

총선 심판 민심은 사회 대전환을 요구한다

-윤석열 정부 2년 노동·사회정책 평가 토론회-

- 일시 : 2024.5.7.(화) 13:00~15:00(1부)
15:30~17:30(2부)
- 장소 : 프란치스코 교육회관 2층 212호실

C·O·N·T·E·N·T·S

총선 심판 민심은 사회 대전환을 요구한다
윤석열 정부 2년 노동·사회정책 평가 토론회

▶ 주최측 인사

사회 : 조은제 민주노총 사무부총장

[제 1 부] 노동시장·노사관계 정책 평가와 과제(13:00~15:00)

사회 : 이정희 한국노동연구원 선임연구위원

▣ 발 제

- 노사관계 정책 박용철 선임연구위원(한국노동사회연구소) 13
- 노동시장 정책 이시균 선임연구위원(한국고용정보원) 37

▣ 토 론

- 토론 1 남우근 소장(한국비정규노동센터) 53
- 토론 2 윤자영 교수(충남대학교) 63
- 토론 3 남재욱 교수(한국교원대학교) 67
- 토론 4 한인임 이사장(정책연구소 이음) 73
- 토론 5 이정희 정책기획실장(민주노총) 81

[제 2 부] 경제·사회복지 정책 평가와 과제(15:30~17:30)

사회 : 정세은 충남대학교 교수

▣ 발 제

- 경제정책 나원준 교수(경북대학교) 87
- 사회복지 정책 김진석 교수(서울여대 교수·참여연대 집행위원장) 117

▣ 토 론

- 토론 1 전진한 정책국장(보건의료단체연합) 139
- 토론 2 최은영 소장(한국도시연구소)·홍정훈 연구원(한국도시연구소) 147
- 토론 3 이현정 소장(녹색정치LAB 그레) 157
- 토론 4 김남주 변호사(변호사·민변 민생경제위원장) 163
- 토론 5 김성혁 원장(민주노총 부설 민주노동연구원) 171

인 사 말

민주노총 위원장 양 경 수



민주노총은 사회 대전환에 앞장서겠습니다.

윤석열 정부는 지난 2년간 역사를 거꾸로 돌려 민주주의를 후퇴시키고 민중 생존권을 억압하였습니다.

무엇보다 정부는 화물연대, 건설노조, 한국유타칼 등에 공권력을 투입하고 타임오프와 회계공시를 통해 노조 활동을 위축시켰으며, 산별노조와 지역본부 사무실 지원 중단, 정부 각종 위원회에서 민주노총 배제 등 반노동 정책을 자행하였습니다. 나아가 노조법 2·3조, 방송 3법, 이태원 참사 특별법, 양곡관리법 등 노동자, 서민을 위한 입법에 대해 아홉 번이나 거부권을 행사하여 국회의 의사결정을 무력화시켰습니다. 반면 기업과 부자들에게는 너무나 관대하여, 부자감세로 56조 원의 세수감소를 초래하였고 사회서비스원 폐지, 민간발전소 확대 등 시장화·민영화 추진으로 공공성을 무너뜨리고 있습니다.

다음으로 윤석열 정부는 폭압에 반대하는 세력들에게 검찰을 앞세운 표적 수사로 재갈을 물리고, 독립기관인 방송통신위, 권익위원회, 감사원, 금융감독원, 대법원, 헌법재판소 등은 측근 인사를 임명하여 6월 항쟁 이후 확보된 민주주의마저 훼손시켜 왔습니다.

또한 윤석열 정부는 굴종외교로 미국의 중국·러시아 제재 돌격대 역할을 하면서, 작년에만 대중국 무역적자가 180억 달러를 기록했고 러시아산 에너지 대신 중동·호주·미국 등에서 비싼 에너지 구입으로 석유·가스 가격이 급등하였습니다. 국내적으로는 고금리로 가계부채는 늘어나는데, 공공요금 등 물가폭등과 실질임금 하락으로 민생은 무너졌습니다.

윤석열 정부의 폭정은 지속될 수 없습니다.

국민들은 윤석열 정부 2년에 대해 준엄한 심판을 내렸습니다. 중간평가인 총선에서 국민의 힘은 겨우 108석에 그치면서 국정운영의 주도권을 상실하였습니다. 국민들은 '외세 굴종', '검찰 독재', '노동자·민중 탄압과 민생 실종' 등으로 실패한 국정기조를 바꿀 것을 요구하고 있습니다.

민주노총은 윤석열 정권 심판 민심을 따라, 민주주의 회복과 사회공공성 강화에 주력하고, 거부권 행사로 좌절된 노조법 개정 등을 시급히 추진할 것입니다.

오늘 토론회는 민주노총, 한국노동사회연구소, 참여연대, 한국사회경제학회, 한국산업노동학회 등 다섯 개 단체가 함께하는 뜻깊은 자리입니다. 다양한 토론으로 사회 대전환을 촉구하는 진보적인 정책대안이 생산되길 바랍니다.

토론회를 준비해 주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

인 사 말

참여연대 공동대표 한 상 희



안녕하십니까.

이제 윤석열 정부 2년이 지납니다.

세상의 가장자리로 내몰린 우리들에게는 너무도 긴 시간이었습니다. 국가가 사라졌기 때문입니다. 무릇 민주사회에서 국가라는 것은 우리들의 안전과 삶을 도모하는 조직체여야 합니다. 하지만 윤석열 정부 2년은 대한민국의 실체를 지워갔습니다. 그 정부는 국민 위에 군림하기만 할 뿐, 국민의 목소리에 귀 기울이지 않았습니다.

그 정부는 권력을 행사할 뿐, 우리의 아픔과 눈물은 거들떠 보지 않았습니다. 그 정부는 자기 정파의 이익만 우선하였을 뿐, 우리의 삶이 어떠하여야 하는지 생각하지 않았습니다. 분명 대한민국은 민주공화국이지만, 윤석열 정부 2년의 대한민국은 그들만의 리그가 되어 허공에 부유하고 있었을 뿐이었습니다.

얼마전 제22대 국회의원 총선이 있었습니다. 야당에 압도적인 다수의석을 부여한 유권자들은 분명 윤석열 정부를 불신임했습니다. 하지만, 제21대 국회의 무력함을 경험한 우리들은 앞으로의 3년이 우리의 것이 될 것이라는 확신은 갖지 못하고 있습니다. 거대양당이 지배하는 정치는 변혁은커녕 세상을 해석하는 것조차도 한정된 시각에 차폐될 위험을 안고 있기 때문입니다. 다양한 사람들이 살아가는 다양한 삶의 모습들이 이들의 정치에 어떻게 투영될지 걱정하지 않을 수 없습니다.

오늘의 토론회는 이런 질곡과 걱정을 털어버리는 자리가 되었으면 합니다. 지난 2년을 돌아보되, 그 억압의 나날과 함께 이를 이겨내기 위해 우리들이 흘린 피와 땀을 되돌이킬 수 있으면 좋겠습니다. 앞으로의 3년을 전망하되, 우리의 감각 주변에 자리한 약자들과 소수자들의 일상을 같이 떠올릴 수 있으면 더 좋을 듯 합니다. 정치는 그들의 것이 아니라 바로 우리들의 것이기 때문입니다.

오늘의 토론회는 광장을 준비하는 자리가 되었으면 합니다. 모두가 모두를 위해 말하며 모두가 모두를 위해 함께 춤추는 그런 광장 말입니다. 이 정치를 우리들의 것으로 만들려면 수많은 '우리'들이 모여야 합니다. 고민은 의지와 결단으로 이어져야 하며 그것은 다시 실천으로 재현되어야 합니다. 그러기 위해서는 오늘의 고민을 각자의 목소리로 풀어내어야 하며, 그 목소리

에 우리들 모두가 귀기울일 수 있어야 합니다. 배를 뒤집는 것이 물이라고 하지만, 그 물은 수 많은 강물들이 모여든 것이기에 그리할 수 있음을 잊지 않아야 할 것입니다.

다시 신발끈을 묶어 봅시다. 혼자 말하기를 좋아하는 이 정부를 향해 우리들의 삶은 중요하다고 외칩시다. 말할 수 있다는 것은 곧 권력을 가진 것이라 합니다. 그러나 진정한 권력은 오늘 이 자리에서 오고가는 말들에서 나올 터입니다. 그래서 비판과 대안으로써 이 자리에 참여하신 패널들, 그들과 함께 공감과 연대로써 그 말의 힘을 더해주시길 방청인들이 너무도 고맙게 느껴 집니다.

모쪼록 오늘 이 자리가 새로운 정치를 이끄는 한 점 불씨가 될 수 있도록 여러분들의 지혜와 의지를 모아 주시기 바랍니다.

감사합니다.

인 사 말

한국노동사회연구소 소장 이 명 규

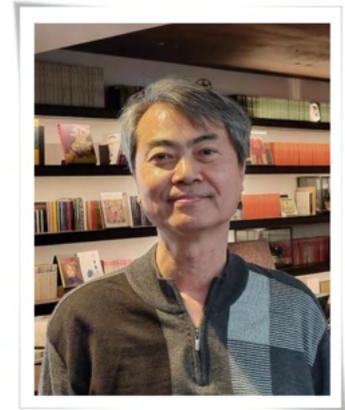


4.10 총선 결과는 현 정부의 노동정책에 대한 국민들의 평가와 함께, 근본적인 사회 변화에 대한 강력한 요구가 있음을 분명히 보여주었습니다. 이는 정치, 경제, 사회 각 분야에서의 구조적 변화를 향한 명확한 메시지로, 오늘 우리가 논의할 노동 정책이 그 중심에 있음을 의미합니다. 민주노총, 한국노동사회연구소, 한국사회경제학회, 한국산업노동학회가 공동 주최하는 이 토론회는 “총선 심판 민심은 사회 대전환을 요구한다”는 제목에 그 메시지를 담고자 합니다.

윤석열 정부는 2022년 화물연대본부 파업을 불법으로 간주하고 건설노조를 ‘건설폭력배’로 규정하는 등 반노동 정책을 추진해왔습니다. 노동시간과 실업급여 제도 개편을 시도하였으나, 큰 논란을 일으키며 정책 추진을 중단하였고, 시행령 개정을 통해 정책을 강행하려 했습니다. 또한, 노조 때리기에 집중하면서 체불임금 문제와 특수고용 노동자 보호에 실패하는 등 행정력이 미치지 못하는 모습이 연출되었습니다. 이로 인해 사회적 대화의 필요성이 강조되고 있으며, 정부의 이러한 정책이 총선에서 반노동적 정책에 대한 제동을 요구하는 결과로 이어졌습니다. 윤석열 정부는 국민의 목소리에 귀 기울이고, 국민의 삶을 개선하기 위해 노력하라는 위민정신(爲民精神)을 되새겨야 합니다. 윤석열 정부 2년 동안 반복된 부자감세와 재정 악화는 복지 축소와 사회 서비스의 시장화로 이어졌으며, 각종 규제 완화와 무분별한 개발 정책으로 인해 노동과 경제, 환경 문제가 겹쳐지며 민생 위기가 심화되었습니다.

이 토론회를 통해 윤석열 정부의 노동정책을 엄정하게 평가하고자 합니다. 노동계, 시민사회, 그리고 연구자가 함께 모여 심도 있는 논의를 통해 우리 사회의 위기를 돌파할 수 있는 사회 대전환을 위한 구체적인 요구를 설정하는 자리가 되기를 희망합니다. 여러분의 적극적인 참여와 깊이 있는 토론이 우리 모두에게 소중한 통찰과 방향을 제시해 줄 것이라 믿습니다. 감사합니다.

지난 4.10 총선 결과에 나타난 민심의 회초리는 매서웠습니다. 국민은 윤석열 정부 지난 2년간의 정책 방향과 추진방식, 그리고 야당과 국민에 대한 태도 모두에 낙제점을 준 것입니다. ‘못 살겠다. 갈아보자’에 더하여 ‘꼴 보기 싫다. 갈아보자’까지 가세한 것입니다.



윤석열 정부는 지난 2년간 노동계와의 대화를 단절하고 노조를 악당화하며 노조를 주로 사법적 처리의 대상으로 간주해왔습니다. 경제정책 측면에서는 불황국면에서도 건전재정을 강조하며 정부지출을 줄였고, 시장주의적 논리에 따라 감세, 특히 부자감세를 추진하여 그 결과 큰 폭의 세수 감소가 발생하여 건전재정 기조에도 어긋나는 결과를 가져왔습니다. 사회정책 측면에서는 뚜렷이 가시화된 정책 변화는 없으나 담론 수준에서는 사회서비스의 민영화를 여러 번 내비쳤습니다. 의대 정원 확대는 필요성도 있고 국민의 지지도 강한 정책 방향입니다만 정교한 추진전략의 부재로 인해 아직 성과를 내지 못하고 있고 과도기적 혼란으로 인해 환자들이 큰 고통을 겪고 있습니다.

윤석열 정부의 실정(失政)의 바탕에는 서민의 고단한 삶에 대한 인식과 관심의 부족이 깔려 있다고 생각합니다. 야당은 윤석열 정부를 강하게 비판하며 맞서왔지만, 그간 여야 간의 정치적 갈등의 주된 축은 주요 정치인들의 사법적 처리 문제 등 좁은 의미에서의 정쟁이었지, 서민들의 경제적 처지를 개선하거나 기후위기나 저출생·고령화에 대처하는 방안을 둘러싼 갈등이 아니었습니다.

바다의 파도가 거칠게 일렁이더라도 바다 깊은 곳에는 별다른 변화가 없듯, 정치는 옆치락뒤치락 격하게 요동쳐왔지만 서민의 생활은 여전히 고단하고 한국 사회가 직면한 중장기적, 심층적 문제들은 해결의 조짐을 보이지 않고 있습니다. 한국의 정치인들은 그저 자신들의 이익을 대변하는 집단이 아닌가 싶습니다. 그리고 이렇게 된 데에는 시대에 뒤떨어진 선거제도, 정치제도가 자리 잡고 있는 것이겠지요.

우리 사회의 난제들의 해결방안과 관련하여 정부와 정치권에 기대할 것이 많지 않다면 시민사회에서 적극적으로 대안을 찾아 나서야겠지요. 그런 점에서 이번에 열리는 <윤석열 정

부 2년 노동·사회정책 평가 토론회>에서 윤석열 정부의 그간의 정책에 대한 엄정한 평가와 더불어 서민과 미래세대에 희망을 줄 수 있는 정책대안과 제도개혁대안이 나올 수 있기를 기대합니다. 단번에 시원스런 답이 나오기는 어렵겠지만 이런 노력이 축적되면서 우리 사회가 나아가야 할 길이 조금씩 더 선명하게 나타나리라 기대합니다. 이 행사에 발표와 토론으로 참여하시는 분들, 그리고 행사를 실무적으로 준비해주신 분들의 노고에 감사드립니다.

정권심판론의 승리로 끝난 지난 4월 10일 총선은 노동조합, 시민단체, 노동정책 연구자 모두에게 큰 화두를 던집니다. ‘심판론’ 대 ‘심판론’의 프레임 대결 속에서 오만과 독선으로 일관했던 정부에 대한 국민적 분노가 정권심판론의 승리로 끝났지만 정작 심판의 이유가 되었던 근본적 문제가 무엇인지 꼼꼼히 짚고 그에 대한 해법을 제시하는 정책 대결의 장은 마련되지 않았기 때문입니다. 집권 중반기에 치러지는 총선은 중간평가 성격이 강한 만큼 이번 선거는 윤석열 정부의 실정이 민심 이반으로 귀결되는 과정을 고스란히 드러냈습니다. 민주주의가 퇴행하고 경제 침체 속에서 민생이 고단해진 만큼 실정에 대한 실망과 분노도 커졌고, 그 결과 집권 여당은 참패했습니다. 그러나 민생 파탄의 근원에 있는 정부 정책을 비판하면서 기후 위기와 사회 불평등 해소방안을 체계적으로 제시해야 할 야당은 ‘심판론’의 당위에만 호소하며 누가 더 현 정부에 대한 반대 구호를 가장 선명하게 내세우는지에만 집중하는 모습을 보였습니다. 그 결과 불안정 비정규 노동, 여성, 청년, 기후 위기와 관련된 의제와 정책은 실종되었고 심판론만 남게 된 선거가 치러졌습니다.



사전투표가 끝난 지난 4월 8일 김희원 한국일보 기자는 칼럼의 지면을 빌어 선거가 심판의 끝이 아니라 시작이 되도록 하자고 호소하며 ‘이제 심판의 이유였던 그 문제를 해결하라고 요구하는 시간이 왔다’고 하였습니다. 그렇습니다. 이제 프레임 대결 구도 속에서 사라졌던 정책 대결의 기회를 복원해야 합니다. 실정의 근원에 놓인 우리 사회 중층적 불평등의 구조를 드러내고 문제 해결을 촉구해야 하는 시간입니다. 노동시장 이중구조 해소를 주장하면서 정작 원청의 사용자 책임을 요구하는 비정규 하청 노동자들의 단체교섭권 행사를 불법화하고 억제해 온 정책에 대해, 다단계 하청구조 근절과 건설 현장의 열악한 노동조건 개선을 추구해온 노동조합의 활동마저도 ‘건폭’ 행위로 매도하며 불안정 취약 노동자들의 노동3권을 탄압해 온 정책에 대해, 구조적 성차별을 부인하며 교차적 불평등으로 고통받는 여성 노동자들을 더욱 주변화하고 배제해 온 정책에 대해, 말로는 산업안전 강화의 필요성을 강조하면서도 중대재해법 시행령 개정 시도로 산업안전망을 더욱 취약하게 만드는 정책에 대해, 정의로운 전환과 노동의 관점에서 기후 위기에 대한 대응을 모색하지 않는 정책의 부재에 대해 비판의 목소리를 내며 대안을 마련하라고 촉구해야 할 시간입니다.

물론 이 시간이 비판을 위한 비판에 머물러서는 안 될 것입니다. 문제의 원인을 파악하여 그 해결을 촉구하는 과정은 변화를 위한 방향의 제시와 함께 이루어져야 할 것입니다. 이를 위해서는 노동·시민사회가 현 노동정치와 노동정책의 문제를 비판하면서 이를 해결할 방안을 함께 탐색하고 제시하는 과정이 필요합니다. 고용형태별, 성별, 기업규모별 심각한 격차, 불안정 취약 노동자들의 열악한 노동조건 및 사회·산업안전망, 기후위기와 불평등 심화에 대해 노동조합·시민단체·학계가 공동으로 문제의 근원을 분석하고 이를 해결하기 위한 정책 대안을 지속적으로 마련, 제시하는 것이 필요합니다. 그런 의미에서 오늘의 토론회는 정말 뜻깊은 시간이라고 생각합니다. 이 토론회를 계기로 앞으로도 꾸준히 노조 시민단체 학계가 노동·사회 개혁 의제를 포함한 우리 사회의 근본적 문제에 대해 함께 토론하고 해결 방안을 모색하는 자리가 이어지길 기대합니다. 오늘 토론회에 발표, 사회, 토론으로 참여해주신 분들, 그리고 이 행사를 준비해주신 분들의 노고에 깊이 감사드립니다.

1부_토론발제 01

**윤석열 정부 2년
노사관계 정책 평가**

박 용 철

한국노동사회연구소 선임연구위원

윤석열 정부 2년, 노사관계 정책 평가

박용철(한국노동사회연구소)

1. 윤석열 정부 2년, 노사관계의 위치

1) 거시경제정책

○ 긴축재정과 정부 역할

- 코로나19가 종료되었지만, 고금리, 고물가, 고유가 등의 지속으로 경기가 쉽게 회복되지 않고 있는 상황에서 현 정부는 재정건전성 확보를 경제정책의 우선적인 목표로 삼고 있으며, 여기에 기업수익 악화, 부자감세 등이 세수 감소(세수 결손 56조원; 기획재정부, 2023)로 이어지면서 경제성장률은 2022년 2.6%, 2023년 1.4%로 역대급 수준을 나타냄.
- 불황상황임에도 불구하고 정부에서 재정지출을 최소화 하는 상황에서 민간부문이 극도의 어려움을 겪고 있지만, 그나마 민간소비가 고군분투하면서 미약하게나마 경기를 이끌고 있으며, 정부소비는 기여도가 낮은 상황임(2023년 경제성장률 1.4% 중, 정부소비기여도 0.2%p, 민간소비기여도 0.9%p; 한국은행, 2023).

2) 노동시장 정책과 노사관계

○ 노동시장 이중구조 해소와 정책의 괴리

- 노동시장 이중구조 해소를 노동정책의 우선과제로 내세웠지만, 전반적인 경제정책이 사용자와 부유층 중심으로 추진되고 있으며, 실질적으로 노동시장 이중구조를 해소하기 위한 정책은 전무했다고 볼 수 있음.
- 정부의 긴축재정정책으로 경기침체와 내수시장 회복이 장기화 조짐을 보이고 있는 상황에서 물가상승률에도 못 미치는 최저임금 인상률, 복지제도의 축소, 일자리정책 폐지 등으로 다수의 국민과 노동자는 생계에 어려움을 겪고 있는 상황임.

○ 노사관계 관련 정책의 부재 및 지엽성

- 기업 중심, 부유층 중심의 경제정책과 이중노동시장 해소에 역행하는 노동시장 정책·복지정책 상황에서 소위 노사법치주의라고 하는 무원칙적인 논리와 지엽적인 정책으로 노사관계 본연의 역할을 외면하고 있고, 사회적 대화 역시 답보상태에 머무르고 있음.
- 윤석열 정부 2년 동안 추진해 온 노동개혁과 이중노동시장 해소정책의 주요 사업 역시 지엽적 성격이 다수를 이루고 있는 상황임.

○ 노동분야 국정과제

- 120대 국정과제 중, 노동분야는 “[약속 10] 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.”에 제시되어 있으며, 노사관계는 “[50] 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현”에 일부 포함되어 있음.
- 주요 정책을 보면, 공정한 채용기회 보장, 취약계층 노동권 보호, 양성평등 일자리 구현, 공정한 노사관계 구축 등이며, 구체적인 내용은 산적한 노동문제를 해결하기에는 부분적·지엽적 내용들이라고 할 수 있음.

[그림 2] 윤석열 정부 노동분야 국정과제

[약속10] 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.

- 49. 산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 인건관리체계 구축 지원
- 50. 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현
- 51. 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축
- 52. 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화
- 53. 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고
- 54. 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원
- 55. 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화

자료: 대한민국정부(2022), 윤석열정부 120대 국정과제.

<표 1> 노사관계 분야 “[50] 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현” 주요 내용

<ul style="list-style-type: none"> ○ (공정한 채용기회 보장) 공정채용법 입법 및 공정채용문화 확산 뒷받침, 공공·민간부문 최종면접자의 탈락 사유 자율적 피드백 시행 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 정년·장기근속자 자녀 우선채용 등 단체협약상 불공정 채용 시정 ○ (취약계층 노동권 보호) 청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련, 임금체불 신속해결 등 취약근로자 보호 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련 ○ (양성평등 일자리 구현) 육아휴직기간 및 육아휴직 급여 적용대상(특고 등), 배우자 출산휴가·난임휴가기간 확대 등 일·가정 양립 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 성별근로공시제를 단계적으로 도입해 양성평등 일자리 기반 조성 ○ (공정한 노사관계 구축) 사용자의 부당해고·부당노동행위, 노조의 불법파업 등은 법과 원칙에 따라 처리, 공무원·교원노조 근무시간 면제제도 도입

자료: 대한민국정부(2022), 윤석열정부 120대 국정과제.

2) 고용노동부 업무추진 방향 발표

○ 고용노동부의 업무추진 개요

- 현 정부 출범 이후 노동개혁 관련 주요 추진 상황을 보면, 2022년 6월 「노동시장 개혁 방향」 발표, 7월 「미래노동시장 연구회」 발족 및 12월 권고문 발표, 「노동조합의 재정 투명성 관련」 장관 브리핑이며, 2023년 1월 노동개혁 추진 계획 발표, 2월 경사노위 산하 「노사관계 제도·관행개선 자문단」 및 「노동시장 이중구조 개선 연구회」 발족 등으로 요약할 수 있음.

<표 2> 노동개혁 추진 상황(고용노동부 홈페이지 게시)

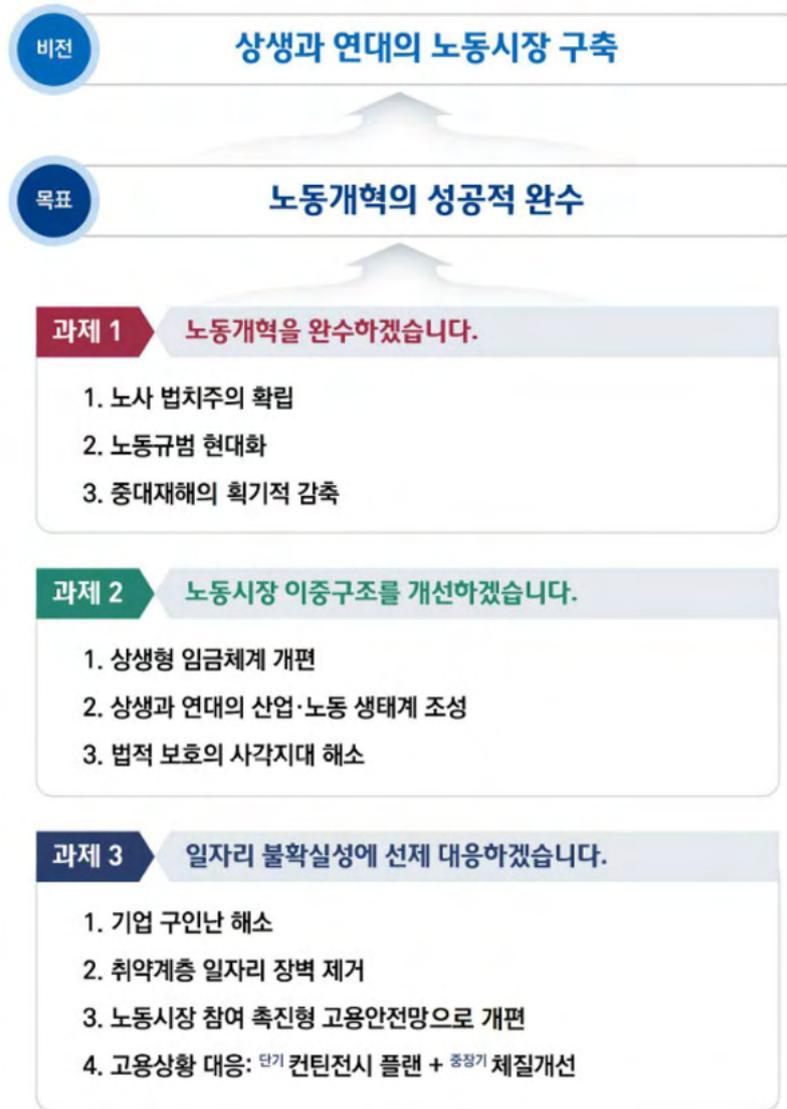
<p>* 2022년</p> <p>'22.06.23. 「노동시장 개혁 방향」 발표</p> <p>'22.07.18. 「미래노동시장 연구회」 발족</p> <p>'22.08.18. - 1차 브리핑</p> <p>'22.09.16. - 이중구조 개선을 위한 현장 노·사·민·정 토론회</p> <p>'22.09.29. - 노동3대 학회 공동 토론회</p> <p>'22.10.17. - 2차 브리핑</p> <p>'22.11.15. - 3차 브리핑</p> <p>'22.12.12. 미래노동시장 연구회 권고문 발표</p> <p>'22.12.26. 「노동조합의 재정 투명성 관련」 장관 브리핑</p> <p>* 2023년</p> <p>'23.01.09. '23년 업무보고를 통해 노동개혁 추진 계획 발표</p> <p>'23.02.02. 「상생임금 위원회」 발족</p> <p>'23.02.08. 경사노위 산하 「노사관계 제도·관행개선 자문단」 발족</p> <p>'23.02.09. 경사노위 산하 「노동시장 이중구조 개선 연구회」 발족</p>

자료: 고용노동부 홈페이지(<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/propulsion/main.do>).

○ 2023년 노동개혁 관련 업무보고

- 주요 추진 상황 중, 현 정부의 노동정책을 가장 잘 확인할 수 있는 것은 2023년 1월 9일 “2023년 주요업무 추진계획”으로서 크게 노동개혁 완수, 노동시장 이중구조 개선, 일자리 불확실성 대응 등 세 가지 과제로 구분하여 세부계획을 수립하여 추진하고 있음.
- 세 과제 중, 노사관계와 관련해서는 첫 번째 과제인 “노동개혁 완수”인데, 여기에는 노동조합 회계 투명성 제고, 불법·부당한 관행 개선, 5대 불법·부조리 근절, 근로시간 제도 개선, 근로자대표 제도 개선, 파견제도 선진화 등이며, 산업안전 관련 중대재해 감축 로드맵 이행과 산업안전 관계법령 정비가 포함되어 있음.

[그림 3] 2023년 주요업무 추진계획 구도(고용노동부)



자료: 고용노동부(2023), “2023년 주요업무 추진계획”.

<표 3> 2023년 주요업무 추진계획 주요 내용(고용노동부)

<p>1. 미래세대를 위한 노동 개혁, 성공적 완수</p> <p>(노동조합 회계 투명성 제고) 노동조합이 시대변화에 발맞춰 사회적 위상에 걸맞는 책임을 다할 수 있도록 운영과 회계의 투명성 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노동조합법 시행령 개정 착수(3월) - 「노동조합 회계 공시시스템」 3분기 구축 목표로 추진, 법제화 병행(2월 개정안 발의). <p>(불법·부당한 관행 개선) 고용노동부 홈페이지 내에 「온라인 노사 부조리 신고센터」 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭력 등을 통한 노동조합 활동 방해, 노동조합 재정 부정사용, 포괄임금제 오남용 등 노사의 불법·부당행위 전반이 신고대상 - 의심 사례에 대해서는 신속한 지도·점검 및 시정 조치 예정이다. - 불법·부당행위에 대한 규율 신설도 추진(2월 개정안 발의)
--

(5대 불법·부조리 근절) ①포괄임금 오남용, ②임금체불, ③부당노동행위, ④ 불공정 채용, ⑤직장내 괴롭힘 등 노동시장의 5대 불법·부조리 근절

- 공짜야근을 유발하는 포괄임금 등 편법적 임금지급 관행 근절을 위한 종합대책 마련
- 상습 임금체불에 대해 신용제재 · 정부지원 사업 제한 등 제재 강화 방안 마련(1분기)

(근로시간 제도 개선) 근로자의 선택권을 확대하면서 글로벌 스탠다드에 맞도록 근로시간 관리단위를 현재 주 단위에서 최대 연단위까지 다양화

- 선택근로제 정산기간을 전 업종 대상 3개월로 확대하는 등 제도 개선 추진
- 근로일 간 11시간 연속휴식 보장 등 건강권 보호 방안 병행

(근로자대표 제도 개선, 파견제도 선진화 등)

- 근로자대표의 민주적 선출 절차와 권한 등을 명확히 규정하고, 사업장 내에서 특정 직군·직종 근로자가 근로시간제도 등 자신에게 맞는 근로조건을 결정할 수 있도록 부분 근로자 대표제도 도입
- 파견근로자 차별해소, 파견대상업무 확대, 현장 불확실성 최소화를 위한 파견-도급 구별 기준 법제화 등 파견제도 선진화를 위한 법·제도 개선을 추진하고, 합리적 노사관계 지원을 위해 대체근로와 함께 노조설립, 단체교섭 등 제도 전반에 대한 개편방안 마련

(중대재해 감축 로드맵 이행)

- 중대재해 취약분야를 집중지원한다. 추락·끼임·부딪힘 등 3대 사고유형을 집중점검하고 (1만개소), 50인 미만 소규모· 제조업 사업장에는 위험공정개선을 집중 지원(4,820억원).
- '위험성평가'를 핵심 예방수단으로 확립
- 참여와 협력으로 안전문화를 확산

(산업안전 관계법령 정비)

- 1월부터 전문가 TF를 운영하여 「중대재해처벌법」의 1년 간의 시행 성과를 평가하고, 처벌요건 명확화 및 제재 방식개선 등 법 개정 추진
- 산업안전보건 관계법령 또한 기술변화 등 환경변화를 반영하여 현장성 있게 정비

2. 노동시장 약자 보호를 위한 이중구조 개선(참고)

(상생형 임금체계 개편) 「상생임금위원회」를 1월 중 발족

- 임금체계 개편과 격차 해소를 촉진하기 위한 법·제도·정책 개선방안과, 임금체계 개편 기업에 대해 정부 지원을 차등화하는 등의 제도적 지원방안 논의
- 인사·노무 역량이 취약한 중소기업도 직무·성과 중심 임금체계 개편을 추진할 수 있도록 컨설팅을 확대하고, 임금정보시스템을 연내 구축하여 업종·직종별로 노사가 필요로 하는 정보 제공

(원하청 상생모델 확산) 2월까지 조선업 '상생협력 실천협약'을 체결하고, 정부는 안정적인 인력수급, 공정거래질서 확립, 임금·복지 격차 완화 등 관련 정책 패키지를 지원함으로써

‘조선업 상생모델’ 구축, 이후 실태조사를 통해 타 업종을 선정하고 확산 유도

(법적 보호의 사각지대 해소)

- 노무제공자 권리보장을 위한 입법과 함께 근로기준법도 근로자 인격권 보호를 중심으로 사업장 부담을 고려하면서 5인 미만 사업장에 단계적 적용 확대 추진
- 차별시정제도 실효성 제고를 위해 비교대상 근로자 범위 확대, 신청기간 연장 등 추진

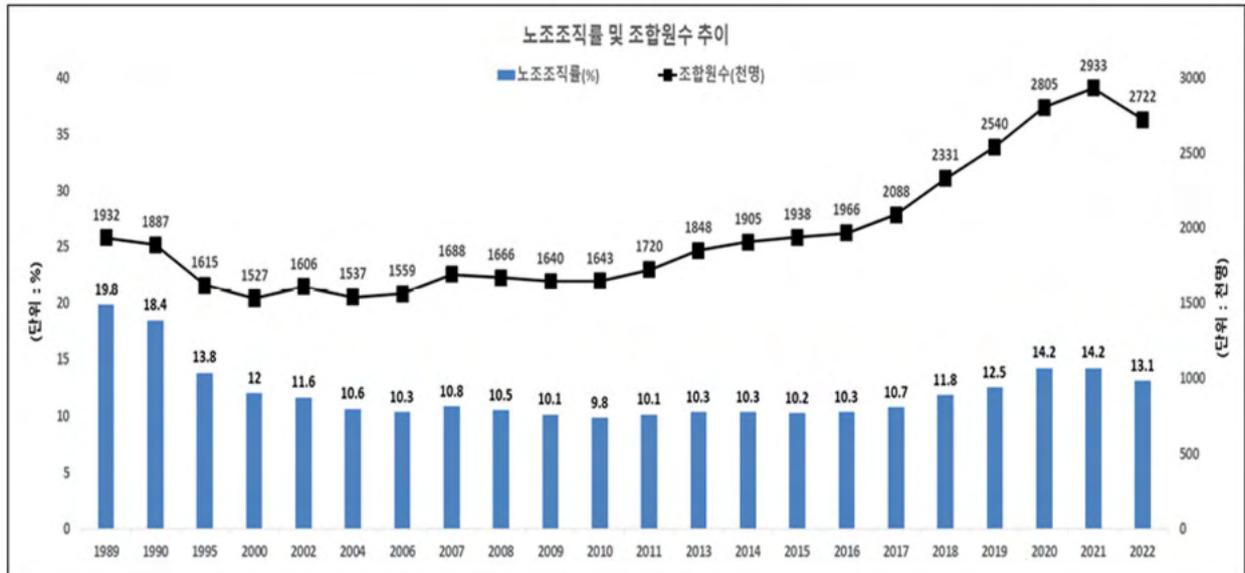
자료: 고용노동부(2023), “2023년 주요업무 추진계획”.

3. 윤석열 정부 2년, 노사관계 관련 현황

○ 노조 조직률

- 고용노동부에서 2023년 말 발표한 2022년 기준 노조 조직률은 13.1%로서 2020~21년 14.2%에서 하락한 것으로 나타남.
- 민간부문 조직률은 10.1%, 공공부문 조직률은 70.0%였으며, 사업체 규모별 조직률을 보면, 300명 이상 사업장은 36.9%, 100~299인 사업장은 5.7%, 30~99인 사업장은 1.3%, 30명 미만 사업장은 0.1%로 나타남.

[그림 4] 노조조직률 추이



자료: 고용노동부(2023), 2022 전국노동조합 조직현황.

<표 4> 민간·공공부문 노조조직률 추이

구분	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
민간(%)	9.0	9.7	10.1	11.3	11.2	10.1
공공(%)	63.2	68.4	70.5	69.3	70.0	70.0

자료: 고용노동부(2023), 2022 전국노동조합 조직현황.

<표 5> 사업장 규모별 노조조직률 현황(2022년)

구 분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자수(명)	12,058,000	4,187,000	2,149,000	3,011,000
조합원수(명) (조직률)	7,734 (0.1%)	56,245 (1.3%)	122,017 (5.7%)	1,111,163 (36.9%)

자료: 고용노동부(2023), 2022 전국노동조합 조직현황.

○ 노사분규건수 및 근로손실일수 추이

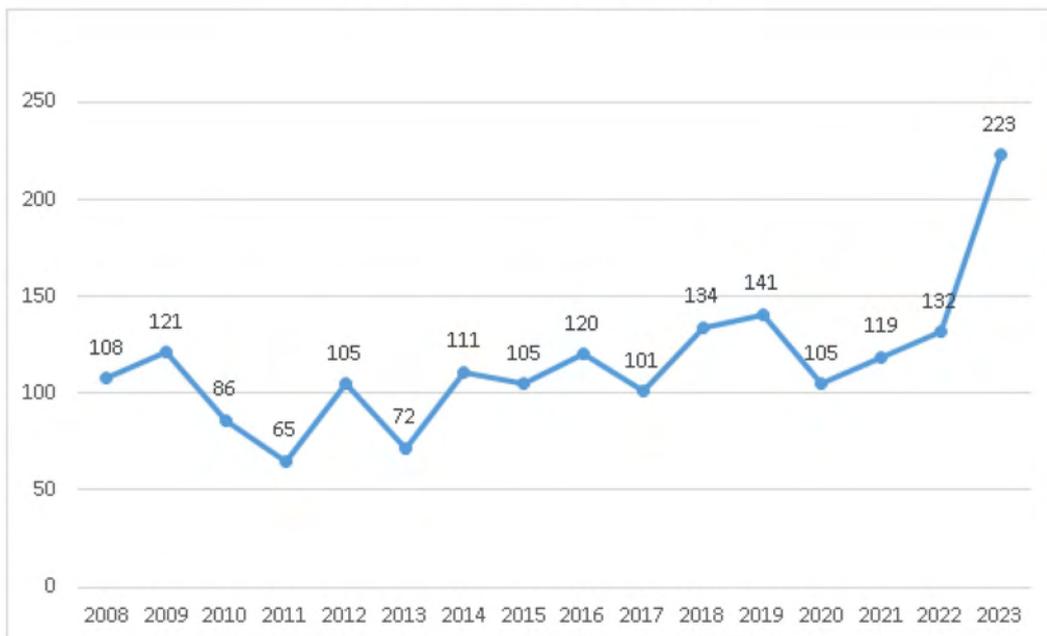
- 노사분규건수 추이를 보면, 2022년은 132건, 2023년은 223건으로 2022년까지 100건 전후를 보이던 것이 2023년 들어 2배 수준으로 증가함. 반면, 근로손실일수는 노사분규건수가 크게 증가하였음에도 2022년 343천일, 2023년 355천일로 하락 안정세를 보임.

<표 6> 노사분규건수 및 근로손실일수 추이

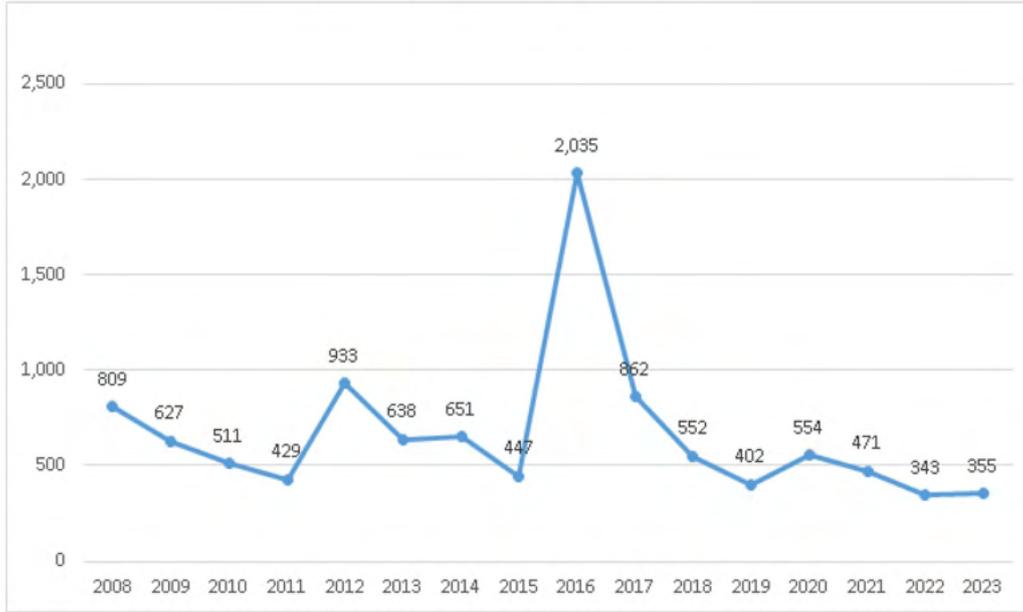
구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
노사분규건수(건)	108	121	86	65	105	72	111	105	120	101	134	141	105	119	132	223
근로손실일수(천일)	809	627	511	429	933	638	651	447	2,035	862	552	402	554	471	343	355

자료: 고용노동부, 「노사분규통계」.

[그림 5] 노사분규건수(건)



[그림 6] 근로손실일수(천일)



○ 산업재해 현황

- 산업재해 현황을 보면, 2022년 재해자수는 130,348명, 사망자수는 2,223명, 사망만인율은 1.10‰로 최근 10여년간의 수치 중 가장 높은 수준을 보이고 있음.

<표 7> 산업재해 현황

구분	사업장수 (개소)	근로자수 (명)	요양재해자수 (명)	사망자수 (명)	요양재해율 (%)	사망만인율 (‰permyriad)
2010년	1,608,361	14,198,748	98,645	2,200	0.69	1.55
2011년	1,738,196	14,362,372	93,292	2,114	0.65	1.47
2012년	1,825,296	15,548,423	92,256	1,864	0.59	1.20
2013년	1,977,057	15,449,228	91,824	1,929	0.59	1.25
2014년	2,187,391	17,062,308	90,909	1,850	0.53	1.08
2015년	2,367,186	17,968,931	90,129	1,810	0.50	1.01
2016년	2,457,225	18,431,716	90,656	1,777	0.49	0.96
2017년	2,507,364	18,560,142	89,848	1,957	0.48	1.05
2018년	2,654,107	19,073,438	102,305	2,142	0.54	1.12
2019년	2,680,874	18,725,160	109,242	2,020	0.58	1.08
2020년	2,719,308	18,974,513	108,379	2,062	0.57	1.09
2021년	2,876,635	19,378,565	122,713	2,080	0.63	1.07
2022년	2,976,026	20,173,615	130,348	2,223	0.65	1.10
평균	2,351,925	17,531,320	100,811	2,002	0.58	1.16

자료: 고용노동부, 「산업재해현황」.

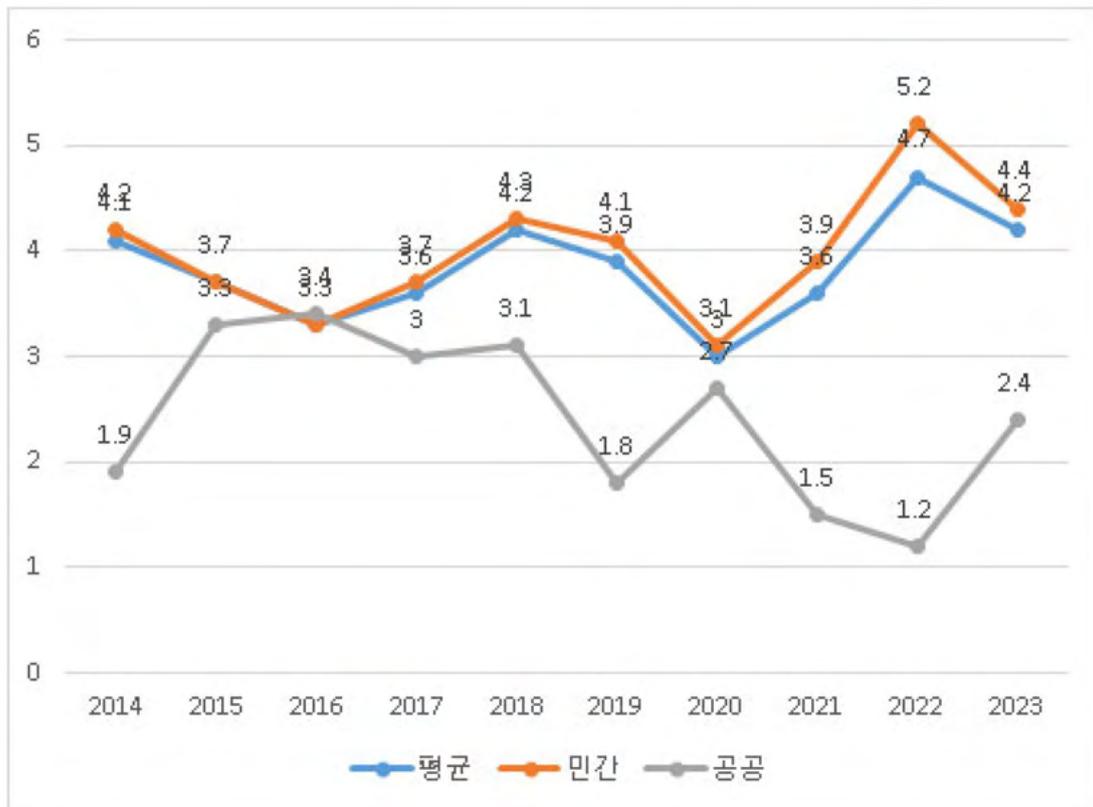
○ 협약임금 인상률¹⁾ 현황

- 협약임금 인상률 현황을 보면, 2023년 4.2%로 2022년 4.7%에 비해서는 약간 감소했지만, 10년간 평균치인 3.8%에 비해서는 높은 수준을 보임.

<표 8> 협약임금 인상률 추이(%)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	평균
전체	4.1	3.7	3.3	3.6	4.2	3.9	3.0	3.6	4.7	4.2	3.8
민간	4.2	3.7	3.3	3.7	4.3	4.1	3.1	3.9	5.2	4.4	4.0
공공	1.9	3.3	3.4	3.0	3.1	1.8	2.7	1.5	1.2	2.4	2.4

자료: 고용노동부, 「임금결정현황조사(구 임금교섭타결현황조사)」.



○ 노동자 임금인상률 등 현황

- 100인 이상 유노조 사업장에만 해당되는 협약임금 인상률 외에 전체 임금노동자의 임금인상률 현황을 보면, 2022년 4.9%, 2023년 2.5%로 나타났는데, 이는 협약임금 인상률 4.7%, 4.2%에 비해 낮은 수준이며, 최저임금인상률 5.1%, 5.0%는 물론, 소비자물가상승률인 5.9%, 3.6%에도 미달하는 수준임을 알 수 있음.

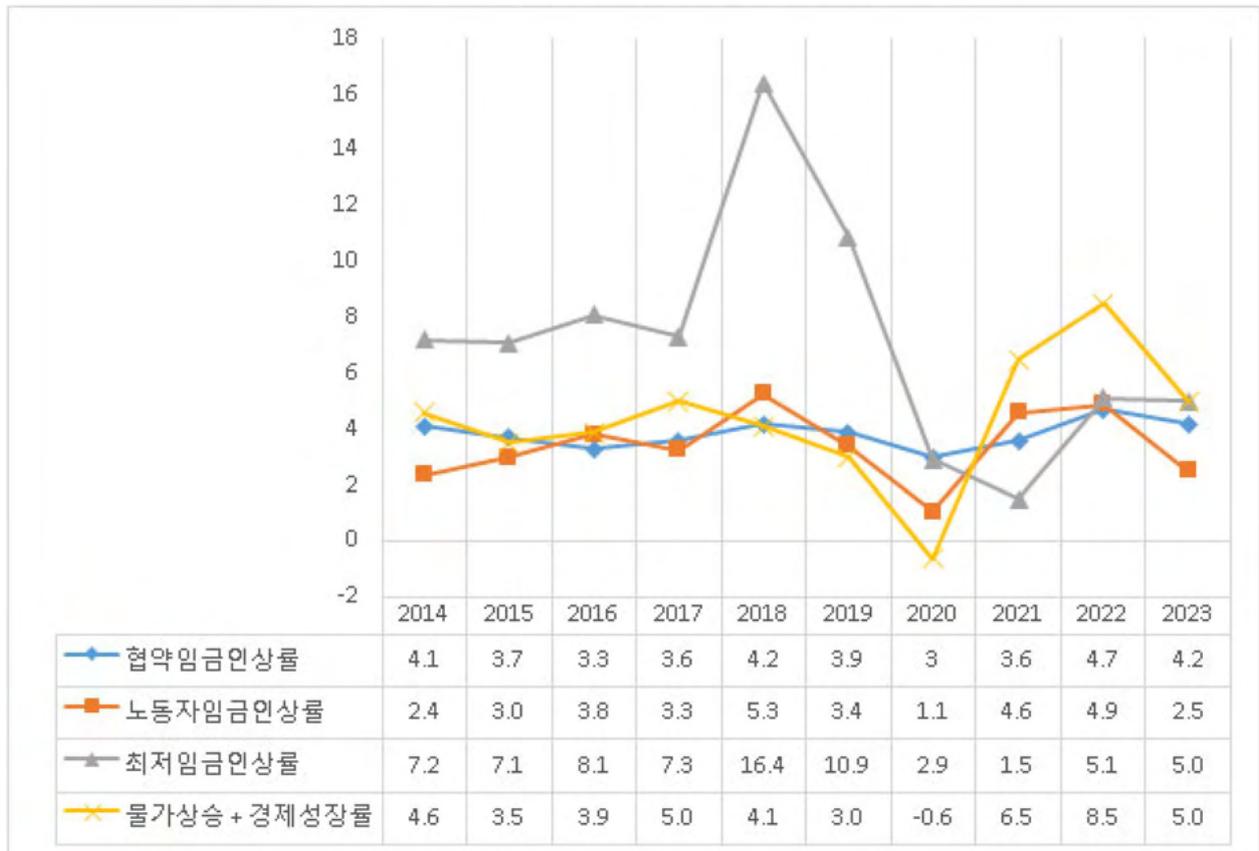
1) 정액급여와 고정상여금을 대상으로 100인 이상 기업 노사가 단체협약에서 합의한 임금인상률을 말함.

<표 9> 노동자 임금인상률 등 추이(%)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	평균
전체	2.4	3.0	3.8	3.3	5.3	3.4	1.1	4.6	4.9	2.5	3.4
1~4인	1.4	3.7	3.5	3.8	6.2	5.5	4.7	2.6	5.0	2.6	3.9
5~9인	1.7	4.9	3.5	4.4	5.5	4.5	2.7	4.8	4.4	2.3	3.9
10~29인	3.8	4.4	3.8	3.6	4.3	3.8	2.6	2.9	3.5	3.1	3.6
30~99인	4.6	2.8	3.3	1.7	4.0	4.2	1.2	4.6	4.1	0.3	3.1
100~299인	-1.4	1.3	5.2	6.4	3.7	3.9	0.0	6.5	4.9	1.3	3.2
300인이상	5.2	3.7	2.3	0.5	6.5	1.0	-2.1	6.5	6.1	2.5	3.2
최임인상률	7.2	7.1	8.1	7.3	16.4	10.9	2.9	1.5	5.1	5.0	7.2
물가상승률	1.3	0.7	1.0	1.9	1.4	0.4	0.5	2.5	5.9	3.6	1.9
경제성장률	3.3	2.8	2.9	3.1	2.7	2.6	-1.1	4.0	2.6	1.4	2.4
물가+경제	4.6	3.5	3.9	5.0	4.1	3.0	-0.6	6.5	8.5	5.0	4.4

자료: 고용노동부, 「사업체노동력조사」 등. 재정리. * 물가상승률은 소비자물가상승률임.

[그림 7] 임금인상률 및 경제지표 추이(%)



4. 윤석열 정부 2년, 노사관계 주요 이슈

○ 노사관계 관련 주요 사건 및 이슈

- 윤석열 정부 2년간 주요 사건 및 이슈를 요약하면, 미래노동시장연구회 활동, 공공기관 혁신안 관련 이슈, 노동조합 운영 관련 이슈, 화물연대 노동자 투쟁, 중대재해처벌법 시행, 노란봉투법 입법 추진, 사회적 대화 관련 이슈 정도로 정리할 수 있음.

<표 10> 윤석열 정부 2년, 노사관계 관련 주요 사건 및 이슈 일지

일자	주요 내용
2022. 05.16	한국경총, 중대재해처벌법 시행령 개정 건의
06.23	이정식 노동부장관, '노동시장 개혁 추진방향' 발표
06.07	공공운수노조 화물연대본부, '안전운임제 일몰조항 폐지와 확대적용' 파업 돌입
06.16	윤석열 정부 '새 정부 경제정책 방향 발표회'
10.06	김동명 한국노총 위원장, 김문수 경사노위 위원장과 첫 간담회(한국노총) 노동부 미래노동시장연구회, 근로시간 제도개편논의 내용 공개
11.23	공공부문 파업 일정 발표
11.29	윤석열 대통령, 화물연대 파업에 대해 업무개시명령 발동
11.30	이정식 노동부장관, 중대재해 감축 로드맵 발표
12.02	국제노동기구(ILO), ILO협약 87호(결사의 자유와 단결권 보장)와 29호 및 105호(강제노동 등 금지) 위반에 대한 긴급개입을 한국정부에 통보
12.12	노동부 미래노동시장연구회, '노동시장개혁 추진 방향' 대정부 권고안 발표
12.26	윤석열 대통령, '노동시장의 이중구조와 노노간 착취구조 타파 시급' 언급 기재부 공공기관운영위원회, 공공기관 혁신안 의결
2023. 01.09	이정식 노동부장관, 2023년 노동부 업무계획 대통령 보고
02.02	고용노동부 '상생임금위원회' 발족
02.13	대우조선해양, 금속노조 거제통영고성조선하청지회 조합원 67명 고소 한국경총 등 경제6단체, 노조법 2·3조 개정안 심의중단 및 법안 폐기 요구
02.21	국회 환경노동위원회, 노조법 2, 3조 개정안(노란봉투법) 의결 김동명 한국노총 위원장, 경사노위 방문. "경사노위가 정부 용역업체 자임" 비판
02.27	조선업상생협약체 '조선업 노동시장 이중구조 개선을 위한 상생협약' 체결
03.06	비상경제장관회의, '근로시간제도 개편방안' 확정, 근로기준법 개정안 입법 예고
03.21	윤석열 대통령, '주당 60시간 이상의 근무는 건강 보호 차원에서 무리'
04.06	노동부, 포괄임금 고정연장근로 오남용 의심 사업장 87곳 근로감독 착수 발표
04.12	노동부, 전국 102개 근로자종합복지관 실태조사 결과 발표
04.21	노동부, 민주노총/금속노조/언론노조 등 노조법 제14조(회계 관련) 위반 조사시도
05.14	노동부, 온라인 노사 부조리 신고 사례 공개
09.03	노동부, 근로시간면제·노조운영비 원조 등 노조법상 지원제도 관련 근로감독
09.05	노동부, 소득세법 시행령 개정안 2024년 10월 1일로 변경 시행 발표
10.30	윤석열 대통령, 중대재해처벌법 50인 미만 사업장 적용 거부 등 역설
11.08	한국전력, 한전 KDN(주) 한국전력기술 지분매각, 인력감축 등 발표
11.09	국회, '노조법 2·3조 개정안(노란봉투법)'과 '방송3법' 의결
11.13	한국노총, 경제사회노동위원회 복귀 선언(6월 7일 위원회 전면 불참 선언)
12.01	노조법 2·3조 개정안('노란봉투법') 개정안 대통령 거부권 행사
12.06	노동부, '노동조합 회계공시 결과' 발표

12.26	윤석열 대통령, 3대 개혁(교육 노동 연금) 지속 요구
2024. 01.18	노동부, '근로시간면제제도 운영 및 운영비 원조 기획 근로감독' 결과 발표
01.27	중대재해처벌법 전면 시행
02.06	경제사회노동위원회 본위원회, 사회적 대화 의제(근로시간, 고령자계속고용, 노동 시장 양극화 해소 등) 결정, 5인 미만 근로기준법 적용문제는 배제
02.26	노동부 노조회계 공시기간 운영(3.1-4.30)
02.28	헌법재판소, '주당 52시간 노동 상한 근로기준법' 사상 최초로 전원 합헌 판결: "장시간 노동, 자율로는 해결할 수 없다"
03.19	서울교통공사, 노조간부 34명에게 타임오프 위반 혐의로 중징계
04.25	현대차·기아, 고용노동부와 '자동차산업 상생협력 확산 협약' 체결

1) 정부의 노동정책: 미래노동시장연구회 등 관련

○ 정부의 정책 기초

- 2022년 5월 16일 윤석열 대통령 취임 후 첫 번째 국회 시정연설에서 “연금·노동·교육개혁이 새 정부의 개혁과제”를 제시하였고, 정부는 30일에 ‘긴급민생안정 10대 프로젝트’ 발표하고, 재산세·종부세 부담 경감, 시장친화적 물가관리원칙(생산자비용부담 경감)을 제시함.
- 이어서 6월 23일 이정식 노동부장관은 ‘노동시장 개혁 추진방향’을 통해 주당 초과 노동시간을 노사합의로 월 단위로 전환, 연공임금체계를 직무 성과급 체계로 전환 등을 발표하였는데, 다음 날 윤석열 대통령은 정부의 공식 발표가 아니라고 부인하는 해프닝이 일어남.

○ 미래노동시장연구회

- 2022년 7월에 출범한 미래노동시장연구회는 11월에 근로시간 제도개편논의의 내용을 공개하였는데, 1주 12시간 연장근로를 최소 월 단위로 운영하는 방안을 제시하였으며, 12월 12일에는 ‘노동시장개혁 추진 방향’ 대정부 권고안에서는 노동자의 자율선택을 전제로 한 연장근로를 주 단위에서 월·분기·연 단위로 확대하고, 직무급 임금체계, 파견제 확대 등의 내용을 발표함.

○ 근로시간 관련

- 정부는 2023년 3월 비상경제장관회의에서 ‘근로시간 제도 개편방안’을 확정하고, 근로기준법 개정안을 입법예고했지만, 대통령실에서 “주당 최대 근로시간은 노동약자의 여론을 더 세밀하게 청취한 후 방향을 잡을 것”으로 발표하여 주당 최대 69시간 노동에 대한 반대 여론으로 결과적으로 69시간 노동제를 철회함.

○ 노사법치주의

- 윤석열 정부는 “우리 노동시장이 법 경시 풍조, 노사갈등 시 과도한 정부 의존 등 불합리한 관행을 지속하고 있다”고 평하면서, “불필요한 갈등을 예방하고 노

동의 가치가 진정으로 존중될 수 있도록 노사 법치주의를 확립하겠다”는 입장을 밝혔으며, 노동조합 회계 투명성 제고, 불법·부당한 관행 개선, 5대 불법·부조리 근절, 근로시간제도 개선, 근로자대표제도 개선, 파견제도 선진화 등을 제시함.

- 집권 2년 동안 지속적으로 노사법치, 법치노동정책을 강조해 왔는데, 이것은 노동조합 운영과 활동에 대한 통제였으며, 이로 인해 노동조합 활동은 위축되었고, 노사자치주의 원칙 역시 퇴색됨.

2) 공공기관 관련 이슈

○ 정부의 공공기관 혁신 가이드라인

- 기획재정부는 2022년 7월 ‘새 정부 공공기관 혁신 가이드라인’을 발표하고, 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생 등 5대 분야의 효율화를 추진하였는데, 주로 자산 매각과 민영화, 인력 구조조정이 주된 목적이라고 할 수 있음.
- 전체적으로 기능인력 조정안을 보면, 기능조정으로 인한 인력 조정은 7,089명, 조직 및 인력 효율화를 통한 인력 조정은 5,928명, 그리고 이들 인원 중 다른 업무에 재배치하는 인력은 6,263명으로 결과적으로 현재 444,556명 중 6,776명의 인원을 정리하여 437,780명의 인원으로 조정하는 것으로 확인되었으며, 이는 당시 인원의 1.52%에 해당하는 인력임.
- 아울러, 자산매각/출자회사 등 정리 규모는 약 13조 8천억원, 출자회사 정리는 약 8조 4천억원, 정비면적은 약 22만㎡로 나타남.
- 가이드라인에 따라 한국전력은 2022년 11월 그룹사인 한전 KDN(주)와 한국전력기술의 지분을 민간에 매각하고, 인력감축, 대기업 전력요금 인상 등을 발표하였으며, YTN이 민영화 되었으며, KBS와 MBC 역시 방송의 민주성과 독립성에 영향을 받음.

○ 노조의 대응

- 정부의 공공기관 혁신 가이드라인에 대해 양대노총 공공부문노조 공대위는 강하게 반발하고, 공공부문 민영화·구조조정 저지 반대 등을 결의하고, 파업 등으로 맞섰지만, 2022년 12월 기재부는 공공기관운영위원회에서 공공기관 혁신안을 의결결하고, 향후 3년간 공공기관 노동자 12,442명(2.8%)을 감축하기로 결정함.
- 양대노총은 지속적으로 민영화 중지와 구조조정 중단, 직무성과급제 중지 등을 요구하고, 윤석열 정부를 ILO98호 협약 위반으로 ILO결사의 자유위원회에 제소하기도 했지만, 정부는 계획을 강행하고 있는 상황임.

○ 공공기관 노동이사제

- 공공기관에 도입하기로 한 노동이사제는 현 정부 들어서 상당부분 축소되었는

데, 2022년 8월 기재부는 공기업 36개소와 준정부기관 94개소에서 노동이사제를 시행하면서 노동이사의 노조 탈퇴를 의무화했고, 임원 추천권을 배제하였으며, 2023년에는 공공기관운영법을 시행령 개정으로 총 130개 공기업·준정부기관 중 42개소를 기타공공기관으로 전환함에 따라 노동이사제 시행 대상은 130개소에서 88개소로 축소됨.

3) 노동조합 운영 관련 이슈

○ 노사법치주의 실행 정책

- 현 정부는 노사법치주의의 주된 대상으로 노조 회계, 사무실 지원, 타임오프제 등 노동조합 운영과 관련된 사안을 관리하고, 통제하는 것들임.
- 2022년 12월 고용노동부는 조합원 1천명 이상 노조 253개소(단위노조 201개소, 연맹 48개소, 총연맹 4개소)에 노조법 14조 재정서류 비치와 보존이행 의무 여부를 2023년 1월 말까지 점검한다는 계획을 발표하였고, 이정식 장관은 2023년 노동부 업무보고에서 ‘노사법치주의 확립’ 위해 노조회계 투명화 시행령 입법(3월 이내), 기업 전자공시시스템(DART)류의 시스템 구축(3분기 중), 노조 사무실 지원 및 정부 지원 사업 전수조사(38개 단체, 51개 사업 대상, 3월 내), 노사 부조리신고센터 운영, 경사노위에 ‘노사관계제도 관행 개선 자문단’ 구성, 파견제도 노조설립 단체교섭 제도 개편 위한 연구회 구성 등을 제시함.
- 2023년 4월 고용노동부는 54개 근로자종합복지관에 입주한 노조사무실에 대해 정부 지침 위반임을 지적하였고, 5월에는 온라인 노사 부조리 신고 사례를 공개하였으며(0973건 접수, 697건 처리, 노사불법 행위 19개 사례), 9월에는 근로시간면제·노조운영비 원조 등 노동조합법상 지원제도 적용 200개소에 대한 기획근로감독을 착수하고, 2024년 1월 법 위반 의심 118개소를 발표함.
- 2023년 12월 고용노동부는 ‘노동조합 회계공시 결과’를 발표하였으며(1천 명 이상 노조 739곳 중 675곳 공개, 공시율 전체 91.3%, 한국노총 94.0%, 민주노총 94.3%, 미가맹노조 77.2%, 전국통합건설노조, 금속노조 기아차지부 등 64 노조 공시 거부), 결산결과를 노동포털에 공시하고(2024.3.1.~4.30), 이에 불응하면 세액공제에서 배제하기로 결정함.

4) 화물연대 노동자 투쟁

○ 추진 과정

- 안전운임제는 화물노동자의 최저임금제로서 2020년 1월부터 2022년 12월까지 컨테이너와 시멘트 품목에 한정돼 시행되었는데, 화물연대 측은 안전운임제 시행 후 과적, 과속, 과로가 감소하고, 안전 운행이 이루어졌다고 주장했으나, 정부와 경영계의 반대로 2023년 1월 1일자로 폐지됨.

- 2022년 6월 7일 공공운수노조 화물연대본부는 ‘안전운임제 일몰조항 폐지와 확대 적용’ 요구 거점 50여 곳에서 파업에 돌입하였고, 6월 14일 화물연대와 국토부는 5차 교섭 끝에 안전운임제 지속 추진, 컨테이너·시멘트 이외 품목 확대 논의에 합의함.
- 하지만, 합의 후 정부와 국회에서 기간 연장과 적용 품목 확대에 대한 진전이 없자 화물연대는 11월 24일에 파업에 돌입하였고, 이에 대해 정부는 업무개시명령을 발동함.
- 이에 대해 국제노동기구(ILO), ILO협약 87호(결사의 자유와 단결권 보장)와 29호 및 105호(강제노동 등 금지) 위반에 대한 긴급개입을 한국정부에 통보하기도 하였지만, 윤석열 정부는 공정거래위원회의 화물연대본부 ‘담합’ 조사를 통보하고, 정유와 철강 등에 업무개시명령을 발동하는 등의 공세를 취했으며, 경찰청은 ‘건설현장 불법행위 근절방안’의 일환으로 2023년 6월까지 조직적 불법행위 특별단속을 착수함.
- 이후, 제17차 국제노동기구(ILO) 아태지역 총회에서는 한국화물연대 파업 관련 한국정부와 민주노총간 공방이 벌어지기도 했으며, 민주노총·공공운수노조·국제노총(ITUC)·국제운수노련(ITF)·국제공공노련(PSI)은 국제노동기구(ILO) 결사위원회에 한국정부를 결사의 자유 원칙 위배 혐의로 제소하기도 함.

5) 중대재해처벌법 시행

○ 추진 과정

- 사업주나 경영책임자가 안전확보의무 등 조치를 소홀히 하여 중대한 산업재해나 시민재해가 일어나 인명 피해가 발생할 경우, 사업주나 경영책임자를 처벌하는 법률로서 2021년 1월 8일 국회 본회의를 통과하여 50인 이상 사업장은 2022년 1월 27일부터, 50인 미만 사업장은 2024년 1월 27일부터 시행됨.
- 하지만, 정부여당과 경영계는 경영책임자 처벌 제외·완화, 처벌규정 모호성, 50인 미만 사업장 적용 유예 등을 지속적으로 요구하고, 노동계는 이에 반발하면서 충돌이 이어지고 있는 상황임.
- 2022년 5월 경총은 윤석열 정부에 중대재해법 시행령 개정을 건의하였고, 양대노총은 이에 강하게 반발하였으며, 윤석열 정부는 6월 ‘새 정부 경제정책 방향 발표회’에서 법인세 인하, 규제개혁, 민간주도, 유연근로제, 중대재해처벌법 완화, 공공기관 직무성과급제 도입 등을 제시함.
- 이후 윤석열 정부는 중대재해처벌법의 완화를 지속적으로 주장해 왔는데, 2022년 10월 윤석열 대통령은 국무회의 모두발언에서 외국인의 임금 관련 상공인의 ILO 탈퇴 주장, 중대재해처벌법 50인 미만 사업장 적용 거부 등 ‘민생현안의 목소리’를 역설하였으며, 11월에는 이정식 노동부장관은 ‘산업안전 선진국으로 도약하기 위한’ 중대재해 감축 로드맵을 발표함.

- 중대재해처벌법 시행 1년간 실적(2022.1.1. ~ 12.31.)을 보면, 중대재해 229건, 수사 중 177건, 송치 34건, 기소 11건, 내사 종결 8건, 구속수사 0건, 사건처리율(송치+내사종결/발생) 22.7%로 중대재해 예방효과나 처벌 정도는 예상보다 높지 않은 것으로 나타남.

6) 노란봉투법 입법 추진

○ 추진 과정

- 노란봉투법은 노동조합 및 노동관계조정법 2·3조 개정에 관한 법률안으로 노동조합에 대한 손해배상 청구를 제한하는 것과, 노사관계에 있어서 사용자 범위를 확대하는 것을 골자로 하고 있음.
- 2022년 10월 노조법 2·3조 개정운동본부에서 노란봉투법 국민동의청원 5만명을 돌파하였고, 이를 국회에 제출하였으며, 12월에는 국가인권위원회 상임위원회에서 노조법 2·3조를 개정하여 노동자 사용자 범위 확대, 쟁의행위에 대한 손해 가압류 제한 의견을 표명하기로 의결하였으며, 2023년 2월에는 경총 등 경제단체에서 노조법 2, 3조 개정안 심의 중단 및 야당의 법안 폐기를 요구하는 공동성명을 발표하기도 함.
- 2023년 2월 21일 국회 환경노동위원회에서 노조법 2·3조 개정안(노란봉투법)이 의결되었으며, 11월 9일 국회 본회의를 통과하였으나, 12월 1일 대통령의 거부권 행사로 최종 부결됨.

7) 사회적 대화 관련 이슈

○ 추진 과정

- 현 정부의 사회적 대화는 실질적으로 거의 이루어지지 못했는데, 김문수 경제사회노동위원회 위원장 선임과 현 정부의 소극적 대응에서 비롯된 것이라고 볼 수 있음.
- 2022년 9월 경사노위 위원장으로 취임한 김문수위원장은 10월 6일 김동명 한국노총 위원장과 첫 간담회를 가졌지만, 김동명 위원장은 “경사노위가 정책 관철 도구로 전략하면 특단의 선택”을 하겠다는 언급을 했으며, 2023년 2월 21일 두 번째 간담회에서는 “경사노위가 정부의 용역업체를 자임하고 있다”고 비판하는 등 날카로운 분위기를 이어갔으며, 정부의 ‘노동 개혁’ 추진 등과 맞물려 결국 6월 7일 경사노위 불참선언을 하였고, 11월 13일에 사회적 대화 복귀에 대한 대통령실의 요청에 따라 사회적 대화에 복귀하기로 결정했음을 발표함.
- 2024년 2월 6일 경제사회노동위원회 본위원회에서는 사회적 대화 의제(근로시간, 고령자계속고용, 노동시장양극화 해소 등)를 결정했지만, 5인 미만 근로기준법 적용문제는 배제하는 등 전체적으로 경사노위와 노동계의 사회적 대화에 대

한 가시적 성과는 불투명한 상황임.

- 2023년 2월 27일 조선업상생협의체는 '조선업 노동시장 이중구조 개선을 위한 상생협약'을 체결했지만, 정부와 현대중공업 등 원하청 사용자 5개사 대표가 참여한 것이고, 노조 대표는 배제한 협약이었으며, 2024년 4월 25일 현대차·기아와 고용노동부는 '자동차산업 상생협력 확산 협약'을 체결했지만, 이 역시 노조의 참여는 배제됨.

5. 윤석열 정부 2년, 노사관계 정책 평가

1) 전반적 기조

○ 사용자 지향

- 윤석열 정부의 노사관계 정책은 초기부터 친사용자 중심의 거시경제정책과 궤를 같이 하고 있음. 재정건전성 확보를 위한 긴축정책 기조 하에 부자감세, 규제완화를 추진하면서 노조활동을 관리·통제하려는 각종 정책과 물가상승률에도 미치지 못하는 임금정책을 통해 노동자의 생계는 더욱 어려워졌으며, 노동시장 이중구조 해소는 구호에만 머무름. 근본적인 개선 의지 자체가 없었다고 평가할 수 밖에 없는 상황임.

○ 노동자 배제

- 노동 관련 정책을 보면, 정부 주도로 노동계를 개혁의 대상으로 삼아왔기 때문에 노동자를 노사관계의 주체가 아닌 객체로 인식하였고, 몇 가지 지엽적인 정책을 추진하는 수준에서 노동자를 배제하였으며, 4차 산업혁명으로 인한 산업구조 전환과 기후위기 등 사회적 대화가 필요한 상황에서도 노동자는 철저히 배제됨.

2) 주요 특성

○ 비체계적이고 지엽적 노동정책

- 윤석열 정부 초기 국정과제부터 고용노동부의 업무계획까지 일련의 노동 관련 정책들은 노동계에서 절실히 요구되는 노동기본권 강화, 고용형태 다양화에 따른 일하는 사람 보호, 정의로운 전환 등과는 전혀 관련이 없는 장시간 근로, 임금체계, 노조운영 개입 등에 집중해 왔으며, 비체계적이고 지극히 지엽적인 노동정책과 노사관계를 지향하고 있음.

○ 정책목표와 과제의 괴리

- 상생과 연대라는 비전과 노동개혁 완수라는 목표 하에 추진된 노사법치주의, 이

중구조 개선, 일자리 불확실성 대응 등의 내용은 실제로 비전과 목표와는 관계없는 과제들로 이루어졌으며, 근본적으로 서로 결합할 수 없는 것으로서 정책목표와 과제가 서로 불일치될 수밖에 없는 상황임.

3) 정책 평가

○ 주요 평가 내용

- 앞에서 정리한 노사관계 주요 이슈를 보면, 윤석열 정부의 정책기조와 노사관계에 접근하는 기본 방침을 여실히 알 수 있는데, 미래노동시장연구회를 통한 근로시간과 임금체계 개선 권고, 무조건적인 공공기관 혁신안 추진, 노동조합 운영에 대한 개입과 통제, 중대재해처벌법 약화 시도, 노란봉투법에 대한 거부권 행사, 사회적 대화에 대한 무성의함 등 제대로 된 노동정책은 전무했다고 볼 수 있으며, 오히려 노사관계는 악화되었고, 노동조합은 위축되었으며, 사회적 대화는 실종되었다고 할 수 있음. 그로 인해 노동자와 국민의 노동기본권은 축소되고, 생계는 더욱 어려워짐.

○ 노사관계 악화(한국노총 실태조사 결과)

- 2024년 4월 한국노총에서 326개 단위노조 사업장 전체를 대상으로 조사한 「현 정부의 노동정책 및 경기상황 악화에 따른 노사관계 변화 실태조사」 결과를 보면, 윤석열 정부의 노동정책이 사업장의 노사관계에 미친 영향에 대하여 ‘악화됨’이 27.9%, ‘많이 악화됨’이 14.4%로 총 42.3%가 윤석열 정부의 노동정책의 영향으로 노사관계가 악화됐다고 응답했으며, 노사관계가 개선되었다고 응답한 사업장은 단 한 곳도 없는 것으로 나타남.
- 노사관계 악화 유형은 ‘노조활동 지원 단절 및 축소’(45.2%)가 가장 높게 나타났으며, ‘노사교섭 기피 및 노사협의 등 위축’(16.7%), ‘단체협약 시정 및 변경 요구 증가’(11.9%) 순으로 나타남.
- 아울러, 63%에 육박하는 노조가 현 정부가 추진하는 노동정책으로 노조활동이 위축되었다고 응답했으며, 응답 노조 중 12% 정도가 타임오프에 변화가 있다고 응답한 가운데, ‘근로시간면제자 인원 축소 요구’(29.2%), ‘근로시간면제시간 축소 요구’(27.7%), ‘근로시간면제자 근태관리 등 강화’(23.1%) 등 사측의 타임오프에 대한 개입·통제가 강화되고 있는 것으로 조사됨.
- 코로나19 사태 이후 최근 2년간 사업장의 경영상황은 절반이 넘는 사업장(52.7%)이 나빠진 것으로 집계되었으며, 임단협 역시 84%에 육박하는 사업장에서 악영향을 받고 있는 것으로 나타남.
- 노사법치주의를 명분으로 한 현 정부의 노조활동 통제·개입 정책의 영향으로 현장 노사관계가 전반적으로 악화되고 노조활동이 위축된 것을 확인할 수 있음.

6. 향후 노사관계 정책 방향 제언

1) 노동관계법 관련

- 5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용
 - 무엇보다 대다수 노동자가 종사하고 있고, 최소한의 보호를 받지 못하고 있는 5인 미만 사업장에 대한 근로기준법 전면 적용이 필요한 상황이며, 이것이 노동시장 이중구조 개선을 위한 가장 기본적인 정책이라고 할 수 있음.
- 근로형태 다양화에 대한 대응
 - 플랫폼노동자, 특수형태근로자, 프리랜서 등 나날이 다양해지고 있는 근로형태 종사자들을 대상으로 최소한의 권리 보장과 보호 방안이 필요한 상황이며, 이를 위해 근로기준법상 근로자 개념의 확대와 사용자 개념·책임 확대가 필요함.

2) 산업안전 관련

- 산업안전 및 산재예방 강화
 - 여전히 산업재해로 2천여 명 이상의 사망자가 발생하고 있는 현실에서 정부와 고용노동부는 산업안전 관리를 지속적으로 강화하여 산업재해를 사전에 예방할 수 있는 방향으로 정책적인 노력을 다해야 함.
- 중대재해처벌법 적용 강화
 - 정부와 사용자단체가 지속적으로 요구하는 중대재해처벌법 적용대상 축소와 완화 요구를 중지하고, 오히려 적용을 확대하고, 처벌을 강화하여 중대재해 방지를 위한 실효성을 확보해야 함.

3) 노사관계 관련

- 노조에 대한 지원 강화
 - 현 정부 들어 노조 운영에 개입하여 노조활동을 방해하고, 헌법상 권리인 노동권을 위축시키는 정책을 중지하고, 노조에 대한 최소한의 권리를 보장하고, 지원해야 함.
- 초기업교섭 지원
 - 기업별교섭이 대세를 이루고 있는 상황에서 노조법 제30조(교섭등의 원칙) 제3항에 의거하여 초기업교섭을 지원하고 단체협약 적용률을 제고하여 사각지대 노동자들을 보호할 필요가 있으며, 이것이 이중노동시장 해소에도 도움이 될 것임.

- 노동자 이해대변 조직 활성화 지원
 - 노동조합 조직률이 13% 수준에 머무르고 있는 상황에서 노조 조직화를 지원하고, 그밖에도 노동자의 이해를 대변할 수 있는 다양한 조직에 대한 지원이 절실한 상황이며, 이 역시 이중노동시장 해소에도 도움이 될 것임.

4) 사회적 대화 관련

- 지속적인 사회적 대화 활성화
 - 거의 이루어지지 못하고 있는 사회적 대화를 활성화 하여 산업구조 전환, 기후 위기, 지역소멸, 일자리문제, 노동문제 등에 대하여 이해관계자 모두가 참여하고, 현안을 논의할 수 있도록 해야 하며, 이러한 사회적 대화를 사회 문제 해결의 필수적이고 당연한 과정으로 만들어야 함.
- 경사노위 독립성 보장 및 권한 확대
 - 자율적이고 독립적인 사회적 대화를 위해 경사노위에 대한 독립성을 보장하고, 권한을 확대하여 사회적 대화의 체계를 강화할 필요가 있음.
- 다양한 사회적 대화 거버넌스 지원
 - 최근 여러 가지 현안에 대한 대응을 위해 다양한 계층과 분야, 그리고 각종 단체 및 지역에 사회적 대화 거버넌스를 활성화 할 수 있도록 적극적인 지원과 전달체계의 정비가 필수적임.

참고 문헌

고용노동부(2023), 2022 전국노동조합 조직현황.
 고용노동부(2023), “2023년 주요업무 추진계획”.
 고용노동부, 「노사분규통계」.
 고용노동부, 「사업체노동력조사」
 고용노동부, 「산업재해현황」.
 고용노동부, 「임금결정현황조사(구 임금교섭타결현황조사)」.
 고용노동부 홈페이지(<https://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/propulsion/main.do>).
 대한민국정부(2022), 윤석열정부 120대 국정과제.

1부_토론발제 02

**윤석열 정부 2년
노동시장 정책 평가**

이 시 균

한국고용정보원 선임연구위원

최근 노동시장 동향 및 정책 평가

이시균(한국고용정보원)

코로나19 이후 큰 폭 고용증가

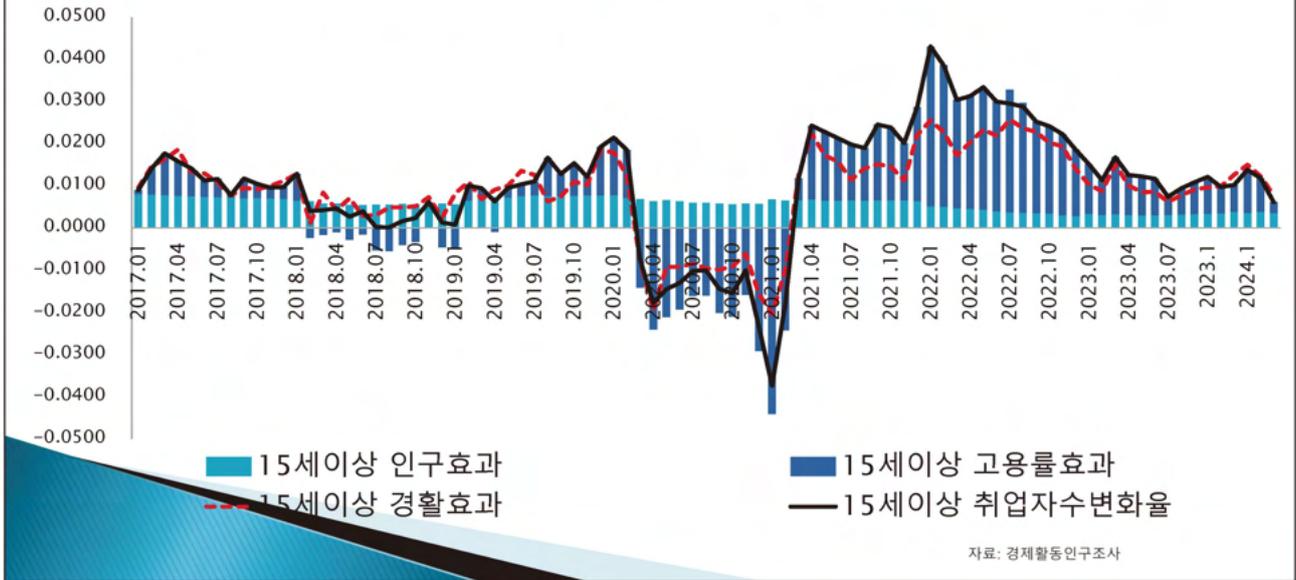
- ▶ 기저효과, 이연된 노동수요 효과로 큰 폭의 고용증가, 이후 점진적 둔화
- ▶ 22년 1월 1,135천 명 증가, 24년 1월 380천 명, 3월 173천 명 증가



자료: 경제활동인구조사

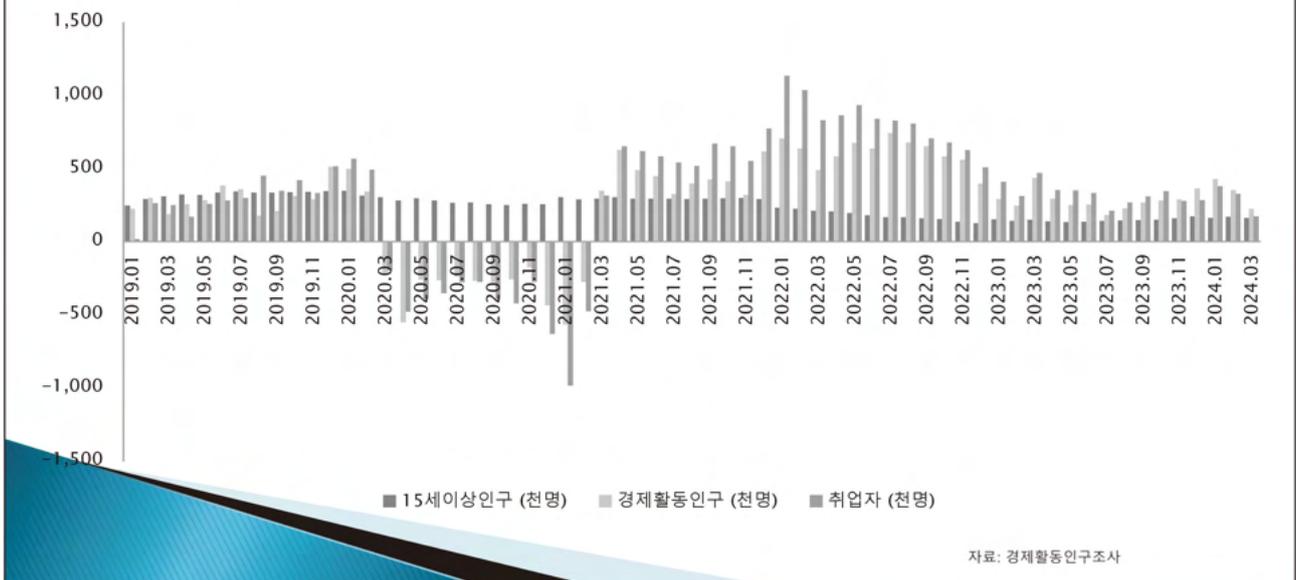
고용률 효과 고용증가 주도

- ▶ 고용률이 크게 증가하면서 고용증가
- ▶ 인구효과를 제거하고 고용률효과에 따른 취업자 수 변화분을 보면 21년 이후 크게 증가하였다가 지속적 둔화



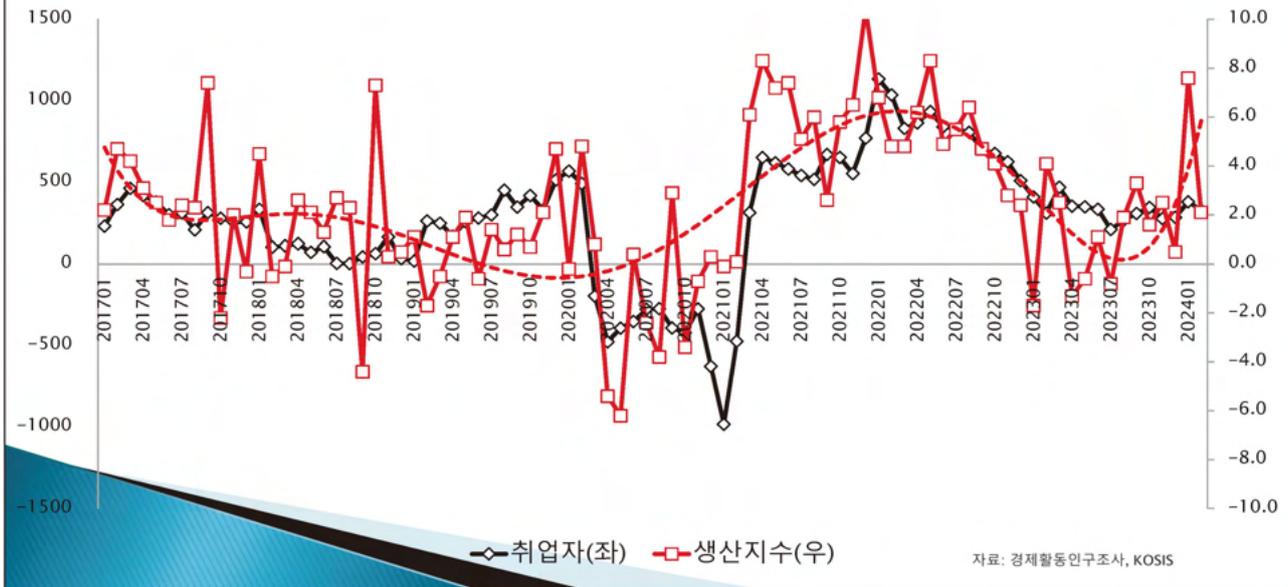
37개월째 인구증가분 초과 고용증가

- ▶ 인구증가분 > 취업자 증가분 국면 장기화 -> 일시적 노동수요 증가?, 인구 구조변화에 따른 노동수요 대비 노동력 부족



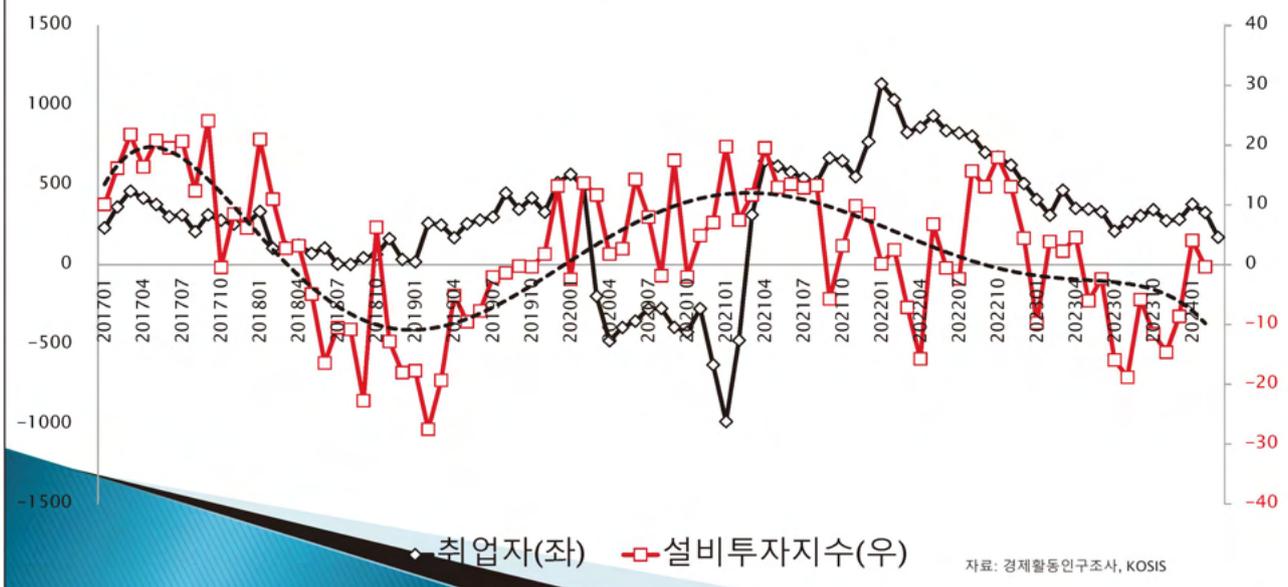
노동수요의 증가(생산지수)

- ▶ 2021년 이후 높은 생산 증가세, 이후 둔화되다가 최근 다소 증가
- ▶ 생산추이와 고용변동 동조화 현상, 기저효과, 투자효과로 대체로 설명



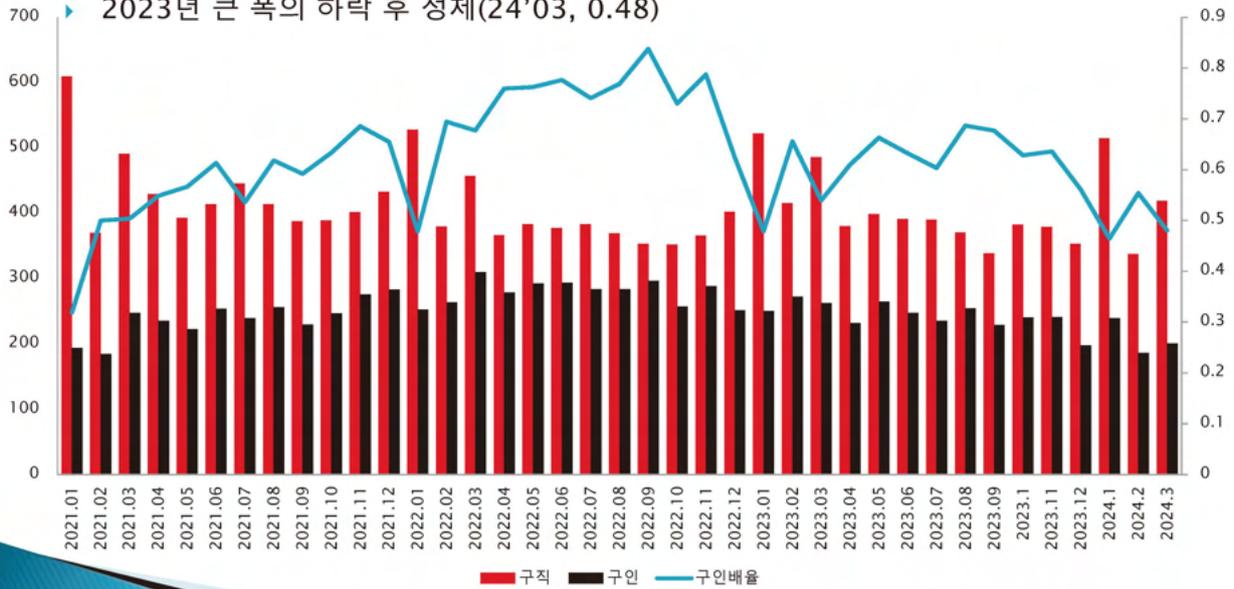
노동수요의 증가(설비투자지수)

- ▶ 코로나 팬더믹 시기 설비투자 증가 효과로 22년 이후 큰 고용증가
- ▶ 21년 이후 설비투자지수 증가세 둔화, 23년 하락세



구인난-구인배율

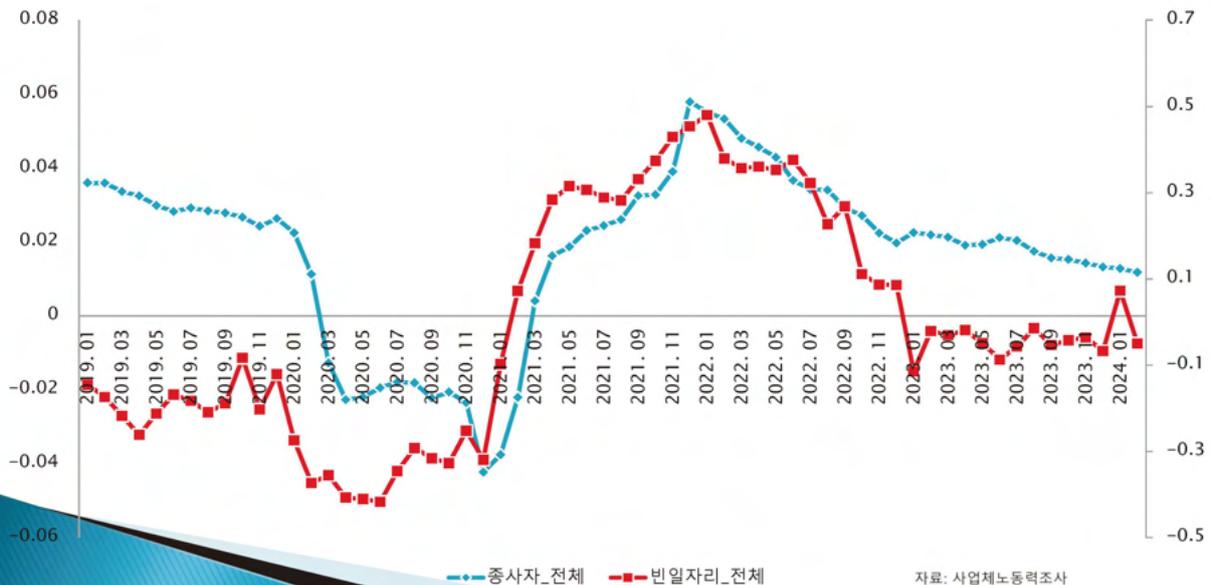
- ▶ 2022년 빈일자리 큰 폭의 증가(22' 9, 0.84)
- ▶ 2023년 큰 폭의 하락 후 정체(24'03, 0.48)



자료: 워크넷 자료

구인난-빈일자리 변화

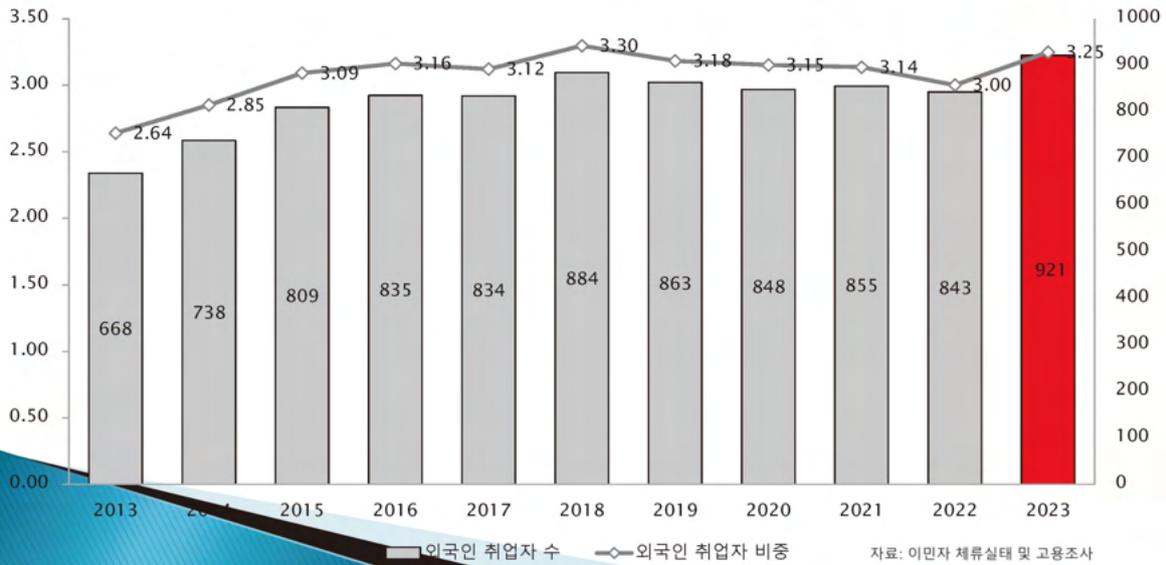
- ▶ 2022년 빈일자리 큰 폭의 증가, 2023년 큰 폭의 하락 후 정체



자료: 사업체노동력조사

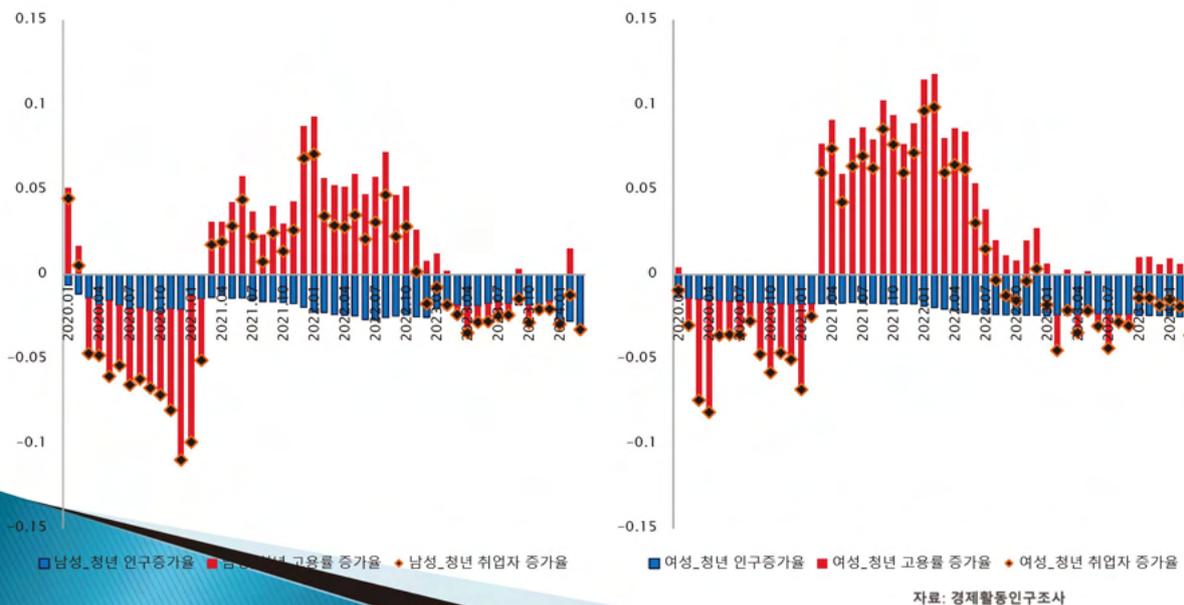
고용허가제 변화 효과

- ▶ 고용허가제 쿼터 '19~21년 5~6만 -> '22년 7만 1천 -> '23년 12만 -> '24년 16만 5천
- ▶ 쿼터 확대로 23년 외국인 취업자 급증(7만 8천 명 증가), 24년도 추가 증가 예상



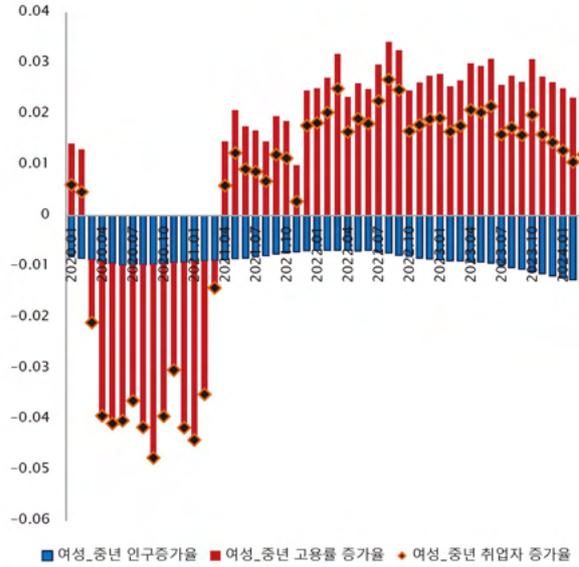
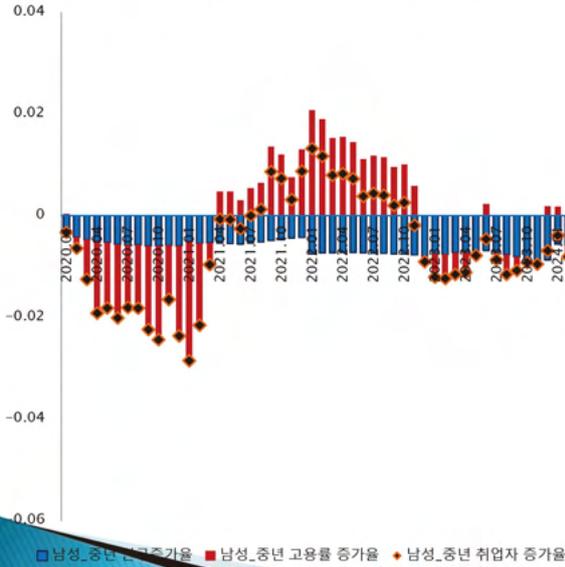
청년층 고용동향

- ▶ 인구 감소 지속, 고용률 효과 급속 악화



중년층 고용동향

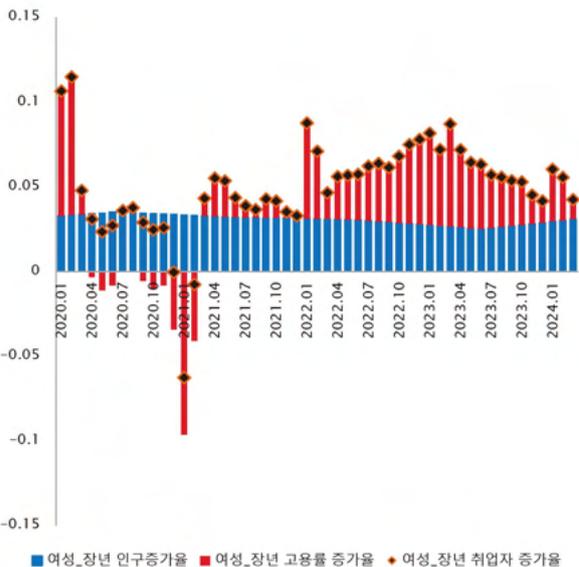
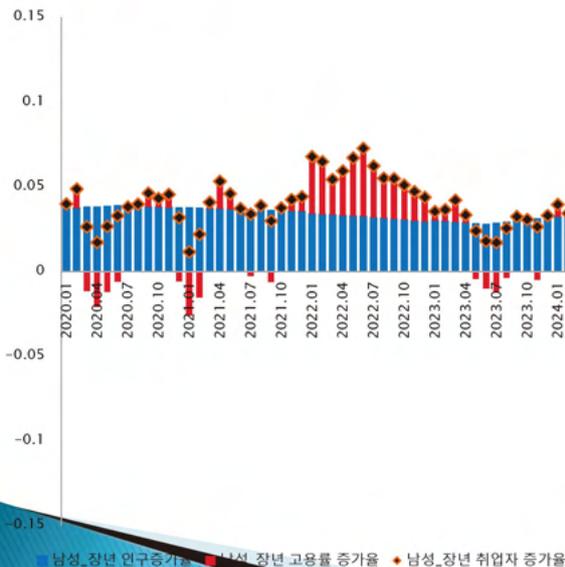
- ▶ 인구 감소폭 확대, 남성 고용률 효과 급속 악화
- ▶ 여성 고용률 효과 견실하게 유지



자료: 경제활동인구조사

장년층 고용동향

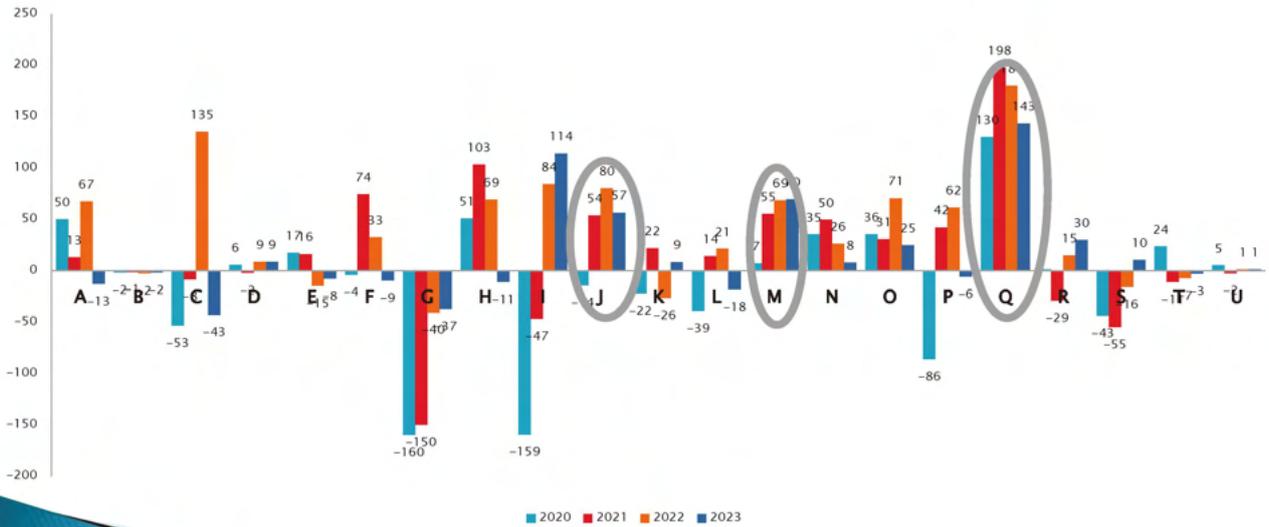
- ▶ 인구 증가 효과가 큼, 남성 고용률 효과 악화
- ▶ 여성 고용률 효과 증가세 둔화



자료: 경제활동인구조사

산업별 고용동향

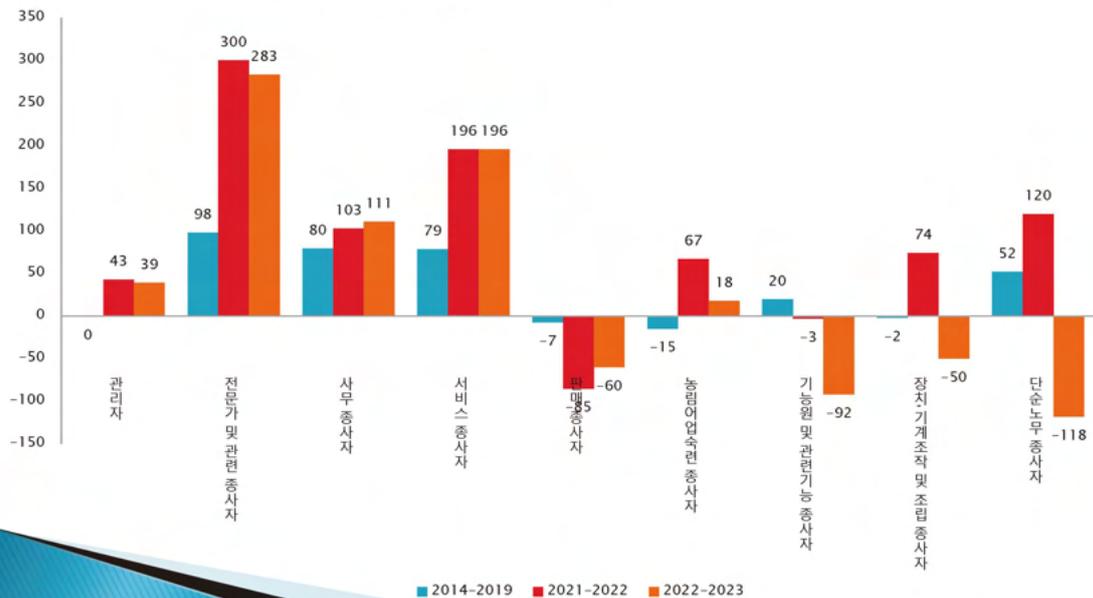
▶ 디지털전환, 고령화 관련 산업에서 고용증가



자료: 경제활동인구조사

직업별 고용동향

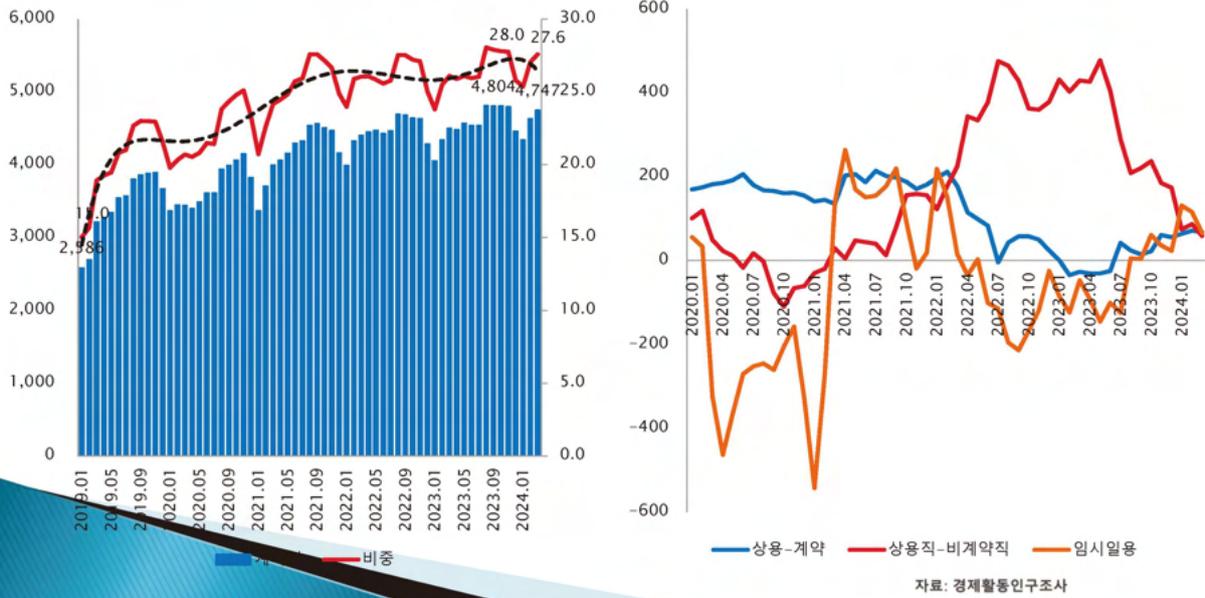
▶ 전문가 및 관련 종사자에서 큰 폭의 고용증가
▶ 판매종사자, 기능직에서 고용 감소



자료: 경제활동인구조사

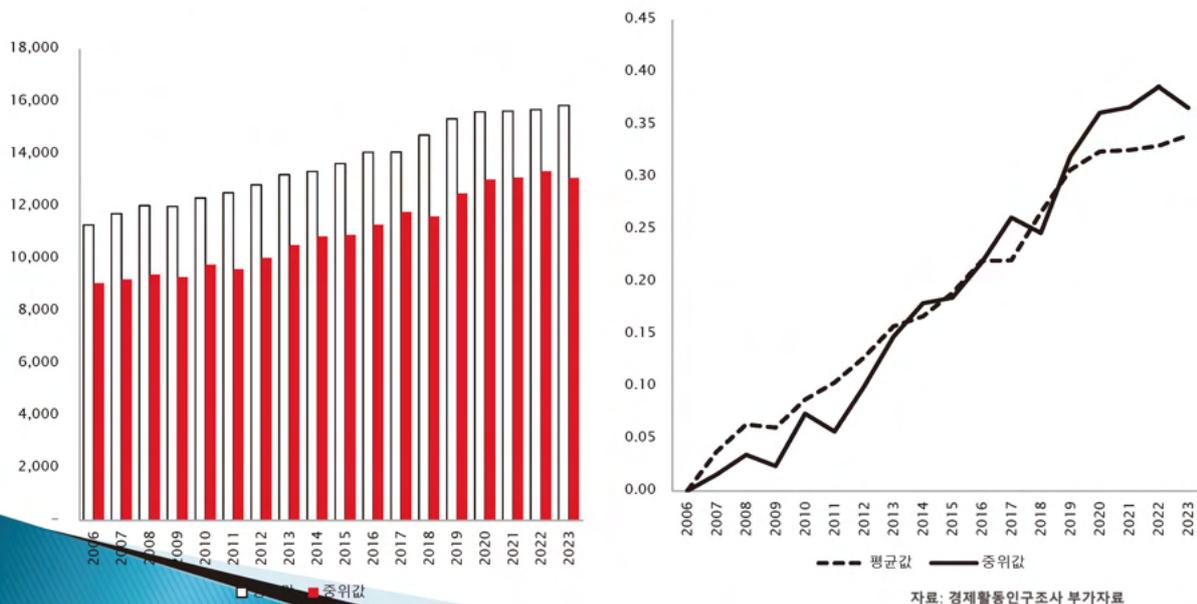
고용의 질 점차 하락

- ▶ 코로나 팬더믹 시기 계약직 비중 증가, 이후 지속
- ▶ 코로나19 시기 이후 상용직-비계약직 크게 증가, '23년 하반기 이후 큰 폭으로 하락, 계약직과 임시일용직은 증가 추세



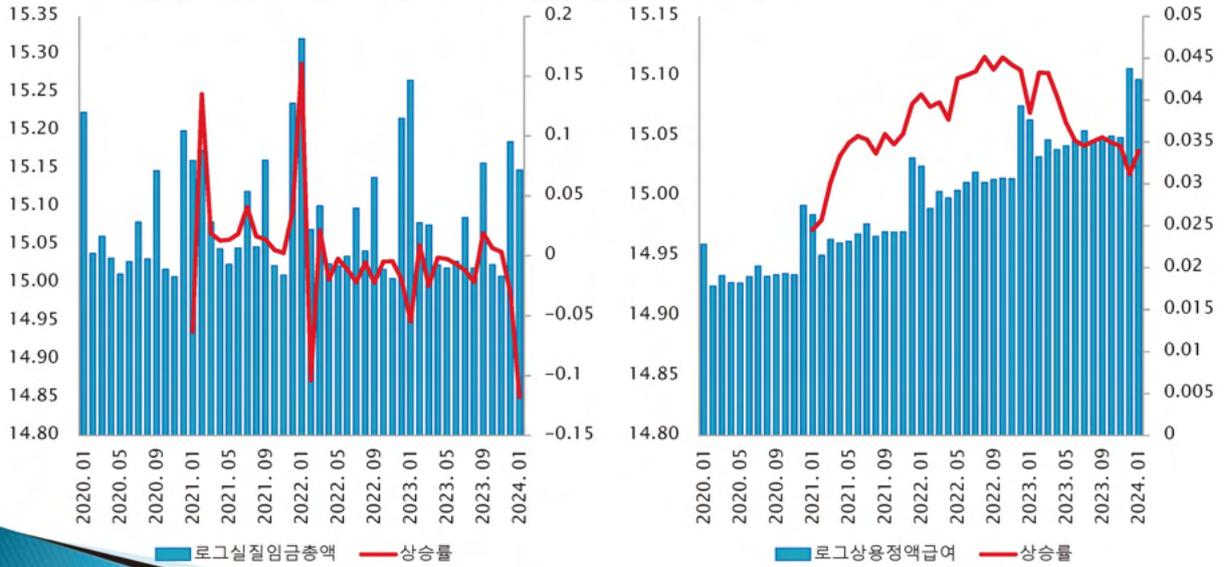
실질임금 변화

- ▶ 실질 시간당 평균임금 상승 둔화 중위임금 하락



실질임금 변화

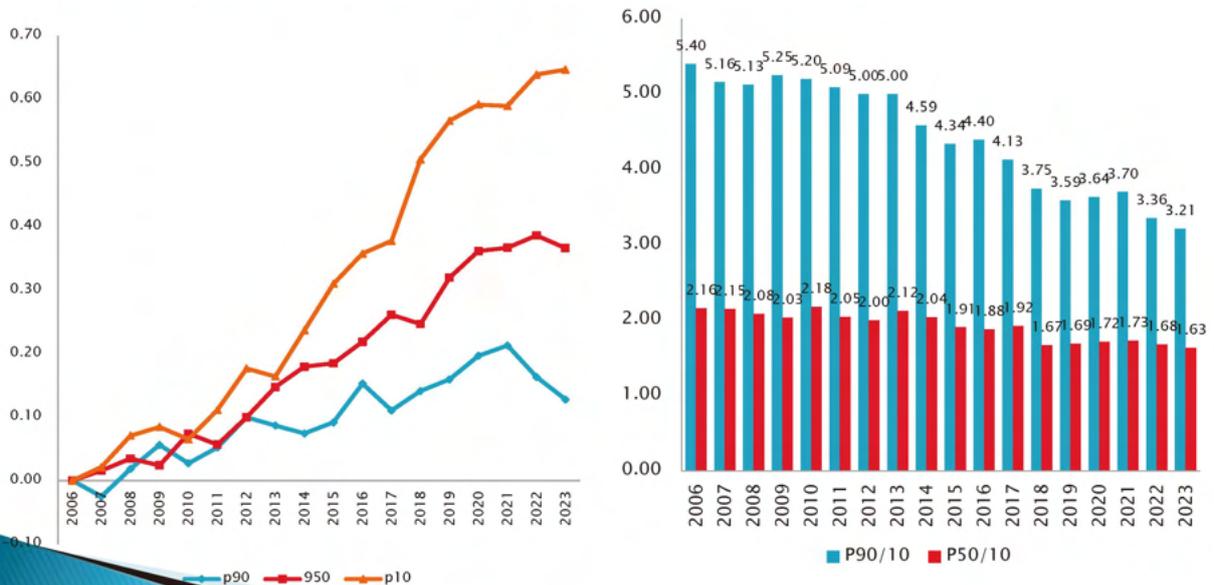
- ▶ 임금총액 기준 실질 임금총액은 '22년 이후 정체
- ▶ 정액임금 기준 22년 4사분기 이후 실질임금 증가세 둔화



자료: 사업체노동력조사

임금 및 소득분배

- ▶ 실질임금 하락, 소득분배 개선 둔화

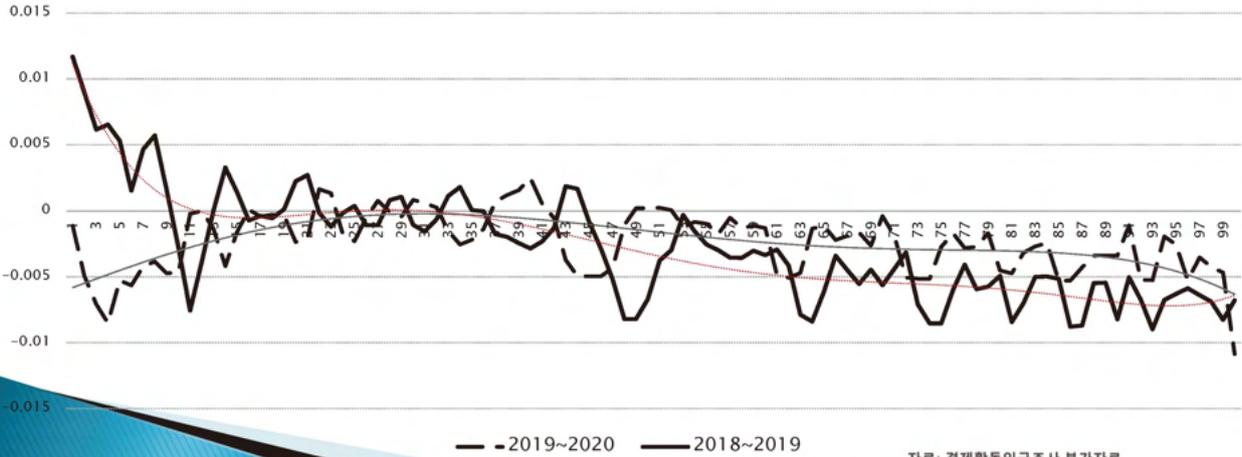


자료: 경제활동인구조사 부가자료

임금 및 소득분배

- ▶ 코로나19 시기 저분위 소득계층에서 소득분배 악화
- ▶ 코로나19 이전 시기 소득분배 개선 효과 뚜렷

중위임금대비 상대 실질시간당임금 변화

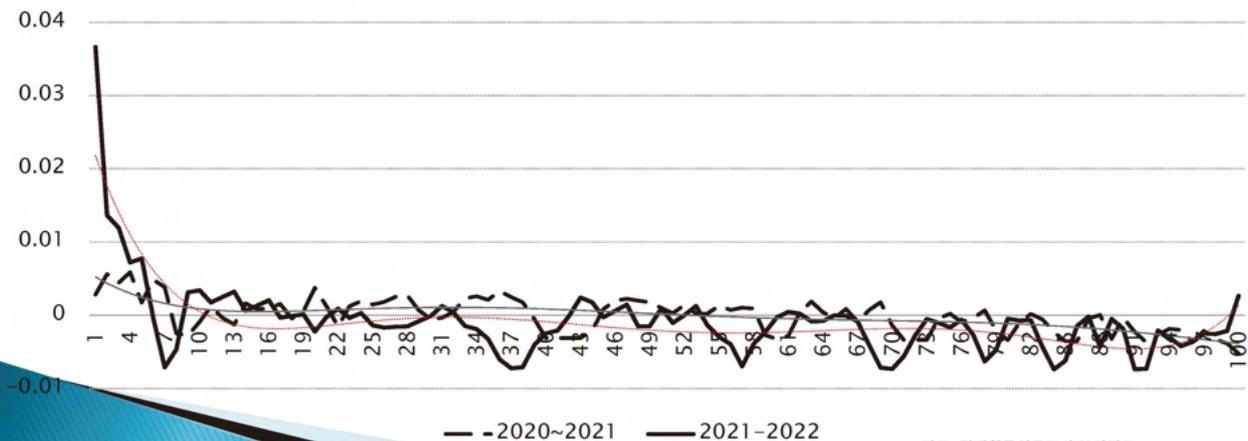


자료: 경제활동인구조사 부가자료

임금 및 소득분배

- ▶ 백분위수별 중위임금 대비 상대임금 분포의 변화를 보면 코로나19 위기를 벗어나면서 2021-2022년 기간 동안 저소득 분위에서 소득분배 개선
- ▶ 최저임금이 전년에 비해 인상률이 높아지면서 나타난 현상으로 해석

중위임금대비 상대 실질시간당임금 변화

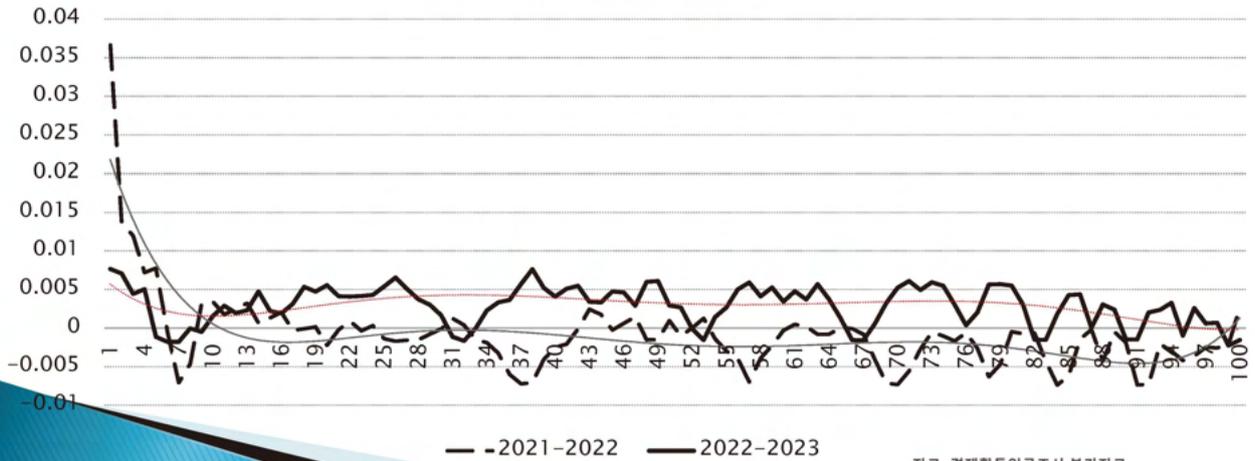


자료: 경제활동인구조사 부가자료

임금 및 소득분배

- ▶ 2022년~2023년 기간 동안 다소 소득분배 악화
- ▶ 저소득 분위에서 중위임금 대비 상대임금 상승 둔화, 고소득 분위에서 중위임금 대비 상대임금 상승

중위임금대비 상대 실질시간당임금 변화



자료: 경제활동인구조사 부가자료

노동시간 현황

- ▶ 주 52시간 초과: '15년 10.9%, '19년 6.9%, '23년 4.6% 하락
- ▶ 주 15시간 미만: '15년 3.0%, '21년 5.2%, '23년 5.3% 증가

	15시간 미만	15-34 시간	35-52시간	52시간 초과
2015	3.0	9.5	76.6	10.9
2016	3.2	10.2	76.6	10.0
2017	3.4	10.1	76.6	9.9
2018	3.8	10.5	77.6	8.2
2019	4.5	11.8	76.8	6.9
2020	4.9	12.6	77.0	5.6
2021	5.2	13.4	76.8	4.7
2022	5.3	13.3	77.0	4.5
2023	5.3	13.6	76.5	4.6

자료: 경제활동인구조사 부가자료

유연근무제 활용 현황

- ▶ 유연근무제 활용 비중은 '08년 8.4%에서 '21년 16.8%, '23년 15.6% 수준
- ▶ 탄력적 근무제는 '18년 2.3%에서 '21년 4.6%, '23년 4.9%로 상승

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
활용중	8.4	10.8	14.2	16.8	16.0	15.6
근로시간단축근무제	1.3	1.8	1.9	1.7	1.8	1.5
시차 출퇴근제	2.8	3.6	4.4	5.0	5.1	5.2
선택적 근무시간제	2.7	3.3	3.7	3.9	4.0	4.1
재택 및 원격근무제	0.4	0.5	2.5	5.4	4.4	3.1
탄력적 근무제	2.3	3.5	4.1	4.6	4.5	4.9
기타 유형(재량근무등)	0.9	1.0	1.5	1.5	1.5	1.4

자료: 경제활동인구조사 부가자료

결론 및 토론

- ▶ 코로나19 위기 이후 높은 고용증가세
 - 코로나19 시기 동안의 투자 확대, 기저효과 등으로 인해 큰 폭의 고용증가세
 - 이연된 노동수요의 효과에 기인하여 22년 구인난 심화
 - 주근로연령대의 인구 감소, 구인난 심화, 보건복지 수요 증가로 여성, 고령층에서 고용확대
 - 코로나19 이후 디지털화가 진행되면서 관련 일자리에서 고용증가 지속
- ▶ 23년 들어서면서 투자 및 생산둔화로 노동수요가 감소하면서 고용증가세 둔화
 - 22년에 비해 노동수요에 의한 고용증가는 크게 둔화
 - 노동수요가 감소하게 되면 인구감소효과와 더불어 고용사정이 악화될 가능성이 있음.
- ▶ 구인난 심화에 대응하기 위해서 외국인 고용허가제 쿼터를 크게 증가
 - 고용허가제 쿼터의 증가에 따라 외국인 고용 증가

결론 및 토론

- ▶ 저출산-고령화에 따른 인구구조의 변화는 노동력 공급 제약 환경에 직면하게 될 것임
 - 중장기 인력수급 전망에 따르면 노동력 공급제약으로 인해 2027년을 정점으로 경제활동인구와 취업자 수는 감소할 것으로 전망
 - 노동수요의 증가 추세가 지속되면서 구인난이 심화될 가능성이 높아질 것임
 - 노동력 부족 국면은 독일, 일본 등 주요 국가들이 이미 경험, 내국인 비경제활동인구 참여 확대 정책, 외국인 이민 확대 정책으로 대응
 - 출산장려정책은 20년 이상 장기적인 정책 수단으로 중기적 정책 수단이 필요
 - 여성, 고령자 대상 고용촉진 정책과 더불어 외국인력 활용 확대 정책도 필요
 - 외국인력 활용 확대 정책에 대한 논의가 진행 중이나 충분하지 못한 수준
 - 내국인 비경제활동인구 참여 확대 정책도 보다 적극적인 개입 필요
 -
- ▶ 높은 물가상승으로 인해 실질임금 정체 혹은 인상률 크게 둔화
 - 임금총액 기준으로 22년 이후 실질임금 정체 수준, 정액기준으로 실질임금 인상률 크게 둔화
 - 실질임금 상승 둔화, 구인난은 향후 임금인상 압력이 가중될 가능성 있음.

결론 및 토론

- ▶ 최저임금 상승으로 저분위 소득계층에서 소득분배 효과가 나타났으나 24년 이후 최저임금 인상률이 낮아지면서 소득분배 효과 불확실
 - 코로나 19이후 소득분배 개선 효과가 약화되는 양상
- ▶ 인구구조의 변화, 디지털화의 급속한 혁신에 대응하기 위한 근본적인 정책 대응 필요
 - 노동력 공급제약하에서의 지속 가능한 발전을 위한 제도개혁 차원의 정책 대응 필요: 이민 정책, 외국인 고용정책, 여성 및 고령층 고용정책 등
 - 급속하게 진행되는 기술혁신에 대응해서 정부주도의 연구개발투자 확대 필요
- ▶ 노동시장 유연화 정책 추진 진단
 - 고용유연성, 임금유연성, 노동시간 유연성을 중심으로 정책 추진
 - 직무급 임금체계 개선으로 임금유연성 추진
 - 탄력근로제, 선택적 근무시간제 확산을 통해 근로시간 유연성 추진

결론 및 토론

- ▶ 근로시간 유연성과 임금유연성을 중심으로 노동시장 정책 추진
 - 주 52시간 상한제를 주 69시간, 주 60시간으로 연장하려는 시도는 사실상 철회하고 주 52시간제하에서 유연하게 탄력 운영하는 방향으로 개편 시도('23.11.13)
 - 대법원 판결('23.12.7)에 따라 '일 단위'에서 '주 단위'로만 연장근로 기준 허용
 - 따라서 포괄임금제하에서 추가 근무에 대한 보상이 없어지는 영향이 생길 수 있으며, 건강권 침해, 사업주의 악용 가능성 등의 중요한 문제는 여전히 상존
 - 직무급제 임금체계로 개편하면서 임금유연성을 추진하고 있으며, 공공기관을 중심으로 직무급제 개편 추진
 - 직무급제로의 임금체계 전환은 상당한 기간과 재원이 필요하므로 추진력이 지속될 수 있는지 의문
 - 최저임금 인상률이 '24년에 2.5% 상승에 그쳐 저소득층의 실질임금하락과 임금불평등 개선에 부정적인 영향을 미칠 것으로 추정
- ▶ 파견업종 확대를 통한 고용유연성 추진
 - 현행 32개 업종으로 제한되어 있는 파견허용 업종을 제조업 중심으로 확대 추진
 - 경영계에서 파견업종 확대, 대체근로 허용 등을 중심으로 고용정책 개편 요구 지속

결론 및 토론

- ▶ 노동시장 유연성의 추진은 현재 노동시장 이중구조의 문제 해결과 괴리
 - 노동시장 유연성의 확대는 현재 노동시장의 근본적인 문제인 노동시장 이중구조 개선과는 거리가 먼 정책 수단으로 판단
 - 근로시간 유연화, 연공급 임금체계 개편은 노동시장에서 주변부 부문을 확대하고 근로조건의 취약성을 더욱 악화시킬 가능성이 높음.
 - 비정규직 비중이 여전히 높은 우리나라에서 파견업종 확대는 노동시장 이중구조를 더욱 심화시킬 것으로 판단
 - 고용안전망 수준이 여전히 상대적으로 낮은 우리나라에서 노동시장 유연성의 추진은 노동시장 불안정성을 높이는 방향으로 작용.
 - 특히 노동력 부족시대에 고용의 질을 제고하는 방향으로 나아가려는 방향과는 배치
- ▶ 노동시장 유연성 정책의 추진 지속 가능
 - '24년 노사정위 의제에 노동시장 유연성 정책 의제 포함
 - 대법원 판결을 계기로 근로시간 유연화를 지속적으로 추진할 것으로 예상

1부_토론문 01

남 우 근

한국비정규노동센터 소장

1. 발제문에 대해

○ 빈약한 정책 의지

- 노동시장 이중구조를 해소하기 위한 정책은 전무했다는 <발제1>의 평가에 동의함. 비정규직 문제에 대한 실질적인 정책은 없다시피 함. 대선 당시 공약과 당선 후 국정과제 모두에 비정규직 관련 내용은 매우 빈약함.

<비정규직 관련 공약과 국정과제>

<2022년 대통령선거 윤석열 후보 공약집>

- 플랫폼종사자 등 모든 노무제공자의 권리 보장
- 청년아르바이트근로자보호법 마련
- 세대 상생형 임금체제로 개선

<윤석열 정부 110대 국정과제>

- (취약계층 노동권 보호) 청년 아르바이트 근로자의 고용상 애로를 개선하기 위한 제도적 방안 마련, 임금체불 신속해결 등 취약근로자 보호 강화
- 모든 노무제공자가 일하는 과정에서 보편적으로 보장받아야 할 사항을 중심으로 제도적 기반 마련
- (원하청 상생 노사협의회 확산) 행·재정적 지원 등을 통해 공동노사협의회의 자율적 설치 및 운영 활성화 유도

○ 더 빈약한 정책 실천

- 고용노동부 홈페이지에서 “비정규직”, “취약노동자(근로자)” 정책과 관련해서 보도 자료를 검색해보면 다음과 같음.
- 「산업전환고용안정법 시행령」 제정안, 「고용정책 기본법 시행령」 개정안 국무회의 의결(2024. 4. 11.)
- 공정한 노동시장, 차별없는 일터 조성 비정규직 근로자 차별 예방 가이드라인 발표(2023. 12. 8.)
- 이중구조 개선 첫걸음으로 상생임금위원회 발족(2023. 2. 2.)

- 특수형태근로종사자·플랫폼종사자 등 모든 일하는 사람을 위한 근로복지 체계 구축 : 제5차 근로복지증진 기본계획(22~26년) 수립(2022. 10. 27.)
- 비정규직 차별예방 및 개선지원 활동(차별없는 일터지원단) 본격 시동(2022. 5. 8.)

○ 그나마의 정책방향도 비정규직 문제를 심화시키는 쪽으로 진행

- <발제2>에서 정부의 노동시장 유연화 정책 추진에 대해 진단하면서 정부가 고용유연성, 임금유연성, 노동시간 유연성을 중심으로 정책을 추진하고 있다고 진단했음.
- 임금유연성은 주로 정규직을 공략하는 무기이고, 파견업종 확대 등 고용유연성은 비정규직을 확대하는 방안임. 노동시간 유연성 역시 무노조사업장, 작은사업장 비정규직의 장시간노동 조장 등 노동조건을 악화시키는 것으로 귀결될 것임.

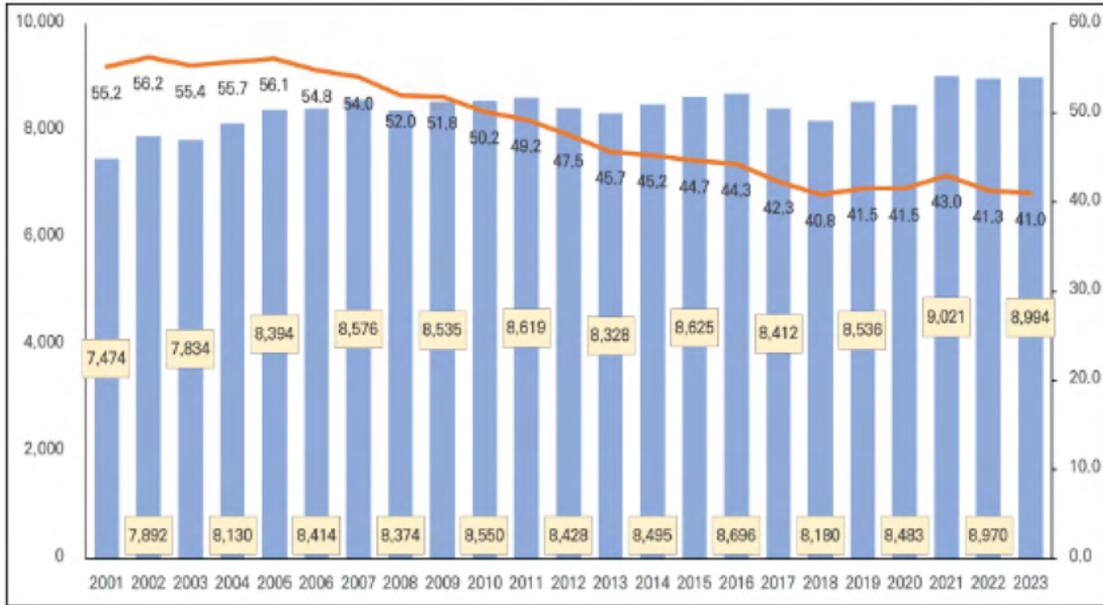
2. 비정규직 실태 변화¹⁾

○ 비정규직 규모 및 비율 추이

- 비정규직 규모는 노무현 정부 시기 증가한 다음 이명박·박근혜 정부 시기 832만과 870만 사이에서 증가와 감소를 반복했음. 문재인 정부 초기 급감하여 2018년엔 818만까지 감소했다가 2019-2020년엔 850만 수준으로 복원되었는데 2021년엔 902만으로 폭증했음.
- 윤석열 정부 2년간 비정규직 규모는 정체하고 있지만 비정규직 고용형태 구성은 선행 정권 시기의 변화 추세를 지속하고 있음.
- 윤석열 정부에서도 단시간 노동자 증가 추세는 지속되고 있는데, 2023년 8월 경제활동인구조사 부가조사 기준, 2021년 대비 9%, 2020년 대비 16% 증가하여 다른 비정규직 고용형태들보다 월등히 더 높은 증가율을 보여줌.

1) 조돈문·신희주·기호운(2023), '비정규직 실태의 중장기적 변화 분석 : 2001-2023 경제활동인구부가조사를 중심으로', 한국비정규노동센터, 2023. 12. 17.에서 발췌함.

<비정규직 규모 및 비율 추이, 2001-2023> (단위:천 명, %)

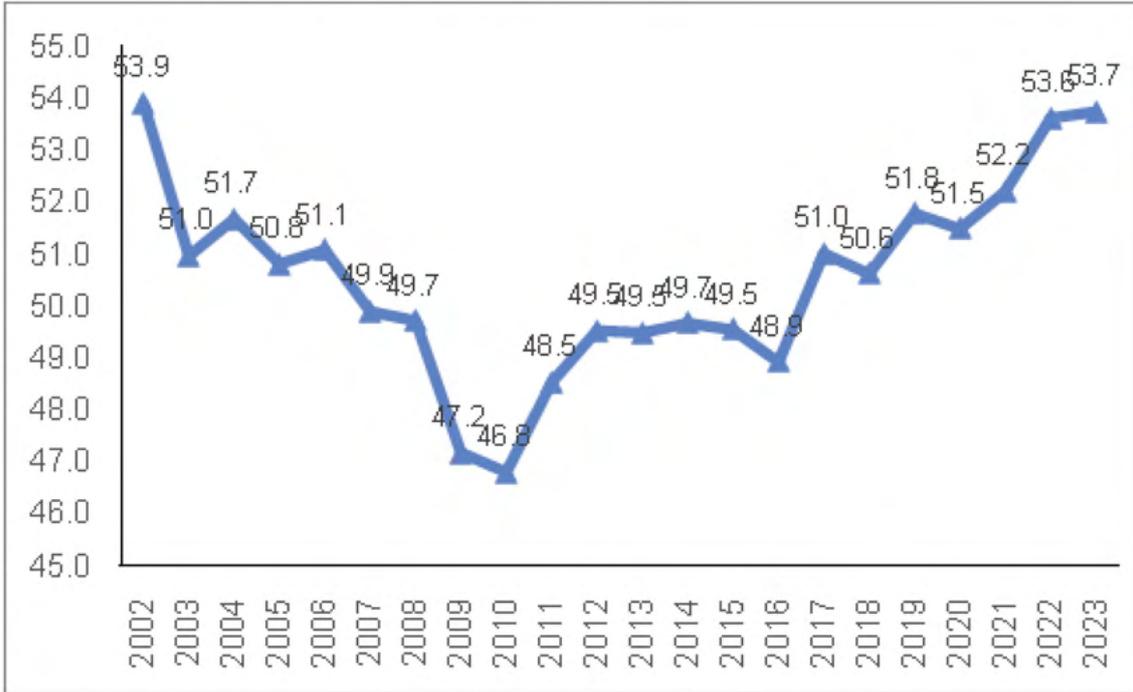


* 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 각년도.

○ 임금인상률 추세 & 월평균 임금 격차

- 비정규직 임금은 노무현 정부 시기 24%로 가장 많이 상승했고, 다음은 문재인 정부 시기가 20%로 뒤를 이었고, 가장 낮은 시기는 박근혜정부 시기 9%에 불과했음.
- 정규직과 비정규직의 임금 인상률을 비교하면 정규직 임금인상률이 더 높았으나, 문재인 정부 시기 역전되어 비정규직 임금인상률이 20.0%로 정규직의 12.4%보다 7.6% 포인트나 더 높았음.
- 윤석열 정부 시기도 비정규직 임금인상률이 더 높은 현상은 지속되고 있으나, 인상률 격차는 3.2%로 문재인 정부 시기의 격차 수준에는 못 미침.

<정규직 대비 비정규직의 월평균 임금 비율 추이>



* 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 각년도.

○ 노동조합 조직률

- 문재인 정부 시기 정규직 노동조합 조직률은 하락했지만 비정규직 조직률은 1.20%나 증가한 반면, 윤석열 정부 들어서자 비정규직 조직률도 하락하기 시작했음.
- 윤석열 정부도 이명박·박근혜 등 다른 국힘 계열 정부와 마찬가지로 정규직과 비정규직 모두 노동조합 조직률이 하락했는데, 정규직이 비정규직보다 조직률 하락폭이 더 큰 것도 동일함.
- 윤석열 정부 2년 동안 정규직 조직률은 1.06%, 비정규직은 0.2% 포인트 하락하여 국힘 정부 시기에 일반화된 비정규직 조직 와해 현상이 그대로 재연되고 있음.

조사년월	정규직	비정규직	전체
200308	22.63%	2.37%	11.41%
200408	24.26%	3.07%	12.45%
200508	22.69%	3.20%	11.76%
200608	21.63%	2.78%	11.29%
200708	22.43%	3.23%	12.06%
200808	23.29%	3.00%	12.74%
200908	23.07%	1.99%	12.15%
201008	21.06%	1.82%	11.41%
201108	19.88%	1.66%	10.91%

201208	20.09%	2.01%	11.50%
201308	21.08%	2.06%	12.40%
201408	21.04%	2.07%	12.46%
201508	20.55%	2.12%	12.32%
201608	20.01%	1.77%	11.93%
201708	19.78%	2.12%	12.31%
201808	19.59%	2.11%	12.45%
201908	19.30%	2.47%	12.31%
202008	19.20%	2.54%	12.29%
202108	19.89%	2.97%	12.62%
202208	18.92%	3.11%	12.39%
202308	18.82%	2.77%	12.25%
<조직율 증감>			
2023-2003	-3.81%	0.41%	0.84%
2007-2003	-0.20%	0.86%	0.65%
2012-2007	-2.34%	-1.22%	-0.56%
2016-2012	-0.08%	-0.24%	0.43%
2021-2016	-0.13%	1.20%	0.69%
2023-2021	-1.06%	-0.19%	-0.37%

* 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 각년도.

○ 사회보험 가입률

- 비정규직 고용보험 가입률이 가장 크게 오른 정권은 문재인 정부 12%이고, 다음은 노무현 정부 8%인 반면, 이명박 정부 4%, 박근혜 정부 2%, 윤석열 정부는 2%임. 대체로 민주당 정부 하에서 고용보험 가입률이 크게 상승한 반면, 국힘 계열 정부 하에서는 가입률 상승 폭이 매우 작음.
- 비정규직의 국민연금 가입률은 이명박·박근혜 정부 시기 경미하게나마 감소한 반면, 문재인 정부 들어 5.13% 포인트나 상승했는데, 윤석열 정부 2년은 0.2% 상승하여 가입률이 거의 정체 상태를 벗어나지 못하고 있음.

<고용보험 가입률 변화(%)>

조사년월	정규직	비정규직	전체
200108	80.09%	20.93%	47.43%
200208	79.37%	23.54%	47.97%
200308	79.46%	25.91%	49.81%
200408	80.49%	29.59%	52.11%
200508	81.63%	30.69%	53.06%
200608	82.95%	31.21%	54.59%

200708	82.58%	31.98%	55.26%
200808	82.07%	33.44%	56.78%
200908	82.42%	36.97%	58.88%
201008	83.07%	34.23%	58.57%
201108	82.77%	35.64%	59.57%
201208	83.65%	36.32%	61.16%
201308	83.82%	36.89%	62.39%
201408	85.16%	37.87%	63.76%
201508	84.88%	37.35%	63.65%
201608	84.70%	38.69%	64.32%
201708	84.50%	40.09%	65.71%
201808	84.15%	39.86%	66.08%
201908	84.07%	40.08%	65.80%
202008	84.81%	43.00%	67.46%
202108	84.43%	50.21%	69.73%
202208	84.98%	51.70%	71.24%
202308	84.45%	52.37%	71.31%
<증감>			
2023-2001	4.36%	31.44%	23.87%
2007-2002	3.21%	8.44%	7.29%
2012-2007	1.08%	4.34%	5.90%
2016-2012	1.05%	2.37%	3.16%
2021-2016	-0.27%	11.52%	5.41%
2023-2021	0.02%	2.15%	1.58%

* 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 각년도.

3. 영역별 비정규직 정책

○ 공공부문 비정규직 대책

- 노무현 정부 : 「공공부문 비정규직 종합대책」(2006. 8.)
 - 이명박 정부 : 「비정규직 종합대책」(2011. 9.), 「공공부문 비정규직 고용개선 추진 지침」(2012. 1.)
 - 박근혜 정부 : 「공공부문 비정규직 고용개선대책 보완지침」(2013. 4.)
 - 문재인 정부 : 「공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인」(2017. 7.)
- 2006년 공공부문 정규직화 정책이 추진된 이래 노무현 정부에서 7만여 명, 이명박 정부에서 6만여 명, 박근혜 정부에서 8만여 명의 기간제를 무기계약직으로 전환함. 이전 정부 모두 간접고용은 전환대상에서 배제. 문재인 정부에서는 간접고용까지 포함해서 20만 명 전환 완료함.

- 윤석열 정부는 정책 전무함. 40만여 명에 달하는 공무원의 임금차별 문제, 신분보장 문제 등이 산적해있지만 공무원위원회(2020. 3. ~ 2023. 3.) 해소 후 무대책
- 고용노동부, ‘공공부문비정규직고용개선시스템’ : 정규직 전환실적, 비정규직 인원 등 2022년 이후 업데이트 안 함.

○ 기간제, 간접고용

- 「기간제 · 단시간 · 파견 근로자 차별 예방 및 자율 개선 가이드라인」((2023. 12.)만 발표한 상태임. 민간부문에 대한 ‘가이드라인’은 규정력이 없을 뿐만 아니라 내용도 기간제법, 파견법 상의 차별처우 금지 조항을 설명하거나 자율 개선을 권고하는 수준임.
- 파견 대상 업무 확대는 계속 검토 중. ‘사내하도급 등 비정규직 활용 실태조사’(2023. 7.)
- 파견 대상 업무는 법률이 아닌 시행령 개정 사안이나 여론 동향을 보면서 추진할 듯.

○ 특수고용, 플랫폼노동

- 노무제공자 개념 도입 및 전속성 조항(주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것)과 적용제외 신청 조항이 폐지되는 산재보험법 개정(2022. 6.)이 2023년 7월에 시행되면서 대부분의 플랫폼노동자는 고용보험과 산재보험에 의무가입하게 되었음.
- 노무제공자 개념이 도입된 고용보험법 개정은 문재인 정부 때인 2021년 1월임.
- 산재법 개정에 따라 산재보험에 가입된 노무제공자 규모가 2022년 80.5만 명에서 2023년 7월 145.8만 명으로 크게 증가했으며, 특히 배달노동자가 포함된 퀵서비스 기사는 2022년 12.2만 명에서 2023년 7월 37.2만 명으로 증가했고, 대리운전기사는 2022년 산재보험 가입자 수가 55명이었는데 2023년 7월에 23만7천 명으로 급증했음.
- 고용보험, 산재보험 가입이 의무화되었다고 해서 사회보험의 보호효과가 플랫폼노동자에게 나타나는 것은 아님. 여러개의 플랫폼을 이용하는 플랫폼노동자의 경우 ‘실업’의 개념이 일반 노동자와 다르고, 부분실업이 인정되지 않는 현재의 제도에서는 실질적인 고용보험 가입효과를 누리기는 어려움.
- 산재보험 역시 휴업급여의 하한선이 일반노동자의 경우 최저임금으로 정해져 있으나 플랫폼노동자의 경우는 하한선이 없어서 생활에 필요한 급여 수준에 못 미치는 휴업급여를 받으며 필요한 치료를 하기에는 힘든 상황임. 따라서 산재보험에 가입

했으나 산재로 인한 치료를 제대로 받지 못하고 아파도 일할 수밖에 없는 현실임.

- 따라서 플랫폼노동자의 사회보험 가입을 넘어서 실질적인 보험 가입 효과를 보장하기 위해서는 고용보험제도에 ‘부분실업’을 인정하는 제도개선이 필요하고, 산재보험제도 역시 노무제공자에게 최저임금에 준하는 휴업급여 하한선을 설정하는 것이 필요함.

○ 돌봄노동, 이주노동

- 한국은행의 돌봄노동 최저임금 차등적용 주장(2024. 3.), 윤석열 대통령의 ILO 제 111조 협약(차별금지) 탈퇴 검토 발언, 값싼 이주(돌봄)노동 도입에 대한 도발적 시도 등 노동의 약한 고리를 파고드는 시도가 이어짐.

4. 소결

- 윤석열 정부는 노동시장 이중구조 개선을 언급하지만 실질적인 정책은 없음. ‘미래노동시장위원회’의 권고안은 정규직을 공격하는 임금유연화정책과 장시간노동을 조장하는 노동시간 유연화를 담고 있고, ‘상생임금위원회’ 역시 별다른 결과물 없이 논의를 경사노위로 떠넘긴 상태임.
- 윤석열 정부의 노동정책은 전반적으로 기업 이해관계를 대변하는 방향을 견지해왔고, 현상적으로는 조직노동에 대한 공격으로 드러남. 이 과정에서 비정규직은 정책대상에서 배제되거나 화물연대 안전운임제 중단, 고용형태가 그 자체로 비정규직인 건설노조에 대한 탄압 등 비정규직 중에서도 조직된 노동자를 공격하는 양상이었음. 또한 최저임금 제도를 무력화시키기 위한 언사가 난무함.
- 비정규직 정책 차원에서 문재인 정부와 차별성(공공비정규직)과 연속성(유연화 정책)을 동시에 지님.
- 플랫폼, 프리랜서 등 노동법 밖 노동자에 대한 노동권 인정, 최저임금 확대 적용, 작은사업장 안전보건 문제, 5인 미만 사업장 근기법 확대 적용, 노조법 2, 3조 개정을 통한 사용자 책임 확대 등이 이전 정부와 마찬가지로 현 정부에서도 주요한 노동의 과제임. 특히 노조 조직률 하락 흐름을 극복하기 위한 조직노동의 노력이 매우 중요함.

1부_토론문 02

윤 자 영

충남대학교 교수

윤자영 (충남대학교)

□ 윤석열 정부 출범 1년이 지난 시점에서 여성노동정책의 부재에 대한 비판과 젠더 관점에서 여성노동정책을 재정립할 것을 촉구한 바 있음. 그럼에도 여성가족부 무력화와 구조적 성차별에 대한 무관심 등 성평등 정책 환경의 악화는 여성 노동자가 노동시장이나 노사관계 정책 현안에서 철저히 배제되고 비가시화되는 결과로 이어짐.

□ 인구구조의 변화, 저출산 고령화 추세 속에서 노동 공급 제약에 대응하기 위해 여성 노동자의 노동권 보장을 위한 체계적인 접근이 필요함에도 불구하고, 여성 노동을 0.6명대라는 유례없이 낮아진 출산률 제고를 위한 여성 인력 활용 문제로 바라보고 노동시장의 성불평등 문제는 외면하고 있음.

○ ‘양성평등 일자리 구현’의 주요 내용은 육아휴직 기간 및 육아휴직 급여 적용 대상, 배우자 출산 휴가 등 기혼 맞벌이 여성의 노동을 지원하는 일·가정 양립 지원에 초점이 맞춰져 있음. 이를 위해 정부는 6+6 부모육아휴직제 도입과 육아기 근로시간 단축기간 확대를 추진했음.

-큰 틀에서 남성의 육아휴직 사용 장려와 근로시간 단축은 성평등한 돌봄 분담과 여성의 경력 단절을 예방하려는 목적을 가지므로 육아휴직자 규모와 남성의 비율이 증가하고 있다는 점은 긍정적임. 그러나 노동시장 이중구조 속에서 대규모 사업장의 안정적인 일자리를 가진 근로자들 중심으로 고용보호가 보장되는 일·가정 양립의 성과를 거둘 수밖에 없음. 노동기본권 보장이 미약한 5인 미만 사업장 근로자는 육아휴직을 사용하더라도 휴가 사용 이후 경력 단절을 경험할 가능성이 높음. 관대한 육아휴직 기간과 급여 수준도 필요하지만, 수혜에 있어 계층간 형평성을 담보하기 위해서는 5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용을 통한 고용보호와 노동기본권 보장이 확대되어야 할 것임.

-근로시간 유연화 정책의 방향은 기업의 수요 대응 목적만이 아니라 근로자의 필요에 대응하는 유연근무제의 확대가 되어야 할 것임. 윤 정부가 근로시간 유연화 강화를 중심으로 추진했던 근로시간 정책은 육아휴직과 근로시간 단축 등 일·가정 양립 정책의 취지와 근본적으로 모순되어, 일·가정 양립 정책에 대한 진정성을 의심하게 함. 출산률 제고와 여성 노동 공급을 유인하기 위해서는 근로시간과 근로시간대 조정의 자율성과 예측가능성이 중요함. 2022년 기준 『일·가정 양립 실태조사』에 따르면 유연근무제는 도입제도가 없다고 응답한 사업체는 5~9인이 81.9%, 300인 이상은 50.7%임. 고용보호와 노동기본권 보장 정도에 따라 장시간 근로와 유연근무제 사용 격차가 벌어지지 않도록 해야 할 것임.

○ 공정한 노동환경을 조성하기 위한 국정과제인 ‘성별근로공시제’는 민간 부문 공시를 내년도에 적용할 예정이었으나 준비 작업이 진행되고 있지 않음.¹⁾

-한국의 성별임금격차는 OECD 회원국 중 가장 큼. 통계청이 발표한 ‘한국의 SDG 이행현황

1) “내년 약속한 대기업 ‘성별근로공시제’...관계부처는 시작도 안 했다”, 아시아경제, 2024.4.18

2024'에 따르면 2022년 중위임금 기준 성별임금격차는 31.2%로 OECD 회원국 평균인 12.1%의 2.6배에 달하고, 여성 관리자 비율의 증가 속도도 매우 더딘 상황임.

-성별임금격차는 노동시장 성차별의 원인이자 결과인 만큼, 이를 완화하기 위한 구조적 시각과 체계적 방안이 마련되어야 함. 윤 정부는 채용·직종·직무·임금구성요소·임금 격차 등을 포함한 성별 정보를 공시하는 '성별근로공시제'를 실시하여 노동시장 성차별에 대응하고자 했음. 대기업에게 관련 정보를 자율적으로 공시하게 하는 것이 어떠한 메카니즘으로, 얼마나 성별임금격차를 개선할지 기대가 크지는 않지만, 윤 대통령이 대선 공약이자 국정 과제를 방기하고 있다는 점은 성별임금격차 완화 정책 의지가 없는 친기업적 노동정책 기조를 확인시켜 줌.

-상징적인 차원이든 실질적인 효과를 목표로 하든 간에 민간 대기업을 대상으로 한 성별임금격차 해소 정책도 필요하지만, 내부노동시장 중심의 정책을 넘어선 접근과 대책이 추진되어야 할 것임. 특히 중고령 여성은 최저임금에 가까운 저임금 일자리인 고령화 관련 산업에 진입하고 있음. 최저임금 인상을 제외하고는 돌봄서비스 일자리 임금은 숙련과 경력에 상관없이 오랜 기간 일정 수준에 머물러 있음. 내부노동시장에서 동일 노동에 대한 명시적인 임금 차별이 비교적 사라졌음에도 불구하고 성별임금격차 개선이 더딘 이유는 양적으로 확대되는 중고령 여성의 저임금 때문일 것임. 고령화 관련 산업에서 앞으로 노동수요 확대, 노동공급 제약, 외국 가사돌봄 인력 확대가 현실화된다면 성별임금격차 개선을 기대하기는 더욱 어려움. 저임금은 고령화 관련 산업의 국내 노동 공급 제약을 가중시킬 것이므로, 돌봄서비스의 '노동의 가치'를 온전히 평가하고 보상하는 방안을 모색해야 할 것임. 공정한 노동환경 조성은 정부가 재정지원을 통해 실질적인 사용자 책임을 안고 있는 사회서비스 부문도 예외가 되어서는 안 됨.

□ 불안정하고 불평등한 노동시장에 대한 개혁과 성평등 없이는 저출산 고령화 위기에서 벗어나기 어렵다는 점을 각성해야 할 것임. 성별임금격차, 여성 경력단절, 사회적 돌봄, 일터의 성희롱과 성폭력, 유리천장, 성차별 문화·의식 등의 문제를 구조적으로 접근하고, 이에 따른 방안을 체계적으로 마련해야 함.

1부_토론문 03

남 재 욱

한국교원대학교 교수

토론문

남재욱(한국교원대 교육정책전문대학원)

1. 들어가며

청년정책과 관련하여 지난 정부의 한 가지 성과를 꼽으라면 「청년기본법」을 제정하고, 청년정책조정위원회를 중심으로 한 청년정책의 행정체계를 정비한 것이다. 청년기본법의 제정은 다양한 청년정책을 체계적으로 관리하고 지속적으로 추진할 수 있는 근거법을 마련한 것일 뿐 아니라 청년정책의 범위를 종전의 ‘일자리’ 중심에서 교육, 돌봄, 주거, 복지·문화, 참여 등 다양한 범위로 넓혔다는 점에서, 청년정책조정위원회를 중심으로 한 거버넌스 정비는 부처별로 산재되어 진행되던 청년정책을 체계적으로 관리할 수 있다는 점에서 의미 있는 변화였다.

윤석열 정부의 청년정책은 이전 정부에서 마련한 기본법과 행정체계 위에서 정책을 고도화하고 전달체계를 안정화해야 한다는 과제를 가지고 출발했다. 윤석열 정부는 출범 이후 청년정책을 상당히 강조했는데, 특히 청년정책의 세 가지 방향을 ‘희망’, ‘공정’, ‘참여’로 설정했다는 점에서 능력주의적 공정성에 상당부분 초점을 두었던 것으로 해석할 수 있다. 요컨대 청년정책을 통해 청년들에게 ‘공정’한 기회를 보장하면, 청년의 튼튼한 미래라는 ‘희망’을 부여할 수 있다는 것이 윤석열 정부의 청년정책 방향이었다.

그간 청년정책에 관한 연구들은 공통적으로 ① 청년정책은 이행기 정책이라는 점에서 청년들의 장기적인 경력전망과 이행기의 다양한 욕구를 고려하여 지속적인 개입이 필요하지만, ② 이행기 욕구는 모든 청년에서 동일한 것이 아니기에 청년 내부의 불평등을 고려하는 것이 중요하다는 점을 지적해왔다. 이는 윤석열 정부의 청년정책을 평가하는 데 있어서도 중요하게 고려할만한 기준이다.

2. 청년정책 실행계획을 통해 본 윤석열 정부 청년정책

청년기본법에 따라 정부가 발표한 연차별 「청년정책 실행계획」을 보면 연도별로 정부의 청년정책이 어느 부분에 주안점을 두고 추진되었는지 파악할 수 있다. <표 1>은 2021년~2024년의 실행계획을 요약한 것이다. 표에 나타난 것처럼 2021년과 2022년에 대략적으로 부문별로 유사한 배분을 보인 반면, 2023년에는 특히 예산 배분에서 상당한 차이가 나타났으며 그 차이가 2024년에 유지되고 있다는 것을 파악할 수 있다. 2022년과 2023년 사이에 정권교체가 이루어졌다는 점을 고려하면, 이 시기의 변화가 윤석열 정부의 정책적 지향을 드러내는 것으로 생각할 수 있다.

예산배분을 기준으로 살펴보면 일자리 분야는 상대적 비중 뿐 아니라 총액도 감소한 반면, 주거와 복지·문화 부문의 예산이 증가해왔다는 것을 알 수 있음. 이는 그간 일자리 정책 중심으로 운영되어왔던 청년정책의 방향을 다양화했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있는 측면도 있다. 하지만 실제로 어떤 내용의 예산 이동이 있었는지는 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

<표 1> 연도별 청년정책 실행계획 분야별 과제 수 및 예산배분

(단위: %, 건, 억원)

구분	2021		2022		2023		2024	
	과제수	예산	과제수	예산	과제수	예산	과제수	예산
일자리	37.3	34.5	39.4	31.4	37.4	23.0	34.8	21.7
주거	7.8	36.5	7.2	35.9	7.7	41.0	7.9	42.9
교육	28.6	23.8	28.5	27.4	31.3	27.9	32.9	27.9
복지문화	16.2	4.9	14.4	5.0	12.1	7.8	12.4	7.0
참여권리	10.1	0.3	10.6	0.4	11.5	0.3	12.1	0.5
합계(건, 억원)	308	238,338	376	246,493	390	254,178	356	270,459

자료: 관계부처합동(각 년도), 청년정책 실행계획

우선 가장 큰 감액이 이루어진 일자리 예산의 변화를 살펴보면 일자리 영역의 네 가지 대분류(청년 일자리 확대 및 역량강화, 청년 창업 활성화 및 내실화, 일터 안전망 강화, 공정채용 기반구축·직장문화개선) 중 주로 청년일자리 확대 및 역량강화 영역의 감액이 이루어졌는데, 세부적으로는 민관합동 청년 일경험 사업은 새롭게 편성하여 확대한 반면 국민취업지원제도, 청년일자리도약장려금, 청년내일채움공제 등의 사업을 축소하였다. 즉, 청년 일자리 사업을 청년 일경험 사업 중심으로 재편성하는 한편, 이전 정부의 주요 정책에 대해서는 예산을 축소한 것이다.

예산이 증가한 주거분야에서는 청년주택 공급 확대(5.3조 → 6.1조)와 청년 전·월세 비용 경감(3.5조 → 4.3조) 부문의 예산이 큰 폭으로 증가하였다. 복지·문화 분야에서는 청년 일경험 사업과 함께 윤석열 정부가 역점을 두었던 청년정책인 청년 도약 계좌의 비중이 컸던 것으로 파악된다.

윤석열 정부의 청년정책 유형별 예산 증감을 통해 몇 가지 확인할 수 있다. 우선 '전 정부 지우기'의 경향을 볼 수 있다. 문재인 정부의 청년 일자리 정책은 각각 취업 전 - 취업 단계 - 취업 이후를 지원하는 국민취업지원 - 청년일자리도약 장려금 - 청년내일채움공제가 중심이 되었다. 이 세 정책은 윤석열 정부에서 모두 축소되었다. 그 대신 윤석열 정부가 역점을 둔 것은 청년 일경험 사업이다. 달리 보자면 청년에 대한 소득지원과 고용 지원을 결합한 정책에서 민관협력을 통한 일경험 사업으로 전환이 이루어진 것이다. 물론 여기에는 엔데믹이라는 환경변화가 영향을 미쳤을 것이다. 그러나 이미 취업한 청년을 지원하는 청년내일채움공제의 경우 엔데믹과는 특별히 관련이 없다.

물론 공채가 사라지고 경력채용이 증가하는 환경에서 청년 일경험 사업은 어느 정도 필요성이 인정된다. 그러나 청년이 가진 욕구의 복합성을 강조하는 최근의 청년정책 흐름에서 청년 일경험 사업 하나에 지나치게 초점을 두는 것이 바람직한지는 의문이다. 더구나 청년 일경험 사업이 양질의 일자리로의 진입을 촉진할 수 있을지에 대해서는 여전히 불확실성이 높다는 것을 고려하면 윤석열 정부의 '브랜드 사업'으로 삼으려는 의도가 예산에 반영된 것으로 보인다. 실제로 2023년 사업성과 역시 참여나 성과 측면에서 당초 의도만큼 성과를 거둔 것으로 보이지 않는다.

또한 일경험 사업의 취지를 인정하더라도 이행기 청년의 다양한 욕구를 고려하고 장기적인 관점에서 경력설계를 지원할 수 있는 조치들이 보완되어야 한다. 현재 청년 일경험 사업은 별도의 '운영기관'을 민간위탁 방식으로 선정하고 이들을 다시 고용센터가 옥상옥으로 관리하는 방식으로 설계되어 있다. 그러나 운영기관의 역할은 많은 부분 원래 고용센터가 수행하는 역할이다. 그렇다면 고용센터가 해당 역할을 담당하는 것이 참여하는 청년에게 일경험 사업 뿐 아니라 다른 욕구에 대응하는 정책들까지 연계할 수 있는 방안이 될 것이다. 다만 이 경우 고용센터의 역할범위가 늘어나게 되고 인력이나 조직의 확대가 필요할 것이다. 그러나 청년의 다양한 욕구에 대응한다는 측면에서는 이와 같은 접근이 좀 더 본질적이지 않은가라고 질문할 수 있다.

다음으로 절대적·상대적으로 그 비중이 증가한 주거정책이나 청년도약계좌의 경우 각각 주거와 자산형성이라는 청년의 욕구에 대응한다는 점에서 그 필요성이 인정된다. 그러나 이 정책들의 운영에서는 청년 내부의 불평등이라는 문제를 좀 더 고려할 필요가 있다. 나라살림연구소와 한겨레가 분석한 바에 따르면, 윤석열 정부 청년 주거정책에서 매입주택 임대 사업, 수급자 가구 대상의 미혼 청년 주거급여 분리 지급 등 저소득층 청년에게 유리한 사업은 감액한 반면, 부동산 구입과 관련된 정책은 비중이 더 커졌다. 중산층 이상의 청년에게 유리한 측면이다.¹⁾

청년도약계좌 역시 유지기간이 길고 가입소득 기준이 높아 중소기업 청년을 주된 대상으로 하는 청년내일채움공제에 비해 어느 정도 소득이 있는 청년에게 유리한 정책이다. 최근 대통령이 출산장려금 1억 원을 지급하는 부영그룹 사례를 들어 출산장려금 지급 기업에게 조세혜택을 주겠다고 약속한 것 역시 지불능력이 있는 일정규모 이상 기업 종사자에게 유리한 정책이다. 물론 청년정책이나 출산 관련 정책은 중산층 이상을 대상으로 한 접근도 필요하다. 그러나 그 접근이 저소득 청년에 대한 정책을 희생하면서 이루어진다면, 여기에는 문제가 있다.

3. 나가며

최근 정부는 중앙정부 청년정책의 중간지원조직으로 '중앙 청년지원센터'를 설립하고 운영하기 시작했다. 청년기본법 이후 청년정책을 운영하는데 있어서 중간지원조직의 역할을 중요하며, 중앙정부 중간지원조직을 설립해야 한다는 것은 많은 전문가들이 요구해온 조치이다. 그러나 전문가들은 중간지원조직의 경우 중앙정부와 지방정부를 연계해야 하고, 청년층과 관련된 다양한 데이터에 접근해야 하며, 장기적·안정적인 운영이 필요하기 때문에 공공기관으로 운영해야 한다는 점을 강조해왔다. 그러나 윤석열 정부는 중앙 청년지원센터를 민간위탁했으며, 위탁기관으로 국민의 힘 장예찬 최고위원이 이사장이었던 청년재단이 선정되어 불공정 문제가 제기되었다.²⁾

청년정책이 이행기 청년을 지속적으로 지원해야 한다고 볼 때 청년을 직접 접촉하는 전달체계의 중요성은 매우 크다. 청년정책 전달체계는 이행에 어려움이 있는 청년들을 지속

1) 한겨레. (2023. 5. 9). "윤석열 정부 청년예산, 저소득층 몫 줄이고 중산층은 늘렸다". (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1090981.html)

2) 경향신문. (2024. 4. 24). "국민의힘 장예찬 최고위원이 이사장인 청년재단, 정부 사업 수탁... '불공정 소지' 논란". (<https://m.khan.co.kr/politics/assembly/article/202304241817001#c2b>)

적으로 접촉하고 이들의 기댔자리로 기능해야 한다. 물론 중요하다고 해서 무조건 공공이 제공해야 하는 것은 아니겠지만, 공사혼합이 이루어진 고용서비스 전달체계에서도 공공고용서비스 기관이 중추 역할을 해야 하는 것처럼 청년정책 전달체계에서도 중추적 역할을 공공이 직접 수행하는 것이 필요하다. 그러나 청년 일경험 사업이나 심지어 중앙정부 청년정책의 중간지원조직 역시 민간위탁으로 운영한다는 것은 수탁기관의 공정성과는 별도로 생각해볼 문제다.

전달체계 문제가 현 정부 청년정책이 이행기 청년정책으로써 적절하게 운영되고 있는지에 의문을 던지는 요소라면, 주거와 자산지원에서 나타난 저소득 청년의 상대적 불리함을 청년 내부의 불평등과 관련한 문제점을 보여준다. 현 정부가 청년정책에서 강조하는 또 다른 과제인 ‘청년 맞춤형 취업지원’에서도 대학 일자리 플러스센터를 핵심적인 기관으로 삼고 있다. 대학진학률이 워낙 높긴 하지만, 대학에 진학하지 않은 청년들의 욕구에 대한 고려는 부족한 것이 사실이다.

총선을 앞두고 윤석열 대통령은 민생토론회에서 자신이 청년의 “든든한 후원자”라고 발언했다. 그러나 같은 자리에서 “청년들에 대한 약간의 투자는 그야말로 돈 되는 장사”라는 발언을 통해 청년의 삶의 중심에 있는 청년정책인지 아니면 투자 수익을 얻으려는 정책인지를 의심하게 했다. 윤석열 정부가 총선의 민심을 무겁게 받아들이고 이제부터라도 청년 욕구의 다양성, 이행기 지원의 특성, 그리고 청년 내부의 불평등을 고려하여 청년의 삶에 좀 더 진지하게 관심을 기울이기를 바란다.

1부_토론문 04

한 인 임

정책연구소 이음 이사장

2년 전으로 회복된 산재통계, 그러나 곳곳이 암초

한인임(정책연구소 이음 이사장)

1. 윤석열 정부 2년, 사고사망자수 감소의 속내

○ 매일노동뉴스¹⁾에 따르면 2023년 산재승인 사고사망자가 전년보다 62명 감소한 812명으로 나타났다. 사고사망만인율도 0.39로 처음으로 가장 낮은 비율을 보인 것으로 나타났다. 874명이었던 2022년 사고사망자와 비교하면 7.1% 감소했지만, 2021년 사고사망자가 828명이었던 것을 감안하면 큰 폭의 감소는 아니다. 업종별 사고사망자수를 보면 건설업이 356명(43.6%)으로 가장 많았고, 제조업(165명), 서비스업(140명), 운수·창고·통신업(111명)이 뒤따랐다.

○ 전반적인 사고사망자 감소세에도 노무제공자 사고사망자는 83명으로 전년보다 20명 늘었다. 직종별로 보면 킥서비스기사가 1명 감소한 38명(45.8%)으로 가장 많았다. 운수·창고·통신업(20명)과 건설업(2명)에 종사하는 화물차주(22명)와 건설기계종사자(15명)가 뒤를 이었다. 방문판매원과 대리운전기사는 2022년 산재 승인을 받은 사망자가 0명이었지만 지난해 각 1명, 4명으로 늘었다. 노동부는 “고용형태 변화 및 산재보험 적용 범위 확대 등에 따른 것”이라고 분석했다.

○ 전체적인 사망자 감소에도 50명 미만 사업장에 사망자가 압도적으로 많은 형태는 유지됐다. 5~50명 미만 사업장이 전년보다 70명 감소한 359명을 기록했는데, 전체 사업장 사망자의 44.2%에 해당한다. 5명 미만은 278명(34.2%)를 기록했다. 50명 미만 사업장이 전체 사망자의 78.4%에 해당한다.

○ 지난 3월, 고용노동부가 발표한 ‘2023년 산업재해 현황 부가통계 「재해조사 대상 사망사고 발생 현황」에 따르면 ▶ 전반적인 경기 여건(‘23년 전년 대비 건설업 착공동수 -24.43% 및 건축면적 -31.72%, 제조업 가동률 -4.55%, 생산지수 -3.97%) 변화, ▶ 「중대재해 감축 로드맵」 추진효과(위험성평가 실시율 증가<’19년 33.8% → ’23년 71.8%>), ▶ 전국 39개 안전문화실천추진단 구성·운영 등, ▶ 산재예방 예산 지속 확대 등 다양한 요인이 작용했기 때문이라고 한다.

○ 그러나 정부의 주장이 설득력을 갖기 위해서는 건설업 가동률이 크게 감소했음에도 불구하고 사고사망자 수에서 건설업이 차지하는 비중이 여전히 40~50% 수준이라는 것은 건설업에서의 개선이 전혀 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 또한 2023년 위험성 평가 실시율이 72%에 달한다는 근거도 매우 부족하다. 뿐만 아니라 2023년

1) 매일노동뉴스, ‘지난해 산재승인 사고사망자 62명 감소, 사고사망만인율 첫 0.3대’, 2024.4.30.일자.

처음으로 고용노동부에서 50인 미만 사업장에 대한 위험성 평가 감독 및 지원 사업이 얼마나 부실했는지는 이미 잘 알려져 있다. 무엇보다 대기업에서조차 경영진은 위험성 평가가 무슨 의미를 가지고 있는지 거의 모르는 상태이며 고용노동부와 해당 협회 등에서도 사업장 위험성 평가가 잘 될 수 있도록 지원하는 인프라가 전혀 구축되어 있지 않다는 점을 들 수 있다.

2. 2년 연속 퇴행하는 안전보건 정책

○ 22대 총선에서도 보여주었듯이 현 정부의 수장이 소속되어 있는 국민의힘은 노동 관련 공약을 단 하나도 제시하지 않았다. 이는 윤석열 정부가 출범할 당시 대선공약에서도 노동관련 공약은 단 하나도 없었고 경제정책으로 ‘일자리 정책’이 제시되었을 뿐이다. ‘노동 후퇴’를 공약으로 제시할 수는 없기 때문에 지금까지 시행령, 시행규칙 등의 무리한 개정을 통해 노동 정책 후퇴를 시도했던 현 정부는 결국 22대 국회에서도 유사한 행위를 시도할 가능성이 크지만 ‘안전’이라는 사회적 의제를 못 본 척하기는 어려운 상황에 놓였다는 점, 이것만큼은 대내외적으로 분명한 것으로 보인다.

▶ 중대재해처벌법 적용 재유예 시도

○ 윤석열 정부는 2024년 1월부터 적용되는 50인 미만 사업장에 대한 중대재해처벌법 적용을 재유예하려는 시도를 2023년 중반부터 끊임 없이 시도하였다. 그러나 결국 무산되었고 올 해부터 5인 이상 모든 사업장에 중대재해처벌법이 적용되기 시작했다. 만약 여소야대 국면에서도 이 시도가 성공했었다면 2024년의 산재통계는 다시 퇴행할 수도 있다.

▶ 건설노조 탄압으로 건설노동자 사망을 부추기다

○ 건설노동자의 산재 사고 사망은 상상을 초월하는 수준이다. 산재 사고사망 노동자의 50%가 건설노동자이다. 건설업 취업자 수가 전체 산업에서 차지하는 비중이 고작 7%밖에 안 된다는 점을 고려하면 우리나라 건설업은 그야말로 ‘죽으러 가는 일터’인 셈이다. ‘무너짐’으로 인한 산재 사고 사망 비중은 무려 78%가 건설업에서 일어나고 있으며 ‘떨어짐’으로 인한 산재사고 사망 비중은 70%에 이른다.

○ 노동조합은 여러 가지 역할을 하고 있지만 안전보건 영역에서도 그 순기능은 매우 크다. 일반적으로 노동조합의 조직력이 높을수록 위험 업무로부터 안전을 지키기 위한 노력이 크고 노동조합이나 노동자의 안전보건 참여는 실제 안전수준을 향상시키는 것으로 나타난다. 또한 작업장에서 노동자들의 안전에 대한 문제제기가 강한 조직, 즉 참여를 통한 개선활동이 존재하는 조직에서 역시 안전보건의 강화될 가능성이 존재한다.

다. 또한 건설노조는 노동자의 생명만을 문제로 삼지 않는다. 시민의 생명 또한 현장의 투쟁거리다. 건설노동자가 만드는 아파트, 교량, 빌딩, 공장은 시민이나 노동자가 사용하거나 상주하는 공간이다. 여기에서 불안정한 구조가 만들어진다면 애꿎은 이용자가 중대재해를 당하는 상황이 될 것이다. 건설노조는 이러한 문제에도 대응해 왔다.

○ 전국건설노동조합에 따르면 2023년 3월 10일부터 16일까지 일주일 사이 6명의 건설노동자가 사망했는데 그 이유는 ‘건설사의 무리한 작업지시 및 공사기간 단축을 위한 작업, 안전작업 미준수’ 때문이라고 했다.²⁾ 즉 ‘신호수가 미배치되거나 무리한 작업지침’이 원인이라고 지목했는데 노동조합이 제기능을 할 수 있는 상황이었다면 이런 불법이 자행되기 어렵기 때문이다.

○ 그러나 2023년 초부터 자행된 ‘건설노조탄압’은 4월, 양회동 열사의 죽음을 기점으로 만 천하에 드러나게 되었고 결국 아무런 증거도 없이 수많은 노조간부를 괴롭히는 몰이식 수사가 진행되었고 그 과정에서 안전보건활동을 주도하던 노조의 활동은 큰 제약을 받게 되었다.

<표 1> 최근 발생한 ‘건설노조 탄압’으로 인해 현장의 안전보건의 어떻게 변했다고 생각하십니까?

		매우 그렇다	약간 그렇다	별로 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
(1) 현장의 안전을 감시해야 할 노조 간부들이 대거 수사대상이 되면서 안전감시가 소홀해졌다.	응답(명)	212	42	21	23
	응답(%)	71.1	14.1	7.0	7.7
(2) 노조를 탄압하면서 사측의 불안정 행위(공기단축, 보호구 미지급 등)가 증가했다.	응답(명)	180	71	25	22
	응답(%)	60.4	23.8	8.4	7.4

* 출처 : 건설노조탄압 진상조사단, ‘건설노조 탄압과정에서 발생한 노동안전 및 인권 침해 실태조사’, 2023. 6

○ 결국 2023년 고용노동부에서도 주장하듯이 건설업 경기가 크게 후퇴하는 과정에서도 건설노동자의 사망 비중이 50% 수준을 그대로 유지했던 것은 건설노조 탄압이 가장 큰 영향을 행사했을 가능성을 배제할 수 없다.

▶ 마트 의무휴업일 변경 가속화

2) 전국건설노동조합, 기자회견문, 2023년 3월 17일.

○ 24시간 영업을 가능했던 대형마트에 의무휴업일 제도가 도입된 것은 지난 2011년 유통산업발전법 개정을 통해서였다. 이후 의무휴업일을 한 달에 이틀(이 경우 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정)로, 영업시간 제한을 오전 0시부터~10시까지로 확대하였다. 국회에서 이렇듯 지속적인 법개정이 이루어질 수 있었던 것은 골목상권 보호의 필요성과 노동자의 건강권, 삶의 질 향상 요구 때문이었다. 그런데 새 정부가 들어서면서 ‘국민제안 TOP10 투표’ 안건에 마트 의무휴업 폐지가 올라가는 상황이 만들어졌다. 정부의 명확한 퇴행을 알리는 신호였다.

○ 이후 대구시는 갑자기 2022년 10월 국무조정실과의 간담회를 갖은 이후, 관할 지자체를 지휘하여 대형마트 의무휴업을 일요일에서 월요일로 변경하는 행정 고시를 추진토록 하였다. 결국 대구시 8개 구·군 소재 대형마트와 준대규모점포들의 공휴일 의무휴업이 사라졌다. 급기야 3월에는 청주시가 뒤를 이었다. 제대로 설 수 있는 휴일을 빼앗기면서 노동자들은 과로 상태에 빠졌다. 뿐만 아니라 의무휴업일에도 온라인 배송이 가능하도록 해 온라인 배송기사들의 휴식까지도 빼앗은 상황이다.

○ 이는 이후에도 지속되어 급기야 서울시에서도 2023년 9월부터 시의회에서 대형마트 의무휴업제를 적시한 조례를 폐지하기 위한 움직임을 벌였고 결국 최근 폐지하였다. 이는 명백한 퇴행이며 이를 최초 주도했던 주체가 대통령이었다는 것은 부끄러운 일이다.

▶ 대법원이 나서서 과로사 권유?

○ 2022년 주69시간 노동을 외치던 새정부는 심지어 MZ세대로부터도 후폭풍을 받고 노동시간 연장에 대해 다소 주춤한 모습을 보였다. 그런데 2023년 말 대법원에서 연장근로시간을 산정할 때, 주 52시간제(법정근로 40시간+연장근로 12시간)에서 ‘일’ 단위가 아닌 ‘주’ 단위로 계산해야 한다는 판결을 내렸다. 예를 들어 한주에 사흘간 15시간씩 일한 노동자의 경우 주 근로시간이 45시간으로 52시간을 초과하지 않더라도 하루 8시간 넘게 노동한 시간을 합하면 21시간이어서 근로기준법 위반이다. 그러나 대법 판결을 적용하면 ‘주’단위로 계산하게 되면 근로기준법 위반이 아니게 된다.

○ 이는 하루 노동시간 상한이 없는 우리나라 법체계를 악용한 판례라 할 수 있다. 또한 노동시간 제한이 과로사를 유발하는 문제 때문에 만들어졌다는 취지 자체를 무색하게 하는 판결이다. 교대노동자만이 근무와 근무 사이에 11시간의 휴게시간을 가질 수 있는 점을 고려하더라도 황당한 판결이다.

3. 22대 국회에서 정부정책을 제어해야

○ 2024년 총선의 영향이었는지 아직 정부는 구체적 꿈수를 보여주지는 않고 있는 상황이다. 그러나 총선 공약에서도 보여주듯이 안전보건 영역에서의 특별한 정책이 거의 보이지 않는다. 정부의 '중대재해 감축 로드맵'에서도 핵심은 모두 비껴가 있는 상황이다. 로드맵이 제대로 작동하기 위해서는 ▶ 위험성 평가가 제대로 자리잡기 위한 안전보건 서비스의 특화 ▶ 산업안전보건감독 강화(감독관의 숙련과 전문성 강화) ▶ 여전히 재래형 '사고'만 잡으려는 태도 변화(질병사망자가 2017년을 기점으로 사고사망자 수를 훌쩍 넘어서기 시작) ▶ '과로사'(뇌심혈관계질환, 정신질환)의 심각성을 인정한 방향으로의 정책 전환(과로사예방법 제정) ▶ 중대해재처벌법의 연착륙 등 가야 할 길이 너무 멀다.

1부_토론문 05

이 정 희

민주노총 정책기획실장

윤석열정부 2년, 노동정책 평가와 과제

민주노총 정책기획실장 이정희

1. 윤석열정부 노동정책 평가

○ 윤석열정부가 진짜 하고 싶었던 것

- 취임 후 1주일도 안된 5월 15일, 윤석열대통령은 국회 시정연설에서 '연금, 노동, 교육개혁이 새정부의 개혁과제'라고 밝혔다.
- 12월 21일, 국민경제자문회의에서는 '노조부패는 공직, 기업부패와 함께 척결해야 할 3대 부패'라고 주장했다.
- 이후 연금·교육에 대해 어떤 개혁안도 제시한 게 없고 공직·기업부패에 대해서도 마찬가지이기 때문에 결국 윤석열정부가 진정으로 하고 싶었던 일은 '노동개혁, 노조부패 척결'이었다고 할 수 있다.

○ 노동정책위원회 정부

- 윤석열대통령은 후보시절 '120시간이라도 바짝 일하고 마음껏 쉬는 게 낫다', '손발 노동은 아프리카나 하는 것' 등 노동문제에 대해 비상식적인 주장을 했다.
- 의지는 강하지만 새 정부 스스로 준비된 게 워낙 없다 보니 어용학자들을 앞세워 각종 위원회를 꾸려 노동개혁에 대한 모양새를 갖췄다.
- 윤석열정부는 출범 2달만에 노동개혁안을 만들 '미래노동시장연구회'를 출범시키고 연말에 권고안을 발표했다.
- 미래노동시장연구회 권고안 발표 이후 '상생임금위원회', '노동관행(노조회계 등)개선 자문단', '노동시장 이중구조 개선연구회', '노사관계 제도·관행개선 자문단' 등 각종 위원회와 자문단을 구성했다.

○ 포부는 장대했지만 초라한 현실

- 각종 위원회가 꾸려졌지만 결과를 공식적으로 발표하고 정책으로 추진한 것은 미래노동시장연구회밖에 없었다.
- 미래노동시장연구회의 바통을 이어받은 상생임금위원회는 하나마나한 발표와 행사를 하는 수준의 활동을 했으며 다른 연구회나 자문단은 아예 결과발표도 못하고 있다.
- 노조부패척결을 위한 비장의 카드로 제시한 노조회계장부 제출, 노조회계공시는 노동조합이 수용하게 되자 아무런 위력도 발휘하지 못하게 되었다.

○ 노조탄압으로 흥한 자, 노동개혁으로 망하다

- 2022년말 안전운임제 일몰반대 화물연대파업에 대한 단호한 대응과 성공은 노조탄압, 노동개혁에 대한 정권의 자신감을 높였다. 노조혐오와 노조탄압은 정권의 지지율상승에도 도움이 되었다.
- 화물연대탄압에 성공한 정권은 미래노동시장연구회가 노동개혁의 핵심과제로 제시한 노동시간유연화, 주69시간제를 발표하자마자 노동자, 국민의 강력한 저항에 부딪혔다.
- 주69시간제의 실패로 윤석열정부의 노동개혁 추진동력은 상실되었으며 노조법 2·3조 개정에 대한 거부권등 노동개혁방어에 급급하게 되었다.

○ 동력은 없지만, 포기할 수 없는 노동개혁

- 윤석열정권은 화물연대에 이어 건설노조탄압을 지속했으며 중대재해처벌법 확대적용 유예시도, 타임오프를 빌미로 한 노조활동 탄압, 산업안전법 시행령개악등 노동개혁과 노조탄압을 지속하고 있다.
- 22대총선결과는 윤석열정권에 대한 냉엄한 심판이며 윤석열정권이 가장 하고자 했던 노동개혁정책에 대한 심판이었다. 그러나 시대착오적인 신자유주의를 신념으로 간직한 정권이 노동개혁을 포기할 리가 없다.
- 금융권의 팔을 비틀고 국가재정 조기투입으로 미뤄왔던 경제위기가 시시각각 다가오고 있다. 윤석열정부는 최저임금 업종별 차등적용등 계급계층간 갈등조장, 공공성강화와 민중생존권을 위한 국가재정확대요구를 되치기할 기회를 엿보고 있을 것이다.

2. 노동개혁 과제

○ 변화하는 노동사회환경

- 한국사회는 거대한 변화의 시기를 거치고 있으며 변화의 수준은 기존에 유지해오던 사회경제구조의 운영원리와 관행의 변화가 불가피하다.
- 사회의 장기적 존립을 위협하는 초고속 저출생고령화, 인류의 생존위기로 다가오는 기후위기, 경제활동과 노동시장의 패러다임을 바꾸는 플랫폼·AI경제의 확산이 가속화되고 있다.
- 세계사적으로는 미국의 패권이 무너지고 다극화경향이 확대되고 있으며 군사적 충돌이 현실화되고 경제패권을 위한 불력화추세가 심화되고 있다.

○ 위기에 처한 노동자의 생존권 보장 : 노동자 임금인상

- 윤석열정권이 등장한 2년간 최저임금은 2022년 5.0%, 2023년 2.5%로 물가인상률 5.1%, 3.6%에 미치지 못하는 초유의 상황이 발생했다.
- 최저임금인상수준은 전체 노동자의 임금인상수준으로 연결되어 전체 노동자의 실질 임금이 통계작성 이후 처음으로 2022년 0.1%, 2023년 1.1% 줄어들었다.
- 여기에 더해 사용자들은 최저임금의 업종별 차등적용을 주장해왔으며 국민의 힘, 서울시, 한국은행, 고용노동부는 업종·지역·연령·이주노동자에 대한 차등적용의 균형을 때고 있다. 차등적용은 최저임금제도의 폐지를 의미하며 저임금을 위한 무한경쟁의 시대를 열겠다는 것에 다름 아니다.

○ 노동시장 차별해소 : 근로기준법 확대적용

- 노동시장 불평등의 가장 대표적인 제도는 5인미만 사업장 노동자에 대한 근로기준법 적용제외다. 5인미만 사업장이라는 이유로 연장·야간·휴일수당을 못 받고 주52시간 상한도, 공휴일 유급휴일도 적용받지 못한다.
- 5월은 노동절, 어린이날, 석가탄신일등 공휴일이 유난히 많지만 5인미만 사업장 노동자에게는 그림의 떡일 뿐이다. 경제규모가 세계 10위권으로 성장한 한국사회에서 250만 이상의 노동자에게 인간다운 삶의 권리를 더 이상 유예해서는 안된다.
- 여야 정당은 드물게 22대총선 공약으로 5인미만 근로기준법 확대를 함께 공약했기에 현실화될 가능성다. 5인미만 사업장 노동자의 권리보장과 함께 단시간노동자의 권리보장도 함께 이루어져 사업장규모와 노동시간에 따른 차별을 없애야 한다.

○ 진짜사장과 교섭할 수 있는 권리 : 노조법 2·3조 개정

- 노동시장의 심각한 불평등은 윤석열정권의 상생임금위원회가 주장하고 추진했듯이 재벌대기업의 선의로 해결될 수 있는 것이 아니라 차별과 불평등을 당하는 당사자가 교섭의 주체로 나설 때 가능하다.
- 21대국회의 가장 빛나는 입법성과는 노조법 2,3조의 개정이다. 대우조선하청노동자·택배노동자의 열악한 노동조건과 치열한 투쟁, 노동위원회·국가인권위원회·사법부등 영향력있는 국가기구의 전향적인 노력, 양심적 지식인과 시민사회단체가 결합한 노조법 운동본부의 활동, ILO등 국제사회의 노력을 국회가 수용한 결과다.
- 윤석열정권이 매몰차게 거부권을 행사했지만 22대국회에서 재발의될 것이며 총선결과에도 불구하고 정권이 또다시 거부권을 행사한다면 정권은 명운을 걸어야 할 것이다.

○ 노조에 가입하지 못한 노동자의 권리보장 : 초기업교섭 제도화

- 발제문에서 지적했듯이 윤석열정부의 노조혐오조장과 노조탄압으로 노조조직율이 하

락했다. 조직을 현황에서 보여지듯이 민간부문과 작은 사업장 노동자들은 노조의 필요성을 느끼지 못해서 노동조합을 결성하고 활동하지 않는 것이 아니라 우리사회에 만연한 노조혐오로 인해 자신의 권리를 보장해줄 노조활동을 하지 못하고 있다.

- 최근 의사파업사례에서 보듯이 의협은 대정부투쟁만이 아니라 국민의 생명권까지 좌지우지할 수 있는 힘과 권한을 가지고 있다. 노조가 없는 중소병원에서 이들이 어느 정도의 권한을 가지고 있을지 예측하는 것은 어렵지 않다.
- ‘상생임금위원회’나 ‘근로자 이음센터’처럼 실효성 없는 선언이나 상담이 아니라 산별노조가 미조직노동자의 사용자와 교섭을 활성화할 때 실질적인 노동권보장과 처우 개선이 가능하다.

○ 확산되는 플랫폼, 특수고용노동자의 노동권 보장

- 특수고용노동자와 함께 최근 플랫폼산업, 플랫폼노동자가 빠른 속도로 확대되고 있다. 특수고용·플랫폼노동의 본질은 정보통신 기술발전에 힘입어 사용자의 책임을 회피하기 위한 고용·계약형태다.
- 전세계적으로 확산된 플랫폼산업에 대한 규제와 플랫폼노동자의 권리보장방안이 모색되고 있다. EU는 최근 ‘플랫폼 근로지침’을 마련하고 각국에 입법을 권고하기로 했다.
- 노동기준과 노동과정, 노동의 결과물에 대한 평가와 보수에 대해 실질적인 결정권한을 가진 업체의 책임을 명확히 하고 노동자의 권리를 보장하는 방향으로 근로기준법의 노동자정의를 확대해야 한다.

○ 노동시장 불평등의 근원, 비정규직의 사용사유 제한

- 한국사회 노동시장 불평등, 고용불안의 가장 큰 제도적 장치는 비정규직제도라는 점에 이견이 없다. IMF이후 급속하게 확대된 비정규직에 대한 제어장치를 마련해야 한다.
- 정부가 구성한 ‘노동시장 이중구조 개선연구회’는 이중구조를 해소하기 위한 것이 아니라 고용안정을 명분으로 파견기간을 늘리고 파견허용업종을 확대하기 위한 것이다.
- 파견제, 기간제는 특수한 업무영역이나 한시적 업무를 위해 도입한 제도라는 취지와 달리 사용자책임을 회피하기 위해 상시업무에 대한 차별적 일자리로 이용되고 있다.
- 파견제, 기간제 제도를 당장 없애지 못하더라도 제도도입의 취지에 맞게 사용사유를 명확하게 제한해야 하며 차별시정의 방도를 폭넓게 보장해야 한다.

2부_토론발제 01

**윤석열 정부 2년
경제정책 평가**

나 원 준

경북대학교 교수

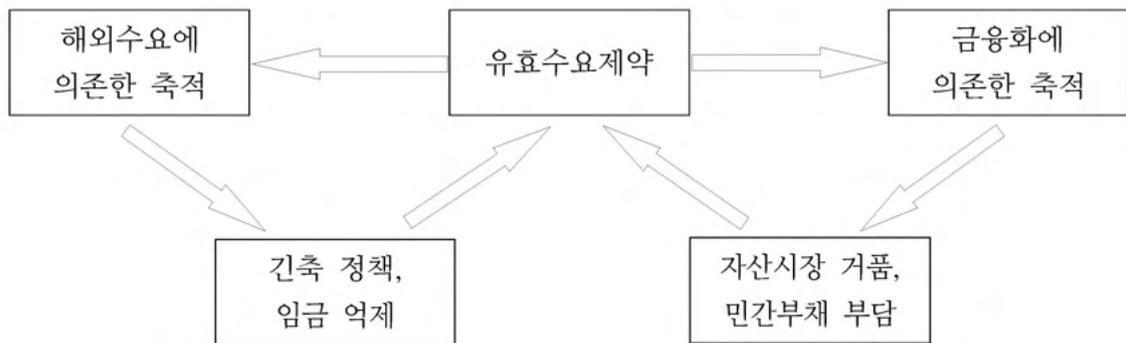
윤석열 정부 2년 경제정책 평가

나원준 (경북대학교, 경제학)

1. 밑그림: 유효수요 제약의 부정적 피드백

- 유효수요 제약을 중심으로 한국경제 고유의 중장기 구조 요인과 단기 정책 요인의 결합 효과에 주목할 필요. 다음 그림은 이하 설명할 두 가지 부정적 피드백 고리의 작동 메커니즘을 도식화한 것.

< 그림 1 > 유효수요 제약의 부정적 피드백



1) 금융화에 의존한 축적

- 한국경제의 유효수요를 제약해온 구조 요인에 주목할 때 공적 복지를 대신해 자산 기반 사적 복지로 복지 수요를 충족시켜온 역사와 그것의 경로의존성이 중요.
- 한국 정부는 코로나19 대응 과정에서도 재정 부담을 최소화하고자 직접적인 재정 지원보다 손쉽게 빚을 더 내는 간접적인 금융 지원을 적극 활용. 동 기간 자영업자들은 저리 대출에 의존했고 정부도 그것을 장려했음.
- 특히 윤석열 정부는 자산시장 제도 개선 과제는 뒷전인 채 일부 계층의 불로소득 보호를 우선시하는 부자감세와 규제완화 정책을 추진. 구조적-추세적으로, 그리고 전임 정부 기간 과열 국면에 한층 더 늘어온 민간부채는 현 정부가 지속적으로 부동산 등의 부양 신호를 시장에 보내면서 그 (부채)조정 과정이 지연되는 양상.

- 민간부채 조정은 금융 및 행정 규제, 세제, 시장제도 등에 대한 종합적인 개혁을 동반하며 경제적 충격을 조절하면서 자산시장 연착륙을 체계적으로 유도하는 과정이 되어야 할 것이나 현 정부는 부양에 초점을 맞추고 있음.
- 요컨대 미약한 공적 복지, 소극적인 재정 운용과 부동산 정책 실패가 오늘날 한국 경제를 GDP 대비 세계 최고 수준의 민간부채 부담으로 이끈 주요 원인.
 - 재정의 역할을 금융에 맡기면서 구조적인 부동산 쏠림이 초래되었고 그로 인해 누적된 민간부채의 조정이 당면한 어려운 과제가 되고 있는 것.
- 그런데 과도한 민간부채 부담은 유효수요 제약을 더욱 심화시키는 피드백 작용을 초래. 내수 위축으로 유효수요가 부족하므로 다시 금융을 통해 수요를 인위적으로 창출해 축적을 이어가는 패턴. 결국 민간부채 부담 탓에 내수가 위축될수록 한국 경제는 금융적 축적에 대한 의존도를 높이는 악순환에 더욱 깊이 빠져들 수 있음.
- 한편 민간부채 폭증을 이끈 부동산 정책 실패는 또한 최근 PF 부도위험 확대로 이어져 제2금융권(저축은행, 여전사, 증권사)과 건설업계를 중심으로 유사시 위기의 진폭을 키울 수 있는 것으로 진단됨. 위기의 현실화 가능성을 면밀히 평가할 시점.

2) 해외수요에 의존한 축적

- 과도한 대외의존은 경제구조의 내적 연계성을 약화시키고 생산체제를 파편화시킬 뿐만 아니라 수출주도 축적구조가 자칫 불리울 수 있는 악순환도 문제.
- 미국이 중국 등을 배제하고 자국 중심으로 국제질서를 재편하는 과정에서 불확정적인 글로벌 공급망에 적응해가기 위해 상당 기간 치러야 할 국내경제 조정 비용은 만만치 않게 클 수 있음. 미국의 자국 우선주의에 따른 근린공핍화 정책에 희생양이 되기 쉬운 점도 경계가 필요.
 - 미국의 근린공핍화 정책은 미국 금리인상에 따른 환율 상승으로 미국 내 인플레이션을 한국 등 관련 국가가 수입하게 되는 효과가 한 측면. 미국의 글로벌 공급망 정책 변화로 한국 등 관련 국가의 첨단제조업 기반과 일자리가 미국으로 이전되는 효과가 또 다른 측면. 미국은 고물가를 주고 일자리를 수탈.
- 현재의 수출주도 축적구조는 수출경쟁력 제고를 위해 생산비용을 낮춰야 하는 이유로 노동자계급과 농민층에 부담을 전가. 동일한 이유로 거시경제 정책 결정에 있어서도 긴축적인 입장을 강요.

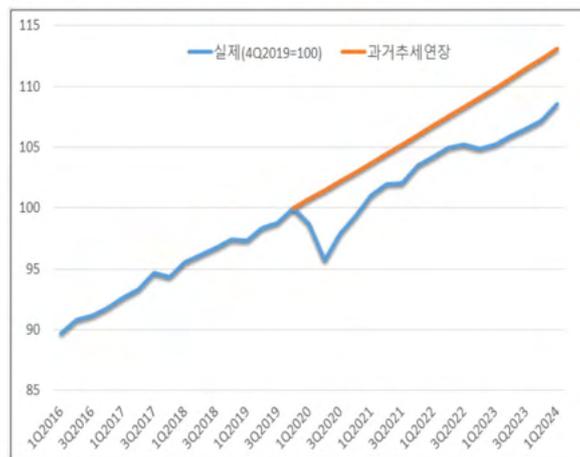
- 수출기업의 원가 부담을 조절하기 위해 자본가 정부는 임금과 농산물가격을 억누르고 재정을 긴축적으로 운영해 국내수요 증가를 통제.
 - 그 점과 관련해서는 국내 수직적 공급망의 위계적 원하청 체계 또한 임금을 억제해 수출을 지원하는 장치로 기능해왔음도 함께 고려할 필요.
- 이상의 요인으로 인해 한국경제의 과도한 수출의존은 유효수요에 대한 제약을 강화해 내수 기반이 더욱 위축되는 결과를 초래할 수 있음. 그런데 그렇게 내수 기반이 위축되면 다시 부족한 국내수요 대신 해외 유효수요에 의존할 수밖에 없으므로 수출의존과 대외종속이 한층 더 심화되는 피드백 작용이 발생.
- 윤석열 정부 지난 2년의 경제정책은 전임 정부의 ‘무늬만 소득주도성장’ 정책마저 전면 부인하고 유효수요 제약을 강화시키는 편향적인 과거 축적 전략으로 노골적으로 회귀. 그에 따른 부작용은 일차적으로 더디고 미약한 회복과 민생경제의 어려움으로 표출되고 있음.

2. 더디고 미약한 회복

1) 경제회복의 양상

- 다음 그림은 코로나19 직전 분기인 2019년 4분기를 100으로 놓을 때 2024년 1분기까지 과거 추세(정률의 성장률 가정)를 연장한 가상의 성장경로와 실제 한국경제 성장경로의 차이를 시각화한 것임.

〈 그림 2 〉 코로나19 이후 소득 상실분



○ 그림을 보면 소득 상실분이 2024년 1분기 현재 2019년 4분기 GDP의 약 4.5% 임을 알 수 있음. 이는 2015년 불변가격 기준으로 연 환산 국민소득 약 85조원, 2024년 예상물가 기준으로는 약 98조원에 해당함.

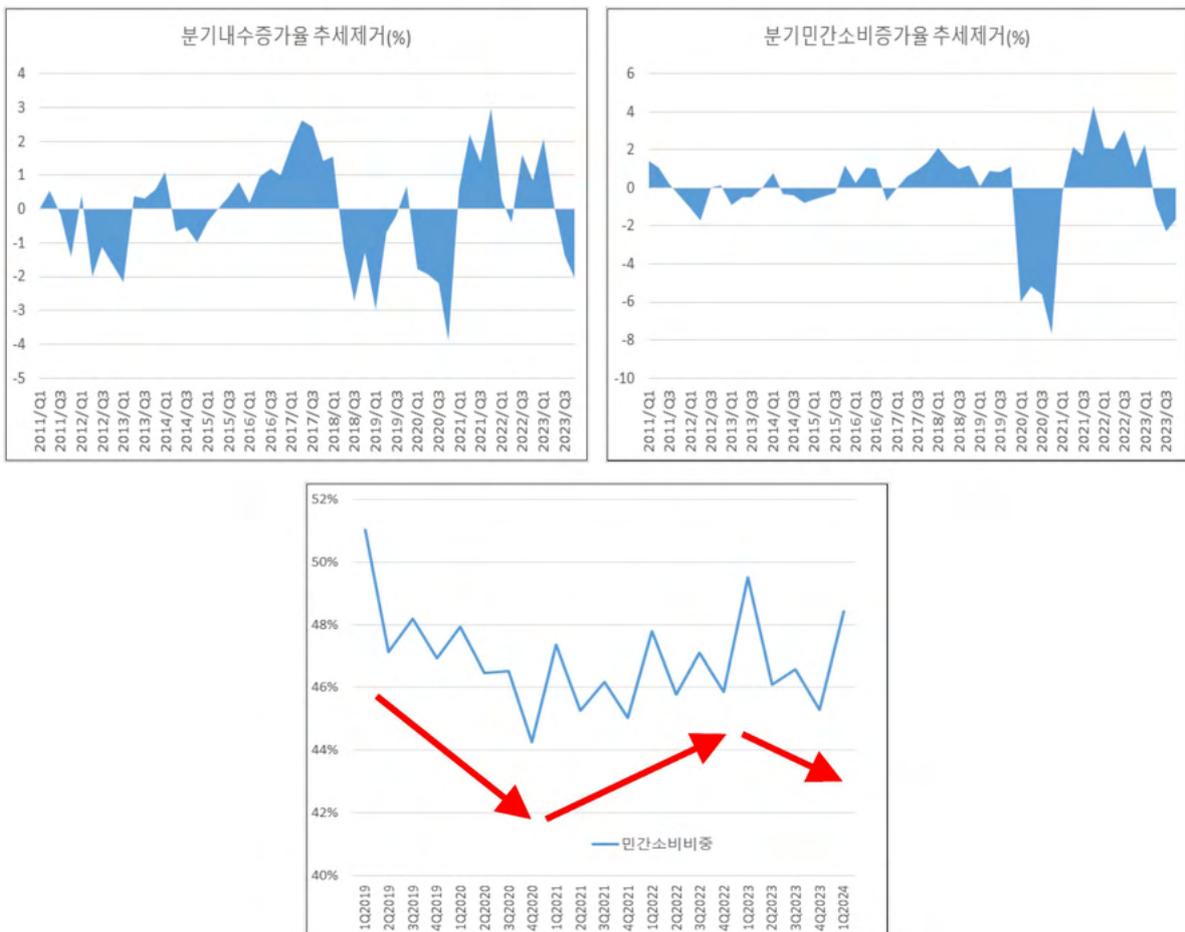
□ 다음 그림은 2011년 이후 연간 성장률과 민간소비 증가율. 분석 목적으로 장기 시계열(2000년대 데이터)로부터 HP 추세를 추출한 결과임.

〈 그림 3 〉 경제회복의 양상



- 성장이나 민간소비 모두 큰 흐름에서 보면 중장기 구조 요인에 의해 증가율이 추세적으로 하락하고 있음. 앞서 간략히 논의한 한국경제 구조적 요인이 유효수요 제약으로 작용함에 따른 결과로 판단.
- 추세 성분을 제거하고 순환 변동하는 사이클 성분만 보면 2022년에 추세 중립적(성장)이었거나 추세를 소폭 상회(민간소비)했다가 2023년에는 성장이든 소비든 추세를 하회. 이 점은 정책적인 단기 요인이 구조적 요인에 겹쳐지면서 2023년에 한국경제를 특별히 더 부진하게 만든 추가적인 원인이 되었음을 시사.
- 분기 자료로는 내수와 민간소비 모두 2023년 2분기부터 추세를 밑도는 상황이 이어지고 있음. GDP 대비 민간소비 비중도 2023년 2분기에 완만한 감소세로 반전.

〈 그림 4 〉 경제회복의 양상 : 분기 자료



2) 성장기여도 분석

□ 분기 성장률 분해 결과는 다음 표로 요약할 수 있음.

〈 표 1 〉 수요 원천별 성장기여도 분해

분기 성장률의 분해(% , %p)	2Q2020	3Q2020	4Q2020	1Q2021	2Q2021	3Q2021	4Q2021	1Q2022
분기 성장률	-2.6	-0.9	-0.7	2.4	6.4	4.1	4.3	3.1
민간소비	-1.9	-2.1	-3.0	0.6	1.7	1.6	2.7	1.9
정부소비(1)	1.1	0.7	0.4	0.4	1.0	1.1	1.4	1.3
민간고정자본형성	0.7	1.3	1.2	1.7	2.1	0.8	0.5	-0.3
정부고정자본형성(2)	0.2	-0.2	-0.4	-0.2	-0.6	-0.3	0.1	-0.7
내수	-0.7	-1.3	-2.2	1.8	3.2	3.8	5.3	2.0
순수출	-1.9	0.4	1.4	0.6	3.2	0.3	-1.0	1.2
정부 성장기여도(=1+2)	1.3	0.6	0.0	0.2	0.4	0.8	1.5	0.6
분기 성장률의 분해(% , %p)	2Q2022	3Q2022	4Q2022	1Q2023	2Q2023	3Q2023	4Q2023	1Q2024
분기 성장률	2.9	3.2	1.4	0.9	0.9	1.4	2.2	3.4
민간소비	1.9	2.4	1.5	2.3	0.7	0.1	0.4	0.6
정부소비(1)	0.7	0.4	0.6	0.9	0.2	0.2	-0.2	-0.1
민간고정자본형성	-0.5	0.8	0.3	0.7	0.9	0.1	-0.7	-0.2
정부고정자본형성(2)	-0.5	-0.1	0.2	0.1	0.2	0.0	0.2	0.3
내수	1.6	4.0	2.7	4.9	1.6	-0.2	-0.8	-0.4
순수출	1.3	-0.8	-1.3	-4.2	-0.8	1.5	3.1	3.9
정부 성장기여도(=1+2)	0.2	0.2	0.8	1.0	0.3	0.2	0.0	0.2

주: 표의 분기 성장률은 원계열 자료에 대한 전년동기대비 증감률. 계절조정된 자료에 대한 전
기대비 증감률(2024년 1분기 1.3%)이 아님.

□ 민간소비의 성장기여도는 2022년 3분기부터 2023년 1분기까지는 성장률 약 2%포
인트에 해당했으나 2023년 2분기부터는 0.5%포인트 정도임.

○ 최근 저점은 2023년 3분기였고 0.1%포인트였음.

□ 민간투자의 성장기여도는 2022년 3분기부터 일관되게 1%포인트보다 낮은 수준을
유지하고 있고 2023년 3분기에 0.1%포인트로 하락한 다음 4분기와 2024년 1분기
에는 마이너스 값을 시현.

○ 윤석열 정부는 부자감세로 기업투자를 늘리겠다고 했으나 현실에서는 투자 부진
으로 성장률을 깎아먹는 요인이 되고 있는 것.

□ 정부의 성장기여도는 2023년 2분기부터 최근까지 0%포인트에 근접.

○ 2020년 한 해는 정부가 성장을 견인. 2021년부터 정부 기여도가 하락한 것은 민
간부문이 점차 정상 복구되면서 나타난 자연스러운 현상일 수 있음. 그런데 분기
성장률이 2022년 4분기에 2%를 밑도는 수준으로 다시 떨어지는 가운데 이에 대
한 정부의 총량적 대응은 미흡했던 것으로 판단.

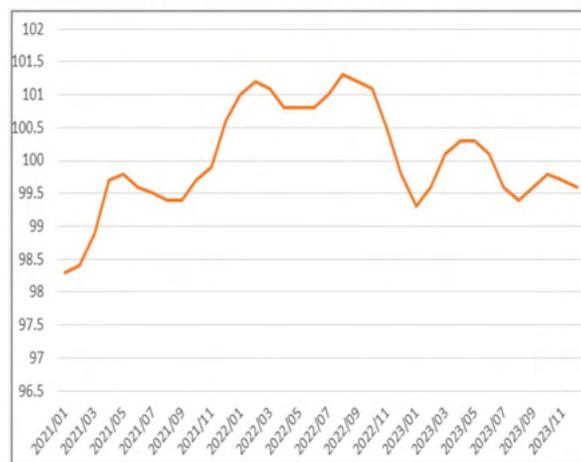
○ 2022년 4분기는 전년 동기에 비해 성장률이 떨어졌을 뿐 아니라 계절조정 기준
전기에 비해서도 마이너스 성장을 기록한 시점이었기 때문.

○ 2022년 하반기에 정부의 경제상황 판단에 있어 오류가 있었거나, 추가 침체를 예견하고도 의도적으로 대응을 회피했다고 볼 수 있는 대목. 경제가 다시 침체 국면으로 진입하는 과정에서 정책 대응의 기회를 놓친 것. 재정 강박이 성장률 관리 실패로 이어졌으리라는 진단.

□ 경기 판단의 기준이 되는 동행지수 순환변동치도 2022년 11월부터 급락해 2022년 12월과 1월에는 침체 신호를 분명히 보여주고 있었음. 경기 판단이 어렵지 않았고 보다 적극적인 대응이 가능했던 부분.

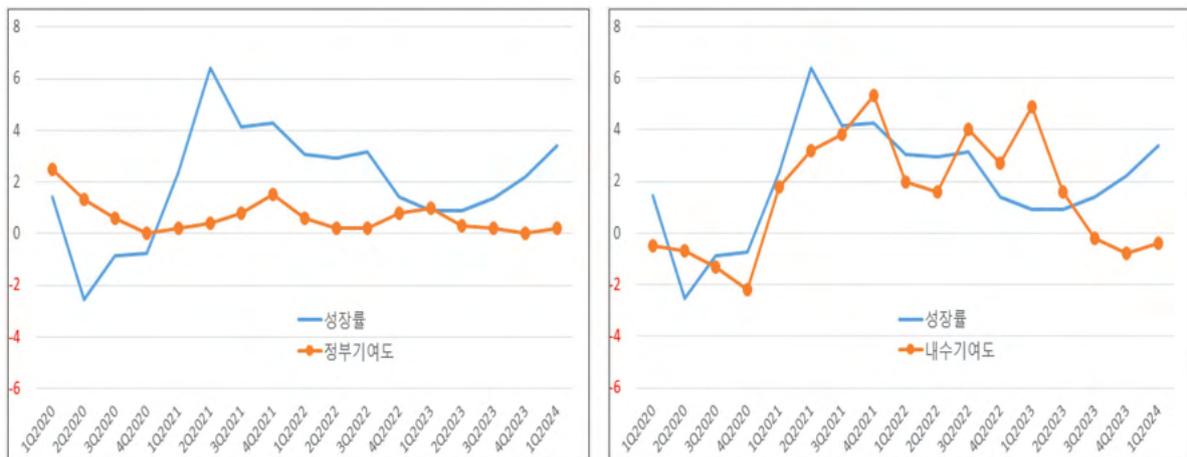
○ 2023년 7월 이후 2024년 2월까지도 100을 하회하며 침체 국면.

〈 그림 5 〉 경기 판단



□ 이와 같이 민간소비, 민간투자, 정부지출 모두 2023년 3분기부터 본격적으로 회복세가 정체되었음. 이후 2024년 1분기까지 내수기여도는 마이너스 값으로 나타났음.

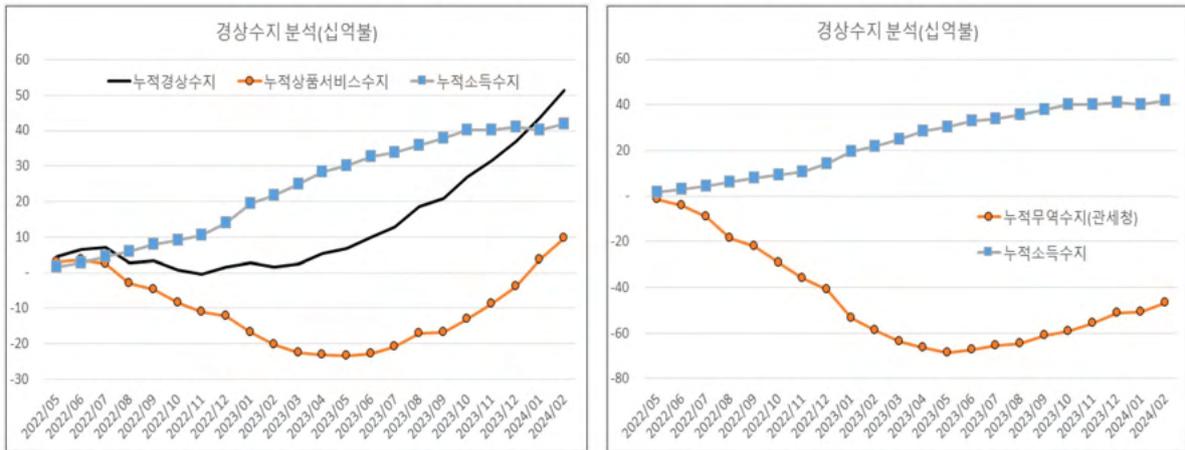
〈 그림 6 〉 정부와 내수의 성장기여도



3) 편향된 외교통상정책의 후과

- 2022년 3분기부터 2023년 2분기까지 관측되는 또 한 가지 주목되는 현상은 순수출의 성장기여도가 마이너스 값으로 실현된 것.
 - 세계적인 차원에서 미국의 글로벌 공급망 정책이 변화하는 가운데 윤석열 정부의 종미적 외교통상정책은 2000년대 들어 지난 20년간 한국 제조업이 전성기를 구가하며 성장해온 경로로부터의 과격한 탈구를 초래.
 - 그 조정에 수반되는 사회적 비용의 적지 않은 부분은 하도급 관계로 생존을 이어온 한국 중소기업체들의 부담으로 이어지고 있을 것.
- 그런데 윤석열 정부 기간에 들어 지표상 경상수지는 2022년 8월과 10월, 11월, 그리고 2023년 2월, 총 4개 달에만 적자로 나타났음. 그렇게 된 주요 원인은 경상수지에는 상품과 서비스의 교역 결과 외에도 해외 자본거래 등에 수반되는 달러 유출입, 즉 소득수지가 포함되는 데에 있음.
 - 윤석열 정부가 출범한 2022년 5월부터 2024년 2월까지 항목별로 누적해 비교하면 현재까지 더해진 경상수지 흑자 약 500억불의 대부분은 교역 결과(100억불)가 아니라 소득수지 흑자(400억불)에 의한 것임을 알 수 있음.
 - 집계 방식이 상이한 관세청 통관 무역수지는 같은 기간 누적 약 460억불 적자.

〈 그림 7 〉 누적 경상수지와 누적 무역수지

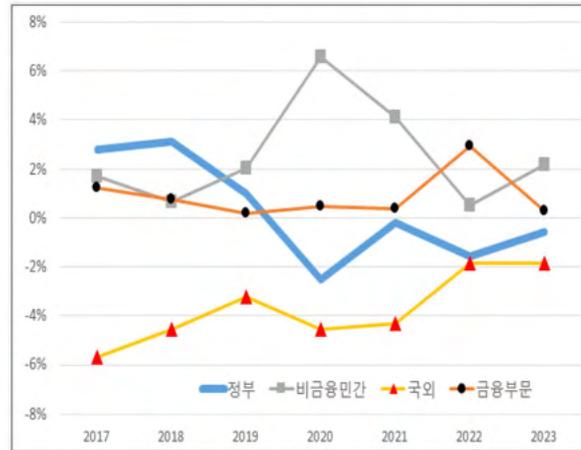


4) 자금순환

- 코로나19 이후 자금순환 양상에서는 가계를 위시한 비금융민간이 2020년 코로나 경제위기로 저축을 크게 늘린 사실이 눈에 띈(GDP 대비 6%). 그와 같은 패턴은 위기 기간에 관찰되는 정형화된 사실에 부합.

- 민간의 늘어난 저축 6%는 같은 시기 확대된 정부 재정적자(2%)와 해외로부터의 자금이전(4%)에 의해 뒷받침되었음.

〈 그림 9 〉 자금순환



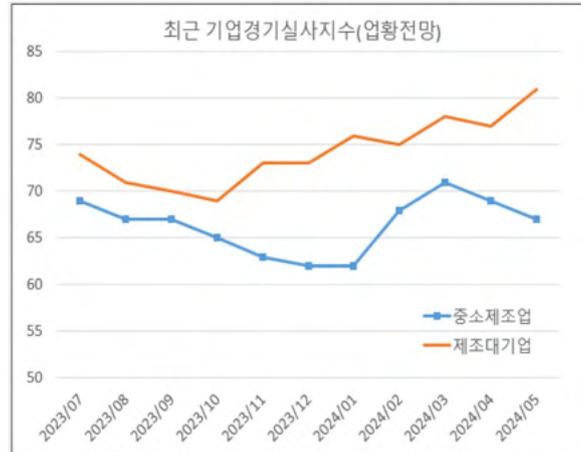
- 2021년에도 위기의 여진이 이어지면서 민간의 저축성향은 높은 수준에서 유지되었음. 그러나 2021년 전임 정부가 균형재정(0%)으로의 복귀를 서둘렀기에 민간 순저축은 해외부문으로부터의 자금유입(4%) 규모에 의해 제한되었음.
 - 만약 2021년에 정부가 적자를 유지했다면 성장률이 더 오르고 국민소득도 더 늘면서 민간 순저축이 4%보다 컸을 것임.
- 2022년 윤석열 정부는 추정으로 소상공인 지원을 늘렸으나 채무 상환으로 금융부문 자금사정만 개선되었고 비금융민간은 결과적으로 자금사정이 오히려 악화. 부채 부담에 비해 재정 지원이 불충분했던 데에 기인한 현상으로 판단.
- 2022년과 2023년에 해외부문으로부터의 자금유입 규모가 GDP의 2% 수준까지 줄어든 점은 특기할만함. 그 점 역시 윤석열 정부의 친미 일변도 외교통상정책의 후과로 판단.

5) 소결

- 요컨대 윤석열 정부 기간 들어 2022년 3분기부터 2023년 2분기까지는 순수출이, 그리고 2023년 3분기부터 최근까지는 내수가 경제회복의 발목을 잡고 있는 형국.
 - 두 현상 모두 한편으로는 한국경제를 둘러싼 중장기 구조적 요인의 영향을 받고 있으면서 동시에 다른 한편으로는 윤석열 정부 경제정책의 실패에 기인하는 것으로 판단.

- 최근의 내수 악화는 특히 중소기업의 부담을 가중시키고 있음. 2024년 1분기의 예상보다 높은 성장률 수치에도 불구하고, 자본가계급의 기대상태와 연관성이 있는 실사지수는 중소기업의 경우 오히려 악화되면서 제조대기업과의 격차가 벌어지고 있음. 기대상태마저 양극화하고 있는 것.

〈 그림 8 〉 기대상태마저 양극화

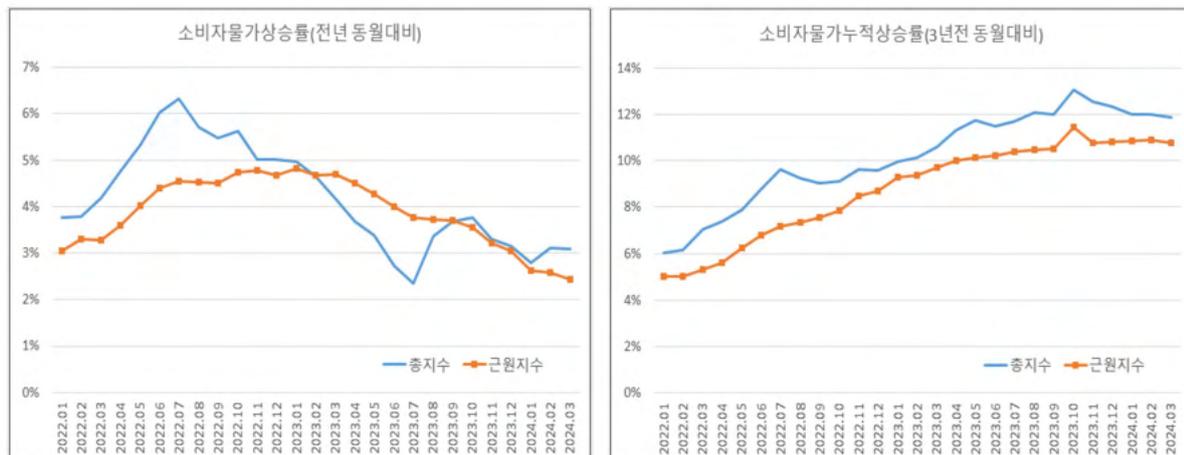


3. 민생경제의 어려움

1) 물가

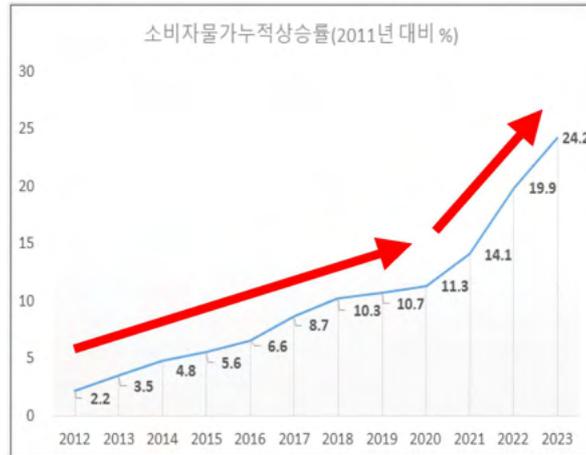
- 소비자물가지수는 전년 동월대비 상승률이 2023년 11월 3.3%까지 하락했음. 그 뒤로는 2024년 3월 현재 3.1%로 3% 근방에서 안정화되는 모습. 농산물과 석유류를 제외한 근원소비자물가지수는 전년 동월대비 상승률이 2024년 들어 2.5% 선에 안착하는 것처럼 보임.
- 그러나 시각적으로 물가상승세가 둔화되는 것처럼 보이는 그와 같은 관측 결과는 2022년에 물가가 많이 오른 데 따른 기저효과에 상당 부분 기인하며 실제 물가부담을 과소평가.
- 기저효과를 완화하기 위해 3년 전 동월대비 상승률을 계산하면 2023년 4월부터 최근까지 3년 전 같은 달에 비해 총지수는 11~13%, 근원지수는 10~11% 오른 결과가 꾸준히 이어지는 중. 중요한 사실은 물가상승세가 아직 꺾이지 않고 있다는 것.
 - 3년 전보다 10% 넘는 높은 물가상승률이 1년째 지속되고 있다면 소득이 그만큼 늘지 않았다면 민생경제의 어려움이 작지 않다고 볼 일.

〈 그림 10 〉 물가부담(월별자료)



- 연간 자료로 물가상승 추세를 살펴보면 그 점이 좀 더 뚜렷이 드러남. 코로나19 이전과 이후에 기울기가 달라짐(〈 그림 11 〉).
- 코로나19에 따른 세계경제 공급망 교란이 물가경로에 있어 변곡점이 되었고 이후 기후변화에 따른 작황 변동, 전쟁 등 공급 충격이 겹치면서 인플레이션이 점차 구조화, 만성화되는 양상.

〈 그림 11 〉 물가부담(연간자료)



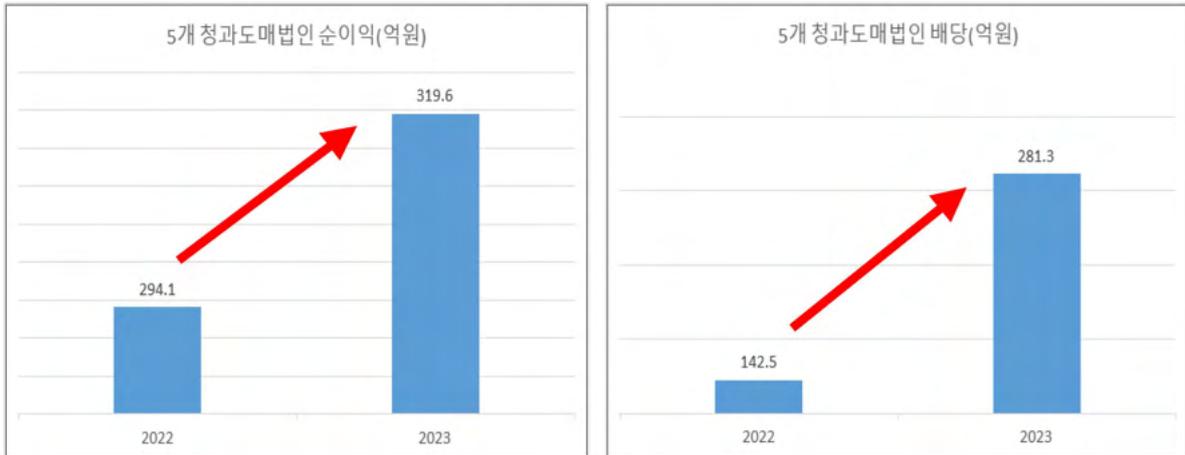
2) 농정의 파탄

- 최근 물가상승의 주된 원인으로서는 농산물 가격 급등이 첫 손에 꼽히고 있음. 이에 대한 정부의 일관된 대응은 수입 확대로 공급을 늘리는 방향. 한국은행도 총재가 직접 공개적으로 수입 다변화를 주문.
 - 그러나 농민들은 값싸지도 않은 외국농산물의 마구잡이 수입에 의존한 정부의 물가 대책으로는 가격하락도 농업의 지속가능성도 달성할 수 없을 것이라고 반발.

- 윤석열 정부가 물가 대책을 빌미로 신자유주의 개방농정을 노골적으로 추진하면서 농민들의 생존권은 심각한 위협에 직면한 상태. 다음은 여러 매체를 통해 확인된 윤석열 정부 농축산물 수입 개방의 일부 목록. 말 그대로 한 주, 한 달이 멀다 하고 집권 직후부터 지속적으로 수입 확대가 이루어져 왔음. 수입 확대로 물가가 잡힐 것이었으면 이미 몇 번은 잡히고도 남았을 것.
 - 집권 후 한 달 지난 2022년 6월 물가안정을 명목으로 내세워 돼지고기 5만톤 할당관세 적용.
 - 2022년 7월, 축산물 무관세 수입 조치 확대하고 3개월간 대파 무관세 수입 및 양파와 마늘에 대한 TRQ 물량 도입 등 계획을 천명.
 - 2022년 8월, 양파에 대해 할당관세 추가 적용하고 마늘 TRQ 물량을 증량하며 감자의 경우 국영무역을 배정해 저율관세로 도입할 것이라고 발표.
 - 2022년 10월, 열대과일을 대상으로 한시적인 무관세 시행.
 - 2023년 1월, 양파 저율 할당관세 및 돼지고기 닭고기 영율 할당관세 적용 기간 연장.
 - 2023년 3월, 대파에 대해서는 영율 할당관세를, 무에 대해서는 물량 제한 없는 무관세를 적용한다고 발표.

- 2023년 5월, 양파 TRQ 증량 발표했다가 농민 반발로 무산. 돼지고기 할당관세 확대. 생강 TRQ 증량.
 - 2023년 7월, 결국 양파 TRQ 증량. 감자 국영무역 배정량 확대.
 - 2023년 9월, 닭고기와 열대과일 일부 품목에 대해 영율 할당관세 적용 결정.
 - 2023년 10월, 대파와 수입과일에 대한 할당관세를 연말까지 연장하고 견고추에 대해 TRQ를 도입한다고 발표.
 - 2024년 1월, 대파 영율 관세 도입. 양파 TRQ 추가 도입. 닭고기와 계란에 대해 할당관세 물량 신속 반입 결정.
 - 2024년 2월, 대형유통업체에 수입 및 판매 자격을 부여해 저율 관세 수입과일의 도입을 지원. CPTPP 가입 재시동 언론 보도를 통해 여론 추이 모니터링한 듯.
 - 2024년 3월, 대파에 다시 한 달간 0% 할당관세 적용 확정. 열대과일 할당관세 기간 연장. 한미 FTA 제7차 공동위원회 개최.
 - 2024년 4월 한국은행은 총재가 직접 나서서 농산물 수입 확대 주장. 미국으로부터 무역 제재를 피하기 위해서도 농산물 수입을 늘려야 한다는 추임새까지. 기재 부는 양배추와 김 등 농산물 7종에 대해 5월 영율 할당관세 적용한다고 발표.
- 영율이나 저율로 수입 농산물을 들여오면 그 영향으로 유통업체가 농산물을 농가로 부터 매입하는 가격은 떨어지지만 유통업체 마진 증가로 소비자가격은 떨어지지 않는 실정.
- 정부는 재배면적이나 생산량이 충분해도 수입을 지속. 그런데 막상 수입 농산물 가격이 더 비싸고 유가 및 환율 상승으로 수입부대비용도 증가하고 있음.
- 유통비용이 소비자가격의 60% 이상을 차지하는 가운데 유통구조가 불합리하다는 문제제기는 어제오늘의 일이 아님. 특히 농산물의 기준가격 결정을 국내 최대 공영 도매시장인 가락동농수산물도매시장의 독점적 수탁권과 경매제에 맡기고 있는 현실에서 농산물 가격결정 방식인 경매제가 불합리하다는 주장도 수십 년째 계속 이어져 왔음.
- 농산물 가격 급등으로 민생의 어려움이 가중되던 2023년 도매법인들은 사상 최대 순이익을 시현하는 황재를 누렸음.
- 사실상 독과점 형태로 운영 중인 가락시장 대형 도매법인들이 경매제를 통해 도 소매업 평균 영업이익을 크게 웃도는 초과이익을 누린다는 지적.
- 이상기후 여파로 도매시장에 공급되는 물량이 적으면 농산물 도매가격 상승. 그런데 도매상들이 물량을 확보하고도 추가 가격상승을 예상하면서 사재기에 나서는 경우가 적지 않은 것으로 알려짐. 그 경우 결국 소매가격 급등으로 이어짐.

〈 그림 12 〉 가락동의 흥재



- 생산비가 보장되지 않는 경매제는 폐단이 큼. 농민들은 소매가격이 올라도 생산비가 보장되는 도매가격을 받기 어렵다고 호소. 경매제가 현실에서는 도매법인의 이익을 최대한 보장해 주는 역할을 하고 있다는 비판.
- 농민들은 경매제가 아닌 다른 방식의 가격 결정 제도를 시행해 도매법인 간 실질적인 경쟁을 유도하고 생산자 조직이 공동으로 출자 및 운영하는 공공형 유통체계를 마련할 것을 주장. 생산자인 농민들의 출자 선택권이 확보되는 제도 개선 필수적.
- 정부가 채소가격안정제로 계약재배 물량을 방출해 폭등을 막았어야 했는데 상황을 방치하다가 끝내 수입 문턱을 낮춘 것이라는 평가가 제기되고 있음. 계약재배는 시장가격 안정화를 위한 제도인데 예산이 너무 적어 계약재배 물량 자체가 부족하고 따라서 실효성이 적은 실정. 그런 현실부터 시급히 바로잡아야 할 것.
 - 농민들은 계약재배 비율을 늘리고 계약재배 기준단가를 현행 방식인 경매가 5년 평균이 아닌 생산비에 근거해 산정할 것을 요구.
- 농축산물 가격과 연관된 물가불안 요인을 통제하기 위해서도 신자유주의 개방농정을 국가책임 농정으로 전환하는 것이 근본 대책.
 - 개방농정은 해외 곡물 메이저의 시장 지배력에 국민먹거리와 국내경제를 고스란히 노출시키므로 물가불안 요인을 장기적으로는 통제할 수 없는 근시안적 접근.
 - 농축산업은 자급 기반을 확대하고 생산체계의 공공성을 강화하며 평상시에도 넉넉한 예산 투입으로 가격안정자금을 운영할 필요.
 - 이상기후와 냉해, 습해, 병충해로 인한 생산량 급감 사태는 앞으로 더욱 빈발할 것으로 예상됨. 농축산물 가격안정과 생산비 보장, 농축산업의 지속가능성 기반 확보를 위한 근본 대책(기후위기 대책 포함)이 논의되어야 함.

3) 민생고의 단면들

- 윤석열 정부의 물가 대책 실패와 노동 억압적인 노동 정책 등 요인으로 노동자들의 실질임금은 뚜렷한 하락세. 사업체노동력조사 결과, 전체 평균은 윤석열 정부 집권 전까지 플러스 상승률을 보였다가 윤석열 정부가 집권한 2022년 2분기부터 2023년 4분기까지 7개 분기 연속 전년 동기 대비 하락.
 - 노동생산성과 실질임금 간 괴리 확대로 인해 국민소득 가운데 임금 몫은 줄어들고 있다는 추정이 가능. 총노동의 몫이 줄고 총자본의 몫이 커지면서 기능적 소득분배가 악화되고 있다는 판단.
- 상용직 노동자들은 평균적으로 2023년 1분기 실질임금 하락 폭이 컸음. 임시일용직 노동자들은 2022년 2분기부터 2023년 2분기까지 5개 분기 연속 큰 폭의 실질임금 하락을 경험.

〈 표 2 〉 실질임금의 하락

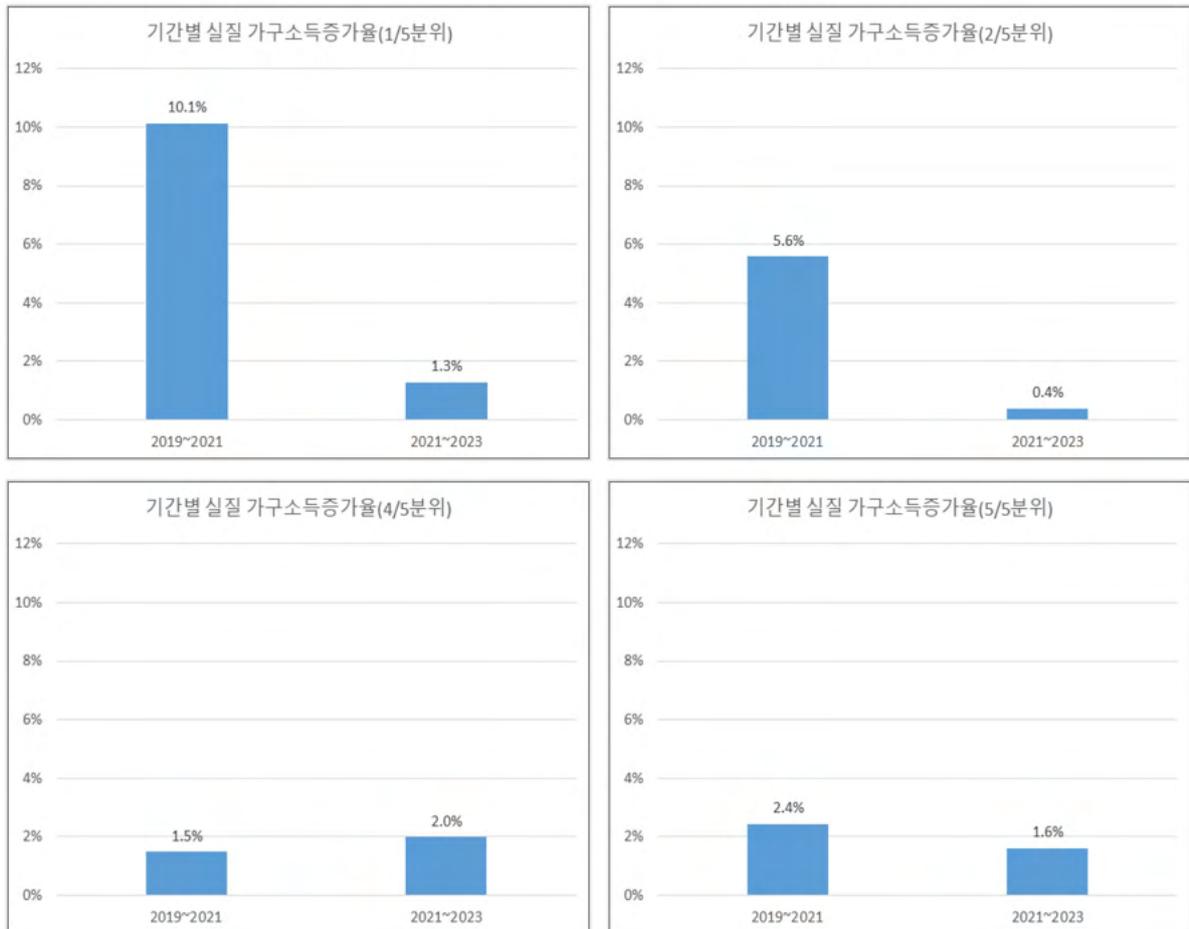
	전체	상용	임시일용
1Q2021	2.8%	2.8%	3.6%
2Q2021	1.5%	1.7%	0.6%
3Q2021	2.4%	2.5%	1.6%
4Q2021	1.6%	1.6%	-0.3%
1Q2022	3.1%	3.5%	-0.5%
2Q2022	-1.1%	-0.9%	-2.8%
3Q2022	-1.7%	-1.4%	-3.0%
4Q2022	-1.0%	-0.8%	-2.3%
1Q2023	-2.5%	-2.1%	-3.5%
2Q2023	-0.4%	0.1%	-3.9%
3Q2023	-0.4%	-0.2%	-0.1%
4Q2023	-0.9%	-0.7%	1.7%

- 가계동향조사 1인 이상 도시가구 대상 소득 10분위별 가구당 가계수지를 살펴보면 실질임금 하락을 배경으로 가계수지 양극화가 코로나19 이후에도 개선되지 못하고 있음(〈 표 3 〉).
- 코로나19로 인한 사회적 거리두기가 시행된 2020년 1분기부터 2022년 1분기까지 소득 1/10분위 가구는 가계수지가 매월 평균 55만원 적자였음. 반면 최상위 소득 10/10분위 가구는 같은 기간 매월 평균 437만원 흑자였음(차이 492만원). 그런데 윤석열 정부 집권 기간인 2022년 2분기부터 2023년 4분기까지 소득 1분위 가구는 매월 평균 56만원 적자였고 10분위 가구는 462만원 흑자였음(차이 518만원). 양극화가 코로나19 이후 거꾸로 매월 26만원(=518-492)만큼 더욱 확대되는 형국.

〈 표 3 〉 월평균 가계수지(천원)

구분	1/10분위	2/10분위	9/10분위	10/10분위
1Q2020	-519	-136	2,530	4,859
2Q2020	-436	84	2,242	4,156
3Q2020	-523	-96	2,433	3,750
4Q2020	-570	-99	2,128	3,943
1Q2021	-641	-100	2,177	4,245
2Q2021	-609	7	1,963	3,418
3Q2021	-568	36	2,360	4,203
4Q2021	-576	-48	2,337	4,916
1Q2022	-490	-15	2,657	5,879
2Q2022	-544	57	2,622	5,150
3Q2022	-589	-102	2,419	4,313
4Q2022	-511	-140	2,641	4,581
1Q2023	-694	-122	2,292	5,458
2Q2023	-509	15	2,288	4,338
3Q2023	-549	-25	2,581	4,223
4Q2023	-548	-10	2,592	4,266

〈 그림 13 〉 기간별 실질 가구소득 증가율

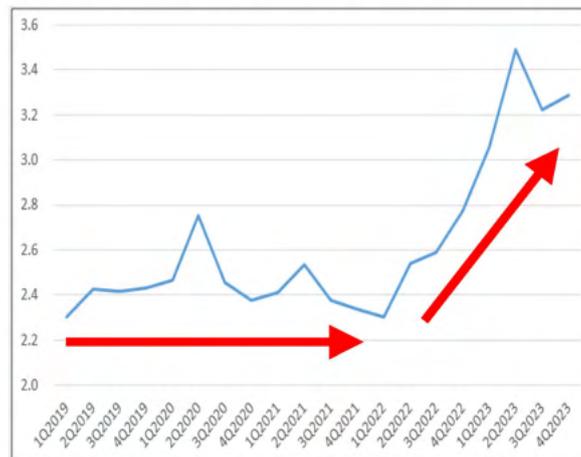


□ 소득 5분위별 가구당 실질 가구소득을 비교하면, 2019년부터 2021년까지 1/5분위는 10.1% 늘었고 5/5분위는 2.4% 증가했음. 그런데 2021년부터 2023년까지는 1분위 증가율이 1.3%로 큰 폭 하락한 반면 5분위는 1.6%로 큰 변동이 없었음. 4분위는 오히려 실질 가구소득이 2019~2021년 기간보다 2021~2023년 기간에 늘었음(〈 그림 13 〉).

- 2019~2021년 기간과 2021~2023년 기간을 비교한 이유는 2020년은 코로나19 발발로 충격이 이례적으로 컸고 2022년은 정권 교체기였기 때문. 2년 간격을 유지하면서 두 정부의 성과를 간접적으로 비교 평가하려는 의도.
- 4분위를 예외로 하면 실질소득 증가율은 인플레이션으로 인해 윤석열 정부 기간에 더 낮았음. 다만 증가율이 줄어든 크기를 비교하면 윤석열 정부 기간에 가구 소득 양극화가 더 가파르게 진행되고 있다는 판단이 가능.
- 전임 정부 기간에는 1분위와 2분위 소득이 4분위와 5분위 소득보다 증가율이 컸지만, 윤석열 정부 기간 들어 1분위와 2분위 소득보다 4분위와 5분위 소득이 증가율이 큰 점도 주목됨.

□ 가계동향조사 결과로는 도시가구의 이자부담이 확대되는 현실도 확인됨. 다음 그림은 이자비용을 근로소득과 사업소득의 합으로 나눈 비율.

〈 그림 14 〉 도시가구 평균 이자 부담(%)

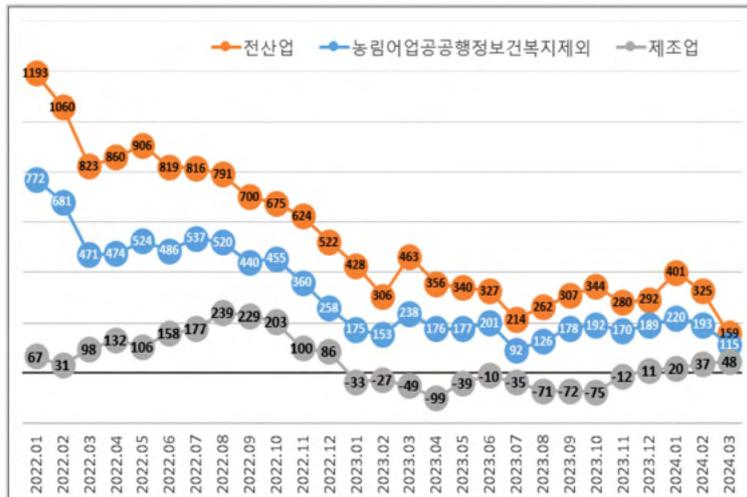


□ 민생의 어려움은 일자리의 양적 확대가 제한되는 현실과도 관련. 경제활동인구조사 결과에 따르면 농림어업, 보건복지, 공공행정 분야를 제외한 일자리 증가 규모가 2022년에는 연간 약 50만 개였으나 2023년에는 약 17만 개에 그쳤음. 상대적으로 질이 양호한 제조업 일자리의 경우 2022년에는 약 14만 개 늘어난 반면 2023년에는 절대적으로 감소.

- 2023년 제조업 일자리 감소는 중국 대상 수출 감소에 따른 현상.

□ 공식실업자, 잠재구직자, 잠재취업가능자, 시간 관련 추가취업가능자를 더한 불안전 고용 인구 역시 코로나19의 영향으로부터 서서히 벗어나면서 2022년 초까지는 줄었으나 윤석열 정권 기간 들어 약 3백만 명 수준에서 줄어들지 않고 보합.

< 그림 15 > 일자리 증감(천명)



< 그림 16 > 실업 및 불안전고용 인구 규모(천명)



□ 자영업자들이 입고 있는 경제적 타격은 심각한 수준이며 관련된 신용위험도 확대되고 있음.

○ 자영업자 대출은 2023년 3분기 현재 1,052조원으로 코로나19 이전인 2019년 686조원에서 크게 늘어났음. 자영업자 장기연체율도 2022년 1.7%에서 2023년 2.5%로 급상승.

○ 소기업 소상공인 공제 노란우산의 폐업 사유 공제금 지급도 증가 일로.

〈 표 4 〉 노란우산 공제금 지급

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
지급 건수(천건)	52	72	75	82	95	91	110
지급액(백억원)	37	55	61	73	90	97	126

□ 한국부동산원의 상업용부동산임대동향조사 결과에 따르면 소규모 상가 공실률도 소폭 상승세. 다만 입지에 따라 상권별 피해 정도에 차이가 작지 않음.

〈 표 5 〉 소규모 상가 공실률(%)

소규모 상가 공실률	1Q2022	2Q2022	3Q2022	4Q2022	1Q2023	2Q2023	3Q2023	4Q2023
전국	6.4	6.6	6.8	6.9	6.9	6.9	7.3	7.3
서울 소계	6.2	6.1	6.3	6.2	6.3	5.8	5.6	5.8
교대역	1.3	1.3	1.3	1.3	5.6	5.6	5.6	11.0
군자	1.8	1.8	1.8	1.8	0.0	0.0	14.2	14.2
미아사거리	1	1.0	7.7	11.3	7.6	7.6	16.3	16.3
연신내	12.4	13.6	13.6	8.1	9.5	9.5	9.5	22.4
대구 소계	8.1	9.3	7.8	8.2	8.0	7.8	8.1	8.9
동대구	8	18.3	18.3	18.3	20.0	20.0	20.0	19.9
광주 소계	4	5.3	6.3	7.8	8.7	8.1	9.4	10.1
송정동지구	6.8	10.2	10.2	10.2	10.2	12.3	17.8	17.6

4. 재정정책의 실패

1) 부자감세와 재정건전성의 잘못된 만남

- 윤석열 정부는 재정운용의 기본방향으로 건전재정 기조의 확립, 지출 효율화, 공공 부문 효율화, 민간역량 활용을 제시. 재정은 민간주도 성장을 뒷받침하는 데 중점을 두어 최소한으로 운영한다는 원칙.
 - 그러나 그것은 재정의 책임성을 도외시키고 재정건전성을 일면적으로 강조하는 전형적인 작은 정부 관점. 자본가 정권이라는 계급성이 극명하게 드러나는 대목.
- 2022년과 2023년 세제 개편은 재벌 대기업과 고소득자와 자산가 계층을 위한 부자 감세였음. 대표적인 감세 내용은 다음과 같음.
 - 세목별로 가장 감세 규모가 컸던 것은 법인세. 과표구간에 따라 적용받던 세율이 기존에는 최저 10%, 최고 25%였으나 개정세법에서는 최저 9%, 최고 24%로 모든 구간에서 1%포인트씩 인하되었음. 세액공제 혜택의 범위도 넓혔음.
 - 종부세 감세. 2022년 집권 직후 공시가격에 곱하는 공정시장가액 비율을 60%로 끌어내렸고 최근에는 공시가격 현실화 로드맵을 폐지할 것을 천명. 세율도 최저 0.6%, 최고 6%를 최저 0.5%, 최고 2.7%로 인하했음. 기본공제액도 다주택자는 6억원에서 9억원으로, 1주택자는 11억원에서 12억원으로 인상했음.
 - 금융 관련 감세. 주식양도소득세 대주주 기준을 2020년 10억원에서 2024년 50억원으로 상향. 금투세 폐지도 천명.
- 그와 같은 부자감세 정책의 결과로 2023년 들어 56.4조원 규모의 세수 결손 초래.

〈 표 6 〉 총수입 총지출

단위: 조원	2022	2023	2023	2024		
	결산	본예산	결산	본예산	C - A	C - B
	A	B	C			
총수입	617.8	625.7	573.9	612.2	-43.9	-51.8
국세수입	395.9	400.5	344.1	367.3	-51.8	-56.4
세외수입	221.9	225.2	229.8	244.9	7.9	4.6
총지출	682.4	638.7	610.7	656.6	-71.7	-28.0
통합재정수지	-64.6	-13.1	-36.8	-44.4	27.8	-23.7
GDP 대비	-3.0%	-0.6%	-1.6%		1.3%p	-1.1%p
사회보장성기금수지	52.5	45.1	50.3	47.2	-2.2	5.2
관리재정수지	-117.0	-58.2	-87.0	-91.6	30.0	-28.8
GDP 대비	-5.4%	-2.6%	-3.9%		1.5%p	-1.3%p

- 감세는 긴축으로 이어졌음. 국회에서 지출 승인이 이루어졌으므로 반드시 지출되어야 했던 예산 가운데 40조원 넘게 불용 처리되었음. 그 과정에서 적지 않은 복지지출 삭감이 이루어졌을 것.

2) 재정수지와 국가채무

- 현행 통합재정수지는 국제 표준과 부합하는 것도 아니고 경제적 실질을 충분히 명확히 드러내는 체제도 아니라는 판단. 이에 재정수지표를 다음 제시하는 < 표 7 > 과 같이 분석 목적으로 편의상 재구성. 용어의 정의는 아래와 같음.

기초수지(primary balance) = 경상수입 - (경상지출 - 이자지급)

운영수지(operating balance) = 기초수지 - 이자지급

종합수지(overall balance) = 운영수지 + 자본수입 - 자본지출

통합수지 = 종합수지 + 순융자

관리수지 = 통합수지 - 사회보장성기금수지

- 기초수지는 재정의 지속가능성과 국가부채 동학 분석 상 기본 개념. 기초수지, 운영수지, 종합수지는 IMF 개념 분류 체계를 참고해 정의한 것.

< 표 7 > 재정수지의 재구성(조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
기초수지	69.4	56.5	51.8	53.8	71.9	81.9
기초수지/GDP	4.8%	3.8%	3.3%	3.2%	4.1%	4.5%
운영수지	55.1	43.1	37.7	39.7	57.9	67.9
운영수지/GDP	3.8%	2.9%	2.4%	2.4%	3.3%	3.7%
이자부담비율	0.99%	0.89%	0.90%	0.85%	0.80%	0.76%
종합수지	24.5	12.4	9.4	8.6	28.7	40.2
종합수지/GDP	1.7%	0.8%	0.6%	0.5%	1.6%	2.2%
통합수지	18.5	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0
통합수지/GDP	1.3%	0.9%	0.5%	0.0%	1.0%	1.3%
관리수지	-17.4	-21.1	-29.5	-38.0	-22.7	-18.5
관리수지/GDP	-1.2%	-1.4%	-1.9%	-2.3%	-1.3%	-1.0%

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
기초수지	89.7	67.9	3.0	48.2	18.2	39.0
기초수지/GDP	4.7%	3.5%	0.2%	2.3%	0.8%	1.7%
운영수지	75.4	54.0	-11.4	32.8	-0.3	16.6
운영수지/GDP	4.0%	2.8%	-0.6%	1.6%	0.0%	0.7%
이자부담비율	0.75%	0.72%	0.74%	0.74%	0.85%	1.00%
종합수지	48.7	7.2	-43.3	-0.4	-34.7	-16.1
종합수지/GDP	2.6%	0.4%	-2.2%	0.0%	-1.6%	-0.7%
통합수지	31.2	-12.0	-71.2	-30.5	-64.6	-36.8
통합수지/GDP	1.6%	-0.6%	-3.7%	-1.5%	-3.0%	-1.6%
관리수지	-10.5	-54.4	-112.0	-90.6	-117.1	-87.1
관리수지/GDP	-0.6%	-2.8%	-5.8%	-4.4%	-5.4%	-3.9%

- 순융자를 통합재정수지에 포함하는 것이 타당한지 이론적으로는 분명치 않음.

- 현행 통합재정수지에서는 정부의 차입이나 상환, 여유자금의 금융기관 예치를 국민 생활에 직접 영향이 없다는 뜻에서 보전지출로 분류하고 총지출에 포함시키지 않음. 대표적인 예가 외평기금.

- 정부의 차입금 상환 내지는 여유자금 운용에 대해서는 지출로 보지 않으면서도 상환공제용자에 해당하는 순융자를 통합재정수지에 포함하는 것은 논리적으로 일관성 없음. 융자는 미래 자원 회복을 전제로 하는 점에서 일반 지출과 엄연히 다르며 지출보다는 채권 취득 성격.
- 통상 자본지출은 비금융자산에 대한 것으로 국한하고 있으며 따라서 순융자는 자본지출로 분류될 수도 없음.

□ 재정수지의 골자는 경상지출과 경상수입, 자본지출과 자본수입을 종합적으로 반영한 수지 상태를 기준으로 금융적 보전이 이루어지는 것에 있음. 수지 적자라면 적자를 충당하는 금융수입이 함께 인식되어야 하고 수지 흑자라면 흑자 재원의 금융적 지출이 함께 인식되어야 함. 그렇다면 자본지출도 아니고 경상지출도 아닌 순융자를 총지출처럼 취급해 통합재정수지를 계산하는 것이 충분히 일관성 있는 것인지는 의문.

□ 국가채무의 규모와 GDP 대비 비율은 < 표 8 >과 같음.

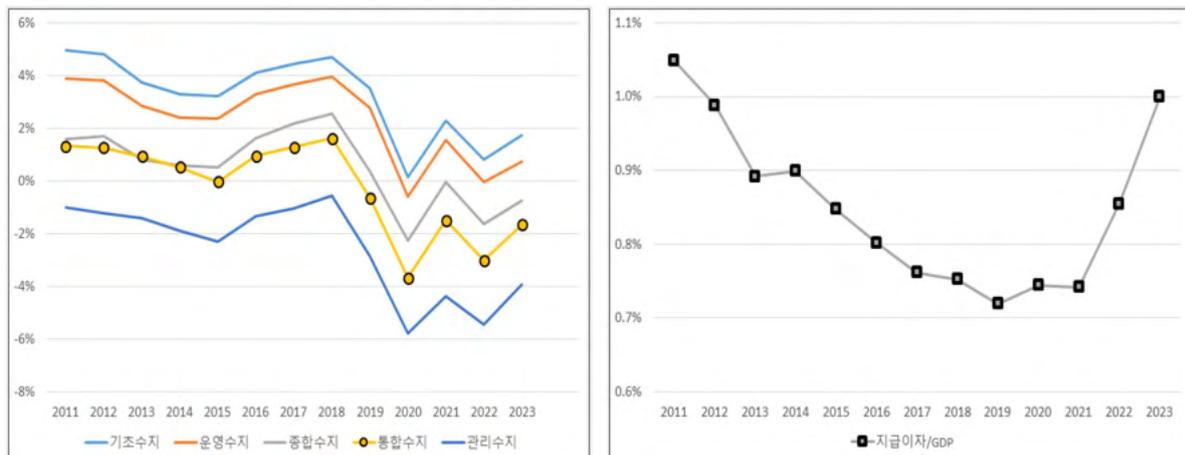
- 본예산 대비 국가채무 명목금액은 줄였지만 본예산 대비 지출 축소로 경제회복이 더뎠으면서 GDP 대비 국가채무비율은 동일하게 50.4%를 유지. 분모 효과가 작동한 증거.

< 표 8 > 국가채무

단위: 조원	2022	2023	2023	2024	C - A	C - B
	결산	본예산	결산	본예산		
	A	B	C			
국가채무	1,067.4	1,134.4	1,126.7	1,196.2	59.3	-7.6
GDP 대비	49.4%	50.4%	50.4%		-1.0%p	-0.1%p

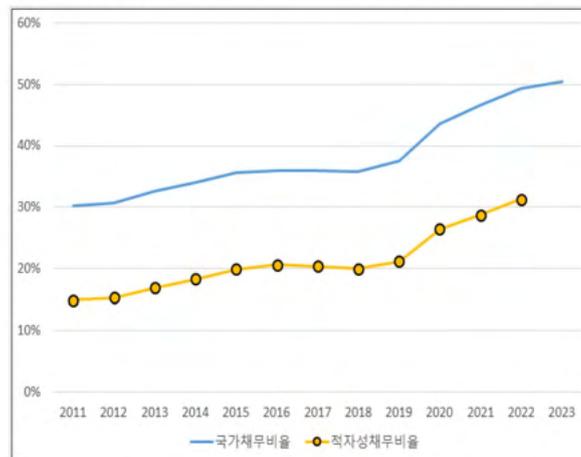
□ 주요 재정수지비율과 이자부담비율 추이는 < 그림 17 >과 같음.

< 그림 17 > 주요 재정수지비율과 이자부담비율



- 기초수지가 흑자로 유지되고 있음. 사회보장성기금수지 흑자가 포함된 데에 따른 것일 수는 있으나, 기초수지가 흑자인 이상 이론적으로는 국가채무비율이 급격히 늘어나는 경우를 상정하기 어려움.
 - 이자지급까지 고려해 반복적이고 지속적으로 이루어지는 수입과 지출을 고려하는 운영수지 역시 2021년과 2023년에도 흑자 시현.
- 경제학자 래리 서머스는 재정의 지속가능성 평가 기준으로 국가채무비율을 강조해온 전통적 접근법을 버리고 대신에 GDP 대비 이자부담비율을 대안적 재정준칙의 지표로 삼을 것을 제안. 그가 제시한 임계값은 2%. < 그림 17 >에서 현재 이자부담비율은 2023년 1%로 아직 여유가 있음.
- 유럽 노동조합을 중심으로 활동하는 좌파 케인지언 경제학자들 중에는 임계값을 3%로 제시하는 경우도 있음.
- 윤석열 정부의 재정정책 실패로 재정의 책임성 원칙이 방기되었고 재정건전성마저 결과적으로 악화된 것은 사실임. 그러나 그렇다고 해도 현재 국가채무가 과도하다거나 재정의 지속가능성이 위기에 봉착했다는 평가는 과잉이며 사실과 다름. 적자성 채무는 30%를 소폭 상회하는 수준 정도. 노동자계급의 정치는 객관적 사실관계를 무시한 채 긴축재정을 실천적으로 옹호하고 마는 어리석음을 경계해야 할 것.

< 그림 18 > 국가채무비율 추이



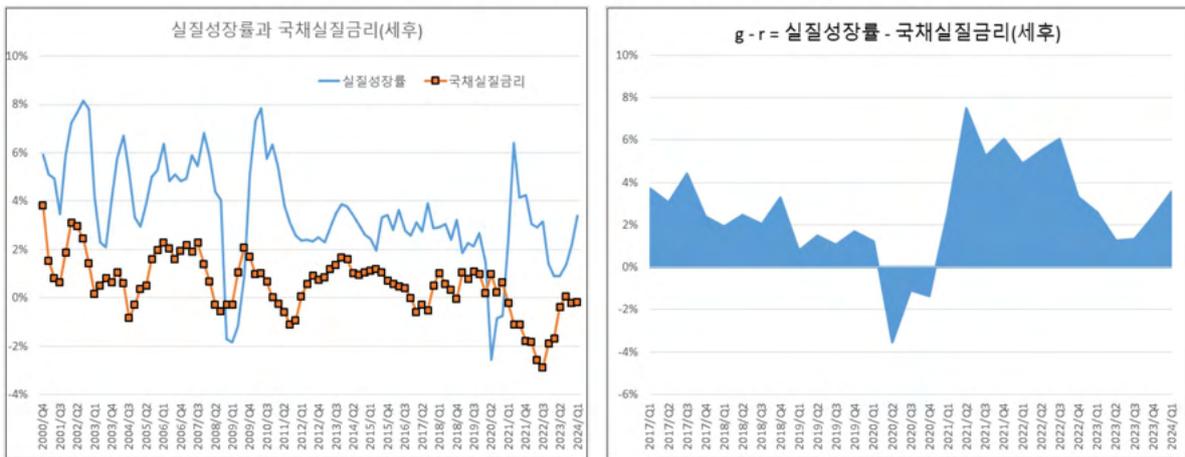
- 국가채무비율의 미래 값을 예상하기 위해 간단한 시산을 수행. 다음의 < 표 9 >는 현재 흑자를 유지하고 있는 기초수지가 적자로 바뀐다고 보수적으로 전제한 가운데 성장률과 실질이자율 차이($g-r$)가 +1%, 0%, -1%인 경우 2029년까지의 국가채무비율을 계산한 결과.

〈 표 9 〉 국가채무비율 시뮬레이션

기초수지적자	q-r	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
1%	1%	50.4%	50.9%	51.4%	51.9%	52.3%	52.8%	53.3%
	0%	50.4%	51.4%	52.4%	53.4%	54.4%	55.4%	56.4%
	-1%	50.4%	51.9%	53.4%	54.9%	56.5%	58.1%	59.6%
2%	1%	50.4%	51.9%	53.4%	54.8%	56.3%	57.7%	59.1%
	0%	50.4%	52.4%	54.4%	56.4%	58.4%	60.4%	62.4%
	-1%	50.4%	52.9%	55.4%	58.0%	60.5%	63.2%	65.8%
3%	1%	50.4%	52.9%	55.3%	57.8%	60.2%	62.6%	65.0%
	0%	50.4%	53.4%	56.4%	59.4%	62.4%	65.4%	68.4%
	-1%	50.4%	53.9%	57.4%	61.0%	64.6%	68.3%	71.9%

□ 최근 발표된 2024년 1분기 성장률을 감안하면 현재 실질성장률은 세후국채실질금리를 +3%포인트 넘게 상회하는 중임. 이런 경우 기초수지가 적자여도 국가채무비율은 안정적인 값으로 수렴한다는 사실이 확립되어 있음. 즉 여전히 적자국채 발행은 충분히 고려할 수 있는 대안이라는 것.

〈 그림 18 〉 성장률과 실질이자율



5. 대외요인의 점증하는 규정력

- 바이든 정부의 세계 정책은 자유주의적 관여 노선과 네오콘이 전략적으로 연합한 결과. 전 세계 어느 곳에서도 미국에 도전할 수 있는 세력이 남아 있지 않도록 하는 것을 지정학적 목표로 설정.
 - 미국 외교정책의 한 뿌리는 브루킹스연구소 등을 활동 무대로 해온 민주당의 자유주의적 개입주의 전통이고 다른 하나는 헤리티지 재단 등을 본거지로 하는 공화당의 네오콘. 네오콘은 러시아의 재부상을 막는 것을 주요 전략 목표로 설정.
 - 양측 모두 미국 독점자본의 의제를 중심으로 신자유주의를 밀어붙이는 공통점. 어느 쪽이든 군과 정보부의 딥스테이트, 그리고 에너지재벌, 금융자본, 군수산업, 기술기업 등과 깊숙이 연계되어 있으며 중국을 견제하고 러시아의 재부상을 막는 것을 현 시기 주요 전략 목표로 설정하는 점에서는 의견 일치.
 - '규범 기반 국제질서'가 선언된 배경도 그런 것이었음. 규범은 미국이 정하는 것. 더 이상 다자주의를 따르는 국제기구를 명분으로 내세우지 않고 미국의 의지를 국제질서에 직접 관철시키겠다는 표명.

- 따라서 중미관계야말로 향후 세계 자본주의의 전개 양상을 결정할 주요 모순. 2020년대 한국 자본주의는 그와 같은 대외 요인의 규정력이 커진 상태. 미국은 글로벌 전략의 일환으로 세계적인 차원에서 중국을 배제하고 자국 중심으로 글로벌 공급망을 재구축하려는 계획.
 - 글로벌 공급망의 일방적인 조정 과정에 수반되는 비용을 미국의 근린공핍화로 한국 등 주변국이 떠안게 될 가능성. 블록화로 인한 만성적인 고비용, 고물가 부담과 첨단산업 공동화, 양질의 일자리 감소 우려.

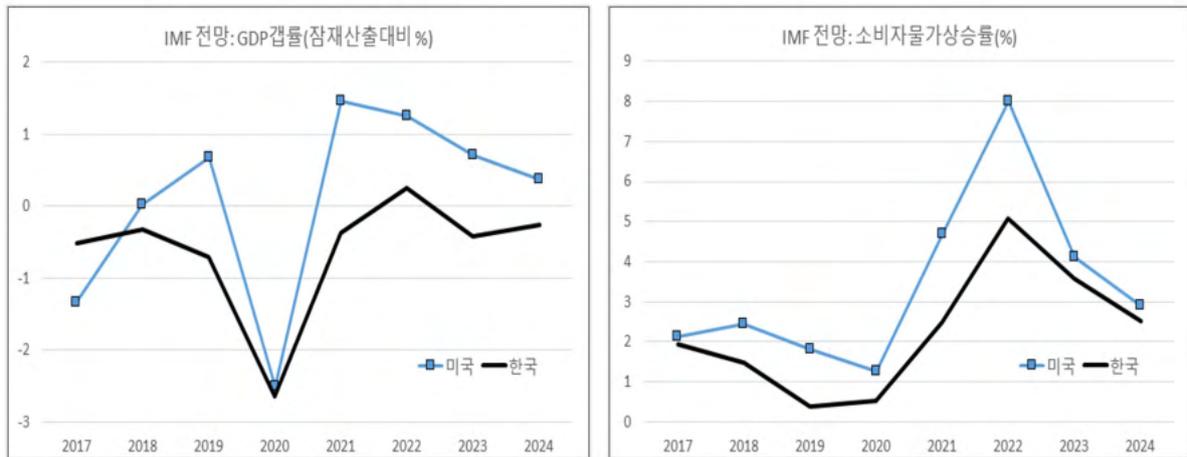
- 윤석열 정부는 외교통상정책을 미국에 대해 종속적인 하위 파트너로서의 지위를 명백히 하는 방향으로 설정함으로써 중국과의 정치적 거리두기에 앞장서고 있음. 그러나 그것은 동아시아 지역 내 정치군사적 긴장을 고조시키는 불리한 선택일 수 있음.
 - 최근 아시아 역내 국제기구인 AMRO의 연구 결과에 따르면 미국의 중국 배제로 인해 중국 기업들의 교역 패턴에 변화가 나타나고 있으며 유력한 설명요인 가운데 하나가 정치적 거리(political distance)인 점 확인. 한국이 그 영향의 증거라는 진단. 정치군사적으로뿐만 아니라 경제적으로도 유리하지 않은 것.

- 노동자계급의 정치는 증장기적으로 세계 자본주의의 미래를 전망하면서 어떤 관점에서 미국 및 중국과의 관계를 재설정할 것인지 고민 필요. 달러 헤게모니 약화 가능성 및 브릭스와 같은 비동맹 블록 출현에 따른 다극화 흐름에 대한 전망은 그 점에서 중요.

6. 현 시점에서 거시경제정책은 당장 무엇을 할 것인가

- 끝으로 한국의 경제상황이 미국의 그것과는 차이가 있음을 분명히 하고자 함. 4월 발표된 IMF의 최근 세계경제전망(WEO)에 따르면 미국은 산출갭(GDP갭률)이 4년째 플러스인 반면 한국은 같은 기간 3년은 마이너스였고 1년은 중립(2022년)에 근접했음. 이는 미국은 경기순환 측면에서 호황이고 한국은 불황임을 의미.
 - 미국은 2021년 막대한 재정지출로 경기 국면을 반전시켰고 반도체법과 인플레이션감축법에 근거한 재정자금 집행이 이어지고 있음. 임금도 올랐음.
 - 반면 한국은 전술한 윤석열 정부 정책 실기 탓에 2022년 4분기부터 다시 침체되는 모습. 재정지출을 적정 범위 내에서 늘리고 실질임금을 끌어올리지 않는 이상 회복은 지연되고 민생의 어려움도 지속될 예상.

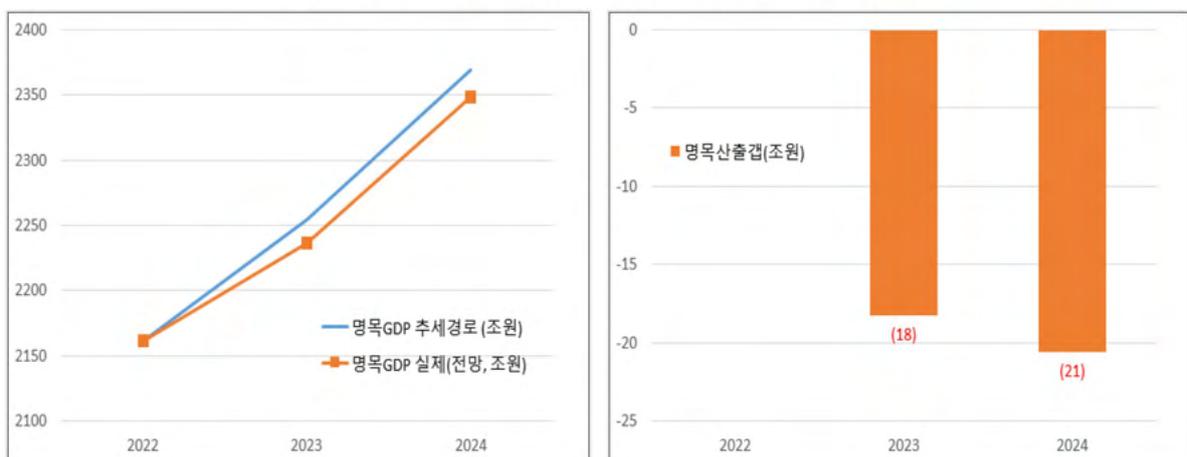
〈 그림 12 〉 미국과 한국은 상황이 다르다



- 일각에서 주장하는 금리 인상은 ‘청산주의’(경제 내 누적된 부실을 숙아내 정리해야만 비록 혹독하더라도 이후 경제가 건전한 기반 위에서 새로 출발할 수 있다는 정책 태도) 편향이며 미국과 한국의 경제상황 차이를 인식하지 못하는 틀린 접근.
 - 산출갭이 플러스일 때 긴축 처방은 효과가 있을지 몰라도 산출갭이 마이너스인 경우 신용위험 확대 등 부작용이 커 그나마도 더딘 회복의 불씨마저 꺼뜨릴 수 있음. 그럴 때 제일 고통 받는 계층이 기층 민중이라는 점.
 - 마이너스 산출갭은 곧 물가상승 원인이 공급 측에 있음을 뜻함. 따라서 금리 인상은 원인 진단과 무관한 돌팔이 처방. 혈압 낮추자고 설사약 먹을 셈인가.
 - 미국 연준이 금리를 더 올리면 한국은행도 이젠 올릴 수밖에 없을 것. 그러나 그것은 달러가 지배하는 국제통화 위계에서 한국 자본주의의 위치 때문에 강제되는 것일 뿐 국내경제의 균형 측면에서 바람직한 선택은 아님.

- 일각에서는 현재 한국 국가채무가 너무 늘어났다면서 방만한 포퓰리즘적 재정운영과 과도한 국가채무 때문에 언젠가 경제위기가 발생할 수 있는 것처럼 무책임하게 주장. 그러나 그런 주장은 실천적으로 무대응을 변호하는 논리일 뿐이며 진보적이지도 않고 과학적인 관점도 아님.
 - 앞에서 이미 살펴본 것처럼 현재 국가채무가 과도해 재정을 아끼지 않으면 안 되는 상태도 아님.
- 누진적 보편증세가 최선이지만, 민생이 매우 어렵고 성장률이 국채금리를 웃돌고 있으므로 증세가 이루어질 때까지 기다릴 일만은 아님. 적자국채 발행을 통해서라도 재정 기조를 확장적으로 운용할 필요성. 노동자계급의 정치는 변함없이 긴축에 반대하고 공공 영역을 확대하는 방향이어야 한다는 판단.
- 산출갭이 마이너스인 상황에서는 재정지출 확대가 물가압력을 부추길 가능성도 제한됨. 현재 물가압력은 어디까지나 공급 측 요인에 기인한 것이기 때문. 특히 궁극적으로 증세로 재원을 조성한다면 그런 문제를 걱정할 이유 없음.
- 2024년 산출갭의 시산 결과는 2015년 불변가격 기준으로 약 마이너스 16조원이고 2024년 예상물가 기준으로는 약 마이너스 20조원. 시산을 위해 다음을 가정.
 - 국내 전망기관의 추산에 따라 한국경제 잠재성장률이 2.2%이고 2022년에 한국경제가 신고전학파 거시경제학의 의미로 완전고용 상태에 있었다고 가정.
 - KDI와 예정처의 추정을 근거로 2024년에 한국경제의 실질성장률은 2.2%, 명목 성장률은 5%라고 가정.
 - 그와 같은 가정 하에서 2024년에 다시 한국경제가 2022년과 같은 경제 상태를 회복하려면 GDP가 얼마나 늘어나야 할지, 즉 유효수요가 얼마나 부족한지 2024년 산출갭의 크기를 시산한 것.

〈 그림 13 〉 2024년 예상 산출갭 시산 결과



- 시산 결과에 따른다면, 보수적인 시장원리주의 경제학자들 주장 그대로 재정승수가 크지 않아 그 값이 1이라고 할 때 지출 추경으로 적자국채를 20조원까지 발행해 민생을 지원하는 지출에 쓰는 것은 경제 원리를 거스르는 선택이 전혀 아님.
 - 4월 총선 결과로 부자감세에 대한 국민적 심판 의지가 확인되었다고 판단. 노동자계급의 정치는 적어도 부자감세를 되돌려 원래 상태로 환원시키라는 정도의 요구는 제기할 수 있어야 하며 22대 국회에서 관련 조치가 조속히 이행되도록 대중적 압력을 조직할 필요.
 - 횡재세 도입, 법인세 최고세율 과표구간 확대, 재초환을 비롯한 부동산 개발이익 환수 강화 등 추가적인 증세 노력도 22대 국회에 강력하게 요구.
 - 적자국채는 부자감세 환원 조치, 추가적인 증세, 그리고 재정지출의 마중물 작용에 따른 경제회복으로 늘어나는 세수로 상환.
- 노동자계급의 정치 관점에서 이상 단기적인 재정정책 외에 보다 근본적인 민생 대책은 물론 노동 교섭력 강화를 위한 제도 개혁일 것임. 그 점에 대해서는 본 발제에서는 다루지 않겠음.

2부_토론발제 02

**윤석열 정부 2년
사회복지 정책 평가**

김진석

서울여대 교수 · 참여연대 집행위원장

윤석열 정부 2년의 사회정책, 무엇을 평가할 것인가?

김진석 (서울여대 교수)

들어가며

윤석열 정부가 출범한 지 만 1년을 훌쩍 넘어 2년을 채워가고 있다. 작년 이맘 때 정부 1년에 대한 평가가 다양하게 제출되었지만 국정 출범 이후 첫 1년의 경우 직전 정부의 성과와 과오를 다소 직접적으로 떠안은 상태였기 때문에 현 정부의 성과와 과오를 투명하게 평가하기 어려운 점이 있었다. 인사와 같이 현 정부의 고유한 권한과 책임 아래 이루어지는 행위 뿐만 아니라 예산의 편성과 집행, 정책 운영에 필요한 각종 입법과 조직 개편 등 국정운영과 관련한 주기에 있어 경험할 수 있는 대부분의 것들을 현 정부의 책임 하에 수행해왔다고 간주할 수 있는 시간이 이제는 지났다고 봐야한다.

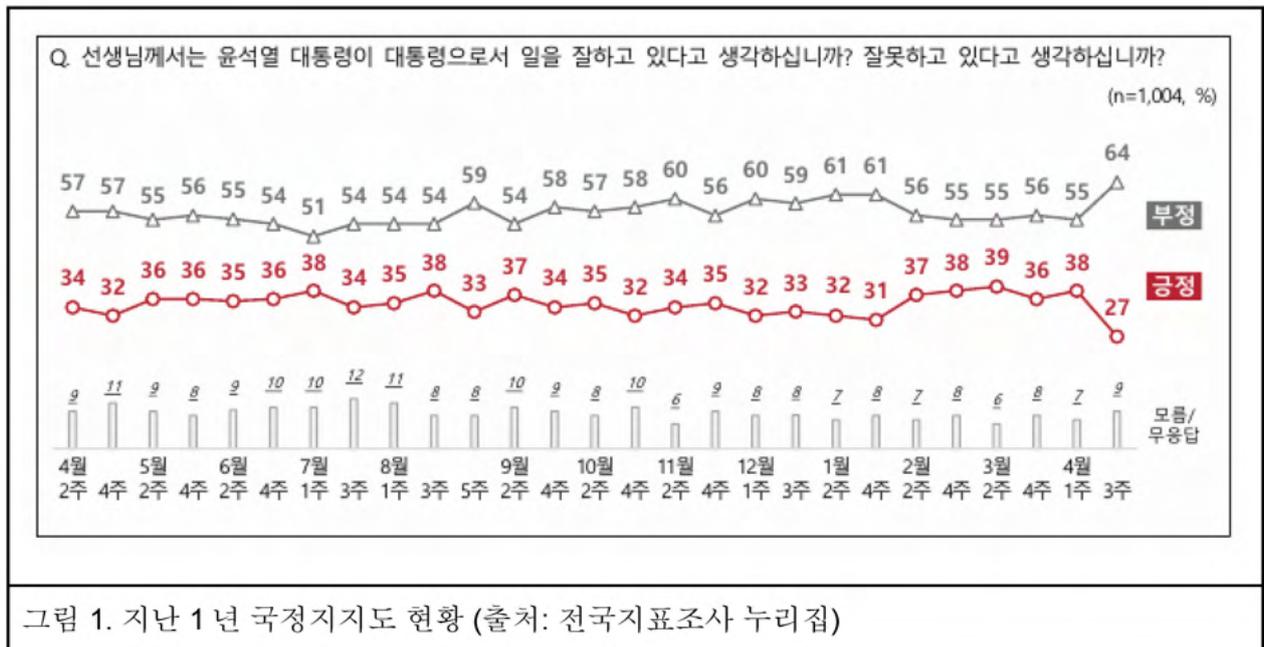


그림 1. 지난 1년 국정지지도 현황 (출처: 전국지표조사 누리집)

먼저 국민들의 평가를 살펴보자. 전국지표조사 (National Barometer Survey)를 통해 지난 1년 동안 윤석열 정부의 국정지지도를 살펴보면 긍정 평가가 40% 미만에 머물러 있으며 특히 제 22대 총선이 끝나고 난 직후에 진행된 최근 여론조사에서는 직전 여론조사 결과에 비해 11%p 하락한

27%를 보이고 있어 취임 이후 최악의 상황을 맞고 있음을 알 수 있다 (그림 1 참조).¹ 이와 같은 결과는 한국갤럽의 여론조사 결과에서도 비슷한 양상을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 4월 셋째 주(16-18 일) 한국 갤럽의 여론조사 결과에 따르면 윤석열 대통령의 국정 수행에 대한 긍정적 평가가 취임 후 최저치인 23%로 나타났으며 이는 직전 조사인 3월 4주보다 11%p 떨어진 결과이다.²

아래 그림 2 에는 1988 년 이후 역대 대통령의 임기내 기간별 직무 수행 긍정 평가를 정리하였다. 윤석열 대통령은 임기 초부터 상대적으로 낮은 지지율을 보인 후 임기 2 년 차인 지금까지도 회복하지 못하고 있는 상황이다. 최근 한국 갤럽의 대통령 직무 수행 관련 여론 조사 결과에 따르면 대통령 직무 수행에 부정적인 평가자 대상으로 부정 평가 이유를 물어봤을 때 사회정책과 관련있는 경제/민생/물가 (18%)를 꼽은 비율이 직전 평가였던 3 월 26-28 일 같은 조사(23%)에 이어 가장 높은 반면, 경제와 민생 (6%), 서민 정책/복지 (3%)를 직무수행에 긍정 평가를 한 이유로 꼽은 사람은 상대적으로 많지 않았다³. 사회정책의 부재와 부실함이 윤석열 대통령에 대한 부정적인 여론이 지속되는 데에 일정정도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

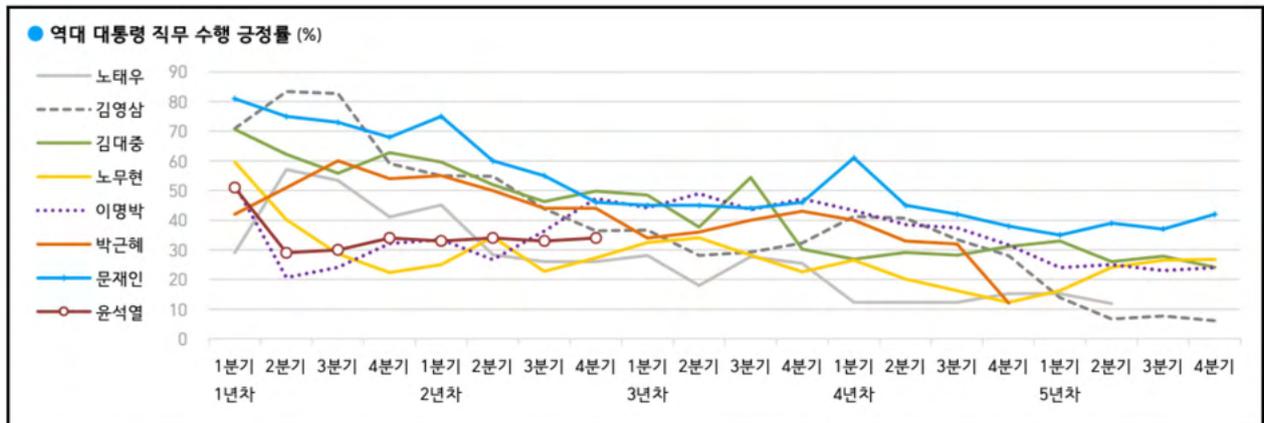


그림 2. 한국갤럽 역대 대통령 직무 수행 평가 1988-2024 (출처: 한국갤럽 데일리 오피니언 제 581 호)

¹ 전국지표조사 누리집 참고. http://nbsurvey.kr/archives/6298?contact-form-id=widget-text-2&contact-form-sent=6320&contact-form-hash=e1e63393e759ef4fa13c93032db7c0b6e6d02036&_wpnonce=a9ee91ffc0#contact-form-widget-text-2

² 한국갤럽 누리집 참고. <https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1475>

³ 한국갤럽 데일리 오피니언 제 581 호

(<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1475>), 제 580 호

(<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1470>).

집권 2 년차 윤석열 정부의 현황

윤석열 정부 출범 이후 2 년 동안 각종 사회지표들은 그리 긍정적이지 않다. 우선 인구구조의 측면에서 초저출생의 경향이 더욱 악화되고 있다. 아래 그림 3 에 보인 바와 같이 우리나라 합계출산율은 2022년 0.78에 이어 2023년 그보다도 0.06명 감소한 0.72명에 이르렀으며, 2023년 4 분기만 놓고보면 역사상 처음으로 0.6 명대인 0.65 명에 이르는 수준까지 지속적으로 악화되고 있는 형편이다.⁴ 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화도 계속되고 있다. 2023년 우리나라 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 18.4%에 이르렀고, 전체 노인 인구는 올해 안에 1,000 만 명을 넘어 2025년이면 전체 인구 가운데 노인인구의 비율이 20%를 넘어서는 초고령사회에 접어들 전망이다. 이와 같은 인구구조의 변화는 나이 20-64 세 생산 인구 100 명당 65 세 이상 노인의 인구 수를 의미하는 노년부양비 (old-age dependency ratio)에 있어서 급격한 증가세로 드러나고 있다. 2023년 현재 우리나라의 노년부양비는 27.8 명으로⁵ OECD 평균인 33.9 명 보다 낮은 수준이지만, 지금과 같은 초저출생이 지속되는 경우 2050년이 되면 78.8 명으로 OECD 국가들 가운데 일본에 이어 두 번째로 높은 수준에 이를 전망이다 (그림 4 참조).



⁴ <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7901197>

⁵ 우리나라 통계청의 고령자통계에서는 노년부양비를 2023년 현재 26.1 명으로 보고하고 있다. 이는 우리나라 통계청이 OECD 기준과 달리 노년부양비를 (65세 이상 인구수)/(15-64세 인구수)*100으로 계산하고 있기 때문이다.

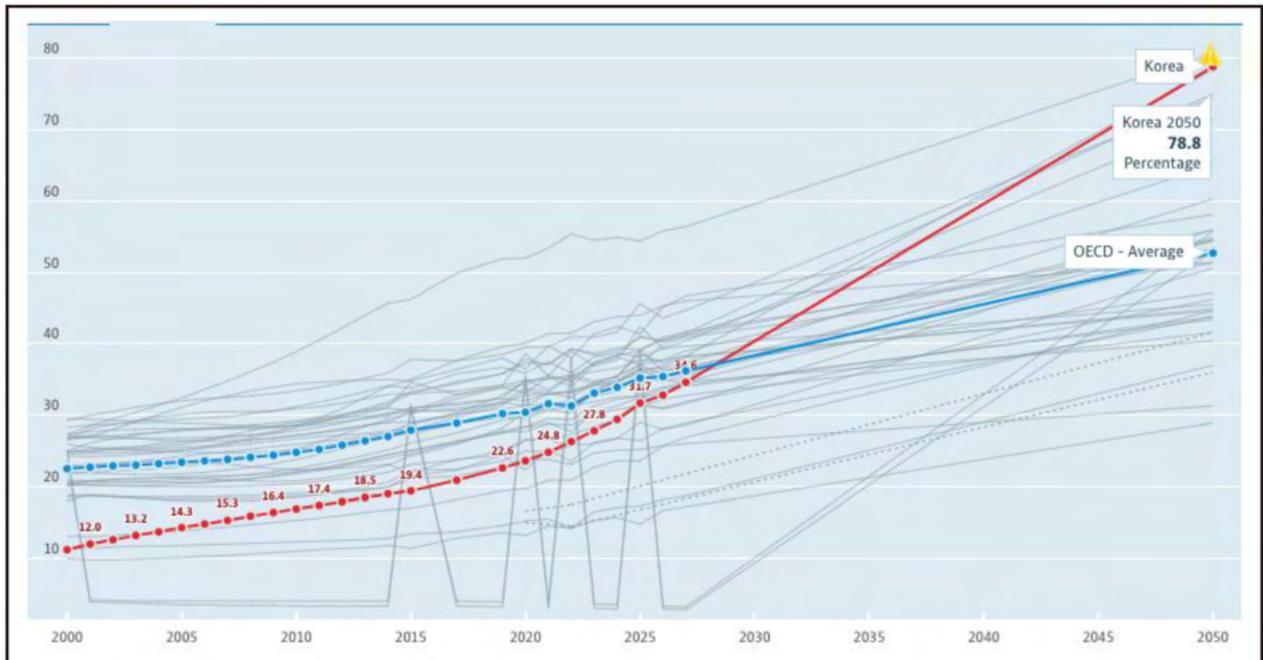


그림 4. 노년부양인구비 추세 국제비교 (출처: OECD population statistics)

가족구조의 변화 양상도 지속되고 있다. 현재 우리나라에서 가장 보편적인 가구 형태로 자리잡은 1인 가구의 비율은 전체 가구의 34.5%에 이르는 750.2 만 가구이고, 연령대별로는 29 세 이하 청년 (19.2%)와 70 세 이상(18.6%)가 가장 높은 비율을 차지한다. 성인 부부와 자녀, 혹은 성인 자녀 부부와 노인으로 구성되는 전통적인 가족 중심 복지국가의 교과서적인 가구 형태는 더 이상 우리 사회에서 규범적인 가구 형태라 할 수 없게 된지 오래다. 가족구조의 변화 측면에서 또하나 특징적인 점은 비친족 동거가구의 급속한 증가이다. 규모 면에서 1인 가구나 친족가구에는 한참 못미치지만 비친족 동거가구의 최근 증가 추세도 무시할 수 없는 수준이며, 최근 증가 추세만 놓고보면 가장 높은 수준이다 (그림 5 참조). 이와 같은 비친족 동거가구의 증가는 예를 들어 주거비용의 합리화를 위한 자구적 노력 차원에서부터, 맘에 맞는 친구들끼리 의지하며 살기 위한 동거, 혹은 다양한 이유로 결혼을 하지 않았거나, 법적으로 결혼을 할 수 없는 이성, 혹은 동성 커플에 이르기까지 다양한 인구간 결합 형태를 반영하고 있다.

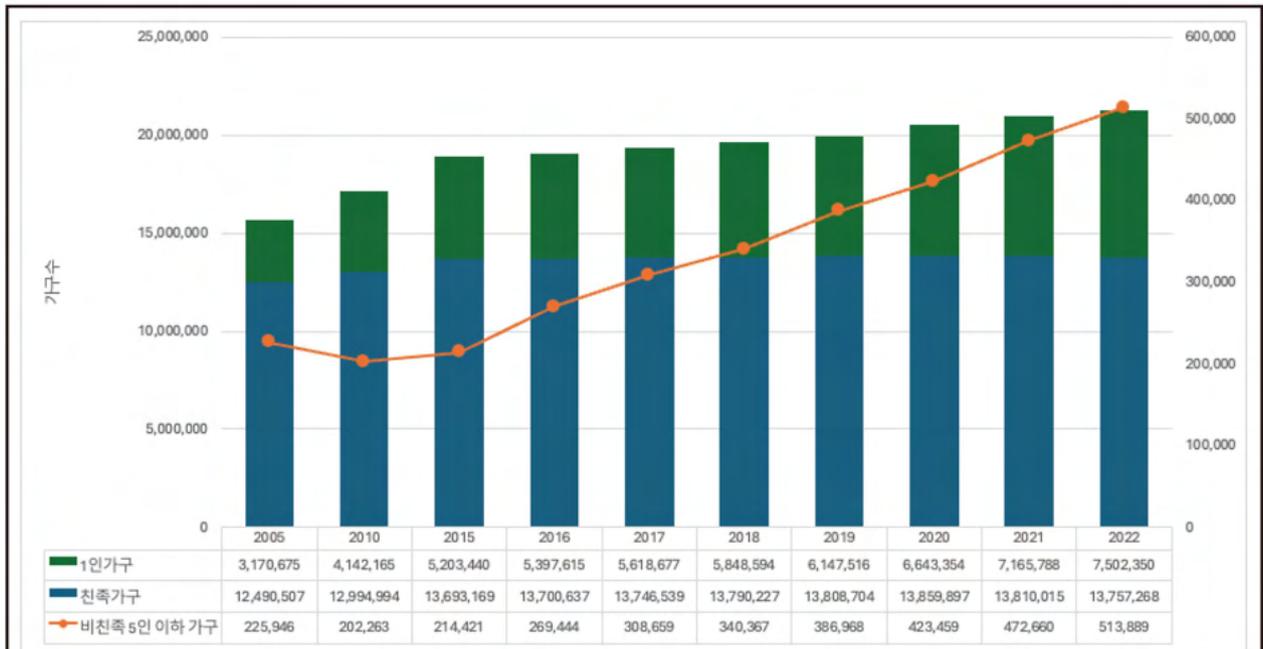


그림 5. 가구 구조의 변화 추이 2005-2022 (출처: 국가지표체계 누리집 자료 이용)

경제적인 측면에서 작년에 이어 고물가와 고금리 상황이 지속되고 환율 또한 불안정한 상태가 유지되면서 실질소득과 실질임금의 하락이 동반되어 소비 여력이 제약받고 있다 (그림 6 참조). 이와 같은 상황에 따라 영세 소상공인이나 지역경제 등의 영역에서 경제적 어려움이 가중될 것으로 우려된다. 실제로 2023년 4분기 가계동향 조사 결과에 따르면 2023년 4분기 가구당 월평균 소득이 전년 대비 3.9% 증가했지만 물가를 반영한 실질 근로소득은 1.9% 줄어 2022년 3분기 이후 처음으로 다시 감소세로 들어섰다.⁶ 근로소득과 사업소득이 모두 감소세로 접어든 것은 코로나 19 팬데믹 당시인 2021년 1분기 이후 처음이라는 점도 주목할 만하다.⁷

⁶ 통계청. 2024/02/29. 2023년 4분기 및 연간지출 가계동향조사 결과.

⁷ 한겨레 사설. 2024/02/29. "실질소득 5분기 만에 감소, 가계 고통 알고 있나". <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1130450.html>

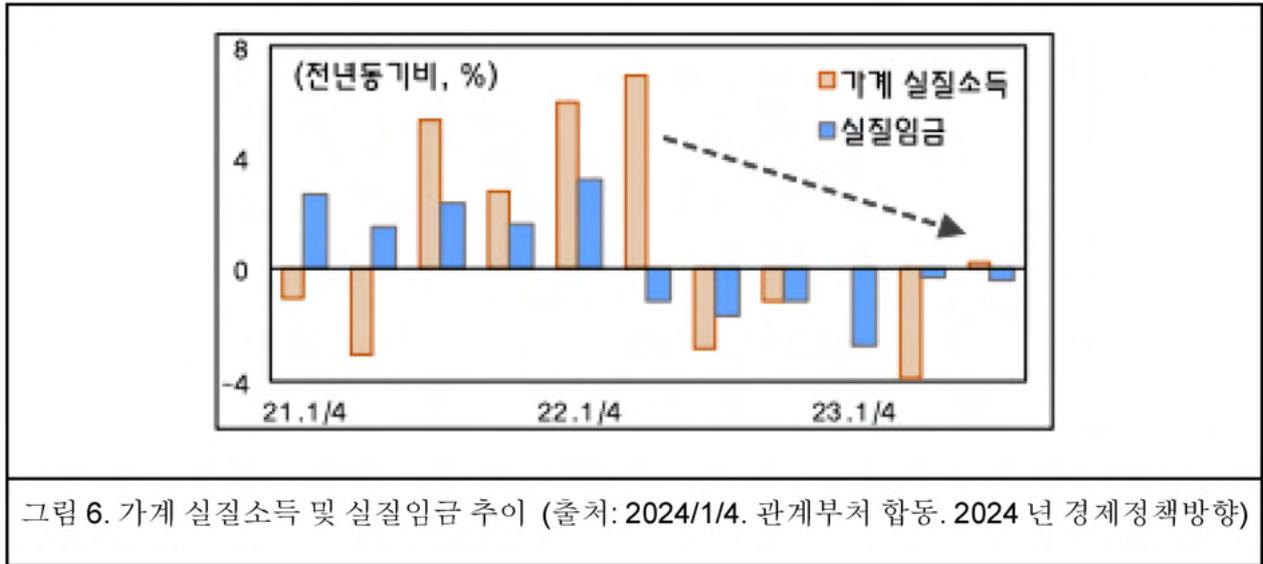


그림 6. 가계 실질소득 및 실질임금 추이 (출처: 2024/1/4. 관계부처 합동. 2024 년 경제정책방향)

이상에서 살펴본 바와 같은 인구사회적, 민생경제적 측면에서의 급속히 변화하는 환경과 다른 한편으로는 도전적인 조건 속에서 윤석열 정부는 집권 2년차를 맞는다. 집권 2년차를 맞는 윤석열 정부에 대한 국민의 평가는 지난 제 22대 국회의원 총선거 결과를 통해 어느 정도 내려졌다는 점을 고려하더라도, 현 정부의 사회정책에 대한 평가는 별도의 작업을 필요로 한다. 특히 지난 제 22대 총선에 대한 평가함에 있어 정책의제가 선거의 쟁점이 되지 않은 정도가 역대급이었다는 점을 고려한다면 사회정책에 대한 별도의 평가는 중요한 의미를 갖는다.

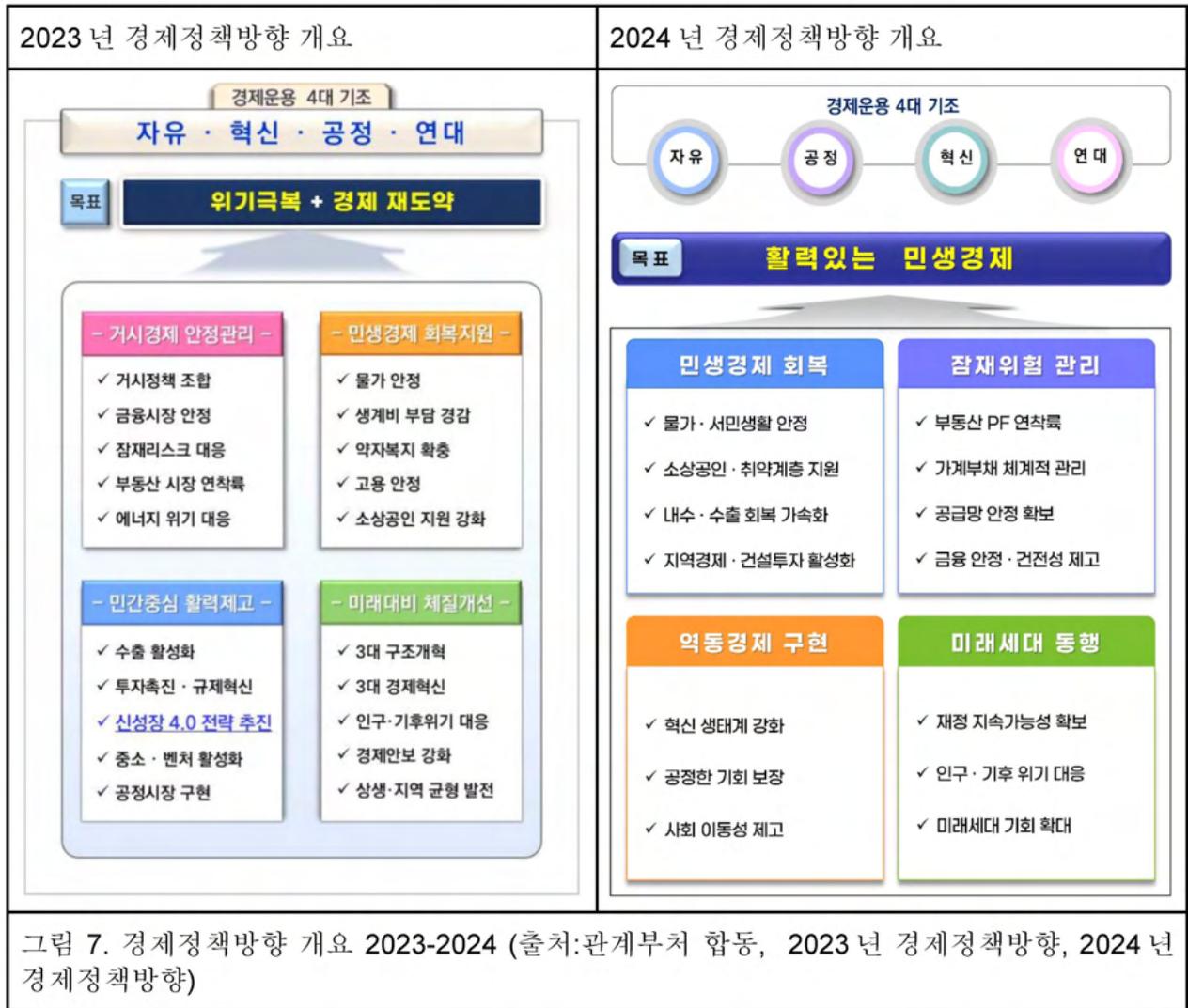
윤석열 정부 2년, 사회정책 현황과 평가

윤석열 정부 1년에 대한 평가에서 필자는 윤석열 정부의 사회 정책 기조의 정체성과 방향성 여전히 불명확하며 정형화하여 드러나지 않았음을 지적한 바 있다. 이와 같은 윤석열 정부의 정책 기조는 시간이 지남에 따라 점점 명확해지고 있음은 부인할 수 없으나, 그 정책 기조가 일관성과 방향성을 명확히 하고 있는지는 좀 더 검토가 필요하다. 사회정책을 통해 지향하는 사회상이나 주민 삶의 변화의 모습은 여전히 구체적으로 드러나지 않고 있는 한계적인 상황이 정부 출범 이후 2년 동안 지속되어 온 것으로 보인다.

윤석열 정부 2년 사회정책의 현황에 대한 진단과 평가를 위해 크게 세 가지 측면에서 살펴보도록 하겠다. 우선 경제관련 부처를 중심으로 매년 발표되는 2023년과 2024년 경제정책방향이 하나이고, 다음으로 현 정부의 사회정책 관련 자원 분배의 큰 그림을 담고 있는 사회보장 분야 예산에 대한 분석이다.

경제정책방향 분석

아래 그림 7에 2023년과 2024년 경제정책방향의 개요를 정리하였다. 경제운용의 4대 기조로 자유와 혁신, 공정, 연대를 지속해서 제시하고 있으며, 2023년의 목표가 위기극복과 경제제도약이었던데 비해 2024년에는 활력있는 민생경제로 바뀐 것을 확인할 수 있다.



우선, 2023년과 2024년 경제정책방향에서는 사회보장이나 사회복지 관련 내용은 비중있게 다루어지지 않고 있음을 확인할 수 있다. 사회보장 관련하여 '약자복지 확충'이라는 워딩이 2023년과 2024년 유일하게 등장하는데 이는 이 정부가 선별적 복지의 강화로 정책 방향을 설정하고 있음을 다시 한 번 확인시켜 준다. 다음으로 2023년 경제정책방향에서 강조한 3대 구조개혁, 즉 교육개혁, 노동개혁, 연금개혁에 대한 강조는 2024년 경제정책방향에서 사실상

자취를 감추었으며, 다만 “지속가능한 국민연금과 건강보험 제도 구축”이라는 과제가 미래세대 동행이라는 영역에서 재정 지속가능성 확보라는 목표 아래 언급되어 있다. 2023 년에 국민연금, 건강보험, 장기요양보험 등의 사회보험이 미래대비 체질개선을 위한 3 대 구조개혁의 과제 안에 장기재정추계를 바탕으로 한 제도개혁 대상으로 언급되고 있는 것과 비슷한 맥락이다. 이와 같은 과제의 내용을 구체적으로 살펴보면 재정준칙 법제화와 연금개혁 등을 통해 재정의 중장기 지속가능성을 제고하고자 함을 밝히고 있어, 사회보험으로써 국민연금과 건강보험이 가지고 있는 정책목표의 구현 보다는 지속가능성이라는 명목 아래 재정안정성 강화를 우선시하고 있음을 보여주고 있다. 윤석열 정부가 출범 당시부터 강조해왔던 교육개혁과 노동개혁 관련 이슈는 2024 년 경제정책방향에서 그 비중이 현저히 줄어든 것으로 보인다.

또한, 2023 년 경제정책방향 등 다양한 정부 문서에 등장하며 강조되었던 서비스산업 ‘혁신’의 과제가 2024 년에도 지속적으로 강조되고 있음을 확인할 수 있다. 2023 년 경제정책방향에는 미래대비 체질개선을 위한 3 대 경제혁신 과제안에 서비스산업발전기본법을 중심으로 하는 서비스산업 혁신의 과제가 포함되어 있으며, 이와 함께 공공혁신이라는 이름으로 고강도 공공기관 혁신과 자율 및 책임경영 강화라는 과제가 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 방향은 2024 년 경제정책방향에도 역동경제 구현을 위한 혁신 생태계 강화라는 명목 아래 서비스 산업 육성을 위한 각종 규제 혁신, 그리고 서비스 산업의 체계적 지원 기반 마련을 위한 서비스산업발전기본법 제정을 기본 방향으로 정하고 있음을 재확인하고 있다. 뿐만 아니라 2023 년 경제활동방향에서 인구 및 기후위기 대응을 위한 과제에 민간의 노인돌봄서비스 진입을 통해 서비스의 다양화와 규모화를 유도하겠다고 선언하고 있어 돌봄 등 사회서비스 영역 전반에 걸쳐 산업화와 민영화의 의지를 다시 한 번 강조한 바 있다. 그 사이에 유보통합 시범사업과 초등학교 방과후돌봄교실 확대, 그리고 실버타운 공급 활성화 및 의료관광 외국인 확대 방안 마련 등의 정책을 통해 민간과 시장 중심 서비스 산업화의 방향으로 한 발 더 나아가간 모습을 보이고 있다.

2024 년 예산안 분석⁸

정부가 편성한 2024 년 예산안 656.9 조 원은 2005 년 이후 지난 20 여년 동안 전년 대비 예산 증가율 차원에서 역대 최저 수준인 2.8% 증가한 것이다. 잇단 세수부족에 대한 뉴스와 각종 감세

⁸ 이 부분은 참여연대가 발행한 2024 년 사회보장예산 분석 이슈페이퍼의 내용을 수정 및 보완한 것입니다.

정책을 포함하는 세법 개정안을⁹ 내놓은 현 정부의 긴축 기조가 고스란히 담긴 예산안이라 볼 수 있다. 정부가 밝힌 2024년 실질성장률(2.4%)과 소비자 물가상승률(2.3%) 등을 고려했을 때 사실상 재정 지출을 줄이는 것에 다름 없는 이와 같은 접근이 전반적인 경기 침체와 요동치는 생활 물가변동 등의 상황을 고려했을 때 우려스러운 부분이다..

실제로 2023년 상반기에만 40조 원에 이르는 세수결손이 발생하였고 많게는 59조 원에 이르는 세수결손을 바라보는 상황에서¹⁰, 앞서 언급한 각종 감세 정책을 내놓으면서 다른 한 편에서는 재정정책 운용의 주요한 원칙으로 재정건정성 강화를 기회있을 때마다 강조해온 점을 고려했을 때 이와 같은 부적절한 예산안은 이미 예견된 것이라 할 수 있다. 세원은 쪼그라드는데 세금을 더 걷는 방법도, 국채 발행을 통한 재원 확보의 길도 스스로 막아놓고 모자라지만 있는 돈으로 살림을 꾸려갈테니 주민들은 어려운 시기를 잘 견뎌내라고 선언하고 있는 셈이다. 이와 같은 예산안은 사실상 민생을 위한 정부 재정 정책의 역할을 포기하는 것이며, 이 정부의 무책임함과 무능함, 어려운 민생에 대해 무감함을 여실히 보여주는 것이라 할 수 있다.

정부가 발표한 예산 홍보자료¹¹는 2024년 예산 편성의 기본 방향을 지난 23년 기존 확장재정에서 건전재정으로 전환한 데 이어, 올 24년에는 강도 높은 재정 개혁을 통해 재정의 체질개선에 중점을 두고, 약자복지, 미래준비 등 재정이 반드시 해야 할 일에 과감하게, 제대로 투자하겠다고 밝히고 있다. 아래 그림 8에 보인 바와 같이 민생안정, 경제활력, 국민안전, 미래대비를 목표로 “따뜻한 동행을 위한 약자복지”, “성장동력 확보를 위한 미래준비 투자”, “경제활력 제고를 통한 양질의 일자리 창출”, 그리고 “국가의 본질기능 수행을 뒷받침”하는 데 예산을 중점적으로 투자하겠다고 공언하고 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 사실상 삭감에 가까운 규모의 예산을 편성해놓고 민생을 챙기겠다고 공언하는 것은 기만적이라는 비판이 제기된다¹².

⁹ 참여연대. 2023. “[논평] 2023년 세법개정안, 세수부족 장기화 고려없는 기만적인 감세안”.

<https://www.peoplepower21.org/tax/1943865?cat=8&paged=0>

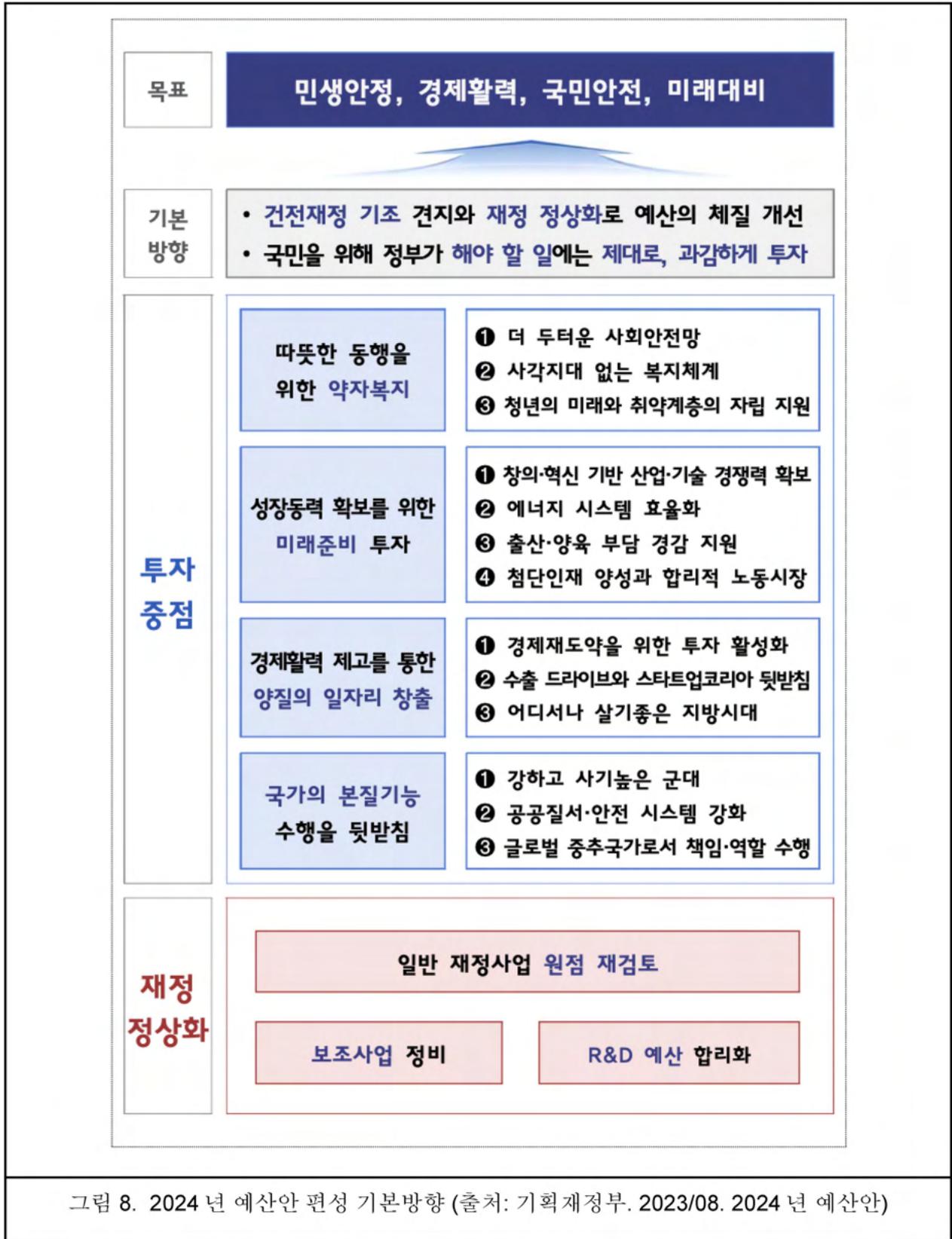
¹⁰ KBS. 2023/09/18 “올해 세수 59조 원 부족...‘사상 최대’ 결손 원인과 대책은?”

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7776687>

¹¹ 기획재정부. 2023. 2024 예산안.

¹² 참여연대 논평. 2023/08/29 ‘민생 내팽개친’ 윤석열 정부의 2024년 예산안.

<https://www.peoplepower21.org/tax/1946236>



정부는 2024년 총예산액을 656.9조 원으로 발표하였는데 이는 전년 예산 대비 18.2조 원 증가한 것으로 비율 상으로 2.8% 증가한 것이다. 지난 정부의 5년 동안의 평균 예산 규모 증가율이 8.6%, 새 정부의 첫 예산안인 2023년 예산안이 전년 대비 5.2% 증가한 점을 고려하면 이번 예산안의 증가율은 이례적으로 작은 것임을 확인할 수 있다 (표 1 참조)¹³.

[표 1] 2022-2024년 총예산 및 분야별 예산 현황(본예산 대비)

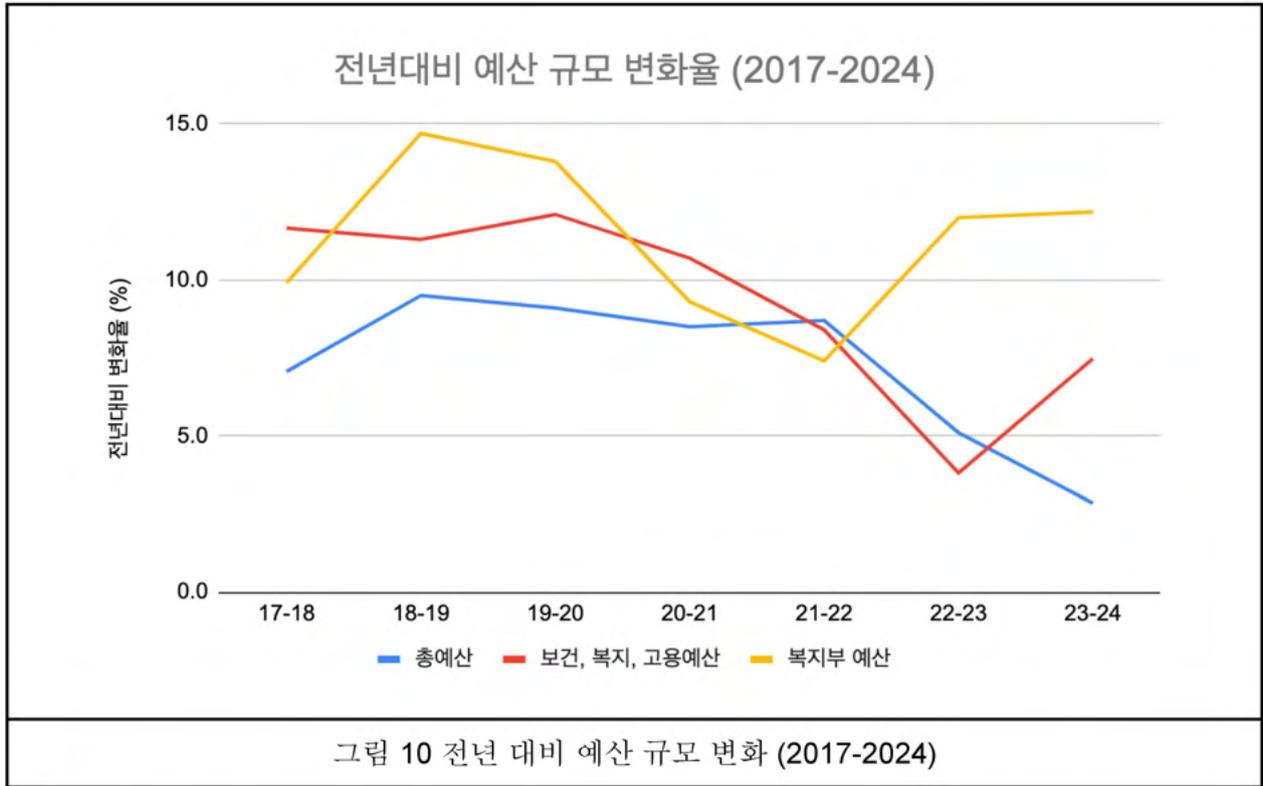
구분	2022		2023		2024		전년 대비 예산 증가율, %		
	금액	%	금액	%	금액	%	21-22	22-23	23-24
총지출	607.7	100	639.0	100.0	656.9	100	8.7	5.2	2.8
보건·복지·고용	217.7	35.9	226.6	35.5	242.9	37.0	8.4	4.1	7.5
(복지부)	97.5	16	109.0	17.1	122.5	18.6	7.4	11.8	12.2
교육	84.2	13.8	96.1	15.0	89.7	13.7	16.8	14.2	-6.9
문화·체육·관광	9.1	1.5	8.5	1.3	8.7	1.3	3.9	-6.5	1.2
환경	11.9	2	12.4	1.9	12.6	1.9	12.4	3.9	3.3
R&D	29.8	4.9	30.7	4.8	25.9	3.9	8.8	3.0	-16.7
산업·중기·에너지	29.8	5	25.7	4.0	27.3	4.2	6	-18.0	5.0
SOC	28.0	4.5	25.1	3.9	26.1	4.0	3.8	-10.2	4.4
농림·수산·식품	23.7	3.9	24.2	3.8	25.4	3.9	3.4	2.4	4.1
국방	54.6	9.1	57.1	8.9	59.6	9.1	4.5	4.6	4.6
외교·통일	6.0	1	6.4	1.0	7.7	1.2	5.7	7.3	20.3
공공질서·안전	22.3	3.7	2.9	0.5	24.3	3.7	0.3	2.4	6.1
일반·지방행정	98.1	16	111.7	17.5	111.3	16.9	13.4	13.9	-0.8

출처 : 기획재정부 부처별 세출 예산 현황(2022~2024)

¹³ 2024년 정부예산안 홍보자료에 따르면 2024년 총지출은 2005년 이후 20년내 역대 최저 증가율이다.



전체 예산 규모를 넘어 좀 더 구체적으로 분야별 예산을 살펴보면 새로운 점들을 발견할 수 있다 (표 1 참조). 분야별 예산 분석에서 가장 눈에 띄는 점은 분야별로 구분했을 때 실제로 예산규모가 감소한 영역이 있다는 점이다. 대표적으로 교육에서 6.9% 감소, R&D 에서 16.7%, 일반 및 지방행정에서 0.8% 감소인 점을 확인할 수 있다. 다음으로 보건복지 분야의 예산은 올해 전체 예산의 37.0%로 최근 몇 년 동안 지속적으로 전체 예산 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 상대적 비율은 조금씩 상승하는 추세를 보이고 있다 (그림 9 참조). 다른 한 편 전년 대비 예산 규모의 증가율을 살펴보면 올해는 2023년 대비 7.5% 증가로, 지난 2023년 예산의 경우 4.1%였던 것을 고려하면 어느 정도 증가세가 회복된 것으로 볼 수 있으나, 직전 정부 동안 평균 보건복지고용 분야 예산 증가율이 평균 10.8%에 미치지 못한 것을 확인할 수 있다 (그림 10).



정부 출범 직후부터 재정운영 정책 및 경제정책의 기조로 직전 정부의 확장재정에서 벗어나 건전재정으로 전환하겠다는 점을 강조해온 기조가 정부 출범 첫 해인 2023년 예산안보다 더욱 본격적으로 관철된 예산안인 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 한 편으로는 잇단 감세정책을 내놓으면서, 다른 한 편으로 재정건전성 강화를 강조하는 상호 충돌하는 모순적인 행보를 지속적으로 보여온 점을 고려했을 때 세출규모의 보수적 운영은 불가피한 선택이었던 것으로 보인다.

하지만 긴축적 재정정책과 예산안 수립 기조는 현재 한국 사회 주민이 직면하고 있는 민생의 위기를 고려했을 때 매우 우려스러운 접근이라고 할 수 있다. 2년 넘게 지속되었던 코로나 재난이 과거의 일인 것처럼 느껴지지만, 2022년 4분기 말 기준 자영업자 대출 잔액이 코로나 19 직전인 2019년 말에 비해 50% 가까이 증가한 1000조 원에 이른다는 점을 고려하면¹⁴, 감염병 재난이 우리 민생에 미친 여파는 여전히 현재진행형임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 최근 들어 감소경향이 뚜렷하다고는 하나 노인빈곤율은 여전히 OECD 압도적 1위인 점, OECD 국가 가운데 가장 급속한

¹⁴ 참여연대. 2023. “[논평] ‘민생 내팽개친’ 윤석열 정부의 2024년 예산안”. <https://www.peoplepower21.org/tax/1946236>

고령화, 1인 가구와 비친족 구성 가구의 증가 등으로 인해 노인 돌봄과 의료비용이 급속히 증가할 전망이다. 점 등을 고려했을 때 현 정부의 긴축적 접근이 현재 우리 주민들이 직면하고 있는 민생의 위기에 대응하기 위한 정부의 방안을 실현하는 데 적절한 것인지 우려스럽다.

이러한 우려와 비판에도 불구하고 현 정부가 긴축적 재정 기조를 고수하는 근거로 급격히 늘어나는 국가부채의 문제를 들고 있는데 이는 면밀한 검토가 필요하다. 아래 그림 2에 보인 바와 같이 우리나라 국가채무는 직전 정부의 집권기였던 2018-2022년 동안 상대적으로 빠르게 증가해온 것이 사실이다. 하지만 아래 그림 3에 보였 듯이 2010-2020까지 10년에 걸쳐 국가채무의 증가율이 그림에 포함된 국가들 가운데 상당히 높은 수준임에는 틀림없으나, 그럼에도 불구하고 2021년 현재 대한민국 국가채무의 비율은 여전히 OECD 평균에도 미치지 못하는 안정된 수준이라 할 수 있다.



그림 11. 대한민국 국가채무 변화 (2015-2023) (출처: 국회예산정책처, 2023 대한민국재정)

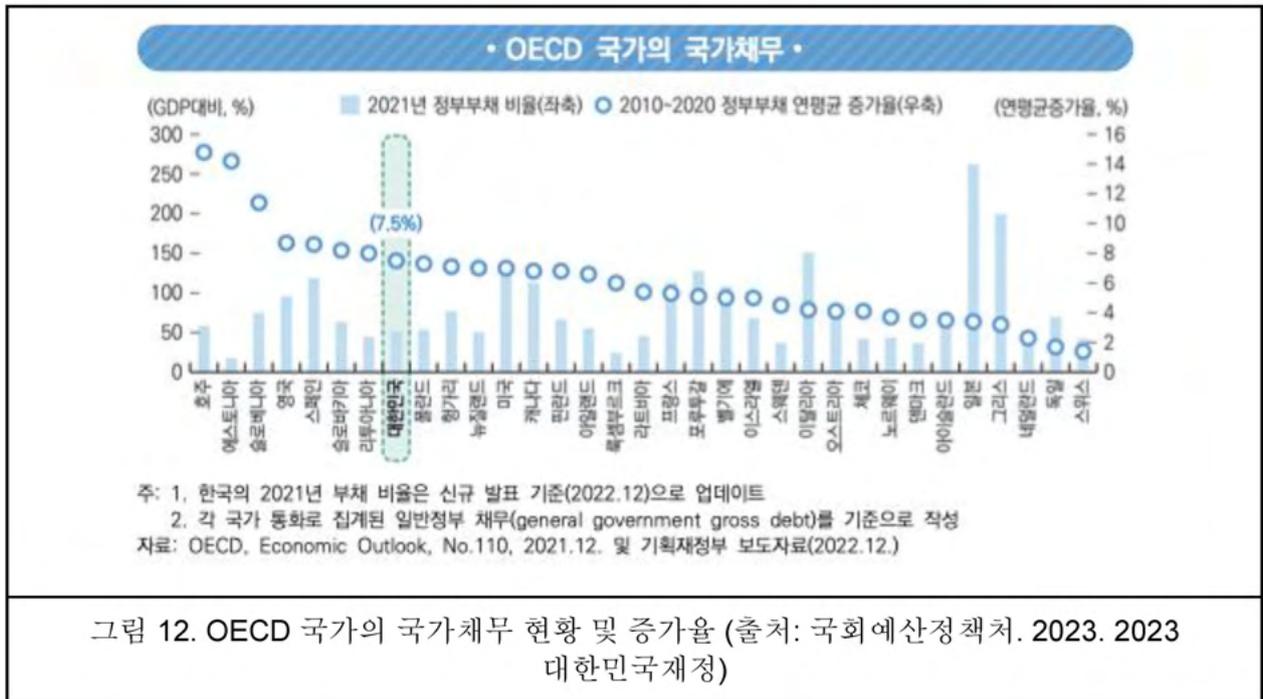


그림 12. OECD 국가의 국가채무 현황 및 증가율 (출처: 국회예산정책처, 2023. 2023 대한민국재정)

정부는 재정건전성 관리 강화를 통해 재정의 지속 가능성을 제고하고, 2027년 말까지 국가채무 비율을 50% 대 중반 수준으로 관리하겠다는 계획을 밝히고 있다.¹⁵ 하지만 2021년 현재 OECD 평균 국가채무 비율이 89%인 점을 고려하면 현재 그 절반을 조금 넘는 50.4% 수준인 우리 사회가 당면한 민생과 인구구조의 변화에 대한 사회정책적 대응을 위한 적극적 재정의 역할이 어느 때보다 중요한 현 시점에서 긴축 중심의 보수적 접근을 하는 것이 적절한지 재고가 필요하다.

마지막으로 2024년 보건복지부 예산은 작년에 비해 12.2% 증가한 122.5조 원이며, 전체 복지부 예산의 40%는 각종 기금으로 구성되어 있는데, 작년 대비 증가율의 측면에서 복지부 예산 규모의 증가는 기금 분야에서 두드러지고 있다. 복지부 예산을 지출 분야별로 구체적으로 살펴보면 보건의료 부분의 예산 규모가 전년 대비 20% 가량 줄어든 것이 가장 주목할 만하다. 그 외에 분야별 분포에서 가장 높은 증가율을 보이고 있는 영역은 공적연금 지원으로 전년 대비 19.3% 증액한 분야로 나타나고 있으며, 그 규모 면에서 전체 보건복지부 예산 증가의 절반 이상을 차지하고 있다. 공적연금 부분은 국민연금 포함 4대 연금으로 이루어져있는데 이들 모두 제도의 변화를 위한 별도의 법개정이 이루어지지 않은 점을 고려했을 때 이와 같이 높은 수준의 증액은 정부의

¹⁵ 기획재정부, 2023. 2024년 예산안 홍보자료.

사회정책적 의도를 반영한 것이라기보다 급속한 고령인구의 증가라는 인구구조의 변화와 물가상승율에 대응하기 위한 자연 증가분으로 보는 것이 적절하다.

[표 2] 2024 년 보건복지부 예산 분야별 개요 (단위: 억 원)

구 분	2023 년 본예산(A)	2024 년안(B)	전년 대비	
			증감(B-A)	%
총 지출 (A+B)	1,091,830	1,224,538	132,708	12.2
예산 (A)	681,447	742,830	61,383	9.0
기금 (B)	410,383	481,708	71,325	17.4
【사회복지】	922,185	1,048,139	125,954	13.7
○ 기초생활보장	164,059	179,233	15,174	9.2
○ 취약계층지원	46,112	50,670	4,558	9.9
○ 공적연금	<u>371,600</u>	<u>443,279</u>	<u>71,679</u>	<u>19.3</u>
○ 아동·보육	98,470	108,555	10,085	10.2
○ 노인	232,289	256,330	24,041	10.3
○ 사회복지일반	9,655	10,072	417	4.3
【보 건】	169,645	176,399	6,754	4.0
○보건의료	<u>45,543</u>	<u>36,657</u>	<u>△8,886</u>	<u>△19.5</u>
○건강보험	124,102	139,742	15,640	12.6

기회가 있을 때마다 강조해온 현 정부 복지정책의 특징적 방향은 약자복지와 사회서비스 고도화로 요약될 수 있다. 예산안에 대한 분석은 이와 같은 현 정부의 정책 방향을 잘 드러내주고 있다. 먼저 약자복지와 관련한 부분이다. 약자복지의 내용과 방향성이 드러난 부분은 기초생활보장제도의 생계급여 인상과 이에 따른 수혜자 규모와 수혜액 규모의 증가는 의미있는 진전이라고 할 만하다. 특히 기초생활보장생계급여 기준액이 여타 공공부조와 다양한 사회복지관련 제도의 수혜자격기준에 연동되어있는 점을 고려했을 때 이와 같은 흐름이 더욱 확산되고, 이 정부가 마무리되는 시점까지 공약에서 제시한 중위소득 35%까지의 지속적인 확대가 이루어지기를

기대하며 지켜볼 필요가 있다. 하지만 부양의무자 기준이 생계급여에 일부 존치되어 있고, 의료급여의 경우 여전히 폐지의 과제가 남아있는 부분은 약자복지의 접근이 선별적 복지의 허점을 극복하기에 여전히 한계가 있음을 보여준다. 더욱 근본적으로 정부의 약자복지 기조를 제도에 반영하기 위해서는 “누가 약자인가”라는 원론적인 질문을 직면해야 한다. 문제는 수급자에게 “약자”라는 정체성을 부여하는 것이 사실상 수급대상 주민을 대상으로 사회적 낙인을 찍는 것으로 과연 적절한 개념인가의 문제이다. 이런 맥락에서 “약자 복지” 시행의 결과가 정부에서 기대하는 두터운 복지가 아닌 오히려 “약한 복지”로 전락할 수 있을 것이라는 우려를 금할 수 없다”는 김윤민 교수의 지적은 주목할 필요가 있다.

다음으로 사회서비스 고도화와 관련한 부분이다. 국제노동기구 ILO 가 제시한 사회서비스, 돌봄 노동의 고준위화 전략에 따르면 그 핵심은 노동과 젠더에 있다. 하지만 현 정부가 다양한 기회를 통해 밝혀온 사회서비스 고도화 관련 발표자료와 문서에는 노동과 젠더가 전혀 보이지 않는다. 사실상 이 정부가 언급하는 사회서비스 고도화가 사회서비스와 돌봄의 문제 관련한 정책의 수립과 운용에 있어 국제적 표준으로 자리잡고 있는 돌봄노동의 고준위화와는 다른 것임을 의미한다. 올해 이 정부의 예산안에도 마찬가지로 기초가 자리잡고 있다. 사회보장 관련 정책 전 영역에 걸쳐 주민의 권리로서의 사회권과 이를 보장하기 위한 국가와 공공의 책임에 대한 인식이 철저히 부정당하고 있다. 특히 사회적 돌봄을 비롯한 사회서비스 분야의 경우 사각지대 발굴을 통해 양질의 보편적 사회서비스를 제공하겠다고 언급하고 있으나, 보육, 요양, 활동보조 등 필수적인 사회서비스 영역에서 사회서비스의 욕구에 대해 국가 보장의 약속이 부재하다. 특히 중앙 및 시도 사회서비스원의 역할 변경을 통한 민관협업 활성화 및 사회서비스 혁신 지원 강화를 약속하고 있는데 이는 사회서비스에 대한 공공 책임성 강화를 위해 공공 사회서비스 직접제공기관으로서 사회서비스원 본연의 역할과 기능을 부차화하고 결과적으로 사회서비스원 정책 자체를 완전히 형해화할 위험이 있다. 이와 같은 우려는 올해 사회복지 예산에서 사회서비스원 관련 예산이 전액 삭감된 데에서 현실화되고 있음을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 아동, 노인 대상 서비스와 보건의료 등의 영역에서 공공의 역할을 강화하는 데 소요되는 예산이 집중적으로 삭감되어 있고, 오히려 민간의 역할을 강화하거나 지원하는 데에 공공의 역할을 제한하는 데서 명확히 드러나고 있다. 결국 사회서비스 고도화, 선진화, 혁신 강화의 내용은 사회서비스 산업화에 있는 것으로 보인다.

윤석열정부 2년 사회정책 평가

앞서 기술한 윤석열 정부 출범후 2년의 사회정책에 대한 분석을 바탕으로 사회정책 분야에 대해 평가를 다음과 같이 정리할 수 있다. 지난 윤석열 정부 출범 1년의 평가에서 논의된 내용이 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 공공책임성에 대한 인식의 부재와 부정, 사회보장에 대한 통합적 접근의 부재, 다음으로 보편적 사회보장에 대한 인식부재와 선별적 접근의 강조는¹⁶ 지난 정부 출범 2년에 대한 평가에도 그대로 적용하기에 무리가 없는 것으로 보인다.

공공책임성에 대한 인식의 부재와 부정은 사회서비스원의 역할 변경 시도라든지, 서울 등 몇몇 지자체에서 사실상 해체의 수순을 밟고 있는 점이라든지, 방과후 돌봄의 확대개편 과정에서 공공의 책임성에 대한 적극적인 고려가 사라진 점을 통해 다시 확인할 수 있다. 다음으로 사회보장에 대한 통합적 접근 부재의 문제 역시 방과후 돌봄의 확대개편 과정에서 아동돌봄 관련 통합적 접근을 위해 지자체의 역할이 강조되어야 함에도 불구하고 교육부에 그 집행의 책임을 넘김으로써 사실상 아동돌봄 관련 통합적 접근의 여지를 매우 제한적으로 만들어버린 점에서도 확인할 수 있다. 또한 사회정책에 대한 선별적 접근의 문제 역시 보건의료서비스의 산업화와 이 과정에서 시장의 차별화를 피하고 있는 데서 그 기초가 유지되고 있음을 확인할 수 있다.

윤석열 정부의 사회정책의 특성 가운데 새롭게 드러나고 있는 평가의 지점은 새로운 정책과 접근을 제안하기보다 기존의 질서와 가치에 대한 해체와 부정을 통한 자기 정체성 확립을 도모하고 있다는 점이다. 국민연금이나 건강보험, 장기요양보험 등 사회보험을 통해 운영되는 소득보장 및 사회서비스 정책과 제도 뿐만 아니라, 의료, 보육, 방과후 돌봄, 커뮤니티 케어 등 제반 사회복지 제도 영역에 걸쳐 공공책임성의 강화를 통해 질적인 도약과 제도적 완성도를 제고한다는 오래된 사회적 합의의 노력과 그 성과물들은 윤석열 정부 들어 2년 동안 철저히 부정당하고, 한편으로는 구체적으로 해체를 경험하고 있다. 사회서비스 영역에서 공공책임성 강화를 통한 양질의 서비스 제공과 돌봄서비스 노동환경의 개선을 통해 이용자와 제공자 모두에게 삶의 질 개선이라는 정책 목표를 제시했던 사회서비스원 정책의 해체 시도가 대표적인 사례라 할 수 있다. 이번 정부 들어 사회서비스원은 공공 직접 서비스 제공기관으로서의 성격보다는 민간사회서비스에 대한 지원의 역할로 축소 및 변질되었으며, 다른 한 편에서는 서울 등 지자체 중심으로 사실상 폐원의 위기를 맞는 등 형해화를 넘어 해체의 수순을 밟고 있다. 이는 보건의료 영역에서 공공의료 확충 및 강화를 통한 의료의 공공책임성 강화의 흐름에 정면으로 반하는 의료산업화 추진에서도 그대로

¹⁶ 자세한 내용은 민주노총과 참여연대, 비판사회학회, 한국노동사회연구소, 한국산업노동학회가 공동주최한 윤석열 정부 1년 노동사회정책 평가 토론회 자료집 참조.

드러나고 있으며, 다른 한편 방과후돌봄이나 유보통합의 과정에서 공공책임성 강화라는 사회적 합의가 판관히 부정당하는 장면에서도 반복해서 목격되고 있다.

비슷한 사례를 최근 문제가 되고 있는 학생인권조례 폐지와 축소의 과정에서도 확인할 수 있다. 우리 사회가 오랜 기간 동안 치열한 사회적 합의 과정을 통해 아동과 학생이 보편적 인권보장의 사각지대에 놓이지 않도록 하기 위해 제정된 학생인권조례라는 소중한 열매가 난데 없이 폐지나 축소의 수난을 겪게 된 배경에 주목할 필요가 있다. 주지하는 바와 같이 이와 같은 논란의 배경에는 지난 2023년 7월 18일 발생한 서이초 교사의 비극적 사망사건과 이에 대한 사회적 대응의 과정이 놓여있다. 무엇보다도 서이초 교사 사망사건 3일 후 대통령이 나서서 교권을 침해하는 불합리한 자치조례 개정 추진을 지시하면서 이와 같은 불합리한 논란이 촉발된 것을 기억할 필요가 있다. 아무런 근거가 없는 대통령의 지시사항을 교육부가 정부 대책에 반영하면서 논란은 더욱 확산되었고, 이 소모적인 논란은 결국 지난 4월 26일 서울시 학생인권조례 폐지안이 서울시의회에 의해 가결되는 사태에까지 이르게 된 것이다. 우리 사회가 직면한 문제와 모순에 대해 새로운 대안과 시도를 모색하기보다, 기존의 가치와 질서를 해체하거나 부인하기 위한 계기로 삼는 현 정부의 특성이 극명하게 드러나는 장면이다.

2부_토론문 01

전 진 한

보건의료단체연합 정책국장

윤석열 정부 2년 보건의료 정책 평가

건강권실현을위한 보건의료단체연합
정책국장 전진한

윤석열 정부는 지난 2년 노골적 시장주의 보건의료 정책을 폈다. 대통령이 “보건복지부는 보건복지 관련 사회 서비스 산업부로 봐야”한다고, “복지는 돈 쓰는 문제가 아니고 민간과 기업을 참여시켜 준시장화 해야”한다고 말한 대로다.

1. 한국의 의료 붕괴와 불평등의 원인

1) 공공의료 부재 : ‘필수의료’ 붕괴와 지역 소멸

의료 붕괴를 상징하는 ‘응급실 뺑뺑이’가 소방청 제출자료에 따르면 2021년 7,634건, 2022년에 6,703건이나 발생했다. 수도권도 예외가 아니다. 2018~2022년 사이 응급실 뺑뺑이 발생의 42%는 서울과 경기 지역에서였다.

‘전문의 부재’가 가장 많은 이유였다. 수도권에서도 전문의가 부족해 응급실 뺑뺑이가 일어나는 이유는 대형병원들이 막대한 수익을 거두면서도 인건비를 아끼려 ‘필수과’ 전문의를 충분히 고용하지 않고 전공의에 의존하기 때문이다. 의사들도 많은 수가 병원에서 환자를 살리기보다 수익성 높은 비필수 비급여 진료를 위해 개원가로 나선다. 근본적으로 공공병원이 단 5%에 불과할 정도로 공공의료가 부재하고 의료가 시장에 맡겨져 있기 때문이다.

지역의 의료현실은 더 열악하다. 지난해 정부가 지정한 응급의료분야 의료취약지는 99곳으로 전체 시군구의 40%에 달하는데 대부분 비수도권이다. 서울과 강원 간 치료가능사망률¹⁾ 격차는 인구 10만 명 당 8.8명이다(2018년 기준). 서울에 거주하면 살 수 있는 연간 약 132명의 추가사망이 강원도에서 보건의료 인프라의 격차로 인해 발생한다는 뜻이다.

인구가 적어서 수익이 잘 나지 않는 지역에 민간병원은 아예 들어서지 않는다. 최근 경남 양산시 동부 유일의 종합병원이었던 웅상종합병원 폐업에서 보듯 민간병원이 낮은 수익성 때문에 문을 닫기도 한다. 정부가 이런 병원을 매입해 공공병원화(化)하거나 병원이 없는 지역에 공공병원을 직접 설립하지 않으면 지역 의료는 살지 않는다. 병원 같은 최소 인프라도 없으니 지역 소멸이 가속화되고, 인구가 적다는 이유로 민간병원이 생기지 않는 악순환이 반복되고 있다.

국가가 병원의 설립과 의료인의 양성 모두 대부분 민간에 맡긴 결과, 대형 민간병원들은 인구가 많은 수도권에 집중해 세워졌고 의과대학들도 수도권에 들어서 있다. 심지어 지역 이름이 붙은 사립의대들 중 상당수가 수도권에 소재하며 민간 대형병원에서 교육과 실습을 하는 ‘무늬만 지역의대’다. 울산 중구와 울주군(울산 서남 중진료권)에 거주하는 사람들은 서울 서초구, 강남구, 송파구(서울 동남 중진료권)에 사는 이들에 비해 심혈관사망비가 1.65배 높고, 뇌혈관사망비는 1.59배, 입원사망비는 1.34배 높다(2018년 기준)²⁾. 이는 울산의대가 서울시

1) 현재의 의료적 지식과 기술을 고려했을 때 조기검진, 시의적절한 치료 등과 같은 양질의 보건의료 중재를 통해 피할 수 있었던 죽음

2) 임준, 공공보건의료 강화 방안 (보건복지포럼 이달의 초점), 2022.9. 한국보건사회연구원

송파구 아산병원에 있다는 점, 그 의대 졸업생 대부분 서울에 남는다는 점과 무관하지 않다. 울산 서남 중진료권 인구 당 의사 수는 강남3구의 6분의 1 이하다.

2) 건강보험 낮은 보장성, 비급여·실손보험 팽창

코로나19 위중증 환자들은 병원에 장기 입원하면서 수천만원의 본인부담 치료비 청구서를 받았다. 한국의 환자들은 팬데믹에 치료비 고통까지 받아야 했다. 한국의 건강보험 잘 갖춰져 아픈 이들을 충분히 보장한다는 신화가 사실과 부합하지 않는다는 점을 단적으로 보여주었다.

한국의 건강보험 보장성은 OECD 최저다. 지난해 OECD 보건통계에 따르면 한국의 의료 보장성은 2021년 기준 62%로 발표된 국가 중 가장 낮고, OECD 32개국 평균 76%에 크게 미치지 못한다. 특히 입원 보장성은 OECD 국가 대부분 90%를 넘긴다. 입원이 필요할 정도의 진료는 국가가 책임지는 것이다. 이에 반해 한국은 입원 보장성도 68%에 불과하다. 그래서 중병에 걸려 입원해도 치료비가 문제가 된다. 이런 현실은 부자들에게는 아무런 문제가 아니지만, 삶이 어렵고 팍팍한 이들일수록 커다란 고통이다. 한국은 가처분 소득의 40% 이상을 의료비로 써야 하는 '재난적 의료비 지출' 가구 비중이 7.5%로 미국(7.4%)보다도 높다.

이는 정부가 충분한 재정을 써서 보장성을 높이려는 노력을 다하지 않기도 하지만, 불필요한 비급여를 통제하지 않고 이런 부분의 팽창을 부추기기 때문이다. 비급여를 늘리고 실손보험 시장을 키우고 있다. 이런 상업화는 환자의 의료비 부담을 높이기도 하지만, 더 많은 의사들이 비급여 돈벌이 시장으로 향하게 만들어 의료 붕괴를 가속화한다.

2. 윤석열 정부 보건 의료 정책 : 긴축과 민영화

앞서 살폈듯 한국의 의료 붕괴와 불평등 문제의 원인은 공공의료 부재, 건강보험 낮은 보장성, 의료 상품화·시장화 정책이다. 윤석열 정부는 2년간 이 문제를 해결하기는커녕 더 심화시켜왔다.

1) 공공의료 후퇴

윤석열 정부에서 '공공의료'는 사실상 금기어가 되었다. 정부는 단지 공공의료를 외면하기만 하지 않았다. 설립을 무산시키거나 예산을 삭감하는 등 적극적 고사·말살 정책을 폈다.

우선 코로나19로 타격을 입은 공공병원들을 예산 삭감으로 무너뜨린다. 전년 대비로 2023년 3조1,950억원(77%), 2024년 9,405억원(99%) 삭감하는 등 예산 지원을 중단했다³⁾. 코로나19 팬데믹 기간, 전체의 5%밖에 안 되는 공공병원이 전체 감염병 환자의 70%가량을 치료하느라 일반 진료기능을 중단한 것을 회복할 때까지 지원해야 할 예산이다. 예산을 깎아 지역 공공의료원이 은행 대출에 의존하면서 노동자 월급도 주기 어려운 상황 등 존폐위기로 내몰고 있다.

정부는 지역 주민의 요구가 있는 공공병원 설립을 가로막았다. 울산의료원과 광주의료원 설립을 무산시켰다. 기재부 예비타당성 조사 상 '경제성'이 없다는 이유다. 여기서 경제적 편익은 병원을 설립해 살릴 수 있는 사람들의 잔여 노동능력을 비용으로 환산한 값이다. 인구가 적고 노인이 많은 지역에는 병원을 지어도 국가 경제에 도움이 안 된다는 계산을 하는 것이다. 울산과 광주는 광역시·도 중 유일하게 공공의료원이 없다. 이 지역들은 코로나19 환자가

3) 2023년 대비 보건 의료 예산 8,886억 감소의 주요 원인이다.

늘어날 때마다 다른 지역 공공의료원에 병상을 달라고 사정을 해야 했다. 이런 고통을 해결하는 것은 정부의 '편익'에 들어가지 않는다.

원래 건립이 약속되었던 제2대구의료원 설립도 정부 출범 직후 홍준표가 새 시장이 되며 무산되었다. 정부는 또 국립중앙의료원 신축이전 사업규모를 축소했고, 주민발의 조례제정 운동으로 설립된 시립 성남의료원을 민간위탁 추진하고 있다.

정부는 '공공기관 혁신 가이드라인'으로 공공기관 예산절감, 인력감축, 민간과 경합하는 기능 축소, 자산매각 등 긴축과 민영화를 추진했다. 이를 토대로 국립대병원 인력감축을 요구했다. 그러나 병원 노동자들의 파업투쟁 성과로 국립대병원은 정원감축대상에서 예외가 되었다.

2) 건강보장 축소

윤석열 정부는 건강보험 보장성을 축소하겠다고 밝힌 최초의 정부다. 역대 대통령 모두 말로라도 보장성을 강화하겠다고 했지 줄이겠다고 한 적은 없었다.

정부는 건강보험 보장성 강화로 본인부담금이 낮아져 환자의 과다의료이용 등 도덕적 해이가 생긴다고 주장한다. 그러나 한국은 보장성이 낮아서 의료비 본인부담금이 낮은 나라이지 그 반대가 아니다. 정부 말이 사실이라면 한국과 달리 의료비가 사실상 무상인 OECD 대부분의 국가들의 과다의료이용 문제는 더 심각할 것이다. 하지만 실상은 그 반대다. 오히려 한국의 일인당 외래 진료 횟수 등이 OECD에서 압도적 1위인 이유는 공공의료·주치의제·의료전달체계가 부재하고, 의료가 통제 없는 시장에 맡겨져 과잉진료로 돈벌이를 하기 때문이다.

윤석열 정부는 또 건강보험 재정을 아껴 '필수의료'를 살리겠다고며 수가 인상을 발표했다. 재정이 부족해 둘 중 하나만 가능하다는 식이다. 정부가 의지가 있으면 둘 모두 얼마든지 할 수 있다. 게다가 수가 인상은 '필수의료' 해결책이 아니다. 병원이 돈을 더 번다고 전문의, 간호사 등 인력을 더 고용한다는 보장은 없다. 이미 대형병원은 천문학적 수익을 거두지만 적은 인력을 쥐어짜 몸집을 불리는 데만 힘쓴다.

정부는 그러면서 건강보험 보장 항목을 재검토하고, 본인부담 상한제 기준을 개악하는 등 보장성 축소 정책을 발표했다. 또 환자와 약자들의 부담을 높이는 정책을 내놓았다. '과다의료이용자' 본인부담금을 인상시키고 '무임승차'론을 퍼면서 피부양자를 줄이고 외국인 보험료 부담을 늘리겠다고 발표했다.

이처럼 정부가 발표한 '건강보험 종합대책'에는 건강보험은 축소하는 내용이 담긴 반면, 기업을 위한 의료민영화·규제완화 정책들이 비중 있게 담겨 있다. 건강보험 공단에 있는 개인건강정보를 민간보험사에 제공할 것이라는 정책이 들어 있다. 가명정보라지만 기업이 가진 다른 정보와 결합하면 얼마든지 개인을 알아볼 수 있는 정보다. '선(先)사용'이라면서 안전과 효과가 검증되지 않은 의료기술도 일단 허용하자는 내용도 있다. 정부는 이런 미검증 기술 중 일부는 건강보험 적용까지 해줄 예정이다. 온갖 약가 인상 같은 제약사 특혜조치도 있다.

결국 윤석열 정부의 건강보험 정책이란 보장성은 축소하고, 건강보험 제도를 기업 민영화·규제완화의 마중물로 삼는 것이다. 건보 재정을 민간병원과 바이오·제약사에 퍼주고 공단의 개인정보 등을 민간보험사 등 기업에 퍼주는 일들에 초점이 맞춰져 있다.

3) 의료 민영화·규제완화

윤석열 정부에 있어 의료는 복지가 아니라 산업이다. '디지털헬스케어', '첨단재생의료' 등 '바이오헬스 산업'을 '신성장 전략산업'이라 강조한다. 관점의 문제를 차치하면, 기술을 발전시켜 의료의 질을 높이고 이를 누구나 누릴 수만 있으면 좋은 일일 수도 있다. 하지만 정부가

바이오산업을 육성한다며 내놓는 '규제혁신'이란 민영화와 규제완화를 뜻한다. 민간보험을 활성화하고, 개인 의료·건강정보를 기업에 넘겨주고, 의료기술의 안전과 효과에 대한 검증을 무력화하고, 의료에 영리자본 진출을 허용하는 것을 골자로 한다. 기업에게는 이롭지만 노동자·서민에게는 그 반대다.

구체적으로 살펴보자. 정부는 민간보험 규제를 완화해 미국식 의료보험 민영화로 향하는 길을 추구하고 있다. 영리기업인 민간보험사가 의료행위를 할 수 있도록 '비의료 건강관리서비스'라는 길을 열어주고 있다. 말만 '비의료'이지 사실상 만성질환 치료를 허용하는 것이다. 삼성생명 가입자 대상 서비스, KB손해보험 자회사가 운영하는 서비스 등을 포함해 12개 업체에 시범인증을 부여했다.

민간보험사에 환자 정보를 손쉽게 넘겨주기 위한 입법들도 추진했고 일부는 성공했다. '실손보험 청구간소화'라고 마치 좋은 법인 양 잘못 이름 붙여진 보험업법 개정안이 통과되었다. 이 법이 14년 만에 통과된 것은 오랜 보험사 로비의 결과다. 보험사는 의료기관 개인정보를 전산화·표준화된 형태로 축적하는 것이 일차 목적이다. 나아가서는 의료기관과 보험사가 직접 청구-심사지급 관계를 맺는 초석이다. 미국식 보험 민영화의 첫 단추가 꿰어진 것이다.

건강보험 공단에 방대하게 축적된 개인 의료·건강정보 등을 보험사에 넘겨주려고도 하고 있다. 디지털헬스케어법안 등이 그것이다. 대통령은 지난 3월, '데이터 산업을 키우려면 보건의료 데이터를 활용해야 하는데 개인 동의를 언제 다 받냐. 데이터가 다 돈이다'라고 말했다.

정부는 비대면진료도 추진하고 있다. 입법이 쉽지 않자 시범사업을 무기한 시행하고, 적용범위와 지역을 전면적으로 늘리고 있다. 비대면진료의 본질은 새로운 기술을 적용한다는 명목으로 영리기업에 의료시장을 열어주는 것이다. 지금은 '닥터나우' 같은 중소 플랫폼 기업이 앞에 섰지만 뒤에는 삼성, LG, 네이버, 카카오 같은 대기업들이 기다린다. 이들 기업이 수익을 내야 하기 때문에, 정부가 추진하는대로 비대면진료가 전면화하면 과잉진료 같은 상업화 문제는 더 심해질 것이고 건강보험 재정이 기업으로 흐를 것이다.

정부는 의료기술의 안전과 효과를 철저히 검증하는 제도인 신의료기술평가제도가 '킬러규제'라면서 이를 무력화하는 정책들을 통과시켰다. 기업 이윤을 위해 위험천만한 규제 완화도 거리까지 않는다.

3. 정부 의대 증원과 '의료개혁'의 성격

윤석열 정부의 보건의료 정책은 이처럼 '필수의료'와 지역의료 문제를 악화시키고 있다. 이런 정부가 추진하는 의대 증원의 목적과 성격은 무엇인가.

의사 수가 OECD 다른 국가들과 비교해 부족한 것은 사실이다. 의사를 늘려야 한다. 하지만 '어떻게' 늘리는지가 더 중요하다. 지금 같은 극도로 시장화된 의료 체계를 그냥 두고 의사를 늘리면, 늘어난 의사들이 미용·성형을 하거나 주로 수도권·대도시에서 비급여 진료를 위주로 한 비필수 의료 분야에서 수익추구를 할 것이다. 정부는 이것을 막을 장치를 마련하지 않았다.

정부는 오히려 이를 장려한다. 대통령은 "의료산업 발전에 따라 바이오, 신약, 의료기기 등 의사들을 필요로 하는 시장도 엄청나게 커질 것"이라며 "의료서비스의 수출과 의료 바이오의 해외 시장 개척 과정에서, 의사들에게 더 크고, 더 많은 기회의 문이 열릴 것"이라고 말했다(4월 1일 대국민담화). 대통령 자신이 추진하고 있는 대로 의료를 더 상업화해 낭비적이고 값비

싼 비급여 의료를 만들면서, 늘어난 의사들더러 더 많은 돈을 벌라고 부추기는 것이다. 이런 것이 지역·필수의료 강화와 무슨 관련이 있다. 대통령 직속 ‘의료개혁특별위원회’ 위원장으로 한국제약바이오협회장이 내정된 것은 우연이 아니다.

정부의 의대 증원과 ‘의료개혁’은 병원 자본을 위한 것이기도 하다. 정부는 의대 증원 2천명을 배정하면서 ‘서울은 0명, 비수도권이 82%’라고 주장했지만 실제로는 삼성·아산병원 같은 수도권 대형병원을 위해 존재하는 ‘무늬만 지역의대’에 정원을 대폭 늘렸다. 사립대 정원 1194명 중 수도권에 병원을 둔 의대 증원이 771명으로 64.5%에 달하고 이 중 대부분이 무늬만 지역의대다.

정말 지역·필수의료를 살리기 위해서라면 국공립의대에서 장학금으로 국가가 책임지고 양성하고, 배출된 의사가 지역의 공공의료기관에서 충분한 기간 일하도록 의무화하는 정책이 필요하다. 이를 위한 ‘공공의대법’ 등이 국회에서 논의되고 있다. 또 공공병원을 지역마다 늘려야 한다. 하지만 윤석열 정부는 이런 정책에 부정적이다. 수도권 대형병원과 그들이 짓고 있는 6600병상 분원에 의사를 채워주는 것에 우선순위가 있기 때문일 것이다. 정부는 최근에 의사들과 타협하면서도 국립의대 정원만 대폭 줄이고 사립의대 정원은 거의 건드리지 않았다.

전공의 파업으로 인한 의료대란 와중에도 정부가 정말 지키려고 하는 것은 대형병원의 수익이라는 점이 드러났다. 정부는 파업으로 병원들이 어렵다고 아우성을 하자 건강보험 재정으로 월 1882억을 지원하고 있다. 환자 의료비 부담을 완화할 목적으로 사용할 재정을 민간병원 파업 손실에 퍼주고 있는 것이다. 또 인건비를 지원하는 등 온갖 명목으로 혈세를 쓰고 있다. 값싼 전공의를 착취하며 그간 막대한 수익을 내온 병원들은 의료대란에 책임이 있고, 그간 벌어들인 수익으로 문제를 해결할 능력이 있다⁴⁾. 하지만 병원들은 쌓아둔 돈으로 전문의를 고용해 환자를 살리고 문제를 해결하지 않는다. 병원 노동자들에게 희망퇴직과 휴급휴가를 강요하며 고통을 전가하고 있다. 정부는 돈만 퍼줄 뿐 아무런 제재를 하지 않는다.

4. 대전환 : 윤석열의 긴축과 민영화에 맞서는 투쟁으로부터

한국에서 ‘의대 증원’은 보건의료 개혁의 가장 중요한 과제처럼 여겨지는 면이 있다. 2020년 코로나19 대유행 와중에 적은 수의 의대 증원 발표에 반대해 파업을 벌인 의사들에 대한 정당한 반감이 그 이유일 것이다. 지금 마찬가지로 올바른 요구를 하고 있지 않은 장기 파업도 분노를 유발하고 있다.

그런데 ‘필수의료’와 지역의료 붕괴의 더 큰 원인은 의사의 절대 수가 적어서가 아니라, 앞서 설명했듯이 공공의료가 부재하고 의료가 시장화되어 돈벌이 중심으로 운영되기 때문이다. 이런 시스템은 역대 정부가 만들어 왔고 윤석열 정부는 더 노골적으로 문제를 악화시키고 있다. 개혁의 걸림돌은 단지 의사들이 아니라 윤석열 정부다.

자본의 이해를 철저히 대변하며 국민건강보험과 공공의료를 공격하고 의료민영화를 추진하는 윤석열 정부와, 자신들의 기득권을 지키려는 의사들 어느 쪽도 시민과 환자들의 생명과 건강을 지키기 위해 싸우지 않는다.

의사들의 파업이 잘못되었다는 사실을 모르는 사람은 거의 없지만 윤석열 정부의 ‘의료개혁’이 얼마나 큰 문제를 갖는지에 대해서는 상대적으로 잘 알려지지 않았다. 정부의 보건의료 정

4) 2022년 서울아산병원은 1704억, 세브란스는 2010억, 삼성서울병원 905억의 순수익을 냈다.

책이 가져올 심각한 문제를 폭로하고 이에 맞서 노동·시민사회 전체가 함께 나서야 한다.

긴축과 민영화를 추구하는 정부 ‘의료개혁’은 안 그래도 붕괴하고 있는 한국 의료 시스템을 더 무너뜨릴 것이다. 더구나 코로나19 같은 팬데믹은 더 빈번하고 가공할 위협으로 다시 찾아올 가능성이 크고, 심각해지는 기후변화 때문에 건강과 생명의 문제들은 점차 심각해질 것이다. 의료 공공성의 회복이 절실한 이유다. 한국처럼 의료가 시장화된 나라에서 이런 전환은 결코 쉽지 않을 것이다. 보건의료뿐 아니라 모든 부문에서 정부의 긴축과 민영화에 맞서 더 큰 사회운동이 필요하고, 이런 힘이 대전환으로 이어져야 한다.

2부_토론문 02

최 은 영

한국도시연구소 소장

홍 정 훈

한국도시연구소 연구원

윤석열 정부 2년 뿌리부터 흔들리고 있는 주거 정책

최은영·홍정훈(한국도시연구소)

□ 정책의 신뢰성을 근본부터 흔드는 윤석열 정부 주택 공급 통계 참사

- 통계 생산 과정에 무지한 윤석열 정부의 감사원은¹⁾ 문재인 정부의 고위층이 ‘집값 통계가 정확한지 알아보라’고 지시한 것을 통계조작으로 몰아서 청와대와 국토교통부 전현직 공무원에 대한 감사를 1년 넘게 진행함
- 감사원의 수사 의뢰로 수사에 착수한 검찰은 두 번이나 전직 국토교통부 공무원 두 명에 대해 구속 영장을 청구했으나 법원은 모두 기각함. 결국 검찰은 2024년 3월 14일 ‘통계조작이 있었다’는 수사 결과 발표와 함께 11명을 불구속 기소함
- 문재인 정부가 ‘서울 주간 아파트 매매가 변동률 0.01%(백분율이 아닌 수치로는 0.0001임)을 조작했다’²⁾고 기소한 윤석열 정부는 ‘시스템 개편 과정에서 2023년 주택 준공 물량 19만 호를 빠뜨렸다’는 정정 보도자료를 발표함
 - 2024년 4월 30일 국토교통부는 2023년 주택 인허가 물량을 38.9 → 42.9만호, 착공 20.9 → 24.2만 호, 준공 31.6 → 43.6만 호로 정정하는 보도자료를 발표함³⁾
- 행정집계 자료라는 특성상 국토부만 발표하는 주택건설실적통계는 주거 정책과 시장에 미치는 영향이 매우 큼
 - 통계청으로부터 2002년에 작성승인을 받은 국가승인통계 제11626호임
 - 조사주기가 월 단위인데, 구·시·군(주택건축과)에서 시·도(주택건축과)에 보고한 것을 국토교통부가 집계하는 ‘보고통계’임
- ‘주택 공급이 적다’는 이 통계의 결과는 윤석열 정부의 부자 감세, 규제 완화, 부동산 경기부양 정책의 논리적 기반이 됨
- 시도별 자료를 단순히 더하기만 해봐도 정확성을 확인할 수 있는 2023년 준공 실적 12만 호가 누락된 것을 국토교통부에서 사전에 몰랐다는 것은 ‘완전 무능력’, ‘극단적인 복지부동’, ‘의도된 조작’이 아니면 설명이 어려운 국기문란임

1) 감사원은 주간동향지수의 조사기간에 관한 기본적 사실관계조차 파악하지 못한 상태에서 수사를 의뢰했고, 검찰은 감사원의 주장을 거의 그대로 인용하며 기소함. 감사원은 한국부동산원이 주간동향지수의 주중치는 전주 화요일~목요일, 속보치는 전주 화요일~일요일, 확정치는 전주 화요일~월요일 간 조사한다고 밝혔으나, 이는 ‘통계법’에 의한 통계로 볼 수 없음. 공식 통계는 매주 월요일~화요일에 조사한 수치로 감사원이 밝힌 것과 다름.

2) 서울 아파트 평균 매매가가 8억 원이었으므로 변동폭 0.01%는 8만 원을 의미함

3) 국토교통부, 2024년 4월 30일자 보도자료, '21~'23년 데이터베이스 시스템 개편으로 인한 '23년 주택 공급물량 과소발표 정정.

- 문재인 정부 부동산 통계에 대한 무리한 감사원 감사와 검찰 기소가 윤석열 정부에서 일하는 누구도 통계의 정확성을 확인하지 않는 부메랑으로 돌아왔다는 것을 보여주는 것이기도 함
- 정부가 발표하는 주택공급 통계가 이 정도로 틀린다면, 미분양통계, 국민기초생활수급자수, 공공임대주택 통계 등의 신뢰성도 의심할 수 밖에 없음

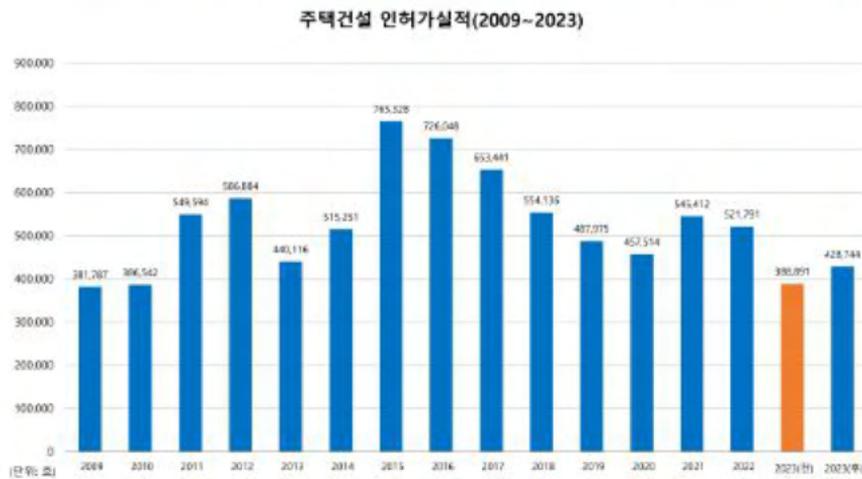
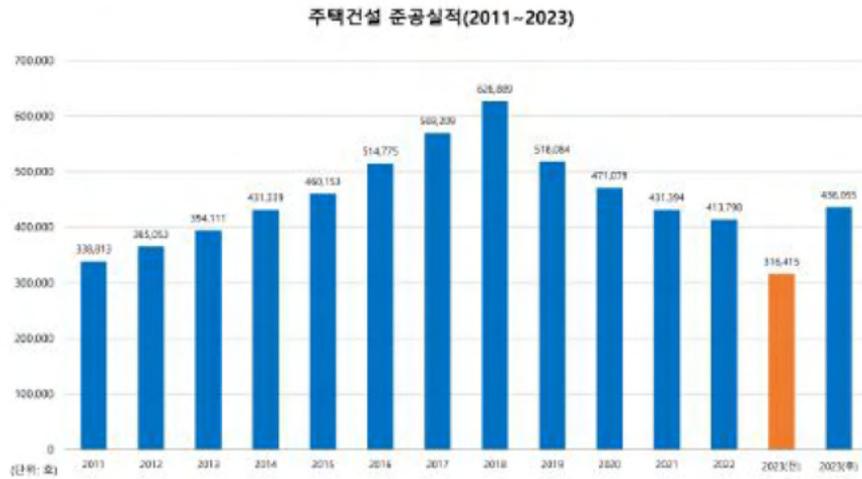


표 1. 주택건설실적통계 2023년 시정 전후 비교

보도자료

바른 감사, 바른 나라



감사원
www.bai.go.kr

배포일자	2023. 9. 13.(수)	보도일시	2023. 9. 15.(금) 14시 이후	
제 공	홍보담당관실(☎02-2011-2491)	담당부서	재정·경제감사국 제3과	총 29매

감사원, 「주요 국가통계 작성 및 활용실태」 수사요청 관련 발표

I. 감사개요

- 감사원은 감사위원회의 의결로 확정된 「'22년도 연간 감사계획」에 따라 국토교통부, 통계청 등을 대상으로 「주요 국가통계 작성 및 활용실태」 감사('22. 9월 ~ '23. 3월, 총 28명 투입)를 실시
- 본 감사는 국가 정책의 수립근거가 되는 국가통계의 신뢰성과 정확성에 대해 국회·언론 등에서 지속적으로 문제가 제기되어

- 한편, 정부 출범 2주년을 앞둔 '19. 4월 주택시장의 상승 조짐이 보이자 BH는 국토부 등에 '집값 상승률 관리를 철저히 하라'고 지시
- 그럼에도 '19. 6월 국토부 장관의 취임 2주년을 앞둔 시점에 “9·13 대책”(‘18년) 이후 하락세를 유지하던 변동률이 점차 상승해, 마침내 6월 3주차 서울 매매변동률이 마이너스(-)에서 보합으로 전환되자
 - 국토부는 “이대로 가면 저희 라인 다 죽습니다. (중략) 전주와 마찬가지로 (-) 변동률을 부탁드리면 안 되겠습니까”라며 부동산원을 압박
 - 이에 부동산원은 서울 매매 확정치를 $\Delta 0.01\%$ 로 하향 조작하면서
 - “서울 지역이 보합세로 전환, 강남4구의 상승세가 커지고 있다”는 당초 보도자료를 “서울은 32주 연속 하락세 지속, 강남4구는 대체로 보합세”라는 내용으로 사실과 다르게 수정하여 6. 20. 배포

□ 선언에 그치며 실행력이 담보되지 않는 주거정책⁴⁾

- 윤석열 정부는 집권 초기부터 임대차3법에 대한 근거 없는 ‘마녀사냥’ 물이에 급급했고, 선제적 대응이 필요했던 전세사기·깡통전세 대책에는 소홀했음
- 2022년 3월부터 시민사회와 언론⁵⁾에서 깡통전세 문제를 제기했지만 정부는 1년 넘게 실질적인 대응을 하지 않았고, 2022년 7월 정부는 전세사기·깡통전세 문제가 전국적으로 확산할 가능성이 제한적일 것이라 오판하며 소극적으로 대응함⁶⁾
- 2023년 6월 ‘전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법’이 제정된 이래 정부가 특별법에 의한 피해자등으로 결정한 건수는 증가하고 있으나, 실효성 없는 지원대책과 넓은 사각지대로 인해 피해자들은 여전히 보증금 미반환 피해로 고통받고 있음
- 2022년 8월 수해로 관악구와 동작구 지하 주택에서 참사가 발생하자, 정부는 재발 방지를 위한 대책 수립을 약속했으나 공언에 그침. 2023년에도 수해로 인한 참사가 반복됨
- 쪽방, 고시원 등 비정상 거처 거주자의 ‘완전 해소’ 공약은 인수위의 국정과제에서 ‘이주 지원 강화’로 후퇴했는데, 이마저도 공허한 선언으로 그치며 제대로 이행되지 않고 있음. 이런 가운데, 2024년 3월 20일 서울역 근처 쪽방 화재, 2024년 3월 26일 경기도 여주 주거용 비닐하우스 화재로 인명 피해가 발생하는 참사가 반복되고 있음
- 윤석열 정부는 임기 5년 내 270만 호의 주택 공급계획을 수립했으나, 출범 이후 인허가·착공 실적은 저조함
 - 국토교통부 주택건설실적통계에 의하면 윤석열 정부 임기 첫해인 2022년 주택건설 인허가실적은 52.2만 호로, 문재인 정부 임기 첫해인 2017년의 65.3만 호에 비해 10만 호 이상 적었음
 - 윤석열 정부의 주택건설 착공실적(국토교통부 주택건설실적통계)은 더욱 저조해, 2022년 38.3만 호로 2017년의 54.4만 호에 비해 약 16만 호 적었음
 - 윤석열 정부가 수립한 주택 공급계획의 실효성에 대한 의문이 제기되는 가운데, 정부가 중점을 두고 있는 공공분양주택 사업마저 제대로 추진되고 있지 않음⁷⁾
- ‘빛내서 집사라’는 정책을 추진하지 않는다면 정부도 정부는 DSR 규제를 무력화

4) 이하 내용은 한국도시연구소, 2024, 2023년 실거래가 분석을 통해 본 주거 정책의 현안과 과제를 정리한 것임

5) 경향신문, 2022년 3월 7일자, “전국 아파트 전세계약 중 4.2%는 이미 ‘깡통’...올들어 비율 더 확대.”

6) 관계부처합동, 2022년 7월 20일자, “주거분야 민생안정 방안.”

7) 땅집고, 2023년 8월 10일자, “[단독] 올해 상반기 공공분양 착공 단 1713가구...공급 '역대 최저'”.

하는 구입자금대출 프로그램을 신설해, 주택시장을 안정화하겠다는 목표마저 스스로 흔들고 있음

- 정부가 2023년 신설한 특례보금자리론은 일반형과 우대형으로 나뉘는데, 9억 원 이하의 주택 구입 시 DSR 규제를 적용하지 않고 일반형의 경우 소득 제한조차 설정하지 않음. 고소득층에 대한 특혜이자 주택가격을 다시 높인다는 비판이 제기되었고,⁸⁾ 금융당국까지 고금리 상황에서 가계대출이 증가한다는 우려가 증가하여 결국 폐기됨⁹⁾
- 2024년에는 DSR 규제를 적용하지 않는 신생아 특례 디딤돌대출을 신설하였는데, 일반 디딤돌대출에 비해 대출한도(2.5억 원→5.0억 원)와 주택구입가격 한도(6억 원→9억 원)를 크게 완화하고, 최저 1.6% 금리를 적용함

□ 민간주도 부동산 경기 부양에 몰두

- 윤석열 정부는 출범 직후 ‘새정부 경제정책 방향 발표’에서 “민간·시장 주도로 우리 경제의 체질을 확 바꿔야 한다”¹⁰⁾는 정책 기조를 밝힘. 이는 주거·부동산 정책에서 민간주도 부동산 경기 부양에 몰두하는 각종 규제 및 세제 완화 정책으로 나타나고 있음
- 재개발·재건축 규제 완화의 민간주도 주택공급 정책은 글로벌 금리 인상 등의 경제 상황과 괴리되며, 대대적인 주거·부동산 규제 완화는 국제 금리 인하 등 경제여건 호전 시 유동성(부채) 확대에 의한 투기 바람을 일으킬 우려가 있음

□ 부자감세에 몰두하며 공공임대주택 예산 등 주거복지 예산 삭감

- 임기 첫해부터 종합부동산세를 무력화하는 등 세법 개정을 추진하며 주거복지 정책 추진을 위한 재원을 삭감함
 - 국세청 국세통계연보에 의하면 주택분 종합부동산세 과세 인원은 2021년 93.1만 명에서 2022년 119.5만 명으로 크게 증가했는데, 같은 기간 결정세액은 4.4조원에서 3.3조원으로 대폭 감소함
- 기후재난으로 열악한 주거가 참사의 원인이 되면서 어느 때보다 공공임대주택에 대한 수요가 높지만, 정부는 공공임대주택 예산을 대폭 삭감하는 등 주거복지의 후퇴가 심각함
 - 윤석열 정부 집권 이후 첫 예산안인 2023년도 정부 예산안에서 공공임대주택 관련 예산은 전년 대비 5조 원 이상 삭감됨
 - 공공임대주택 예산 삭감에 대해 윤석열 대통령은 ‘국정과제점검회의(2022.12.15.)’에서 ‘공공임대주택은 선(善)이 아니다. 공공임대주택이 많이 늘어날 경우 중앙정부와 지방정부의 재정부담 요인이 된다’며, ‘다주택자 세금 완화가 임차인의 부담을 줄이는 서민정책’이라고 강변함

8) 한겨레, 2023년 8월 16일자, “[단독] ‘고소득층 특례’보금자리론, 상위 20%에 12조원 쏠려”.

9) 금융위원회, 2023년 9월 14일자 보도자료, “관계부처 합동 「가계부채 현황 점검회의」 개최”.

10) 대통령실, 2022년 6월 16일자 보도자료, ‘새정부 경제정책 방향 발표’ 대통령 모두발언.

- 공공임대주택 예산을 대폭 삭감했을 뿐 아니라 공급실적 미달이 심각함
 - 2022년 주택도시기금 결산 분석에 따르면 계획액 대비 예산은 통합공공임대(용자) 7,967억 원, 통합공공임대(출자) 5,847억 원, 다가구매입임대(출자) 3,757억 원이 감액됨(나라살림연구소, 2023). 국토교통부의 이러한 대규모 예산 삭감·변경은 국회 심의를 받지 않음
 - 다가구매입임대 출자사업의 경우 예산 감액으로 매입을 계획했던 41,300호 대비 절반 이하인 19,453호를 매입하는 데 그침
 - 국회 국토교통위원회(2023)에 따르면 노후 공공임대주택의 에너지 효율 향상 등을 위한 ‘노후 공공임대주택 리모델링’ 사업의 예산 집행률은 3.4%에 불과함
- 민간개발에 의존하는 윤석열 정부는 문재인 정부에서 발표한 ‘선(善)이주-선(先)순환’ 쪽방촌 공공주택사업에 대한 추진 의지를 보이지 않고 있으며, 이에 따라 사업은 진척 없이 멈춰있음
 - 2021년 2월 5일 전국 최대규모의 쪽방촌인 동자동에 공공주택사업을 추진하는 ‘서울역(동자동) 쪽방촌 도시재생사업 추진계획’이 발표되었지만, 발표 후 3년이 지난 지금까지 사업 첫 단계인 지구지정조차 되지 않음

□ 세입자의 사회적 재난을 만든 역대 정부의 무분별한 대출 및 보증 확대 지속

- 이명박 정부가 서민 주거안정을 명목으로 도입한 전세자금대출 제도는 박근혜 정부의 ‘빛내서 집사라’와 ‘빛내서 세 살라’ 정책으로 이어짐
 - 전세자금대출은 박근혜 정부 때인 2013년 ‘주택임대차보호법’ 개정으로 법적 기반이 마련된 이후 규모가 크게 증가했고 문재인 정부에서도 전세대출 문제가 묵인되면서 대출이 증가함
- 깡통전세 문제가 심화한 주요 원인 중 하나는 주택도시보증공사(HUG)의 전세보증금 반환보증 확대임. 박근혜 정부는 2013년 이후 전월세 안정 대책으로 전세보증금 반환보증 확대를 중점에 두었음
 - 국토교통부는 2017년 1월 주택유형별로 차등화되어 있던 담보인정비율을 아파트 외 유형까지 100%로 모두 상향하겠다는 정책을 발표함¹¹⁾
- 문재인 정부도 2022년 1월 전세보증금 반환보증 가입 요건을 수도권 7억 원, 비수도권 5억 원으로 확대하는 등¹²⁾ 주택도시보증공사가 관리하는 공적 재원이 깡통전세 문제에 구조적으로 취약해지는 문제에 제대로 대처하지 않음
- 윤석열 정부는 2022년 7월 반환보증 가입이 가능한 보증금 기준 상향을 검토하겠다고 하는 등 문제의 본질을 파악하지 못한 대책을 발표함
 - 원희룡 전 국토교통부 장관은 2023년 1월 업무보고에서 ‘앞으로 원하는 사람은 원칙적으로

11) 국토교통부, 2017년 1월 12일자 보도자료, “보증금 3억, 1년에 38만 원이면 100% 보장 받을 수 있다.”

12) 주택도시보증공사, 2021년 12월 17일자 보도자료, “HUG, 전세금안심대출보증 가입요건인 전세보증금 기준 상향”.

모두 보증보험에 가입할 수 있도록 국가의 보증 여력을 키우는 정책을 과감하게 추진하겠다’
고 말해 깡통전세 문제를 더 키우는 정책 방향을 제시함

□ ‘전세대란’은 가짜뉴스로 밝혀졌지만 여전히 임대차3법과 싸우고 있는 정부

- 윤석열 정부는 전월세를 낮추고, 매매가와 전세가에 대한 정확하고 투명한 정보를 제공해 깡통전세와 전세사기를 예방할 수 있는 임대차3법을 폐지 수준으로 개정하겠다고 공언하고 있고, 22대 총선 공약에도 관련 내용이 포함됨
 - ‘주택임대차보호법’에 의한 세입자의 갱신요구권과 임대료 인상률 제한은 전세가를 낮추는 역할을 함
 - ‘부동산거래신고법’에 의한 전월세 신고제는 전세가에 대한 정확하고 투명한 정보 제공의 기반이 됨
- 윤석열 정부는 무책임한 ‘전세 종말론’을 되풀이하고 하며, LTV 규제를 완화하고 특례보증자리론을 도입하는 등 박근혜 정부의 ‘빛내서 집사라’와 ‘빛내서 세 살라’ 정책을 재추진 중임
 - 박근혜 전 대통령 : ‘전세가 하나의 추억이 될 것’(2016년 2월 23일, 국정과제 세미나)
 - 원희룡 전 국토교통부 장관 : ‘전세 제도가 수명을 다했다’(2023년 5월 16일, 취임 1주년 기자회견 간담회)
- 윤석열 정부는 역대 정부의 무분별한 ‘빛내서 세 살라’ 정책으로 발생한 깡통전세·전세사기 문제 해결에 정책 역량을 집중해야 하지만 ‘또 빛내서 전세사기 문제를 세입자가 스스로 해결하라’는 식의 실효성이 부족한 정책만 펴고 있음
- 임대차3법 중 하나인 부동산거래신고법의 과태료를 부과하지 않는 계도기간을 윤석열 정부는 세 차례나 연장했는데, 과태료 유예가 계속되는 한 사기 목적의 신고를 제어할 수 있는 수단이 없음
- 부동산거래신고법 추가 개정을 통해 허위 가격 신고로 인한 깡통전세·전세사기 발생을 예방해야 함
 - 최대 100만 원인 과태료 인상 등 처벌을 강화하고, 행정부에서 사실상 입법을 무력화시키는 것을 예방할 수 있는 법률 개정이 필요함

□ 윤석열 정부가 발표한 전세사기·깡통전세 관련 대책의 한계

- 전세사기·깡통전세 피해가 확대되자 정부는 2022년 8월부터 전세사기 관련 대책을 다섯 차례 발표하였지만, 실효성이 적어 피해자들의 극단적 선택을 막지 못함

- 깡통전세·전세사기로 7명의 세입자가 극단적 선택과 질병으로 사망한 현 시점에도 정부 대책이 미비함
- 법률과 제도의 루프홀(loophole)로 인해 발생하는 문제에 대한 해결책이 될 수 없음. 세입자의 주거권 보장이라는 관점이 빠진 땀질식 정책으로 사각지대를 양산하고, 실효성이 부족함
- 해결에 시간이 많이 소요되는 어려운 문제를 쉽게 해결될 수 있는 문제로 시민들이 착각하게 하고, 제도가 정비되었을 것이라고 믿게 하는 과장 광고의 성격이 강함
- 정부가 2023년 2월 ‘주택임대차보호법 시행령’을 개정해 우선변제 대상 임차인과 보증금 범위를 확대했으나 인상폭이 작아 실효성이 크지 않을 것으로 판단됨. 우선변제 보증금을 상향하고, 우선변제 대상 소액임차인 기준을 폐지하거나 상향해 적용 대상을 확대하는 것이 필요함
 - 2023년 2월 ‘주택임대차보호법 시행령’ 개정으로 서울에서 우선변제 대상이 되는 임차인 범위가 1억 5,000만 원에서 1억 6,500만 원으로 1,500만 원 상향됐고, 우선변제 보증금 상한이 5,000만 원에서 5,500만 원으로 500만 원 상향됨
 - 서울의 경우 2022년 실거래가 공개시스템에 등록된 전세계약은 총 246,476건인데, 1억 5,000만 원 이하인 비중은 22.0%(54,220건), 1억 6,500만 원 이하인 비중은 24.6%(60,617건)임. 즉 윤석열 정부에서 이루어진 우선변제 대상 임차인 범위 상향폭으로는 2.6%p의 임차가구만을 추가로 보호할 수 있어서 실효성이 크지 않을 것으로 판단됨
- 2023년 6월 ‘전세사기피해자법’이 제정되었으나, 피해자 인정 범위가 협소하여 광범위한 사각지대가 발생할 우려가 큼
- 실효성 있고 신속한 피해자 구제를 위해 ‘전세사기피해자법’ 개정으로 공공의 보증금 채권 매입을 통한 ‘선구제후회수’ 방안 도입이 필요함

표 2. 우선변제 대상 임차인 범위와 우선변제 금액 범위

구분	우선변제 대상 임차인의 보증금 상한			우선변제 보증금 상한		
	2018년 개정	2021년 개정	2023년 개정	2018년 개정	2021년 개정	2023년 개정
1. 서울특별시	1억 1,000만 원	1억 5,000만 원	1억 6,500만 원	3,700만 원	5,000만 원	5,500만 원
2. 과밀억제권역, 용인·화성·세종·김포	1억 원	1억 3,000만 원	1억 4,500만 원	3,400만 원	4,300만 원	4,800만 원
3. 광역시, 안산·광주·파주·이천·평택	6,000만 원	7,000만 원	8,500만 원	2,000만 원	2,300만 원	2,800만 원
4. 그 밖의 지역	5,000만 원	6,000만 원	7,500만 원	1,700만 원	2,000만 원	2,500만 원

자료: ‘주택임대차보호법 시행령’ 제10조.

주: 2021년 시행령 개정 전까지 김포는 3권역, 이천·평택은 4권역에 속했음.

2부_토론문 03

이 현 정

녹색정치LAB 그레 소장

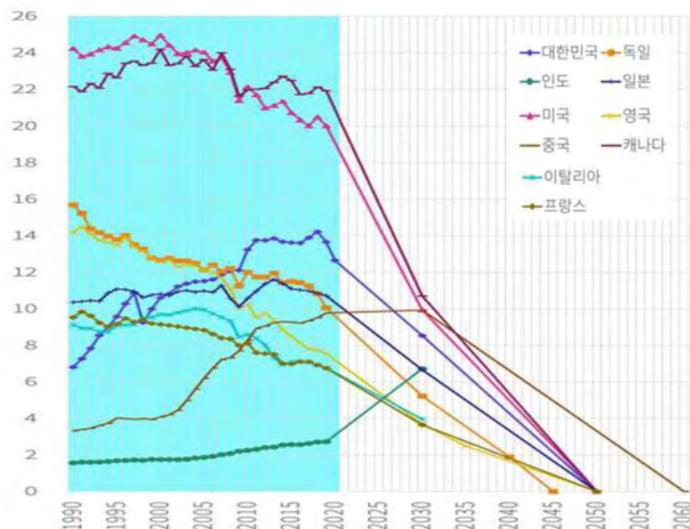
기후정의 관점에서 본 윤석열 정부 2년

-이현정(녹색정치Lab 그레 소장)

지난 4월 8일 한덕수 국무총리는 자신의 페이스북에 반가운 보고를 받았으며, “지난 2022년과 2023년 한국의 탄소배출량이 크게 줄어들어 2010년 수준이 될 전망”이라고 하며, 같은 날 환경부와 대통령직속 2050 탄소중립·녹색성장위원회가 발표한 2018~2023년 국내 온실가스 배출량, 전원별 발전량, 주요 업종 제품 생산량 현황 등을 분석한 결과를 전했다. 또한, “2010년 한국 실질 국내총생산(GDP)은 1427조 원, 지난해는 1996조 원이었고, 그때보다 경제규모는 1.4배가 됐는데 탄소배출량이 같다는 건 그만큼 모든 영역에서 온실가스 감축에 박차를 가하고 있다는 의미”라고 평가하며, “윤석열 정부는 우리 산업계가 현장에 적용하기 힘든 지나치게 이상적이고 이론적인 대책들 대신 실현 가능하고 실천 가능한 대책을 내놓고 민관이 하나가 되어 행동으로 옮길 수 있도록 지원하는데 힘쓰고 있다”며 “원전 산업을 되살리고, 신재생에너지 비율을 현실적인 수준으로 재조정하는 것이 그 예”라고 자화자찬했다. 이 토론문에서는 과연 이러한 자화자찬이 올바른지 짚어보고, 기후정의의 관점에서 윤석열 정부의 정책을 간략하게나마 평가해보려고 한다.

국제적 기후약당국가 대한민국

단순 기후위기대응의 관점에서조차 우리나라의 기후위기 대응 역사는 한마디로 기후약당국가라 평가할 수 밖에 없다. 우리나라는 1990년 이후 2018년까지 꾸준히 탄소배출량이 증가한 국가이다. 특히 정점에 다다른 2018년 기준 일인당 탄소배출량은 사우디, 미국, 캐나다에 이어 4위를 차지한 것으로 나타났으며¹⁾, 꾸준히 배출량을 줄여온 영국, 독일 등의 유럽 국가들과는 정반대의 가파른 상승세를 보여왔다.

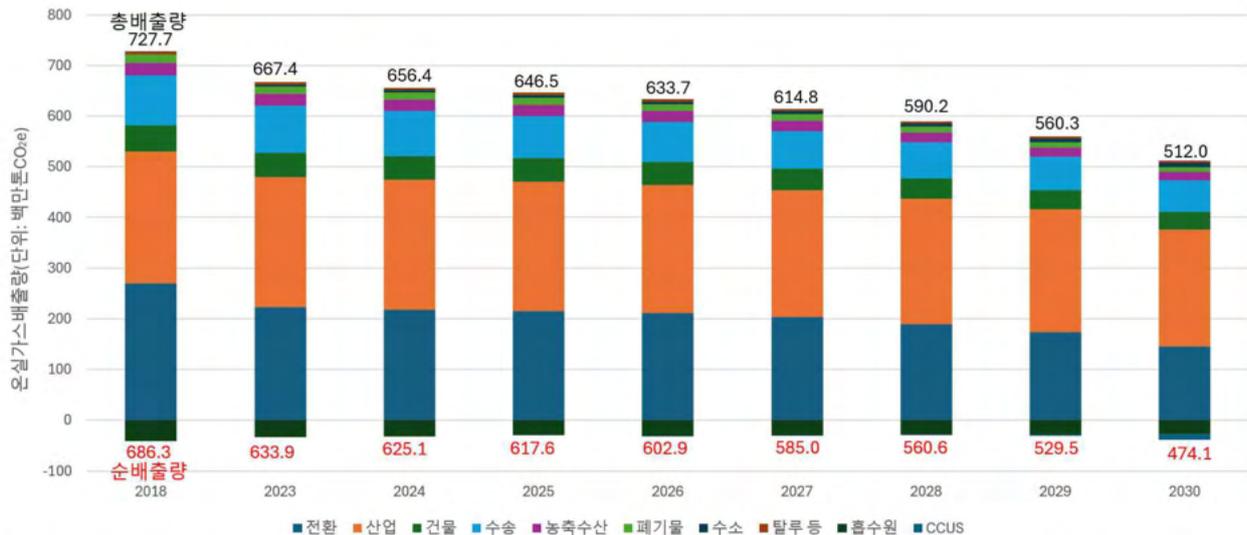


[그림 1] 일인당 온실가스 배출량(단위: 톤CO₂eq, 자료: 기후변화행동연구소)

1) <https://www.mk.co.kr/news/it/8992256>

지금의 국가온실가스감축계획 등은 모두 정점에 다다른 2018년을 기준으로 하고 있지만 IPCC 1.5°C 특별보고서에서는 기후 파국을 막기 위해서는 전 세계가 2010년을 기준으로 하여 2030년에는 45%의 감축을, 2050년에는 순배출 제로를 달성해야 한다고 제시하고 있다. 우리나라의 온실가스감축계획은 이미 유엔 등 국제사회에서 '매우 불충분'하다고 평가받고 있다. 2024년인 이제 겨우 국제적 기준인 2010년과 배출량이 같아졌음을 자랑할 것이 아니라 그동안 우리나라의 기후위기 대응에 대한 통렬한 비판을 바탕으로 앞으로를 준비해야 한다.

윤석열 정부의 국가온실가스 감축계획의 세부 내용을 살펴보면 더욱 심각하다. 대선 토론회에서 "RE100이 뭐죠?"란 질문을 한 바 있는 윤석열 대통령은 재생에너지 중심의 전환보다는 원전산업에 목을 매며 무탄소 에너지(Carbon Free Energy)²⁾를 중심으로 한 정책을 펼치고 있으며, 작년에 수정 발표한 2030 국가온실가스 감축목표(NDC)에서는 산업부문의 감축량은 기존 계획보다 후퇴(14.4>11.4%)하며 기업과 자본의 책임을 줄여주었다. 연차별 계획 역시 윤석열 정부에 해당하는 2026년까지의 감축률은 매우 낮은 반면, 그 이후의 감축률은 높아 차기 정부로 미루기를 하고 있다는 비판이 나온다.



[그림 2] 2030 국가온실가스감축목표(탄소중립녹색성장위원회 홈페이지 자료를 바탕으로 다시 그림)

순배출량을 기준으로 한 2030년의 국가온실가스감축목표를 보면 [그림 2]에서 계산된 4억7천4백만 톤보다 3천7백만톤이 적은 4억3천7백만톤을 최종 목표를 제시하고 있는데, 이는 연차별 계획에서 국제감축 로드맵이 제외되고 제시되었기 때문이다. 탄녹위 홈페이지에서는 '국내감축은 관련 국제기준 확정, 최초 활용시기('26년 예상) 등을 고려하여 연도별 목표를 설정할 예정으로 '30년 목표에만 반영'되어있다고 기재하고 있다.³⁾ 국제감축량으로 제시하고 있는 3천7백만톤은 우리나라의 2/3에 해당하는 숲 등 자체적인 흡수원이 흡수할 수 있는 양인 2천7백만톤(2030 추정치)보다 훨씬 많은 양이다. 기업의 부담은 완화해 주면서 이런 방대한 양의 감축을 국제연대라는 미명으로 정당화해서

2) 산업통상자원부에 따르면 무탄소에너지(Carbon Free Energy)는 전기 생산 과정에서 직접 탄소를 배출하지 않는 모든 에너지를 말한다. 재생에너지(태양광, 풍력, 수력, 지열, 바이오매스 등)는 물론 원자력, 청정수소, 탄소포집·활용·저장(CCUS)까지 포함

3) 탄소중립녹색성장위원회 홈페이지: 부문 및 연도별 온실가스 감축목표

<https://www.2050cnc.go.kr/base/contents/view?contentsNo=59&menuLevel=2&menuNo=109>

는 안된다. 이 역시 지금의 기후위기에 책임이 적은 국가들에게 대응의 책임을 전가하고 희생을 강요하는 기후부정의일 뿐이다. 또한, CCUS(탄소포집이용 및 저장) 등 불확실한 기술에 의한 감축량을 증가시키는 것은 우리 공동의 미래를 운에 맡기겠다는 것에 다름 아니다.

각자도생, 약탈적 전환의 길을 택한 기후부정의국가

무탄소전원이라는 이름을 내 건 핵발전소 중심의 전기공급계획은 앞으로 더욱 심각한 갈등을 초래할 수 밖에 없다. 작년 초 확정된 10차 전력수급기본계획에서는 수요감축 계획은 포함되어있지 않으면서, 핵발전을 증가시키고 재생에너지 발전비중을 감소하는 내용이 포함되어 있다.

윤석열 정부는 탈탄원전 덕에 탄소배출량이 줄어 들었다고 주장하지만 이는 사실이 아니다. 2022년의 잠정 온실가스 배출량 산정 결과에서 전환 부문 온실가스 배출량은 전년보다 4.3% 줄었다. 환경부는 총발전량은 3% 증가했지만 원전 발전량 증가, 신재생에너지 발전량 증가, 석탄 발전량 감소 등을 통해 전환 부문 배출량이 전년 대비 감소했다고 밝혔다. 정부는 발전 부문에서 원자력이 11.4%, 신재생에너지가 23.4% 증가하고 석탄이 2.4%, LNG가 2.9% 감소한 것이 배출량 감소에 영향을 미쳤다고 설명했으며, 이 중 재생에너지의 증가와 석탄발전 감소가 더 큰 이유일 수 있다. 이는 감원전을 추진한 문재인 정부 때인 2019년 전년 대비 7.3% 감소한 것에 비하면 감소폭이 오히려 줄어 든 것을 보면 알 수 있다.⁴⁾

핵발전의 현안은 크게 고준위핵폐기물 처분문제, SMR을 포함한 신규원전 건설 문제, 노후핵발전소 수명연장 문제 세 가지로 압축할 수 있다. 윤석열 정부는 이 세 가지를 모두 추진하고 있으며, 민주당은 가장 골치 아픈 문제인 고준위핵폐기물 처분문제에 있어 일관성 없는 모습을 보이고 있다. 원전산업지원특별법 제정 등을 통한 신규원전 추진 및 SMR의 탈석탄지역 유치 발언 등은 애써 잠재워놓았던 지역갈등을 다시 부추기고 있다. 고준위특별법은 골치 아픈 영구처분시설 선정을 미루고 사실상 현재 핵발전소 부지 내의 임시저장시설 증설하여 핵폐기장으로 만들겠다는 내용을 포함하고 있어 지역 주민들의 강한 반발에 부딪혔다. 핵발전의 확대는 특정 지역에 위험과 오염을 가중시키는 약탈적 전환의 대표적인 사례로 이야기할 수 있다.

또한, 수도권은 수도권 대기환경 개선에 관한 특별법을 제정하여 강한 규제를 적용하면서 삼척과 같은 지역에 국내 최대규모의 석탄화력발전소를 짓는 것 역시 약탈적 전환의 대표적인 사례이다. 이곳에서 만들어지는 전기를 수도권에 공급하기 위해 건설되는 동해안-신가평 송전선로 건설 사업은 백두대간을 넘어 송전탑만 440개를 추가해야 한다. 이 과정 또한 수도권을 위해 지방을 희생시키는 약탈에 불과하다.

민영화의 가속화 역시 한 편에서 추진되어 있다. 2023년 12월 발표된 '전력계통 혁신 대책(산업통상자원부)'에서는 '송전사업 건설방식 다양화'라는 제목 하에 송전사업자-민간 건설부문의 협력을 확대 하겠다고 현재 설계/시공부문만 계약하던 방식에서 용지확보와 인허가까지 포괄하는 턴키방식을 추진하겠다고 하는 내용과, 전력망 연계가 시급한 발전 사업자가 송변전설비를 직접 건설한 후 소유권을 이전하는 등 수요자(발전사업자)가 필요한 전력망(공용망)을 우선 건설하는 모델을 도입하겠다고 하는 내용

4) 2020년은 전년대비 12.3%가 감소했으나 코로나 영향이 컸으므로 논외로 한다.

이 포함되어있다. 이 두 가지 모두 건설 이후 송전사업자에게 설비를 귀속시킨다고 하지만 민간기업이 용지확보와 인허가까지 진행하게 될 시 지역 갈등은 더욱 심화될 수 밖에 없다. 민자발전사가 우회적 민영화로 추진하며 초과이익을 누리면서 석탄화력발전소 폐쇄지역 발전노동자들의 고용연계 논의는 제대로 이루어지고 있지 않은 상황 역시 정의로운 전환과는 거리가 멀다. 민간기업에게 더 많은 권한을 몰아주며 전환의 책임을 개인과 미래세대, 국제사회에 전가하는 윤석열 정부의 정책은 각자도생의 사회를 강화하고 노골적으로 약탈적 전환을 추진하고 있다고 평가할 수 있다.

기후정의 없는 전환은 가능하지 않다.

기후정의 없는 전환이 바람직하지 않은 것은 당연하다. 하지만 그러한 전환은 가능하지도 않다. 수도권 일부를 제외한 전국이 갈등을 겪고 있는데, 이를 무시하고 거대한 변화를 만들어내는 것은 불가능하다.

기후위기 완화(mitigation)를 위한 거대한 전환의 과정에서 이미 발생하고 있거나 앞으로 발생할 갈등을 해결해 나가려면 전환의 주체는 기본적으로 당사자들과 공공이 되어야 한다. 이러한 측면에서 에너지 부문에서는 공공재생에너지 추진의 필요성이 강조되고 있다. 기후위기 당사자들의 목소리를 형식적이고 일방적으로 전달하는 것이 아니라 함께 문제를 풀어나가는 전환의 주체로 인정해야 정의로운 전환이 가능하다.

기후 적응(adaptation)의 문제 역시 마찬가지이다. 폭염, 폭우, 흑한 등 기후재해 앞에서 에너지 공급의 공공성을 확장하고 주거 안전/안정성을 확보하여 달라진 기후에 대비하고, 재난이 닥쳤을 때 회복탄력성을 강화할 수 있는 길을 정부와 기후위기의 당사자인 시민들이 함께 찾아야 한다.

아까시 꽃이 4월에 피어버린 2024년, 어떤 길을 택할 것인지는 시간이 많이 남아있는 것 같지는 않다.

2부_토론문 04

김 남 주

변호사 · 민변 민생경제위원장

윤석열 정부 2년 민생경제 평가

김남주(변호사, 민변 민생경제위원회)

1. 서론

- a. 윤석열 정부가 이제 집권 2년이 되었다.
- b. 대과값 논쟁에서 보듯이 민생의 지표는 어느 하나 긍정적인 것이 없고, 위험 상황을 나타내고 있다.
- c. 정권 출범 후 악화된 민생 지표가 모두 윤석열 정부의 정책이 유일한 원인이라고 보기 어렵고, 과거 정권의 정책과 세계경제 상황의 누적적 종합적 결과일 것이므로, 윤석열 정부에 그 모든 책임을 지우기에는 과도하다.
- d. 하지만, 윤석열 정부가 급발진한 부자감세, 급격한 재정지출 축소, 반중친미 대외정책이 민생 위기의 주된 원인이다. 22대 총선에서 나타난 민심을 보면 국민들은 윤석열 정부가 이 위기 상황을 관리하거나 개선할 능력을 보여주지 못했다고 평가하고, 이후에도 기대하지 않는다는 의사표시를 명확히 한 것이라고 추정된다.

2. 경제운용

- a. 윤석열 정부는 2023년 경제운용 목표로 위기극복과 경제 재도약을, 2024년에는 활력있는 민생경제를 설정했다. 자유, 혁신, 공정, 연대를 경제운용 기조로 잡았다.
- b. 윤석열 정부는 경제운용 목표를 달성하지 못했다. 위기는 더 심화되었고, 경제는 고꾸라지고 있으며, 민생경제는 활력을 잃었다. 2023년도 경제성장률은 1.4%로 코로나 이후 최저를 기록했다. 2024년 1분기에 1.3%로 비교적 높으나 불황형 흑자, 고환율효과, 기저효과 등이 그 속내는 어둡다.
- c. 제조대기업은 해외로 공장을 이전하고 있고, 반도체와 같은 일부 품목을 제외한 나머지 전체 산업은 수출경쟁력을 잃어가고 있다. 알리와 테무와 같은 해외 유통플랫폼이 상륙했고, 그 효과로 저부가가치 국내 제조업과 해외중계유통업이 존재 위기에 설지도 모른다.
- d. 경기부양을 위해 적극 재정이 필요한 시기에 부자감세와 초대규모 세수결손에 더해 대규모 정부예산 불용으로 인해 오히려 윤석열 정부는 경기를 급속히 냉각시키고 있다. 초겨울에 냉수마찰을 시키는 정신나간 정책을 펼치고 있다.
- e. 이런 정신나간 정책은 자유를 신앙으로 받드는 윤석열 정부의 경제운용 기조에서 비롯되었다.
- f. 윤석열 정부는 경제상황을 감안하지 않고 오로지 자유를 신봉하고, 작은 정부, 재정건전성, 정부지출의 축소, 공공역할 축소에 집착하고 있다. 윤석열 정부는 자유를 추앙하는 경제운용 4대 기조를 근본적으로 변화시키지 않는다면, 대한민국 경제를 IMF 환란 수준으로 악화시킬 위험이 있다.
- g. 기획재정부 현직 관료들은 대통령비서실장, 국무총리, 국무조정실장, 금융위원장 등 정부 요직을 장악하고, 퇴직 관료들은 대정부 로비 창구 역할을 하는 김앤장법률사무소를 비롯한 대형로펌에 포진해 있거나, 금융사 고위

임원, 대기업 고위 임원으로 자리를 틀고 있다. 기획재정부의 전현직 관료들은 부자감세를 비롯한 대기업 친화적인 정책을 추구함으로써 인해 윤석열 정부의 그릇된 자유 신봉론에 강도와 속도를 배가시키고 있다.

- h. 윤석열 정부는 위기 상황임을 감안하여 적극적인 재정 정책으로 방향을 신속하고 과감히 전환해야 한다. 선출되지 않은 권력인 기획재정부 전현직 관료들의 정부 정책에 미치는 영향력을 축소시켜야 한다.

3. 물가, 임금과 고용

- a. **2022, 2023** 년 물가상승률은 경제상승률보다 상당히 높다. 식료품 등 체감도가 높은 부분에 상승률이 높기 때문에 실제 체감물가는 더 높다.
- b. 반면, 실질임금은 하락했다. **2022** 년 2 분기부터 **2023** 년 4 분기까지 7 분기 연속 실질임금 하락했다.
- c. 실질 가구소득 증가율은 1 분위, 2 분위에서 증가율 대폭 축소되었다. 발제자는 원인을 가계소득 양극화로 추정하였는데, 공감한다.
- d. 일자리 증가 규모도 축소되었다. 공공 제외한 규모는 **600** 만개(**2022** 년)→**200** 만개(**2023** 년)으로 급감, 제조업 일자리 **163** 만개(**2022** 년) →**51** 만개(**2023** 년)으로 급감했다.
- e. 윤석열 정부는 물가안정 대책을 실효적으로 추진해야 한다. 가계의 지출 부담을 줄이기 위한 각종 보조금 지급 정책을 도입해야 한다. 예를 들면, 교통비, 통신비, 식대, 교육비, 금융이자, 주거비 등 부담을 완화하기 위해 이를 공공에서 보조하는 정책을 추진해야 한다.

4. 가계부채 및 금융

- a. 가계의 부채는 세계 최고수준이다. 정권의 진영을 막론하고, 가계부채 증가를 촉진시켰다. 윤석열 정부에서 부동산 경기 둔화로 가계부채의 증가는 멈춘 상태이지만, 부동산 경기 방어를 위해 특례대출을 대폭 증가시켰다.
- b. 이자의 부담은 가중되었다. **2022** 년 1 분기 이후 도시가구 평균 이자 부담이 대폭 증가했다. 자영업자 대출도 대폭 증가했고, 연체율이 급상승했다. 일각에서는 자영업자가 위기 상황이라고 진단한다.
- c. 윤석열 정부는 일부 가계부채 위기를 해소하려는 정책을 실시했다. 코로나 시기 소액 연체 차주(대상 개인 **298** 만명, 소상공인 **31** 만명)를 대상으로 신용회복 조치를 실시했다. 중저신용 소상공인을 대상으로 연 **7%** 이상 고금리를 연 **4.5%** 고정금리로 전환하는 사업을 추진했다. 소상공인에게 이자를 환급하는 사업도 시행하였는데, 은행권이 과도한 이익을 얻었다는 비난을 받는 시점에서 이익에서 일부를 출연하여 대출자에게 환급해주고, 환급 능력이 없는 중소기업 금융권에 대해서는 정책자금을 일부 투여하여 실시하였다. 이런 정책에도 불구하고, 가계부채 위기는 근본적 개선이 되지 않았다. 윤석열 정부가 **2022** 년 10 월 야심차게 실시했던 새출발기금 제도는 당초 신청기간을 연장했음에도 불구하고, **2024** 년 3 월말 기준으로 신청 차주 약 **6** 만명 미만, 채무액은 약 **9.5** 조원(목표 **30** 조원 대비 실적 $\frac{1}{3}$ 이하)으로, 계획대비 현저히 실적이 낮다.
- d. **2023** 년 서울회생법원에 접수된 개인회생사건은 전년보다 **30%** 가량 증가했다.

- e. 법원의 도산절차(개인회생, 파산 등)와 신용회복위원회의 신용회복신청 절차는 윤석열 정부 들어 특별히 개선된 점은 없었다. 다만, 문재인 정부 시절 채무자회생법 개정을 통해 회생법원을 수원과 부산에 추가로 설치하여 그 지역 도산 절차가 전문성이 강화되고, 신속하고, 적극적으로 진행되고 있다.
- f. 개인금융채무자보호법이 국회에서 2023년 12월에 제정되었다. 이 법은 문재인 정부 시기 성안되어 입법예고 되었던 법률인데, 윤석열 정부에서 정부 발의 후 여당이 반대하지 않고 합의처리 되었다. 이 법 제정으로 채권 추심에서 채무자 보호가 강화될 것으로 기대된다.
- g. 기재부를 중심으로 재정건전성 확보를 위해 법률로 재정준칙을 설정하자고 주장하고 있다. 규모 면에서 GDP 대비 가계와 기업의 부채는 심각한 수준이지만, 정부부채는 비교적 낮고, 세계 주요국에 비교해도 상당히 낮은 편이다. 이런 상황에서 재정준칙을 제도화 하는 것은 오히려 재정의 적극적 역할을 회피하는 법적 핑계를 만들어주는 꼴이 될 것이다.
- h. 지금 필요한 것은 법규로 가계부채 준칙을 설정하는 것이다. 부동산 경기 방어용 특례대출, 공공대출을 중단하고, 그 대출을 서민, 자영업자의 고금리를 대환하는 대출로 변경용으로 전환할 필요가 있다. 나아가 가계부채 총량을 관리하기 위해 DSR 규제는 반드시 필요한데, DSR 규제가 법 제도화 되지 않은 상태이므로, 법제화가 추진되어야 한다.
- i. 금융정책에 관하여, 윤석열 정부에서 대두된 사건 중 하나가 홍콩 ELS 사태인데, 은행에 고난도위험상품을 판매하도록 계속 허용한 것은 문재인 정부 시기이지만, 이후 윤석열 정부에서 불완전판매, 사기판매가 광범위하게 자행되고 있음에도 불구하고, 이를 제대로 예측, 발견, 감독하지 못하였다. 금융기관이 KPI를 변경하여 직원들에게 조직적으로 홍콩 ELS 상품 판매를 독려했다. 금융감독 당국은 문제가 가시화되기까지 전혀 제동을 걸지 않았고, 문제징후가 보이는데도 방치했다. 문제가 가시화된 이후 금융감독원은 신속히 검사를 진행 후 자율배상 기준을 제시하였고, 은행들이 이 수용한 점은 긍정적이거나 자율배상 기준이 피해자들에게 불리하게 설정된 점은 향후 개선이 필요하다. 나아가 2021. 3. 시행된 금융소비자보호법에 따른 금융소비자 보호 행정, 금융감독 행정, 관련 규정 정비가 미진하였다고 평가할 수 밖에 없다.

5. 중소기업과 소상공인

- a. 상가공실률은 일부 상권을 중심으로 높아지고 있다. 교대역 소규모점포의 공실률은 1.3%(2022년 1분기) → 11.0%(2023년 4분기)으로 급격히 상승했다. 소상공인들은 차라리 코로나 때가 더 나았다고 불만을 나타내고 있다.
- b. 중소기업의 매출은 2022년 기준으로 전년 대비 13.6% 증가하였다고 하나 영업이익률은 장기적으로 하락 추세를 보이고 있다. 법인파산 사건이 2023년 1,657건으로 그 전해 1,004건에 비해 60% 이상 증가하였고, 2024년 1, 2월 신청건수는 그 전해에 비해 약 40% 급증하였다.
- c. 소상공인의 경영 곤란은 내수 위축에 따른 매출 감소에도 있고, 종전에 없던 플랫폼비용이 추가 소요되는 점도 한 원인이다. 윤석열 정부는 플랫폼 공정화를 위하여 자율규제를 추진하였다. 아무런 법제도를 신설하는 것이

아니고 공정위 행정으로 플랫폼 공정화를 유도하는 방식이다. 제도화되지 않았다는 점에서 한계가 명확하고, 정책의 장기 유지 신뢰도가 낮다. 시민사회와 야당, 소상공인단체는 해외 주요국가에 선례를 고려하여 플랫폼 규제 입법을 추진하였으나 공정위와 여당은 이에 반대하고 있다. 신산업을 육성할 필요가 있고 IT 분야에서 강점이 있는 국내기업에게 부담이 될 수 있다는 신중론은 알리와 테무 등 중국 유통플랫폼이 본격 진출하고 있는 시점에서 더 이상 유지되기 어렵게 되었다. 윤석열 정부는 플랫폼 공정화를 위한 제도개선에 신속히 나서야 할 것이다. 그렇지 않으면, 해외 플랫폼에 시장이 장악되고, 독점화되어 플랫폼 하위 사업자와 소비자들의 피해를 막기 어려울 것이다.

- d. 지역화폐 예산은 소상공인에게 돈이 돌 수 있는 중요한 역할을 한다. 그런데, 윤석열 정부는 출범 첫해 **2023** 년도 예산안에서 지역화폐 지원 예산을 전액 삭감하겠다고 하고, **2024** 년 예산도 **3500** 여억원으로 과소 편성하여 야당의 반발을 샀고, 야당은 국회에서 이 예산을 **7** 천억원으로 증액시켜 통과시켰다. 지역화폐 예산은 윤석열 대통령이 이재명 냄새가 난다고 거부하는 것인지 알 수 없으나 효과성 높은 사업을 축소할 합리적 이유를 알 길이 없고, 이를 계속 반복하여 거부하는 이유도 역시 알 수 없다. 추경을 통해서라도 지역화폐 예산은 더욱 확충되어야 한다.
- e. 대기업 대비 중소기업의 임금비율은 **53.6%**(**23** 년 기준)로 절반 수준이다. 문재인정부 당시 최고점인 **57.5%**(**2020** 년)에서 **3.9%**가 감소했다. 이런 상황에서 윤석열 정부는 대-중소기업의 격차 해소를 위한 특별한 정책이 없다. 대통령이 대-중소기업의 상생만 원론적 수준에서 강조할 뿐이다. 중기중앙회와 야당에서 추진한 납품단가 연동제는 **2022. 12.** 중기부가 관장하는 상생협력법(**2023** 년 **10** 월 시행)에 도입되었고, 그 다음해 공정위가 관장하는 하도급법(**23** 년 **10** 월 시행)에 입법되었다. 시행된 지 **1** 년이 되지 않은 상황에서 정책의 효과를 평가하기 아직 이르다. 하지만, 야당이 추진한 입법이라는 점에서 윤석열 정부가 이를 소극적으로 집행하거나 홍보하지 말아야 할 것이다. 올 **10** 월 시행 **1** 주년을 맞아 실적을 낼 수 있도록 관련 부처를 독려하고, 관련 정보를 투명하게 공개할 필요가 있다.
- f. 대-중소기업의 격차를 줄이기 위해서 중소기업이 공동으로 대처할 수 있는 제도 마련이 필수적이다. 규모와 자금력, 거래상 지위 등 면에서 **1** 개의 중소기업이 독자적으로 대기업과 동등한 협상을 하기 어렵다. 이를 개선하기 위해 다수의 중소기업이 공동으로 거래조건에 관한 협상을 할 수 있도록 해야 한다. 가맹점주, 대리점주, 수탁사업자도 역시 마찬가지다. 일본과 호주에 입법례도 있다. 그런데, 정부와 여당은 소위 을 협상권 강화법안에 전면 반대하고 있다. 을 협상권을 신설하는 가맹사업법 개정안이 소관 정부위원회를 통과했지만, 여당이 위원장으로 있는 법사위원회에서 막혀 있다. **21** 대 막바지인 **2024. 4.** 임시국회 정무위에서 여당 반대 속에 야당이 이 법안의 본회의 직상정을 의결했다. 윤석열 정부의 공정위 등 부처와 여당은 을 협상권 도입에 대해 반대하고 있는데, 국정 기조를 변환해야 한다. 대-중소기업의 격차, 특히 협상력 격차를 개선하기 위해 을 기본권 입법이 필요하다. 윤석열 대통령이 대-중소기업의 상생협력을 주문하고 있지만,

뒤로는 을 협상권 도입에 반대한다면, 진정성을 평가받지 못할 것이다.
대기업에게 대통령의 발언과 다른 시그널을 줄 위험이 있다.

6. 윤석열 정부의 민생정책 변화를 위한 충언

a. 경제기조 전환

- i. 윤석열 정부는 경제기조를 전면 전환하여 민생을 살리는 경제정책을 운용해야 한다. 총선에서 나타난 민심은 검찰독재 심판이라는 측면도 있지만, 민생위기 초래, 민생외면, 민생무지, 민생무능을 심판한 것이라는 점을 분명히 인식하여야 한다.

b. 부자 감세 철회로 세수 확충

- i. 윤석열 정부는 자산부자들에 대한 감세를 철회하여야 한다. 그렇지 않으면, 세수결손이 지속 발생하고 누적되어 국가의 기본적인 기능이 위태로워질 수 있다. 국가 기능을 회복 불능 상태로 파괴시키는 감세 정책을 즉각 철회하여야 한다.

c. 재정지출 확대로 내수/민생경제 회복

- i. 윤석열 정부는 국회의 승인을 받은 예산을 지출할 의무가 있다. 불용예산이 없도록 2024년 예산을 집행하여야 한다.
- ii. 윤석열 정부는 민생위기 극복을 위한 추경을 실시하여 내수를 살려야 한다. 소비여력을 확충하고, 소상공인에게 돈이 돌 수 있도록 지역화폐를 활용한 재정 지원이 필요하다.

d. 사기적 금융 완전 차단

- i. 홍콩 ELS 사태에서 보듯이 사기적 금융상품 판매가 1 금융권에서 벌어지고 있다.
- ii. 법률적 미비점, 운용상 행정의 미비점, 금융기관 자체 내부통제의 미비점, 금융소비자의 자기방어 능력의 미비점 등을 근본적으로 개선하여야 한다. 그렇지 않으면, 사기적 금융이 주기적으로 발생하고, 그렇게 된다면, 1 금융권까지 금융기관에 대한 신뢰가 붕괴될 수 있다.

2부_토론문 05

김 성 혁

민주노총 부설 민주노동연구원 원장

수출과 내수 침체와 대안경제 방향 모색

김성혁 민주노총 부설 민주노동연구원 원장

총선에서 윤석열 정부는 국민의 준엄한 심판을 받았는데 가장 부정적인 평가가 물가 등 민생 부문이었음. 물가 폭등 속에서 실질소득이 줄어든 국민들은 윤석열 정부의 복지축소, 부자감세, 친기업 정책 등을 거부한 것임.

경제·복지 정책 두 분야의 발제는 윤석열 정부 2년의 문제점을 잘 정리하였음. 발제 내용에 전반적으로 동의하며 보완적으로 한국경제 침체 원인을 분석하고 대안을 모색하기 위해 몇 가지 문제를 제기하고자 함.

한국경제는 코로나 이후 급격한 세계 경제질서 변화로 인해, 수출(공급망 재편)과 내수(고금리와 가계부채)가 침체하면서 지속 성장에 의문이 제기되고 있음.

미국은 중국의 추격을 차단하기 위해 자유무역에서 보호무역으로 기조를 전환하고, 미국 주도의 규범 기반 국제질서를 구축하면서 기존 UN과 WTO 등 다자기반 국제기구를 무력화시키고 있음. 이에 세계화가 쇠퇴하고 자국우선주의와 경제블록(프렌드 셰어링)이 형성되었음. 그러나 중국, 러시아, 브릭스 등은 미국의 경제제재에도 위축되지 않고 부상하면서 다극 체제가 형성되고 있음.

이러한 국제질서 변화 속에서 대외의존적인 한국경제는 가장 큰 충격을 받았음. 경제성장률이 2023년 1.3%로 하락하여 외환위기 이후 최저치를 기록함. 한국의 충격이 큰 것은 대다수 국가들의 대응과 다르게 긴축재정과 부자감세, 자본자유화, 노동유연화 등 신자유주의 정책에 나홀로 올인했기 때문임.

○ 최근 한국경제 침체의 구조적 특징을 살펴보면 아래와 같음

첫째, 외환위기 후 최초로 2년 연속 무역적자 기록.

2022년 478억 달러 적자, 2023년 103억 달러 적자

특히 대중국 무역수지가 2023년 180억 달러로 적자로 전체 무역적자를 주도함.

중국의 전체 수입에서 한국 비중은 2022년 7.4%에서 2023년 6.3%로 감소함.

한국은 미국의 대외정책에 앞장서 중국, 러시아 제재의 돌격대 역할을 담당하면서 시장이 좁아지고 있음. 미국, 일본 등에 대한 의존도가 커진 반면, 수출의 30%를 차지했던 중국(홍콩 포함) 시장을 놓치고 동남아, 러시아 등의 무역도 축소되고 있음.

한국은 2024년 1분기 무역수지가 흑자(90억 달러)를 기록하였으나, 반도체를 제외한 전체 품목은 적자(-53억 달러)로 수출 호조는 반도체 수출에 따른 착시 현상임.

이차전지, 배터리, 자동차 부품, 디스플레이 등 중간재 모든 영역에서 중국의 자립도가 높아지고 반도체는 미국의 규제로 중국공장의 생산과 판매가 제약받고 있음.

반도체는 한국 수출의 20%를 차지하고 있으나 ①공급망 재편으로 주요 국가들이 전략산업으로 육성하고 있어 한국의 메모리 독점력이 약화되고 있고 ②과도한 미국공장 투자가 한국 수출을 감소시킬 것이며 ③한 품목에 대한 과도한 수출 의존으로 반도체 불황시 대체 산업이 없는 실정임.

둘째, 첨단산업의 미국 이전으로 한국의 산업기반이 약화되고 있음.

이는 미국 제조업 부흥을 위한 리쇼어링 전략이자, 동북아(중국, 한국, 대만 등)에 집중된 반도체 생산을 미국으로 이전하여 지정학적 우려를 제거하려는 것임.

한국은 바이든 출범 이후 미국에 72조 원 이상의 투자를 약속(2023년 말 기준)한 최대 투자국임, 그러나 첨단산업의 과도한 미국 투자로 인해 국내 고용과 세수가 줄고, 국내 연관산업 쇠퇴로 GDP가 감소하고 있음.

삼성전자는 미국 텍사스주 반도체 투자규모를 2022년 발표한 170억 달러(23조 원)에서 2024년 270억 달러(36.5조 원)를 추가하여 총 440억 달러(60조 원)로 상향시킴. SK하이닉스는 미국 인디애나주에 AI 메모리용 패키징 공장에 향후 5년 동안 39억 달러 투자(5.2조 원)

한국 반도체 수출의 60%가 중국(홍콩 포함)으로 가며, 이 물량의 대부분은 중국 현지공장에서 생산하는데, 미국에 대한 투자는 중국공장에 대한 기존 투자 비용을 초과함, 미국은 자국 투자에 보조금을 주는 조건으로 중국 현지공장 투자를 제한함, 전기차에 대해서도 중국산 원료·소재 사용을 금지, 또한 현지공장의 초과이익 환수와 영업비밀인 상세한 정보공개 등을 요구함(반도체법과 인플레이션감축법)

향후 반도체 등 첨단산업 해외 생산은 중국에서 미국으로 이전하게 될 것임.

셋째, 고금리가 지속되는 가운데 가계부채, 부동산 침체, PF대출과 건설사 부실이 본격화되고 있음.

윤석열 정부는 부동산 대출 규제 완화, 세제 혜택, 재개발·재건축 규제 완화 등 선심정책으로 투기수요를 부추김.

하지만 저금리 시대 대출과 집값 상승으로 가능했던 경기부양은 다시 오기 어려움.

넷째, 물가상승으로 실질임금이 감소하는 상황에서도, 정부는 부자감세와 긴축재정을 지속하고 있음.

○ 보호무역과 경제블록 시대, 진보진영의 대안경제 모색이 필요함.

- 세계적인 보호무역과 공급망 재편 시대, 기존의 대외의존 경제로는 지속성장이 불투명함.

무엇보다 무역수지가 2017년 952억 달러를 정점으로 이후 계속 하락하고 있음.

<무역수지 추이>

(단위 : 억 달러)

년도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
금액	952	696	388	448	293	-478	-103

자료 : 한국무역협회

1) 수출편향 정책에서 내수경제 균형성장으로 전환 : 노동자와 중소기업인의 고용과 소득 안정으로 GDP에서 소비 비중 상향(GDP에서 민간소비 비중이 선진국은 60%가 넘지만 한국은 46%에 불과, 2021년 기준)

2) 수입병(에너지 100%, 곡물 80%, 소고기 63%, 핵심 중간재 수입)을 극복하고 핵심 산업 자립화(신재생에너지, 식량, 소재·부품·장비)

3) 미국 중심 경제블록 가담을 중단하고, 중국·러시아·브릭스 등과 독립적 외교통상 추진.

4) 민간금융에 의한 부채기반 성장을 지양하고, 실물경제에 기반한 성장 추진

5) 부자증세와 확장적 재정정책으로 소득재분배, 복지 확대

교육, 의료, 주거, 돌봄 국가책임 : 공공서비스 무상화, 좋은 일자리 창출 전력, 가스, 통신, 은행, 교통 등 공공성 강화, 저렴한 공공서비스 제공

민주노총은 윤석열 정부 퇴진과 한국 사회 체제전환의 전기 마련을 올해 사업 기조로 세웠고 불평등체제 청산, 노동권·민중생존권 보장되는 평등사회, 예측적 대외관계 청산 등을 사업목표로 설정함.

하반기 투쟁계획은 부자감세 철회(법인세 원상회복, 종합부동산세 확대, 상속세 개악 및 금융투자소득세 폐지 반대)와 민중복지·공공성 예산 확대(의료와 돌봄, 주거, 교통·에너지 부분의 공공성 강화와 민중복지예산 확대 투쟁 계획)임.