고 있는 교섭체제의 분권화 경향을 살펴볼 필요가 있다. 유럽에서 산별교섭체제는 1980년대 이래 사용자의 유연성 압력에 직면하여 조직적인 분권화의 과정을 밟아왔다. 그 핵심은 기업차원의 경쟁전략이 중요성을 더해감에 따라 기업차원에서 결정할 수 있는 내용의 폭을 넓혔다는 점이다. 협약의 유연화(분권화)도 그 일환이다. 교섭의 상대방이 인정할 경우 협약의 준수 의무를 면제해주거나(hardship clauses) 협약의 준수 여부를 기업의 판단에 맡기는 개방조항(open clauses)을 두는 경우가 대표적이다. 또는 기업차원에서 교섭할 수 있는 범위(parameters)를 설정해 주거나 기준만 설정하고 세부 실행방안은 기업차원으로 넘기는 경우도 있다. 이처럼 산별교섭체제는 분권화와 유연화를 통해 살아남았다. 이를 Vissor는 산별협약은 그것을 규정하는 특징들의 대부분을 부정함으로써 비로소 생존할 수 있게 되었다고 말한다.

강화된 시장경쟁은 단체교섭의 분권화와 조정의 필요성을 낳는다. 이와 관련하여 주목되는

교섭구조는 ‘조정된 교섭 구조’(coordinated bargaining arrangement)다³⁾. 시슨 등(Sisson et al., 2002)은 ‘조정된 교섭’을 “분리된 교섭에서 같거나 유사한 결과를 얻으려는 시도”라고 정의한다. 즉 중앙으로 집중된 하나의 교섭단위를 고집하기보다는 다양한 교섭단위를 허용하면서도 중앙의 조정에 의해 동일한 결과를 얻으려는 시도로 이해할 수 있다. 교섭단위가 ‘한 지붕 다가족’의 형태를 떠나 협약내용에서는 큰 차이가 없는 경우를 말한다. 패턴 교섭의 형태가 나타나기도 한다. 교섭단위를 일률적으로 중앙으로 설정하여 전반적인 사항을 다 다루고 협약의 경직적인 이행을 강제하기보다는 일종의 분권화를 수용하되 분권화의 과정과 내용을 중앙에서 통제(조정)하는 방안이 그것이다.

조정된 분권화를 고려하는 주요한 이유는 우리나라는 기업별 교섭의 전통이 강한 경로의존성(path-dependency)으로 남아있다는 사실과도 관련된다. 다른 한편 기업별 교섭은 기업별 조직의 활력을 보장하는 에너지원이 되기도 한다(Fairbrother). 따라서 기업별 교섭을 ‘적대적’으로 간주할 것이 아니라 산별교섭을 보완하는 교섭단위로 활용할 수 있을 것이다.

산별교섭체제와 관련하여 남는 또 다른 문제는 그것을 어떻게 구축할 것인가라는 것이다. 이때 핵심적인 논란의 대상은 산별교섭의 법제화와 단체협약 효력확장조항의 도입여부다. 먼저 산별교섭을 법제화하자는 주장은 사립학교의 연합교섭을 규정하고 있는 교원노조법에 주목한다. 노조가 다수의 사용자에게 교섭을 요청하면 사용자는 “연합하여 교섭에 응하여야 한다”는 조항이 그것이다. 오늘날 노동운동이 낳는 부작용의 상당부분이 기업별 노조체제에서 비롯된 것이 사실이라면, 그리고 노동운동이 자체적으로 산별체제로 이행할 전망이 흐리다면, 사회의 공기(公器)로서 노동운동을 제 위치에 놓는 것도 사회적인 역할에 속할 것이다. 산별교섭을 법으로 강제하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다는 의미다. 그렇지만 사립학교에서 단체교섭이 사실상 이뤄지지 않는 게 사실이라면 법리논쟁을 떠나 그것이 왜 그리 됐는지를 검토할 필요도 있다. 다른 나라의 사례들을 보면 교섭방식은 법률보다 관행의 문제로 정착됐다(노동전문가 33인, 2013).

산별교섭의 법제화보다는 단체협약의 효력확장에 초점을 맞춰야 한다는 것이 이 글의 주장이다. 우리나라의 경우 단체교섭구조의 중앙집중화를 통해 조직부문의 임금소득의 불평등을 완화한다고 하더라도 그 효과가 그리 크지 않을 것이다. 심각한 임금격차에다 기존 노조의 반발을 무시할 수 없는 탓이다. 노동조합의 임금평준화 효과를 증대시키기 위해서는 조직부문 임금소득의 평등화 효과를 확산시킬 수 있는 방안, 즉 ‘협약적용률’의 제고방안 등 제도적 장치

3) 이는 다양한 명칭으로 불려왔다. ‘중앙집중적으로 조정된 분권화’(centrally coordinated decentralization, Ferner and Hyman, 1992), ‘조직된 분권화’(organized decentralization, Traxler, 1995) 등이 대표적이다.

들을 모색할 필요가 있어 보인다(신원철, 2005). 현재 우리나라에서 단체협약의 일반적 구속력 조항은 사업장 단위와 지역단위에 한정됨으로써 적용범위가 협소할 뿐 아니라 그 요건이 지나치게 엄격하여 사실상 사문화된 실정이다. 그런데 단체협약의 효력확장은 산별교섭의 법제화에 비해 법적 논란이 적을 뿐 아니라 유럽의 각 나라에서 광범위하게 실시되고 있다는 점에서 보다 적극적인 고려의 대상이 된다. 실제로 단체교섭의 촉진은 국제노동기구(ILO)의 핵심적인 관심사항의 하나로 ILO는 제98호 협약(단결권 및 단체교섭권 원칙에 관한 협약, 1949년)과 제154호 협약(단체교섭 촉진에 관한 협약, 1951년) 이외에도 제91호 권고(단체교섭 촉진에 관한 권고)를 통해 단체협약의 효력확장에 대해 규정하고 있다. 단체협약의 효력확장조항은 노조 조직률이 낮고 그나마 기업별 체제로 조직되어 있는 상황에서 임금 및 근로조건을 평준화시키는 과정이자 산별교섭을 촉진하는 유인이 된다. 단체협약의 효력확장 역시 단체교섭의 중앙집중화라는 의미를 갖는다(Traxler, 2013).

산별노조 및 산별교섭을 촉진하기 위해서라도 산별협약의 효력확장조항의 신설이나 지역단위 효력확장 조항의 개정은 중요한 의미를 지닌다. 또한 산별교섭을 정착시키기 위해서는 공공 부문부터 산별교섭(집단교섭)을 선도적으로 실현하는 방안을 강구할 수 있다. 그러나 노동조합이 변화되지 않으면 노동법의 개정이나 노동정책의 변화는 오히려 노조의 집단이기주의를 실현하는 수단이 되고 말 것이다. 노조의 변화에 대한 확신이 없으면 법과 제도의 변화도 어렵다.

3. 공동결정제도

노동자의 경영참가는 ‘제도화된 갈등해결의 장’으로서 단체교섭이 갖는 한계에서 비롯된다. 단체교섭은 교섭의 대상이 제한적이며 그것도 일 년에 한번, 그것도 특정주제를 대상으로 함으로써 일상적인 경영참여가 불가능하다. 특히 단체교섭이 쟁의행위를 배경으로 노사 간의 이해대립사항을 교섭의 대상으로 함으로써 노사 간 이해공통사항을 다루는 데는 한계를 갖는다. 특히 대립과 투쟁에 바탕으로 삼는 단체교섭제도만으로 노사관계의 제반문제 - 특히 생산성 향상, 근로자 후생복지, 인사사항, 경제적인 사항 등 - 를 해결할 수 없다. 따라서 제2차 세계대전 이후 선진국에서는 단체교섭으로 해결할 수 없는 각종의 노동문제를 해결하는 중요한 수단으로 경영참가제도를 발전시켜왔다(김교숙, 2011).

기업차원에서 이뤄지는 경영참가(공동결정제도)는 산별체제로 인해 공동화된 기업차원의 노조조직과 활동을 보완하려는 노력의 일환이다. 가령 독일의 사업장협의회(works council)는 한편으로는 산별협약의 이행을 감시하거나 기업협정을 체결하는 일을 담당하고 다른 한편으로는 기업의 의사결정과정에 참여하는 수단이 된다. 이런 점에서 공동결정제도는 산별체제의 일

환이다. 단체교섭이 기업의 바깥으로 빠져나감으로써 비로소 경영참가가 제 발로 선다. 기업차원에서 공동결정제도는 ‘근로자이사제’를 통해 완성된다. 사업장협의회가 일상적인 차원에서 경영에 참가하는 방안이라면 근로자이사제는 전략적인 차원에서 경영에 참가하는 방안이다(배규식 외, 2015 참고).

공동결정제도는 경제민주주의를 실현하는 수단이 된다. 공장 문 앞에서 멈춘 민주주의를 공장 안으로 끌고 들어오는 역할을 하는 것이다(켈리, 2013). 이 경우 민주주의란 기업의 의사결정으로부터 영향을 받는 사람들이 그 의사결정과정에서 참여하는 것을 말한다. 노동자들은 경영 참여를 통해 비로소 스스로를 통치할 수 있는 권리를 갖는다(Dahl, 1985). 정치적 약자들이 정치적 의사결정과정에서 참여하는 것이 정치적 민주주의이듯이 경제적 약자가 경제적 의사결정 과정에 참여하여 그 독점을 막는 것이 경제적 민주주의다.

경제민주주의는 이해당사자 모델과 동전의 양면을 이룬다. 노동자는 핵심적인 내부 이해당사자에 해당된다. 기업의 구성원으로서 그들은 기업의 의사결정으로부터 영향을 받는 것은 물론 지배까지 받는다. 가령 소비자는 영향을 받지만 지배를 받는 것은 아니다. 그렇다면 핵심적인 이해당사자로서 노동자들이 갖는 권한에 따른 책임이 아니라 그들이 걸머질 수밖에 없는 책임에 따른 권한을 따져볼 때다. 이처럼 공동결정제도는 노조의 경제적 이해를 실현하는 도구라기보다는 기업의 지배기구에 참여함으로써 내부적으로는 경제민주주의를 확보하고 외부적으로는 이해관계자 이슈에 적극적으로 개입함으로써 사회변화에 긍정적인 효과를 끌어내는 일이라고 할 수 있다(Dawkins, 2010).

공동결정제도의 도입과 관련하여 주목을 요하는 부분은 서울시 투자·출연기관에 공동결정제도를 도입하려는 서울시의 실험이다. 서울시는 2016년 10월, 30인 이상 공공기관에 노동조합의 결성과 무관하게 근로자 이사(비상임이사) 1~2명을 전면적으로 도입할 계획이다. 현재 조례가 입법 예고되어 있으며 조례가 서울시 의회를 통과하는 즉시 정관의 개정을 통해 근로자이사를 도입할 예정이다. 이와 더불어 노사협의회를 강화하여 일상적인 차원에서 노동자의 경영참가를 확대하는 방안도 동시에 추진 중이다. 이와 관련하여 한 가지 지적할 사항은 법제도적인 제약에 의해 노동자의 경영참가가 그 취지에 맞지 않게 왜곡이 발생한다는 점이다. 근로자이사의 노동조합 탈퇴나 종업원으로부터 선출된 후보가 공모절차와 임원추천위원회의 절차를 거쳐야 한다는 것 등이 그것이다. 이는 노동자의 경영참가가 법제도적으로 도입될 필요가 있다는 사실을 말한다.

결론적으로 연대적 노사관계 모형은 사회적 대화 - 산별교섭 - 경영참가를 축으로 하는 노사관계다. 노조가 언제까지 기업의 틀에 갇혀 임금인상을 요구할 것인가? 저성장시대에 그것도 이제는 한계에 도달했다고 봐야 한다.

V. 노동조합은 복지동맹의 주력군이 될 수 있는가?

복지문제의 해결에서 ‘저성장-양극화’ 해결의 단초를 찾을 수 있다. 특히 저성장, 구조조정 시기에는 복지는 사회안전망으로서 “성장과 고용과 복지의 선순환 메커니즘”(김영순, 2011)을 형성하는 고리가 된다. 노동시장에서 고용률의 제고와 시장소득의 평등성(연대전략)도 한편으로는 격차의 축소와 내수의 증대로 이어지지만(저성장-양극화) 다른 한편으로는 복지국가로 이행하는 징검다리가 된다. 1차 노동시장에서 공정한 분배 없이 재분배정책이나 사회안전망 확충으로 복지국가를 달성하기는 어렵다. 복지국가를 구축하기 위해서라도 노동시장에서의 공정성과 격차 축소는 우선적인 과제가 된다. 이런 점에서 좋은 일자리 만들기와 근로빈곤 없애기는 복지국가를 구축하는 핵심적인 요소다. 좋은 일자리를 늘리는 것은 복지지출을 줄이는 길이자 세원을 늘려 복지재원을 확충하는 길이다.

복지국가로 가는 길에 노동의 역할이 중요하다라는 사실을 부정하는 사람은 없다. 그런데 복지 사회의 구축과 관련하여 노조의 역할에 대해서는 부정적인 의견이 지배적이라고 할 수 있다. 이는 노동조합이 기업별 체제에 간혀 조합원의 임금에 주력할 뿐 아니라 국가복지보다는 기업 복지를 선호한다는 사실에서 비롯된다.

대기업 중심 기업별 노동운동은 안정된 고용관계와 기여를 전제로 하는 사회보험과 기업복지 중심의 복지국가 형성에 일조하였으나 이를 넘어서서 보편주의적 복지국가를 건설하는 데는 원동력이 될 수 없다. 한국의 기업별 노동운동은 공공복지의 공공재적 특성에서 비롯되는 집합행동의 문제를 극복하지 못하고 있는 것이다(양재진, 2009).

노동운동이 복지개혁이라는 역할을 자임하고 적극적인 개입에 나서지 않을 경우 이 역할은 시민운동단체에게 맡겨질 것이라는 험박(?)도 들린다(김영순, 2011). 노동과 복지의 조화 내지 화해를 어떻게 달성할 것인가와 관련하여 양재진은 산별노조로의 전환과 노동운동의 중앙집권화는 매우 긴요한 과제라고 지적한다.

노조의 힘(노동자계급의 권력자원)이라는 관점에서 노조는 낮은 조직률과 조직의 분산성, 그리고 노동계급 정당의 부재에서 드러나듯 취약한 것이 사실이다. 또한 노조의 선호라는 관점에서 조합원의 단기적인 경제적 이익을 추구하면서 연대임금정책은 실종되고 공공복지에 대해서는 무관심한 실정이다. 어느 관점에서 보더라도 노조가 복지국가의 주축이나 동맹세력이 되기는 쉽지 않을 것이다. 그런데 선호는 제도적·상황적 조건에 따라 달리 표출된다. 노동자계급의 선호가 단일한 것도, 상황적 조건의 변화에도 불구하고 불변인 것도 아니다. 노동의 권력자원

이 취약한 것은 사실이라고 하더라도 이를 단순히 조직률과 중앙집중성, 진보정당의 의석수로만 좁게 해석할 일도 아니다(김영순, 2011). 노동은 선거에서의 동원이나 연대전략도 권력자원으로 역할을 할 수 있기 때문이다. 더욱이 중요한 것은 이러한 주장들이 노동자 의식을 정태적으로 바라본다는 점이다. 노조가 산별체제를 구축하는 과정은 산별의식(연대)을 구축하는 과정이다. 기업별로 고착된 의식으로 산별체제를 낳을 수 없다면 산별체제는 거기에 걸맞는 노동자 의식의 발전을 요구한다.

노동자들에게 복지가 반드시 멀리 있는 것만은 아니다. 실업급여의 개선과 실업부조(구직급여)제도의 도입 등 사회보장제도의 확충, 최저임금의 인상이나 국민연금제도의 개선은 고용불안과 노인빈곤의 시대를 살아남는 마지막 보호처에 해당된다. 더욱이 이러한 주장들은 노동을 복지 문제에 있어 서로 화해할 수 없는 단일한 집단으로 상정하고 있다. 주지하다시피 많은 노동자들이 기업별 노조에서 초기업별노조(산별노조 등)로 조직구조를 옮겨가고 있으며 비정규직이나 저임금 노동자들이 늘어나면서 보편주의 복지국가에 대한 지향도 늘어나고 있다.

보건의료노조를 예를 들면 ‘돈 보다는 생명을’이라는 구호 아래 다양한 시민사회단체와 연대를 구축하여 의료공공성 투쟁에 나서고 있다. 의료보험 통합과 보장성 확대, 무상의료운동, 영리병원 반대 및 공공의료 확충, 인력확충 및 보호자 없는 병원 등은 대표적인 사례들이다. 최근에는 메르스 사태 대응뿐 아니라 진주의료원 폐업철회투쟁이나 보건인력의료지원법의 제정 등에 나서고 있다(이주호, 2016). 또한 보건의료노조는 이를 위해 ‘보편적 복지국가실현 연석회의’, ‘건강연대’(건강권 보장과 의료공공성 강화를 위한 희망연대), ‘모든 병원비를 건강보험 하나로’ 등 단체에 가입하여 활동하고 있다.

VI. 맺음말: “문제는 정치야. 이 바보야”

이 글은 대안성장론의 주체의 하나로서 노동조합의 역할에 주목했다. 노동자들 내부의 연대형성이 일자리의 창출은 물론 비정규직 문제 등 임금격차의 해소, 나아가 복지국가 발전 과정에서 관건이라는 사실을 밝혔다. 그리고 이 과정에서 노동조합이 주체로 나선다면 그것은 산별체제를 기반으로 한다. 이 경우 산별체제는 전국 또는 중위 차원에서 이루어지는 사회적 대화와 산별교섭체계, 그리고 기업차원에서의 경영참가를 아우르는 개념이다. 그런데 이 개념에는 그것을 현실화시키는 촉매요소가 빠져있다. 정치가 그것이다. 복지국가의 건설도, 법을 통한 노동권의 신장도 정치를 바꾸지 않고서는 불가능하다. 정치제도가 경제민주화를 뒷받침할 만큼 성숙하여야 한다.

우리 사회가 불평등의 사회라고 한다면 그 불평등의 중심에는 정치가 있다. 불평등의 중심에 정치가 있다면 이를 개선하는 열쇠도 정치에 있다. 다시 말해 기술의 발달이나 세계화가 아니라 제도와 사회규범 변화가 소득불균형을 확대시켰다는 주장이 경제학자들 사이에서 더 많은 지지를 얻고 있다. 따라서 "경제제도를 민주화하는 과정의 첫걸음은 경제적인 결정이라고 말해지는 정책결정의 대부분이 실은 경제적인 것이 아니라 정치적 결정이라는 사실을 인식하는 일이다"(러미스, 2011: 145).

정치적·경제적 변화의 시기를 보면 경제가 아닌 정치가 변화를 주도했음을 알 수 있다(크루그먼, 2008). 한국형 연대임금정책은 정부정책의 변화를 기반으로 한다. 동시에 노동조합이 우리 사회의 책임 있는 주체로 자리를 잡을 때 정치개혁도 한 단계 진전될 수 있다. 경제민주화가 아래로부터 새로운 경제질서를 구축한다는 사실을 의미한다면 그 실현을 위해서도 그것은 생활현장의 목소리를 담아내고 아래로부터의 역량을 결집하여야 한다. 정당정치 그 자체가 "민주적 방식으로 전환된 계급투쟁"의 성격을 갖는다는 지적과 같은 맥락이다. 노동조합이 자신의 이해는 물론 사회개혁과 민주주의를 위해서라도 정치참여가 필요하다는 사실을 말하는 지점이기도 하다.

그렇다면 한국의 노동자에게 노동조합을 통한 사회의 변화, 나아가 정치의 변화를 기대할 수 있는가? 한국의 노동자의식이 모호하거나 이중적이며 또한 복합적인 것은 급진적인 사회 정치의식을 가지게 만든 권위주의 정권이 자행한 노동탄압의 경험과 노동자 계급 전체를 아우르는 연대의식을 형성하는 데 악영향을 끼친 기업별 노조주의의 경험이 공존했기 때문으로 보인다(이주희, 2012: 134). 노동자들의 발언은 경제적 조합주의의 테두리와 기업이라는 벽을 넘지 못했다. 기업복지를 선호하는 노동자일수록 연대감이나 파업참여의사가 뒤떨어진다. 이주희(2012)의 결론은 비판적이다.

“정규직과 비정규직의 일자리는 이미 상당히 이질화되어 이들 사이에서 정책적 연대를 모색하기가 어려워 보일 뿐더러 비정규직에게서 정규직과의 차별과 격차를 바로 잡으려는 정치적 의지를 찾기도 힘들었다. 정치적인 진보의식이나 노동조합 활동이 사회의 변화에 기여할 가능성도 희박하다”.

위로부터의 개혁은 아래로부터의 참여와 지지 없이 가능하지 않다. 추진력도 지속가능성도, 그리고 사회적 지지도 획득할 수 없기 때문이다. 대안성장론을 현실화시키기 위해서도 개혁적인 정권의 성립도 중요하지만 그 과정에서 노동의 참여와 지지는 결정적이다. 오늘날 노동운동이 연대의 상실로 특징지어지는 것도 사실이다. 그러나 이 글은 노동운동을 동태적으로 볼 필

요가 있다는 사실을 지적해왔다. 경제주의에 갇힌 노동운동도, 복지와 갈등하는 노동운동도, 그리고 정치에 대한 무관심과 보수화된 정치의식도 ‘변화할 수 있다’는 인식이 그것이다. 그 바탕으로서 이 글은 산별체제의 구축을 제안했다. 물론 산별체제의 구축이 용이하다거나 산별체제가 만병통치약이라고 주장하는 것은 아니다. 산별체제가 필요하다고 해서 그것이 가능하다고 주장하는 것도 아니다.

이 글은 산별체제는 그 출발점이 될 수 있다는 생각과 산별체제의 구축은 가능하다는 인식에 바탕을 두고 있다. 실제로 거시차원의 노사정위원회가 비틀거리지만 중위차원의 사회적 대화로서는 지역노사민정협의회가 지역차원의 협력적 거버넌스로 광범위하게 결성되고 있다(어기구 외, 2014). 보건의료노사를 중심으로는 업종협의회 구성이 논의되어 오기도 했다. 산별교섭체제는 제한적이거나 보건의료산업, 금속산업, 금융산업 등에서 시행되고 있으며 서울시에서는 산하 공공기관을 대상으로 ‘근로자 이사제’의 도입을 논의하고 있다. 앞서 보건의료노조의 ‘의료공공성 투쟁’이 노동과 복지를 잇는 가교의 역할을 한다는 사실을 밝혔지만 비정규직 조직화에 나선 공공운수노조의 움직임도 주목의 대상이 된다. 2016년 현재 비정규직은 6만명으로 전체조합원 16만 8천명의 35.8%를 차지하고 있다. 여기에는 교육공무직이나 화물연대 소속 노동자, 지자체 업무직 노동자들이 포함되어 있다. 또한 최근들어 노동조합의 연대노력도 가시화되고 있다. 보건의료노조나 기아차지부 등에서 정규직과 비정규직, 대기업과 하청업체 사이의 임금격차를 줄이려는 움직임이 나타나고 있기도 하다(한겨레신문, 2016.4.4.).

산별체제는 기업의 벽을 넘어 산업차원에서 노동자들을 조직하는 시스템이다. 조직대상이라는 측면에서 물리적 공간의 확대는 방법의 확대는 물론 이념지형의 확대를 가져온다. 즉 노조로서는 작업장 이슈만이 아니라 공장의 담을 넘어 사회적 이슈를 포괄할 수 있게 만든다. 이는 나아가 그 실현수단으로 산별교섭뿐 아니라 시민사회단체 및 정당과 연대를 가능하게 만들어 권력자원의 확대를 가져온다. 뿐만 아니라 중장기적인 정치세력화의 매개지점(김상곤, 2002)이 되기도 한다. 노동조합과 정당의 관계에서도 노동조합이 정당에 참여하는 당파적(partisan) 참여모형과 미국에서 보이는 비당파적(non-partisan) 압력단체 모형이 있다. 전자가 민주노총이 추구해왔던 모형이라면 후자는 한국노총 방식에 해당된다. 이러한 정치모형이 이 글이 말하는 정당을 포함한 사회적 연대의 구축과 배치되는 것은 아닐 것이다.

노조가 우리 사회가 제기하는 질문, 핵심적으로는 저성장과 양극화에 대해 책임 있게 답변하지 못했을 때 노조는 ‘사회발전’의 과정에서 배제되고 소외될 수밖에 없다. 그 결과는 노조가 경제적 이해조차 실현시키지 못하는 것으로 나타난다. 이 글은 대안성장전략으로서 노조의 강화 - 산별체제의 형성 - 를 통한 연대임금의 실현에 초점을 맞췄다. 이는 연대임금, 연대일자리, 그리고 복지동맹의 형성을 포함한다. 노조의 활성화는 노사관계의 재편을 내용으로 한다면

그 수단으로서 이 글에서는 사회적 대화와 산별교섭, 그리고 경영참가(공동결정제도)를 제시했다. 이를 통해 노조가 노동자(서민)의 소득을 높이고 내수를 진작함으로써 성장과 아울러 일자리 만들기로 연결된다는 것이었다. 이 과정에서 사회운동 노조주의는 전체과정을 규율하고 노조의 지향을 규정짓는 깃발의 역할을 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김교숙, 2011. 산업민주주의와 근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률, 『노동법논총』, 제21집.
- 김동배·박우성·박호환·이영면, 2005. 『임금체계와 결정방식』, 한국노동연구원.
- 김상곤, 2002. “공공부문 파업과 한국의 노사관계: 기간산업 3개 노조의 ‘민영화저지 파업’을 중심으로, 『사회경제평론』 제19호.
- 김영순, 2011. “보편적 복지국가를 위한 복지동맹: 조건과 전망”, 시민과 세계 19.
- 노동전문가 33인, 2013. 『왜 다시 산별노조인가』, 매일노동뉴스.
- 박상훈, 2015. “한국사회의 불평등과 정치의 역할”, 이정우·이창곤 외, 『불평등한 한국, 복지국가를 꿈꾸다』, 후마니타스.
- 박태주, 2010. “사회운동적 노동조합주의를 통해본 노동운동 재생전략과 과제: 전국공무원노동조합의 사례를 중심으로”, 『산업노동연구』, 제16권 제2호.
- 박태주, 2009. “금속산별 중앙교섭의 경과와 결정요인: 현대자동차 사례”, 『경제와 사회』제83호.
- 배규식, 2008. “유럽국가들의 산별교섭의 성립조건과 교훈”, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원.
- 배규식 외, 2015. 『서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구』, 서울특별시
- 선학태, 2011. 『사회적 합의제와 합의제 정치』, 전남대학교 출판부.
- 신광영, 2013. 『한국사회 불평등연구』, 후마니타스.
- 신원철, 2005. “노동조합의 단체교섭과 임금소득 불평등”, 『노동사회』(3월), 한국노동사회연구소.
- 양재진, 2009. “한국의 대기업 중심 기업별 노동운동과 한국복지국가의 성격”, 『한국정치학회보』, 39집 3호.
- 오건호, 2008. 사회연대전략의 좌절 원인과 실천적 함의, 한국산업노동학회 2008 상반기 학술대회.
- 어기구 외, 2014. 『통합거버넌스모델 확대 및 활성화 방안: 지역노사민정협의회의를 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.
- 이상현, 2014. “소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의”, 『사회경제평론』, 제43호.
- 이상호, “독일의 사회적 협의제도와 지역노사정의 다층적 파트너십”
- 이승협, 2008. “독일 단체교섭체계의 구조와 변화”, 『유럽의 산별 단체교섭과 단체협약 연구』, 한국노동연구원
- 이주호, 2016. “보건의료노조 산별운동 현황과 과제” 고대 산별연구 워크숍 발표자료.
- 이주희, 2008. “산별 조직화의동력과 한국형 산별교섭 모형”, 은수미·정주연·이주희, 2008. 『산별노사 관계, 실현가능한 미래인가?』, 한국노동연구원.
- 이주희, 2012. 『고진로 사회권』 후마니타스.
- 전지윤, 2008. “사회연대전략, 연대로 포장한 양보와 후퇴”, 참세상(4.7). http://www.newscham.net/news/view.php?board=renewal_col&nid=47158
- 정동관, 2015. 『산별직무급의 이론과 실제』, 한국노동연구원.

- 정이환, 2005. “사민주의 노동체제는 와해되는가”, 『경제와 사회』, 171-195.
- 조용만·박지순, 2006. 『노사관계 변화에 따른 단체협약 효력확장제도 연구』, 노동부.
- 최장집, 2005. 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.
- 라이시, 로버트/안진환·박슬라, 2011. 『위기는 왜 반복되는가』, 김영사.
- 러미스, C. 더글러스/김종철·최성현 옮김, 2011. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』, 녹색평론사.
- 로이스, 에드워드 지음/배충효 옮김, 2015. 『가난이 조종되고 있다』, 명태.
- 스텐딩, 가이 지음/김태로 옮김, 2014. 『프레카리아트: 새로운 위험한 계급』, 박종철출판사.
- 크루그만, 폴/예상한 외, 2008. 『미래를 말하다』, 현대경제연구원.
- Dahl, R. 1985, A Preface to Economic Democracy, Berkley: University of California Press
(배관표 옮김, 『경제민주주의에 관하여』, 후마니타스.
- Hyman, R., 2001. *Understanding European Trade Unionism: Between market, calss and society*, London: SAGE Publications.
- OECD, Employment Outlook 2004
- Marginson, P., 2015. Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault? *European Journal of Industrial Relations* 21:2.
- Schulten, T., 2002. A European Solidaristic Wage Policy? *European Journal of Industrial Relations*, 8(2).
- Sisson, K. and Marginson, P., 2002. Co-ordinated Bargaining: A Process for Our Times? *British Journal of Industrial Relations* 40:2.
- Stockhammer. E., 2011. Wage-led growth: An introduction.
- Traxler, F., 2003. Coordinated bargaining: a stocktaking of its preconditions, practices and performance, *Industrial Relations Journal* 34: 3.

발제 3

교육정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당

김현국 소장
(미래와균형)



교육정책 비전과 의제 그리고 더불어민주당 -2016 재정자치체제 혁신안

2016. 7. 12.



연구소장 김현국

질문

- ✓ 미국 민주당, 공화당 정강정책(platform)은 4년마다 대선 전에 개정
- ✓ 영국 노동당, 보수당의 정강정책(manifesto)은 5년마다 총선 전에 개정
- ✓ 일본 자민당과 한국 지자체장들은 매년 공약 이행 결과를 보고
- ✓ 2012년 12.19대선 때 한국 1당, 2당(12.13.)은 투표일 직전 공약집을 발표
- ✓ 2016년 4.13총선 때 더불어민주당은 3.28에 총선평약집을 발간
- ✓ 지금 시점이 정당의 강령, 정책을 개정하기에 적절한 시점일까?
- ✓ 여소야대를 만든 주권자들이 지금 시점에 바라는 것은 실행계획이 아닐까?
- ✓ 교육자치를 포함하여 지방자치를 중앙정부 공직자들이 결정하는 체제가 바람직한 결과를 기대할 수 있을까?
- ✓ 지방자치와 관련된 중요한 결정을 지방자치단체, 교육청, 국회, 중앙정부도 아닌 법관에게 맡기는 사회는 지속될 수 있을까?
- ✓ 다른 나라들은 어떤 해법을 찾았을까?
- ✓ 대한민국헌법 제31조 제6항 “교육제도, 교육재정 등은 법률로 정한다”는 실현되고 있는가?
- ✓ 여소야대 국면에서도 강령, 정책에 애매한 표현을 써야 할까?
 - ✓ 점진적으로 고교교육을 의무교육으로 한다.
 - ✓ 소수자에 대한 교육적 배려를 강화한다.
 - ✓ 능력 사회로 전환할 수 있도록 공정한 사회구조를 만든다.
 - ✓ 자율적 학교문화를 만든다.

2

지방교육자치재정 위기 원인



✓ 4.6조원(12), 6.0조원(13), 8.5조원(14), 14.6조원(15), 17.7조원(16)

누리과정 재원 전가

✓ 2.7조원(13), 3.4조원(14), 4조원(15), 4.1조원(16)

시도 법정 전입금 증가 추세 ↓

✓ 1.1조원(13), 2.0조원(14)

무상급식 확대

✓ 2.5조원(14): 지방채 증가 없이 자체 재정 혁신으로 추진

3

지방교육재정교부금 예산액



연도별 증가율	교부금	9.3%	6.2%	1.8%
	정부 일반회계 세출예산	9.4%	6.2%	4.2%
	국내총생산 (명목)	6.5%	5.7%	3.8%

* 2014년까지의 교부금: 지방교육재정알리미 * 2015, 2016 교부금: 국회, 예산안 의결 결과 * 정부 일반회계 세출예산: 기획재정부, 디지털예산회계시스템, 노무현정부와 이명박정부는 일반회계 세출 증가율, 박근혜정부 시기는 정부 총지출 증가율
 * 국내총생산: 한국은행, 경제통계시스템
 * 노무현정부 국내총생산은 임기인 2003~7년을, 일반회계 세출예산과 교부금은 편성시기인 2004~8년을 반영

4

중앙정부의 성장률 예측 실패, 세수 예측 실패

연도	예산 편성 때 정부 전망	실제 경제성장률	세수 결손
2011	5.0%	3.7%	
2012	4.5%	2.3%	-2.8조원 → 2014년 교부금 감액
2013	4.0%	2.9%	-8.5조원 → 2015년 교부금 감액
2014	3.9%	3.3%	-10.9조원 → 2016년 교부금 감액
2015	4.0%	2.6%	-5.6조원 → 2015년 추경 반영
2016	3.3%	2.8%	

5

지방교육채 폭증

발행액, 부채비율 단위: 억원, %

시도	2010	2011	2012	2013	2014	부채비율
제주	-	-	-	-	-	0.0%
강원	35	-	-	123	552	9.6%
전남	187	-	-	806	2,495	10.4%
경북	144	-	-	213	2,256	14.7%
충북	17	-	-	223	1,720	15.2%
충남	-	-	-	354	1,557	15.8%
부산	-	-	-	424	1,535	16.2%
광주	630	-	-	196	1,110	17.1%
전북	54	-	-	257	1,548	17.1%
대구	26	-	-	348	1,350	20.9%
대전	399	-	-	196	804	21.6%
경남	155	-	-	572	3,788	22.4%
서울	3,538	-	-	1,311	2,421	23.1%
울산	50	-	-	808	951	23.9%
인천	735	-	339	152	3,031	28.8%
경기	4,432	-	-	3,379	9,392	49.4%
세종	-	-	-	221	3,511	67.2%
계	10,402	-	339	9,583	38,022	

- ✓ 2015년 6.5조원, 2016년 4조원 예상
- ✓ 11, 12년 무상급식 확대 시 부채 발생 없음
- ✓ 누리과정 전가 후 지방채 폭증
- ✓ 민자사업 미상환액 잔액(14년 말): 6.5조원
- ✓ 보통교부금 정률 배분하는 제주도 부채 0원
- ✓ 부채비율(2015년 감사원 감사 시점) 40% 초과하면 지방채 발행 금지(지방재정법)
- ✓ 25~40% 구간은 지방채 발행 한도 절반(15)
- ✓ 법령과 감사원 통보를 무시하고 교육부는 교육청들에 2016년 지방채 발행을 강요
- ✓ 지방채상환액 규모도 폭증: 1.4조원(11), 0.8조원(12), 0.8조원(13), 2.8조원(14)
- ✓ 부채는 미래 학생들의 기회를 악화시킴

* 지방교육채 발행액: 지방교육재정알리미

* 부채비율(지방교육채 + 민자사업 미상환액 잔액); 감사원(2015), 지방교육재정운용실태 감사결과보고서

6

지방교육재정 부채 폭증: 법령 위반 교육부의 지방채 강요

시도	부채비율	지방채발행 한도
세종	67.2%	0%(2013 이후)
경기	49.4%	0%(2013 이후)
인천	28.8%	4% 이내
울산	23.9%	6% 이내
서울	23.1%	6% 이내
경남	22.4%	6% 이내
대전	21.6%	6% 이내
대구	20.9%	6% 이내
광주	17.1%	6% 이내
전북	17.1%	6% 이내
부산	16.2%	6% 이내
충남	15.8%	6% 이내
충북	15.2%	6% 이내
경북	14.7%	8% 이내
전남	10.4%	8% 이내
강원	9.6%	8% 이내
제주	0.0%	8% 이내

- ✓ 감사원 감사 결과
- ✓ 교육부는 시도교육청 부채비율을 법령에 어긋나게 적게 산정
- ✓ 교육부는 법령에 어긋나게 교육청들에게 과다한 지방채 발행을 강요하고 있음
- ✓ 교육부가 법령에 어긋나게 지방채 발행을 강요하면서 교육청들의 부채가 폭증하고 있음
- ✓ 감사원은 교육부에게 법령에 맞게 바로잡을 것을 통보
- ✓ 세종, 경기도는 2013년 이후 지방채를 발행할 수 없음
- ✓ 인천은 교육부가 강요하는 지방채 규모의 절반 정도만 발행할 수 있음
- ✓ 교육부는 감사결과를 무시하고 2016년에도 교육청들에게 과다한 지방채 발행을 강요
- ✓ 해당 법률: 지방재정법

* 감사원(2015), 감사 결과 보고서

7

중앙정부 정책 재원을 학생들이 부담

프랑스 헌법 제72-2조

국가와 지방자치단체 간의 모든 권한 이양은 그 권한의 행사에 총당되던 재원의 이양을 수반한다. 지방자치단체의 지출을 증가시키는 모든 사업의 신설이나 확대는 법률로 정하는 재원을 수반한다.

독일연방공화국 기본법 제104a조 제2항

연방의 위임으로 주가 사업을 집행하는 경우에는 연방은 이에 소요되는 지출을 부담한다.

대한민국 중앙정부가 지방자치단체로
0, 1, 2세 무상보육과 기초연금의 재원 일부를 전가

국세인 부가가치세의 11%를 지방소비세로 전환하여
재원 부담을 보전시킴

-4.7조원

대한민국 중앙정부가 지방교육자치단체로
3, 4, 5세 누리과정 재원 전부를 전가

학생들이 교육기회 축소, 또는 악화로 부담하는 중

8

정상적인 정책 과정은?

정책 과정	실제	정상	대책
정책 결정 주체	국무위원 5명	중앙정부, 교육청, 지자체, 정당 등 권한 있는 책임자들	정부 실패를 인정하고 국회가 합의 기구를 빨리 구성, 운영
유보 통합	재원 부담만 전가 후 4년 께 추진 못함	합의 > 법, 제도 변경 > 권한, 책임, 인원, 재원 이관 > 시행	정부 실패를 인정하고 국회가 유보통합 기구를 구성
재원 부담	중앙정부 사업 재원을 교육청이 부담	중앙정부 공약은 국고로, 지자체 공약은 지방재정으로	정당과 공직자 역량 강화 시민사회와 언론 감시 철저
누리과정 재원 부담	지방교육재정에 아무 권한 없는 국무위원들이 교육청으로 전가	중앙정부와 지자체 책임자들이 합의기구 결정에 따라 분담	합의 전까지는 국고 투입
상위법 위반 시행령	'누리과정을 교부금으로 부담' 한다는 보육법 시행령	지자체와 합의가 없는 한 중앙정부 사업은 국고로 부담	법을 정비하여 상위법 위반 시행령 원천 봉쇄
'누리과정 재원 교부' 주장	중앙정부는 누리과정 재원을 전혀 부담하지 않음	교부금은 총액으로 교부하는 교육 지방자치 재원	허위 주장하는 공직자들 문책
'누리과정 의무 편성' 주장	지방재정법 시행령 개정	지방재정법의 '의무지출' 은 5년 중기계획 필수 반영 항목에 불과	허위 주장하는 공직자들 문책
정부조직법	보육 재원을 교육청으로 전가	영유아보육은 복지부, 유아교육은 교육부 소관	복지부가 보육 재원을 담당하도록 보육법 개정
언론 보도	명백한 허위 주장을 받아쓰는 기자들이 남아 있음	사실과 어긋나는 기사는 편집 과정에서 걸러내야	

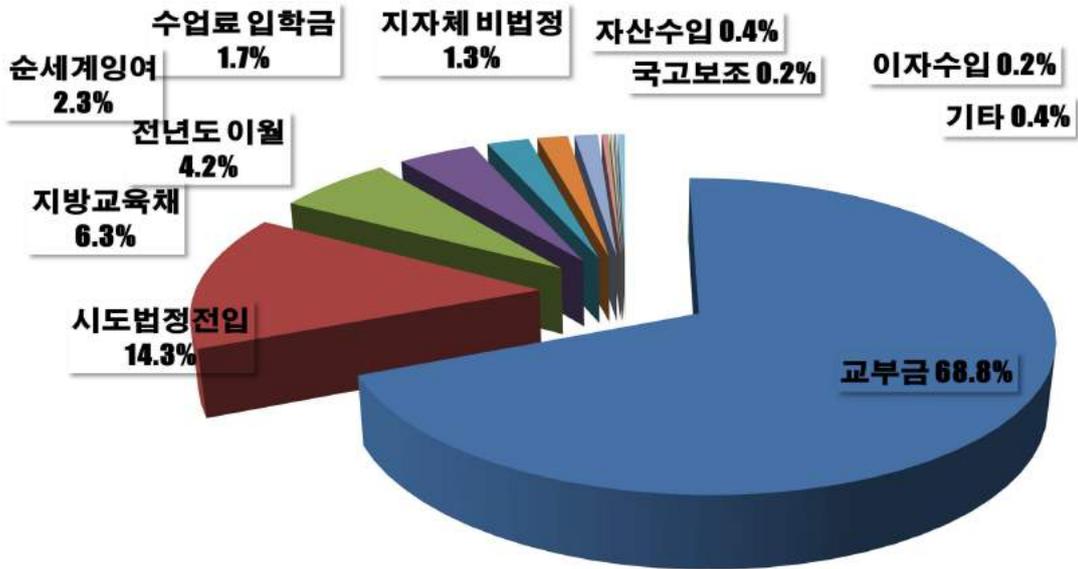
9

정상적인 공약 과정은?

공약 과정	실제	정상	대책
2012년 누리과정 공약	이미 시행 중인 누리과정의 '국가원전책임제'	2013년부터 국고로 전액 부담 했어야	2016년부터 국고 부담 2013~2015년 교육청 부담 지방채를 국채로 전환
누리과정 실패	아무런 설명조차 없음	사과와 대책 제시	대통령 사과, 책임자 문책
고교 무상교육 실패	3년 께 전혀 추진하지 못함	추진했어야 함	대통령 사과, 책임자 문책
학급 규모 축소 실패	3년 께 전혀 추진하지 못함	추진했어야 함	대통령 사과, 책임자 문책
공약 이행 책임	중앙정부는 아무 역할 못함	기재부, 교육부 등이 적극 추진	공약 이행 실패한 장관 해임
교육재정 규모	정부여당은 학생 수 감소에 따라 교육재정 축소를 주장	새누리당은 이번 총선에서 교육재정 축소를 공약해야	시민사회와 언론의 감시 필요
무상급식, 혁신학교, 시립대 반값등록금, 무상교복, 무상 산후조리원, 정년 배당	2011~2012년 교육청은 지방채 발행 없음(인천 제외)	공약대로 부채 증가 없이 추진 해야	중앙정부 공직자들은 지자체에게 재정운용역량을 배워야

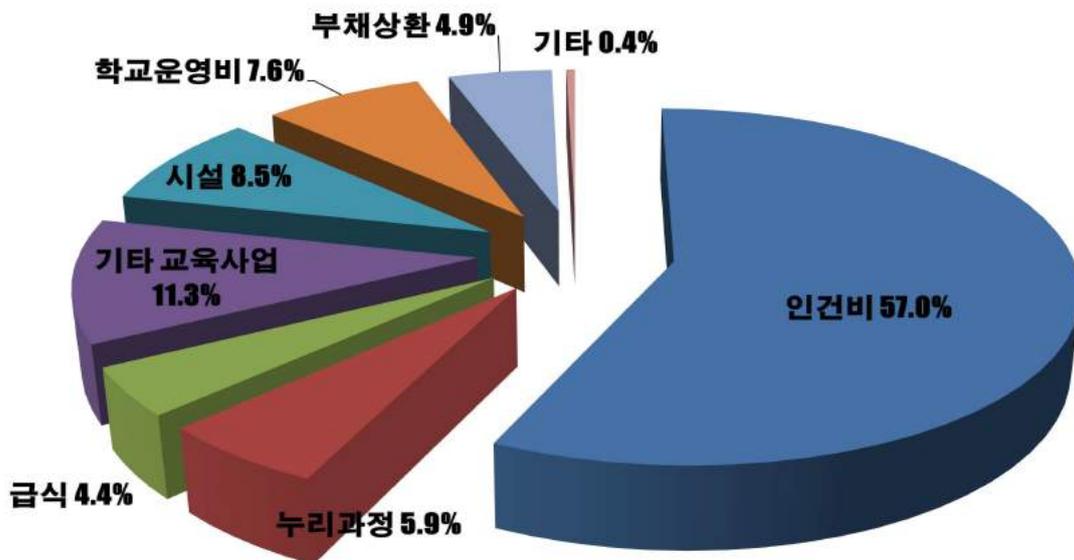
10

지방교육재정 세입 60.5조원 구성(2014년 결산)



11

지방교육재정 세출 56.8조원 구성(2014년 결산)



12

2016년 지방교육재정 세입 부족

	2012	2013	2014	2015	2016
누리과정 부담	1.24조원	2.68조원	3.38조원	4조원	4조원
지방채 잔액	2.08조원	2.97조원	4.87조원	10.65조원	?
채무/예산 비중	20.3%	20.7%	22.1%	30.6%	

세입 추계 54.7조원

세출 추계 61.2조원

△6.5조원

인건비 공무원 3.5%, 무기계약직 5.2% 인상을 제외한 모든 사업을 동결할 때

- 지방채로 충당하면 미래 학생 학습기회를 악화시킴
- 재정위기 지자체(채무 40% 초과) 지정 → 예산편성권한 박탈

13

2016년 시도별 누리과정 본예산 편성 현황 단위: 억원, 개월, %

시도	소요액			편성액			편성 개월	
	유치원	어린이집	계	유치원	어린이집	계	유치원	어린이집
경기	5,100	5,459	10,559	0	0	0	0	0
서울	2,521	3,807	6,328	0	0	0	0	0
경남	1,454	1,444	2,898	1,454	241	1,695	12	2
인천	1,155	1,237	2,392	594	561	1,155	6	0
부산	1,330	977	2,307	841	488	1,329	7.6	6
경북	1,167	986	2,153	1,167	493	1,660	12	6
대구	1,153	765	1,918	798	510	1,308	8.3	8
충남	671	1,073	1,744	671	536	1,207	12	0
전북	691	833	1,524	691	0	691	12	0
전남	482	951	1,433	0	0	0	0	0
광주	706	670	1,376	0	0	0	0	0
대전	752	543	1,295	367	275	642	6	6
충북	459	824	1,283	229	412	641	6	0
강원	454	659	1,113	227	0	227	6	0
울산	569	465	1,034	569	349	918	12	9
제주	166	458	624	166	76	242	12	2
세종	86	172	258	86	0	86	12	0
계	18,916	21,323	40,239	7,860	3,941	11,801		
편성률				41.6%	18.5%	29.3%		

14

중앙정부를 압도하는 지방자치의 성과

지방자치

- ✓부채 상환
- ✓무상급식
- ✓청년배당
- ✓자살 감소
- ✓비정규직의 정규직 전환
- ✓공립 유치원, 어린이집 확대
- ✓차 없는 거리
- ✓공공자전거

중앙정부

- ✓정부부채 증가
- ✓성장률 하락, 예측 실패
- ✓세월호 참사
- ✓메르스 확산
- ✓증세 없는 복지
- ✓소득세 증가, 법인세 감세
- ✓결혼, 출산 포기
- ✓양극화 심화
- ✓헬조선/ 흙수저

3대 조세 징수액의 변화

지난 4년 국회와 정부는 누구를 도왔는가?



12 → 16년 변화

소득세 32.9% ↑
 부가가치세 4.4% ↑
 법인세 0.1% ↑

* 국회 예산정책처(2016), 대한민국 재정 2016, 7쪽; 2014년까지는 결산, 2015년은 추경예산, 2016년은 본예산

다른 나라들의 재정자치체제

정책과 재정 자치

- ✓ 미국, 독일, 연방정부는 복지, 교육 등 부문에 아무 권한 없음(헌법)
- ✓ 북유럽 중앙정부는 측정, 경험과 지식 공유가 주 업무
- ✓ 프랑스는 1982년 지방분권화법 제정, 교육 부문 권한을 대폭 지방 이양
- ✓ 일본은 1999년 지방분권일관법, 국가위임사무(교원 정원 등)를 폐지
- ✓ 독일과 프랑스 등은 헌법으로 중앙정부 사업 재원의 지방 전가를 금지
- ✓ 거의 모든 선진국은 교육재정 대부분을 학생 수 비례하여 학교로 배분
- ✓ 학교 구성원들이 정책과 재정을 결정하는 대부분 권한을 행사
- ✓ 중앙정부, 교육자치단체는 특수(다문화)교육, 직업교육, 격차 해소, 통학 지원 등 정책과 재정만 직접 결정

17

지방세 비중이 작으면 국세 일부 지방전담은 필연

국세, 지방세 비중

국가	중앙정부		지방정부		지방세/국세	
	2000	2013	2000	2013	2000	2013
스웨덴	60.0%	49.9%	28.8%	36.9%	48.1%	74.0%
일본	38.7%	35.0%	26.1%	24.2%	67.4%	69.1%
핀란드	53.0%	47.6%	21.6%	23.4%	40.8%	49.1%
프랑스	41.9%	33.6%	10.1%	12.9%	24.2%	38.3%
덴마크	67.6%	73.3%	30.8%	26.3%	45.6%	35.8%
이탈리아	55.8%	53.8%	15.3%	16.2%	27.5%	30.1%
폴란드	51.4%	48.2%	9.2%	12.9%	17.9%	26.8%
한국	68.2%	58.1%	15.1%	15.5%	22.2%	26.6%
노르웨이	84.9%	86.9%	15.1%	13.1%	17.8%	15.1%
포르투갈	69.4%	67.6%	6.3%	7.0%	9.1%	10.3%
이스라엘	78.9%	76.1%	6.4%	7.3%	8.1%	9.6%
그리스	68.9%	63.6%	0.8%	5.6%	1.2%	8.8%
네덜란드	56.6%	54.4%	3.4%	3.7%	6.0%	6.8%
영국	78.4%	75.8%	4.0%	4.9%	5.1%	6.5%
슬로바키아	58.0%	53.6%	1.4%	2.9%	2.4%	5.3%
체코	54.9%	55.2%	0.9%	1.3%	1.6%	2.3%
평균	66.6%	63.2%	11.0%	12.0%	16.5%	19.0%

* 경제협력개발기구(2015), Revenue Statistics 2015 자료를 활용

- ✓ 국세, 지방세 비중은 인접한 나라끼리도 크게 다른 경우가 많음
- ✓ 지방세 비중이 작다고 지방자치 약한 나라라고 할 수 없음
- ✓ 독일은 대규모 조세들이 공동조세
- ✓ 한국 지방세 세입은 53.8조원(2013)
- ✓ 지자체 총지출은 211.6조원(2014)
- ✓ 내국세 일부를 지방 재원으로 교부해야만 일반정부 체제 유지 가능
- ✓ 중앙정부는 내국세 20.27% + 교육세 국세분을 의무적으로 교부해야 함
- ✓ 교부금 39.4조원, 교부세 34.9조원(2015 예산)
- ✓ 지방재정을 지방세로 충당하라는 주장은 억지
- ✓ 교부금은 헌법과 법률에 따른 법정 자원
- ✓ 교부금을 '의존'재원이라는 것은 무리

18

다른 나라들의 재정자치체제

국세, 지방세, 공동조세(독일)

- ✓ 규모가 큰 판매세(부가가치세), 소득세, 법인세는 공동조세
- ✓ 연방정부, 주정부, 지방자치단체 배분 방식을 헌법(기본법)으로 자세하게 규정
- ✓ 지방 간 격차 조정을 위해 판매세를 인 구비례로 배분
- ✓ 지방자치 제도 변경 시 연방참사원(주 정부 대표회의) 결정을 반드시 거쳐서 연방의회가 결정

배분 결과
연방정부 42.7%
주정부 36.8%
지자체 12.3%
EU 8.2%

단위: 억 €, %

독일 조세 2007	금액	비중
공동세	3,743.3	69.5%
소득세	1,817.7	33.8%
판매세	1,696.3	31.5%
법인세	229.3	4.3%
연방정부세	896.8	16.7%
에너지전기세	453.2	8.4%
보험세	103.3	1.9%
기타 소비세	177.0	3.3%
연대세	123.5	2.3%
관세	39.8	0.7%
주정부세	228.4	4.2%
자동차세	89.0	1.7%
경주복권세	17.0	0.3%
맥주세	7.6	0.1%
소방세	3.2	0.1%
취득세	69.5	1.3%
재산세	0.1	0.0%
상속증여세	42.0	0.8%
지방자치단체세	514.0	9.5%
영업세	401.2	7.5%
부동산세	107.1	2.0%
기타	5.7	0.1%
계	5,382.5	100.0%

다른 나라들의 재정자치체제

독일 기본법 제10장 재정(16개 조문)

- ✓ 소득세, 법인세는 기본법이 정한 지방자치단체 몫을 뺀 다음, 연방정부와 주정부가 반씩 나누어 쓴다. 주정부 몫은 징수액에 비례한다.
- ✓ 판매세의 연방정부와 주정부의 몫은 연방참사원이 동의한 연방법률로 정한다. 주정부의 몫은 인구수에 비례하되, 최대 1/4까지를 한도로 연방참사원이 동의하는 연방법률에 따라 주민 1인당 세수가 평균 이하인 지역으로 추가 배분할 수 있다.
- ✓ 공동조세: 소득세, 판매세, 법인세
- ✓ 연방정부세: 소비세 대부분(에너지와 전기, 보험, 담배, 커피, 설탕, 삼페인 등), 연대세(소득세와 법인세의 부가세로 통일비용에 충당), 관세
- ✓ 주정부세: 소비세 일부(자동차세, 경주복권세, 맥주세, 소방세), 부동산취득세, 재산세, 상속증여세
- ✓ 지방자치단체세: 영업세, 부동산세
- ✓ EU 몫: 관세의 90%, 연방정부 몫 판매세의 일부

* 국회도서관(2013), 세계의 헌법
 * 김유찬, 원유희(2009), 주요국의 조세제도 독일편

지방교육재정 위기 해법

내국세 교부금 몫 확대

- ✓ 교육감협의회 등은 20.27% → 25.27%로 확대 요구
- ✓ 김태년(2013), 설훈(16), 김태년(16), 주승용법안(16) 25~25.27%로 확대
- ✓ 25%로 확대하면 교부금 8.2조원(2014년 기준) 증가
 - 누리과정 재원 4조원 감당 가능(법 제도 정비는 별도)
 - 고교무상교육 2.3조원 가능
 - 3년내 모든 시군 학급 규모 적정화를 위한 교직원 증원 등 1.5조원 가능

특별교부금 폐지

- ✓ 의회 통제 불가능한 특별교부금은 근대 이전 군주제 사회 제도
- ✓ 60%를 사용하는 국가시책 폐지: 바람직한 국가 시책은 국고 사용
- ✓ 30%를 사용하는 지역현안은 보통교부금으로 통합: 학교 시설사업을 중앙정부가 배분하는 것은 비효율, 불공평 초래
- ✓ 10%를 사용하는 재해수요는 폐지: 예비비로 충분
- ✓ 중앙정부도 4% → 3%로 축소하는 법안을 2014년에 제출
- ✓ 폐지하면 보통교부금 1.4조원 증가
- ✓ 학교 행정업무 현저하게 사라짐

21

지방교육재정 위기 해법

중앙정부 사업 재원 전가 금지

- ✓ 향후 헌법 개정 시 헌법에 반영
- ✓ 임시로 국가재정법, 지방재정법을 강화하여 반영
- ✓ 상위법 위반 시행령 시급하게 정비
- ✓ 국가위임사무 제도 폐지
- ✓ 중앙정부와 교육자치 역할을 명확하게 구분

유아교육 - 보육 통합

- ✓ 중앙정부는 누리과정 재원 전가 후 4년 넘도록 유보통합 추진 실패
- ✓ 국회 주관 사회적 합의 > 법과 제도 변경 > 재원과 인원 이관 > 시행

중앙정부가 원인인 지방 부채를 국채로 전환

- ✓ 지방교육채 → 국채로 전환(2015년말 잔액 10.72조원, 2016년말 14.36조원 추정)
- ✓ 변경 때까지는 중앙정부 보증 조건으로 변경
- ✓ 민자사업도 중앙정부 직접 상환 방식으로 계약 조건 변경
- ✓ 매년 2,362억원 이상 세금 절감 가능(지방교육채 2014, 5년 발행 평균 금리 2.86% - 2016. 7. 8. 국고채 금리 1.21%) * 14.36조원 = 2,362억원

22

지방교육재정 위기 해법

교부금 제도 개선

- ✓ 보통교부금 총액 + 지방 수입액 = ①지방 재정 규모
- ✓ 중앙정부 원인 부채 소멸 시까지 ②부채 상환금을 우선 배분
- ✓ 이어서 ③신설, 이전, 증설 비용을 배분
- ✓ 남은 금액을 학생 수 비례 몫 62.5%, 학교 수 비례 몫 37.5%로 가배분
- ✓ ④전년 대비 3% 넘게 감소하는 시도는 전년도의 97%를 배분
- ✓ ②, ③, ④ 제외 금액을 학생 수 비례 몫 62.5%, 학교 수 비례 몫 37.5%로 실제 배분
- ✓ 다음 해 내국세 수입액 예측, 다음 해 학생 수, 학교 수 예측, 수업료와 입학금 규모 예측, 광역 지자체 법정 전입금 예측액 확정 후 10분이면 17개 시도교육청 보통교부금 배분액 확정 가능
- ✓ 10월 2일부터 교육청은 내년도 예산안 편성 가능; 편성 기간 3배 증가 (교육부는 2015년에 10월 23일에 배분액을 통보)
- ✓ 교육부 교부금 업무가 불투명하다는 논란이 사라짐
- ✓ 국회가 교육부를 감독할 부담도 경감
- ✓ 교육청 사이의 갈등 요인 해소

23

대학교육 위기 해법

- ✓ 고등교육교부금 제도 도입
- ✓ 기존 재정 + 12조원이면 개발기구 평균 수준 도달
- ✓ 교원 학생 비율 등에서 일정 수준 이상인 학교에 전공별 학생수 비례로 배분하여, 대학교육과 연구의 질을 개선
- ✓ 교원당 학생수, 등록금을 개발기구 평균 수준으로 개선
- ✓ 비정규 교수를 한국연구재단 소속 강의교수로 임용, 강의와 연구 활동 수행
- ✓ 국공립통합네트워크가 공동 선발, 공동 학사운영으로 서열 부작용 완화
- ✓ 희망하는 사립대도 공영형 사립대로 전환하고 네트워크에 포함시킴
- ✓ 공정등록금심의위가 결산 후 등록금 심의하여, 초과징수분은 환불시킴
- ✓ 정책 결정을 교육부 → 국가교육위원회 고등교육분과로 이관하여 대학 자주성을 보장
- ✓ 총장직선제를 보장

24

더불어민주당 2012년 대선 교육 부문 주요 공약

- ✓ 국가교육위원회 설치
- ✓ 자사고, 외고 등 일반고 전환
- ✓ 혁신학교를 공교육 표준으로 만들고 전면화
- ✓ 학급당 학생 수 초등 20명, 중고 25명
- ✓ 모든 학교에 상담, 영양, 보건, 사서교사 배치 등 교원 총원
- ✓ 고등교육재정교부금법 제정 GDP 1% 투자. 투명한 사학도 지원
- ✓ 학생, 교직원, 전문가가 참여하는 등록금심의위원회 기능 강화
- ✓ 국립대 통합 네트워크 구축, 강의 개방, 학생과 교수 교류. 향후 공동학 위제로 발전
- ✓ 학교비정규직을 공무원으로 전환
- ✓ 국제노동기구 기준에 맞춰 공무원, 교원 노동기본권을 보장
- ✓ 0~5세 양육수당을 아동수당으로 전환, 향후 11세까지 확대 검토
- ✓ 5세 이하 무상교육, 무상보육
- ✓ 국공립 보육시설을 이용자 40%까지 확대
- ✓ 국회 분권특위 설치하여 지방 이양 사무 일괄 심의 추진. 중앙정부와 지자체 사무 배분 기준을 구체화, 사무 이양 시 재정 지원 반드시 병행

25

더불어민주당 2016년 총선 교육 부문 주요 공약

- ✓ 고등교육재정 GDP 1.1%(17.15조원, 2005년 기준)로 확대
- ✓ 고교무상교육
- ✓ 초등 학습준비물과 체험활동비 학부모 부담 제로화
- ✓ 고교 수강신청제로 학생 교과 선택권 보장
- ✓ 의무교육기관(초, 중, 특수) 친환경 무상급식비 일부 국가 부담
- ✓ 학급당 학생 수 25명 이하로 감축
- ✓ 국립대 총장 선출 방식 대학 자율권 보장
- ✓ 보육예산 100%를 중앙정부가 담당
- ✓ 국세, 지방세 간 세목을 합리적으로 조정
- ✓ 지방 이양, 통폐합 등 국고보조사업을 정비
- ✓ 지방이양일괄법의 단계별 제정
- ✓ 역사교과서 국정화 금지 특별법 제정, 비입시과목부터 교과서 자유발행 제 검토, 역사 왜곡 심한 2016년 초등 5학년 사회과 교과서 폐기
- ✓ 18세 선거권
- ✓ 지방교육재정교부금 내국세 몫 5% 증가

26

재정자치체제 추진 전략

국회, 지자체 합의기구

- ✓ 국회, 광역과 기초 지방자치단체협의회, 교육감협의회가 합의기구 구성
- ✓ 지방자치, 조세와 지방재정의 기본구조를 결정
- ✓ 국회와 지자체가 합의하고 2016년 정기국회까지 이행
- ✓ 권한 없는 중앙정부의 의견은 참고 사항
- ✓ 국회, 중앙정부와 지방정부의 권한을 구분
- ✓ 국가위임사무를 폐지하여 갈등 소지를 원천 제거
- ✓ 지방자치기본법을 제정하여 권한을 분명하게 구분
- ✓ 향후 헌법 개정 시 반영
- ✓ 지방 사무의 재원을 추계
- ✓ 해당 규모만큼 부가가치세, 소득세, 법인세를 공동조세로 전환
- ✓ 경기 변화로부터 상대적으로 안정적인 지방재정 구조를 확보
- ✓ 광역, 기초에 인구, 면적 비례로만 배분
- ✓ 교육청에 학생 수, 학교 수 비례로만 배분
- ✓ 공동조세 기본법을 제정하여 이를 규정

27

더불어민주당 2016년 강령, 정강정책 권고안

문제는 책임정치와 공약이행 계획!

- ✓ (전문) 더민주는 책임정치를 실현하고, 공약을 지킨다. 대통령과 지방자치단체장 공약은 당선 즉시 인수위 기간 동안 공약이행계획을 마련하여 공개하고, 매년 결과를 보고한다. 총선과 지방의회 공약은 다수당이 되거나 같은 공약을 한 정당들이 다수가 되는 즉시 공약이행계획을 마련하여 공개하고, 매년 결과를 보고한다.
- ✓ (분권과 지방자치) 국회, 광역과 기초 지방자치단체장협의회, 교육감협의회가 공동으로 지방자치 사회적 합의기구를 구성하여, 중앙정부와 지방자치의 업무 구분, 권한 이양을 합의한다. 사회적 갈등만 유발하는 국가위임사무제도를 폐지한다. 지방 사무 가운데 전국 공통으로 시행하는 것이 바람직한 정책들에 대해서는 반드시 지자체협의회와 교육감협의회 합의의 합의를 참고하여 법률에 반영한다. 매년 정기국회 직전에 정기적으로 합의하는 방안에 따라 법률과 중앙정부 재정을 조정한다. 중앙정부 사업을 지방으로 이관하는 경우 소요되는 자원과 인원도 이관한다. 중앙정부가 발생시킨 지방자치단체의 채무는 중앙정부가 상환한다.
- ✓ (분권과 지방자치) 규모가 큰 소득세, 부가가치세, 법인세를 공동조세로 전환시키고, 지방자치단체와 교육청 업무에 필요한 자원은 공동조세에서 우선적으로 충당하도록 추진한다.

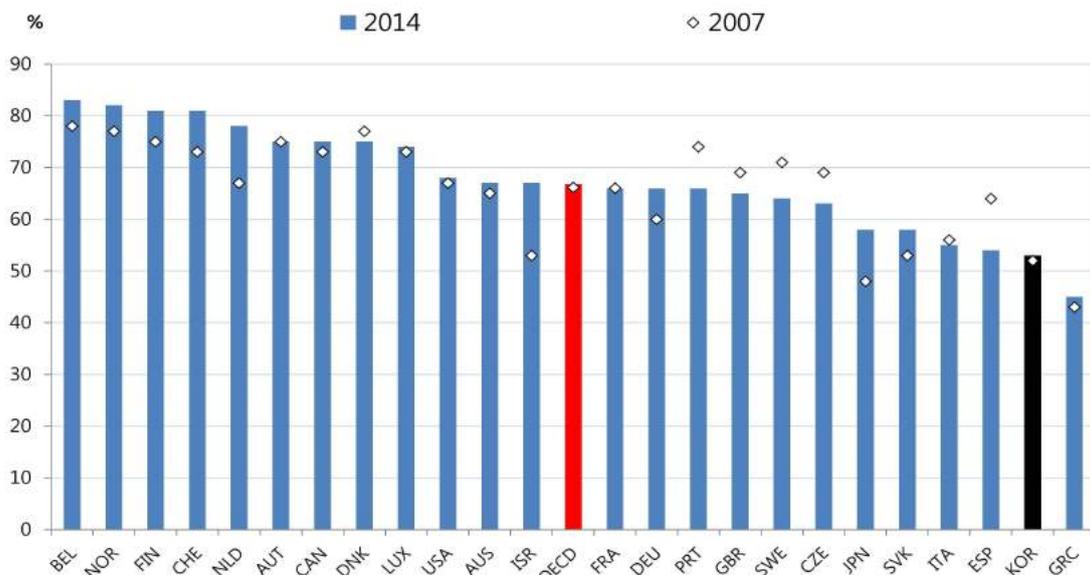
28

더불어민주당 2016년 강령, 정강정책 권고안

- ✓ (교육) 균등하고 질 높은 교육기회는 학생들의 성장과 행복을 보장하는 기본권이다. 공교육은 이를 이수한 민주시민들이 현명한 판단과 실천을 통하여 우리 사회의 민주주의와 번영을 보장하도록 만드는 핵심 과정이다. 공공 재정 가운데 경제적, 사회적 효과가 가장 뛰어난 공교육 재정에 세금을 가장 우선적으로 투자하되, 헌법이 정한 교육재정 법정주의에 따라 구체적인 내용을 모두 법률로 정함으로써 교육재정이 안정적이고도 예측가능성이 높게 운용되도록 한다.
- ✓ 2016년 총선에서 국회 다수파가 공동으로 공약한 사항들은 최단 시일 안에 실현하도록 2016년 정기국회에서 입법을 완료하고, 2017년 중앙정부 예산에 반영시킨다.
 - 교육재정교부금 내국세 몫 5% 증가
 - 고등교육재정교부금을 국내총생산의 1.1% 규모로 도입
 - 고교 무상교육
 - 누리과정 재원 전액과 친환경 무상급식 재원 일부를 국고에서 부담
 - 3년내 모든 시군구 초중고 학급 규모를 25명 이하로 적정화
 - 중고교 교과서 획일화(국정) 금지법 제정
 - 학생 교과목 선택권 보장
 - 국공립대 총장 선출 방식 자율권 보장

29

학교와 교육에 만족하십니까? 2007, 2014

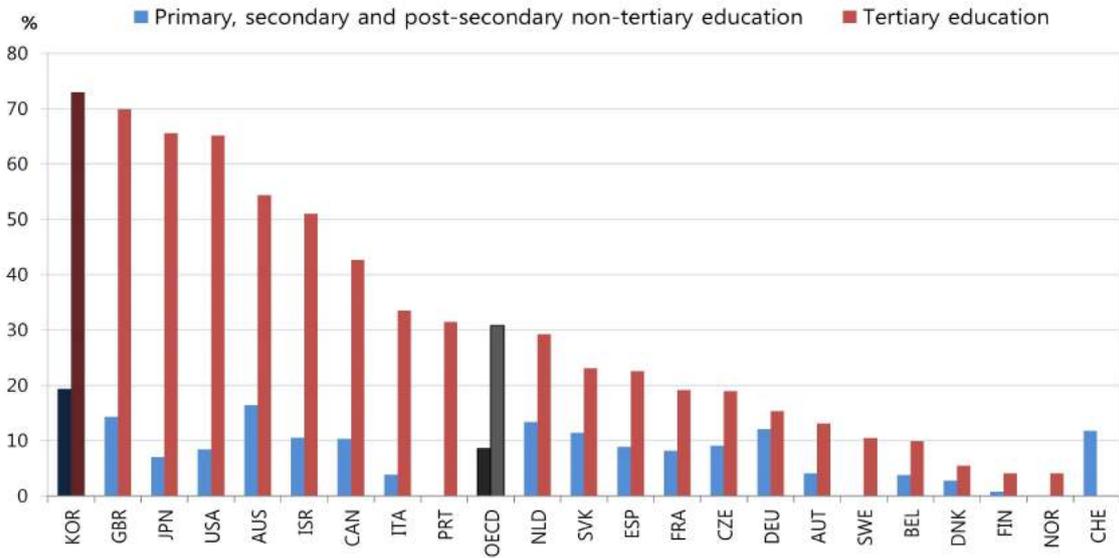


* 경제협력개발기구, Government at a Glance 2015, 그림 12.3.

* 조사대상 23개 국가는 ①국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라 & ②경제협력개발기구 회원국 & ③인구 500만명 이상인 모든 나라

30

개인이 부담하는 초·중고, 대학 교육비 2011

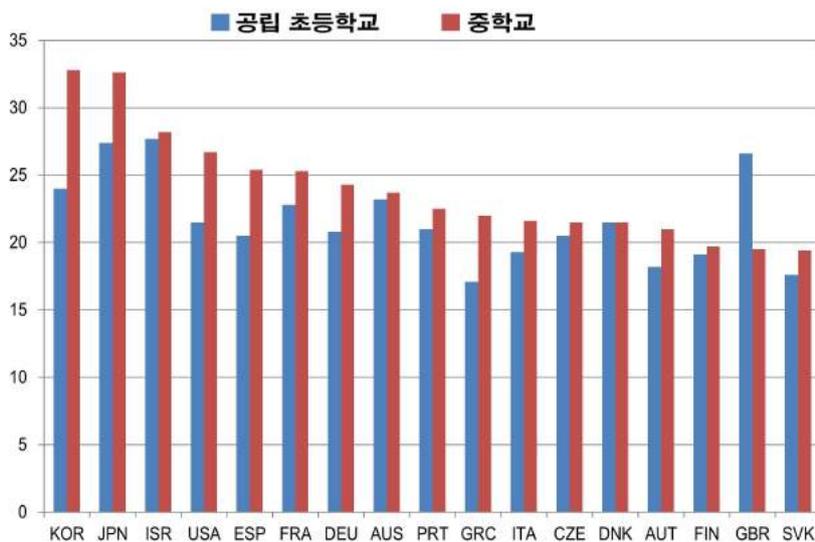


* 경제협력개발기구, Government at a Glance 2015, 그림 12.8.

* 조사대상 23개 국가는 ①국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라 & ②경제협력개발기구 회원국 & ③ 인구 500만명 이상인 모든 나라

31

학급 규모 2013



* 경제협력개발기구, OECD.Stat, 2016. 1.

* 조사대상 23개 국가는 ①국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라 & ②경제협력개발기구 회원국 & ③ 인구 500만명 이상인 모든 나라

32

재정 역할의 변화

근대

- ✓ 정부는 주로 국방, 외교, 치안을 담당하는 야경국가
- ✓ 경제 정책 미발달
- ✓ 주권자의 정부 통제는 주로 조세 법률주의를 통한 세금 억제
- ✓ 핵심 목표는 최저 조세



현대

- ✓ 정부가 시장실패를 예방하고 교정
- ✓ 공황 해결, 경기 관리
- ✓ 복지 확대
- ✓ 공교육 확대
- ✓ 재분배 정책 발달
- ✓ 주권자의 정부 통제는 주로 정부 역할 규정
- ✓ 재정 정책의 중요성 증가
- ✓ 핵심 목표는 재분배, 양극화 완화

33

재정운용 역량에 따른 결과의 차이

항목	무상급식	누리과정
정책 목표	보편적 복지	보편적 복지
재정 규모	1인당 월 6만원 내외	1인당 월 29만원
가계 부담 경감	재정 규모 + α	10만원 ↓
재원 부담	공약한 지방정부가 자체 재정 혁신으로 충당, 부채 발생 없음	중앙정부가 결정하고 시도교육청으로 재원 전가, 부채 발생; 상환 시기 학생 학습기회 위축 필연적
부수 효과	낙인 효과 사라짐 교직원 행정업무 경감 급식 만족도 향상 친환경 농축산업 기반 조성	경력단절 여성 취업률 X 출산율 X 유아교육, 보육 질 개선 X 부정 수급 사례 빈발 불필요한 행정비용 발생 정치 불신 심화

- ✓ 지방교육채 발행액(2011~2014): 0원(11), 339억원(12, 인천), 9,583억원(13), 3.8조원(14)
- ✓ 합계 출산율: 1.244(11), 1.297(12), 1.187(13), 1.205(14)
- ✓ 고용률(11 → 14 증가율): 50대 3.2% > 60대 2.7% > 30대 2.6% > 20대 0.3% > 40대 0.2%

34

재정운용 방법에 따른 결과의 차이

항목	학교 재량예산 방식	공모 방식
정책	같음(예; 또래중재)	같음(예; 또래중재)
재정 규모	학교 당 20 ~ 50만원	학교 당 100 ~ 200만원
사업 기간	학년도 전 기간	빠르면 6월 이후
정책-학교 매칭	교직원들 학교 특성 이해해야 민주적으로 의사결정해야	사업계획을 잘 작성한 학교를 선정
행정 절차	연간 학교운영계획과 학교회계 에 통합 운영, 통합 보고 오른 쪽 업무 모두 필요 없음	본청 예산 별도 편성 광역의회 예산 별도 심사 사업별로 학교에 안내 학교에 사업 신청을 권유 학교별 사업계획 작성 공모와 심사절차 진행 예산을 사업별로 교부 학교는 사업을 별도로 관리 학교는 사업을 별도로 보고
사례	학교기본운영비 혁신학교 혁신교육지구의 일부 일반고 역량 강화 특별교부금	공모 사업 시범, 연구, 중점, 선도학교

정의

지방교육재정

유치원생, 초등학생, 중학생, 고등학생, 특수학교학생 모두에게 학습기회를 보장하기 위해, 헌법에 따라 국회가 법률로 정한 세금의 일부를 주된 재원으로 삼아, 학교와 교육행정기관을 설치, 운영하는데 사용하는 공교육비로, 교육감과 시도의회가 편성, 의결, 집행하는 권한과 책임을 지는 교육지방자치 재정이며, 학생들의 능력에 따라 균등한 교육기회를 보장하도록 사용해야 하며, 그 효과가 학생과 졸업생 평생에 걸쳐 지속되므로 경제성도 뛰어나며, 최대한 당해년도에 써야 하는 재정. 한마디로 말해 교육재정은 학습기회. 시도교육비특별회계와 학교회계를 포함.

지방교육재정교부금

유초중고특수 학생 모두에게 학습기회를 보장하기 위해, 국회가 법률로 정한 내국세 일부를 중앙정부가 교육지방자치단체에게 총액으로 전달하여, 교육감과 시도의회가 편성, 의결, 집행하는 권한과 책임을 지는 교육지방자치의 자원.

교육재정은 헌법으로 보장한 균등 학습기회의 토대

헌법 제31조

- ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
- ⑤ …… 교육재정 ……에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

- ✓ 균등 학습권은 헌법이 보장하는 학생들의 권리
- ✓ 학습권 보장을 위해 교육재정 기본 사항은 법률로 정해야 함
- ✓ 경기 변동, 공직자의 성향 등과 관계없이 안정적 교육재정 필요
- ✓ 성장률 하락, 감세, 세수 예측 실패, 중앙정부 사업 재원 전가 등에 따라 지방교육재정 위기가 심화된 현실
- ✓ 교육재정 관련 법률들은 헌법 명령에 충실할까?
- ✓ 법률이 아닌 시행령으로 지방교육재정에 큰 영향을 일으키는 상황은 헌법에 부합할까?

37

지방교육재정은 교육자치 재정

지방교육재정교부금법 제5조

- ① 교육부장관은 보통교부금을 …… 지방자치단체에 …… 총액으로 교부한다.

- ✓ 자치는 교육의 본성
- ✓ 전국 16,142 유초중고는 여건이 모두 다름
- ✓ 693만명 학생도 진로, 성격, 능력, 가정 환경이 모두 다름
- ✓ 71만명의 교직원도 우리 사회 최대의 전문 집단
- ✓ 획일, 하향식 교육은 작동하지 못함
- ✓ 학생, 학교 여건에 맞는 다양한 정책을 자주적으로 결정하고 추진할 때만 바람직한 결과를 가져올 수 있음
- ✓ 미국, 독일 연방정부는 교육정책 결정권 없음
- ✓ 북유럽 중앙정부는 측정, 경험과 지식 공유에 주력
- ✓ 일본은 1999년 국가위임사무 제도를 폐지
- ✓ 한국은 중요한 교육 의제를 법관들이 결정하는 사례가 속출
- ✓ 분권하는 만큼 공교육 내실화: 중앙정부 > 교육청 > 학교 > 교직원 > 학생

38

교육 투자의 경제성(대학교육의 비용과 편익)

단위: USD PPP

개인	한국	OECD평균	EU21평균	미국	일본	호주
기준년도	2010			2010	2007	2009
직접비	-19,211	-10,561	-6,254	-61,135	-37,215	-17,528
일일 소득	-34,553	-40,466	-40,909	-46,205	-58,008	-51,467
비용 계	-53,764	-51,026	-47,163	-107,340	-95,223	-68,995
소득	324,048	298,255	309,399	522,535	278,960	296,643
소득세 효과	-28,619	-84,737	-91,636	-159,411	-42,686	-108,041
사회보장 효과	-23,033	-35,084	-41,663	-45,592	-32,578	0
이전 효과	0	-1,603	-2,264	0	0	0
실업 효과	3,418	26,534	30,191	73,717	15,441	9,192
수여 효과	0	6,181	6,135	27,162	0	335
편익 계	275,815	208,267	209,718	418,411	219,138	198,129
비용편익 배수	5.13	4.08	4.45	3.90	2.30	2.87

개인 부담 학비
고졸자 평균 소득
대출자 - 고졸자 소득 격차
소득세 추가 부담액
사회보험료 추가 부담액
실업으로 인한 손실 감소

사회	한국	OECD평균	EU21평균	미국	일본	호주
기준년도	2010			2010	2007	2009
직접비	-7,198	-24,733	-27,268	-34,787	-17,897	-14,588
일일 소득세	-3,503	-8,200	-8,999	-6,193	-12,954	-5,725
수여 효과	0	-6,181	-6,135	-27,162	0	-335
비용 계	-10,702	-37,834	-41,482	-68,142	-30,851	-20,648
소득세 효과	28,308	80,058	86,289	144,732	41,252	106,172
사회보장 효과	22,789	32,234	38,157	39,977	30,768	0
이전 효과	0	1,603	2,264	0	0	0
실업 효과	554	7,529	8,853	20,295	3,244	1,869
편익 계	51,651	121,423	135,562	205,003	75,263	108,041
비용편익 배수	4.83	3.21	3.27	3.01	2.44	5.23

대학교육에 투입하는 재정
세금 수입 증가
사회보험료 수입 증가
실업 대책 투입 재정 감소

* 경제협력개발기구, Education at a Glance 2014의 표 A7.3a, A7.3b, A7.4a, A7.4b

39

교육 투자의 경제성(대학교육의 비용과 편익)

만일 우리 나라가 2010년에 대학 무상교육을 시작했다면?

개인이 부담하던 직접비
19,211달러를 재정으로
부담해야 함

개인	한국
기준년도	2010
직접비	0
일일 소득	-34,553
비용 계	-34,553
소득	324,048
소득세 효과	-28,619
사회보장 효과	-12,801
이전 효과	0
실업 효과	3,418
수여 효과	0
편익 계	275,815
비용편익 배수	7.98

사회	한국
기준년도	2010
직접비	-26,409
일일 소득세	-3,503
수여 효과	0
비용 계	-29,913
소득세 효과	28,308
사회보장 효과	22,789
이전 효과	0
실업 효과	554
편익 계	51,651
비용편익 배수	1.73

사회는 여전히 비용보다 편익이 1.73배

40

교육 투자의 경제성(고등학교 교육의 비용과 편익)

단위: USD PPP

개인	한국	OECD평균	EU21평균	미국	호주	핀란드
기준년도	2010			2010	2009	2009
직접비	-5,756	-2,081	-1,755	-2,853	-3,019	-178
일실 소득	-29,853	-27,327	-26,430	-26,516	-27,677	-31,006
비용 계	-35,609	-29,408	-28,185	-29,369	-30,696	-31,184
소득	149,862	131,177	124,508	251,009	149,222	65,578
소득세 효과	-4,759	-32,163	-32,384	-56,544	-46,432	-22,570
사회보장 효과	-12,310	-18,708	-21,965	-22,175	0	-6,089
이전 효과	0	-9,206	-10,790	-10,297	-15,385	-11,714
실업 효과	8,092	38,227	44,413	39,147	34,601	29,433
편익 계	140,885	109,328	103,783	201,141	122,006	54,637
비용편익 배수	3.96	3.72	3.68	6.85	3.97	1.75

- ✓ 한국에선 고졸자가 중졸자보다 추가 부담하는 세금이 예외적으로 작음; 고졸자는 중졸자에 비해 소득 격차는 큰 편이지만, 여전히 소득세를 거의 내지 않는 저소득 집단 → 사회의 비용편익 배수가 낮음
- ✓ 핀란드는 고졸자 - 중졸자 소득 격차가 작음 → 고교 교육의 개인적, 사회적 경제성이 낮은 편
- ✓ 한국은 개인 부담 직접비가 가장 많은 나라
- ✓ 중졸자 소득은 나라별 차이가 거의 없음
- ✓ 대졸이 고졸보다, 고졸이 중졸보다 추가 부담하는 세금이 가장 큰 나라는 미국
- ✓ 나라별로 세금 부담 규모의 차이가 사회보험료 부담 규모의 차이보다 심함

사회	한국	OECD평균	EU21평균	미국	호주	핀란드
기준년도	2010			2010	2009	2009
직접비	-21,051	-24,137	-24,831	-34,048	-15,955	-21,711
일실 소득세	-3,027	-4,434	-4,243	-3,554	-3,078	-4,535
비용 계	-24,078	-28,571	-29,074	-37,602	-19,033	-26,246
소득세 효과	4,663	27,766	27,428	51,649	40,636	17,750
사회보장 효과	11,684	14,531	16,531	19,209	0	4,231
이전 효과	0	9,206	10,790	10,297	15,385	11,714
실업 효과	722	8,540	10,390	7,862	5,797	6,678
편익 계	17,068	60,042	65,138	89,016	61,817	40,373
비용편익 배수	0.71	2.10	2.24	2.37	3.25	1.54

* 경제협력개발기구, Education at a Glance 2014의 표 A7.1a, A7.1b, A7.2a, A7.2b

41

교육 투자의 경제성(고등학교 교육의 비용과 편익)

만일 우리 나라가 2010년에 고등학교 무상교육을 시작했다면?

개인이 부담하던 직접비
5,756달러를 재정으로
부담해야 함

개인	한국
기준년도	2010
직접비	0
일실 소득	-29,853
비용 계	-29,853
소득	149,862
소득세 효과	-4,759
사회보장 효과	-12,310
이전 효과	0
실업 효과	8,092
편익 계	140,885
비용편익 배수	4.72

사회	한국
기준년도	2010
직접비	-26,807
일실 소득세	-3,027
비용 계	-29,834
소득세 효과	4,663
사회보장 효과	11,684
이전 효과	0
실업 효과	722
편익 계	17,068
비용편익 배수	0.57

사회 입장에서 고교교육의 경제성을 높
이려면 고졸 일자리 개선 + 증세 필요

42

교육 투자의 경제성

교육재정에 1조원을 투입할 때마다 어떤 일이 발생하는가?

	고교 교육	대학 교육
소득 증가	5.4조원 ↑	8.8조원 ↑
소득세	1.2조원 ↑	2.4조원 ↑
사회보험료	1.6조원 ↑	0.9조원 ↑
실업 비용	1.9조원 ↓	1.0조원 ↓

교육 투자보다 경제성 높은 대규모 공공지출은 없음
 교육 투자는 재정 투입액보다 조세 수입액이 더 큼
 거의 모든 나라가 교육에 최우선으로 투자
 집권당 성향이 진보이든, 보수이든 차이 없음
 영국 보수당정부(2014): 무상급식을 지방 → 국가 단위로 전환
 독일 기민련정부(2014): 모든 지역에서 대학 무상교육으로 복귀
 미국 민주당정부(2015): 2년제대학부터 무상교육을 추진

43

교육재정의 휘발성

교육재정을 다음 해로 이월하면?

- ✓ 예산 절감, 불용, 공사 지연, 집행 잔액 발생 등이 이월 사유
- ✓ 전년도 이월금 규모: 2.9조원(11), 2.4조원(12), 2.4조원(13), 2.6조원(14)
- ✓ 순세계잉여금 규모: 2.4조원(11), 2.4조원(12), 2.0조원(13), 1.4조원(14)
- ✓ 이월 규모 만큼 해당년도 학생 학습기회는 사라짐
- ✓ 정확한 본예산, 추경 편성과 집행으로 이월 최소화해야
- ✓ 절감액도 추경 편성해서 해당년도 집행해야
- ✓ 반납액도 연내 반납하고 다른 필요한 곳에 추경 편성해야
- ✓ 시설공사도 해당년도 진척도를 정확하게 예측하고 그만큼만 편성
- ✓ 교육부의 교부금 항목별 정산 방식 폐지해야
- ✓ 학생 성장으로 해마다 교육과정 크게 다름
- ✓ 해당년도 재정은 학생들의 헌법적 권리라는 사실을 유념해야
- ✓ 교육청, 학교는 이월 규모 최소화를 위해 충분히 노력하는가?
- ✓ 공사 지연 이월은 정해진 사업에 써야 함: 누리과정 등에 쓰면 불법
- ✓ 절감, 불용액 규모는 빠르게 줄고 있음

44

학교회계의 특수성

- ✓ 근대국가 성립 후 조세의 수입과 지출은 선출직 공직자가 결정
- ✓ 예산안 편성과 집행은 대통령, 지자체장 권한
- ✓ 조세와 예산안의 결정은 의회 권한
- ✓ 국회의장, 대법원장, 총리, 장관, 청장 등은 예산 편성권이 없음
- ✓ 학교마다의 고유한 여건을 반영하기 위해 학교회계 제도를 운영
- ✓ 학교회계 대부분은 조세의 지출이지만, 선출직 공직자가 아닌 교장에게 편성권, 집행권을 부여
- ✓ 공립학교에선 학교운영위원들이 예산안 심의권을 행사
- ✓ 우리 학교 교장, 학운위원들은 막중한 권한에 맞게 행동하는가?
 - 교육재정에 대한 이해와 경험
 - 학교 여건에 대한 정확한 인식
 - 학생, 교직원, 학부모들의 의견 수렴
 - 균형 잡힌 자원 배분
 - 민주적 의사 결정
 - 정보 공유

45

비법정 이전 수입

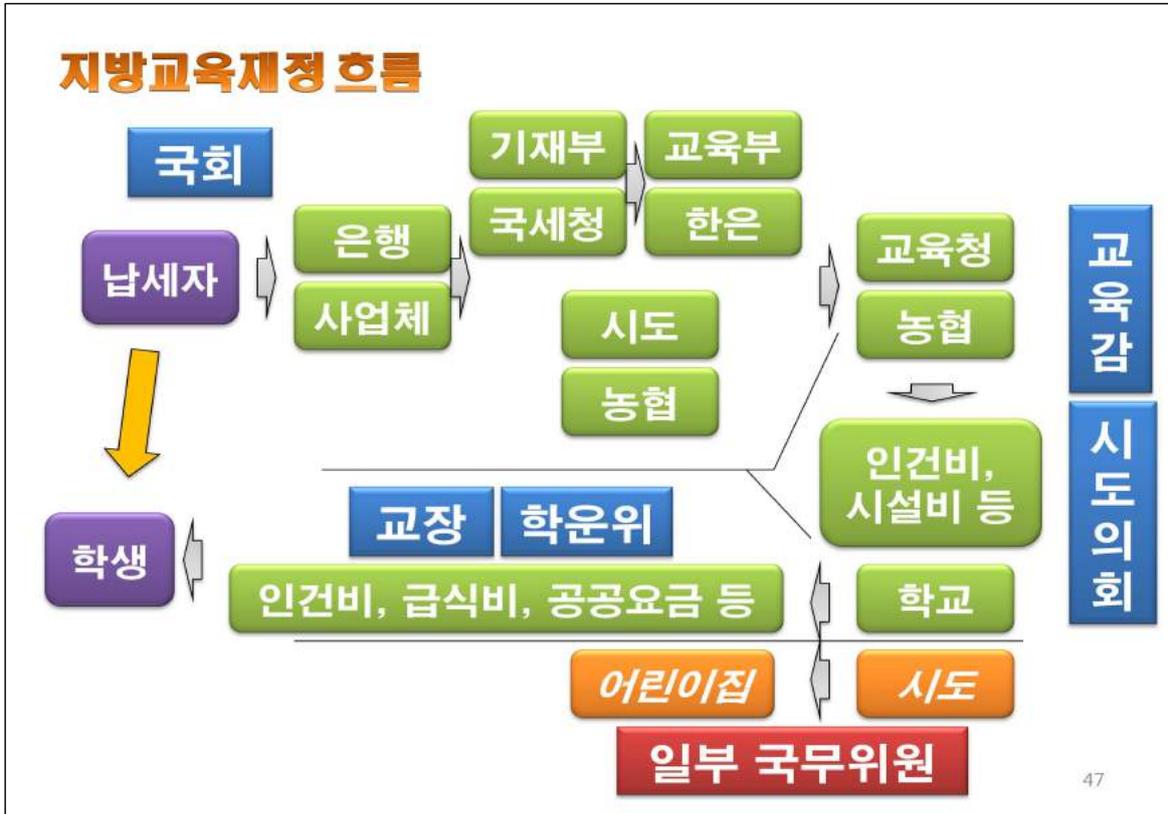
교육 투자 성향

기초 지자체 > 광역 지자체 > 중앙정부

	중앙정부	광역 지자체	단위: 억원
2011	1,702	6,872	
2012	1,497	9,201	
2013	2,506	9,304	
2014	1,046	7,708	

- ✓ 기초 지자체 비법정 교육 투자는 1조 5,077억원(2014년)
- ✓ 기초단체 투자는 교육청 거치지 않고 학교회계로 직접 진출입

46



47

정부 규모(일반정부 지출/국내총생산)

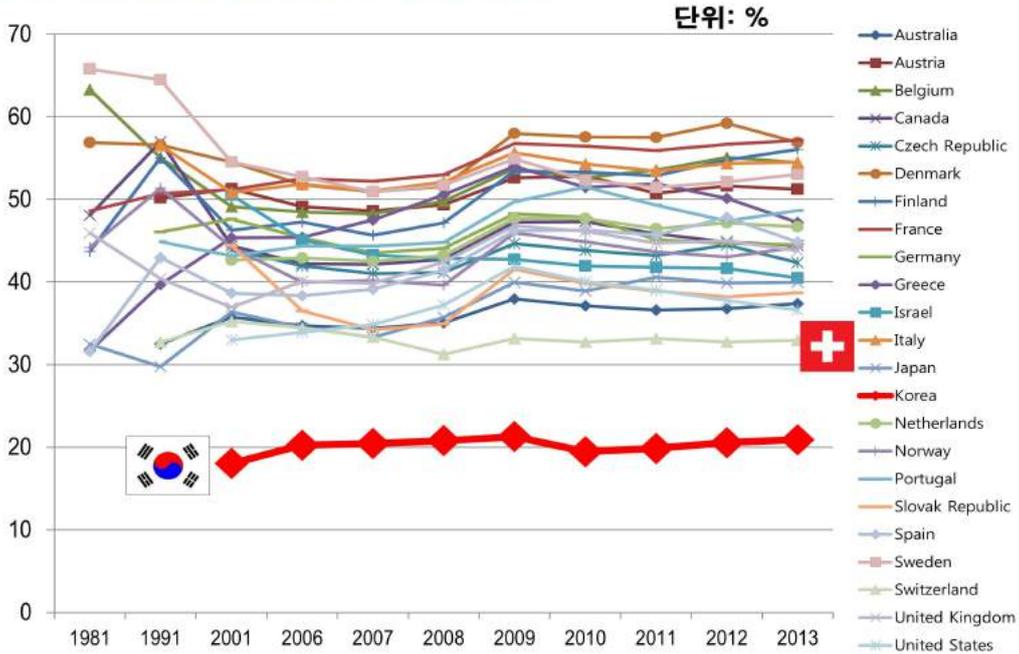
단위: %

	1981	1991	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Australia		32.53	35.75	34.70	34.41	35.07	37.98	37.11	36.61	36.79	37.39
Austria		50.19	51.26	49.14	48.60	49.34	52.61	52.81	50.76	51.65	51.23
Belgium	63.31	55.05	49.12	48.48	48.24	49.80	53.74	52.64	53.56	55.12	54.49
Canada	48.06	56.97	44.42	42.21	42.12	42.74	47.24	47.32	45.83	44.84	44.46
Czech Republic			43.90	41.97	41.04	41.15	44.68	43.84	43.23	44.51	42.35
Denmark	56.91	56.58	54.53	51.75	50.94	51.60	58.01	57.53	57.51	59.20	56.88
Finland	43.69	55.04	46.29	47.24	45.67	47.17	53.42	53.30	52.86	54.80	56.08
France	48.62	50.74	51.22	52.49	52.23	52.99	56.76	56.44	55.92	56.69	57.16
Germany		46.07	47.61	45.35	43.52	44.08	48.28	47.86	45.16	44.69	44.52
Greece	31.67	39.70	45.39	45.40	47.50	50.60	53.98	51.45	51.88	50.15	47.20
Israel			50.56	45.11	43.26	42.86	42.73	41.94	41.75	41.64	40.50
Italy		56.56	50.85	51.86	51.04	52.12	55.66	54.30	53.44	54.36	54.54
Japan	32.48	29.77	36.37	34.49	33.31	35.73	39.98	38.91	40.61	39.90	39.97
Korea			18.04	20.26	20.46	20.81	21.30	19.47	19.88	20.56	20.92
Netherlands			42.65	42.90	42.52	43.22	47.73	47.71	46.46	47.15	46.67
Norway	44.20	51.37	44.19	39.96	40.21	39.64	45.94	44.89	43.65	43.06	44.23
Portugal		44.89	43.16	44.34	44.36	44.80	49.77	51.50	49.33	47.39	48.68
Slovak Republic			44.46	36.52	34.21	34.92	41.56	39.84	38.91	38.21	38.70
Spain	31.60	42.97	38.64	38.35	39.15	41.40	46.20	46.31	45.74	47.81	44.85
Sweden	65.80	64.46	54.52	52.71	50.95	51.74	54.94	52.33	51.48	52.12	53.02
Switzerland		32.76	35.26	34.44	33.37	31.27	33.18	32.76	33.19	32.76	32.95
United Kingdom	45.95	40.41	36.96	40.12	39.85	42.45	46.82	46.16	44.73	45.01	43.80
United States			33.00	33.92	34.86	37.21	41.92	40.06	39.02	37.78	36.61

* 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014; 주황색 바탕은 국제통화기금이 추정한 값
 * 조사대상 23개 국가는 ①국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라이면서, ②경제협력개발기구 회원국이고, ③ 인구가 500만명 이상인 모든 나라

48

정부 규모(일반정부 지출/국내총생산)



49

재정 건전성(정부부채/국내총생산)

단위: %

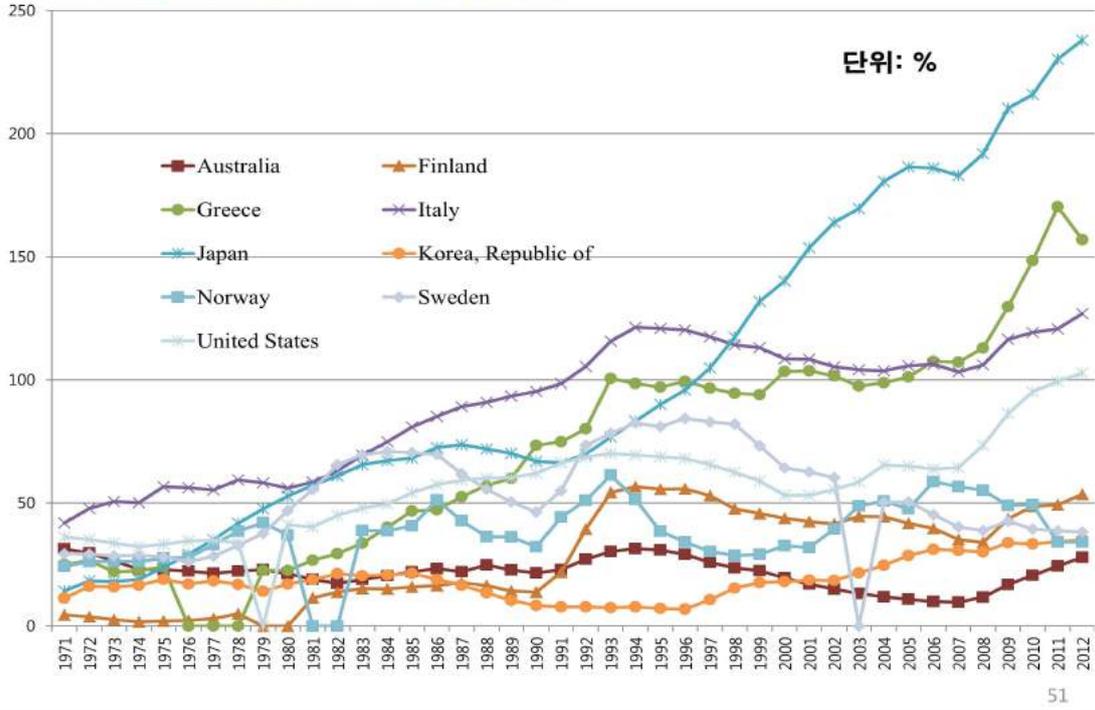
	1980	1990	2000	2012
Australia	21.4	21.6	19.5	27.9
Austria	34.0	56.2	66.6	74.1
Belgium	n/a	125.6	107.8	99.8
Canada	45.6	75.2	82.1	85.3
Czech Republic	n/a	n/a	18.5	45.9
Denmark	27.1	57.7	52.4	45.6
Finland	n/a	13.8	43.8	53.6
France	20.7	35.2	57.4	90.2
Germany	31.3	42.3	60.2	81.9
Greece	22.6	73.3	103.4	156.9
Israel	154.3	138.3	84.4	68.2
Italy	56.1	95.2	108.6	127.0
Japan	52.8	67.0	140.1	238.0
Korea	17.0	8.4	18.0	35.0
Netherlands	44.6	76.9	53.8	71.3
Norway	36.9	32.2	32.6	34.1
Portugal	29.6	53.3	48.4	123.8
Slovak Republic	n/a	n/a	24.0	52.1
Spain	17.2	42.5	59.4	85.9
Sweden	46.9	46.32	64.3	38.3
Switzerland	43.9	37.3	59.9	49.2
United Kingdom	46.2	38.41	50.4	88.8
United States	41.2	62.0	53.0	102.7

* 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014

* 조사대상 23개 국가는 ①국제통화기금이 선진국으로 분류하는 나라이면서, ②경제협력개발기구 회원국이고, ③ 인구가 500만명 이상인 모든 나라

50

재정 건전성(정부부채/국내총생산)

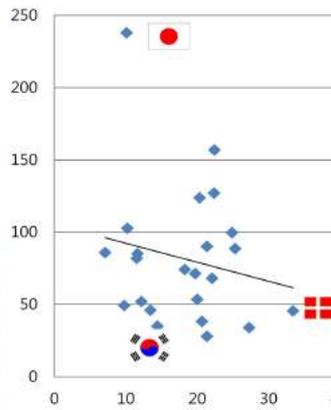


51

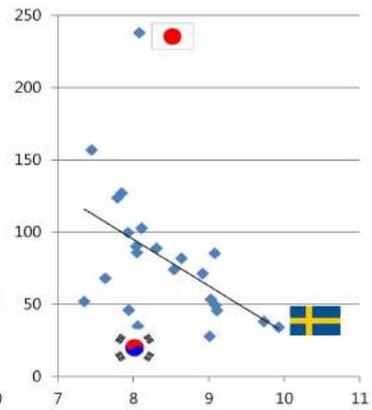
재정 건전성(정부부채/국내총생산)

	정부 부채		민주주의 지수	순위
	2012	2014		
Australia	27.9	21.4	9.01	9
Austria	74.1	18.3	8.54	14
Belgium	99.8	24.9	7.93	26
Canada	85.3	11.7	9.08	7
Czech Republic	45.9	13.4	7.94	25
Denmark	45.6	33.4	9.11	5
Finland	53.6	20.0	9.03	8
France	90.2	21.4	8.04	23
Germany	81.9	11.5	8.64	13
Greece	156.9	22.4	7.45	41
Israel	68.2	22.1	7.63	36
Italy	127.0	22.4	7.85	29
Japan	238.0	10.1	8.08	20
Korea	35.0	14.4	8.06	21
Netherlands	71.3	19.7	8.92	10
Norway	34.1	27.3	9.93	1
Portugal	123.8	20.3	7.79	33
Slovak Republic	52.1	12.2	7.35	45
Spain	85.9	7.1	8.05	22
Sweden	38.3	20.7	9.73	2
Switzerland	49.2	9.8	9.09	6
United Kingdom	88.8	25.3	8.31	16
United States	102.7	10.2	8.11	19

정부 부채와 조세 부담률



정부 부채와 민주주의 지수



* 조세 부담률; 국제통화기금, World Economic Outlook Database, October 2014
 * 민주주의 지수; Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2014

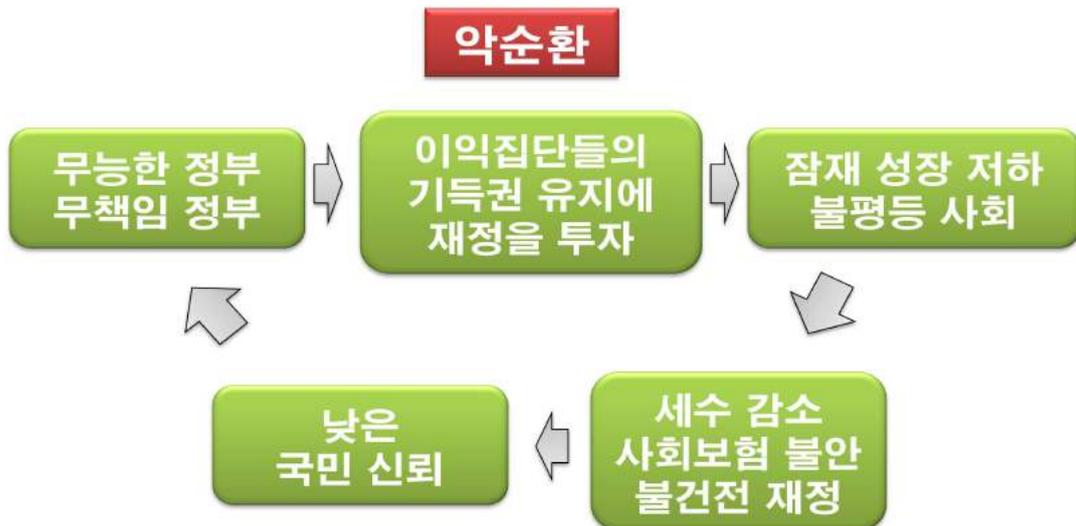
52

정부 역량과 재정 건전성의 순환구조



53

정부 역량과 재정 건전성의 순환구조



54

참고자료

- 감사원(2015), 2015. 12. 15. 지방교육청재정운용실태 감사결과보고서
 경제협력개발기구(각년도), Education at a glance
 경제협력개발기구(각년도), Revenue Statistics
 경제협력개발기구(각년도), Government at a Glance
 고선(2013), 유럽의 교육재정제도 연구
 교육부 외(각년도), 교육통계연보
 국가법령정보센터, www.law.go.kr
 국가통계포털, kosis.kr
 국제연합통계국(UNSD), unstats.un.org
 국제통화기금, World Economic Outlook Database
 국회도서관(2013), 세계의 헌법
 국회 법제사법위원회(2015), 지방교육재정교부금법 일부개정법률안(제11025호)체계자구검토보고서
 국회예산정책처(각년도), 한민국 재정
 국회 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp
 국회전자도서관, dl.nanet.go.kr
 김용일(2014), 교육감의 역할과 향후 변화 전망에 관한 연구, 교육문제연구 제 27권 제4호(통권 제53집)
 김유찬, 이유향(2009), 주요국의 조세제도 독일편, 한국조세연구원
 김현국(2015a), 지방교육재정교부금 배분 방식 합리화 방안 연구, 국회 교육문화체육관광위원회
 김현국, 천재홍, 전태진(2015b), 경기도 교직원들의 지방교육재정 역량 강화 방안 연구, 경기도교육연구원
 반상진 외(2014), 교육재정학
 유재국(2015), 균형 인구 산정과 정책적 함의, 국회입법조사처
 지방교육재정 알리미, www.eduinfo.go.kr
 한국은행 경제통계시스템, ecos.bok.or.kr

토론 1

한국 사회보장제도 합리화와 발전을 위한 의제와 전략

양재진 교수
(연세대 행정학과)

한국 사회보장제도 합리화와 발전을 위한 의제와 전략

양재진 교수 (연세대 행정학과)

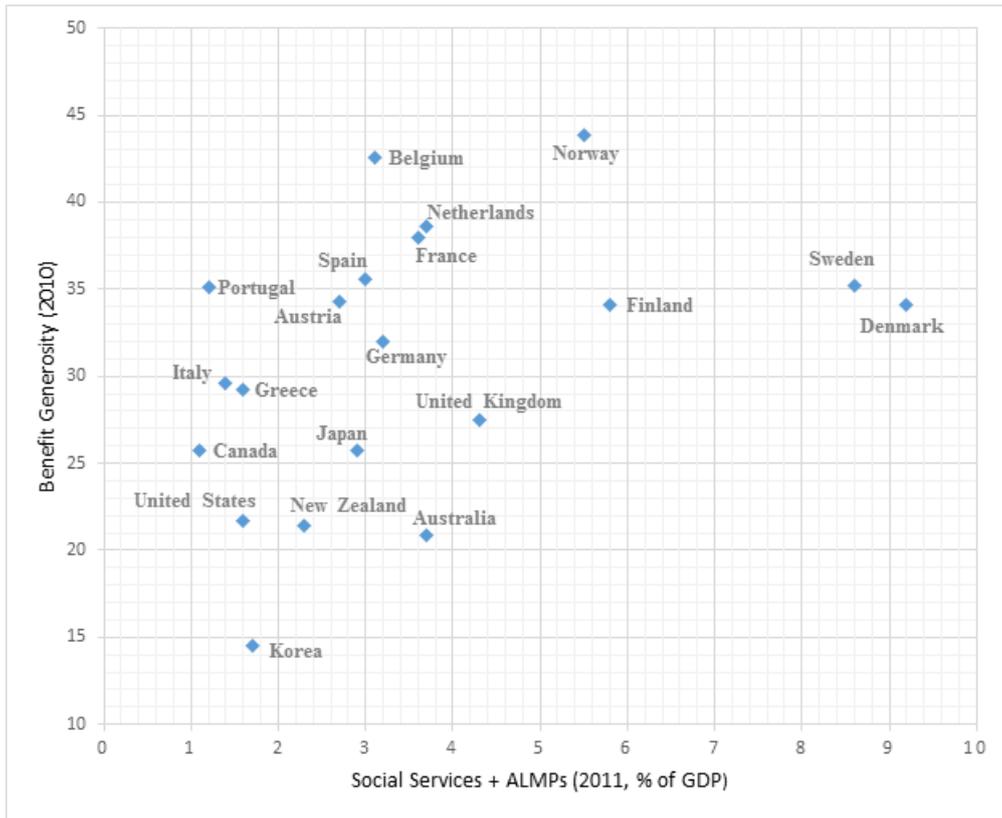
I. 서론

- 우리나라의 사회보장제도는 기초보장 중심에서 사회보험의 확충으로 발전 되어오다가 사회서비스 영역으로 확장.
- 복지프로그램 가지수는 많으나, 실수급율이 낮고 급여는 대부분 최저보장에 머물러 있어, 프로그램이 목표로하는 소기의 성과를 내고 있지 못함.
- “모든 국민에게 출산.보육.교육.의료.주거.장애.노후 등과 관련한 사회보장의 제도화를 목표로 하는 보편적 복지를 통한 복지국가의 완성을 추구하며, 복지와 함께 선순환하는 질 좋은 성장을 지향”(민주당 강령.정책, 2013.5.4.) 하기 위해서는 소득비례성 회복을 통한 소득보장의 강화와 경제-복지 선순환 구조형성을 목표로,
 - 고용보험, 국민연금과 퇴직(연)금, 기초연금의 개편,
 - 부모보험의 도입과 공보육체제의 개편,
 - 그리고 각각의 재원조달 방안에 대한 논의가 필요함.

II. 한국복지국가의 진단과 개혁 방향

1. 한국 사회보장의 실태 진단

〈그림 1〉 한국 복지국가의 급여관대성과 프로그램 발달 국제 비교



자료: 급여의 관대성(benefit generosity): CWED (comparative welfare entitlements dataset/ version 2014-03), 사회서비스와 적극적노동시장(ALMPs)는 OECD SOCX for social expenditure data (<http://www.oecd.org/statistics>, Accessed on January 15, 2015).

- 한국은 소득보장 급여의 관대성과 사회서비스와 적극적노동시장의 발달 정도가 비교국 중 가장 낮은 수준임.
 - 소득보장제도의 급여 관대성은 미국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 자유주의 국가와 가장 유사한 수준을 보임.
 - 사회서비스와 적극적노동시장정책의 지출의 경우는, 자유주의 국가와 그리스, 이태리, 포르투갈 등 남부유럽국가들과 유사한 수준을 보임.
- 명목소득대체율이 높지 않으면서, 급여 상한 등이 낮게 설정되어 있어 평균소득 이상의 중산층의 소득상실에 대한 보상이 낮음.

- 노후소득보장의 경우, 국민연금의 실 급여는 매우 낮음. 이는 낮은 보험료율, 낮은 보험료부과소득상한 (월 408만원), 짧은 가입기간 등에 기인함.
- 그나마 저부담-고급여체제여서 초기 가입자들에게는 기여액보다 높은 급여가 보장되나, 절대적인 급여수준은 여전히 낮음.
- 평균소득 이상을 버는 중산층 가입자는 국민연금에 내재된 소득재분배 기능과 낮은 보험료부과소득상한으로 인해 실제 소득대체율은 크게 떨어짐.
 - 권문일(2015)에 의하면, 가입자 평균소득이 아닌, 5인 이상 사업장 상용근로자 평균임금이 개인의 생애평균 기준 소득월액이라 가정할 경우, 국민연금에 40년 가입했을 때 소득대체율은 약 31%.
 - 평균소득 이상의 중산층의 경우 40년 가입해도 소득대체율은 20%대로 예상.

〈표 1〉 소득수준별 공적연금의 소득대체율 국제비교

	Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)			Individual earnings, multiple of mean for men (women where different)				
	Pension age	0.5	1.0	1.5	Pension age	0.5	1.0	1.5
OECD members								
Australia	67	79.3 (75.7)	44.5 (40.9)	32.9 (29.3)				
Austria	65	78.1	78.1	77.6				
Belgium	65	47.6	46.6	35.3				
Canada	67	50.1	36.7	25.1				
Chile	65	39.4 (36.7)	32.8 (28.8)	32.9 (28.9)				
Czech Republic	68	78.9	49.0	39.1				
Denmark	67	107.4	67.8	55.1				
Estonia	65	62.1	50.5	46.6				
Finland	65	55.8	55.8	55.8				
France	63	56.8	55.4	48.2				
Germany	65	37.5	37.5	37.5				
Greece	62	79.4	66.7	62.3				
Hungary	65	58.7	58.7	58.7				
Iceland	67	82.6	69.2	68.1				
Ireland	68	69.5	34.7	23.2				
Israel	67 (64)	82.7 (74.7)	61.0 (54.1)	40.7 (36.0)				
Italy	67	69.5	69.5	69.5				
Japan	65	48.8	35.1	30.5				
Korea	65	58.5	39.3	29.3				
Luxembourg	60	89.5	76.8	72.5				
Mexico	65	35.0	25.5 (23.6)	24.2 (22.4)				
Netherlands	67	94.0	90.5	89.3				
New Zealand	65	80.1	40.1	26.7				
OECD members (cont.)								
Norway	67	62.8	49.8	38.9				
Poland	67	43.1	43.1	43.1				
Portugal	66	75.1	73.8	72.5				
Slovak Republic	67	70.4	62.1	59.3				
Slovenia	60	44.4 (46.8)	38.4 (40.4)	36.0 (37.9)				
Spain	65	82.1	82.1	82.1				
Sweden	65	56.0	56.0	65.2				
Switzerland	65 (64)	55.7 (55.1)	40.2 (39.9)	26.8 (26.6)				
Turkey	65	75.7	75.7	75.7				
United Kingdom	68	43.3	21.6	14.4				
United States	67	44.4	35.2	29.1				
OECD34		65.5 (65.4)	64.5 (64.2)	52.9 (52.5)				47.8 (47.4)
Other major economies								
Argentina	65 (60)	81.8 (88.2)	71.6 (71.5)	68.3 (65.9)				
Brazil	55 (50)	97.5	69.5 (52.9)	62.5 (52.9)				
China	60 (55)	94.0 (86.5)	74.0 (69.0)	67.4 (63.2)				
India	58	96.5 (91.3)	96.5 (91.3)	96.5 (91.3)				
Indonesia	55	13.0 (11.8)	13.0 (11.8)	13.0 (11.8)				
Russian Federation	60 (55)	75.2 (64.1)	75.2 (64.1)	75.2 (64.1)				
Saudi Arabia	45	59.6	59.6	59.6				
South Africa	60	20.9	10.5	7.0				
EU28	65.2 (65)	69.9 (69.7)	59.0 (58.8)	54.4 (54.2)				

주: 연금 소득대체율은 세전소득(Gross income) 기준으로, 세전생애소득에서 생애연금소득이 차지하는 비율임. 의무가입의 사적연금(Mandatory private pension)포함.

자료: OECD, 2016. Pensions at a Glance 2015. p.139.

- 퇴직(연)금이 사실상 강제화 되어 있고, 국민연금의 부족한 소득대체율을 보완해주기를 기대하나,
 - 종신형 지급이 사실상 어려워, 개인의 장수리스크(longevity risk)에 대한 보험기능은 미미.

- 저축기능이 기대되는 데, 이 또한 퇴직금 중간정산과 퇴직연금으로의 전환이 지연되고 있어, 실제로는 제 기능을 못하고 있음.
- 게다가 현재 퇴직연금의 급여지출의 94%가 일시금 형태로 지급되고 있어, 연금으로서의 기능이 매우 취약함.
- 실업보상의 경우, 가입기간동안 기본급 평균의 50%만을 받을 수 있고, 기간도 10년 가입해야 최대 210일에서 240일(50세 이상의 경우)동안 수급가능함.
 - 1일 최대 지급액이 4만3천원으로 한정되어 있어 한 달에 받을 수 있는 최대 금액이 최저임금 수준인 129만원에 불과함.
 - 2015년 최저임금 시간당 5,580원 (1일 44,640원)
 - 4인 가족 중산층 가장이라도 구조조정으로 인해 실업을 당했을 때 받을 수 있는 최대 실업급여액이 129만원으로, 이는 국민기초생활보장제도에서 기준으로 삼고 있는 4인가구 최저생계비(1,668,329원)나 이들에게 지급되는 현금급여액(생계급여, 1,349,428원)보다도 낮음.
- 육아휴직 급여도 통상임금의 40%에 불과하고, 월 상한액이 100만원에 묶여 있음.
 - 2013년 농림어업과 서비스업을 포함한 전산업 평균 임금이 294만원인 상황에서,
 - 최고 급여액 100만원은 중산층 여성 근로자의 출산과 육아에 따른 기회비용에 대한 보상으로서 미흡.
- 사회서비스와 적극적노동시장정책 등 신사회위험에 대비하는 프로그램도 아직 충분히 발달되어 있지 못함.
 - 최근 공보육이 급격히 확대되고 있는 것은 고무적이거나, 교사1인당 유아수가 17.1명에 달하고(OECD 평균은 14.4명), 3세 이상의 경우 법정 교사 1인당 유아수가 20명에 이르는 문제를 안고 있음.
 - 적극적노동시장정책(ALMPs)의 경우도, 2010년 현재 GDP대비 0.3% 지출 수준으로 절대 규모가 작고(OECD평균은 0.6%), ALMPs의 핵심인 훈련이나 고용서비스에 대한 지출이 아닌 대부분(저급의) 공공일자리 창출(direct job creation)에 치중하고 있음.

〈표 2〉 적극적노동시장정책의 분야별 지출 비중 국제비교

(단위: %)

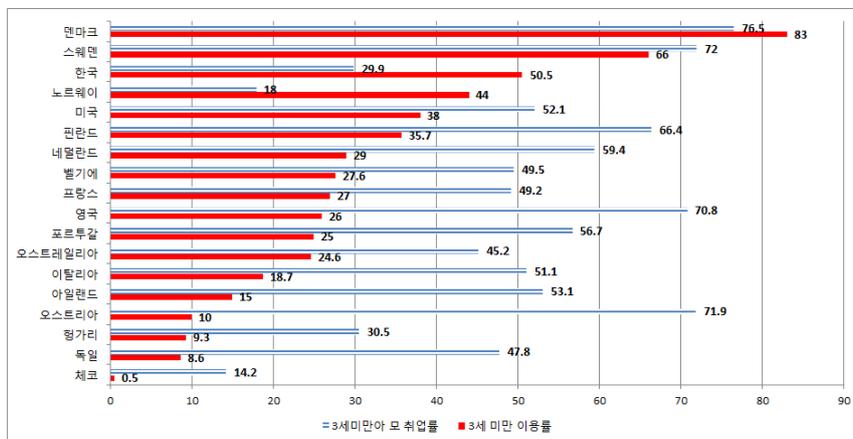
국 가	고용서비스	직업훈련 및 능력개발	고용장려금	직접적 일자리 창출	창업지원	기 타 ¹⁾
대한민국	2.7	17.2	5.0	67.3	0.2	7.6
네덜란드	35.5	11.0	0.6	13.6	0.0	39.3
독 일	40.2	32.5	10.2	5.1	8.3	3.7
스웨덴	29.7	8.2	39.4	0.0	2.0	20.7
미 국	32.7	33.4	6.0	4.2	0.0	23.6
일 본	19.3	26.3	37.5	16.9	0.0	0.0
덴마크	26.8	21.7	16.7	0.0	0.0	34.8
프랑스	26.7	33.3	9.5	19.1	4.8	6.5
OECD 평균	26.0	28.5	16.0	12.5	5.1	11.9

주: 1) 전환배치 및 일자리 나누기(job rotation and sharing), 고용유지 및 재활(supported employment and rehabilitation).
 자료: OECD Database.

자료: 박동현 (2015: 30)

- 전통적 복지프로그램의 비중이 높은 것은 사회서비스와 같은 새로운 사회보장 프로그램에 대한 지출이 상대적으로 낮은 것을 의미함.
 - 이태리 스페인 등 남부유럽이나 미국과 같은 자유주의 국가와 유사한 수준을 보임.
 - 비교적 최근 도입된 장기요양보험과 무상보육으로 인해 향후 지출은 증가할 것으로 예상됨.
- 국민연금과 고용보험의 사각지대가 넓고 급여의 관대성이 낮은 결과, 빈곤율(특히 노인 빈곤율)이 높고, 사회서비스의 저발달로 낮은 여성고용율과 저출산 등의 문제를 낳고 있음.
 - 게다가 국민연금이 성숙해도 사각지대의 축소나 빈곤율 저하 효과가 그리 크지 않을 것으로 예상되고,
 - 공보육이 급속히 확대되어도 일.가정 양립효과가 크지 않음 (그림 2)

〈그림 2〉 3세미만 보육시설 이용률과 모(母) 취업률



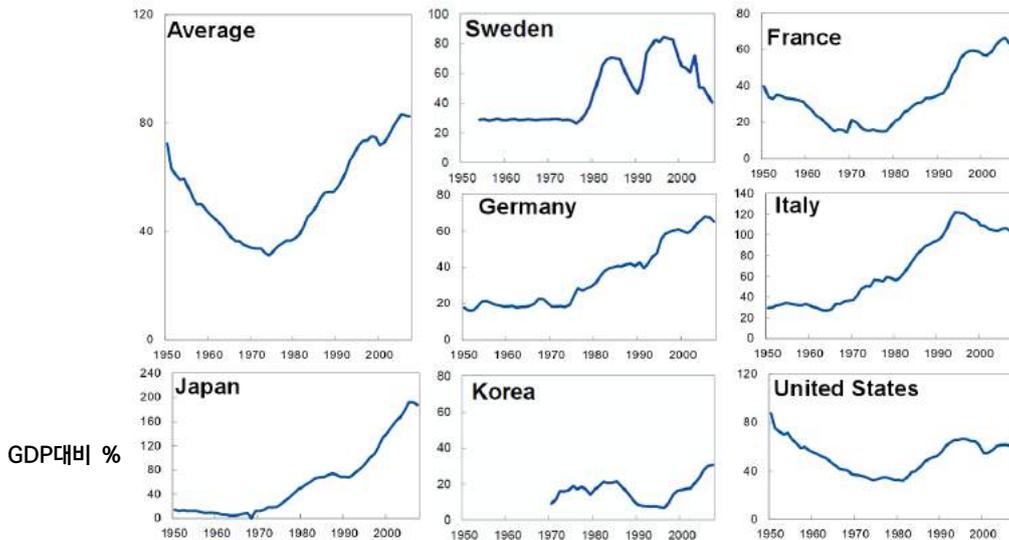
주: 한국은 2010년, 기타 국가는 2005년 자료임.

자료: 국회예산처. 2012. 영유아보육 및 유아교육 사업평가 (사업평가 12-4, 통권 242호) p. 31의 그림에 한국 추가.

2. 한국의 저성장 기조 하 사회보장과 재원조달의 합리화의 방향

- 앞서 살펴본 대로, 한국의 사회보장제도가 사각지대에 빠져있는 저소득층은 물론 대다수 중산층에게 까지 실질적인 소득보장과 서비스를 제공하기 위해서는 지속적인 급여인상과 수혜대상 확대가 필요한 상황임.

〈그림 3〉 주요국의 정부부채 추이, 1950-2000



주: Average는 G7 국가 (미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 이태리, 캐나다)의 평균.

자료: Carlo Cottarelli, 2011. "Challenges of Budgetary and Financial Crisis in Europe." London School of Economics and Political Science 세미나 발표문 (2011. 11.8)

- 그러나, 한국복지국가는 서구복지국가와 달리 복지가 제대로 성장해 보기도 전에 저성장 국면을 맞이하였기에, 복지확대에 필요한 재원마련이 크게 어려운 상황임.
 - 우리의 경우, 1990년대 말 김대중 정부 이후 복지가 크게 성장하였으나 2000년대부터 저성장 국면에 접어들었고, 이후 정부부채가 쌓여 나가고 있음(그림 3 참조).
 - 이는 서구가 1970년대 중반 이후에 처한 상황과 비슷함. 서구의 경우, 2차 대전 이후 50년대와 60년대를 거쳐 1970년대 중반까지 복지확대를 이루면서도 정부부채를 축소할 수 있을 정도로 경제가 장기간 성장을 구가함.
 - 한국은 고령화와 저성장이 예외가 아닌 새로운 정상 상태(New Normal) 시대에 접어들.
 - 이미 2011년 2분기 이후 경제성장률이 1%를 밑돌면서 한국의 성장률이 관련 통계를 내기 시작한 1970년 이후 처음으로 8분기(25개월) 연속 0%대 성장을 기록(한국경제, 2013. 7. 22.).

- 2015년 현재 사정이 다소 나아졌다고는 하나, 여전히 3%대 성장을 넘어서기는 어려운 상황.
- OECD는 한국의 GDP 성장률이 지속적으로 하락하여 2030년 이후에는 1.0% 수준에 머물 것으로 전망.
- 저성장 시기인 만큼, 경제활동에 미치는 부정적 효과를 최소화하면서 복지증세를 도모해야 하는 어려운 상황에 처해 있음.
- 따라서 사회보장의 강화를 위해 공공복지 확대에 기초를 갖되, 기존 사회보장제도는 물론 복지재원의 합리화가 필요.
 - 기존 사회보장제도의 합리화를 통해 추가 소요비용을 최소화하고,
 - 민간의 사회복지성 지출을 공공복지지출로 전환하여 전체 사회지출의 효율성을 높일 필요가 있음.
- 아래 <표 3>에서 보듯, 우리나라는 공적 사회지출 이외에 민간복지지출과 사회복지성 지출에 대한 조세감면(즉, 조세지출)의 규모가 상대적으로 큼.
- 2011년 현재 민간의 사회지출과 조세감면을 포함한 순사회지출이 공적 사회지출보다 30%가량 높음. 이는 미국 다음으로 높은 수치임.

<표 3> 공적 사회지출과 순사회지출의 변화 국제 비교 (2011, % of GDP)

	Sweden	Denmark	Germany	Austria	France	Italy	US	Japan	Korea
공적 사회지출(A)	27.2	30.05	25.54	27.69	30.05	27.53	18.97	23.06	8.99
법정민간 복지지출(+)	+0.37	+0.22	+1.22	+0.87	+0.32	+1.43	+0.30	+0.67	+1.21
임의민간 복지지출 (+)	+2.83	+4.88	+1.96	+1.14	+3.28	+0.80	+10.54	+2.99	+1.44
조세감면(+)	+0.0	+0.0	+1.78	+0.15	+1.11	+0.76	+2.04	+0.45	+0.58
조세징수 (-)	-5.83	-9.03	-4.48	-5.51	-4.42	-5.11	-1.73	-1.58	-0.62
순 사회지출a(B)	24.58	26.13	25.32	24.26	31.18	25.38	28.78	25.58	11.62
변화율 {(B-A)/A} x 100	-9.66%	-13.05%	-0.84%	-12.4%	0.83%	-7.83%	+51.73%	+10.9%	+29.21%

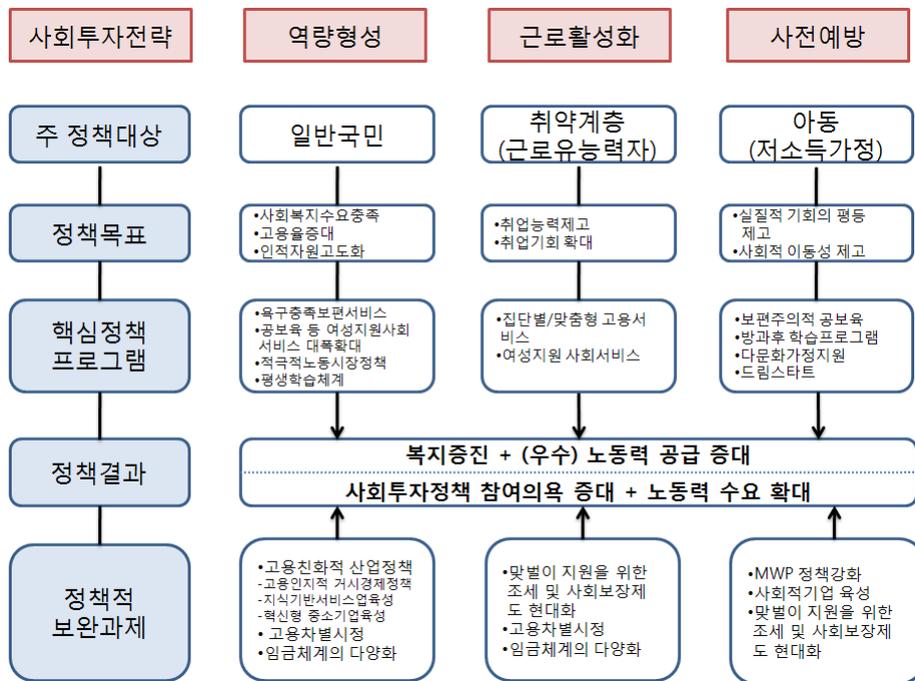
주: a) 순사회지출(B)=공적사회지출(A)+법정민간복지지출+임의민간복지지출+(사회복지성 지출에 대한) 조세감면(사회복지성 급여에 대한) 직/간접 조세징수액

자료: Adema, From and Ldaïque (2014: 14).

- 합리화 노력과 병행하여 필요한 추가 소요는 사회보험료의 인상을 통해 마련하고, 일반조세는 경제활동의 왜곡효과가 상대적으로 적은 일반 소비세를 활용할 필요가 있음.

- 기존 복지제도의 합리화와 복지확대가 고용증대와 고용의 질도 높일 수 있도록 사회투자 형태로 설계 되어, 경제와 선순환 구조를 형성하도록 해야함.
 - 사회정책이 출산율을 높이고, 비활성화된 노동력을 활성화(activation)시켜 경제활동인구를 늘리고,
 - 경제활동참여인구의 직업능력을 높여 유연한 노동시장에서도 고용안정(employment security)와 생산성을 높이는 데 기여하도록 하며,
 - 사회적 이동성이 제고될 수 있도록 아동의 발달기회를 보편적으로 보장하는 사전예방적 복지를 강화해야함.

〈그림 4〉 경제와 선순환 구조 형성을 위한 사회투자적 복지정책과 보완과제



자료: 양재진(2009: 300)

III. 정책 분야별 논의

1. 근로활성화와 근로자 소득보장의 강화

- 근로연령대 인구의 근로활성화와 실업 시 소득보장을 강화하기 위해서는 고용보험의 [사각지대 해소 + 급여 상한 인상이 필요함.

- 고용보험의 사각지대 해소를 위해서는 사회보험의 자기부담원칙을 완화할 필요가 있음.
 - 취업경험이 없어 가입자격 조차 없었던 청년실업자, 장기실업자, 출산 후 비공식부문에서 취업과 실업을 오가는 여성, 조기퇴직 중장년 등에 대한 최소한의 소득보장을 직업훈련과 연계하여 제공해야 함.
 - 2014년 봄에 국민의 가슴을 아프게 했던 소위 ‘세 모녀’ 사건도 장기실업상태에 빠진 두 자녀가 취업을 위한 상담과 훈련 등의 고용서비스를 받았다면 발생하지 않아도 될 비극.
 - 서구 복지국가의 사례처럼 어머니도 부상으로 인한 비자발적 실업인 경우, 이를 사유로 고용보험에서 구직수당(실업급여) 혜택을 받았어야 함.
 - 청년 등 신규구직자에게는 국고를 바탕으로 훈련과 고용서비스의 수혜 범위를 넓히고, 취업자에게는 사회보험료 매칭 지원(두루누리 사업)을 확대 실시함과 동시에, 고용주의 보험료 납부 불응에 대해서는 과태료 부과 등 행정지도를 산재보험 수준으로 대폭 강화해서 가입자를 최대한 확보해야.
 - 참고로, 산재보험의 경우는 미납 고용주에 대해 300만 원 이하 과태료, 미납 보험료의 10% 가산금, 그리고 미납금에 대해 연체료를 추가로 부과.

- 구직급여(실업급여) 상한의 인상을 통해 소득보장성과 소득비례성을 회복해야함.
 - 1995년 고용보험 시행 당시 1일 구직급여 상한 3만5천원이던 것이 20년이 지난 2015년 현재 4만3천원으로, 물가상승율로 크게 하회하는 23%에 증가에 그침.
 - 1인당 GDP는 1995년 13,423달러에서 2014년 현재 34,356달러로 156% 증가함.
 - 그동안 고용보험의 운영을 나누어 책임지고 있는 노와 사측 대표는 고용보험의 급여를 인상하기 보다는 보험료율을 낮게 유지하는 데 주력해 왔음.
 - 고용보험기금이 쌓이자, 급여를 확대하기 보다는 2003년 1월 1일을 기해 실업급여 보험료율을 1%에서 0.9%로 낮추고, 고용안정사업 보험료율도 0.3%에서 0.15%로 낮춘 것이 그 예.
 - 2011년 글로벌 경제위기 국면에서 보험료율을 인상했으나, 실업급여와 적극적노동시장 정책의 질적 확대를 위한 것은 아님. 경제위기 상황에서 늘어난 지출수요를 충족시키는 최소한의 재원확보 차원.
 - 통상급여 대비 소득대체율은 현 수준인 50%에 머물게 할지라도, 1일 급여 상한을 현행 4만 3천원에서 8만원 이상으로 인상하여(즉, 월 최대 240만원 이상), 실직 중산층 가정에 실질적인 도움이 되게 해야 할 것.
 - 현행 실업급여의 최저하한이 최저임금의 90%로 되어 있는 것은 최저임금이 크게 인상되

- 고 있는 것을 감안하여 70~80%로 인하하고,
- 전체적으로 실업급여의 소득비례성을 높여 근로동기를 유발해야함.
- 급여인상은 보험료인상을 동반해야 할 것인데, 2015년 현재 구직급여(실업급여)의 보험료율은 통상임금의 1.3%(고용주0.65%+근로자0.65%)에 머물고 있어, 인상 여력이 작지 않음.
- 부양가족 중 아동 수에 따라 실업급여의 소득대체율을 인상하여 원활한 구조조정과 가정파탄을 막고 미래의 인적자원인 아동을 보호하는 효과도 거둘 수 있도록 설계하는 것도 필요.

2. 노후 소득보장의 강화

- 노후소득보장을 강화하기 위해서는 국민연금의 [사각지대 해소 + 급여인상]이 필요.
- 사각지대 해소를 위해 영세사업장에 대한 두루누리(사회보험료 지원 사업)의 인센티브를 강화하여 자발적 가입을 유도하고, 동시에 기여회피 사업장의 고용주와 근로자에 대한 과태료 부과 등 처벌을 강화해 사각지대를 대폭 축소해야함.
- 국민연금의 급여수준을 높여 은퇴 근로자의 소득보장을 강화하여야 함.
 - 2003년 노무현정부의 국민연금개혁 원안 (목표소득대체율 50%-보험료율 15.85%) 수준으로 회복할 필요가 있음.
 - 아래 <표 4>에서 제시된 3개의 개혁대안 중, 목표소득대체율 50%와 이에 상응하는 보험료율 15.85%까지 국민연금 보험료를 단계적으로 인상함.

<표 4> 노무현 정부의 국민연금개혁 원안 (2003년)

목표 소득대체율	보험료율 조정 스케줄				
	2010 ~ 2014년	2015 ~ 2019년	2020 ~ 2024년	2025 ~ 2029년	2030년 이후
60%	11.17%	13.34%	15.51%	17.68%	19.85%
50%	10.37%	11.74%	13.11%	14.48%	15.85%
40%	9.57%	10.14%	10.71%	11.28%	11.85%

자료: 국민연금발전위원회, “2003 국민연금 재정추계 및 제도개선방안”, 2003.

- 현행 9%인 국민연금 보험료의 인상으로 인한 충격을 완화하기 위해서는 김영삼 정부에서 실시했던 퇴직금전환제를 부활하는 것이 필요.
- 인상 필요분 6.85%point 중 5%point는 근로기준법이 정한 퇴직(연)금의 사업자 부담분 8.33%(즉, 12개월 근속 시마다 1개월치 급여) 중 5%point로 해결.

- 즉, 현행9% + 퇴직금전환5% + 나머지 1.85%는 노사 반반씩 인상 = 15.85%.
 - 김영삼 정부에서 국민연금 보험료를 3%에서 6%로 인상했을 때, 그 분담 비율을 사용자 2%, 피용자 2%, 그리고 퇴직금전환금 2%로 한 바 있음.

○ 퇴직(연금)의 일부를 국민연금 전환 시, 현행 퇴직연금은 보험료율 8.33%짜리에서 3.33% 짜리로 축소됨. 이는 현재의 [공사 대등의 다층체제]에서 [공적연금우위의 다층체제]로 되는 것을 의미함.

- 사적연금인 퇴직연금이 투입되는 보험료를 국민연금으로 이전시키는 것은,
 - 동일비용으로 보다 높은 노후소득과 안정성을 보장할 수 있기에 비용합리적임 (아래 박스의 내용 참조).
 - 국민연금 보험료 징수 시 퇴직연금 보험료를 함께 걷으면, 국민연금의 두 배에 달하는 퇴직연금의 광범위한 사각지대가 곧바로 대폭 감소.
 - 따라서 근로자의 노후소득보장은 물론 계층화도 낮출 수 있는 일석이조 효과.

〈사적연금이 공적연금에 비해 우월할 수 없는 3대 이유〉

- a. **높은 관리운영비와 수수료:** 임금수준이 높은 수십개의 민간금융회사가 경쟁적으로 관리하는 사적연금은 관리운영비, 홍보비, 수익극대화, 주주들에게 대한 이익배당 등으로 공적연금보다 높은 수수료를 지불해야함. 이는 고스란히 가입자의 연금액 감소로 이어짐.
- 높은 관리운영비는 사적연금의 높은 투자수익을 통해 만회할 수 있다고 주장하나,
 - 투자관련 규제가 동일하고 기금이 일정규모에 도달하면 공적연금이나 사적연금이나 투자수익률에 큰 차이가 없음.¹⁾
 - 저금리 상황에서는 관리운영비와 수수료 절약이 매우 중요.

〈퇴직연금사업자의 수수료 비교 (매년)〉

구 분	운용관리수수료	자산관리수수료
근로복지공단	부담금의 0.3%	적립금의 0.3%
민간 퇴직연금사업자	적립금의 0.3~0.7%	적립금의 0.2~0.7%

*** 국민연금은 적립금대비 총 관리운영비가 매년 0.1% 수준**

자료: 근로복지공단 (2012). “근로복지공단 퇴직연금 30인 이하 사업장까지 가입가능” 보도자료.

- b. **인플레이션에 취약:** 부과방식 공적연금에서는 현 소득자의 연금보험료는 (보통 인플레이션이 반영되어 오르게 되는) 명목소득의 일정 비율이기에 인플레이션이 발생하는 만큼

보험료의 절대액이 늘어남. 따라서 국가는 인플레이션에 따라 증가하는 보험료 수입을 가지고 연금생활자의 연금을 인플레이션에 연동시켜 줄 수 있음. 반면에, 사적연금에서는 근로기간 동안 축적한 연금자산을 바탕으로 연금액을 설정하는데, 인플레이션만큼 급여보전이 안되므로 실질가치가 떨어지고, 예측범위를 넘는 hyperinflation 혹은 인플레이션이 오랜 기간 지속되면 그만큼 노후소득에 큰 타격을 입게 됨 (DC형의 경우).

- c. **장수의 위험(longevity risk)에 노출:** 장수는 축복인 동시에 재앙. 종신형 연금이 필요. 공적연금은 100% 종신형인 반면, 민간의 종신형 연금상품은 활성화가 안 됨. 연금회사의 입장에서는 집단 수준의 평균수명 예측도 의학발전 등으로 빛나갈 수가 있으므로 리스크 관리차원에서 할인율을 높이 적용하기에 연금액이 확정기간형보다 낮음. 게다가 사적연금이면서도 종신형에 가입하면 탈퇴가 불가능하고 단명하면 유산으로 남겨주지도 못함. 가입자와 자식들에게 상대적으로 매력적이지 못한 상품으로 확정기간형 연금상품보다 인기가 덜함.

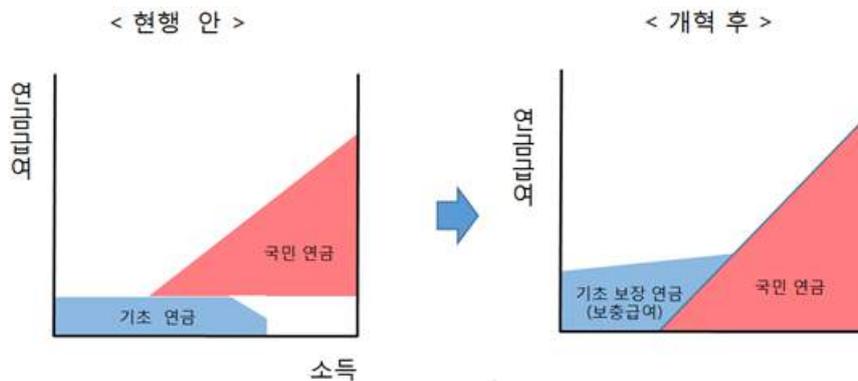
주 1): 우리나라 퇴직연금은 국민연금보다도 투자수익률이 낮음. “2013년 국민연금의 운용수익률 4.2%, 퇴직연금 평균 2.3%, 퇴직연금의 평균 운용수수료 0.7%를 제외하면 일반적금융상품보다도 낮은 수익” (조선일보, 2014. 8. 11).

- 평균소득이상자 (중산층)의 명목소득 대체율을 실질적으로 보장하고 공적연금에 대한 정치적 지지확보를 위해,
 - 통합공적연금은 종전 공무원연금처럼 재분배기능이 없는 순수소득비례연금으로 만들거나,
 - 현재 개혁된 공무원연금 수준으로 재분배 기능을 약화시켜야 함.
 - 국민연금의 소위 A값(소득재분배 기능)은 기초(보장)연금과 국민기초생활보장제도에서 구현.
- 이 경우, 재정안정화조치가 가해진 공무원연금과 사학연금을 국민연금과 전부 통합시킬 수 있어, 전국민을 포괄하는 단일연금제도도 가능할 것임.
- 통합국민연금은 스웨덴처럼 NDC연금으로 전환시키는 것도 가능해짐.
 - (부분)통합국민연금의 기여율 15.85%는 스웨덴 NDC소득비례연금의 16.0%과 대동소이한 수준.¹⁾ 스웨덴보다 실제 근로기간(보험료 납부기간)이 짧은 것을 감안할 때 우리의 경우 보험료율을 1~2%point추가 인상하여 스웨덴 수준의 급여로 맞추는 것도 크게 어렵지 않음.
 - 이 경우, 재정적으로 지속가능성이 구조적으로 확보되면서도, 상당한 규모의 강제저축 효과 그리고 장수의 위험(overlongevity)에 대한 보험기능이 완전한 작동할 수 있음.
 - 단, NDC는 순수소득비례형이기에, 후술할 기초보장연금이 “반드시” 함께 부가되어야 함.

1) 1999년 스웨덴 연금개혁 이후, 개인소득의 18.5%가 연금보험료로 각출됨 (사용자 9.25%, 근로자 9.25%). 이중 16%는 NDC소득비례연금에 보내지고, 나머지 2.5%는 적립방식 연금인 Premium Pension에 보내짐.

- 퇴직연금과 국민연금의 강제 (부분)통합과 국민연금의 보험료율 인상이 정치적으로 불가능하다면, 퇴직금의 국민연금 전환은 근로자의 희망에 따라 자율에 맡겨 둘 수도 있음.
 - 즉, contracting in 제도를 도입하는 것임.
 - 대처시대 영국처럼 공적연금에서 사적연금으로 contracting out하는 것이 아니라,
 - 사적연금에서 공적연금으로 들어오는 것이기에 contracting in.
- 이 경우, 고용주는 매월 8.33% 중 5%point 해당 분을 희망 근로자의 국민연금에 추가 납부해야 함. 이 때, 국민연금의 소득대체율은 보험수리적으로 계산되어 사전에 확정되어야 할 것임.
- 국민연금의 보장성이 강화되더라도 보험료를 제대로 납부하지 못한 저소득층을 위해 조세로 운영되는 기초보장연금제도를 마련해야함.
 - 현재 시행되고 있는 사회수당식 기초연금제를 스웨덴에서 채택하고 있는 보충급여형의 기초보장연금제도 (혹은 기초소득보장제도)로 대체하는 것이 필요함.
 - 기초보장연금은 느슨한 자산조사의 기초생활보장제도로 이해하면 됨.
 - 기초보장연금은 보충급여형태로 운영되기에, 앞서 제시된대로 공적연금의 적용이 광범위하고 급여수준이 높아지게 되면, 이에 비례하여 기초보장연금의 재정지출이 최소화됨.
 - 아래 <그림 5>에서 보듯, 동일한 자원(기초연금 면적과 기초보장연금의 면적은 동일)을 가지고도 은퇴노인에게 보다 높은 수준의 노후 소득보장 수준을 약속할 수 있음.

<그림 5> [국민연금+기초연금]과 [국민연금+기초보장연금]의 비교



자료: 양재진 (2012a)

- 기초보장연금이 도입된다는 의미는 65세 이상 고령자의 기초생활보장은 국민기초생활보장제도에서 분리시켜, 65세 이상 노인의 기초보장은 연금제도하에서 담당하는 것을 의미함.

- 현 기초생활보장제도는 근로연령대 수급자와 노인이 한데 엉켜있어 수급조건이 엄격함.
- 즉, 근로가능한 인구의 모럴헤저드 문제를 막고자 자산조사가 매우 엄격해 조그만 재산을 가지고 있어도 수급자에서 탈락함(아래 박스 참고 요망).
- 기초보장연금이 도입되면 소득활동이 불가능한 노인을 대상으로 하는 만큼, 일정 수준의 고액자산가(본인과 부양의무자)만 제외하는 수준에서 자산조사를 대폭 완화가능.

* 현 국민기초생활보장제도 **재산의 소득환산율은 소득활동이 불가능한 노인에게는 너무나 가혹함** (주거재산 1.04%/월, 일반재산 4.17%/월, 금융재산 6.26%/월, 승용차 100%/월). (주거)재산의 기본 공제액도 너무 낮음: 대도시 5,400만원, 중소도시 3,400만원, 농어촌 2,900만원.

* 높은 소득환산율은 자조의 정신 하에 국가에 의존하기 보다는 먼저 재산을 처분하고 소득활동에도 나서서 생활비를 마련하라는 취지로, 이는 **신체 건강한 근로연령대 수급자의 복지의존을 방지하기 위한 것**으로 이해할 수도 있음.

* 그러나 근로를 통한 **소득활동이 불가능한 노인에게 이런 엄격한 기준을 적용하는 것은 가혹**. 노인들에게 거주할 집과 일정한 금융자산은 안전과 질병, 배우자 장례 등 위기 시 마지막 버팀목. 이를 다 처분하고 얼마 안되는 급여로만 생활하라는 것은 노인을 벼랑 끝으로 몰아 넣은 후에야 기초생계보장하겠다는 뜻.

중소도시에서 은퇴 노인 부부가 다른 아무런 재산이나 저축한 돈없이, **유일한 재산이라고는 8,000만원짜리 주택**을 소유한 경우 (혹은 7,600만원짜리 전세에 사는 경우), 이로 인해 발생하는 **월 소득 인정액은 853,600원으로 기초법상 생계급여 수급대상서 제외됨** (2015년 국민기초생활보장사업안내, p.164).

3. 부모보험의 도입과 공보육의 합리화

- 스웨덴처럼 부모보험(Parental Insurance)을 도입하여 보험기금에서 출산/육아휴직 급여가 지출되게 하여,
 - 여성을 고용한 고용주의 추가 부담 없이 출산을 앞둔 산모나, 출산 후 부부 중 1인은 12개월 동안 큰 소득단절 없이 가정에서 아이를 양육할 수 있게 하고,
 - 직장 복귀 후에는, 공보육시설(어린이집)을 이용토록 보육시스템을 합리화 해야함.
 - 0세아는 부모의 보살핌 속에서 성장하는 것이 바람직.
 - 공보육을 통해 빈부/문화 격차를 최소화하며 아이들의 출발선을 동일하게 가져갈 수 있게, 인지능력이 발달하는 시기부터는 어린이집에서의 양육을 원칙으로 하는 것이 사회적 이동성의 제고를 위해서도 바람직함.

- 출산과 양육으로 인해 소득상실이 커지게 되면 출산을 포기하는 경향이 큰 것을 완화하기 위해서 출산/육아휴직급여의 소득대체율은 70% 수준을 목표로 설계.
- 성별 불문하고 45세까지의 모든 근로자와 고용주는 부모보험료를 납부하고, 부모보험기금에서 출산/육아휴직 급여 외에도, 자녀 간호급여, 결혼 축하금 등을 지급함.
 - 출산/육아휴직 급여를 개별 고용주의 의무로 하지 않고, 기금을 통해 지급하는 것은 고용주의 여성고용 회피 유인을 최소화하기 위함임.
 - 모든 근로자에게 보험료 납부를 의무화하는 것은 결혼의 비용과 출산으로 인한 소득상실의 위험을 최대한 사회적으로 분산시키기 위함임.
- 부모보험제도의 도입으로 노.사에게 공히 새로운 보험료 부담이 생기나, 아래의 기존 재원을 활용하면, 노.사의 보험료 부담은 크지 않을 것으로 예상.
 - 현재 고용보험에서 지원되고 있는 육아휴직수당과 출산휴가급여의 우선지원대상기업 지원금,
 - 국고에서 지원되는 0세 무상보육료(1인당 75만5,000원),
 - 그리고 부양가족(아동)공제의 축소 내지 폐지로 생기는 조세지출 절감액을 부모보험에 투입.
- 부모보험의 육아휴직 급여를 받게 될 경우, 어린이집 이용은 100% 본인 자부담해야.
 - 현재는 육아휴직자가 어린이집을 무상으로 이용하는 등 이중혜택으로 국고낭비.
- 전업주부는 공보육시설을 하루 6시간만 무료하게 하고, 어린이집 이용 시 누구나 본인부담금을 납부하게 하여 과수요 억제해야
 - 소득수준에 따른 슬라이드제 도입으로 저소득층의 이용을 저하 방지
- 육아수당은 저소득 여성의 근로동기를 저하시키는 효과가 있으므로, 현 수준에서 급여 수준 동결.
- 부모보험의 도입은 일자리 나누기 효과와 청년고용 증대를 가져올 것으로 기대됨.
 - 부모보험이 도입이 되면, 출산전후유급휴가의 활용률이 높아지고 실제 휴가기간도 현재보다 대폭 늘어나게 될 것으로 예상됨.
 - 이 때, 유급휴가 비용이 사회화되는 만큼, 기업의 대체인력 고용을 의무화하여 단기간일지라도 청년 등에게 고용의 기회를 높이고,
 - 취업자의 직장 내 교육훈련(OJT)의 효과가 발생하게 해야함.
 - 신규취업자는 유급휴가기간만 채용되는 것이지만,
 - 이로 인해 자연스레 형성된 경험과 기술은 재취업에 긍정적인 효과를 미치게 될 것임.

IV. 복지재원의 조달

1. 기존 재원의 합리화와 사회보험료 인상

- 앞서 사회보장 확대에 필요한 소요비용의 대부분은 기존 재원과 사회보험료 인상을 통해 충당 가능.
 - 국민연금의 보험료 인상은 퇴직(연)금의 사용자 부담분을 활용하기에 근로자는 물론 사용자의 실제 부담증가는 크지 않음.
 - 부모보험의 경우, 기존의 고용보험기금에서 지출되는 육아휴직수당, 국고지원의 0세 보육료 등을 활용하기에 실제 보험료는 높지 않음.
 - 고용보험의 구직급여를 위해 현재 1.3%를 노사가 반반씩 부담하고 있는 것을 1%p 인상하여 총 2.3%로 만든다 하여도, 노.사가 0.5%p 추가 부담하는 것이기에 큰 부담은 아님.
 - 국민건강보험은 현재 패턴대로 점진적으로 보장성강화와 보험료 인상을 연계하되, 의료비 지불방식을 현행 행위별수가제에서 포괄수가제 등으로 개혁해 지출통제를 이루게 되면, 보험료 인상폭을 억제할 수 있음.
- 사회보험료 인상이 기업경쟁력과 고용에 미치는 부정적 효과를 우려할 수 있으나, 우리나라의 고용주들이 2013년 현재 부담하는 사회보험료는 GDP 대비 2.9%로 OECD 평균 5.1%에 비해 상당히 낮은 수준임.
 - 사회보험료 인상을 통해 실업, 노령, 육아로 인한 소득상실기에 소득비례형 소득보상을 이루는 것은 박근혜정부의 '소득주도 성장' 기조에 부합.
 - 사회보험을 통한 소득보장은 근로에 대한 보상이며, 소득상실에 대한 보상이기에 한계소비 성향이 매우 큼.
 - 배당 등의 형태로 최상위 소득자들에게 혜택이 집중되는 기업소득환류세제보다 소득주도 성장 철학에 더 부합.
 - 사회보험료 인상으로 인한 기업의 부담을 완화하기 위해서 기업소득환류세제나 각종 준조세를 폐지하고, 퇴직(연)금 부담을 공적연금보험료로 전환시키는 것이 합리적.

2. 증세를 통한 일반재정의 확보

- 사회보험이 아닌 공보육, 기초연금, 국민기초생활보장제, 장애인 지원 등에 필요한 재원은 일반재정에서 증세를 통해 조달해야 함. OECD 평균을 증세의 기준으로 삼을 경우, 사회보험을 제외하고 증세 여력이 가장 높은 세목은 소득세와 소비세 (표 5).

〈표 5〉 한국과 OECD의 조세수입 비교 (GDP 대비 %)

	2000		2010			변화
	한국	OECD	한국	순위	OECD	2000-10
소득세	3.3	9.3	3.6	30	8.4	0.3
법인세	3.2	3.4	3.5	6	2.9	0.3
사회보험료	3.8	9.3	5.8	26	9.5	2.0
소비세	8.7	11.3	8.5	29	11.0	-0.2
재산세	2.8	1.8	2.9	7	1.8	0.1
보유세	0.6	0.9	0.8	16	1.0	0.2
거래세	2.0	0.6	1.8	1	0.4	-0.2
상속/증여세	0.2	0.1	0.3	4	0.1	0.1
기타	0.8	0.2	0.9	3	0.2	0.1
총계	22.6	35.2	25.1	31	33.8	2.5

자료: OECD. 2013. Strengthening Social Cohesion in Korea. Paris: OECD.

- 소득세는 재산세와 함께 조세저항이 가장 큰 세목이고, 근로와 투자 등 경제활동에 부정적인 영향을 줌.
 - 따라서 세율인상이나 과표신설이라는 명시적인 증세는 지양하고,
 - 누진율 구조의 소득세에 내재된 높은 tax buoyancy 효과를 활용하는 비명시적 증세로 조세저항을 완화하는 것이 필요.
 - 이를 위해서는 소득증가와 인플레이션에 따라 실시하는 과표구간 조정을 최소화해야 함.
 - 소득세 과표조정 최소화의 기대효과: 납세자의 실효세율 증가 + 면세자 점진적 축소
 - **노무현 정부의 증세 paradox**: 과표미조정+카드사용 인센티브 부여로 큰 정치적 저항 없이 소득세수 50% 가까이 증대시킴(즉, 비명시적이었으나 효과가 큼).
 - 반면에 종부세 등 재산과세의 명시적 증세는, 세수확대 크지도 않으면서 정치적 타격만 입음 (13.7% 증가).

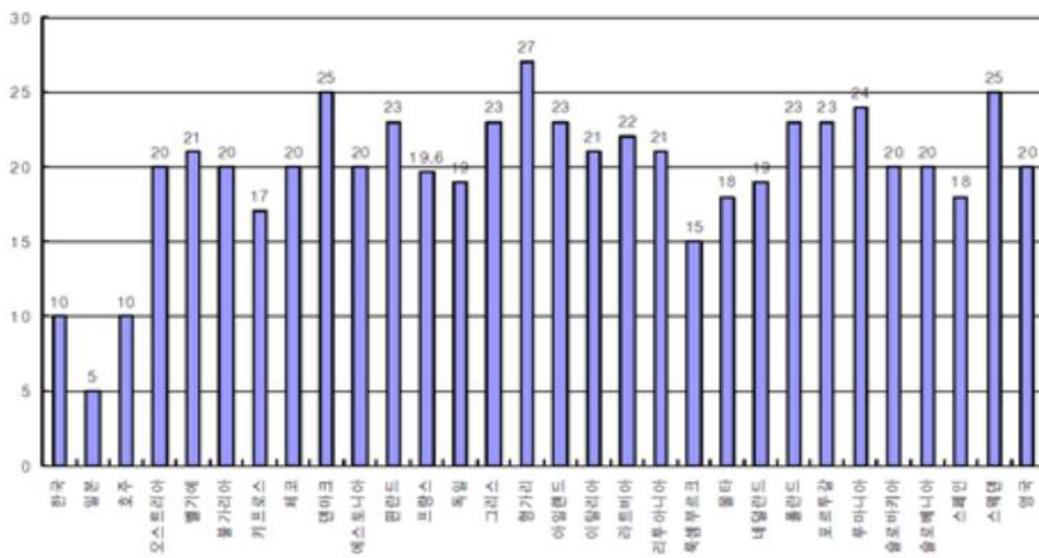
〈표 6〉 정권별 세목별 세수 증가 비교

	소득세	법인세	재산세	소비세	사회 보험료	기타	조세 부담률	국민 부담률
노태우 정부	34.39	18.97	69.90	-10.26	698.02	-1.13	8.06	19.57
김영삼 정부	0.39	-16.34	6.32	5.42	35.46	39.80	2.82	6.45
김대중 정부	-9.96	46.82	13.69	3.05	52.36	5.02	7.33	13.71
노무현 정부	48.46	33.54	13.72	-8.82	23.28	-6.67	10.49	12.92
이명박 정부	-10.41	-1.34	-17.17	-0.34	18.90	7.02	-5.06	-0.09

주: 각 세목이 GDP에서 차지하는 비중의 증감율임/집권 5년차 수치를 집권 -1년차와 대비시킴.

- 소비세는 상대적으로 경제활동에 중립적이고 조세저항도 직접적이지 않기에 인상을 고려해야함.
- 한국은 OECD 국가 중 일본(8%), 스위스(8%)에 이어 세 번째로 낮은 부가세율(10%)을 1977년 도입 이후 40년 가까이 유지하고 있음.
 - 부가세율 인상 시 완만하게 2년에 0.5%p씩, 8년동안 총 2% 인상 시,
 - 현재가치로 매년 12조의 증세 효과.

〈그림 6〉 주요국의 부가가치세율 비교(2012년)



자료: 성명재·박명호·이성식·박중수. 2012. 『중장기 부가가치세제 개선 방안』. 지식경제부 정책 연구 보고서

- 개별소비세 중에서는 국민 건강증진이라는 명분이 있는 죄악세의 강화 (특히, 생수값에 불과한 소주의 酒稅 인상 포함)가 필요.

V. 결론

- 한국의 사회보장제도는 아직 미성숙하다고 할 수 있으나, 저성장과 고령화가 지속될 수 밖에 없는 상황에서 복지제도와 재원조달의 합리화가 매우 필요한 시점임.
- 제도와 재원조달 합리화의 방향으로,
 - 국민연금의 소득비례성 강화와 퇴직(연)금 전환제를 통해 국민연금의 보장성 강화,
 - 사회수당식 기초연금의 선별주의의 보충급여형 기초보장연금으로 전환,
 - 부모보험의 도입으로 0세보육을 소득비례형 육아휴직제도로 대체하고 공보육을 취업모 위주로 개편을 제시함.
 - 일부 추가로 필요한 재원은 사회보험료의 점진적 인상을 통해 확보
- 기존 제도와 재원조달구조의 합리화를 넘어서는 제도 확대와 복지증세는,
 - 실업급여의 상한을 대폭 인상하여 근로자의 소득보장을 강화하여 중산층을 보호하고,
 - 청년, 경력단절여성 등 노동시장 외부의 비활성화된 노동력에 대한 고용서비스와 훈련 등 적극적노동시장정책의 대폭 확대하는 것,
 - 그리고 소비세의 명시적 증세와 소득세의 비명시적 증세를 통해 사회서비스와 기초보장 강화에 필요한 일반재정을 확보할 것을 제시함.
- 각종 소득보장제도의 소득비례성의 회복은 근로와 급부의 연계성을 높여 근로유인을 높임과 동시에 중산층의 복지증세에 대한 순응도를 높일 수 있음.
- 육아, 실업, 퇴직 등으로 인한 소득 상실에 대한 보다 높은 수준의 소득보장은 소득주도 성장의 기반이 되어 경제-복지의 선순환 고리의 한 축을 형성하게 될 것임.
- 일-가정 양립을 도울 수 있도록 양육과 보육 체제를 개편하고, 적극적노동시장정책을 강화하는 것은 출산율제고, 고용율 증대와 인적자원 계발 효과로 경제-복지 선순환 구조의 또 다른 한 축을 형성하게 될 것임.

토론 2

노동정책 비전과 의제 그리고 더불어 민주당

노광표 소장
(한국노동사회연구소)



노동정책 비전과 의제 그리고 더불어 민주당

노광표 소장 (한국노동사회연구소)

- 대선이 예정되어 있는 내년(2017년)은 87년 7·8·9월 노동자대투쟁이 발생한지 30년이 되는 해임. 노동자대투쟁이후 지난 30여 년 동안 한국의 노사관계는 큰 변화를 보여 왔음. 6월 민주항쟁과 노동자대투쟁을 통해 비로소 노동조합에 대한 사회적인 인정이 이루어지고, 노동자들의 임금 인상 및 근로조건이 개선 됨.
- 하지만 노동운동의 발전과 경제성장이라는 선순환 고리는 97년 외환위기를 통해 무너져 내렸고, 이후 87년 노동체제의 순기능은 제대로 작동하지 않고 있음. 외환위기 이후 자본은 노동시장 유연화 조치를 전면화하였고, 성장과 효율은 한국 사회의 지배적인 담론으로 자리 잡음. 이른바 87년 노동체제의 특징인 기업별노조와 노조의 실리적전투주의의 효용성은 갈수록 약화되고 있음. 그 결과는 10.3%의 낮은 노조조직율, 고용형태 다변화(비정규직 등)에 대한 대응력 취약, 기업복지 강화에 따른 사회복지의 지체, 노동조합의 사회적 고립 등으로 현실화되었음.
- 노동운동의 역할 미비 및 약화는 노사관계뿐 아니라 한국 사회 전체의 위기로 표출되고 있음. ‘노동의 양극화’로 집약되는 노동시장의 불균형 및 격차 확대는 더 이상 지속될 수 없는 사회적 위협으로 다가오고 있음(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 우리나라 노동시장 구조의 분절에 따른 근로조건 격차

구분	300인 이상 &유노조 &정규직	300인 미만&무노조&비정규직	전체 임금근로자
근로자수(천명)	1,427	4,885	18,799
월평균임금(만원)	417.0	139.0	231.4
근속년수(년)	13.4	2.3	5.7
1년미만 근속자 비율(%)	5.3	54.6	30.8
국민(공적)연금(직장)가입(%)	99.0	32.9	67.9
건강보험(직장)가입(%)	99.7	40.2	72.0
퇴직금적용(%)	99.6	37.6	70.0
상여금적용(%)	99.1	37.6	70.4

자료: 2015년 3월 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」

- 현재 정부가 주도하는 노동개혁(?)이 노동시장의 양극화의 해소 방안으로 선전되는 것은 대단히 역설적인 상황임. 하지만 이 주장이 일반 국민들에게 일정한 호소력을 갖고 있음을 부정할 수 없음. 물론 현 정부의 4대 노동법안은 진단과는 거꾸로 된 처방전을 내놓고 있어, 법제화가 될 경우 노동상황은 더 악화될 것임.
- 사회에 조응하지 못하는 노동체제 변화의 필요성이 제기된 것은 꽤 오래 전임. 그러나 체제 전환의 필요성에 대한 공감의 확산되고 있음에도, 현 상황이 유지되고 있는 것은 현 체제에서 이익을 보는 집단과 세력이 현재 우리 사회의 주류이기 때문임.
- 박태주박사의 “노동은 대안성장전략의 주체가 될 수 있는가(이하, 시론)”는 노동체제의 변화를 위한 대담한 구상을 제시하고 있음. 한국경제 및 고용·노사관계의 위기 극복 논의에 있어 많은 시사점을 주는 글이라 판단 됨.
- 「시론」은 ‘저성장-양극화 체제’를 극복하고 새로운 성장패러다임을 구축하는 주체로서 노동조합의 역할에 주목하면서, 노동조합이 임금격차의 축소를 의미하는 연대임금정책에 나서고 일자리의 창출에 기여할 수 있는 방안, 나아가 노동을 복지사회 건설의 동맹군으로 자리매김하는 방안 찾기가 글의 목적이라고 말 함. 방안으로는 노동기본권의 보장과 산별체제의 형성을 내용으로 하는 ‘연대적 노사관계체제’의 구축을 제안하고 있음.
- 「시론」은 구조화된 양극화 체제를 해소하기 위해서는 부분적인 정책 변화가 아니라 노사관계 체제의 전면 전환을 주장하고 있는데, 그 필요성과 전체적인 방향에는 동의하고 있음. 다만 이 주장이 학술적인 내용에 머무는 것이 아니라 구체적인 정책과 실현 방안을 담보하기 위해서는 많은 논쟁과 세부 방안의 구체화가 필요하다고 판단 됨. 이를 위해 몇 가지 제안과 토론사항을 제시하면 다음과 같음.

제 안

- 첫째, 경제분야와 노동-복지분야의 종합 토론이 필요 함. 「시론」에서 제기되는 주장의 큰 방향은 대안성장전략임. 그런데 정당의 정강정책들을 보면 ‘경제-노동-환경-복지’가 각 부문별 주장 및 논쟁은 있지만¹⁾, 이들 정책들의 상호 연계 및 부조화에 대한 논의는 부족

1) 예컨대 2016년 7월 6일 개최되었던 경제분야 토론회에서 김형기교수는 “경제정책 비전과 의제”이라는 발제문에서 “노동시장을

함. 예컨대 오늘 토론회도 경제분야는 별도로 하고, 노동과 복지는 함께 진행 함. 이 논문의 핵심 논거는 노동에 대한 시혜적인 접근이 아닌 노동을 참여의 핵심 주체로 세워야 함을 이야기하고 있음. 이는 노동(조합)의 경영참여 보장 및 공동결정제도의 도입을 뜻함. 경제분야에서 노동자의 참여를 보장하는 대안이 논의되었는지 궁금함.

- 둘째, 자본(경영)의 역할 및 태도임. 한국 노사관계 파행의 주된 원인 중 하나는 자본의 문제임. 경영계를 대표하는 한국경영자총협회(이하, 경총)을 포함한 경제5단체들은 노동 조합을 파트너로 하는 정책을 취한 적이 없음. 보수·개혁정부 구분 없이 노동배제, 노동시장 유연화 정책만을 강변하고 있음. 글의 전반적인 내용은 정부의 역할(정치) 및 노동의 변화를 요구하고 있는데 반해 경영계에 대한 요구는 거의 없음. 이에 대한 교정 장치 없이는 중앙 차원의 사회적 대화 및 기업(수준)의 참여에 기반을 둔 협력 전략의 내용은 무엇일까 하는 의문이 제기 될 수밖에 없음.

토론 사안

- 첫째, 노사정위원회를 어떻게 할 것인가? 중앙 차원의 사회적 대화 기구로 우리는 ‘경제사회발전노사정위원회’을 갖고 있음. 법은 위원회의 목적을 다음과 같이 규정하고 있음. “이 법은 근로자와 사용자 및 정부가 신뢰와 협조를 바탕으로 노동 정책 및 이와 관련된 경제·사회 정책 등을 협의하고, 대통령의 자문에 응하게 하기 위하여 경제사회발전노사정위원회를 설치하고, 그 기구 및 운영 등에 필요한 사항을 규정함으로써 산업평화를 도모하고 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”
- 하지만 이 법의 목적과는 달리 노사정위원회가 식물기구가 되었다는 것이 대다수 전문가들의 판단 임. 파행의 가장 큰 원인은 「시론」에서 지적하고 있듯이 정부가 노동을 대화의 파트너로 인정하지 않고, 정부의 노동정책 추진을 위한 들러리로 위원회를 운영하고 있기 때문임. 그렇다면 위원회는 정부(정권)만 교체되면 다시 소생할 수 있는가? 정부만의 문제가 아니라 위원회가 갖고 있는 보다 근본적인 문제는 없는 것인가? 리모델링해서 사용가능한가? 아니면 동 조직을 폐지²⁾하고 새로운 기구를 만드는 것이 바람직한가라는

유연화하는 대신에 실업급여 소득대체율을 높이고 적극적 노동시장정책(active labor market policy) 지출 비율을 높여 노동시장의 안전성을 높인다.”를 한국경제의 지속가능한 발전을 위한 7대 의제 중 하나로 제시하였다. 물론 토론 과정에서 노동시장 유연화에 대한 반론된 제기됨.

점이 논의될 필요가 있음³⁾).

○ 둘째, 산별체제 및 산별교섭의 문제임. 한국의 노동조합들은 기업별노조에서 ‘초기업별노조(산별노조 등)’로 전환하였음. ’14년 말 기준 초기업노조 소속 조합원수는 1,076,953명으로 전체 조합원수의 56.5%를 차지함. 한국노총은 기업별노조 소속 조합원이 전체 조합원의 53.3%(449,220명)를 차지하고, 민주노총은 초기업노조 소속 조합원이 전체 조합원의 81.0%(511,458명)를 차지하여 서로 대비되고 있음(고용노동부, 2015, 『2014년 전국 노동조합 조직현황』). 노조 조직형태는 바뀌었지만 노조 운영 및 활동은 기업별체제가 아직도 지배적임. 이에 따라 조직별로 편차가 있지만 산별노조의 기대효과는 나타나지 않고 있음. 가장 큰 문제점으로는 조직 전환에도 불구하고 산별 교섭이 진전되지 않고 있어 ‘계급연대(임금 및 근로조건의 평준화)’ 방안이 현실화되지 않고 있음.

- 「시론」이 주장하는 산별교섭 및 산별체제의 필요성에 대해서는 100% 공감함. 다만, 이를 어떻게 실현할 것인가가 핵심 문제임. 산별교섭의 법제화와 단체협약의 효력확장 방안을 제시하고 있으나 두 가지 모두 단기간에 정착되는 것은 쉽지 않을 것으로 판단 됨. 더 근본적인 문제는 노동조합과는 달리 산별교섭을 꺼리고 있는 사용자를 기업 바깥의 교섭 테이블로 끌어 낼 수 있는가의 문제임. 이는 법과 제도의 문제와 함께 ‘교섭 문화’ 및 ‘신뢰의 축적’이 요구됨.

- 「시론」의 내용과 달리 산별노조(교섭)에 대한 사용자의 선호도는 확인되지 않음. 이것이 있다면 부분적이거나 모범 사례가 있어야 하는데, 우리는 이를 갖고 있지 못함. 사용자들은 산별교섭이 노조만의 힘을 키워주고, 우리에게는 실익이 없다고 판단 함. 이에 대한 유인 방안도 필요하지만 더욱 중요한 것은 산별교섭을 통해 우리(우리 사회 전체)가 무엇을 얻을 수 있는가 대한 ‘교섭 내용 및 형식’에 대한 재구성이 필요 함. 유럽 국가의 경우 노동자들의 전면적인 투쟁의 결과물로 산별교섭 구조가 마련됨. 이것이 한국에

2) 노사정위원회 폐지론은 보수·진보 양쪽에서 다 제기되고 있는 점이 특징이다. 2005년 한나라당 정두언의원은 ‘노사정위 폐지법안’을 대표 발의하였음. 또한 노사정위원회에 참여하지 않고 있는 민주노총도 노사정위원회 폐지론을 주장한다.

3) 이용득의원은 노사관계 구축을 위해 100% 고용보험기금으로 운영되는 중앙노사공동기구를 만들어야 한다고 주장하였음. “정부 개입 없이 노사만으로 운영되는 2자 대화기구와 실천기구를 만들기 위해 중앙노사관계법을 제정하고 고용보험법을 개정할 것”, “전국 차원의 노조연합단체와 사용자연합단체가 ‘정부가 빠진’ 2자 대화기구에서 일자리 문제·직업훈련·취약계층 보호 및 복지 문제를 논의한다. 노사는 공동실천기구에서 △고용데이터 구축 △일자리 창출 △교육훈련 정책 개발·시행 △최저임금제도 보완과 실업급여 수혜 확대 등 사회안전망 강화 △외국인 노동자 수급 분석과 재배치 문제를 다룬다.”(매일노동뉴스, 2016.04.19.) 중앙노사공동기구와 노사정위원회와의 관계는 분명하지 않음. 하지만 상당 부분의 역할이 중복될 수 있음.

서 나타날 것이라고 보는 것은 백년하청(百年河淸)임. 정부가 이를 촉진하는 방안은 정부가 사용자인 공공부문에서 집중화된 교섭과 노조의 혁신을 전제로 한 새로운 노동체제를 구현하는 것임. 예컨대 공공부문에서 정규직의 임금 자제(동결 포함)와 비정규직 일소를 서로 교환하는 것이 출발점이 될 수 있음. 물론 이 전략은 공공부문 전반의 혁신을 담보로 함. 노동조합은 제도 혁신(예/ 낙하산 인사 방지, 공운법 개정을 통한 지배구조 참여 등)을 지렛대로 노조운동의 활동 방향을 재정립해야 함.

○ 셋째, 저임금노동의 해소를 위해서는 과거에서 두발 더 나간 급진적인 대안 마련이 필요함. 「시론」에서는 임금 격차 해소 방안으로 연대임금정책의 추진과 사회적 임금의 추구를 중요 방안으로 제시함. 이들 정책에 대해 동의하나, 임금체계 개편은 장기적이고, 노동자들의 동의를 구하는 점에서 다양한 접근이 필요 함. 특히 산별체제의 확립과 연대임금정책의 추진을 위한 준비 작업만 하더라도 3-4년은 소요 될 것이라 판단 됨.

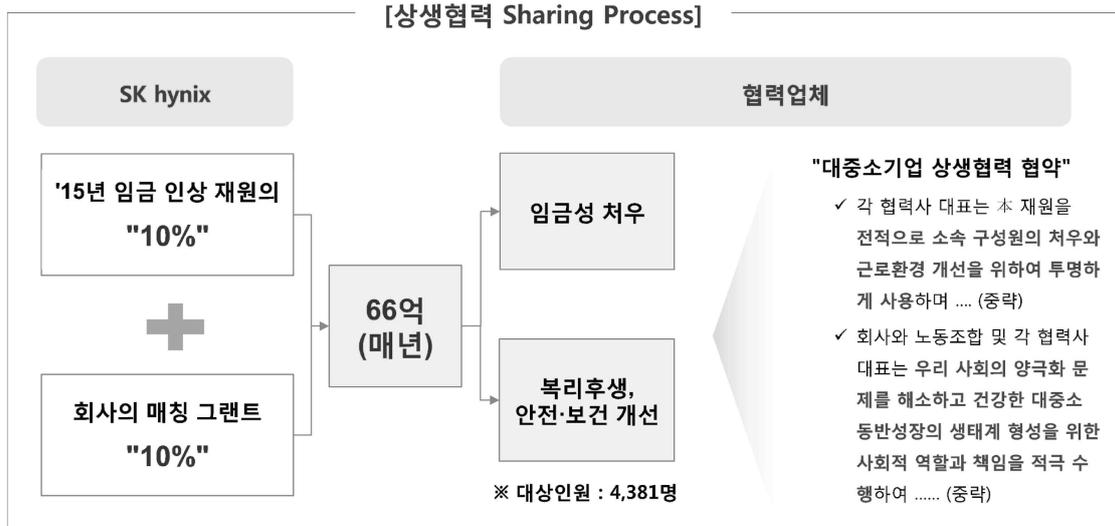
- 먼저 임금체계 개편을 위한 『임금연구노사공동기구』의 설치와 운영이 필요 함. 이를 통해 임금에 대한 [사전 조사- 진단- 대안 모색]이라는 전반적인 프로세스 관리 및 운영 방안이 마련되어야 함. 특히 기본급을 결정짓는 임금체계는 조직 내 이해관계자들의 갈등을 유발할 가능성이 크므로 신중하고, 단계적인 접근이 요구 됨. 특히 전체 산업이 아니라 산별차원의 직무급을 적용하기 적합한 [예/조선산업-보건의료산업 등]을 중심으로 노사 간 공통분모를 마련하기 위한 논의가 필요함.

- 「시론」은 바람직한 임금체계 개편방안으로 산별 차원의 직무급을 제시하고 있음. 그런데 겉으로 표현되는 임금체계 개편입장과는 달리 노사정 모두 직무급 도입에 대해 적극적이지 않음. 정부와 자본은 직무·성과급을 말하지만 속내는 성과로 임금을 결정하겠다는 ‘성과급제’만 강화하고자 함. 그런데 직무급이 일반적인 유럽 국가들도 순수한 직무급은 존재하지 않음. 모든 국가들은 각 국가(또는 산업)차원에서 발전시켜 온 혼합형 임금체계를 갖고 있음. 예컨대 ‘연령(근속)+직무+직능’의 혼합이 그것임.

- 특히 임금체계 개편시 유의할 점은 현재와 같이 노동조합(노동자들)의 목소리를 배제한 임금체계 개편 논의는 결과는 발제문이 제시하고 있듯이 불을 보듯 명확함. “근로자의 선호를 감안하지 않는 임금체계는 제대로 효과를 발휘하지 못하고 노사 간 불화만 야기하다가 조만간 무용화(de-couple) 된다는 점도 감안할 필요가 있다(김동배 외, 2005).

- 우선 산별교섭체제의 촉진을 도모하면서도 연대임금정책의 기본 이념과 방향을 보다 적극적으로 공론화하고, 이를 기업 차원에서 노사의 SR(Social Responsibility)으로 확산시킬 필요가 있음. 연대임금정책은 민주노총 산하 연맹(금속, 보건 등)에서 초기에 주창되었으나 실현된 사례는 일부이고, 단위사업장의 사례로는 SK하이닉스(2015년)를 꼽을 수 있음. SK하이닉스 노사는 2015년 임단협에서 “상생협력 임금 공유 프로그램”을 도입하고 협력업체 구성원의 임금, 복리후생, 안전보건 환경 개선에 사용하기로 합의하였음. 내용을 보면 원청 임직원들이 임금 인상분의 10%를 내놓으면 회사가 10%를 추가하는 방식임. 직원들은 올해 임금인상분인 3.1%의 10%인 0.3%포인트를 협력사 노동자의 지원을 위해 내놓음. 여기에 회사가 0.3%를 더해 총 0.6%포인트의 비용이 경기 이천과 충북 청주 사업장에 근무하는 협력사 직원 4,381명을 위해 사용되는데 그 총액은 매년 약 66억 원임⁴⁾([그림] 참조).

[그림 1] SK하이닉스 상생협력 Sharing Process



자료: 문유진(2015)

- 연대임금전략을 촉진하기 위해 정부는 적극적인 세제지원방안을 강구할 필요가 있음.

4) 하이닉스는 SK그룹 인수 이전시기인 2004년에 청주 사내 하청지회 분류로 인해 노사관계의 대립적 성격이 강하였음. 그런데 SK그룹의 하이닉스 인수이후 좋은 경영성과를 창출하였고, 이를 통해 기업의 정상화를 꾀할 수 있었음. 2014년 기준으로 매출은 17조 1256억 원이었고, 영업이익은 5조 1095억 원에 달해 사상 최대 이익을 창출함. 높은 영업이익으로 원청 정규직노동자들은 많은 PS를 지급 받았지만 협력업체 노동자들에게 돌아간 몫은 없었음. 이런 상황에서 정규직노동자들도 “회사가 좋은 실적을 내는 만큼 주변 구성원을 위한 배려도 고민해 보았으면 좋겠다.”, “나는 연초에 PS를 지급 받았지만 평소 친분이 있는 협력업체 구성원들에게 미안한 마음도 들고 조금이나마 성과 공유가 된다고는 하지만 신경이 쓰인다” 등 기업의 성과를 협력업체 노동자들과 나누어야 한다는 여론이 확산되었음.

사업장(또는 그룹) 차원에서 연대임금이 추진될 경우 해당 대기업에는 법인세 감면, 대기업 노동자들에게는 그 액수만큼 소득 공제를 통해 지원하는 것이 그 내용임. 또한 연대임금(solidarity wage) 전략을 시행했던 스웨덴 등에서 확인할 수 있듯이 10여년 이상 동안 임금인상률을 중소기업에 유리하게 차등적으로 적용하는 노동조합의 임금전략이 마련되어야 함(조성재, 2015).

- 이와 함께 저임금 비정규직노동자들의 임금 및 복지 처우 개선을 위해서는 보다 발본적인 대책이 필요 함. 이를 위해 저임금노동자들의 임금 기준을 사회적으로 공론화 할 필요가 있음. 저임금노동의 해소를 위해 최저임금의 대폭인상, 생활임금의 확산과 함께 비정규직의 시간당임금을 우대하여, 정규직의 120% 수준 이상으로 인상하는 것을 법제화하는 것도 하나의 방안임. 노동시장의 양극화를 해소하고 동일가치노동 동일임금의 원칙을 구축하기 위해서는 비정규직 및 간접고용에 대한 보상에 대하여 정규직 보다 더 높은 임금프리미엄 방식을 적용해야 함. 비정규직 및 간접고용 노동자가 처한 고용불안과 사회적 신분 및 기업의 오남용을 고려할 때, 오히려 비정규직에게 더 높은 임금프리미엄을 적용해야 노동시장의 형평성이 회복되고 비정규직의 남용이 방지되는 효과가 있을 것임(김주일, 2014)
- 임금공정성을 확보하고 차별을 예방하는 방안으로 ‘공정노동시장위원회’의 설치를 검토할 필요가 있음. ‘공정노동시장위원회’는 고용평등위원회(EEOC)⁵⁾의 기능에 추가하여 비정규직·간접고용의 차별 등의 문제를 포괄적으로 다루는 전문조직을 상설 조직화하고 노동위원회의 차별시정기능을 이관하여 보다 전문화하도록 함. 동 위원회는 노동시장에서 발생하는 차별의 개인 특성적 원인인 여성, 고령자, 장애인 등을 포함하여 노동시장 구조적 요인에 의한 차별까지 포괄하는 전문적 조직이어야 함
- 임금 및 복지 격차 완화를 위해 사내근로복지기금의 사회화와 기금화 방안도 적극 모색할 필요가 있음. 하지만 사내근로복지기금은 그 수혜 대상이 대기업 정규직노동자에 국한되어, 기업복지 격차를 더 확대한다는 비판을 받아 왔음.

5) EEOC(Equal Employment Opportunity Commission, 고용평등위원회)는 작업장 차별에 반대하는 법안을 집행하는 독립적인 연방 법안 집행기구이다. EEOC는 개인의 인종, 피부색, 출신국가, 종교, 성별, 연령, 지각된 지능, 부적응자(알콜중독자와 같은) 그리고 차별적인 실태를 보고하는 또는 반대하는 보복에 근거한 차별 불만사항을 조사한다. 차별을 주장하는 희생자에서 고용주편에 대한 차별소송을 제출하고 연방 기구에 대항해서 이루어지는 차별의 소송 판결을 내리는 권리를 부여받았다.

〈표 2〉 사내근로복지기금 연도별 운영실적

(단위: 개소, 억원, 천명)

구분	'92	'02	'04	'06	'08	'10	'12	'13
기금수	293	916	992	1,106	1,177	1,235	1,368	1,431
기금원금	4,325	41,724	50,017	63,581	70,810	60,759	67,713	72,740
수혜대상 근로자	457	985	991	1,123	1,256	1,390	1,545	1,784

자료: 고용노동부(2015)

- 〈표 2〉는 사내근로복지기금 연도별 운영실적임. 기금규모를 보면 2013년 기준으로 사내근로복지기금 수는 1,431개소, 기본재산은 72,740억원, 수혜대상 근로자 수는 1,784천명임. 그런데 사내근로복지기금제도는 상대적으로 복지수준이 높은 대기업 중심으로 운영되고 중소기업의 도입·활용률이 낮음. 사업장 규모별 도입현황을 보면, 10~99인 이하 0.2%(393개소), 100~299인 3.8%(428개소), 300~499인 11.6%(170개소), 500~999인 20.1%(176개소), 1,000인 이상 57.31%(264개소)임.
- 이에 따라 사내근로복지기금의 수혜대상을 넓히기 위한 사회화 논의가 꾸준히 제기되어 왔음(황덕순, 1996; 조성재, 2004). 이는 사내근로복지기금 혜택 자격이 '모든 사업 또는 사업장'의 근로자임에도 불구하고 현실에서는 정규직만을 위한 혜택으로 전락하고 있고, 기금운영이 저조한 것에 대한 평가에서 비롯된 것임. 정부는 사내근로복지기금의 문제점을 보완하기 위해 대·중소기업 또는 둘 이상의 기업이 공동으로 설립하는 공동근로복지기금 도입이 가능하도록 법을 개정하였다. 근로복지기본법 개정안이 국회를 통과(7.6)하여, 2016. 1월부터 시행되고 있음⁶⁾.

맺음말

- 다음은 더불어민주당의 일자리/노동 강령이다. 현재의 강령은 크게 “①청년, 여성, 노인 등을 위한 좋은 일자리 창출, ②사회통합적 일자리 창출, ③일자리 차별 해소, ④안정적 노동환경 구축, ⑤공정하고 자율적인 노사관계 구축” 등 다섯 가지로 구분됨.

6) 제4절 공동근로복지기금 제도 〈신설 2015.7.20〉

제86조의2(공동근로복지기금의 조성) ① 둘 이상의 사업주는 제62조제1항에 따른 사업을 시행하기 위하여 공동으로 이익금의 일부를 출연하여 공동근로복지기금(이하 "공동기금"이라 한다)을 조성할 수 있다. ② 공동기금 사업주 또는 사업주 이외의 자는 제1항에 따른 출연 외에 유가증권, 현금, 그 밖에 대통령령으로 정하는 재산을 출연할 수 있다.

4. 일자리/노동 (강령)

혁신적 경제성장과 함께하는 경제로 좋은 일자리와 사회통합적 일자리를 마련한다. 일하는 사람들이 차별받지 않고 자신의 권익을 보장받으면서 노동의 가치가 존중받는 사회를 추구한다. 헌법과 국제기준에 부합하도록 노동기본권을 신장하고, 일하는 사람이 경제와 사회의 한 주체로 참여할 수 있는 공정하고 자율적인 노사관계를 촉진시킨다.

〈청년, 여성, 노인 등을 위한 좋은 일자리 창출〉

혁신적 경제성장으로 고령화에 대응하고 청년들이 선호하는 양질의 일자리를 마련한다. 평등하고 안정적인 노동환경을 마련하고, 보육지원과 복지 등을 확대하여 나쁜 일자리를 좋은 일자리로 바꿔나간다. 한편 중장년은 세계 최장의 노동을 하고, 청년은 일자리를 구하지 못하고 있는 현실을 개선하기 위하여 노동시간 단축과 일자리 나누기를 지원한다.

〈사회통합적 일자리 창출〉

생산의 효율성 추구로 경제가 성장해도 일자리가 늘어나지 않고 경제적 불평등이 심화되고 있으므로 노사정 협력을 통하여 일자리를 늘릴 수 있도록 국가의 총체적 역량을 모은다. 복지 확대를 통해 사회서비스 부문 일자리를 늘리고 고용, 복지, 직업훈련을 연결시키는 적극적 노동시장정책으로 고용을 촉진한다.

〈일자리 차별 해소〉

비정규직의 고용안정을 확보하고 임금격차를 해소한다. 먼저 공공부문의 상시업무 비정규직을 점차 정규직으로 전환하며, 민간 부문의 정규직 전환을 위해 다양한 지원책을 강구한다. 비정규직뿐만 아니라 장애인에 대한 차별, 성별에 의한 차별을 철폐하고 동일노동 동일임금의 원칙을 실현한다.

〈안정적 노동환경 구축〉

정부는 안정적 노동환경을 위해 최저임금을 적정화하고 영세 저임금 노동자의 불안정 노동을 해소하기 위해 근로기준 준수와 사회보험료 지원을 강화하는 등 최소기준선이 지켜질 수 있도록 책임을 다한다. 개인이 직면하는 실업, 육아, 정년, 직업훈련 등 사회적 위험에 대한 종합적이고 체계적인 한국형 실업부조를 마련하여 생애 전체에 걸친 노동 복지를 구현한다. 질병과 사고로부터 안전하게 일할 수 있는 방안을 마련하고 위험의 외주화를 방지하며 책임을 강화한다.

〈공정하고 자율적인 노사관계 구축〉

다양한 사회적 대화채널 구축을 통해 공정하고 자율적이면서 사회통합적인 노사관계를 구현한다. 특수고용노동자 등 보호가 취약한 계층의 노동기본권 확립과 무분별한 손배소, 가압류 등 노동기본권 훼손 방지를 위한 법적 제도적 보완에 노력한다. 불법파견, 위장도급 등 위법적 노동행위를 근절하고 무분별한 정리해고의 남용을 방지한다.

- 이명박근혜정부 8년 동안 한국의 노사관계는 기본 물과 원칙이 붕괴된 노동배제의 일방적 통치관계였다고 볼 수 있음. ITUC(국제노동조합총연맹)는 2014년부터 매년 각 국의 국제노동권리지수(Global Rights Index)를 발표하는데, 2016년 6월 발표에 따르면 한국은 3년 연속 5등급을 기록했다. 1등급은 독일·우루과이 등 13개국, 2등급은 아일랜드·일본 등 22개국, 3등급은 오스트리아·이스라엘 등 41개국, 4등급은 폴란드·미국 등 30개국임. 5등급은 한국·알제리·방글라데시·캄보디아·인도·이란·중국·파키스탄 등 25개국임. '5+'등급이 있긴 하지만 이 등급은 내전 등의 상황으로 노동기본권이 보장될 수 없는 나라이기 때문에 5등급이 실질적으로 최하위 등급임.

- 노사관계뿐 아니라 노동자들의 임금, 고용, 노후의 삶 모두 불안정함. 19대 홍종학의원이 국정감사에서 행한 발언은 우리의 노동현실을 극명하게 표현하고 있음.

우리나라 근로자 평균 근속연수는 5.6년입니다. OECD(경제개발협력기구) 국가 중 꼴지입니다. ODCE평균이 10.5년 입니다. OECD 절반이 10년 이상입니다. 한국의 노조조직률은 10% 미만입니다. 노조 때문에 해고가 어려운 게 아니잖아요. 한국에서는 노동자를 도와줄 사람이 아무도 없어요. 1년 미만 단기근속자 비중 OCED 국가 중 꼴지수준, 근로시간도 가장 길어 가장 혹독하게 일하는 대한민국 근로자들, 임시근로자 비중 22.4%로 이것도 OCED 꼴지수준, 집단 해고 보호지수 OCED 꼴지수준, 임금은 이명박 정부 때 0.2%오르고 박근혜 정부 때 1.8% 오르는데 그쳤습니다. 유럽에서는 근로자들이 다 경영에 참석합니다. 우리 근로자가 경영참석하면 다 망합니다. 우리 근로자들이 이런 상황인데도 정부가 미안하다는 말을 못하는 게 말이 됩니까. 어떻게 낫을 들고 다닙니까. 내일 쫓겨날지 모르는 사람들 그렇게 막대해도 되는 겁니까"

(국회 기획재정위원회 기획재정부 국정감사, 2015. 9.14)

- 한국의 노동상황은 더불어민주당의 강령/정강정책과 교차해 보면 차마 비교하기 부끄러운 상황임. 하지만 현재의 열악하고 영망진창이 된 노동상황에서 제1야당도 책임을 벗어나기 힘든 것이 문제임. 더불어민주당이 전체 노동자들의 권익 향상 그것도 저임금/비정규노동자들에 눈높이를 맞춘 희망의 정당이 되길 기대해 봄. 이를 위해서는 부분적인 정책 대안이 아닌 박태주박사가 주장하듯이 노동체제의 개편을 위한 전체 조망도를 마련하고 국민에게 설득하는 치열함이 필요한 시기임.

토론 3

교육정책 비전과 의제 그리고 더불어 민주당

성기선 원장
(경기도 울곡교육연수원/가톨릭대 교수)

교육정책 비전과 의제 그리고 더불어 민주당

성기선 원장 (경기도 울곡교육연수원/가톨릭대 교수)

1. 2016 재정자치체제 혁신안 발제문에 대한 이해

- 더불어민주당 교육정책을 어떻게 끌고 나갈 것인가라는 질문에 대해서 발제자는 ‘재정자치’를 강조함. 그 의미는 충분히 공감하고, 현실적인 지적임. 특히 누리과정 사업이 초중등교육에 미치는 부정적 효과, 교육자치 정신 훼손, 공교육 환경의 악화, 교육법정주의에 어긋나는 시행령 중심의 행정이 갖는 문제, 중앙정부의 정치적 편향성이 교육의 중립성을 심각하게 침해하는 문제, 교육에 대한 다양한 담론을 차단하는 문제 등.
- 내국세 교부금 몫 확대와 특별교부금 폐지는 매우 중요한 지적임. 교육청의 시각에서는 교부금 비율을 20.27%에서 25.27%로 증액하여 충분한 교육재정을 확보할 수 있도록 해야 함. 그렇게 된다면 누리과정, 고교무상교육, 교육환경 개선 등에서 안정적인 재원 확보할 수 있으며, 공교육의 정상 운영을 보장할 수 있음.
- 특별교부금 역시 폐지해야 함. 특교라는 이름으로 원칙없이 교육부가 씌지듯처럼 쓰는 행위는 매우 문제가 있음. 이른바 길들이기 방식의 정책 추진의 정당화 기제로 이 재원을 소진하고 있음. 교육부의 교부금 업무가 불투명하다는 지적이 반복되는 문제도 해결 가능함.
- 대학교육 위기 해법을 위해 고등교육교부금 제도 도입에 대해서는 긍정. 다만, 국공립통합네트워크를 전제로 한 방안에 대해서는 좀더 숙고해야 함. 이 의제는 별도로 검토를 하고 의견을 수렴하여 합리적 방안 제시해야 함. 국립학부대학(안)과 국공립통합네트워크(안) 모두 현재의 고등교육의 문제를 해결하기 위한 대안으로 검토된 바 있으나, 실효성에서 많은 문제가 발생함. 사립대학을 공영형 사립대로 전환하는 방안에 대해서는 추진을 해 나갈 필요 있음. 사립대학이 차지하는 비율이 지나치게 높음으로 인해 고등교육의 질 저하, 재단비리의 문제, 대학특성화 어려움 등의 문제가 발생. 이를 위해 공영형 사립대로 전환하도록 유도하여 공공성 확보할 필요 있음. 동일한 논리로 사립고등학교 역시 공영형 사립학교로의 전환을 시도해야 함. 고교다양화 정책에 대한 근본적인 재검토와 고교 단순화를 통해서 고교 무상교육의 실현을 위한 환경을 조성해야 함.

2. 더불어민주당 교육정책의 방향

- 다시 생각하는 2009년 뉴민주당 선언: 뉴민주당 선언의 문제의식의 우선순위 중에서 교육은 상위권. 가장 많이 사용한 단어는 ‘성장’과 ‘기회’. 각각 64번, 59번. 복지(34)-공동체(26)-교육(23)-일자리(22)-정의(21)-양극화(16)-지식(14)-평화(14)-환경(11).....
- 뉴민주당 선언에 포함된 교육에 대한 정책 방향: “창의적 공교육 실현을 통해 배우고 가르치는 즐거움으로 충만한 학교를 만들어 나간다. 교육의 기회균등을 위해 교육복지를 적극적으로 실천한다. 고등학교까지 무상의무교육을 확대 실시한다. 대학의 경쟁력 강화와 등록금 부담을 줄여 나간다. 국민의 평생학습권 보장을 위해 노력한다.”
- 당시 이 강령은 “구체성이 떨어진다, 그 전의 새천년민주당-열린우리당의 강령과 차별성이 없다, 손에 잡히는 뭔가가 없다”는 등의 비판을 받기는 하였지만, 적어도 교육의 공공성 확보를 위한 기본 전제를 받아들이고 있다는 점에서는 그 의미를 되새겨볼 필요는 있음. 반면에 당시 한나라당은 “학교만족 두 배, 사교육비 절반”이라는 슬로건 아래 “고교다양화300프로젝트”, “대학입시 3단계 자율화”, “영어 공교육 완성” 등을 언급하고 있었다. 이러한 정책들은 실제로 지난 10년 동안 우리 공교육을 왜곡시켰으며, 지금도 우리는 그 부작용을 심각하게 경험하고 있음. 신자유주의, 자본의 논리가 강하게 작용하도록 하였으며 이로 인하여 공교육의 붕괴가 가속화되고, 교육양극화와 격차가 심화되고 있다는 비판이 제기되었음.
- 달리 말하면 구체성이 있으며, 기존 정당과 차별성 있으며, 공교육의 질적 수준을 제고하는 방향으로 더불어민주당의 교육강령이 설정되어야 함. 사회정의를 실현하고, 평등한 교육기회와 과정 및 결과를 보장하고, 교육격차를 줄이고, 교육의 주체인 학생들이 행복하고 안전한 교육을 받을 수 있도록 해야 함. 국가가 공교육을 지키고 책임진다는 점을 분명히 밝혀둘 필요 있음. 학교교육의 정상적 운영을 보장하고, 사교육을 감축하고, 학생들의 학습량을 줄이고, 새로운 학력관에 근거하여 학교 수업-평가를 혁신하고, 학교의 지평을 지역사회로 확장하는 마을교육공동체를 구현하고, 경쟁위주에서 협력 위주로, 성적 중심에서 미래핵심역량 중심으로 교육이 변화되도록 하는 데 선도적 역할을 수행할 강령을 준비해야 함.
- 더불어민주당 강령에 포함되어야 할 내용들(순서 없이 생각 나는 아이디어 수준으로 나열..)
 - 공교육의 공공성 확보를 위한 노력
 - 생명존중의 교육철학 견지

- 혁신학교 일반화와 질적 수준 제고를 위한 노력과 지원
 - 5세이하 무상교육, 무상보육 실현을 위한 법적, 제도적, 재정적 기초 마련
 - 지방교육자치제도의 완전한 실현을 위한 방안 마련: 법제화
 - 새로운 학력관 정립과 교육과정-수업-평가-입시 혁신안 마련
 - 교육환경 개선을 위한 재정 기반 구축
 - 학교 담을 넘나들 수 있는 ‘넘나들며 배우기’를 가능하도록 하는 체제
 - 인공지능시대에 적합한 새로운 지식, 역량, 능력 적극 수용
 - 단위학교의 자율권 확보를 위한 다각적 노력
 - 교사의 전문성 제고를 위한 전문적학습공동체 지원
 - 고교다양화300 프로젝트 재고 및 고교무상교육 실현을 위한 전제조건 완비
 - 교과서 발행과 관련된 문제 해법제시(국정교과서 폐지, 자유발행제 적극 도입 등)
 - 대학 특성화 및 통폐합에 대한 비전 제시
 - 학벌타파를 위한 제도적 장치
 - 학교 현장에 배치되어 있는 다양한 직렬의 비정규직을 정규직화하고, 교원 정원 확대를 통한 다양한 전문 교사 배치.
 - 교원의 승진구조 개편, 공모교장 대폭 확대, 교원평가 방식 개선
 - ‘시행령주의’(법정주의에 대비되는 표현)를 극복하기 위한 법률 개정 약속
 - 능력주의사회의 기본을 되살리기 위한 교육철학과 비전 제시
 - 민주시민, 세계시민 육성을 위한 기본 확립
 - 선거권 연령 하향화(특히 교육감 선거는 16세부터 가능하도록)
 - 사립학교의 공영형 사립학교로의 전환 적극 유도
 - 학교밖 청소년에 대한 대책
 - 진로교육, 자유학기제 등 활성화
 - ...
- 2016 총선 공약 실천 방안 마련 필요. 정당강령은 지금까지의 기본정책 방향을 공유하면서 새로운 사회를 위한 다양한 아이디어들을 접목해 나가야 함. 학교교육 제4의 길에서 제시하는 수평적 네트워크 구축을 위한 방향을 함께 고민.

토론 4

노동정책 비전과 의제 그리고 더불어 민주당

이용득 국회의원
(환경노동위원회)



노동정책 비전과 의제 그리고 더불어 민주당

- 새로운 실험과 준비 : 중앙노사관계 구축 논의를 시작하자!

이용득 국회의원 (환경노동위원회)

I. 들어가며

한국 경제 및 고용·노사관계의 위기 극복을 위한 논의에 있어서 노동조합의 역할에 주목하고 있는 발제자의 의견에 전체적으로 동의함. 현재 우리사회가 당면한 저성장과 양극화의 문제에 대해서 노조가 연대 임금, 연대 일자리, 복지동맹의 주력군으로 자리매김하기 위해서는 산별체제의 강화(형성), 사회적 대화와 경영참가 문제가 중요하다는 것은 재론의 여지가 없을 듯함.

또한 「시론」이 지적하고 있는 바와 같이 노동조합 역할 확대와 정립에 있어서 정치의 중요성을 강조한 부분도 매우 타당한 지적이라고 생각함. 최근 19대 국회에서 발의되었던 노동기본권 확대 법안과 노조 조직률 확대, 노사간의 균형을 위한 다양한 법안들이 여·야간 정쟁으로 4년간 거의 한 건도 통과되지 못한 현실, 진단과 대안이 괴리된 박근혜 정부의 양대 지침과 노동5법 문제들만 보아도 정치가 왜 중요한지 잘 알 수 있을 듯함. 한편으로는 정치의 변화를 기대하는 것이 얼마나 현실적이지 않은 것인지도 잘 보여주고 있다고 생각함.

오늘의 자리는 사회정책의 시대적 변화와 미래지향적 가치를 새롭게 우리당 강령과 정책에 반영하기 위한 자리임. 「시론」의 서두에서도 언급한 바와 같이 한국경제가 저성장체제의 고착, 양극화의 심화로 인해서 새로운 성장전략을 고민하고 실현해야 하는 시점에 도달했고, ‘분배’와 ‘사회통합’이 강조되는 새로운 성장전략, 즉 발제자의 표현과 같이 ‘대안성장론’의 추진 과정에서 노동이 주체의 중요한 한 축이 되어야만 한다는 주장에 반론의 여지는 없는 듯 함.

다만, 그 구체적인 방법과 내용, 그리고 정책적 우선순위의 문제는 지속적인 논의가 필요한 부분인 바, 우리당의 강령을 확인하면서 평소에 가지고 있었던 생각을 정리하면서 토론을 하고자 함.

II. 노동과 사회적 합의의 중요성

지난 해 우리는 노동시장 구조개선을 위한 9.15 노사정 합의를 둘러싼 사회적 갈등을 통해서, 노동문제에 있어서 사회적 대화와 합의가 왜 중요한지? 사회적 합의를 위한 필요·충분조건은 무엇인지? 그리고 사회적 합의에 이르는 길이 왜 어려운지? 등을 직접 경험했음.

노사정 합의 과정의 문제점, 파기의 책임 등에 대해서는 각각의 이해관계에 따라서 평가를 달리하겠지만, 사회적 대타협을 시도하려고 했던 필요성에 대해서는 이의가 없을 것임. 노동시장의 주체인 노와 사의 협의와 합의 없이 일방적인 정부정책과 입법만으로 우리사회의 심화된 저성장체제와 양극화 문제해결에 한계가 있다는 사회적 공감대가 형성되었다고 할 수 있을 것임.

지난 해 경험했던 노사정대타협에 대한 경험은 그 과정과 결론을 차치하고, 적어도 그 시도에 있어서는 노동시장의 양극화와 저성장체제 극복을 위해서 사회적 대화가 가지는 중요성을 환기시켜 준 좋은 사례라고 할 수 있음.

또 다른 경험은 우리나라의 사회적 합의주의가 등장한 배경 자체가 유럽국가들의 역사적 조건과는 상당한 차이가 있고, 합의주의가 자생적으로 혹은 사회적으로 무르익을 조건을 여전히 갖추지 못한 상황이라는 것을 다시 한 번 확인했다는 것임. 노사정위원회로 대표되는 우리의 사회적 합의구조에서 노사정이 각각의 이해관계와 목적에만 매몰되고, 심지어 정부와 사측이 주도하고 노동이 들러리를 서는 형태라는 비판과 한계를 극복하지 못했다는 점을 재차 확인한 것임.

「시론」에서 발제자는 사회적 대화를 언급했음. 다만 사회적 대화의 전제, 또는 전진기지로서 산별체제의 확립 필요성을 주로 주장하고 있는데, 이에 대해서 역으로 사회적 대화를 통한 산별체제 확립과 운영이 가능한 것은 아닌지 하는 질문을 하고자 함.

이와 같이 질문을 하는 이유는, 발제자는 “의사결정의 대표성과 함께 합의된 의사의 순응 문제를 해결할 수 있는 장치가 산별체제”이기 때문에, 이러한 산별체제의 확립이 사회적 대화의 전제가 된다고 주장하였고, 그러면서 산별체제의 확립을 위해서 산별교섭의 법제화와 효력확장제도 도입(법제화)을 강조하였는데, 서두에서도 밝힌바와 같이 이와 같은 내용을 담은 개정 법률안들이 국회에서 논의되었지만 통과되지 못하고 있는 것이 현실이기 때문임.

Ⅲ. 연대적 노사관계 구축을 위한 사회적 대화기반 필요

평소 토론자는 100% 고용보험기금으로 운영되는 중앙노사공동기구를 구축하자고 주장해왔음. 정부 개입 없이 노사만으로 운영되는 중앙 2자 대화기구 및 실천기구를 만들어서, 일자리 문제, 직업훈련, 취약계층 보호 및 복지문제 등을 논의하고, 이를 실제로 실천하기 위한 정책대안형성과 실행까지도 할 수 있도록 하자는 것임.

현재 노사정위원회로 대표되는 노사정기구는 정부의 일방독주를 막지 못하고 있고, 노사발전재단도 정부의 대리 일자리 기구로 전락했음. 이와 같은 상황에서 노동시장의 주체인 노사만으로 구성된 새로운 2자 기구 구성과 활동이 새로운 사회적 협의(대화)모델의 대안이 될 수 있음.

「시론」에서 발제자가 주장한 사회적 대화 - 산별교섭 - 경영참가를 주요 축으로 하는 연대적 노사관계 구축과 일면 유사한 측면도 있으나, ‘과정이나 결과냐’라는 측면에서 차이가 있는 것으로 보임.

한국사회의 날로 심화되는 양극화 문제와 저성장체제의 고착 문제를 해결하기 위해서는 노동 배제가 아닌 노동 중심의 분배, 노동 중심의 민주화가 중요하고, 이를 위한 주요한 수단 내지 과정으로서 산별교섭 체제의 확립, 경영참가 등이 필요한 바, 이러한 제도의 확립을 위한 법제도 개선방안을 노사가 정부의 개입과 간섭 없이 지속적으로 논의하고 합의하는 새로운 틀이 우선적으로 필요하다는 것이 토론자의 견해임.

이는 지난 시기 정부 주도의 한국형 노사정 사회적 합의의 문제점, 여야 정쟁과 노사간의 대립에 의한 법제도 개선의 지연함 등의 반성적 경험을 통해서 도출된 견해임.

이에 대한 발제자의 견해는 무엇인지 궁금함. 또한 어렵게 확보해서 시행중인 일부 산별교섭이 큰 진전이 없는 상황에서 대화를 촉진, 확대시키기 위한 구체적인 대안과 방안을 무엇이라고 보는지, 지난 8년 동안의 노동배제적 노동정책을 근본적으로 바꿀 수 있는 방안은 무엇이라고 보는지 견해를 듣고 싶음.

IV. 더민주 강령체계의 재편(체계화) 필요

우리 더불어민주당의 ‘일자리, 노동 강령’은 사회적 약자를 위한 좋은 일자리 창출, 노사정 협력을 통한 사회통합적 일자리 창출, 동일노동 동일임금 원칙 실현 등을 통한 일자리 차별 해소, 한국형 실업부조 등 안정적 노동환경 구축, 공정하고 자율적인 노사관계 구축임.

〈더불어민주당 강령 - 4. 일자리·노동〉

혁신적 경제성장과 함께하는 경제로 좋은 일자리와 사회통합적 일자리를 마련한다. 일하는 사람들이 차별받지 않고 자신의 권익을 보장받으면서 노동의 가치가 존중받는 사회를 추구한다. 헌법과 국제기준에 부합하도록 노동기본권을 신장하고, 일하는 사람이 경제와 사회의 한 주체로 참여할 수 있는 공정하고 자율적인 노사관계를 촉진시킨다.

〈청년, 여성, 노인 등을 위한 좋은 일자리 창출〉

혁신적·경제성장으로 고령화에 대응하고 청년들이 선호하는 양질의 일자리를 마련한다. 평등하고 안정적인 노동환경을 마련하고, 보육지원과 복지 등을 확대하여 나쁜 일자리를 좋은 일자리로 바꿔나간다. 한편 중장년은 세계 최장의 노동을 하고, 청년은 일자리를 구하지 못하고 있는 현실을 개선하기 위하여 노동시간 단축과 일자리 나누기를 지원한다.

〈사회통합적 일자리 창출〉

생산의 효율성 추구로 경제가 성장해도 일자리가 늘어나지 않고 경제적 불평등이 심화되고 있으므로 노사정 협력을 통하여 일자리를 늘릴 수 있도록 국가의 총체적 역량을 모은다. 복지 확대를 통해 사회서비스 부문 일자리를 늘리고 고용, 복지, 직업훈련을 연결시키는 적극적 노동시장정책으로 고용을 촉진한다.

〈일자리 차별 해소〉

비정규직의 고용안정을 확보하고 임금격차를 해소한다. 먼저 공공부문의 상시업무 비정규직을 점차 정규직으로 전환하며, 민간부문의 정규직 전환을 위해 다양한 지원책을 강구한다. 비정규직뿐만 아니라 장애인에 대한 차별, 성별에 의한 차별을 철폐하고 동일노동 동일임금의 원칙을 실현한다.

〈안정적 노동환경 구축〉

정부는 안정적 노동환경을 위해 최저임금을 적정화하고 영세 저임금 노동자의 불안정 노동을 해소하기 위해 근로기준 준수와 사회보험료 지원을 강화하는 등 최소기준선이 지켜질 수 있도록 책임을 다한다. 개인이 직면하는 실업, 육아, 정년, 직업훈련 등 사회적 위험에 대한 종합적이고 체계적인 한국형 실업부조를 마련하여 생애 전체에 걸친 노동 복지를 구현한다. 질병과 사고로부터 안전하게 일할 수 있는 방안을 마련하고 위험의 외주화를 방지하며 책임을 강화한다.

〈공정하고 자율적인 노사관계 구축〉

다양한 사회적 대화채널 구축을 통해 공정하고 자율적이면서 사회통합적인 노사관계를 구현한다. 특수고용노동자 등 보호가 취약한 계층의 노동기본권 확립과 무분별한 손배소, 가압류 등 노동기본권 훼손 방지를 위한 법적 제도적 보완에 노력한다. 불법파견, 위장도급 등 위법적 노동행위를 근절하고 무분별한 정리해고의 남용을 방지한다.

구체적인 내용을 모두 확인하면 전체적으로 노동과 관련된 현안 문제와 이에 대한 큰 틀에서의 대책들이 나열되어 있지만, 주제와 그 구체적인 내용이 맞지 않고, 상당한 내용들이 중복되어 있음.

특히 ‘공정하고 자율적인 노사관계 구축’에 대해서는 “다양한 사회적 대화채널 구축을 통해 공정하고 자율적이면서 사회통합적인 노사관계를 구현한다. 특수고용노동자 등 보호가 취약한 계층의 노동기본권 확립과 무분별한 손배소, 가압류 등 노동기본권 훼손 방지를 위한 법적 제도적 보완에 노력한다. 불법파견, 위장도급 등 위법적 노동행위를 근절하고 무분별한 정리해고의 남용을 방지한다.”라고 하고 있는데,

문제는 ‘공정하고 자율적인 노사관계 구축’과 특고 등 취약계층을 위한 노동기본권 확립 등 법제도적 보완 노력과 위법적 노동행위 근절 및 정리해고 남용이 어떤 연관성이 있는지 상당히 애매하다는 점임. ‘공정하고 자율적인 노사관계 구축’을 통해서 노동기본권 확립, 위법적 노동행위 근절, 정리해고 남용을 위한 법제도개선에 노력해야 한다는 의미로 좋게 해석을 한다고 해도, 앞의 다른 소주제 관련 내용과 겹치거나, 노사관계 구축을 통해서 실제로 논의되고 해결해야 할 다양한 사안들이 주요하게 적시되지 않은 문제점이 있음. 더불어민주당의 강령 중 ‘4. 일자리·노동’ 부분의 체계와 내용 모두가 다시 정리되어야 함.

강령의 체계와 내용이 정리되어야 함은 물론, 발제자가 주장한 대안성장전략의 수립과 이행에 있어서 노동이 주체가 되는 방향의 내용들도 중요한 축으로 정립되어야 할 것으로 보임. 예를 들자면 일자리 분야는 좋은 일자리 창출과 사회안전망을 핵심으로 하고, 노동은 중앙 2자 노사관계 구축과 노동3권 보호를 큰 틀로 해서, 연관된 다양한 의제와 해결방안을 적시하는 방향으로 전면적인 개편이 필요할 것으로 보임.

V. 추가적인 논의와 현실화 필요

대안성장전략의 채택과 시행을 위한 기반마련이 무엇보다 중요함. 그러나 보수정권에서는 단순한 외피만 유사할 뿐 본질적인 측면에서 ‘소득(임금)주도 성장’, ‘공정성장’ 등 대안성장전략을 채택하고 시행할 것이라는 기대는 할 수 없음.

결국 우리당이 수권정당으로서 국민들로부터 신뢰를 얻고, 대선에서 정권교체를 이루기 위해서는 보다 정치하고 체계적인 강령과 이에 대한 적극적인 실행노력이 반드시 필요함.

이를 위해서는 전준위 강령정책분과 지원 TFT에서 정책위, 그리고 해당 상임위 의원실과 함께 체계와 내용을 심도 있게 논의하고 정리하고, 실행계획들로 이어지는 구체적인 방안까지 마련하는 작업이 필요할 것으로 보임.