

「한국판 뉴딜 프로젝트」비판과 대안 전문가 좌담회

포스트 코로나 시대, 어떤 뉴딜이 필요한가?

일시 2020년 5월 28일(목) 오전 10시 30분 - 오후 1시

장소 민주노총 대회의실(13층)

주최  민주노총 부설 민주노동연구원

포스트 코로나시대, 어떤 뉴딜이 필요한가?

사회 김경자 민주노총 수석부위원장

주제 발표 1

- 5 **‘한국판 뉴딜’ 프로젝트 비판적 검토와 대안** | 나원준 경북대 교수

주제 발표 2

- 27 **포스트 코로나 시대 공공성 강화 필요성과 공공일자리 창출 방안** | 박용석 민주노동연구원 원장

주제 발표 3

- 47 **포스트 코로나 시대 그린뉴딜의 필요성** | 김선철·한재각 기후위기비상행동 활동가

주제 발표 4

- 71 **‘정의로운 전환’과 사회운동의 역할** | 이현정 정의당 기후미세먼지특위 위원장

‘한국판 뉴딜’의 비판적 검토와 대안 모색

나원준 (경북대학교)

1. 머리말 : 디지털 뉴딜로서의 ‘한국판 뉴딜’

문재인 정부는 지난 5월 7일 디지털 뉴딜로서의 ‘한국판 뉴딜’을 국가적인 프로젝트로 추진한다고 천명했다. 현재까지의 정부 공식 발표를 토대로 한다면 이 한국판 뉴딜 프로젝트는 정부의 디지털 분야 재정지출로 코로나19 위기에 따른 경제위기를 타개하면서 이와 동시에 포스트 코로나 시대에 적합한 신산업의 기반을 마련하겠다는 두 가지 목표를 동시에 염두에 둔 것으로 보인다.

한국판 뉴딜 ① : 디지털 인프라의 구축

디지털 뉴딜로서의 한국판 뉴딜 프로젝트는 3대 프로젝트를 포함한다. 첫 번째는 데이터, 5세대 이동통신(5G), 인공지능(AI) 등 디지털 인프라를 구축하는 사업이다. 이를 위해 정부는 올해 1월에 국회를 통과한 데이터 3법에 이어 데이터의 수집과 거래를 활성화하는 제도 개선을 추진할 것으로 보인다. 금융, 의료, 교통, 공공 분야를 중심으로 데이터 활용을 촉진해 민간에 새로운 사업기회를 제공하면 이로 인해 민간 일자리가 만들어질 수 있다는 구상이다.

한국판 뉴딜 ② : 비대면 산업의 육성

한국판 뉴딜의 두 번째 프로젝트는 비대면 산업을 육성하는 것이다. 정부는 화상 연계 방문건강관리 등 비대면 의료 시범사업이나 AI 기반 원격교육 플랫폼 등을 그 예로 제시했다. 원격의료에 대해서는 원래 2017년 대선 당시 문재인 후보 진영은 의료 민영화 반대의 연장선에서 반대했지만 이후 입장이 바뀐 것으로 보인다. 2018년에 혁신성장을 강조하면서 그리고 이번에 한국판 뉴딜 발표를 통해 꾸준히 추진 방안이 모색되고 있다.

한국판 뉴딜 ③ : SOC 디지털화

마지막으로 세 번째 프로젝트는 사회간접자본(SOC) 등 공공시설물에 스마트 안전 관리 시스템을 구축하는 SOC 디지털화 사업이다. 정부는 이를 위해 노후화된 철도와 도로를 전산으로 관리하고 물류센터를 확충할 계획이다. 도로 관리의 디지털화는 교통 분야 데이터와 함께 자율주행차 개발 등 민간사업에도 기여할 것으로 보인다.

다만 한국판 뉴딜은 아직 그 구체적인 내용이 확정되지 않아 5월 말 현재 시점에서 그 세부 사항을 검토하는 것에는 어려운 점이 있다. 아직까지 정부의 공식 발표에서는 한국판 뉴딜을 디지털 뉴딜로 정의했지만 6월에 하반기 경제정책 방향과 함께 발표될 전체 사업 내용의 포괄 범위가 어떻게 확정될지는 알 수 없다. 이런 점을 감안해 이 글에서는 5월 7일 정부 발표를 기준으로 문재인 정부 한국판 뉴딜 프로젝트에 대해 그 전반적인 방향성을 비판적으로 검토하고자 한다. 아울러 시론적인 수준에서나마 대안을 모색하고자 한다.

이어지는 2절에서는 먼저 1930년대 대공황을 극복하기 위한 대책으로 제시되었던 미국 민주당 뉴딜의 의미를 역사적으로 조망하고 뉴딜의 시각에서 코로나19 위기의 교훈을 짚어본다. 3절에서는 최근 정부의 디지털 전환 전면화 정책이 중장기적으로 가져올 수 있는 문제점들을 살펴보고 한국판 뉴딜의 보완을 위한 바람직한 접근법을 고민한다. 4절은 3절에 대한 일종의 보론으로서 여기에서는 임금주도성장과의 관계를 중심으로 디지털화에 따른 노동시장 양극화의 영향을 논의한다. 마지막으로 5절에서는 한국판 뉴딜의 보완 방안을 모색하며 정부와 노동조합의 역할에 대해 간략히 논의한다.

2. 1930년대 뉴딜의 역사적 시각에서 바라본 코로나19 위기

1930년에 미국에서 노동조합 가입률은 비농업 노동자의 10%에 그쳤다. 지금으로부터 90년 전의 먼 과거 일이지만 조직률 수치 자체는 오늘날 한국경제와 비슷하다. 그런데 미국에서 노동조합 활동은 이후 1930년대를 거치면서 크게 신장되었다. 그 결정적 계기는 뉴딜 노동개혁이었다.

뉴딜의 주체들

뉴딜의 역사 연구에서는 Hawley (1966)가 여러 뉴딜 정책들이 계획되고 수정되었던 역사적 과정을 추적함으로써 대립되는 시각들을 종합한 고전으로 받아들여진다.

그에 따르면 뉴딜을 추진한 주체들은 크게 세 그룹으로 나뉘어진다. 그 세 주체들 가운데에는 1900년대와 1910년대에 형성된 미국 진보주의의 두 흐름이 자리하고 있었다. 그 첫 번째는 이른바 계획주의자들(planners)이었다. 이들은 연방정부의 조정 기능을 강화해 산업을 관리하고 대기업을 규제할 필요성을 주장했다. Brinkley (1998)에 따르면 이들은 공공인프라 건설 정책에 직접적인 영향을 미쳤다. 이들은 또한 미국식 재벌의 해체와 단체교섭의 제도화에 기여해 훗날 존 갈브레이스(John K. Galbraith) 등이 강조한 대항력(countervailing powers) 간의 균형에 입각한 체제의 기초를 마련한 것으로도 평가받는다.

뉴딜을 이끈 또 다른 진보주의 경향은 반독점주의자들(anti-trusters)로서 이들은 분권주의를 지향했다. 독점규제와 공정근로기준법 제정 과정에서 이들의 역할이 컸던 것으로 알려져 있다. 한편 Hawley (1966)에 따르면 19세기처럼 노동 기본권이 보장되지 않는 자본주의는 유지될 수 없다는 인식 하에 노사관계 개혁의 필요성과 인간적인 자본주의를 주장했던 일군의 기업가들이 뉴딜을 추진했던 제3의 주체였다.

노동 뉴딜로서의 2차 뉴딜

그렇지만 뉴딜이 큰 변화 없이 오랫동안 나름의 일관성을 유지할 수 있었던 것은 어디까지나 대통령 프랭클린 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)의 리더십에 기인한 것이었음은 틀림없는 사실로 보인다. 루즈벨트의 1933년 1차 뉴딜은 다양한 정책을 포괄했지만 무엇보다도 재벌체제의 타파와 금융개혁에 초점을 맞춘 것이었다. 그 결과, 19세기 말 인수합병을 거치며 주식회사 구조를 활용해 형성되었던 피라미드식 기업집단이 서서히 뉴딜의 질서가 지배하던 기간에 해체되었다. 대표적으로 1940년대에는 모건 그룹이, 그리고 좀 늦게 1960년대에는 록펠러 그룹과 듀폰 그룹이 해체되었다. 금융안정도 달성되었다.

1935년 이후의 2차 뉴딜은 노동관계와 근로기준 및 사회보장 관련 개혁이 핵심적인 내용이었다. 2차 뉴딜을 대표하는 노동 입법은 1935년에 제정된 이른바 와그너 법(Wagner Act), 즉 연방노동관계법(NLRA, National Labor Relations Act)이었다. 와그너 법이라는 이름은 이 시기 노동관계 입법을 주도한 상원의원 로버트 와그너(Robert Wagner) 때문이다.

와그너의 정치철학에 대해서는 산업민주주의에 있어 다수지배의 원칙을 강조한 점, 그리고 연방정부 차원에서의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 노동관계 법률 개정의 필요성을 역설한 사실이 알려져 있다. 그는 소득분배의 개선과 포괄적 사회경제개혁에 있어 노동조합의 역할이 크다고 보았다. 작업장에서 사용자의 자의적인 독재가 지속되는 한, 재분배에 따른 분배정의 달성만으로는 부족하며 진정한 노사협력은 노동조합이 사용자에게 못지않은 힘을 갖출 때에만 가능하다는 주장이었다(Barenberg (1993)).

와그너 법은 1933년 6월에 제정되었다가 1935년 5월에 위헌 판결되어 효력을 잃은 연방산업부흥법(NIRA, National Industrial Recovery Act)의 제7조 a항 노동자의 권리에 대한 부분을 다시 입법화한 것이었다. 이 법은 기존 7a 조항을 발전시켜 단결권, 단체교섭권, 최저임금, 노동시간 상한을 보장했다. 어용노조(company union)를 불법화했고 사용자의 부당노동행위를 구체적으로 제시하며 금지하는 규정을 두었다. 1937년에 합헌 판결되었다.

이 법에 의해 연방노동관계위원회(NLRB, National Labor Relations Board)가 설립되어 노사관계에 대한 조정 권한을 갖게 되었다. 이는 기존에 직능별노조의 총연합으로 결성된 미국노동총연맹(AFL, American Federation of Labor)의 자발주의(volunteerism : 노사관계 조정에 국가 개입을 배제하려는 경향) 전통에 따라 사적 관계로 규율되던 노사관계가 공적, 제도적인 영역에서 규율되기 시작했음을 의미했다. 사용자 측의 주도로 자의적이고 일방적인 방식으로 형성되어온 노사관계는 그렇게 해체되었다.

이는 동시에 노동자의 복지를 사용자가 책임지고 그에 대한 반대급부로 노동자들의 충성을 이끌어내던 기존의 기업복지시스템(corporate welfarism)이 불황 장기화를 배경으로 1933년을 기점으로 붕괴된 것과도 관련이 있었다. 사용자의 선의에 의지해온 복지체제의 붕괴와 본격화된 대량 해고에 대응해 노동자들이 제도화된 보호를 요구하는 방식으로 대처했다고 볼 수 있는 측면이 있었다. 노동자들은 노사관계에 있어 사용자의 인사 및 지휘에 대한 권한을 포함한 포괄적인 경영권을 인정하면서 교섭의 범위를 노동조건의 결정으로 제한했다. 국가가 정한 새로운 게임의 규칙을 받아들인 것이었다. 그 대가로 노동자들은 조합 조직과 단체교섭권을 보호받게 되었다.

노동 입법의 前史

다만 연방산업부흥법 7a 조항과 와그너 법은 아무런 역사적 배경 없이 루즈벨트 행정부에 의해 처음 도입된 것은 아니었다. 제1차 세계대전 발발을 전후한 시점에 활동했던 미국고용관계위원회(U.S. Commission on Industrial Relations)로부터 월슨 대통령의 전시노동협의위원회(War Labor Conference Board)를 거치면서 단결권과 단체교섭권을 보호하는 정책 원리가 공식화되었다. 다만 이러한 움직임은 종전과 함께 중단되었다. “인간의 노동은 상품이 아니라”고 규정하고 이에 근거해 노동자의 단결을 경제적 담합과는 다른 것으로 해석하도록 함으로써 노동조합 활동에 대한 법원 가처분 판결의 근거를 제한한 클레이턴 독점금지법(Clayton Act, 1914)도 역사적으로 같은 맥락에 있었다.

일련의 입법에 의한 노동 보호는 19세기 말과 20세기 초 미국 노동시장의 특성과도 관련이 있다. 당시 미국 경제는 주식회사 제도의 발전과 회사법의 법인 이익 보

호를 배경으로 독점 대기업이 출현했고 사용자들이 해고의 자유를 마음껏 누리면서 노동자들은 열악한 노동조건과 지속적인 실업의 위협에 시달렸다. 고용불안은 일상 이었고 대공황은 상황을 최악으로 이끌었다(듀포브스키 (1990)).

이처럼 고용-종속 관계 하에서 시민의 노동자로서의 권리에 대한 인식은 루즈벨트 이전부터 점차 강화되는 양상이었다. 이런 흐름은 후버 행정부에서도 노동 보호 입법으로 이어졌다. 1932년에 제정된 노리스-라가디아 법(Norris-LaGuardia Act)이 그 예였다. 이 법은 노동조합에 가입하지 않겠다는 ‘황견계약’의 효력 없음과 노동조합의 불법행위책임에 면책특권을 부여하는 등의 내용을 포함했다.

뉴딜의 기간 동안 정부의 노동조합에 대한 태도 측면에서 변화가 있었고 루즈벨트와 후버 사이에 적어도 그 정도만큼은 차이가 있다는 점에 대해 연구자들 사이에 동의의 수준은 낮지 않아 보인다. 루즈벨트 자신을 포함한 계획주의자들이 신봉하던 과소소비설부터 노동조합에 대해 우호적이었다(Kaufman (2012)). 노동조합의 약한 교섭력을 시정해 노동조건과 함께 노동자들의 구매력이 개선되면 경제 상황이 회복될 수 있다는 믿음이 그러했다. 와그너 법의 기초에는 노동의 단결권과 단체교섭권을 법적으로 보장하면 노동 분쟁이 줄어들 것이라는 믿음도 자리하고 있었다. 협력적 노사관계를 기대한 것이었다.

와그너 법의 의의

다시 와그너 법으로 돌아가자. 와그너 법의 역사적 의의는 무엇보다도 노동자들의 자주적인 단결권과 단체교섭권이라는 기본원칙을 확립함으로써 단체교섭제도의 발전에 기여한 점이라고 할 수 있다. 뉴딜 노동개혁은 루즈벨트 이전의 노동 입법 추세에 연장선상에 있었지만 그것을 확대하고 보다 완결성 있는 입법으로 완성한 점에서 중요한 차이가 있었다. 그와 같은 역사적 의의는 이미 동시대에도 분명히 인식되었다. 루즈벨트는 1940년 전미 트럭운전자 조합에서의 선거유세를 통해 뉴딜 노동개혁에 의한 단결권과 단체교섭권의 확립은 미국 고용관계의 항구적 기초라고 선언한 바 있다.

다만 이와 같은 의의를 갖는 와그너 법은 1934년에 입법화가 시도되었다가 좌절된 전력이 있었다. 이는 민주당 내부의 문제 때문이었다. 루즈벨트가 취임하면서 노동부 장관 직을 수행한 프랜시스 퍼킨스(Frances Perkins)는 노동관계의 진보적 개혁가로도 알려져 있지만 실제로는 와그너 법에 대해 반가워하지 않았다. 루즈벨트 자신도 처음에는 와그너 법을 부정적인 시각으로 보았던 것으로 알려져 있다. 자본의 협조를 기대했기 때문이다. 와그너 법에 루즈벨트가 서명하는 과정에서는 1933년 후반기부터 1935년 초까지, 특히 1934년 가을에 벌어졌던 노동운동의 압박이 하나의 요인으로 작용했다는 해석이 있다. 이와는 달리 미국 사회 전반적으로 급진화가 이루어지는 가운데 노동운동이 1934년 선거에서 집권 민주당에 표를 몰아줌으로써

노동입법에 유리한 국면이 조성되었고 그 과정에서 와그너 법이 위헌 판결된 7a 조항을 대신할 노동관계법이 된 것이라는 해석도 있다.

와그너 법이 제정된 이후 뉴딜 노동체제가 자리를 잡아 가는 과정에서는 노동운동의 분화와 발전도 중요했다. 와그너 법이 위로부터의 제도적 변화였다면, 당시 주요 산업을 중심으로 대량생산체제가 형성되면서 확산된 산별노조 운동에서 아래로부터의 변화를 찾는 설명이 있다. 산별노조회의(CIO, Congress of Industrial Organization)가 주도한 전투적인 노동운동과 기존 노동조합 연합체인 AFL과의 경쟁으로 조직률이 제고되고(백광기 (2018)) 사업장 단위노조의 활동성이 확대된 것(이철희 (2005))이 그와 같은 아래로부터의 변화에 해당한다. 대체로 위로부터의 변화가 아래로부터의 변화를 촉발했다는 해석이 지배적이다.

뉴딜의 종합 평가

하지만 당시 루즈벨트 정부의 가장 큰 정책과제였던 실업 해소에 대해서는 뉴딜 정책의 성과를 둘러싸고 회의적인 시각이 많다. 이를테면 1933년에 25%로 정점에 달했던 실업률은 이후 14%까지 떨어졌지만 다시 1937-38년에 불황이 찾아오면서 20%에 근접하는 수준까지 상승했다. 제2차 세계대전의 소용돌이에 휘말리면서 1941년부터 본격적인 군수공업화에 나서기 전까지 실업 해소는 어려운 과제였다.

이와 같이 경기부양책으로서의 뉴딜은 그다지 성공적이지 못했다는 후대 평가가 지배적이다. 하지만 노동 입법과 사회보장 입법, 반독점 입법과 금융개혁 등의 효과는 체제 전환적 의미를 갖는 것이었다. 루즈벨트는 1944년 1월 제2권리장전을 발표해 양질의 일자리, 충분한 소득, 좋은 주택과 건강, 교육, 그리고 실업과 같은 시장의 위험으로부터 보호받을 권리를 헌법적 권리로 보장할 것을 주장했다. 그의 이 마지막 주장은 비록 채택되지 못했지만 국가의 역할을 뉴딜이 어떻게 인식하고 있었는지 잘 보여준다.

코로나19 위기가 필요로 하는 뉴딜

이번 코로나19 위기는 그 규모와 여파를 예측하기 힘들다. 시나리오에 따라서는 V자 형의 급속한 회복을 낙관하는 시각도 있었다. 하지만 백신과 치료제의 개발에 예상보다 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되고 감염이 전지구적 범위로 퍼지면서 빠른 회복의 가능성은 점차 낮아지고 있다. 세계보건기구(WHO)의 리더십이 한계에 봉착했다는 진단이 이어지는 가운데 미중 갈등을 비롯해 국제질서의 불확실성을 확대시키는 요인들도 도처에 산재해 있다. 적어도 세계 주요국은 위기의 장기화에 대해 충분한 준비가 되어 있지 않아 보인다. 위기의 발단은 보건과 감염의 문제에서

출발한 것이었다. 하지만 이제 세계경제는 이번 보건과 감염의 문제가 진정되더라도 과거의 정상 상태로 복귀하기는 어려울 전망이다. 정상 상태가 바뀌고 있다.

이와 같이 기존의 질서가 의심의 대상이 되는 시대에는 새로운 규범과 새로운 리더십이 필요해진다. 그런 점에서 오늘 우리에게 뉴딜과 같은 종합적인 사회 개혁의 비전이 요구되는 것만큼은 틀림없는 사실로 보인다. 그렇다면 1930년대의 역사적 뉴딜의 맥락에서 볼 때 오늘 우리에게 어떤 뉴딜이 필요할까?

공공성 강화의 요구

이 물음에 대해 조심스럽게 필자의 의견을 말하자면 시민사회로서는 이번 코로나 19 위기를 통해 먼저 공적 자원의 배분에 있어 우선순위의 문제를 경험했으며 그 과정에서 국가가 어떤 역할을 해야 하는지 재인식할 수 있는 계기들이 있었던 것으로 보인다. 특히 지역사회의 공공보건의료체계가 얼마나 중요한지, 건강보험의 역할이 얼마나 큰지를 시민들은 경험했다. 이는 공공정책에 있어 패러다임의 전환을 요구하는 목소리로 이어지고 있다. 그런 관점에서 공공 영역을 양적으로 확대하는 것과 함께 공공서비스의 전달 체계를 정비하고 이를 질적으로 강화해야 한다는 인식이 우리 사회 내에서 설득력을 얻고 있다.

사회적 생존을 위한 안전 확보와 연대의 요구

또한 시민사회는 이번 위기를 통해 사회적 생존을 위한 안전 확보와 연대의 중요성을 집단적으로 경험할 수 있었던 것으로 보인다. 이는 직접적으로는 감염 확산 방지를 위한 공동체적 약속에 참여하는 것을 통해 체감되었다. 바이러스 감염의 특수성도 역할을 했다. 감염을 억제하려면 사각지대를 통제해야 한다. 가장 위험한 고리는 감염 위험을 무릅쓰고 일해야 생존할 수 있는 사람들, 감염 이후 적절한 치료를 기대하기 어려운 사람들, 즉 경제적 지위가 열악한 사람들이다. 감염 확산의 위험으로부터 한 사회가 보호받기 위해서는 그 성원 전체를 사각지대 없이 보호해야 하는 이유이다. 이는 우리가 우리 사회의 안전을 위해 평등한 사회를 지향해야 하는 이유도 된다. 이런 점이 코로나19 위기를 통해 한국사회뿐만 아니라 전 세계적으로 다시 인식된 부분일 수 있어 보인다.

이와 같이 공공성을 확대 강화하고 불평등을 시정하며 취약계층을 위한 사회안전망 확충에 나서야 한다는 새로운 사회적 규범은 오늘 우리의 시대에 사회경제적으로 근본적인 체제 전환을 요청하는 것이기도 하다. 그런 점에서 오늘 한국사회는 정말로 뉴딜을 필요로 하는 것도 같다. 다만 사회적 안전은 다층적인 개념으로서 일자리와 소득도 생존만큼 안전의 문제일 수 있다는 점에서, 어쩌면 오늘 우리에게

필요한 진정한 뉴딜은 루즈벨트가 이루지 못한 제2권리장전의 실현에 보다 가까운 것일 수 있다는 생각이다. 문재인 정부의 지난 3년을 되돌아보면 소득주도성장이 멈춰선 그 지점에서 다시 출발하는 뉴딜을 만들어가야 하는 셈이다.

3. 한국판 뉴딜의 비판적 검토

그렇다면 문재인 정부가 천명한 한국판 뉴딜은 어떠한가? 정부의 공식적인 설명에 따르면 이는 일자리 창출과 미래 성장 동력 확보를 위해 디지털 산업에 투자하는 정책이다. 당국자의 보충 설명에서는 경부고속도로가 산업발전의 인프라가 되었던 것처럼 정부가 디지털 인프라를 선도적으로 구축해 경제의 디지털 전환을 가속화하겠다는 점이 강조되었다. 이들 설명에서 한국판 뉴딜은 전형적인 산업정책 이상이 아니다.

한국판 뉴딜은 코로나19 위기의 교훈을 담고 있지 않다

필자는 뉴딜이라는 명칭 자체가 신성한 것이어서 산업정책에 뉴딜이라는 이름을 붙이면 안 된다고 주장할 생각은 없다. 만약 그 정책이 바람직한 것이라면 정책 효과를 극대화하기 위해 뉴딜보다 훨씬 더한 명칭이라도 기꺼이 붙일 수 있다고 본다. 다만 전술한 바와 같이 코로나19 위기를 겪으면서 등장한 시민사회의 진보 의제와 그것이 새로운 사회적 규범으로 발전할 수 있는 가능성을 고려한다면 문재인 정부 한국판 뉴딜이 이와 같은 시민사회의 이해와 요구에 충실하다고는 볼 수 없을 것이다.

정부의 설명에서 드러나는 한국판 뉴딜의 또 한 가지 특징은 그것이 어디까지나 일자리 대책의 일환으로 구상되었다는 사실이다. 경제회복을 위한 부양은 1930년대 역사적 뉴딜의 경우 그 성과가 가장 미진한 부분이었다. 그런 점에서 문재인 정부가 일자리를 단기적으로 50여만 개 늘리겠다고 발표하면서 뉴딜이라는 명칭을 차용한 것은 비극을 예감하게 하는 측면이 있다.

디지털 전환에 조응하는 노동체제와 복지체제의 재구조화가 필요

가장 큰 문제는 디지털 전환의 가속화, 전면화가 중장기적으로 가져올 수 있는 심대한 사회경제적 변화에 대해 주의 깊은 검토가 전혀 보이지 않는다는 사실일 것이다. 디지털 전환의 전면화는 단지 기술적 변화에 그치는 것이 아니다. 이는 중장

기적으로 노동조건과 고용을 둘러싼 근본적인 변화를 가져올 수 있다. 정부의 한국판 뉴딜 계획이 국가 주도의 산업정책에 그치는 것이 아니라 이와 같은 기술적 및 사회적 변화에 조응하기 위한 노동체제 및 복지체제의 재구조화에 대해 정부 스스로 문제를 환기하고 나름의 비전을 제시해야 한다. 그 답이 비록 불완전하고 앞으로 시민사회 내의 논의를 통해 수정되어가야 하는 성격의 것이라고 하더라도 말이다.

디지털 전환이 일자리의 양에 미치는 영향

잘 알려진 것처럼 디지털 전환의 일자리에 대한 영향에 대해서는 대체로 일자리의 소멸을 우려하는 시각이 지배적이다. 한국판 뉴딜에서도 디지털 전환 과정에서 일자리가 늘어날 것이라는 정부의 기대는 근거가 충분하지 않아 보인다. 사업 초기에는 데이터의 수집과 입력을 위한 노동에 수요가 단기간에 집중되므로 청년층을 중심으로 고용이 늘어날 수 있다. 정부는 어쩌면 이 초기 단계의 일자리 창출 효과를 염두에 두었을지 모른다. 만약 그렇다면 한국판 뉴딜은 그 시야가 너무 좁고 지나치게 근시안적인 대책일 뿐이다.

실제로는 초기 단계를 벗어나면 전문 인력의 역할이 상대적으로 커지며 디지털 미숙련 노동은 일자리에서 밀려나기 쉽다. 코드화가 용이한 단순 직종의 경우 숙련도가 낮은 일자리는 자동화시스템으로 대체될 가능성이 크다. 김세움 (2015)에 따르면 한국 노동시장에서는 일자리의 55% ~ 57%가 향후 디지털화로 인해 사라질 위험이 큰 것으로 분석되었다. ‘탈고용’의 흐름이 자리 잡을 수 있다. 이와 같은 “고용 없는 미래”(Ford (2015))에 대한 우려는 노동 존중과 포용 성장이라는 문제인 정부의 기획에 중요한 위협 요인이 된다.

반대로 디지털화와 자동화가 일자리를 양적으로 늘릴 수 있다는 지적도 있다. 디지털 전환이 체계적인 인적자원 개발과 인프라 확충에 의해 뒷받침되는 경우에는 생산성 개선 효과가 크므로 IT 서비스와 연구개발 분야를 중심으로 노동수요가 늘어날 수 있다는 낙관적인 전망이 그것이다. 하지만 디지털 전환 자체는 기술 성격상 노동을 절약하려는 목적의 기술 진보이다. 디지털 시스템의 운영과 관리를 위한 추가 인력 수요가 발생한다 해도 그 규모는 한정적일 것이다.

경제이론에 비추어보더라도 디지털 전환이 일자리를 늘릴 것으로 낙관하기는 어렵다. 미시적으로 보면 생산성 개선이 노동수요를 늘린다고 볼 법하다. 신고전학과 경제이론에 따르면 생산요소의 한계생산이 늘어날 수 있기 때문이다. 하지만 포스트케인지언 관점에서는 그렇지 않다. 거시적으로 보면 고용은 노동시장이 아니라 생산물시장에서 결정된다. 이에 따라 일자리를 늘리는 데에 있어서는 생산성 개선보다 소득분배의 시정과 이를 통한 유효수요 확대가 더 중요하다. 유효수요가 일정한 가운데 생산성이 개선되면 일자리는 오히려 줄어든다.

디지털 전환이 가져올 일자리 양극화

디지털 전환이 일자리의 양극화를 가져올 가능성도 지적되어 왔다. 디지털화는 숙련 편향적(skill-biased) 기술 진보이다. 작업 방식이 고정되어 있지 않고 창조적인 직무이거나 디지털로 재현되기 어려운 고숙련 노동의 경우, 직무 내용의 부분적인 변경이 불가피하더라도 일자리 감소는 제한될 수 있다. 그 과정에서는 직종간에 상대 임금(relative wage)의 격차가 확대되기 쉽다.

다만 지금 당장은 고숙련 노동이라 해도 향후 지능형 알고리즘 기반 기술 등의 발전 양상에 따라서는 일자리 소멸 위험이 확대될 수 있는 직종도 얼마든지 생길 것이다. 저숙련 일자리보다 오히려 기술적 숙련도가 중간 수준인 일자리가 자동화에 따른 소멸 위험이 더 크다는 지적도 있었다. 결국 어떤 일자리이든 소멸 위험의 정도가 서로 다를 뿐이다.

하지만 연구자들 사이에서는 이 위험의 정도 차이에 따라 디지털 전환의 가속화가 일자리의 양, 그리고 임금을 중심으로 양극화를 가져올 것이라는 시각이 지배적이다. 문제는 이와 같은 노동계급 내의 격차 확대는 연대의 기반을 잠식한다는 점이다. 특히 한국 노동시장은 기업 규모와 고용 형태에 따라 복합적으로 분절된 양상을 띠고 있어 향후 디지털 전환이 가져올 수 있는 양극화는 현재의 분절구조를 더욱 악화시킬 가능성도 있다. 이와 같은 일자리 양극화 역시 노동 존중과 포용 성장에 위협 요인이다.

디지털 전환에 따른 노동 유연화

디지털 전환은 일자리의 질에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다도 노동의 유연화를 촉진시킬 수 있다. 독일의 노동 4.0 백서는 미래 일자리가 세 가지 방향으로 유연화될 것으로 보았다. 첫 번째는 외부 유연화로서 이는 도급, 파견, 아웃소싱, 크라우드 워킹(crowd working) 등의 확대 추세를 나타낸다. 두 번째는 내부 유연화로서 이는 기간제 고용, 단시간 노동, 유연근무시간 모델과 관련된다. 세 번째는 공간의 분산화로서 재택근무, 모바일 근무, 가상 팀 등이 이에 해당한다.

이들 유연화 기제는 정규직 일자리를 불안정한 일자리로 대체하는 수단으로 남용되기 쉽다. 한국 노동시장에서는 지금까지 그랬던 것처럼 앞으로도 분명히 그럴 것이다. 한편 스마트기기를 기반으로 한 유비쿼터스 노동은 노동시간과 휴식시간의 경계, 일과 삶의 경계가 무너지는 ‘탈경계화’ 우려도 낳는다. 그로 인해 노동 강도가 강화되기 쉽다. 노동자와 독립 자영업자의 구분이 희미해지면서 사용자가 부담해야 할 사업 위험을 실질적으로는 노동자가 부담하게 될 수도 있다. 이 역시 무시하기 어려운 문제이다. 여기에 더해 디지털 감시로 인해 노동자의 인권 및 개인정보가 침해될 소지도 있다.

노동과정과 작업환경의 통제에 관한 노동규범을 정립해야

이와 같이 디지털 환경에서의 유연화가 일자리의 양뿐만 아니라 질에 부정적인 영향을 미치고 노동시장 양극화를 심화시킬 수 있는 점에 대해 주의 깊은 접근이 필요하다. 따라서 디지털 전환의 전면화를 추진하는 한국판 뉴딜에서는 노동 과정과 작업 환경의 통제에 관한 새로운 노동 규범을 재정립하려는 작업을 적어도 지금이라도 시작해서 병행해가야 한다. 이미 늦은 감은 있지만, 이를 위한 사회적 논의가 반드시 필요하다.

한국경제는 빠른 속도로 비정형적 플랫폼 일자리가 확산되고 있다. 일자리는 늘어나고 있지만 그 중 적지 않은 부분은 불안정하고 소득의 변동성이 크다. 이렇게 된 데에는 전통적인 특수고용 노동자들을 위한 사회적 보호가 틈을 갖추지 못한 틈새를 자본이 먼저 파고들면서 디지털 기술과 접목된 새로운 사업 기회를 포착해왔기 때문으로 볼 수 있다.

그런데 특수고용 노동자의 보호는 여전히 제도화되지 못하고 있는 반면 포용 국가의 정부가 가속화하려는 디지털 전환은 플랫폼 사업자들에게 새로운 사업 기회를 더 많이 만들어주려는 측면이 있어 보인다. 문재인 정부가 창출하려는 민간 일자리 가운데 적지 않은 부분이 표준적 고용관계에서 벗어난 플랫폼 일자리가 될 수 있다는 우려를 지우기 어렵다.

향후에도 디지털 전환은 산업의 플랫폼화를 가속화시킬 것이다. 민간 플랫폼 사업자들이 앞으로 불안정 일자리를 더 많이 만들어낼 것이다. 콜을 받고(on-demand) 노동하는 불안정노동자층이 확대될 것이다. 그런데 막상 그렇게 일자리가 늘어나고 나면, 무엇보다도 일자리의 양적 확대에 치중해온 정부가 그 때 가서 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자의 보호를 제도화하는 데에 적극적으로 나설 수 있을지 의심스럽다.

일자리 위험을 관리할 수 있는 국가적 고용정책이 필요

한국판 뉴딜의 바람직한 방향은 디지털 전환을 계기로 하여 한국경제를 사람 중심의 경제구조로 적극적으로 전환하는 계획을 담아내는 것이다. 이를 위해 문재인 정부는 디지털 전환이라는 기술 변화를 노동 존중, 포용 성장의 국정철학과 결합시킬 수 있는 대안적인 국가적 고용정책을 수립해야 한다. 단기적으로 코딩 일자리를 늘리는 데에 집중할 것이 아니라 전면적인 디지털 전환이 한국경제에, 그리고 한국 노동시장에 미칠 중장기적인 효과에 더 집중해야 한다.

장기적인 일자리 위험을 관리하는 보완 정책을 반드시 함께 준비해야 한다. 정부가 전환적 뉴딜을 고민한다면 새로운 사회적 규범의 형성에 대한 문제의식이 있어야 한다. 포용 국가의 정부라면 국가적인 역량을 동원해 디지털 전환을 추진하려는

과정에서 일자리의 질과 노동조건을 어떻게 담보할지 비전을 제시하거나 적어도 그 문제를 논의하기 위한 사회적 대화의 틀과 의제를 제시했어야 마땅한 것이다. 그러나 정부의 한국판 뉴딜 추진방향 발표에서는 노동 현장의 변화와 실업의 위협으로부터 노동을 보호하는 문제에 대한 진지한 논의는 전혀 찾아볼 수 없었다. 노동을 배제한 가운데 산업의 이해관계와 기술 중심의 시각에서 벗어나지 못하고 있다는 비판이 제기되는 이유이다.

그런데 디지털 전환이 필연적으로 일자리 감소와 불안정 노동에 의한 기존 일자리의 대체를 가져올 뿐일까? 만약 정말로 그렇다면 우리는 디지털 전환에 반대해야 할까? 그렇지 않다. 연구자들의 견해를 종합해 보면, 실제로는 디지털 전환 과정에서 국가에 의해 어떤 제도적 개입이 이루어지고 어떤 정책이 시행되는지가 중요할 수 있다.

예를 들어 노동자의 유연한 노동시간 선택은 여가를 활용하기 위한 새로운 수요를 낳을 수 있다. 이 수요를 사업 기회로 만들면 기존에 없던 시장이 열리면서 새로운 일자리도 함께 만들어질 수 있다. 재택근무는 일터로의 출근이 어려운 노동자의 일자리 기회를 늘리며 일과 가정의 병립을 지원할 수 있다. 노동 양식이 변화하는 과정에서 노동의 지위가 제도적으로 확립되고 보호된다면 이처럼 일자리가 늘고 노동조건이 개선될 수도 있다(Daheim and Wintermann (2016)).

디지털 전환에서 어떻게 노동의 몫을 지켜낼 것인가

디지털 전환의 과정에서 노동에 대한 신자유주의적인 지배 질서의 강화가 꼭 필연적인 것만은 아니라는 일말의 가능성은, 한국사회에 널리 소개되었고 문재인 정부에서도 여러 차례 검토했을 독일의 노동 4.0 논의에서도 확인할 수 있다. 이 노동 4.0에서는 미래 일자리에 대한 규범적 원칙으로서 다섯 가지를 제시하는데 이는 각각 ① 디지털화에 따른 생산성 향상에 부합하는 소득과 양질의 사회보장, ② 좋은 일자리와 노동자의 고용능력 확보로 완전고용 달성, ③ 과거의 표준에서 벗어나 다양성 자체가 새로운 표준이 되었다는 사실을 인정하고 고용관계와 노동양식에 있어 노동자의 자기주도권을 확보할 필요성, ④ 산업안전 등 노동의 질 유지, ⑤ 노동자의 참여와 공동 결정이다.

이 다섯 가지 추상적인 규범 원칙은 결국 생산방식이 디지털화되는 과정에서 노동의 몫을 어떻게 유지해갈 수 있을까 하는 문제로 귀결된다고 할 것이다. 이를 위한 대응책에 대해서도 독일의 노동 4.0 논의를 참고할 수 있다.

적극적 노동시장정책

독일의 노동 4.0에서는 무엇보다도 인적자본에 대한 투자와 교육으로 개별 노동자의 고용능력을 확보할 필요성을 강조한다. 이를 위해 새로운 협력 관계에서 새로운 직무를 수행할 수 있도록 종합적인 능력을 키우는 학교 교육과 전직 등을 위한 수요 맞춤형 평생 교육 프로그램의 확대가 대책으로 제시된다. 한국판 뉴딜에서도 이와 같은 적극적 노동시장 정책의 중요성이 장차 지금보다 더욱 커질 것이다. 일자리를 잃는 노동자가 달라진 형태의 업무를 수행하기 위해 직무를 새로 익히고 전에 없던 기술 자격을 습득해야 할 수 있다. 정부는 이를 개인의 선택과 시장경쟁에 내맡겨서는 안 된다.

단체교섭제도의 개선

독일의 노동 4.0은 단체교섭의 가치를 특별히 강조한다. 노동의 탈경계화에 대한 대응은 기본적으로 노사가 단체교섭을 통해 합의점을 찾아 나가야 한다는 것이다. 단체교섭에서는 이를테면 스마트 기기를 활용한 원격근무를 수행하는 노동자의 경우 일정 시간대에는 접속을 차단할 권리를 보장받는 등 사용자의 노동 유연성에 대한 요구를 놓고 공정한 절충안을 마련해 협약할 수 있다. 노동시간 조정 등 유연성의 보장은 노동 기본권과 노동자 대표의 발언권이 확보된 가운데 노사 조율과 조정을 거쳐 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 한국에서는 노동조합 조직률이나 단체협약 적용률이 매우 낮아 단체교섭제도가 미비할 뿐만 아니라, 특수고용 플랫폼 노동자들이 처해 있는 완전히 유연화된 디지털 환경과 기업단위 노동조합 조직이 서로 충돌하는 상황이다. 이에 따라 향후 단체교섭을 위한 초기업적 틀을 모색하고 발전시켜야 하는 필요성이 커 보인다.

사회적 보호의 확대

한편 불안정노동자층과 디지털 취약계층이 늘어나는 것에 대한 대책도 중요하다. 전통적 고용관계를 규율해온 사회적 보호 장치가 새로운 비전통적 노동형태에 적용되기 어려운 제도상의 문제는 디지털 전환이 가속화될수록 점점 더 중요해질 전망이다. 소득보장과 고용안전망 확충의 필요성도 함께 커질 것이다. 불안정 노동자계층이 지금처럼 사회적 보호의 사각지대에 놓여 있는 현실은 시급히 시정되어야 한다.

이를 위해 독일의 노동 4.0은 ‘유사노동자’인 특수고용 노동자들의 이해 대변과 단체협약 체결권을 보장하는 한편, 디지털 전환의 과정에서 자영업자와 종속 피고

용 노동자 사이의 경계가 희미해지는 점을 감안하여 자영업자로까지 사회보험의 범위를 확대할 것을 제안한다. 아울러 특수고용 유형별로 실태를 파악하여 노동법과 포괄적 사회보장제도를 통해 맞춤형으로 보호할 것도 제안한다.

몇 년을 기다렸는데 싸움 한 번 못해보고

반면에 디지털 전환을 단기간에 전면화하겠다는 포용 국가의 정부는 아쉽게도 이 문제에 대해 아직 계획을 제시하지 않았다. 급기야는 20대 국회에서 통과된 개정 고용보험법에서는 특수고용종사자의 노동자성을 받아들이지 않았다. 노사정 합의도 소용없었다. 21대 국회라고 사업자들과 보수야당이 달라질 리 없는데, 몇 년을 기다린 결과로 이 땅 수많은 특수고용 노동자들은 다시 기약 없는 기다림을 시작해야 했다.

한국판 뉴딜이 발표되고 이후 논의되는 과정을 보면서 필자는 결과적으로 이 새로운 사업의 열매도 개별기업에 돌아가고 말 것이라는 의심을 떨칠 수 없다. 이제 정부는 디지털 관련 산업의 규제환경을 관리하고 5G, AI 등 핵심 범용기술의 연구개발과 인프라 조성에 재정을 투입한다. 정부가 프로젝트를 발주하고 사업자를 선정하는 과정에서는 경쟁력과 연구 기반을 갖춘 대기업 중심이 되기 쉽다. 재계의 규제완화 요구도 받아들여질 터이다. 국가의 역할은 다시 재정자금을 개별기업에 나눠주는 수준에 그칠 수 있다. 그렇게 하라고 시민들이 지난 총선에서 여당에 표를 몰아준 것은 아니었다.

4. 디지털화에 따른 노동시장 양극화 : 임금주도성장론의 시각

King (2019)은 포스트케인지언 임금주도성장에 대한 노동시장의 장애물로서 노동조합의 약화, 복지국가의 축소, 노동시장 규제 완화의 세 가지를 들고 있다. 그는 특히 규제 완화로 노동시장의 분절 현상이 심화되면서 인력중개회사를 통한 파견 노동자의 고용이나 하청계약의 활용이 늘어나 양질의 노동(decent work)과 적절한 보호(adequate protection)라는 원칙이 무력화되고 있음을 강조한다. 파견 노동자나 하청 노동자들은 대개 '2류(second class)' 노동자로 취급되며 차별을 겪는다. 외견상 독립된 자영업자인 특수고용 노동자 역시 비슷한 어려움을 겪는다. 이들은 특정 사용자를 위해 일하지만 해당 사용자에게 있어 고용원이 아니다. 이런 경우 노동자는 고용 규제에 따른 어떤 보호도 받지 못한다. 신성한 계약의 자유가 지켜져야 하는 때문이다.

플랫폼 노동은 기술진보의 필연적 결과가 아니라 자본의 무책임한 이해관계의 관철이 낳은 산물이다

디지털 플랫폼 사업의 확산으로 노동자들의 처지는 악화 일로로 내몰리고 있다. 플랫폼 사업자들은 전통적인 일자리 대신에 대기 상태에 있다가 호출을 받고 노동하는 불안정한 일자리를 제공한다. 그러나 Stanford (2017)에 따르면, 이와 같은 노동조직의 변화는 결코 기술진보의 필연적 결과가 아니다. 플랫폼 노동의 기본 형태는 이미 자본주의 초기에 출현했으며 20세기 들어 노동시장 제도가 확충되면서 극복되었던 역사가 있었다. Bellace (2018)는 오늘날 플랫폼 노동자들은 19세기에 부두에서 일하던 임시 노동자들과 놀랍게도 비슷하다는 사실을 강조하였다. 플랫폼 노동은 21세기 선진 기술의 산물이 아니라, 필수불가결한 최소한의 노동시간에 대해서만 보수를 지불하려는 사용자들의 압도적인 힘의 우위와 무책임한 이해관계의 관철이 낳은 산물이라는 것이다.

노동시장 분절이 임금주도성장을 가로막는 세 가지 원인

이와 같은 노동시장의 분절화와 파편화는 (문재인 정부에서는 이미 중단된 것으로 보이는) 임금주도성장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그 전달경로는 크게 세 가지로 나누어 이해할 수 있다. 첫 번째는 취약 노동자들이 정규직에 비해 임금 수준이 낮다는 사실 그 자체에 있다. 이들은 언제든지 계약이 연장되지 않을 수 있는 불안정한 취업 상태에 처해 있으며 때로는 앞에서 언급한 바와 같이 사용자를 특정하기 어려운 파견 노동을 수행한다. 이런 환경에서 이들은 낮은 임금과 열악한 노동조건을 감수한다. 그들에게 주어지는 저임금은 유효수요를 제약하는 구조적 요인이 된다.

두 번째는 취약 노동자들이 임금 수준이 낮을 뿐만 아니라 상대적으로 소비를 줄이고 저축을 늘리려는 경향이 있다는 점이다. 이는 고용 계약의 불안정성 때문에 예비적 저축(precautionary saving)을 늘리려는 합리적 동기가 작용하기 때문이다. 임시 계약 노동자의 지위가 정규직으로 전환되는 비율은 낮으며 이런 점 때문에 취약 노동자들은 이른바 ‘나쁜 일자리의 덫(bad job trap)’에 빠지게 된다(Janssen (2011)).

사용자는 취약 노동자를 고용할 때 임시직 경력을 이유로 차별할 수 있다. 직업 훈련 등의 기회에서도 비정규직 노동자를 차별한다. 이런 차별 속에서 취약 노동자의 지위가 불안정한 기간제 저임금 계약의 연쇄에서 벗어나지 못할 위험은 커진다. 이에 따라 노동자는 미래 소득 흐름을 크게 할인된 크기로 예상하게 되고 현재 소비를 줄이는 것이다.

세 번째는 노동시장의 내부자인 정규직 노동자들과 관련된다. 이들 내부자에 대해서는 과도한 노동 보호가 문제라는 인식이 있지만 실제로는 노동시장 분절의 확

산 효과가 이들에게도 부담으로 작용한다. 저비용의 임시직 노동자들이 존재하는 것은 정규직 노동자들에게 실직의 위협 요인이 된다. 만약 실직을 하게 되면 노동 시장에 재진입할 때 비정규직으로 지위가 하락할 위험이 크기 때문이다. 이와 같은 상황에서는 조직된 정규직 노동자들의 교섭력도 약화된다. 현재의 일자리를 유지하려면 노동 기본권의 훼손, 임금 인하, 노동시간 연장과 같은 사용자 측의 부당한 요구에 맞서 저항하기 어렵기 때문이다.

이 세 가지 전달경로 중 어떤 것도 노동시장 분절을 해결하기 전에는 해소가 어렵다. 이와 같이 노동시장 분절은 고용 지위상의 불안정성과 임금 불평등의 양 측면에서 임금주도성장의 성공에 심각한 장애 요인이 된다. 디지털 전환의 가속화가 노동시장 양극화를 심화시키면 상황은 악화될 수 있다. 임금주도성장 정책이 노동시장 분절을 장기적으로 완화해가는 노동 정책과 반드시 결합되어야 하는 이유이다.

임금 불평등은 임금주도성장을 저해하는 요인이다. Carvalho and Rezai (2015)는 미국 자료를 표본으로 한 실증 연구에서 노동자들 사이에서 저축성향이 소득 수준의 증가함수로 나타나며 이로 인해 임금 격차가 클수록 성장이 둔화되는 효과가 있다고 주장했다. 나원준 (2018)은 칼레츠키언 성장 모형에 대한 연구를 통해 임금 불평등의 확대가 임금 주도적인 경제의 임금 주도성 자체를 떨어뜨릴 수 있다는 결론을 도출하였다. 비슷한 주장은 Tabani and Vasudevan (2014)와 Palley (2017)에서도 제시되었다.

노동시장 재규제는 핵심적인 임금주도성장 정책

그렇다면 노동시장의 분절화와 파편화에 임금주도성장 정책은 어떻게 대응할 것인가? 이에 대한 답변으로서 King (2019)은 세 가지 차원의 정책을 제안한다. 그 첫 번째는 완전고용을 위한 적극적 재정정책이다. 두 번째 대응 방향으로 King (2019)은 실업수당의 관용성을 확대하고 고용 상태와 무관한 소득 보장을 제안한다. 세 번째 대응 방향은 노동시장 재규제(re-regulation)로 고용 관계에 변화를 가져와야 한다는 것이다. 이는 하청계약, 제로시간 계약, 특수고용계약, 인력중개회사 등에 대한 체계적이고 효과적인 규제에 해당한다. 이와 관련하여 Stewart and Stanford (2017)는 정책을 위한 옵션으로 다음 (가) ~ (매)의 다섯 가지를 제안한다.

- (가) 현행법의 집행 수준을 올릴 것
- (나) 고용의 정의를 확장하고 명확히 할 것
- (다) 플랫폼 노동을 포함한 특수고용 노동의 범주를 정할 것
- (라) 고용원 개념 대신 노동자 개념을 기초로 권리를 정의할 것
- (매) 사용자 개념을 재검토할 것

현행의 노동 규제가 특히 비정형 계약의 경우에 적절하고 포용적인 노동 보호를 제공하지 못하고 있는 것은 비단 우리만의 문제는 아니며 전 세계적인 현상이라고 할 수 있다. 이 노동 문제에 대해 개혁적인 신고전학과 경제학자들은 대체로 한편으로는 노동시장 규제 완화를 통해 내부자의 지대 추구를 견제하고 시장 경쟁을 정상화하면서 다른 한편으로는 보편적인 사회적 보호를 제공하자는 입장으로 보인다. 시장 자유는 확대하되 복지정책으로 포용하면 된다는 생각이다. 하지만 이는 여전히 시장 경쟁이 최선의 결과를 가져올 것이라는 믿음에 바탕하고 있는 접근법이다. 현실에 존재하는 노동시장을 현실에 존재하지 않는 이데아인 완전경쟁시장의 논리로 설명하려는 것이며, 실제 노동시장 규제 완화의 결과물인 ‘균열일터(fissured workplace, Weil (2014))’에서 노동자들의 삶이 파괴되는 문제에 대해 솔직하지 못한 것이다.

사용자 범위의 확대와 사용자 책임성의 강화가 해법

Rubery (2015)는 이와 같은 신고전학과 경제학자들의 접근법을 비판하면서 보편적인 사회적 보호를 제공하는 것과 함께 다양한 고용 형태에 있어 사용자의 고용 보호 의무를 강화하는 방향의 노동 개혁을 제안한다. 이는 사회적 보호의 비용을 사용자들이 직접 부담하지 않고 국가에 미루는 방식으로는, 그 사회적 보호 자체가 지속가능성이 없을 것이기 때문이다. 따라서 보다 포용적인 노동시장 규제는 반드시 사용자의 책임성을 확대하는 것과 병행되어야 한다는 것이다.

고용 계약의 형태가 다양해지면서 사용자의 개념이 모호해지는 현실에서 책임성이 확대되어야 할 사용자란 곧, 공급 망이나 프랜차이즈 네트워크로 연결된 복수의 사용자들이어야 할 것이다(Prassl (2015)). 예를 들어 하청 노동과 관련해서는 하청업체와 함께 원청업체의 사용자가 공동으로 책임을 부담해야 하며, 프랜차이즈 가맹점에 고용된 노동자와 관련해서는 가맹점주와 가맹본부에서 공동 사용자로서 책임을 부담해야 한다는 의미이다. 다만 이와 같은 사용자 책임성의 강화는 고용 상태와 무관하게 제공되는 사회적 보호로서 사회 임금의 상승에 의해 보완되어야 할 것이다.

5. 한국판 뉴딜의 보완 방안 모색

앞에서도 언급했지만 코로나19 위기는 특히 보건의료 부문을 중심으로 공공성을 강화하는 과제, 그리고 복지의 포괄성을 높이고 사각지대를 줄이는 과제에 있어 시민사회 내의 공감대가 확대되는 계기가 되고 있는 듯하다. 이 보건의료정책과 사회

안전망 정책의 방향만큼은 실은 문제인 정부가 출범하면서 제시했던 국정과제와 맥락이 크게 다르다고 보기 어렵다. 잘 알려진 것처럼 문제인 정부는 문제인케어를 통해 건강보험의 보장성을 강화하는 일련의 정책을 시행하고 있다. 사회안전망 정책과 관련해서도 비록 그 진전의 속도는 매우 더디지만 사각지대를 줄여가는 방향성이 분명하다. 이들은 포용적 복지 정책으로 포괄될 수 있다.

포용복지 정책과의 정합성과 보완성을 확보해야

그렇다면 이번에 문제인 정부가 추진하려는 디지털 전환 전면화 정책, 즉 한국판 뉴딜은 기존에 추진해온 포용적 복지 내지는 소득주도성장 정책과 어떤 관계가 있을까? 이와 같은 질문은 중요하다. 왜냐하면 정책들 사이에 정합성(consistency)과 보완성(complementarity)이 충분한 수준에서 확보되어야만 일정한 정책성과를 기대할 수 있기 때문이다. 서로 다른 영역의 정책들이 서로 부딪히는 경우, 그 중 하나를 선택하지 않으면 어떤 영역에서도 정책목표를 달성하지 못할 수 있다.

정부가 한국판 뉴딜을 추진하면서 투자를 늘리고 관련 규제를 완화해 디지털 전환이 확산되면 그 과정에서는 우려대로 일자리 양극화가 심화될 수 있다. 자본의 사업 범위와 기회를 넓혀주려는 규제 완화는 플랫폼 노동자 보호의 제도화와 실제로는 충돌하기 쉽다. 설령 정부가 명목상으로는 이 두 방향을 동시에 추구한다고 해도 실질적으로는 어느 한쪽으로 무게중심이 기울어질 수 있다. 그렇게 되면 한국판 뉴딜은 고용보험을 포함한 사회보험의 사각지대를 줄이려는 포용적 복지 정책에 조응하지 않게 된다. 이들 정책 사이에 정합성과 보완성을 확보하기 어려워진다.

한국판 뉴딜은 사회개혁으로 범위를 확대해야 옳다

한국판 뉴딜의 노동시장에 대한 잠재적 부작용을 보완하려면 포용 국가의 정부로서 최소한 신자유주의 노동질서로의 복귀를 경계한다는 원칙만큼은 분명히 해야 한다. 이미 사실상 멈추어선지 오랜 소득주도성장 열차에 이제 후진기어를 넣은 채로 가속 페달까지 밟는 일이 벌어져서는 안 된다.

디지털 전환이 이루어지는 과정에서 국가가 제도적으로 정책적으로 어떻게 개입하는가에 따라 노동의 미래가 달라질 수 있다는 희망을 쉽게 버려서는 안 될 것으로 보인다. 정부로서는 독일의 노동 4.0에서 제안한 바와 같이 적극적 노동시장정책을 강화하고 단체교섭제도를 개선하며 사회보험의 사각지대를 줄여가는 원칙이 바람직할 수 있다. 그와 같은 방향성을 놓치지 않으면서 디지털 전환의 기술 변화에 시민사회가 적응해갈 수 있도록 해야 한다.

정부는 한국판 뉴딜의 내용 자체도 보완해야 한다. 한국판 뉴딜이 기존 혁신성장

이나 과거 박근혜 정부의 창조경제를 새로 포장해 내놓은 것에 불과하다고 보는 시각은 과연 얼마나 틀릴까? 그런 뉴딜까지 포괄하는 한국판 뉴딜이 과거 이명박 정부의 녹색성장과 다르지 않다고 보는 시각은 또 얼마나 틀릴까? 실제로도 4대강 정비 사업은 한때 한국판 뉴딜이었다. 창조경제도 스마트 뉴딜을 통한 일자리 창출이 목표였다. 그 모든 뉴딜의 주인공은 언제나 관료와 자본이었다.

이번 한국판 뉴딜은 뭔가 달라야 한다. 결국 디지털 전환이 전면화되는 과정에서 노동계급과 지역사회 시민의 대응이 미래 노동과 미래 지역사회의 모습에 영향을 미치게 된다. 한국판 뉴딜은 앞에서 논의한 바와 같이 코로나19 위기가 가져온 시민사회의 변화에 부합하고 위기의 교훈에 부응할 수 있도록 내용이 구성되어야 한다. 재발견된 공공성의 가치를 디지털 전환을 계기로 실현하려는 방향성이 확인되는 편이 맞다. 디지털 산업 육성에 국한되지 않는 사회개혁으로 한국판 뉴딜의 범위를 확대해야 하는 것이다.

이를 위해서는 궁극적으로는 자본의 이해관계에 휘둘리지 않는 공동체의 수요를 발굴하고 이를 사업으로 구체화할 수 있는 정책 비전이 요구된다. 사업장 안전점검 시스템, 지역사회 보건, 커뮤니티 케어, 온라인 공공교육 등 디지털 사회 혁신의 영역을 중심으로 인간다운 노동과 공공성의 가치를 디지털 기술과 결합시키는 방안이 마련되는 것이 좋을 수 있다. 노동이 다층적으로 안전한 사회를 만들어 가기 위해서는 현재의 정부 계획을 반드시 보완해야 한다.

문재인케어의 확대 발전 : 한국판 뉴딜은 공공보건의료에 대한 국가 투자로 보완되는 것이 바람직하다

이를 위해서는 한국판 뉴딜의 또 다른 한 축으로 보건의료제도의 공공성 강화에 초점을 맞춘 정책들을 포함시키는 편이 좋을 것으로 보인다. 공중보건의 위기를 맞아 공공병원 확대와 공공제약사 설립에 대한 시민들의 요구가 분출한 사실을 잊어서는 안 된다. 정부는 건강보험 재정에 대한 국고 지원을 늘리고 공공보건의료의 전달체계를 전반적으로 개선하는 방향으로 기존의 문재인케어를 확대 발전시키는 과제를 고민할 필요가 있다. 우리가 코로나19 위기를 겪으면서 시민의 안전을 위해 사회적으로 어떤 것들이 요구되는지 배웠다면 말이다.

이른바 ‘K 방역’은 오늘 세계적인 모범이 되고 있다. 그러나 이는 한국의 의료 기술이나 보건의료체계 자체가 그만큼 선진적이어서는 아닐 것이다. K 방역은 보건의료인력, 특히 간호 인력의 절대적인 희생 위에서만 가능했다. 간병과 노인요양에 있어서도 한국은 그 부담의 상당 부분을 개인과 가정이 부담해왔다. 한국판 뉴딜은 공공의료에 투자하고 의사와 간호, 방역, 간병, 요양 관련 인력을 중심으로 공공일 자리를 대폭 확충하는 계획을 검토할 필요가 있다. 그것은 문재인케어를 확대 발전시키는 것이기도 하다.

노동의 미래를 위한 싸움을 오늘 시작해야

디지털 전환 가속화로 특징지을 수 있는 한국판 뉴딜이 장차 노동시장에 가져올 수 있는 영향을 고려한다면, 진보정치와 노동조합은 이에 맞서 선제적으로 노동시장 재규제를 통해 노동보호제도를 강화하는 방향으로 정부 정책에 좋은 영향을 미치는 데에 역량을 집중해야 한다. 원청기업의 사용자로서의 책임성을 강화하고 간접고용 노동자의 단체교섭권을 인정받아야 한다. 근로기준법의 적용 범위가 5인 미만 사업장에도 확대 적용될 수 있도록 해야 한다. 노동조합법 제2조의 근로자 개념을 넓혀 특수고용노동자도 제도적으로 보호받을 수 있게 해야 한다. 그 밖에도 더 기초가 되는 수많은 제도개선 과제들이 산적해 있다.¹⁾ 코로나19 위기를 배경으로 한 최근의 정부 고용대책에 대해서도 지속적으로 문제를 제기하고 개선을 압박해야 한다. 이번 한국판 뉴딜과 같은 국가적 이슈에 대해 논의를 주도할 수 있는 역량도 보여줄 수 있어야 한다. 노동조합은 자본의 전제에 맞서 시민의 사회적 안전을 지키는 진정한 대항력을 형성해야 한다. 노동의 미래를 지켜내기 위한 적극적인 투쟁을 오늘 시작해야 한다.

- 1) 잘 알려진 내용들이지만, 진보정치와 노동조합은 노동 기본권이 국제노동기준의 수준에서 실질적으로 보장되도록 싸워야 한다. 노동자들의 자주적 결사에 대해 행정 당국이 노동조합법 시행령 제9조 2항에 따라 노동조합이 아니라고 통보할 수 있는 것과 같은 현행의 제도는 근본적으로 결함을 안고 있기에 개선이 필요하다. 사용자들이 손해배상·가압류를 통해 노동조합 활동을 옥죄는 것은 극히 비정상적인 방식으로 헌법상의 기본권을 침해하는 것이므로 징벌적인 손해배상으로 단죄해야 한다. 전문법률집단을 동원해 사용자 측이 기업 노조를 설립하거나 기존의 민주노총 소속 노동조합을 무력화하려고 시도하는 노동조합 파괴 행위에 대해 정부의 철저한 근절 노력이 요구된다. 단체행동권과 관련된 문제에 대해서도 개선이 절실하다. 과거 법원 판례에 기초해 규정되고 있는 단체행동권의 허용 범위는 대부분의 쟁의 행위를 불법으로 보게 하는 소지를 남기고 있어 시급히 바로 잡혀야 한다. ILO 핵심협약의 기준을 목표로 했던 최근 노동관계법 개정안만 보더라도 사업장 쟁의 쟁의 행위를 금지하고 실업자와 해고자가 대의원이나 조합 임원으로 선출될 수 없도록 하는 등 여전히 단체행동권을 제약하는 요소들이 적지 않았다. 사용자의 노동 기본권 침해 사안은 헌법 위반에 해당하며 국제노동기준으로부터 양보하는 바로 그만큼 대한민국의 국적이 손상되는 것임을 분명히 해야 한다. 사회적 대화에 나서면서 정부는 사용자와 노동자 사이에서 기계적인 중립 입장을 취하려고 해서는 안 된다. 정부는 노동조건에 중요한 영향을 초래할 수 있는 정책의 수립과 결정 과정에서 노동 보호와 공익의 관점에서 노동조합의 의견을 경청해야 한다. 포용 국가를 지향하는 정부라면 자주적인 노동조합운동을 지원해야 한다.

단체교섭제도는 노동 현장에서 규범을 형성하는 구조이면서 동시에 노동조합 활동의 근거이다. 조직률이 낮고 단체협약 적용률도 낮은 한국에서는 단체교섭을 강화하기 위한 제도 개선이 절실한 과제이다. 현행 복수노조제도와 교섭창구 단일화 제도가 갖는 문제점에 대해서는 노동계에서 여러 차례 문제제기가 있었다. 결사의 자유에 해당하는 단결권과 교섭권의 분리는 노동조합 사이에 경쟁과 분열을 낳고 사용자의 교섭력을 강화시키는 점에서 제도 개선이 시급하다. 특히 현행 노동조합법에서는 사업장 단위에서 교섭창구 단일화 절차를 거치도록 강제하고 있어 사실상 초기업 교섭을 불가능하게 만들고 있다. 최근 개정된 노동조합법 제29조의2 제1항을 다시 개정해 초기업단위 노동조합에 대해서는 교섭창구 단일화 제도가 적용되지 않도록 할 필요가 있다. 아울러 노동조합의 교섭 상대방인 사용자와 관련하여, 초기업 복수사용자 교섭의 기반을 확충하기 위해서는 사용자 측 교섭 당사자인 사용자 단체의 요건을 완화하는 것을 검토해야 한다. 그리고 산업에 따라서는 교섭의 범위를 사업장을 넘어서 확대할 수 있도록 하는 교섭 단위 통합제도 도입도 고려될 필요가 있다. 단체협약 효력의 확장을 위한 제도 도입의 필요성도 같은 맥락에서 검토할 수 있을 것이다.

정부는 교섭 결과인 단체협약 사항의 실행 수준을 제고할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 노동행정과 근로 감독 체계를 정비해 사용자들에 의한 협약 사항 위반을 감시하고 준수를 강제할 수 있어야 한다.

참고문헌

- 김세움 (2015), 『기술진보에 따른 노동시장 변화와 대응』, 한국노동연구원
- 나원준 (2018), 네오칼레츠키언 모형의 장기 동학과 관리노동비용의 영향, 『경제발전연구』, 24(1), 69-97.
- 듀포브스키, 델빈 (1990), 배영수 옮김, 『현대 미국 노동운동의 기원』, 한울.
- 백광기 (2018), 미국 뉴딜(New Deal) 시대의 노사관계, 『경영사연구』, 33(1), 95-120.
- 이철희 (2005), 미국 노사관계의 장기적 변모, 『경제논집』, 44(1), 51-99.
- Barenberg, M. (1993), The political economy of the Wagner Act: Power, symbol, and workplace cooperation, *Harvard Law Review*, 106(7), 1381-1496.
- Bellace, J. R. (2018), Back to the future: workplace relations and labour law in the 21st century in the Asia Pacific context, *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 56(4), 433-449.
- Brinkley, A. (1998), *Liberalism and its Discontent*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Carvalho, L. and A. Rezai (2015), Personal income inequality and aggregate demand, *Cambridge Journal of Economics*, 40(2), 491-505.
- Daheim, C. and O. Wintermann (2016), 2050: The Future of Work, Bertelsmann Shiftung.
- Ford, M. (2015), *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, New York: Basic Books.
- Hawley, E. W. (1966), *The New Deal and the Problem of Monopoly : A Study in Economic Ambivalence*, Princeton: Princeton University Press.
- Janssen, R. (2011), Precarious work makes for a precarious recovery, in: N. Pons-Vignon (ed.), *There is an alternative*, Geneva: International Labour Office.
- Kaufman, B. E. (2012), Wage theory, New Deal labor policy, and the Great Depression: Were government and unions to blame?, *Industrial and Labor Relations Review*, 65(3), 501-532.
- King, J. E. (2019), Some obstacles to wage-led growth, *Review of Keynesian Economics*, 7(3), 308-320.
- Palley, T. (2017), Wage- vs. profit-led growth: the role of the distribution of wages in determining regime character, *Cambridge Journal of Economics*, 41(1), 49-61.
- Prassl, J. (2015), *The Concept of the Employer*, Oxford: Oxford University Press.
- Rubery, J. (2015), Re-regulating for inclusive labour markets, Conditions of Work and Employment Series No. 65, Geneva: International Labour Office.
- Stanford, J. (2017), The resurgence of gig work: historical and theoretical perspectives, *Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 382-401.

- Stewart, A. and J. Stanford (2017), Regulating work in the gig economy: what are the options?, *Economic and Labour Relations Review*, 28(3), 420-437.
- Tavani, D. and R. Vasudevan (2014), Capitalists, workers, and managers: wage inequality and effective demand, *Structural Change and Economic Dynamics*, 30, 120-31
- Weil, D. (2014), *The Fissured Workplace*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

포스트 코로나 시대 공공성 강화 및 공공 일자리 창출 방안

- 박용석(민주노총 부설 민주노동연구원장) -

1. 문제 제기

- 통계청이 5.13 발표한 「4월 고용동향」에서 취업자수가 47만개가 줄어드는 등 우리 경제는 IMF 외환위기 이후 사상 최악의 고용대란에 직면하고 있고, 코로나19의 전세계적 확산 추세에 따른 경기 침체 등으로 이러한 고용 대란은 갈수록 심화될 위기에 처해 있는 상황에서 공공부문 일자리 필요성이 강하게 제기되는 상황임.
- 이를 반영하듯, 문재인정부는 ‘한국판 뉴딜’ 정책 방향을 전제로, 4월22일 55만명의 공공 일자리 확대를 포함한 「일자리 위기 극복을 위한 고용 및 기업 안정 대책」을 발표한 데 이어, 또다시 5월14일 공공부문 버팀목 일자리 154.3만개를 주요 내용으로 하는 「공공부문 중심 고용충격 대응방안 I」을 발표함.
- 4월22일의 고용 및 기업안정 대책을 보면, 공공 및 청년 일자리 55만개 창출(3.6조원 투입) 목표 아래, △공공부문 40만명(비대면·디지털 일자리 10만명, 실직·휴폐업 자영업자 등 대상 공공일자리 30만명) △민간 부문 일자리 15만명(청년 디지털 일자리 5만명, 청년 일 경험 지원 5만명, 중소중견기업 채용보조 5만명) 창출과 함께, △기간산업안정기금 40조원 편성(7개 기간산업 지원, 산업은행법 개정) 등이 포함되어 있음.
- 5월14일의 고용충격 대응방안에는, 공공부문 버팀목 일자리 154.3만개 정책 추진 목표 아래 △기 계획된 공공부문 직접일자리 94.5만개 사업의 신속 추진 △4.22. 발표된 비대면·디지털 등 추가 직접일자리(55만개) 마련 △국가공무원·공공기관 4.8만명의 채용절차 개시 등이 포함되어 있음.
- 1998년 IMF 이후 최악의 고용대란 두차례의 공공부문 관련 일자리 대책에는, 결과적으로 △재난 대책 수준의 149만여개의 단기 일자리 △베이비붐 세대의 대량 퇴직에 따른 결원 충원 4.8만명이 구체화됨으로써, 결과적으로 공공부문에는 양질의 신규 일자리 충원 계획은 없는 것으로 나타남. 게다가, 기간산업안정기금 지원은 고용 유지 조건 후퇴 및 기금 지원 기업에 대한 경영권 개입 제한 등의 기업 살리기 중심의 법 개정(산업은행법 개정, 4.29)과 함께, WTO 제소를 우려한 나머지 5개 제조업(자동차·조선·기계 등)이 제외된 2개 업종(항공·해운)에 대한 기금 지원(시행령, 5.12)으로 축소됨.
- 코로나19 상황에서 고용 대란의 충격을 흡수하고, 민간의 일자리를 지켜내기 위해 국가가 모든

역량을 동원해야 할 상황에서, 공공부문은 일자리 확대 및 공공서비스 확대를 동시에 추진할 수 있는 최적의 영역으로서 양질의 일자리를 선도적으로 확충하는 것이 스스로의 존립 가치임. 그럼에도, ‘한국판 뉴딜’의 신호탄이라고 내세운 문재인정부의 공공 일자리 정책이 왜 이렇게 초라한 내용으로 구성되고, 산업은행법 개정안은 왜 이토록 공적기금 투입의 목적(고용 유지, 경영 감독 등)이 왜곡되었는가? 더구나, 문재인정부는 이전 정부와는 다른 공공 정책(공공부문의 사회적 가치 실현 및 81만개 일자리 선도적 창출 등)을 임기 초 국정방향으로 설정하지 않았던가?

- 결국, 해답은 문재인정부의 임기 초기의 공공 정책 국정방향이 정작 중요한 고용대란 위기 상황에서 전혀 작동되지 않고, 과거로 회귀하는 흐름(시장화전략 + 자본·이윤주도 성장전략)을 보이고 있다는데 있음. 이러한 흐름은, 정부가 5월7일 △디지털 인프라 구축 △비대면 산업 육성 △SOC 디지털화 등을 주요 내용으로 하는 「‘한국판 뉴딜’ 추진방향」을 발표하면서 한층 더 구체화되고 있음.
- 이 ‘한국판 뉴딜’ 정책은 디지털화 및 비대면(untact) 서비스 수요를 앞세워, 과거 뉴딜(New Deal) 정책이 담보했던 핵심 요소(△금융 규제 △농업 보호 △공공일자리 확대 △사회보장 확대 △노동권 보호 등) 대부분이 결여된 내용으로 구성되고, 오히려 규제 완화 정책방향이 핵심 요소로 자리잡고 있음. 문재인정부의 경제정책이 과거 박근혜정부 수준(Old Deal)으로 되돌아가는 듯한 「2020년 경제정책방향」(2019.12.19.)의 주요 내용(혁신동력 강화 및 경제체질 개선 등)이 구체화되고 있는 듯한.
- 이 글은, 뉴딜 정책 방향과는 전혀 다르게 전개되는 문재인정부의 공공부문 일자리 정책의 왜곡된 흐름이 결과적으로 공공부문 관리 정책의 주요 쟁점(시장성 vs 공공성)을 둘러싼 과거 회귀 흐름에서 비롯되고 있다는 전제 아래, 먼저 지난 시기의 공공부문 관리정책의 흐름을 되돌아보면서 무엇이 잘못되었고, 어떠한 방안이 현단계에서 필요한 것인가를 짚고자 함.
- 물론, 공공부문 관리정책은 정부가 직접 관장하는 영역인 만큼 정부의 경제정책방향을 가장 핵심적으로 반영하고 있고, 더 나아가 국가의 정체성(시장국가 ↔ 복지국가)을 좌우하는 핵심 요소로 자리잡고 있다는 점도 주목할 필요가 있음.

2. 공공부문 시장화 전략의 전개과정 및 사회적 가치 담론

1) 시장화(신자유주의) 전략의 광풍이 지배한 20여년의 공공 관리 정책 1)

□ 시장화 전략의 도입

- 공공부문 관리 정책에서는 공공부문의 우선적 운영 원리가 경영효율성(시장화전략) 중심인가, 공공성(사회공공적 가치) 중심인가가 핵심 쟁점으로 자리잡고 있고, 이러한 우선적 운영원리 설정에 따라 공공부문 일자리(고용)정책은 크게 좌우될 수밖에 없음.
- 우리의 경우 IMF 외환위기 이후 20여년간 시장화 전략(신자유주의)의 광풍이 공공부문 전체를 지배해왔고, 공공부문 노동운동과 진보운동 진영은 이에 대해 공공성을 중심으로 한 저항 담론을 제시하고 운동적 과제를 실천해왔음.
- 공공부문 시장화 전략(소위 ‘신공공관리론’)은 1980년대 초 영국 정부(대처) 및 일본 정부(나카소네)의 주요 기간산업 민영화 추진 및 대규모 인력 감축을 계기로 전세계적으로 확산되기 시작했고, 2) 우리는 김영삼정부의 ‘신경제정책’ 구상 및 경제협력개발기구(OECD) 가입 추진을 통해 서서히 구체화되기 시작함. 3)
- 김영삼정부의 공공부문 관리정책은 △주요 공기업의 민영화 △지방 서비스업무의 민간 위탁 △공공부문 임금제도 및 노사관계 개혁 등을 포함하고 있었으나, 공공부문노조의 전국적 단결 흐름에 막혀 대부분 자체된 가운데, 일부 공공기관의 임금제도 개혁 및 지자체의 사회서비스 업무의 민간 위탁 수준에서 구체화되었음. 4)

1) 공공부문 ‘시장화전략’은 공공부문 운영 전반에 걸쳐, △공공서비스 재정의 건전·건축 운영 △주요 공공 서비스의 시장 영역 전환(민영화·외주화·경쟁체제 등) △공공부문의 조직·인사·예산·보수 운영시 시장원리(경영효율성) 확대 △공공부문 사업·경영실적에 대한 평가체계 도입 △공공부문 노조활동(비효율 주도) 제한 등이 관철되는 것은 1980년대 이후 전세계적으로 확산된 국가 전략임. 공공행정 부문에서는 ‘신공공관리론’으로 표현되고 있고, 진보·노동운동 진영에서는 ‘신자유주의 전략’(김성구, 2002) 또는 ‘사유화·시장화전략’(2008. 공공운수노조) 등의 표현이 사용되고 있음. 필자는 공공부문 정책의 핵심 방향이 시장 원리 확대라는 점을 고려, 이같은 흐름을 ‘시장화전략’이라고 표현함.

2) 공공부문에 대한 신자유주의(시장화) 모델의 상징인 신공공관리(New Public Management)론은 니스카넨(Niskanen)이 관료제 폐해(정부 실패)를 지적한 ‘예산극대화모델’(1971)을 통해 공론화되기 시작함. 이 모델에 따라, 공공부문에서 △관료제 폐해 극복을 위한 규제 완화 △서비스 전달체계에서의 경쟁 도입 △예산 낭비 예방을 위한 민영화 및 외부위탁(out-sourcing) 확대 △업무과정에서의 민간 경영원리 도입 등의 개혁방안이 제시되었고(이종수, 2010), 이러한 개혁방안은 영국·일본을 시작으로 1980년대 이후 신자유주의 흐름에 따라 유럽·중남미 등으로 확산되기 시작함.

3) 김영삼정부는 1993년 집권 직후 ‘신경제정책’ 구상(1993.4) 발표를 통해 민영화·민간위탁 및 공공부문의 임금·노사관계제도 개혁의 필요성을 제시함. 당시 정부는 공공부문의 재정운영 및 노사관계 개혁을 중점과제로 삼고, 이에 근거하여 1993년 11월 공기업 민영화정책을 발표함. 이후, 1994년 임금억제를 위한 공공기관 관리체계 개편 및 1995년 공공기관 노사관계 개혁 등이 구체화됨.

4) 공공부문에 대한 임금 억제 및 노사관계 제도 개편 움직임이 본격화되면서, 공공부문노조들은 이에 맞서 공공부문노조 전국적 연대조직(공노대)을 결성하는 등 계속된 투쟁으로 상당 부분 억제시킴. 오히려, 당시 공공부문 중

□ 시장화 전략의 광풍이 지배한 20년의 흐름

- 김영삼정부가 제시한 시장화 전략 중심의 공공부문 정책은 1997년말 IMF 외환위기 도래 이후 김대중정부에 의해 본격적으로 실시되기에 이르렀고, 이후 4대 정부 기간(20년) 내내 고도로 구조화되는 과정을 거쳐왔음. 공공부문 시장화전략을 주요 정책과제로 제시해온 OECD는 한국의 공공기관 지배구조 개편을 모범적 사례로 설정(2007년)하기에 이룸.
- 과거 시장화전략의 중심으로 자리잡은 신공공관리론에 대해 선진 각국에서는 ‘공공가치론’ (Public Service, Mark Moore) 또는 ‘신공공서비스론’ (New Public Service, Denhardt) 등의 대안 논리가 제시되고, 심지어 우리 정부의 시장화전략 도입 계기를 제공했던 OECD조차 2008-9년 글로벌 금융위기 이후 이러한 시장화전략의 한계를 인정하면서 시장화전략을 선포했던 미국·영국·프랑스 등에서도 인소싱 또는 재공영화 방안이 추진되었으나, 우리 정부는 아랑곳없이 시장화전략(경영효율성 우선)이 맹위를 떨쳐왔음.
- 공공부문 고용(일자리)정책이 시장화전략 속에 유연화(정규인력 축소 및 불안정 노동 증가) 흐름이 계속됨에 따라, 2015년 기준으로 우리의 공공부문 고용인력은 정작 시장화전략을 주도했던 OECD 평균의 1/3에 불과한 것으로 나타남. 2007년 이후 공공부문에서는 한편에서는 무기계약 전환이 이뤄지고, 다른 한편에서는 비정규직·간접고용이 계속 확대되면서 사회 전반의 불안정 노동계층 확산을 선도(?)함.

〈표1〉 공공부문 시장화전략 추진 20년 경과

구분	주요 정책 기초	공공정책 주요 내용	공공 일자리 정책
김대중정부 (전면적 구조개혁)	- 국가위기 극복 전략 하에 전 공공부문 시장화전략(구조조정·경영혁신) 전면화 - 168조원 공적자금(기업·금융 구조조정 재원) 조성 - 공공부문의 방만경영 혁신을 통한 국가 경쟁력 강화	- 한국통신·포항제철·담배임삼·한국전력 등 12개 공기업의 민영화 본격적 추진(이중 8개 완료) - 각 공기업의 자회사 및 공공기관 40여 개 매각·청산·통폐합 - 공공부문 전체 인력 18.7%에 달하는 142천여명(정규직)이 감축 - 출연연구기관 지배구조 개편 - 경영혁신 전방위적 추진(△업무 외부위탁 및 자산 매각 △임금체계 개편) △ 공공기관 퇴직금 누진제 폐지 △복지 축소 등)	- 공공부문 인력 감축 목표의 관철(2002년까지) - 14만여 정규인력 감축 공간에 비정규직·간접 고용 확산(정규직의 불안정 노동계층 전환) - 초기 2년간 단기 공공 일자리 35만여개 운영 - 공공부문 비정규직 234천명(2002년)으로 확대
노무현정부 (경영 혁신 ·합리화)	- 공공부문에 대한 상시적 경영혁신 체제(소프트웨어 구조개편)로 전환 - 공공부문 운영관리의 시장화 전략 확산	- 경영혁신방안 제시 : △공공기관에 대한 상시·자율 경영혁신(서비스 경쟁체제) 및 책임경영 정착 △핵심사업 위주의 자율적 구조조정 추진 △성과중심적 경영 및 경영평가체계 구축(△경쟁·성과	- 비핵심 업무 외주화 및 인력 운영 효율화 - 인력 증원 수요에 대해, 일부 정규직 채용 및 외주화(간접고용)·비정

취약한 주변부(재정 열악, 관리 부실, 노조 사각지대 등)에 있던 지자체 사회복지기관들이 1995년 지방선거 이후 먼저 민간위탁으로 전환되었고, 이에 따라 일부 사회복지기관(평택 예바다, 광주 해인원, 서울 정립회관 등)의 문제(운영 비리, 노조 탄압 등)가 잇따라 나타남.

	- 공공부문 지배구조 개편 및 공공기관운영법 제정(2006.12)을 통해 사실상 공공부문에 대한 시장화 전략 완성 기반의 구축	- 차등·예산절감의 민간 경영원리 확대 △노사관계선진화 등) - 철도·발전 민영화 중단 및 가스·인천공항 등 지분 매각 추진 - 공공기관운영법 제정(2006.12)을 통해 공공기관 시장화 전략 완성기반 구축	- 규칙 확대 병행 - 공공부문 비정규직 312천명으로 증가(2007년) - 민간 부문 비정규직·간접고용 확산 선도
이명박정부 (공공부문 선진화)	- 공공부문에 대한 시장화전략의 절정 단계(비즈니스 프렌들리, 공공기관 선진화) - 2008년 글로벌 금융위기 앞세워 하드웨어(김대중정부) 및 소프트웨어 구조개편 동 - 공공부문 넘어 공공서비스 부문(의료·교육·언론)까지 시장화 추진	- 주요 기간산업(철도·발전·가스·공항 등)의 민영화 정책 부활 - 공격자금부문(산은·대우조선 등) 민영화 추진 - 공공기관 선진화 정책 : △공공부문 기능 축소 조정(민영화·외주화·경쟁체제) △인력 유연화 △임금억제 고도화 및 성과 중심 임금체계(성과연봉제) 전환 △노사관계 선진화 등	- 공공부문의 인력 유연화 정책 절정 단계(정규직 감축 및 비정규 확산) - 무기계약 전환(122천명) 불구, 341천명의 비정규직 운영(2012년) - 민간 부문 비정규직·간접고용 확산 절정
박근혜정부 (공공부문 정상화)	- 공기업 부채 및 방만경영 해소를 앞세운 ‘공공기관 정상화’ 정책 전면화 - 고용률 70% 달성 정책 확성	- 공공기관 정상화 정책 : △공공부문의 기능 축소 △단체협약 전면 개악 △임금체계 개편(성과연봉제 전면화) △철도 구조 개편 및 의료 영리화 등 강행 - 공공부문 노조활동 억제(노조 경영참여 봉쇄, 전교조·공무원노조 법외노조화 등)	- 고용률 70%의 공공부문 선도적 실천 강요(시간제일자리 확대, 유연근무제 등) - 무기계약 전환(212천명) 불구, 416천명의 비정규직 운영(2016년)

2) 문재인정부의 탈 시장화 전략 실험(사회적 가치 담론, 81만개 일자리 창출)

(1) 공공부문 사회적 가치 담론 대두

□ ‘문재인법’ 발의 및 공공부문 사회적 가치 담론 대두

- 촛불항쟁 이후 집권한 문재인정부의 공공관리 정책의 화두는 ‘사회적 가치’ 담론이었음. 2014년 4월 세월호 참사 이후 당시 국회의원이었다던 문재인 대통령이 직접 발의했던(2014.8) 「공공기관의 사회적가치 실현 기본법안」(소위 ‘문재인법’)에서는 공공기관이 경제적 가치(경영 효율성) 중심으로 운영되던데 따른 비판적 대안으로 사회적 가치(공공성)가 균형있게 실현되어야 한다는 것이었음.
- 이명박정부 및 박근혜정부를 거치면서 현재의 더불어민주당은 국가기간산업(철도·발전·가스 등) 민영화 정책, 의료·교육 시장화 정책 등과 관련하여 집권세력과 대립각을 유지했고, 공공기관 시장화전략의 완성관으로 문제 제기가 집중되었던 공공기관운영법에 대한 전면 개정을 추진하는 등 공공부문 노동운동에서 지속적으로 제기한 대안 담론(공공성)을 사회적 가치 담론으로 재구성하여 제기한 것이었음.
- 공공부문 노동운동(공공운수노조 중심)에서는 이명박정부 및 박근혜정부 기간 내내 <표2>에서

와 같은 공공부문의 탈 시장화 전략(‘공공성’ 담론)을 제시하면서, 당시 야권이었던 더불어민주당과 직간접적인 공동 정책사업을 전개함. 5)

〈표2〉 ‘공공성’ 담론의 핵심 전략 및 실천 과제

구분	실천 전략	주요 실천 과제
공공부문 소유구조	공공적 소유 확대	- 필수 공공서비스(철도·전기·가스·물·열에너지·의료·공항 등의 공공적 소유 확대 및 민영화·외주화·민간투자 반대) - 기 민영화된 필수 공공서비스(석유, 통신, 도시가스, 버스 등)의 공공적 환원(insourcing) 추진
공공부문 서비스 원리	보편적 이용 보장	- 필수 공공서비스의 지역·계층간 차별없는 보편적 이용 보장 - 이용가격, 이용정보 등의 차별 폐지 및 사회 취약계층 보호
공공부문 지배구조	민주적 지배구조 확보	- 공공서비스 이용자·제공자 참여하의 민주적 통제 및 참여 민주주의 실현 - 차별없는 조직·인사운영, 경쟁보다 통합 중심의 성과(+보수)관리, 노조 배제가 아닌 참여·협력적 노사관계
공공부문 노동권	모범적 사용자 선도	- 공공부문의 양질의 일자리 및 비정규직 철폐의 사회적 선도 - 공공부문 모범적 노사관계의 사회적 선도

자료 : 박용석·오건호외(2010), 오건호(2012)

□ 사회적 가치 담론의 국정방향 설정

- 공공부문 전체로 확장된 사회적 가치 실현은 2017년 5월 대선 공약에 반영된 후, 「국정운영 5개년 계획」(2017.7)에서 국정방향으로 구체화되었고, 법안에서 제시된 13개 사회적 가치 범주가 이후 국정 추진 과제로 제시됨. 6)
- 특히, 2017년 7월에 발표된 「공공부문 정규직 전환 가이드라인」에서는 공공부문의 비정규직

5) 공공성 담론은 아직 학계에서나 진보운동권에서 모두 합의할 수 있는 내용을 도출하지 못하고 있음. 실제 시장화 전략을 내세우는 이론(신공공관리론)에서 재정운영(건전 재정 유지)의 공공성(도구적 공공성)을 내세우고 있고, 사유재산·착취구조의 폐지를 내세우는 맑스주의 관점에서도 공공성(구조적 공공성)을 제시하고 있음(노광표·허인외, 2019, 재인용). 공공부문 노동운동(공공운수노조)에서는 2000년 이후의 공공부문 구조조정 대응 및 2003년 이후 정부 경영 합리화(2006년 공공기관운영법 제정 포함) 대응 등의 과정을 통해 〈표2〉와 같은 △공공적 소유 확대 △보편적 이용 보장 △민주적 지배구조 확보 △모범적 사용자 선도 등의 실천과제를 중심으로 공공성 개념을 잡정 정리한 한 바 있음.

6) 공공부문의 13개 사회적 가치 범주에는, △(인권 보호) 인간 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권 보호 △(안전) 재난과 사고로부터 안전한 근로생활환경 유지 △(보건복지) 건강한 생활이 가능한 보건복지 제공 △(노동권 보호) 노동권의 보장과 근로조건의 향상 △(사회 약자 보호) 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회 통합 △(상생협력) 대기업·중소기업간 상생과 협력 △(양질의 일자리) 품위있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출 △(지역공동체) 지역사회 활성화와 공동체 복원 △(지역경제) 경제활동의 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌 △(기업 사회적 책임) 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행 △(환경) 환경의 지속가능성 보전 △(민주적 참여) 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현 △(공동체 이익) 기타 공동체의 이익 실현과 공공성 강화 등이 총망라되어, 표현 그대로 공공부문이 한국사회를 개혁하는 선도적 역할을 하겠다는 내용으로 구성되었음(김성진, 2017).

확산 원인이 공공부문의 관리정책이 경제적 가치(경영효율성) 중심으로 운영된데 따른 것으로 진단하고, 공공부문이 사회적 가치(공공성) 실현을 선도한다는 의미에서 비정규직의 정규직화 정책을 추진하겠다고 밝힌 바 있음.

- 분명히, 문재인정부의 사회적 가치 담론은 공공부문에 대한 후진적 운영 모델(야만적 시장화전략)에서 벗어난 선진적 운영 모델(사회적 가치 선도 복지국가 모델)로 전환하겠다는, 촛불정부로서의 야심찬 정책 발상의 전환이었음.
- 이러한 사회적 가치 담론은 공공기관에 대한 최고의 통제기제로 작용하는 경영평가에서도 반영되어, 2019년부터 공기업·준정부기관 및 지방공기업 경영평가기준에 △일자리 창출 △균등한 기회와 사회통합 △안전과 환경 △상생협력 및 지역발전 지표 등을 포함한 ‘사회적 가치’ 평가범주가 별도로 설정되었음. 7)
- 정부는 이러한 공공부문의 사회적 가치 실현을 위한 13개 각각의 사회적 가치 범주에 따른 국정 추진 방향을 2019년 9월 <표3>에서와 같이 구체적으로 설정했고, 각각의 공공부문을 관장하고 있는 기획재정부(중앙행정기관, 공공기관), 행정안전부(지방행정기관, 지방공기업), 교육부(교육기관)이 해당 범주에 따른 혁신 추진계획을 준비하도록 함(정책기획위원회 주관).

<표3> 사회적 가치의 국정 추진 방향

사회적 가치 범주	주요 의미
인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권 보호	행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장
재난과 사고로부터 안전한 근로, 생활환경의 유지	시장에서 해결할 수 없는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치 필요
건강한 생활이 가능한 보건복지 제공	인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건·의료서비스를 국가에 요구하고 국가는 이를 제공
노동권 보장과 근로조건향상	생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 권리보장, 노동3권, 안정적인 근로조건 유지, 최저임금인상, 고용안정 등
사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회 통합	여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진
대기업·중소기업 간 상생과 협력	시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제·조정
품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출	민간·공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 노동이사제, 비정규직 축소 등 좋은 일자리 확대
지역사회 활성화와 공동체 복원	자치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현
경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌	지역 간 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소

- 7) 공공기관 경영평가는 공공기관 시장화전략의 종합 세트 역할을 할 정도로 공공기관을 철저하게 경영효율성 중심으로 평가하는 기제임. 과거 1980년대 공기업(정부투자기관)에서부터 실시되었으나, 2004년 정부산하기관에 확산되었고, 2007년부터 공공기관운영법 시행에 따라 공기업·준정부기관에 대해 통합적으로 실시됨. 공공기관운영법 시행에 따라 평가지표 또한 기업경영원리가 한층더 강하게 작동되었고, 이명박정부의 공공기관 선진화정책 및 박근혜정부의 공공기관 정상화 정책 모두 이 경영평가를 통해 강행 추진하기에 이름. 문재인 정부는 임기 초기 이러한 경영평가제도의 폐해를 보완하기 위해 사회적 가치 평가 범주를 신설하게 된 것임.

윤리적 생산, 유통 포함 기업의 자발적인 사회적 책임 이행	사회적 존재로서 기업의 사회적 책임 이행. 인권, 노동권, 환경, 소비자 보호, 지역사회 공헌, 좋은 지배구조 형성
환경의 지속 가능성 보전	국민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위한 국가의 의무
시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현	민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 국가 실현을 위한 정부 운영방 식 개선, 참여 기제 확보, 참여 수준 심화
그밖에 공동체의 이익 실현과 공 공성 강화	경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복 추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성

자료 : 행정안전부(2019), 「2019 정부혁신 추진계획」

(2) 공공부문 일자리 81만개 창출

□ 문재인정부 일자리정책 방향

- 문재인정부는 「국정운영 5개년 계획」(2017.7)을 통해 4대 혁신과제로 ‘불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리경제’를 제시하고, 「일자리정책 5년 로드맵」(2017.10)을 통해 일자리 정책의 기본 방향 및 세부 국정과제를 구체화함.
- 우리 경제가 낙수효과(이윤 주도 성장)에만 기댄 낡은 성장전략 등으로 성장·분배 악순환 가속화 및 사회 불평등 심화했다는 진단에 따라, 일자리 창출을 통한 가계소득 증대, 소비 증대, 내수 확대 및 견실한 성장으로 이어지는 소득주도성장의 성장 전략을 제시함. 소득주도성장 전략은 성장·분배의 선순환 실현 및 성장·고용·복지가 동일체로 작동되는 ‘사람 중심 경제’ (2017년 경제정책 방향)를 지향하고 있음.
- 이러한 일자리 정책 방향에 따라, 세부 실천과제로 정부가 공공·사회서비스 일자리 창출을 선도하고, △일자리 중심 국정운영 인프라 구축 △실 노동시간 단축 △산업·지역별 특화된 고용 정책을 통한 양질의 일자리 제공 △최저임금 1만원 달성, 비정규직 차별시정제도 전면 개편 등을 통한 국민 기본소득의 확충 및 임금 격차 해소 등을 밝힘.

□ 공공부문 일자리 81만개 창출

- 공공부문 일자리 창출은 문재인정부의 대선 핵심 공약(정책토론의 핵심 의제)으로서, 2015년 기준 OECD 평균 공공부문 인력 비중(21.3%)의 1/3 수준(7.6%)에 불과한 우리의 공공부문 일자리를 대폭 확충하겠다는 것이었음.⁸⁾
- 공공부문 일자리 창출은 정부가 직접 모범 고용주(model employer)로서 양질의 일자리를 창출하고 이를 통해 전산업에서의 일자리 창출 및 일자리 질 개선을 선도하겠다는 전형적인 복지

8) 2015년 OECD 조사에 따르면, 우리나라 전체 공공부문 인력은 199.5만명으로서, 전체 취업자(2,620만명)의 7.6%로서, 정작 공공부문 시장화 전략을 주도했던 OECD 평균의 1/3 수준에 불과한 것으로 나타남. 이후 문재인정부는 정부가 재정을 지원하는 영역(사립학교 등)을 반영하여 전체 공공부문 일자리가 233.6만개(8.9%)라고 조정함(공공 일자리전문위, 2018). 공공부문 일자리 81만개는 공공부문의 일자리 비중을 10.7%로 증가(3.1%p 증가)하겠다는 문재인정부의 정책 의지가 반영된 것이었음.

국가 모델에 근거한 것이었고, 이후 구체화된 소득주도성장 전략과 맥을 같이하는 것이었음.

- 그리고, 앞서 「공공부문 정규직화 가이드라인」(2017.7)에서 밝힌 바와 같이, 더 이상 공공부문을 시장화전략(경영효율성 우선)이 아닌 사회적 가치(공공성)에 의해 운영하면서, 과거 공공부문 인력운영으로 인한 사회적 문제(민간으로의 불안정 노동 확산)를 예방하겠다는 의미있는 정책 전환이었음.
- 2017년 10월 「일자리정책 5년 로드맵」에서 밝힌 공공부문 일자리 81만개의 전반적 정책 추진 과정은 <표4>와 같음.

<표4> 공공부문 81만개 일자리 창출 주요 내용

구분	주요 정책과제	세부 과제
공공부문 일자리 기조	- 질 좋은 공공서비스 제공 및 모범 고용주' 로서 일은 제대로 하되, '과로사회 탈피' 뒷받침 - 생산·소득 확대 등 직접적 편익 외에 인적자본 축적, 가족·사회 안정 등 다양한 사회적 편익을 유발하는 일자리 확산에 공공부문이 미중를 역할 강화	
현장 민생공무원 일자리 17.4만명 충원	국가직(10만명) 지방직(7.4만명)	강력범죄·취약계층범죄 예방을 위한 경찰 충원(2.3만명), 청년인구 감소추세 등에 대비한 부사관 충원(2.6만명), 국공립 유치원 확충 및 특수·비교과교사 인력 보강 교원 충원(2만명), 근로감독관·집배원·감영병 대응 인력 등 생활안전 인력 충원(3.1만명) 등 긴급구조역량 강화를 위한 119 구급대 중심의 소망인력 충원(2만명), 복지 사각지대 해소를 위한 사회복지·방문건강관리 인력 충원(1.9만명), 재난안전 예방 생활안전 인력 충원(3.5만명) 등
보육·요양 등 사회서비스 일자리 34만명 충원	1단계 : 보육·요양·보건 등 수요 많고 시급한 분야 중심(17만명), 2017년 추경 및 2018년 예산 반영 2단계 : 사회서비스공단 운영 및 문화·체육·환경 등 일자리 추가 확충(17만명), 2019년 예산부터 반영	- 국공립 보육시설(6.4만명), 요양(4.1만명), 장애인활동(2.4만명), 간호·간병(3.5만명), 환경·문화(0.6만명) 등 17만명 충원 - 사회서비스 일자리 17만명 확충에 총 10.2조원 소요(국비 6.2, 지방비 4.0) △ '사회서비스 관리와 진흥에 관한 법률(가칭)' 제정 △사회서비스공단 설립 추진(2018년 하반기) △사회서비스지원단 설치 △ '국민체감형 사회서비스 일자리' 충원 등
간접고용의 직접고용 전환 등 30만명	간접고용의 직접고용 전환 : 상시·지속 업무 종사자의 3단계에 걸친 정규직 전환(2017년말 7만명 내외, 5년간 총 20만명 수준)	△(파견 용역) 조직규모 특성 등 고려하여 직접고용·자회사 등 결정 △(기간제) 기간제 사용기준 엄격히 적용(상시·지속 업무 범위 확대)하여 정규직 전환 추진(가급적 2017년내 전환) △(무기계약직) 체계적인 인사관리 시스템 도입 및 처우개선 등 추진
공기업·준정부 기관·기타공공 기관 인력 충원 6-8만명	공공기관 서비스 제고 및 산업경쟁력 강화를 위해 2022년까지 6-8만명 확충	- △국가 공공기관 2,500명 2017년 하반기 추가 충원 △국민생활밀접 공공서비스(보건의료·생활안전·재난방지·검역 등), 4차 산업혁명 대비(신산업·신재생에너지, 출연연 연구인력 등), 중소기업 육성(해외진출 지원 등) 중심 충원 △정부기관 근무시간 단축계획으로 근무여건 개선 및 일자리 창출 - 근무시간 단축 : 정부기관 근무시간 단축계획 구체화 등을 통해 근무여건 및 개선 및 일자리 창출 여건 마련

자료 : 「일자리정책 5년 로드맵」 중 공공일자리 정책 정리

3. 문재인정부의 공공부문 정책의 현실 - 정책 혼선 및 과거 역주행

1) 공공부문 사회적 가치 실현 국정방향 혼선 및 시장화전략의 지속

□ 사회적 가치 실현 국정방향 혼선

- 문재인정부는 임기 초에 공공기관이 사회적 가치 실현을 선도하는 조직으로 자리잡도록 국정방향으로 설정하겠다고 밝히고(2017.7. 「국정운영 5개년 계획」), 앞서 <표3>에서와 정한 바와 같이 이후 전 공공부문(공공기관·행정기관·교육기관)의 국정 혁신과제로 확산하겠다고 밝혔으나, 2020년 들어 이러한 사회적 가치 실현 논의는 기획재정부를 비롯한 정부 각 부처의 국정 과제에서 구체적인 사업으로 자리를 잡지 못하고 있음.
- 게다가, 공공부문의 사회적 가치 실현 국정방향을 사회경제적 일자리 창출과 혼합하여 추진(2019.7. 사회적경제 박람회)하면서, 공공부문의 사회적 가치 실현의 핵심 의제인 공공부문 일자리 확대(특히 사회서비스 부문)를 사회적경제 영역으로 실천토록 유도하는 등 정책 혼선도 가중되고 있음.
- 정부기관의 혁신평가(「자치단체 혁신평가 시행계획」, 2019.5)에 사회적 가치 평가지표가 포함되어, 주민자치 실현 및 공공서비스 사각지대 해소 등의 사회적 가치에 대한 관심이 제고되도록 했으나, 정작 ‘사회적 가치 기본법안’ (‘문재인법’)의 출발 영역인 공공기관에서는 ‘기울어진 운동장’ (경영효율성>공공성, 경제적 가치>사회적 가치)을 바로잡으려는 개선 노력과 성과가 불투명한 가운데, 사회적 가치 실현이 구두선(口頭禪)에 머물고 있음.
- 최근 발표된 ‘한국판 뉴딜’ 정책 방향에서도 공공서비스 확대를 통한 복지국가 기반 확대가 필수적임에도 이러한 정책과제 실천과 관련된 사회적 가치 담론은 제외되어 있음.

□ 과거 시장화전략 유산의 지속

- 문재인정부 스스로 공공부문 사회적 가치 실현을 노동운동이 제기한 공공성 담론 확장이라고 규정하였으면서도, 정작 공공부문 노동운동이 제기한 시장화전략의 적폐 청산에 대해서는 임기 초기부터 계속 지체하고 있고 있음.
- 먼저, 공공기관 운영과 관련하여 과거 시장화전략의 적폐 유산을 하나도 제대로 청산하지 못하고 있음. 야당 시절 그토록 강력히 반대했던 철도 분할(SR 운영)에 대해 정작 집권 3년이 지나 남북 평화철도 논의가 대두됨에도 이렇다 할 개선책이 없고, 9) 발전 현장에서 외주화·경영체제가 중층적으로 작용하면서 젊은 노동자(고 김용균)가 불의의 희생을 당했지만 애당초 분할

9) 2019년 철도공사의 감독부처인 국토교통부에는 2013년 철도 분할(SR) 당시 이를 강하게 반대했던 국회의원(김현미)이 장관으로, 당시 철도 분할을 진두지휘했던 철도국장(김경욱)이 차관으로 재임하는 진풍경이 연출되었는데, 그 진풍경의 결과는 결국 고속철도 통합(KTX+SR) 논의 중단으로 나타남.

민영화 목표로 추진한 발전 산업의 시장화전략 유산은 전혀 해결되지 않음.

- 주요 국가기간산업(철도·가스·발전·지역난방·공항 등)에서 지난 20년간 지속적으로 가해진 과거 시장화 전략의 추진 상처(서비스 경쟁체제, 민간 대기업의 지원 체제, 공공서비스 보상 후퇴 등)는 제대로 치유된게 하나도 없이, 여전히 경영효율성 만능(수익 확대, 비용 절감 등)의 경영원리가 굳건하게 자리잡고 있음.
- 경남지사(홍준표)의 진주의료원 폐쇄에 대해 강한 반대 의견을 제시했음에도 집권 후 지방 거점병원은커녕 노무현정부의 유산이었던 혁신도시에 지방의료원 하나 제대로 신설하지 못했고, 10) 과거 이명박정부 당시 민영화 논란이 제기되었던 대우조선을 다시 재벌 특혜성 민영화(현대중공업 인수합병)로 강행하는 조치마저 취하고 있음. 11)
- 과거 노무현정부→이명박정부→박근혜정부로 이어지면서 극심한 논란이 계속되었던 경영평가 제도 역시 외견상으로는 ‘사회적 가치’ 평가범주가 설정되었으나 논란의 중심 경영관리 지표의 평가내용은 크게 변하고 있지 않고, 12) 이명박근혜정부에서 계속 논란이 되었던 성과연봉제 자리에는 직무성과 임금체계가 자리잡고 있음. 이로 인해, 공공기관의 종사자들 입장에서는 문재인정부의 공공 정책이 시장화전략의 광풍이 지배했던 과거 정부와 다르게 있나 하는 의문마저 제기됨.

□ 공공부문 시장화전략 지속과 경제정책의 과거 회귀 흐름

- 공공부문에서의 시장화 전략 지속은 결국 문재인정부의 경제정책 전반의 흐름이 과거 정부로 회귀하고 있는 것과 맥을 같이하고 있고, 이러한 흐름 속에 ‘한국판 뉴딜’ (혁신 성장, 규제 완화 기조)이 자리잡고 있음.
- ‘사람중심 경제’ (△일자리 중심 경제 △소득주도 성장 △혁신 성장 △공정 경제) 를 주요 목표로 설정한 문재인정부 임기 초기 경제정책방향(2017년 7월)은 이후 함께 2019년 ‘잘사는 혁

10) 우리나라의 공공병원 비율은 OECD 수준에 비해 절대적으로 낮은 상황이고, 이로 인해 문재인정부의 공공일자리 81만개 정책 발표(2017.10) 당시 공공기관 인력총원계획(6~8만명)에 공공병원이 포함되어 기대가 높았으나 3년 지난 아직도 공공병원 신설 계획은 없고, 심지어 노무현정부 당시 유산인 혁신도시(교육·의료 필수 정책)에 공공병원(지방의료원 등)이 없는 곳도 있으나 이에 대한 보완책 역시 없음.

11) 이명박정부 당시 공기업 선진화(2008년) 발표 당시 대우조선 민영화(산업은행 민영화 연동)가 포함되었는데, 이전까지 대우조선에는 16조원 이상의 공적 자금이 투입되어 법정관리되고 있었고, 방위산업 매출 비중이 다른 조선사에 비해 높기 때문에 민영화하는 것이 적절한가 하는 논란이 제기된 바 있음. 물론, 2009년 글로벌 금융위기 이후 경기침체, 2015년 이후 해양플랜트 부문 활성화로 경영수지가 개선되는 부침을 겪으면서 대우조선 노동자들 대부분은 안정된 민간기업의 인수(현대중공업 인수합병 반대)를 희망하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있으나(2019년 자체 조사), 앞선 공적자금 지원 및 방위산업 비중 등으로 국가가 책임있게 (민주적 지배구조 전제) 관리하는 공기업 전환 역시 정책적으로는 타당할 듯함.

12) 「2019년 공기업·준정부기관 경영평가기준」(기획재정부, 2018)에는 사회적 가치 평가범주가 새로이 설정되었으나, 정작 경영효율성이 강하게 작동되었던 경영관리 지표(조직·인사·재무관리 및 보수·복리후생)의 세부평가내용은 기존의 경영효율성 내용(△수익확대·비용절감·외주화·인력유연화 조직·인사관리 △경쟁·성과 보수관리)을 아직도 대부분 유지하고 있음.

신적 포용국가' (△전방위적 경제활력 제고 △경제 체질개선 및 구조개혁 △경제·사회의 포용성 강화 △미래 대비 투자 및 준비)를 거쳐, 2020년에는 '경기 반등 및 성장 잠재력 제고' (△혁신동력 강화 △경제체질 개선 △포용기반 확충 △미래 선제 대응)으로 서서히 과거로 돌아가고 있음.

- 최근의 경제정책 방향은 정책 논란(△ 공공부문 정상화·효율화 △창조경제 및 규제완화 등)이 극심했던 지난 2015년 박근혜정부의 경제정책 방향(△핵심분야 구조개혁으로 경제체질 개선 △구조개혁을 뒷받침하는 경제활력 제고 △리스크 관리 3종 세트로 위험요인 사전 제거)과 유사해지는 경향을 보이고 있음.

2) 공공부문 81만개 일자리 정책의 실종

□ 정부의 공공 일자리 정책 발표 내용(2019년말)

- 정부는 2020년 3월 「후반기 일자리 정책 추진방향」 발표를 통해, 공공부문에서 △현장민생공무원 증원(2019년말, 6.8만명) △사회서비스 인력 증원(2019년 말, 14.7만명) 및 사회서비스원 설립 △비정규직 전환(2019년말 기준 19.9만명 전환 결정, 17.4만명 전환 완료) 등의 일자리 정책 성과를 냈다고 밝힌 바 있음.
- 코로나 위기가 확산된 3월 이후 정부는 엄청난 국가재정 및 공적금융을 준비하고 있지만, 공공부문 일자리 확충과 관련한 81만개 일자리의 조속 시행 여부에 대해 침묵하고 있음.

□ 공공 일자리 정책 추진 내용 진단

- 현장민생공무원 증원(2019년말, 6.8만명)은 소방·사회서비스·고용서비스 인력 확충 등을 통해 어느정도 확인되고 있으나, 여전히 애당초의 발표 계획(17.4만명) 기준으로는 39% 수준에 머물고 있음.
- 17만명 충원계획이 발표된 사회서비스 부문에 대해 정부는 2019년 말 기준으로 14.7만명을 충원했다고 발표했지만, 구체적으로 어디에서(정부 부처별, 각 지자체별), 어떻게(재정 운영 등) 충원했는지 아직 구체적인 자료·통계가 제출되지 않아 정책 성과에 대한 의구심이 높음. 더구나, 사회서비스 부문은 사회서비스원 확대가 지연되면서 사회서비스 전달체계 정책(사회서비스원·커뮤니티케어·장기요양보험·사회적기업)의 충돌·혼선이 현재 동시에 나타나고 있음.
- 공공부문 비정규직 정규직화는 정부 스스로 정책 발표(2020.3)에 과거 81만개 계획 발표 당시 '일자리 확충(일자리 양)' 영역에서 '일자리 질 개선' 영역으로 성과를 조정할 만큼 논란 영역임. 더구나, △간접고용(외주화)의 자회사 중심 전환 △정규직과의 임금 차별 지속 △민간위탁 정규직화 중단 등으로 인해 논란이 가중되고 있음.

- 공공기관 인력충원(6-8만명)은 정부 스스로 성과가 전무하다 할 정도로 문재인정부가 사실상 포기한 영역으로서, 이는 결국 시장화중심의 공공정책이 청산되지 않고 있다는 반증임. 스스로 △국민생활 밀접 공공서비스(보건의료·생활안전·재난방지·검역 등) △4차 산업혁명 대비(신산업·신재생에너지, 출연연 연구인력 등) △중소기업 육성(해외진출 지원 등) 중심 충원 △정부기관 근무시간 단축계획을 통한 일자리 창출 계획을 공공기관(사회적 가치 실현 선도)이 추진토록 하겠다고 발표했지만, 현재의 공공기관에는 퇴직자(임금피트제 적용 포함)의 결원 충원 외에는 신규 충원이 거의 이뤄지지 않음.
- 공공 일자리 정책 추진에서 이상과 같은 문제점이 확인되고 있으나, 문재인정부의 후반기 일자리 정책 방향(2020.3)은 공공 일자리 확대는 성과가 있는 것으로 간주하고 민간 일자리 확대에 주력하겠다는 것을 밝히고 있음.

3) 코로나 위기 정국의 정책방향 혼선 및 공공 일자리 정책 역주행

□ 고용 위기시의 공공부문의 역할

- 2020년 한국경제는 최악의 경기침체가 진단되고 있고, ¹³⁾ 실제 통계청이 5.13 발표한 「4월 고용동향」에서 취업자수가 47만개가 줄어드는 등 우리 경제는 IMF 외환위기 이후 사상 최악의 고용대란에 직면하고 있고, 코로나19의 전세계적 확산 추세에 따른 경기 침체 등으로 이러한 고용 대란은 갈수록 심화될 위기에 처해 있음.
- 더구나, 30대 재벌기업의 신규채용 2015년 이후 계속 정체(연1% 증가)되는 등 대기업의 좋은 일자리는 증가하지 않은 ‘고용없는 성장’ 흐름이 계속되고 있고, 최근에는 코로나 위기로 인해 경영위기에 직면한 업종(자동차·조선·정유·철강·항공·숙박업 등)의 대기업에서 감원 움직임이 구체화되면서 민간 부문 전체가 고용 대란의 위기에 직면하고 있음.
- 공공부문의 경우 1930년대 뉴딜 정책 이후 복지국가의 고용 모델로 깊은 불황 국면에서의 고용 대란을 흡수하기 위한 정책 방향이 선진 각국에서 제시되었는데, 이는 정부가 ‘최후의 고용자’ (employer of the last resort) 역할을 해야 한다는 것임. ¹⁴⁾
- 재난 시기의 국가 정책은 그 정부가 어떠한 정책방향을 지향하고 있는가를 고스란히 드러낼

13) 이미 IMF(-1.2%), 한국경제연(-2.3%), 노무라증권(-6.7%), 등 국내외 경제전문기관에서는 2020년 한국경제 성장률을 마이너스로 진단하고 있음.

14) ‘최후의 고용자’ (employer of the last resort) 모델은 포스트케인즈주의자 하이먼 민스키(Hyman Minsky)에 의해 제시됨. 금융시장 불안시 중앙은행이 ‘최후의 대부자’ (lender of the last resort)로서 시장에 개입(모든 국가의 기본 역할)하는 것과 유사하게, 고용 위기시 정부가 일자리 확대에 직접 개입해야 한다(최후의 고용 보루로서 고용 위기를 흡수하지 못하는 정부는 불필요하다)는 정책 모델을 제시함. 국가의 금융시장과 고용시장의 동시 개입은 전후 복지국가 모델로 자리잡음.

수밖에 없고, 특히 공공부문 고용정책은 그 핵심 영역일 수밖에 없음. 당면한 코로나19 및 경제 위기는 분명 1998년 경제위기 이후의 최악의 고용대란을 예고하고 있는 만큼, 공공부문은 민간부문이 흡수하지 못하는 수많은 실업자·청년들의 고용을 확대하는 ‘최후의 고용자’ 역할을 하는 것이 국가의 존립 과제임. 앞서 소득주도성장 국정방향에 근거한 공공 일자리 81만 개 확충과 현재의 고용대란 위기 시의 ‘최후의 고용자’ 역할은 우리 사회의 근본적 구조 개혁(정부의 포용적 복지국가 모델 수립)과 직결되어 있음.

□ 코로나 위기 상황에서의 ‘한국판 뉴딜’ 포장으로 제시된 공공 일자리 정책

- 앞서 서술한 바와 같이, 정부가 2차에 걸쳐 발표한 154.3만개의 공공 일자리 창출은 149.5만개의 단기 일자리 및 퇴직자 결원 보충 수준의 국가공무원·공공기관 4.8만에 불과할 뿐, 정작 민간부문 고용 대란의 위기를 흡수하여 정부 표현대로 경기 활력을 제고하거나 ‘한국판 뉴딜’ 추진의 전망을 담는 것은 애당초 불가능함.
- 문재인정부는 공공기관의 사회적 가치 국정방향(2017.11) 및 공공부문 81만개 일자리 확충 국정과제(2017.11)가 왜곡된 상황 하에서도, 공공부문의 사회적 가치(노동·일자리·안전·복지·공동체 등)를 실현할 수 있는 일자리 대책(예, △생명·안전 관련 공공서비스 인력·인프라 확충 △ 사회서비스 인력 확대 및 공적 체계 전환 등 △ 공공부문 비정규직의 고용·처우 차별 해소 △ 고용집약 산업 중 한계·법정관리기업의 지배구조 개편 등)이 매우 빈약함. 이러한 사회적 가치 실현의 전망조차 배제된 빈곤한 정책을 한국판 뉴딜로 포장하고 있음.
- 특히, 문재인정부가 발표한 공공부문 81만개 일자리 계획 중에는 △ 국민생활 밀접 공공서비스(보건의료·생활안전·재난방지·검역 등) 등을 포함한 공공기관 인력충원(6~8만명)이 포함되어 있었음에도 불구하고, 코로나 대책 발표시 이 부분은 전혀 언급도 하지 않고 있음. 우리의 공공 병원 비율이 OECD 평균의 10%에도 못 미치고 있고, 공공 병상 역시 14.3%에 불과한데도, 코로나 방역에 모범적인 성과를 냈다고 하는 정부가 공공의료기관(감염병 전문 공공병원, 지역거점 공공의료원 등) 확장 계획을 전혀 고려조차 하지 않는 것은 도저히 납득할 수 없음.

4. 포스트 코로나 시대의 공공성 담론 확장 및 공공 일자리 확충 방안

1) 기본 전제

□ 문재인정부의 촛불정부 선언에 담긴 해답

- 코로나 위기 사태는 이후 한국사회의 구조 변화 가능성을 암시하고 있음. 따라서, 포스트 코로나 시기의 정책 방향은 지난 시기 맹위를 떨쳤던 공공부문 시장화전략을 어떻게 극복하고 대안적 세상을 만들 것인가에 대한 심층적 고민을 필요로 하고 있음.

- 그런데, 해답이 멀리 있는 것도 아니고, 꺾여보지 못한 미지의 것도 아님. 문재인정부 스스로 과거 정부와의 차별화(탈 시장화 전략) 차원에서 밝힌 공공부문 정책(사회적 가치 실현, 공공 일자리 81만개 창출)에 이미 해답은 있었음. 촛불항쟁에 힘입어 적폐 청산에 대한 국민적 여망을 받아 출범한 문재인정부의 초심(初心)이 그 해답이었음.
- 공공부문이 국가 재난 상황에서 국민의 생명·안전·복지·일자리를 지켜내는 책임있는 국정 방향을 제시한 것이 앞서 <표3>으로 정리한 사회적 가치 국정 방향일 것이고, 민간 부문 고용 대란을 흡수하여 국가의 내수 기반 중심의 성장 동력을 확보하는 것이 81만개 일자리 창출임. 이것은 공공부문을 시장에 맡기며 국민의 보편적 서비스를 외면한 과거 적폐정책을 극복하고, 잘못된 정책 추진으로 민간의 노동시장까지 망친 공공부문의 일자리 정책을 촛불정부의 여망에 맞게 재구성하라는 국민적 요구였음.
- 총선에서 압승하자 또다시 촛불정신이 던진 해답을 문재인정부 스스로 부정하고, 시장화전략 및 자본·이윤 주도 성장이라는 과거의 낡은 전략(Old Deal)을 마치 ‘한국판 뉴딜’이라고 건강부회(牽強附會)하는 데서 가장 큰 문제가 있음.

□ 한국판 뉴딜에서의 진일보한 공공성 확장

- 다만, 진정 한국사회가 코로나 위기를 계기로 선진국 모델로 한발 더 나아가기 위한 ‘한국판 뉴딜’ 전략을 가지기 위해서는 단지 지난 20여년의 시장화 전략의 적폐 청산에서 한발 더 나아가기 위한 공공성 확장 전략이 필요함.
- 이는 코로나 사태가 던진 신자유주의 세계화 질서의 한계에 대한 문제 제기, 그리고 인류의 보편적 건강권을 지키기 위한 그린 뉴딜의 고민을 반영하는 확장된 공공성 담론으로 구체화될 필요가 있는 것임.
- 물론, 이러한 공공성 확장 전략은 앞서 제기한 <표3>에서의 사회적 가치 실천 국정방향을 공공 부문 노동운동 및 시민사회운동 진영과 소통아래 구체적인 정책 과제로 제시할 의지만 있어도 충분히 담아낼 수 있음.

2) 탈 시장화 및 그린 뉴딜을 위한 공공성 확장의 시대 정신

□ 공공부문 전체의 대개혁 전략 구체화

- 먼저 공공부문은 문정부 스스로 사회적 가치 실현의 과제로 제기한 바와 같이, 국민들이 누려야 할 보편적 편익, 즉 국민의 인권·생명·안전·일자리·복지·노동권·민주적참여·공동체정신 등을 앞서서 실천할 수 있어야 할 것임.
- 또한, 국가가 국민들의 지속가능한 삶을 보전해 줄 수 있도록 필수적 서비스(의료·교육·주

거·교통·통신 등)를 차별없는 보편적 이용 토대(소득·학력·계층·지역 불문)를 마련하는데 공공부문이 앞장서야 할 것임.

- 이를 위해서는 과거 △공공부문 국가재정 전략의 혁신(재정 건전성 → 재정 확장성) △필수 공공서비스부문(철도·발전·가스·공항·지역난방·물·의료)의 시장화·사유화를 위해 취해졌던 각종 적폐정책(민영화·외주화·경쟁체제 등)의 즉각 청산 △공공부문을 민간 기업 경영원리로 지배해온 각종 통제기제(예산지침·경영평가·정부혁신평가) 혁신 △민간 운영 공공서비스(에너지·교육·의료·통신) 등의 공공적 통제 및 재공영화 추진 △공공부문이 국가사회 발전을 가로막은 부정적 선도 요소(불안정고용·낙하산인사) 청산 △공공부문의 민주적 지배구조(민주적참여·공공적평가·공동체) 확보 △사회적 가치에 복무하는 공공부문 노사관계 체제(기업내 담합→사회적 가치 공유)의 변화 등이 불가피할 것임.

□ 구체적 실천과제

- 이상과 같은 공공 대개혁 전략에 대한 구체적 실천과제는 <표5>와 같이 잠정적으로 설정할 수 있음.

<표5> 공공 대개혁 실천과제(예시)

의제 구분	대개혁 부문	주요 정책 방향	세부 정책과제
공공적 구조 개편 (하드웨어)	철도산업	철도산업의 통합(분할 민영화 전면 중단) 및 서비스 확대	- 고속철도 및 자회사 통합 - 남북철도 연결 전략 및 친환경 투자 확대 - 교통약자 대상 공공서비스보상(PSO) 확대
	에너지산업	시장화 유산(분할 민영화, 경쟁체제) 청산 및 공공서비스·친환경전환 체제 강화	- 발전부문 통합(민간발전 중단) 및 친환경 정책 전환 - 친환경 에너지 정책의 전면화 - 천연가스 민간 직도입 폐지 - 민간 지역난방의 재공영화
	기타 SOC	공항·항만·수자원의 매각·경쟁체제 중단	- 공항의 민간 매각(지분) 중단 - 물(상수도)의 민간위탁·경쟁체제 중단 및 재공영화
	민간의 공공서비스 (public service)	민간 의료·교육·에너지·통신 부문의 공적 통제 강화	- 시장화·영리화·사유화 중단 및 재공영화 검토 - 공공의료 전면 확충 - 사립학원 공공적 통제 강화 - 에너지·통신요금 관리 및 정부 지원 비례 경영감독 강화
	민간 국가기간산업	자동차·조선·철강·발전설비·항공 등 한계기업의 지배구조 개편	- 고용 집약(연관효과)적인 기간산업 중 한계기업의 공기업 전환 추진 - 공공부문의 민주적 지배구조 반영
공공부문의	재정정책 기초	재정 건전성·효율성 전략의 사회적	- 필수 공공서비스부문 '착한 적자'

운영 개혁 (소프트웨어)		가치(복지·안전·일자리·노동·환경) 확장 전략으로 전환	의 사회적 수용도 제고 - 공공서비스보상(PSO) 확대 - 사회보험 국고지원 확대
	예산·경영지침	경영효율성 중심의 지침에서 사회적 가치 확장 지침으로 전환	- 효율성(슬림화·절감·성과확대) 중심의 조직·예산·보수관리 개선
	일자리정책	사회적 가치(고용안정·차별철폐) 선도의 정책 전환	- 공공일자리 OECD 평균수준 확대 - 공공부문 비정규직 전면 정규직화
	평가체제 전환	혁신평가(행정기관), 경영평가(공공기관) 및 기타 공공 평가의 목적(사회적 가치 확장) 전환	- 정부 혁신평가 지표 전면 개선 - 공공기관 경영평가 지표 및 평가내용 전면 개선 - 획일적 서열화 중심의 평가체제 개선
	지배구조	공공서비스 이용자·제공자 참여하는 민주적 지배구조 선도	- 경영·사업추진시 시민사회단체 참여 확대 - 민주적 임원 추천체제 정착 - 노동이사제 전면 도입

3) 공공 일자리 확충 방안

□ OECD 평균 수준의 공공 일자리 확대

- 공공정책의 역사적 과정을 되돌아볼 때, 우리 정부의 공공 일자리 정책의 왜곡(시장화전략 확산)의 시작은 바로 공공부문 시장화전략을 전면적으로 구체화했던 OECD의 가입 계기였음.
- 그런데, 우리 정부가 지난 20여년간 시장화 전략에 충실한 공공부문 정책을 추진한 나머지 세계 경제대국 10위 수준에 와있는 우리의 공공부문 고용 비중은 2015년 기준으로 OECD평균(전체 고용 대비 21.3%)의 1/3에 불과한 수준으로 떨어져 있고, 게다가 비정규직 또한 확산되어 온 상태에서, 문재인정부의 81만개 일자리 확충은 OECD 평균의 절반 수준(10.7%)을 지향하는 것이었음.
- 현재 코로나 위기 상황으로 민간 일자리 확충이 절벽에 직면한 상황을 우선적으로 극복하고 경제활력을 회복(정부정책 표현)하기 위해 1차적으로는 81만개 일자리(△공무원 충원 △사회서비스 충원 및 사회서비스원 전환 △공공 비정규직 정규직화 △공공기관 8만개 확충 등) 정책의 조속한 추진과 함께,
- 진정한 한국판 뉴딜 정책을 통해 우리가 선진 복지국가 수준으로 나아가기 위해, OECD 평균 (21%) 수준의 공공 일자리를 중장기적으로 확보해야 할 것임.

□ 세부적인 공공 일자리 정책 당면 과제

- 우선 1차적으로, 공공 병원(감염병 전문병원, 지역 거점 병원)을 전국적으로 확대하기 위한 공

공의료 인프라·인력 확충(최소한 OECD 평균의 1/2수준이라도 확충)이 매우 시급하고, 생명·안전 관련 서비스 공기업(철도·지하철·공항 등) 및 안전 검증 공공기관의 인력 확충이 필수적임.

- 서비스 체계 및 고용 관리(민간위탁) 체계가 가장 혼란스러운 사회서비스원의 정책은 문정부의 일자리 로드맵의 핵심 목표(34만개 일자리 + 사회서비스원)에 대한 분명한 실전 로드맵을 다시 한번 재확인하고, 정책 충돌 예상 영역(사회서비스원·커뮤니티케어·장기요양보험·사회적기업)에 대한 정부 차원의 분명한 교통정리(사회서비스원 강화)가 필요함.
- 일자리 정책을 선도하기 위해, 공공부문 비정규직의 고용구조 차별(모기업 정규직과의 차별 직제, 자회사 중심 체계, 간접고용 체계 유지 등) 및 처우 차별(임금 격차 유지, 하향평준화 등)을 즉각 시정하고, 과거의 잘못된 비정규직 정책의 유산(비용 절감, 외주화, 차별·경쟁 확대 중심)을 확실히 걷어내고, 공공부문 비정규직 전환 정책의 모범적 틀(고용·처우 차별 폐지 및 완전한 정규직화)을 구축할 필요가 있음.

□ 한계상황·법정관리에 처한 고용집약·국가기간산업의 공기업화(지배구조 개선)

- 고용대란의 위기 상황에서 고용집약 산업(특히, 자동차·조선·항공 등) 중 한계기업(정책금융 지원 없이 경영이 한계에 직면한 기업)에 대해서는, 정부 차원의 분명한 경영관리 해법(정책금융 지원 + 고용 유지 + 지배구조 개편)이 필요할 것임.
- 아울러, 국가기간산업 중 코로나 위기 이전에 이미 부도 위기에 직면한 기업(예, 두산중공업·아시아나항공·쌍용차 등)에 대해서도 경영주에 대한 분명한 책임(경영권 박탈)과 함께, 지배구조 개편 과정(공기업 전환 등)이 검토되어야 할 것임. 이들 기업들에 대한 지배구조 개편 방안으로는 과거 1980년대의 한국중공업 공기업 전환 사례(현재의 두산중공업 전신)가 유력할 듯함. 15)
- 특히, 최근 기간산업안정기금(산업은행법 개정, 40조원 규모) 지원한 기업들에 대해서는 이후 공적자금 관리(공적자금특별법 내용)에 준하는 경영감독과 함께, 코로나 위기와 무관하게 독자 회생이 쉽지 않을 경우 곧바로 법정관리 절차(경영진 퇴출 및 고용유지)를 검토하는 것이 적절할 듯함.

15) 현재의 두산중공업은 1980년 경영 위기에 직면한 현대양행을 국가(국책은행)가 인수하여 공기업(한국중공업)으로 운영하다, 2001년 재민영화한 기업임. 2001년 당시 두산콘소시엄은 4조원 자산의 한국중공업을 3,058억원의 할값에 인수한 후 일본·독일 등 탈원전정책에 따른 틈새 특수효과에서 경영이윤을 확보했으나, 두산 일가의 방만경영(부실 가능성이 높은 두산인프라코어 및 두산 건설 출자)으로 인해 현재 단기 회사채 압박 등 경영 위기에 직면하고 있음. 두산중공업은 2001년 인수과정에서 강도 높은 구조조정으로 노조의 반발을 초래했고, 2003년 노조 탄압으로 인한 노동자(배달호 열사) 분신자살로 사회적 논란을 초래한 바 있음.

〈참고자료〉

- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」
- 기획재정부(2018), 「2019년 공기업·준정부기관 경영평가기준 및 방법」
- 기획재정부(2019), 「2020년 경제정책 방향」
- 일자리위원회(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」
- 일자리위원회(2020), 「후반기 일자리 정책방향」
- 행정안전부(2019), 「2019 정부혁신 추진계획」
- 관계부처 합동(2017), 「공공부문 비정규직 근로자 정규직화 방안」
- 관계부처 합동(2020), 「한국판 뉴딜」 추진 방향
- 관계부처 합동(2020), 「일자리 위기 극복을 위한 고용 및 기업 안정 대책」
- 김성구(2002), 「신자유주의와 공공부문 구조조정」, 문화과학사
- 김성진(2017), ‘공공기관의 사회적 가치 실현의 필요성과 전망’, 「공공기관 사회적 가치 실현 토론회」, 김경수·박광온의원실
- 노광표·허인외, 「민영화 공기업의 재공영화에 관한 연구」, 한국노총 중앙연구원
- 박용석·오건호외(2010), 「공공기관 경영평가제도개선 연구」, 사회공공연구원
- 이종수(2010), ‘탈신공관리(Post-NPM) 개혁 전략의 모색’, 「한국사회와 행정연구」
- 오건호(2012), ‘공공기관 개혁에서의 공공성 강화 요건’, 「공공기관을 서민의 벗으로 의정포럼」

기후재난 시대, 그린뉴딜의 원칙: 정의로운 그린뉴딜¹⁾

김선철·한재각(기후위기 비상행동)

1. 코로나19 재난, 그리고 기후위기의 위협

코로나19의 위협이 전세계와 한국을 덮치고 있다. 성공적인 방역의 사례로 꼽히는 한국에서도 11,200명이 넘는 확진자와 267명의 사망자가 발생했고 전세계적으로는 550만이 넘는 확진과 35만명에 가까운 사망자가 발생했다. 그러나 코로나19의 위협은 감염과 사망에만 있지 않다. 지난 4월 시작된 록다운(lockdown)으로 미국에서만 지난 두 달 6000만명에 가까운 실업자가 발생했고 ILO에 따르면 전세계 비공식 경제부문에 고용된 약 16억명, 혹은 절반 가량의 노동 인구의 일자리가 위협을 받고 있다. 코로나19 위기는 이미 존재하는 성차별을 악화시켜 여성들은 가장 먼저 실업과 해고의 위기에 직면하고 있고 집에서는 점증하는 가정폭력에 시달리고 있다. 유엔 식량농업기구에 따르면 코로나19 상황에서 전세계 55개국 1억3500명이 식량 위기를 겪고 있는데, 이는 식량농업기구가 식량 통계를 내기 시작한 이래 최고치라 한다.

한국노동사회연구원에 따르면 2020년 4월 취업자 감소는 102만명으로 이는 2008년 전세계를 덮친 금융위기 때의 25만명 감소는 물론 IMF위기 첫 두 달 취업자 감소 92만명보다 더 큰 숫자이다. 일시 휴직자 약 150여만명까지 더하면 약 250만명이 일자리가 없는 상태인데, 이들의 다수는 비정규직 노동자들, 특히 서비스 산업의 비정규 여성 노동자들이다. 여기에 더해 유동 인구 감소와 개학 연기, 온라인 강의 등으로 인해 도/소매업과 음식 및 숙박업에 종사하는 소상공인들은 큰 타격을 받고 있다. 코로나19 재난으로 통상적인 경제활동은 멈춰졌고 시민들이 일상적인 생활을 영위하는 것도 어려워졌다.

그러나 이러한 코로나19 재난은 우연하게 일어난 ‘자연재해’가 아니라 인간이 만들어낸 재해, 즉 ‘인재(人災)’다. 코로나19는 사스, 메르스, 각종 조류인플루엔자와 같이 동물에 있던 무해한 미생물이 인간에게 옮겨와 유해한 병원균으로 변이가 된 인수공통감염병인데, 이와 같은 인수공통감염병은 인간의 무분별한 생태계 파괴와 개발의 결과 인간과 동물의 접촉이 늘어나면서 그 빈도도 늘어나고 있다. 기후변화는 감염병의 영향력을 더 확산시키는데, 2018년 IPCC 특별 보고서는 지구 온도가 1.5도만 상승해도 말라리아나 땡기열과 같은 감염병을 증가시켜 인간의

1) 이 발표문은 기후위기비상행동 집행위원회의 토론을 반영한 것이지만, 비상행동의 공식 입장과는 다를 수 있음을 밝힙니다.

생존과 건강에 악영향을 미친다고 보고했다. (산업혁명 기준 세계 평균 기온상승이 0.9도인데 반해 한국의 기온상승은 20세기 초에 비해 1.4도 올랐는데, 그 결과 한국에서 사라진 줄 알았던 말라리아가 다시 발견되고 있다.)

더 큰 문제는 기후변화가 감염병을 증가시키는데 멈추지 않는다는 점이다. IPCC 특별보고서 등 많은 연구들은 온실가스 증가로 인한 기후변화가 되돌릴 수 없는 자연 생태계의 파괴 뿐 아니라 태풍과 기근, 고온 현상, 해수면 상승, 산불 증가를 촉진함으로써 인류 생존을 위해 절대적으로 필요한 물과 먹거리를 감소시키고 일상적 경제활동도 저해함을, 그리고 이로 인한 대규모 인구이동(=난민사태)과 사회적/국가간 갈등을 증대시킬 것임을 경고하고 있다. 조천호 박사의 말을 조금 비틀어 표현하자면, 코로나19 재난이 지뢰를 밟는 거라면 기후위기는 핵폭탄인 셈이다.

2. 코로나19의 맥락에서 본 그린뉴딜

기후위기에 대한 공감대가 확산되는 때에 맞이한 코로나19 위기로 인해 전세계적으로 문명사적 전환에 대한 성찰과 오늘날 지배적인 사회경제 시스템은 사회적으로나, 기후환경적으로나, 도덕적으로나 더이상 지속가능하지 않다는 문제의식이 번지고 있다. 유럽과 북미의 선발 자본주의 국가들은 대공황 이후 최고의 위기라는 인식 하에 전에 없던 액수의 공공 재정과 투자 정책을 실행/계획하고 있는데, 그 방식은 2008년 금융위기 당시 대기업을 살리기 위한 공적 투자 방식과는 달리 시민/노동자에 대한 직접 투자를 강화하고 있으며 기업에 대한 구제금융의 경우 노동과 기후 문제 관련 조건을 붙이는 것이 적극 논의/실천되고 있다. 트럼프의 미국에서조차 코로나19 위기 상황의 타개를 위해 미화 2180억 달러가 넘는 재정(한화 약 270조원)을 풀어 일인당 1200불(한화 약 150만원)의 재난 기금을 지급했고, 이에 더해 최대 4달까지 매주 600불의 실업급여를 지급하기 위해 2.18조 달러(한화 약 2700조원)와 소상공인들의 고용유지를 독려하기 위해 300억 달러(한화 약 37조원)를 추가 배정했다.

코로나19 위기의 심각성에 대한 인식에 근거해 새로운 재정정책을 시행하는 북미와 유럽에 비해 한국의 코로나19 위기 인식은 약한 편이다. 초기 방역의 성공으로 일상 활동의 제약이 상대적으로 약했을 뿐만 아니라 '성공적인 방역'에 대한 국제사회의 호평으로 인해 민족주의적 자긍심이 고무되었고, 그 결과 정부여당이 총선에서 압승을 거두었다. 그럼에도 불구하고 공공의료, 돌봄 및 사회서비스 체계, 비정규직 문제 등 어디에 어떤 문제가 있는지는 고스란히 드러났다. 이에 따라 버려야 할 'old'와 새롭게 만들어가야 할 'new'가 무엇인지에 대한 시민사회 논의가 시작되고 있는데, 이런 맥락에서 그린뉴딜의 문제의식과 넓은 접점을 찾을 수 있다.

3. 그린뉴딜은 무엇인가?

2018년 말부터 미국과 영국을 필두로 논의가 활성화된 그린뉴딜은 기후위기와 경제적 양극화가 동일한 원인, 즉 현 경제 시스템의 실패로부터 유래한다는 인식에서 출발하여 이 두 문제의 해결을 위해서는 국지적, 기술적 대책이 아닌 사회, 경제, 정치의 영역을 포함하는 포괄적 패러다임의 전환이 필요하다는 문제의식을 대변하고 있다. 이런 문제의식의 한 켠에는 2018년 10월에 나온 IPCC 1.5도 특별보고서가 있다. 보고서는 지구 온도가 섭씨 1.5도와 2도 올라갔을 각각의 경우를 가정해 그 영향을 비교했는데, 2도 올라갔을 경우의 기후변화가 생태계와 인류에 미치는 악영향이 1.5도 상승했을 경우보다 비교할 수 없이 크다는 점을 보여주었다. 그러면서 1.5도 내로 지구 기온의 상승을 막는 것은 가능하지만, 이를 위해서는 파리기후협약에서 합의된 수준을 넘어서는 보다 급진적인 대책이 필요하다는 진단을 내렸다. 이러한 결론은 지금까지의 기후위기 대응이 실패했다는 많은 연구결과와 결합되며 1.5도로 지구 기온 상승을 막을 새로운 대안으로 그린뉴딜에 대한 관심을 고조시키게 되었다.

끝 모를 불평등의 심화와 이에 대한 근본적 변화의 요구는 그린뉴딜 등장의 또 다른 배경을 이룬다. 2018년 세계 불평등 리포트에 의하면, 미국의 경우 1980년부터 2016년까지 상위 1%의 수입은 1980년 전체 소득의 10%에서 2016년 20%로 두 배 증가했으나 하위 50%는 같은 기간 20%에서 13%로 소득이 감소했다.²⁾ 빈곤문제를 다루는 옥스팜에 따르면, 1988년과 2011년 사이 전세계 상위 1%의 소득증가율이 하위 50%의 소득증가율의 182배에 이르렀으며, 세계에서 가장 부유한 8명과 하위 50%의 인류가 동일한 부를 소유하고 있다.³⁾ 또 다른 옥스팜 자료는 전세계 상위 1%가 2017년 한 해 동안 새로 창출된 부의 82%를 독식했음을 보고 했다.⁴⁾ 불평등이 심화되는 맥락에서 2016년 미국 대선 민주당 경선에 참여했던 버니 샌더스가 돌풍을 일으켰고, 2018년에는 알렉산드리아 오카시오-콜테스를 비롯한 여러 급진주의자들이 미국 의회에 진입하면서 기후위기 대응과 불평등 해소를 위한 방편으로 그린뉴딜이 제기되었다. (오카시오-콜테스와 에드 마키가 의회에 제출한 그린뉴딜안은 별첨1 참고)

이런 맥락에서 최근 논의되는 그린뉴딜은 과거 오바마 시절 ‘녹색성장’의 일환으로 잠시 언급되었던 그린뉴딜과는 맥을 달리 한다. 과거의 그린뉴딜이 신자유주의적 사회경제체제 안에서 기업에 대한 투자와 지원을 통한 녹색전환을 모색한 것이었다면, 2018년 이후 그린뉴딜은 아

2) <https://wir2018.wid.world/download.html>

3) https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf

4) <https://www.oxfam.org/en/press-releases/richest-1-percent-bagged-82-percent-wealth-created-last-year-poorest-half-humanity>

5) 불평등 문제 전문가인 김낙년 교수에 따르면 한국도 소득 상위 10%가 전체 소득의 43%를 차지하는 소득 집중도를 보여주는데, 이는 OECD 국가들 중 칠레, 터키, 미국에 이어 네 번째로 높은 것이다 <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201811251575720694>

래로부터의 사회운동에 기반해 사회경제체제의 근본적 변화를 꾀하고자 하는 ‘민중 지향적 기후정의운동’의 모습을 강하게 띤다. 실제로 현재까지 ‘그린뉴딜’의 이름을 달고 나온 정책은 미국의 오카시오-콜테스와 마키의 안과 이를 물려받은 샌더스의 안, 영국 노동당내 그린뉴딜 그룹의 안, 그리고 유럽연합의 ‘그린딜’을 비판하는 유럽 DiEM25의 안, 그리고 여러 나라의 녹색당에서 추진하는 안 등이 존재한다. (샌더스와 노동당의 그린뉴딜은 각각 별첨 2와 3 참고) 이들 그린뉴딜은 공통적으로 기후위기와 경제적 양극화가 동일한 원인, 즉 현 경제 시스템의 실패로부터 유래한다는 인식에서 출발하여 이 두 문제의 해결을 위해서는 국지적, 기술적 대책이 아닌 사회, 경제, 정치의 영역을 포함하는 포괄적 패러다임의 전환이 필요하다는 문제의식을 담고 있다.

이에 반해 미국 민주당 대선후보가 유력한 조 바이든 후보의 ‘그린혁명,’ 유럽연합의 ‘그린딜,’ 독일의 ‘에너지 전환(Energiewende)’ 등의 정책은 현재의 경제 질서 안에서 온실가스 감축을 위한 산업 전환에 초점을 맞추는데, 이들은 굳이 ‘그린뉴딜’이라는 표현을 사용하지 않는다. 그린뉴딜이 이미 급진적인 기후정의 프로젝트를 표상하고 있기 때문이다. 사회적 조합주의가 확립되어 노동조합이나 기후환경단체의 참여가 제도적으로 보장된 유럽의 경우 이러한 정책에 대한 지지는 상당하지만, 그렇지 못한 미국의 경우, 썬라이즈 무브먼트 등 기후정의운동 세력은 기후위기 대응과 불평등 해소에 성의를 보이지 않는 바이든의 정책에 대해 반감이 무척 큰 상황이다.

이렇듯 해외 논의에서 ‘그린뉴딜’은 사회구조의 근본적 변화를 통한 기후위기 대응과 사회불평등 해소를 추구하려는 대안으로 다른 기후정책들과는 다른 의미 정립이 이루어진 반면, 한국에서는 모든 온실가스 감축 정책들이 ‘그린뉴딜’로 포장되어 소개되는 가운데 그린뉴딜의 지향과 내용에 대한 심도 깊은 토론 보다는 그린뉴딜의 ‘브랜드화’가 가속화되는 형국이다. 정부여당에서 추진하고자 하는 ‘그린뉴딜’도 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

4. 정부여당의 ‘그린뉴딜’ 논의 경과 및 평가

- 3/16 ‘탄소제로사회 그린뉴딜을 위한 더불어민주당의 약속’ 정책 발표. ‘2050년 탄소제로 사회’ 언급했으나 구체적 탄소배출 저감 목표도 계획도 제시되지 못함.
- 4/22 문 대통령, 5차 비상경제회의에서 ‘한국판 뉴딜’ 정책 의사 발표.
- 5/7 비상경제 중앙대책본부, ‘디지털 뉴딜’을 중심으로 하는 ‘한국판 뉴딜’ 추진 방향 발표.
- 5/13 문 대통령, 환경부, 산자부, 중기부, 국토부에 그린뉴딜 관련 보고서 요청.
- 5/20 ‘한국판 뉴딜’에 그린뉴딜 포함하기로 발표.

정부여당 차원에서 ‘그린뉴딜’이 처음 공개적으로 제안된 것은 총선을 앞둔 지난 3월 16일, ‘탄소제로사회 그린뉴딜을 위한 더불어민주당의 약속’이라는 제목의 총선 공약을 통해서였다. 더불어민주당은 공약을 통해 ‘2050년 탄소제로 사회’를 언급하기는 했으나, 이에 따른 구체적 탄소배출 저감 목표나 경로도 제시되지 못한 공약이었기에 비상행동도 “실망스러운 더불어민주당의 그린뉴딜 공약, 여전히 의지는 보이지 않는다”라는 제목의 비판 논평을 내기도 했다.⁶⁾ 총선 이후 코로나19로 인한 경제위기가 심화되던 4월말, 문재인 대통령은 비상경제회의를 통해 기간산업 안정기금 40조원과 50만개 일자리 창출을 축으로 하는 ‘한국판 뉴딜’ 정책이 필요하다는 의사를 보였고, 보름 후 정부는 디지털 인프라 구축, 비대면 산업 육성, 사회간접자본 디지털화를 핵심으로 하는 ‘한국판 뉴딜’의 추진 방향을 발표하였다.

‘한국판 뉴딜’에 온실가스 감축의 과제가 빠졌다는 비판이 일자 대통령은 5월 13일 각료들과의 비공개 토론에서 ‘그린뉴딜이 요즘 화두’라며 일자리 창출과 ‘외교적 접근’의 필요성을 근거로 삼아 환경부, 산자부, 중기부, 국토부에 그린뉴딜 관련 보고서를 요청하게 되었고, 일주일 후 정부가 추진하기로 한 ‘한국판 뉴딜’에 ‘그린뉴딜’을 포함하기로 했다고 발표하였다. 그러나 정부가 ‘그린뉴딜’을 채택하게 된 문제의식에 기후위기와 불평등의 시대에 요구되는 철학이나 비전은 보이지 않았다. 5월 20일 ‘그린뉴딜’ 채택을 발표하는 자리에서 한 기자가 그린뉴딜이 무엇인지 한마디로 정의해달라고 요청했는데, 청와대 대변인은 명확한 답변을 제시하지 못하다가 [이명박 정부 때의] 대규모 토목 공사와는 다르지만 ‘녹색성장’을 “지금 시대에 맞게 강화한 업그レード 버전이라 생각하면 이해가 쉬울 것”이라는 궁색한 답변을 내놓기도 했다. 대통령이 4개 부처 장관에게 ‘그린뉴딜’ 보고서를 요청한 다음 날 비상행동이 났던 “문 대통령의 그린뉴딜 주문, 배출제로와 사회적 불평등 해결이 빠졌다”라는 제목의 논평은 이런 상황에 대한 적절한 대응으로 평가할 수 있다.⁷⁾

정부가 ‘그린뉴딜’ 정책을 채택하게 된 데에는 여러 가지 고려가 있었을 것으로 판단할 수 있다. 성공적인 코로나19 ‘K-방역’을 통해 개선된 대외 이미지의 여세를 몰아 ‘기후당국’ 이미지를 벗어나고자 하는 의도가 있었음은 대통령이 4개 부처 장관에게 ‘그린뉴딜’ 보고서를 요청할 때 “국제사회가 그린뉴딜에 대한 한국 역할을 적극적으로 원하고 있다”는 “외교적 접근”을 언급했음을 통해 알 수 있다. 올해까지 유엔 기후변화협약(UNFCCC)에 탄소저감 대책(NDC와 LEDS)을 제출할 의무가 있는 조건에서 더 이상 녹색전환의 과제를 미룰 수 없었던 점도 작용했을 것이다. 그리고 이런 전환의 문제의식은 코로나19로 인한 경제난을 극복해야 한다는 강한 동기와 맞물릴 수밖에 없었다. 이런 맥락에서 보면 이후 기후위기 대처와 코로나 경제난

6) <http://climate-strike.kr/2236/>

7) <http://climate-strike.kr/2317/>

극복을 위한 정부의 방침은 계속 나올 것으로 예상할 수 있다.

그러나 정부가 추진하는 ‘그린뉴딜’이 비상행동이 추구하는 기후정의의 원칙에 맞게 진행될 것이라 예상하기는 쉽지 않다. 여전히 탄소배출 제로의 구체적인 목표와 경로도 제시되지 못한 상황인데다 얼마 전 문 대통령이 부처 간 회의에서 해외 석탄화력발전소 건설에 대한 금융지원 중단 요구를 일축한 것에서도 알 수 있듯, 정부의 ‘그린뉴딜’이 뚜렷한 비전을 가지고 일관성 있게 진행되지 않을 가능성이 크기 때문이다. 사회불평등의 문제에 있어서도 정부는 기업에 대해서는 ‘기간산업 안정기금’ 40조원, ‘기업구호 긴급자금’ 100조원 등 막대한 지원을 쉽게 약속했던 반면 재난기금 지급이나 고용보험 확대 관련해서는 발을 질질 끄는 모습을 벗어나지 못했다. 기후위기 대응이 있어도 최소치로 맞출 가능성이 크고 코로나19 경제난과 불평등 극복도 ‘착한 임대업자’ 지원에서 나타난 바와 같이 기업 지원 중심으로 GDP 성장을 제고와 낙수효과에 기댄 재분배 방식에서 크게 벗어나지 못할 것으로 예상해볼 수 있다.

정부가 ‘그린뉴딜’을 수용한 것 자체가 기후운동의 성공을 반영하며 이제부터라도 그린뉴딜의 내용을 채워나가면 될 것이라는 낙관적인 목소리가 있을 수도 있다. 그러나 정부의 ‘그린뉴딜’은 결국 기후위기 대응과 사회 불평등 해소를 위한 구조적 개혁과는 거리가 먼 ‘경기부양을 위한 녹색전환’에 머무를 가능성이 높고, 그럴 경우 기후정의의 가치와는 거리가 멀어지게 된다.

5. 시민사회와 진보정당의 그린뉴딜 논의 평가

시민사회와 진보정당은 정부보다 더 일찍 그린뉴딜에 관한 논의를 시작했다. 그러나 아래로부터의 사회운동의 조직적 확산 과정에서 논의를 진행해왔던 국외 사례들과는 달리 ‘상층’ 전문가 중심으로 논의가 진행되었고 그것도 주로 ‘민관협력’의 공간에서 많은 논의가 진행되었다. 그러다 보니 그린뉴딜에 대한 관심은 어느 정도 높일 수 있었으나 이 관심은 기층 대중조직이나 사회운동과는 괴리될 수밖에 없었고, 그린뉴딜의 방향성과 내용에 대한 논의도 사회운동성을 잃은 채 ‘가능한 정치의 영역’에서 어떻게 정책화 시킬 수 있을까를 중심으로 이루어진 측면이 강하다. 아래로부터의 그린뉴딜 요구는 없는 조건에서 정당, 지자체, 정부가 ‘그린뉴딜’을 먼저 들고 나오는 현상은 이런 맥락에서 이해될 수 있다. (이런 맥락에서 기후위기비상행동과 여타 운동단체 활동가들의 임무 방기에 대한 지적과 반성이 필요하다.)

‘아래’가 조직되지 못한 상황에서 상층에서 정책화 가능성을 중심으로 논의가 되는 상황에서 ‘그린뉴딜’은 마치 ‘만병통치약’과도 같은 담론 효과를 내며 이것저것 무엇이든 그린뉴딜 정책

으로 수렴될 수 있는 분위기 조성에 기여한 측면이 강하다. 그 결과 그린뉴딜은—강력한 중앙 정부의 강력한 재정 및 통화 정책을 전제하고 산업구조와 사회경제체제 전반을 아우르는 구조적 변화를 수반해야 함에도 불구하고—지자체 차원의 ‘그린뉴딜’이나 ‘농어촌 그린뉴딜’과 같은 방식으로 ‘세속화’되기도 했다. 총선 시기 어느 환경단체가 여야 후보들을 대상으로 진행한 설문조사에서는 응답자의 98.5%가 당선 후 ‘그린뉴딜’을 추진하겠다고 답하기도 했는데, 이런 결과가 얼마나 긍정적으로 해석될 수 있을 지에 대해서는 더 깊은 토론이 필요할 것이다.

이런 가운데 총선 시기 발표된 정의당과 녹색당의 그린뉴딜 정책은 본격적으로 ‘그린뉴딜’이 논의될 수 있는 기반을 제공했다. 두 당의 그린뉴딜은 구체적인 탈탄소 목표(2050년 배출제로)와 탈석탄 등의 방법, 큰 틀에서나마 순환경제 등 새로운 경제체제의 상, 전환기 산업재편과 고용 계획, 재원 마련 계획, 정의로운 전환 원칙과 법적 제도적 장치 마련, 그리고 한국을 넘어서는 재생 에너지 시스템을 고민하고 제시했다는 점에서 진일보한 모습을 보여주었다 (두 당의 그린뉴딜 정책은 각각 별첨 4와 5 참고). 특히 녹색당은 기후위기대응과 더불어 전 산업에 걸친 보다 적극적인 불평등 해소 대책을 제시했다. 그럼에도 불구하고 두 당의 그린뉴딜이 정립되는 과정에서 노동자, 농민, 지역주민 등 당사자들의 삶의 경험에 바탕한 참여는 약했고, 이에 따라 ‘정의로운 전환’도 에너지 전환 시기 ‘고용전환’이나 ‘지원’ 등의 수동적, 시혜적 성격이 강한 측면을 드러냈다.

6. 정의로운 그린뉴딜의 목표, 원칙, 수단 및 과제

이상의 논의에 근거해 정부의 ‘그린뉴딜’이 보다 기후위기와 사회 불평등의 올바른 해결책으로 기능할 수 있도록, 그리고 이를 위해 시민사회와 국회, 정부 내에서 기후정의와 정의로운 전환에 기반한 그린뉴딜의 목표와 원칙, 방법론에 대한 토론을 보다 활성화하기 위해 ‘정의로운 그린뉴딜’을 제안한다. 정의로운 그린뉴딜의 목표, 원칙, 수단 및 과제는 그린뉴딜(*green new deal*)이라는 이름에서 내재된 세 가지 문제의식으로부터 도출된다.

- **그린(*green*):** 기후위기 해결을 위한 탄소배출 제로 달성 및 생태계의 보존 및 복원의 문제의식.
- **뉴(*new*):** 회색 성장주의에 기반한 불평등한 사회경제체제가 더이상 지속가능하지 않기에 과거와의 단절을 통해 새로운 사회상을 그려야 한다는 문제의식.
- **딜(*deal*):** 정책 결정은 전환 과정에서 영향을 받는 여러 당사자들의 참여와 합의를 통해 이루어져야 한다는 문제의식.

□ 정의로운 그린뉴딜의 목표

‘기후위기 해결을 위한 탄소배출 제로 달성과 더욱 심화되고 있는 사회적 불평등을 해소’하는데 있다.

□ 정의로운 그린뉴딜의 원칙

1) 구조적 변화의 원칙

현재의 사회경제 시스템은 근본적으로 지속가능하지 않기 때문에, 현재 시스템의 일부 개선이 아닌 구조적 전환을 추구해야 한다는 원칙. 특히 에너지 다소비 산업 시스템의 축소와 전환이 필요하다.

2) 파리협정 전문에 명시된 ‘기후정의’와 ‘정의로운 전환’의 원칙.

가. 기후정의: 기후위기에 책임이 가장 작은 사회집단이 기후위기로부터 가장 큰 피해를 받게 되는 부정의(injustice)는 없어야 한다는, 따라서 기후위기에 가장 책임이 많은 집단이 전환 과정에서도 가장 큰 부담을 안아야 한다는 원칙.

나. 정의로운 전환: 전환의 과정에서 노동자, 농민, 지역주민, 여성, 청년, 장애인, 이주민, 성소수자 등 사회적 약자들의 피해를 최소화해야 한다는 것을 넘어 정책결정 과정에서 이들의 당사자성에 입각한 참여가 보장되어야 한다는 원칙. 정의로운 전환을 위해서는 다음의 세 가지 세부 원칙이 보장되어야 한다.

- I. 공공성: 공공투자, 공공부문 일자리 창출, 교통, 주거, 교육, 의료, 에너지 부문 등에서 다양한 방식의 공적 소유 확장.
- ii. 민주성: 절차적 투명성과 민주성, 다양한 당사자들의 참여 통한 정책 결정, 취약층의 역량 강화(empowerment)를 위한 대책.
- iii. 보편적 권리성: 정책상의 차별과 배제 극복 및 공공재에 대한 보편적 접근권 보장. 시혜 아닌 보편적 권리의 문제로 인식 전환.

□ 정의로운 그린뉴딜의 수단

1) 정부의 대규모 재정 투자: 재생 에너지, 에너지 효율화, 공공교통, 공공의료 등.

- 2) 기업 및 기득권 세력에 대한 강력한 규제: 공적 자금 지원시 기후/노동 조건 명시, 신규 석탄 발전소 중지, 내연기관 자동차 생산 중단, 건물 에너지 효율등급지의 조속한 시행과 강화 등.
- 3) 노동자(특히 비정규직), 농민, 지역주민, 여성, 성소수자, 이주민, 청년 등에 대한 역량 강화: 노동권 보장 확대 위한 노동관계법 정비, 전국민 고용보험 확대, (농민)기본수당 도입, 차별금지법 제정 등.

□ 정의로운 그린뉴딜 재원 마련

시민에게 (불평등한 책임이 전가되지 않는) 기후정의 원칙에 따른 재정 전략이 마련되어야 한다. 국내외 탄소세, 화석연료 기업 과세, 부유세 등의 다양한 방식이 논의되고 있는 조건에서 정의로운 부담 원칙에 따라 온실가스 배출을 통해 이익을 얻는 기업과 개인이 책임지도록 해야 한다. 또한 이미 제도화되어 있는 조세 및 부담금에 의한 재정구조를 재편할 필요가 있다. 특히 교통에너지환경세를 통해 조성되는 교통시설특별회계 등의 전환은 필수적이며 지방정부들이 보유하고 있는 각종 개발 부담금으로 조성되는 재원 역시 전환을 위한 재원으로 돌려야 한다(기후위기비상행동 26대 총선 세부 정책안의 해당 부분의 발취 및 보완).

□ 정의로운 그린뉴딜의 7대 핵심과제 제안

첫째, 지구온도 상승 1.5도 제한 목표를 제시한 IPCC 권고에 따라 탄소예산에 기반한 온실가스 감축 목표의 설정. 2050년 이전에 배출제로에 도달해야 하며, 2030년에는 2억 1천만 톤 이하로 온실가스 배출해야 함. 이를 위해 한국 사회의 구조적 변화를 추진해야 하며, 대규모 재정투자, 기존 체제의 해체를 위한 규제 강화, 민주적·전환적 역량을 강화해야 한다.

둘째, 재생에너지, 건물 및 산업 공정의 에너지효율화, 친환경 대중교통, 친환경 농업, 자원순환, 생태계 보존, 사회서비스 등을 위해서 대규모 재정투자가 시급히 이루어져야 하며, 이를 통해서 괜찮은 녹색 일자리의 창출과 함께 에너지, 교통, 농산물 유통, 돌봄 등의 필수적 서비스에 대한 보편적인 접근권을 보장할 수 있도록 소유, 운영, 관리의 공공성과 민주성이 더욱 강화되어야 한다.

셋째, 빈번해질 감염병과 자연재난에 대비하기 위한 재난구호체제 및 공공의료체제를 강화하

기 위한 대규모 재정투자가 이루어져야 하며, 특히 공공병원의 확충 등의 물리적 인프라 확대 뿐만 아니라 공공의료, 소방, 물류, 돌봄, 교육, 산업안전 등의 필수 노동자의 고용 확대와 노동조건의 개선이 이루어져야 함. 또한 성별 노동의 격차를 해소해야 한다.

넷째, 온실가스를 대규모로 배출하고 있는, 석탄발전, 철강, 자동차, 시멘트, 석유화학, 항공 등의 산업에 대한 규제를 강화하고 산업 축소 및 전환을 추진해야 하며, 특히 빠른 기간 안에 모든 석탄발전소의 폐지, 내연기관차의 조속한 생산 금지 등이 이루어져야 한다. 이러한 산업전환 과정은 해당 산업의 노동자 및 지역 주민들과 함께 협의하며, 필요한 비용은 사회적으로 공평하게 분담하고 피해 노동자와 주민들이 새로운 기회를 찾을 수 있도록 지원하는 ‘정의로운 전환’이어야 한다.

다섯째, 배출제로를 위한 구조적 변화에는 모든 이해관계자들의 공평한 참여와 기여가 있어야 하며, 그를 위한 토대를 마련하고 역량을 강화해야 한다. 노동자들의 노조할 권리 보장, 노동시간의 단축, 전국민 고용보험 확대, 농업의 공공성을 인정하는 농민수당, 여성, 장애인, 이주민 등의 모든 이들을 위한 차별금지법 제정 등이 마련되어야 한다. 또한 지방 정부와 지역사회의 전환 역량을 강화하고 활용하기 위한 지역분권도 더욱 확대되어야 한다.

여섯째, 코로나19 재난과 그에 따른 경기 침체를 극복하기 위한 정부의 재정투자는 명확한 방향과 조건이 부여되어야 한다. 대기업에 앞서 노동자와 영세 자영업자 등을 우선적으로 그리고 신속히 긴급 구제해야 한다. 또한 기업에 대한 지원의 경우, 고용 유지와 이익 공유뿐만 아니라 온실가스 감축의 조건이 명시되어야 한다. 특히, 항공 및 전력 산업 등을 포함한 40조원 규모의 기간산업안정기금의 지원 조건을 강화해야 한다.

일곱째, 정부의 녹색뉴딜의 실질적인 의미를 가지기 위해서 우선적으로 해결되어야 할 쟁점은 다음과 같다.

- 삼척블루파워를 비롯한 신규 석탄발전소 건설 중단
- 제주 제2공항을 비롯한 신규 공항 건설 중단
- 두산중공업 지원의 고용 유지 및 기후보호 조건 부여

* 그 외의 세부적인 과제는 별첨 7. 기후위기비상행동 26대 세부 정책안을 참고

[별첨 1] 미국 민주당 알렉산드리아 오카시오-코르테스와 에드 마키의 그린뉴딜 결의안(2019년 2월)

<연방정부가 그린뉴딜을 만들어나갈 의무가 있음을 인정하는 의회 결의안 제안>

개요

- 맥락과 취지: 하원에서는 AOC가 상원에서는 에드 마키가 발의한 이 결의안은 정책 법안의 성격이 아닌 이런 문제들을 인지하고 연방정부가 그린뉴딜을 추진해야 한다는 목소리를 의회를 통해 표현하자는 문제의식에서 나옴.
- 목표: 모든 커뮤니티와 노동자들을 위한 공정하고 정의로운 전환을 통해 넷제로 온실가스 배출로 가기 위한 연방정부의 의무로 그린뉴딜 제안. 온실가스 중대에 따른 기후위기와 임금정체 등으로 극대화된 사회불평등의 맥락에서 이 둘을 극복하기 위한 대안.
- 구성: 5대 목표, 14개의 프로젝트, 이들의 실행 원칙과 15개의 충족조건(requirement) 등 그린뉴딜의 문제의식과 목표, 정책방향과 원칙을 담음.
- 특징: 그린뉴딜의 문제의식과 목표, 정책방향과 원칙이 철저하게 원주민, 유색인 및 이주자 커뮤니티, 탈산업화 및 탈인구 커뮤니티, 빈곤층, 저임금 노동자, 여성, 노인, 무주택자 등 “최전선 커뮤니티(frontline communities)”의 조직력 정치력 경제력 강화를 중심으로 제시.

5대 목표

- 모든 커뮤니티와 노동자들을 위한 공정하고 정의로운 전환을 통한 온실가스 넷제로 달성
- 모든 미국인들의 번영과 경제적 안정을 위해 수백만의 양질의 고임금 일자리 창출
- 21세기의 도전에 지속가능한 방식으로 응대하기 위해 인프라와 산업에 투자
- 이후 세대 포함한 모든 미국인들을 위해 깨끗한 공기와 물, 기후와 커뮤니티 활력, 건강한 먹거리, 자연에 대한 접근, 지속가능한 환경을 확보
- 오늘날 존재하는, 미래에 있을지 모를, 그리고 과거에 존재했던 원주민, 유색 커뮤니티, 이주자 커뮤니티, 탈산업화 커뮤니티, 인구감소하는 시골 커뮤니티, 빈곤층, 저임금 노동자, 여성, 노인, 무주택자, 장애인과 청년층(이후 이들을 최전선 약자 커뮤니티라 일컬음) 등에 대한 역사적 억압을 멈추기, 방지하기, 그리고 과거의 부정의 바로잡기.

5대 목표 달성 위한 14대 프로젝트 (향후 10년간 추진)

- 기후변화로 인한 재앙 대처 위한 기금마련과 커뮤니티에서 요구하는 자발적 프로젝트와 전략에 투자
- 미국의 인프라를 고치고 업그레이드하기
 - 기술적으로 가능한 한도 내에서 공해와 온실가스 없애기
 - 깨끗한 물에 대한 보편적 접근 보장
 - 기후변화로 인한 충격에 대한 사회적 리스크 감소

인프라와 관련 의회가 고려하는 모든 법안들은 기후변화에 대한 대응내용 포함할 것

- 깨끗하고 재생가능하며 탄소배출 없는 에너지원 통한 미국 에너지 수요 100% 공급
 재생에너지원의 극적인 확장과 업그레이딩
 새로운 에너지원 찾기
- 에너지효율성 향상을 위한 “스마트” 전력망 구축과 값싼 전기에 대한 모두의 접근권 보장
- 전기화를 통해 모든 건물과 새로 지어질 건물들이 최대치의 에너지 효율성, 상수 효율성, 안전, 적절 가격, 편리, 내구성 확보될 수 있도록 전기화 등을 통한 업그레이딩
- 재생에너지 기반 제조업에 대한 대규모 투자 통해 클린 제조업의 획기적 성장 촉진 및 기술이 허용하는 한도 안에서 최대로 공해와 온실가스 배출 제거
- 농업 부문에서 기술이 허용하는 한도 내에서 최대한 공해와 온실가스 배출을 줄이기 위해 농민 목장주들과 협력. 이를 위해

[소규모] 가족 농업 지원

토지의 유기성 증가시킬수 있는 지속가능한 농업과 토지 사용법에 투자

건강한 먹거리에 대한 보편적 접근을 보장하기 위한 지속가능한 먹거리 시스템 구축

- 기술이 허용하는 한도 내에서 최대한 공해와 온실가스 배출을 줄이기 위한 교통 시스템의 전환. 이를 위해 다음에 투자:

배출제로 차량을 위한 인프라와 제조업

깨끗하고 값 싸고 모두에게 접근가능한 공공교통

고속 철도

- 기후변화로 인한 장기적 건강 및 경제적인 문제 감소와 관리 위해 커뮤니티에서 요구하는 프로젝트와 전략 지원
- 토지 보존과 조림 등 탄소저장 증대시킬 수 있는 검증된 저기술 공법을 통해 대기중 온실가스와 공해 감소
- 생태다양성 강화시키고 기후탄력(climate resiliency) 확보 위해 위협에 처한 생태시스템 강화
- 유해폐기물 처리와 저발전된 유기지역에 대한 투자 통해 경제성장과 지속가능성 보장
- 다른 온실가스 및 공해의 원천 찾아 제거하기 위한 해법 찾기
- 기술, 전문성, 상품, 기금, 서비스 등의 국제교류 활성화 통해 미국이 기후행동의 리더가 되고 다른 나라들에서의 그린뉴딜 지원

그린뉴딜 실행 원칙

- “그린뉴딜은 최전선 약자 커뮤니티, 노동조합, 노동자 협동조합, 시민사회 단체들, 학계, 그리고 사측을 포함하는 투명하고 포괄적인(inclusive) 협의, 협력, 파트너십에 의해 진행되어야 한다.”

그린뉴딜 목표 달성을 위한 전제조건(requirements)

- 모든 투자에 대해 공공을 포함한 모든 파트너들의 적절한 소유권이나 이익이 보장되어야
- 연방정부는 다음의 수단에 근거해 배출의 모든 환경적 사회적 비용과 영향을 고려해야
 - 존재하는 법률
 - 새로운 정책과 프로그램
 - 최전선 약자 커뮤니티가 부정적 영향을 받지 않도록 보장
- 모든 이들이 그린뉴딜 동원의 완전하고 평등한 참여자가 될 수 있도록 최전선 약자 커뮤니티에 초점을 맞춘 자원, 훈련, 양질의 교육 제공
- 재생에너지 기술과 산업의 발전 위한 R&D에 공적 투자
- 부정적 영향을 받게 될 최전선 약자 커뮤니티와 탈산업화 커뮤니티에서의 지역 경제의 발전과 산업 다각화를 도모하는 가운데 좋은 일자리 창출, 부 축적과 커뮤니티 소유권 구축, 경제적, 사회적, 환경적 이익 확보를 확보하기 위한 방향으로 투자
- 최전선 약자 커뮤니티와 노동자들의 참여가 보장되고 이들에 의해 지역적 차원에서의 그린뉴딜 동원이 주도될 수 있도록 민주적이고 참여적인 프로세스 보장
- 그린뉴딜 동원을 통해 양질의 노동조합이 보장된 일자리 창출을 보장하여 평균 임금, 지역 고용, 훈련과 진급의 기회 등을 보장
- 모든 일자리는 가족부양이 가능한 임금이어야 하며 가족/의료 휴가 및 유급휴가, 퇴직 이후의 안정성이 보장되어야
- 어떠한 강제, 위협, 협박으로부터 자유로운 조건에서 노동자들이 단결하고 행동하고 교섭할 수 있는 노동권 강화 및 보장
- 모든 산업부문에 걸쳐 노동자들의 건강과 안전, 차별금지, 임금과 노동시간의 기준이 보장 강화 및 감독
- 무역에 있어 노동과 환경 보호의 기준 도입. 이를 통해
 - 일자리와 공해의 해외이전 방지
 - 미국내 제조업 촉진
- 공공소유 토지, 물, 바다의 보존과 강제적 토지수용권이 남용되지 않도록 보장
- 원주민들에 영향을 미치는 모든 결정에 대해 이들로 부터 사전에 동의를 구하고 이들과의 모든 협약 존중하는 한편 이들의 주권과 땅에 대한 권리를 보호하고 감독
- 국내외 독점 혹은 초국적 기업의 지배와 불공평한 경쟁으로부터 모든 사업자들 보호
- 모든 미국인들에게 다음을 보장:
 - 양질의 의료혜택
 - 안전하고 적절하며 값싼(affordable) 주거
 - 경제적 안정성
 - 깨끗한 물과 공기, 건강하고 값싼 먹거리, 자연에 대한 접근

(▶ 정책추진의 전제조건 15개 중 13이 노동자, 원주민, 최전선 커뮤니티 등 사회적 약자를 보호/강화하는 규정)

[별첨 2] 미국 민주당 대통령 후보 버니 샌더스의 그린뉴딜 정책 (핵심 정책 요약)

- 2030년까지 전기와 교통 100% 재생에너지로 전환 및 2050년까지 완전한 탈탄소화
- 2000만개의 새로운 일자리 통해 무실업 사회로 진입
- 정부의 직접 공공투자 16.3조 달러(한화 약 2경원)
- 5년의 실업보험, 직업전환 임금 보장, 주거지원, 직업교육, 의료, 연금 지원, 새로운 일자리 제공 등 노동자들의 공정한 전환
- 기후위기 국가긴급사태 선포
- 단열 등 통해 전기로 인하, 공공교통 강화, 전기차로 트레이드인 지원, 고속인터넷 제공 등 인프라 재건 통한 생활비 감축
- 재생가능하고 생태친화적인 농업에 대한 투자 통해 소규모 가족 농장 지원
- 빈곤층, 원주민, 장애인, 어린이, 노인 등 기후위기의 영향에 가장 노출된 기후위기 최전선 커뮤니티(frontline communities)의 정의 구현
- 녹색기후펀드 설립, 파리기후협약 재가입 등 통해 전세계 탄소배출 감축에 기여
- 국내 목표 달성과 발전도상국 지원 통해 전지구적 탄소배출 저감 목표 초과 달성
- 지속가능한 재생에너지 위한 R&D 대규모 투자
- 기후정의운동 확장 및 주변화된 사회집단들을 운동의 주체로 세우기 위한 지원과
- 환경보존과 공공토지에 대한 투자

[별첨 3] 영국 노동당 그린뉴딜 그룹의 그린뉴딜 정책 (핵심 정책 요약)

- 2030년까지 탄소 제로배출
- 단기간 내 화석연료사용 폐지
- 재생에너지에 대규모 투자
- 노조가 보장된 고임금 녹색 일자리로의 정의로운 이행
- 공공적이고 민주적인 소유의 확대
- 통합적 녹색 공공교통
- 발전도상국들의 기후전환 지원
- 모두에게 보편 서비스 제공함을 통해 기본권 보장

- 이미 생긴 기후 난민을 받아들이고 더이상 기후 난민 생기지 않게 예방

[별첨 4] 정의당 총선 그린뉴딜 정책 (핵심 정책 요약)

3대 전략

- 회색경제에서 녹색경제로의 획기적 방향전환
- 혁신가형 국가로 국가역할 혁신
- 동아시아 그린동맹 구축

10대 과제

- 2030년까지 석탄화력발전소 폐쇄, 재생에너지 비중 40%로 확대
- 2030년 전기차동차 1000만대 시대
- 충전문제 해결위해 전기차동차 고속 충전 인프라 “코리아 차저” 프로젝트
- 200만호 그린 리모델링 통해 주택과 건물의 에너지 효율 증대
- 지역 재생에너지 산업, 순환경제 산업 확산으로 지역경제 활성화
- 국가 신규 연구개발 투자의 50%를 녹색혁신 연구개발에 투자
- 기존 산업의 에너지 효율성 제고 및 탈탄소 산업과 농업 육성
- 정의로운 전환 프로그램 통해 전환시 어려움 겪게 될 노동자, 중소기업, 지역경제에 대한 집중적 지원 대책
- 매년 GDP의 1-3%의 녹색투자재원 마련 + 투자전략 수립
- “그린뉴딜 추진 특별법” 입법화 및 초당적 국회 “그린뉴딜 특별위원회” 구성

[별첨 5] 녹색당 총선 그린뉴딜 정책 (핵심 정책 요약)

기후위기 비상체제로 국정목표 전환

- 국가기후비상사태 선언 - 2050 배출 제로, 2030년까지 온실가스 배출량 50% 감축
- 탄소예산, 탄소영향평가제도 전면 도입, 기후위기대응기본법 제정
- 기후비상시민의회 구성, 탄소세 도입, 토건 예산 감축, 그린뉴딜 기금 마련

삶을 지키는 정의로운 전환

- 전환기 기본소득, 정의로운 전환위원회 구성, 고용전환 지원
- 폭염과 한파에 안전한 인프라와 그린 리모델링, 불평등 잡는 3주택 소유금지

- 식량자급률 100%를 위한 탄탄한 농촌사회 - 농민기본소득, 여성농민 지원, 채식과 비거니즘 확대

탈탄소 순환경제로의 산업전환

- 지역기반 공동체 에너지 전환 - 에너지 요금과 세제 개편으로 에너지 수요 50% 저감, 재생에너지 100% 달성, 2030 탈핵, 탈석탄
- 교통량 줄이는 도시계획, 대중교통완전공영제, 2025년 전기 버스 100% 전환, 2028년 내연기관차량 생산 및 판매 금지
- 순환경제 구축 - 산업 전 주기 탈탄소화와 재사용 인프라 구축
- 남북 공동 그린뉴딜 플랜 - 탈탄소 경제 실현을 위한 남북 재생에너지 협력

[별첨 6] 더불어민주당 총선 그린뉴딜 정책 (핵심 정책 요약)

탄소제로사회 그린뉴딜을 위한 더불어민주당의 약속

- 2050 '탄소제로사회' 실현을 위한 중장기 계획 마련 및 그린뉴딜 기본법 제정
- 기후위기 대응 투자 확대 및 저탄소 에너지 산업혁신 추진
- 미래차 등 저탄소 산업 육성 및 에너지 효율화 추진
- 탄소세 도입 검토 및 그린뉴딜 투자 세제 등 지원 강화
- 지역에너지전환센터 설립과 에너지 분권체계 구축
- 40년까지 미세먼지 농도 선진국 수준($10\mu\text{g}/\text{m}^3$)으로 40% 이상 감축

[별첨 7] 기후위기비상행동 26대 세부정책안

기후위기 비상행동은 2019년의 3대 요구사항에 더해서, 2020년 총선 시기에 각 정당과 후보들에게 요구하고 질의할 26대 부문 요구사항을 정리하였다. 이 요구사항은 비상행동에 참여하고 있는 여러 단체들로부터 의견을 취합하고 집행위원회(정책언론팀)가 추가 정리해서 만든 안을 제5차 운영위원회에서 논의 의결한 것이다.

■ 1.5도 목표에 따른 탄소예산에 기반한 온실가스 감축계획 수: 2030년 50%이상 온실가스감축 (2010년 대비), 2050년 이전 탄소배출제로 달성

- 지구온도 상승 1.5도 제한 목표를 지키기 위해서는 인류가 사용가능한 탄소예산이 정해져 있음. IPCC에 따르면 1.5도 목표를 달성하기 위해서는 온실가스를 2030년까지 2010년 대

비 45%이상 감축, 2050년까지 넷제로를 달성해야 한다고 함. 세계 7위 규모인 한국의 이산화탄소 배출량 규모와 기후정의 원칙을 고려할 때, 한국은 탄소예산에 기반한 과감한 온실가스 감축계획이 필요함. 이를 위해서는 2030년 50%이상(2010년 대비)의 온실가스를 감축하고, 2050년 이전까지 탄소배출제로를 목표로 하는 계획이 수립되어야 함. 특히 검증되지 않은 탄소 저감기술과의 타협의 여지가 있는 ‘순제로(net zero)’가 아닌 ‘배출제로’가 이루어져야 하며, 그 목표시점은 2050년 이전이어야 함.

■ 정부 정책과 예산 수립에 있어서 기후영향평가 전면 도입

- 공공부문의 정책과 예산을 수립하는데 있어서, 기후에 미치는 영향을 평가해서 기후위기 대응의 목표에 부합한 방식으로 이뤄지도록 사전에 예방조치를 취하는 것이 필요함. 한국이 이용할 수 있는 총 탄소예산을 설정하고, 기간/년도별 탄소예산을 할당하여 매년 관리해가는 탄소예산제도를 수립해야 함. (영국의 탄소예산제도를 참고.) 정부 각 부처는 정책 및 예산을 수립할 때, 사용하게 될 탄소예산을 고려해야 결정하도록 함. (예컨대 신공항의 신설로 추가적인 탄소예산 소비가 필요한지 평가해야 함.)

■ 기후위기로 피해를 받는 이들이 참여하는 정의로운 전환과 기후정책 수립. 기후위기로부터 효과적인 보호와 구제를 받을 권리 보장

- 기후위기는 특별히 농민, 노동자, 여성, 장애인, 청소년과 같이 사회적으로 불평등한 위치에 있는 이들에게 더 큰 피해를 가져옴. 기후위기는 기본적인 인권에 대한 커다란 위협이 되고 있음. 기후정책 수립과정에서 피해를 받는 이들이 참여할 권리가 보장되고 효과적인 보호와 피해구제책이 마련되어야 함. 석탄발전, 자동차 산업 등의 에너지전환과 산업전환 과정에서 노동자와 지역 주민들이 주체로서 정책결정과정에 참여하는 ‘정의로운 전환’이 이루어져야 함. 폭염으로부터 야외노동자를 보호하기 위한 작업중지권 법제화와 같이 기후위기 취약층을 위한 실질적인 보호대책이 마련하고 함.

■ 기후위기대응을 위한 정부조직 개편 (기후위기대응위원회, 기후에너지부 신설 등)

- 석탄발전소 대규모 증설로 인한 온실가스 증가 등 기존 에너지 정책은 기후 및 대기 정책과 연계되지 않고 ‘값싼 에너지의 안정적 공급’만을 우선시함. 특히 산업통상자원부는 산업 경쟁력 강화, 수출 확대를 통한 경제 발전을 상위 목표로 추구하면서 에너지 수요 관리와 재생에너지 확대라는 상충된 정책을 담당하고 있는 실정임. 산업부, 환경부 등 여러 부처로 흩어져 있는 기후와 에너지 정책 부문을 통합한 ‘기후에너지부’를 신설해서, 기후와 에너지 정책의 통합성을 높이고 위상을 강화할 필요가 있음. 또한 건물, 교통, 농업, 노동 등, 기후위기 대응에 필요한 전 부처의 협력을 이끌기 위한 ‘기후위기대응위원회’를 대통령 산하에 설치하여야 함(녹색성장위원회 폐지 이후 신설).

■ 기후정의에 부합하는 조세 및 재원확보방안 마련

- 시민에게 전가되지 않도록 정의로운 부담원칙에 따른 재정전략이 마련되어야 함. 1.5도 목표 달성을 위한 탈탄소사회 대전환을 추진하기 위해서 많은 재정 투자가 필요함. 이를 위한 신규재원 확보와 화석연료 사용에 의한 온실가스 배출을 규제하기 위한 조세 신설이 필요함. 이를 위해 국내외에서 탄소세, 화석연료 기업 과세, 부유세 등의 다양한 방식이 논의되고 있음. 기후정의 원칙에 입각하여 온실가스 배출을 규제하고 재정을 확보하는 조세를 빠른 시일 안에 도입해야 함. 이때 그 과세 부담을 노동자를 비롯한 시민들에게 전가하지 않고, 온실가스 배출로 이익을 얻는 기업이 책임지도록 해야 함. 또한 이미 제도화되어 있는 조세 및 부담금에 의한 재정구조를 재편할 필요가 있음. 특히 교통에너지환경세를 통해서 조성되는 교통시설특별회계 등의 전환은 필수적이며, 지방정부들이 보유하고 있는 각종 개발부담금으로 조성되는 재원 역시 전환을 위한 재원으로 혁신할 필요가 있음.

■ 1.5도 목표에 부합하는 탈석탄로드맵 마련과 국내의 석탄금융지원 중단, 화석연료 보조금 폐지

- 파리협정 1.5도 목표 달성을 위한 과학 기반의 분석에 따르면 OECD 국가의 경우 2030년까지, 그리고 전 세계적으로는 2040년까지 석탄발전을 전면 퇴출해야 함. 한국도 1.5도 목표에 부합하도록 석탄발전을 2030년까지 폐쇄하고 재생에너지로 최대한 전환하기 위한 로드맵이 마련돼야 함. 공적금융기관의 석탄 사업에 대한 금융 지원을 중단하고 화석연료에 대한 직간접적 보조금을 즉각 폐지할 필요가 있음. 또한 탈석탄 전환과정에서 노동자 참여와 고용보장이 필요함.

■ 1.5도 목표에 부합하는 100% 재생에너지로의 과감한 전환과 재생에너지 사업 과정에서 공공성확보, 주민참여 및 이익공유, 생태계 조화 보장

- 정부는 현재 전력부문에 대해서 재생에너지를 2030년 20%, 2040년 30~35%로 확대한다는 목표를 가지고 있음. 이는 전체 에너지소비량의 35%가량인 전력부문만의 재생에너지 보급 목표이고, 이러한 정부 목표는 1.5도 제한이라는 목표달성을 위해서는 매우 미흡한 수치임. 재생에너지 가격 경쟁력이 급격히 상승하는 추세와 달리 한국은 장래에도 재생에너지를 보조적 에너지원으로 취급하겠다는 정책에 머물러있음. 이제는 100% 재생에너지로의 전환을 국가 비전으로 채택해야 함. 또한 재생에너지 이용 확대는 석탄발전이 전력의 40%를 담당하므로 이를 대체할 재생에너지는 설비용량으로는 퇴출되는 석탄발전의 3~4배 이므로, 제한된 국토에서 짧은 기간에 주민 참여 및 이익 공유, 생태계 보전과 조화를 이루는 방식으로 진행되기 위해 국가의 계획 개발이 필수적임. 대규모는 국가가 부지, 송전선로를 계획하고 민간이 건설 운영하며, 중소규모는, 지역분산적으로 그리고 공공적으로 이루어져야 함.

■ 배출제로 달성을 위한 과감한 에너지 소비 감축

- 기존의 과도한 에너지소비를 그대로 둔채, 화석연료를 재생에너지로만 전환한다고 해서 배출제로를 달성하기는 쉽지 않음. 에너지 다소비산업의 구조조정이 필요하며, 대중교통 중심의 수송을 위한 국토계획, 도시계획이 필요. 건물 용도 별 연간 에너지 사용량 규제를 도입하며, 특히 에너지 가격에 에너지정책에 필요한 재원을 확보하기 위한 세금을 부과하며, 높아진 에너지 가격은 에너지 소비절약에 선순환으로 작용하게 함. 특히 노동시간 단축 및 철야노동 규제 등은 산업 부문의 에너지 효율적 공정 개선과 함께 중요한 에너지 소비 감축 전략이 될 것임.

■ 사회적 환경적 비용을 반영한 에너지요금 전면개편

- 에너지 사용에 따른 사회적, 환경적 비용을 요금에 충분히 반영하되, 온실가스 비용을 국제가격에 맞추어 관리해야 함. 전기는 1차에너지의 변환으로 생산되는 사용하기 편리한 고급에너지임. 전기요금은 전력의 생산자, 송배전사업자, 판매사업자의 투자와 이익이 실현되어야 지속가능하며, 선진국처럼 에너지전환에 필요한 재원 확보를 위해 세금, 부과금 등이 추가되어야 함. 에너지전환은 이해관계의 충돌을 해결하기 위해 정보의 투명성이 관건이며, 전기요금의 원가 공개는 에너지비용의 투명성 확보의 첫 걸음임. 특히 산업용 전기요금의 현실화가 필요함. 또한 전력기반요금 개혁 등을 통한 에너지전환 비용 추가 마련이 필요함. 한편 요금 현실화가 저소득계층에 피해가 가지 않도록 에너지기본권을 보장하기 위한 기본 사용량에 대한 할인하는 방식을 지양하고, 기본 사용량에 해당하는 현금을 별도 지원하는 방향으로 개편. 에너지 비용은 생산자, 중간자(유통), 소비자 간의 균형 분배가 중요. 소비절약을 위해 다소비자에 대한 누진적 요금제 적용이 필요함.

■ 과학에 기반한 감축목표와 수단이 수립되어야 하며, 1.5도시 목표에 부합하는 과감한 온실가스 감축과 정의로운 전환 계획 수립

- 노동자가 주도하는 정의로운전환위원회를 통해 탈탄소 산업 전환 계획을 수립해야 함. 이 과정에서 고용과 소득, 전직을 위한 교육과 훈련, 노조할 권리를 포함한 노동권이 보장되어야 하며 기후관련 이슈를 단협 대상으로 삼을 수 있게 해야 함. 새로운 고용을 창출하기 위해 재생에너지 및 에너지 효율화, 친환경 자동차 부문 등의 녹색산업에 대한 과감한 투자가 이루어져야 함.

■ 내연기관 자동차 생산과 판매 금지 시한 설정, 친환경 자동차 생산 전환, 온실가스 다배출 산업의 전환

- 수송 부문의 온실가스 배출량은 한국 전체의 13.9%(2017년 현재)를 차지하고 있고 그 대부분이 내연기관차의 이용에 의한 것임. 온실가스 감축을 위해서 세계 각국은 이르면 2025년

부터 내연기관차의 판매를 금지하고 있으며, 한국은 주요한 내연기관차 생산국가로서 이에 영향을 받을 것임. 온실가스 감축과 세계 시장의 변화에 선제적으로 대응하기 위해서 빠른 시일내에 내연기관차 생산을 중단하고 전기차 등 친환경자동차로 전환을 이뤄야 함. 따라서 내연기관차량의 생산과 판매 금지의 시한을 정해서 자동차 산업의 전환을 체계적으로 진행될 수 있도록 해야 함. 또한 철강, 석유화학 등의 온실가스 다배출 산업이 탈탄소 공정을 빠른 시일 내에 도입할 수 있도록 법제도를 개편해야 함. 이러한 산업 전환과정에서 노동자 참여와 고용보장이 필요함.

■ 식량자급률 2040년까지 70% 확보 계획 수립과 이행

- 기후변화는 식량 안보에 큰 위협이 되고 있어서 주요 식량의 일정한 자급률을 확보하는 것이 필수적임. 또한 식량 자급률 상승은 한국의 조건에서 자연스럽게 로컬푸드 확대로 이어지기 때문에 농업 생산과 유통 에너지 절감을 통한 온실가스 감축이 가능하며, 농업 인구 확대와 농촌 살리기 효과도 거둘 수 있음. 주요 선진국들은 식량이든 곡물이든 자급률을 60% 이상 유지하고 있지만, 한국은 식량자급률 48.9%, 곡물자급률 기준으로는 23.4%로 제자리 걸음을 하고 있으며, 구체적 목표와 정책의지를 담은 상향 계획도 없는 형편임. 따라서 기후위기 대응을 위해서는 2040년까지 곡물자급률 기준 50%, 식량자급률 기준 70%를 1차 목표로 수립하고 시행, 점검할 필요가 있음.

■ 친환경 유기농 생태농업 지원 확대

- 한국은 식량자급률이 저조한 반면에 농약 사용량은 호주와 캐나다에 비해 10배나 많고, 비료 사용량도 캐나다의 3.4배, 미국의 2배에 이를 정도로 반생태적 관행농업이 주를 이루게 되었음. 그러나 이러한 농법은 생산 단계에서부터 질소를 과다하게 사용하고 에너지를 소비함으로써 온실가스 배출을 증가시킴. 현재 친환경 인증과 부분적 지원에 그치고 있는 생태농업 지원 정책에서 벗어나 논농업의 전면 유기농 전환, 기본품목의 친환경재배 확대와 공공수매제 실시, 생태환경에 기여하는 공익형직불제 확대 개편 등을 추진하여야 함.

■ 기후위기와 식량자급에 대응하는 축산정책 전환

- 한국의 축산업은 2000년 수입자유화 이후 종사 가구수로 1/3 수준인 11만 2천 가구(2017년) 수준으로 감소했고, 반면에 농가당 사육 마리수는 증가함. 기후위기와 식량자급과 관련한 미래 트렌드를 반영하지 못하는 현재의 축산정책은 축산물 안전관리와 경쟁력 강화에만 초점을 두고 있음. 국민의 육류 소비 감소와 함께 축산물 생산 에너지와 온실가스 배출을 줄이며, 지역단위 경축순환농업 실현과 사육 동물의 복지를 향상하면서 축산농가도 상생할 수 있도록, 질서있는 규모 축소와 전환 정책이 수립되어야 함.

■ 공공급식에서 친환경 지역먹거리 이용 확대와 채식권 보장 확대

- 농업부문의 온실가스 저감을 위해서는 친환경농업과 지역먹거리의 생산과 소비 체계가 확립되어야 함. 이를 위해서 공공급식에서 친환경 지역먹거리 이용을 확대하는 것이 필요함. 또한 IPCC의 토지특별보고서 등은 육류 위주의 음식섭취가 기후변화를 가속화하는데 기여하고 있음을 지적함. 육류를 생산하고 소비하는 과정에서 온실가스를 발생시킴과 동시에 축산업으로 인한 토지이용의 변화가 기후변화를 가속화함. 따라서 기후위기에 대응하는 식생활 교육과 건강한 저탄소 식단을 확대하고, 공공급식에서부터 채식권을 보장함으로써 채식 확대를 위한 기반을 마련할 필요가 있음. 그리고 해외의 경우처럼 학교와 공공급식소에서 주1일 채식급식을 도입하는 것이 필요함.

■ 공공교통 중심의 교통체계 개편과 교통에너지 전환 추진

- 교통 부문의 전환은 내연기관을 폐기하는 것으로 완료되는 것이 아니라, 과도한 개인이동수단에 대한 의존도를 획기적으로 낮추는 공공교통전략을 통해서 가능함. 이를 위해 전기차 등 녹색교통수단을 확대는, 우선 공공교통체계에 대한 전면적인 개편을 전제로 추진될 필요가 있음. 2050년까지 탄소중립을 위해서는 현재 43%에 머무르고 있는 대중교통 수송분담률을 2050년에 80%까지 높일 수 있는 강력한 수요관리 정책과 국토교통계획이 새로 수립되어야 함. 이를 위해, 다음과 같은 정책이 필요함. 첫째, 현재의 경유차 통행금지를 2025년까지 전면화하는 것은 물론 주요 광역지방정부에 혼잡통행료를 의무적으로 시행하면서 해당 재원을 교통에너지 전환을 위한 재원으로 활용. 둘째, 버스나 민자사업으로 추진 중인 경전철 등을 재공영화하여 공공교통에 대한 통합적인 운영시스템을 구축. 셋째, 기존 교통시설특별회계를 공공교통특별회계로 재편하여, 무상교통 등 강력한 요금 유인구조와 더불어 전환에 따른 재원을 충당할 필요가 있음

■ 2030년 건물부문 탄소배출 50% 저감, 2050년 건물부문 탄소배출제로, 그린일자리 100만개 기반구축

- 건물 분야의 온실가스 배출량은 전체 배출량의 약 21%(2017년)에 달함. 해외 대도시에서는 대형빌딩에 대한 강한 온실가스 감축규제를 실시하고 있음. 우리나라도 녹색건축로드맵에 의해 신축건물에 대해 제로에너지빌딩을 확산하고 있으나 기존 건물에 대해서는 대책이 없음. 기존 건축물의 에너지성능 개선을 통해 온실가스 감축과 일자리 창출을 도모할 필요가 있음. 건물에너지효율에 대한 규제와 공공투자는 건물진단, 시공, 유지보수에 이르기까지 녹색 신규일 자리를 창출할 것임. 시범사업 수준이 아닌 대규모 물량 시공을 통해 빠르고 강한 전환체계를 구축할 필요가 있음

■ 탄소감축과 적응을 위한 생물다양성 보전과 생태계 복원

- 산림, 해양, 습지, 도시녹지 등의 생태계는 탄소의 흡수원으로서 기능하며, 아울러 기후위기로 인해 발생하는 재해(폭염, 가뭄 등)로부터의 안전망과 회복력 확보의 기능을 가지고 있음. 유엔생물다양성과학기구(IPBES)에 따르면 난개발, 남획, 기후변화 등으로 인해 전 세계적으로 800만 종의 생물 중 100만 종이 수십년내에 멸종될 수 있다고 경고함. 기후위기와 생태위기는 상호 긴밀히 연결된 사안임. 따라서 무분별한 개발로부터의 생물다양성 보전과 훼손된 생태계 복원을 적극추진하는 것이 기후변화의 감축과 적응 양 측면에서 필요함. 이를 위해서 2020년 생물다양성협약총회를 통해 제시될 국제적 목표에 맞춰 보호구역을 확대하고, 도시공원일몰제에 대응하여 도시녹지를 보전하는 방안을 마련해야 함. 또한 기후변화 취약생물종의 체계적인 모니터링과 보전방안을 마련하는 것이 필요함.

■ 기후변화 정책의 성별영향평가 실시, 성평등한 참여 보장

- 기후위기로 인한 피해와 위험은 여성에게 더욱 큰 영향을 미치게 됨. 사회적 불평등의 구조는 기후위기로 인한 위험에서도 불평등한 형태로 나타남. 따라서 기후변화 관련 정책의 사결정과정에서 성평등한 참여가 보장(60/40원칙. 어떤 한 성이 60%를 넘거나 40%이하가 되지 않도록 함)되어야 하며, 기후변화 정책 수립과정에서 성별영향평가가 실시되어야 함.

■ 청소년/비청소년의 기후위기 교육 강화

- 초중고 교육과정에서 기후교육은 기후변화의 과학적 원리나 에너지절약 등의 개인 실천에 머물러 있음. 기후위기를 과학적, 경제적, 사회적으로 인지하고 해결을 모색하기 위한 교육과 삶의 전환 교육이 함께 이루어져야 함. 기후위기 교육을 의무화하고 학교 현장에서 기후관련 활동이 늘어날 수 있도록 예산을 편성해야 함. 또한 탈학교 청소년을 위한 기후교육 여건이 만들어져야 함. 성인 교육의 경우 지역사회 기후문제 해결과 생태공동체성 회복 등을 위해 지역 단위 기후교육 프로그램을 강화하는 방안을 마련함. 또한 교육기관의 탈석탄금융 정책이 이루어져야 함.

■ 남북 기후 에너지 협력과 기후위기 취약국 지원확대

- 한반도는 세계에서 기후변화에 취약한 지역 가운데 하나임. 특히 기후위기 대응능력이 부족한 북한에 더 큰 위기로 다가옴. 북한의 취약성을 줄이기 위해서는 환경, 농업, 에너지 등 사회 전반의 역량을 강화하고 이를 위한 남북 및 국제사회와의 협력이 필요함. 특히 풍력 등의 재생에너지 산업을 통해 남북간 상호 지원이 가능한 시스템을 구축함. 또한 남북한을 포함한 동아시아의 온실가스 감축과 기후변화 적응을 위한 협력을 강화하고 앞장서야 함. 한편 기후재난국가와 기후난민에 대한 지원을 확대하고, 국제사회의 기후문제를 해결하는데 한국이 기여해야함. 기후정의 원칙에 따라 기후채무국으로서 한국의 의무를 다하

기 위해서 기후위기 취약국 및 계층에 대한 기술적, 재정적 지원을 확대해야 함.

■ 기후위기로 인한 건강위험에 대비하기 위한 공공의료체계 강화

- 기후위기는 감염병의 확산, 폭염의 증가 등으로 시민의 건강권에 대해 커다란 위협이 되고 있음. 향후 코로나19 바이러스와 같은 새로운 감염병의 출현이 증가할 것이 예측되고 있음. 따라서 시민의 건강권 보호를 위한 공중보건 체계를 강화할 필요가 있음. 이를 위해서 공공의료체계를 확충하고 강화해야 함. 이를 위해 공공의료기관 병상을 전체 의료기관 병상의 30% 수준으로 확대하고, 감염병 대응 인력 등 공공의료 인력을 확충해야 함.

■ 기후위기로 인한 재난으로부터 시민의 안전보호를 위한 대응정책 수립

- 2019-20년 호주산불에서 보듯, 기후위기로 인한 재난이 더욱 강력해지고 있음. 산불, 홍수, 기상이변, 가뭄, 해수면상승 등 기후변화로 인한 재난은 더욱 증가할 것으로 예상됨. 이러한 재난으로부터 시민들의 안전을 보호할 수 있도록 방재시스템을 구축해야 함. 기후위기 재난을 고려한 국토이용계획과 도시계획을 수립하고, 공동체성을 회복하는 사회시스템을 구축해야 함. 향후 나타날 수 있는 재난에 대한 예측과 대응 시나리오를 구체적으로 마련하고, 재난위험과 재난취약성에 대한 정보를 시민들에게 제공해야 함.

■ 기후위기 대응을 위한 금융 분야의 사회적책임 투자 원칙 강화와 도입

- 기후위기를 막기 위해서는 정부 정책과 재정만으로 한계가 있으며, 산업의 탈탄소 전환에 있어 자본의 흐름을 결정하는 금융의 역할이 매우 중요함. 기후위기를 가속화시키는 자본의 무분별한 이윤추구 행태를 통제하기 위해서는 금융 분야의 사회적책임 투자 원칙을 강화해야 함. 이미 해외 공적연금기금의 경우에도 비인도적 투자(대량살상무기 생산 기업 또는 국가 등), 반환경적 투자(석탄 채굴 및 발전 등)에 대해 원천적으로 투자 배제 원칙을 적용하며, 민간 금융기관도 적도 원칙(1천만달러 이상 개발 프로젝트를 대상으로, 환경파괴나 사회갈등을 일으킬 경우 투자 제한)을 자발적으로 채택함. 따라서 국민연금 등 공적연금기금의 사회적책임투자 원칙을 우선적으로 강화하고 민간 금융에 대해서는 자율협약 또는 입법을 통해 '한국형 적도원칙'을 도입해서, 기후위기를 심화시키는 사업 및 기업에 대해 금융기관의 사전심사를 통해 일차적으로 걸러질 수 있도록 유도함.

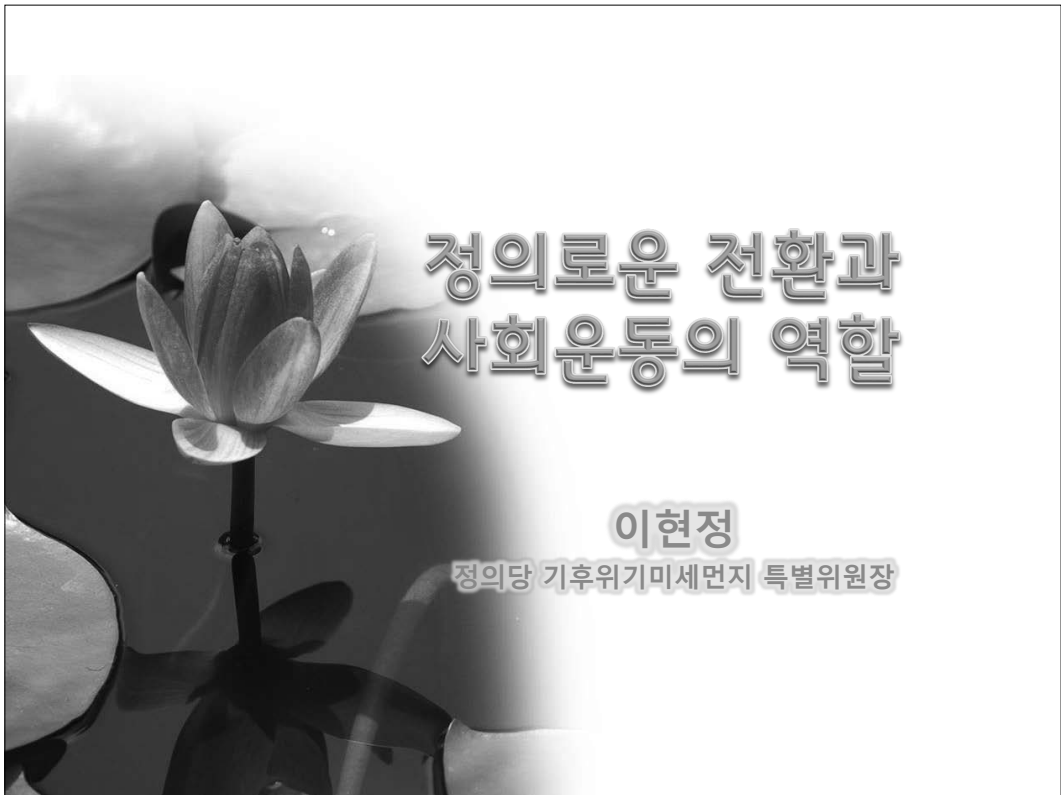
■ 생산과 소비 전반에 걸친 플라스틱의 획기적 감축과 순환경제 구축

- 현 추세대로 플라스틱 생산이 증가한다면, 플라스틱에 유래한 온실가스가 2015년 대비 2050년에 약 3배 정도 증가할 것으로 예상됨. 플라스틱은 화석연료인 석유에서 기인하며, 생산과 소비 및 폐기의 각 단계마다 탄소가 배출됨. 폐기물 부문의 온실가스 감축을 위해서는 플라스틱을 생산단계에서부터 획기적으로 줄이고, 소비단계에서 플라스틱 사용제한을

확대하는 정책이 수립되어야 함. 또한 1회용품과 불필요한 포장재 규제를 확대해야 함. 나아가 생산과 소비 전반에 걸쳐 자원낭용 억제와 폐기물 원천감축에 따른 순환경제 시스템을 구축해야 함.

■ 기후변화 정책 수립 시 청년 참여 보장

- 기후변화에 영향을 미치는 정책을 수립할 시 미래를 더 살아갈 청년을 이해당사자로서 참여시키는 것이 필요함. 현 상황은 기후변화에 영향을 주는 의사결정자들이 기후변화로 인해 피해를 보는 사람들에게 대해 책임을 지지 않으며, 영향을 받는 사람들이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 어떠한 구체적인 방법을 가지고 있지 않음. 의사결정 과정과 결과가 서로 다른 그룹의 사람들에게 귀속되는 부정의(injustice)한 상황임. 청년은 기후위기 시대를 더 살아갈 가장 주요한 이해당사자로서 기후변화 관련 정책 수립시 참여가 보장되어야만 함. 또한, 그 참여는 단발성 참여가 아닌 지속적 참여로 보장되어야 함.



정의로운 전환과 사회운동의 역할

이현정

정의당 기후위기미세먼지 특별위원장

위기



<https://namu.wiki/w/2019-2020%20ED%98%B8%EC%A3%BC%20%EC%82%B0%EB%B6%88?from=%E9%98%B0%EC%A3%BC%20%EC%82%B0%EB%B6%88>

보이지 않는(?) 위험 *The Phantom Menace*

“에너지전환을 위해선
에너지 민주주의가 필요하다고 봅니다.
에너지 민주주의는
시장에 누구나 자유롭게 참여해서
주체가 되는 것이죠.”

<http://www.electimes.com/article.php?aid=1589158645198248033&fbclid=IwAR2x64ykrYTzuiCqbS0FZEBO6dDI3IMD9XgwBrlZScJtcZENSqavpqUeZic>

3

정의로운 전환 *Just Transition*

정의로운

평등하고
누군가를 희생양삼지 않는

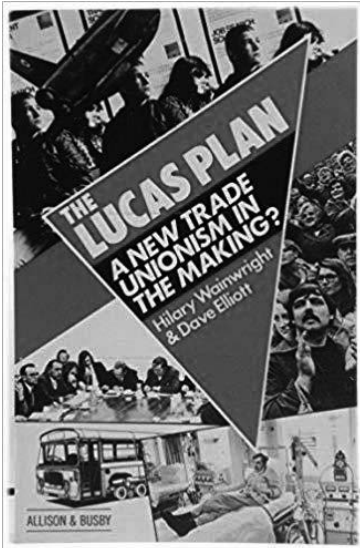
전환

생태적 시스템으로의 변화

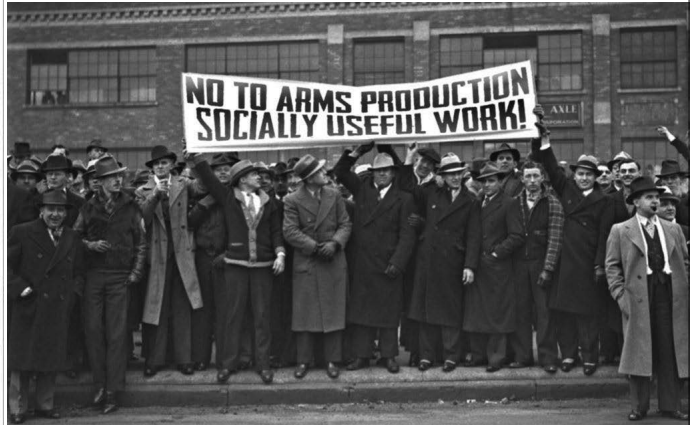
4

전환의 주체

● 루카스 플랜 -건축가인가, 꿈별인가?



<https://www.amazon.co.uk/Lucas-Plan-Trade-Unionism-Making/dp/0850314305>



<https://worfs.org/the-lucas-plan/>

5

코로나19 이후의 시대

● 고쳐쓸것인가, 혁명할것인가? Reform or Revolution

- 사회적·생태적 생산 관계(social and ecological relations of production)가 반드시 변화되어야 한다는 인식이 커지고 있다
 - John Bellamy Foster, <https://monthlyreview.org/2019/11/01/on-fire-this-time/>
- 이 시스템 안에서 해결책을 찾는 것이 불가능하다면, 우리는 시스템 자체를 변화시켜야 할 것
 - Greta Thunberg, 2018년 12월 15일 유엔 기후변화당사국총회

드러내기
(reveal)

다시
평가하기
(revaluation)

다시
정의하기
(redefine)

6

드러내야 할 것들

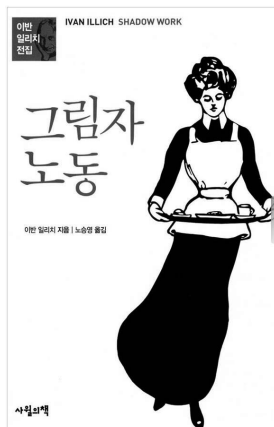


7

은폐된 노동

● 그림자노동

- 주로 가사노동, 돌봄노동 등 임금으로 환산되지 않는 노동



● 도시와 문명, 그리고 은폐된 노동

-인간 생태계에도 '분해자'가 있다

- <http://www.redian.org/archive/94627>

8

은폐된 노동

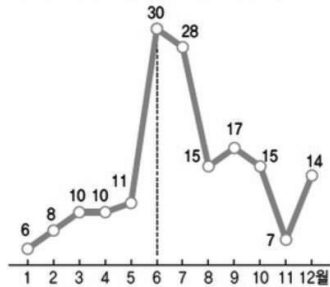
정화조, 하수도, 재활용 등

- 지하에서 '살인' 똥냄새에 쓰러지는 사람들

⇒ <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/539618.html#csidx47d4850e16db71da855dfb0174fbd37>

최고 10년간 월별 질식사망자 발생 현황

자료: 한국산업안전보건공단 (단위: 명, 2002~2011)



최근 10년간 작업장소별 질식사망자 발생현황

(단위: 명, 2002~2011)



- 목제품 제조업체 20대 노동자 파쇄기에 빨려 들어가 사망

⇒ https://m.khan.co.kr/view.html?art_id=202005221122001&utm_source=urCopy&utm_medium=social_share

9

은폐된 노동

에너지

- 2019년 12월 4일, 공공운수노조 발전 비정규직 연대회의는 발전소 비정규직 노동자 기자회견담회



컨베이어벨트 작동 중 작업도 여전



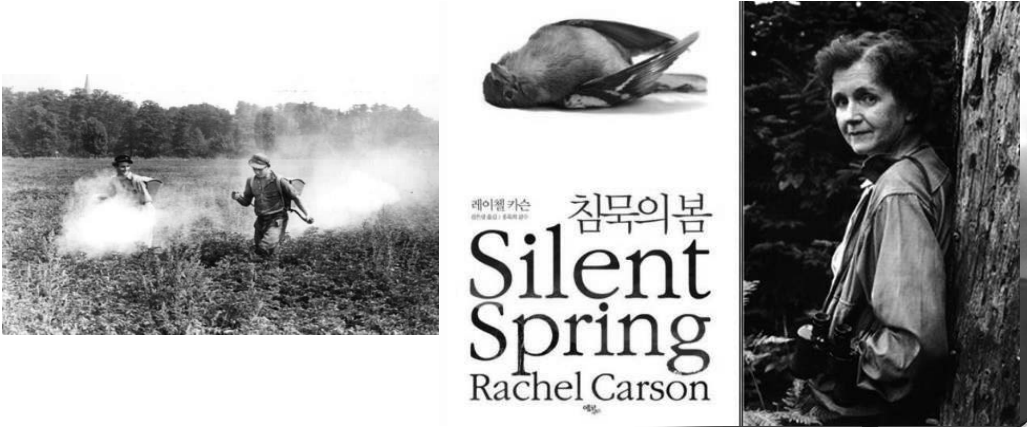
- 신대원/영흥화력발전소 노동자 :

(모든 설비는) 반드시 정지를 해야 하고... 그런데 그런 요건이 안 되기 때문에, 왜냐. 저희(하청업체 소속 노동자)는 설비에 대한 권한이 없기 때문입니다. 저희가 주인이 아닙니다.]

10

희생되는 생태계와 사람들

- " 모든 생물을 위험으로 몰고 가지 않는 적절한 양의 화학물질만이 살포된다고 믿는 사람이 있을까. 이런 화학물질은 '살충제'가 아닌 '살생제'라고 해야 할 것이다."



"낮선 정적이 감돌았다. 새들은 도대체 어디로 가버린 것일까? 이런 상황에 놀란 마을 사람들은 창문을 열어 내다보려 애썼다. 새들이 모이를 쪼아 먹던 뒷마당은 버림받은 듯 쓸쓸했다. 주위에서 볼 수 있는 몇 마리의 새조차도 울음소리 없이 땅에 떨어졌고, 날지도 못했다. 죽은 듯 고요한 봄이 온 것이다. 전에는 아침이면 울새, 검정지빠귀, 참새들이 울음소리를 내며 새들의 합창이 울려 퍼지곤 했는데 이제는 아무런 소리도 들리지 않았다. 들판과 숲과 습지에 오직 침묵만이 가득했다."

11

희생되는 생태계와 사람들

- 우리는 고기에 제 값을 치르고 있을까?
- <https://www.yna.co.kr/view/AKR20171205054900062>



12

불평등

- “오늘날 전세계는 지구상의 모든 사람들에게 하루에 3500칼로리를 공급할 수 있을 만큼 곡물을 생산한다. 이는 거의 모든 사람을 비만하게 만들고도 남을 정도이다. 게다가 이 추정치는 채소, 콩, 견과류, 뿌리작물, 과일, 초식 가축과 생선 같은 다른 식량자원을 합산하지 않은 것이다.” (p. 25)
- “분명 먹을 것이 모자라는 것은 아니다. 지금 세계는 먹을 것으로 가득하다. 자연재해 탓도 아니다. 가장 단순하게 말하자면 굶주림의 근본 원인은 식량과 토지의 부족이 아니라, 민주주의의 부족에 있다.” (p. 16)
- “녹색혁명처럼 생산증대에만 협소하게 초점을 맞추면 경제권력의 집중구조, 특히 토지에 대한 접근성과 구매력에 관한 집중도를 바꾸지 못하기 때문에 굶주림을 줄일 수 없다는 점을 주시한다. 만약 당신이 식량을 생산할 토지나 구입할 돈이 없다면, 기술에 힘입어 식량생산이 아무리 늘어나도 할지라도 결국 굶주리게 될 것이다.” (p. 113)
- “농민도 지주도 녹색혁명의 혜택을 입지 못했다. 진짜 수혜자는 농업 투입물 공급자, 농장노동 계약자, 그리고 민간 대금업자와 은행이었다.” (p.131쪽)



김소연(2019) 발표자료에서 재인용 13

다시 평가해야 할 것들



평가의 기준 -이윤이 아닌 삶

● 평가의 기준

- 우리의 삶, 일상을 지탱해주는 것들



- 노동의 가치도 자본주의/신자유주의적인 관점이 아니라 새로운 관점으로 평가해야 함

15

일상을 떠받치고 있는 사람들

● 가사노동

- 돌봄노동 -보육교사·간병인·요양보호사·장애인활동보조인·생활재활교사 등

- 환경관련 노동 -청소, 정화조, 재활용 노동자 등

- 경비/주차/시설관리 노동자

- ...등등등

16

평가의 기준 -지구라는 시스템

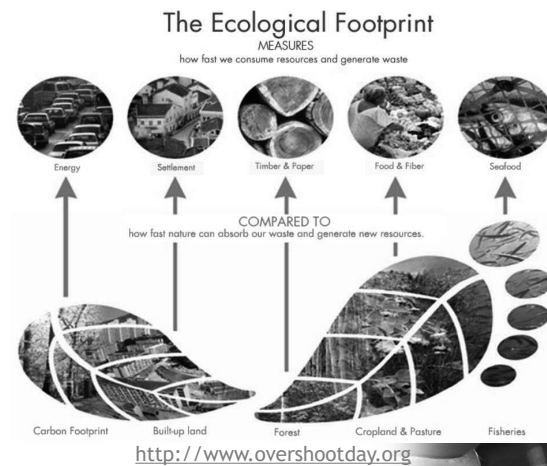
● 지속가능한 개발에 대한 오해

● ESSD(Environmentally Sound & Sustainable Development)

-환경적으로 건전하고 지속가능한 개발

=지구 시스템이 감당할 수 있는, 지탱가능한 개발

● 생태발자국



17

생태계에 대한 재평가

● 생태계 서비스

공급서비스

- 식량
- 담수
- 원자재
- 약용 자원

문화서비스

- 정신, 신체 건강
- 관광
- 문화, 예술, 디자인에 대한 영감
- 영적 경험과 장소의 의미

조절서비스

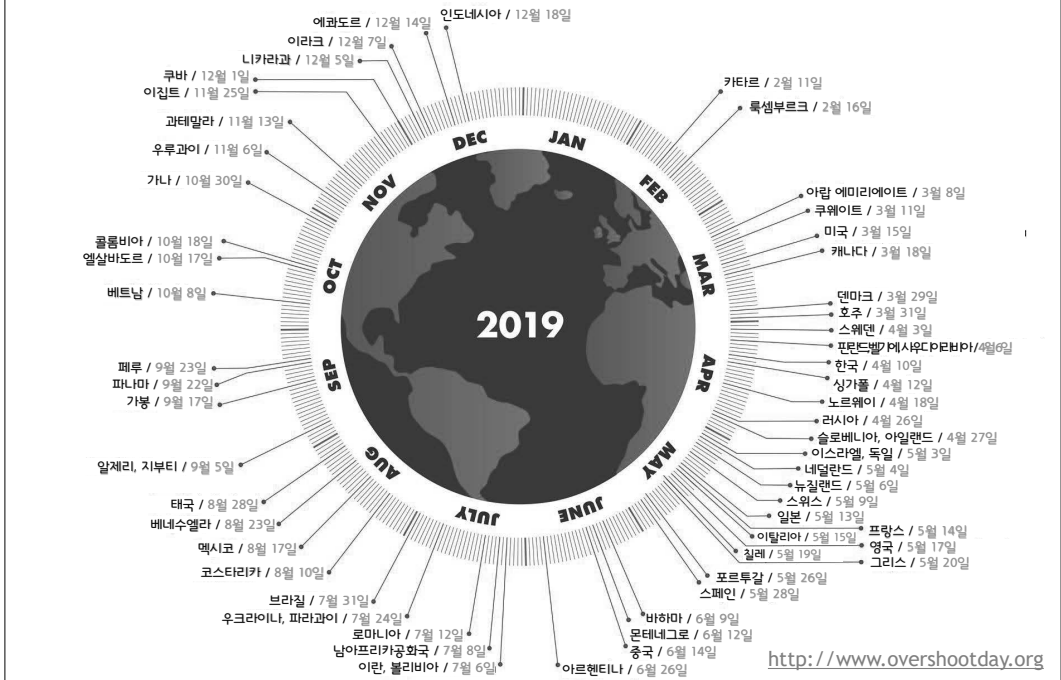
- 기후 및 공기 질 조절
- 탄소 고정 및 저장
- 자연 재해 완화
- 수질 정화
- 식물 양분 제공
- 수분작용(꽃가루받이)
- 생물학적 조절

보양서비스

- 종 서식지 제공
- 유전적 다양성 유지

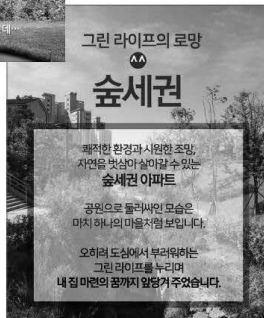
18

지구 시스템의 적자 -Overshoot day



재평가의 결과?

● 근처에 숲이 있으면 돈이 된다?



부동산IN

**숲세권 · 공세권 아파트의 인기는
가격 프리미엄으로 증명**

숲세권 아파트 프리미엄				
아파트명	공급면적	분양가격 (호당평균 매매)	매매시세 (호당평균 매매)	상승폭
고덕레미안 힐스테이트	115.36㎡	67,800만원	84,000만원	16,200만원
강동구 전체 평균	99~136㎡ 구간	(52,253만원)	(62,739만원)	10,486만원
e편한세상 옥수파크힐스	107.04㎡	75,320만원	96,500만원	21,180만원
성동구 전체 평균	99~136㎡ 구간	(51,568만원)	(67,207만원)	15,639만원

(주1) 매매시세(2017년 7월 21일 기준)
(주2) 강동구 호당 평균 매매가격(2015년 4월말 기준, 2017년 7월 21일 기준)
(주3) 성동구 호당 평균 매매가격(2015년 9월말 기준, 2017년 7월 21일 기준)

다시 정의해야 할 것들



21

노동은 상품인가

● 노동의 탈상품화



영화 모던 타임즈의 한 장면

(출처: <https://cinapse.co/catching-up-with-the-classics-modern-times-1936-1937>)

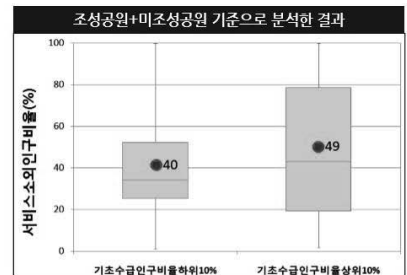
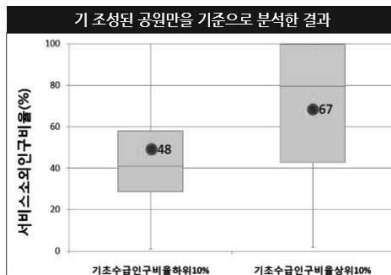
22

불평등은 무엇인가

공원서비스와 빈부 문제

기초생활수급자와 서비스소외지역 & 인구

- ✓ 기초생활수급자 인구비율을 활용하여 지역을 유형화 하여 비교분석
 - 상위10% (56개 동)와 하위10% (56개 동)의 그룹간 비교
- ✓ 미조성 공원의 조성시 효과 분석
 - 기초수급인구 비율이 높은 지역의 서비스소외인구 비율이 확연히 개선됨
 - 미조성 공원의 상대적으로 저소득층이 인구가 많은 지역에 위치함



출처 : 장기미집행 도시공원 현황과 대응방안(2016, 경기도)

23

정부의 역할은 무엇인가

● 위기의 두산重, 1조원 긴급지원 받아 골프장에 2200억 빌려준 이유는

- https://m.biz.chosun.com/svc/article.html?contid=2020042103806&utm_source=facebook&utm_medium=share&utm_campaign=biz&Dep0=m.facebook.com&docRefURL=http%3A%2F%2Fm.facebook.com&fbclid=IwAR28giq5K0_voPdpQs_OMN0qXF8Uqe_6nj1-QdmO-quStuLAssviPfVwjNw

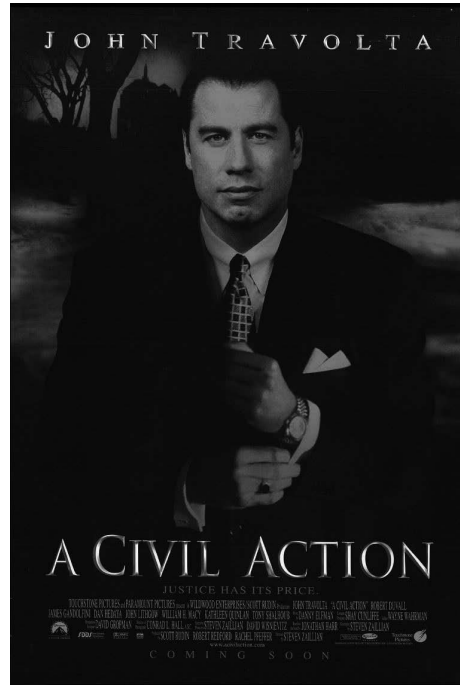
● 한국형 뉴딜 = 원격의료 = 의료민영화

- 건강권실현을위한보건의료단체연합(이하 보건연합)은 "10대 산업분야 중 3가지가 의료민영화로 채워졌다"며 강력 비판
- 보건연합은 이날 발표한 성명에서 "정부 발표 내용은 이미 지난 1월에 '바이오헬스 핵심규제 개선방안'으로 내놓아 의료민영화로 비판받았던 내용을 코로나19 위기 대응으로 포장지만 바꾼 것"이라면서 "시민들의 개인 의료정보를 상품으로 만들고, 민간의료보험을 활성화해 국민건강보험을 약화시키는 정책이 코로나19 위기 대응과 무슨 관계가 있는지 의문"
- <https://www.gunchinews.com/news/articleView.html?idxno=60369>

24

정부의 역할은 무엇인가

● 영화 Civil Action(1998)



정의로운 코로나19 구제 및 부양책을 위한 5가지 원칙

● 원제: 5 Principles for Just COVID-19 Relief and Stimulus

● 출처:

https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdMaV6F o ew3P6p1O50JcbFo As MoR2N_z6qfMFxEHfPSbRw/viewform?fbclid=IwAR3g6yMY9LocbWD8BznRaSq wHuTkuJwDHxWSgzZXmyYuqyndxrDaEbyG 60

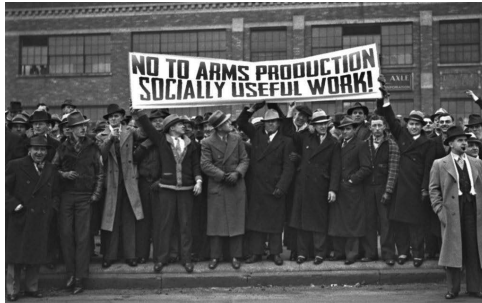
● 300여 개 이상의 미국의 진보적인 사회운동 단체 참여

- 1. 건강이 최우선, 그 누구도 예외일 수 없다
- 2. 사람들에게 직접 경제적 지원을 하라
- 3. 기업 경영진이 아니라, 노동자와 공동체를 구제하라
- 4. 미래의 위기를 막는 재생적 경제에 선제적으로 투자하라
- 5. 서로를 보호하는 동시에 민주적 절차를 수호하라



규모와 해상도, 그리고 주체

- 규모(Scale) -전지구적 **Think Globally,**
- 해상도(resolution) -촘촘하게 **Act Locally!**
- 그런데, 누가?



<https://wofrs.org/the-lucas-plan/>

Fin.



27