민주노총 총서 2021-11

KCTU

불평등 사회와 노동의 대안

이창근·이재훈·김정진·김직수·김진석·나원준

전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원
PPIP 사회공공연구원 Public Policy Institute for People

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사 ····· ii

요약 ····· vi

제1장 서론 ····· 2

제1절 연구 배경 ····· 2

제2절 연구 구성 ····· 9

제2장 임금 불평등과 연대임금 정책 ····· 14

제1절 서론 ····· 14

제2절 노동소득분배율 추세와 특징 ····· 17

제3절 임금 불평등 추세와 특징 ····· 22

제4절 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책 ····· 41

제5절 소결 ····· 67

제3장 일자리 불평등 해소, 불안정노동 규제·권리보장 강화 ····· 72

제1절 서론 ····· 72

제2절 비정규노동 대응방향 ····· 76

제3절 디지털 전환과 플랫폼 노동 대응방향 ····· 98

제4절 소결 ····· 118

제4장 일자리 보장을 위한 국가책임 강화 ····· 124

제1절 서론 ····· 124

제2절 MMT 일자리보장 정책의 내용 ····· 126

제3절 MMT 일자리보장 정책에 대한 비판적 검토 ····· 131

제4절 직접일자리 사업과의 관계 ····· 138

제5절 시장과의 경합 가능성을 어떻게 볼 것인가? ····· 145

제6절 공공적 소유지배구조 전환과 국가적 고용정책 ····· 148

제7절 결론 ····· 158

제5장 불평등 해소를 위한 사회보장제도 보편성 강화 ····· 170

제1절 서론 ····· 170

제2절 우리나라 사회보장제도의 현황과 문제점 ····· 172

제3절 불평등 완화를 위한 사회보장제도의 전환 ····· 192

제6장 공공서비스 확충과 민주적 공공소유 ····· 206

제1절 들어가며 ····· 206

제2절 공공서비스, 왜 중요한가 ····· 208

제3절 대안 방향 : ‘공영화’와 ‘민주적 소유’ ····· 236

제4절 공공서비스 강화를 위한 과제 ····· 245

제7장 불평등 해소방안으로서 재산 재분배정책과 조세정책 ····· 276

제1절 서론 ····· 276

제2절 재산 및 소득 불평등 현황 ····· 277

제3절 부동산 등 재산 재분배 정책과제 ····· 281

제4절 조세정책 개혁과제 ····· 310

제5절 결론 ····· 332

제8장 결론 : 요약 및 시사점 ····· 334

제1절 요약 ····· 334

제2절 시사점 ····· 343

참고문헌 ····· 346

표 목차

〈표 1-1〉 OECD 국가의 불평등해소 노력 점수와 순위 ····· 6
〈표 2-1〉 소득의 구분과 정의 ····· 15
〈표 2-2〉 주체별 소득의 연평균 증가율 : 10년 단위 ····· 20
〈표 2-3〉 피용자 보수 분해: 노동자 수와 임금의 연평균 증가율 ····· 21
〈표 2-4〉 집단별 임금 비중과 비중 변화 ····· 33
〈표 2-5〉 2010년대 집단별 임금 비중과 비중 변화 ····· 35
〈표 2-6〉 최저임금 결정 시 고려된 주요 기준 ····· 50
〈표 2-7〉 건설업 적정임금 지급기준 비교 ····· 54
〈표 2-8〉 안전운임위원회 구성 ····· 57
〈표 2-9〉 생활물류서비스산업발전법 개정안 ····· 59
〈표 2-10〉 한국 산업·업종·직종별 초기업교섭 유형 구분 ····· 63
〈표 3-1〉 경제성장률과 고용증가율, 정규직 및 비정규직 증가율 추이 ····· 73
〈표 3-2〉 고용형태별 임금노동자 규모 변화 ····· 79
〈표 3-3〉 플랫폼 노동자 범위 ····· 109
〈표 4-1〉 OECD 회원국 국영기업이 존재하는 산업 부문들 ····· 154
〈표 4A-1〉 일자리보장 시산 결과 ····· 161
〈표 4A-2〉 시산 내역: 프로그램 수요 ····· 164
〈표 4A-3〉 시산 내역: 전일제 노동자 일인당 임금 소요 ····· 165
〈표 4A-4〉 시산 내역: 간접비(물품비) ····· 166

〈표 4A-5〉 시산 내역: 총 소요예산 ····· 167
〈표 5-1〉 2021년도 기준 중위소득 ····· 179
〈표 5-2〉 2021년도 기초생활보자 급여종류별 수급자 선정기준 ····· 180
〈표 5-3〉 2021년도 기초생활보장 수급자 주거용재산 한도액 ····· 181
〈표 5-4〉 2021년도 기초생활보장 부양의무자 부양능력 판정 기준 ·· 182
〈표 6-1〉 OECD 국가의 공적 이전 및 조세의 재분배효과 비교 ····· 214
〈표 6-2〉 OECD 평균 기준 공적 이전 및
세후 처분가능소득에 따른 국가분류 ····· 216
〈표 6-3〉 복지체제 간 현물급여 지출과 평등 ····· 218
〈표 6-4〉 건설과 돌봄에 대한 공공투자(GDP의 2%)의
고용 효과 비교 ····· 221
〈표 6-5〉 돌봄에 대한 공공투자의 성장률과
부채감소 누적효과 전망 ····· 222
〈표 6-6〉 노인 인구와 전체 경제활동인구 간 상대적 빈곤율과
소득 불평등 비교 ····· 229
〈표 6-7〉 공공적 에너지 전환을 위한 6대 과제 ····· 232
〈표 6-8〉 한국의 GDP 대비 총 추가지출, 보건 및
금융지원 순위 비교 ····· 236
〈표 6-9〉 공 · 사적 공급 유형 분류 ····· 237
〈표 6-10〉 목표달성 측면에서 공공소유 형태에 따른 효과 평가 ····· 241
〈표 6-11〉 소유 형태에 따른 시민과의 관계 형태 ····· 242
〈표 6-12〉 공공소유 기업이 수행해야 할 공적 임무 ····· 245
〈표 6-13〉 공공부문별 시설 및 사무의 민간위탁 현황 ····· 248
〈표 6-14〉 한국의 민간위탁 현황 ····· 249
〈표 6-15〉 민간위탁 사무 기준 사례(서울시와 이은주 이원 개정안) · 251

〈표 6-16〉 사회서비스원을 중심으로 공급구조 개편을 위한 과제 …… 260
〈표 6-17〉 공공의료와 인력확충 방안 …… 264
〈표 6-18〉 참고 : 국민연금기금의 공공인프라 확충 목표 및 계획 제안 예시 …… 267
〈표 6-19〉 한국의 연금(공적·사적) 적립금 현황 …… 268
〈표 6-20〉 사업장 규모별 퇴직연금 도입현황 …… 269
〈표 6-21〉 민간투자사업 현황 …… 272
〈표 6-22〉 2020년도 민간투자계획(투자비 및 집행 규모) …… 272
〈표 6-23〉 OECD 국가의 정부 소유 국영기업 현황(2018년 기준) … 273
〈표 7-1〉 전체 가구 중 다주택 소유 가구 비율 …… 278
〈표 7-2〉 임대사업자 및 등록임대주택 수 …… 283
〈표 7-3〉 OECD 회원국, 1인당 GDP 대비 조세부담율 비교 …… 313
〈표 7-4〉 2018년도 세목별조세부담률비교(GDP 대비) …… 314
〈표 8-1〉 불평등과 노동의 대안 …… 342

그림 목차

[그림 1-1] 한국의 상위 10%와 하위 50%간 소득분배(1990-2021) ··· 3
[그림 1-2] 세계의 상위 10%와 하위 50%의 소득격차(2021년) ····· 4
[그림 1-3] 연구구성 개념도 ····· 10
[그림 2-1] 소득분배의 세 가지 차원 ····· 16
[그림 2-2] 노동소득분배율 추세 ····· 19
[그림 2-3] 저임금 노동자 비중 추이 ····· 24
[그림 2-4] 월 평균임금 기준 저임금 비중 ····· 25
[그림 2-5] 시간당 임금 기준 저임금 비중 ····· 25
[그림 2-6] 저임금 노동자의 노동시간이 더 많이 감소 ····· 26
[그림 2-7] P90/P10, P90/P50, P50/P10 비율 추이 ····· 29
[그림 2-8] 시간당 임금과 월 임금 기준에 다른 P90/P10 비율 차이 ·· 30
[그림 2-9] 임금 불평등 추이 ····· 31
[그림 2-10] 상위 1%, 10% 집단이 차지하는 임금 비중 추이 ····· 32
[그림 2-11] 노동자 임금 집단별 비중의 추세 ····· 34
[그림 2-12] 비정규직 규모와 정규직 대비 상대임금 ····· 36
[그림 2-13] 정규직-비정규직 노동시간 변화 및 비율 추이 ····· 37
[그림 2-14] 사업체 규모별 임금 격차 추세 ····· 39
[그림 2-15] 사업체 규모와 고용형태별 임금격차 ····· 40
[그림 2-16] 연대임금정책의 프레임워크 ····· 44
[그림 2-17] 임금격차 축소 방안 ····· 45

[그림 2-18] 임금격차 축소를 위한 정책의 종합 ····· 46
[그림 2-19] 연대임금정책의 목적/효과 범주화 ····· 47
[그림 3-1] 비정규직 규모와 비율 추이 ····· 77
[그림 4-1] 포스트케인지언 노동시장모형 ····· 136
[그림 4-2] 일자리보장과 나쁜 완전고용균형의 가능성 ····· 137
[그림 4-3] OECD 회원국 국영기업이 존재하는 산업 부문의 수 ····· 153
[그림 5-1] GDP 대비 사회복지 지출 규모 ····· 171
[그림 5-2] 빈곤율과 정책효과 ····· 174
[그림 5-3] 지니계수와 정책효과 ····· 176
[그림 5-4] 사회지출과 재분배효과 ····· 178
[그림 5-5] 고용형태에 따른 사회보험 가입률 ····· 184
[그림 5-6] 비정규직 규모 및 비율 추이 ····· 185
[그림 5-7] 우리나라 국민부담율, 조세부담율, 사회보험율 추세 ····· 186
[그림 5-8] OECD 평균 국민부담율, 조세부담율, 사회보험율 추세 ···· 187
[그림 5-9] OECD국가와 한국의 출산율 경향 ····· 189
[그림 5-10] 1인 가구 및 노인 가구 분포 추이 ····· 190
[그림 5-11] 맞벌이가구 비율 추이 ····· 190
[그림 5-12] 돌봄 미충족률 현황 ····· 191
[그림 5-13] 적정소득보장제도 급여 지급 모형 ····· 197
[그림 5-14] 지역사회통합돌봄 운영모형 구성요소 ····· 202
[그림 6-1] 재공영화의 계기(TNI, 2020). ····· 211
[그림 6-2] 탈민영화 과정(TNI, 2020). ····· 211
[그림 6-3] OECD 국가의 시장소득과 처분가능소득 지니계수 비교 ·· 213
[그림 6-4] OECD 35개국의 불평등 해소 실천노력 비교 ····· 217
[그림 6-5] 새로운 위기와 사회적 요구에 대한

신자유주의 체제의 부조응 ····· 225
[그림 6-6] 유럽 28개국의 연령별 이전계정 ····· 228
[그림 6-7] OECD국가의 노인소득 불평등(S80/20) 비교 ····· 230
[그림 6-8] 공영화와 민영화 개념도 ····· 238
[그림 6-9] 한국의 공공부문과 공영화 대상 영역 ····· 246
[그림 6-10] 재공영화가 지역 차원에 미치는 긍정적 영향력 ····· 253
[그림 6-11] 전체 어린이집 중 국공립어린이집 및
아동 수 기준 비중 ····· 255
[그림 6-12] 설립구분별 노인장기요양기관 시설 및 인력 수 ····· 256
[그림 6-13] 인력 비중 기준 사회서비스원 유형 분류 ····· 258
[그림 6-14] 공공의료 기관 수와 병상 수 및 전체 의료기관 비중 ····· 262
[그림 6-15] OECD 국가의 의사 및 간호사 수 비교 ····· 263
[그림 6-16] 국민연금기금의 복지인프라 투자 기대효과 ····· 266

발간사

발간사

민주노총 부설 민주노동연구원과 사회공공연구원은 공동으로 『불평등 사회와 노동의 대안』이라는 연구보고서를 발행합니다. 이 보고서는 우리 시대 가장 중요한 화두인 불평등 문제를 정면에서 다루고 있습니다. 생산영역, 재생산영역, 조세 및 부동산 분야 등 우리 사회 주요 영역에서 나타나고 있는 불평등 추세를 살펴보고, 노동의 관점에서 정책대안을 제시하고 있습니다.

임금 불평등 추세를 어떻게 평가하며 대안은 무엇인지, 노동시장 불평등의 구조적 요인 중 하나인 불안정 노동에 대한 대응 방향은 무엇인지, 일자리 문제에 대한 해결 방안으로 제시되고 있는 일자리보장제(Job Guarantee)를 어떻게 평가하고 일자리에 대한 국가 역할은 무엇인지, 불평등 해소를 위한 사회보장제도의 전환 방향과 공공서비스 강화 방향은 무엇인지, 조세와 부동산 문제 해결을 위한 개혁 과제는 무엇인지 등 다양한 차원의 불평등과 정책대안을 포괄적으로 담고 있습니다.

모든 연구가 그렇듯이, 본 연구에서 제시되고 있는 대안들이 완벽하지는 않습니다. 그럼에도 노동의 시각에서 다양한 차원의 불평등 문제를 다루고 정책대안을 제시하고 있는 연구가 흔치 않다는 점에서 본 연구의 의미가 작지 않을 것입니다.

본 연구보고서 발행을 위해 노력하신 이창근 민주노동연구원 연구위원, 이재훈 사회공공연구원 연구위원, 김정진 변호사, 김진석 서울여대 교수, 김직수 사회공공연구원 연구위원, 나원준 경북대 교수께 감사의

인사를 전합니다. 그리고 연구보고서 발표회에 참석하여 소중한 조언을 아끼지 않으신 토론자분들께도 심심한 감사의 인사를 드립니다. 이외에도 중간보고 워크숍 토론자 등 본 연구 과정에서 도움을 주신 분들께도 감사드립니다.

본 연구보고서가 불평등에 맞선 노동의 대안 마련과 조직적 실천을 모색하는 계기가 되기를 바랍니다.

2021년 12월 31일

박용석 민주노동연구원 원장 · 송주명 사회공공연구원 원장

요약

요약

본 연구는 노동의 관점에서 불평등을 해소하고, 불평등 구조에 대응하는 사회적 힘과 연대를 강화하기 위한 분석과 대안을 담고 있다. 임금과 고용, 일자리 보장뿐 아니라, 보편적 사회보장과 공공서비스 확충, 그리고 조세 및 부동산 영역의 정책 과제를 다룬다. 연구 범위는 크게 생산영역(1차 분배)과 재생산영역(2차 분배)으로 나눠 불평등을 해소하기 위한 정책 대안을 제시한다. 생산영역은 '임금 불평등과 연대임금'(제2장), '비정규와 플랫폼 등 불안정 노동 대응'(제3장), 그리고 '일자리 보장을 위한 국가 책임 강화'(제4장)으로 구성돼 있고, 재생산영역은 '보편적 사회보장'(제5장), '공공서비스와 민주적 소유'(제6장), 그리고 '조세와 부동산 영역 개혁과제'(제7장)로 구성됐다. 결론에서는 각 영역별 대안을 요약하고, 실천적 함의를 제시하고자 한다.

임금 불평등과 연대임금

제2장에서는 임금 불평등 추세와 특징을 살펴보고, 정책대안으로 연대임금정책을 제안하고 있다.

먼저 임금 불평등 추세와 특징에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 시간당 임금과 월 임금 중 어느 임금을 기준으로 살펴보느냐에 따라, 임금 불평등 추세가 차별적으로 나타난다. 시간당 임금 기준으로 할 경우, 저임금 노동자 비중, 정규직-비정규직 임금 격차, 백분위율 중 P90/P10 등 주요 불평등 지표가 점진적으로 개선되는 추세인 것으로

나타난다. 하지만 월 임금 기준으로 할 경우, 불평등 추세는 정체 또는 심화되는 것으로 나타난다. 이는 노동시간 변화가 고임금 노동자와 저임금 노동자 또는 정규직와 비정규직 노동자 간 차등적으로 나타났기 때문이다. 일을 더 하고 싶어도 못하는 노동자들에게 적정 노동시간을 보장하는 등 노동시간을 둘러싼 제도적·정책적 규율이 임금 불평등 해소에 매우 중요한 과제임을 시사한다.

둘째, 시간당 임금 기준으로 불평등 추세는 대체로 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지 축소, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지 확대, 2010년대 초반부터 현재까지 축소로 요약할 수 있다. 다만 전체 임금 불평등 축소를 주도한 요인은 시기별로 차이가 있다. 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지는 중상위 임금격차(P90/P50) 축소가 전체 불평등 축소를 이끌었고, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지는 중상위 임금격차와 중하위 임금격차가 모두 확대되면서 임금 불평등이 증가했고, 2010년대 초반 이후부터는 중하위 임금격차(P50/P10)가 큰 폭으로 줄어들면서 전체 임금 불평등 축소를 주도했다. 이러한 상황을 고려하면, 임금 불평등 해소를 위해서는 중하위 임금 격차 개선 추세를 유지하면서, 중상위 임금 격차 축소를 위한 정책 대응이 매우 중요해졌다는 점을 시사한다.

셋째, 최상위 1%와 상위 10% 임금 집단의 비중은 1990년대 중반 이후 추세적으로 증가하다, 2000년대 중후반부터 정체 상태인 것으로 평가된다. 하지만 2019년 현재 과세대상자에 대한 연말정산 근로소득자료에 근거한 상위 10% 집단의 임금 비중이 거의 35%에 달한다는 점에서 불평등 정도는 여전히 높은 편이다. 피케티(Piketty)의 구분에 따르면, 2000년대 후반 이후 한국은 '높은 불평등' 상태에 가까운 것으로 평가된다.

다음으로 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책의 방향과 과제에 대한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지금까지 연대임금정책은 대체로 최저임금 인상을 통한 저임금 해소 정책에 초점을 맞춰왔으며, 이는 중·하위 분위 임금 불평등 완화에 상당히 기여한 것으로 평가된다. 따라서 중·하위 분위 불평등 축소 추세를 지속하면서도 중·상위 임금 불평등 축소를 위한 정책수단들이 적극적으로 도입되고 실행될 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책이 확대되어야 한다.

둘째, 중·하위분위 임금 불평등 축소 추세 지속을 위해서는 저임금 해소정책을 중층적으로 강화할 필요가 있다. 보편적 저임금 해소를 위한 연대임금정책으로서 최저임금제도의 중요성은 앞으로도 사라지지 않는다. 최저임금은 생계비를 반영한 적정임금 수준을 보장하고, 인상 효과를 상쇄하는 사용자들의 '꼼수'를 적극적으로 규제해야 한다. 여기에 현재 건설업과 화물자동차 부문에서 실시되고 있는 적정임금제와 안전운임제를 확대 개편하여, 최저임금제도를 보완하는 저임금 해소정책으로 발전시킬 필요가 있다. 적정임금제는 하청 노동자 중간 착취 금지와 생활임금을 보장하는 제도로 기능할 수 있다. 특히 공공기관 하청·용역관계부터 시행하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 화물자동차 안전운임제는 현재 일몰제로 실시되고 있는데 이를 상설화하고, 택배, 배달 등 플랫폼 부문으로 확대할 필요가 있다.

셋째, 중간 임금층 확대와 중상위 임금 불평등 축소를 위한 임금평준화 정책으로 초기업교섭 촉진과 단체협약 효력확장제도 개선이 적극 시행되어야 한다. 초기업적으로 조정된 단체교섭체계를 구축한 국가의 불평등이 기업별로 분권화된 단체교섭체계가 지배적인 국가에 비해 낮다는 OECD 실증분석 결과는 시사하는 바가 크다. 비정규직과 불안정 노

동자가 집중된 부문부터 초기업교섭 촉진을 위한 전방위적 대책을 추진할 필요가 있다. 또한, 사문화된 단체협약 효력확장제도를 개선하여 노조 부문과 비노조 부문 간 격차를 완화시킬 필요가 있다.

넷째, 기업규모와 고용형태가 교차되면서 노동시장 불평등을 심화시키고 있는 상황을 고려하면, 임금체계 문제는 '기업을 넘어선 동일가치노동 동일임금' 원칙을 어떻게 구현할 것인가의 관점에서 접근할 필요가 있다. 산업·업종 또는 직종별 초기업적 임금체계가 모색되어야 하며, 이는 필연적으로 초기업적 교섭을 전제로 한다. 초기업적 노사가 자율적 교섭을 통해 해당 산업·업종 또는 직종에 적합한 임금체계를 논의하고 마련할 필요가 있다.

일자리 불평등 해소를 위한 불안정노동 규제와 권리보장 강화

제3장에서는 불안정노동의 현황과 대응 방향을 비정규노동과 플랫폼노동에 초점을 맞춰 논의한다. 문재인 정부 비정규직 대책은 비정규직 사용사유제한을 도입하고 간접고용 사용자 책임성을 강화하겠다고 한 점에서, 이전 정권에 비해 상대적으로 진전된 정책으로 평가되었다. 하지만 비정규직 대책은 제대로 이루어지지 못했다. 특히 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 시간이 지남에 따라 직접 고용형태라는 초심에서 무기계약직 형태, 민간위탁 유지, 자회사를 통한 방식 등 다양한 모습으로 변형되었다.

공공부문 정규직 전환 정책은 공공부문부터 시작하여 모든 부문에 무분별하게 확산되어 있는 비정규직을 합리적 수준으로 줄이자는 전 사회적 합의의 산물이었다. 요컨대 비정규직 문제 해결의 실마리는 공공부문 비정규직 정규직화를 제대로 완결짓는 데 있으며, 이를 위해서는 자회사 모델 재검토, 공무직(무기계약직) 처우개선, 특수고용노동자 노동자성 인

정 등을 통해 민간부문에 온전한 정규직 전환을 실질적으로 유도할 수 있어야 한다. 이에 더해 중소영세사업장에 비정규직이 집중되어 있는 만큼 근로기준법 적용 확대가 이루어져야 하며, 초단시간 노동과 관련해서는 '노동시간 쪼개기' 관행 자체를 제한하는 방안이 비정규직 사용사유 제한 정책의 틀 내에서 추진되어야 한다.

동시에 문재인 정부가 집권 초기 제시하였지만 어느 하나 이루지 못한 민간부문 비정규직 대책들을 실천에 옮기는 것 또한 급선무이다. 비정규직 사용사유 제한 및 비정규직 채용 시 부담금 부과, 정규직 전환시 재정 및 세제 지원, 고용형태공시제 보완 및 강화, 비정규직 노동자 이해대변기구 개선, 원하청 노동자간 격차 해소, 초기업단위 교섭 지원 등이 대표적이다.

플랫폼경제와 관련한 문재인 정부의 경제정책은 '혁신성장' 방향으로 전환되기 시작하였다. 특히 규제개혁에 대해 정부의 강한 의지가 표명되었다. 정부는 상반된 정책을 동시에 추진한 셈인데, 디지털 전환을 촉진한다는 명분 아래 대폭적인 탈규제화를 기본 방향으로 설정하면서 '노동존중'이나 '비정규직 제로'와 같은 목표의 실현은 더욱 어렵게 되었다. 결국, 사회적 대화 추진은 형식에 머물렀고 노동정책은 지속적으로 후퇴하였다. 다만 노무제공자 개념 도입을 통해 고용보험의 적용 대상을 확대하고 동시에 노무제공자 개념이 포괄하는 범위를 확장했는데, 이는 다수의 불안정 노동자들이 배제되어 있는 상황에서 바람직한 방향이다.

한편, 플랫폼경제 대응과 관련해서는 우선 가장 큰 문제점인 플랫폼사업자의 독점에 대한 규제가 강조될 필요가 있다. 더불어 플랫폼 노동자 및 특수고용노동자 노동자성을 보다 적극적으로 인정하고, 노동관계법의 틀로 포괄할 수 있어야 한다. 이런 의미 의미에서 플랫폼종사자보호법에 대한 재검토가 필요하다.

요약하면 첫째, 네트워크 기반 플랫폼 노동, 또는 크라우드 워크의 경우 좀 더 면밀한 조사연구가 필요하다. 다만, 지속적이고 반복적으로 특정 플랫폼 참여가 이루어질 경우 전속성을 인정하고 부분적으로나마 노동자성을 인정할 필요가 있다. 둘째, 지역기반 플랫폼, 특히 이동노동에는 안전운임제 확대적용과 같은 적극적인 규제가 필요하다. 우선 현재 시행되고 있는 안전운임제의 일몰제 폐지가 선행되어야 한다. 특히 배달과 같이 건수노동 성격이 강한 경우 안전사고 발생 가능성이 높다. 교통법규 위반사항 등 발생 시 플랫폼 측에 벌점 부과하고 누적 시 운영 정지와 같은 제제를 가하는 방식도 고려할 필요가 있다. 노동시간 규제(인터벌 규제) 역시 실질적인 휴식시간을 보장하는 방향으로 강화되어야 한다. 셋째, 플랫폼 유형별로 구체적 규제방안은 달라질 수 있겠지만, 전반적으로 플랫폼 사업자에 대한 사용자 책임 부과와 규제 적용이 전제되어야 하며, 그 세부 방안은 당사자인 노동조합의 참여를 포함하는 사회적 논의를 통해 구체화되어야 한다.

일자리 보장을 위한 국가책임 강화

제4장에서는 일자리 보장을 위한 국가 책임 강화에 대해 다룬다. 일리 부족과 양극화는 사회경제적 불평등에 지대한 영향을 미친다. 한국경제는 다가오는 디지털 및 탄소중립 산업전환에 대응해 어느 때보다도 총고용을 방어하고 일자리의 질을 담보하기 위한 적극적인 국가적 고용정책이 요구되는 상황이다. 현 시기 일자리에 대한 국가 책임은, 최대 고용을 도모하고 일자리 양극화를 해소하며 변화하는 노동과정에 대해 새로운 규범을 확립하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 이와 같은 요청을 배경으로, 최근 현대화페이론(MMT) 그룹에서 제안하는 일자리보장 프로그램에 대해 민주노조운동이 노동자계급의 관점에서 그것의 실제 시

행 가능성 및 의제화 여부를 검토할 필요성이 제기되고 있다. 일자리보장 정책은 숙련이 요구되지 않으며 최저임금을 소폭 상회하는 수준의 한계적인 일자리를 돌봄 영역을 중심으로 만들어 원하는 누구에게나 제공하겠다는 내용으로 요약된다. 이 기획은 일자리를 시민의 기본권 차원으로 격상시킨 점 및 전통적인 경기부양책에 비하면 직접적으로 일자리를 창출하는 측면에서 보다 직접적인 효과가 기대되는 점 등으로 긍정적인 요소를 가지고 있다.

그러나 MMT의 일자리보장 기획은 시장과 경합하지 않으면서 시장에서 만들어지는 민간 일자리에 미치는 영향을 최소화하려는 점에서 실업 문제의 계급적 성격을 회피하며 숨은 실업의 '나쁜 완전고용균형'에 갇힐 수 있는 잠재적인 한계 또한 갖는다. 실제로는 숙련이나 자격과 관련된 문턱이 낮은 저임금 일자리들 사이에는 광범위한 대체성이 존재하므로 프로그램 일자리가 민간 저임금 일자리와 경합을 피하기는 현실적으로 어렵다. 또한 프로그램 일자리는 기존 공공부문 일자리와는 경합 관계에 놓일 수밖에 없어 공공부문을 중심으로 노동의 교섭력을 약화시킬 위험성마저 내포하고 있다. 더욱이 일자리보장 기획이 주목하는 돌봄 영역은 경기변동에 따라 일자리를 신축적으로 늘리거나 줄이기 어렵고 일자리의 전문성과 장기지속성이 요구되며 노동조건 개선을 통한 좋은 일자리로의 변화가 필수적이라는 점에서, 언제든 누구에게든 일자리를 보장하고 또한 언제든 누구든 일자리를 떠날 수 있는 현행 일자리보장 기획과는 부합하지 않는 측면이 있다.

이 장은 자본에 의한 전일적인 지배가 관철되는 한국경제의 중심 부문부터 변화시키지 않고서는 좋은 일자리를 늘리는 것에도 불평등을 완화하는 것에도 한계가 있다는 문제의식에서 출발해 국가 책임 일자리의 핵심 원칙을 기간산업 및 필수 영역 중심의 공공적 소유지배구조 전환

(공기업화)과 이를 통한 사회공공성 강화 방향에서 찾는다. 이에 더해 공적 소유체계로의 전환이 이루어진 공공부문을 중심으로 주 4일제 도입 등 노동시간 단축을 더함으로써 양질의 일자리 창출을 최대치까지 끌어올릴 것을 제안한다. 대규모 시장 경제 영역을 그대로 두고 틈새시장에만 의존하는 방식으로는 일자리에 대한 국가 책임을 완수하기 어렵다. 그렇게는 대규모 고용위기에 내몰리고 있는 노동자계급의 처지를 바꿔내지 못한다. 산업전환의 국면에 민주노조운동으로서는 자본의 영역을 공공의 영역으로 회복해 경제의 공공성을 강화하는 것이 총고용 유지의 최선의 방어선이라고 할 것이다. 다만 MMT의 일자리보장 기획은, 참여자와 일자리 간 최적의 매칭을 기하고 사업의 신축적 확장이나 축소가 가능하도록 하는 제도 설계상의 개선이 수반된다면, 돌봄을 제외한 영역에서, 이상 민주노조운동이 제안하는 공공적 소유지배구조 전환에 입각한 국가적 고용정책을 보완하고 지원하는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

불평등 해소를 위한 사회보장제도 보편성 강화

제5장에서는 우리 사회 불평등 문제 해소라는 관점에서 한국의 사회보장 제도를 고찰하였다. 우선 한국 사회보장제도에 대한 현행 법적 규범에 따르면 사회보장의 제도적 목표가 일차적으로 시민의 '인간다운 생활'을 위한 최소한의 물질적 조건을 확보하는 데 있으며, 이로 인해 사회보장 제도의 정책 목표를 사회적 불평등의 해소라는 수준으로까지 제시하는 데에는 그 근거가 희박하다는 점을 기술하였다. 다음으로 빈곤율과 지니계수를 각각 시장소득에 기반한 값과 가처분소득에 기반한 값을 비교함으로써 조세제도 및 사회보장제도에 따른 빈곤율과 불평등지수의 개선 효과를 분석하였다. 분석결과 우리나라 조세제도와 사회보장제도의

빈곤율 개선효과와 불평등 완화효과 등으로 나타나는 재분배 효과는 OECD 주요국가에 비해 매우 낮은 수준이었음을 확인했다. 지니계수 감소율이나 빈곤 감소율 등의 재분과 효과 지표들이 해당 국가들의 GDP 대비 사회복지지출 규모와 비교적 뚜렷한 선형관계를 가지고 있는 것을 보임으로써 우리나라 조세제도와 사회보장제도의 낮은 재분배효과가 낮은 사회복지지출 규모와 연관된 것임을 확인하였다.

다음으로 사회보장 제도의 급여기준과 사각지대의 문제를 고찰한 결과 특히 공공부조 제도의 경우 비현실적인 재산의 소득환산액과 부양의무자 기준이 주민의 사회보장권을 제약하여 결과적으로 사회보장제도의 사각지대를 양산하는 요인으로 작용함을 확인하였다. 부양의무자 기준의 경우 문재인 정부 들어 생계급여가 일부 완화되었으나 의료급여의 경우 여전히 유지되고 있다.

노동시장 구조의 이중화와 노동시장의 경향적 질저하의 문제에 직면한 현재의 노동시장 환경이 사회보장제도, 특히 사회보험과 관련하여 가지는 함의를 고찰하였다. 우리 사회는 고용상의 지위나 고용형태에 따라 사회보험 가입률이 차별화되는 경향을 보이고 있는데, 이는 사회보험 전반에 걸쳐 구조화된 사각지대가 존재함을 의미한다. 비정규직 노동자의 비율이 2020년 현재 36.3%에 이를 정도로 중층화된 노동시장의 현실에서 사회적 위험도의 측면에서 상대적으로 열악한 지위에 놓인 비정규직 노동자들이 구조적 사각지대에 노출되는 현재의 상황은 이들 취약한 노동자들이 사회보장 제도의 혜택을 누리지 못하는 반면, 위험도의 측면에서 상대적으로 우위를 점하고 있는 정규직 노동자들은 오히려 2중 3중의 안전망을 보장받는 역진적 선별성의 문제를 낳을 수 있으며, 이는 사회연대의 원리에 기반한 복지국가의 확장성과 지속가능성에 심각한 균열을 낳을 위험이 있다.

마지막으로 인구구조와 가족구조의 급속한 증가로 인해 사회적 돌봄과 사회서비스에 대한 필요성이 강조되고 있음에도 불구하고 우리 사회 돌봄 욕구의 충족률은 여전히 부족한 점을 고찰하였다. 사회서비스와 사회적 돌봄의 부족과 부재는 돌봄의 가족화 및 재가족화를 경유하여 여성에 의한 가족내 돌봄 전담에 이르게 되며, 이는 결국 여성의 사회경제적 활동의 제약이라는 결과를 낳아 성불평등을 강화하는 문제와 연결된다는 점을 고찰하였다.

불평등 문제 해소라는 관점에서 한국의 사회보장 제도를 고찰한 이상의 결과를 바탕으로 불평등 문제 해소를 위한 사회보장 제도 전환의 원칙으로 상대적 최저선을 규범적 적정선으로 재조정할 것과, 자유로운 개인의 인간다운 생활 권리를 기본권으로 보장할 것, 그리고 불평등 해소를 위한 적극적 보편주의로 재연대할 것을 제안하였다. 이를 위해 모든 개인에게 중위소득 50% 수준의 적정생활소득을 보장할 것, 전국민 소득보험으로 보편적 사회보험을 실현할 것, 그리고 이용자 중심의 지역사회 통합돌봄을 실현해야 함을 주장하였다.

공공서비스 확충과 민주적 공공소유

제6장은 불평등 대안 중 하나로, 공공서비스 확충과 민주적 소유를 다룬다. 불평등 현상이나 대안에 대한 기존 연구의 상당수는 소득에 집중하는 경향이 있다. 물론 이는 매우 중요하고, 의미있는 접근이다. 하지만, 살아가는데 필요한 서비스를 누가 소유·공급·운영하는지에 따라 불평등과 차별이 확대될 수도 있고, 반대로 '필요 권리' 즉 필수적인 서비스에 대한 접근권을 평등하게 보장할 수도 있다. 그런 의미에서 5장에서는 공영화와 민영화에 대한 간략한 개념을 정리한 후, 왜 공공서비스가 중요한지 살펴보고, 이를 위한 핵심적인 과제를 제시하고 있다.

1980년대부터 신자유주의가 확산되면서, 공공서비스 민영화가 광범위하게 이뤄졌다. 하지만 민영화론자들이 내세웠던 효과는 고사하고, 오히려 엄청난 비용부담과 형편없는 서비스 질, 열악한 노동 등 많은 문제점이 나타났다. 더 나아가 2000년대 이후부터 민영화됐던 서비스가 다시 국가와 공공의 소유로 되돌아오는 재공영화가 광범위하게 진행되기 시작했다. 특히 2008년 경제위기와 최근 코로나19 위기에 대응하면서 국가와 공공의 역할 강화와 함께, 불평등 해소를 위한 대안으로 공공서비스의 중요성이 더욱 부각받고 있다.

공공서비스 강화는 살아가는데 필수적인 보편적 필요권리를 보장하면서, 불평등과 빈곤을 줄이고, 청년과 여성을 위한 좋은 일자리를 만들 수 있다. 아울러, 사회가 장기적이고 지속적으로 성장할 수 있도록 도움을 준다. 특히 기후 위기, 감염병 위협, 저출생 고령화와 가족구조 변화 등 새로운 위기에 대응하며 정의로운 전환을 위한 중요한 역할을 수행할 수 있다.

하지만 한국은 공공서비스가 매우 취약하다. 특히, 보건의료, 요양, 보육 등 주요 사회서비스 분야는 민간 주도로 공급구조를 갖고 있고, 민간위탁이나 민간투자사업 비중 역시 여전히 크다. 게다가 공공 소유인 경우라고 하더라도, 단기적인 재무수익 중심으로 운영되면서 민간기업과 크게 다를 바 없는 경우도 많다. 소유구조만 공공으로 전환한다고 공공성이 담보되는 것은 아니다. '공영화'는 단순히 소유구조의 전환을 넘어, 공공의 목표와 이익을 중심으로 민주적인 참여와 통제가 이뤄질 수 있는 제도적 기반까지 포함해야 한다.

제5장에서는 이를 위한 과제로 1) 민간위탁 재공영화 2) 보육, 요양, 의료 등 공공서비스 확충(▶보육, 요양 등 국가책임 통합돌봄 구축-공공주도 공급구조와 지역중심 전달체계로 개편, ▶공공의료와 인력 확충 ▶

국민연금기금을 활용한 공공인프라 투자 ▶국민연금공단의 퇴직연금 사업자 참여 등), 3) 민간투자사업의 공공투자사업 전환 및 개발이익 공공환수 4) 기간산업 국영화를 위한 논의를 제시한다. 그리고, 관료주의와 비효율, 기득권과 부패, 권위주의 등에 포획될 수 있는 위험성을 경계하고, 공공서비스의 민주적인 운영을 위해 5) 노동자와 시민의 실질적인 의사결정 및 제도적 참여보장을 통해 민주적이고 투명한 지배구조 형성을 제안한다.

불평등 해소방안으로서 재산 재분배 정책과 조세정책

제7장에서는 부동산과 조세정책 영역에서의 불평등 문제를 다루고 있다. 경제적 불평등 문제에 있어서 자산 불평등 문제, 특히 부동산 문제를 지적하여야 하는 이유는 한국의 소득 불평등은 자산 불평등에서 유래하고, 자산 불평등은 부동산 불평등에서 유래하기 때문이다. 부의 불평등에 대한 간접적인 척도인 자본을 국민소득으로 나눈 이른바 '피켓티 지수'는 주요 선진국의 500-600%대인데 반하여 한국은 800%대를 기록하고 있으며 상위 1%가 34.1%의 부를 점하고 있다고 한다. 또한, 주기적인 주택을 중심으로 한 부동산 가격 급등은 노동자들의 주거안정을 해칠 뿐만 아니라 이로 인하여 막대한 이익이 발생하기 때문에 다른 경제적 불평등보다 그 심각성이 매우 크다. 그래서 부동산 불평등을 포함한 재산에 대해서는 일반적인 조세, 금융 정책을 넘어서는 특단의 개혁 조치가 필요하다.

재산 재분배를 위하여 1) 국민들의 최소 자산 형성권 보장, 2) 토지 및 주택 소유상한제 도입, 3) 부동산 부유세 도입, 4) 공정임대료 제도 도입, 5) 권리금 최저보장제의 실현, 6) 노동자가 아닌 이해당사자들의 각종 단체 설립 지원 및 권한 부여, 7) 노동자들에게 기업에 대한 우선

매수 특례 인정, 8) 지역주민들에게 개발사업에 관한 참여 및 배당권 인정, 9) 각종 자치조직에 대한 지위 보장, 10) 부채조정 제도의 전면적인 도입 등의 정책을 실행할 것을 검토해 보아야 한다.

조세제도는 재생산영역에서 특히 소득 불평등을 해소하는 주요수단이라고 할 수 있는데 한국의 조세제도는 GDP 대비 그 전체적인 규모가 적고, 특히 소득재분배 기능이 있는 소득세, 사회보장기여금의 규모가 적기 때문에 소득재분배 효과가 미약하다. 이러한 미약학 소득재분배 기능을 제고하기 위하여 전체적으로 소득세 비중을 높이는 개혁조치가 필요하지만 전략적으로 1단계 : 확장적 재정정책으로 빈부격차 완화, 2단계 : 부유층 과세 강화 및 기업 책임 강화, 3단계 : 세제단순화 및 누진적 보편 증세 강화, 4단계 : 체계적인 자산 재분배 정책의 제도화 등의 방향을 모색해 보아야 한다.

세계적으로 시민들은 자신들이 느끼는 삶이 질곡에 대해서 선출된 집단들이 반응하지 않자 분노하고 있다. 이것을 단순한 감정적인 반발이라고 생각해서는 안된다. 노동계 또한 전체 노동자들의 삶을 실질적으로 향상시킬 수 있는 모든 전략과 조치를 강구하고 갱신하여야 할 때이다. 기존의 전통적인 정책 일부 쟁점에 대해서 일정하게 재고할 필요가 있을 뿐만 아니라 조세개혁을 넘어서 사회의 기본적 구조의 하나인 자산의 분배 문제에 대해서도 정면으로 다루어야 할 것으로 생각된다.

시사점

생산영역, 재생산영역, 그리고 부동산을 중심으로 자산영역에서 심화되고 있는 불평등 추세와 정책 대안에 대한 연구 결과, 시사점은 다음과 같다.

첫째, 생산영역, 재생산영역, 그리고 자산영역 불평등은 상호 긴밀하

게 연계·중첩되어 있다는 점에서, 정책 대안 설계에 있어서도 통합적 접근이 강조될 필요가 있다. 임금과 일자리 등 노동시장 불평등은 사회보장제도 사각지대를 확대하고, 사회보장 혜택의 불평등으로 이어진다. 따라서 노동시장 불평등 해소는 사회보장 혜택의 불평등을 축소하는 유력한 계기가 될 수 있다. 역으로 사회보장제도와 공공서비스 확충은 노동시장 불평등을 완화하는 효과를 발휘할 수 있다. 또한, 일자리 보장 국가 책임 강화, 사회보장 및 공공서비스 강화 등을 위해서는 재원 마련이 필수적이라는 점에서, 조세 제도 개혁이 동반되어야 한다.

둘째, 불평등 해소를 위한 대안은 '연대의 원리를 어떻게 확대하고 실현할 것인가'라는 관점에서 설계되고 재정비되어야 할 필요가 있다. 임금·일자리 등 노동시장 불평등 해소는 기업별 교섭을 통한 조합원 임금 최대화 전략에서 벗어나, 초기업적 수준에서 연대의 원리를 실현할 수 있는 제도와 전략을 정비하지 않으면 불가능하다. 초기업교섭·협약 체결을 통해, 고용형태·기업규모·성 등에 상관없이 임금과 노동조건 표준화를 도모하는 연대임금정책이 필요하다. 나아가 조직 노동자와 미조직 노동자 간 격차를 완화하는 정책 수단으로 단체협약 효력확장제도 개선도 연대의 원리를 실현하는 유력한 방안이다. 현행 사회보장제도의 개혁도 사회연대 원리를 기반으로 고용형태 및 고용안정성 정도에 따라 보장성이 차별화되는 문제를 해결할 필요가 있다. 불안전 고용이나 불완전 고용 상태의 노동자들에 대한 사회보험 강제가입, 가입기준 조정, 보험료 지원 등 사회보장제도 보편성 강화 역시 사회 연대의 원리를 실현하는 유력한 방안이다.

셋째, 불평등 해소는 제도적 대안을 정교하게 설계하여 집행하는 것도 필요하지만, 당사자들이 집단적으로 결사하고, 협상·교섭할 수 있는 권리를 보장하는 것이 더욱 중요하다는 점이 강조될 필요가 있다. 임금 불평

등 해소를 위해서는 비정규직 및 불안정 노동자들이 노동조합으로 단결하고 초기업적으로 교섭할 수 있는 권리를 보장해줄 때 유력한 계기를 마련할 수 있으며, 플랫폼 노동을 포함한 비정규직 문제의 해법도 노동자성 인정을 포함한 노동기본권 보장이 가장 효과적인 정책수단이다. 재산 재분배 정책에 있어서도 주민들이 자치적으로 운영하는 각종 자치조직에 대한 지위를 법으로 규정하여, 공유자산을 공동으로 관리하고 결과물을 공동의 목적으로 이용할 수 있도록 보장할 필요가 있다. 노동조합뿐만 아니라 사회 곳곳에 다양한 자치조직의 결성을 촉진하고 불합리한 차별과 불평등에 목소리를 내고, 협상 또는 교섭할 수 있는 권리를 보장하는 것은 불평등 해소의 가장 기본적인 전제이면서 또한 가장 효과적인 정책 수단임이 강조될 필요가 있다. 사회보험이나 공공부조, 사회서비스 등 사회보장 영역에서도 가입자와 수급자가 주요 정책결정과정에 대한 직접 참여 보장을 통해 민주적으로 제도가 운영될 수 있도록 보장해야 한다. 이 과정에서 사회적 연대와 자치를 강화하고 재구성하는 기초가 마련될 수 있다.

넷째, 사회적으로 공론화되고 제시되고 있는 불평등에 대한 다양한 대안에 대해 노동의 관점에서 재해석하고 비판적으로 수용하려는 노력이 강조될 필요가 있다. 예를 들어, 현대화폐이론(MMT)이 제안한 일자리 보장제는 일자리를 시민적 기본권으로 격상시킨 의미가 있지만, 사회적으로 필수적인 일자리를 저임금 잔여적인 일자리로 전락시킬 위험이 있는 등 '나쁜 완전고용 균형'으로 이동할 가능성이 있다. 따라서 일자리에 관한 국가의 책임을 어떻게 강화할 것인가를 노동의 관점에서 재구성하여 제안할 필요가 있다.

다섯째, 불평등은 '이념적이며 정치적인 문제'라는 점에서, 불평등 해소를 위한 주체의 실천이 중요하다. 특히, 노동조합의 역할이 강조될 필

요가 있다. 노동조합이 협소한 조합원의 이익을 넘어 모든 노동자의 이해를 대변하는 사회적 주체로 재정립되어야 한다. 사회연대의 원리를 구현하는 적극적인 주역으로 거듭나야 한다. 임금·일자리 등 노동시장 불평등만이 아니라, 공공서비스·사회보장제도 등 재생산 영역과 자산 영역 불평등에 대해서도 노동조합의 적극적 문제 제기와 실천이 필요하다.

1장

KCTU

서론[1)]

이재훈

Ⅰ. 연구 배경

한국 사회는 불평등 사회다. 특히 1998년 IMF 시기와 2008년 금융위기, 그리고 최근 코로나19 팬데믹을 경험하면서 불평등은 더욱 심화되고 있다.

최근 세계불평등연구소(World Inequality Lab)가 발표한 「세계 불평등 보고서 2022」에 따르면, 한국의 국민소득(약 3만 3천 유로)은 부유한 서유럽 국가와 비슷한 수준이지만, 불평등은 서유럽보다 높고, 미국과 가깝다. 먼저 소득 불평등을 살펴보면, 상위 10%가 절반에 가까운 46.5%를 차지하고 있는 반면(상위 1% 14.7%), 하위 50%는 16.0%만을 차지하고 있다. 상위 10%와 하위 50% 간 소득격차는 14배에 이르며, 상위 1%와 하위 50% 간의 소득 격차는 45.8배다[2)].

부(wealth)의 불평등은 더욱 심각하다. 상위 10%가 전체 부의 58.5%를 차지하고 있는 반면(상위 1%는 25.4%), 하위 50%는 단지 5.6%에

---

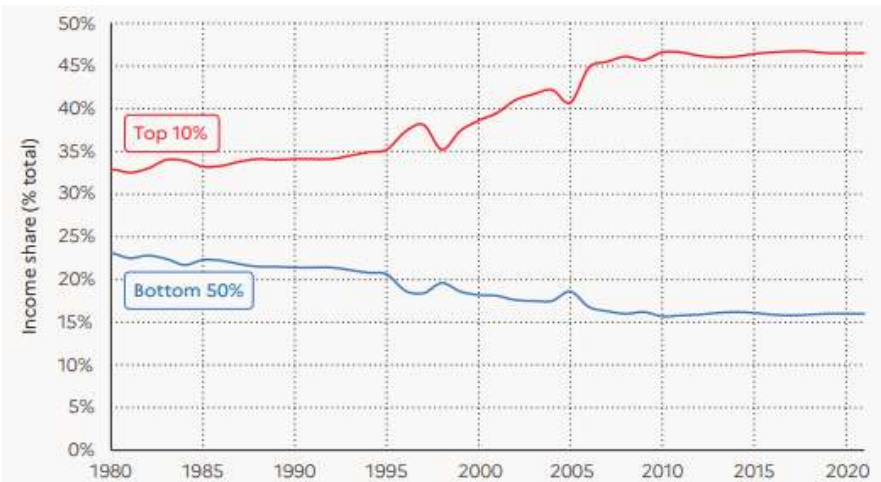
1) 본 연구 발표회에 토론자로 참석해 아낌없이 조언해주신 유형근(부산대 교수), 이규용(한국노동연구원 고용영향평가센터 소장), 양난주(대구대 교수), 정세은(충남대 교수)께 감사드린다.

2) PPP(유로) 환산기준, 상위 10%의 평균소득은 153,200€이고, 하위 50%는 10,600€로 약 14배의 격차를 보인다. 상위 1%(485,200€)와 하위 50%의 소득격차는 45.8배다.

불과하다. 특히 상위 10%와 하위 50% 간 격차는 52배에 달하며, 상위 1%와 하위 50%는 무려 226.3배에 이를 정도다[3].

'세계 불평등 보고서 2022'에 담긴 한국 사례가 보여주는 중요한 함의는 단지 소득과 재산 불평등이 심각하다는 것뿐 아니라, 이러한 불평등의 추세가 더욱 확대되는 경향을 보인다는 점이다.

[그림 1-1] 한국의 상위 10%와 하위 50%간 소득분배(1990-2021)



* 상위10% 소득비중은 2021년 46%. 소득은 연금과 실업보험 급여 이후, 소득세 부과 이전 측정
* 자료 : 세계 불평등 보고서(2021:229), wir2022.wid.world/methodology

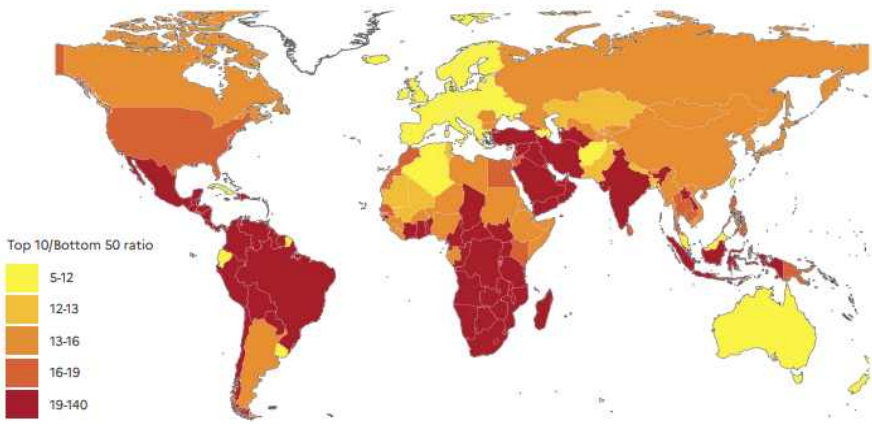
위의 [그림 1-1]에서 보듯이, 1998년 IMF 시기를 분기점으로 소득분배가 더욱 악화되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 1990년대 이후 상위 10%의 소득 점유율은 35%에서 45%로 증가했고, 하위 50%는 21%

3) PPP(유로) 환산 기준, 상위 10%의 평균 재산은 1,051,300€이지만, 하위 50%는 20,200€에 불과하다.

에서 16%로 떨어졌다. 재산 불평등 역시 중국보다 2배, 인도보다 8배 이상 높은데, 중산층과 서민층이 차지하는 비중은 감소하고, 상위 10%에게 돌아가는 불평등이 최근 30년 사이 더욱 높아졌다(Wir 2022).

또 다른 함의는 불평등 심화가 한국뿐 아니라 전 세계적인 차원에서 심화되고 있는데, 각 국가마다 양상과 정도는 다르게 나타난다는 점이다. 불평등은 자본주의가 작동하는 원리상 내재해 있지만, 아래 [그림]에서 보듯이, 국가마다 다양한 제도적 장치에 따라 다양한 편차를 보이고 있다.

[그림 1-2] 세계의 상위10%와 하위 50%의 소득격차(2021년)



* 브라질은 상위 10%가 하위 50%의 29배이며, 프랑스는 7배(한국은 14배)
* 자료 : 세계 불평등 보고서(2021:32), wir2022.wid.world/methodology

2020년 옥스팜(OXFAM)에서 발행한 「불평등 해소 실천지표(The Commitment Reducing Inequality Index 2020)」는 불평등의 수준은 곧 사회·제도적 차이의 결과라는 점을 잘 보여준다. 옥스팜은 세계 158개국을 대상으로 각 국가가 불평등 해소를 위해 얼마나 노력하고 있는

지를 지표(CRI)로 측정해 순위를 매겼다. CRI 지표는 공공서비스, 조세제도, 그리고 노동권과 임금 등 크게 3가지 영역으로 구성해 각 정부의 정책을 측정한 것이다[4].

CRI 지표에 따르면(아래 표 〈1-1〉), 한국은 OECD 35개국 가운데 33위로 거의 꼴찌수준으로, 멕시코와 터키보다 앞설 뿐이다. 공공서비스와 노동권은 0.54점으로 세계 54위이며, 조세는 0.65점으로 43위다.

이대로 방치하면 한국사회는 더욱 불평등한 사회가 될 것이다. Braconier 외(2014)가 추정한 중장기 소득 불평등 전망 보고서에서도 2010년 대비 2060년 한국의 소득 불평등(10분위수 배율)은 OECD 평균 4.6배보다 더 높은 약 6.5배가 될 것으로 전망하며, 2010년 4.8배보다 더 높아지는 것으로 추정했다[5].

불평등은 단순히 소득 격차만을 의미하는 것이 아니라, 다차원적인 차별과 배제를 의미한다. 스웨덴 사회학자인 테르본(2014)은 불평등 심화는 소득과 부, 그리고 교육과 권력이라는 자원뿐 아니라 건강, 자유와 존엄, 존중 그리고 사회활동 참여, 인간으로서의 역량을 손상시키는 실존적 문제라고 지적한다[6]. 불평등과 인간다운 삶의 권리는 공존할 수 없다. 부동산과 주식 투기 광풍, 부모의 능력주의가 자녀의 학력주의로 세습되는 이면에도 불평등이 자리잡고 있다.

---

4) 공공서비스는 교육, 보건의료, 사회보장 지출 비율을 정책지표로 하고 있으며, 조세는 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등의 누진적 조세구조, 노동권과 임금은 노동권, 여성인권, 최저임금을 정책지표로, 실업과 고용취약성을 실행지표로로 삼았다. 이와 함께 공공서비스, 조세, 임금이 불평등에 미치는 영향(지니계수)을을 영향지표로 고려했다.

5) Henrik Braconier, Nicoletti, G. and B. Westmore. 2014. “Policies challenges for the Next 50 Years”, OECD Economics Department Policy Papers, No 9, OECD Publishing.

6) 테르본, 예란. 2014. 『불평등의 킬링필드』. 문예춘추사.

〈표 1-1〉 OECD 국가의 불평등해소 노력 점수와 순위

(CRI, 2020년 기준)

	공공서비스		조세		노동		전체 점수	OECD 순위
	점수	순위	점수	순위	점수	순위		
노르웨이	0.82	14	0.74	21	1	1	1	1
덴마크	0.83	8	0.72	28	0.99	2	0.99	2
독일	0.83	5	0.78	17	0.92	11	0.99	3
벨기에	0.83	7	0.7	37	0.94	8	0.96	4
핀란드	0.87	2	0.63	61	0.97	4	0.96	5
캐나다	0.75	26	0.82	8	0.88	20	0.96	6
프랑스	0.86	3	0.66	47	0.91	16	0.95	7
뉴질랜드	0.77	21	0.81	11	0.81	34	0.93	8
오스트리아	0.83	10	0.65	50	0.9	18	0.92	9
스웨덴	0.83	11	0.58	78	0.95	7	0.91	10
아일랜드	0.84	4	0.59	72	0.9	17	0.9	11
슬로베니아	0.83	6	0.52	97	0.97	5	0.9	12
폴란드	1	1	0.45	115	0.87	23	0.9	13
아이슬랜드	0.76	25	0.6	67	0.96	6	0.9	14
일본	0.83	9	0.64	52	0.84	32	0.89	15
호주	0.73	30	0.82	7	0.75	43	0.89	16
이스라엘	0.7	33	0.68	41	0.92	13	0.89	17
룩셈부르크	0.76	23	0.56	82	0.93	10	0.87	18
영국	0.82	13	0.58	80	0.83	33	0.86	19
네덜란드	0.81	15	0.53	93	0.88	21	0.85	20
체코	0.82	12	0.45	114	0.93	9	0.85	21
이탈리아	0.77	18	0.57	81	0.84	31	0.84	22
미국	0.8	16	0.58	76	0.79	37	0.84	23
포르투갈	0.74	28	0.58	77	0.85	30	0.83	24
스페인	0.77	22	0.6	66	0.8	36	0.83	25
에스토니아	0.74	27	0.49	103	0.87	22	0.8	26
슬로바키아	0.77	20	0.34	140	0.99	3	0.8	27
칠레	0.66	37	0.71	36	0.68	47	0.78	28
헝가리	0.7	32	0.39	129	0.91	15	0.76	29
스위스	0.66	36	0.43	119	0.88	19	0.75	30
라트비아	0.66	38	0.36	136	0.86	27	0.71	31
그리스	0.68	35	0.43	121	0.77	40	0.71	32
한국	0.54	54	0.68	43	0.65	54	0.7	33
멕시코	0.48	68	0.56	83	0.53	89	0.58	34
터키	0.4	82	0.46	110	0.6	70	0.53	35

* 자료 : OXFAM, CRI지표(2020)에서 정리

그렇다면 불평등은 어떻게 넘어설 수 있을까. 피케티(2014:32)는 「21세기 자본」에서 “부의 분배는 언제나 매우 정치적인 것”이며 “순전히 경제적인 메커니즘으로 환원할 수 없다”라고 말한다. 불평등에 대한 경제결정론을 부정하면서, 이념적이고 정치적인 문제로서의 불평등을 강조한 것이다. 이런 맥락에서 이 연구는 자본에 대항해 불평등을 해소하고, 보다 평등한 사회를 위한 실천적 과제와 ‘주체로서의 노동’에 초점을 맞춘다. 노동계급의 집합적 조직인 노동조합은 자본주의의 역학관계에서 자본수익률이 경제성장률을 초과하는(“r 〉 g”) 자본 우위의 축적을 교정할 수 있는 핵심적인 정치 주체이자, 사회 세력이다. ‘불평등을 어떻게 넘어설 것인가’라는 질문에 대한 해답은 곧 ‘노동운동은 무엇을 할 것인가’에 대한 가치지향과 과제에서 찾을 수 있다.

1987년 노동자 대투쟁을 통해 성장한 한국의 노동운동은 임금 불평등과 가구소득 불평등을 약화시키는 역할을 했다(신광영 2013; 이병희 2017). 하지만 신자유주의가 확산되면서, 노동은 유연화되고 다양한 형태로 분할됐다. ‘조직된 노동’은 움츠러들었고 자본의 전략에 효과적으로 대응하지 못했다. 노동계급이 균열된 상황에서, 전통적인 기업별 체제의 임금투쟁은 오히려 임금 불평등을 확대시킨다. “평등 사회”를 앞당기기 위해 출범했던 전노협(전국노동조합협의회, 1990-1995)부터 지금의 민주노총에 이르기까지 30여 년이 지났지만, 한국 사회는 오히려 더욱 불평등해진 역설적인 상황에 놓여있다.

자본과 노동 간 불평등이 가장 극심하게 나타나며, 이는 곧 체제의 문제다. 그럼에도, 전통적인 계급 균열과 계급 정치가 미발달돼 있고, 노동 내 분할이 심한 한국적 상황에서는 자본에 대한 효과적인 계급적 대응을 위해서라도 노동 내 불평등을 간과해서는 안된다.

또한 ‘다차원적 불평등이 체계화’(전병유·신진욱 2016)된 복합적인 불

평등 구조라는 점을 감안한다면, 다양한 영역의 '사회 불평등'에 맞서는 사회운동으로서의 세력화와 이를 위한 연대는 그만큼 노동운동에서 중요한 위상을 차지하게 된다.

특히 구조적이고 장기적인 저성장의 고착화와 디지털 경제와 플랫폼 노동, 자동화 등 산업구조의 개편, 급격한 인구학적 변화, 그리고 기후위기와 감염병 등 새로운 사회적 위기와 도전들에 노동이 어떻게 대응하느냐에 따라, 불평등의 양상 역시 달라질 수 있다.

Ⅱ. 연구 구성

현재의 심각한 불평등 구조는 생산영역과 재생산영역을 아우르는 다차원적인 불평등이다. 따라서 이에 대응하는 해법 역시 노동정책뿐 아니라, 경제·산업정책과 사회정책, 조세정책 등을 포괄하는 종합적인 정책 패키지가 필요하다. '종합적'이라는 의미는 단순 개별정책의 총합을 의미하는 것이 아니라, 다양한 불평등이 상호작용하는 구조적 메커니즘에 대한 분석을 통해 이를 관통하는 핵심적인 대안 정책을 유기적으로 구성하는 것을 의미한다. 비록 이 보고서에서 모든 영역과 과제를 다루며 그 수준까지 진행되지는 못했지만, 서설적 차원에서 진행된 일종의 레이어링(layering) 과정으로서의 의미를 갖는다.

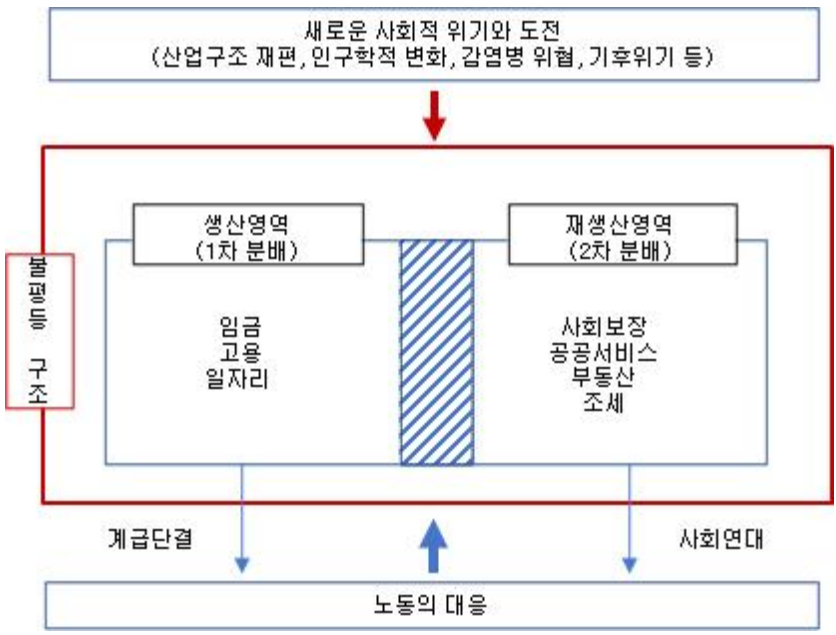
다음의 연구구성 개념도([그림 1-3])에서 보듯이, 생산영역과 재생산영역은 자본주의에 내재한 불평등 구조의 영향을 받으면서, 동시에 새로운 사회적 변화와 위기, 도전들에도 많은 영향을 받게 된다. 또한, 각 영역이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 중첩되기도 하고 상호침투적인 관계를 형성한다(ex. 불안정 노동자와 사회보험). 생산영역과 재생산영역에서 제시하고 있는 정책 과제는 불평등을 해소하는 경제적 효과라는 점에서 일차적인 의미를 갖는다.

하지만 더욱 중요한 것은 이러한 정책(노력)의 결과가 계급 단결과 사회 연대라는 정치적 효과를 통해 불평등 구조에 맞설 수 있는 사회 역량과 세력을 강화한다는 점이다. 그런 의미에서, 제시된 정책 과제는 노동운동이 자신의 실천적 과제로 삼을 때야 비로소 진정한 대안으로서의 위상을 가질 수 있다.

노동조합의 약화는 불평등이 확대되는 원인이지만, 노동조합의 강화 자체가 곧 불평등의 완화로 이어지는 것은 아니다. 어떤 가치와 지향을

갖고, 무엇을 위해 얼마나 실천하는지가 중요하다. 생산영역과 재생산영역을 종횡하면서, 계급적 단결과 사회적 연대를 위한 정책과 실천이 곧 사회 불평등을 해소하는 척도가 될 것이다.

[그림 1-3] 연구구성 개념도



불평등을 해소하고, 불평등 구조에 대응하는 사회적 힘과 연대를 강화하기 위해 이 보고서에서는 임금과 고용, 일자리 보장뿐 아니라, 보편적 사회보장과 공공서비스 확충, 그리고 조세 영역의 정책 과제를 다룬다.

연구의 범위는 크게 생산영역(1차 분배)과 재생산영역(2차 분배)으로 나눠 불평등을 해소하기 위한 정책 대안을 제시한다. 먼저, 생산영역은 '임금 불평등과 연대임금'(이창근), '일자리 불평등 해소를 위한 불안정

노동 규제와 권리보장 강화'(김직수), 그리고 '일자리 보장을 위한 국가 책임 강화'(나원준)로 구성돼 있고, 재생산영역은 '불평등 해소를 위한 사회보장제도 보편성 강화'(김진석), '공공서비스와 민주적 소유'(이재훈), 그리고 '조세와 부동산 정책 개혁 과제'(김정진)로 구성됐다. 그리고 결론에서는 각 영역별 정책 대안을 전체적으로 정리하면서, 실천적 함의를 제시하고자 한다.

2장

KCTU

임금 불평등과 연대임금 정책

이창근

Ⅰ. 서론

본 장은 한국의 임금 불평등 추세와 특징을 살펴보고, 정책 대안으로 연대임금정책 제시를 목적으로 한다.

먼저 본문에서 다루는 임금 불평등의 의미와 맥락을 구체화하기 위해서는 상위의 개념인 '소득'과 '소득 불평등'을 명확히 이해할 필요가 있다.

첫째, 일반적으로 '(시장)소득'은 원천(source)에 따라 노동소득, 자본소득, 경상이전소득, 비경상소득으로 구분한다. 노동소득은 임금 소득을 말하며, 자본소득은 사업소득(개인 이윤), 재산소득(이자, 배당, 임대료), 자본이득을 포함한다. 자본이득(capital gain)은 주식, 부동산 등 자산의 가격변동으로부터 생긴 소득으로, 국세통계에서는 양도소득에 해당한다(홍민기, 2015:3). 경상이전소득은 사회보험 수혜금 등 공적이전소득을 의미하며, 비경상소득은 비정기적인 소득을 말한다. 다만, 동일한 비정기적 소득이라 하더라도 자산을 변동시키는 수입은 자산증가로 처리한다. 자산증가는 소득과 별개 개념으로 부동산, 현금 등의 재산이 늘어난 것을 의미한다.[7)]

---

7) 일시금으로 받은 보험금, 연금, 퇴직금 등은 자산증가로 구분된다. 출처: 통계청.

〈표 2-1〉 소득의 구분과 정의

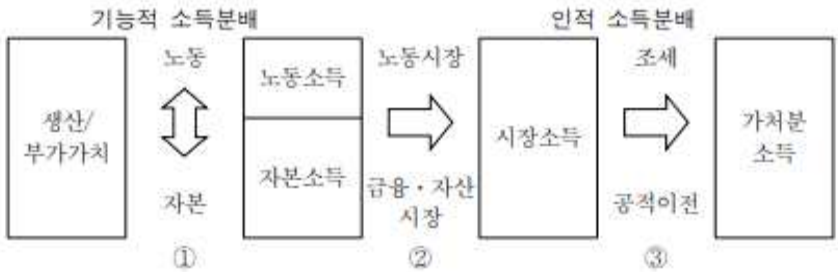
소득구분		정의	항목
노동소득 Labor Income		노동을 제공한 대가로 받은 모든 현금과 현물	임금, 상여금 및 수당, 수수료 및 봉사료, 수익분배금, 유급휴가 등
자본소득 Capital Income	사업소득 Business Income	비법인기업의 주인이 해당 사업체를 운영하여 얻은 순수입	개인 이윤
	재산소득 Property Income	소유한 재산을 타인이 사용한 대가로 받은 순수입	임대소득(토지), 이자소득, 배당소득, 상표 사용료/인세/사용료 등
	자본이득 Capital Gain	주식, 부동산 등 자산의 가격변동으로부터 생긴 소득	양도소득
경상이전소득		정부, 비영리단체, 다른 가구에서 이전받은 현금과 재화, 서비스	사회보험 수혜금(공적연금, 사회보험금), 사회부조 수혜금(기초연금, 장애인수당, 참전요사수당), 비영리단체로부터의 경상이전, 다른 가구로부터의 경상이전
비경상소득		비정기적인 소득 중 자산변동을 수반하지 않는 소득	경조소득, 복권당첨금 등 기타 비경상소득

자료: 통계청, 홍민기(2015:4)를 바탕으로 필자 재구성.

둘째, 소득 불평등이 발생하는 메커니즘과 영역에 따라 세 가지 차원으로 구분될 수 있다(이병희 외, 2015; 홍민기(2021). 첫째, 생산을 통해 창출된 부가가치가 생산요소, 즉 노동과 자본 간 분배 과정(①)에서 발생하는 불평등이다. 둘째, 노동소득과 자본소득이 노동시장 또는 금융·자산시장에서 개인 또는 가구별로 소득이 분배되는 과정(②)에서 발생하는 불평등이다. 셋째, 조세 및 공적 이전을 통해 재분배가 이루어지는 과정(③)에서 발생하는 불평등이다(이병희 외, 2015:7~8; 홍민기, 2021:4).

http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/income_cp/2/5/index.static

[그림 2-1] 소득분배의 세 가지 차원



자료: Lee and Rusconi(2014), 이병희 외(2015:8)에서 재인용.

본 장에서는 소득 불평등의 두 번째 차원 중 노동(시장)소득, 특히 임금 불평등에 초점을 맞추도록 한다. 가구소득 불평등 증가의 75%는 임금 불평등 확대에 기인한다고 한다(OECD, 2011:25; 성재민, 2014에서 재인용). 또한, 선진국에서 소득 불평등이 확대된 주요 원인은 노동소득 불평등이 증가했기 때문이다(Gottschack and Smeeding, 1997; Blau and Kahn, 2009; 최경수, 2013:42에서 재인용). 최경수(2013:4)에 따르면, 우리나라 소득 불평등 확대도 거의 노동소득 불평등에서 기인했으며, 사업소득과 재산소득의 기여도는 미미하게 나타났다고 한다. 이처럼 노동시장 임금 불평등은 소득 불평등 확대의 주요 요인이라는 점에서, 불평등 추세 파악과 대안 마련에 있어서 핵심 연구 영역이라고 할 수 있다.

이하 본문에서는 먼저 노동시장 내부 임금 불평등 현황에 근원적으로 영향을 미치는 노동과 자본 간 소득분배 현황을 살펴본다(제2절). 다음으로 제3절에서는 주요 지표를 중심으로 임금 불평등의 추세와 특징을 검토한다. 마지막으로 제4절에서는 임금 불평등 해소를 위한 정책 방향

으로 연대임금을 제안하고, 세부 정책 내용을 탐색한다.

Ⅱ. 노동소득분배율 추세와 특징

노동소득분배율은 생산을 통해 창출된 부가가치가 생산요소 간 어떻게 분배되는지를 파악할 수 있는 지표다. 노동소득분배율이 노동시장 임금 불평등에 어떠한 영향을 미치는지는 단순하지 않다. 경제 전체의 노동소득분배율 하락이 곧바로 개인 간 임금 불평등 증가로 이어지는 것은 아니다(이병희, 2015:12). 하지만 경험적으로는 두 현상 사이에 뚜렷한 반비례 관계가 관찰된다고 한다(최경수, 2013:2). 이는 노동소득분배율을 하락시킨 요인이 소득 불평등도 확대시켰을 가능성이 높다는 점을 시사한다. 요약하면, 노동소득분배율 하락은 대체로 소득 불평등을 증가시키는 경향이 있지만, 어느 정도 영향을 미칠지는 실증분석을 통해 규명되어야 할 과제다(이병희, 2015:12).

1. 노동소득분배율 정의와 측정

노동소득분배율은 생산을 통해 창출된 부가가치 중 노동에 대한 보상으로 분배되는 비율을 의미한다. 한국은행이 공표하는 노동소득분배율 통계는 국민계정에서 '피용자 보수'를 '피용자 보수 + 영업잉여'로 나눈 값으로 측정한다. 여기서 자영업자 소득을 어떻게 볼 것인가에 대한 쟁점이 있다. 현행 국민계정에서는 자영업자 소득이 전부 개인영업잉여 항목에 포함되어 있다. 따라서 자영업자 소득을 모두 이윤으로 간주할 것인가, 소득 일부를 임금으로 간주할 것인가에 따라 노동소득분배율 측정

결과가 달라진다(홍민기, 2021:2). 자영업자 소득 처리와 관련하여, 홍민기(2021:4)는 두 가지 보정 방식을 제안한다. 하나는 자영업자 소득 중 노동소득이 차지하는 비중이 경제 전체 노동소득분배율과 같다고 가정하는 방식이고, 다른 하나는 자영업자 소득 중 2/3를 노동소득으로, 1/3을 자본 이윤으로 간주하는 방식이다. 다만 OECD 등 국제기구에서 사용하는 방식, 즉 자영업자 임금소득이 평균적으로 임금 노동자 임금소득과 동일하다고 간주하는 방식은 한국처럼 자영업자가 영세하여 임금노동자 소득보다 낮은 경우는 적용하기 어렵다고 평가한다(홍민기, 2021:4). 노동소득분배율을 실제보다 과대평가하여 추이를 왜곡할 수 있기 때문이다.

2. 노동소득분배율 추세와 변화 요인[8)]

노동소득분배율 추세를 시기별로 구분해서 살펴보면, 아래와 같은 특징이 발견된다.

첫째, 자영업자 소득 전부를 개인영업잉여로 간주하는 한국은행 방식으로 측정한 노동소득분배율은 1997년 IMF 경제·외환위기 이후 하락하다, 2000년 이후 추세적으로 증가하였다. 특히, 2008년 글로벌 금융위기 이후 상승 폭이 큰 것으로 나타났다. 2000년대에는 58.1%(2000년)에서 61.2%(2009년)로 3.1%p 증가했는데, 2010년대에는 58.9%(2010년)에서 67.5%(2020년)로 8.6%p 증가했다.[9)]

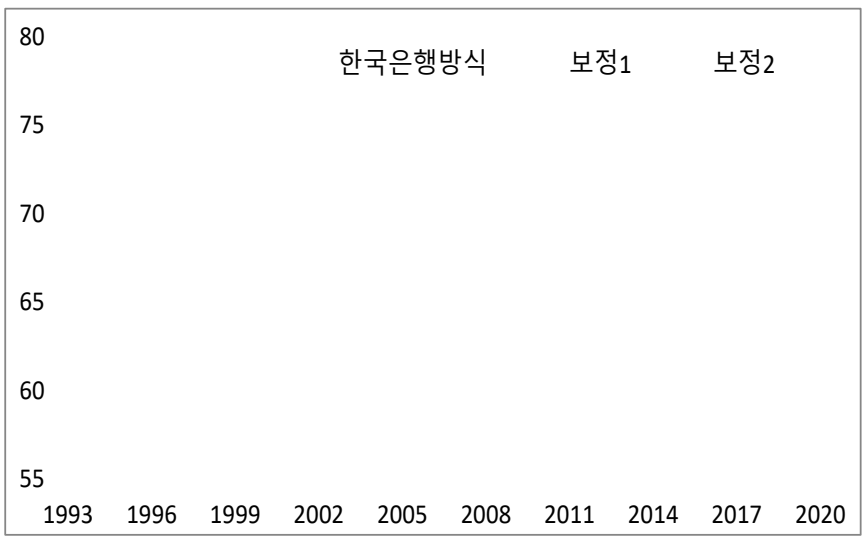
---

8) 본 절의 내용은 홍민기·임용빈(2021)을 바탕으로 재구성했음을 밝힌다. 홍민기·임용빈(2021), 『노동소득분배율 증감 요인분석』, 소득주도성장특별위원회 보고서.

9) 2009년과 2010년 사이의 급격한 변화는 2010년 국민계정 측정방법이 달라져서 나타난 결과로 해석에 주의해야 한다.

둘째, 자영업자 소득 일부를 노동소득으로 간주하여 측정한 보정 노동소득분배율의 경우, 1997년 IMF 경제·외환위기 이후 추세적으로 하락하다, 2008년 글로벌 금융위기 이후 상승하는 추세로 나타났다. 대체로 2000년대에는 감소하였지만, 2010년대에는 증가하였다고 볼 수 있다. 보정2 노동소득 분배율의 경우, 2000년 72.3%에서 2009년 69.7%로 2.6%p 줄어들었는데, 2010년대에 들어서는 같은 시기 동안 66.6%에서 72.6%로 6.0%p 증가했다.

[그림 2-2] 노동소득분배율 추세



자료:국민계정, 보정1,2는 홍민기·임용빈(2021)

노동소득분배율 추세 변화에 영향을 미치는 주요 요인은 피용자 보수와 법인 이윤 비중 및 증가율 격차인 것으로 평가된다.

2000~2010년 사이에 피용자 보수는 연평균 7.6%, 법인 이윤은 연평

균 10.6% 증가하였다. 하지만, 같은 기간 자영업자 소득(개인영업잉여)은 연평균 1.1% 증가에 그쳐, 법인 이윤 증가율을 상당 부분 상쇄했다. 그 결과 한국은행 방식으로 측정한 노동소득 분배율은 정체됐다. 하지만 자영업자 소득을 모두 자본이윤으로 간주하지 않고, 일부를 노동소득으로 나눠서 측정하면 피용자 보수 증가율을 더 크게 상쇄시킨다. 따라서 보정 노동소득분배율은 감소하는 것으로 나타난다.

한편, 2010~2020년 사이에 피용자 보수와 법인 이윤 증가율 격차는 이전 시기보다 크게 나타났다. 피용자 보수는 연평균 5.0% 증가했는데, 법인 이윤은 연평균 1.1% 증가에 그쳤다. 자영업자 소득(개인영업잉여)은 연평균 0.6% 감소하였다. 2000년대에 비해 피용자 보수 증가율이 다소 떨어졌지만, 법인 이윤 증가율은 더 크게 감소함에 따라, 노동소득분배율은 증가하였다. 특히 2000년대에는 수출 증가, 특히 대중국 수출 증가로 법인 이윤이 크게 증가한 반면, 2010년대에는 무역 증가율이 감소하면서 대기업 이윤 증가율이 낮아지면서, 전체적으로 법인 이윤 증가율이 떨어졌다. 그 결과 노동소득분배율 증가로 나타났다.

〈표 2-2〉 주체별 소득의 연평균 증가율 : 10년 단위(%)

시기	피용자 보수	개인 영업잉여	법인 이윤	금융 이윤
2000~2010	7.6	1.1	10.6	12.3
2010~2020	5.0	-0.6	1.1	3.1

출처: 홍민기·임용빈(2021:10)

2000년대 이후 노동소득분배율 추세 변화에 피용자 보수 증가가 주요 요인으로 영향을 미쳤는데, 이를 좀 더 구체적으로 분석하면 1인당 임금 증가가 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 피용자 보수가 증가하기 위해

서는 임금 노동자 수가 늘어나거나 1인당 임금액이 증가해야 한다. 피용자 보수를 분해한 결과에 따르면, 전체적으로 피용자 보수 증가에는 1인당 임금 증가가 더 큰 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

1인당 임금 증가 기여분은 2000년대 전반기 70.7%, 2000년대 후반기 67.0%였다가 2010년대 전반기에는 53.7%로 크게 감소하였다. 그 이후 2015년 이후 피용자 보수 증가 가운데 임금 증가가 차지하는 비중은 77.0%로 매우 높아졌다. 이 시기에 15~64세 생산가능인구의 정체 및 감소에 따라 임금노동자 증가율은 연평균 0.9%에 그쳤지만 임금은 3.2% 증가하였다. 2016년 이후 노동소득 분배율의 증가에 일인당 임금의 증가가 크게 기여했다.

〈표 2-3〉 피용자 보수 분해: 노동자 수와 임금의 연평균 증가율(%)

시기	임금노동자 수	1인당 임금	피용자보수 중 임금증가 기여분(%)
2000~2005	2.6	6.3	70.7
2005~2010	2.2	4.6	67.0
2010~2015	2.7	3.2	53.7
2015~2020	0.9	3.2	77.0

출처: 홍민기·임용빈(2021:12)

Ⅲ. 임금 불평등 추세와 특징

본 절에서는 크게 두 부분으로 나눠서 임금 불평등 추세와 특징을 살펴본다. 먼저 주요 지표를 중심으로 임금 불평등의 전반적 추세를 살펴보고, 다음으로 한국 노동시장의 대표적인 분절 요인별로 임금 불평등 추세와 현황을 검토하도록 한다. 임금 불평등의 전반적 추세를 파악하는 주요 지표로는 OECD가 국가 간 임금 비교에 많이 활용하고 있는 △ 저임금 비중(Low Pay Incidence) △ 백분위율(P50/P10, P90/P10, P90/P50), 그리고 토마 피케티(Thomas Piketty)가 제기한 이후 중요한 불평등 지표로 공감대를 얻고 있는 △ 최상위 임금집단(1%, 10%)의 임금 비중을 활용하도록 한다. 요인별 불평등 추세는 한국 노동시장의 대표적 분절 요인으로 평가되는 고용형태(정규직-비정규직), 기업규모(대기업-중소기업), 성별(남-녀)을 중심으로 살펴본다. 다만 임금 불평등 추세를 파악하고 측정할 수 있는 주요 지표로 무엇을 활용할 것인지도 그 자체로 논쟁적이라는 점에서, 각 지표의 한계를 고려해야 한다.

1. 전체 불평등 추세와 특징

임금 불평등의 전반적인 추세를 △ 저임금 비중 △ 백분위율 △ 최상위 임금집단이 차지하고 있는 임금 비중 등 주요 지표를 통해 살펴보도록 한다.

1) 저임금 노동자 비중

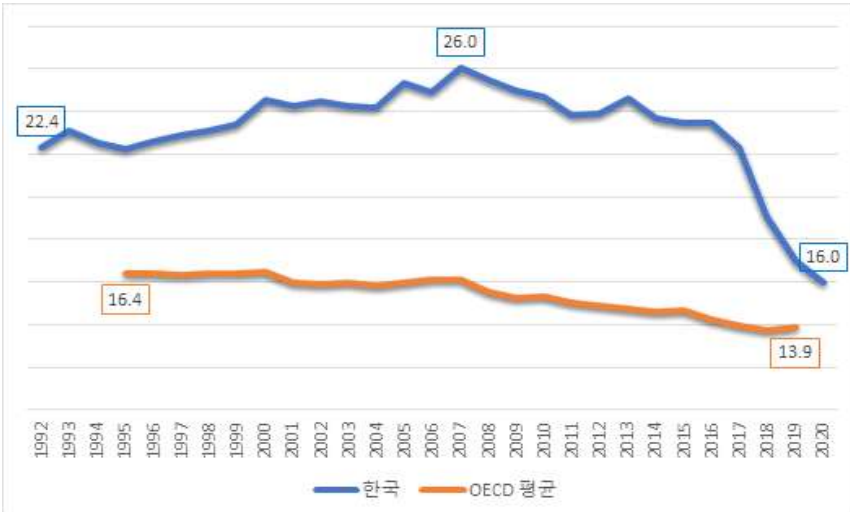
저임금은 국제적으로 '중위임금(median wage) 2/3 미만'으로 정의하

는 것이 일반적이다. 유럽연합 저임금고용연구네트워크(EU Low Wage Employment Research Network)는 '임금 노동자 중위임금 3분의 2 미만'을 저임금 계층, '중위임금 3분의 2 이상 2분의 3 미만'을 중간임금 계층, '중위임금 2분의 3 이상'을 고임금 계층으로 정의한다(김유선, 2021:18). 다만 시간당 임금을 기준으로 하는지 월 임금을 기준으로 하는지에 대해서는 쟁점이 있다. 성재민·안정화(2016:4~5)에 따르면, 시간당 임금은 임금이 노동의 가격이라고 할 때 단위 투입당 가격을 비교적 잘 보여주고, 월 임금은 생활 수준을 잘 보여주는 장점이 있다고 평가한다. 한편 전일제 노동자만을 대상으로 할지 시간제 노동자까지 포함할지도 논쟁적이다. 시간제 노동자가 늘어나면 월 임금 기준으로 저임금 비중이 증가할 가능성이 높다. 노동시간이 짧아서 시간당 임금이 높더라도 월 임금은 낮을 수 있기 때문이다. 시간제 노동을 개인의 자발성에 초점을 맞추면 전일제 노동자만을 대상으로 하는 것이 적절하겠지만, 비자발성에 초점을 맞추면 시간제 노동자까지 포함하는 것이 더 적절할 수 있다. OECD는 전일제 노동자 시간당 임금을 기준으로 저임금 비중을 측정하고 있다. 본 장에서는 시간제 노동자까지 포함한 모든 노동자의 임금을 기준으로 저임금 비중 추이를 살펴보도록 한다. 한국에서 늘어나고 있는 초단시간 및 단시간 노동의 상당 부분은 주휴수당, 연차 유급휴가 등 근로기준법 일부 조항 등이 적용되지 않고, 최저임금 인상에 따른 사용자의 비용 절감을 위한 탈법적인 강제적 노동시간단축 조치 등과 관련이 있기 때문이다.

먼저 OECD 통계에 따르면, 한국 저임금 비중은 1992년 이후 추세적으로 증가하다가 2007년 26.0%를 기점으로 추세적으로 하락하고 있다. 하지만 2020년 현재 16%로 OECD 평균(13.9%)보다 여전히 높다. 또한, OECD 통계는 민간부문 5인 이상 사업체 상용직 노동자를 대상으

로 측정한 수치라는 점에서, 해석에 유의할 필요가 있다.

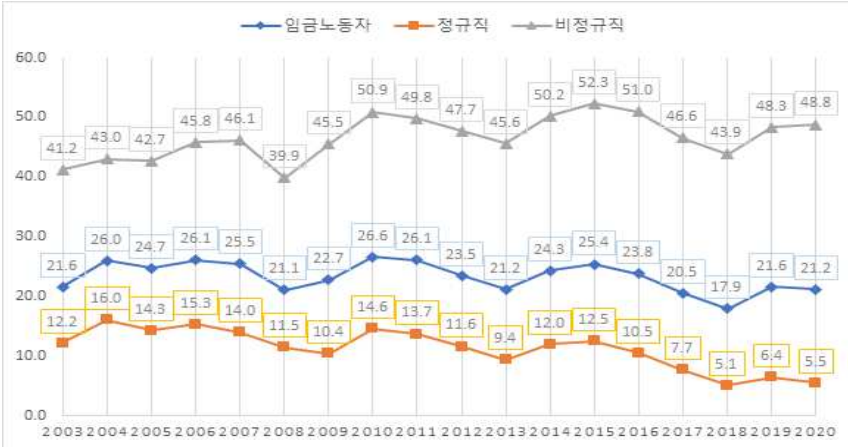
[그림 2-3] 저임금 노동자 비중 추이(단위: %)



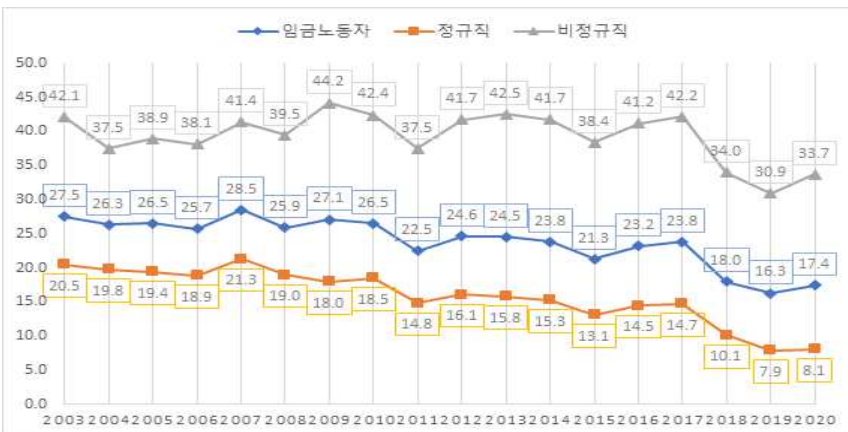
자료: OECD Statistics 자료 바탕으로 필자 작성. 2021.12.28. 데이터 추출.

따라서 저임금 노동자 비중을 좀 더 구체적으로 파악하기 위해서는 정규직과 비정규직, 월 임금 기준과 시간당 임금 기준 등 다양한 측면에서 추세를 살펴볼 필요가 있다.

[그림 2-4] 월 평균임금 기준 저임금 비중(단위:%)



[그림 2-5] 시간당 임금 기준 저임금 비중(단위:%)

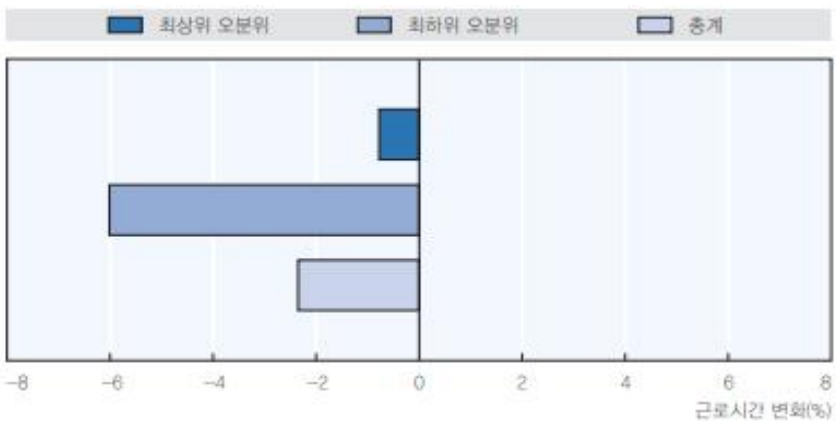


출처: 한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계.
자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사. 이창근(2021)

저임금 노동자 비중은 정규직과 비정규직 간 차이가 크다. 정규직 저임금 노동자 비중은 월 임금과 시간당 임금 기준 모두 줄어들었다. 특히 시간당 임금 기준 정규직 저임금 노동자 비중은 2003년 20.5%에서 2020년 8.1%로 큰 폭(12.4%포인트)으로 감소했다. 하지만, 비정규직 저임금 노동자 비중은 2020년 현재 48.8%(월 임금), 33.7%(시간당 임금)로 2명 중 1명 또는 3명 중 1명 수준이다. 더욱이 월 임금 기준으로는 비정규직 저임금 노동자 비중이 2003년 41.2%에서 2020년 48.8%로 오히려 7.6%포인트 증가했다. 이는 비정규직 노동자 노동시간이 줄어들면서 발생한 결과로 평가된다.

[그림 2-6] 저임금 노동자의 노동시간이 더 많이 감소

상위와 하위 20% 소득자의 연간 노동시간 추세, OECD 평균, 1980년 중반~ 2000년대 중반



출처:OECD(2011:37)

국제적으로도 고임금 노동자와 저임금 노동자 간 노동시간 격차가 임금 불평등 증가에 영향을 미친 것으로 보고되고 있다(OECD, 2011:36~37). 즉, 노동시간 변화가 임금 소득 분포에 따라 차별적으로 나타나

고 있다. OECD(2011)에 따르면, 1인당 연평균 노동시간은 1990년 후반과 2008년 사이 대부분의 OECD 국가에서 약간 감소했다. 그런데, 고임금 노동자보다 저임금 노동자의 노동시간이 더 많이 줄어들었고, 이 결과 임금 격차가 더 심화된 것으로 나타났다(OECD, 2011:36). 시간당 임금 격차는 여전히 대부분 국가에서 임금 불평등의 평균 55~63%를 설명하는 주요 요인이지만, 시간이 지나면서 노동시간 변화 추세가 더 주도적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(OECD, 2011:37).

요약하면 시간당 임금 기준으로 한국의 저임금 노동자 비중은 2000년대 중후반 정체 상태를 보이다가 2010년대 들어 추세적으로 하락하고 있다. 하지만 월 임금 기준으로는 2000년대 이후 2010년대 전반기까지 정체 상태였으며, 2010년대 후반기부터 추세적으로 하락하는 경향을 보이고 있다. 정규직과 비정규직 간 저임금 비중 차이도 크다. 정규직 저임금 비중은 정도의 차이는 있지만 월 임금과 시간당 임금 모두 추세적으로 하락했지만, 비정규직 저임금 비중은 시간당 임금 기준으로만 감소했을 뿐 월 임금 기준으로는 오히려 증가했다. 이는 저임금노동자 평균 비중의 감소 추세를 곧바로 임금 불평등 개선으로 해석하기 어렵다는 점을 시사한다.

2) 백분위율

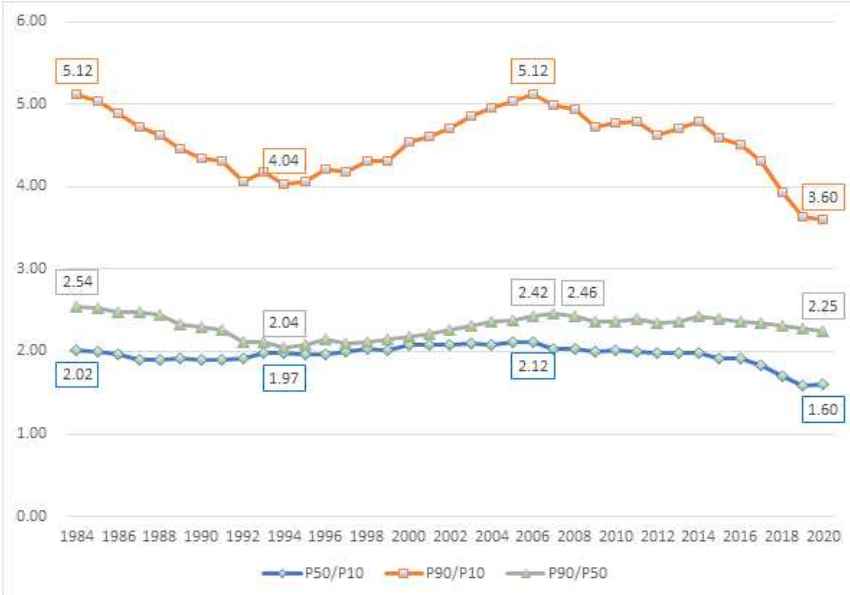
백분위율은 시간당 임금을 오름차순(적은 금액에서 많은 금액 순서)으로 정리하여 이들을 순서에 따라 동일한 규모로 나눠 분위(집단)를 구분한 후, 각 분위의 상한값(P○○) 사이의 비율을 의미한다. 예를 들어, 백분위율 P90/P10은 9분위 상한값(9분위에 속하는 임금 노동자들 중 가장 높은 임금을 받는 사람의 임금)과 1분위 상한값(1분위에 속하는 임금 노동자 중 가장 높은 임금을 받는 사람의 임금)의 비율을 말한다.[10)]

백분위율은 저임금 노동자 비중과 더불어 대표적인 임금 불평등 측정 지표로 활용된다. 백분위율은 P90/P10(9분위 상한값과 1분위 상한값 비율), P90/P50(9분위 상한값과 5분위 상한값(중위임금)), P50/P10(5분위 상한값(중위임금)과 1분위 상한값의 비율) 등이 대표적이다. 통상적으로 P90/P50은 중상위 임금 불평등을 측정하는 수단이며, P50/P10은 중하위 임금 불평등을 측정하는 수단으로 사용된다(성재민, 2014:19)

OECD 통계에 따르면, 한국의 P90/P10 비율(9분위 상한값과 1분위 상한값의 비율)은 1984년부터 1994년까지 하락하다, 그 이후 증가하여 2006년 5.12로 정점을 찍은 후 다시 하락하는 추세다. 2020년 현재 P90/P10 비율은 3.6이다. P50은 '중위임금'을 말하는데, 중위임금과 1분위 상한값 비율(P50/P10), 9분위 상한값과 중위소득의 비율(P90/P50) 역시 임금 불평등의 세부적인 분포를 살펴보는 데 중요하다. 중위소득과 1분위 경계값의 비율은 1984년(2.02) 이후 2006년(2.12)까지 미세하게 증가하는 추세였는데, 그 이후 하락하여 2020년 현재 1.6이다. 한편 9분위 상한값과 중위소득(P90/P50) 비율은 1984년(2.54)부터 1994년(2.04)까지 감소하다, 그 이후 2007년(2.46)까지 상승하며, 다시 추세적으로 하락하여 2020년 현재 2.25이다.

10) 통계청, http://kostat.go.kr/incomeNcpi/income/index.action

[그림 2-7] P90/P10, P90/P50, P50/P10 비율 추이



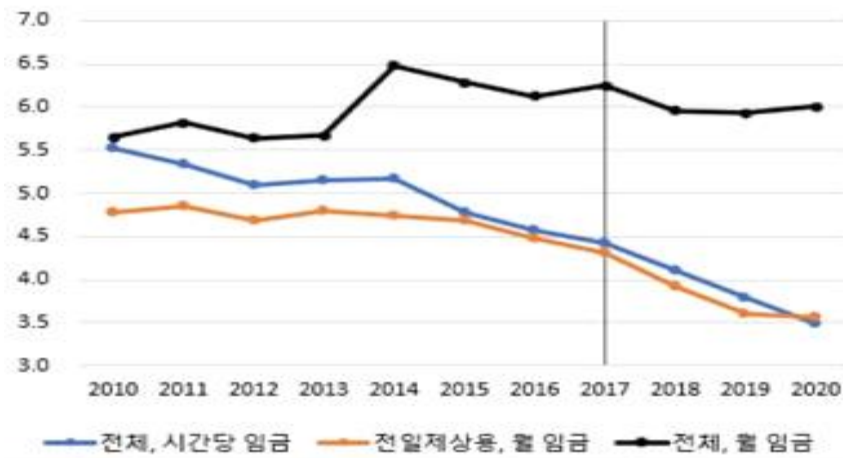
자료: OECD Statistics 자료 바탕으로 필자 작성. 2021.12.28. 데이터 추출.

전체적으로 OECD 통계에 따른 전체 임금 불평등(P90/P10)은 1980년대 중후반부터 1990년대 초반까지 감소, 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 증가, 2000년대 중반 이후 현재까지 추세적으로 감소하는 것으로 평가된다. 한편 중상위 임금 불평등과 중하위 임금 불평등으로 나눠서 살펴보면, 1990년대 중반을 기준으로 중상위 임금 불평등(P90/P50)은 약간 증가했고, 중하위 임금 불평등(P50/P10)은 약간 감소했다. 특히 2010년대만 놓고 보면, 중하위 임금 불평등 지표가 상당히 큰 폭으로 감소했다. 이는 중하위 임금 불평등이 전체 임금 불평등(P90/P10) 축소 추세를 주도했다는 점을 시사한다.

황선웅(2021:15)은 이러한 현상이 과거 추세와 다소 차이가 있다고

분석한다. 즉, 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지는 중상위 임금격차(P90/P50) 축소가 전체 불평등 축소를 이끌었고, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지는 중상위 임금격차와 중하위 임금격차가 모두 확대되면서 임금 불평등이 증가했고, 2010년대 들어서는 중하위 임금격차가 큰 폭으로 축소되면서 전체 임금 불평등 축소를 주도했다고 평가한다(황선웅, 2021:15). 다만, OECD에 제공되는 통계는 저임금 노동자 비중 자료와 마찬가지로 민간부문 상용직 5인 이상 사업체만을 대상으로 한 것이어서 제한적으로 해석할 필요가 있다.

[그림 2-8] 시간당 임금과 월 임금 기준에 다른 P90/P10 비율 차이



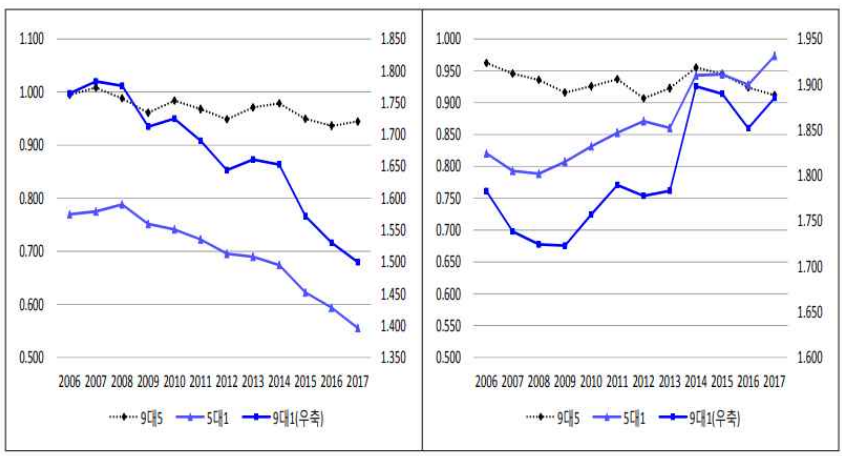
자료: 고용형태별 근로실태조사.

한편, 백분위율도 시간당 임금 기준이냐 월 임금 기준이냐에 따라 추세가 차별적으로 나타난다. 2008~09년 글로벌 금융위기 이후 시간당 임금 기준으로 전체 임금 불평등(P90/P10)은 상당히 개선되었지만, 월

임금 기준으로는 오히려 심화되었다. 성재민(2018)의 연구 결과도 비슷하게 나타났다. 중상위 임금 불평등(P90/P50)은 시간당 임금과 월 임금 기준에 상관없이 전체적으로 횡보에 가깝게 비슷한 추세로 나타났는데, 중하위 불평등(P50/P10)과 전체 불평등(P90/P10) 추세의 경우 시간당 임금 기준으로는 개선되었지만, 월 임금 기준으로는 오히려 심화되었다(성재민, 2018:56). 이는 저임금 노동자 노동시간이 짧아지면서 임금이 줄어들고, 단시간 노동이 급증했기 때문인 것으로 추정된다.

[그림 2-9] 임금 불평등 추이

(좌: 시간당 임금 기준 /우: 월임금 기준, 로그임금 격차)



주 : 월임금=정액급여+초과급여+특별급여, 시간당 임금=월임금/(통상근로시간+초과근로시간).
자료 : 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」 원자료, 각 연도.

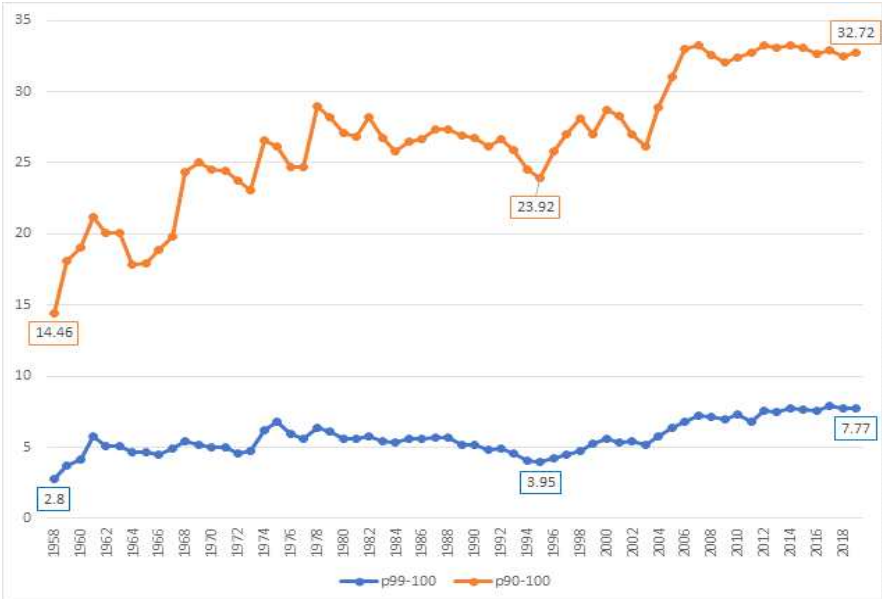
출처: 성재민(2018:56)

3) 최상위 및 상위 임금집단의 임금 비중 추이

최근 불평등을 측정하는 지표로 많이 연구되고 있는 최상위 1% 및 상위 1~10% 집단이 총임금에서 차지하는 비중을 살펴보도록 한다. 홍

민기(2015)는 과세대상자 연말정산 근로소득 자료를 이용하여 임금 집단별 비중 추이를 1958년부터 장기시계열로 분석하였다.

[그림 2-10] 상위 1%, 10% 집단이 차지하는 임금 비중 추이(단위:%)



자료: 홍민기(https://sites.google.com/site/hminki00/)자료 바탕으로 필자 작성.

이 연구에 따르면, 1995년부터 상위 10% 집단이 총 임금에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하여, 2019년 현재 32.7%에 달한다. 최상위 1% 집단이 전체 임금에서 차지하는 비중도 1990년대 중반 이후 추세적으로 증가하여, 2019년 현재 7.8%에 달한다.[11] 대체로 임금 상위 10%

11) 구체적인 통계 및 원자료는 홍민기(https://sites.google.com/site/hminki00/)에서 인용했음을 밝힌다.

집단이 전체 임금에서 차지하는 비중은 1960년대~1970년대에 증가하다 1980년대부터 1990년대 중반까지 감소했으며, 1995년부터 다시 추세적으로 증가하다 2000년대 중반부터는 정체 상태로 나타났다.

한편 과세대상자뿐만 아니라, 비과세대상 연말정산 근로소득자와 일용노동자 소득까지 포함하여 2011년, 2015년, 2019년 임금의 전체 분포를 구성하고 각 집단의 임금 비중을 계산하면, 다음과 같은 특징이 발견된다(홍민기, 2021:13~14).

첫째, 2000년대에는 최상위 1% 및 상위 1~10% 집단의 임금 비중이 증가하고, 하위 90% 집단의 임금 비중은 감소했다.

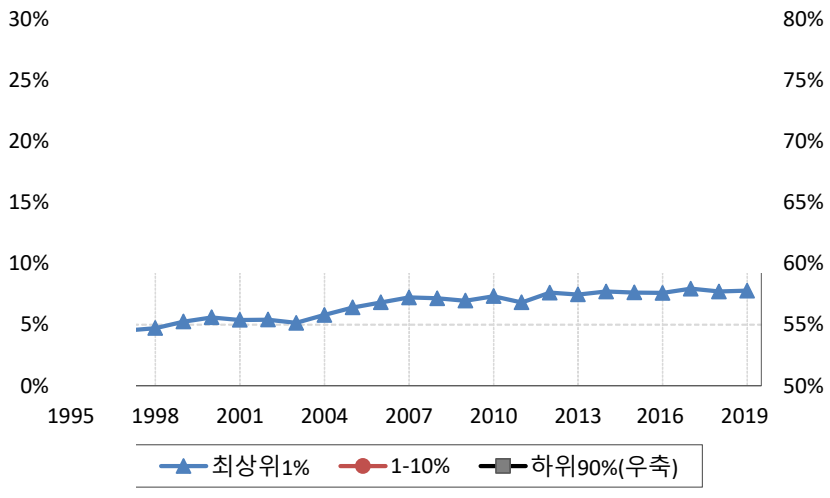
〈표 2-4〉 집단별 임금 비중(%)과 비중 변화(%p)

시기	최상위 1% 집단	상위 1-10% 집단	하위 90% 집단
2001~2005년	5.6	22.7	71.7
2006~2010년	7.1	25.6	67.3
2011~2015년	7.4	25.6	66.9
2016~2019년	7.7	25.0	67.3

출처: 홍민기·임용빈(2021:13)
자료: 국세통계

둘째, 2010년대에는 모든 임금 집단에서 비중 변화가 크지 않았다. 최상위 1% 집단의 임금 비중은 소폭 증가하고(+0.5%p), 상위 1~10% 임금 비중은 소폭 감소하였으며(-1.0%p), 하위 90% 집단의 임금 비중은 소폭 증가하였다(+0.6%p).

[그림 2-11] 노동자 임금 집단별 비중의 추세



출처: 홍민기(2021:13)

셋째, 임금 집단을 좀 더 세분하여, 2010년대 집단별 비중 추이를 살펴보면, 하위 30%(70분위부터 100분위) 집단 임금 비중이 큰 폭으로 감소했고(-4.8%p), 대신 중하위 집단(50~70%)과 중상위 집단(30~50%) 비중이 각각 3.1%p, 1.8%p 증가했다. 대체로 이 시기에는 중간 분위 임금계층(30~70%) 비중이 증가했다고 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 2010년대 집단별 임금 비중(%)과 비중 변화(%p)

연도	상위 1%	1~10%	10~30%	30~50%	50~70%	70~100%
2011	6.4	25.1	29.7	16.5	9.7	12.5
2015	6.8	25.3	30.9	19.2	10.1	7.7
2019	6.9	24.1	30.2	18.3	12.8	7.8
기간						
2011~2015	0.4	0.1	1.2	2.7	0.4	-4.8
2015~2019	0.1	-1.2	-0.7	-0.9	2.6	0.0
2011~2019	0.5	-1.0	0.5	1.8	3.1	-4.8

출처: 홍민기·임용빈(2021:14)

요약하면, 임금 상위 10%와 1% 집단이 총 임금에서 차지하는 비중은 1990년대 중반 이후 추세적으로 증가하다, 2000년대 중후반부터 정체 상태인 것으로 평가된다. 하지만 2019년 현재 과세대상자에 대한 연말정산 근로소득자료에 근거한 상위 10% 집단의 임금 비중이 거의 35%에 달한다는 점에서 불평등 정도는 여전히 높은 편이다. 피케티(Piketty)는 상위 10%가 총 임금에서 차지하는 비중에 따라 '낮은 불평등'(20%), '중간 불평등'(25%), '높은 불평등(35%), 매우 높은 불평등(45%)으로 분류했다. 이에 따르면, 2000년대 후반 이후 한국은 '높은 불평등' 상태에 가까운 것으로 평가된다(홍민기, 2015:200).

2. 고용형태·기업규모별 임금 불평등 추세와 특징

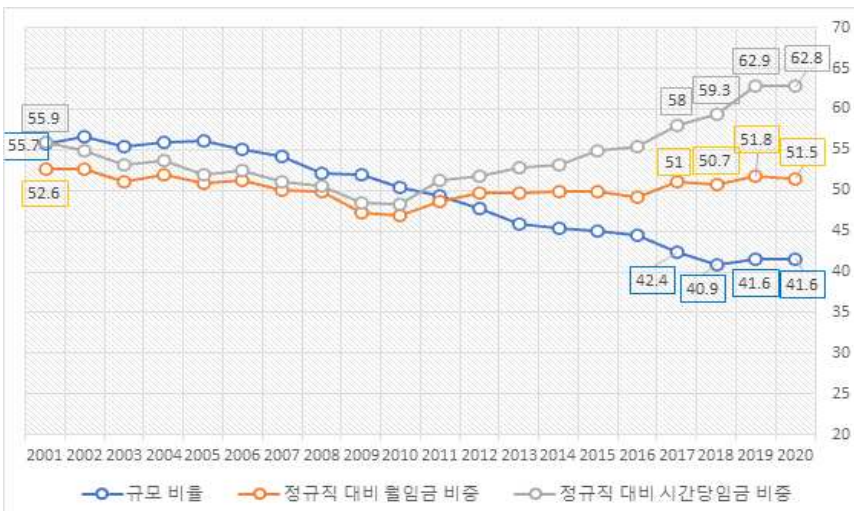
임금 불평등 추세를 요인별(분절 구조별)로 살펴본다. 모든 요인을 다 살펴보기는 어렵고, 대체로 임금 불평등의 핵심 요인으로 지목되고 있는 두 가지 요인, 즉 고용형태와 사업체 규모를 중심으로 살펴본다.

1) 고용형태에 따른 불평등 추세

한국 노동시장의 대표적 분절 요인 중 하나인 정규직과 비정규직 간 임금 불평등 추세는 2000년대와 2010년대가 다소 차별적으로 나타났다. 2000년대는 시간당 임금과 월 임금 기준 모두 정규직-비정규직 간 불평등이 축소됐다. 하지만, 2010년대 들어 시간당 임금 불평등은 지속적으로 축소된 반면, 월 임금 불평등은 정체 또는 미세하게 확대된 것으로 나타났다.

[그림 2-12] 비정규직 규모와 정규직 대비 상대임금

(단위:%, 정규직 임금=100)

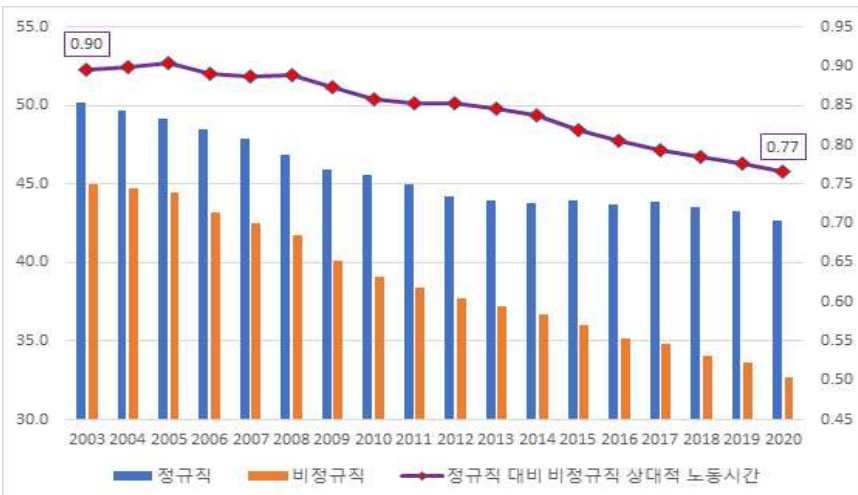


자료: 이창근(2021:16), 한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계를 이용하여 필자 작성.
통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

저임금 비중과 백분위율 추세에서와 마찬가지로, 정규직-비정규직 간 임금 불평등 추세도 노동시간 격차가 영향을 미치고 있는 것으로 평가

된다. 즉 시간당 임금 격차가 줄어들더라도 노동시간 격차가 늘어나고 있어서 임금 불평등이 정체 또는 확대되고 있다. 실제 정규직 대비 비정규직의 상대적 노동시간[12]은 2003년만 하더라도 90% 수준(정규직 50.2시간, 비정규직 45.0시간)이었는데, 2020년에는 77%(정규직 42.7시간, 비정규직 32.7시간)까지 격차가 벌어졌다. 이와 같은 현상은 임금 불평등 해소를 위해서는 '노동시간 양극화' 문제를 함께 다뤄야 한다는 점을 시사한다(이창근, 2021:16).

[그림 2-13] 정규직-비정규직 노동시간 변화 및 비율 추이



자료: 이창근(2021:16), 한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계를 이용하여 필자 작성.
통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

ILO는 『일의 미래 보고서』를 통해 노동시간 문제에 대한 균형 잡힌 시각을 제시하고 있다. 인류는 역사적으로 최대 노동시간을 제한하고

12) 주된 직장의 1주 평균 노동시간

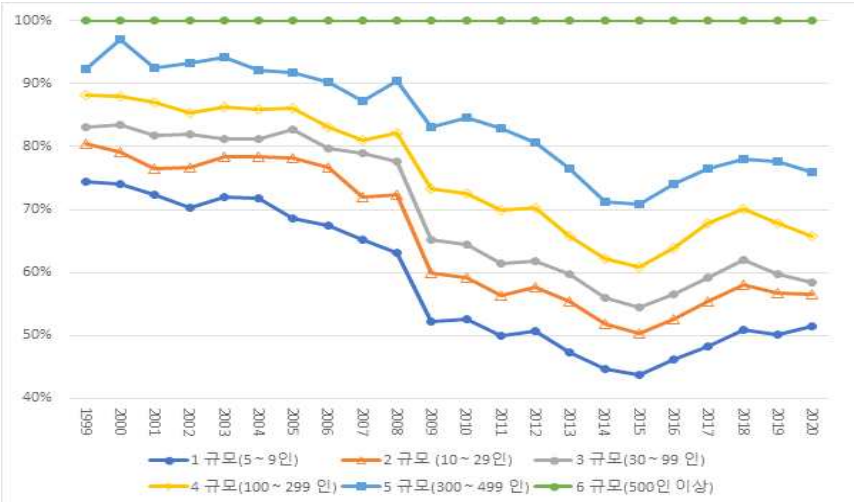
줄이기 위한 노력을 해왔으며, 이는 오늘날도 중요한 정책 목표이지만, 동시에 “전 세계 단시간 노동자 5명 중 1명이 더 일하고자 하는 의사”를 가지고 있는 등 “일을 하고 싶어도 할 일이 없는 노동자”가 있다는 점을 고려해야 한다고 주장한다. 따라서 “노동자와 기업 모두의 필요를 충족할 수 있는 노동시간 자율성(시간주권)을 보장하는 조치”가 필요하다는 것이다. 즉, 최대 노동시간에 맞춰 노동시간을 줄이는 동시에, 다른 한편으로는 노동자에게 예측 가능한 최소노동시간을 보장하는 조치가 필요하다(ILO, 2019:28~29).

2) 사업체 규모에 따른 불평등 추세

사업체 규모별[13] 임금 불평등 추세는 지속적으로 심화되고 있다. 1999년 기준으로 500인 이상 사업체 월 임금총액을 100이라고 했을 때, 5~9인 75%, 10~29인 80%, 30~99인 83%, 100~299인 88%, 300~499인 92% 수준으로 나타났다. 하지만 2020년 현재 500인 이상 사업체 임금(100) 대비 사업체 규모별 비율은 각각 52%, 57%, 58%, 66%, 76% 수준 등으로 격차가 대폭 확대됐다.

13) 다만 ‘사업체’ 기준과 ‘기업체’ 기준이 다르다는 점을 유념할 필요가 있다. 즉, 대기업에 소속되어 있는 중소규모 사업체(예를 들어, 국민은행 **지점)가 상당하다. 하지만 현재 ‘기업체’ 규모 자료는 제공되지 않는다. 2005년까지 임금구조기본조사에서 제공됐지만, 그 이후에는 사업체 규모만 제공된다.

[그림 2-14] 사업체 규모별 임금 격차 추세(단위:%)



자료: 「고용형태별 근로실태조사」를 바탕으로 필자가 작성.
국가통계포털(KOSIS)에서 추출(2021.10.26.19:00).

한편 성재민(2021:22~23)에 따르면, 사업체 규모 간 임금격차를 각 규모의 임금 분위별로 비교해 보면, 사업체 규모 간 격차의 추세와 수준을 주도하는 것은 각 규모의 중간 분위인 것으로 나타났다. 이처럼 사업체 규모 격차가 각 사업체의 최고 임금 수준 노동자 때문이 아니라 평균적인 노동자 간 격차 때문에 발생하고 있다는 점을 고려하면, 평균적인 노동자 간 격차를 줄일 수 있는 정책 방향[14]이 중요함을 시사한다.

14) "중소기업의 평균적인 생산성을 올리기 위한 대책(스마트 공장 확대 같은), 자발적인 대·중소기업 상생협력을 유인하는 정책, 초기업 단위 교섭처럼 산업과 경제 전체를 바라보면서 임금 결정이 이루어질 수 있도록 유도하는 정책이 이상의 분석 결과에 부응하는 대책이 될 수 있다"(성재민, 2021:23).

3) 사업체 규모와 고용형태 교차에 따른 불평등 추세

사업체 규모와 고용형태가 교차될 경우, 임금 불평등은 더욱 심화된 형태로 나타난다. 2011년 대기업 정규직 임금을 100이라고 했을 때, 대기업 비정규직은 70.3이고, 중소기업 정규직은 55.6, 중소기업 비정규직은 35.6이다. 2020년의 경우, 대기업 정규직 임금을 100이라고 했을 때, 대기업 비정규직은 68.9, 중소기업 정규직은 57.3, 중소기업 비정규직은 44.5로 나타났다. 중소기업 정규직 및 비정규직 노동자 임금이 소폭 상승했지만, 대-중소기업과 정규직-비정규직에 따른 임금 격차는 여전히 심각한 것으로 평가된다. 2020년 기준으로도 중소기업 비정규직은 대기업 정규직 임금의 절반에도 못 미친다.

[그림 2-15] 사업체 규모와 고용형태별 임금격차

(단위:%, 대기업 정규직 임금=100)

출처: 일자리 상황판.
https://dashboard.jobs.go.kr/index/detail?pg_id=PDCT030101&data2=DCT030101&ct_type=run
자료: 고용노동부, 『고용형태별 근로실태조사』.

Ⅳ. 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책

1. 임금 불평등 심화 요인

한국에서 임금 불평등은 1980년대부터 1990년대 중반까지(홍민기, 2015) 또는 1980년대 후반부터 1990년대 중반까지(정준호·전병유, 2017) 매우 짧은 기간의 완화기를 제외하고는 지속적으로 심화되었다. 불평등 심화는 기술변화, 국제분업, 산업구조, 노동조합, 제도 등 복합적인 요인이 작용한 결과이다(황선웅, 2021). 구체적으로 수출 대기업 주도의 경제성장, 경제적 개방과 동북아 분업구조 형성, 1987년 민주화와 노동자대투쟁, 1997년 IMF 경제·외환위기를 계기로 도입된 (신자유주의) 제도들이 상호작용하면서 불평등을 심화시켰다(정준호·전병유, 2017;15). 재벌로 대표되는 소수 내부자가 이익을 독식하면서 위험과 비용을 다수 외부자 및 국민경제 전반에 전가한 결과는 한국 사회 불평등 심화로 나타났다(이병천, 2013:66). 노동시장 분단, 대·중소기업 관계, 광범한 자영업자 등 한국 특유의 내부자-외부자 이중구조는 대·중소기업 간 임금 불평등 원인으로 작용했다. 기업 규모별 임금 격차는 신자유주의적 제도, 특히 노동 유연화와 결합되면서 불평등을 빠르게 심화시켰다. 1990년대 중반 이후의 기술변화, 글로벌화, 제도 변화는 재벌체제 하에서 노동의 이중화를 강화하는 방향으로 작용하면서 한국에서의 불평등을 심화하는 가장 중요한 요인으로 작용하였다(정준호·전병유, 2017:15).

임금 불평등은 세계적인 현상이지만, 경제구조 및 산업발달 경로의 차이와 다양한 노사관계 제도에 따라 실제 불평등은 국가별로 다르게 나

타난다. 한국은 극단적으로 파편화된 단체교섭구조이며, 노-노, 사-사, 노-사 간의 조정(coordination) 행동이 매우 미흡하다. 결국, 불평등은 세계적인 현상이기는 하지만, 우리나라에서는 재벌 중심의 산업구조와 파편화된 노사관계 시스템까지 더해져 더욱 심화되었다. 노동조합과 단체교섭제도 약화는 임금 불평등 심화의 중요한 원인 중 하나이다. 2015년 발행된 국제통화기금(IMF)의 『불평등과 노동시장 제도』 보고서에 따르면, 경제정책과 기업의 의사결정에서 노동조합이 미치는 영향력이 작을수록 소득 불평등이 심화되었다(Florence Jaumotte and Carolina Osorio Buitron, 2015; 김윤태, 2019:16에서 재인용). 폴 크루그먼도 "기술의 변화보다도 노동조합의 약화와 보수적 정치세력의 우경화와 같은 정치적 변화가 불평등을 키웠다"고 주장했다(김윤태, 2019:15).

요약하면, 임금 불평등 심화는 20세기 후반 이후 숙련편향적 기술발전(skill-biased technical change), 글로벌 경쟁의 심화, 신자유주의적 노동유연화로 인해 세계적인 현상으로 대두되었다. 한국은 수출 대기업 중심의 불균형 성장 전략으로 인해 원·하청 간 임금 격차가 날로 확대되었는데, 파편화된 기업별 노사관계는 임금 불평등 구조를 더욱 심화시키는 방향으로 작용했다.

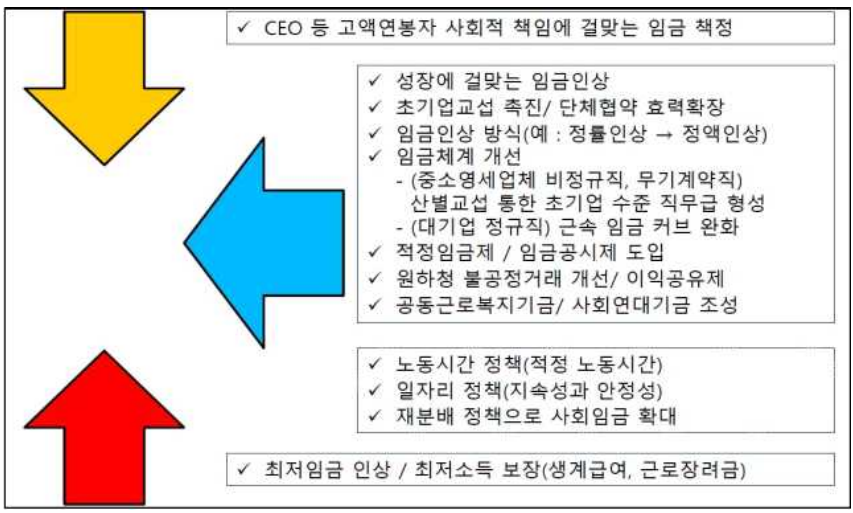
2. 연대임금 정책

1) 개요

지금까지 연대임금정책은 대체로 저임금 해소와 정규직-비정규직 임금격차 해소에 집중해왔다. 저임금 해소는 최저임금 인상을 통해 달성하고자 했으며, 고용형태에 따른 격차는 비정규직 정규직 전환 등 고용 불안정성 해결이 주요 요구였다. 최저임금 정책은 전반적으로 임금 불평등 완화에 기여했으며, 특히 중하위 분위 임금격차 축소에 상당한 역할을 한 것으로 평가된다. 다만 최저임금 인상 수준을 둘러싼 사회적 갈등이 심화되고, 대-중소기업 생산성 격차 문제 해결 등 산업구조 개선과 동반되지 못하면서 한계에 직면해 있다. '비정규직 정규직 전환'은 고용형태에 따른 임금 불평등의 근본적 원인으로서 불안정 고용 문제를 정면에서 제기하는 요구였다. 하지만 정규직 전환은 제조업 사내하청 등 동일 사용자 범위 내 비정규직 노동자에게 초점을 맞춘 요구로 평가된다. 네트워크형 기업지배구조로의 변화와 더불어 하청노동이 일반화되고, 극단적 형태의 불안정 노동인 특수고용·플랫폼·프리랜서 노동이 확산되면서 정규직 전환 요구를 중심으로 한 비정규직 문제 해결도 한계에 직면해 있다. 이러한 상황을 고려하면, 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책의 재구성은 매우 절실한 과제라고 할 수 있다.

임금 불평등 해소 정책에 대한 선행연구는 상당히 많다. 그중 최근 연구를 중심으로 소개하면 아래와 같다.

[그림 2-16] 연대임금정책의 프레임워크



자료 : 김유선(2021:23)

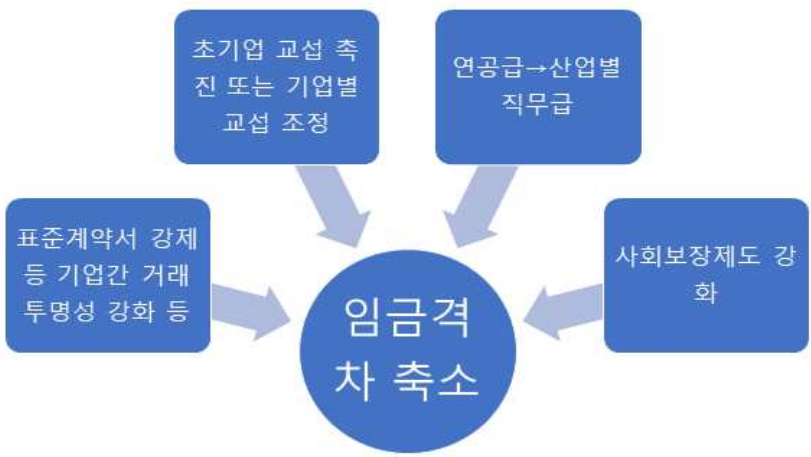
김유선(2021:22)은 최저임금 인상이 저임금 노동자 보호와 임금 불평등 축소에 큰 역할을 했다고 강조하면서도 최저임금 이외에도 다양한 정책수단을 결합해 '연대임금정책'을 추진해야 한다고 주장한다. 구체적으로 △ 초기업교섭 촉진 △ 단체협약 효력확장 △ 산업·부문별 교섭을 통한 초기업 직무급 등 임금체계 개편 △ 정액 인상 등 임금인상방식 개선 △ 최저임금 적정수준 인상 △ 적정 노동시간 등 새로운 노동시간 정책 등을 주장하고 있다.

홍민기 외(2021:66)는 △ 초과이익 공유제 법제화 등 원청-하청 거래와 노동시장에서 수요자의 시장지배력(독점력)을 완화하고 이익을 공유하려는 노력 △ 현행 기업별 교섭체제에서는 대·중소기업 간, 정규직과 비정규직 간 임금 격차를 줄이기 어렵기 때문에 산별교섭 확대와 단체협약 적용 확대 △ 최저임금이 저임금 노동자에게 매우 큰 영향을 준

점이 확인되었기 때문에, 최저임금 수준과 보완 대책이 연속성을 가질 수 있도록 정부 역할 강화 등을 주장하고 있다.

정경은(2021)은 임금격차 축소를 위한 연대임금정책으로 △ 초기업교섭 촉진 또는 기업별 교섭 조정 △ 연공급 → 산별 직무급 도입 △ 사회보장 제도 강화 △ 표준계약서 강제 등 기업 간 거래 투명성 강화 등을 주요 내용으로 제시하고 있다. 이 중에 노사단체 주도로 실행되어야 할 정책으로 △ 법정 최저임금 △ 초기업 수준 임금결정과 임금체계 △ 임금인상 정액제 등을 강조하고 있다.

[그림 2-17] 임금격차 축소 방안

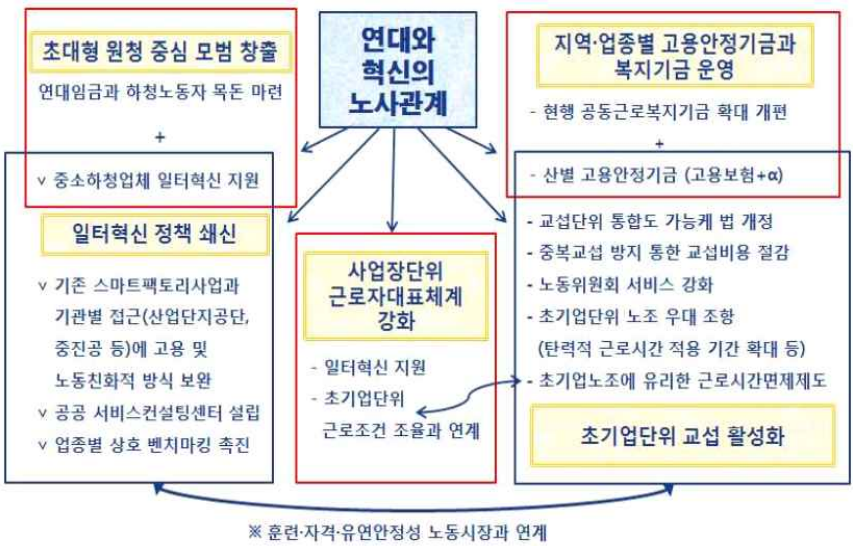


자료 : 정경은(2021)

조성재 외(2018:545)은 고용노동부 연구용역보고서를 통해, △ 초대형 원청 중심 모범 창출 △ 초기업 단위 교섭 활성화 △ 일터혁신 △

지역·업종별 고용안정기금과 복지기금 운영 △ 사업장 단위 근로자대표체계 강화 등을 제안하였다.

[그림 2-18] 임금격차 축소를 위한 정책의 종합

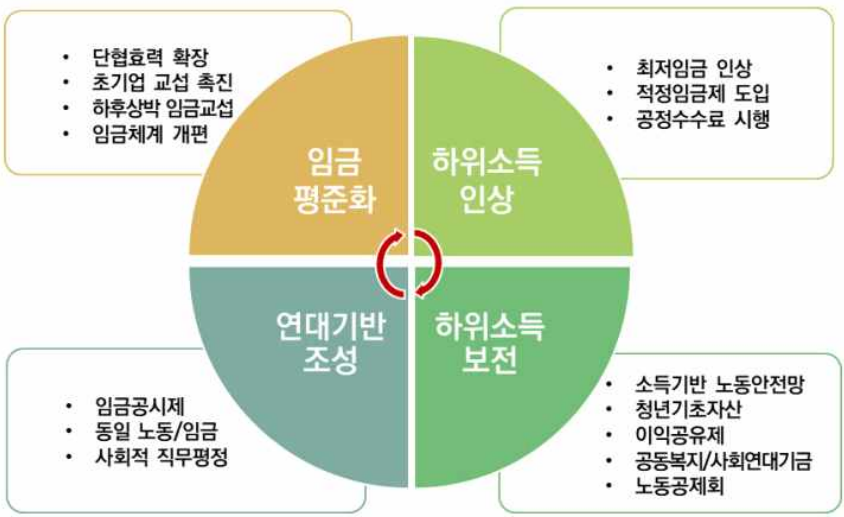


자료 : 조성재 외(2018:545)

마지막으로, 소득주도성장특별위원회는 최근 『임금격차 해소를 위한 연대임금정책』 보고서(이병훈 외, 2021)를 발간하여, 다양한 연대임금 정책을 종합적으로 분석하여 제안하였다. 보고서는 정책 목표와 효과를 기준으로 연대임금정책을 네 가지 범주로 구분하여 제시하고 있다. 네 가지 범주는 △ 임금 평준화 △ 연대임금 기반 조성 △ 하위소득 인상 △ 하위소득 보전 등이다(이병훈 외, 2021:228). 세부 내용을 요약하면 아래와 같다.[15]

15) 세부 내용은 이병훈 외(2021:228)에서 요약·발췌했다.

[그림 2-19] 연대임금정책의 목적/효과 범주화



출처: 이병훈 외(2021:229)

첫째, ‘임금 평준화’를 목표로 하는 연대임금정책이다. 조직-미조직 노동, 대-중소기업 노동자, 정규직-비정규직, 성별, 세대 등 다양한 노동시장 분절 요인에 따른 불합리한 임금 격차 축소를 목표로 한다. 단체협약 효력확장제도 개선, 초기업 임금교섭 촉진, 하후상박 임금인상, 동일가치노동 지향의 임금체계 개편 등이 포함된다.

둘째, ‘연대임금 기반조성’을 목표로 하는 정책이다. 대체로 임금 차별을 방지하기 위한 법적 원칙과 사회적 기준 마련, 그리고 불평등 해소 필요성에 대한 광범위한 공감대 형성을 목표로 한다. 동일가치노동 동일임금 법제화, 사회적 직무평정 도입, 임금공시제 등이 제안되고 있다.

셋째, 하위소득 인상을 위한 연대임금정책이다. 하위 분위 노동자 임금·소득 인상을 목표로 한다. 전체 저임금 노동자를 대상으로 하는 최저

임금 인상, 하도급 노동자 대상으로 한 적정임금제 도입, 종속적 계약자를 대상으로 한 공공수수료 시행 등이 포함된다.

넷째, 하위소득 보전 연대임금 정책이다. 공적 또는 사적 소득이전을 통해 저소득 노동자 소득증대와 생계지원을 목표로 한다. 실업-산재-상병-출산/육아 지원 등 소득기반 노동안전망 구축, 청년 자산형성 지원, 이익공유제, 원·하청과 지역 공동복지기금 등 공동복지기금 확산, 사회연대기금 활성화, 노동공제회 활성화 등이 제안되고 있다.

본 절에서는 소득주도성장특별위원회가 제시한 연대임금정책의 네 가지 범주를 활용하여, '임금 평준화'와 '하위소득 인상'(저임금 해소)에 초점을 맞춰 주요 정책대안을 제안하도록 한다[16].

2) 저임금 해소 연대임금정책

임금 불평등 해소를 위한 전통적인 우선순위는 저임금 해소 정책이다. 저임금 노동자 비중 축소 정책은 지금까지 최저임금 인상을 중심으로 추진되어 왔다. 또한, 많은 실증 연구들에서 최저임금 인상은 실제 임금 불평등 해소에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 나타나고 있다. 따라서 최저임금의 지속적이고 안정적인 인상과 운영이 필요하며, 동시에 최저임금을 보완하는 다양한 저임금 해소 정책이 중층적으로 실행될 필요가 있다. 중층적 저임금 해소정책으로서 '최저임금 $+\alpha$'는 △ 최저임금의 지속적 인상과 안정적 운영·효과 제고를 위한 제도개선, △ 적정임금제·안전운임제 등 최저임금 이외의 저임금 개선 정책 확대 등으로 요약할 수 있다.

16) 한편, 공적 소득이전 등에 관한 '하위소득보전' 정책과 관련 정책과제는 본 보고서의 제5장, 제6장, 제7장을 참고하라.

(1) 최저임금 : 생계비 반영 및 인상 효과 제고를 위한 제도개선

문재인 정부 들어 최저임금을 둘러싼 사회적 논란이 심화되면서, 최저임금 효과, 향후 제도 운영 방향 등에 대한 세심한 논의가 필요하다.

최저임금 인상 효과에 대해서는 대체로 고용에 미치는 영향은 중립적이며, 임금 불평등 개선에는 긍정적이라는 점이다. 최저임금 인상이 임금 불평등 해소에 영향을 미치는 경로는 △ 저임금노동자 비중 감소 △ 중간 임금 노동자 비중 증가 등이다. 성재민(2018:72)에 따르면, 글로벌 금융위기 이후 5분위와 1분위 사이 임금격차 감소의 최대 70% 정도를 최저임금이 설명한다고 추정한다. 한편 최저임금 인상은 중간임금 노동자 비중 증가에도 영향을 미쳤다. "중위임금의 2/3 이상 3/2 미만인 중간계층이 시간당 임금 기준으로 2016년 51.1%에서 2020년 60.0%로, 월 임금 기준으로 2016년 48.4%에서 2020년 59.1%로 상승"하였다(정경은, 2021).

따라서 저임금 해소 연대임금정책으로서 최저임금 인상의 중요성은 앞으로도 계속 강조될 필요가 있다. 다만 최저임금 효과를 제고하기 위한 제도 정비가 필요하다.

첫째, 최저임금 결정기준으로서 '생계비'를 실질화시킬 수 있는 구체적 방안이 본격적으로 논의되고 준비될 필요가 있다. 노동조합의 최저임금 요구 기준은 '전체 노동자 평균임금 50%'[17]에서 '가구 생계비'로 변해왔다. '저임금 노동자 생활안정'이라는 최저임금제의 본래 목적을 고려하면, 최저임금의 '절대적 수준'은 결국 '생계비'가 기준이 될 수밖에 없다. 최저임금위원회는 비혼단신 (실태) 생계비와 가구원 수를 고려한

17) 조금 더 엄밀하게 말하면, 『사업체노동력조사』 5인 이상 상용직 노동자 평균임금 50%를 기준으로 함.

(실태) 생계비를 각각 심의 자료와 참고 자료로 제출하지만, 둘 다 최저임금 결정 시 주요 기준으로 활용되는 경우는 거의 없다. 경제성장률, 소비자물가상승률, 임금인상전망치 등이 주로 활용되며, 소득분배개선분 또는 협상배려분 등이 상황에 따라 추가로 활용된다(〈표1〉 참고).

〈표 2-6〉 최저임금 결정 시 고려된 주요 기준

년도	활용 지표	내용
2021	경제성장률 소비자물가상승률 취업자증가율	○ 2022년 적용 최저임금 인상률 5.1% ※ 5.1%(인상률) = 경제성장률(4.0%) + 소비자물가상승률(1.8%) - 취업자증가율(0.7%)
2020	경제성장률 소비자물가상승률 생계비 인상률	○ 2021년 적용 최저임금 인상률 1.5% ※ 2020년 경제성장률 전망(0.1%) + 2020년 소비자물가상승률 전망(0.4%) + 근로자 생계비 개선분(1.0%)을 반영
2019	·	○ 2020년 적용 최저임금 인상률 2.87% ※ 노동자 위원 안(6.3%)과 사용자 위원 안(2.87%)을 두고 표결
2018	임금인상전망치 소득분배개선분 협상배려분 산입범위확대 임금감소 고려분	○ 2019년 적용 최저임금 인상률 10.9% ※ 유사근로자 임금(임금인상 전망치 3.8% 반영) + 산입범위 확대로 인한 실질인상효과 감소폭 감안(1%) + 협상배려분(대외변수 및 노사 주장 근거 고려, 1.2%) + 소득분배개선분(4.9%)
2017	·	○ 2018년 적용 최저임금 인상률 16.4% ※ 노동자 위원 안(16.4%)과 사용자 위원 안(12.8%)을 두고 표결
2016	협약임금인상률 임금인상전망치 소득분배개선분 협상조정분	○ 2017년 적용 최저임금 인상률 7.3% ※ 7.3%(인상률) = 협약임금인상률(4.1%)과 임금인상전망치(3.3%)의 중간값 3.7% + 소득분배 개선분 2.4% + 협상조정분 1.2% ※ 소득분배 개선분은 최근 3년간 소득분배 개선분의 평균값임. 협상조정분은 생계비 등 다양한 조건을 반영했다고 함.
2015	협약임금인상률 임금인상전망치 소득분배개선분 협상조정분	○ 2016년 적용 최저임금 인상률 8.1%. ※ 8.1%(인상률) = 6월말 기준 협약임금 인상률(4.3%)과 임금인상전망치(4.5%)의 중간값 4.4% + 소득분배 개선분 2.1% + 협상조정분 1.6%

		※ 협상조정분은 소득격차 해소, 소득주도 성장, 소득분배개선, 임금의 양극화 해소, 생계비 충족 등 임금과 관련된 다양한 요구를 암묵적으로 모두 포함되었다고 설명됨.
2014	협약임금인상률 소득분배개선분	○ 2015년 적용 최저임금 인상률 7.1% ※ 7.1%(인상률) = 협약임금 인상률(5.3%) + 소득분배개선분(1.8%) ※ 유사근로자 임금 수준을 반영해 주는 협약임금인상률(총액기준, 5.31%)과 소득분배고려분 등을 반영
2013	임금인상률 소득분배개선분	○ 2014년 적용 최저임금 인상률 7.2% ※ 7.2%(인상률) = 유사 근로자 임금인상률(4.7%) + 소득분배개선분(2.5%) ※ 경제성장률과 물가상승률이 고려된 유사근로자 임금인상률과 소득분배개선분을 합한 값. ※ 소득분배개선분의 경우, 1인 이상 사업장 정액임금 중위값의 50%를 5년 내 도달하는 것을 목표로 해당 년도 고려분(2.5%)을 감안하였다고 밝힘.
2012	협약임금인상률 경제성장률 소비자물가상승률	2013년 적용 최저임금 결정을 위한 공익위원 안(案) 하한액 : 시급 4,830원(인상률 5.5%) 상한액 : 시급 4,885원(인상률 6.7%) ※ 근거: 하한액은 2012.5.23. 통상임금기준 협약임금인상률 5.5%, 상한액은 2012년 연간 경제성장률 및 소비자물가상승률 전망치의 합임

자료: 최저임금위원회 전원회의 결과를 바탕으로, 이창근(2015) 표를 보완하여 필자 작성

최저임금위원회 전원회의 회의록에 명시적으로 생계비가 활용 지표로 언급된 경우는 2020년이 유일하다.[18] 이처럼 생계비는 세부 내용과 계측 방식에 대해 사회적 합의가 어렵다는 이유로 최저임금법상 조항으로만 존재할 뿐, 최저임금 결정 과정에서 거의 활용되지 않는다. 대신 활

18) 최저임금 결정 과정에서 '생계비'가 명시적으로 언급되지 않을 뿐 실제로는 반영되고 있다는 주장이 있다. 하지만 정확히 무엇을 반영하고 있는지 납득하기 어렵다. 대체로 공익위원들은 소비자물가상승률을 생계비 인상률의 대리변수로 활용하는데, 이는 진정한 생계비 반영이라고 하기 어렵다. '생계비 인상률'을 반영하기 이전에, 절대적 수준으로서의 '적정 생계비'를 산출할 필요가 있다. 이를 위해서는 최저임금 결정을 위한 '필요 생계비' 산출이 필수적이다.

용하기 쉽다는 이유로, 몇몇 수치화된 경제 지표만을 적용하여 최저임금을 결정하고 있다. 하지만 이러한 관행은 저임금 노동자 생활보장이라는 제도의 본래 취지와 부합하지 않는다. 따라서 생계비를 최저임금 결정기준으로 활용할 수 있는 구체적 방안 마련이 필요하다. 최저임금위원회 등을 중심으로, 최저임금 결정을 위한 필요생계비 산정 방안과 이를 최저임금 결정에 반영하는 메커니즘에 대한 본격적 논의와 준비가 필요하다.[19)]

둘째, 최저임금 인상을 회피하기 위하여 소정노동시간을 기존 하루 8시간에서 7시간 또는 6시간으로 줄이는 등 사용자들의 탈법적 '꼼수'에 대한 규제하는 방안 마련이 시급하다. 실제로 김유선(2020:4)에 따르면, 2018년과 2019년 두 해 시간당 임금인상률은 1분위가 19.9%로 가장 높지만, 월 임금인상률은 1.9%로 가장 낮았고, 2019년 시간당 임금인상률은 1~2분위가 8.3~8.8%로 높은데, 월 임금인상률은 −2.4~−4.1%로 감소했다. 이는 사용자들이 최저임금 인상에 노동시간 쪼개기로 대응했기 때문이다. 2019년 한 해 동안 1분위는 2.8시간, 2분위는 3.1시간 노동시간이 줄었다. 특히 1분위의 경우, 초단시간(주 15시간 미만) 노동자 비율이 2017년 31.4%에서 2018년 33.7%, 2019년 41.9%로 증가했다.

사용자들의 탈법적인 노동시간 쪼개기를 규제하지 못할 경우 최저임금 인상 효과는 무력화될 수밖에 없다. 이에 대한 법적·제도적 규제 방안에 대한 본격적 검토가 필요하다. 노동자가 한 사업장에 매일 출근해

19) 이승렬(2021)에 따르면, 최저임금제도가 처음 시행됐던 1988년 최저임금심의위원회 심포지엄에서, 당시 집권당인 민정당은 "국민복지증진대책에서 확정된 골격을 토대로 하면서 최저임금제는 근로자에게 생계비를 보장해 주는데 그 목표를 두어야 하므로 최저임금의 결정기준으로 「근로자의 생계비」만을 규정하여 단일기준을 채택할 것을 주장"(〈최저임금제도발전 심포지엄 발표논집〉, 최저임금심의위원회, 1988, 76쪽)했다고 한다. 이는 생계비가 최저임금 핵심 결정기준이라는 점을 상징적으로 보여준다.

야 하고 하루 6시간 또는 7시간을 근무하는 경우, 부족한 소득을 보충하기 위해 다른 일(job)을 병행하는 것은 불가능하다. 특정 사업장에 하루 6시간 또는 7시간 전속되어 일을 하는 노동자의 생계보전 필요성(생계보전 노동시간 보장)과 최저임금 인상 효과를 무력화하는 '노동시간 단축 + 시차출근 + 노동강도 강화' 등 일부 사용자의 탈법적 꼼수를 규제하여 최저임금정책 실효성을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 시간외 노동에 대한 할증과 유사하게 전속 노동시간에 대한 할증 제도 도입 등을 검토할 필요가 있다.

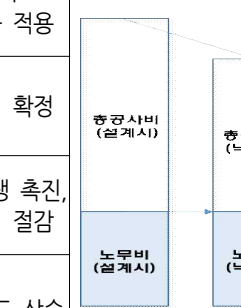
셋째, 최저임금의 업종별 구분 적용 주장은 저임금 노동자 생활안정이라는 최저임금제도의 근본적 취지를 훼손하고 또 다른 차별을 양산할 뿐이라는 문제점이 재차 환기할 필요가 있다. 최저임금제도가 처음 시행되었던 1988년에는 두 개 업종으로 구분 적용됐는데, 바로 다음 해인 1989년에는 "최저임금의 사업의 종류별 구분은 제조업, 광업 및 건설업으로 하되, 이들 3개 업종에 각각 다른 최저임금을 정하지 아니하고 동일한 수준의 최저임금"(이승렬, 2021 재인용)으로 결정했다. 이는 "최저임금의 사업의 종류별 구분을 심의함에 있어서 제조업, 광업, 건설업으로 구분 심의하기 보다는 최저임금제의 장기 발전 방향에 부응하면서 업종별 임금격차를 완화하고, 근로자의 기본생계비가 보장되어야 하며, 전 업종으로의 최저임금제의 적용 확대를 전제로 할 때 같은 수준의 최저임금이 설정됨이 바람직"(이승렬, 2021 재인용)했기 때문이다.

넷째, 최저임금 인상에 대한 원청의 공동책임이 강조될 필요가 있다. 최저임금 인상 등 공급원가 변동에 따른 하도급 납품대금 조정협의 제도 실효성 제고가 필요하다.

(2) 적정임금제 확대: 하청 노동자 적정임금 보장

건설업 '적정임금제'는 건설 하도급 노동자 임금 중간착취 근절과 적정임금 보장을 위한 제도이다. 이 제도는 건설 일자리 개선 대책으로 추진되었다. 적정임금은 임금조사를 바탕으로 제3의 전문기관에서 산정(노사전이 참여하는 자문위원회 구성)하고, 적정임금 지급기준은 노무비 경쟁 방식을 우선 추진하되 노무비 비경쟁 방식 도입도 검토하고 있다.

〈표 2-7〉 건설업 적정임금 지급기준 비교

구분	정률방식(노무비 경쟁)		정액방식(노무비 비경쟁)	
입찰 방식		노무비도 낙찰률 적용		노무비는 낙찰률 미적용
노무비		입찰시 확정		준공시 정산
장점		기술경쟁 촉진, 공사비 절감		충분한 노무비 확보
단점		근로강도 상승		노무비 허위청구 공사비 과다증가

출처: 공성식(2021)에서 재인용.

2021년은 시범사업 대상을 확대(기존 LH, 도공, 철도공단, 수자원 외 코레일, 인천·한국공항공사 등)하고, 2022년 1월부터 전체 공공부문 공사에 의무 적용을 추진한다. 현행 대금지급시스템에 발주자와 원·하도급사가 지급하는 임금이 단가 이상인지 여부를 확인할 수 있는 기능을 추가하여, 적정임금 지급여부를 확인한다. 발주자·사업주는 임금 구분지급 및 확인제 이행을 통해 매월 적정임금의 구분지급 여부를 확인한다. 적

정임금을 공사비에 반영하기 위해, 노무비 최소투찰기준을 현행 80%에서 95%로 상향(위반 시 입찰 무효, 계약예규)된다.

현재 한국 산업구조는 건설업과 매우 비슷하게 다단계 하도급 구조가 만연해 있다. 이는 고용 불안정성과 임금 불평등을 발생시키는 구조적 요인 중 하나이다. 원청과 하청 노동자가 동일 또는 유사한 업무를 하더라도 임금은 차별적으로 지급된다. 하청 구조 아래로 내려갈수록 임금이 낮아진다. 이처럼 수직 계열화된 원하청 관계 속에서 구조적으로 불리한 조건에 처해 있는 하청 노동자는 적절한 제도적 개입이 없다면 중간착취와 저임금에 시달릴 수밖에 없다. 이런 측면에서, 건설업 적정임금제가 논의될 필요가 있다.

우선 공공부문 원하청 관계에 적용하는 방안부터 단계적으로 시도해 볼 수 있다. 즉, 국가계약법 개정을 통해 건설업 '적정임금제'를 공공부문 건설용역이 아닌 전체 하청·용역으로 확대하여 적용할 수 있다(공성식, 2021). 노무비 낙찰률을 적용하는 경쟁 방식이 아닌 정액을 보장하는 비경쟁 방식으로 개선하고, 인건비에 대해서는 경쟁입찰 대상에서 제외하거나 낙찰가격과 무관하게 예정가격을 준수하도록 하는 방안이 가능하다. 노임단가는 정부가 일방적으로 정하기보다 노동조합과의 교섭 또는 충분한 협의를 통해 결정하는 방안이 검토될 수 있다. 이미 수의계약 방식으로 계약을 체결하고 있는 공공기관 용역 자회사는 법 개정 없이도 정부 지침과 기획재정부 훈령 개정만으로 적정임금제 도입이 가능하다(공성식, 2021).

적정임금제는 시중노임단가를 기준으로 임금이 책정되더라도 낙찰률 적용, 파견·도급기업 내부 조정 등의 과정을 거치면서 실제로는 최저임금 수준으로 낮춰 지급되는 경우가 빈번한 파견·하청·용역 노동자의 저임금 실태를 개선하는 데 효과적인 정책수단이 될 수 있다. 건설 다단계

업체, 제조업 하도급 업체, 공공부문 원하청 관계, 파견업체 저임금 노동자 임금 상승과 기업 간 임금격차 축소에 긍정적 영향을 미칠 수 있다(황선웅, 2021:34).

(3) 안전운임제 상설화 및 플랫폼 부문으로 확대[20)]

화물자동차 안전운임은 "화물차주에 대한 적정한 운임의 보장을 통하여 과로·과속·과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위하여 필요한 최소한의 운임"으로 정의되며, 2018년 「화물자동차 운수사업법」 개정을 통해 한시적(2022년 일몰)으로 도입됐다. 공공운수노조 화물연대본부는 전차종·전품목에 안전운임제 적용을 요구했으나, 운송형태가 비교적 단순하고 계량화가 쉬운 컨테이너와 시멘트 품목[21)]에 한정하여 도입됐다. 안전운임은 매년 국토교통부 장관 산하 화물자동차 안전운임위원회에서 결정하며 국토부 장관이 고시한다. 안전운임위원회는 최저임금위원회와 유사하게 구성되어 있다. 화주 대표 3인, 운수사업자 대표 3인, 노동자 위원격인 화물차주 대표 3인, 그리고 국토부가 추천하는 공익위원 3인 등으로 구성된다. 안전운임은 화주가 운수사업자 또는 화물차주에게 지급해야 하는 최소한의 운임인 안전운송운임과 운수사업자가 화물차주에게 지급해야 하는 최소한의 운임인 안전위탁운임으로 구성된다.

20) 안전운임제에 대한 개괄적 소개는 박귀란(2021)이 작성한 「안전운임제의 정착과 확대」에서 발췌했음.
21) 전체 화물자동차 41만대 중 컨테이너 2.3만대, 시멘트 0.6만대로 추정된다.

〈표 2-8〉 안전운임위원회 구성

화주 대표(3)	한국무역협회(1명), 대한상공회의소(1명), 시멘트협회(1명)
운수사 대표(3)	통합물류협회(1명), 화물운송주선협회(1명), 화물연합회(1명)
차주 대표(3)	화물연대(3명)
공익 대표(4)	(국토부가 추천하는 전문가로 구성)

출처: 박귀란(2021)

안전운임은 건당 운임으로 산정한다. 매달 화물 운송으로 발생하는 비용에 화물노동자 적정 소득을 더하고 이를 월 운송 건수로 나누어 산출한다. 안전운임제 시행에 따라, 기존에 화물노동자가 부담했던 운송원가를 화주(사용자)가 부담하게 되었다. 그동안 원가가 운임에 제대로 반영되지 못하면서, 화물노동자들은 생계비 보장을 위해 운송 건수를 무리하게 늘려야 해서 과로·과적·과속의 위험에 일상적으로 노출되어 있었다. 또한, 최대한 원가를 줄이기 위해 노후 차량을 교체하지 못하거나 차량 정비비를 감축하게 되는데, 이는 안전을 위협한다. 안전운임제는 운임 산정 시 원가를 반영하여 과로·과적·과속의 위험과 안전을 방지할 수 있다.

안전운임제는 그동안 화물노동자에게 전가돼 무리한 운행을 부추긴 운송원가를 사용자가 책임지게 하고, 과도하게 일하지 않아도 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 적정 소득을 보장해준다. 적정수준 운임은 화물노동자 노동시간을 줄이고 안전운행을 하도록 유도한다.

실제로 화물자동차 안전운임제가 2020년 1월부터 시행된 후 2년도 지나지 않았지만, 화물노동자 위험 운행을 줄이고 화물운송시장 산업구조를 개선하는 긍정적인 효과를 가져오고 있다. 안전운임 적용 품목 화물노동자 약 400여 명을 대상으로 한 한국안전운임연구단(KSRRG)의

추적 연구[22]에 따르면, 안전운임 시행 이후 졸음운전, 과속, 과적이 줄고 휴식시간이 늘어나는 등 전반적인 노동환경위험도가 감소하고 있는 것으로 나타났다(화물연대, 2021).[23]

제도 시행 전 71%에 달하던 졸음운전 경험은 51%로 약 20%포인트 감소했다. 이는 졸음운전 원인으로 지목되었던 장시간 노동, 심야운행, 휴식 없는 연속운행이 감소했기 때문이다. 예를 들어, 휴식 없는 연속운행 시간이 제도 시행 전 4.51시간 → 시행 1년차 4.04시간 → 시행 2년차 3.64시간으로 감소했다(화물연대, 2021). 또한, 야간운행시간은 30%, 운행 중 피로도는 4.8% 감소했다. 반면, 화물노동자 수면시간은 4.7% 증가했다(박귀란, 2021). 과적·과속경험 비율도 점진적으로 감소하고 있다. 과적경험 비율은 제도 시행 전 24.3% → 시행 1년차 13.6% → 시행 2년차 9.3%로 감소했다. 과속경험 비율은 제도 시행 전 32.7% → 시행 1년 차 21.7% → 시행 2년차 19.9%로 줄어들었다(화물연대, 2021).

안전운임제는 화물운송시장의 다단계 하청구조를 개선하는 효과도 가져오고 있다. 화물노동자에게 지급될 적정 운임을 법으로 정하기 때문에, 별도 서비스 없이 운임을 깎고 수수료를 공제해 사업을 영위하던 영세업체들이 자연스럽게 도태되고 있기 때문이다. 화물연대에 따르면, 제도 시행 이후 화물운송단계가 1.76단계에서 1.46단계로 0.3단계 감소했다. 또한, 운송업체 간 저단가 경쟁도 줄어들고 있다. 제도 시행 이후 물량 수주를 위한 저단가 경쟁이 시행 이전 대비 약 21.6% 감소했다. 그동안 화주가 임의적으로 결정했던 운임이 위원회를 통해 합리적으로

22) 연구단은 세 차례의 화물노동자 설문조사를 통해 안전운임 시행 전과 후의 화물노동자 노동실태 및 노동조건을 비교 분석함. 조사는 2020.01, 2020.07, 2021.07 진행됨.
23) 화물연대(2021), 「화물자동차 안전운임제 설명자료」.

결정되고, 화물운송단계와 저단가 경쟁이 줄어들면서 화물운송시장 투명성이 강화되고 있다.

제도의 긍정적 효과가 나타나고 있는 화물자동차 안전운임제를 상설화하고 비슷한 플랫폼 부문으로 확대할 필요가 있다. 화물자동차 운수사업법을 개정하여 일몰제를 폐지하고, 적용대상을 '컨테이너, 시멘트 운송 화물노동자'에서 철강, 카고, 유통, 택배 등 다른 품목까지 확대해야 한다. 마지막으로 택배, 배달 등 다른 유사 부문으로의 확대가 필요하다. 특히 택배 품목의 경우 2020년 한 해 10명 이상의 화물노동자가 과로사로 사망할 정도로 열악한 운임과 장시간 노동이 문제가 되고 있다. 택배 부문도 화물자동차 안전운임제와 유사한 안전배달료 도입이 절실하다.[24] 화물자동차 안전운임제는 극단적인 불안정 노동의 상징인 플랫폼 노동자에게 적정임금과 안전을 보장할 수 있는 유력한 정책 수단으로 기능할 수 있다는 점에서, 제도 상설화와 확대가 절실히 요구된다.

〈표 2-9〉 생활물류서비스산업발전법 개정안
(심상정 의원 대표발의, 2021.8.18.)

제2조(정의) 8. "생활물류서비스 안전배달료"란 생활물류서비스종사자에 대한 적정한 배달료의 보장을 통하여 과로, 과속, 과적 운행을 방지하는 등 교통안전을 확보하기 위하여 필요한 최소한의 배달료로서 제19조의3에 따른 생활물류서비스 안전배달료위원회의 심의·의결을 거쳐 제19조의5에 따라 국토교통부장관이 공표한 배달료를 말한다.

안전운임제는 최저임금 적용 대상에서 제외되는 등 노동법 사각지대에 놓인 특수고용노동자와 플랫폼 노동자의 열악한 임금 조건을 개선하

24) 현재 공공운수노조 화물연대본부와 라이더유니온은 정의당 심상정 위원과 함께 안전배달료를 도입하기 위한 생활물류서비스산업발전법 개정을 추진 중이다(공성식, 2021).

는 효과적인 정책수단으로 기능할 수 있다. 플랫폼 노동이 확산되고 있는 상황을 고려하면, 안전운임제를 플랫폼 부문으로 확산시키는 노력은 매우 절실하다.

2) 임금 평준화를 위한 연대임금 정책[25)]

대체로 현재 저임금 부문의 임금 상승에 따른 중하위 분위 격차는 축소되고 있지만, 중상위 계층 간 임금격차는 뚜렷한 개선이 보이지 않고 있다. 임금 불평등의 가장 핵심 요인 중 하나인 사업체 규모 간 불평등 추세를 심화시키는 요인도 각 규모의 상위 분위 노동자가 아니라 중간 분위 노동자이다(성재민, 2021). 따라서 임금 불평등 개선을 위해서는 저임금 해소뿐만 아니라, 노동시장의 주요 분절 요인들 간 격차를 줄이고 중간부문의 평균적 노동자 계층을 확대시키는 임금평준화 정책도 필수적으로 추진되어야 한다.

임금평준화를 위한 효과적인 연대임금정책으로 초기업 단위 교섭 촉진과 단체협약 효력확장제도를 주목할 필요가 있다.

(1) 초기업교섭 촉진

노동시장 불평등은 고용형태, 성, 기업규모 등 복합적 요인이 작용하여 나타나고 있다. 기업규모와 고용형태에 따른 차별이 중첩되고, 대기업 정규직과 중소·영세업체 비정규직 내에서도 상당한 분절 또는 균열이 존재한다(김유선, 2019:2). 정이환(2018:15) 역시 임금 불평등 악화의

25) 본 절은 이창근·권혜원·김미영·박주영·정경은·정홍준(2021) 『초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명: 비정규직·작은사업장 등 불안정 권리보장의 관점에서』(민주노동연구원) 연구보고서의 일부인 「한국 초기업교섭 유형과 재조명 필요성: 국제비교론적 접근」의 일부 내용을 요약한 것임.

핵심적 요인은 대-중소기업, 정규직-비정규직 임금 격차로 규정하면서, 한국의 노동시장을 "신자유주의 분절노동시장"으로 규정하고 있다. 홍민기(2021)에 따르면, 성별, 학력별 격차는 최근 불평등 악화 추세와 큰 관련이 없으며, 사업체 규모별 임금격차가 일치한다고 한다(홍민기, 2021). 결국, 불평등과 분절 요인이 단일하지 않음으로 인해, 정책 대안도 복합적일 수밖에 없다. 다만, 정이환(2018:15)이 지적한 것처럼, 기업규모별 분절이 노동시장 불평등의 중요한 원인임에도 불구하고 이를 극복하기 위한 실천이 거의 없었음을 고려하면, 기업규모별 불평등 개선을 위한 대책이 적극적으로 논의되고 이행 노력이 좀 더 강조되어야 한다. 특히 초기업적 임금률 설정을 통한 산업·업종·직종별 임금 평준화 노력은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

국가별 비교에 따르면, 단체협약적용률과 임금 불평등 간에는 강한 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타난다. 32개 OECD 회원국 임금 불평등 실태를 분석한 보고서에 따르면, 임금 불평등에 있어서 국가별 차이의 50%는 단체협약적용률 차이에서 비롯된 것으로 나타났다(Visser et al., 2015; Visser, 2016:3 재인용). 또한, 단체협약 적용률을 높이기 위해서는 개별 기업 수준을 넘어선 복수사용자교섭(multi-employer bargaining)을 촉진하고 확산하는 것이 매우 중요한 것으로 나타났다. 같은 보고서에서, 48개국를 비교한 결과 단체협약적용률의 국가별 차이의 70%는 단체교섭수준(bargaining level) 차이로 인해 발생한 것으로 드러났다(Visser et al., 2015: Visser, 2016:3 재인용). 결론적으로 임금 불평등 해소는 단체협약 적용률의 제고가 필요하며, 단체협약 적용률 제고를 위해서는 초기업교섭 촉진과 확산이 매우 중요하다는 점을 시사한다.

OECD(2019)에 따르면, 어떤 유형의 단체교섭체계가 형성되어 있는

가는 해당 국가의 노동시장 성과(labour market outcomes)와 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 노조 조직률과 단체협약 적용률이 동일한 국가라 하더라도, 단체교섭 유형에 따라 고용률, 실업률, 임금 불평등과 같은 노동시장 성과는 매우 다르게 나타난다(OECD, 2019; Garnero, 2021:197). OECD 보고서(2019)에 따르면, (초기업적으로) 조정된 교섭체계(coordinated bargaining systems)는 (기업별로) 극단적으로 분권화(fully decentralized) 체계보다 고용률과 취약계층에 대한 포용성은 높고, 임금 불평등은 낮은 것으로 나타났다. 집중화되어 있지만 조정되지 않은 교섭 체계(uncoordinated centralized systems) 역시 고용률과 임금 불평등에 있어서는 조정된 교섭체계와 비슷한 긍정적 성과를 보여줬는데, 다만 실업률은 극단적 분권화 체계와 큰 차이가 없었다. 한편 산별교섭이 지배적인 곳에서 기업별 보충교섭이 광범위하게 진행되고, 상위협약을 수정할 수 있는 여지가 상당히 허용되는 '조직된 분권화' 체계, 즉 이중 교섭 체계(two-tier bargaining systems)의 노동시장 성과 역시 극단적 분권화 유형에 비해 매우 긍정적으로 나타났다.

요약하면, 조정된 교섭 체계(coordinated bargaining systems)는 극단적 분권화(fully decentralized) 체계보다 임금 불평등이 낮다. 또한, 단체협약적용률이 높을수록 불평등이 낮은데, 단체협약적용률은 교섭수준과 연관성이 높다. 이는 초기업교섭과 단체협약적용률 제고가 현행 노동시장의 가장 큰 문제인 불평등 문제 해결을 위한 유력한 정책수단으로 기능할 수 있음을 실증적으로 보여준다.

국내 초기업교섭 부문도 단체교섭 집중도와 조정도를 기준으로 살펴볼 때 다양한 유형으로 발전해왔다. 전국 또는 지역 단위 교섭을 통해 업종 또는 직종별 표준임금을 결정하는 등 개별 기업을 넘어 초기업적 임금률을 결정하는 초기업교섭 유형도 존재한다. 이는 국내 초기업교섭

은 임금 조정(평준화)에 있어서 별다른 역할을 하지 못한다는 평가가 일반화될 수 없음을 보여준다.

〈표 2-10〉 한국 산업·업종·직종별 초기업교섭 유형 구분

		조정도		
		낮음	중간	높음
집중도	낮음	금속, 보건, 공공연구기관, 화물기사, 대리운전기사, 지자체공무직, 대학청소용역		
	중간		플랜트업, 레미콘기사	
	높음		증권업, 시내버스업, 항운업, 택시업, 금융업	토목건축업, 타워크레인기사, 교육공무직, 면방직업

자료: 이창근(2021). 필자 작성.

특히, 비정규직 등 불안정 노동자를 주요 조직대상으로 하는 부문에서 단체교섭 집중도와 조정도가 상대적으로 높게 나타났다. 또한, 국내 초기업교섭 부문의 중요한 특징 중 하나는 초기업협약 효력이 조합원뿐만 아니라 비조합원까지 확장·적용되고 있다는 점이다. 이러한 사실들은 초기업교섭 촉진이 악화될 대로 악화된 노동시장 격차와 취약노동자 권리 보장에 상당히 기여할 수 있음을 시사한다.

초기업교섭 촉진을 위해서는 기업별 교섭을 강제하는 노조법 개정 등 법·제도적 개선이 필요하지만, 동시에 법 개정 이전에라도 산업·업종·직종 등 각 부문이 처한 조건을 충분히 고려하여, 기업별 교섭 관행을 극복하고 초기업교섭 활성화를 위한 맞춤형 전략을 모색할 필요가 있다.

첫째, 비정규직·작은사업장 등 불안정 노동자가 집중되어 있는 부문의 초기업교섭 촉진에 우선적으로 역량을 집중할 필요가 있다. 교육공무직, 토목건축업, 플랜트업, 배달·화물·레미콘·타워크레인 기사 등 현재 초기업교섭을 진행하고 있는 부문에 역량을 집중해, 초기업교섭 촉진·확산을

위한 정부 차원의 적극적 지원과 제도개선이 필요하다.

둘째, 불안정·취약 부문에서 초기업교섭이 가능한 영역을 적극 발굴하여 단체교섭이 원활하게 진행되도록 하고, 사회경제적으로 유의미한 합의를 도출하도록 지원하는 정책(조성재 외, 2009:321)도 매우 중요하다. 특히 최근 조직화가 활발하게 진행되고 있는 돌봄, 배달, 택배 부문 등에 주목할 필요가 있다.

셋째, 금속, 보건, 금융 등의 부문은 중층적 교섭체계가 매우 강하다는 점을 고려하여, 유럽의 '조직된 분권화·조정' 유형에서 시도된 조정 행위와 정책을 참고하여, 전반적인 임금 조정 능력을 강화할 필요가 있다. 업종, 특성, 지역, 동일원청 소속 하청 등 현장 실태를 반영한 실효적인 교섭단위로의 재편 등 초기업 임금교섭을 현실화하기 위한 노력이 필요하다.

(2) 단체협약 효력확장 제도 개선

초기업교섭 촉진과 기업별교섭 조정 강화 등을 위한 노력을 경주하더라도, 현행 노조 조직률이 12% 수준이라는 점을 고려하면 노동시장 불평등 해소에는 충분하지 않다. 따라서, 무노조 사업장으로 단체협약 효력을 확대하지 않으면, 노동시장 전체 불평등 문제는 해결할 수 없다. 이러한 맥락에서, 사문화된 단체협약 효력확장제도를 개선하여 실질화시킬 필요가 있다. 단체협약 효력확장제도는 '노동조합 밖 노동자'를 노동조합의 단체교섭에 관한 권리를 적극적으로 행사하여, 불평등을 해소하고 전체 노동자의 사회·경제적 보호 및 권리보장 수준을 대폭 높일 수 있는 정책수단이다.

단체협약 효력확장제도 개선과 관련하여, 박주영(2021)은 아래와 같은 개선 방향을 제시하고 있다. 첫째, 사업장 단위의 경우, 과반 노동조합

에 상관없이 단체협약을 체결한 사용자의 모든 노동자에게 효력을 동등하게 적용해야 한다. 즉 단체협약을 비조합원에게 확장 적용하는 것이 아니라 단체협약의 고유한 구속력 범위로 이해해야 한다. 둘째, 초기업 수준 단체협약 효력확장과 관련하여, 단체협약 적용범위 내의 모든 협약 외 사용자(와 그 노동자)에게 단체협약을 확장 적용하기 위한 요건이 완화되어야 한다. 이는 양적 요건이 아니라 효력확장의 필요성과 공공성 같은 질적 요건으로 전환이 검토되어야 한다. 또한, 양적 요건을 두더라도 노동조합 조합원이 아니라 단체협약을 적용받는 사용자의 모든 노동자를 기준으로 삼아야 하고, 그 비율도 3분의 2에서 과반수 수준으로 낮추는 방향으로 개선되어야 한다. 이 경우 효력확장의 질적 요건으로 공공성과 사회적 필요성이 중대하다면 과반수 양적 요건을 충족하지 못하더라도 확장 가능한 절차를 마련할 필요도 있다. 셋째, 초기업 수준 단체협약 효력확장의 절차적 요건으로서 효력확장을 위한 단체협약 대표성과 공공성에 대한 신중하고 일관된 판단을 위해 중앙노동위원회를 결정 관할로 정비하고, 심의절차를 객관적이고 공정하게 운영할 수 있도록 노사 당사자 참여 권한, 노동위원회 조사절차 등 세부 운영규정도 정비해야 한다. 특히 단체협약 효력확장 결정이 이루어지면 행정관청은 단체협약 내용에 대해 모든 노동자들이 잘 알 수 있도록 다양한 공개방법을 강구하고, 실효적으로 노동조건에 반영될 수 있는 정책적 지원 조치를 마련하여야 한다.

(3) 초기업적 임금체계 개편

임금체계 관련하여, 가장 큰 쟁점 중의 하나는 '개별 기업단위 근속급 완화와 직무급 도입'이다. 현행 한국의 지배적 임금체계인 연공급(또는 근속급)의 경우 연공(또는 근속)에 따라 임금 인상이 되기 때문에, '일의

가치' 또는 '일의 성과'가 반영되지 않는 비합리적인 임금체계라는 인식이 임금체계 개편의 배경이 되고 있다.

근속급의 효과와 관련하여 성재민(2015:55-56)의 연구는 매우 시사적이다. 위 연구에 따르면, 근속의 순수한 임금 영향은 10년 근속당 5~10% 임금인상 수준에 불과하다고 한다. 즉, 근속에 따른 임금인상이라 이해되어 온 수치는 단순히 능력이 좋거나 해당 일자리와 잘 맞아 성과가 좋았던 사람들이 더 오래 직장에 근무하면서 보상을 향유한 결과에 더 가깝다는 점이다. 오히려 성과급이 중상위 임금 불평등을 심화시키는 것으로 나타났다. 특히 중위 임금층 대비 상위 75% 임금 수준에 해당하는 계층 간 임금 불평등 확대는 상당 부분 성과급제 확산과 연관된 것으로 나타났다(성재민, 2015). 개별 기업 차원의 (직무)성과급제 도입은 불평등 확대로 귀결될 가능성이 높다는 점을 시사한다.

기업규모와 고용형태가 교차되면서 노동시장 불평등을 심화시키고 있는 상황을 고려하면, 임금체계 문제는 '기업을 넘어선 동일가치노동 동일임금' 원칙을 어떻게 구현할 것인가의 관점에서 접근할 필요가 있다. 산업·업종 또는 직종별 초기업적 임금체계가 모색되어야 하며, 이는 필연적으로 초기업적 교섭을 전제로 한다. 초기업적 노사가 자율적 교섭을 통해 해당 산업·업종 또는 직종에 적합한 임금체계를 논의하고 마련할 필요가 있다.

"불평등의 관점에서 볼 때 우리나라 근속급에 변화가 필요한 것은 분명하다. 하지만, 이 변화는 지금처럼 진행될 경우 불평등 강화로 귀결될 가능성이 높다. 이는 결국 양극화의 반복일 것이다. 불평등 수준이 높지 않은 서구 선진산업국가들 중에 직무급이 자리 잡은 나라는 대개 초기업 단위 노동조합이 존재하고, 이들과의 단체교섭을 통해 임금이 결정되는

나라들이다. 우리나라는 다른 나라보다 입이직이 대단히 활발하고 입이직의 상당수가 더 나은 일자리를 찾아 떠나는 자발적 이직이다. 좀 더 엄밀한 연구가 필요하겠지만, (미관측) 개인특성이 같다면 일자리 매치의 질이 좋은 사람은 자발적 입이직을 통해 새롭게 일자리를 찾은, 근속이 짧은 사람들일 가능성이 있다는 이 연구의 발견은 근속이 짧은 또 다른 이유를 보여 준다. 이와 같이 (직무)성과급제가 확산되는 것처럼 오직 개별 기업단위에서 변화를 추구하는 정책 방향은 불평등이나 개인의 발전 경로 등 여러 면에서 부적절할 수 있다. 임금 결정의 좀 더 초기업적 대안을 생각해 볼 때이다."(성재민, 2015)

Ⅴ. 소결

본 장에서는 임금 불평등 추세와 특징을 살펴보고, 정책대안으로 연대임금정책을 제안하고 있다.

먼저 임금 불평등 추세와 특징에 대한 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 시간당 임금과 월 임금 중 어느 임금을 기준으로 살펴보느냐에 따라, 임금 불평등 추세가 차별적으로 나타난다. 시간당 임금 기준으로 할 경우, 저임금 노동자 비중, 정규직-비정규직 임금 격차, 백분위율 중 P90/P10 등 주요 불평등 지표가 점진적으로 개선되는 추세인 것으로 나타난다. 하지만 월 임금 기준으로 할 경우, 불평등 추세는 정체 또는 심화되는 것으로 나타난다. 이는 노동시간 변화가 고임금 노동자와 저임금 노동자 또는 정규직와 비정규직 노동자 간 차등적으로 나타났기 때문이다. 즉, 저임금 노동자와 비정규직 노동자의 노동시간이 고임금 노동자와 정규직 노동자에 비해 더 많이 줄어들면서, 월 임금 기준으로 불평등이 심화되었다. 초단시간 계약 등 시간제 계약이 저임금 부문을 중

심으로 빠르게 늘면서 해당 부문 평균 노동시간이 고임금 부문보다 큰 폭 감소했기 때문이다(황선웅, 2021). 일을 더 하고 싶어도 못하는 노동자들에게 적정 노동시간을 보장하는 등 노동시간을 둘러싼 제도적·정책적 규율이 임금 불평등 해소에 매우 중요한 과제임을 시사한다.

둘째, 시간당 임금 기준으로 불평등 추세는 대체로 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지 축소, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지 확대, 2010년대 초반부터 현재까지 축소로 요약할 수 있다. 다만 전체 임금 불평등 축소를 주도한 요인은 시기별로 차이가 있다. 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지는 중상위 임금격차(P90/P50) 축소가 전체 불평등 축소를 이끌었고, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지는 중상위 임금격차와 중하위 임금격차가 모두 확대되면서 임금 불평등이 증가했고, 2010년대 초반 이후부터는 중하위 임금격차(P50/P10)가 큰 폭으로 줄어들면서 전체 임금 불평등 축소를 주도했다. 또한 대표적인 노동시장 분절 요인 중 하나인 사업체 규모 간 임금 불평등 심화의 주요 요인도 각 규모별 중간 분위 임금계층 간 격차 확대인 것으로 나타났다. 이러한 상황을 고려하면, 임금 불평등 해소를 위해서는 중하위 임금 격차 개선 추세를 유지하면서, 중상위 임금 격차 축소를 위한 정책 대응이 매우 중요해졌다는 점을 시사한다.

셋째, 최상위 1%와 상위 10% 임금 집단의 비중은 1990년대 중반 이후 추세적으로 증가하다, 2000년대 중후반부터 정체 상태인 것으로 평가된다. 하지만 2019년 현재 과세대상자에 대한 연말정산 근로소득자료에 근거한 상위 10% 집단의 임금 비중이 거의 35%에 달한다는 점에서 불평등 정도는 여전히 높은 편이다. 피케티(Piketty)의 구분에 따르면, 2000년대 후반 이후 한국은 '높은 불평등' 상태에 가까운 것으로 평가된다.

다음으로 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책의 방향과 과제에 대한 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지금까지 연대임금정책은 대체로 최저임금 인상을 통한 저임금 해소 정책에 초점을 맞춰왔으며, 이는 중·하위 분위 임금 불평등 완화에 상당히 기여한 것으로 평가된다. 따라서 중·하위 분위 불평등 축소 추세를 지속하면서도 중·상위 임금 불평등 축소를 위한 정책수단들이 적극적으로 도입되고 실행될 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책이 확대되어야 한다.

둘째, 중·하위분위 임금 불평등 축소 추세 지속을 위해서는 저임금 해소정책을 중층적으로 강화할 필요가 있다. 보편적 저임금 해소를 위한 연대임금정책으로서 최저임금제도의 중요성은 앞으로도 사라지지 않는다. 최저임금은 생계비를 반영한 적정임금 수준을 보장하고, 인상 효과를 상쇄하는 사용자들의 '꼼수'를 적극적으로 규제해야 한다. 여기에 현재 건설업과 화물자동차 부문에서 실시되고 있는 적정임금제와 안전운임제를 확대 개편하여, 최저임금제도를 보완하는 저임금 해소정책으로 발전시킬 필요가 있다. 적정임금제는 하청 노동자 중간 착취 금지와 생활임금을 보장하는 제도로 기능할 수 있다. 특히 공공기관 하청·용역관계부터 시행하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 화물자동차 안전운임제는 현재 일몰제로 실시되고 있는데 이를 상설화하고, 택배, 배달 등 플랫폼 부문으로 확대할 필요가 있다.

셋째, 중간 임금층 확대와 중상위 임금 불평등 축소를 위한 임금평준화 정책으로 초기업교섭 촉진과 단체협약 효력확장제도 개선이 적극 시행되어야 한다. 초기업적으로 조정된 단체교섭체계를 구축한 국가의 불평등이 기업별로 분권화된 단체교섭체계가 지배적인 국가에 비해 낮다는 OECD 실증분석 결과는 시사하는 바가 크다. 비정규직과 불안정 노

동자가 집중된 부문부터 초기업교섭 촉진을 위한 전방위적 대책을 추진할 필요가 있다. 또한, 사문화된 단체협약 효력확장제도를 개선하여 노조 부문과 비노조 부문 간 격차를 완화시킬 필요가 있다.

넷째, 기업규모와 고용형태가 교차되면서 노동시장 불평등을 심화시키고 있는 상황을 고려하면, 임금체계 문제는 '기업을 넘어선 동일가치노동 동일임금' 원칙을 어떻게 구현할 것인가의 관점에서 접근할 필요가 있다. 산업·업종 또는 직종별 초기업적 임금체계가 모색되어야 하며, 이는 필연적으로 초기업적 교섭을 전제로 한다. 초기업적 노사가 자율적 교섭을 통해 해당 산업·업종 또는 직종에 적합한 임금체계를 논의하고 마련할 필요가 있다.

3장

KCTU

일자리 불평등 해소를 위한 불안정노동 규제와 권리보장 강화

김직수

Ⅰ. 서론

이 장에서는 불안정노동의 현황과 대응 방향을 논의하되, 비정규노동과 플랫폼 노동에 초점을 맞춘다. 비정규노동 문제는 불안정노동의 핵심을 이루고 있으며 2000년대 이후 다양한 해결방안이 모색되고 시도가 있었음에도 실질적인 개선은 이루어지지 않았다. 또한, 비정규노동 내에서도 가장 문제적인 고용형태인 특수고용 노동과 고용계약에 의거하지 않는 노동 형태인 플랫폼 노동이 급격히 확대되면서 불안정노동 문제는 더욱 심화되고 있다. 이하에서는 먼저 서론에서 비정규노동과 플랫폼 노동의 문제점을 개관하고 이어지는 절들에서 각각 비정규노동과 플랫폼 노동의 현황과 대응방향을 살펴본다.

1. 비정규직 문제의 심화

먼저 비정규직 문제는 2000년대 이후 한국사회에 본격적으로 대두되기 시작했으며, 비정규직 규모가 증가함에 따라 사회적으로 다양한 문제가 나타났다. 특히, 비정규직 노동자는 고용불안, 정규직과의 임금 및

복지 격차, 취약한 노동안전보건 등 복합적인 문제에 부딪히게 되었다. 한국 노동시장에서 비정규직 문제를 해결하는 것은 단순히 비정규직 문제만을 해결하는 것이 아니라 노동시장 전반의 문제와 양극화 문제를 해소하는 중요한 부분이라고 할 수 있다.

〈표 3-1〉 경제성장률과 고용증가율, 정규직 및 비정규직 증가율 추이

(단위: %)

구분	경제 성장률	고용 증가율	정규직 증가율	비정규직 증가율
2002	7.4	3.6	1.2	5.6
2003	2.9	0.8	2.9	-0.7
2004	4.9	3.1	2.2	3.8
2005	3.9	2.6	1.8	3.2
2006	5.2	2.6	5.5	0.2
2007	5.5	3.5	5.3	1.9
2008	2.8	1.4	5.8	-2.4
2009	0.7	2.3	2.8	1.9
2010	6.5	3.5	7.0	0.2
2011	3.7	2.7	4.6	0.8
2012	2.3	1.3	4.7	-2.2
2013	2.9	2.9	6.5	-1.2
2014	3.3	2.9	3.7	2.0
2015	2.8	2.9	3.9	1.5
2016	2.9	1.6	2.3	0.8
2017	3.1	1.3	4.9	-3.3
2018	2.9	0.4	3.4	-2.8
2019	2.2	1.1	1.3	4.2
2020	0.9	-0.8	-0.5	0.6

자료: 통계청 자료를 바탕으로 필자계산

위의 〈표 3-1〉은 2000년대 이후 경제성장률과 고용증가율, 정규직

및 비정규직 증가율을 나타낸 것인데, 2000년대 이후 경제성장률과 고용증가율의 변화가 일정한 상관관계를 띠는 것을 살펴볼 수 있다. 문제는 2016년 이후로 고용증가가 둔화되고 있다는 점인데, 최근 수년 간 경제성장률 또한 3% 수준을 벗어나지 못하고 있고, 앞으로 전망도 부정적이다.

양질의 일자리를 늘려 소비진작 및 경기선순환으로 이어가겠다는 정책이 주춤하면서 반대로 경기부양을 통해 고용을 늘리는, 이전 정부가 추진했던 방식에 유혹을 느낄 법도 하다. 소득주도성장에서 혁신성장으로의 변화가 이를 반영하고 있다. 고용탄력성의 변화는 성장 및 고용과 관련된 다양한 요인들의 변화를 반영하므로 "고용탄력성이 저하되었으므로 경제성장 보다는 일자리정책을 통해 일자리를 창출하여야 한다든가 아니면 반대로 이 지수들은 변동이 없으므로 경제성장률을 높이는 방향의 정책에 중점을 두어야 한다는 것과 같은 도식적인 방법으로 접근해서는 안 된다"(이재갑·정병석, 2017)는 충고와 정면으로 배치되는 정책방향 전환이라 할 수 있다.

다만 정규직을 중심으로 한 고용증가의 측면을 보면 문재인 정부 첫해보다 박근혜 정권 초기가 수치상으로 더 낮다. 하지만 이것을 정부 정책의 결과라 해석하기에는 무리가 따른다. 베이비부머의 대규모 정년퇴직이 시작되면서 기업들이 부분적으로나마 신규채용에 나서는 등 다양한 요인이 작용할 수 있기 때문이다. 한편, 문재인 정부 시기 비정규직 증가율이 정권 2년차에 −2.8%로 나타났다. 그러나 2019년 다시 증가세로 돌아섰다.

2. 플랫폼 경제의 부상

플랫폼 경제에서는 불평등의 심화가 '위에서부터' 진행되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(Brynjolfsson and McAfee, 2011). 전통적인 노동시장에서는 임금이 전적으로 (절대적) 성과에 기반하여 계산되는 반면, 디지털 시장에서는 상대적 성과에 기반하여 계산된다. 이를 '승자독식 모델'이라 한다(Degryse, 2016). 승자독식 모델에서는 소수의 부자들이 더 큰 이익을 창출하는 반면 중산층과 노동자들은 이익의 증대를 누리지 못하기 때문에 불평등이 훨씬 증가한다. 플랫폼 자본주의는 실제로 소유한 자와 소유하지 않은 자 사이의 격차를 강조한다. 이러한 강조는 특히 생산 비용이 아닌 희소성이 교환 가치를 결정하는 임대와 관련된 경제 부문에서 뚜렷하게 나타난다. 예컨대 부동산 업계에서 공유 플랫폼을 통한 전체 또는 부분적인 부동산 임대가 부동산 수익을 창출하고 잠재적으로 증가시키게 되면 해당 부동산의 시장 가치가 상승할 것이며, 플랫폼의 온디맨드 임대와 전통적인 임대 간에 경쟁이 도입되면서 임대 비용도 상승할 것이다(Szoc, 2015).

한편 플랫폼 노동자라는 새롭게 등장한 불안정 노동자들이 기존 노동자들과 경쟁하게 되면서 노동시장에 급격한 변화가 일어나고 있다. 이와 더불어 플랫폼 경제와 플랫폼 노동에 대한 규제 필요성이 제기되고 있다. 하지만 플랫폼 기업들은 플랫폼 노동자들에 대해 온전한 노동권은 아니더라도 부분적으로 권리를 보장해주면 된다는 논리를 펴고 있기도 하다. 문제는 기존 지역기반 서비스 등에서 기존 노동자들보다 플랫폼 노동자들의 비중이 더 커지고 있다는 점이다. 예컨대 택배 등의 물류 업계에서는 어렵게 조직된 기존 노동자들의 노동조합이 파업을 벌이더라도, 플랫폼 기업은 플랫폼 노동자들을 동원하여 물량을 소화하는 방식으

로 대응한다. 이런 과정이 반복되면서, 기존 노동자들이 줄어들고 플랫폼 노동자들이 늘어나는 경향이 나타나고 있다.

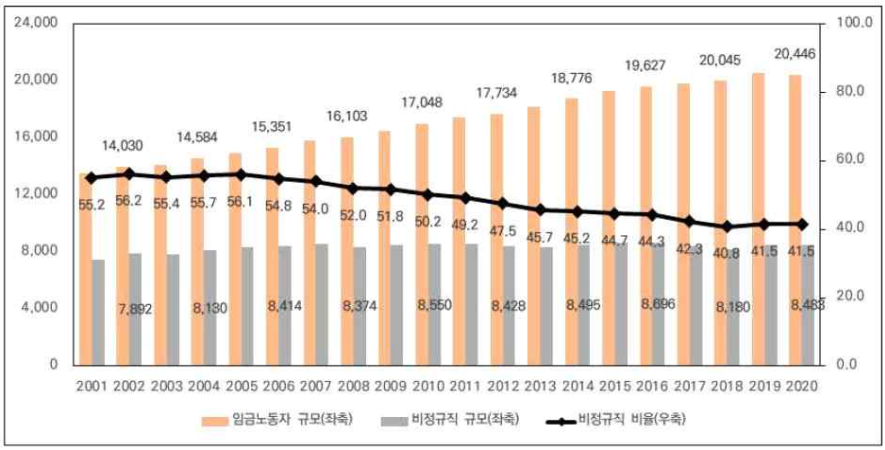
Ⅱ. 비정규노동 대응방향

1. 비정규노동의 구성 변화

노동계 분류기준(한국비정규노동센터)에 따른 비정규직 노동통계를 살펴보면 2000년대 후반 이후 가장 두드러진 변화 추세를 보이는 고용형태는 '일반임시직'이다. 일반임시직은 비정규직 가운데 2008년 약 40%를 차지하고 있었으나, 2016년에는 약 30%로 줄어들었고, 2020년에는 14.5%로 더더욱 줄어들었다. 동시에 비정규직 내에서 현저히 비중이 늘어난 고용형태는 임시 파트타임 노동이다. 2016년 비정규직 가운데 20.5%를 차지하였던 임시 파트타임 노동이 2020년에는 26.5%로 6%p 늘어났고, 특히 여성 비정규직 가운데 임시 파트타임은 같은 기간 동안 27.0%에서 35.6%로 8.6%p 늘어났다.

한편, 같은 기간 동안 비정규직 가운데 기간제 노동자가 23.5%에서 31.1%로 크게 증가하였는데, 특히 남성 기간제 노동자의 비정규직 내 비율이 26.4%에서 34.9%까지 8%p 이상 늘어났다. 여성 기간제 노동자도 같은 기간 동안 21.0%에서 27.5%까지 6.5%p 증가하였다. 요컨대 2000년대 중후반 이후 비정규직 내에서도 취약성이 두드러지는 일반임시직 노동자들이 줄어드는 한편, 기간제 노동자와 임시 파트타임 노동자들이 증가해 왔다. 이처럼 두드러진 변화는 무엇에 기인하며, 또 무엇을 의미할까?

[그림 3-1] 비정규직 규모와 비율 추이 (단위: 천명, %)



자료: 한국비정규노동센터(2020)

다만 여기서 짚고 넘어가야 할 부분은 최근 기간제 노동자의 증가는 통계상 조정 효과와 관련이 있다는 점이다. 정부는 국제 종사상 지위 분류 개정안을 적용한다는 명목 아래 2019년 3월부터 매 분기 말월 경제활동인구조사와 병행조사를 실시하고 있다. 기존의 경제활동인구조사가 기간제 노동을 기간의 정함 또는 정하지 않음 여부에 따라 구분하는 반면, 병행조사는 별도의 기간제 구분 항목은 없지만 고정기간, 단기, 임시직 등의 구분을 위해 고용계약기간과 고용예상기간의 조사항목을 추가하고 있다. 이에 따라서 2019년 이전까지 포착되지 않았던 기간제 노동자 약 50만 명이 추가로 파악되었다.[26)]

26) 그간 정부가 정규직으로 파악해 온 '임시일용직 중 계약기간을 특정하지 않았거나 정년 등 관행에 의해서 계속 근무할 수 있다고 답한 사람들' 가운데 상당수가 병행조사를 통해 기간제 비정규직으로 포착되었을 것으로 보인다.

1) 시간제 노동의 증가와 임시직 감소

그렇다면 문제는 임시 파트타임, 즉 시간제 노동의 증가인데, 이는 최저임금 인상과 정규직화 정책 등에 따라 등장한 노동시간 쪼개기 관행과 초단시간 노동 증가와 관련이 있을 것으로 보인다.

국내 비정규직 분류에는 종사상 지위와 고용형태의 두 가지 기준이 적용된다. 먼저 종사상 지위에 따른 고용변화를 살펴보면, 2000년대 이후 현재에 이르기까지 임시 · 일용직 비중이 지속적으로 줄어들고 있는 양상을 확인할 수 있다. 그 원인으로는 세 가지를 꼽을 수 있는데, 경기변동 효과, 구조조정 효과, 제도화 효과가 그것이다. 첫째, 경기변동 효과는 말 그대로 경기변동에 따라 반실업 상태의 임시 · 일용직이 고용충격을 흡수하며 나타나는 효과를 말한다. 다만 학계와 노동계에서는 공통적으로 임시 · 일용직 규모 축소에의 경기변동 효과는 제한적이며, 특히 2007년 비정규직법 시행 이후 더욱 그러하다는 것이 중론이다. 하지만 경기침체나 경제위기 시에는 다른 요인들과 함께 작용하여 임시 · 일용직 규모가 급격히 축소할 수 있고, 이 같은 경우 축소에 비해 회복이 비탄력적인 경향이 일반적이어서 경기변동 효과 역시 지속적인 임시 · 일용직 규모 축소의 요인이라 볼 수 있다. 둘째, 구조조정 효과는 상용직(주로 정규직)의 임금 상승과 노동생산성 제고가 임시 · 일용직 규모 축소로 이어질 수 있음에 주목하는 개념이다. 정규직 노동자들이 중고령화되면서, 연공임금체계 하에서 기업측은 임금비용 증가에 따라 임시 · 일용직 고용을 줄인다는 것이다. 셋째, 제도화 효과는 고등교육 이수자 비율의 증가, 비정규직법 도입 등으로 인해 노동시장 내 비공식부문이 제도화된 공식부문으로 편입되면서 임시 · 일용직 고용이 흡수된다고 설명한다.

〈표 3-2〉 고용형태별 임금노동자 규모 변화 (단위: 천명, %)

구분	고용형태	2016.8 (A)	2020.8 (B)	차이 (C=B-A)	증감률 (100*C/A)
임금노동자 전체		19,627	20,446	819	4.2
정규직 여부	정규직	10,931	11,963	1,032	9.4
	비정규직	8,696	8,483	-213	-2.4
비정규직 고용형태	일반임시직	2,509	1,237	-1,272	-50.7
	기간제	2,046	2,635	589	28.8
	상용파트	138	315	177	128.3
	임시파트	1,783	2,224	441	24.7
	호출노동	788	812	24	3.0
	파견노동	201	164	-37	-18.4
	용역노동	696	552	-144	-20.7
	특수고용	536	545	9	1.7

자료: 한국비정규노동센터 통계자료를 바탕으로 필자 작성.

그런데 종사상 지위상의 임시 · 일용직은 정부와 노동계의 비정규직 규모 집계상의 격차가 발생해 온 논쟁적인 부분이다. 정부는 임시 · 일용직 가운데 상당수를 정규직으로 분류하고 있는 반면, 노동계는 임시직과 일용직을 정규직으로 파악하지 않는다. 문제는 정부가 정규직으로 파악해 온 이른바 '일반임시직'이 비정규직 통계가 수집되기 시작한 초기에 수백만 명에 이르렀다는 점이다. 다만 임시 · 일용직 규모 자체가 지속적으로 줄어들면서 정부측과 노동계의 비정규직 규모 집계 격차는 꾸준히 줄어들어 왔다. 특히 일반임시직이 줄어드는 동시에 임시 파트타임 노동이 눈에 띄게 증가해 왔는데, 임시 파트타임은 정부 측에서도 비정규직

으로 분류하고 있기 때문에 정부와 노동계의 비정규직 규모 추정치의 격차가 줄어들어 온 것이다.

일반임시직이란 경제활동인구조사 부가조사 설문 문항에서 비정규직 고용형태를 가려내는 한시적·시간제·비전형 구분에 해당되지 않지만 종사상의 지위는 임시 · 일용직인 노동자들을 일컫는다. 이들은 주로 소정의 고용계약을 맺지 않았거나 퇴직금, 상여금 등이 없는 노동자들로서 중소영세규모 사업장에 집중되어 있다. 따라서 일반적인 비정규직보다 임금 및 노동조건 수준이 낮은 경우가 많아서, 노동계는 '좋은 일자리' 지표인 정규직 고용에 이들이 포함되어 파악되는 것이 부적절하다 지적해 왔다. 물론 정부 측에서도 종사상 지위상 상용직인 정규직 노동자가 좋은 일자리 지표로서 적합하다는 점은 인정하고 있다. 대표적으로 1997년 경제위기 이후 비정규직의 개념 및 범위를 둘러싼 논쟁이 지속되던 가운데 2002년 7월 노사정위원회 비정규직 특위에서 고용형태에 따른 분류기준에 대한 합의가 이루어졌는데, 이 때에도 '근로지속이 가능한 무기계약근로자이기 때문에 정규직으로 분류되지만, 종사상 지위가 임시직 또는 일용직에 속하여 고용이 불안정하고 사회적 보호가 필요한 근로계층이 광범위하게 존재한다'는 점을 인식하고 이를 '취약근로자'로 파악키로 한 바 있다.

2) 비정규직의 여전한 취약성

그렇다면 일반임시직이 축소되고 임시 파트타임 노동이 증가한 이유는 무엇일까. 우선 임시 파트타임이라는 표현에 주의할 필요가 있다. 한국에서 파트타임, 즉 시간제 노동자의 종사상 지위가 상용인 경우는 그리 많지 않다. 영미식 노동시장 유연화가 급격히 추진되어 온 맥락 속에서 유럽 등에서 흔히 나타나는 이른바 '정규직 파트타임'은 자리 잡지

못한 것이다. 시간제 노동은 2000년대 중반 이후 정부 정책에 의해 확대된 측면이 있다. 이명박 정부 시기에는 상대적으로 시간제 활용도가 높은 사회적 기업 활성화를 통한 고용 증대가, 박근혜 정부 시기에는 고용률 제고를 위해 시간제 고용 자체를 장려하는 방안이 추진되었다. 문재인 정부 들어서도 정책적으로 보건복지 분야 일자리 확대가 추진되면서 시간제 노동이 증가했다. 여기에 노동시장 자체의 변화가 더해졌다. 다수의 여성들이 노동시장에 진입하면서 정규직과 비정규직 모두에서 여성의 비중이 커졌다. 문제는 증가한 여성 고용의 상당수가 시간제 형태였다는 점이다. 산업구조 변화 효과도 영향을 미쳤다. 전반적으로 서비스업 비중이 확대되는 가운데, 특히 보건복지 서비스 수요 확대로 인해 일자리가 늘어났다. 하지만 공공부문 일자리는 제한적이고 민간 부문은 인건비 경쟁이 심화되면서 임시 파트타임을 비롯한 비정규직 의존도가 높아졌다.

코로나19로 인해 전체 고용 규모와 노동조건이 상당한 타격을 입은 가운데 정규직과 비정규직, 남성과 여성, 산업 간 불평등이 확대되었다. 특히, 정규직 대비 비정규직 상대 임금이 최근 꾸준히 증가하다가 올해 또다시 감소세로 전환된 점에 주목할 필요가 있다. 주된 원인은 비정규직에 대한 제도적 보호가 취약한 상황에서 코로나19의 부정적 영향이 비정규직에 집중되었기 때문이며, 최저임금 인상률이 2018년 16.4%, 2019년 10.9%에서 2020년 2.9%로 낮아진 점도 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 2021년 최저임금 인상률은 1.5%로 더욱 낮아졌는데, 정규직과 비정규직 간 임금격차 해소를 위한 대안적 조치가 반드시 필요하다(한국비정규노동센터, 2020).

반면, 통계청은 비정규직 규모는 증가하였으나 비정규직 관련 주요 노동조건 지표는 개선되었다는 점을 강조한다. 코로나19 이후 근로형태

변화 등 고용구조 변화가 빠르게 이뤄지면서 관련 비정규직 일자리가 확대되었으며, 인구구조 변화로 60세 이상 인구가 증가한 것도 영향을 미쳤다고 본다. 동시에 비정규직 자발적 선택 비중, 임금 수준, 고용보험 가입률 등 비정규직의 주요 근로여건 지표도 상당폭 개선되었음을 강조하고 있다(통계청, 2021). 코로나19 이후 기업 등의 채용수요가 회복되고 있으나, 방역 관련 불확실성 등 영향으로 근로계약 기간이 정해져 있는 기간제 일자리를 중심으로 비정규직 고용이 증가한 것은 사실이다. 코로나19 고용위기 대응·회복 과정에서 비정규직 비중이 상대적으로 높은 보건복지, 교육업 등의 임금노동자가 큰 폭으로 증가하였다.

다만, 문재인 정부 시기 일반임시직의 급격한 감소 원인에 대해서는 짚어 볼 필요가 있다. 첫째, 앞서 언급한 통계 집계상 변화를 들 수 있다. 그간 정부가 정규직으로 파악해 온 '임시일용직 중 계약기간을 특정하지 않았거나 정년 등 관행에 의해서 계속 근무할 수 있다고 답한 사람들' 가운데 상당수가 병행조사를 통해 기간제 비정규직으로 포착되었을 것으로 보인다. 둘째, 최저임금 인상 효과이다. 최저임금 인상률이 2018년 16.4%로 비교적 높게 정해지면서 중소영세사업체 등이 비용부담을 이유로 임시일용직을 축소했을 가능성이 있다. 다만 최저임금 인상률은 이후 2020년에는 2.9%로 급격히 낮아졌는데, 이때는 이미 코로나19로 인한 경기후퇴로 임시일용 축소가 가속화된 것으로 보인다. 반대로 상용직 등 보다 정규성을 띠는 비정규직의 경우 최저임금 인상이 소득 향상으로 이어진 측면이 있다. 이런 점 때문에 정부에서는 최근 1~2년 사이 비정규직이 다시 조금씩 늘어나고 있는 점을 인정하면서도 비정규직 임금수준이나 사회보험 적용률 등이 조금씩 나아지고 있다는 점을 강조한다.

다음으로 2019년 이후 새롭게 통계에 포착된 기간제 노동자들의 특징

에 대해서는 앞서 짚어본 '임시일용직 중 계약기간을 특정하지 않았거나 정년 등 관행에 의해서 계속 근무할 수 있다고 답한 사람들' 가운데 상당수가 기간제 비정규직으로 분류되었을 것이다. 이들 중 '고용예상기간'을 파악하는 새 조사항목에 응답한 노동자들이 기간제로 파악된 것으로 보인다. 이 경우 대부분이 이직률이 높은 중소영세사업체 소속으로 임금수준도 낮고 노동조건도 열악하다. 잘 알려져 있듯이 정규직과 비정규직 간의 격차 이상으로 대기업-중소기업 격차는 심각하다. 문제는 중소영세기업에 비정규직이 집중되어 있다는 점이다. 따라서 비정규직 가운데 임시직의 감소와 기간제 및 시간제의 증가는 비공식적 성격을 공식화하는 측면을 띠고 있지만, 취약성이 개선된 것으로 보기는 어렵다.

2. 비정규직 정규직화 정책 검토

복잡하게 얽힌 비정규직 문제를 해결하기 위한 다양한 접근과 시도가 있었다. 노동조합 운동에 있어 비정규직 노동자를 우선 조직하는 것이 중요했으며, 비정규직 노동자의 노동조합 활동을 보장하는 것이 함께 이루어져야 했다. 하지만, 비정규직 노동자의 노동조합 활동은 고용불안과 부족한 자원으로 인해 한계를 경험할 수밖에 없었다.

문재인 대통령이 대선에서 내건 12대 공약 중 4번째가 '일자리가 마련된 대한민국'이었다. 구체적인 내용으로는 '일자리 창출', '비정규직 감축 및 처우 개선', '노동존중 사회 실현' 등 3가지 주제에 총 73개의 세부적인 공약이 포함되었다. 촛불 항쟁의 연장선에서 문재인 정부가 수립되었고 노동 공약은 여러 노동 문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대가 사회적으로 커졌다. 문재인 대통령이 첫 외부일정으로 인천공항을 방문하여 공공부문 비정규직 제로 시대를 선언하면서 공공부문 비정규직 노

동자의 정규직 전환에 대한 기대는 커졌고 비정규직 노동자 조직화 운동으로 이어지기도 했다.

문재인 정부 비정규직 정책의 긍정적 측면들을 살펴보면, 첫째, 무엇보다 지난 시기까지 민주노조운동이 요구해 왔던 개혁안들을 상당 수준 수용하고 있었다. 비정규직 사용사유제한을 도입하고 간접고용 사용자 책임성을 강화하겠다는 공약은 이전 정권에 비해 상당히 진전된 내용이었다. 둘째, 과거에 시도된 정부 주도 노동개혁이 처음에는 노동측에 일정한 기대를 안겨주었지만 결국 재벌 대기업의 요구들을 수용하는 것으로 귀결되어 노동의 입장에서는 '손해 보는 거래'를 하게 되었음을 고려할 때, 문재인 정부의 개혁안은 조건 없이 노동의 요구들을 적극적으로 수용하였다는 점이 두드러졌다. 셋째, 진보적 노동정책이 결국 상위의 규정력을 갖는 경제정책에 눌려 무력화된 과거의 사례들과 비교할 때, 소득주도성장 또는 포용적 성장을 경제정책 기조로 제시하고 있다는 점에서 정책 실패가 사전적으로 '예정되어 있지 않다'는 점은 이전과 달랐다. 그러나 이러한 평가와 기대들이 무색하게도 공약 이행에 대한 평가는 매우 부정적이다. 단순히 공약을 미이행한 것뿐만 아니라, 신뢰를 잃었다.

공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 시간이 지남에 따라 직접 고용형태라는 초심에서 무기계약직 형태, 민간위탁 유지, 자회사를 통한 방식 등 다양한 모습으로 변형되었다. 게다가 가장 이슈가 집중되었던 인천공항에서 정규직 전환 대상이었던 보안 검색 요원의 연봉이 5,000만 원이라는 가짜뉴스가 퍼지면서 사회적 갈등이 크게 번지기도 했다. 이 문제는 단순히 인천공항에서 끝나는 것이 아니라 공공부문 전반에 걸친 갈등으로 확산되었다. '공정'이라는 단어가 근본적인 문제인 비정규직 문제를 덮어버리면서 비정규직 노동자를 매도하는 형태로 공격이

이루어지기도 했으며, 내부 갈등으로 이어지기도 했다.

요컨대 비정규직 문제 해결을 위해 다양한 시도가 이루어지던 와중에 촛불 항쟁을 통해 집권한 문재인 정부는 출범 초기부터 노동존중사회를 실현하겠다고 하면서 비정규직 문제를 포함한 노동 문제 해결에 대한 의지를 보였다. 특히, 대통령이 되고 나서 처음으로 잡은 외부일정으로 인천공항을 방문하였고 공공부문 비정규직 제로 시대를 선언하면서 비정규직 문제를 해결하기 위한 강한 의지를 보이기도 했다. 그러나 현재 임기 말에 이르러서 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 성공적으로 진행했다고 보기 어려우며, 오히려 정규직 전환 정책으로 인하여 정규직 노동자와 비정규직 노동자 사이 내적 갈등이 심화되었다.

3. 비정규노동 대응방향

1) 사용사유제한과 차별해소

정부 정책의 영향을 고려할 때, 비정규직 사용사유제한 제도의 추진이 자취를 감춘 점은 가장 큰 문제다. 다만 비정규직 과다사용 기업에 대한 사회적 부담 확대는 비교적 구체적인 형태를 띠어 가며 진행되었다. 고용공시제가 그것인데, 2017년 11월 고용정책기본법 시행규칙 개정을 통해 '소속 외 노동자'의 고용현황을 공시할 때, 해당 노동자의 업무내용을 추가로 공시하고 파견, 용역, 사내하도급 여부 등을 구분하여 표시하도록 한 것이다. 상장기업을 대상으로 하는 기업공시제 역시 기간제 및 단시간 노동자 외에 '소속 외 노동자'를 동시에 공시하도록 추진되었으나 도입에 실패하였다.

차별시정과 관련해서도 전면적인 개편이라 부를 수 있을 정도의 개혁안이 추진되었다. 비교대상노동자 범위 확대, 불리한 처우에 대한 합리

적 사유 인정 범위 축소, 비교대상 노동자 임금 등 관련 정보제공청구권 신설, 노조·노동자대표 등에 차별시정 신청권 부여 검토, 지방노동관서에 차별해소팀 설치 등이 세부 정책으로 제시되었으나 실질적인 제도 개선은 여전히 이루어지지 않고 있다. 문재인 대통령은 대선후보 당시 비정규직 과다 사용 대기업에게 '비정규직 고용 부담금'을 부과하겠다는 공약을 내세운 바 있는데, 이 정책은 국정과제에서조차 제외되었다. 결국 문재인 정부는 지난 정부들도 똑같이 외쳐 온 '일자리 확대'를 공허하게 언급하는 상황에 놓였다.

비정규직 사용에 대한 규제나 차별해소 정책의 이행이 미진한 가운데, 정리해고 남용 방지제도 역시 국정과제를 통해 제시된 이후 실질적인 진전이 없다. 이처럼 과도한 노동시장 유연화에 제약을 가하고 노동시장 분단을 해소하기 위한 개혁안들이 후퇴하거나 자취를 감춘 배경에는 물론 자본의 반발이 있었지만, 너무 때 이르게 자본의 손을 들어준 문재인 정부에도 문제가 있다. 앞서 살펴본 바 있듯, 경제성장률은 반드시 고용 증가와 연동되는 것은 아니다. 특히 임금 및 노동조건 상향을 통해 노동시장은 물론 상품시장에도 영향을 미쳐 경기를 끌어올리겠다는 경제정책을 펼치면서, 그러한 효과를 기대하기에는 매우 모자란 수준의 개혁실행을 하면서 성장 정체에 대한 두려움을 앞세우는 것은 결국 아무것도 하지 않겠다는 뜻이다. 이는 단적으로 최저임금 산입범위와 탄력근로시간제 단위기간 확대에서 드러났다.

2) 온전한 공공부문 정규직 전환 재추진

정부의 공공부문 비정규직의 정규직화는 상시지속 업무의 '직접고용' 정규직 사용 원칙을 받아들인다는 점에서 이전 정부의 정책과 차별성을 지니는 것이었다. 정부의 정규직 개념이 모호하다는 문제는 있지만, 비

정규직 가운데에서도 나쁜 일자리인 간접고용 문제를 해결하겠다는 원칙은 큰 의미를 지닌다. 대다수의 근대적 국가들은 간접고용을 금지하거나 제한해 왔다. 그 이유는 강제노동, 중간착취 등의 전근대적 관행을 타파하기 위해서였다. 하지만 이러한 규제가 흔들리고 파견노동과 같은 간접고용이 확산되기 시작한 것은 세계경제의 불안정성 증대와 '복지국가의 위기' 이후이다. 그런데 많은 국가에서 간접고용에 대한 재규제 움직임이 일어났다. 그 이유는 현실에서 고용관계와 지휘명령관계의 분리란 불가능하기 때문이다.

공공부문의 광범위한 간접고용 활용은 공공부문이 공공서비스를 제공하면서 그 책임은 지지 않겠다는 것을 의미한다. 공공서비스의 성격을 고려하면 그 문제는 더욱 심각하다. 가장 기본적인 공공서비스인 행정서비스는 공무원 노동자에 의해 제공된다. 공무원은 헌법상 법률로 신분을 보장하며, 공무원법은 공무원의 종신 임용을 보장한다고 규정하고 있다. 문제는 현재 기간제, 간접고용, 나아가서는 시간선택제에 이르는 다양한 비정규노동자들이 제공하고 있는 서비스 중 상당 부분은 공무원이 담당해왔거나 담당해야 할 업무라는 점이다. 공공부문이 비정규직, 특히 간접고용을 활용하는 것은 명목상 인건비 감소 효과를 누릴 수 있기 때문이다. 공공기관의 지휘명령에 따라 일하면서도 명목상으로는 노동자가 아닌 것으로 처리되며, 경비 절감 압력으로 파견·용역노동자 노동조건은 저하된다. 나아가 사용자로서 모범이 되어야 할 공공부문에서 불법파견 논란은 끊이지 않는다.

문제가 끊이지 않다 보니 이전 정부들 역시 간접고용 대책을 세워야 했는데 그 대표적인 것이 용역근로자 보호지침이다. 간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환하지는 못하더라도 노동조건이나마 개선하겠다는 것이다. 지침의 핵심 내용은 임금보장을 위해 예정가격 산정 시 시중노

임단가를 적용하고, 용역업체 변경시 고용을 승계하는 것이다. 문제는 이 지침이 어디까지나 권고사항이고 강제력이 없다는 점이다. 이에 비해 이번 정부의 직접고용 정규직 전환은 진일보한 것이다. 관건은 정부가 스스로 제시한 상시지속 업무의 직접고용 정규직 전환 원칙을 얼마나 지켜가며 적극적으로 정규직 전환을 추진할 것인가이다. 현재까지 나타나고 있는 문제점으로는 전환대상 제외 및 실태조사 누락 문제, 추진체계상의 문제를 들 수 있다.

먼저, 정규직 전환대상 파악을 위한 특별 실태조사 과정에서 일부 비정규직이 누락되었을 가능성이 계속 제기되고 있다. 직접고용의 경우, 국고지원사업 일자리를 기관이 실태조사에서 임의로 누락시키거나 전환대상에서 제외하는 경우가 대표적이라 할 수 있다. 간접고용과 관련해서는 먼저 정부의 가이드라인이 자회사를 포함한 다른 공공기관에 위탁 또는 용역사업을 주고 있는 경우를 제외하고 있는 점을 들 수 있는데 이에 대해서는 재검토가 필요하다.

자회사라 하더라도 생명·안전 업무, 필수유지업무, 위장도급 등의 경우에는 모회사(기관) 직접고용이 검토되어야 한다. 자회사 가운데 상당수는 독립적으로 전문기능을 수행할 능력을 갖추고 있지 못하다. 더욱이 파견·용역의 경우 직접고용으로 전환할 때 일반관리비 등을 처우개선 예산으로 활용할 수 있는 데 반해 기존 자회사의 경우 처우개선이 어려울 수 있다는 점도 있다. 나아가 유사한 업무를 수행하고 있는 용역업체의 경우 직접고용 정규직 전환 대상인 데 반해 자회사가 제외될 경우 형평성에 어긋난다는 문제도 있다.

다음으로 공공기관의 청소·경비·시설관리 업종의 경우, 계약형식 또한 실질적으로 용역계약임에도 불구하고 일부 기관이 책임을 회피하기 위해 '민간위탁' 명칭을 사용하는 경우도 있었다. 이들은 명칭 때문에 1단

계 전환과정에서 제외될 가능성이 있다. 한편, 정부의 가이드라인은 기존의 정규직 전환대상에서 제외되었던 55~59세를 정규직 전환대상에 포함시키고 있으며, 60세 이상 노동자가 근무하는 직종이 청소·경비 등 고령자 친화 직종에 해당하는 경우, 기관이 별도의 정년을 설정하는 방법 등을 통해 정규직 전환을 추진할 수 있다고 규정하고 있다. 문제는 일부 기관에서 가이드라인을 잘못 해석해서 60세 이후 노동자를 해고하거나 촉탁직으로 전환하는 사례가 발생하였다. 직종 특성을 고려하지 못했고, 관련 규정도 미비하였다.

정규직 전환 추진체계상의 문제는 간접고용에만 국한된 것은 아니나 정규직 전환의 향방을 좌우한 중요한 문제이다. 무엇보다 정규직 전환 심의위원회와 노사전문가협의회에 '정규직 전환 결정기구'로서의 위상을 부여했던 만큼 고용노동부가 각 공공기관 심의위 및 협의회 구성 현황을 파악·관리하고 정보를 공개해야 했으나 그러하지 못했다. 결국 협의기구 구성이 지체되면서 적절한 관리감독 부재는 공공부문 고용구조 정상화에 대한 관심과 추진력 저하를 불러왔다. 특히 노동조합이 없거나 부실한 기관에서는 정규직 전환이 '귀찮은 일'로 전락하였으며, 언론에서도 부차적인 쟁점을 과도하게 부각하였다.

정규직 전환을 위한 노사전문가협의회의 구성 과정에서도 문제점이 나타났는데, 대표적인 것이 당사자인 비정규직이 협의기구에서 배제된 것이다. 정규직 전환의 취지나 노동기본권에 관한 상식에 비추어 보더라도 적절하지 못하다. 이와 더불어 실태조사에서 누락된 비정규직과 관련해서도 다시금 자료를 면밀히 검토하여 추가적인 실행이 이루어져야 한다.

예산 및 계약상의 문제도 드러났다. 용역계약의 경우 1년 단위 계약이라면 계약 종료 시 전환이 가능하지만 2년 이상 계약인 경우 이에 대

한 대응이 필요하다. 정부 가이드라인은 용역계약 종료 시 전환하는 것을 기준으로 제시하면서, 연내 전환을 추진할 경우 업체들이 반발하는 등 부작용이 있으므로, 업체와 계약을 중단하더라도 조기전환을 권장한다는 내용을 포함하고 있었다. 예산과 관련해서는 정부가 공공부문 비정규직 정규직 전환을 추진하면서 '총액인건비제 및 기준인건비제'라는 제도적 제약을 개선하겠다고 약속한 바 있다. 전환 재원은 일차적으로 기관 자체 예산에서 마련하되, 재원 마련이 어려운 기관은 정부 예산으로 지원하도록 해야 한다.

3) 자회사 전환 모델 재검토

끝으로 자회사 설립을 통한 '고용안정화 및 처우개선 방안'을 검토해보자. 공공부문 정규직 전환 정책의 가장 큰 문제점이자 한계는 공공기관에서 분리된 자회사의 직접고용 인력이 '정규직'이란 이유로 전환 대상에서 제외되었으며, 파견·용역 역시 자회사 신설·채용이 가능하게 됐다는 점을 들 수 있다. 자회사는 공공기관, 지방자치단체, 공기업 등이 출자·출연한 기업으로 모회사가 임원을 임명하고, 기구 및 정원의 변동, 보수체계 등에 대해 관리·감독하는 형태이다. 그런데 자회사는 엄밀한 의미에서 직접고용이라기보다는 간접고용에 가깝다. 단적으로 자회사 노동자에 대해 모회사가 직접 업무지시를 하면 불법파견이 된다. 다만 기존 간접고용에 비해 고용안정화 및 처우개선이 가능하다. 따라서 이번 정규직 전환 추진과정에서도 정부가 자회사 설립 방안을 실질적으로 권장하게 되었고, 관계자들 사이에서도 자회사 설립 방식의 예외적인 허용 요건이 논의된 것이다.

자회사 허용 요건으로 논의되는 사항들로는 고도의 전문성이 필요하여 자체 수행이 어려운 경우, 모회사 위탁사업 외 자체사업 영위와 같은

것을 들 수 있다. 그러나 자회사 설립은 노동권을 침해하고 간접고용의 문제를 반복할 수 있으므로 극히 예외적인 경우를 제외하고서는 모회사(기관)로 직접고용해야 할 것이다. 기존에 용역회사와 유사하게 운영되는 경우, 모회사 업무지시를 받는 경우, 기관 내 간접고용 비정규직 규모가 과소하여 별도 자회사 설립에 따른 실익이 없는 경우 등은 직접고용해야 한다.

자회사 형태의 고용 전환은 민간부문에도 부정적인 영향을 미쳤다. 대표적으로 SK브로드밴드는 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 시행 초기에 발빠르게 자회사를 설립하여 하청노동자들을 자회사 소속으로 전환하였다. 하지만 이듬해인 2018년 전환된 자회사 소속 영업직군 노동자들을 개인도급기사, 즉 특수고용직으로 되돌리려 시도한 바 있다. 전환 노동자들의 고용 불안정성이나 임금 및 노동조건도 그다지 개선되지 않은 것으로 드러났다.

현대제철도 유사한 사례다. 고용노동부는 현대제철 당진공장과 순천공장에 대해 근로감독을 실시한 후 일부 공정을 불법파견이라 판단했고, 2021년 2월 당진공장 하청업체 노동자 749명과 순천공장 515명을 직접고용하도록 시정지시하였다. 하지만 이후 현대제철이 선택한 방법은 자회사를 설립하여 하청업체 노동자들을 고용하는 것이었다. '자회사 정규직도 정규직'이라는 정부의 입장이 민간부문에까지 부정적인 영향을 미친 것이다[27]

한국 노동시장의 일자리 부족 및 일자리 질 저하는 노동시장 미스매치보다는 노동시장 분단과 유연화에 기인한다는 특징을 지닌다. 다시 말해 경기변동과 같은 실업 요인이 발생할 경우 기업들은 정리해고나 외

27) 한겨레. "'자회사 정규직도 정규직'…나쁜 선례가 현대제철에 미친 영향", 2021.10.15.

주화와 같은 수단으로 주로 정규직 일자리를 줄여 비용을 절감하는 반면, 경기회복 국면이 돌아올 경우에는 비정규직 일자리로 인력수요를 채움으로써 비용을 절감하고 유연성을 확보해왔다. 따라서 일자리 확대, 특히 그 전제인 '양질의 일자리'를 확보하기 위해서는 비정규직을 정규직으로 전환하고 비정규직 사용을 제한하는 정책이 핵심일 수밖에 없다.

청년층의 경우 취업과정이 탐색적 성격을 강하게 띠며, 따라서 청년실업 역시 마찰적 실업의 성격을 띠는 경우가 많다. 이러한 미스매치 해소를 위해서는 양질의 고용서비스가 공적 기관에 의해 제공되어야 한다. 청년들의 첫 일자리 입직이 지연될수록 개인적으로는 물론 사회적으로 큰 비용이 발생하며 구직단념 또한 증가할 수 있기 때문이다. 청년, 여성, 고령자 등 노동시장 취약계층이 아니더라도 상당 수준의 노동시장 유연성 문제점을 해소하려면 직접일자리나 고용지원금을 줄이더라도 공공 고용서비스 및 직업훈련을 대폭 강화해야 한다. 물론 청년층 가운데에서 구직단념이 발생하는 이유는 고착화된 노동시장 분단으로 인해, "한 번 비정규직이 되면 영원히 비정규직 될 수 있다"는 우려를 갖고 있기 때문이다. 따라서 일자리정책의 전제로서 비정규직 사용제한, 차별해소, 일자리의 질 향상이 반드시 이루어져야 한다.

공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 직접고용뿐만 아니라 간접고용 노동자들까지 전환대상에 포함시켰다는 점 등 과거 정부에 비해 진전된 측면이 있으나, 광범위한 전환 예외, 자회사 및 무기계약직 전환 남발, 처우개선 미흡, 일방적인 '표준임금체계' 추진, 민간위탁 정규직 전환 포기 등 공공부문의 '나쁜 일자리'를 일소하겠다는 원래의 정책목표로부터 어긋나 일자리의 질 향상은 이루지 못한 채 공정성 논란의 빌미마저 주는 상황이 되었다. 우선 시급하게라도 무기계약직의 임금 및 처우 개선을 통해 차별을 해소해야 한다.

4) 초단시간 노동 대응

최근의 비정규노동과 관련하여 가장 시급한 대응이 필요한 문제 중 하나로 노동시간 쪼개기로 인한 초단시간노동 증가를 들 수 있다. 최근의 경향을 검토해 보면, 정경은(2021)은 2020년 초단시간 노동자가 1,891천 명에 이르고, 2019~2020년에 초단시간 노동자 비중이 9%대로 증가했다고 분석하고 있다. 물론 초단시간 증가는 최근 십수년 간의 지속적인 추세이다. 유사하게 윤정향(2018)은 15시간 미만의 초단시간노동자는 2016년 기준으로 2009년보다 약 2배가 증가한 66만 명이며 이 중 여성 비율은 72.5%로 증가하고 있다고 보고하고 있다. 김문정(2019), 임용빈(2019) 등을 보더라도 단시간, 특히 초단시간 노동자들이 2000년대 들어 2018년까지 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

한편, 김유선(2020)은 최저임금 인상효과를 분석하면서 저임금층에서 초단시간 노동자 증가를 지적하고 있고, 국가인권위원회(2016)의 정책권고를 참고하여 시간비례 원칙에 따라 근로기준법 상의 유급주휴와 연차휴가 보장, 근로자퇴직급여보장법 상의 퇴직금 보장, 기간제보호법 상의 기간제 사용기간 제한 적용, 사회보험 가입의무 부과 등을 권고하고 있다. 한국여성정책연구원(2019)의 연구도 초단시간 노동자 중 다수가 비자발적이며 이로 인해 저임금으로 인한 소득문제가 더 심각해지고 있다는 점을 지적하면서 초단시간 노동자 노동조건 개선 필요성을 강조한다. 공공부문 비정규직 전환 정책과 관련해서 초단시간 노동자들이 대부분 정규직 전환의 대상이 아니기에 차별을 겪는다는 점도 해결되어야 한다.

또한, 왜 초단시간 노동이 주 15시간 미만으로 규정되고 있는가에 대해서도 문제제기가 필요하다. 의미 있는 사회적 합의 없이 임의로 규정된 주 15시간 미만이라는 이유만으로 배제가 이루어지고 있는 것은 불합리하다. 초단시간 기준이 주 15시간 미만으로 만들어진 것은 1997년

대폭적인 노동법 개정이 이루어지면서이다. 김영삼 정권 시절이었던 1996~97년 노동법 개정 문제를 둘러싸고 노사간 대립이 격렬했고, 민주노총은 대규모 파업을 벌인 바 있었지만 결국 정부는 강압적인 방식으로 노동기준과 노사관계의 '합리화'를 밀어붙였다. 이때 '단시간 노동'에 대한 법제도가 명확하게 만들어졌는데, 이와 더불어 '현실적으로 퇴직금 등 기본 근로조건의 적용이 어려운 단시간 근로자의 범주를 정함으로써 일선 근로현장에서 빚어질 수 있는 근로조건 적용의 혼선을 예방'하는 목적을 명분으로 삼았다. 이를 근거로 근로기준법 시행령을 통해 초단시간 노동에 대한 규정을 신설했다.

사실 노동조합을 포함한 노동운동 측에서는 '단시간 노동'에 대한 문제의식이 부족하였다. 일부 여성노동운동단체들을 제외하면, 비정규직 문제가 심각해지는 2000년대 중반 이전까지 단시간 노동 관련 문제를 제기한 집단은 많지 않았다. 내용적으로도 단시간 노동은 주로 여성 노동자들에게 집중되어 있으며, 외형적으로 단시간 계약이지만 실제 노동시간은 전일제와 다르지 않다는 문제제기가 중심을 이루고 있었다. 초단시간 노동자 규모 자체도 크지 않았다.

그런데 2000년대 중반 이후 비정규직 관련법, 특히 기간제법이 만들어지면서 초단시간 노동자는 무기계약 전환에서 배제되었고, 업종에 따라 이 점을 이용하여 초단시간 고용 계약을 맺는 사례들이 늘어난 것이다. 결국, 2000년대 후반부터 정부가 공공부문을 중심으로 무기계약 전환을 몇 차례 실시하는 과정에서 초단시간 노동자들이 배제되는 사례들이 나타났고, 이를 계기로 초단시간 노동의 문제점이 나타났다. 초단시간 노동 문제는 노동조합이 젠더 의제에 여전히 민감하지 못하다는 현실을 반영하는 문제이기도 하다.

최근 들어 코로나19의 영향으로 가동시간/영업시간 단축이 이루어지

면서 '노동시간 쪼개기'가 급증하며 다시금 초단시간 노동이 큰 문제로 부상하였다. 하지만 '노동존중'을 내세웠던 문재인 정부는 초단시간 노동에 대해 적절한 대응을 하지 못하였다. 최근 들어 고용보험법 개정으로 초단시간 노동자들도 실업급여 혜택을 받을 수 있도록 하였으나, 초단시간 노동자들이 겪고 있는 차별을 해소하는 데에는 부족한 대책이다. 무엇보다 '노동시간 쪼개기' 관행 자체를 제한하는 방안이 정규직 사용사유 제한 정책의 틀 내에서 추진되어야 한다.

5) 비정규직 대책의 실현가능성

그런데 사용사유 제한은 그렇게 어려운 일인가? 다수의 유럽 국가들은 사용사유 제한을 도입하고 있다. 한국과 경제규모 등이 유사한 스페인의 파견노동 및 임시직 규제 사례를 짚어보자. 스페인은 유럽연합 국가들 가운데에서도 비정규직, 특히 임시직 비율이 매우 높다. 그러나 파견노동 비율은 1% 미만으로 매우 낮은 수준이며, 이는 유럽연합 평균과 유사한 수준이다. 그렇다면 파견노동 비율이 이토록 낮은 이유는 무엇인가? 스페인의 파견노동 규제에는 법적 규제와 단협체협약을 통한 규제가 있고, 그 가운데 단협 규제가 유의미한 효과를 발휘하고 있으며, 그 핵심은 정규직 의무고용 비율의 강제이다. 그렇다면 이러한 단협 규제가 임시직 비율에는 영향을 못 미치는 것인가? 스페인의 임시직 비율은 여전히 높지만, 그 증가세가 억제되고 있고 그 핵심에는 정부의 사용사유 제한 재도입이 있다.

그렇다면 단협 규제의 임시직 활용에 대한 영향은 어떠한가? 스페인에서 파견노동은 별도의 파견업 산별협약 체결을 통해 규제되는 반면, 임시직은 별도의 산별협약 체결이 없다. 따라서 직접고용 임시직의 경우 정규직과 동일한 단체협약이 적용되고, 동등처우가 보장될 뿐 임시직 사

용에 대해 법적 규제 이상의 규제는 부과되지 않고 있다. 나아가 정규직 의무고용 비율과 관련해서는 이미 상당수가 정규직으로 근무하고 있기 때문에 정규직 노동조합들이 그런 규정을 도입할 필요가 없고, 노동조합들은 임시직 비율이 높아지지 않도록 자체적으로 규제하고 있다.

고용상 차별은 같은 업무를 수행하는데 나타날 경우 매우 심각한 문제다. 정규직 전환 과정에서도 동일 업무 수행 노동자들이 일부는 직접고용으로, 또 일부는 자회사로 전환되는 등 사례가 적지 않다. 혹은 동일 업무를 수행하더라도 소속 기관에 따라 직접고용, 자회사 등의 형태로 나뉘어지는 경우도 있다. 그간 비정규직 문제와 관련하여 '왼쪽 바퀴, 오른쪽 바퀴'와 같이 동일 업무 수행 노동자 간 고용차별은 핵심 문제였다. 하지만 이 문제가 해결되지 않으면서 지금의 청년 세대들은 같은 일을 하더라도 입직 경로에 따라 차별이 당연시되는 것을 목격해왔다. 청년들이 채용 과정에서의 공정성에 목을 매는 것은 어찌 보면 당연하다. 자본 역시 꾸준히 비정규직 문제가 불거질 때마다 '정규직 고용의 경직성'을 강조해 왔다. 그 이유는 동일 업무 수행 노동자들이 고용형태로 인해 차별을 받고 있는 상황에서 비정규직 활용에 대해 정당성을 확보하기 어렵다는 것을 인지하고 있기 때문이다. 따라서 동일 업무 수행 노동자들에 대한 고용지위 및 노동조건 상 차별을 엄밀히 조사하고 엄격히 제한하는 것은 사용사유 제한만큼이나 중요하다. 우선 공공부문 비정규직 정규직 전환 과정에서 나타난 차별 사례들을 조사하고 시정조치하는 것이 필요하다. 개별 기관의 사정이 차별의 이유가 된다면 '공공부문' 비정규직 정규직화는 아무런 의미가 없다. 공공부문 정규직 전환 정책은 공공부문 노동의 특성을 고려해 일부 노동자들의 고용안정과 노동조건을 향상시키자는 것이 아니다. 공공부문 정규직 전환 정책은 공공부문부터 시작하여 모든 부문에 무분별하게 확산되어 있는 비정규직을 합

리적 수준으로 줄이자는 전 사회적 합의의 산물이다.

요컨대 비정규직 문제 해결의 실마리는 공공부문 비정규직 정규직화를 제대로 완결짓는 데 있으며, 이를 위해서는 자회사 모델의 재검토, 공무직(무기계약직) 처우개선, 특수고용노동자 노동자성 인정 등을 통해 민간부문에 온전한 정규직 전환을 실질적으로 유도할 수 있어야 한다. 이에 더해 중소영세사업장에 비정규직이 집중되어 있는 만큼 근로기준법 적용 확대가 이루어져야 하며, 초단시간 노동자 대책도 절실하다.

동시에 문재인 정부가 집권 초기 제시하였지만 어느 하나 이루지 못한 민간부문 비정규직 대책들을 실천에 옮기는 것 또한 급선무이다. 비정규직 사용사유 제한 및 비정규직 채용 시 부담금 부과, 정규직 전환시 재정 및 세제 지원, 고용형태공시제 보완 및 강화, 기간제법과 파견법 개정을 통한 비정규직 차별시정, 비정규직 노동자 이해대변기구 개선, 원하청 노동자간 격차 해소, 초기업단위 교섭 지원 등이 대표적이다.

Ⅲ. 디지털 전환과 플랫폼 노동 대응방향

1. 디지털 전환 관련 쟁점

1) 플랫폼 노동의 확산

플랫폼 경제에서는 대부분 대가를 지불해야만 공유가 이루어지며, 협력이라는 것은 덤핑 및 파트너십의 착취와 비슷해 보인다(Degryse, 2016). 노동조건과 관련하여, 플랫폼은 현재 계약의 형태로 이루어지지 않는 고용을 기반으로 극도로 유연한 평행 노동시장을 구축하고 있다. 노동자는 어떤 이유에서건 더 이상 사용가치가 없다고 판명되면 '노동자' 보호를 위한 모든 종류의 법적 또는 규제적 지원을 전혀 받지 못하게 된다.

김준영 등(2018)과 이철(2021)은 작업장소, 작업 결정방식, 노동소득을 얻는 방식, 고용계약 형태 등을 기준으로 플랫폼 노동자들의 특성을 정리하고 있다. 전통적 임금노동자는 기업이나 공장으로 특정되는 공동 작업공간을 지니고, 작업 시작 전 고용주의 명령을 받으며. 보수는 작업 시작 전에 임금 형태로 결정된다. 계약형식도 고용주와의 장기계약 체결 형태를 띤다. 반면, 플랫폼경제 종사자는 노동자의 집, 거리 혹은 고객이 요구하는 장소가 일터가 된다는 점에서 유동적이고. 많은 경우 선착순의 형태인 노동 플랫폼의 중개를 통해 일거리를 얻는다. 보수 역시 수행한 노동의 양에 의해 사후적으로 결정되며, 계약형태 역시 플랫폼은 중개만 할 뿐 고용계약을 체결하지 않는다.

다수의 플랫폼들은 자신들 활동이 법적 테두리 안에 있는지 여부와는 전혀 상관없는 전략을 구사하며, 기정사실화 전략을 선호한다. 이에 따

라 플랫폼의 급속한 발전은 노동 기준이 전체적으로 무시되고 기존 법규가 갑자기 적용되지 않는 상황을 만들면서 노동시장 전체에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 특히 크라우드 소싱은 데이터 입력 및 채우기 작업처럼 업무와 생산공정을 아주 작고 간단하며 반복적인 작업으로 쪼개는 방식으로 이루어진다. 다시 말해, 업무를 더욱 작은 조각으로 분해하여 아주 특정한 기술을 가진 노동자에게 분배함으로써 잠재적으로 숙련 노동자를 더 많이 대체할 수 있게 되었다. 이처럼 플랫폼에 의해 제공되는 통제 가능성은 노동의 세계와 특히 노조에 또 다른 도전 과제이자 잠재적 위협이 되고 있다. 실시간으로 관찰당하고 '감시'받는 리스크 또한 증대되고 있다.

2) 인공지능 도입

알파고 충격으로 대표되는 인공지능에 의한 일자리 대체 위협은 주로 그 동안 위협받지 않을 것으로 여겨져 왔던 전문직종 역시 기계에 의해 대체될 수 있음을 보여주었다는 점에서 큰 반향을 불러일으키고 있다. 그러나 인공지능이 이미 도입되었거나 가까운 시일 내에 상당한 수준으로 본격 도입될 것으로 여겨지는 분야들도 있는데, 물류 분야와 의료 분야가 대표적인 사례다. 물류 분야에서는 인공지능에 의한 자율주행 도입이 이미 단계적으로 이루어지고 있다. 자율주행은 위험상황 경고, 선택적 능동제어, 통합 능동제어, 제한적 자율주행, 완전 자율주행의 5단계로 구분되고 있는데, 선택적 능동제어나 통합 능동제어는 상당 수준으로 이미 도입되고 있으며, 물류 분야에서는 국내에서도 화물운송 분야에 제한적 자율주행을 도입하려는 시도가 정부 주도로 이루어지고 있다. 물론 물류 분야에서 현실적으로 자율주행보다는 플랫폼 노동 확산에 따른 변화가 더욱 두드러진다.

한편, 자율주행 외에도 고도의 인공지능을 탑재한 로봇이 문제를 일으켰을 때, 소유자, 소프트웨어 설계자, 제작자 등 관련 행위자들 가운데 누가 어느 정도로 책임을 져야 하는지 문제가 발생하는 대표적인 분야로 의료 분야를 들 수 있다. 의료 분야에서 이미 활용되고 있는 IBM의 인공지능 왓슨이 2016년부터 자율주행에도 적용되고 있다는 점에 주목하여 인공지능이라는 '현상적 자율 행위자'의 법적 책임에 주목한 논의(정창록 외, 2017)도 제기된 바 있다. 이에 따르면, 자율영상의료판독 역시 자율주행과 마찬가지로 5단계로 구분될 수 있다. 질병관련 신호표시, 보조적 의료판독, 통합 능동적 의료판독, 제한적 자율의료판독, 완전자율의료판독이 그것인데, 최종 단계인 완전자율의료판독의 경우, 인공지능이 의료행위자로 간주될 수 있다는 입장과 반대 입장이 대립하고 있다. 하지만 결국 완전자율수행이 가능해지더라도 그 수행으로 인한 피해는 시스템 제조자나 제조자로부터 시스템을 공급받은 병원이 책임져야 할 것이다.

3) 무인화·자동화 및 고용감소

플랫폼 경제의 부상이 일자리 위기 등의 문제를 엄중하게 제기하는 배경에는, 그 변화의 속도가 급속히 가속화되고 있기 때문이다. 예컨대 브린욜프슨과 맥아피는 기술진보 양상이 지수 형태로 급격히 가속화되어 제2의 불연속 시대를 맞이하고 있고, 디지털화(digitization)로 활용 가능한 정보의 양이 폭발적으로 늘면서 기술진보가 더욱 가속화된다는 점을 지적한다(Brynjolfsson and McAfee, 2011).

이와 관련하여 프레이와 오스본은 미국에 존재하는 702개 직종에 대해 전산화(computerization)가 진행되는 속도와 직업에서 필요로 하는 역량 등을 종합 분석하여, 전산화될 가능성을 지수화 한 바 있다(Frey

and Osborne, 2013). 이들은 향후 20년 내에 컴퓨터로 대체될 가능성이 큰 고위험 직종이 전체의 47%에 이른다고 결론지었다. 반면, 아른츠 등은 각 직업에서 수행하여야 하는 과업(task)를 기준으로 전산화 가능성을 분석하여 OECD 국가 직업들의 전산화 가능성을 추정한 연구를 수행하였다(Arntz et al., 2016). 그 결과 21개 OECD 국가 전체 평균으로는 9%의 직업만이 자동화될 것이고, 특히 한국은 이러한 자동화 가능성이 가장 낮은 국가여서 대체될 직업이 6%에 불과한 것으로 분석하였다. 이 연구의 가장 큰 특징은 컴퓨터에 의한 대체는 각 직업이 가진 수많은 과업 수준에서 이루어지므로 이를 바탕으로 기술변화의 영향을 추정해야 한다는 것이다.

이러한 상반된 견해들을 반영하듯, 디지털화 진전에 따른 한국사회의 일자리 변화를 둘러싼 국내 논의들도 상반된 전망을 제시하고 있다. 여기서 유념해야 할 점은 기존의 산업혁명은 많은 우려에도 불구하고 결과적으로 고용증대 및 생산성 향상을 가져왔다는 점이다. 그러나 디지털 전환을 둘러싼 논의는 대규모의 고용감소 전망을 핵심으로 한다. 그러나 구체적인 학술적 분석에 있어서는 상반된 견해가 모두 설득력을 얻고 있는 상황이다.

구체적으로 김세움(2015)은 프레이와 오스본의 연구(Frey and Osborne, 2013)에서 나온 직업별 영향도를 한국의 경우에도 동일할 것으로 가정하고 직접 적용해 직업별 전산화 가능성을 산출하였다. 그 결과 한국의 전체 일자리의 55~57%는 컴퓨터로 대체될 확률이 높은 고위험군에 속한다고 분석하였다. 반면, 박가열 등(2016)의 분석에 따르면, 국내 일자리의 2025년 전체 평균 대체위험비율이 70.6%에 달하였고, 가장 대체위험비율이 높은 단순노무직은 무려 90.1%가 대체위험에 직면한 것으로 나타났다. 또한 이들에 따르면 인공지능 로봇기술의 고용영

향이 가장 적은 관리직도 같은 기간이면 49.2%가 대체위험에 직면하고, 전문가 직종도 56.3%로 과반수가 대체위험에 직면하고 있다. 결국 직무 수준과 이를 대체할 기술발달의 수준을 직접 비교하여, 모든 직종에서 대체될 위험에 직면할 인원의 비율을 구할 경우 다른 연구에 비해 일자리를 잃을 위험에 직면할 가능성이 더 높게 나타난 것이다. 다만, 현재 한국의 직종구조가 그만큼 필요한 직무역량 수준이 낮은 수준에 머무르고 있기 때문에 이러한 결과가 나타났을 가능성도 있다. 한편, 중장기적으로 오히려 노동력의 저출산 고령화 추세로 노동력 부족을 채우기 위해 로봇화가 촉진될 가능성도 있다는 주장도 제시되었다(조준모, 2018).

한편, 정부는 다소 상이한 전망들의 '중간치'를 절충적 입장을 채택하고 있다. 고용노동부(2018)는 독일과 일본의 사례를 참고하여 디지털 전환에 대해 특별한 대책을 강구하지 않을 경우의 '기준전망'과 적극적으로 대응할 경우의 '혁신전망'의 두 가지 시나리오로 나누어 인력수요 전망을 실시하고 있다. 고용노동부의 2017-30년 사이 기준전망에 따르면 저출산·고령화 가속, 생산성 둔화 등 공급여건 악화와 국가 간 경쟁 심화로 수출여건이 어려워지면서 연평균 경제성장률이 2.5%에 머물 것으로 전망하고 있다. 한편, 혁신전망에 따르면 새로운 기술 개발과 상용화로 인한 시장 확대 등으로 연평균 경제성장률이 2.9%로 상향될 것으로 본다. 이 경우 경제성장이 소득향상, 소비증가로 이어질 것으로 전망하고 있다. 문제는 이러한 전망 자체가 전형적인 '소득주도 성장'과 반대되는 '선성장 후분배'론을 따르고 있다는 점이다.

반면, 경제성장과 달리 일자리 증감과 관련해서는 다소 낙관적인 전망을 하고 있는데, 먼저 직업별 전망에 따르면, 직업별로는 일자리 92만 개가 증가하고 80만 개가 감소할 것으로 예상된다. 특히 이러한 전망은 대체 가능성이 70% 넘는 고위험군 일자리 비중을 52~55% 수준으로

보고 있는 직업 중심 접근법을 따르지 않고, OECD의 직무 중심 접근법을 적용한 결과로서, 2030년까지의 일자리 대체율을 18.5% 수준으로 추정하고 있다. 고용대체보다는 직무보완 형태로 일자리 변화가 일어날 것이라는 시각을 채택하고 있다.

산업별 전망에 따르면, 고용증가 산업은 취업자수 46만명이 증가하고, 고용감소 산업은 34만명이 감소할 것으로 예측하고 있다. 보다 구체적으로 제조업은 고용유지, 정보통신, 보건복지 등은 고용증가, 공공행정, 금융, 운수 등은 고용감소가 예상된다고 본다. 제조업의 경우 조립가공 산업과 기초소재 산업은 성장이 개선되고, 소비재 산업은 성장이 둔화될 것으로, 서비스업의 경우 전반적으로 성장하는 가운데 생산자서비스의 성장이 두드러질 것으로 예측한다.

그런데, 공공부문과 관련하여 고용노동부는 좁은 의미의 공공부문, 즉 공공행정 부문의 일자리가 감소할 것으로 보는 반면, OECD(2016)나 일본 경제산업성(2016) 등은 정부부문을 포함한 공공부문의 경우 소폭이나마 일자리가 순증가 할 것으로 전망하고 있다. 하지만 '기존의 일자리'를 기준으로 본다면, 공공서비스 전반에 자동화 등에 따른 일자리 감소 가능성은 상존한다. 이에 더해 현재 간과되고 있지만 중요한 변화로 플랫폼 노동의 확산을 들 수 있다. 앞서 살펴본 일자리 변화 전망 논의들도 주로 '자동화'에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 논의들은 기존 고용관계의 틀 속에서 규정되는 일자리의 양적 변화에 초점을 맞추고 있다.

문제는 신기술 도입으로 인해 새로운 일자리가 확대된다고 하더라도 그러한 일자리의 상당수가 고용관계의 회색지대에 놓임으로 인해 노동권을 보장받지 못하거나, 낮은 임금수준의 질 낮은 일자리가 될 가능성이 크다는 점이다. 예컨대 물류, 사회서비스 등 분야에서 플랫폼 노동

확산으로 인해 일자리의 질이 현저히 저하될 가능성이 있다. 또한 디지털 전환에 따른 변화 가운데 디지털화와 직접적으로 연관되는 하이테크 부문보다 실제로는 '일하는 방식의 변화'에 따라 플랫폼 노동 등이 확산될 것으로 보이는데, 이는 이미 상당 수준 유연화된 한국 노동시장이 더더욱 유동적으로 변화할 것임을 의미한다.

2. 플랫폼 사업 규제 현황

1) 플랫폼경제 관련 정부 대응 현황

문재인 정부의 경제정책은 '혁신성장' 방향으로 전환되기 시작하였다. 특히 규제개혁에 대해 정부의 강한 의지가 표명되었다. 제11회 국정현안점검조정회의(2017.9.7.)에서 이낙연 국무총리가 '새정부 규제개혁 추진방향'을 심의·확정한 것이 대표적인데, 그 핵심 내용은 신산업 분야 네거티브 규제 전환, 신산업 규제개선 로드맵 구축, 창업·벤처기업 규제 혁파 등이다. 나아가 4차산업혁명위원회 1차 회의(2017.10.11.)에서 문재인 대통령은 신산업 분야의 일정기간 규제 없이 사업 가능하게 하는 조치 도입을 발표하였다. 이후 국무조정실과 관계부처는 '신산업분야 네거티브 규제 발굴 가이드라인'을 확정 발표(2017.10.19.)하였다.

그리고 2018년에는 '4차산업혁명 대응계획'이 수립(2018.11.)되었다. 정부는 대응계획의 5대 분야로 지능화 기반 산업 혁신, 사회문제 해결 기반 삶의 질 제고 및 성장 촉진, 성장동력 기술력 확보, 산업 인프라·생태계 조성, 미래사회 변화 대응을 8대 주요 핵심변화로 드론, 자율주행차, 스마트공장, 일자리 대책, 교육, 의료, 국방, 재난·안전을 선정(4차산업혁명위원회, 2018)하여 주기적인 관계부처 점검회의를 실시하기로 하였다.

이상에서 살펴본 정부 대응방향의 특징은 다음과 같다. 첫째, 정부의 새로운 성장전략 및 디지털 전환 대응전략은 포용성을 강조하고 있으나, 정부가 혁신주체로 상정하고 있는 중소중견기업, 신생창업기업에 대해 공정한 기회를 부여하는 것을 핵심으로 하고 있다. 둘째, 혁신성장의 전제조건으로 공정경제, 즉 공정한 시장경쟁을 강조하고, 노동규범 및 제도 혁신 또한 하나의 요소로 보고 있으나, 공정경제 실현의 보조적 수단으로 보고 있다. 다만 외형적으로는 노동의 미래에 관해 사회적 토론과 합의를 추진한다는 입장을 밝히고 있다. 요컨대 문재인 정부는 디지털 전환과 관련한 정부 역할을 제도적 혁신의 유발자로 정의하고 있다. 디지털 전환을 위한 제도 환경 조성을 핵심적 역할로 보고 있다.

그런데 정부 대응방향은 구체적인 수준에서는 규제완화 논의에 치우치고 있다. 정부는 4차산업혁명위원회, 경제사회노동위원회(디지털 전환과 노동의 미래 위원회) 등을 통해 혁신성장 및 사회적 대화를 추진하고 있다. 그러나 4차산업혁명위원회와 경사노위의 논의의 초점은 매우 상이하다. 정부가 상반된 정책을 동시에 추진하겠다고 하고 있는 셈이다. 전자의 경우 디지털 전환 과정에서 한국이 후발주자임을 강조하고 전폭적인 규제환경 개선(탈규제)과 재정투입이 필요하다는 것이 기본 방향인 반면, 후자의 경우 사회적 대화를 강조하고 있으나, 새 정부 출범 이후 추진되고 있는 노동정책이 지속적으로 후퇴하면서 기본적인 신뢰를 주지 못하고 있다.

고용정책 역시 디지털 전환 논의의 영향을 강하게 받고 있다. 예컨대 일자리위원회에서는 민간부문 일자리 창출의 주요 방안으로서 “고령화 시대에 성장산업으로 각광받는 바이오헬스 분야, 청년 고용효과가 높은 소프트웨어 분야, 국가기업 경쟁력과 직결되는 지식재산 분야”를 중심으로 한 대책이 논의된 바(2018.9.11.) 있다.

이러한 경향을 반영하듯, 국회에서도 규제완화 관련 법안들이 제출되기 시작하였다. 예컨대 홍일표 의원이 대표발의한 '지역특화발전특구에 대한 규제특례법 전부개정법률안'(2018.8.23.)의 '제안이유'를 살펴보면, "4차 산업혁명 시대 새로운 성장 동력을 위한 신산업을 창출하기 위해서는 과감한 규제혁신을 통한 지역별 특화 산업 육성이 필요"하며, "이를 위해서는 지역별 전략 산업에 대하여 과감한 규제특례를 적용하여 경쟁력과 효율성을 극대화함으로써 민간투자와 산업혁신을 촉진해 나가야" 한다고 명시하고 있다.

3. 플랫폼 노동 유형별 규제방안

플랫폼 노동은 크게 호출형 플랫폼 노동과 군중형 플랫폼 노동으로 구분되는데, 어느 형태이건 간에 플랫폼 노동은 '건수 지향 노동'으로의 변화라는 고도의 노동유연화를 수반한다(김영선, 2018). 따라서 플랫폼 노동자에 대한 안전보건 대책 및 사회보장제도의 개편 필요성이 제기된다(이철, 2018). 먼저 안전보건과 관련해서는 IT노동자들의 과로, 대리운전기사의 감정노동, 배달기사의 안전사고 등 새로운 문제들이 부상하고 있음에 주목해야 한다. 플랫폼 노동의 노동과정에서도 건강상의 위험요인은 고스란히 나타나지만, 여러 가지 모호성으로 인해 건강 위험에 대한 조직적이고 체계적인 관리는 어려워지고 있다.

플랫폼 노동의 확산에 따라 사회보장 역시 근본적인 관점의 변화가 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 즉 현재 사회보장제도가 천착하고 있는 노동 중심적 접근에 대한 재검토가 필요하다는 것이다(서정희·백승호, 2018). 이에 따르면, 플랫폼 경제는 사용자·노동자·자영업자라는 고용관계의 구분 틀 자체를 모호하게 만들고 있으며, 사회보장의 대상자

적격성을 충족시키기 어려운 고용관계가 확대되고 있다. 뿐만 아니라 플랫폼 노동은 그 특성상 노동자성에 대한 논란을 야기할 수밖에 없을 뿐 아니라 그 규모를 파악하는 것도 쉽지 않다. 그러나 이러한 논의는 플랫폼 노동의 경우 노동자성 인정이 용이하지 않다는 점을 중시하여 고용 기반에서 소득 기반으로 사회적 보호의 중심을 옮기는 것은 '특수고용'의 존재 및 확대라는 맥락을 간과하고 있다.

노무제공자 개념 도입을 통해 고용보험의 적용 대상을 확대하고 동시에 노무제공자 개념이 포괄하는 범위를 확장하는 것은 다수의 불안정노동자들이 배제되어 있는 상황에서 바람직한 방향이다. 다만 노무제공자 개념을 통해 특수고용노동자들과 플랫폼 노동자들에 대한 보호를 확대하는 것이 노동자성 인정을 미루는 구실이 되어서는 안 될 것이다. 특수고용 노동자들과 마찬가지로 다수의 플랫폼 노동자들 역시, 특히 지역기반 플랫폼 노동자들의 경우 실질적으로는 사업주와 사용자가 비교적 명확한 경우가 많기 때문이다.

특수고용노동자들과 플랫폼 노동자들에 대한 보호 이상으로 중요한 것은 다양한 형태의 사업주들에 대한 사회보험료 부담이다. 윤애림(2021)에 따르면, 건설업이나 예술인의 경우처럼 현행 고용보험법제에서도 고용주가 아니더라도 노동자를 자신의 사업을 위해 이용하는 사업주에게 보험료를 부담시키고 있다. 사업주 입장에서는 어떤 노동자를 특수고용으로 활용하면 근로계약을 맺을 때보다 최저임금, 법정수당, 사회보험료 등을 삭감할 수 있게 된다. 반면 노동자 입장에서는 사회보험이라는 안전망에서 배제되고, 실업·재해 등 위험이 발생했을 때 자신이 전적으로 그 비용을 책임져야 하는 상태가 된다. 만약 이러한 상태를 교정하지 않은 채로 특수고용 노동자를 고용보험으로 포괄시키면, 준법 사업주, 노동자, 특수고용 노동자가 부담해야 할 부분이 더 커지게 된다. 특

수고용 노동자를 자신의 사업에 사용하는 사업주에게 보험료 책임을 분담시키면, 사회보험의 형평성을 높일 수 있을 뿐 아니라 보험료 수입이 늘어나 보험기금의 안정성을 높이는 데에도 도움이 된다.

계약형식을 불문하고 노무제공에 따른 실질에 근거하여 노무제공자에게도 일반노동자와 마찬가지로 고용보험법을 당연 적용하고, 플랫폼 사업주 등 노무제공을 통해 사업을 수행하는 사업주에게 피보험자 책임을 명확히 하는 방향으로 법 개정이 필요하며, 특수고용노동자에게도 실업급여와 출산전후 휴가급여만 적용할 것이 아니라, 코로나19 확산 과정에서 확인된 고용안정지원 및 직업능력개발 사업도 적용이 필요하다.

더욱이 플랫폼 노동으로 인해 새롭게 등장한 불안정노동자들이 기존 노동자들과 경쟁하는 현상도 나타나고 있다. 유연적 노동을 손쉽게 이용할 수 있으며, 기존 노동자들이 파업을 벌이는 등 노동권을 행사할 경우 손쉽고도 합법적으로 대체인력을 활용할 수 있다는 점에서 플랫폼 노동이 급속히 확대되고 있다. 기존 노동자들과 플랫폼 노동자들이 함께 노동조합으로 조직되지 않을 경우 이와 같은 분할 통치에 대응하기가 쉽지 않을 것으로 보인다.

한편, 공공부문 노동조합에 있어서는 사회서비스 부문에 특별한 관심을 기울일 필요가 있다. 가사서비스 분야의 플랫폼 노동 모델이 사회서비스 부문 전반에 확산될 가능성이 가시화되고 있는 상황에서 기존의 가사서비스 분야는 물론, 사회서비스 부문의 플랫폼 노동에 대해 규제를 포함한 대응방안이 시급히 논의되어야 한다. 그렇지 않을 경우 최근 들어 추진되어 온, 사회서비스 노동에 대한 고용안정과 권리보장을 통해 노동시장의 안정화를 꾀하고 사회서비스 질의 향상을 도모하고자 하는 시도 자체가 혼란에 빠질 수 있다.

〈표 3-3〉 플랫폼 노동자 범위

<table>
<tr><th>구 분</th><th>종사상 지위</th><th colspan="2">유형</th><th>주요 직무</th></tr>
<tr><td></td><td rowspan="2">임금노동</td><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="5">플랫폼 이용</td><td rowspan="2">노동 플랫폼</td><td>지역기반형 플랫폼경제 종사자</td><td>대리운전, 배달, 심부름, 의료요양 등</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비임금노동 (자영업 등)</td><td>웹 기반형 플랫폼경제 종사자</td><td>통번역, IT, 디자인 등</td></tr>
<tr><td colspan="2">판매플랫폼</td><td>ebay</td></tr>
<tr><td colspan="2">자산임대플랫폼</td><td>Airbnb</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">전통적 자영업</td><td></td></tr>
</table>

자료: 한국고용정보원(2018)

플랫폼 노동은 임금노동의 존재형태 자체를 뒤흔들고 있어 적절한 대응이 시급하다. 고용관계 없는 노동이 특징인 플랫폼 노동의 확산은 노동형태뿐만 아니라 노동자 정체성(파편화), 주체성(강요된 자발성) 측면에서도 커다란 영향을 미치고 있다. 플랫폼 노동은 전통적 임금노동과 비교할 때 일하는 장소, 일과 관련한 의사결정 등이 유동적이고 이에 따라 노동소득도 불확정적이다. 진입장벽 또한 낮아 일거리를 두고 노동자 간 과당경쟁 발생 가능성이 높다.

지역기반 플랫폼 노동은 호출형, 관리형, 중개형 등으로도 불리며, 대리운전, 화물운송 등 기존 특수고용 형태가 플랫폼화 되는 경우가 적지 않다. 지역기반 플랫폼 노동은 플랫폼을 통해 고객이 주문한 업무가 할당되면 해당 플랫폼이 운영되는 지역에서 운송, 배달, 청소, 심부름 등의 물리적 서비스를 제공하는 형태로서 고객과 직접적인 상호작용을 수반한다(Schmidt, 2017). 지역기반형 플랫폼 노동 혹은 주문형 앱 노동은 해당 디지털 플랫폼이 운영되는 지역 내에서 고객에게 직접 노동이나 서비스를 전달하므로, 이들이 서비스를 제공하는 지역 수준에서 노동시

장이 형성된다(Aloisi, 2016). 최근에는 지역기반형 플랫폼 노동의 업무 분야가 법률서비스나 경영컨설팅과 같이 높은 전문성이 요구되는 분야로 확장되고 있으나, 수행업무의 대부분은 여전히 배달, 운전, 운송, 가사서비스 등 주로 과거부터 이어져 온 전통적 과업이 대부분을 차지하고 있다(이철, 2021).

지역기반 플랫폼 노동자는 장시간 노동, 낮은 수입 등 열악한 노동조건에 놓여 있다. 플랫폼 기업은 노동계약과 유사한 동업계약을 맺고, 이를 어길 경우 플랫폼 노동자에게 불이익을 제공하기도 한다. 낮은 진입장벽은 노동자간 경쟁 심화로 인한 부작용을 드러내는데, 플랫폼 노동자의 급격한 증가와 그에 따른 고용안정성이 저하가 심각하다. 이들은 일감을 얻기 위한 대기시간이 길지만 열악한 휴게시설로 충분한 휴식을 취할 수 없다. 지역기반 플랫폼 노동자는 자신을 노동자나 사업자가 아닌 플랫폼 이용자나 회원으로 인식하기도 한다. 다만 동시에 지역기반 플랫폼 노동은 집단적 고용관계를 형성할 수 있는 잠재력을 가지고 있다(이철, 2021).

한편, 네트워크 기반 플랫폼 노동은 중개형, 군중형, 전시형, 마이크로웍스 등으로 불린다. 이 유형은 성장 속도와 중요성에 비해 덜 주목받아온 플랫폼 노동 형태인데, 참여 노동자들의 숙련도에 따라 자유거래와 미세작업 형태로 구분 가능하다.

플랫폼 노동에 대한 연구가 지역기반 노동으로 편중된 가장 큰 이유는 온라인 노동이 눈에 보이지 않는 유령노동의 성격을 띠기 때문이다(Gray & Suri, 2019). 온라인 플랫폼 노동자들은 대부분 자신의 주거공간에서 온라인에 접속해 일하고, 현금으로 전환가능한 온라인 포인트를 대가로 받는다. 노동과 비노동과의 경계가 훨씬 불분명해서, 연구자들이나 정책입안자들이 노동과정이나 노동시장을 관찰하고 분석하기 어렵게

만든다. 온라인 플랫폼 노동은 1990년대 말 외환위기와 본격화된 노동 유연화 흐름의 최전선에 있다. 과거 직접고용-간접고용-특수고용 형태로의 유연성 확장 흐름에 노동자들이 강제적으로 휘말렸다면, 온라인 플랫폼은 노동자들의 자발성과 높은 만족도를 강조한다. 또한, 주업을 유지하면서 다수의 온라인 플랫폼과 일시적 관계를 맺는 노동시장에서의 행동으로 인해 사용자를 특정하는 것이 쉽지 않고, 플랫폼과의 관계에서 자신을 노동자를 보는 이들도 적은 편이다(노성철, 2021).

노동의 구매자와 공급자 사이에 마찰 없는 노동시장(A frictionless labor market) 플랫폼을 제공할 뿐 시장개입은 최소화한다는(Brabham, 2013) 크라우드 소싱의 이상과는 달리, 플랫폼 업체는 플랫폼의 안정적 운영과 결과물의 품질 관리를 위해서 적극적인 노동시장관리 및 노동과정 통제를 필요로 한다. 온라인 플랫폼 노동자들의 플랫폼 노동 경험이 오프라인 노동시장에서의 경험에 배태된다는 점이다. 플랫폼B의 데이터 라벨링 노동자들은 온라인 플랫폼 노동에 매우 높은 만족도를 보였다. 온라인 노동에 대한 높은 만족도는 그들이 이전에 경험했던 부정적인 오프라인 노동경험에 기반했다. 주관적 기준에서 봤을 때 청년노동자들은 플랫폼의 투명성·공정성·비사회성에 높은 점수를 주었다. 결과적으로 청년노동시장의 불안정성이 고스란히 플랫폼 업체가 대규모의 크라우드 노동자들을 동원하는데 기여하는 형국이다(노성철, 2021).

3) 플랫폼 노동 규제 방향

문재인 정부는 재벌개혁을 포기하고, 대기업 중심의 투자 활성화를 위한 규제완화를 추진하면서 소득주도성장 정책으로부터 멀어졌다. 물론 저성장 기조가 계속되고 있으나, 세계경제 추세를 고려할 때 경제위기 상황이라 보기에는 무리가 있음에도, 최근 정부 정책 방향은 과도하게

‘성장동력’에 매달리는 모습이다. 급기야는 소득주도성장에서 혁신성장으로 정책방향 전환을 선언하기에 이르렀다. 문재인 정부는 디지털 전환과 관련한 정부 역할을 제도적 혁신의 유발자로 정의하고 있다. 디지털 전환을 위한 제도 환경 조성을 핵심적 역할로 보고 있다. 그런데 정부 대응방향은 규제완화 논의에 치우치고 있다. 일자리정책 역시 디지털 전환 논의의 영향을 강하게 받고 있다. 예컨대 일자리위원회에서는 민간부문 일자리 창출의 주요 방안으로서 “고령화 시대에 성장산업으로 각광받는 바이오헬스 분야, 청년 고용효과가 높은 소프트웨어 분야, 국가기업 경쟁력과 직결되는 지식재산 분야”를 중심으로 한 대책이 논의되고 있다. 그러나 중단기의 경우 수출 중심 또는 기술 중심 경제성장이 일자리 창출 규모에 미치는 영향은 성장률에 비례하여 발생하기 어려우며, 중단기적인 일자리 창출은 내수 활성화에 의존한다(김승택, 2018). 내수 활성화를 통한 일자리 창출을 시도하는 동시에 중장기적인 전망 하에 산업정책을 병행해야 노동시장 구조 변화로 이어질 수 있다.

외국의 대응 사례를 살펴보면, 개인의 노동시장 지위나 계급별 집단에 따라서는 물론, 사회 또는 국가 수준에서 노동시장 정책과 복지국가 관대성, 노사관계의 조율성 역시 노동시장 내에서 자동화에 따른 일자리 감소 위험에 영향을 미친다는 점(류기락, 2017)에 유의할 필요가 있다. 미국과 영국의 노조들은 기존 산업현장에 디지털기술의 도입에 따른 노동문제를 규율하는 것에 주력하기 보다는 새롭게 등장하는 디지털 (플랫폼)노동자의 권익대변과 조직화를 위해 적극적인 움직임을 보였다(이병훈, 2018). 노동중개플랫폼의 성공모델로 크게 성장해온 우버를 상대로 영미 노동조합들의 다양한 지원활동과 플랫폼 노동자들의 독자적인 집단행동이 전개되는 가운데, 법원과 지자체 당국에서 우버의 사용자성 또는 우버운전기사들의 노동자성을 인정하는 심판결과가 연이어 제시되

기도 하였다.

미국에서는 캘리포니아 노동위원회와 지방법원이 2015년에 우버와 리프트에 대해 여객운수의 노동플랫폼을 제공하는 기술적 회사로 기능한다는 주장을 인정하지 않고 우버기사의 인력을 활용하는 운수회사라고 규정하고 사용자성을 인정하는 판정을 내렸다(Stefano, 2016). 또한, 뉴욕시 노동위원회는 2016년에 우버 운전기사들의 노동자성을 인정하여 NYTWA의 준조합원 지위를 인정함과 동시에 성문계약과 체불방지 벌금부과의 행정조치를 내렸다. 시애틀 시위원회 역시 우버기사들의 노조조직화 및 단체교섭을 인정하는 행정지침을 공표하여 이들의 대표 선출과 교섭활동 수행을 허용해줬는데, 미국 상공회의소로부터 반독점법과 노사관계법 위반 이유를 들어 제소돼 행정소송이 진행되기도 하였다(Stone, 2017). 우버기사들에 대해 독립사업자의 지위를 인정하되 노동조합의 교섭권을 수용하여 단체협약 체결을 요구하였던 시애틀 소재의 전미운수노조(팀스터) 117지부 사례도 있다. 영국에서도 고용위원회가 우버 운전기사들에 대해 노동자의 지위를 인정하여 최저임금·휴게시간·휴일급여 등을 보장해야 한다고 판정하였으며, 2017년 5월에는 우버를 상대로 전통적 운수사업자로 인정하여 행정규제가 필요하다는 의견을 밝히며 EU 법원에 제소한 바 있다.

또한, 프랑스 대법원은 2020년 3월 우버 노동자의 노동자성을 인정하는 판결을 내렸다. 이에 따라 해당 노동자에게 지급받지 못한 연장근무, 휴일근무, 야간근무에 대한 수당을 지급받고, 부당행위 등에 대한 손해배상금을 지급받도록 하였다. 우버 노동자가 우버라는 플랫폼에 접속하는 것 자체가 우버에 의해 조직되는 사업에 편입되는 것이고, 노동시간이나 날짜를 선택할 수 있다는 것 자체가 계약관계에서의 종속성을 배제하는 것은 아니라고 본 것이다(우지연, 2021).

독일의 산업혁신은 제조업 강국이라는 독일의 장점을 새로운 디지털 경제 시대에도 유지하기 위한 산업전략(이승협, 2017)으로 평가된다. 보다 구체적으로 인더스트리 4.0은 기존 제조업에 ICT 기술을 접목시키는 것이 주요 내용이다. 이는 제조업 가치사슬 전반에 걸쳐 ICT 기술을 접목하여 새로운 개념의 제조업 및 서비스업 개념을 도입한 것으로, 사물인터넷(IoT), 사이버물리시스템, 센서기술 등을 기반으로 생산 전 과정을 연결하고, 실시간 모니터링 및 피드백 기능을 통해 사물의 지능화를 꾀하며, 이를 통해 생산성을 높이고자 하는 시도이다(문선우, 2016).

물론 인더스트리 4.0 이전에도 독일에는 높은 생산성을 갖춘 공장들이 있었지만 이들은 지역이나 개별 기업 특성에 따라 운영돼 유기적으로 연결되지 못했다. 인더스트리 4.0은 이러한 기업을 조직해 분업과 협업을 수행할 수 있도록 만드는 것이다. 특히 다품종 소량생산 즉 개인 맞춤형 상품을 신속하게 생산하고 유통하는 것이 제조업과 유통업 경쟁력 강화의 선결 조건이라는 점에 주목한다. 독일의 인더스트리 4.0에서 추구하는 스마트공장은 생산시설이 자동화된 하나의 공장을 의미하는 것이 아니라 여러 생산 시설이 유기적으로 작동하는 생산과 유통의 플랫폼이라 할 수 있다. 로봇이나 자동화기기 활용 확대를 통해 재구축된 생산라인을 스마트공장으로 보는 시각은 스마트공장뿐만 아니라 디지털 전환에 대한 오해를 불러올 수 있다(김치현, 2017).

국내에서는 플랫폼노동(배달) 관련 사회적 협약 사례(2020.10)를 주목해 볼 필요가 있다. '플랫폼 경제발전과 플랫폼 노동 종사자 권익보장에 관한 협약'은 공정한 계약, 작업조건과 보상, 안전과 보건, 정보보호와 소통, 후속과제를 담았다. 총칙에는 플랫폼 경제와 종사자의 권익을 보장하기 위해 협약에 참여하는 주체의 역할과 노력을 명시했다. 플랫폼 노동 종사자의 경우 플랫폼을 매개로 운송수단을 통해 업무를 수행하는

종사자로 규정했지만 근로기준법상 근로계약을 체결한 종사자는 제외했다. 아울러 사회적 합의에 참여한 노조와 기업들은 타 플랫폼 논의를 이어가기 위해 '상설협의체'를 구성하기로 하였다.

노동조합의 대응 방향을 검토해 보면, 첫째, 규제완화 논리 및 시도에 대한 대응이 핵심이다. 디지털 전환 논의들은 세계경제의 경쟁 규칙이 바뀌고 있음을 강조하며, 저렴한 노동력을 바탕으로 한 가격경쟁력의 시대는 끝났다고 단언한다. 점진적 혁신이든 급진적 혁신이든 혁신만이 경쟁력으로 이어질 것이라고 본다. 물론 실제로는 가격경쟁력이 여전히 중요할 것으로 보인다. 이러한 이중성이 드러나는 대표적인 사례가 광주형 일자리 사례이다. 양질의 혁신적 일자리를 창출하겠다는 시도는 임금억제를 통한 투자유치로 변질되었고, 혁신을 상징하던 '전기자동차'는 언제 구조조정 대상이 될지 모르는 '경차'가 되었다. 그 밖에 정부와 재계 역시 디지털 전환의 부작용에 대해 인식하고 있으나, 이들의 주장에는 제도적 개입을 통해 부정적 효과를 최소화하되, 혁신을 저해하면 안 된다는 논리가 관통하고 있다. 이는 경제적 규제는 완화하되 사회적 규제를 통해 부작용을 최소화해야 한다는 논리로 읽힌다. 그러나 경제적 규제 자체가 사회적 규제효과를 지니며, 그 효과는 더욱 크다.

둘째, 바람직한 모델로 여겨지는 독일 등의 사례에 관한 논의들을 보다 면밀히 검토해야 한다. 최근 들어 국내에서도 독일의 노동계처럼 노동계의 총력적 선제적 대응이 필요한 상황(김민표, 2017)이라는 목소리가 높다. 이러한 논의들은 노동 4.0이 만들어지는 과정에서 독일 정부의 국가 전략인 인더스트리 4.0의 성공을 위해 노조의 참여와 지원이 필수적이라고 판단한 독일노조총연맹(DGB)과 산하 노조들, 특히 제조업 사업장 중심의 금속노조(IG Metall)들이 활발히 참여하고 있음에 주목한다.

그런데 디지털 전환 관련 사회적 대화 추진이 독일의 산업4.0 및 노동4.0을 모델로 하는 것은 사회기술체계 접근법의 적극 수용이 일견 보다 나은 선택으로 보일 수 있으나, 한국의 경우 독일이 전제로 하고 있는 보다 대등한 사회적 대화의 전통, 산별교섭, 공동결정 등의 요소를 모두 결여하고 있다. 독일 사례는 이러한 균형을 전제로 노동 측이 유연화에 따른 리스크를 상당 부분 수용하고 있다. 따라서 이러한 모델을 그대로 가져오면 노동 측에 일방적으로 불리한 결과들이 나타날 수도 있다. 특히 작업장 수준의 참여를 결여하고 있다는 점은 독일 모델을 본받아 '사회적 대화'를 추진하더라도 결국 형식적으로 노동의 동의를 '동원'하려는 시도에 머무를 것 가능성이 크다. 독일의 4.0 모델을 참조하려는 국내 논의에서 무엇보다 필요한 것은 독일의 기존 모델이 한국과 어떤 점들이 다른지, 즉 출발점의 차이를 명확히 하는 것이다.

독일의 노사정은 현재 진행중인 기술혁신이 새로운 고용창출에 기여하더라도 그 규모는 기존 일자리에 비교하면 매우 작고 또 그 성격이 매우 개별화된 형태일 것이라는 점에 합의하고 있는 것으로 보인다. 따라서 기존 일자리의 감소와 새로운 노동형태의 부상에 대한 사회적 대응을 마련하는 데 초점을 맞추고 있다.

반면, 한국의 경우 새롭게 출현하고 있는 플랫폼 노동 등에 대한 논의와 규제 역시 필요하나, 이미 새롭게 출현하여 일반화된 비정규노동에 대해서도 의미 있는 규제가 이루어진 바 없다. 새 정부 들어 추진되고 있는 공공부문 비정규직 정규직화 및 표준임금체계 도입, 노동시간 규제 추진, 특수고용 노동에 대한 규제 추진 등의 과정이 미진함을 고려하면, 디지털 전환과 관련한 과정에서도 마찬가지의 문제점들이 나타날 것으로 예상된다.

최근의 플랫폼종사자보호법 역시 그 예로 들 수 있다. 정부는 플랫폼

노동자 보호를 명분으로 2021년 3월, 더불어민주당 장철민 의원의 대표 발의로 '플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(플랫폼 종사자 보호법)'을 발의하였다. 이 법은 플랫폼을 통해 중개 또는 알선 받은 노무를 제공하기 위하여 주로 자신의 노무를 제공하고 그 대가로 보수 등을 받는 사람을 '플랫폼 종사자'로 규정하고, 플랫폼을 운영하는 '플랫폼 운영자', 중간 관리업체인 '플랫폼 이용 사업자'가 플랫폼 종사자에 대해 갖는 책임과 의무를 규정하고 있다. 그러나 노동계는 플랫폼 종사자 보호법에 반대하고 있다. 노동관계법에 따라 노동자로서 보호하는 것이 아니라 플랫폼 종사자라는 별도의 개념을 신설하는 것은 오히려 노동자로서의 권리를 부정하는 것이기 때문이다. 이는 고용보험 특례적용과도 같은 맥락이다. 노동계는 플랫폼 노동과 같이 다변화하는 고용형태를 반영할 수 있도록 기존 노동관계법을 적용하거나 개정할 것을 요구하고 있다.

셋째, 노동조합은 새로운 자기 역할규정을 통해 위기를 기회로 만들 수 있다. 노동의 성격 변화를 고려할 때, 기존의 노동권을 확장하여 적용할 것을 적극적으로 요구해야 할 뿐만 아니라, 폭넓은 시민적 권리, 예컨대 연결되지 않을 권리, 건강하고 안전하게 일하고 생활할 권리 등에 대한 적극적인 수호자로서 스스로를 자리매김 할 필요가 있다. 이와 관련하여 지난해 서울 시내에서 발생한, 화재로 인한 부분적 통신 단절 사태는 시사하는 바가 크다. 해당 화재는 KT가 노동조합 배제와 이를 배경으로 급진적인 다운사이징을 추진해 온 것과 관련 있다는 것이 중론이다.

사물인터넷(IoT)·인공지능·빅데이터·로봇·가상현실·드론 등 디지털 전환의 핵심 기술로 논의되고 있는 것들은 모두 통신 네트워크를 기반으로 한다. 따라서 디지털 전환의 핵심은 연결성, 즉 통신이라 할 수 있다.

대표적인 공공서비스인 통신부문 노동의 변화가 공공성 침해는 물론 공공안전까지 위협한 사례이다. 문제는 디지털 전환 추진에 따라 통신은 물론 교통, 에너지 등의 분야에서 공공성과 공공안전 위협이 심각한 수준으로 증폭되어 나타날 수 있다는 점이다.

요컨대 플랫폼 노동의 확산에 따라, 보다 많은 사람들이 사실상 임금노동에 관여하게 되면서도 노동자로서의 권리를 보장받지 못하고, 새로운 위험을 마주하게 되며, 권리를 인지하기도 어려운 상황에 직면하고 있다. 이러한 상황에서 새로운 노동형태에 대한 노동권 보장 요구를 보다 적극적으로 내세운다면, 조직 확대로 이어질 수 있음은 물론, 사회적 대표성을 강화하는 동시에 진보적인 사회변화를 노동조합이 주도할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 소결

본 장에서는 불안정노동의 현황과 대응 방향을 비정규노동과 플랫폼 노동에 초점을 맞추어 살펴보았다. 한국에서는 2000년대 이후 경제성장률과 고용증가율의 변화가 일정한 상관관계를 보여 왔다. 문제는 2016년 이후로 고용증가가 둔화되어 왔다는 점인데, 최근 수년 간 경제성장률 또한 3% 수준을 벗어나지 못하고 있고, 또 부정적 전망이 계속되고 있다.

일자리의 질을 높이고 또 그러한 양질의 일자리를 늘려 소비진작 및 경기선순환으로 이어가겠다는 정책은 의미 있는 것이었으나, 일관된 정책추진이 주춤하면서 경기부양을 통해 고용을 늘리는 기존 방식으로 회귀하였다. 정권 초기에 비정규직 규모가 감소세를 보이다가 다시 증가하는 양상 역시 이전 정권들과 다르지 않았다. 공공부문 비정규직 제로를

시작으로 비정규직을 줄이고 노동존중 사회를 만들겠다던 정권으로서는 부끄러운 현실이다.

소득주도성장에서 혁신성장으로의 방향전환 배경에는 디지털 전환 추진이 있다. 이 과정에서 정부는 장밋빛 미래만 강조하였고, 승자독식 경제의 문제점 등에 대한 대비는 하지 않았다. 무엇보다 혁신 저해 우려를 들며 플랫폼 경제의 진정한 성장동력인 노동덤핑을 막지 못하였다. 결국, 플랫폼 노동이 부상하면서 노동자들의 고용 및 소득 불안정성이 심화되었다.

비정규노동과 관련해서는 우선 비정규직의 내적 구성 변화를 살펴볼 필요가 있다. 2000년대 중후반 이후 비정규직 내에서도 취약성이 두드러지는 일반임시직 노동자들이 줄어드는 한편, 기간제 노동자와 임시 파트타임 노동자들이 증가해 왔다. 비정규직 문제의 새로운 양상과 관련하여, 먼저 임시직 감소의 원인으로는 세 가지를 꼽을 수 있는데, 경기변동 효과, 구조조정 효과, 제도화 효과가 그것이다. 기간제 증가는 통계 집계방식 변화를 고려하더라도 문제이며, 시간제 증가는 초단시간 증가가 두드러져 우려스럽다. 결국 비정규직 가운데 임시직의 감소와 기간제 및 시간제의 증가는 비공식적 성격의 공식화라는 측면을 띠기는 하지만 취약성의 개선으로 보기는 어렵다.

문재인 정부의 비정규직 대책은 비정규직 사용사유제한을 도입하고 간접고용 사용자 책임성을 강화하겠다고 한 점에서 이전 정권에 비해 상당히 진전된 정책이었다. 조직노동의 요구들을 적극적으로 수용하였다는 점에서도 유의미한 변화였다. 경제정책과의 정합성도 지니고 있었다. 소득주도성장 또는 포용적 성장을 경제정책 기조로 제시하고 있다는 점에서 그러하다. 하지만 비정규직 대책은 제대로 이루어지지 못했다. 특히 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 시간이 지남에 따라 직접 고

용형태라는 초심에서 무기계약직 형태, 민간위탁 유지, 자회사를 통한 방식 등 다양한 모습으로 변형되었다. 결국 비정규직 관련 정책은 성공적으로 진행되지 못했다.

정부 정책의 문제점들 가운데에서는 비정규직 사용사유제한 제도의 추진이 아예 자취를 감춘 점은 가장 큰 문제다. 고용공시제, 차별시정제도 등은 부분적 개선에 그치는 한계를 보였고, 정리해고 남용 방지제도 역시 도입에 진전이 없었다. 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 경우 자회사의 직접고용 인력이 '정규직'으로 규정된 점이 가장 큰 한계였다. 자회사 형태의 고용 전환은 민간부문에도 부정적인 영향을 미쳤다. 처우개선 미흡, 일방적인 '표준임금체계' 추진, 민간위탁 정규직 전환 포기 등은 공공부문의 '나쁜 일자리'를 일소하겠다는 원래의 정책목표로부터 어긋났다.

초단시간노동 증가도 두드러지는 현상이었지만, 정부 대응은 전무했다. 초단시간 노동자 중 다수가 비자발적이며 저임금으로 인한 소득문제가 더욱 심각해지고 있다. 초단시간 노동자 대부분이 정규직 전환 대상이 아니기 때문에 차별을 겪고 있는데, 이에 대한 해결책이 모색되어야 한다. 고용보험법 개정으로 초단시간 노동자들도 실업급여 혜택을 받을 수 있도록 하였으나, 초단시간 노동자들이 겪고 있는 차별을 해소하는 데에는 부족한 대책이다. 무엇보다 '노동시간 쪼개기' 관행 자체를 제한하는 방안이 정규직 사용사유 제한 정책의 틀 내에서 추진되어야 한다.

공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 공공부문부터 시작하여 모든 부문에 무분별하게 확산되어 있는 비정규직을 합리적 수준으로 줄이자는 전 사회적 합의의 산물이었다. 요컨대 비정규직 문제 해결의 실마리는 공공부문 비정규직 정규직화를 제대로 완결짓는 데 있으며, 이를 위해서는 자회사 모델의 재검토, 공무직(무기계약직) 처우개선, 특수고용노

동자 노동자성 인정 등을 통해 민간부문에 온전한 정규직 전환을 실질적으로 유도할 수 있어야 한다. 이에 더해 중소영세사업장에 비정규직이 집중되어 있는 만큼 근로기준법 적용 확대가 이루어져야 하며, 초단시간 노동자 대책도 절실하다.

동시에 문재인 정부가 집권 초기 제시하였지만, 어느 하나 실행되지 못한 민간부문 비정규직 대책들을 실천에 옮기는 것 또한 급선무이다. 비정규직 사용사유 제한 및 비정규직 채용 시 부담금 부과, 정규직 전환 시 재정 및 세제 지원, 고용형태공시제 보완 및 강화, 기간제법과 파견법 개정을 통한 비정규직 차별시정, 비정규직 노동자 이해대변기구 개선, 원하청 노동자간 격차 해소, 초기업단위 교섭 지원 등이 대표적이다.

플랫폼경제와 관련한 문재인 정부의 경제정책은 '혁신성장' 방향으로 전환되기 시작하였다. 특히 규제개혁에 대해 정부의 강한 의지가 표명되었다. 정부는 상반된 정책을 동시에 추진한 셈인데, 디지털 전환을 촉진한다는 명분 아래 대폭적인 탈규제화를 기본 방향으로 설정하면서 '노동존중'이나 '비정규직 제로'와 같은 목표의 실현은 더욱 어렵게 되었다. 결국 사회적 대화 추진은 형식에 머물렀고 노동정책은 지속적으로 후퇴하였다. 다만 노무제공자 개념 도입을 통해 고용보험의 적용 대상을 확대하고 동시에 노무제공자 개념이 포괄하는 범위를 확장했는데, 이는 다수의 불안정 노동자들이 배제되어 있는 상황에서 바람직한 방향이다.

한편, 플랫폼경제 대응과 관련해서는 우선 가장 큰 문제점인 플랫폼사업자의 독점에 대한 규제가 강조될 필요가 있다. 더불어 플랫폼 노동자 및 특수고용노동자 노동자성을 보다 적극적으로 인정하고, 노동관계법의 틀로 포괄할 수 있어야 한다. 이런 의미 의미에서 플랫폼종사자보호법에 대한 재검토가 필요하다.

요약하면 첫째, 네트워크 기반 플랫폼 노동, 또는 크라우드 워크의 경우 좀 더 면밀한 조사연구가 필요하다. 다만, 지속적이고 반복적으로 특정 플랫폼 참여가 이루어질 경우 전속성을 인정하고 부분적으로나마 노동자성을 인정할 필요가 있다. 둘째, 지역기반 플랫폼, 특히 이동노동에는 안전운임제 확대적용과 같은 적극적인 규제가 필요하다. 우선 현재 시행되고 있는 안전운임제의 일몰제 폐지가 선행되어야 한다. 특히 배달과 같이 건수노동 성격이 강한 경우 안전사고 발생 가능성이 높다. 교통법규 위반사항 등 발생 시 플랫폼 측에 벌점 부과하고 누적 시 운영 정지와 같은 제제를 가하는 방식도 고려할 필요가 있다. 노동시간 규제(인터벌 규제) 역시 실질적인 휴식시간을 보장하는 방향으로 강화되어야 한다. 셋째, 플랫폼 유형별로 구체적 규제방안은 달라질 수 있겠지만, 전반적으로 플랫폼 사업자에 대한 사용자 책임 부과와 규제 적용이 전제되어야 하며, 그 세부 방안은 당사자인 노동조합의 참여를 포함하는 사회적 논의를 통해 구체화되어야 한다.

4장

KCTU

일자리보장을 위한 국가책임 강화

나원준

Ⅰ. 서론

완전고용과 평등한 분배는 케인스와 그를 계승한 포스트케인지언 경제학자들에게 있어 거시경제정책의 가장 중요한 두 가지 목표이다. 그 점은 다음과 같은 『일반이론』의 한 구절(케인스 2012: 200)에서 명확히 드러난다. “현재 우리가 살고 있는 경제사회가 가진 눈에 띄는 결점은, 완전고용을 제공하는 데 실패했다는 것과, 부와 소득이 임의적으로 불평등하게 분배되어 있다는 것이다.” 이 두 목표는 불가분의 관계에 있다. 포스트케인지언 경제학의 입장은, 고용을 최대로 유지하는 것이 불평등의 시정에 유리하며 동시에 완전고용을 달성하려는 정책은 필연적으로 분배에 영향을 미치게 된다는 것이다.

완전고용과 평등한 분배를 위해 케인스가 제안했던 장기적인 정책 방향은 투자의 사회화와 지대를 전유하는 금리생활자 계층(rentiers)의 안락사로 집약된다. 이는 보다 구체적으로는 임금을 지지하는 소득정책, 공공투자를 늘리는 재정정책, 명목금리를 낮은 수준에서 유지하는 통화정책의 세 가지 거시경제정책의 결합으로 표현된다.

이 중 투자의 사회화는 국가가 경기 국면에 맞춰 전략적인 투자지출의 양을 조절함으로써 고용을 뒷받침하는 것을 넘어서서 장기적으로, 이를테면 총 투자지출의 4분의 3에 이르는 수준까지 공공투자를 늘리는

것을 일컫는다(Seccareccia 1995). 한편 케인스는 금리생활자의 안락사는 곧 "자본가계급의 안락사"이며, "자본 소유자는 자본이 희소하기 때문에 이자를 획득할 수 있"는데 "자본의 희소성에는 본래적인 이유가 존재하지 않"으므로 자본이 더 이상 희소하지 않게 될 때까지 공공투자를 지속해야 한다고 주장했다(케인스 2012: 202-203).

주류 경제학에서는 케인스의 정책 제안을 진지하게 받아들이지 않았고 완전고용을 지향해 총수요를 확대하면 인플레이션을 비롯한 경제 불안이 가중된다는 시각을 견지해왔다. 실업의 구조적 성격 때문에 일정 비율의 실업은 자연현상처럼 당연한(natural) 현상이라는 자연실업률 가설이 대표적인 예라고 할 수 있다.

주류 경제학의 이와 같은 시각에 대한 포스트케인지언 경제학의 새로운 도전은 하이먼 민스키(Hyman Minsky, 1919-1996)에 의해 정부의 최종 고용자(employer of last resort) 역할이라는 맹아적인 개념으로 등장했다. 국가가 일자리를 보장해 실질적인 완전고용을 달성할 수 있다는 아이디어가 그것이었다. 민스키는 "기업의 장단기 이윤 기대에 의존하지 않으면서 하한 임금 혹은 최저임금 수준에서 무한히 탄력적인 노동수요를 만들어내는 것"으로 일자리보장 정책을 설명했다(Minsky 2008: 343). 다만 구체적인 정책 설계를 제시한 것은 아니었다. 민스키의 제자인 Wray는 일자리보장 정책의 두 가지 핵심적인 특징을 (i) 정부가 일할 의사와 능력이 있는 누구에게나 최저임금에 상응하는 하한 임금 수준에서 일자리를 제공하는 것, 그리고 (ii) 그 하한 임금의 수준은 국가의 재량으로 결정되는 것으로 제시한 바 있다(Wray 1998: 124).

최근에는 미국 레비 연구소(Levy Economics Institute)와 미주리-캔자스시티 대학(UMKC) 경제학과로 대표되는 현대화폐이론(MMT) 지지자들이 포스트케인지언 학파로부터 분화하는 과정에서 본격적으로 일자리

보장(job guarantee) 정책을 제안하고 있다. 이 정책 제안은 미국 민주당의 민주적 사회주의자 그룹으로부터 일정한 지지를 확보하는 데 성공했다. 다만 중도파-좌파 연합으로 출범한 바이든 행정부 차원에서는 전국민 단일 건강보험과 함께 정책 어젠더에서 제외되었다(나원준 2021b).

이 장에서는 먼저 최근 MMT 진영에서 제안하는 일자리보장 정책에 대해 진보적인 경제학자들이 제기해온 다양한 비판 지점들을 소개하고 검토한 다음, 민주노조운동의 계급적 입장에서 보완하고 발전시킬 수 있는 가능성을 모색하고자 한다.

Ⅱ. MMT 일자리보장 정책의 내용

1. 개요

Wray(1998: ch.6), 레이(2015: 제8장), Tcherneva(2018), Wray et al.(2018), Wray(2020)나 체르네바(2021) 등에서 제안된 일자리보장 프로그램은 공공부문에서 일할 의사와 능력이 있는 모든 구직자들을 중앙정부의 재원으로 고용하는 것으로서, 노동에 대한 보상은 최소한의 생활수준을 유지할 수 있도록 하는 최저임금을 기준으로 정해질 수 있다. 구체적으로는 시간당 15달러 수준의 생활임금과 생활임금 20% 정도의 부가혜택이 제시되었다.

프로그램의 운영과 직무 관리는 주로 참여자가 생활하는 지역의 각급 지방정부, 공공기관, 비영리단체, 사회적 기업, 협동조합 등을 통해 분권화된 형태로 이루어지는 것으로 이야기된다. 노동의 내용은 대개 지역공동체가 필요로 하는 공공서비스로서, 부족한 공공서비스 인력을 보충

하고 사회 안전망 확충과 연계하여 복지전달 체계를 강화하는 등의 생산적 기여를 하도록 운영할 수 있다. 단, 제도 설계에 따라 다양한 내용을 가질 수 있다.

일자리보장 프로그램은 다음과 같은 운영상의 특징이 있다. 먼저 프로그램의 참여 노동자는 원칙적으로 직접 중앙정부로부터 임금과 수당 등을 지급받도록 해야 하고, 고용과 소득 획득의 안정성을 정부가 보증하려는 것이므로 민간의 영리기업에 프로그램 참여 노동자가 고용되는 방식은 허용되지 않는다. 또한 참여 희망자는 누구나(보편성) 언제든지 프로그램에 참여해 원하는 만큼 지속할 수 있고(영구성) 또 원하면 언제든지 떠날 수 있다(자발성). 단, 일자리보장 프로그램 참여는 실업 상태에서 주로 민간 일자리로 상정되는 다른 형태의 더 좋은 일자리로 옮겨가는 디딤돌 역할을 할 것이라는 기대가 존재한다. 한편 노동시간은 유연하게 설정할 수 있어 시간제도 가능하며 실업보험을 비롯한 기존 고용 안전망 체계를 대체하지 않는다. 그리고 프로그램의 생산 활동이 민간의 영리기업이나 비영리단체와 경합하는 형태가 되지 않도록 설계해야 한다는 원칙이 강조된다.

2. 제도 설계

구체적으로 Tcherneva(2018)는 일자리보장 정책이 도입되는 사업 초기에는 단기적으로 미국 전체 노동력의 최대 10%에 달하는 1,600만 명의 노동자까지 고용할 수 있고 이를 위한 프로그램 운영비용은 GDP의 최대 2.4%까지 커질 수 있다고 추정했다. 이 초기 예산 추정치는 간접비가 총 인건비의 25% 정도에 그친다는 가정에 기초해 있고, 아울러 일자리보장 프로그램의 효과로 실직자와 저임금 노동자가 줄어들고 이

로 인해 실업급여, 근로장려금(EITC) 등 지출이 감소할 것을 예상한 결과이다.

전망 결과에 따르면, 사업 초기를 벗어나 일자리보장 정책이 순조롭게 자리를 잡아가면 민간부문에서 새로 만들어지는 일자리가 최대 400만 개까지 늘어난다. 그렇게 되면 일자리보장 프로그램의 고용 규모가 저절로 줄어들면서 소요 예산도 점차 축소될 것이라는 설명이다.

저자는 일자리보장 정책이 사업예산을 확정하고 예산 범위 내에서 고용 인원을 제한하는 기존의 직접일자리 사업과는 다른 방식으로 운영된다는 사실을 강조한다. 그와는 정반대로 실직 규모 및 이와 연관된 프로그램 참여 수요의 크기가 사후적으로 소요 예산을 결정하는 구조임은 틀림없는 사실이다. 이에 따라 경제상황에 따른 필요 규모를 반영할 수 있도록 예산이 신축적으로 조정되고 긴급히 확대 편성될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 실업을 재해로 인식해 일자리보장 프로그램 예산을 재난 구호 예산으로 편성하는 접근도 가능하다. 예를 들어 노동부 예산 외에도 고용구호기금(employment relief fund)을 조성한다면 일자리보장 프로그램 운영에 충당할 수 있다는 것이다.

프로그램을 관리하는 주무부처는 연방정부 노동부이며 노동부는 일자리보장 프로그램으로 운영될 수 있는 사업 유형을 정의하는 역할을 맡는다. 지방정부는 언제든 구직수요가 있을 때 즉각적인 일자리 제공이 가능하도록 잠재적인 지역 내 일자리 목록을 관리하는 지역 일자리 은행(community jobs banks)을 설립 운영하게 된다.

한편 지방정부는 또한 지역에 소재한 기존 일자리센터 및 유사 기관을 확대 개편해 지역 내에서 프로그램 참여 노동자와 프로그램 일자리를 연결하는 허브 역할을 일자리센터에 부여한다. 프로그램 사업자인 사회적 기업이나 공공기관, 협동조합 등은 지역사회에 유용하면서 공공의

목적에 적합한 사업을 발굴해 프로그램 일자리로 지역 일자리 은행에 등록하고 일자리센터를 통해 연결된 노동자를 고용해 사업을 수행하는 기능을 한다.

프로그램 일자리는 특별히 국가 돌봄 계획이라는 기획 하에 국가돌봄법(National Care Act)과의 연관성 하에서 설계될 수 있다. 여기에서 국가 돌봄은 환경 돌봄, 지역공동체 돌봄, 사람 돌봄 등으로 범주화될 수 있다. 먼저 환경 돌봄 일자리에는 홍수 예방, 생태조사, 멸종 위기 생물 모니터링, 공원 보존과 재생, 외래종 구제, 지역 주도형 농장과 어장의 구축, 식수 등이 포함된다. 지역 공동체 돌봄 일자리에는 공터 정비, 학교 정원 조성, 도시 농업, 공동 작업실, 태양광 패널 설치, 공구 도서관, 놀이터 공사, 역사 유적지 복원, 마을극장 조성, 카풀 프로그램 조직, 재활용, 집수 시설 건설, 음식물 쓰레기 프로그램 등이 포함된다. 끝으로 사람돌봄 일자리에는 노인 돌봄, 장애인 생활지원, 아동 돌봄, 방과후 학교, 음식 배달 서비스, 퇴역군인이나 출소자 등을 위한 특별 프로그램, 학생 영양조사, 건강 인지 프로그램, 자기계발 강좌 등이 포함된다.

3. 의의

일자리보장 프로그램은 원하는 누구에게나 일자리를 제공하는 점에서 실질적인 의미에서의 완전고용을 달성할 수 있고 고용안전망을 확충하며 거시경제 안정화에 기여하는 등 다양한 장점을 제공할 수 있다고 주장된다. 이 프로그램은 적극적 노동시장 정책과 결합해 다양한 직무교육 기회를 확보함으로써 실직자의 인적 자원을 보전하고 확충하는 방향으로 설계될 수 있다. 고용안전망의 한 축으로 역할하면서도 전통적인 실

업보험이나 직접일자리 사업과는 달리 일정 기간이 경과했다는 사유로 더 이상 지원을 못 받는 일은 없다.

최저임금이나 생활임금 제도의 실질적 구속력이 강화되는 효과도 기대된다. 아울러 일하는 누구에게나 일정 수준의 소득이 확보되므로 빈곤가구의 소득 보조에 따른 복지지출 부담 완화 효과가 예상된다. 프로그램은 또한 경기 불황기에 참여자 수가 늘어나고 경기가 회복되면 참여자 수가 줄어드는 경기역행성을 가지고 있어 경기변동에 대응하는 거시경제 자동안정화장치(automatic stabilizer)로서의 역할을 수행한다. 한편 Tcherneva(2012, 2014)와 체르네바(2021)의 사회적 기업 모델에서는 지역공동체에서 시민의 자발적인 필요에 부합하는 방향으로 구체적인 사업 내용을 설계할 수 있으므로 이 프로그램에 참여하는 노동자가 제공하는 공공서비스는 지역사회에 실제로 도움이 되기도 한다.

우리 경제는 지금까지 일종의 고용 버퍼를 자영업 부문에 맡겨 왔다. 노동에 대한 시민의 권리를 과당 경쟁에 내물린 시장의 가장 취약한 부분에 맡겨온 셈이다. 반면에 이 프로그램은 국가의 개입으로 고용 완충 역할을 대신할 제도화된 틀을 재정정책 차원에서 고민한다. 도입되면 산업예비군에 대해 공공부문이 제공하는 공적 고용 버퍼로서의 성격을 갖게 될 것(나원준 2018: 410-411)이다.

Ⅲ. MMT 일자리보장 정책에 대한 비판적 검토

국내에는 널리 알려지지 않았으나, MMT 진영이 제안한 일자리보장 정책에 대해서는 말콤 소여(Malcolm Sawyer)나 마리오 세카레치아(Mario Seccareccia)와 같은 거장들을 위시해 적지 않은 포스트케인지언 경제학자들이 비판적인 연구 결과를 지속적으로 발표해왔다(Wooden 1997, Aspromourgos 2000, Lopez-Gallardo 2000, King 2001, Kriesler and Halevi 2001, Sawyer 2003, Seccareccia 2004, Sawyer 2005, Seccareccia 2013, Palley 2001, Palley 2018a, Palley 2018b, Palley 2020). 마르크스주의 진영에서도 비판이 있었다. 이 절에서는 이들 비판을 재구성해 소개한다.

1. 제도 설계에 문제는 없는가?

프로그램에 적합한 일자리가 충분히 제공될 수 있는지가 일차적인 문제이다. 프로그램 일자리는 실직자를 위해 즉시 만들어질 수 있어야 하고 프로그램에서 노동자가 떠나면 즉시 사라져도 되는 것이어야 한다. 특별한 숙련을 요구하지 않고 대규모 설비가 필요치 않는 등의 특성도 요구받는다.

그러나 얼마나 많은 사람이 찾아오든 상관없이 모두 일자리를 가질 수 있도록, 일손을 기다리는 수많은 적절한 일자리가 늘 활용 가능한 상태일 수 있도록 하는 일이 간단할 리는 없다. 국가 돌봄 계획에 따른 구체적인 일자리 예시에도 불구하고, 일자리를 누구에게나 말 그대로 '보장(guarantee)'한다는 것은 이론적으로 가정할 수는 있지만 현실적으

로는 예상을 뛰어넘는 어려운 과제가 될 공산이 크다.

일자리보장 정책이 현재 제시된 아이디어 그대로 성공적으로 수행되면 경제는 완전고용이 지속되는 상태가 된다. 계획에 따르면 실업 상태에 처할 위험이 있는 노동자라면 지역 일자리 은행으로부터 거의 즉시 새로운 일자리를 제공받게 된다. 그런데 일자리센터나 지역 일자리 은행이 제대로 기능하더라도 경우에 따라서는 특정 지역에서 일자리 수요가 예상을 벗어나 늘어나면 새로운 사업을 설계해야만 할 수 있다. 사업과 노동자를 연결시키는 과정에서는 어려움이 추가된다. 설계와 매칭 등 관련된 조정과정에 예상보다 긴 기간이 소요되면 소기의 정책 목적 달성이 곤란해질 수 있다. 행정이 이루어지는 과정에는 오차와 불확실성이 끼어 들 틈이 늘 생기기 마련이다. 실직 시점과 프로그램 취업 시점 간 시차는 사업 시행자의 능력에도 의존한다. 어떤 사업이라도 참여자의 규모와 특성에 맞춰 반드시 먼저 계획되어야만 하는 때문이다.

일자리마다 질적 특성이 다르고 노동자들 사이에도 이질성이 상당하다. 따라서 참여 노동자가 과거 일자리에서 습득한 숙련의 내용과 프로그램 일자리가 요구하는 업무 간에는 미스매치가 발생할 가능성이 크다. 프로그램 일자리가 갖는 임시성과 비시장성 때문에도 미스매치의 가능성은 적지 않다. 미스매치는 프로그램 참여 노동자의 생산성을 낮은 수준에서 정체시킬 수도 있다. 제도에 대한 시민사회의 수용성을 확보하려면 이와 같은 저생산성에 대한 우려를 효과적으로 우회하거나 극복할 수 있어야 한다.

일자리보장 프로그램에서 최소한의 작업 규율마저 준수를 강제하기 어려워 생산성이 저하되는 위험도 보수진영의 비판을 살 수 있다. 이에 대해 Wray(1998: 144-145)는 프로그램 참여 노동자에게 소정의 사유 발생 시 일정 기간 보수를 지급하지 않고 기간 경과 후에 프로그램 재

참여를 허용하는 제도적 보완을 제안하기도 했다.

프로그램은 경기가 좋아져 프로그램 일자리가 가동되지 않으면 해당 일자리에서 생산되는 재화나 서비스도 생산되지 않도록 설계된다. 그러나 만약 프로그램 취지대로 그래도 된다면, 그것이야말로 프로그램 일자리를 진정으로 사회적 가치가 인정되는 유용한 노동을 제공하는 것으로 보기 어렵게 만드는 근거가 된다. 결과적으로 프로그램이 제공하는 일자리 모두가 그렇지는 않더라도 그 중에는 억지로 만든 혹은 없어도 되는 일자리가 적지 않은 비중을 차지할 수 있게 되는 셈이다. 이와 같은 비판에 맞서면서 MMT 지지자들은 노동과 사회 참여에 부여하는 주관적 가치를 강조하기도 하지만, 노동은 개인에게 만족감과 함께 고단함도 주는 법이다. 일자리의 가치를 개인적 평가에 기초해 측정할 수는 없다.

국가 돌봄의 예로 제시된 프로그램 일자리 가운데에는 노인이나 장애인 돌봄을 비롯해 충분한 사회적 가치를 갖는 공공서비스가 포함되어 있다. 그런데 이들은 경기가 나쁠 때에만 필요한 일자리가 아니다. 해당 서비스의 수요자 입장에서는 노동시장 여건에 따라 필요성이 달라지는 일자리가 아닌 것이다. 그렇다면 그와 같은 일자리는 프로그램 일자리보다는 공공부문에서 정규직 채용을 통해 창출하는 편이 옳다고 볼 일이다.

2. 거시경제 효과 측면에서 전통적인 재정사업보다 나을까?

일자리보장 정책처럼 즉각적으로 일자리를 제공할 수 있다고 장담하지는 않지만, 전통적인 재정사업으로도 더 높은 시장 임금과 더 양호한 노동조건의 일자리를 어느 정도는 늘릴 수 있을 것이다. 그렇다면, 굳이 최저임금에 준하는 보수 수준에 업무 내용도 기성의 공공부문과 비교할

때 주변적인 성격을 갖는 일자리보장 프로그램을 새로운 정책으로 도입해야 하는 필연성이 있는지 의문이라는 비판이 가능하다.

그러나 이 비판은 보통의 재정사업이 대개 고용을 늘리는 것 자체에 목적을 두지 않는 반면 일자리보장 프로그램은 고용 확대 자체를 최우선으로 하는 차이점이 있음을 간과한다. 실제 정책 현실에서는 재정 투입을 늘린다고 해도 비자발적 실업을 해소하고 실질적인 완전고용에 접근해가기가 어렵다. 동일한 규모의 재정이 투입되더라도 고용 확대 목적에 보다 부합하는 재정 사업이 있고 그렇지 않은 재정 사업이 있는 법이다.

다만 일자리보장 프로그램만 도입하면 자동적으로 완전고용이 달성된다고 주장하기는 힘들어 보인다. 거시경제 수준에서 총량적으로 보면 민간의 저축과 투자 사이의 갭, 경상수지 조건, 경제 내 설비능력의 부족이나 공급 애로 등 요인이 완전고용 달성을 어렵게 할 수 있다. 그와 같은 사실은 다음에 제시된 식을 통해 확인 가능하다. 완전고용 달성을 위한 재정적자 규모($= G - T$)는 민간부문의 초과저축이나 경상수지 조건 등에 의존한다. 완전고용 국민소득을 Y^*라 할 때, 다음의 관계가 성립해야 하는 때문이다. 단, G는 정부지출, T는 조세수입, S는 민간저축, I는 민간투자, M은 해외수입, X는 해외수출이다. 일자리보장 프로그램이 가동되고 있더라도 그와 같은 요인들은 여전히 완전고용 달성을 방해하는 요인으로 작용할 수 있다. 그 경우 이론적으로는 실질적인 완전고용의 달성이 보장되지 않는다.

$$G - T(Y^*) = [S(Y^*) - I] + [M(Y^*) - X]$$

한편 MMT 지지자들은 일자리보장 정책에 필요한 예산 규모가 크지

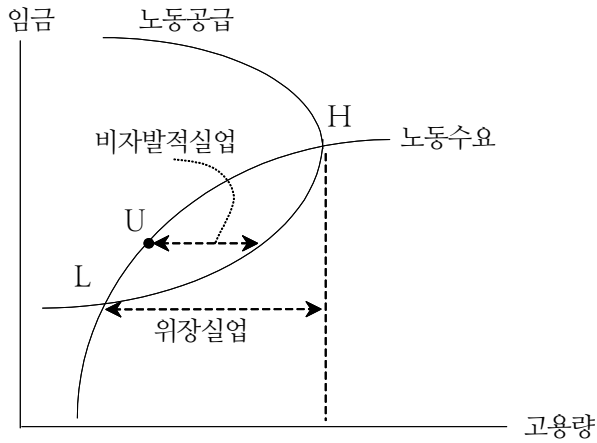
않다는 점을 미덕으로 강조해 왔다. 하지만 MMT의 지론대로 재정여력에 제한이 진정 없다면 예산 규모가 크건 작건 그것이 무슨 의미가 있겠는가? 예산이 적게 든다면 일자리보장 정책이 거시경제 유효수요를 지지하는 효과도 제한될 수 있다는 King(2001: 72)의 지적이 오히려 설득력이 있어 보인다.

3. 어떤 완전고용균형?

Seccareccia(2004)는 노동시장은 복수균형(multiple equilibrium)으로 모형화될 수 있으며 일자리보장 정책이 완전고용을 가져오더라도 그것이 고임금의 좋은 완전고용균형이라는 보장이 없음을 지적했다. 이 점을 살펴보기 위해 포스트케인지언 노동시장 모형을 간단히 소개하면 다음의 [그림 4-1]과 같이 노동공급곡선은 후방굴절형으로 그려지고 노동수요곡선은 임금 상승이 유효수요 확대를 통해 고용 증가를 가져오는 점에서 우상향하는 곡선으로 그려진다.

그림에서 수요와 공급이 일치하는 완전고용균형은 좋은 균형(H)일 수도 있고 나쁜 균형(L)일 수도 있다. 나쁜 균형에서는 경제활동참가율이 낮은 수준을 유지하며 이에 따라 비경제활동인구를 중심으로 위장실업(disguised unemployment)이 나타난다. 한편 비자발적 실업(involuntary unemployment)의 가능성은 이를테면 경제가 점 U에 위치해 노동시장이 불균형 상태가 되는 경우로 확인된다.

[그림 4-1] 포스트케인지언 노동시장모형

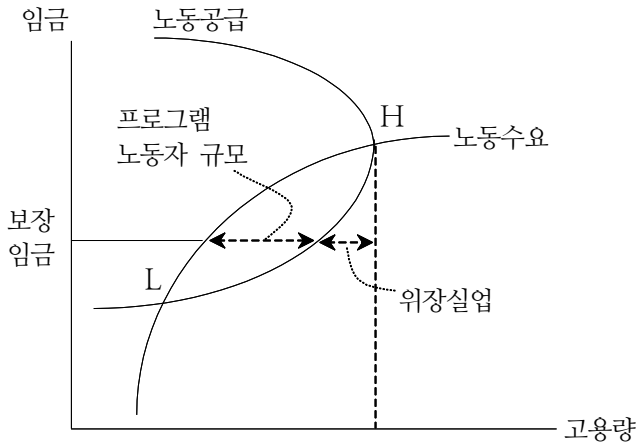


포스트케인지언 노동시장 모형에 일자리보장 정책이 도입되면 프로그램이 보장하는 임금의 수준이 중요해진다. 다음의 [그림 4-2]에서는 주어진 프로그램 보장임금 수준에서 비자발적 실업이 사라지는 점을 알 수 있다. 이때의 프로그램 참여 노동자 규모와 위장실업 규모도 그림에서 쉽게 파악할 수 있다.

일자리보장 정책으로 비자발적 실업은 줄어들 수 있지만, 만약 프로그램 보장임금이 나쁜 균형 L에서의 시장 임금과 비슷하다면 이와 같은 완전고용 상태가 최선이라고 보기는 어렵다. 프로그램의 임금 수준이 낮고 노동의 질도 낮아 구직자가 표면상 자발적으로 프로그램 참여를 포기한다면, 이 실직자는 더 이상 실업인구가 아니라 비경제활동인구로 분류되고 만다. 완전고용이 달성된다고는 해도 실직자가 실망실업자, 위장실업자가 되는 그런 의미에서의 완전고용이 바람직할 리는 없다. 최저임금을 기준으로 보장임금을 제공하는 저임금 일자리보장 정책은 이와 같

은 나쁜 균형의 가능성을 배제할 수 없는 치명적인 약점이 있다.

[그림 4-2] 일자리보장과 나쁜 완전고용균형의 가능성



프로그램 일자리는 불가피하게 기존 공공부문과 경합 관계에 놓일 수 밖에 없는 요소들을 갖추게 된다. 공공부문의 기존 일자리와 경합하게 되면 공공부문 노동자들의 교섭력을 약화시키고 임금을 인하하는 압력 요인으로 작용할 수 있다. 특히 일자리보장 정책이 시행되고는 있으나, 만약 보수 정부가 재정건전성을 이유로 공공부문 정규직 노동자의 채용을 조절하면서 이를 프로그램 노동자로 대체하면 공공부문 노동 교섭력이 약화될 위험은 커진다고 볼 수 있다. 그렇다면 일자리보장 정책 자체는 노동의 교섭력을 지지하지 못할 수 있게 된다. 그 이유는 결국 자본가계급의 정부는 결코 이런 문제에서 중립적이지 않을 터이기 때문이다.

Ⅳ. 직접일자리 사업과의 관계

1. 직접일자리 사업의 개념과 유형별 특성

직접일자리 사업은 “장기실업자 또는 그밖에 취업이 어려운 사람들에게 일자리를 찾아주기 위해 일반적으로 지역사회에 도움이 되거나 사회적으로 유용한 추가적인 일자리를 창출하는 조치를 포함”한다. 이 사업은 “공공 개입이 없으면 존재하지 않거나 창출되지 않는 임시적이고 비시장적인 일자리를 위한 보조금”이라고 할 수 있다(EC 2006, 이규용 외 2012). 이와 같이 직접일자리 사업은 지역사회에서의 유용한 노동에 대한 수요와 일자리 창출의 필요성이라는 양 측면을 연결시키는 점에서 특징적이다. 이 점은 또한 직접일자리 사업과 MMT가 제안하는 일자리보장 프로그램의 공통점이기도 하다. 여기에서 임시성은 해당 일자리에 대한 수요가 지속적이지 않다는 의미이고 비시장성은 시장이 열리지 않았다는 의미이다. 평가에 따라서는 일자리보장 프로그램의 일자리 역시 임시성과 비시장성을 갖는다고 볼 법하다.

현행 직접일자리 사업은 (1) 돌봄 일자리이거나, (2) 참여자의 경력형성 지원 혹은 (3) 취약계층의 고용능력 제고를 위해 만들어진 임시 일자리로서 인건비의 대부분을 공적자금으로 지원하는 보조금 사업들이 이에 해당한다. 사업의 절반 정도는 중앙정부가 지방정부에 교부금을 주고 지방정부가 이에 연계된 예산을 매칭하는 방식으로 수행된다. 직접일자리 사업에 대한 지배적인 평가는 임시 일자리의 질과 안정성의 문제에 초점이 맞추어져 있다. 물론 직접일자리 사업 가운데에는 사회서비스 사업의 비중이 월등히 크다. 예산 기준으로 대략 70% 이상을 차지한다.

그런데 사회서비스 제공이라는 목표와 일자리 창출이라는 목표 간에는 긴장관계가 존재한다. 이들 목표를 어떻게 조화시킬지가 중요한 과제이다. 이 두 목표 간의 긴장관계는 MMT 진영이 제시하는 사람 돌봄 및 지역 공동체 돌봄 계획에서도 중요하다. 구체적인 사업의 설계로 들어가면 이 두 목표를 어떻게 조화시킬 것인지가 이슈가 되는 측면이 있다. 왜냐하면 실제 사업에서는 정책의 대상자가 누구인지, 정책의 목표가 무엇인지 분명히 정의되어야 하는 때문이다. 일자리보장 프로그램에 따른 돌봄 계획의 목표가 일자리 창출에 맞춰져 있는 상황에서 제기되는 질문은 정책대상자의 돌봄 수요가 요구하는 지속성과 전문성을 어떻게 충족시킬 것인가이다. 경기회복 국면에서 프로그램 참여 노동자가 줄어들면 그에 따른 돌봄 공백은 어떻게 메워질 수 있는가? 반대로 경기침체 국면에서 프로그램에 새로 참여하는 신규 노동자가 늘어나면, 이들에게 거의 즉시 제공될 돌봄 일자리에서 서비스의 질은 어떻게 보장되는가? 이와 같은 질문은 일자리보장 정책대상자와 정책수단의 효과적인 결합에 대해 더 많은 고민이 필요하다는 점을 시사한다.

직접일자리 사업은 그 범위가 넓어 일정한 유형화가 불가피하다(이규용 외 2012). 먼저 돌봄노동 일자리 사업에는 방과후 학교, 가사간병방문도우미, 산모신생아도우미, 아동안전지킴이 등이 포함된다. 다음으로 경력형성형 일자리 사업은 취약계층에 국한되지 않는 내용의 사회서비스를 제공하는 경우를 포함하며 참여자의 경력 형성과 취업역량을 지원하는 의미를 갖는 사업이다. 정신보건센터 운영이나 정보화마을조성, 생활체육지도자활동지원, 취업성공패키지, 글로벌 인턴, 학습보조 인턴교사 채용 지원 등이 이 범주에 해당한다. 한편 공공재 제공 일자리 사업에는 공공근로사업과 같은 고용취약계층에 대한 소득 보조 사업과 전문 인력의 사회서비스 제공을 지원하는 사업이 포함된다. 후자의 예로는 문화관

광해설사육성사업, 숲 가꾸기 등을 꼽을 수 있다. 그밖에 현행 직접일자리 사업에는 참여자의 전문성을 요구하며 본래 공공부문에서 정규직으로 채용해야 하는 업무들도 더러 있다. 건설안전지킴이, 농산물안전성조사, 전파자원총조사 등 사업이 이에 해당한다.

막연하게 사회서비스 일반, 혹은 직접일자리 사업 일반을 일자리보장 프로그램의 사업 후보로 연결시키려고 해서는 안 된다. 개별 사업마다 갖는 특성이 중요한 때문이다. 가령 사업마다 연령별 참여 분포부터 크게 다르다. 경력형성형 일자리사업은 주로 20~30대 젊은 층의 참여 비율이 높고, 돌봄 일자리사업은 40~50대 연령층이, 그리고 공공재 제공 일자리사업은 50~60대 연령층의 참여 비율이 높다.

직접일자리 사업 중에는 경기변동과 밀접하게 연계하여 사업 규모의 증감이 이루어지는 유형도 있지만 반대로 지속적인 사업 확대가 요구되는 유형도 있다. 공공재 제공 일자리 사업이 전자 유형이다. 돌봄의 경우는 대표적인 후자 유형이다.

돌봄은 일자리사업보다는 복지 관점에서 접근하는 편이 타당성이 있다. 경기침체기에 돌봄 일자리를 확대하면 일자리 참여자에게는 문제가 없지만 서비스 수혜자한테는 문제가 생긴다. 서비스의 성격상 경기침체 국면에는 수혜자에게 서비스가 제공되었다가 경기가 회복 국면에 진입한 다음에는 더 이상 서비스가 제공되지 않는다고 하는 것은 안 될 일이기 때문이다. 돌봄은 경기변동과는 상관없이 계획성을 갖고 일관되게 확대해야 하는 사업이다. 수요의 지속성이 중요한 점에서 돌봄은 일자리보장 프로그램 일자리로는 적절하다고 보기 어려운 측면이 많다. 그런 점에서 지역 공동체 돌봄과 사람 돌봄에 대한 MMT의 계획[28]은 현실

28) 최근 Landwehr(2020: 8)에 제시된 일자리 목록에도 돌봄 영역이 포함되어 있다.

적 타당성이 의문시된다.

또한 사업 중에는 단기적이고 일시적인 성격을 중심으로 설계되는 것이 있는 반면 전문성과 장기지속성을 요구하는 것도 있다. 전자는 경력 형성이나 취약계층 지원의 성격을 가지며 사업 계획 시에 다양한 신규 참여자 확보를 염두에 두는 접근이 바람직할 수 있다. 그런 사업이라면 일자리보장 프로그램에 포함해도 큰 무리가 따르지 않을 것이다. 그러나 돌봄과 같이 후자에 해당하는 사업에서는 해당 분야에 특화된 인력이 전문성을 키우면서 꾸준히 수요 증가에 대응하는 것이 필수적이다. 일자리보장의 기획과는 어울리지 않는다.

2. 변화의 전망과 일자리보장 정책과의 관계

일자리보장 정책처럼 기존 직접일자리 사업도 상향식(bottom-up) 사업의 성격이 있다. 그런 점으로 인해 큰 틀에서 정책 방향이 부재한 가운데 개별 사업에 매몰된 운영이 하나의 문제점으로 지적되어 왔다. 이제 반대로 사업의 큰 틀을 민주노조운동의 요구에 부합하게 이를테면 국가의 일자리 책임이라는 방향성에 맞추려고 한다면, 일자리 사업 시행 주체로서는 개별 사업을 이 새로운 틀에 접목시켜야 하는 문제에 직면하게 된다. 이런 경우 개별 사업 특성에 대한 면밀한 고려가 우선적으로 필요하고 개별 사업마다 전환 방안이 모색되어야 한다. 사업별 특성에 맞춰 세분화된 관련 정책도 적절히 재분류해 전체적으로 통일된 공적 사업체계 내에 배치되어야 한다. 그래야 일자리보장 프로그램의 현실성과 제도적 정합성을 확보할 수 있다.

일자리보장 프로그램의 기획에 있어서는 해당 일자리가 시장에서 만들어지는 일자리인지 아닌지도 중요하다. 수요 기반이 이미 존재하는 관

계로 시장에서 만들어질 수 있는 일자리의 경우라면 문제는 기왕의 직접일자리 사업이 일자리의 질이 나빠 부분적으로는 바우처와 같은 수혜자 관점의 시장화 방향으로 전환했던 선례를 어떻게 볼 것인가이다. 일자리보장의 기획에서는 그 점을 면밀히 검토할 필요가 있다. 나쁜 완전고용균형에서는 좋은 인력이 참여하지 않게 되고 이에 따라 점차 서비스의 질도 나빠지기 쉽다. 일자리보장 프로그램에서 제공하려는 국가 돌봄 역시 서비스의 질을 관리하는 문제에 봉착하게 될 가능성이 있다. 그렇게 되면 기존의 시장질서로 돌아가는 편이 낫다는 비판에 직면할 수 있고 시민사회의 지지를 확보하기가 어려워진다. 결국 공적 체계를 확립해가는 과정에서도 시장 참여자들과의 결합을 고려해야 서비스 공급 측면에서 효과적일지 모른다. 다만 민주노조운동으로서는 그 결합의 결과가 또다시 시장화로 귀결되어서는 안 된다는 원칙만큼은 반드시 관철해야 할 것이다.

직접일자리 사업이든 일자리보장 사업이든, 만들어진 임시적이고 한시적인 일자리 중에 어떤 것은 사회적 수요와 업무 성격을 감안해 정규직 고용으로 전환해 프로그램으로부터 졸업시키는 것을 고민해야 한다. 일자리의 업무 내용과 숙련 형성 가능성, 서비스 제공 주체의 특성을 고려해 일부는 양질의 일자리로 바꾸어가고 일부는 저임금 노동이라도 지속적인 고용 안정을 보장해주는 방향이 옳다고 하겠다.

일자리 사업이 경기대응을 위한 고용버퍼 기능을 하려면 침체기에 프로그램 참여자 수가 늘어나야 한다. 그런데 아무리 급하다고 해도 참여자와 참여 프로그램 사이에 적절한 매칭이 이루어져야 함은 필수다. 매칭 과정이 탄력적이어서 시간 지체가 거의 없는 상시적인 프로그램은 숙련을 거의 요구하지 않는 한계적인 사업으로 한정되기 쉽다. 그런 점에서는 일자리보장 프로그램이 경제 안정화에 기여할 수 있다는 낙관은

현실 행정에 있어 제도 운영의 어려움을 가볍게 여기는 것일 수 있다.

예산 역시 경기가 좋아질 때 투입이 줄고 경기가 나빠질 때 투입이 늘어나도록 설계되어야 이상적이지만, 현실의 추경이란 자동적으로 진행되는 과정이 결코 아니다. 사업 설계도 일정 인원을 계획하는 것이므로 불경기가 닥쳤을 때 갑자기 기존에 제외했던 사업을 다시 설계해야 하는 문제가 있다. 사업은 어쨌든 계획되고 조직되어야 하는 것이다. 무작정 한 명 더 붙이는 방식의 사업 수행은 바람직하지도 않지만 현실적이지도 않다. 가령 노동자들 한 명 한 명이 욕망이 다 다른데, 아무한테나 일자리 필요하면 노인요양보호하라고 밀어붙일 일이 아닌 것이다. 실제로는 저숙련 사업이라도 시급성이라는 요건을 충족하기 어려울 수 있다는 의미이다. 그런 점에서 누구나 신청하면 즉시 받아주겠다는 일자리 '보장'의 약속이 지켜지려면 계획 사업의 신축적 확장이나 축소, 적절한 인력 배치를 가능하게 하는 진전된 방안을 함께 제시해야만 할 것이다.

실제로 일자리보장 프로그램이 계획되는 과정을 생각해 보면, 중앙정부 각 부처와 개별 공공기관, 지방정부, 지역사회 등에서 수행하려는 사업과 필요인력 규모를 취합하는 방식이 될 수밖에 없다. 그 경우 중앙과 지방의 정부 및 공공기관은 현실적으로는 직접일자리 사업을 확대 편성하는 방식으로 사업을 계획하기 쉽고 사업관리의 주무부처가 될 고용노동부 역시 직접일자리 사업의 연장선상에서 일자리보장 프로그램을 관리할 것으로 보인다. 누가 그 일을 할 것인지 살펴봐야 하는데, 결국 똑같은 담당자가 두 사업을 관리하게 될 수 있다.

그런 점에서 직접일자리 사업과 일자리보장 프로그램은 적어도 실제 실행 단계로 접어들면 차이점이 크게 줄어들기 쉽다. 아무리 일자리보장 프로그램이 상향식으로 지역 현지 수요에 기반한다고 해도 마찬가지다. 일자리보장 프로그램은 인력 선발 과정에 경쟁이 없고 종료 기간이 없

는 점 외에는 직접일자리 사업을 확장한 것 이상이 아니라고 보게 되는 근거다. 노동자계급의 관점에서 보면, 그렇게 해서 자본주의 경제의 실업 문제에 대한 근본 해결책이 마련될 일은 아니다.

한편 직접일자리 사업이나 일자리보장 프로그램이나 공통적으로 사업 시행 주체로서 사회적 기업을 염두에 두는 경우가 많다. 하지만 실정을 냉정하게 돌아볼 필요가 있다. 2007년에 사회적기업육성법이 제정된 이래 정부는 사회적 기업이 경쟁력을 갖출 수 있는 생태계의 조성에 주력해왔으나 성공적이었다는 평가를 찾아보기는 쉽지 않다. 적지 않은 사회적 기업은 자립 기반을 갖추지 못해 정부 지원금 없이는 생존이 힘든 것으로 알려져 있다. 이상적으로는 재정적으로 자립 가능하면서 동시에 지역 공동체의 가치 실현에 기여하는 것이 사회적 기업의 발전 방향이라고 하지만, 현실은 정부의 인건비 지원에 대한 의존율도 줄이기 힘들 것이라는 우려가 지속된다. 한국 현실에서 일자리보장 프로그램이 사회적 경제 부문을 기반으로 작동할 수 있다는 낙관은 근거가 튼튼해 보이지 않는다.

Ⅴ. 시장과의 경합 가능성을 어떻게 볼 것인가?

프로그램을 통해 생산하는 재화나 서비스가 민간부문에서 생산되는 재화나 서비스와 경쟁 관계에 있게 되면 민간부문이 해당 프로그램 일자리에 대해서나 일자리보장 정책 자체에 대해 저항할 수 있다. 최근 사회서비스원을 둘러싸고 한국사회에서 벌어졌던 논란이 그 사례이다. MMT 저자들은 “프로그램은 공공서비스 고용에 초점을 맞추어, 민간 경제활동과 경쟁하지 않도록” 하며 “민간 영역에서 일자리를 만들지 않는”다고 강조(체르네바(2021: 118)해 왔다. MMT 지지자들은 정치적 수용성을 감안하고 일자리 창출 효과를 극대화하기 위해서는 민간부문 일자리를 프로그램 일자리로 대체하지 않도록 하는 편이 낫다고 진단한다. 실은 일자리보장 프로그램과 직접일자리 사업은 새로운 수요를 발굴해 일자리로 연결시키되 시장 영역과의 경합을 피해 일자리 구축효과를 최소화하려는 점에서도 공통적이다.

그러나 경합 관계가 부득이하고 피할 수 없는 것이라면, 민주노조운동의 입장에서는 시장과 다투지 않는 일자리보장 정책이 정말로 최선인지 고민해야 한다. 노동자계급의 시각에서 보면 공공부문 일자리를 시장 실패가 일어나는 영역에 제한해야 할 어떤 이유도 정당화되기 힘들다. 더욱이 만약 공공부문 일자리가 시장 일자리보다 사회적 가치가 크다면 시장과의 경합을 마다할 이유가 없다.

실제로는 프로그램 일자리는 의도하지 않더라도 민간부문과 경합 관계에 놓이기 쉽다. 업무 분야가 다르고 생산되는 재화나 서비스가 다르고 일자리의 종류가 다르더라도 사실상의 경합 관계를 막을 수 없는 것은, 숙련이나 자격과 관련된 문턱이 높지 않은 저임금 일자리들 사이에는 광범위한 대체성이 이미 존재하기 때문이다.

포스트케인지언 경제학의 선구자인 칼레츠키는 재정적자를 통한 정부 지출 확대가 완전고용을 가져올 수 있지만, “정부가 방법을 알고 있기만 하다면 자본주의 경제에서 완전고용을 유지할 수 있다고 가정하는 것은 그릇된 것”이라고 주장했다(칼레츠키 2010: 205). 왜냐하면 자본가계급의 “계급 본능”은 심지어는 완전고용상태에서 누릴 수 있는 더 큰 “이윤보다도 공장에서의 규율과 정치적 안정성을 더 높게 평가”하며 “실업이야말로 정상적인 자본주의 체제의 필수적인 부분”으로 인식하기 때문이다(칼레츠키 2010: 208).

칼레츠키의 이와 같은 지적은 완전고용의 달성에 있어서는 정치적 제약이 중요함을 시사한다. 계급적 대립이 실업 문제의 보다 근본적인 배경일 수 있다. 그렇다면 어떤 환상적인 정책을 도입하는 것만으로 실업 문제가 자동적으로 해결될 것이라고 기대하는 것은 공상에 가깝다. 일자리보장 프로그램이 도입되더라도 Seccareccia(2004)가 제시한 복수균형 가운데 나쁜 완전고용균형에 가까운 상태에 접근하기 쉽다. 좋은 완전고용균형의 실현은 높은 보장임금 수준을 요건으로 하는데, 최저임금에서 크게 벗어나지 않는 현재의 기획으로는 그와 같은 바람직한 결과를 실현시키는 것은 불가능에 가까울 수 있다. 만약 강력한 정치적 압력에 의해 뒷받침되지 않는다면 말이다. 그 이유는 실업 문제가 원천적으로 해소되기 위해서는 자본의 전일적 지배와 이에 따른 계급투쟁이 해소되어야만 할 것이기 때문이다.

그런 점에서 MMT 진영이 일자리보장 정책에 있어 시장과의 경합을 의도적으로 피하려는 것은 비판받아야 한다. 다른 방식으로 일자리를 더 많이 만들 수 있는지 가능성을 따져보지 않으면서 왜 시장과의 경합이 없는 조건으로 스스로에게 제한을 부여하는가? 왜 민간 일자리가 자본의 이해관계에 의해 공급이 제한되는 것을 받아들이면서, 일자리에서 내

몰린 잉여 노동력에 대해서는 잔여적인 성격의 프로그램 일자리 제공을 약속하는 것으로 그치는가? 왜 최대 고용은 시장과 신자유주의 독점자본의 지배를 건드리지 말아야 가능하다고 보는가?

일자리 창출 방식에 대해 시장을 침해하지 않는다는 한계선을 설정하고 그 안에만 머무는 것은 설득력이 없다. 이윤 기회가 없어 자본이 일자리를 안 만든 틈새 영역에 스스로를 가두는 것이 최선일 수는 없다. 신희영(2021: 133)의 평가가 가혹하지 않다면, 어쩌면 MMT 이론가들의 "계급 적대 혹은 계급투쟁이라는 문제의식의 부재"야말로 일자리보장 프로그램이 안고 있는 근본 한계인지도 모른다.

일자리보장 기획의 의의와 약점은 자본주의 경제에서 다양한 형태로 재생산되는 계급 지배와 현대 국가의 계급편향성이라는 맥락에서도 평가될 필요가 있다. 이와 관련해 로버츠(2021: 165)는 일자리보장 정책이 약속하는 일자리는 "시장 부문의 임금구조와 경쟁하지 않기 위해 최저임금만을 주는 일자리"라는 점을 비판했다. 사용자들은 일자리보장 프로그램에 별 영향을 받지 않으면서 여전히 저임금을 지불하고 말 수 있다. 그 이유는 일자리보장 프로그램에서는 그보다도 "더 적은 임금을 줄 것이기 때문"이라는 주장이다. 마르크스주의 시각에서 일자리보장 정책은 민간부문을 대체하지 않음으로써 자본주의에 안전장치를 제공하는 기능을 한다. 국가는 최종 고용자가 되려고만 할 뿐 결코 주요 고용자가 되려고 하지 않는다는 비판이다.

Ⅵ. 공공적 소유지배구조 전환과 국가적 고용정책

1. 재등장한 기간산업 사회화의 전망

최근 한국에서는 산업은행 관리 하에 진행되는 대한항공과 아시아나항공의 기업결합을 둘러싸고 논란이 벌어지고 있다. 그 과정에서 국영화에 대한 요구도 제기되고 있다(홍석만 2021). 일자리 문제와 관련된 핵심적인 논쟁 지점은 통합되는 민항회사 체제로 부채 구조조정만 거치면 현재 수준의 고용을 유지할 수 있는가 여부에 있다. 여기에서의 고용 유지는 대한항공과 아시아나항공의 기존 정규직뿐만 아니라 계열사 및 협력사의 하청, 비정규직 등 전체 노동자를 포괄하는 것이므로 문제가 간단하지 않다. 노동조합 측은 당장 고용 유지가 어려울 것으로 보고 우려를 표했다(심규덕 2021). 항공사 고용문제 해결의 단초를 공공적 소유지배구조 전환 및 공기업화에서부터 찾아야 한다는 주장은 바로 그런 맥락에서 제기되었다.

코로나 경제위기를 배경으로 기간산업 사회화에 대한 요구가 등장한 것(홍석만 2020, 김득중 2021, 백종성 2021, 김정호 2021, 이승철 2021)은 비단 한국만의 현상은 아니다. 최근 국유화의 대표적인 사례로는 이탈리아 정부에 의한 2020년 6월 국적 항공사 알리탈리아(Alitalia)의 재국유화가 거론되기도 한다. 알리탈리아는 저가항공과의 경쟁 압력을 견디지 못해 2017년 파산을 선언했고 이후 매각이 진행되어 왔다. 그러나 결과적으로 매각 시도가 모두 불발되었고 코로나 경제위기로 인해 적절한 인수처를 찾을 가능성이 더욱 희박해졌다. 국유화 결정은 그와 같은 상황을 배경으로 했다.

이탈리아 정부는 알리탈리아를 계승할 새로운 국영 항공사를 설립했고 알리탈리아는 2021년 10월 마지막 비행을 마쳤다. 그러나 새 국영 항공사는 알리탈리아에 고용되어 있던 약 1만 명의 노동자 가운데 3천 명이 안 되는 인원에 대해서만 삭감된 임금을 수용하는 조건으로 고용을 승계했다. 이탈리아 정부의 이와 같은 구조조정은 어쩌면 일시적 재국유화 후 다시 민간으로의 매각을 추진하려는 의도를 드러내는 것일 수 있다. 이에 따라 노동자들과의 갈등이 이어지고 있다. 노동조합은 공동체에 기여하는 온전한 국영 항공사의 필요성과 함께 해고노동자에 대한 보호를 주장하고 있다(Horton 2021). 이와 같이 경제위기 속 국유화는 대개 구조조정 후 재민영화를 위한 일시적인 조치인 경우가 적지 않다. 그 근원에는 국가와 시장의 관계에 대한 특정한 인식이 자리하고 있다.

주류 신고전학파 경제학은 정부와 시장의 관계에 대한 인접 사회과학 분야의 진전된 성과들을 늘 간단히 무시해왔다. 그 대신에 한 번도 검증되지 않은 자기조정적인 시장, 그리고 시장실패에 한정된 국가 역할이라는 몰역사적인 이데올로기를 역설해왔다. 그러나 정부와 시장의 관계는 사실 훨씬 더 복잡한 문제이다. 폴라니는 시장의 역사에 대한 끈질긴 추적의 결과로 자본주의적인 국가 단위의 시장은 다름 아닌 국가가 만들어낸 것이며 중앙집중적인 개입주의가 지속적으로 작용한 덕분에 자유시장으로의 길이 유지될 수 있었음을 주장했다(폴라니 2009). 자본주의 시장은 어디까지나 자본주의 국가의 산물인 것이다.

국가의 경제적 역할에 대한 전형적인 주류 경제학의 입장은 공공선택 이론 연구자들에 의해 '정부실패'의 이론으로 포장되기도 했다. 1980년대로 접어들면 경제학자들은 시장실패에 국한해 정부가 개입해도 된다는 기존 입장에서 한 걸음 더 나아가 시장실패가 명백한 경우에조차 정

부실패로 인해 정부 개입이 더 나은 결과를 가져오지 못할 수 있으므로 정부의 경제 개입은 최소화되는 편이 낫다고 주장하기에 이르렀다. 그와 같은 이데올로기는 시장원리주의 정책의 지원군이 되었다. 공공부문에조차 민간영역의 효율성 지표들이 도입되었고 공공서비스의 시장화가 이어졌다. 그 귀결은 민영화와 아웃소싱의 확산이었다. 산업에 있어 공적 소유체계는 지양되어야 하는 과거의 소산 정도로 치부되었다. 시장 영역은 공공부문이 경합하려고 해서는 안 되는 불가침의 영역이 되었다. 최근 한국이나 이탈리아의 항공 산업 구조조정을 둘러싼 공공적 소유지배 구조 전환 주장에도 동일한 방어 논리가 장벽을 쌓아올리고 있다.

그러나 당면한 고용위기에 대해 산업은행 관리와 같은 재무적인 관점에서의 일시적인 사회화로 대처하는 것에는 한계가 있어 보인다. 그것은 최근 위기가 갖는 복합적인 성격 탓이다. 현재 진행 중인 고용위기는 한편으로는 코로나 경제위기에 따른 수요 위축의 산물이지만 다른 한편으로는 그간에 한국경제 성장을 이끌어온 자동차, 조선, 해운 등 기간산업[29]이 특히 2010년대 이후 맞닥뜨린 과잉축적의 구조적 위기를 반영하는 측면이 있다. 더욱이 이번 고용위기는 이미 개시된 디지털 및 친환경 산업전환과도 관련되어 있다. 그렇다면 기간산업 중심의 최근 위기는 향후 장기간에 걸쳐 대규모 공적 자금의 투입을 수반하며 진행될 구조조정과 산업전환의 과정을 예고하는 셈이다. 이와 같은 최근 고용 위기의 복합적인 성격을 고려할 때 정책 대응 역시 장기적인 안목과 시야에서 설계하는 것이 타당하다.

---

29) 작년에 설치된 기간산업안정기금에서 기간산업은 국민경제와 국가안보에 중대한 영향을 미치는 자동차, 항공, 해운, 조선 등 업종으로 정의되었다. 관련 사항은 개정된 한국산업은행법 시행령 제28조의2에 규정되어 있다.

2. 누가 책임을 지고 누가 비용을 부담해야 정의로운 것인가?

민주노조운동의 입장에서는 이 전환과 구조조정의 과정이 다시 자본에 의해 일방적으로 주도되는 것은 바람직하지 않다. 기존 저임금 장시간 노동의 고탄소 생산체제에서 사적으로 이득을 보면서 부정적 외부효과로 비용을 사회에 부담시켜온 것은 독점자본이다. 그렇다면 구조조정과 산업전환의 비용 역시 노동자들, 그 중에서도 특히 고용취약계층이 아니라, 기존 체제의 최대 수혜자인 재벌 독점자본이 가장 많이 부담하도록 하는 것이 옳다. 재벌이 가장 큰 책임을 져야 한다. 부품사인 하청기업 노동자와 관련해서는, 기존에 폐쇄적인 수직적 공급체계 내에서 수요독점의 기득권을 충분히 누려온 원청이 일자리 전환의 가장 큰 책임을 지도록 요구하는 것이 잘못된 접근이 아니다.

한국의 기간산업은 대부분 재벌이 지배하고 있다. 이제 기간산업의 구조조정을 시장의 해법에 맡긴다면 증권가격의 변동으로 표현되는 자본시장의 평가와 인수 합병 등의 방식에 의존해야 한다. 그런데 그와 같은 시장 평가에 기초해 재벌이 구조조정을 주도하는 경우 일차적인 피해가 외주, 하청 등 간접고용과 비정규직 고용에 집중되기 쉽다. 과거 생산체제의 최대 수혜자는 제대로 비용을 부담하지 않으면서 과거에도 희생을 강요당했던 노동자들이 다시 책임을 지고 비용을 안게 된다. 총고용의 보장은 그렇게는 지켜지지 않는다. 나아가 시장과 민간자본이 주도하는 구조조정은 노동시장 분절을 더욱 심화시킨다. 한국의 노동시장 분절이 기업 부문 이중구조의 영향에 외환위기 이후 일상화된 구조조정의 영향이 겹치면서 심화된 현상임은 주지의 사실이다.

독점자본에게 사회적 책임을 묻고 전환 비용의 부담을 요구하기 위해서는 최소한 산업전환의 과정에서 노동이 배제되어서는 안 된다. 시장과

재벌이 구조조정을 주도하면 고용의 양적, 질적 위축을 감수해야 한다. 문재인정부의 한국판 뉴딜 기획에서처럼 노동이 배제되는 경우, 국가는 새로운 시장을 열어 이윤의 토대를 조성하고 강화하는 데에 자신의 역할을 한정하기 쉽다. 그 결과로 만들어지는 일자리 역시 다수는 데이터 레이블링이나 클라우드 워킹이라는 현란한 이름으로 포장된 불안정노동일 뿐이다.

3. 노동의 대안은 공적 소유체계와 민주적인 지배구조

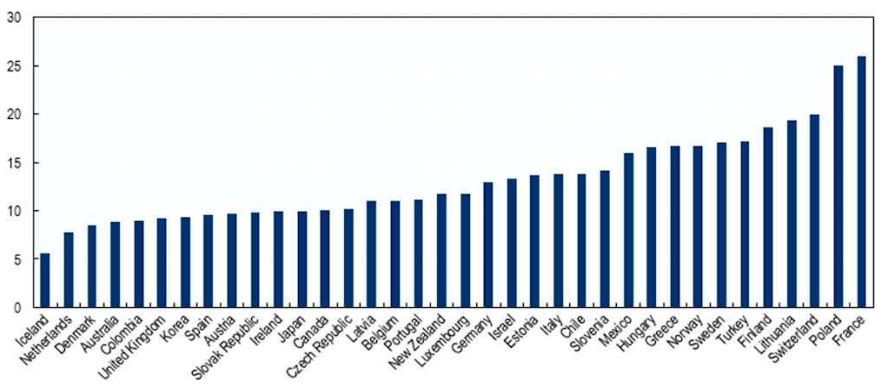
필자는 다가오는 산업전환과 구조조정의 과정에서 노동자계급의 대안은 돌봄 등의 필수 영역과 기간산업 등 선별된 부문을 중심으로 (재)공영화를 통해 공적 소유체계를 확립하고 민주적인 지배구조에 의한 통제를 지향하는 것일 수 있다고 본다. 어떤 의미로는, 민주노조운동이라면 기간산업의 계획과 운영을 공공의 관점에서 전체적으로 재설계하기 위한 준비 작업이 이미 되어 있어야 한다. 곧 밀어닥칠 산업전환은 국가적 계획 하에서 질서 있게 진행되어야 하며 이를 위해서도 핵심 부문에 있어 공적 소유체계를 세우고 공공 가치에 부합하는 방향으로 신산업의 생태계를 조직하는 것이 하나의 적극적인 대안일 수 있다. 여기서 공적 소유체계란, 구체적으로는 공공기관운영에관한법률의 적용 대상인 공기업 등을 의미한다.

실제로 세계 각국에서 경제위기 시 정책 대응으로서 민간 기업에 대한 한시적인 국유화를 배제하지 않았다. 예를 들어 최근에도 OECD(2020)는 현재 재무적 곤경을 겪고 있으되 향후 경제여건이 개선되면 수익성을 회복할 수 있는 기업에 대해서는 국유화가 가능하며, 단 그 경우 자구계획과 출구전략(재민영화 계획) 등을 갖출 것을 제안한 바

있다. IMF 역시 미국이 국방물자생산법을 발동함으로써 의료 장비 생산에 차질을 빚지 않았던 사례를 거론하면서 필수재 부문의 기능을 보장하기 위한 선별적인 국유화를 비상 대책의 일환으로 열거했다(Dell'Ariccia et al. 2020). 다만 비상 시 국유화 대책에 따라붙는 한시성의 요건은, 객관적인 정의에 한계가 있고 경제상황에 따라 충족되기 어려울 수 있으며 때로는 한시성에 대한 집착이 오히려 경제문제의 제대로 된 해결을 방해할 수 있음을 염두에 두어야 한다.

한편 다음의 [그림 4-3]은 OECD 회원국 별로 국영기업이 존재하는 부문의 개수를 나타낸다. 한국은 국영 부문이 차지하는 비중이 상대적으로 작은 편임을 알 수 있다. 아울러 〈표 4-1〉은 주요 국영 부문의 경우 OECD 회원국 중 몇 개국에 국영기업이 존재하는지를 보여준다.

[그림 4-3] OECD 회원국 국영기업이 존재하는 산업 부문의 수(2018)



자료: OECD (2020)의 Figure 1을 재인용

〈표 4-1〉 OECD 회원국 국영기업이 존재하는 산업 부문들

업종	국영기업이 있는 나라 수 /전체
에너지(전기, 가스)	33 /35
철도수송(여객, 화물)	32 /34
금융(중앙은행, 보험, 연금 제외)	28 /35
통신(유선, 이동)	20 /35
항공수송(국제여객)	10 /35
자동차 및 관련 부품 제조	7 /34

자료: OECD (2020)의 Table 1을 재인용

산업전환의 과정에서 민주노조운동한테는 장차 국가적 고용정책과 새로운 산업정책의 대안적인 틀을 제출해야 하는 과제가 부여될 수 있다. 자본의 경쟁 논리에 밀려 조직 노동이 일상적인 구조조정을 용인한 결과로 노동시장 분절이 고착화된 측면이 있으며, 이제 그와 같은 연쇄의 고리를 조직 노동이 끊을 때이다. 조직 노동은 고용정책과 산업정책의 대안을 제시하고 그에 걸맞은 실천을 통해 다가오는 산업전환의 과정에 적극적으로 개입해야 한다.

다만 산업전환의 과정에서 공공적 소유지배구조 전환 및 공기업화 대상이 될 수 있는 핵심 부문에는 돌봄 등의 필수 부문처럼 공공적 가치가 충분히 인정되는 영역만 포함되는 것은 아니다. 공적자금이 투입되었으나 회수되지 않은 부문도 재공영화의 대상이 된다. 향후 업종의 전환이나 재배치가 필요한 구조조정 대상 산업이라면 국민경제에 미칠 파급효과를 고려하고 총고용 유지라는 계급적 목표를 위해 재공영화 대상에 포함시킬 수 있다. 예를 들어 항공, 에너지, 중소형 조선사, 구조조정 대상 완성차 업체와 부품사 등이 이에 해당한다.

한편 민주적 지배구조와 사회적 통제의 필요성은 산업전환 과정에서의 작업장 민주주의에 대한 요구에도 근거한다. 한국은 2021년 현재도 국제기준으로 볼 때 노동기본권이 보장되지 않는('no guarantee of

rights') 나라다(ITUC 2021). "작업장 민주주의는 정의로운 민주사회의 기본"(Hayter 2011: 314)임에도 현실은 그렇다.

4. 최대 고용에 대한 국가 책임과 일자리보장

산업전환 과정에서는 공공적 소유지배구조 전환이 이루어지는 부문을 중심으로 최대 고용에 대한 국가의 책임성이 강화되어야 한다. 산업정책에 있어서는 성장주의적 부가가치 개념을 대신해, 일자리 창출과 공공가치를 중시하는 관점에서 신산업을 평가하는 대안적 접근이 요구된다. 공기업화 등 공공적 소유지배구조 전환에 노동시간 단축이 결합된다면 양질의 일자리 창출을 최대치까지 끌어올릴 수 있다. 공공부문에서 노동의 주도로 노동시간이 단축된다면 반대급부로 자본의 유연화 요구를 수용해야 하는 일도 벌어지지 않는다.[30]

MMT가 채택을 주장하는 일자리보장 프로그램 역시 이 장에서 지금까지 제기한 약점을 보완할 수 있다면 민주노조운동의 대안의 일부가 될 수 있을 것이다. 단, 일자리보장 프로그램은 참여자와 프로그램 사업 간의 최적의 매칭을 위한 제도 보완과 함께 프로그램 사업의 신축적 확장이나 축소가 가능하도록 하는 진전된 방안이 제시되어야 한다. 돌봄과 같이 경기변동에 상관없이 서비스 인력의 지속성과 전문성이 요구되는 부문을 일자리보장 프로그램의 주요 사업으로 기획하는 것은 현실적이지 않으며 바람직하지도 않다. 직접일자리 사업의 유형별 특성을 기초로 프로그램에 적합한 일자리를 다시 고민하는 노력이 의미를 가질 수

30) 최근 진보진영의 대선 공약으로 논의되는 주 4일제도 이와 같은 맥락에서 의의를 평가하는 것이 가능할 법하다.

있다.

원한다면 누구에게든 한계적이고 주변적인 일자리라도 국가가 제공할 수 있다는 약속이 곧 일자리에 대한 국가 책임을 다하는 것일까? 그런 조건의 일자리를 받아들이지 않는다고 해서 실업자가 아닌 비경제활동 인구로 분류하고 완전고용이 달성된 것처럼 주장할 수는 없는 노릇이다. 프로그램 일자리는 참여자의 욕망에 세심한 주의를 기울이며 업무 내용과 조건을 참여자에게 맞추어 설계되어야 바람직하다. 그럴 때 Seccareccia(2004)의 좋은 완전고용균형에 가까이 접근해갈 수 있다. 하지만 그렇게 설계되는 일자리는, 무한 탄력적(infinitely elastic)으로 아무에게나 공급해도 되는 일자리는 결코 아닐 것이다.

필자는 산업전환기 일자리에 대한 국가 책임은 필수 영역과 기간산업의 사회화 내지는 재공영화를 통해 자본의 영향력을 제어하는 가운데 공공부문을 중심으로 좋은 일자리를 만들어 최대 고용을 달성하는 것에 있다고 본다. 국가 책임의 핵심은, 누구나 최저임금을 받고 한계적인 노동을 할 수 있다는 막연한 일자리보장이 아니라 오히려 자본의 영향이 통제된 민주적인 지배구조의 공공부문을 최대한 확대시키고 이 새롭게 공영화된 부문을 중심으로 양질의 일자리를 최대한의 크기로 늘리는 것일 수 있다. 그것이야말로 민주노조운동의 계급적 관점에 더 친화적이며 체제 전환이라는 운동의 방향성에도 보다 부합하는 것이라고 볼 일이다.

체제 전환은 재벌과 신자유주의의 지배적 영향을 차단하는 사회대개혁으로부터 시작된다. 이들에 직접 대항하지 않고 시장과의 경합을 회피하는 방식으로는 체제 전환이 불가능하다. 재벌 체제가 향후에도 한국 자본주의를 지배하며 기간산업의 구조조정을 주도한다면, MMT가 제안하는 일자리보장 정책을 도입해도 노동자들에게 세상은 별로 달라지지 않을 것이다. 그렇게 노동자들에게 약속되는 것은 주력 산업과는 거리가

먼 업종의 저임금 일자리뿐일 수 있다. 다만 MMT의 일자리보장 프로그램은 확장된 직접일자리 사업으로서 일자리에 대한 국가 책임의 실천을 지원하는 보조적 역할을 할 수 있다. 그리고 필요한 제도적 보완이 이루어진다는 전제 하에서는 보다 적극적으로 일자리에 대한 국가 책임을 지원할 수 있을 것이다.

Ⅶ. 결론

일자리의 부족과 양극화는 사회경제적 불평등에 지대한 영향을 미친다. 다가오는 산업전환에 대응해 어느 때보다도 더 적극적인 국가적 고용대책이 요구되는 배경이다. 일자리에 대한 국가 책임은, 최대 고용을 달성하고 일자리의 양극화를 해소하는 것에 초점을 맞추어야 한다. 이 장은 불평등 완화를 위한 국가 책임 일자리의 핵심을 기간산업과 필수영역 중심의 공공적 소유지배구조 전환을 통한 사회공공성 강화 방향에서 찾는다.

MMT가 제안하는 일자리보장 기획은 일자리를 기본권의 차원으로 끌어올린 점과, 전통적인 경기부양책과 비교해 직접일자리 창출의 예산 효율성이 상대적으로 높을 수 있는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 일자리보장 정책은 원하는 누구에게나 한계적인 일자리를 제공하려는 점에서 일자리에 대한 국가 책임을 일정 부분 보완할 수는 있다. 그러나 그것은 시장과 경합하지 않으면서 민간 일자리의 구축을 최소화하려는 점에서 실업 문제의 계급적 성격을 회피하고 숨은 실업의 나쁜 완전고용균형을 잠정적인 목표로 설정하는 한계를 갖는다. 현재의 기획대로라면 그것을 두고 일자리에 대한 국가 책임의 완수라고 평가하기는 어렵다는 것이 필자의 시각이다.[31]

---

31) 필자는 코로나 경제위기에 대한 고용대책의 일환으로 기간산업 구조조정에서의 고용유지 책임과 나란히 취약고용계층을 타겟으로 하는 지역사회 일자리보장의 도입을 주장한 바 있다(나원준 2020a, 2020b, 2021a). 적극적인 고용위기 대응 차원에서 특정 계층이나 지역의 범위에 국한된 한시적인 최저임금 일자리 공급이 도움이 된다는 필자의 판단에는 변함이 없다. 실제로는 그것이 직접일자리 사업을 확대하는 것과 크게 다룰 수 없다고 본다. 다만 이는 일자리보장이 국가 일자리 책임의 거의 모든 것이며 일자리보장이 현재 논의되는 내용대로 순조롭게 도입될 수 있다거나 도입 시 거의 모든

계급적 관점에서 최선의 일자리 창출은 자본이 만들어낸 시장 일자리 전체를 민중이 통제하는 공공적 지배 하의 일자리로 대체하는 체제 전환의 방식일 수 있다. 민주노조운동은 한국 자본주의의 중심 경제 부문부터 변화시켜야 한다. 자본에 의해 지배되는 대규모 시장 경제 영역을 그대로 둔 채로는 일자리에 대한 국가 책임이라는 말부터 헛된 공염불이 될 수 있다. 중심 경제 부문은 그대로 두면서 틈새시장을 파고드는 방식에만 의존해서는 문제를 해결하지 못한다. 그렇게는 노동자계급의 처지를 바꿔내지 못한다. 자본의 영역을 공공의 영역으로 회복해 경제의 공공성을 강화하는 것이 총고용 유지의 최선의 방어선이라는 것이다.

다만 이 장에서는 산업 부문별로 공공적 소유지배구조의 확립이 가능한 물질적 조건에 대해서는 별도로 규명하지 않았다. 개별 업종마다 구체적인 상황과 공적 소유체계로의 이행을 가능케 하는 조건이 분석되어야 한다. 일자리 국가 책임의 주장은 면밀한 산업분석과 그것에 기초한 국가적 산업정책에 의해 그 근거가 보강되어야 한다. 민주노조운동의 관점에서 국가적 산업정책을 수립하기 위한 바탕이 될 구체적인 산업분석의 과제를 후속 연구로 제안하며 이 장을 맺는다.[32)]

문제가 해결될 것처럼 주장하는 것과는 매우 다르다.

32) 업종별 산업정책 차원에서 공공적 소유지배구조 전환의 물적 조건을 규명하는 최근 연구 사례로는 조선산업의 경우 민주노총·금속노조·대우조선지회 공동(2020), 자동차산업의 경우 오민규(2021) 등을 꼽을 수 있다.

[보론] 일자리보장 예산 규모의 시산

1. 시산의 개요와 결과 요약

보론에서는 일자리보장 프로그램 도입에 소요될 것으로 예상되는 연간 지출예산의 규모를 예비적으로 시산한 내역을 설명한다. 시산의 기준 시점은 2020년이며 계산은 다음의 네 단계로 이루어졌다.

① 일자리보장 프로그램의 지원 대상이 될 노동자 수를 추정
② 노동자 일인당 임금 소요 추정
③ 일자리보장 노동자의 생산활동을 위해 필요한 간접비(자본설비 비용)의 연간 배분
④ 임금과 간접비(자본설비 비용)을 더해 총소요예산 추정

시산 과정에서는 마찰적 실업 및 필요 생산자본스톡의 크기와 관련해 가정을 달리함으로써 총소요예산이 취할 수 있는 값의 범위를 대략적으로 가늠하고자 했다. 이에 따른 시산 결과는 〈표 4A-1〉과 같다. 단, 가정 (1)과 (2)의 의미는 후술한다.

시산 결과는 본문에 명시한 가정에 기초한 잠정적인 성격의 것이다. 필자는 보수적인 가정을 선택해 지출예산을 과소평가할 수 있는 오류를 최소화하고자 했다. 아울러 시산에는 프로그램 도입이 경제에 미칠 수 있는 긍정적인 효과에 대해서는 별도로 고려하지 않았다. 실업급여나 근로장려금 감소 효과도 감안하지 않았다. 일자리보장이 긍정적인 경제 효과를 야기한다면 지출예산 소요는 현재의 결과 값보다 줄어들 것이다.

이에 따라 이 절에서의 시산 결과에 대해서는, 실제 프로그램 도입의 예산 부담은 제시된 결과 값 이내로 제한될 것이라고 해석하는 편이 자연스러울 수 있음을 밝혀둔다.

〈표 4A-1〉 일자리보장 시산 결과[1)]

가정	지출예산(조원)	2019 GDP대비
(1)	87.7	4.6%
(2)	104.1	5.4%

1) 2019년 명목GDP는 1,919조원.

2. 시산 과정

1) 프로그램 수요

확장경제활동인구는 경제활동인구에 잠재경제활동인구를 더한 것이다. 잠재경제활동인구는 경제활동인구조사의 잠재구직자와 잠재취업가능자를 더한 것이다. 불완전취업인구는 실업자, 잠재경제활동인구, 시간관련 추가취업가능자를 더한 것이다. 이 불완전취업인구가 일자리보장 프로그램에 참여하려는 수요를 결정할 것으로 가정한다.

그러나 불완전취업인구 전체가 고용보장제 프로그램에 참여하지는 않는다. 왜냐하면 계산된 불완전취업인구 중에는 실업이나 비경제활동인구 상태를 자발적인 동기로 유지하려는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 순수하게 마찰적인 실업은 일자리보장 프로그램을 비롯한 어떤 완전고용 정책으로도 제거하기 어렵다. 따라서 프로그램 수요를 추정함에 있어서는 이 마찰적 실업의 크기를 고려해야 한다.

시산 과정에서는 마찰적 실업의 크기를 두 가지 기준으로 계산했다. 첫 번째 기준은 2015년 이후 한국의 자연실업률 추정치 3.6%이다('자연

실업률(1)'). 이 추정치는 엄밀하게는 마찰적 실업의 크기를 측정한 것이 아니라 물가안정을 유지하기 위한 실업률, 즉 NAIRU에 해당한다. 따라서 자연실업률(1)은 실제 마찰적 실업을 과대평가할 수 있다.

자연실업률(1)을 적용할 때 완전고용 상태에서의 실업자 수는 약 100만여 명으로 계산됨. 반면에 Paul et al.(2018)이 가정한 마찰적 실업 1.5%를 적용('자연실업률(2)')하면 완전고용 실업자 수는 45만여 명을 밑돌게 된다. 만약 한국과 미국의 노동시장이 일자리의 생성(job finding) 및 소멸(job separation)과 관련해 매칭 기술 측면에서 크게 이질적이지 않다면 이 1.5%를 시산에 적용할 수 있을 것이다.

이제 불완전취업 인구에서 완전고용 실업자 수를 차감하면 일자리보장 프로그램에 대한 참여 수요를 추산할 수 있다. 추산된 프로그램 수요는 2015년 220만 명으로부터 2020년 400만 명에 이르기까지 마찰적 실업에 대한 가정과 연도에 따라 범위가 넓게 나타난다.

그런데 체계적인 시산을 위해서는 일자리보장 프로그램에 풀타임으로 참여하는 경우와 파트타임으로 참여하는 경우를 나누어 전일제 기준(full-time equivalent)으로 환산된 프로그램 수요를 계산할 필요가 있다. 실업자와 잠재경제활동인구는 현재 취업자가 아니므로 최저임금을 지급하는 일자리보장 프로그램에 풀타임으로 참여할 수 있다. 하지만 시간관련 추가취업가능자는 현재 취업자이므로 최저임금을 지급하는 일자리보장 프로그램에 파트타임으로 참여할 것으로 가정하는 편이 자연스럽다. 왜냐하면 기존 일자리에서 정상적으로 최저시급 이상이 준수되고 있을 것이기 때문이다. 이에 따라 시산에서 '불완전취업 풀타임'은 실업자와 잠재경제활동인구를 더해 계산했고 '불완전취업 파트타임'은 시간관련 추가취업가능자 수로 산정했다.

한편 전일제 기준 프로그램 수요는 풀타임으로 환산된 참여 노동자

수이다. 이와 관련해서는 파트타임 노동자의 경우 일자리보장 프로그램에 풀타임 노동시간의 절반만 참여한다고 가정했다. 파트타임 두 명을 전일제 기준 한 명으로 계산한 셈이다. 그 결과, 2020년 4월 기준으로 전일제 기준 프로그램 수요는 280만 명 ~ 340만 명의 범위에 있는 것으로 나타났다.

2) 전일제 노동자 일인당 임금 소요

전일제 기준 노동자 일인당 임금 소요는 최저임금을 기준으로 산정했다. 단, 별도의 수당이 지급되는 효과와 가족 구성 등의 차이에 따라 소득세와 지방소득세를 노동자가 부담하게 되는 효과를 따져볼 수 있다.

한편 시산에서는 일자리보장 프로그램 참여 노동자가 국민연금의 대상자가 되는 것으로 가정했다. 건강보험이나 고용보험과 달리 사업주(일자리보장 프로그램에서는 정부)만 보험료를 부담하는 산재보험의 경우 업종에 따라 요율이 다르다. 그런데 일자리보장 프로그램은 제안자들의 설명에 따르면 대체로 사회서비스 등과 그 성격이 비교적 비슷한 내용으로 구성될 수 있어 보인다. 시산에서는 이를 감안해 해당 업종의 요율인 0.009%를 적용했다. 시산 내역은 〈표 4A-3〉에 제시되어 있다.

〈표 4A-2〉 시산 내역: 프로그램 수요

프로그램 수요 추정 (단위 : 천명, 매년 4월 기준)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
불완전취업 인구						
경제활동인구	27,204	27,398	27,911	28,029	28,284	27,734
실업자	1,051	1,074	1,167	1,161	1,245	1,172
잠재경제활동인구	1,665	1,630	1,539	1,667	1,696	1,954
확장경제활동인구	28,869	29,028	29,450	29,696	29,980	29,688
취업자	26,153	26,324	26,744	26,868	27,039	26,562
시간관련 추가취업가능자	532	490	585	598	769	1,288
불완전취업 인구	***3,248***	***3,194***	***3,291***	***3,426***	***3,710***	***4,414***
프로그램 수요						
완전고용 실업자 수(1)	1,039	1,045	1,060	1,069	1,079	1,069
프로그램 수요(1)	***2,209***	***2,149***	***2,231***	***2,357***	***2,631***	***3,345***
자연실업률(1) 가정*						
3.60%						
* NAIRU, 현대경제연구원 2015년 이후						
완전고용 실업자 수(2)	433	435	442	445	450	445
프로그램 수요(2)	***2,815***	***2,759***	***2,849***	***2,981***	***3,260***	***3,969***
자연실업률(2) 가정**						
1.50%						
** 자발적 실업, Paul et al. (2018)의 가정 적용						
전일제기준 프로그램 수요						
불완전취업 풀타임	2,716	2,704	2,706	2,828	2,941	3,126
비중 %	0.84	0.85	0.82	0.83	0.79	0.71
불완전취업 파트타임***	532	490	585	598	769	1,288
비중 %	0.16	0.15	0.18	0.17	0.21	0.29
*** 노동시간이 풀타임의 (1/2)이라고 가정						
전일제기준 프로그램 수요(1)	**2,028**	**1,984**	**2,033**	**2,151**	**2,358**	**2,857**
전일제기준 프로그램 수요(2)	**2,584**	**2,547**	**2,596**	**2,720**	**2,922**	**3,390**

〈표 4A-3〉 시산 내역: 전일제 노동자 일인당 임금 소요

프로그램 임금 추정		
2020년 기준, 전일제 일인당, 별도 명시 없으면 단위는 백만원		
세전 프로그램 임금		
최저임금		
시급(원)	8,590	
월급(천원)	1,795	
209시간		
연급여	21.5	
세전 프로그램 임금	**21.5**	
할증률 가정(수당)	-	
0.00%		
세후 프로그램 임금		
소득세	-	
소득세(월, 원)**	-	10,410
지방소득세	-	
지방소득세(월, 원)**	-	
* 월 소득세 10,410원 : 2인 가족, 20세 이하 자녀 0명		
** 보수적으로 소득세 수입 없다고 가정		
세후 프로그램 임금	**21.5**	
기여후 프로그램 임금		
건강보험료 기여	0.7	3.335%
고용보험료 기여	0.2	0.8%
산재보험료 기여	0.0	0.009%
국민연금보험료 기여	1.0	4.5%
기여후 프로그램 임금	**23.4**	

3) 필요 간접비(물품비) 등

프로그램 참여 노동자가 정상적으로 생산활동을 수행하려면 일정 규모 이상의 자본스톡(설비자산 외에 재고자산도 포함)이 필요할 수 있다. Paul et al.(2018)은 세전, 기여전 전일제 임금의 33.8%만큼의 자본스톡

이 노동자 일인당 필요한 것으로 가정했다. 다만 가정의 근거는 저자들이 명확히 밝히지 않았다. 시산에서는 일단 이 33.8% 비율을 그대로 적용했다. 시산 내역은 〈표 4A-4〉와 같다. 앞에서 소개한 것처럼 Tcherneva(2018)에서는 간접비가 총 인건비의 25% 수준일 것으로 추정했다. 그렇다면 본 절의 시산은 좀 더 보수적이다.

〈표 4A-4〉 시산 내역: 간접비(물품비)

1인당 생산자본스톡 연간 배분	
Paul et al. (2018)의 비율을 적용	
Anual wage	$32,500
Spending on supplies and capital goods	$11,000
비율 %	***33.8%***
1인당 생산자본스톡 연간 배분	**7.3**

4) 총 소요예산

총 소요예상 지출예산의 산정 결과는 이미 앞에서 요약한 바와 같으며 다음에 〈표 4A-5〉로 제시했다. 단 여기에서 (1)은 마찰적 실업은 자연실업률(1)을 적용해 계산한 결과이다. 반면에 (2)는 마찰적 실업을 자연실업률(2)로 계산한 것이다. 시산 결과는 일자리보장 프로그램의 도입으로 인해 필요한 예산 소요의 상한선은 2019년 명목 GDP 약 2천조 원의 4%에서 6% 사이가 될 수 있음을 보여준다. 이 시산은 직접적인 소요 경비만 추산한 것이며, 특히 고용보험이나 근로장려금 예산이 절감되는 등 간접효과와 고용 확대가 가져올 수 있는 긍정적인 거시경제효과를 고려하지 않는 점에서 한계가 있다. 이와 같은 일반균형적인 효과를 모두 고려한 종합적인 판단이 필요하다고 하겠다.

〈표 4A-5〉 시산 내역: 총 소요예산

총소요예산 추정 *2020년 기준*		
1. 프로그램 수요(전일제 기준, 천명)		
(1)	2,857	
(2)	3,390	
2. 일인당 프로그램 임금(전일제 기준, 백만원)		
	23.4	
3. 프로그램 임금총액(조원) ← [1×2]		
(1)	66.9	
(2)	79.3	
4. 일인당 생산자본스톡(연간 배분, 백만원)		
	7.3	
5. 프로그램 생산자본스톡(연간 배분, 조원) ← [1×4]		
(1)	20.8	
(2)	24.7	
6. 총소요예산(조원) ← [3+5]		
(1)	**87.7**	**4.6%**
(2)	**104.1**	**5.4%**
2019년 명목 GDP	1,919.0	

Harvey(2013)에 따르면 일자리보장 정책의 시행에 따른 유효수요 확대는 간접적으로 일자리를 늘리는 효과가 있다. 그의 추산에 따르면 프로그램 일자리가 한 개 늘어나면 이로 인해 민간 일자리가 0.26개 늘어날 수 있다고 한다. 대개 이와 같은 추정이 갖는 주관성의 한계를 감안해 낙관은 경계해야 하겠으나, 특히 고용 부진이 심각한 상황에서는 이와 같은 긍정적인 효과가 의미를 가질 수 있음에 유의해야 할 것이다.

5장

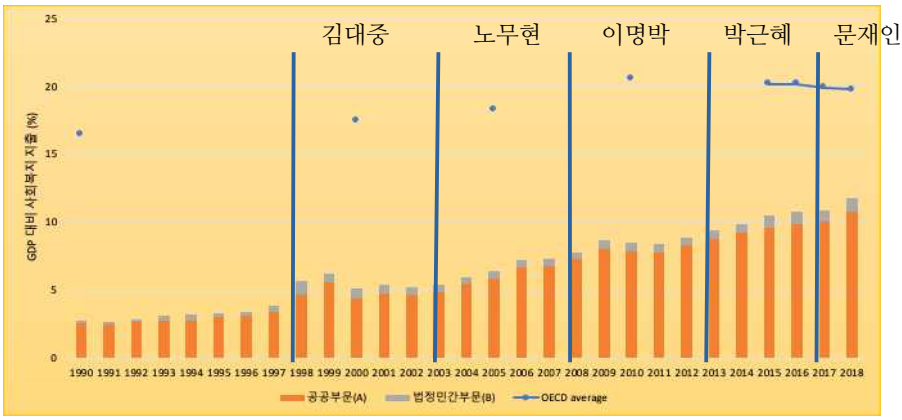
불평등 해소를 위한 사회보장제도 보편성 강화

김진석

Ⅰ. 서론

보편적 사회보장은 그 형식과 내용을 이해하는 방식에 있어 차이가 있을지언정 제도의 필요성과 존재 이유에 대해서는 현재 우리나라 주요 정당과 정치세력이 커다란 이견 없이 지지하고 있는 제도 영역이다. 1990년대 말 외환위기 이후 우리나라 사회복지 영역의 사회적 지출은 지속적으로 증가추세에 있으며 ([그림 5-1]), 이와 같은 증가추세는 정도의 차이는 있을지언정 김대중, 노무현 정부 뿐만 아니라 이명박, 박근혜 정부에서도 대체로 유지되어왔다.

[그림 5-1] GDP 대비 사회복지 지출 규모 (%)



위 그림 5-1에 보인 바와 같이 사회보장 관련 사회적 지출의 비중이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 2018년 현재 우리사회 불평등 정도는 세후소득 지니계수 기준 0.354로 OECD 평균 0.321에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 이와 같은 상황은 사회복지 관련 사회적 지출 비중이 지속적으로 증가해왔음에도 불구하고 여전히 OECD 평균 사회적지출 규모(2018년 GDP 대비 19.8%)의 절반을 약간 상회하는 수준인 GDP 대비 11.8%에 머물러 있는 상황과 무관하지 않은 것으로 보인다.

이 장에서는 우리나라 사회보장제도의 현황과 문제점을 우리 사회 불평등 문제 해소와 관련하여 고찰하고, 향후 제도적 개선 방안을 논의하였다. 이를 위해 우리나라 사회보장제도의 현황과 문제점을 법적 규정, 불평등 완화효과, 수급기준과 사각지대, 사회보장제도의 사회보험 및 소득보장 중심성, 사회보장 제도의 가족기반 설계 등의 측면에서 살펴보았다. 다음으로 절대빈곤 해소 및 불평등 완화를 위한 사회보장제도의 개편안을 공공부조, 사회보험, 그리고 사회서비스의 측면에서 각각 제안하

였다.

Ⅱ. 우리나라 사회보장제도의 현황과 문제점

1. 사회보장 제도의 법적 규정

우리나라 사회보장 제도의 근간이 되는 헌법과 사회보장기본법은 사회보장 제도를 불평등 해소 목적보다는 인간다운 생활을 할 권리 보장이라는 최소권적 측면을 강조하고 있는 것으로 보인다. 상존하는 실업의 위험과 이에 따른 빈곤 등 자본주의 사회의 구조적 문제에 대한 제도적 대응을 위해 다수의 현대 자본주의 국가들은 헌법상 사회적 기본권에 대한 규정을 두고 있다 (김복기, 2018). 우리나라의 경우도 1948년 제정된 대한민국 헌법 제1조는 “노령, 질병 기타 근로능력의 상실로 인하여 생활유지의 능력이 없는 자는 법률의 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.”고 규정하였다. 이와 같은 규정은 1962년 12월 26일 개정된 제6헌법(1963. 12. 17. 시행)에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”(제30조 제1항)는 규정을 신설할 때까지 유지되었으며, 이와 같은 신설 조항은 현행 헌법(제34조 제1항)에 이르기까지 그 내용이 유지되고 있다.

위와 같이 ‘인간다운 생활을 할 권리’라는 헌법상 규정에 대해 다양한 해석이 존재할 수 있다. 이 헌법상 규정에 대해 헌법재판소가 다양한 판례를 통해 해석한 바에 따르면 ‘국민이 인간적 생존의 최소한을 확보하는 데 있어서 필요한 최소한의 재화를 국가에게 요구할 수 있는 권리’(헌재 1995. 7. 21. 93헌가14, 판례집 7-2, 20면)를 내용으로 하거나,

‘인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 ‘최소한의 물질적인 생활’의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다’(헌재 1995. 7. 21. 93헌가14, 판례집 7-2, 30-31면)는 해석을 내놓고 있다. 혹은 ‘인간다운 생활을 할 권리는 사회권적 기본권의 일종으로서 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 권리를 의미’(헌재 2004. 10. 28. 2002헌마328, 공보 98, 1191면)한다는 등 해석을 내놓고 있다 (김복기, 2018).

사회보장 제도의 헌법적 근거가 되는 조항과 이에 등장하는 ‘인간다운 생활을 할 권리’에 대한 헌법재판소의 해석이 공통적으로 가리키는 바는 사회보장수급권, 혹은 사회보장에 대한 접근권의 기본권적 성격을 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만, 다른 한 편 사회보장 제도의 제도적 목표가 일차적으로 시민의 ‘인간다운 생활’을 위한 최소한의 물질적 조건을 확보하는 데 있음을 명확히 하고 있다. 이와 같은 해석에서는 사회보장 제도의 정책 목표로 사회적 불평등의 해소라는 차원의 과제를 제시하는 것은 그 근거가 희박한 것으로 보인다.

사회보장 제도의 정책목표로 ‘인간다운 생활’을 위한 최소한의 물질적 조건 보장이라는 최소권적 접근을 넘어, 보다 적극적으로 사회적 불평등의 완화 및 해소라는 차원까지 나아가는 것이 필요한 것으로 보인다. 당면하고 있는 사회적 불평등의 완화 및 해소라는 적극적 정책목표가 사회보장 제도의 설계와 운용에 반영되기 위해서는 헌법 전문의 ‘정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며...(중간생략) 국민 생활의 균등한 향상을 기하고’와 같은 규정을 사회보장 기본법의 제2조(기본 이념)에 반영하는 방안 등을 고려할 수 있을 것으로 보인다.

2. 사회보장제도의 불평등 완화 효과

노동시장에서의 1차 소득분배가 미비하고 이로 인한 소득 불평등의 문제가 발생하더라도 사회보장제도 등을 통한 2차 재분배가 효과적으로 작동하는 경우 가처분소득기준 빈곤 및 불평등은 상당 부분 완화될 수 있는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 정책효과를 확인하기 위해 세금과 이전소득을 고려하기 전의 소득(시장소득)과 고려한 후의 소득(가처분소득)을 기준으로 각각 불평등도와 빈곤율을 비교하여 제시한다.

[그림 5-2] 빈곤율과 정책효과 (%)

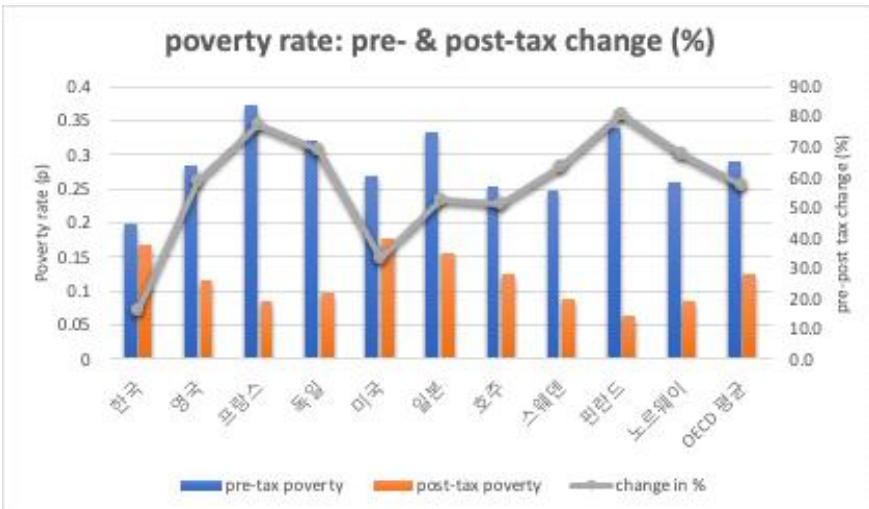
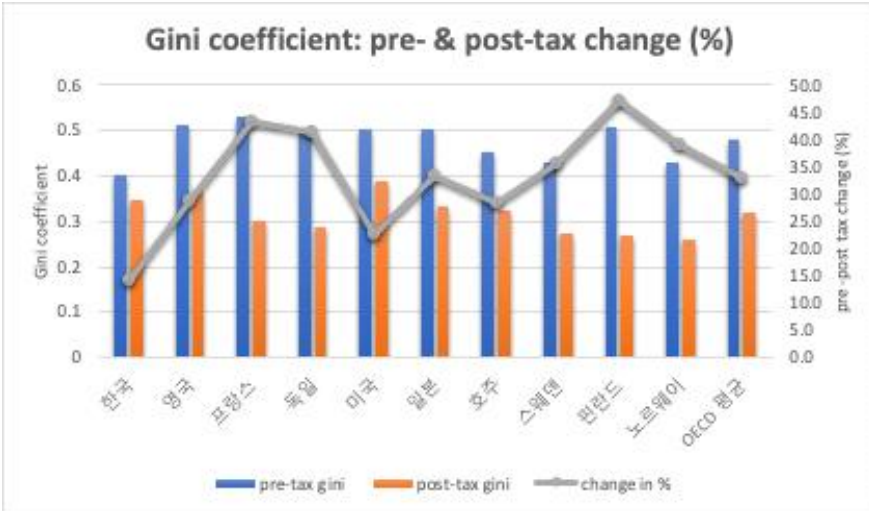


그림 5-2은 시장소득과 가처분소득 기준 OECD 주요 국가의 빈곤율과 둘 사이의 차이를 %값으로 정리한 것이다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같인 2018년 기준 우리나라의 시장소득 기준 빈곤율은 OECD 평균

인 29.1%보다도 훨씬 낮은 19.9% 수준이지만, 가처분소득 기준 빈곤율의 경우 OECD 평균인 12.4%보다도 오히려 높은 수준인 16.7%이다. 가처분소득 기준 이와 같이 높은 수준의 빈곤율은 [그림 5-2]에 제시한 비교국가들 가운데 미국(17.8%)에 이어 가장 높은 수준에 해당한다. 우리나라의 경우와 대조적으로 핀란드(34.0%)나 프랑스(37.2%) 같은 나라들의 경우 시장소득기준 빈곤율은 우리나라에 비해 훨씬 높은 수준이지만 세금지출과 이전소득까지를 고려하여 계산한 가처분소득기준 빈곤율은 각각 핀란드 6.5%, 프랑스 8.5%로 우리나라에 비해 월등히 낮은 수준인 것을 확인할 수 있다.

이상의 결과를 종합하면 우리나라는 시장소득을 기반으로 빈곤율의 수준이 OECD 평균 대비 오히려 낮은 수준이지만 조세제도와 사회보장제도의 영향이 반영된 가처분소득에 기반한 빈곤율은 오히려 비교국 평균보다도 더 높은 수준을 보이고 있다. 이는 결국 우리나라 조세제도와 사회보장제도의 소득재분배 기능, 혹은 불평등 완화 기능이 OECD 비교국에 비해 현저히 낮은 수준임을 의미한다. 실제로 조세제도와 사회보장제도에 따른 빈곤 개선율을 살펴보면 OECD 평균 57.4%의 개선율을 보이는 반면 우리나라의 경우 불과 16.1%의 수치를 보여준다. 앞서 언급한 프랑스나 핀란드의 경우 이 수치가 각각 77.2%와 80.2%에 이른다.

[그림 5-3] 지니계수와 정책효과 (%)

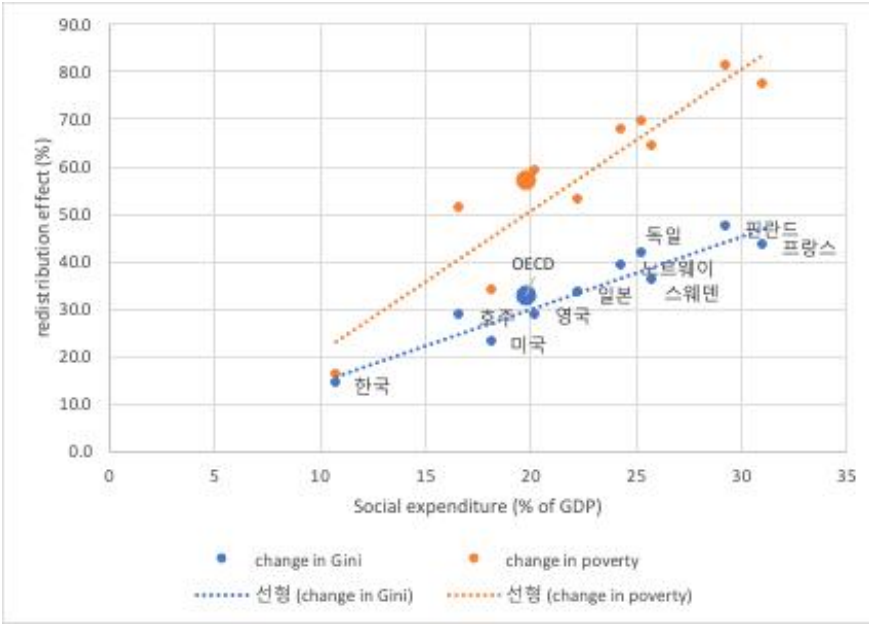


비슷한 결과를 불평등 지수에 해당하는 지니계수에 대해서도 확인할 수 있다. [그림 5-3]은 앞서 빈곤율의 경우에서와 마찬가지로 시장소득과 가처분소득 기준 OECD 주요 국가의 지니계수와 둘 사이의 차이를 %값으로 정리한 것이다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 2018년 기준 우리나라의 시장소득 기준 지니계수는 OECD 평균인 0.478보다 상대적으로 양호한 수준인 0.402이다. 하지만, 가처분소득 기준 지니계수는 다시 OECD 평균인 0.321보다도 오히려 심각한 수준인 0.345인 것을 보여준다. 2018년 시장소득 기준 우리나라 지니계수 0.402의 경우 그림에 보인 주요 비교국가들, 특히 프랑스의 0.529나 핀란드의 0.509, 호주의 0.454에 비해서는 상당히 불평등도가 낮은 것으로 보이고 있다. 하지만 조세제도와 사회보장제도의 효과를 반영한 가처분소득의 지니계수는 프랑스 0.301, 핀란드 0.269, 호주 0.325 보다도 높은 값을 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 다시 우리나라 조세재도와 사회보장제도의 재분배

기능, 혹은 불평등 완화기능이 비교대상 국가에 비해 충분히 작동하지 않고 있음을 보여준다. 실제로 조세제도와 사회보장제도에 의한 불평등 지수 개선율을 살펴보면 OECD 평균 32.8% 정도 지니계수를 개선하는 효과를 보이는 반면, 우리나라의 경우 같은 수치가 14.2%에 불과하다. 앞서 언급한 프랑스, 핀란드, 호주의 불평등지수 개선율 수치는 각각 43.1%, 47.2%, 28.4%로 우리나라에 비해 월등히 높은 수준의 정책효과를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

이상에서 보여준 조세제도 및 사회보장제도에 의한 불평등 지수 개선 및 빈곤율 감소 등으로 드러나는 재분배 기능을 아래 그림 5-4에 정리하였다. 아래 [그림 5-4]는 앞서 기술한 조세제도 및 사회보장제도의 효과를 고려하기 전과 고려한 후의 불평등 지수 및 빈곤율 감소 효과를 해당 국가의 사회복지지출 규모와의 관계에서 보여준 것이다. 지니계수 감소율이나 빈곤 감소율 등의 재분과 효과 지표들이 해당 국가들의 GDP 대비 사회복지지출 규모와 비교적 뚜렷한 선형관계를 가지고 있는 것을 그림으로부터 확인할 수 있다.

[그림 5-4] 사회지출과 재분배효과



이 장에서 살펴본 결과들을 정리하자면 한국의 빈곤과 불평등 수준은 시장소득 기준으로 했을 때보다 특히 개인의 실질적 생활수준과 밀접한 관련이 있는 가처분소득의 측면에서 주요 비교대상 국가들에 비해 상대적으로 더 열악한 상태에 있는 것으로 보인다. 이는 결국 조세제도와 사회보장제도 등 불평등 완화와 재분배 기능을 할 것으로 기대되는 정책과 제도들이 우리 사회에서는 주요 비교대상 국가들만큼 제대로 작동하고 있지 않음을 의미한다. 이와 같이 우리사회의 재분배 및 불평등 완화 정책과 제도들이 제대로 작동하지 않은 원인 중 하나로 전체 사회복지 지출의 규모가 우리나라 경제규모 대비 여전히 낮은 수준에 있음을 확인하였다.

3. 사회보장 급여기준과 사각지대

현재 우리나라 사회보장 제도들은 사회보험의 경우 가입자격을 놓고, 공공부조나 사회서비스의 경우 수급자격을 놓고 다양한 자격기준이 정해져 있다. 이 가운데 사회보험의 경우 다음 장에서 따로 다루기로 하고 여기서는 공공부조나 사회서비스, 사회수당의 경우를 중심으로 살펴보기로 한다. 특히 기초생활보장제도는 우리 사회 빈곤층을 지원하는 대표적인 공공부조 정책으로서 우리나라 사회보장 제도에서 가지는 함의와 비중이 핵심적이라는 점에서, 이 제도의 수급자 선정기준을 살펴보는 것은 의미가 있다.

아래 표 5-1에 정리한 바와 같이 기초생활보장제도는 급여의 종류에 따라 당해년도 기준중위소득 대비 차등화된 수급자 선정기준을 운용하고 있다. 생계급여의 경우 기준중위소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 45%, 교육급여는 50% 미만의 소득이 인정되는 경우에 한해 수급자격을 갖는다.

〈표 5-1〉 2021년도 기준 중위소득

【2021년도 기준 중위소득】

(단위 : 원)

구분 \ 가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준 중위소득	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603	7,497,198

※ 8인 이상 가구는 7인가구 기준 중위소득에서 6인가구 기준 중위소득의 차액을 7인가구 기준 중위소득에 더하여 산정

여기서 수급 자격기준 판정의 주요한 요소로 작용하는 소득인정액은

아래의 산식에 의해 결정된다.

소득인정액 = [소득평가액] + [재산의 소득환산액]
소득평가액 = [실제소득] – [가구특성별 지출] – [근로소득공제]
재산의 소득환산액 = ([재산] – [기본재산액] – [부채])*[소득환산율]

〈표 5-2〉 2021년도 기초생활보자 급여종류별 수급자 선정기준[33)]

【2021년도 급여종류별 수급자 선정기준】

(단위 : 원)

구분 \ 가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
생계급여수급자 (기준중위소득 30%)	548,349	926,424	1,195,185	1,462,887	1,727,212	1,988,581	2,249,159
의료급여수급자 (기준중위소득 40%)	731,132	1,235,232	1,593,580	1,950,516	2,302,949	2,651,441	2,998,879
주거급여수급자 (기준중위소득 45%)	822,524	1,389,636	1,792,778	2,194,331	2,590,818	2,982,871	3,373,739
교육급여수급자 (기준중위소득 50%)	913,916	1,544,040	1,991,975	2,438,145	2,878,687	3,314,302	3,748,599

※ 생계급여 수급자 선정기준 기준 중위소득 30%는 동시에 생계급여 지급기준에 해당
※ 8인 이상 가구의 급여별 선정기준 : 1인 증가시마다 7인가구 기준과 6인가구 기준의 차이를 7인가구 기준에 더하여 산정
– 8인가구 생계급여수급자 선정기준 : 2,509,737원 = 2,249,159원(7인기준) + 260,578원(7인기준 – 6인기준)

위 〈표 5-2〉에 정리한 수급자 소득인정액 기준에 더하여 부양의무자 기준과 각종 특례가 적용되어 최종적인 수급자격이 판정되는 방식이다. 이상의 자격기준 가운데 특히 비현실적인 재산의 소득환산액과 부양의무자 기준은 주민의 사회보장권을 제약하여 결과적으로 사회보장제도의

33) 출처: 보건복지부. 2021. 2021년 국민기초생활보장 사업안내. 보건복지부.

사각지대를 양산하는 요인으로 지적되어 왔다.

우선 재산의 소득환산액의 경우 주거용재산을 포함한 일반재산과 금융재산, 그리고 자동차를 포함하는데 특히 주거용재산이나 자동차의 경우 별도의 소득이 발생하지 않거나, 생계의 유지를 위해 필수재의 성격이 있음에도 불구하고 주거용재산의 경우 1.04%(비주거용 일반재산의 경우 4.17%)의 소득환산율을 적용함으로써 기초생활보장 사각지대 양산의 원인으로 작용하고 있다. (아래 〈표 5-3〉 참조) 이와 같은 재산기준의 적용은 주민이 기존 생활환경을 포기하는 등 삶의 질 악화를 전제로 수급자격을 인정하는 기준으로 사실상 법과 제도의 취지에 부합하지 않는다는 지적이 지속되어 왔다.

〈표 5-3〉 2021년도 기초생활보장 수급자 주거용재산 한도액

【 수급(권)자의 주거용재산 한도액 】

구분	대도시	중소도시	농어촌
생계·주거·교육급여	1.2억원	9,000만원	5,200만원
의료급여	1억원	6,800만원	3,800만원

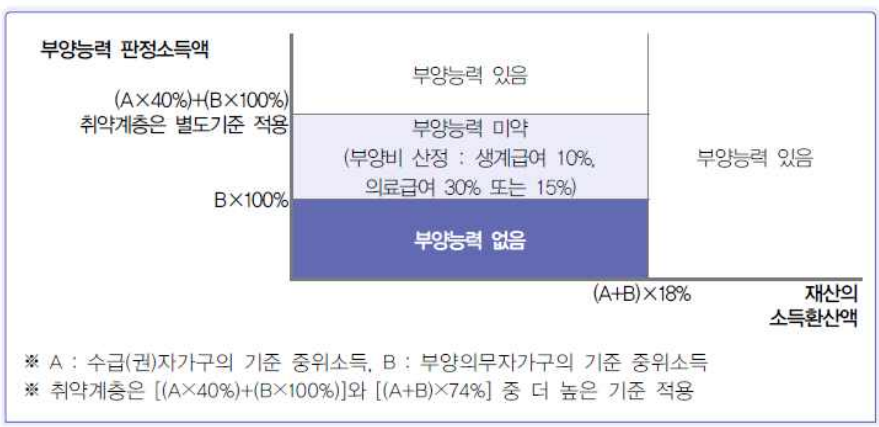
※ 예를 들어, 중소도시에서 생계급여 수급(권)자가 1억원 주택 보유 시
① 주거용재산 적용한도인 9,000만원을 초과하는 1,000만원은 일반재산 환산율 적용
② 남은 주거용재산 9,000만원 중 4,200만원은 중소도시의 기본공제액으로 차감
③ 차액 4,800만원은 주거용재산 환산율 적용 (순서에 유의)
※ 주거용재산에 해당하는 주택을 소유하고 있더라도 해당 주택에 거주하지 않으면 일반재산으로 반영

다음으로 부양의무자 기준의 경우 의료급여의 경우 부양의무자 기준이 여전히 유지되고 있으며, 생계급여의 경우도 문재인 정부 들어 부양의무자 기준이 일부 완화[34]되어 적용되고 있는 상태이다(〈표 5-4〉 참

34) 생계급여 신청자의 부모 또는 자녀 가구가 연 기준 1억 원을 초과하는 고소득자이거나

조). 생계급여 부양의무자 기준의 폐지는 헌법이 규정하는 바 주민의 '인간다운 생활'을 보장하기 위한 최소한의 물질적 조건 보장이라는 최소권적 접근에서조차 부양가족에 우선적으로 책임을 지우는 기존의 제도적 결함을 제거하는 의미가 있다. '인간다운 생활'의 영역에 생계급여 뿐만 아니라 의료와 같은 가장 기본적인 욕구와 삶의 문제 해소도 포함되는 점을 고려했을 때 의료급여에 대한 부양의무자 기준을 여전히 유지하고 있는 현재의 상황은 문제적이다. 경제적인 조건상 스스로에 대한 부양능력이 없는 저소득층의 생계급여 뿐만 아니라 의료급여에 대한 지원의 경우도 부양가족 중심에서 국가의 책임으로 전환하는 제도 개선이 필요하다.

〈표 5-4〉 2021년도 기초생활보장 부양의무자 부양능력 판정 기준



9억 원을 넘는 재산을 소유한 경우 생계급여 대상에서 제외함으로써 생계급여 부양의무자 기준 완전 폐지에는 이르지 못함

4. 고용구조 변화와 사회보험 중심 복지국가의 한계

전세계적으로 신자유주의의 영향력 팽창과 함께 우리나라도 1990년대 말 외환위기를 경과하면서 본격적으로 신자유주의의 영향력 아래에 놓이게 되었다. 신자유주의는 고용관계의 측면에서 소위 고용유연성이라는 개념을 적용하여 사용자과 노동자와의 불균등한 권력관계에서 노동자의 지위를 극단적으로 해체하는 방식으로 작동하여 기간제, 계약제, 시간제, 파견노동, 사내하청 등 다양한 형태의 비정규직과 불안정, 불완전 노동을 확대 강화하는 결과를 낳았다. 1990년대 초반까지 우리나라 자본주의 발전 과정에서 유지되어오던 평생직장의 개념이 사실상 무너져내린 것이다.

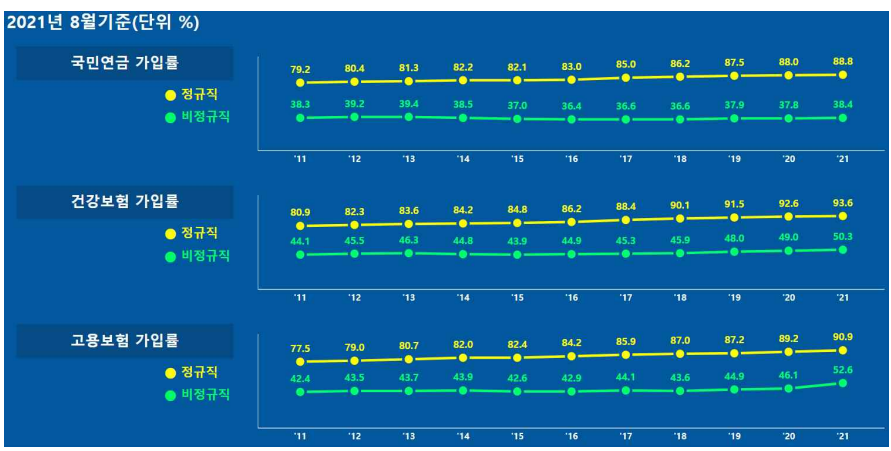
신자유의의의 영향에 의한 고용의 불안정성 악화와 노동의 교섭력 약화, 그리고 결과적으로 노동조건의 지속적인 악화는 결과적으로 대부분의 임금노동자들에게 생활환경의 지속적인 악화라는 결과와 더불어 다른 한 편 불안전한 고용관계로부터 벗어난 집단의 자영업 집중 현상으로 이어졌다. 이와 같은 전 사회적 위기의 도래는 한편으로는 사회보장제도 강화의 필요성에 대한 국민적 공감으로 이어졌다. 이를 배경으로 1990년대 후반과 2000년대 초반에 걸쳐 우리나라 사회보장제도 도입과 사회적 재원 투여의 측면에서 의미있는 성과를 이룬 바 있다.

하지만 신자유주의의 영향력 아래에서 한국 자본주의와 산업구조는 지속적인 변화를 경험하였고, 이 과정에서 경향적으로 경제규모의 성장과 비동조화된 고용규모, 이에 따라 경제성장에도 불구하고 늘어나지 않는 일자리 문제를 경험하고 있다. 특히 우리나라의 경우 비슷한 경제규모의 다른 나라들에 비해 생산과정의 로봇화와 자동화의 비약적 성장 등의 배경으로 인해 남성 1인 생계부양모형의 기본 전제라 할 수 있는

안정적인 정규직 일자리의 비중이 전 사회적으로 감소하는 경향이 지속되고 있다.

이와 같은 노동시장 구조의 이중화와 노동시장의 경향적 질 저하 문제는 특히 사회보장제도, 그 중에서도 사회보험과 관련하여 중요한 함의를 지난다. 아래 [그림 5-5]에서 보인 바와 같이 국민연금과 건강보험, 고용보험 등 우리나라 주요한 사회보험의 가입율은 고용시장내 중층화된 노동자의 지위에 따라 차별화되는 경향을 보인다. 즉 정규직 노동자들의 경우 비정규직 노동자에 비해 국민연금, 건강보험, 고용보험에 가입률이 높다는 것을 의미한다.

[그림 5-5] 고용형태에 따른 사회보험 가입률[35)]

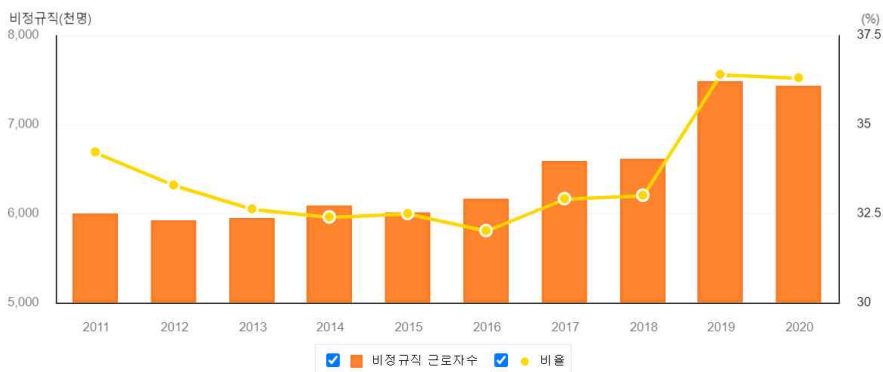


우리 사회 비정규직으로 분류되는 노동자의 비율이 2020년 현재 36.3%에 이르는 상황에서 (아래 그림 5-6 참조) 이와 같은 고용상의

35) https://dashboard.jobs.go.kr/index/summary?pg_id=PSCT030600&data2=SCT030600&ct_type=run

지위나 고용형태에 따른 사회보험 가입률의 차별화는 사회보험 전반에 걸쳐 구조화된 사각지대가 존재함을 의미한다. 이와 같이 광범위하게 존재하는 구조적 사각지대의 문제는 중층화된 노동시장의 현실에서 고용상의 지위나 사회적 위험도의 측면에서 상대적으로 열악한 지위에 놓인 비정규직 노동자들이 구조적 사각지대에 놓임으로써 사회보장 제도의 혜택을 누리지 못하는 반면, 위험도의 측면에서 상대적으로 우위를 점하고 있는 정규직 노동자들은 오히려 2중 3중의 안전망을 보장받는 역진적 선별성 (윤홍식, 2018)의 문제를 낳을 수 있다. 이와 같은 역진석 선별성의 문제는 사회연대의 원리에 기반한 위험분산을 목적으로 하는 사회보험의 성격을 고려했을 때, 이에 기반한 복지국가의 확장성과 지속가능성에 심각한 균열을 낼 수 있는 위험요소라 할 수 있다.

[그림 5-6] 비정규직 규모 및 비율 추이[36)]



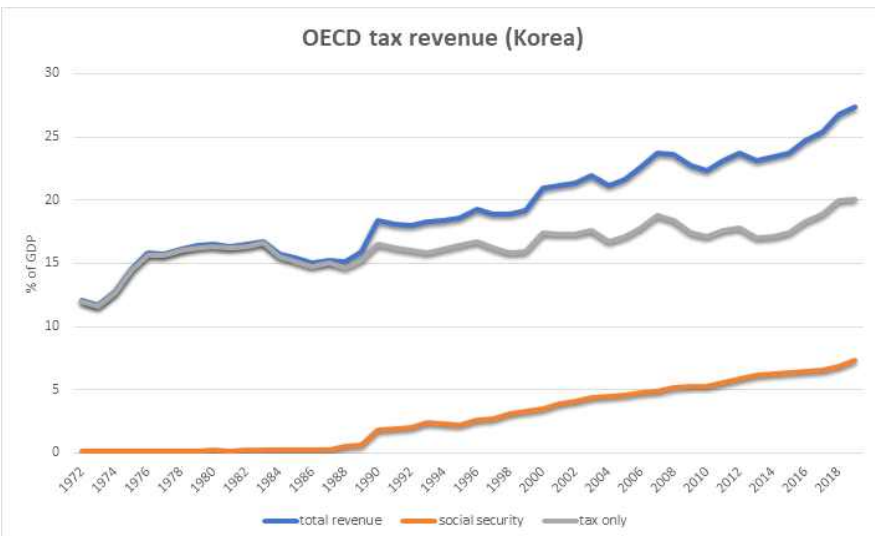
위에 언급한 역진적 선별성이 드러나는 다른 하나의 측면으로 아래에

36) https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477

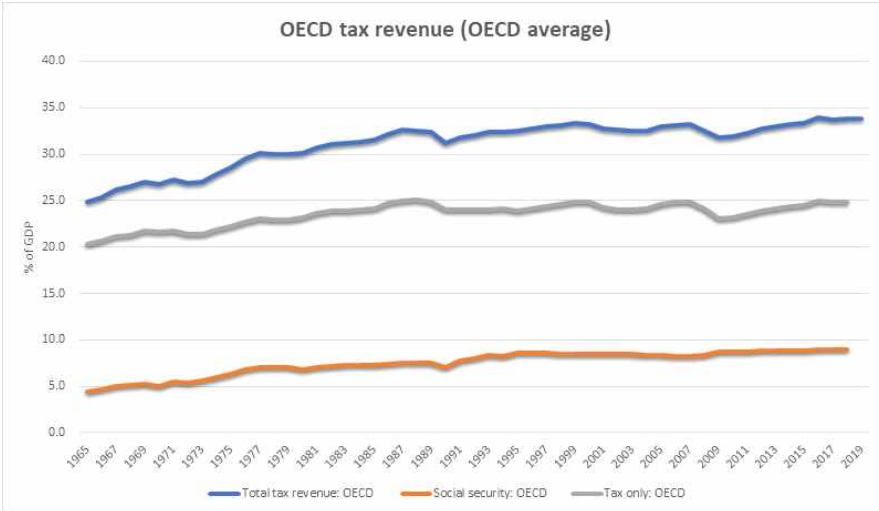
우리나라와 OECD 국가들 평균의 국민부담율과 조세부담율의 연도별 추세를 비교한 것을 아래 [그림 5-7]과 [5-8]에 각각 정리하였다. 1990년 이후 우리나라 국민부담율은 지속적인 증가세를 보이고 있으며 2019년 현재 27.4%로 OECD 평균 국민부담율 33.8%의 4/5 수준에 도달했으며 1990년 OECD 평균의 59% 수준이었던 것에 비해 상당히 추격했음을 확인할 수 있다.

이와 같은 변화를 조세부담율과 사회보험부담율로 구분하여 살펴볼 필요가 있는데 1990년에서 2019년까지 29년 사이에 조세부담율은 1990년의 16.5%에서 2019년 20.1%로 3.6%p 증가한 반면(1990년 대비 1.24배) 사회보험부담율은 1990년 1.9%에서 2019년 7.3%로 5.4%p 증가(1990년 대비 2.95배)하여 같은 기간의 국민부담율 증가세를 조세부담 보다는 사회보험의 증가가 주도해온 것을 알 수 있다.

[그림 5-7] 우리나라 국민부담율, 조세부담율, 사회보험율 추세



[그림 5-8] OECD 평균 국민부담율, 조세부담율, 사회보험율 추세



OCED 평균과 우리나라의 최신 자료를 비교해보면 사회보험료의 경우 우리나라가 GDP의 7.3% 수준으로 OECD 평균인 9.0%의 81% 수준이며, 조세부담율의 경우 우리나라가 20.1%인데 비해 OECD 평균은 24.9%로 대략 OECD 평균의 80% 수준으로 여전히 격차가 있는 것을 확인할 수 있다. 조세부담율과 사회보험부담율이 OECD 대비 비슷한 수준에 이른 데에는 상대적으로 최근인 2014년부터 5년 사이에 집중된 조세부담율의 증가에 기인한 것은 주목할 만하다.

사회불평등 완화를 위한 소득재분배의 정책 수단은 크게 사회보장제도와 조세제도로 구분할 수 있으며, 사회보장제도는 다시 사회보험과 공적부조, 사회서비스로 구분할 수 있다. 사회보장제도 가운데 사회보험은 수혜자의 기여를 전제로 작동하는 반면 공적부조와 사회서비스의 경우 기여를 전제하지 않고 국민세금을 기반으로 작동하고 있다. 사회보험의 경우 제도 설계에서 재분배적 요소를 가지고 있으나 가입자격 등의 이

유로 적용범위에 한계가 있는 점을 고려했을 때 사회보장 제도의 재분배 기능을 강화하기 위해서는 공적부조와 사회서비스 등 조세를 물질적 토대로 하는 제도가 확대·강화되어야 한다.

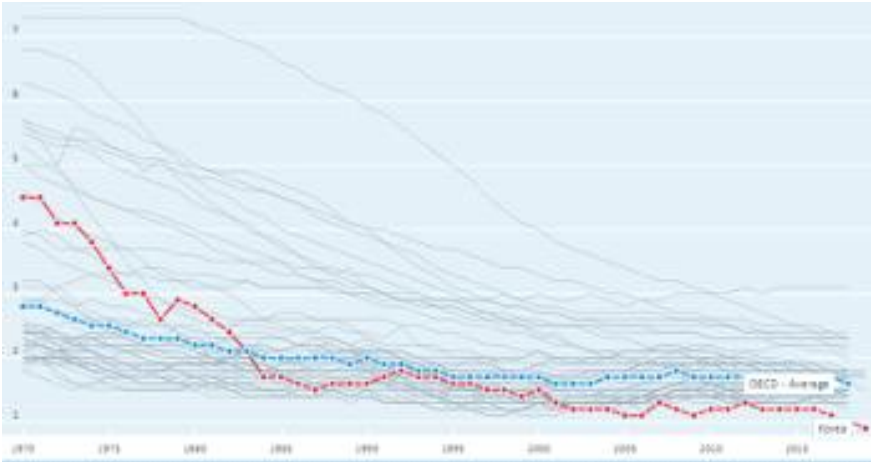
물론 이와 같은 주장에도 불구하고 조세부담율의 강화가 곧바로 공적부조와 같이 선별적인 제도의 강화를 의미하는 것은 아님을 주의해야 한다. 재분배의 역설을 고려했을 때 공적부조와 같이 선별적 접근이 제도설계의 필수적 요소인 경우를 제외하고, 기타 사회수당과 사회서비스 등의 영역에서는 최대한 보편적인 제도 설계를 장려하는 것이 적절하다. 즉 세수에 있어서 사회보험료 대비 조세의 비율을 안정적으로 확보하고 이를 위한 보편적 누진 증세의 방향을 추진하되, 이렇게 확보된 세재를 기반으로 가능한 보편적 사회보장 제도의 확장을 도모할 것을 제안한다.

5. 소득보장 중심 복지국가 전통과 빈약한 사회서비스

우리 사회 인구구조와 가족구조의 급속한 변화는 사회보장 제도의 기획과 운영에 있어 매우 큰 함의를 가지고 있다. 무엇보다도 2020년 합계출산율 0.84명이라는 통계가 보여주는 바와 같이 초저출생, 그리고 그와 함께 진행되는 세계 최고 속도로 진행되는 고령화는 향후 사회적 돌봄과 사회서비스의 수요가 급속하게 증가할 것임을 예고하고 있다.

실제로 아래 [그림 5-9]에 보인 바와 같이 우리나라는 2001년 초저출산 국가에 해당하는 합계출산율 1.30명 이하로 접어든 이후 11년 동안 회복하지 못하고 있는 유일한 국가이다. 또한, 노령화의 측면에서도 우리나라는 2020년 베이비부머의 가장 윗세대가 65세에 접어듬으로써 향후 10년 이상 급속한 노령인구의 증가를 예고하고 있다.

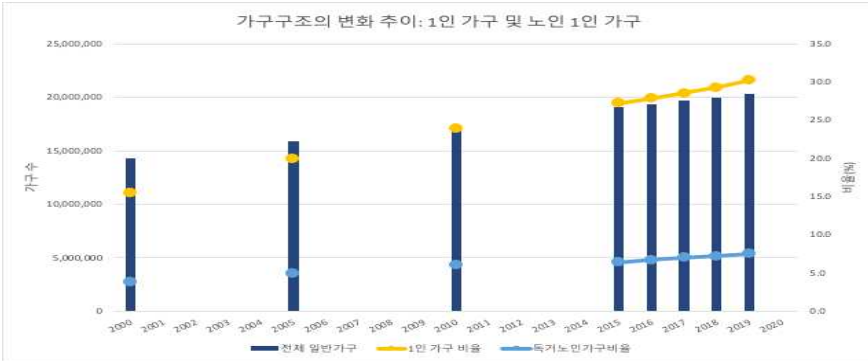
[그림 5-9] OECD국가와 한국의 출산율 경향



출처: OECD statistics

가족구조의 변화도 주목할 필요가 있다. 우선 1인 가구와 노노(老老) 가구의 급속한 증가는 기존 가족내 돌봄체계가 작동하기 어려운 상황을 지속적으로 확대 강화하고 있다. 아래 그림 5-10에 볼 수 있는 바와 같이 우리나라 1인 가구의 비율은 2000년대 접어 들어 지속적으로 증가하여2019년에는 30.2%에 이르렀으며, 최근 통계에 따르면 가장 대표적인 가구형태로 자리잡았다. 또한 노인 1인가구의 비율 또한 2000년에서 2019년 사이에 각각 3.8%에서 7.6%로 두 배 정도까지 증가한 것을 확인할 수 있다. 이외에도 10년 가까이 45% 안팎을 유지하는 맞벌이가구의 비율(아래 [그림 5-11] 참조)도 전통적인 가족 내 돌봄체계 작동의 어려움과 이에 대한 대응으로써 사회적 돌봄과 사회서비스의 강화 필요성을 강조하고 있다.

[그림 5-10] 1인 가구 및 노인 가구 분포 추이



출처: 통계청 자료로 필자 재가공

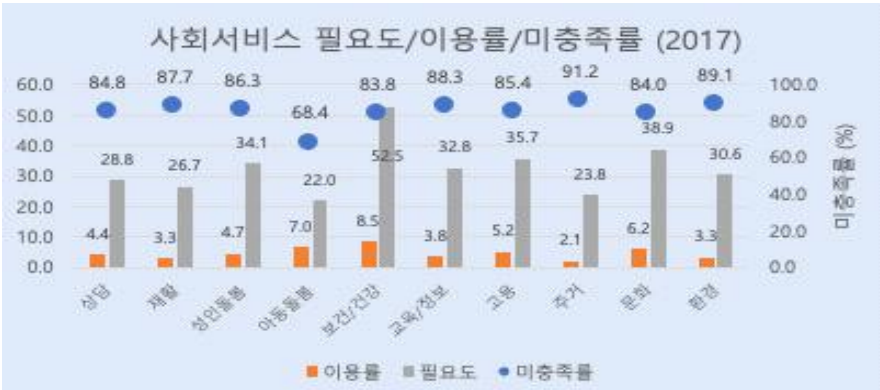
[그림 5-11] 맞벌이가구 비율 추이

출처: e-나라지표

이상에서 살펴본 바와 같이 인구구조와 가족구조의 급속한 증가로 인해 사회적 돌봄과 사회서비스에 대한 필요성이 강조되고 있음에도 불구하고 우리 사회 돌봄 욕구의 충족률은 여전히 부족한 것으로 보인다. 아래 그림 5-12에 보인 바와 같이 2017년 〈사회서비스 수요 공급 실태조사〉 결과에 따르면 우리나라 주요 사회서비스 영역별 주민들이 체감하

는 사회서비스 미충족률은 아동돌봄 영역(68.4%)를 제외하고 모든 영역이 80% 이상을 기록하고 있다. 특히 주거 (91.2%), 성인돌봄 (86.3%), 재활 (87.7%) 등의 영역에서 높은 미충족률을 보이고 있어 특히 노인들이 지역사회에서 존엄한 돌봄을 받으며 노화를 경험하는 데 필요한 서비스 자원이 부족한 것으로 드러났다.

[그림 5-12] 돌봄 미충족률 현황



출처: 2017 사회서비스 수요공급 실태조사

사회서비스와 사회적 돌봄의 부족은 돌봄의 공백으로 인해 전반적인 삶의 질 저하로 나타나거나, 아니면 돌봄의 가족화 및 재가족화로 이어진다. 우리나라와 같이 전통적 성역할 구분이 여전히 공고한 사회에서 돌봄의 가족화와 재가족화는 결과적으로 여성에 의한 가족내 돌봄 전담으로 이어질 위험이 크다. 결과적으로 사회서비스와 사회적 돌봄의 부족과 부재는 돌봄의 가족화 및 재가족화를 경유하여 여성에 의한 가족내 돌봄 전담에 이르게 되면, 이는 결국 여성의 사회경제적 활동의 제약이라는 결과를 낳아 성불평등을 강화하는 문제와 연결된다.

III. 불평등 완화를 위한 사회보장제도 전환

앞서 언급한 바와 같이 현재 우리 사회 복지국가를 구성하는 사회보장 제도는 실업과 빈곤 등 자본주의 사회에 상존하는 사회적 위험에도 불구하고 인간다운 생활을 유지할 권리 실현을 위한 최소한의 물질적 조건을 보장한다는 측면에서 현대 자본주의 사회를 유지하는데 필수적인 제도라 할 수 있다. 하지만 구조적 불평등이 갈수록 심화되는 경향이 지속되고 있으며, 인구구조와 가족구조의 급속한 변화와 함께 돌봄의 공백 등 신사회적 위험이 확대되고 있는 상황에서 불평등 문제에 대한 제도적 대응으로서는 지속적인 보완과 전환의 과정이 필요해 보인다.

이 장에서는 갈수록 심화되고 있는 구조적 불평등, 그리고 불평등 구조의 한 켠에서 돌봄의 공백 등으로 인해 전반적인 삶의 질 저하를 경험하고 있는 우리 사회에서 모든 주민이 '인간다운 생활'을 할 권리를 동등하게 누릴 수 있게 하기 위한 사회보장 제도 전환의 과제들을 제시하고자 한다. 이들 전환의 과제들은 세계적으로 사례를 찾아볼 수 없을 정도로 급속한 경제 발전과 문화 자본의 축적, 시민참여 민주주의의 빛나는 성과 등 전반적인 성공의 신화를 만들어가고 있음에도 불구하고, 주민들이 '인간다운 생활'에 대한 접근성이 갈수록 악화되고 있는 모순적인 현실의 극복을 위해 필수적인 과제들이라 할 것이다.

1. 사회보장 제도 전환 원칙

1) 상대적 최저선을 규범적 적정선으로(recalibrate)

불평등 해소는 크게 두 개의 방향으로 전개되어야 한다. 해당 사회에 가용 가능한 자원에 대한 접근성의 측면에서 가장 열악한 상태를 최저선이라 정의한다면 최저선을 해당 사회의 연대를 해치지 않는 선에서 최대한 위로 끌어올리는 게 하나의 방향이 될 것이다. 다른 한편으로는 조세정책이나 임금정책 등을 통해 자원 접근성 측면에서 최고선을 적정 수준으로 유지하는 것 또한 불평등 해소를 위한 방안이 될 수 있다.

사회보장제도는 이 둘 가운데 최고선의 적정선 유지의 방안이라기보다는 최저선의 적정선 유지에 집중된 제도적 자원으로 작용한다. 우리 사회 생활 수준의 최저선(minimum level)을 규범적 적정선(normal level)으로 재조정 recalibrate하는 과정은 적정선이라는 규범에 대한 사회적 합의를 도출하는 연속적인 과정을 포함할 것이며, 이는 매우 정치적인 과정이 될 것이다. 하지만 우리는 이미 최저생계비와 상대빈곤선 등 우리사회 절대빈곤의 개념에 대한 일정한 합의가 이루어져 있으며 이들 개념의 적극적 활용을 통해 우리 사회 적정선에 대한 합의를 도출해 낼 수 있을 것으로 기대한다. 또한, 사회적 적정선은 우리 사회의 변화와 진화의 과정에서 지속적으로 재조정하는 과정을 거치게 될 것이다.

제도적인 측면에서 이와 같은 원칙은 기존 기초생활보장제도의 생계급여 수준 등을 결정하는 데 적용될 수 있으며, 또한 다양한 사각지대를 메워나가는 데에도 적용될 수 있다.

2) 자유로운 개인의 '인간다운 생활' 권리를 기본권으로(guarantee)

우리나라 헌법이 모든 국민에게 보장하는 '인간다운 생활'의 권리는 모든 주민들이 보편적으로 누릴 수 있는 기본권으로 보장(guarantee)되어야 한다. 사회보장제도는 모든 주민이 존엄한 인간다운 생활의 권리를 누릴 수 있도록 국가, 즉 중앙정부와 지자체가 책임질 수 있도록 하는

제도적 자원이다. 기본권으로 보장되는 인간다운 생활의 권리는 단순히 일정수준 이상의 소득 보장만을 의미하는 것을 넘어, 주거, 의료, 요양, 보육, 활동지원, 일상생활지원, 교육, 고용, 문화에 이르기까지 생활 전반에 걸쳐 현금과 현물을 망라하는 포괄적인 권리의 보장을 의미한다.

자유로운 개인은 타인에게 의존적이지 않은, 독립적(independent)이고 자율적인(autonomous) 개인을 전제한다. 이와 같이 자유로운 개인의 개념은 누구나 키테이의 돌봄 정의나 트론토의 돌봄 민주주의 개념의 전제가 되는 누구나 전 생애주기에 걸쳐 누군가의 돌봄을 필요로 한다는 명제를 부정하지 않는다. 다만 이 돌봄 관계의 형성에 있어 모든 개인이 타자와의 관계에서 의존적이 않아도 되는 주객관적 조건을 국가와 사회가 책임지고 제공하는 데 그 핵심이 있다.

또한, 여기서 보장의 개념은 해당 주민이 처한 여하한 조건과 무관하게 관철되어야 함을 의미한다. 예를 들어 이는 해당 주민이 가족과 어떤 관계를 맺고 있는지, 고용관계가 어떠한지, 장애를 가지고 있는지 등의 조건과 무관하게 일관되게 보장되어야 함을 의미한다.

3) 불평등 해소를 위한 적극적 보편주의로(reunite)

사회보장제도가 기여여부나 기여도, 가입조건 등에 의해 주민의 수혜여부나 수혜정도에 대해 차등적, 선별적으로 접근하는 경우 복지국가의 사회보장제도는 불평등의 완화는 고사하고 일정한 사회적 조건에서는 오히려 불평등을 증가시키는 작용을 할 수도 있다. 대표적으로 우리나라의 국민연금이나 고용보험이 그 사례가 될 수 있다. 대부분의 임금노동자들이 안정적인 고용상태를 유지한다는 전제가 유지될 때는 크게 문제가 되지 않지만, 현재와 같이 불완전 고용과 불안전 고용이 일상화되어 있는 사회적 조건에서 상대적으로 고용관계가 안정적인 정규직 노동자

가 고용관계의 불안정성뿐만 아니라 전체적인 소득수준에서도 열악한 수준에 처해있는 비정규직 노동자에 비해 더 높은 가입율을 보이고 있는 점은 이러한 우려가 근거 있는 것임을 현실 제도에서 확인시켜주고 있다.

라메쉬 미쉬라 (2012)가 지적한 바와 같이 자본주의 체제에서 사회보장 제도가 사회경제적으로 상층부에 속하는 집단으로부터 하층부에 속하는 집단으로 소득과 부를 재분배하는 효과는 미약하며, 사실상 소득이전은 계급 내 소득이전이거나, 생애주기에 따른 소득이전의 성격을 띠고 있다는 점은 부인하기 어렵다. 이러한 사회보장 제도의 한계를 인정한다 하더라도 사회보장제도로부터 소외되는 계층, 특히 위험도가 높은 집단의 소외가 가속화되는 경향은 그 자체로 제도의 존재 근거를 취약하게 만드는 문제가 있다. 또한 사회적 연대 원리에 기반하여 위험의 분산을 꾀하는 사회보장 제도의 작동 원리를 고려했을 때 제도의 적용 범위(coverage)를 최대한 보편적으로 확장해야 한다. 특히 사회보장 급여가 집중되어야 하는 취약계층에 대해서 예를 들어 보험료 지원 등 별도의 지원을 통해서라도 제도의 틀안으로 포섭하는 적극적 보편주의를 구현함으로써 사회구성원 사이의 연대와 재연대(reunite)를 추구해야 한다.

2. 사회보장 제도 전환의 과제

앞서 언급한 사회보장 제도 전환의 원칙을 바탕으로 우리 사회가 고려해야 할 사회보장 제도 전환의 과제를 제시하였다.

1) 모든 개인에게 중위소득 50% 수준의 적정생활소득 보장 (recalibrate-guarantee-reunite)

우리 사회 사회보장 제도가 추구하는 '인간다운 생활'의 수준을 현실적으로 재조정하는(recalibrate) 차원에서 기존 기초생활보장 정책을 적정생활보장 정책으로 전환한다. 우리 사회 주민 누구나 절대빈곤의 위험에 시달리지 않고 살아갈 수 있도록 기존의 기초생활보장제도를 전면적으로 개혁함으로써 모든 주민의 적정생활을 보장하도록 한다(guarantee).

적정생활소득 보장제도로의 전환은 크게 세 가지 측면에서 큰 변화를 의미한다. 첫째, 공공부조의 보충성 원리를 유지하되 보장소득 수준을 상대적 빈곤선인 중위소득 50% 수준으로 조정한다. 기존 기초생활보장제도의 생계급여는 기준중위소득의 30% (2021년 1인 가구 기준 548,349원; 4인 가구 기준 1,462,887원) 를 급여 상한선으로 하고 있으며, 이와 같은 급여는 현실적으로 '인간다운 생활'을 보장하기 어려운 수준이다.

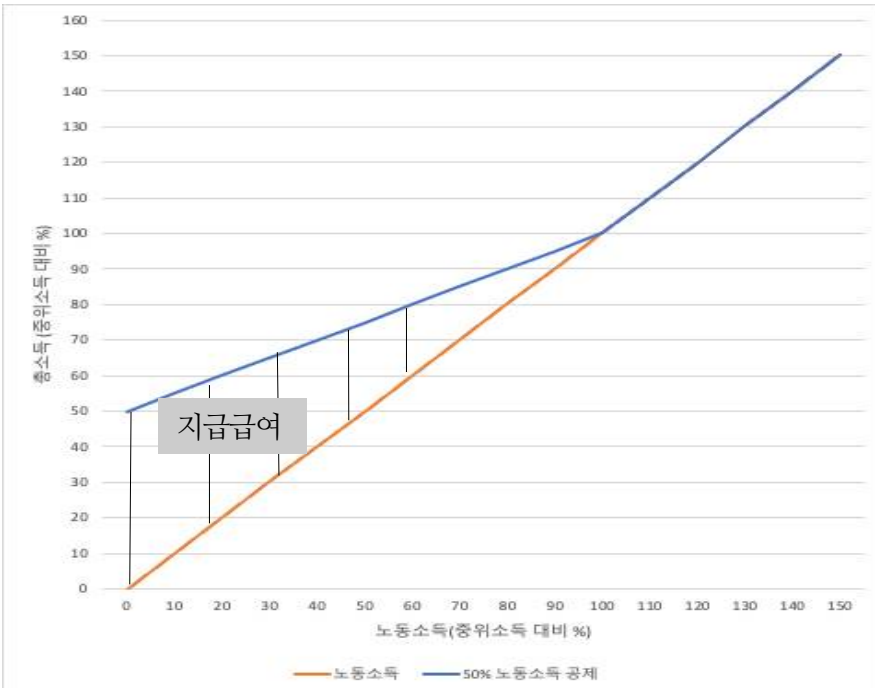
우리 사회 국민기초생활보장제도 도입 당시인 1999년의 최저생계비는 당시 중위소득 대비 45% 수준이었으나 2013년 36%까지 하락하였다[37]. 우리 사회 국민기초생활보장 제도 도입 초기의 최저생계비가 당시 중위소득의 45% 수준이었다는 점을 고려했을 때 그로부터 20년이 넘게 지난 현재 '인간다운 생활'을 보장하기 위한 적정생활소득 보장제도의 급여가 이보다 낮은 수준으로 책정되는 것은 적절해보이지 않는다. 또한 OECD 주요국가가 빈곤선의 기준을 중위소득의 50%로 책정하여 주요 통계에 활용하고 있는 점을 고려하면 현 시기 우리 사회 '인간다운 생활'을 보장하는 적정생활소득 보장액 수준을 기준중위소득의 50% 수준

37) http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=304672&page=1 (2021.12.5. 확인)

으로 시작하는 것은 적절한 것으로 보인다.

이와 같은 제도의 전환은 결국 기준중위소득 50% 이하의 소득이 있는 모든 주민에게 보충성의 원리에 따라 기준중위소득 50%까지를 보장하게 된다. 또한 관대한 공공부조에 따른 노동동기 약화와 이로 인한 사회적 부작용을 예방하는 차원에서 노동소득에 대해 기준중위소득의 100%까지는 50%의 소득공제를 적용하는 방안을 동시에 시행하도록 한다.

[그림 5-13] 적정소득보장제도 급여 지급 모형



이와 같은 지급 모형을 아래 그림 5-13으로 요약할 수 있다. 아래 그림의 주황선은 별도의 급여가 없을 때 노동소득에 따른 총소득의 분포를 나타내고 있다. 별도의 급여가 없는 경우 노동소득과 총소득은 동일하다 그림의 파란선은 적정생활소득 보장을 위한 급여가 지급된 경우의 총소득을 나타낸다. 즉, 파란선과 주황선의 차이(그림의 빗금처리된 부분)가 적정생활소득 보장 급여에 해당한다. 아래 그림에 보인 바와 같이 노동소득이 전혀 없는 경우 급여액은 중위소득대비 50%에 해당하는 금액이 되며 중위소득대비 100% 미만의 노동소득이 있는 경우 급여액은 [(중위소득 100%-노동소득)*50%]가 된다.

둘째, '자유로운 개인'의 인간다운 생활보장제도 구현을 위해 제도 설계를 기존 가구 기반에서 개인 기반으로 전환한다. 개인 기반 제도설계는 우선적으로 일체의 부양의무제도의 원천적 폐지를 의미한다. 현재 우리 사회 대부분의 사회보장 정책은 가구를 정책의 기본 단위로 하고 있다. 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조의 경우도 법에 정해진 바와 같이 개별가구 단위로 지급하도록 제도가 설계되어 있다. 이와 같이 설계된 공공부조 제도는 소위 'a rich husband's poor wife[38]' 문제를 해결할 수 없으며 결과적으로 모든 개인의 인간다운 생활보장이라는 제도의 수혜를 받지 못하는 사각지대를 양산하는 문제가 있다.

이는 우리나라 공공부조 등 사회보장 제도가 기본적으로 전제하고 있는 부양의무제도에서 단적으로 드러난다. 실질적으로 부양관계이거나 지지적 관계가 아님에도 불구하고 부양의무자가 존재한다는 이유로 제도의 수혜자격을 박탈당하는 문제가 있다. 배우자가 부자라 할지라도 당사

38) https://www.dailymail.co.uk/femail/article-6663397/The-women-trapped-poverty-super-rich-husbands.html

자는 부자가 아닐 수 있는 가능성을 원천적으로 배제하고 설계된 가구 단위 사회보장제도 아래에서는 가구내 구성원들 사이에 독립적이고 자율적인 인간들의 민주적인 관계의 형성을 어렵게 만든다.

결국 '자유로운 개인'의 인간다운 생활을 보장한다는 사회보장제도, 그리고 공공부조의 정책적 목표를 최대한 달성하기 위해서는 급여지급의 단위를 기존의 가구 단위 지급에서 개인 단위 지급으로 전환해야 한다. 우선적으로 경제활동을 하지 않고 전업으로 가사를 돌보는 주부, 아직 별도의 가구로 독립하지 않은 청년들이 우선적으로 배우자나 부모에 대한 의존에서 벗어나 '자유로운 개인의 인간다운 생활'을 보장받을 수 있을 것이다.

셋째, 자산소득의 개념은 해당 자산으로부터 실제 소득이 발생하는 경우로 제한한다. 앞 절에서 자세히 살펴본 바와 같이 우리 사회보장제도가 적용하고 있는 자격기준, 특히 자산과 관련한 자격기준은 비현실적이며, 이로 인해 또 다른 제도의 사각지대가 발생하고 있다. 이에 주거와 같은 생활자산과 소득을 창출하는 자산을 구분하고, 소득을 창출하는 자산에 대해서는 발생하는 소득에 따라 수급자격에 반영하되, 생활자산 기준은 현실화하여 충분히 높은 수준으로 설정하여야 한다. 이를 통해 사실상 더 이상 악화될 수 없을 정도로 극단적인 상황이 되어서야 수혜의 대상이 되는 문제가 발생하지 않도록 예방할 수 있을 것이다.

2) 전국민 소득보험으로 보편적 사회보험 실현(guarantee-reunite)

경제활동에 참여하고 있는 주민이 해고나 폐업, 휴직 등의 사유로 한시적인 소득감소 및 소득중단이 발생하는 경우 소득을 보전해주는 전국민 소득보험을 제도화한다. 전국민 소득보험의 수혜대상은 소득이 있는 모든 주민으로 사실상 일정 수준의 경제활동을 하는 전 국민을 포괄하

도록 한다.

사회보험을 비롯한 기존의 사회보장이 안정적 고용과 이에 따른 고정적 수입을 보장받는 계층에 집중되는 역진적 선별주의의 문제가 있었음을 우리는 앞 절에서 고찰한 바 있다. 결과적으로 긱 노동, 플랫폼 노동 등 사실상 가장 취약한 고용관계에 놓여있음으로 인해 고용보험 등 사회보험과 사회보장에 대한 욕구와 필요성이 가장 높은 집단이 사실상 사회보험과 사회보장의 사각지대에 놓이는 문제가 발생한다. 또한 여타 비교 대상국에 비해 자영업자의 비중이 현격히 높은 점을 고려할 때 기존 사회보장 제도의 수혜율이나 가입율은 심각한 수준임을 확인한 바 있다. 제도의 보호를 가장 필요로 하는 취약계층이 사실상 제도의 사각지대에 놓이는 역설이 사회보장제도에 자리잡고 있으며, 이와 같은 역설은 사회보장제도가 불평등 문제에 효과적으로 대응하기 어렵게 만드는 대표적인 요인으로 작용한다.

이와 같은 역설적인 상황에 대응하기 위해서는 우리 사회보장제도의 사회보험 대상을 일정 수준의 소득이 있는 경제활동을 하는 모든 국민으로 확대하는 소득기반 전국민 사회보험으로 전환해야 한다. 긱 노동이나 플랫폼 노동과 같이 전통적인 고용관계에 포섭되기 어려운 집단이나, 프리랜서나 종속적 자영업자 등 고용상 지위가 불분명한 노동자 등 불안정 노동자와 불완전 노동자 뿐만 아니라 자영업자를 포함해 일정한 소득이 있는 모든 주민을 고용보험을 포함한 사회보험의 가입 대상자로 포괄하는 전국민 사회보험으로 제도화할 필요가 있다.

과거에 역진적 선별성에 의해 가입자와 비가입자 사이에 사회적 연대를 원천적으로 불가능하게 했던 문제를 해결하기 위해서도 이와 같은 전국민 사회보험 방식의 접근은 불가피하다. 결국 사회보장 제도의 작동원리 가운데 하나라고 할 수 있는 사회적 연대를 재조직(reunite)하기

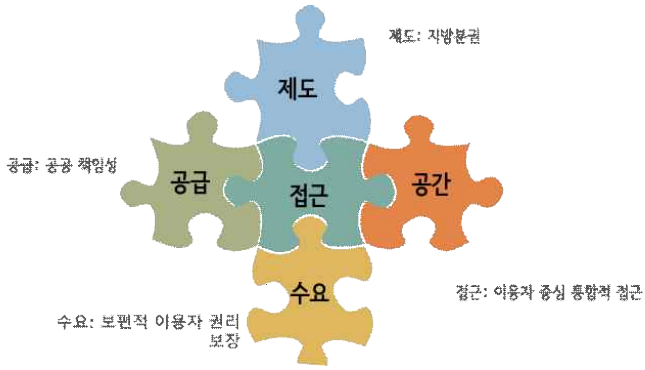
위해서라도 일정 수준 이상의 소득이 있는 주민 모두에게 사회보험의 가입과 혜택을 보장(guarantee)할 필요가 있다.

앞 절에서 기술한 적정생활소득 보장을 위한 공공부조와 이 절에서 기술하고 있는 전국민 소득기반 사회보험은 서로 경합하는 관계라기보다는 상보적인 관계인 것으로 보는 것이 적절하다. 큰 틀에서 전국민 소득기반 사회보험이 소득보장을 위한 주된 정책이며, 적절생활소득 보장은 전국민 사회보험을 보완하는 역할을 담당한다. 전국민 사회보험의 경우 기여방식으로 작동하는 관계로 실질적으로 실현되고, 작동하기까지 상당한 시간이 걸릴 것으로 보이는 바, 앞 절에서 기술한 적정생활소득 보장 제도의 즉각적 대응과 역할이 중요해질 것으로 보인다.

3) 이용자 중심 지역사회 통합돌봄(recalibration-guarantee-reunite)

소득보장을 넘어 주민 삶의 전 영역을 포괄하는 자유로운 개인의 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회서비스의 제공을 보장한다. 이와 같은 이용자 중심 지역사회 통합돌봄에 의한 사회서비스의 보장은 공급 측면에서 공공책임성의 원칙, 수요 측면에서 보편적 이용자 권리 보장의 원칙, 공간 측면에서 (시설이 아닌) 지역사회 기반 원칙, 제도 측면에서 지방 분권의 원칙, 그리고 마지막으로 접근방법의 측면에서 이용자 중심 통합적 접근의 원칙이 구현되어야 한다 (김진석 등, 2020; 아래 그림 [5-14] 참조).

[그림 5-14] 지역사회통합돌봄 운영모형 구성요소



사회서비스는 지방자치와 지방분권이라는 제도적 맥락에서 운영모형이 도출되어야 한다. 사회서비스는 그 특성상 이용자와 공급자, 제도가 만나는 공간이 사실상 지역사회이며, 지역, 행정구역 상으로는 기초지자체에 해당한다. 스웨덴, 영국, 독일, 일본 등 대부분의 선진 복지국가들은 사회서비스 정책의 기획 및 운영에 있어서 분권의 원칙을 구현하고 있다.

사회서비스 제도에 있어서 지방분권은 분권의 주요한 요소로 거론되는 정치와 행정, 그리고 재정이라는 세 요소를 포괄하는 분권이어야 한다. 정치적 분권은 결국 사회서비스 제도적 자원의 기획과 배분, 운영에 대한 의사결정권한(decision making power)을 지방자치단체가 갖는 것을 의미한다. 재정에 대한 분권도 필요하나 현재 우리 사회 지방자치단체의 역량과 환경을 고려했을 때 재정 운용의 책임은 지방자치단체가 지더라도 재정 자원 동원과 배분의 책임은 중앙정부가 지는 것이 적절하다.

다음으로 수요의 측면에서 보편적 이용자 권리의 보장이다. 생애주기

동안 최소한 어느 시기에는 누구나 돌봄을 필요로 하기에 사회구성원 모두가 돌봄에 대한 일정한 책임을 완수해야 한다는 돌봄윤리를 토론토는 강조하고 있다. 결과적으로 이와 같은 돌봄윤리적 접근은 누구나 생애 어느 순간 돌봄을 받기도 하고 주기도 하는 이용자의 권리적 측면을 가지고 있다.

사회서비스 수요 측면에서 보편적인 사회서비스권, 혹은 돌봄권적 접근은 사회서비스 수요가 원칙적으로 모든 주민에게 있다고 전제하고 사회서비스와 돌봄에 대한 주민의 권리를 기본권적 측면에서 접근해야 함을 주장한다. 즉, 이용자의 지불능력, 고용상의 지위, 가족 구성 여부 및 가족 구조와 같이 인구사회경제학적 특성과 무관하게 필요한 사회서비스를 누릴 권리를 의미한다. 이상과 같은 보편적 이용자 권리의 보장에 대한 인식 아래 노인, 장애인, 아동, 주거취약 계층 등을 이 장에서 사회서비스 집중 이용집단으로 구분할 수 있다.

다음으로 공급 측면에서 공공책임이다. 사회서비스 공급의 공급책임은 공공이 직접 제공자의 기능을 전담해야 함을 의미하는 것은 아니다. 다만 시민의 사회서비스권, 혹은 돌봄권을 보장하기 위해 필요한 자원을 동원하고, 정책을 기획하고, 운영하는 책임이 지자체에 있음을 의미한다. 즉 시민의 사회서비스권과 돌봄권을 보장하기 위한 일차적 책임이 공공에 있음을 인식하고 시민의 욕구 충족을 위한 공급자를 발굴하는 작업이 필요할 것으로 보인다.

공간 측면에서 지역사회통합돌봄은 탈시설과 지역사회 기반 재가 서비스로 방향을 잡아야 한다. 사회서비스 종사자의 이용자 인권적 측면에서도 탈시설의 원칙을 지향해야 한다. 지역사회 기반 돌봄이라 함은 돌봄이 필요한 사람 누구나 자신의 의사나 욕구에 반하여 자신의 주거공간과 사회적 관계로부터 단절된 시설이나 병원에 입원하지 않고 본인이

원하는 곳에서, 사회적 관계를 유지하면서 필요한 서비스를 누릴 수 있음을 의미한다.

마지막으로 이용자중심 통합적 접근으로의 전환이 필요하다. 기존 사회서비스의 공급방식은 이용자의 욕구에 따라 이용자가 필요로 하는 서비스를 제공하고 제공받는다기보다는, 이용자 입장에서 가용한 공급자가 제공할 수 있는 서비스에 한해 제공받는 방식의 계약이 이어졌다. 이용자 중심 통합적 접근 방식의 구현은 지역사회 통합돌봄의 핵심적인 요소라 할 수 있다.

6장

KCTU

공공서비스 확충과 민주적 공공소유

이재훈

Ⅰ. 들어가며

공공서비스(public service)는 살아가는데 '필요'한 '공동'의 서비스를 국가나 사회가 '공적'으로 제공하는 것이다. Gough(2019)는 현대의 보편적이고 필수적인 사회적 요구로 영양과 식품 안전, 주택, 에너지, 상하수도, 교육과 통신, 교통, 그리고 건강(예방, 치료, 돌봄), 안전, 고용과 소득보장 등을 제시했다. 이미 ILO(국제노동기구, 1976)에서도 모든 인간이 살아가는데 필수적인 서비스에 대한 기본적 권리로 '필요'의 원칙을 사회정책의 근본 원리로 수용했다.

매우 당연하고 명료해 보이지만, 간단치는 않다. 무엇이 필수적이고, 필요한지, 그리고 누가, 어떻게, 얼마나 책임지고 이러한 서비스를 제공할 것인지는 여전히 논쟁적이다. 그러다 보니, 공공서비스는 국가나 시대별로 다양하게 나타난다. 실재하는 공공서비스는 곧 '사회적 필요'를 권리로 보장하기 위한 치열한 투쟁의 역사적·제도적 산물이기도 하고, 확대와 축소라는 정치적 긴장과 역동 속에 놓이게 된다.

지금도 공공서비스에 대한 논의를 확장해 가다 보면, 다양한 경험이나 관점과 마주치게 된다. 공공서비스는 자본주의 체제 내에서 소득보장 중심의 전통적 복지국가의 한계를 극복하는 퍼즐로 생각할 수도 있고, 더 나아가 한때 서구 좌파의 자본주의 이행전략의 열쇳말이던 '사회화'와

맞닿아 고민할 수도 있다. 반면 구소련 등 공산권에서 시도한 계획경제의 핵심이던 '국유화'라는 실패의 유산과 경험을 간직하고 있기도 하며, 시장의 효율과 경쟁을 강조하며 민영화를 주장하는 시장주의 입장에선 청산의 대상이기도 하다. 그리고 최근에는 기본소득(Basic Income)이 대안 의제로 부상하면서, 이에 반대하는 대안으로 '공공서비스'가 제시되기도 한다(PSI 2020; 안나 쿠트·앤드루 퍼시 2021)[39].

또한 공공서비스를 대안정책으로 고려하는 것은 비-시장(non-market) 형태의 단기적인 서비스 제공에서부터, 비-자본주의(non-capitalism) 경제구조와 맞물리는 장기적이고 구조적인 과제까지 정치적 입장과 성향에 따라 강조점의 차이가 나타날 수 있다(임월산 2020). 하지만 공공서비스를 둘러싼 오랜 역사적 유산과 한계, 정치적 긴장과 적대라는 조건 속에서도, 인간다운 삶의 보편적 권리보장을 위해 공공서비스가 더욱 중요한 위상을 부여받을 수밖에 없다는 것만은 분명하다. 공공서비스를 강화하는 대안적 전망이 어느 수준까지 뻗어갈 수 있을지는 불분명하더라도, 출발점은 같은 셈이다.

Malcom G(2020:61~68)에 따르면, 전후 복지국가로 대변되는 국가주도 시기(1945~1975), 그리고 신자유주의 재편에 따른 시장주도 시기(1975~2001)에 이어, 다시 국가의 역할이 재조명되고 있다. 특히, 신자유주의의 대표작인 민영화가 처참히 실패한 실험이라는 점이 드러나기 시작하고, 금융위기(08년)와 최근 코로나 19를 경험하면서, 공공서비스

39) 기본소득이(basic income) 개인 단위로 보편성과 무조건성에 따른 균등 원칙으로 현금급여를 지급해 소득을 재분배하는 방식이라면, 기본서비스(basic service)는 살아가는데 필요한 공동의 사회적(집합적) 서비스를 제공하는 것이다. 진보진영에서 기본소득을 주장하는 이들은 대부분 공공서비스를 포함해 기존 복지제도와 공존 가능하다는 입장이지만, 기본소득에 대한 상충적 대안으로 공공서비스를 강조하는 이들은 재정적으로 양립 불가능하며, 현금이 아닌 현물급여의 중요성을 강조한다.

의 역할 역시 더욱 강조되고 있다. 현재의 신자유주의 시스템에서는 불평등이 확대될 수밖에 없다. 특히 경제위기뿐 아니라, 기후위기, 감염병 위협, 그리고 가족구조와 저출생·고령화 등의 인구학적 변화와 산업구조 변화 등 새로운 사회적 위기에 취약할 수밖에 없으며, 높아져 가는 사회적 요구에 제대로 부응할 수도 없다.

이 글에서는 불평등 사회를 극복하는데 왜 공공서비스가 중요한지를 다루면서, 대안으로서 '공영화'를 통한 공공서비스 확충과 민주적 소유를 제기한다.

Ⅱ. 공공서비스, 왜 중요한가.

1. 민영화의 실패와 (재)공영화의 흐름

1980년대 이후 신자유주의가 지배적인 이념으로 확대되면서, '신 공공관리론(NPM)'이라는 이름으로 외주화, 민간위탁, 시장화 등 다양한 형태의 민영화와 시장 원리가 공공부문에 도입되기 시작했다. 이는 공공부문의 성과지향을 목표로 하는 공공관리 패러다임(OECD)으로, 국가가 책임지는 사무를 민간이나 개인에게 넘기거나, 민간기업의 경영요소와 관리기법 등 시장 원리를 공공부문에 적용하기 시작한 것이다. "공공서비스의 구매자, 규제자, 공급자의 역할을 분리하고 공공서비스 생산에 시장의 경쟁원리를 적용"해 효율성을 확보한다는 것이다(Clark, 1996).

한국에서도 IMF 이후인 김대중 정부부터 본격적으로 공공부문 구조조정과 민영화가 광범위하게 진행됐다. 이에 더해, 대규모의 민간투자 활성화와 규제 완화 또한 동시에 추진됐다.

그러나 2000년대 초부터 야심 넘치던 민영화 실험은 실패한 정책이라는 점이 드러나기 시작했다. 초기 민영화 논쟁이 이념적, 이론적 차원이었다면, 최근에는 민영화가 추진된 지 최소 10~20년이 지나면서 보다 구체적이고 실증적인 평가가 가능해졌다. 핵심적인 결론은 민영화론자들이 제기했던 긍정적인 민영화 효과는 나타나지 않았고, 오히려 심각한 문제들이 나타났다는 것이다. 경쟁을 통한 비용 절감 효과는 소수의 거대 민간회사가 독점경쟁 시장을 구축하면서 나타나지 않았고 오히려 이용자의 비용부담이 늘어났다. 나쁜 일자리 양산으로 서비스 질 역시 심각한 수준으로 나빠졌다.

더욱 중요한 것은 민영화했던 다양한 서비스가 다시 공공의 소유로 되돌아오는 재공영화가 진행되고 있다는 점이다. 물(water) 서비스의 재공영화를 시작으로, 에너지, 통신, 교통, 교육, 보건의료, 연금, 사회서비스, 생활폐기물 등 일상생활에 필요한 모든 영역에서 재공영화의 추세가 확산되고 있다. 2005-12년 사이에 국영기업의 수와 시장가치, 그리고 세계 GDP에서 차지하는 비중 모두 꾸준히 증가했다. '포춘 500' 기업에서 공기업의 비중은 2005년 9.8%에서 2014년 22.8%까지 늘어났다. 이윤, 고용, 기타 성과지표 역시 증가했다. 민영화된 기업들을 다시 국영기업이 통제하기 위해 움직이고 있다(Maddalena Sorrentino 2020). OECD(2020) 자료에서도, 세계 155개국 중앙 및 지방정부(작은 지자체 제외)가 소유하는 공기업(SOEs) 26만 개 이상으로 추정하고 있으며, 약 6천만 명 고용돼 있고, GDP의 5~10% 차지하고 있다. 지방정부 소유의 공기업 역시 최소 20만 개 추정된다(Luc Bernier, Massimo Florio, Philippe Bance 2020).

미국의 ICMA(2012)는 2,124개 지방정부 중에서 386개(18.2%)가 기존 외부 용역이나 민간위탁했던 사무나 시설을 다시 직접운영하는(직영)

방식으로 바꿨는데, 민간위탁했던 서비스품질 개선이나 비용 절감 효과가 저조하였기 때문이라는 응답이 50% 이상을 차지했다. 영국의 공공서비스 관련 연구기관인 APSE의 조사에서도, 조사 대상 211개 지방정부 중에서 73%가 직영을 고려하고 있다고 응답했고, 59%는 이미 직영을 완료했다. 시설관리, 생활폐기물 수거, 공원 또는 공간관리 서비스, 주택신고, 도로 유지보수, 대중교통 유지관리, 학교 급식 등 다양한 분야에서 재공영화가 이뤄지고 있다.

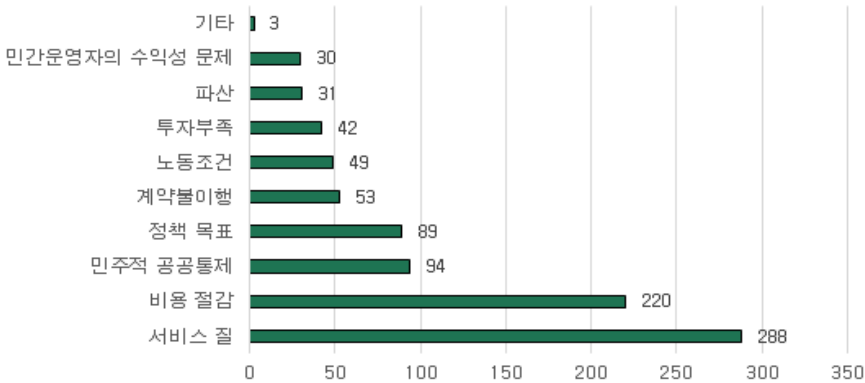
지자체를 중심으로 재공영화 조사를 진행했던 TNI 보고서(2020)에 따르면, 58개국 2,800개 이상의 도시에서 확인 가능한 사례만 1,408개(재공영화 924개, 공영화 484개)가 넘는다.[40] 재공영화는 다양한 영역에서 진행되고 있는데, 에너지 부문이 374개로 가장 많았고, 다음으로 물(상하수도 등) 311개, 지방정부 행정서비스 223개, 에너지 374개, 통신 192개, 교통 47개, 교육 38개, 보건의료 63개, 사회서비스 75개, 폐기물 처리 85개 사례 등이다.

재공영화가 이뤄진 동기로 가장 많은 이유는 기존 민영화 시스템에서의 낮은 서비스 질 문제가 288개 사례로 가장 많았고, 높은 비용 문제(220개 사례), 그리고 민주적 통제의 필요성(94개) 등이고, 민간운영자의 계약불이행(53개), 수익성 문제(30개 사례)나 파산(31개 사례) 등도 있었다. 재공영화의 효과 역시 증명되고 있다. 민영방식으로 운영할 때보다 오히려 규모의 경제, 공공서비스전달 재편을 통한 비용 효율성뿐 아니라, 민간의 이윤을 인력과 인프라 등 서비스 질적 개선에 투여함으로써 비용 절감과 서비스 질적 개선 효과는 더욱 높게 나타났다. 그리고

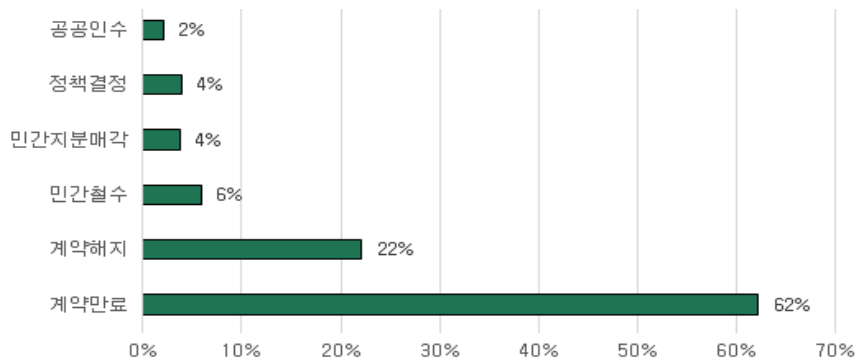
40) 2021년 12월 1일 기준, 확인 가능한 (재)공영화 사례는 1,545개로 늘어났다. TNI의 재공영화 조사는 일부 중앙 정부 사례가 포함돼 있긴 하지만, 대부분 지방정부의 재공영화 사례를 대상으로 조사한 것이다.

서비스 운영과 공급에 필요한 정보와 기술, 노하우 등은 민간이 아닌 공공의 중요한 자산으로 축적될 수 있을 것이다.

[그림 6-1] 재공영화의 계기(TNI, 2020).



[그림 6-2] 탈민영화 과정(TNI, 2020).



* Satoko Kishimoto 외. 이재훈·장영배 역. (2020),

2. 공공서비스의 효과

공공서비스는 보편적 '필요 권리'를 보장하는 그 자체만으로도 상당한 의미를 지닌다. 그럼에도, 이에 더해 빈곤 및 불평등 감소, 일자리 확충 뿐 아니라 오히려 장기적 성장과 국가부채 감소에도 기여할 수 있다.

1) 빈곤 및 불평등 감소 효과[41)]

공공서비스 확대가 소득 불평등 해소와 빈곤 감소에 효과적이라는 것은 이미 이론적으로나 경험적으로 증명돼왔다.

Verbist(2012)는 공공서비스의 확대가 가구소득을 증대시키고, 불평등을 감소시키는 효과가 있다는 연구결과를 발표했다. OECD 국가를 분석한 연구에서 보건의료, 교육, 사회주택, 아동보호, 노인요양 등에 대한 공적 제공에 따라 불평등지수인 지니계수가 평균 0.30에서 0.24로 낮아졌다. 또한, 공공서비스 제공에 따라 상위 10%와 하위 10% 간 소득 격차가 약 1/4수준, 그리고 상위 20%와 하위 20% 간 약 1/3 수준이 감소시키며 소득 불평등을 평균 20%까지 축소한다고 밝혔다.

이와 유사하게 Maria Valavuo(2011) 역시 14개 유럽 국가 대상으로 조사한 결과, 상위 및 하위 구간의 지니계수가 18%까지 감소하는 효과가 있다고 밝혔다. 또한 Lustig(2012)는 라틴아메리카 6개국에 대한 교육과 보건의료 등의 공공지출 효과를 분석한 결과, 정부의 공공지출을 통해 재분배 대부분이 이뤄지고 있다고 강조했다.

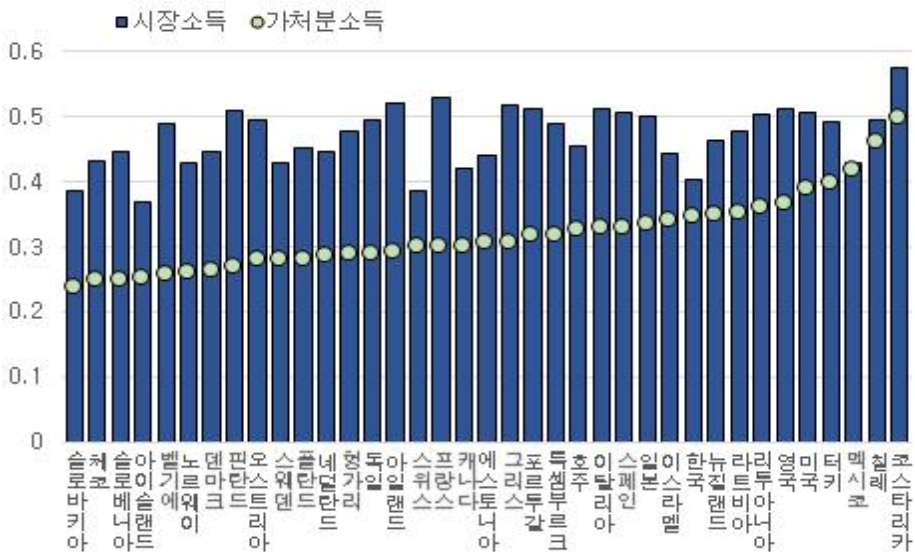
물론 공공서비스의 소득 불평등 감소 효과가 복지부문에만 국한되는

41) 이 부분은 이재훈. (2017). "저성장 시대와 공공부문 좋은 일자리 : 시장중심의 이윤주도체계에서 노동중심의 공공주도체계로의 전환", 사회공공연구원 워킹페이퍼 2017-01의 내용을 토대로 수정 보완한 것이다.

것은 아니다. 교통, 수도, 에너지 등 다른 공공서비스에도 마찬가지 효과가 있다. 단적인 예로 Fearnley. N(2006: 31)는 영국의 버스보조금 제도가 저소득 가구나 여성, 24세 이하 청소년과 60세 이상 노인에 대한 재분배 효과가 있다고 밝혔다.

아래 [그림 6-3]은 OECD 국가의 최신 소득분배 자료를 정리한 것인데[42], 시장소득과 처분가능소득의 지니계수 비교를 통해 재분배 효과를 간접적으로 확인할 수 있다.

[그림 6-3] OECD 국가의 시장소득과 처분가능소득 지니계수 비교(2021)



자료 : OECD Income Distribution Database(2021일 11월 4일 방문)에서 재정리

42) 뉴질랜드(2014), 오스트리아(2015), 네덜란드(2016), 캐나다, 스웨덴, 리투아니아(2019), 칠레, 프랑스, 헝가리, 미국, 덴마크, 아이슬랜드, 스페인, 스위스(2017), 코스타리카(2020)이며, 나머지 국가는 2018년 자료 기준임.

〈표 6-1〉 OECD 국가의 공적 이전 및 조세의 재분배효과 비교

(지니계수)

구분	시장소득	총소득	처분가능 소득	공적이전	조세효과	총 재분배
호주	0.454	0.375	0.325	0.079	0.05	0.129
헝가리	0.478	0.324	0.289	0.154	0.035	0.189
한국	0.402		0.345			0.057
핀란드	0.509	0.316	0.269	0.193	0.047	0.24
프랑스	0.529	0.338	0.301	0.191	0.037	0.228
폴란드	0.452	0.297	0.281	0.155	0.016	0.171
포르투갈	0.512	0.375	0.317	0.137	0.058	0.195
터키	0.492	0.411	0.397	0.081	0.014	0.095
코스타리카	0.576	0.507	0.497	0.069	0.01	0.079
캐나다	0.421	0.339	0.301	0.082	0.038	0.12
칠레	0.495	0.47	0.46	0.025	0.01	0.035
체코	0.431	0.286	0.249	0.145	0.037	0.182
일본	0.501	0.357	0.334	0.144	0.023	0.167
이탈리아	0.511	0.372	0.33	0.139	0.042	0.181
이스라엘	0.444	0.398	0.34	0.046	0.058	0.104
오스트리아	0.494	0.324	0.28	0.17	0.044	0.214
영국	0.513	0.403	0.366	0.11	0.037	0.147
에스토니아	0.44	0.324	0.305	0.116	0.019	0.135
아일랜드	0.52	0.364	0.292	0.156	0.072	0.228
아이슬랜드	0.369	0.276	0.25	0.093	0.026	0.119
슬로베니아	0.445	0.296	0.249	0.149	0.047	0.196
슬로바키아	0.387	0.256	0.236	0.131	0.02	0.151
스페인	0.506	0.369	0.33	0.137	0.039	0.176
스위스	0.386	0.294	0.299	0.092	0.005	0.097
스웨덴	0.43	0.311	0.28	0.119	0.031	0.15
벨기에	0.49	0.325	0.258	0.165	0.067	0.232
미국	0.505	0.434	0.39	0.071	0.044	0.115
멕시코	0.43		0.418			0.012
리투아니아	0.503	0.382	0.361	0.121	0.021	0.142
룩셈부르크	0.49	0.334	0.318	0.156	0.016	0.172
라트비아	0.479	0.371	0.351	0.108	0.02	0.128
독일	0.494	0.345	0.289	0.149	0.056	0.205
덴마크	0.446	0.307	0.264	0.139	0.043	0.182
뉴질랜드	0.462	0.372	0.349	0.09	0.023	0.113
노르웨이	0.429	0.304	0.26	0.125	0.044	0.169
네덜란드	0.445	0.334	0.285	0.111	0.049	0.16
그리스	0.517	0.326	0.306	0.191	0.02	0.211

자료 : OECD Income Distribution Database(2021일 11월 4일 방문)에서 계산

실제 공적 이전소득과 처분가능소득 지니계수는 코스타리카(0.497), 칠레(0.46), 멕시코(0.418) 등 남미 국가와 영국(0.366), 미국(0.39), 호주(0.325) 등 자유주의형 국가의 불평등도가 더 높은 것으로 나타났다. 한국 역시 0.345로 OECD 37개 평균(0.338)보다도 높고, 전체 국가 가운데 28번째로 높은 수준에 속한다. OECD에 제출하는 한국의 통계는 고소득자의 자료가 상당 부분 누락됐고, 재산소득을 제대로 포착하고 있지 않기 때문에 과소추계됐다는 점을 고려하면 실제 소득 격차는 더욱 클 것이다.

반면, 슬로바키아, 체코, 슬로베니아 등 동유럽 국가와 벨기에, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등은 처분가능소득 기준 불평등이 더 낮게 나타났다. 재분배 결과 시장소득의 불평등 효과가 가장 크게 나타난 국가는 핀란드(-0.24), 벨기에(-0.232), 프랑스(-0.228) 순이다. 특히 프랑스는 시장소득 대비 OECD 국가 중 2번째로 높은 국가였지만, 재분배 결과 21번째까지 낮아졌다. 아일랜드 역시 3번째에서 24번째로, 핀란드는 8번째에서 31번째로 낮아졌다. 반면, 코스타리카는 시장소득과 처분가능소득 지니계수 모두 제일 높게 나타났다.

아래 〈표 6-2〉는 공적이전과 처분가능소득을 OECD 평균 기준으로 분류해 정리한 것이다. 유럽 15개국은 공적이전과 조세 모두 평균 이상으로 처분가능소득 불평등이 낮게 나타났다. 반면, 공적이전과 조세 모두 약한 국가는 코스타리카, 칠레, 터키, 뉴질랜드 등이며, 멕시코와 한국은 공적이전 자료가 없어 처분가능소득만을 기준으로 총 재분배 수준을 가늠하더라도 처분가능소득의 불평등이 높아 모두 약한 유형에 속한다.

〈표 6-2〉 OECD 평균 기준 공적 이전 및 세후 처분가능소득에 따른 국가분류

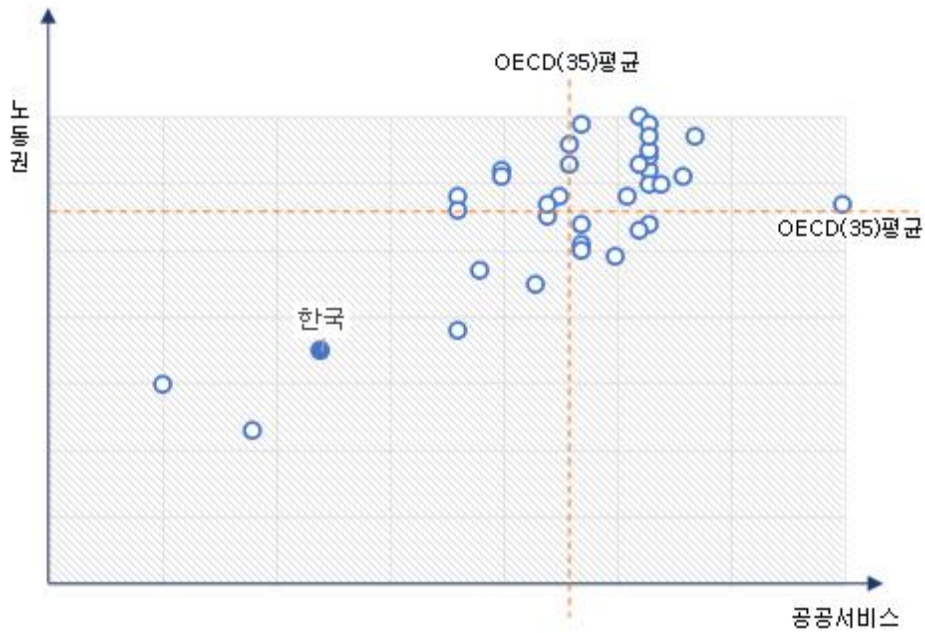
구분	국가	
	처분가능소득 불평등 높음	처분가능소득 불평등 낮음
(Ⅰ) 공적이전. 조세 모두 강	이탈리아, 스페인,	스웨덴, 포르투갈, 아일랜드, 독일, 헝가리, 핀란드, 덴마크, 오스트리아, 노르웨이, 벨기에, 체코, 슬로베니아, 네덜란드, 프랑스,
(Ⅱ) 공적이전 강, 조세 약	미국, 호주, 이스라엘	캐나다
(Ⅲ) 공적이전 약, 조세 강	라트비아, 리투아니아, 일본, 영국	에스토니아, 슬로바키아 룩셈부르크, 폴란드, 그리스
(Ⅳ) 공적이전, 조세 모두 약	코스타리카, 칠레, 터키, 뉴질랜드, (멕시코, 한국)	스위스, 아이슬랜드

공적 이전소득의 불평등 감소 효과만을 따로 계산해 정리한 것은 〈표 6-1〉에서 확인할 수 있다. 이전소득 효과는 시장소득 지니계수에서 총소득 지니계수를 제외한 것으로 산출한 것이다. 공적 이전의 효과가 가장 높게 나타난 국가는 핀란드(-0.193), 프랑스와 그리스(-0.191), 오스트리아(-0.17), 벨기에(-0.165) 순이며, 반대로 공적 이전소득의 효과가 낮은 국가는 칠레(-0.025), 코스타리카(-0.01), 미국(-0.044), 호주(-0.05) 등이다. 전반적으로, 공적이전이 강한 국가는 조세 효과도 강한 경향성을 지니는 것으로 나타나고 있다.

한국은 공적이전과 조세의 재분배 효과가 OECD 국가 내에서도 매우 약한 수준이며, 결과적으로 처분가능소득 불평등지수 역시 높게 나타나

고 있다. 공공서비스에 대한 국가의 노력을 지수화해 국가별 순위를 발표한 옥스팜(2021) 보고서에도 OECD 35개 국가 중에서 33위로(0.54점) 거의 꼴지를 차지했다. 아래 [그림 6-4]는 공공서비스(x축)와 노동권(y축)에 대한 한국의 수준을 보여주고 있는데, 평균보다도 훨씬 못 미치는 것을 확인할 수 있다.

[그림 6-4] OECD 35개국의 불평등 해소 실천노력 비교
(공공서비스와 노동권)



자료 : Oxfam(2021) 불평등 해소 실천지침(CRI)에서 재구성

Hermann(2016)의 연구자료는 현물급여 지출 수준에 따라 사적 소비, 공적 소비와 평등(불평등지수)의 변화를 조사했기 때문에 공공서비스의

효과를 상대적으로 근접하게 확인할 수 있는데, 복지체제 유형별로 (Esping-Andersen의 분류기준) 대표국가를 선정해 조사했다.

〈표 6-3〉 복지체제 간 현물급여 지출과 평등

(1970/80~2010년 비교, %, %p)

구분	사적소비			공적소비			총 사회지출			**현물급여 지출**			평등
	1970	2010	변화	1970	2010	변화	1980	2010	변화	1980	2010	변화	2010
사회민주 복지국가													
스웨덴	49.8	46.4	-3.4	20.3	25.2	+5.5	26.0	27.9	+1.9	12.4	14.1	+1.7	0.27
덴마크	56.5	47.9	-8.6	19.4	27.6	+8.2	24.4	29.9	+5.5	9.9	13.8	+3.7	0.25
핀란드	54.3	53.2	-1.1	14.3	23.9	+9.6	18.0	28.7	+10.7	6.8	10.3	+3.5	0.26
평균	49.2			25.6			28.3			12.7			0.26
보수주의 복지국가													
독일	55.8	56.1	+0.3	16.2	19.2	+3.0	21.8	26.8	+5.0	7.0	10.7	+3.7	0.29
프랑스	54.6	56.1	+1.5	16.8	23.8	+7.0	20.6	31.3	+10.7	6.8	11.7	+4.9	0.30
네덜란드	53.5	44.7	-8.8	18.3	26.5	+8.2	24.8	23.7	-1.1	6.5	10.7	+4.2	0.28
평균	52.3			23.2			27.2			11.0			0.29
자유주의 복지국가													
미국	60.2	68.1	+7.9	18.0	16.8	-1.2	12.8	19.3	+6.5	9.5	9.5	+4.9	0.34
영국	59.3	64.4	+5.1	17.4	21.6	+4.2	16.3	22.8	+6.5	11.8	11.8	+6.0	0.34
호주	53.9	54.0	+0.1	13.8	17.8	+4.0	10.2	17.2	+7.0	8.9	8.9	+4.7	0.38
평균	62.2			18.7			19.8			10.1			0.35

* 자료 : 사적 소비는 가구 최종소비지출, 공적 소비는 일반 정부 최종 소비지출. 총 사회지출은 전체 현물 및 현금 급여지출, 평등은 지니계수를 의미함(평균 가중치)이며 OECD 통계를 기준으로 Hermann(2016: 8)가 정리한 자료이며, 이재훈(2017)에서 재인용.

그 결과, 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 '사회민주복지국가' 유형의 국가들은 1980년에서 2010년 30년 동안의 총 사회지출이 평균 28.3%로 높은 수준으로, 사적 소비지출이 49.2%, 불평등지수가 0.26이었던 반면, 동일 기간 자유주의 복지국가인 미국, 영국, 호주 등은 총 사회지출이 19.8%로 낮은 수준으로 사적 소비는 62.2%로 약 13%p 더 높았고, 지니계수 역시 0.35로 더 불평등한 것으로 나타났다. 또한, 공공지출 대부분이 소득 하위계층을 포함하기 때문에 공공서비스의 증대는 빈곤을 감소시킨다(Wolff 2003 : 37).

2) 좋은 일자리 확대

공공서비스의 확충 효과는 빈곤과 소득 불평등을 줄이는 것에만 그치지 않는다. 공공서비스의 확대는 곧 공공부문의 고용 확대를 의미한다. 공공부문의 가장 중요한 특징 가운데 하나가 고도의 노동집약적인 공적 서비스를 생산한다는 점에서, 공공서비스는 공공부문의 고용과 긴밀한 상관관계를 지니게 된다. 공공부문의 고용 확대가 곧 공공서비스 확대의 전제이며, 반대로 공공부문의 고용축소는 자연스럽게 공공서비스의 축소로 이어지게 된다.

Vaughan-Whitehead(2013)는 선진국 일부에서 '팽배한 관료주의'를 비판하며 공공부문의 일자리를 축소하자는 주장들이 제기되기도 하지만, 이에 대한 공격은 곧 보건의료, 돌봄, 교육 등 공공서비스와 복지급여를 축소하는 것이자, 넓은 의미로 복지국가의 후퇴를 의미한다고 말한다. Hermann(2016) 또한 공공부문 축소는 공공부문의 '파일럿' 기능이 축소됨에 따라, 민간부문이 공공부문의 모범을 거울삼아(copy) 노동조건을 향상할 수 있는 중요한 지렛대의 기능을 상실하고, 사회적 저항과 갈등

을 초래한다고 지적한다. 반대로 공공서비스의 확대를 통한 일자리 확충은 단순한 일자리 창출 정책의 의미를 넘어, 고용안정과 적정임금, 노동권이 보장되는 포괄적 의미의 노동정책이자, 민간중심의 서비스 공급구조를 공공 중심으로 재편하는 사회정책이 혼합된 '정치적 프로젝트'의 위상을 지닌다(이재훈 2017).

무엇보다, 공공서비스 확충은 여성과 청년에게 좋은 일자리를 제공하고, 경제활동 참여를 높일 수 있다. 예컨대, OECD 주요국가의 공공부문 여성 고용 비중과 전체 고용에서의 여성 고용 비중을 비교해보면, 공공부문에서 여성의 고용이 차지하는 비중이 높으며, 일본을 제외한 모든 국가에서 전체 고용에서 여성의 고용 비중보다 높게 나타난다[43]. 특히 민간부문보다 공공부문의 남성과 여성 간 임금 격차는 크지 않기 때문에(Meurs and Ponthieux 2008), 남녀 간 임금 격차를 줄이는 데 효과적인 고용방식이기도 하다.

여성의 경제활동 참여는 돌봄에 대한 국가의 제도적 보장과도 밀접한 연관을 지닌다. Del Boca and Pasqua(2005)은 EC(유럽위원회, European Community)의 가구 패널데이터를 이용해 다양한 돌봄 정책을 비교하면서 영국, 미국, 캐나다보다 북유럽 국가가 공공 보육에 대한 접근권이 높고 비용부담도 적기 때문에, 여성이 경제활동에 참여하는데 더욱 용이하다는 것을 밝혔다.[44] Apps and Rees(2005) 역시 호주, 영

43) OECD 평균 공공부문 고용은 여성이 58.0%로, 남성보다 여성의 고용 비중이 높다. 특히 스웨덴은 71.8%로 압도적으로 여성의 고용 비중이 높으며, 슬로베니아(69.8%), 덴마크(68.0%), 영국(65.9%) 순으로 높다. 룩셈부르크(48.0%), 멕시코(48.6%), 그리스(45.6%), 일본(41.9%)만이 공공부문 여성의 고용률이 낮은데, 그렇다 하더라도 일본을 제외한 나머지 국가들은 전체 고용과 비교했을 때 그래도 공공부문의 여성 고용 비중이 높은 수준이다(이재훈 2017).

44) 후속연구로 Del Boca and Vuri (2007)는 국가마다 공공서비스 정도에 따라 아동양육비가 다르다는 조사결과를 발표했다.

국, 독일의 시간 사용 데이터를 분석하여 커플, 특히 여성이 공공서비스 제공이 없을 때 노동시장에서 무급보육과 가사노동을 떠맡게 되며, 여성의 경제활동 참여 역시 감소했다. 이 연구는 시장은 저렴하고 질 좋은 보육을 제공하지 못한다는 것을 보여줬다.

국제노총(2016)은 GDP의 2%를 건설 부문과 돌봄 부문에 각각 투자했을 경우, 건설 부문보다 돌봄(care)에 대한 투자가 고용 효과가 높을 뿐 아니라, 특히 여성의 고용 확대에 더 긍정적인 역할을 한다고 밝혔다. 조사 대상인 6개국 평균 기준, 건설 부문에 투자할 경우 고용률은 4.9%p 증가하지만 돌봄 부문은 7.84%p 증가하는 것으로 나타남. 특히 여성이 차지하게 되는 일자리는 건설 부문이 28.3% 수준인데, 돌봄 부문은 66.9%로 약 2.4배나 높았다. 자연스레 여성 고용률 증대 효과 역시 건설은 1.46%p 증가했지만, 돌봄 부문은 5.23%p 증가해 약 3.6배 더 증가했다.

〈표 6-4〉 건설과 돌봄에 대한 공공투자(GDP의 2%)의 고용 효과 비교

(%p)

구분	건설부문			돌봄 부문		
	여성 일자리 비중(%)	여성 고용률 증대(%p)	남성 고용률 증대(%p)	여성 일자리 비중(%)	여성 고용률 증대(%p)	남성 고용률 증대(%p)
호주	33	1.7	3.4	66	5.3	2.8
덴마크	27	1.0	2.7	69	4.5	2.0
독일	28	1.1	2.8	68	5.1	2.4
이태리	21	0.7	2.5	70	3.3	1.4
일본	30	2.3	5.3	59	5.1	3.4
영국	24	0.9	2.7	69	5.1	2.3
미국	35	2.5	4.6	67	8.2	4.0
평균 (6개국)	28.29	1.46	3.43	66.86	5.23	2.61

* 자료 : ITUC(2016 : 26)

3) 장기적 성장에 기여

공공서비스를 확충했을 때, 장기적으로 GDP 성장률이 증가하고 정부 부채 역시 감소한다는 주장도 있다. 앞의 국제노총(ITUC) 보고서에 따르면, 요양, 보육, 보건의료 등 공공투자하게 되면, 독일의 경우 2030년까지 누적으로 0.61%의 GDP 증가 효과가 있으며, 정부부채 역시 GDP 대비 8.9%p 감소시키는 효과가 발생하는 것으로 예측했다. 특히 유럽지역의 경우 GDP 대비 4.9%의 성장 효과와 GDP 대비 21.3%의 정부 부채감소 효과가 나타나며, 한국과 일본 등 동아시아 고소득국가 역시 0.3%의 GDP 성장 효과, 8.2%p의 정부 부채의 감소 효과가 발생한다.

〈표 6-5〉 돌봄에 대한 공공투자의 성장률과 부채감소 누적효과 전망

(2015-30)

구분	GDP 성장률(누적 %)		정부 부채(GDP 대비 %)		
	현행 유지	공공투자 시나리오	2015년	2030년	
				현행 유지	공공투자
독일	31.76	32.37	71.6	66.6	57.7
영국	26.13	26.19	78.6	75.9	59.0
유럽(EU)	27.76	32.68	120.1	105.3	83.4
미국	56.01	55.94	93.4	93.2	70.1
호주	34.72	34.78	66.9	73.2	56.3
동아시아 고소득국가	29.20	29.50	46.3	43.6	35.4

* 자료 : Giovanni Cozzi가 CAM(Cambridge-Alphametrics macro-simulation Model)을 이용해 계산한 자료(ITUC 2016 : 30에서 재인용).

한국에서도 비슷한 연구가 진행된 바 있다. 정세은 외(2017)는 복지부문에 30조억 원 규모를 확대하거나 노동소득분배율이 5% 증가할 경우, 중장기적으로 GDP 성장 및 국가부채 감소에 긍정적으로 기여하는 것으

로 전망했다. 먼저 복지부문 30조억 원(현금수당 15조, 공공인프라 15조) 확대 시, 기존 기재부가 발표한 '2060년 장기재정전망'(2015)에 비해 GDP 성장이 1.68% 확대될 것으로 전망됐으며, 관리재정수지 역시 소폭 개선되고(2012~30년 −0.45%), 국가부채 규모는 기재부의 기존 전망치보다 GDP 대비 16.95% 감소하고(2021~2030년) 중장기적으로 효과가 더욱 커지는 것으로 계측했다.

또한, 노동시장 규제강화, 최저임금 인상 등 친노동·임금 주도 방식을 통해 노동소득분배율이 5% 상승했을 경우, GDP 성장 규모 역시 확대되고, 복지지출 규모는 상대적으로 줄일 수 있으며 국가부채 역시 중장기적으로 크게 개선하는 효과가 있다고 밝혔다.

이러한 연구결과는 공공부문의 고용 및 복지확대가 국가부채를 높이고, 성장잠재력을 훼손한다는 전통적인 비판과는 달리, 오히려 생산 및 분배구조 개선을 통해 중장기적으로 GDP 성장을 높이고 국가부채와 복지지출 규모는 낮추면서 사회적 지속가능성을 담보할 수 있다는 것을 증명하고 있다. 특히 2015년 2.6%의 경제성장률에 정부 기여도는 0.7, 건설투자 기여도는 0.6에 불과했으며, 2016년 2/4분기 기준 성장률 0.8%에 정부 기여도는 −0.3, 건설투자 기여도는 0.5에 불과한 것을 고려하면(기획재정부 국감 제출자료 2016), 건설투자 중심에서 벗어나, 공공투자를 확대해나가는 것이 장기적 성장에도 긍정적일 수 있다.

3. 새로운 위기에 대한 대응

'전통적 산업사회'에서는 빈곤뿐 아니라 실업, 질병, 은퇴, 산재 등이 사회적 위험이었고, 이러한 소득능력 상실에 대한 사회적 대응이 공공부조와 사회보험 형태로 제도화되면서 복지국가의 틀이 마련됐다. 그리고

‘후기 산업사회’로 이행하는 과정에서 가족의 불안정성, 여성의 경제활동 참여 확대, 저출생·고령화, 고용구조의 변화 등 ‘새로운 사회적 위험’이 나타났다(Taylor Gooby 2004; 2006, Timonen 2004, Bonoli 2006).

최근에는 기존의 사회적 위기에 더해, ‘디지털 경제(digital age)’로의 전환과 함께 로봇화, 자동화 등 생산방식의 변화, 기후위기, 인구학적 변화, 감염병 등의 메가급 위기가 부상하고 있다(ISSA 2019). Gough 외(2008) 역시 기후위기 대응을 위해 경제발전과 균형을 강조하던 복지국가에서 자연과 환경을 위한 ‘환경 국가’로 변화해야 한다고 주장했다.

이러한 위기는 단절적이거나 분절적인 형태가 아니라, 동시적이고 연쇄적이며 중첩적인 복합위기 형태로 나타난다. 예컨대 코로나19 감염병 위기는 기후위기의 심화와 함께 더욱 확대될 우려가 크고, 건강과 생명은 물론, 생산과 소득, 소비 활동뿐 아니라 돌봄 등 경제사회 전반에 영향을 미치며, 특히 이전부터 취약했던 계급과 성별 간 차별적 고리를 파고들며 불평등의 간극을 더욱 확대한다.

경제·사회적 구조의 변화와 새로운 위기의 등장은 대응방식에 따라 자본주의 복지국가가 새롭고 다양하게 재편하는 계기가 되기도 한다.[45)]

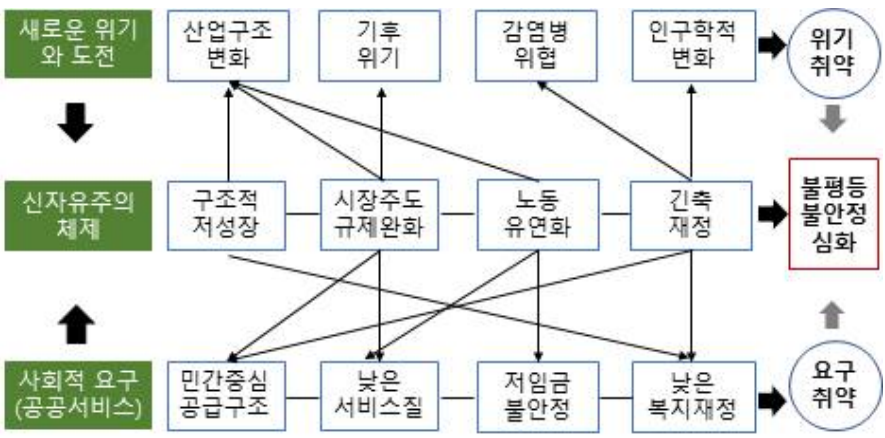
서구 선진국의 경로와 달리, 한국은 전통적인 사회적 위기에 대한 국가 차원의 제도적 대응과 보장체계가 제대로 갖춰있지 않은 상태에서 새로운 위기를 맞이하고 있다. 특히 보건의료와 돌봄 등 주요 공공서비스는 여전히 민간중심의 공급구조와 시장 원리가 지배적이다.

---

45) 이러한 재편은 항상 정방향에서 이뤄지는 것은 아니다. 실제 신사회위험에 대한 신사회 정책 대응 중에는 생산주의(productivism)와 상품화(commodification) 등의 특성으로 신자유주의 재편 형태로 이뤄질 수 있다는 문제제기 또한 존재했다((Esping-Andersen 2002; Howell& Huebler 2005; Jenson & Saint-Martin 2003; Jessop 2003; 김교성 유희원 2014).

구조적인 경제위기와 금융의 불안정성, 급속한 가족구조와 인구학적 변화, 가시화된 기후위기, 이미 상시적 위험이 된 감염병 위협, 그리고 빠르게 재편되고 있는 산업구조 등을 고려하면, 현재의 시스템이 그대로 유지되는 한, 불평등과 불안정은 더욱 심화될 수밖에 없다. 미래 위기의 불확실성이 확실해질수록, 국가의 역할은 더욱 중요해지고, 공공서비스 강화는 빠져서는 안되는 중요한 대안이다.

[그림 6-5] 새로운 위기와 사회적 요구에 대한 신자유주의 체제의 부조응



1) 경제위기에 대한 대응

경제위기나 장기적 저성장 등에 대한 원인과 전망을 둘러싼 논쟁은 다양하지만, 위기가 구조적이며, 불안정성은 심화되고 있고, 경제위기의 여파는 저소득층일수록 더 심각한 피해를 겪는다는 점은 대체로 공감대가 형성돼 있다. 문제는 위기에 대한 대응력과 해법의 차이다.

지난 세계 금융위기(2007~2010년) 동안 OECD 국가의 평균 시장소득은 매해 평균 1.9% 감소했으며, 아이슬란드, 그리스, 뉴질랜드 등은

7% 이상 떨어졌다. 경제위기 초기, IMF와 OECD는 긴급한 경제적 상황을 극복하기 위해 긴축재정과 구조개혁이 필요하다고 주장했으며, 실제 상당수의 정부가 공공부문의 고용축소 및 임금동결과 삭감, 공적 재원 삭감, 보건의료 및 연금개혁 등 다양한 긴축조치를 취했다.[46]

그러나 이러한 축소 정책은 빈곤을 늘렸을 뿐 아니라 민간소비까지 감소시키면서 경제적으로도 부정적인 영향을 미쳤다(ILO 2014:124). 오히려 이와는 반대로, 사회적 이전과 다른 공적 재원 투입을 통해 경제적 위기에 대한 충격완화, 일종의 '쿠션 기능(cushioning)'을 수행했다. 또한, 공공서비스는 비교적 안정적인 일자리를 통해 경기변동에 안정적으로 대응할 수 있으며, 정부지출 삭감 등 정치적 요인에는 취약할지 몰라도, 시장 침체에 직접적인 영향을 받지는 않는다. 뉴질랜드, 에스토니아, 아일랜드 등의 국가는 경제위기 시기의 급격한 시장소득 감소를 완화해 일정 수준의 실질 처분가능소득을 보전할 수 있었다. 실제 경제위기 동안 사회적 이전소득 및 조세 등 국가재정투입을 통해 평균 2%p의 처분가능소득 증대 효과를 보이며 긍정적으로 작동했음을 보여주고 있다.

2) 저출생·고령화 등 인구학적 변화에 대한 대응

우리 사회는 저출생·고령화로 인해 급속도로 빠른 인구학적 변화를 겪게 되고, 사회 전반에 미치는 다양한 파장 역시 만만찮을 것으로 예상된다.[47] 정부는 오래전부터 인구 변화에 대한 대책을 내놓고는 있지만, 획

---

46) IMF(2013)에 따르면 긴축재정은 유럽뿐 아니라 개발도상국 등 전 세계적 차원에서 나타나는데, 2010년에서 2013년까지 보조금 폐지(100개국), 공공부문의 임금 및 고용 동결 및 삭감(98개국), 소비세 증가(94개국), 연금개혁(86개국), 공공부조 대상축소 및 재정비(80개국), 보건의료 개혁(37개국) 등이라고 밝혔다.

47) 노인 인구가 20%가 넘는 '초고령 사회'는 2025년으로 예측하고 있는 반면 출생률은 꾸준히 낮아지고 있다. 정부는 '제3차 저출생·고령사회 기본계획 (2016~2020년)'에서

기적이거나 실효적인 대책은 미약하다.[48] 오히려 인구재앙, 회색 쇼크, 시한폭탄 등으로 공포를 부추기거나, 노인부양비 급증, 국가부채 증가로 미래세대의 부담이 가중된다며 공공 제도를 축소하는 정치적 도구로 활용하거나, 세대 간 갈등을 증폭시키고 있다.

저출생·고령화는 단순히 인구학적인 문제로만 이해하는 '터널시야 효과(Tunnel Vision Effect)'에서 벗어나, 사회 경제적 요소로 분해해 살펴봐야 정책적 해법의 실마리를 찾을 수 있다.[49] 기존의 주류 경제학에서 비용으로 표현되는 생산함수와 효용함수만으로는 생산과 재생산과정에서의 노동 가치와 필요권리의 보장 문제는 은폐된다. 사회적 비용의 증가는 곧 사회적 보장의 증가를 의미하며, 높은 고령화에도 사회적 비용이 낮다는 것은 그만큼 개인이나 가족이 부담해야 하는 사적비용이 은폐돼 있는 것이다. 노인부양 문제는 비용 총량 자체의 문제도 있지만, 결국은 국가와 사회가 책임질 것인지, 개인이나 가족이 사적으로 책임질 것인지에 대한 문제인 셈이다.

즉 이러한 인구학적 변화에 제대로 대응하기 위해서는 보건의료, 노인

2020년 합계출생율 목표를 1.5명으로 설정했지만, 오히려 2018년 합계출생율은 0.98명. 2019년 0.92명, 2020년 0.84명(통계청)으로 매해 최저치를 갱신하고 있다.

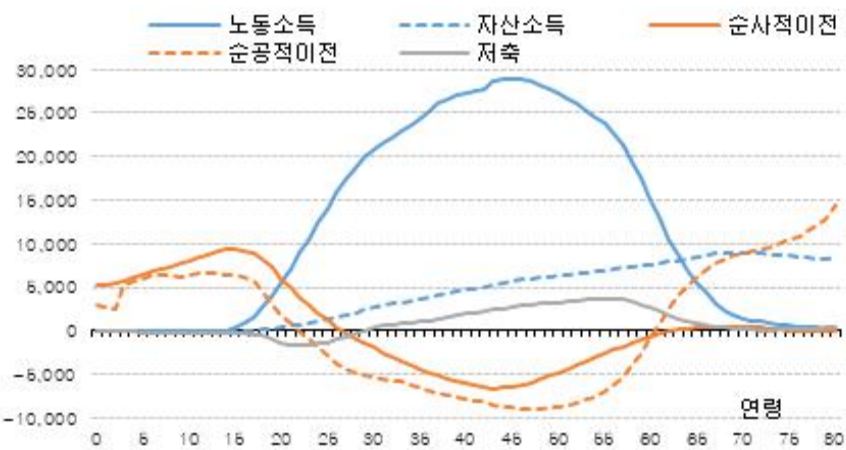
48) 예컨대 한겨레 기사(2021년 8월 21일)에 따르면, 올해 저출생 예산은 42조 9천억으로 전년 대비 7조 2천억 증가했으나, 저출생 대책과 무관하거나 거리가 먼 사업들(일반 산업기술인력이나 지역 문화기획자, 폐업예정 소상공인 등에 대한 지원 사업, 프로스포츠 단체에 대한 지원이나 게임·만화 산업 육성 사업 등이 포함돼 있다.

49) 출생률에 따른 생산가능인구 자체보다 중요한 것은 경제활동 참여율과 실업률, 그리고 노동생산성 등이며, 이주노동 그리고 과학과 기술혁신과 같이 생산수단이나 생산방식에 영향을 줄 수 있는 변화 역시 노동력과 생산력, 나아가 재원이 부과(확충)되는 방식의 변화에도 영향을 미친다. 노인인구 역시 정년연장이나 조기퇴직 규제, 경제활동 등 다양한 제도적 변화가 노인부양비에 영향을 미칠 수 있으며, 연금소득은 향후 저출산과 인구감소 국면에서는 국내 시장의 소비위축을 막고 내수시장 유지에 기여할 수 있다. 노인세대가 의존적이고 비기여적이라는 부정적인 인식을 전환할 필요가 있다(이재훈 2019).

요양, 교육과 보육, 공적연금 등을 강화해야 한다. 특히 인구학적 변화는 핵가족과 1인 가구 증가 등 가족구조의 변화에도 더욱 직접적인 영향을 미치기 때문에, 가족이 책임지는 방식은 더 이상 유효하지도, 바람직하지도 않다.

아래 [그림 6-6]은 EU 28개 국가를 대상으로 연령별 프로파일에서 개인의 소득 이전계정을 정리한 것으로, 공적이전을 통해 아동과 청소년, 그리고 노인을 사회적으로 부양하는 세대 간 연대가 작동하는 방식을 볼 수 있다. EU의 통계자료(Eurostat)에 따르면, 60세 이상 노인가구가 전체 가구 대비 상대적으로 높은 지출 비중을 보이는 것은 의료, 주거 및 전기 에너지, 음식과 식료품 등으로, 고령사회일수록 공공서비스는 더욱 중요한 역할을 수행하게 된다.

[그림 6-6] 유럽 28개국의 연령별 이전계정(단위 : 유로)



* 자료 : Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A., & Sambt, J. (2016), European National Transfer Accounts. 이재훈(2019) 재인용.
* 크로아티아, 몰타, 네덜란드를 제외한 EU 28개국임.

현재 한국은 65세 이상 노인 인구의 상대적 빈곤율(50% 기준)은 41.4%로 경제활동인구의 빈곤율(11.1%)보다 약 3.7배나 높으며, 노인 인구 내 소득 불평등 역시 10분위 기준 11.5배로 경제활동인구보다 더 심각한 것으로 나타나고 있다.

〈표 6-6〉 노인 인구와 전체 경제활동인구 간 상대적 빈곤율과 소득 불평등 비교

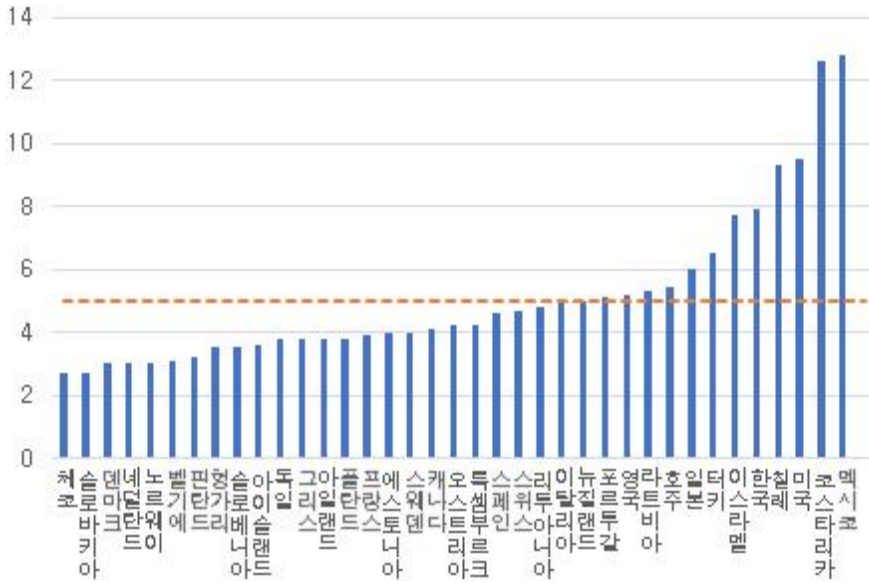
구분	상대적 빈곤율		지니계수	소득 불평등		평균 빈곤갭	
	50%	60%		5분위	10분위	50%	60%
18~65세	11.1	16.6	0.317	5.40	9.05	31.4	31.5
66세 이상	43.2	52.5	0.389	7.21	11.26	35.4	39.5
65세 이상	41.4	50.6	0.389	7.32	11.55	35.3	39.3

* 통계청 가계금융조사(2019)에서 재정리.

OECD 국가들과 비교해보면, 한국의 노인 빈곤과 소득 불평등이 얼마나 심각한지 알 수 있다. 아래 [그림 6-7]은 OECD 37개국의 65세 이상 노인 인구 소득 상위 20% 계층과 하위 80%의 소득 불평등을 비교하는 5분위 배율을 정리한 것이다.

한국을 제외한 OECD 평균은 5배이며, 37개국 중에서 12개 국가가 OECD 평균(5.0배)보다 소득 불평등이 더 높게 나타난다. 특히 한국은 7.9배로 멕시코(12.8), 코스타리카(12.6), 미국(9.5), 칠레(9.3)에 이어 5번째로 높다. 대다수 OECD 국가와 달리 노인 빈곤과 불평등이 높은 핵심적인 차이는 공적연금을 포함한 공적 이전이 그만큼 낮기 때문이다. 반대로, 노후의 빈곤과 불평등을 줄이기 위해서는 공적연금을 포함해 공적이전을 확대하는 것이 중요하다.

[그림 6-7] OECD국가의 노인소득 불평등(S80/20) 비교



* OECD, Income Distribution and Poverty Data(extracted 2021년 11월 18일).

3) 기후위기에 대한 대응

기후위기는 인류와 지구의 존속과 직결되며, 이미 진행되고 있고, 미룰 만큼 파멸적 미래는 가까워진다.

1990년부터 2015년까지 25년 동안 전 세계 연간 탄소배출량은 약 60% 가까이 증가했는데, 2020년 옥스팜(Oxfam)과 스톡홀름 환경연구소(SEI)는 117개국의 탄소배출량과 소득 분배 데이터를 통해 극심한 '탄소 불평등'으로 인해 기후위기가 더욱 높아졌다고 지적했다. 전 세계 부유한 상위 10%(6억3천만명)이 누적 탄소배출량의 52%에 대한 책임이 있으며, 25년 동안에만 전 세계 탄소예산의 31%가량을 사용했다는 것이다. 반면, 이러한 탄소 불평등은 성별, 인종, 나이, 계급과 관련된 다른 권력 구조와 연관성이 있으며, 권력 구조를 강화한다.[50]

한국 역시 탄소배출량이 높고 탄소불평등 또한 심각하다. 2022년 11월 세계불평등연구소의 보고에 따르면, 한국은 1인당 온실가스 배출량은 평균 14.7tCO2e이며, 1990년에 비해 66%나 탄소배출량이 증가했다. 소득 하위 50%의 탄소배출량은 43% 증가한 반면, 상위 10%는 200% 가까이 증가했다.

기후위기를 극복하기 위해서는 최대한 빠르게, 최대한 광범위하게 탈탄소 사회로 이행하는 것이 요구되고 있으며, 이를 위한 전환의 전략과 경로가 중요한 쟁점으로 떠오르고 있다. 최근 '정의로운 전환'(Just Transition)이 주목받는 이유이기도 하다. 이 과정에서 탈석탄·탈핵에 기초한 에너지 체제의 전환과 재생에너지 확대 그리고 전환 과정에서의 일자리 문제(고용축소와 재배치) 등 전반에서 국가와 공공서비스의 역할은 더욱 중요해진다.

송유나 외(2020)는 공공적 에너지 전환을 위한 과제로 아래 〈표〉와 같이 6가지 구체적인 과제를 제시하고 있다. 더 나아가 서영표(2020)는 이러한 전환은 에너지원이나 에너지 부문을 넘어 생산, 유통, 소비 방식의 전환을 의미하며, 경제구조와 운영원리 역시 새롭고 대안적인 공공소유형태(공공소유, 지역공동체 소유 등)가 확대되어야 한다고 말한다.

50) 보고서는 폭염이라는 한가지 기후위기 영향만을 고려했을 때, 불평등이 소득, 인종, 연령, 직업에 따라 불평등하게 발생한다고 강조한다.

〈표 6-7〉 공공적 에너지 전환을 위한 6대 과제

과제	내용
전력거래제도 개혁을 통한 발전부문 경쟁 중단	한전과 발전공기업 간 전력시장 거래 폐지 신규 석탄발전 퇴출 계획 마련
발전 6개사의 수평적 조직 통합	경영평가를 사회·환경·노동 평가로 전환 에너지 전환 과정의 공공적 고용 전략 마련
발전공기업의 녹색화: 재생에너지 확대	에너지 전환 공기업으로 조직 성격 및 체질 전환 분절된 재생에너지 사업의 통합적 추진 지자체와의 협력을 통한 지역 재생에너지 사업
발전공기업의 민주화: 노동자, 시민의 참여 보장	노동자와 시민에 각각 이사회의 3분의 1 배정 노조 및 시민단체의 집단적 참여보장(전문가주의 배격)
천연가스와 복합화력 발전의 공공적 관리	직수입 중단과 가스공사의 천연가스 수급 기능 강화 발전공기업을 통한 복합화력 발전의 공공적 관리
에너지 전환 기구를 통한 공공부문의 재편	에너지전환기구를 통한 에너지 전환 정책 관장 에너지전환기구 운영의 민주화 달성

자료: 송유나·류승민·구준모(2020)

옥스팜(2020) 역시 지속가능한 재생에너지로의 신속한 전환과 함께, 보편적 공공서비스 확대를 위한 과세(부유세와 고급 탄소세), 근로시간 단축과 좋은 일자리 보장을 위한 공공부문 투자(탄소 집약적 운송수단에 대한 대안으로 전기를 이용한 이동수단, 대중교통, 자전거, 도보 및 디지털 통신을 위한 인프라 구축, 주택의 에너지 효율 개선, 특히 저소득층·소외계층의 에너지 비용 절감, 보건 및 사회복지 등 저탄소 분야 확대) 등을 제안하고 있다.

온실가스 배출을 줄이고, 기후위기 대응력을 높이는 정의로운 전환을 위해서는 다양한 저탄소 분야에서 대규모의 기후 일자리가 창출되어야 한다. 구준모(2021)는 ① 재생에너지 대규모 투자에 필요한 제조, 설치, 유지·관리에 필요한 재생에너지 일자리 ② 자동차 중심의 사적 교통 시스템에서 공공교통 중심의 시스템으로 전환 과정에 필요한 공공교통 일

자리 ③ 모든 건물을 대상으로 한 에너지 효율을 개선과 단열 보강에 필요한 건물 리모델링 일자리 ④ 기후변화로 인한 충격을 완화하고 생태계 복원을 촉진할 수 있는 생태적 농림축산어업 일자리 ⑤ 지역사회를 대상으로 한 일자리와 보건의료· 양육·요양 등 돌봄 노동과 같이 공공이 주도하는 기후 일자리가 필요하다고 강조한다.

그리고 이렇게 사회적이고, 집단적으로 제공되는 공공서비스는 민간서비스보다 생태 발자국(ecological footprint)을 덜 남긴다. 안나쿠트와 앤드루 퍼시(2021)는 영리 시장형인 미국의 의료서비스가 온실가스 배출량의 8%를 직접 배출하는 반면, 영국의 국민보건서비스(NHS)는 3%만을 직접 배출한다고 밝혔다. 즉, 공동 필요와 집단 책임에 기반하는 공공서비스가 친환경 정책을 채택하고 시행하는데 더 적합하며, 그 자체로 환경과 기후에 중요한 예방 기능을 수행한다.

4) 감염병 등 재난에 대한 대응

IMF, OECD, 세계은행 등 국제금융기구들조차 코로나19로 인해 거의 모든 국가에서 동시에 불평등을 심화시키고, 매우 심각한 영향을 미칠 것이라고 우려하고 있다. 특히 경제적 능력과 성별, 인종 간 누적된 불평등을 드러내고 이용하면서 더욱 악화시키고 있다. 옥스팜(Oxfam)이 79개 경제학자 295명을 대상으로 진행한 조사에서 87%가 소득 불평등이 높아지거나 극도로 심화될 것이라고 전망했으며, 56%는 성 불평등 역시 커질 것이라고 예상했다(옥스팜 보고서, 2021).[51]

---

51) 보고서에 따르면, 전 세계적으로 억만장자의 부는 코로나 시작 첫달 감소했지만 9개월 만에 잃어버린 부를 모두 회복했다. 그리고 더 나아가 2020년 3월 18일에서 11월 30일 사이에 놀랍게도 3.4조 달러가 증가했고, 총 자산은 11.4조 달러로29 G20 정부가 이번 전염병에 대응하기 위해 지출한금액과도 같다. 세계에서 가장 부유한 10대 억만

최근 코로나19 바이러스 이전에도 사스(2003), 신종플루(2009), 메르스(2012), 에볼라(2014), 지카(2015), 미국 독감(2017-18) 등이 있었으며, 주기도 점차 짧아지고 있다. 이러한 감염병은 기후변화로 인한 동물·곤충 생태계 변이와 병원균 증가로 인해 더 심각해질 것으로 전망되고 있다(신호성·김동진, 2008). 감염병 위협은 일시적이거나, 예외적인 현상이 아니며, 시간이 지나면 저절로 치유되는 문제도 아니다.

다양한 사회적 위험이 확대되고 불안정성이 높아지면서, 최영준(2011)은 위험의 불확실성이 증가하는 상황에서 국가가 위험에 대응하지 않고 개인이나 민간에 책임을 전가했을 때 문제가 발생한다는 점을 지적하며 위험 관리자로서의 국가 역할을 강조한 바 있다. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서도 감염병 환자 등의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고, 그 기본적 권리를 보호하는 것을 국가와 지방자치단체의 책무로 삼고 있다(제4조). 또한, 감염병뿐 아니라, 「재난 및 안전관리기본법」에서 자연재난와 사회재난[52]을 규정하면서(제3조), 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고(제2조), 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 담고 있다.

실제 코로나19 위기는 국가의 역할과 공공서비스의 중요성을 더욱 실감할 수 있는 계기가 됐다. 코로나 초기, 마스크 사재기와 품귀로 인한 공적 마스크 공급부터 시작해, 또한 공공의료대학 설립 시도와 이에 반

장자들은 이 기간 동안 총 5천 4백억 달러의 재산이 증가했다.

52) 법에서 규정하는 사회재난은 화재 · 붕괴 · 폭발 · 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다) · 화생방사고 · 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해 등이다(법 제3조1항).

대했던 의사 파업(2020. 8~9.), 방역과 검사, 그리고 치료 등 모든 과정에서 보건의료 인력과 시설, 국민건강보험제도의 중요성뿐 아니라 한계 또한 드러났다. 거대 다국적 제약사를 중심으로 연구·개발, 공급되고 있는 백신(이후 치료제까지)과 이에 대한 지적재산권 또한 사실상의 독점적이고 우월적인 지위를 그대로 방치하는 한, 값싸고, 신속하고 지속·안정적인 공급은 어려움을 겪을 수밖에 없다.[53)]

그리고 본인 또는 가족의 격리 또는 확진 등으로 돌봄 공백 문제가 심각하게 발생했다. 이에 2019년부터 시범사업으로 설립하기 시작한 사회서비스 공적 제공기관인 전국 11개 사회서비스원을 거점으로 국비 50%와 지방비 50%를 재원으로 하는 긴급돌봄사업을 통해 아동·장애인·노인 등 취약계층의 돌봄 사각지대 문제에 조금이나마 대응할 수 있었다. 하지만 여전히 코로나19 위기를 통해 취약했던 보건의료, 돌봄 등 공공서비스를 확충하는 계기로 삼기는커녕, 보건의료와 돌봄 노동자의 희생과 헌신에만 의존하고 있다. 한국은 코로나에 대응하기 위한 추가적인 지출과 보건의료 지출은 낮고, 지분투자, 기업대출, 자산매입이나 부채인수(Debt assumption) 등의 금융지원은 GDP 대비 10.2%(1,660억 달러)로 높았다. OECD 36개 국가 가운데 9번째로 높은 수준이다.

한국은 전체 재정지출 규모가 OECD 국가 중에서도 낮으며, 특히 보건분야의 재정지출은 OECD 36개 국가 중에서 31위로, OECD 평균(0.97%)의 1/3 수준으로 취약하지만, 금융지원은 10위로 높은 수준을 나타내고 있다. G20 국가 중에서 보건지출은 영국 5.3%, 캐나다 2.4% 순으로 가장 높았고, 한국은 터키와 아르헨티나와 같은 0.3%, 한국보다

53) 70여개 자선단체로 구성된 '피플스 백신 얼라이언스(PVA)'는 2021년 7월 공개한 보고서에서 대형 제약사들이 코로나 백신을 독점하지 않는다면 백신 접종 비용은 지금보다 5배 더 저렴해질 것이라고 밝혔다(경향신문, 2021. 8).

낮은 국가는 인도와 멕시코(0.2%), 중국(0.1%) 순이다. 반면, 유동성 확보 등을 위한 금융지원은 GDP 대비 10.2%로 OECD 평균(35개국, 한국 제외) 8.2%, 전 세계 189개국 평균 6.1%보다 훨씬 높다. 순위로 따진다면, 전 세계 110개국 가운데 12위, OECD 36개국 가운데 9위다.

〈표 6-8〉 한국의 GDP 대비 총 추가지출, 보건 및 금융지원 순위 비교

	총 추가 재정지출		금융지원
		보건분야	
G20 국가 중	공동 15 / 20개국	공동 15 / 20개국	7 / 20개국
OECD 국가 중	공동 32 / 36개국	공동 30 / 36개국	9 / 36개국
전 세계 국가 중	공동 82 / 180개국	공동 111 / 167개국	12 / 110개국

* 전 세계 국가는 자료가 있는 국가만을 대상으로 비교. 이재훈(2021)에서 재인용

Ⅲ. 대안 방향 : ‘공영화’와 ‘민주적 소유’

1. 공영화 : 공공소유의 다양성

서비스 공급유형은 서비스 제공의 공급 주체가 누구인지 뿐 아니라, 재원 및 규제에 대한 결정권을 누가 갖는지 또한 중요하다. Barr(2004)는 공급 주체와 규제, 재원이라는 3가지 기준에 따라 공공과 시장의 역할을 순수 사적부문에서 순수 공공부문까지 8가지 영역으로 세분화했다.

〈표 6-9〉 공 · 사적 공급 유형 분류

<table>
<tr><th rowspan="2">공급형태</th><th rowspan="2">생산</th><th colspan="2">규제</th><th rowspan="2">재원</th></tr>
<tr><th>총생산 결정</th><th>개별소비 결정</th></tr>
<tr><td>① 순수 사적</td><td colspan="2">PRIVATE</td><td colspan="2">PRIVATE</td></tr>
<tr><td>② 사적시장 + 정부재정</td><td colspan="2">Private</td><td>Private</td><td>Public</td></tr>
<tr><td>③ 사적시장 + 규제
a) 개별소비 규제</td><td colspan="2">Private</td><td>Public</td><td>Private</td></tr>
<tr><td>b) 전체공급 규제</td><td>Private</td><td>Public</td><td colspan="2">Private</td></tr>
<tr><td>④ 사적 공급, 국가 규제와 재원
a) 전적으로 사적공급</td><td colspan="2">Private</td><td colspan="2">Public</td></tr>
<tr><td>b) 정부에 의해 총공급 결정</td><td>Private</td><td>Public</td><td colspan="2">Public</td></tr>
<tr><td>⑤ 공공 생산, 사적 배분과 재원
a) 사적소요에 의해 총 공급 결정</td><td>Public</td><td>Private</td><td colspan="2">Private</td></tr>
<tr><td>b) 전적으로 공공에 공급</td><td colspan="2">Public</td><td colspan="2">Private</td></tr>
<tr><td>⑥ 공공 생산, 사적 재원</td><td colspan="2">Public</td><td>Public</td><td>Private</td></tr>
<tr><td>⑦ 공공 생산 및 재원, 사적소비결정</td><td colspan="2">Public</td><td>Private</td><td>Public</td></tr>
<tr><td>⑧ 순수 공공</td><td colspan="2">PUBLIC</td><td colspan="2">PUBLIC</td></tr>
</table>

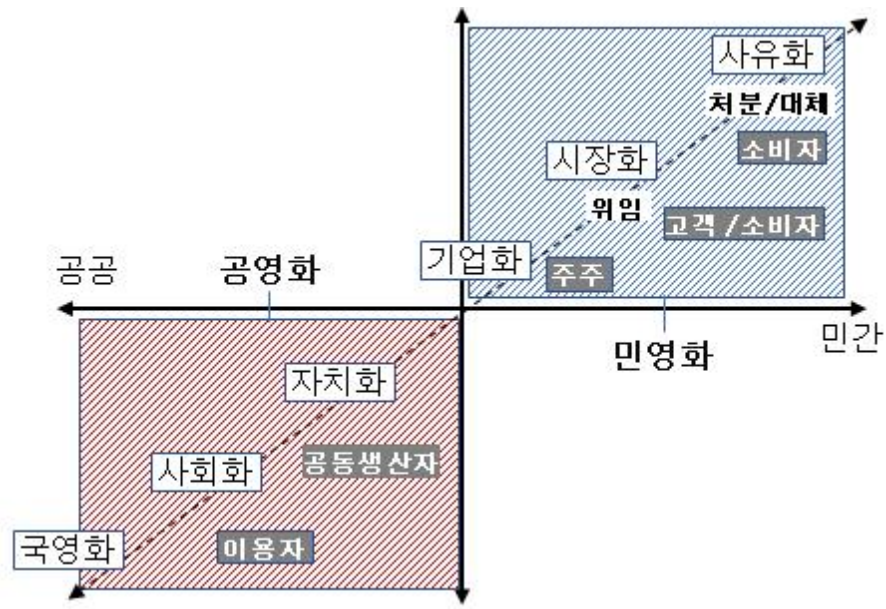
* 자료: Nilcolas Barr(2004: 73~74)에서 예시 생략.

이론상으로 존재하는 이러한 서비스 공급유형과 소유구조는 실제 정적이 아니라 동적인 특성을 띄는데, 아래 [그림 6-8]에서 이를 도식화해 정리했다. 이러한 개념들은 명확하게 합의된 것이 있는 게 아니라, 사용하는 사람마다 다르고, 때로는 논쟁적이기도 하다. 특히 이러한 개념들의 의미나 관계는 여전히 모호하거나 중복되는 측면이 있기도 하다. 이 글은 이론적인 개념을 정리하거나 분석하는 게 목적은 아니기 때문에, 글의 내용과 의미전달을 위해 주요 개념과 관계에 대해 간략히 정리했다.

서비스 공급의 소유구조에 따라 크게 공공소유(public ownership)와 사적 소유(private ownership)로 나누고, 소유구조의 전환 과정 역시 크

게 '공영화'(공공소유로 전환)와 민영화(사적 소유로 전환)로 구분한다.

[그림 6-8] 공영화와 민영화 개념도



* Manto Kampropoulou(2021)의 내용을 참고해 수정 보완.

먼저 공영화는 국영화(nationalization), 사회화(socialization) 그리고 자치화(municipalization) 등을 포함한다. 국영화는 국가 소유[54], 자치화는 광역이나 더 작은 단위인 기초지자체의 소유, 그리고 사회화는 국가나 지자체 소유 이외에도, 생산자 또는 소비자 협동조합이나 공제조합, 또는 노동자 자주 관리 등 직접적인 생산 주체로 참여하는 것까지 포함된다. 공영화는 이러한 다양한 형태의 공공소유(public ownership)를 포

54) 국가가 소유하는 국영기업(또는 국유기업) 내에서도 국가의 지분이나 목적, 관리 감독 등에 따라 다양한 형태의 유형으로 분류될 수 있다.

괄하는 의미로 사용될 수 있다. 직접제공(in-house)이나 인소싱과 같은 서비스 직접 공급 방식 역시 이 내에서 설명될 수 있다.

공영화가 넓은 의미와 다양한 공공소유를 포괄한다고 했을 때, TNI(2020)에서 언급하고 있는 것처럼, 다양한 공공 주체(지자체와 지자체, 국가와 국가 등) 간의 공공-공공 파트너십(public-public) 또는 서비스의 공동소유나 공동생산의 공공-공유 파트너십(public-commons) 등 다양한 대안적 소유 형태까지 확장될 수 있다. 하지만 일부에서 제3섹터 부문의 사회적 경제 주체(자선단체, 자원봉사단체, 지역단체, 사회적 기업, 사회적 협동조합, 자활기업 등 다양한 비정부조직이나 비영리조직 등)까지 포함하기도 하고, 심지어 Marjorie kelly(2019)와 같이 미국 모델에서 종업원주식신탁제도(ESOP)까지 포함하는 경우도 있다.[55] 국가마다 성격과 맥락은 다르고 별도의 논의가 필요하겠지만, 한국 현실에서 일종의 제3섹터형인 사회적 경제 단위까지 공공소유의 범주로 포괄하는 것은 이론적·실천적으로 혼란만 가중시킬 수 있다고 보여진다.

이와 반대로, 민영화는 기업화(corporation), 시장화, 사유화 등을 모두 포함하는데[56], 민영화와 사유화가 비슷한 개념으로 사용되기도 한다. 또는 민영화라는 단어가 갖는 비정치적 어감에 대한 문제의식이나 소유형태보다 소유 성격을 강조할 때, 사유화를 더 강조해 사용하기도 한다. 시장화(marketization)는 소유구조 자체가 변하지 않더라도, 일부에만 시장요소가 도입된 경우로 사용될 수 있다.

---

55) 중국의 공기업(공유제 경제)도 여러 단계의 개혁과정을 거쳐왔는데, 경제체제 개혁 차원에서 2014년부터 국영기업의 혼합소유제를 추진키로 결정했다. 혼합소유제는 국유자본, 집체자본, 비공유자본(민간자본)의 교차지분 보유를 허용하는 것이다(문익준 외 2014).

56) Manto Ampropoulou(2021)는 '기업화(corporation)' 다음으로, 시장화 대신 자유화(liberalization)와 '책임운영 기관화(Agencification)'를 포함했다.

민영화 역시 공영화와 마찬가지로 다양한 형태를 보인다. 전통적으로, 민간위탁, 외주화(out-sourcing), 프랜차이즈(Franchise), 보조금, 바우처(voucher) 등을 포함하는 위임(delegation) 형태와 유상 또는 무상으로 민간에게 판매나 이전 또는 해산(청산) 등을 포함하는 처분(divestment) 형태, 그리고 민간이 공공을 대신하는 대체(displacement) 등이 포함된다(Savas, 2000:125-138). 그리고 광범위한 의미의 다양한 민영화 형태는 공공자산매각(public asset sale), 경쟁입찰(competitive tenders), 민간투자개발사업(PFI), 민관파트너십(Public-Private Partnerships) 등으로도 나타난다.

공공소유의 다양한 형태는 소유 주체에 대한 개념상의 논의만은 아니다. 아래 〈표〉에서 보듯이 Cumber(2020)는 실제 달성하고자 하는 목표별로 어떤 공공소유 형태를 지니는가에 따라 효과성은 다르게 나타난다고 말한다. 즉, 공공서비스의 특성과 목표에 따라 그에 적합한(효과적인) 공공소유 형태가 존재한다. 예컨대, 발전, 가스, 통신, 항공, 조선, 자동차 등 국가의 전략적인 기간산업이나 경제부문에 대해 공공통제를 확보하려는 경우 또는 국가 전체 차원에서 분배 정의를 달성하기 위한 경우, 그리고 기후위기 등과 같은 에너지 전환의 경우는 '완전 국가소유(FSO)' 즉 국영화 방식이 가장 효과적이다. 또한, 지역주민과 접촉도가 높고, 지역 차원의 의사결정이 이뤄지는 것이 바람직한 경우는 LMO(기초지자체)가 가장 효과적인데, 돌봄서비스 등이 이에 해당될 수 있을 것이다. 구성원의 민주적 참여와 의사결정이 가장 중요한 목표일 때는 생산자·소비자 협동조합 방식이 효과적이다.

〈표 6-10〉 목표달성 측면에서 공공소유 형태에 따른 효과 평가

소유 형태	목표 및 효과				
	전략적 경제 부문에 대한 공공통제 확보	의사결정에 대한 지역사회 통제	분배정의 달성(국가/지역 내 평등하고 공정한 제공)	지속 가능한 환경 및 기후위기 대응	의사결정 참여
FSO	++	--	++	++	-
RSO	+	+	+	++	+
PSO	+	--	+	+	-
LMO	+	++	+	++	+
PC	=	+	--	=	++
CC	--	+	+	=	++
EO	--	+	--	=	++

* FSO(완전 국가소유), RSO(광역지자체 소유), PSO(부분적 국가소유), LMO(기초지자체 소유), PC(생산자협동조합), CC(소비자협동조합) EO(직원 소유)
* 자료 : Cumbers(2012, 2020)에서 재정리.

즉, 공공서비스의 소유 주체는 공공의 범위 내에서도 다양한 형태로 나타날 수 있으며, 중요한 것은 서비스의 목표와 특성에 맞게 가장 적합한 방식의 공공소유 형태로 운영하는 것이다. 그런 의미에서 '공영화'라는 용어는 실천적·정책적 차원에서 다양한 층위를 갖는 공공서비스의 대안 운동과 요구를 위해서도 적합하다고 볼 수 있다. 공영화가 사회의 집단적 공동 목표와 권리를 보장하는 것이라고 한다면, 민영화는 개별적이고 사적인 이익을 보장하는 것이라는 점에서 기본적인 차이가 나타나는데, 이는 불평등 해소를 재분배의 효과성이라는 측면에서 고민해볼 때도 의미가 있다.

[그림 6-8]에서 중요한 점은 Kampropoulou(2021)가 소유 형태의 변화만을 이야기하는 것이 아니라, 이에 따라 시민의 역할과 관계, 그리고

권리가 다르게 나타난다는 점을 언급하는 점이다. 즉, 공공소유에서 시민은 이용자 또는 공동생산자의 지위를 차지하지만, 민영화에서는 주주, 고객 그리고 시장에서 상업적 교환관계를 갖는 소비자가 된다. 이는 곧 소유 형태에 따른 지배구조와 연관된다.

〈표 6-11〉 소유 형태에 따른 시민과의 관계 형태

구분	국가(정부)	국영기업	공익	시민역할	시민의 권리	시민-국영기업 관계
국유화	소유	공공/국가	집단적	이용자 /시민	사회적 /정치적	간접적 (정부 매개)
사회화	공공/사회	공공/사회	집단적	시민/이용자 공동생산자	사회적 /정치적	정치적 /사회적
기업화	다수 또는 소수 주주	대중/혼합	집단적/ 개별적	이용자 /고객/주주	사회적 /사적	정치적 /상업적
사유화	규제자	혼합/민간	개별적	소비자	사적	상업적 /교환
자유화 (경쟁도입)	주주 /규제자	시장	개별적	고객/소비자 /공동생산자	사적	상업적 /교환

자료 : Manto Lampropoulou(2020 : 490)

2. 민주적 소유

이 글이 공공소유에서 '공영화'를 강조하는 것은 기존 '국유화'나 '사회화'가 갖는 정치적 편견이나 유산에 대한 전술적 회피가 아니고, 사회변혁의 잠재력을 소유구조와 연결하면서 자본주의 체제를 넘어 사고하는 대안적 상에 대한 전략적 거부 역시 아니다. 중요한 것은 '공영화'의 의미가 단순히 소유구조의 전환 자체가 아니라, 공공성을 포함하는 '민주적 통제'(democratic control)의 가능성을 내재하고 있다고 보기 때문

이다. 공공서비스의 '민주적 소유'는 곧 서비스를 이용하는 당사자와 제공하는 노동자가 계획, 예산, 집행, 평가 등 운영의 전반적 과정에 공동으로 참여해 의사결정할 수 있는 권한과 통제권을 부여하는 것이다. 즉 소유구조만이 아니라, 지배구조 역시 중요한 것이다.

공공소유 자체가 공공성을 담보하는 것은 아니다. 오늘날 국영기업은 훨씬 더 시장 지향성이 강하다. Maddalena Sorrentino(2020)는 이탈리아의 10개 국영기업(에너지, 철도, 제조업, 방송, 우편서비스, 가스 네트워크, 극소전자공학 등) 사례를 들면서, 어느 기업의 정관에도 공공의 목표와 가치를 언급하고 있지 않으며, 일부 자발적으로 보편적 서비스 제공을 언급하고는 있지만, 국영기업의 뚜렷한 특징은 아니라고 말한다. 한국 역시 최근 LH 사태에서 볼 수 있듯이, 공공이 소유하고 있다고 하더라도 운영상 많은 문제가 나타나거나, 애초 기관의 설립 취지나 사회적 가치, 또는 이용자의 집단적 이해와 반하는 형태로 운영될 수 있다. 공공소유는 내부적인 책임성 의무(accountability obligation)뿐 아니라 이해관계가 갖는 다양한 외부 이해당사자에 대한 사회적 책임 의무가 있다(Dorothea Greiling and Christina Schafter 2020).

Andrew Cumbers(2012; 2020)와 McDonald(2020)는 전후 자본주의 국가들이 추진한 국유화 사업은 사회개혁이 아니라 기간산업에 대한 통제와 개입을 통해 경제의 규모를 확보하고 경제의 근대화를 추진할 수 있는 기반을 구축하기 위한 것이라고 비판한다. 또한, 사회주의권의 공기업들 역시 노동자에 대한 자본의 착취를 국가자본주의 엘리트에 의한 착취로 대체했다고 비판한다. Cumbers는 "전반적으로 과도하게 중앙집권화되었고 관료적이었으며 민주적 참여가 부재했기 때문에 진정한 경제 민주주의를 실현할 수 없었다."라고 말하면서, 사업장에서부터 거시경제 수준까지 노동자와 이용자(시민)의 참여를 보장하는 민주적 지배구

조를 구축하는 것이 중요하다고 강조한다. 김철(2021)은 공공부문을 민주적으로 재편하는 과제들이 국가와 자본에 의한 감시통제 강화, 관료화로 이어지는 것이 아니라, 사회정의와 민주주의, 노동자·민중의 참여와 통제강화로 이어지도록 하는 담론과 내용 마련이 절실하다고 말한다.

그렇다면, 공공소유에서 민주적 지배구조는 어떻게 구현할 수 있을까. 이승철(2021) 역시, 관료주의와 비효율성, 기득권, 부패, 권위주의적 지배에 포획될 수 있는 위험성을 경계하면서, 공공성이 강화된 공공서비스를 구축하는 과정은 지역사회가 민주적 의사결정에 직간접적으로 참여할 수 있는 새로운 운영 형태를 제안한다. 그리고 이를 위해 △민주적 통제의 확립(강화된 책임성-투명성 메커니즘과 정보공개, 참여적 거버넌스의 확립 등) △노동자-시민사회 참여 △공공-공공 협력의 증진(공공사업자 사이의 지역적-국가적-국제적 협력) 등이 필요하다고 강조한다.

We Own It(2020) 역시 유사하게, 공공서비스 이용자가 제도적으로 참여할 수 있는 조직을 만들어 예산과 사업, 주요 의사결정 등 서비스 전반에 대한 과정에 노조(노동자)와 시민사회의 능동적인 참여를 보장해야 한다는 점을 강조한다. 그리고 모든 정보를 대중에게 투명하게 공개하고, 공공부문 간 협력과 모범을 공유, 확산하고, 공공소유를 총괄하고 발전시킬 수 있는 정부조직(공공소유청, Office of Public Ownership)도 필요하다고 말한다. 그리고 공공의 목표를 달성하기 위해 아래 〈표〉에 담고 있는 공적 책무를 가져야 한다.

〈표 6-12〉 공공소유 기업이 수행해야 할 공적 임무

• 경제를 탈탄소화해야 할 임무 • 모두가 공공서비스에 접근할 수 있도록 하여 모든 사람을 위한 평등과 손쉬운 이용할 수 있도록 보장할 임무 • 공공서비스와 공공적 공간을 포함하는 지역적 프로젝트와 사업을 격려하고 가능하게 하게 위하여 지역사회와 긴밀히 협력할 임무 • 공공적 자산과 토지를 관리하고 보호할 임무: 어떤 공공부문 자산도 동일한 가치의 자산을 구매하기 위한 목적이 아니라면 매각될 수 없다. • 새로운 기술을 둘러싼 공익적 목표와 계획에 관한 투명성과 토론을 가능하게 하여 공공적 감독을 극대화할 임무: 이것은 모든 정보를 대중이 손쉽게 입수할 수 있도록 해야 할 임무, 즉 '정보극대화'(infomax) 임무를 포함한다.

* 자료 : We Own It(2020)

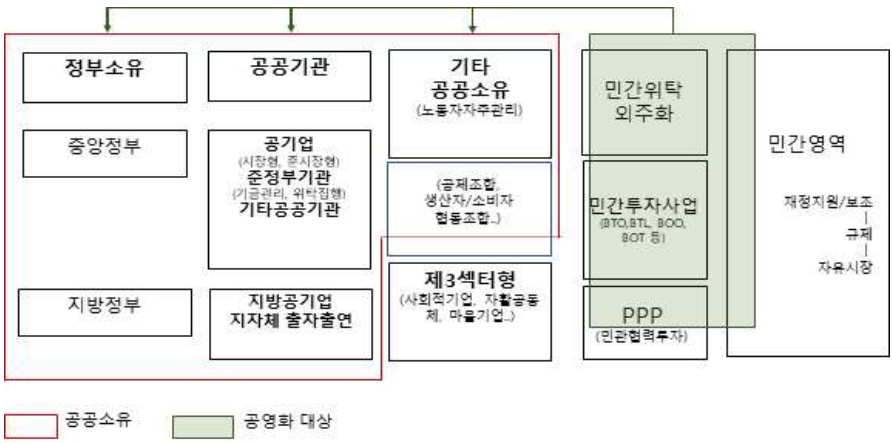
Ⅳ. 공공서비스 강화를 위한 과제

한국의 공공서비스 강화를 위해서는 다층적인 접근이 필요하다. 현재 공공기관을 공공의 목표를 위해 민주적으로 재편하는 한편, 민간위탁·외주화한 공공서비스를 다시 공적으로 전환하면서, 나아가 새로운 공공서비스를 더욱 확장해나가는 것이다.

먼저, 서비스의 목적과 중요성 등을 고려할 때 국가가 책임져야 하는 민간위탁 및 외주화하고 있는 시설 및 사무를 공영화하는 한편, 대규모로 진행되고 있는 민간투자사업은 공공투자사업으로 전환해야 한다. 그리고 취약한 공공의료 및 보육, 요양, 장애인 자립지원 등 돌봄 영역의 국가책임과 공공인프라를 강화해야 한다. 또한, 에너지, 교통 등 기후위기 대응 차원에서 정의로운 전환을 위한 핵심 산업에 대한 공공성을 강화하고, 나아가 국영화를 포함해, 주요 기간산업에 대해 민주적으로 통

제하는 방안들을 적극적으로 검토해 추진할 필요가 있다.

[그림 6-9] 한국의 공공부문과 공영화 대상 영역



1. 민간위탁의 재공영화

민간위탁은 “법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것”을 말한다[57]. 민간위탁 기준은 “단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등 국민의 권리 의무와 직접 관계되지 않는 사무”를 위탁할 수

57) 민간위탁에 관한 기본적인 법적 근거는 정부조직법 제6조(권한의 위임 또는 위탁)과 지방자치법 제104조(사무의 위임 등), 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 등에서 규정하고 있고, 구체적인 내용은 개별법령이나 규칙, 고시, 업무지침 등에 따라 시행되어 왔다.

있도록 하고 있다(규정 제11조).

그러나 기준이 모호하고 광범위하게 해석될 수 있을 뿐 아니라 개별 법령에 산재해 있다 보니, 국민의 권리 의무와 직접 관계되거나 민간위탁에 부적절한 사무까지 무분별하게 위탁되고 있다. 또한, 이해가 상충하는 수탁기관을 선정하기도 하고, 업무 수행과 예산집행이 부적절하거나 비효율적이며, 관리·감독도 복잡하거나 제대로 이뤄지지 않는 등 많은 문제가 발생해 왔다. 특히 수탁기관 노동자들은 국가가 필요한 사무를 수행하고 있음에도, 위탁 기간으로 고용이 불안정한 비정규직이고, 비용 절감과 이윤 극대화로 열악한 임금과 노동조건을 벗어나지 못하고 있다.

문재인 정부는 공공부문 비정규직 정규직 전환을 실태조사와 전환시기에 따라 3단계로 추진했는데, 민간위탁기관은 3단계에 포함했다.[58] 그러나 이후 '3단계 민간위탁정책 추진방향(2019년 2월 27일)'에서 민간위탁 사무의 직접 수행 또는 민간위탁 유지 여부에 대해서는 자율적으로 판단하도록 하면서, 사실상 방치했다. 그리고 기관 내 내부검토를 통해 민간위탁 노동자를 정규직으로 전환하는 것으로 결정하더라도, 직접 수행 방식이 직접고용 이외에도 자회사나 사회적 기업 등 다양한 형태가 가능하며, 예산 지원이 없이 수익창출형 민간위탁이나 중소기업을 육성하기 위해 민간위탁을 장려한 경우 역시 적용제외가 가능하도록 했다.

고용노동부의 전수 조사(2018)에 따른 한국의 민간위탁 현황을 살펴

58) '공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(2017.7.20.)'에 따르면 1단계는 기존 공공부문 실태조사 대상기관 852개소(중앙행정기관 48개소, 자치단체 245개소, 교육청 및 국공립 교육기관 76개소, 공공기관 336개소, 지방공기업 147개소)이며, 2단계로 자치단체출연출자기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사이고, 3단계가 민간위탁기관이다.

보면, 민간위탁 사무는 10,099개로, 수탁기관 노동자는 19만 5,736명, 예산은 7조 9,613억 규모다. 민간위탁 시설 및 사무 중 47.2%(4,769개)가 사회복지이며, 문화·체육·관광 9.2(926개), 보건 7.9%(799개), 환경 6.6%(672개), 일반공공행정 6.6%(668개), 교육 5.3%(534개), 공공질서 및 안전 4.2%(420개), 폐기물 2.7%(268개), 콜센터 0.6%(65) 등이다.

공공부문별로 민간위탁 시설 및 사무 현황을 보면, 지자체가 5,169개(시설 2,109개, 사무 3,060개)로 대부분을 차지하고 있으며, 생활폐기물과 소각시설, 하수도 시설, 재활용선별시설, 공원과 주차장, 도서관과 문화체육시설, 노인, 장애인, 청소년 복지시설 등 주민 생활과 밀접한 시설들이 포함돼 있다.

〈표 6-13〉 공공부문별 시설 및 사무의 민간위탁 현황(단위 : 개소, %)

구분	중앙행정기관		지자체		공공기관		교육기관		지방공기업	
시설 위탁	77	(12.6)	2,109	(40.8)	69	(14.9)	12	(9.2)	49	(57.6)
사무 위탁	536	(87.4)	3,060	(59.2)	395	(85.1)	118	(90.8)	36	(42.4)
합계	613	(100)	5,169	(100)	464	(100)	130	(100)	85	(100)

* 자료 : 고용노동부 전수조사 2018

〈표 6-14〉 한국의 민간위탁 현황(단위 : 억 원, %)

구분	사무 수		종사자 수		예산	
	건	%	명	%	억원	%
일반공공행정분야	668	6.6	20,820	10.6	4,465	5.6
공공질서 및 안전	420	4.2	3,168	1.6	878	1.1
교육	534	5.3	6,207	3.2	2,296	2.9
문화·체육·관광	926	9.2	10,955	5.6	7031	8.8
환경	672	6.6	14,466	7.4	14,328	18.0
사회복지	4,769	47.2	72,552	37.1	22,182	27.9
보건	799	7.9	16,464	8.4	2,202	2.8
농림	219	2.2	1,957	1.0	823	1.0
해양수산	74	0.7	730	0.4	527	0.6
교통 및 물류	281	2.8	7,060	3.6	4,272	5.4
지역개발	92	0.9	618	0.3	435	0.5
과학기술	29	0.3	177	0.1	112	0.1
산업통상·중소기업	226	2.2	6,731	3.4	5,777	7.3
국방	9	0.1	1,000	0.5	370	0.5
통일·외교	6	0.1	28	0.1	52	0.1
재정·세재·금융	10	0.1	8,081	4.1	177	0.2
통신	32	0.3	6,094	3.1	2,304	2.9
폐기물	268	2.7	13,894	7.1	9,857	12.4
콜센터	65	0.6	4,734	2.4	1,525	1.9
합계	10,099	100	195,736	100	79,613	100

* 자료 : 고용노동부 전수조사 2018

그동안 민간위탁의 문제에 대한 많은 이론적 연구와 경험적 증거(황혜신 2005, 김재훈 2005, 이철주·강영철 2007, 정철현·김정한 2007, 고재권·강병준 2016, 정흥준·노성철·김성훈 2018, 김철 외 2019)가 제시돼 왔다. 특히 2014년 세월호 해양재난 대응과정에서의 행정사무 민간위탁 문제, 태안화력발전소 하청 비정규노동자였던 故김용균씨 사망 사건에서 드러난 5개 발전사의 민간위탁 문제, 콜센터 비정규직 문제 등 많은 사고와 문제가 발생했다.[59)]

민간위탁에서 드러나는 주요 문제들은 외국의 사례와 거의 유사하다.

먼저 경쟁은 약하거나 사실상 부재해 독점형태로 운영되면서, 비용 절감 효과는 크지 않았고[60], 오히려 정부(위탁 예산)와 이용자(요금, 이용료 등)의 부담은 더 컸다. 민간위탁이 비용 절감이 아닌 비용 전가의 효과가 나타나는 것이다. 또한, 계약과정의 행정적 복잡함과 취약한 관리, 그리고 불안정하고 비효율적인 서비스 제공뿐 아니라, 비정규직 고용으로 임금과 노동조건이 열악해 만족도가 낮았고, 자연스레 서비스 수준도 낮았다. 같은 사무라고 하더라도, 공사나 공단이 직접고용형태인 지역도 있고, 민간위탁이나 용역형태도 있다.[61]

정부는 민간위탁 문제점을 해소하겠다며 2020년 6월 행정사무에 관한 민간위탁 법률안을 발의한 바 있다. 민간위탁 심의기구 구성 및 관리감독 권한 강화, 수탁기관 평가절차 마련 등을 포함하고 있지만, 정작 무분별한 민간위탁을 막거나, 재공영화하는 기준과 절차는 빠져있다.

현재 민간위탁의 적절성을 판단하고 재공영화할 수 있는 기준으로 참고할 수 있는 것은 대표적으로 '서울시 행정사무 민간위탁 조례'(2010년 제정)와 이은주 의원실이 발의한 '행정사무의 민간위탁에 관한 법률' 제정안(2021년 발의)이다. 모두 민간위탁의 적절성 기준으로 공공성을 포함해 나름의 객관적 근거와 기준을 제시하고 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있다.

---

59) 고재원·강병준(2016)은 2014년 서울지하철 추돌사고가 유지보수업무를 민간위탁으로 운영해 안전관리 문제가 발생했다고 지적한다.

60) 김재훈(2005)은 생활폐기물 수거의 민간위탁의 경우, 사실상 독점형태로 오히려 비용을 증가시켰으며, 이재훈(2021)은 건강보험 고객센터 12개가 24개월마다 위탁운영되고 있는데, 2006년부터 2020년까지 소수업체(대부분 자회사 또는 아웃소싱 업체)가 계속 또는 번갈아가며 위탁받아 운영해 민간위탁 효과라고 주장하는 경쟁은 없다고 비판했다.

61) 예컨대, 전2019년 기준 전국 생활폐기물수집운반 처리 미화노동자는 36,330명인데, 이 중 45.3%(16,452명)는 직접고용 형태로, 54.7%(19,878명)은 민간위탁이나 용역 형태로 고용돼 있다.

그러나 서울시 조례는 민간위탁의 적절성 판단 기준과 민간위탁 사무를 선정하는 '민간위탁 운영평가위원회'(총 15인)가 구성돼 있지만, 다양한 상충되는 기준이 병렬적으로 제시되면서 주민 생활과 밀접하거나 공공성이 높은 사무 역시 민간위탁될 수 있다. 조례 자체에서도 복지시설, 환경기초시설, 문화·체육·관광 및 공원시설, 시립병원, 보건·건강증진 시설, 산업지원, 직업훈련, 교통 관련 시설, 공무원 후생복지시설, 그 외 시장이 필요하다고 인정되는 사무 등 대부분의 사무 영역을 민간위탁 가능한 대상으로 포괄하고 있다(제6조).

이은주 의원이 발의한 개정안은 경제적 효율성에 대한 사항을 제외되고, 국민 생활의 밀접성과 기관 고유사무와의 연계성, 국민 생명, 신체의 안전성과 사무 수행상의 위험성 등이 추가되면서 상대적으로 민간위탁을 최소화할 수 있는 사항들이 포함돼 있다.

〈표 6-15〉 민간위탁 사무 기준 사례(서울시와 이은주 이원 개정안)

서울시 민간위탁 조례(2010년 제정)	이은주 의원 제정안(제11조)
① 다른 사무방식으로의 수행 가능성 ② 서비스 공급의 공공성 및 안정성 ③ 경제적 효율성 ④ 민간의 전문지식 및 기술 활용 가능성 ⑤ 성과 측정의 용이성 ⑥ 관리 및 운영의 투명성 ⑦ 민간의 서비스공급 시장여건 등	① 민간위탁이 다른 방식으로의 운영가능성 ② 서비스공급의 공공성 및 국민생활의 밀접성 ③ 기관 고유사무와의 연계성과 안정성 ④ 국민생명·신체의 안전성과 사무 수행상의 위험성 ⑤ 민간의 전문기술 및 기술활용의 불가피성 ⑥ 관리운영상의 투명성과 효율성 ⑦ 민간위탁하려는 사무와 관련한 민간시장의 경쟁성

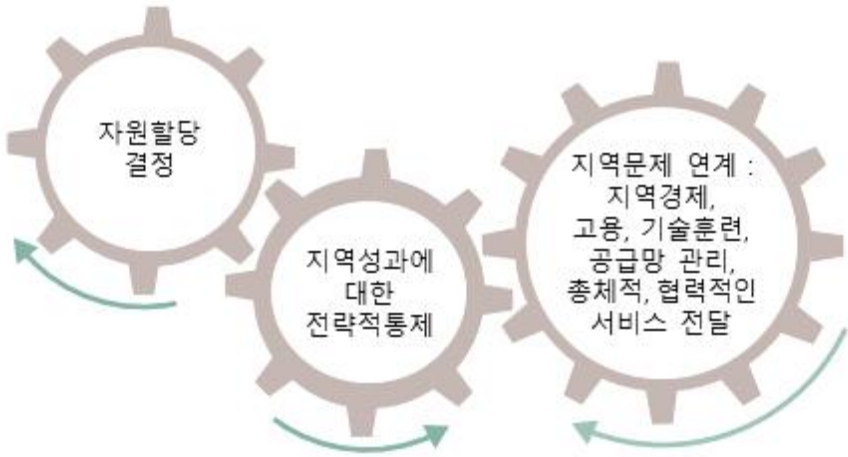
민간위탁은 국가가 책임지고 수행해야 하는 고유사무임을 고려해 지

자체를 포함한 공공부문 전체에서 원칙적으로 금지하고, 폐기물 수집운반 및 소각, 재활용, 하수도 시설 등은 모두 공영화(지자체 직접운영 및 직접고용)해야 한다. 이런 영역들은 이미 외국에서도 가장 먼저 재공영화되고 있기도 하다.

불가피하게 예외적으로 필요성과 적합성이 인정되는 경우는 법률에 근거해 제한적으로 위탁이 가능하도록 해야 한다. 이 경우에도 국가와 지자체는 수탁기관의 서비스 공급에 대한 관리·감독의 책임과 의무를 지니며, 투명하고 민주적인 의사결정을 위해 민간위탁과 관련한 주요 정책과 제도, 기본계획 등을 심의하는데 노조와 시민사회 참여를 보장해야 한다.

민간위탁을 재공영화하는 것은 생활에 필요한 서비스의 안정적이고 효과적인 제공을 위한 중요한 계기가 될 수 있다. 나아가 지방정부는 민간위탁의 재공영화(인소싱)를 통해 지역 내 필요한 자원할당을 결정하고, 성과에 대한 전략적 통제 또한 가능해진다. 그리고 이는 지역경제, 고용, 기술훈련, 공급망 관리, 총체적이고(holistic) 협력적인 서비스 전달 등 지역의 다양한 의제와 공공정책 목표를 연계해 풀어나갈 수 있게 된다(APSE 2019).

[그림 6-10] 재공영화가 지역 차원에 미치는 긍정적 영향력



* Association for Public Service Excellence (2019)

2. 보육, 요양, 의료 등 공공서비스 확충

보육, 요양, 의료 등에 대한 국가책임을 강화하고 공공인프라를 확충하는 것은 새로운 위기에 대응하고, 사회적 요구에 부응하기 위한 핵심 과제다. 이를 통해 소득수준을 높이면서 구매력을 향상하고, 1인당 보호 인원의 비중을 낮추고 서비스의 질을 높일 수 있다. 민간의 낭비적 비용을 통제하고 서비스 질 향상을 견인하는 효과(spill-over effect)뿐 아니라, 돌봄 노동자의 노동권과 서비스 이용자의 수급권을 동시에 보장하는 조건을 형성할 수 있다. 특히 사회적 위기 시기에는 이를 극복할 수 있는 회복력(resilience)을 제공해줄 수 있다. 다른 무엇보다 가장 중요한 것은 살아가는데 필요한 서비스에 대한 접근권을 보장할 수 있다는 점이다.

1) 국가책임 통합돌봄 : 공공주도 공급구조 + 지역중심 전달체계

우리나라 사회서비스는 80년대까지 민간에 의존한 생활시설에서 이후 8~90년대에는 비영리 민간위탁시설 중심으로 이뤄졌고, 2000년대 초반에는 영유아 보육, 장기요양, 장애인활동지원 등 돌봄서비스가 시장화 정책 차원에서 제도화됐다(김영종 2017; 양난주 2021). 양난주(2021)는 한국의 이러한 사회서비스 구조의 특성을 "상이한 공급유형이 누적되어 발전한 제도적 적층 구조"라고 말한다. 제도화 과정이 기존 돌봄에 대한 가부장적 잔재(성별 분업)와 함께, 민간중심의 공급구조와 시장 메커니즘 형태로 이뤄지면서, 돌봄노동과 서비스가 '젠더화된 돌봄(여성 전가형)'과 '상품화된 돌봄'이 결합한 성격을 지닌 것으로 풀이해 볼 수 있다.

특히 사회서비스가 제도화되기 시작한 노무현 정부 시기, 산업적 측면과 일자리의 양적 확대만을 강조하며, 사회서비스 시장을 통해 사회적 요구에 대응하면서, 돌봄서비스 영역은 민간공급 중심의 시장화 정책이 주류를 이루게 되면서, 결과적으로 저임금 노동의 양산, 서비스 질 저하, 불법·부당행위 성행, 서비스 공급 불균형 등 많은 문제가 나타났다.

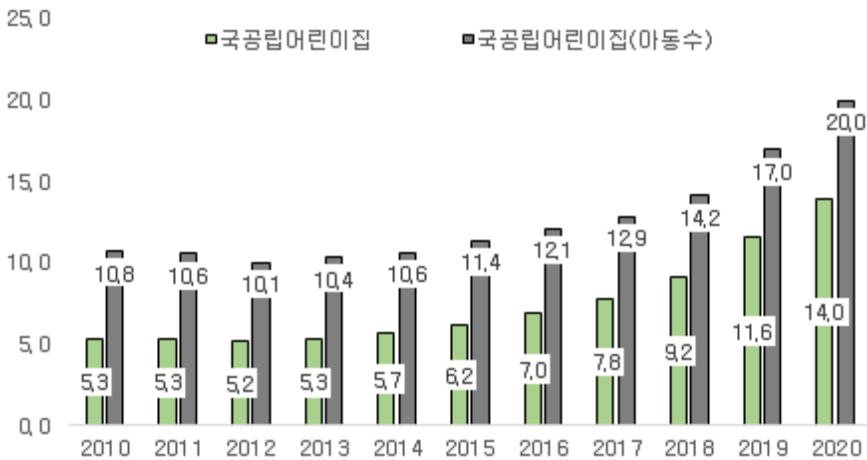
국공립어린이집은 4,958개소로 전체 어린이집의 14%이며 아동 수 기준 20% 수준이다(2020년 말 기준). 전체 124만 4,396명의 아동 가운데 25만 3,251명이 국공립어린이집을 다니고 있는 셈이다. 특히 국공립어린이집의 직영 비율은 약 5.8% 수준에 불과하다(2018년 기준). 문재인 정부 들어 국공립어린이집이 더욱 증가 추세를 보인 것은 사실이지만, 2022년 아동 수 기준 40% 달성 목표는 사실상 힘든 상태다.

노인장기요양기관은 더욱 심각하다. 저출생 추세에 따라 민간어린이집은 점차 축소하는 경향을 보이는 것과 달리,[62] 고령화 속도가 빨라지면

서 민간 노인장기요양기관은 더욱 늘어나고 있다. 2020년 말 기준, 개인이 운영하는 노인요양시설은 2010년 11,113개소에서 꾸준히 늘어나 10년 지난 2020년에는 약 2배에 가까운 21,158개로까지 늘어났다.

반면, 지자체가 운영하는 노인장기요양기관은 2019년 248개소보다 오히려 줄어든 244개소에 불과하다. 전체 기관 중에서 고작 1.2%밖에 되지 않는다. 이중 방문요양, 방문목욕, 방문간호 등 재가기관은 131개소, 노인요양시설 107개소, 노인요양공동생활가정 6개소 등이다. 인력 기준으로 살펴보면, 개인 시설에서 일하는 장기요양 인력은 22만 6,442명이고, 지자체에 속한 기관에서 일하는 인력은 1만 1,326명에 불과하다.

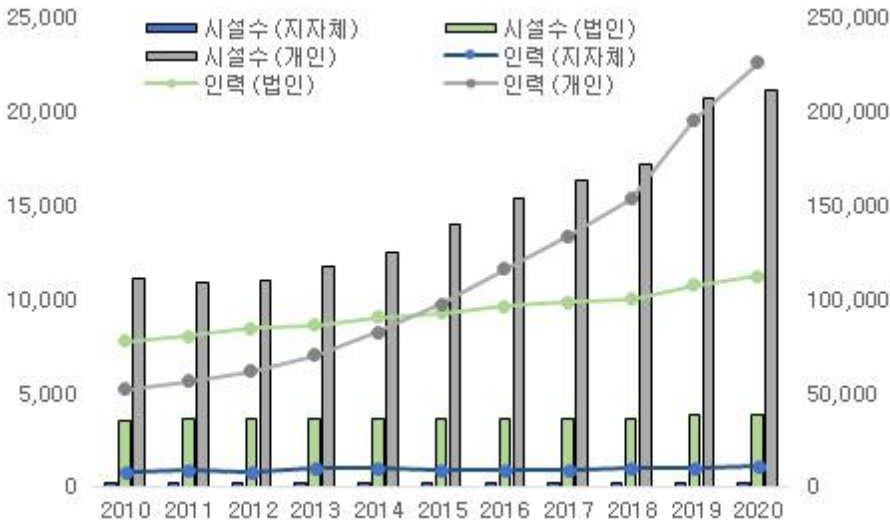
[그림 6-11] 전체 어린이집 중 국공립어린이집 및 아동 수 기준 비중(%)



* 자료 : 보건복지부, 2020년 보육통계(2021)에서 재정리

62) 민간어린이집은 2014년 14,822개소로 최고치를 달성했다가 이후 점차 감소하기 시작해 2019년 12,568개소, 2020년 11,510개소까지 줄어들었다(2020년 보육통계, 2021).

[그림 6-12] 설립구분별 노인장기요양기관 시설 및 인력 수(개소, 명)



* 자료 : 국민건강보험공단, 2020년 노인장기요양보험 통계연보(2021) 재정리

현재 사회서비스의 한계를 극복하기 위해서는 '돌봄'에 대한 사회적 의미와 가치에 대한 전면적인 재평가부터 필요하다. 그리고 돌봄 노동자의 노동권과 이용자의 수급권을 보장하기 위한 핵심적 과제는 돌봄 노동의 성격, 그리고 서비스 제공방식과 관계가 이뤄지는 구조 자체, 즉 공급구조와 전달구조를 개편하는 것이 중요하다. 이는 자연스레 국가와 공공의 책임과 역할의 강화를 요구한다.

(1) 공공주도의 공급구조 개편 : 전략적 거점으로서의 사회서비스원

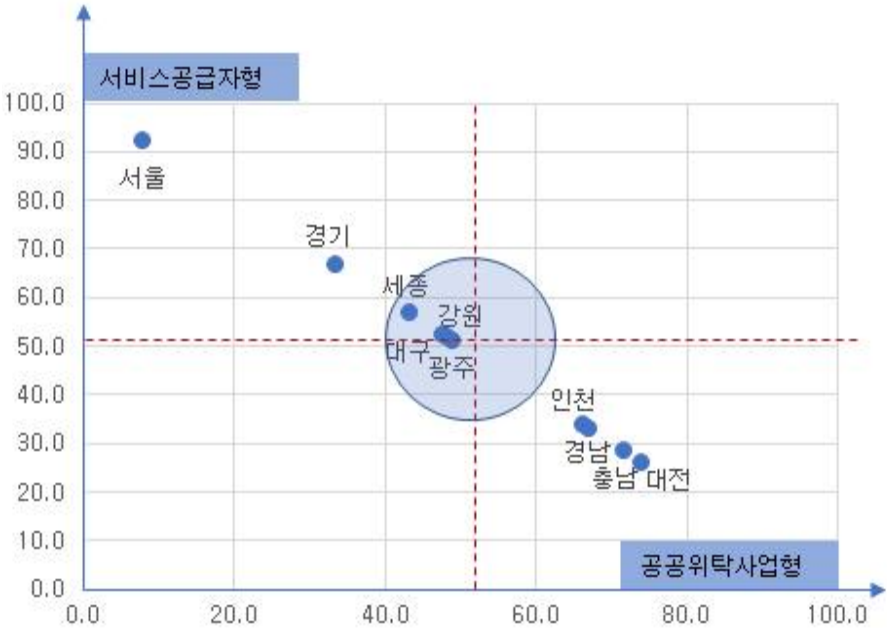
먼저, 공급구조 개편에서의 핵심은 공공인프라 확충을 통해 인력과 서비스의 질적 수준을 높여내면서 민간시장을 견인해나가는 것이다. 이를 위해 사회서비스원을 중요한 전략적 거점으로 삼을 필요가 있다. 사회서

비스원은 사회서비스 제공기관을 전국 시·도 광역자치단체가 직접 운영하고, 사회서비스 노동자를 직접 고용하기 위해 설립된 기관이다. 2019년 시범사업을 시작으로 현재 12개 사회서비스원이 설립돼 있는데, 2022년까지 전국 17개 시도에 모두 설립될 예정이다.

현재 사업을 진행하고 있는 10개 사회서비스원 기준으로, 전체 직영 시설은 종합재가센터 29개소, 소속 국공립시설 68개소, 공공수탁 51개 등 전체 148개의 시설 및 사무를 운영하고 있다. 본부인력을 제외하고 소속시설에 총 고용된 인력은 2,763명이며, 이중 종합재가센터 670명, 국공립어린이집 449명, 노인돌봄시설 115명, 다함께돌봄센터 47명, 기타 시설 291명이며, 공공수탁은 1.101명이다(박용석·이재훈·윤정향 2021).

설립 초기에만 해도 2022년까지 "신축되는 국·공립어린이집과 공립형 장기요양기관 등 800여 개의 국·공립시설과 135개소의 종합재가센터를 운영하고, 최대 6만 3,000명의 서비스 제공인력 고용을 목표로 할 계획"(보건복지부, 2019)이라는 야심찬 포부와는 달리, 제도적·재정적 한계뿐 아니라 민간 등 기득권의 반발과 지역의 보수정치 등 다양한 이유로 애초 기대치에 못 미치고 있다.

[그림 6-13] 인력 비중 기준 사회서비스원 유형 분류(단위 : 원)



* 자료 : 이재훈(2021) 각 시·도사회서비스원 내 전체 인력대비 종합재가센터와 국공립시설 인력, 그리고 공공위탁사업과 본부 관리직 인력의 비중으로 작성한 것임.

더 큰 우려는 단지 속도만 늦는 것이 아니라, 목표와 방향 자체가 흔들리고 있다는 점에 있다. 애초의 목표인 사회서비스의 공적 공급자의 역할에서 벗어나, 민간이 기피하는 대상과 도서벽지를 중심으로 제한적인 역할만 수행하면서, 공공위탁 사업형이나 심지어 민간지원형(재무·회계·법무·노무 등에 관한 각종 컨설팅, 인력 및 교육지원 등)에만 머무르는 것 아닌지 우려되는 상황이다[63].

63) 서울은 전체 인력 중에서 서비스제공인력이 압도적으로 높고, 공공센터와 사무수탁은 전혀 없는 전형적인 서비스공급자형이다. 경기도 공공센터와 사무수탁 비중이 서울보다 높긴 하지만, 서비스공급자형에 가깝다. 반면, 대전, 충남, 경남, 인천은 서비스공급보다 공공위탁 등의 비중이 더 높은 공공위탁사업형이다. 세종, 대구, 강원, 광주는 전체 평

사회서비스원에 소속된 국공립어린이집은 28개소이고(신규 19개소), 노인요양시설은 노인데이케어센터까지 포함하면 3개가 전부이다. 보건복지부가 시범사업을 시행하면서, “공공 서비스 욕구 및 국민 체감도가 높은 어린이집과 요양시설은 반드시 포함”(2019) 하도록 강조했던 것과 비교하면, 매우 낮은 수준이다. 시범사업 당시 제시됐던 신규 설립된 국공립시설의 우선위탁 규정이 법 제정 과정에서 제외됐고, 실제 현장에서도 민간의 반발이 매우 컸다[64].

이미 돌봄 시장 내에서 강력한 시장력(market force)을 구축하고 있는 상황에서 민간의 저항을 우회하려 한다면, 돌봄 영역의 공공서비스 강화는 한발도 전진할 수 없다. 사회서비스원을 중심으로 공공인프라를 확충하고 민간과의 경쟁을 통해 서비스 질 강화를 유도하면서, 표준적인 지침을 마련해 민간까지 확대 적용하되, 인력과 서비스 운용 등에서 일정 기준에 미달하는 경우엔 강력한 퇴출구조를 마련해야 한다. 이것이 과당경쟁으로 불법과 편법이 난무한 현재의 돌봄구조를 개편하면서 질 높은 서비스를 통해 돌봄에 대한 필요권리를 보장할 수 있어야 한다. 돌봄이 성평등과 권리에 기반한 “고진로” 전략(ILO 2018, 양난주 2021)을 달성하기 위해서는 우선적으로 사회서비스원을 중심으로 돌봄의 공급구조를 공공주도로 전환해야 한다. 아래 〈표〉는 이를 위해 필요한 우선 과제를 정리한 것이다.

균치에 가깝우며, 향후 사업추진에 따라 지배적인 사업유형이 드러날 것으로 보인다(이재훈 2021).

64) 이러한 민간의 반발은 2017년 7월 국정기획자문위원회가 사회서비스공단 추진계획을 발표하면서부터 시작됐다.유아보육 관련 12개 학회와 한국민간어린이집연합회 등 51개 단체는 반대성명을 발표했고, 한국어린이집총연합회는 사회서비스공단에 반대하기 위한 ‘특별위원회’까지 구성했다. 민간장기요양기관총연합회 또한 “필사즉생의 각오로 반대할 것”이라고 밝혔다. 당시 자유한국당 국회의원들 역시 사회서비스공단이 “민간 복지서비스 시장의 질서와 기능을 훼손시킬 수 있다”며반대하고 나섰다(이재훈 2018).

〈표 6-16〉 사회서비스원을 중심으로 공급구조 개편을 위한 과제

과제	내용
법 개정 및 재정지원	○ 신규 설립 국공립어린이집, 장기요양기관 등 사회서비스원 우선 위탁(법 11조 개정) ○ 특별한 사유가 없는 한, 기존 민간 또는 공공위탁 시설 계약기간 만료시, 사회서비스원 소속시설로 전환 ○ 사회서비스 공공인프라 확충 및 운영을 위한 재정지원 확대
사회서비스원 소속 종합재가센터 확충	○ 최소 시군구 단위 1개소 이상 종합재가센터 확충 - 거점 역할 수행. 지역특성에 맞게 종합재가센터 추가설치 - 지역의 다수 돌봄서비스에 대한 통합·연계 제공 역할 ○ 장애인활동지원까지 포함하는 확대형을 중심으로 재편
8시간 정규직 월급제 인력 운영	○ 정규직(8시간) 월급제를 최소 50%에서 점차 확대. - 팀제 운영방식 및 다인 서비스 등 효율적 인력운용 방안강구 ○ 서비스 제공인력에 대한 표준적인 임금 및 직무, 직급체계 및 보상시스템 체계화. ○ 표준운영지침 마련해(복지부) 민간에도 적용 확대.
공공수탁	○ 사회서비스와 연관된 시설과 사무를 중심으로 우선위탁에 포함 - 노인맞춤돌봄, 가사간병방문지원사업, 장애인활동지원, 긴급돌봄 등 고유사업으로 종합재가센터에 통합 제공(바우처 사업 재편). - 정규직 인력풀 내에서 서비스 제공 ○ 연관성이 낮은 사무는 지역 내 유관기관으로 공공수탁.
지역사회 통합돌봄과의 연계와 역할	○ 지역사회 통합돌봄 체계 내 명확한 역할설정 및 협력적 관계 - 기초지자체를 중심으로 사업집행(지자체의 욕구파악, 사례관리 및 서비스 매칭, 지역자원활용 및 평가 등) - 중앙정부와 광역시도는 운영 전반을 감독, 평가하고 지원.
민주적 거버넌스 구축	○ 노동이사제 도입 및 운영위원회에 노조(노동자) 대표 참여 - 사회서비스 제공이 핵심적인 역할임을 고려할 때, 현장의 서비스 전달과정에서 나타나는 요구반영 및 문제 개선 등 - '인권경영이행규칙'(광주시사회서비스원) 참고.

(2) 지역 중심의 통합 전달체계 개편

'공공주도의 공급구조 개편'이라는 과제는 이용자 입장에서 보편적이고 통합적인 서비스 접근권의 보장, 즉 전달체계 개편이라는 과제와 맞물릴 수밖에 없다. 공급 측면만 강조하다보면, 자칫 복잡하거나 관료적

인 문제가 발생해 서비스 요구에 제대로 부응하지 못할 수 있기 때문이다. 지금도 분절적이고 파편화돼 있는 다양한 서비스들이 다양한 민·관 기관들을 통해 개별적이고 비효율적으로 제공되고 있다보니, 이용자 입장에서는 서비스에 대한 접근에 상당한 제한을 받을 수밖에 없다.

김진석(2021)은 이러한 사회서비스 전달체계 개편의 주요 요소로 지방분권, 공공 책임성, 지역사회 기반, 보편적 이용자 권리보장, 이용자 중심 통합적 접근을 강조하면서, 모든 주민이 서비스의 혜택을 누릴 수 있도록 이용자, 서비스, 인력과 조직, 재정, 성과관리와 거버넌스 등을 고려한 전달체계 개편이 필요하다고 강조한다.

실제 서비스 제공과 이용이 이뤄지는 공간은 '지역'이라는 생활공간이 중심일 수밖에 없고, 이용자가 서비스를 적절하고 충분하게 이용할 수 있는 권리를 제대로 보장하기 위해서는 지자체와 공공이 서비스 전달의 중추적인 역할을 수행할 수밖에 없다. 다양한 서비스를 어떻게 통합적으로 제공할 것인가에 대한 문제는 기존 서비스 제공 조직들과 재원의 통합적 재편까지 포함된다.

중요한 점은 공공주도의 공급구조 개편과 지역 중심의 전달체계 개편 과제는 각기 개별적으로 접근해서는 한계적이며[65], 중앙 정부와 지자체의 명확한 역할 설정과 협력, 그리고 책임이 전제되어야 한다는 것이다.

2) 공공의료와 인력 확충

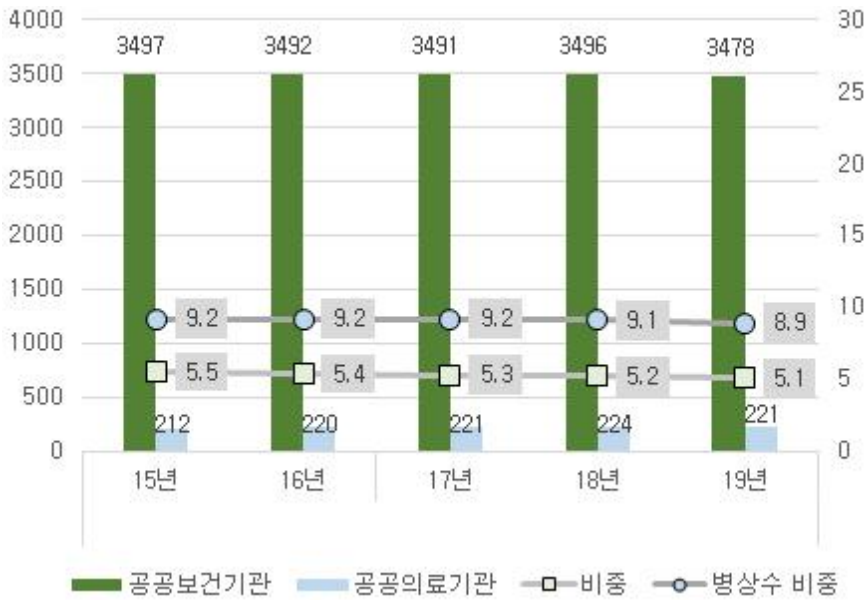
공공보건기관(보건소, 보건지소, 보건진료소)은 2016년 3,492개소에서 2019년 3,478개소로 오히려 14개소가 줄어들었다. 공공의료기관 역시

65) 정부의 '지역사회 통합돌봄'에는 공급주체로 '사회적 경제' 단위만을 강조하고 있다.

2016년 220개소에서 2019년 221개소로 하나만 늘었을 뿐이다. 반면, 민간의료기관은 꾸준히 확대됨에 따라, 전체 공공의료기관이 차지하는 비중은 2016년 기준 5.4%에서 5.1%로 줄어들었다. 전체 병상 수에서 차지하는 비중 역시 9.2%에서 8.9%로 낮아졌다.

[그림 6-14] 공공의료 기관 수와 병상 수 및 전체 의료기관 비중

(개소, %)

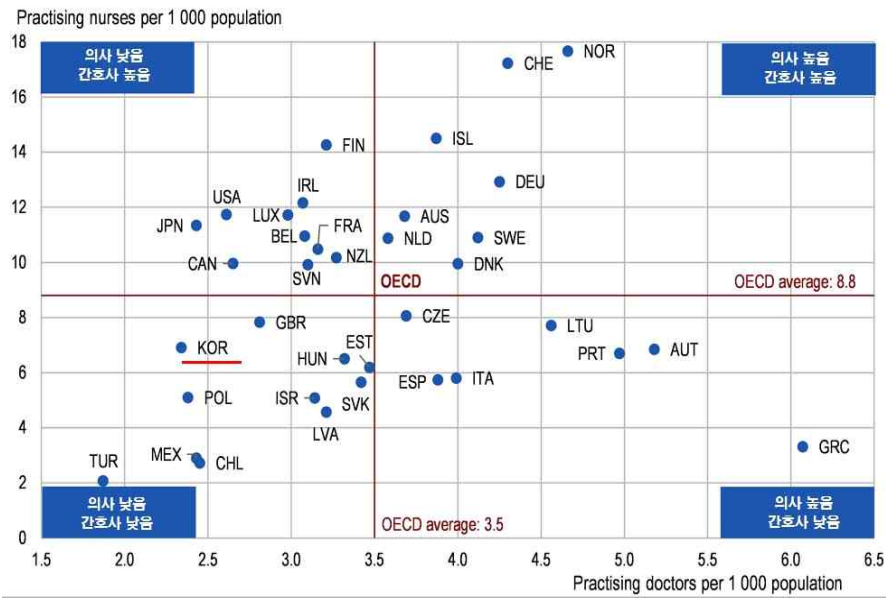


* 자료 : 보건복지부, 출처: 건강보험심평원, 보건복지부 건강정책과(공공보건기관), 보건복지부 공공의료과(공공의료기관), 남인순 의원실 보도자료(2020. 11. 4)

지난 정부의 '제2차 공공보건의료 기본계획'에는 "민간 위주의 의료공급에 따라 공공보건의료 제공 기반이 취약하고 필수의료 부족 등으로 공공성이 저하"되어 있으며, "지역 간 의료공급 이용 불균형의 문제가 계속되고 있다"라고 지적하고 있다. 그러나 공공의료 신축은 단 3개소만

계획에 포함됐고, 심지어 계획대로 하더라도 2025년 공공의료 비중은 여전히 9.6%밖에 되지 않는다(좋은공공병원만들기운동본부 2021; 현지현 2021).

[그림 6-15] OECD 국가의 의사 및 간호사 수 비교(인구 천 명당)



* 자료 : OECD(2021). 데이터 중 포르투갈과 그리스의 의사 데이터는 자격증이 있는 모든 의사를 포함하고 있어서 과다 추계됐고, 오스트리아와 그리스의 간호사 데이터는 단지 병원에서 근무하는 경우만 포함하고 있어서 과소 추계됐음. 한국은 2018년 자료 기준임.

코로나19 이전에도 공공의료 인프라와 간호인력 등은 매우 취약한 상황이었지만, 코로나19가 장기·심화되고 있고, 공공의료에 대한 사회적 요구가 더 높아지는 상황에서도 대폭적인 지원은 여전히 이뤄지지 않고 있다. 반면, 규제완화를 통한 의료 산업화와 민간의료 활성화 등 의료 영리화·시장화 정책은 더욱 강하게 추진되고 있다[66].

〈표 6-17〉 공공의료와 인력확충 방안

과제	내용
양질의 공공의료 확충	○ 공공의료기관, 공공요양병원, 공공재활병원 확충
의료 생산체계의 국가책임 강화	○ 공공보건의과대학(공공의대) 신설(연 200명 규모) ○ 국립의과대학 정원 50% 확대(국가장학금으로 양성하고 20년간 공공근무 의무화) ○ 국영제약회사, 국영의료기기 공기업 신설(필수의약품 생산) - 의약품과 의료기기 규제 및 가격결정구조 마련
민간의료보험 규제	○ 민영의료보험관리법 제정 ○ 돈벌이 건강관리서비스 도입 금지 ○ 공공실손보험 도입 및 실손보험료 동결
간호인력확충	○ 간호사 1인당 환자 수 법제화 - 현행 1인당 환자 수 12명을 대폭 낮춰 노동강도를 낮추고 간호서비스의 질 개선

* 공공운수노조 20대 대선토론회(2021. 10. 26)에서 자료집에 포함된 정형준, 현지현 발제문 중 일부와 좋은공공의료만들기운동본부 등의 내용 등을 정리한 것임.

66) 정형준(2021)에 따르면, 문재인 정부는 규제프리존(의료기기 및 의료기술 입증책임 한시 유예 등), 바이오헬스를 3대 혁신산업으로 거론하며 영리적 목적의 DCT유전체검사, 건강증진서비스 등 규제 특례 부여, 의료기기, 체외진단기기, 줄기세포치료제 등 출시 가능하도록 입법, 원격의료 도입시도, 건강관리서비스를 건강증진형 보험상품으로 바꿔 가이드라인 허용 등을 추진함(자세한 내용은 2021년 공공운수노조 대선토론회(보건의료)를 참고하기 바람).

3) 국민연금 활용 : 공공인프라 및 퇴직연금 공공성 강화

(1) 국민연금기금을 활용한 공공서비스 투자

민간 금융자본과 대기업에 이익을 주고, 위험과 비용은 국가에게 전가되는 한국형 뉴딜펀드 대신, 국민연금기금을 활용한 공공투자가 필요하다.

국민연금기금은 이미 930조 규모를 넘어서고 있고(2021년 8월 기준), 2035년 GDP의 49.4%까지 확대될 것으로 전망되고 있다. 그러나 국민연금기금은 99.8%가 금융부문에 투자되고 있고, 점차 위험자산에 대한 투자 비중이 높아지고 있다. 복지투자는 휴양지(청풍리조트) 1개와 노후긴급자금 대부사업(실버론) 2개에 불과해 공공투자의 의미가 크지 않다. 특히 최근 일산대교 문제처럼, 일부 공공인프라 투자 역시 직접개발보다 완공 이후 높은 가격으로 매입해 높은 이용요금을 책정하는 등 수익성 중심으로 운용되고 있는 실정이다.

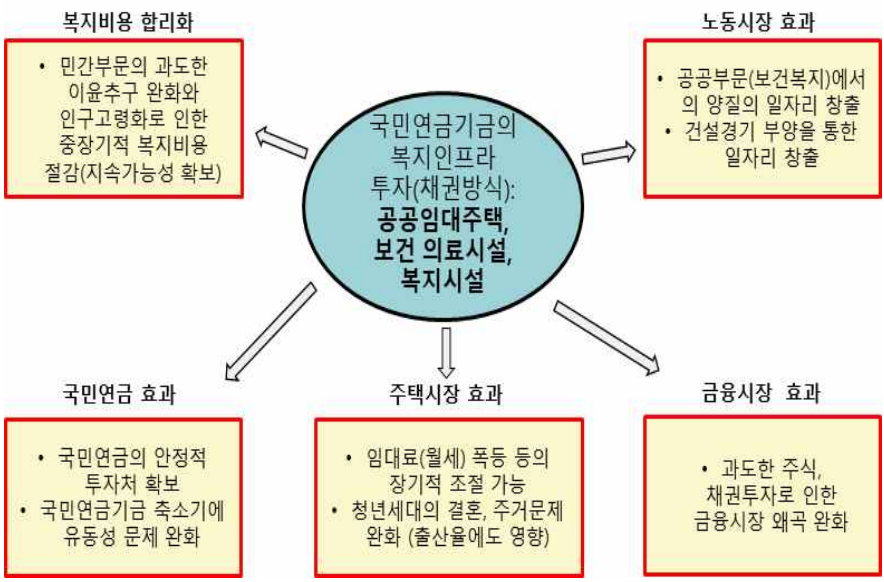
하지만 공적 연기금은 개별적인 신탁자산이 아니라, 노후보장이라는 제도 목표를 달성하기 위해 집단적으로 조성된 사회의 공공 자산이다. 따라서 금융부문의 단기적인 금융적 수익률에서 벗어나, 사회적 편익을 중심으로 연기금을 운용해야 한다는 연구와 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 즉, 국민연금기금을 공공의료와 재활, 요양, 보육, 장기공공임대주택, 장애인 탈시설을 위한 주거 지원 등 공공인프라 확충을 위해 사회 투자를 진행하자는 제안이다(주은선외 2015, 김연명 2016; 정세은외 2016).

해외의 공적 연기금도 다양한 공공투자가 이뤄졌는데, 대표적으로 스웨덴 AP기금의 공공임대주택 100만 호 건설, 캐나다 퀘백연기금(QPP)의 공공교통인프라 직접투자, 독일 공적연금의 공공투자를 통한 100여

개 재활시설 및 17,500개 재활병상, 싱가폴 CPF 공공분양주택 사업 등이 있다.

김연명(2016)은 국민연금기금의 공공투자는 민간중심의 복지 공급구조가 갖는 과도한 이윤추구 행위 통제와 낭비적 팽창을 억제할 수 있고, 과도한 주식 투자로 인한 금융시장 왜곡을 완화하는 한편, 좋은 일자리를 확충하고, 정부 재정운용의 탄력성을 높일 수 있다.

[그림 6-16] 국민연금기금의 복지인프라 투자 기대효과



* 자료 : 김연명(2016)

또한, 국민연금기금을 활용하는 것은 조속한 재원확보가 가능해 바로 공공인프라 확충에 투여할 수 있고, (특별) 채권 형태의 구매를 통한 장기상환 방식에 따라 정부와 지자체의 재정적 유동성을 높일 수 있다. 또한, 국민연금기금 자체적으로도 안정적인 '사회적 수익'을 위한 장기적

인 투자처를 확보하는 한편, 기금에 대한 사회적 책임과 공공성, 제도적 수용성을 높일 수 있는 대안적 방안이다.

〈표 6-18〉 참고 : 국민연금기금의 공공인프라 확충 목표 및 계획 제안 예시

구분		주은선 외(2015)	김연명(2016)
국공립 어린이집	시설	- '27년 국공립 보육시설 30%목표 - 10,219개소, 매년 786개소 신규설립 / 최소 총 5조 1,117억. 연간 3,936억. 최대 13조 5천억)	- 25년 국공립 아동수용률 30%목표 - 5,530개 확충/10년간 총5.4조원(연간 5,400억)
	인력	-	- 연간4,701명, 10년간 47,010명
공공장기 요양시설	시설	- 2027년 10%(정원 25.5%) 목표. - 공공장기요양시설 290~894개소확충(1조4,500억~4조4,700억)	- 2025년 수용률 2.3% 목표(연간 1,105억, 10년간 1.1조 투자)
	인력	- 40,089명~49,749명 고용창출	- 연간 3,840명. 10년간 38,400명
의료 재활	시설	- 13개 권역별 재활병원, 250개 지역재활센터설립(8,800억~1조5,300억) - 입원재활병상 (3,340~6,095) + 5,000개 확보.	- '25년 공공병상 수 비중 30% 목표. 연간 11만개(총 137,282개) 확충(연간 2.4조원/10년 간) - 재활병원 병상수 5,386개 확충(연간 1,100억/ 10년간 1.1조 투자) - 인구 5만명당 1개 보건지소 목표(780개 확충. 총 2,119개. 연간 958억/10년간 1조원)
	인력	- 의사, 간호사, 의료기사 등 7,200명	- 10년간 신규인력 확충(일반공공병원 143,000명, 재활병원 4,780명, 보건지소 14,300명, 방문보건 5,400명, 정신건강관리 14,000명)

* 자료 : 주은선 외(2015), 김연명(2016)의 연구결과를 간략히 정리한 것으로 자세한 내용은 해당 보고서를 참고하기 바람.
* 위의 표에서는 생략했으나 김연명은 국민연금기금의 58.4조를 투자해 장기공공임대주택의 공급량을 약 55만호 추가 공급해 기존 공급계획까지 포함해 OECD 평균 11.5% 수준(223만호)을 도달하는 것을 제시하고 있으며, 노인복지관 신규인력 10년 간 22,770명(연간 인건비 611억)도 제시하고 있음.

(2) 퇴직연금 공공성 강화 : ‘Public Option’ 도입(국민연금공단 참여)

사적연금이 활성화돼 있는 국가일수록 공적연금의 비중은 상대적으로 작아지는 역상관 관계를 보인다.[67] 그동안 한국의 사적연금 시장 규모는 정부의 제도적 지원에 힘입어 꾸준히 성장해 왔다. 개인연금과 퇴직연금의 적립금 합계는 620.4조 원으로, 한 해 정부 예산(‘20, 513.5조 원)보다 약 106.9조가 더 많으며, 명목 GDP의 약 1/3에 해당할 정도로 높은 비중 차지한다.

〈표 6-19〉 한국의 연금(공적·사적) 적립금 현황

(년도 말 기준, 단위 : 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
							%
개인연금	292.2	310.9	330.1	337.7	351.3	364.9	25.1
퇴직연금	126.4	147.0	168.4	190.0	221.2	255.5	17.6
국민연금	512.3	558.3	621.7	638.8	736.7	833.7	57.3
합계	930.9	1,016.2	1,120.2	1,166.5	1,309.2	1,454.1	100.0

* 자료 : 금융감독원, 통합금융포탈.

개인연금은 임의 가입형태로 개인이 금융회사와 체결한 일종의 금융상품(연금저축신탁, 연금저축펀드, 연금저축보험)인 반면, 퇴직연금은 사용자의 기여를 전제로 하는 법정 의무가입 형태이기 때문에, 사실상 준공적연금(quasi-Public Pension)’의 성격을 지니고 있다.

그럼에도, 현행 퇴직연금은 고용 규모가 작은 사업장일수록 도입률이

67) 공적연금의 급여 수준이 높은 북유럽과 남유럽 국가들은 사적연금의 임의 가입률이 10% 미만에 불과하지만, 미국, 영국, 일본 등 공적연금이 50% 미만인 국가는 50% 전후에 이르고 있다. 특히 공적연금 비중이 낮은 호주, 덴마크, 네덜란드 등에서 기업연금(퇴직연금)이 전체 노후소득의 7~80%를 차지하고 있다.

낮고(5인 미만 12.1%, 5~9인 29.4%, 10~29인 46.7% 등), 실제 연금으로 수령하는 경우는 2.7%에 불과하고, 중도인출이 많고, 개인퇴직계좌는 해지율이 높아 노후소득의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.

〈표 6-20〉 사업장 규모별 퇴직연금 도입현황 (단위 : 명, 개소, %)

	전체 가입 노동자	가입대상 노동자 (A)	가입 노동자 (B)	가입률 (B/A ×100)	전체 도입 사업장	도입대상 사업장 (A)	도입 사업장 (B)	도입률 (B/A ×100)
합계 (구성비)	6,371,010 (100.0)	11,508,858 (100.0)	5,929,473 (100.0)	**51.5**	396,539 (100.0)	1,402,583 (100.0)	385,073 (100.0)	**27.5**
5인 미만	154,924 (2.4)	1,122,399 (9.8)	135,956 (2.3)	**12.1**	84,684 (21.4)	738,337 (52.6)	78,716 (20.4)	**10.7**
5~9인	482,591 (7.6)	1,390,285 (12.1)	409,406 (6.9)	**29.4**	124,638 (31.4)	368,426 (26.3)	121,224 (31.5)	**32.9**
10~29인	1,105,866 (17.4)	2,084,071 (18.1)	972,269 (16.4)	**46.7**	121,948 (30.8)	213,105 (15.2)	120,356 (31.3)	**56.5**
30~49인	513,311 (8.1)	855,708 (7.4)	467,265 (7.9)	**54.6**	26,417 (6.7)	36,029 (2.6)	26,196 (6.8)	**72.7**
50~99인	690,052 (10.8)	1,095,039 (9.5)	642,680 (10.8)	**58.7**	21,737 (5.5)	26,933 (1.9)	21,578 (5.6)	**80.1**
100~299인	1,006,177 (15.8)	1,487,329 (12.9)	949,626 (16.0)	**63.8**	12,570 (3.2)	14,728 (1.1)	12,483 (3.2)	**84.8**
300인 이상	2,418,089 (38.0)	3,474,027 (30.2)	2,352,271 (39.7)	**67.7**	4,545 (1.1)	5,025 (0.4)	4,520 (1.2)	**90.0**

* 자료 : 통계청, 2019년 퇴직연금통계 결과(2020.12)에서 재구성

더군다나, 지난 5년간(2016~2020년) 국민연금 수익률이 6.60%인데 반해 퇴직연금의 수익률은 대부분 3% 미만으로 낮은 수준을 보이고 있으나, 실제 실적과 상관없이 운용관리(0.1%)와 자산관리(0.1~0.3%)의 수수료 부담이 있다. 또한, 수익성이 낮고 관리비용이 높은 소규모 사업장에 대해서는 상대적으로 소홀해질 수밖에 없다.

2012년 7월 이후부터 근로복지공단이 30인 미만 사업장에 한해 퇴직연금사업자의 역할을 수행하고 있으나, 퇴직연금 점유율은 1.23%에 불과하고 지난 5년 평균 DC형 상품의 운용수익률도 1.75%로, 같은 기간 국민연금 채권투자 수익률(2.62%)보다도 낮다(2020년 상반기 기준). 사업장 규모의 대상 제한이 있긴 하지만, 연금관리의 전문성과 인프라가 부족하기 때문이기도 하다. 2021년 4월 법 개정으로 중소기업퇴직연금기금제도가 도입돼(2022년 4월 14일부터 시행), 30인 미만 중소기업사업장을 대상으로 기금형 지배구조 형태로 운영되는 독립적인 퇴직연금기금이 설치된다. 퇴직연금 제도의 변화와 한계 속에서, 퇴직연금의 공공성 강화를 위한 다양한 과제들이 제시돼 왔다(정창률 2016; 2019, 양재진 2020; 2021, G. Teresa. 2008; Monique Morrissey 2019).

이 가운데, 공공기관인 국민연금공단이 퇴직연금사업자로 참여해 현행 은행, 증권사, 보험사 등 민간금융사 중심으로 구성된 퇴직연금 사업자와의 경쟁구도 형성을 통해, 민간사업자 거품빼기 등 공공성 강화를 유도해내는 것은 여러 측면에서 의미와 효과가 있을 것이다. 특히 경쟁효과를 높이기 위해 전체 사업장을 대상으로 할 필요가 있다. 사실 퇴직연금 사업자의 공공 참여 허용 문제는 이미 근로복지공단이 제한적으로 참여하고 있기 때문에, 새로 도입하는 것이 아니라, 기존 공공기관 참여의 대상을 변경하거나 추가하는 것이다. 영국의 독립적인 공공기관인 NEST(National Employment Saving Trust : 중소·영세기업 노동자를 위한 공적 퇴직연금기금) 사례가 있기도 하다.

경쟁 효과 이외에도, 국민연금공단의 퇴직연금 사업자 참여는 국민연금까지 포함하는 종합적인 노후 상담과 퇴직연금 교육, 효율적인 수익관리, 낮은 수수료 및 할인(공익목적사업장, 장기가입 등), 적립금 운용의 수탁자 책임 강화 등 가입자를 위한 다양한 지원이 가능하다.

4) 공공투자사업과 기간산업 국영화

최근 ‘엘시티와 대장동 개발’과 ‘요소수 사태’, 그리고 ‘대한항공과 아시아나항공 합병 논란’ 등은 민간투자사업의 문제와 기존 공기업 민영화의 한계와 국영화 가능성 논란 등을 단적으로 보여주는 사례다.

민간에 과도한 특혜와 이윤을 제공하고, 온갖 비리와 불법이 판치는 민간투자사업을 공공투자사업 방식을 전면 전화해야 한다. 또한, 현재 공기업에 대한 민주적인 재편을 통해 과도한 수익창출보다 공적 목적에 부합하도록 민주적 지배구조를 만드는 한편, 기존 공기업 민영화가 진행된 모든 기간사업 영역까지 확장해 필요한 경우 공영화할 수 있는 검토와 논의가 필요하다. 여기서는 논의의 한계상, 필요성을 언급하는 수준에서만 다룬다.

(1) 민간투자사업을 공공투자사업으로 전환

민간투자사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 전통적으로 정부 예산으로 건설·운영해 왔던 도로, 항만, 철도, 학교, 환경시설 등 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진해 사회기반시설의 확충·운영하는 사업이다(KDI 공공투자관리센터 홈페이지). 민간투자사업방식은 수익형(BTO, BOT, BOO), 임대형(BTL)으로 구분되며, 사회기반시설에 대한 민간투자법에 근거하고 있다. 기획재정부(2021)에 따르면 2020년 기준 총 민간투자 사업 수는 75개이며, 총투자 규모는 28조에 이른다.

민간자본이 투기형태로 개발이익을 독점하는 것을 규제하고 개발이익을 환수하는 한편, 민간투자는 공공투자방식으로 전면 전환해야 한다. 민관합동 개발 역시 일정 기준으로 제한하되, 민간의 개발이익은 최소한으로 규정하고 환수하는 개정 또한 필요하다.[68]

〈표 6-21〉 민간투자사업 현황

	‘11	‘12	‘13	‘14	‘15	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20
BTO	3	5	2	2	4	2	4	12	1	0
BTL	1	2	2	1	2	1	0	1	0	0
합계	5	6	4	3	6	2	4	12	2	1
누계	94	100	104	107	112	115	119	131	132	133

* 자료 : 기획재정부 재정관리국 민간투자정책과

〈표 6-22〉 2020년도 민간투자계획(투자비 및 집행 규모, 단위 : 조원)

구분	총투자비		'20년 집행	
	사업수(개)	규모	사업수(개)	규모
합계	75	38.1 (23.8)	64	5.2 (4.0)
〈 예상 추진단계별 〉				
ㅇ 실시협약체결	15	4.0 (1.9)	7	0.02 (0.02)
ㅇ 실시계획승인	2	0.2 (0.2)	1	0.004 (0.004)
ㅇ 신규착공	17	2.3 (1.8)	17	0.2 (0.2)
ㅇ 공사중(준공)	41	31.6 (19.8)	39	5.0 (3.7)
〈 추진방식별 〉				
ㅇ 수익형	46	33.3 (19.3)	40	4.1 (2.9)
ㅇ 임대형	29	4.8 (4.5)	24	1.1 (1.1)
〈 관리방식별 〉				
ㅇ 국가관리사업	31	25.7 (16.2)	27	3.8 (3.0)
ㅇ 지자체관리사업	44	12.4 (7.6)	37	1.4 (1.0)
- 지자체사업	13	3.6 (3.1)	11	0.6 (0.5)
- 국고보조지자체사업	31	8.7 (4.5)	26	0.8 (0.5)

* 자료 : 기획재정부 재정관리국 민간투자정책과

68) 민간개발 이익을 규제하거나 환수하는 도시개발법, 주택법 개정안이나 개발이익환수법 등이 발의, 검토되고 있다.

(2) 기간산업 국유화

OECD(2020)에 따르면 2018년 기준으로 OECD 국가 가운데, 에너지(전기, 가스), 철도(운송, 화물), 금융, 통신, 항공과 자동차 제조 및 부품 등 주요 기간산업에서 대부분의 국가가 1개 이상의 공공소유 기업을 보유하고 있다.

〈표 6-23〉 OECD 국가의 정부 소유 국영기업 현황(2018년 기준)

부문	1개 이상 보유 여부
에너지 (전기 , 가스)	33/35
철도 (운송 , 화물)	32/34
금융서비스 활동 (제외 : 중앙은행 , 보험 , 연기금 등)	28/35
통신 (고정 및 이동통신)	20/35
항공 (국제 운송)	10/35
자동차 제조 및 부품	7/34

* 자료 : OECD Product Market Regulation Database. (OECD 2020)에서 재인용

국내에서도 최근 코로나19 위기 동안 항공이나 조선, 자동차 등 기간산업에 국유화 필요성이 제기되고 있다. 국제금융기구조차 기간산업에 대한 국영화 조치에 대한 긍정적인 멘트를 보내고 있다. OECD는 “코로나19 위기 동안 기업에 대한 지분 투입 및 (예기치 못한) 국가 소유”가 가능하다고 말한다(OECD, 2020. 4). IMF 또한 “필수부문 유지를 위해 공공계약 우선이며, 산업전환이나 선별적 국유화가 포함되는 것이 가능하다고 말한다(2019. 4).

하지만, 이러한 기간산업 국유화 경향은 단선적인 일방향 형태로 이뤄지는 것이 아니다. 국가마다 제도적 맥락이나 경제적 상황, 정치적 조건

과 사회적 역관계에 따라 다양한 편차를 보인다. 예컨대 항공 분야의 경우, 이탈리아 ITA, 덴마크와 스웨덴, 노르웨이의 SAS(스칸디나비아에어라인) 그룹은 국유화가 이뤄졌고, 독일 루프트한자 역시 한시적 국영화가 이뤄졌다. 남아공, 프랑스, 벨기에 등에서도 항공사에 대한 정부 지분이 확대됐다. 반만 에어캐나다의 경우는 위기 상황에서도 민간 항공사에 자본을 지원하는 방식으로 위기를 극복하고 있고, 싱가포르항공이나 에어뉴질랜드는 정반대로 재자본화가 이뤄졌다(홍석만 2020).

재공영화 흐름 속에서 놓치지 말아야 할 점은 신자유주의의 논리와 영향력은 여전히 강하다는 것이다. 특히 새로운 위기에 대한 자본의 전략은 기존 노골적인 민영화 방식에서 부분적으로 이탈해, 다양하게 변형된 형태의 축적방식을 채택하고 있다. 금융위기와 코로나 위기를 거치면서 자본의 위기를 일시적으로 국가를 동원해 극복하려는 경향을 보이기도 한다. 최근 강조되고 있는 국가의 역할과 공적자금 투입 자체가 공공의 목표와 이익에 부합하는 것이 아니라, 오히려 자본의 위기를 모면하는데 동원될 수 있는 것이다. 더욱이 향후 디지털 및 친환경 산업전환 과정에서 대규모 공적 자금 투입과 구조조정이 예상되고 있는 상황에서, 자본의 이러한 대응은 더욱 확대될 수 있다는 점을 경계해야 한다.

중요한 것은 노동의 대응이다. 기간산업에 대한 공공성 강화, 사회적 통제를 통한 민주적 지배구조 형성, 그리고 고용과 노동기본권 보장이라는 목표를 분명히 설정하고 대응하는 것이 중요하다. 그리고 우선적으로, 공적자금이 투여되는 산업부문과 에너지 전환에 따른 국영화 논의부터 적극 검토·추진해 나가며 대응력을 확장해야 한다.

7장

KCTU

불평등 해소방안으로서 재산 재분배정책과 조세정책

김정진

Ⅰ. 서론

경제적 불평등 문제에 있어서 자산 불평등 문제, 특히 부동산 문제를 지적하여야 하는 이유는 한국의 소득 불평등은 자산 불평등에서 유래하고, 자산 불평등은 부동산 불평등에서 유래하기 때문이다. 주택을 중심으로 한 주기적인 부동산 가격 급등은 노동자들의 주거안정을 해칠 뿐만 아니라 이로 인하여 막대한 이익이 발생하기 때문에 다른 경제적 불평등보다 그 심각성이 매우 크다. 그래서 부동산 불평등에 대해서는 일반적인 조세, 금융 정책을 넘어서는 특단의 개혁조치가 필요하다.

조세정책의 경우 재생산영역에서 특히 소득 불평등을 해소하는 주요 수단이라고 할 수 있는데, 한국의 조세제도는 전체 규모가 적고, 특히 소득재분배 기능이 있는 소득세와 사회보장기여금 규모가 적기 때문에 소득재분배 효과가 미약하다. 미약한 소득재분배 기능을 제고하기 위해서는 전체적으로 소득세 비중을 높이는 개혁조치가 필요하다.

Ⅱ. 재산 및 소득 불평등 현황

1. 재산 불평등 현황

소득 불평등은 누구나 이야기한다. 문재인 정부가 주창한 소득주도 성장도 소득이 상대적으로 적은 계층에게 소득을 늘려주어 성장을 유도하겠다는 것이었다. 하지만 소득 불평등의 원인에 대해서는 다들 언급하고 있지 않다. 소득 불평등은 왜곡된 노동시장에서 비롯된 측면도 있지만, 기본적으로는 재산 불평등에서 유래한다. 그런데, 한국의 재산 불평등은 부동산 소유 불평등에서 유래한다고 해도 과언이 아니다. 한 연구 결과에 의하면 2014년 소득의 불평등(지니계수)에 기여한 소득을 원천별로 나누면 노동소득은 －35%, 자산소득은 79%, 기타소득은 56%만큼 소득 불평등에 기여한다고 한다.[69] 그동안 여러 정부 조치가 있었지만, 자산, 특히 부동산 불평등은 수십 년이 지났지만 오히려 악화되었다.

1989년 대한민국 정부는 토지공개념을 추진하기 위하여 그동안 공개되지 않았던 통계를 공개하였다. 이때 공개된 통계에 의하면 상위 5%가 전체 개인소유 토지 중 65.2%를, 10%가 76.9%를, 상위 25%가 90.8%를 보유했다.[70] 당시 여론은 토지의 편중된 소유에 큰 충격을 받았고 토지공개념 도입에 탄력이 붙었다. 그런데 2019년 건설교통부 통계에 의하면 이 수치는 각각 62.2%, 77.2%, 93.9%가 되었다.[71] 상위 5%의

69) 이우진“한국의 소득 및 자산의 불평등 : 현황과 과제”, [정부학 연구] 제24권 제2호 (2018), pp29-59 중, pp.37
70) 동아일보 1989. 2. 15. 자 2면, “지주 5%가 사유지 65% 소유”제하의 기사
71) www.kosis.kr “개인 토지의 100분위별 소유세대 현황(면적기준, 가액기준)“으로 검색, 담당부처 국토교통부

보유면적은 하락했지만, 상위 10% 및 25%의 보유면적은 증가하였다. 특히 30년간 토지공개념 시행, 보유세, 양도소득세 강화가 있었다는 점을 감안한다면 여러 정책 시행으로도 토지 불평등은 거의 완화되지 않았다는 것을 알 수 있다. 하지만 2019년 이 통계에 어느 누구도 충격받지 않았고, 부동산 불평등은 돌이킬 수 없는 것처럼 여겨지기 시작했다.

〈표 7-1〉 전체 가구 중 다주택 소유 가구 비율

	2015	2016	2017	2018	2019
1호초과	24.99%	26.53%	26.92%	27.01%	27.26%
2호초과	6.03%	6.64%	6.90%	6.91%	7.01%
3호초과	2.00%	2.23%	2.36%	2.36%	2.40%
4호초과	0.98%	1.09%	1.16%	1.16%	1.18%
5호초과	0.64%	0.71%	0.74%	0.75%	0.75%
6호초과	0.47%	0.53%	0.54%	0.55%	0.55%
7호초과	0.31%	0.34%	0.35%	0.35%	0.35%
8호초과	0.31%	0.34%	0.35%	0.35%	0.35%
9호초과	0.26%	0.28%	0.29%	0.29%	0.30%
10호초과	0.22%	0.24%	0.25%	0.25%	0.25%

출처: www.kosis.kr "주택소유 지분별 주택소유 가구수 현황", 국토교통부

주택 또한 2019년도 보급률은 104.8%(서울 96%)에 달하지만[72] 무주택가구가 전체 가구의 43.7%(서울 51.4%)이어서[73] 세대의 절반 가까이가 집을 보유하고 있지 않을 뿐만 아니라 주택보유 가구 수 중 2호를 초과하여 보유하는 세대의 비중이 2015년 6.03%에서 2019년 7.01%로

72) www.kosis.kr "주택보급률 "으로 검색. 담당부처 국토교통부
73) www.kosis.kr "주택소유통계:거주지역별 주택소유 및 무주택 가구수"으로 검색, 담당부처 국토교통부

2.3%로, 5호를 초과하여 보유하는 세대의 비중이 같은 기간 0.47%에서 0.55%로 상승하는 등[74] 주택 소유 불평등도 갈수록 심해지고 있다. 또한, 이른바 자본을 국민소득으로 나눈 이른바 피케티 지수[75]를 1966~2013년도 한국에 적용해 본 연구 결과에 의하면 2013년 한국의 피케티 지수는 국부를 기준으로 800%대인 것으로 분석되었다.[76] 2020년 민주당 고용진 의원실에서 한국은행에서 자료를 받아 2010~2019년 피케티 지수를 산출하여 본 결과 2010년에 7.6(760%)에서 2019년 8.6(860%)으로 상승하였다고 한다.[77] 선진국들의 피케티지수가 500-600% 범위라는 것을 감안한다면[78] 한국의 자산 불평등도는 심각한 수준이라고 추측해 볼 수 있다. 또한, 46개국 부의 집중도를 산출한 한 연구결과에 의하면 2015년 부의 상위 1% 집중도가 한국은 34.1%에 달한다고 하는데 2015년 현재 부의 1% 집중도가 우리나라 보다 높은 OECD 회원국은 터키(54.3%), 칠레(43.2%), 체코(39.0%), 이스라엘(38.7%), 미국(37.3%), 스위스(34.8%) 등 6개국뿐이라고 하고, 특히 이 조사가 시작된 2000년도만 해도 한국의 1% 집중도는 22.7%로 벨기에(17.6%), 일본(20.3%), 영국(20.5%), 호주(21.2%), 핀란드(22.2%)에 이어 OECD 국가들 가운데 여섯 번째로 부의 1% 집중도가 낮은 나라였다고 한다.[79] 한국은 자산 불평등뿐만 아니라 그 악화 속도 또한 빠르게 증가

74) www.kosis.kr "주택소유 지분별 주택소유 가구수 현황", 국토교통부
75) 물론 이 피케티 지수는 자산 불평등도 그 자체를 의미하는 것은 아니나 한 사회 안에서 자본이 차지하는 전체적인 중요성을 측정하기 때문에 불평등 연구를 위해 필요한 첫 단계라고 한다. Picketty(2014), pp.51.
76) 이우진, 윤영훈(2017), p12
77) 산업경제신문 2020. 11. 14. 자 "지난 해 우리나라 피케티지수 8.6배로 상승"(https://www.ebn.co.kr/news/view/1455740)
78) Picketty(2014), pp.50, pp.171
79) Credit Suisse, "Global Wealth Databook 2015", 박종규(2017), pp. 40-42에서 재인용

하고 있어 특단의 대책이 필요한 상황이다.

조세정책이 소득 불평등 해소에 별다른 효과가 없다는 통계는 제5장(김진석)을 참고하면 될 것으로 본다. 국세청 자료를 가지고 상위 1%와 상위 10%가 소득을 얼마나 가져가는지를 1976년부터 2010년까지 최상위 소득집중도를 분석한 연구결과에 의하면 한국은 최상위 1%의 소득집중도가 미국, 영국보다는 낮지만, 프랑스, 일본보다 높다.[80] 최상위 10% 소득집중도는 미국에 이어 두 번째로 높다고 한다.[81] 특히 이 소득집중도는 IMF 위기 이후 가파르게 상승하고 있다는 것이다. 다만 통계와 관련해서 한 가지만 언급하면 현재 가계금융복지 조사를 기초로 소득 불평등도를 발표하고 있으나 국세청 소득세 신고자료로 가계금융복지조사 자료를 평가한 연구결과에 의하면 근로소득 파악률이 매우 낮다. 2~10억 원의 소득구간에서는 파악률이 30%대이고 금융소득 파악률은 10%대에서 최대 35%이고, 5억 원 이상의 최상위 구간은 파악률이 1%대로 알려져 있다. 실제 소득 불평등도는 가계금융복지조사 보다 훨씬 심각한 상태로 알려져 있다.[82]

과거와 달리 소득세 과표양성화율이 비약적으로 높아지고 있으므로 국회에서 법률을 만들어서라도 상위 몇 %가 전체 소득 중 어느 정도를 가져가는지 국세청에서 의무적으로 통계를 생산하도록 해야 한다. 원래 종합소득세 신고 의무자에 대해서는 이와 같은 통계를 국세청에서 생산했으나 이명박, 박근혜 정권에 이르러서는 통계생산을 중단하다가 다시

80) 김낙년(2012), pp102, 김낙년(2018), pp.180
81) 박종규(2017), pp. 31-32
82) 김낙년"가계조사의 행정자료에 의한 보정: 2016년 가계금융복지조사를 중심으로" 한국사회정책(2020), 27(1), 39-61면 중 46면, 50면

통계를 만들고 있다. 하지만 근로소득만 있는 사람은 제외되어 있어 전체 현황 파악에 어려움이 있으므로 국세청 등 관련 기관으로 하여금 의무적으로 계층별 소득 점유현황을 통계로 생산하도록 해야 한다.

Ⅲ. 부동산 등 재산 재분배 정책과제

1. 재산 재분배 필요성

위와 같은 재산 불평등을 시정하기 위해서는 재산 재분배가 필요하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 소득 불평등은 재산 불평등에서 유래한다. 소득 불평등의 원천이 재산 불평등 문제를 완화시키지 않은 상태에서 정부의 조세-재정정책만으로는 빈부격차를 완화시키기에는 역부족이다.

둘째, 재산은 자기 자신의 노력에 의하여 형성된 것이기도 하지만 사회 전체의 기여에 의하여 형성된 것이기도 하다. 사회 전체의 노력에 의하여 형성된 재산이라고 하면 당연히 재산에 대한 조정과 재분배는 불가피한 일이다.

셋째, 재산 불평등을 시정하지 않으면 사회의 건전한 발전을 불가능하며 대한민국 국민들은 주권자로서 자신의 운명을 결정하는 존재가 아니라 재산 또는 재산가의 압제 속에서 신음하는 노예의 지위에서 벗어날 수 없다. 2018년 한 상가 세입자는 새 건물주가 임대료를 5배로 올리자 오랜 분쟁 과정 속에서 건물 명도를 실력으로 막다가 손가락이 끊기는 중상을 입고, 자신을 약 올리는 건물주를 쇠망치로 가격하여 상해죄로 처벌을 받는 일도 생겼는데[83] 이 사건은 자산가 계층의 '압제'라고 밖에

표현할 길이 없다.

넷째 재산 재분배는 정도의 차이일 뿐 지금도 점진적으로 진행되고 있는 것으로 불가능한 일이 아니다. 재산 재분배는 우리 역사에서 중요한 시기마다 사회발전에 큰 기여를 하였다. 과거의 경험을 보았을 때 한국 사회 한 단계 진전을 위해 다시금 재산 재분배가 필요하다고 할 수 있다.

2. 현 정부 부동산 정책평가

문재인 정부는 강력한 부동산 정책을 썼다고 알려져 있으나 수도권을 중심으로 주택가격이 폭등한 것은 주택 공급을 제대로 하지 않았다는 식의 평가가 대체적이나 수요 측면에서도 임대사업자에 대한 과도한 특혜, 대출규제 정책에 지나친 의존, 보유세율의 뒤늦은 인상 등이 집값 폭등의 원인으로 지적되어야 한다. 이는 부동산 가격 안정이라는 정책 목표와 그 수단의 괴리로 평가할 수 있는데, 특히 임대사업자에 대한 과도한 특혜는 기존 임대사업자의 양성화를 넘어 임대사업자들이 특혜로 인하여 주택을 다량 매입하고 보유하여 집값 상승의 주요 원인이 되었다고 보아야 한다. 임대사업자에 대한 특혜를 철회하지 않으면, 문재인 정부 부동산 정책은 상당 기간 작동하지 않을 가능성이 매우 크다고 하겠다.

---

83) 한겨레 2018. 6. 14. 자 기사, '궁중족발' 사장은 왜 5년 동안 권리금을 회수하지 못했나",
http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/849071.html#csidx75e687a6fc12b0199b2217ee076428c

1) 과도한 임대사업자에 대한 특혜

(1) 임대사업자 수 급등

〈표 7-2〉 임대사업자 및 등록임대주택 수[84)]

	임대주택 사업자수	증가분	증가율	등록임대주택 수	증가분	증가율
2012	54,000			400,000		
2013	79,000	25,000	46.30%	430,000	30,000	7.50%
2014	104,000	25,000	31.60%	460,000	30,000	7.00%
2015	138,000	34,000	32.70%	590,000	130,000	28.30%
2016	202,000	64,000	46.40%	790,000	200,000	33.90%
2017	259,000	57,000	28.20%	980,000	190,000	24.10%
2018	407,000	148,000	**57.10%**	1,362,000	382,000	**39.00%**
2019	481,000	74,000	18.20%	1,508,000	146,000	10.70%

위 표를 보면, 박근혜 정부 시기에 등록 임대사업자 수는 매년 30% 이상씩 증가하고 등록임대주택 수도 마찬가지로 증가한다. 그런데 등록

84) 국토교통부 보도자료, “임대주택 등록활성화 방안 발표 후 임대등록 급증”, 2018. 11. 15. 자 , 국토교통부 보도자료, “임대주택 등록활성화 방안 발표 후 임대등록 급증세 이어져”, 2018. 2. 13.자, 국토교통부 보도자료, “3월 임대주택사업자 등록 사상 최대치 기록”, 2018. 4. 19. 자, 국토교통부 보도자료, “8월 신규 임대사업자 및 임대주택 등록 현황”, 2018. 9. 21. 자, 국토교통부 보도자료, “9월 신규 임대사업자 및 임대주택 등록 현황”, 2018. 10. 24. 국토교통부 보도자료, “11월 신규 임대사업자 9341명 및 임대주택 23892채 등록”, 2018. 12. 19. ,국토교통부 보도자료, “12월 신규 임대사업자 14418명 및 임대주택 36943채 등록”, 2019. 1. 14., 국토교통부 보도자료 “주택시장 안정화 방안”, 2019. 12. 16. 국토교통부 보도자료, “19년 신규 임대사업자 7.4만명 및 임대주택 14.6만호 등록”, 2020. 2. 4. 참조. 숫자 중 1,000미만 부분은 나와 있지 않아 버림.

임대주택 사업자 수가 가장 급격하게 증가한 연도는 2018년도이다. 임대주택사업자 수는 무려 57.1%가 증가했고, 임대주택수도 무려 39% 증가하여 증가 폭으로 하면 최대치를 기록했다. 이렇게 문재인 정부 들어서 임대사업자 수와 등록 임대주택 수가 폭증한 것은 임대사업자에 대한 과도한 특혜 때문이라고 보인다.

(2) 박근혜 정부 때 부여하였던 특혜의 대폭 확대

박근혜 정부 때부터 정부는 적극적으로 민간임대사업자에 대해서 인센티브를 부여하였다. 주택을 다수 보유하면 세금에서 가장 부담되는 것이 2주택 이상 중과하는 양도소득세, 합산하여 누진과세되는 종합부동산세 등을 들 수 있을 것이다. 그 외 소득세, 법인세도 당연히 늘어나게 된다. 그래서 2014년 박근혜 정부 때 도입된 것이 (1) 3호 이상 보유하고, (2) 5년 이상 임대하고 (3) 기준시가 3억 이하이고 (4) 국민주택규모 주택인 경우에 민간임대사업자로 등록하면 소득세와 법인세액의 20%를 깎아주기로 하였다. 이것이 점점 확대되어 박근혜 정부 말기인 2016. 12.에는 기준시가가 6억으로 인상되고, 임대기간 4년으로 하면서 (준공공임대주택은 8년) 소득세 법인세액의 30%를 깎아주는 것으로 하였다(준공공임대주택은 75% 감면).

양도소득세는 여러 감면책이 있지만 대표적인 것이 장기보유특별공제액 상향이다. 장기보유 특별공제는 부동산 같은 자산의 경우 보유 기간이 오래 될 경우 그 기간 동안 부동산 가격 상승분이 누적되었고, 누진세 구조 때문에 세 부담이 늘어나 거래 자체가 위축되는 효과가 있기 때문에 보유 기간에 따라 과세표준의 일정 비율을 감해주는 제도이다. 2015년 박근혜 정부 당시 장기보유 특별공제 요건은 다음과 같았다. (1) 일정한 임대주택 중 8년 이상 임대하고 (2) 임대료 제한조건(1년에

5% 인상) 준수하면 50%의 장기보유 특별공제를 해 주고, 10년 이상 임대하면 70%까지 공제해준다. 즉, 일정한 임대주택의 경우 양도소득세의 50%~70%를 감액해준다는 의미이다.

종합부동산세의 경우 박근혜 정부 말기인 2016년 예를 들어 민간매입 임대주택의 경우 (1) 5년 이상 임대하고 (2) 공시가격 6억 이하인 경우 종부세 합산을 배제하도록 하였다. 즉, 이 제도를 보면 임차인에게 임대기간을 장기(4년, 5년, 8년)로 하거나 전월세 인상율을 소정 비율(5%)로 할 경우 등록된 임대사업자에게 소득세, 법인세, 양도소득세, 종합부동산세 등을 감액해준다는 것이다. 이미 박근혜 정부 때도 상당한 특혜를 부여했다. 임대사업자에게 이렇게까지 특혜를 주어야 할 이유가 있는지 의문이지만 이미 이러한 특혜로 박근혜 정부의 임대사업자 등록 수와 등록주택 수는 급증한다.

그런데 문재인 정부 들어서 2017년 12월 3일 "집주인과 세입자가 상생하는 임대주택 등록 활성화 방안"[85]이 발표되는데, 그 주요한 내용은 다음과 같다.

85) 국토교통부 보도자료 2017. 12. 13. 자

1) 지방세 감면 확대
·'21년까지 취득세·재산세 감면
·(8년임대시) 40㎡ 이하 소형주택
재산세 감면 호수기준(2호) 폐지
·(8년임대시) 다가구주택(모든 가구당 40㎡ 이하)도 감면
2) 임대소득세 감면 확대
·1주택만 임대해도 감면
·필요경비율 차등화
(등록 70%, 미등록 50%)
3) 양도세 감면 확대
·(8년 임대시) 양도세 중과배제,
장기보유특별공제 70% 적용
4) 종부세 감면기준 개선
·(합산배제) 5년 → 8년 임대시
5) 건보료 부담 완화
·(4년임대) 40% (8년임대) 80% 감면

이 내용을 보면 문재인 정부는 박근혜 정부가 부여한 세제 상 특혜를 더욱 강화시켰음을 알 수 있다. 특기할만한 것은 박근혜 정부 때는 3주택 이상 임대해야 소득세법, 법인세법을 감면해주었는데 문재인 정부는 1주택만 임대해도 세금을 감면해준 것이다. 극단적으로 말하면 1주택자도 자신은 전세로 살면서 임대사업자로 등록할 수 있다는 말이다. 뿐만 아니라 임대사업자에 대한 건강보험료 감면과 무제한 담보대출 허용이라는 미증유의 특혜를 부여하였다. 이러한 특혜로 말미암아 임대사업자 수와 임대주택 수가 폭증한 것이라고 밖에 할 수 없다.

(3) 임대사업자에 대한 건강보험료 감면

문재인 정부가 부여한 특혜 중에 가장 놀라운 것은 건강보험료를 40% 혹은 80%를 감면해준 것이다. 우리가 특정 산업을 부흥시키기 위하여 소득세, 법인세, 재산세, 종부세 등 각종 세금을 감면해 주는 경우는 비일비재하다. 조세감면 자체가 별 다른 투자유인이 되지 못한다는 연구결과도 많지만 산업정책적 이유로 한 조세감면 자체를 아예 터부시할 필요는 없을 것이다. 문제는 조세감면의 필요성이 적은데 지나친 특혜를 주는 것일 것이다. 그런데, 필자가 과문한지는 몰라도 조세는 감면해주는 경우는 있어도 건강보험료를 감경해주는 경우는 유사 이래 없었다고 해도 과언이 아니다.

평범한 자영업자나 직장인들이 세금, 공과금 중에 가장 액수가 큰 항목이 대개 건강보험료이다. 심지어 소득세와 달리 건강보험료는 저소득층이라고 감면해주는 구조도 아니다. 저소득층은 기초생활보장수급자가 된다면 아예 의료보호로 가는 것이고, 그렇지 않으면 건강보험료도 저소득인 수준에서 보험료를 낸다. 심지어 2018년 건강보험법 시행령 개전 전에는 지역가입자의 경우 나이까지 점수로 환산하여 보험료를 부과하였다. 즉, 대한민국의 건강보험료는 인두세적 성격이 있었던 것이다. 2014년 2월에 송파구 세 모녀가 극단적인 빈곤 상태를 이기지 못해 자살하였다. 남긴 것은 죄송하다는 유서와 밀린 공과금을 내기 위한 돈 70만 원이었다. 기초생활보장대상 수급자가 되지 못한 모녀가 남긴 70만 원에는 아무런 소득과 재산이 없어도 납부하여야 하는 건강보험료도 포함되어 있었다.

현재 “건강보험료 경감대상자 고시”[86]라는 것이 있어 일부 사람들에

86) [시행 2021. 7. 1.] [보건복지부고시 제2021-188호, 2021. 7. 1., 타법개정]

대해서 건강보험료를 경감해주고 있다. 그 대상자를 살펴보자. 먼저 세월호 피해주민이다. 2014년 4월부터 9월까지 경감해준다. 사망, 실종, 부상은 50% 경감해주고, 생존자는 40% 경감해준다. 다음으로 개성공단 중단으로 인한 경감이다. 2016년 2월부터 7월까지 하고 경감률은 50%이다. 세 번째로 일자리안정자금 지원 대상으로 10인 미만 사업장에서 근무하는 노동자의 보험료이다. 경감률은 2019년 50%, 2020년 10%이다. 네 번째로 코로나 확산으로 인한 취약계층들이다. 기준에 따라 30~50% 감경을 해준다. 마지막으로 문제의 민간 임대사업자이다. 4년 임대는 보험료 40%, 8년 임대는 80%까지 감면해준다. 감면기간도 4년 또는 8년이다.

박근혜 정부 이래 존재했던 조세감면을 더 강화하고, 그 혜택을 받으려면 임대주택도 단 1호만 있으면 되고 심지어 송파구 세 모녀한테도 감경해주지 않았던 건강보험료의 80%까지 감경해준다는 것이 문재인 정부의 임대사업자 등록 정책이었다.

(4) 임대사업자에 대한 무제한의 담보대출 허용

2018. 1. 31. 금융위원회는 '은행업 감독규정' 중 '주택담보대출에 대한 리스크관리기준'을 개정한다. 2018. 1. 31. 이전에는 관련 규정이 아래와 같았다.

O 은행업 감독규정 2018. 1. 31. 이전

"7. (투기지역 소재 아파트를 담보로 하는 기업자금대출 제한) 금융기관은 불가피하다고 인정되는 경우를 제외하고 투기지역 소재 아파트를 담보로 하는 기업자금대출을 신규로 취급할 수 없다."[87)]

그런데, 2018. 1. 31. 에 다음과 같이 개정하였다.

O 은행업 감독규정 2018. 1. 31. 개정

"7. (투기지역 소재 아파트를 담보로 하는 기업자금대출 제한) 은행은 임대사업자의 임대용 주택 취득 등 불가피하다고 인정되는 경우를 제외하고 주택을 취득하기 위한 목적으로 투기지역 소재 아파트를 담보로 하는 기업자금대출을 신규로 취급할 수 없다."[88]

문구상 의미를 보면 투기지역에서는 아파트를 담보로 하는 기업자금대출을 금지하는 것에서 임대사업자의 임대용 주택 취득의 경우에는 불가피한 것으로 보고 허용해주는 내용이다. 이것은 노무현 정부시절 "주택담보대출에 대한 리스크관리기준"(이른바 LTV, DTI 정책)이 도입된 이래로 한 번도 바뀌지 않은 조항인데 문재인 정부에서 이를 개정한 것이다.

원래 은행업 감독기준에 적정담보 확보기준이라는 것이 있다. 금융기관이 담보를 잡을 때, 예금, 국채는 액면가의 100/100(전액)을, 공공기관이 발행하거나 보증한 채권은 액면가의 100/110을, 그 외 일반 자산은 가격의 100/130을 잡도록 한 기준이다.[89] 은행이 담보를 잡는데 자산가격에 비하여 과도하게 담보가치를 산정하면 자산 가격이 하락할 때 은행이 부실해지기 때문에 최소한의 안전장치를 두도록 한 것 같다. 예

87) 은행업감독규정 [시행 2017. 8. 23.] [금융위원회고시 제2017-27호, 2017. 8. 23., 일부개정] [별표6] 주택담보대출에 관한 리스크 관리 규정
88) 은행업감독규정 [시행 2018. 1. 31.] [금융위원회고시 제2018-2호, 2018. 1. 31., 일부개정] [별표6] 주택담보대출에 관한 리스크 관리 규정
89) 은행업감독규정 [시행 2021. 10. 14.] [금융위원회고시 제2021-39호, 2021. 10. 14., 일부개정] 제52조의 4

금이나 국채는 지급이 확실하기 때문에 전액을, 공공기관 채권은 이보다 조금 낮은 비율을, 그 외 자산은 100/130을 잡도록 한 것이다.

그 외 자산에 부동산도 들어가므로 부동산의 경우 가격의 약 80%(100/130을 환산하면 약 78% 정도 된다)를 담보로 잡을 수 있었다. 그런데 2007년 노무현 정부는 부동산 중 주택에 대해서는 담보인정비율(LTV)와 총부채상환비율(DTI)라는 획기적인 대책을 도입하였다. 이 대책 때문에 2008년 세계금융위기의 충격에 그나마 한국이 충격을 덜 받았다는 평가도 있었고, 이후 정부들은 이 틀을 기본으로 하여 주택수요를 조정하였다. 한마디로 주택의 경우는 투기지역 내 위치하는지 여부 등을 따져 가치의 40~60%만 대출을 해주는 1차 제한을 하고, 자신의 연간대출원리금 상환액이 자신의 1년 소득의 40%를 넘을 수 없도록 2차 제한을 한 것이다. 한마디로 투기지역 등에서는 주택담보대출을 원래 대출 가능액수의 절반까지로 줄이고 그 액수도 자신의 소득범위를 넘을 수 없도록 하는 획기적 제도를 시행한 것이다.

원래 투기지역에서 주택을 담보로 기업대출을 금지한다고 규정한 이유는 LTV와 DTI가 가계대출에 적용되고 기업대출에는 적용되지 않는데 기업대출에 아무런 제한을 두지 않으면 LTV와 DTI를 회피할 수 있는 것이기 때문에 최소한 투기지역에서는 주택을 담보로 기업대출을 받을 수 없도록 한 것이다. 그런데 어찌된 일인지 국토교통부의 2017. 12. 13. 자 대책에는 포함되어 있지 않은 민간임대사업자에 대한 투기지역 기업대출 허용이 2018. 1. 31.부터 시행되었다. 이 말은 민간임대사업자가 임대주택을 매입하기 위해서 기업대출을 투기지역에서 받을 때 LTV, DTI를 적용받지 않기 때문에 기존의 적정담보 확보기준으로 가격의 80%까지 대출을 받을 수 있다는 말이다. 쉽게 말하면 이런 것이다. 민간임대사업자가 만약 현금 6억 원이 있다면 은행 대출을 끼고 투기지

역의 6억 원짜리 주택 5채를 매입할 수 있다는 말이다. 이때 이미 일반 시민들은 온갖 금융규제로 투기지역에서는 거액의 주택담보대출은 꿈도 못꾸던 시절이다. 심지어 정부 부처 어느 곳의 보도자료에도 왜 민간임대사업자에게 투기지역에서 주택 가격의 80%까지 담보대출을 해주어야 하는지 제대로 설명한 적이 없기 때문이다. 2017. 12. 13.의 임대사업등록 활성화 방안에도 단 한 줄도 언급되어 있지 않다.

금융위원회는 2018. 1. 31. 자 은행업 감독규정 개정이 2017. 11. 27. 자 [금융회사 여신심사 선진화 방안]에 따른 것이라고 밝혔지만 [금융회사 여신심사 선진화 방안]에는 임대사업자에 대한 임대업 이자 상환비율 도입 등 여신심사를 강화하는 내용만 들어 있지 임대사업자에게 무제한 아파트 담보대출을 해 준다는 내용은 들어 있지 않다. 심지어 금융위원회가 2017. 12. 20. 입법예고한 내용에도 임대사업자에 대한 대출을 확대하는 것이라는 명시적인 설명이 없다.

O 2017. 12. 20. 금융위원회 입법예고[90)]

"라. 투기지역 소재 아파트를 담보로 하는 기업자금대출 제한

은행이 주택을 취득하기 위한 목적으로 투기지역 소재 아파트를 담보로 하는 기업자금대출을 신규로 취급하는 경우에 있어 그 불가피한 사유로 주택임대사업자의 임대용 주택 취득을 인정"

2007년 노무현정부가 DTI, LTV를 도입한 이래 2018년은 특정 부류 사람들이 투기지역에서 무제한의 주택담보대출을 받을 수 있도록 한 유

90) 2017. 12. 20. 자 금융위원회공고 제2017-324호, 「은행업감독규정 일부개정규정안」 규정변경예고

일한 해이다. 건강보험료 40~80% 감면이라는 역대급의 특혜에 이어 투기지역 무제한 주택 담보대출이라는 이해할 수 없는 정책을 시전했다. 이후 우리가 목도한 것은 수십 번의 표면상 강력한 부동산대책과 난생 처음 보는 대출규제와 이를 뚫고 솟아나는 브레이크 없는 주택가격 앙등이었다. 앞서 살펴본 것처럼 2018년 동안 임대사업자 수는 59%, 등록임대주택 수는 39%가 늘었다. 정책에 거대한 구멍을 뚫어 놓고 결과적으로 대출규제로 일반 시민들만 괴롭힌 꼴이 아닌가 말이다. 이 결과 무슨 일이 심각하게 일어났다는 것을 9개월 만에 당국도 알아차린다.

2018. 10. 25. 금융위원회는 은행감독업규정을 다시 개정한다. 80%까지 인정했던 투기지역에서의 주택임대사업자에 대한 담보인정비율으로 40%로 낮추고 일정한 경우 주택임대사업자에 대한 신규 담보대출을 금지시킨다. 신규담보대출을 금지시키는 경우는 다음과 같다.

O 2018. 10. 25. .은행감독업규정 별표 6

"(1) 이미 주택임대업대출, 주택담보대출 또는 주택을 담보로 기업자금대출을 받은 주택임대사업자가 투기지역 소재 주택을 구입하고자 하는 경우

(2) 주택임대사업자가 투기지역 및 투기과열지구 소재 고가주택을 신규 구입하고자 하는 경우"

즉, 역으로 이야기하면 주택임대업자들이 위와 같은 행위를 해서 심각한 문제가 발생했다는 말이다. 주택을 담보로 기업자금대출을 여러 건을 이미 받았고, 심지어 투기지역에서 고가주택을 구입했다는 의미이다. 금융위원회 고시가 금지한 행위가 빈번히 일어났을 수 있다는 예상은 누구나 할 수 있는 간단한 일이다. 9개월 동안 정부가 다른 사람들한테는

대출을 다 막아 놓고 주택임대업자한테만 무제한으로 대출을 허용한 것이다. 이렇게까지 구멍을 뚫어 놓았는데, 수도권에서 주택가격이 오르지 않는다면 오히려 이상한 일이다. 이렇게 해놓고 주택가격이 안정될 가능성은 거의 없다.

2) 뒤늦은 보유세율 인상

부동산 정책에서 보유세 정책이 중요한 이유는 부동산 가격 인상 및 대토지 및 다주택자 보유 억제와 관련이 있기 때문이다. 종합부동산세를 비판하는 언론기사를 보면 종합부동산세 같은 세금은 한국에만 있는 세금이라고 격렬하게 비판하는데 이것은 역으로 한국에서 부동산 문제가 그만큼 심각하기 때문이라고도 할 수 있다. 한국 제도의 90% 이상은 외국에서 들어온 것이지만, 그 제도 자체가 최초 개발된 나라에서 "원래 이런 것인데 한국은 왜 이러냐"라는 주장은 사실 정부수립 후 72년이나 된 시점에서 무의미한 논란이다. 왜냐하면, 그 기간 동안 여러 시행착오를 거치면서 그 제도는 이미 한국의 것이 되었기 때문이다. 외국의 일부 국가에서는 보유세가 지방정부의 재원을 마련하기 위한 전통적 세제에 불과하겠지만 한국에서는 부동산 가격 인상 및 대토지 및 다주택자 보유 억제를 위한 세제로 기능한지가 1990년 종합토지세 도입 이래로 이미 30년이 되었는데 "종부세는 한국에만 있는 제도다"라는 비판은 무의미한 것이다.

문재인 정부는 수도권 집값 폭등이 가시화되던 시점에서도 이른바 보유세 인상을 적극적으로 추진하지 않았다. 특히 종합부동산세 주택분의 세율에 대해서 인상하려는 시도조차 하지 않았다. 노무현 정부 당시 종합부동산세 주택분의 최고세율은 3%였는데 이명박 정부 시기 종부세법에 대한 위헌결정을 기화로 2%로 대폭 하향하였는데 문재인 정부가

2018년도 말에 세율을 3.2%로 올리겠다고 천명한 것에 불과하다. 주택값이 오를 대로 오른 시점인 2020. 8.에 이르러서야 세율을 대폭 상승시켜 3주택 이상(조정대상 지역 내 2주택 이상)의 경우에는 최고세율을 6%로 상승시켰다. 물론, 민간임대사업자에 대한 장기임대주택에 대한 8년간 합산배제는 계속 유효하기 때문에 실제 효과는 2018년 이후 8년 이후인 2025년 이후에야 효과가 제대로 나올지도 모른다.

그렇다면 문재인 정부는 왜 보유세 강화를 왜 이토록 주저했던 것인가? 중요한 세법개정은 대부분 법률개정 사항이기 때문에 2020년 6월 이전에는 국민의 힘의 반대 때문에 할 수 없었다고 할 수도 있겠지만 2018년 주택가격 폭등이 가시화되고 있음에도 불구하고 이 정부는 종부세 강화 정책은 거의 시도조차 하지 않았다. 심지어 총선 때는 강남권 민심을 달래기 위해 1주택자 종부세 완화 카드를 꺼내 들었고, 2021년도에 결국 종합부동산세를 완화하는 개정안을 국회에서 통과시켰다. 문재인 정부의 보유세 강화 정책은 민간임대사업자 특혜라는 거대한 예외가 있는 상황에서도 너무 늦게 실시되었을 뿐만 아니라 후퇴한 것이다.

3) 대출규제에 대한 지나친 의존

2018. 9. 3. 자로 규제지역 내 고가주택(공시가 9억) 구입 시에는 담보대출을 금지했는데 무주택자는 주택 구입 후 2년 내 전입하는 경우와 1주택 세대는 기존 주택 최장 2년 이내 처분의 경우에 예외적으로 허용했다.[91] 2019. 12. 16.에는 규제지역 중 투기지역, 투기과열지구에서는 공시가 9억을 시가 9억으로 올리고, 2년 내 전입과 2년 내 처분을 1년

91) 은행업 감독규정[시행 2018. 10. 25.] [금융위원회고시 제2018-27호, 2018. 10. 25., 일괄개정] [별표 6] 주택담보대출에 대한 리스크관리기준 2. 바. (1)

으로 줄였다.[92] 2020. 2. 20.에는 조정대상지역에서도 1주택자가 고가주택 구입 시 2년 내 기존 주택 처분 및 신규주택 전입의무를 조건으로 바꾸었다.[93] 규제대상 지역은 투기지역, 투기과열지구, 조정대상지역이 있는데 고가주택이 경우 예외적으로 담보대출이 되는 경우를 조금씩 바꾼 것인데 저런 내용을 쉽게 이해하는 사람은 많지 않을 듯하다. 이 정부의 대출규제는 지나치게 복잡하고 계속 그 범위를 이상한 방식으로 확대해 왔다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

노무현 정부가 LTV를 강화하고 DTI를 도입한 것은 결국은 은행의 건전성을 위해서이다. 주택값이 천정부지로 오르다가 갑자기 거품이 꺼지고 채무자들이 이자를 갚지 못하게 되면 은행은 담보인 주택을 매각하더라도 대출금의 상당수를 회수하지 못하게 될 것이고, 이것이 금융기관의 부실로 이어지고 경제에도 큰 부담이 되기 때문이다. 즉, 주택담보대출 규제는 금융기관의 건전성을 위한 것이지 부동산 투기를 막기 위한 것이 아니라는 것이다. 결과적으로 대출을 규제하다 보면 투기 억제 효과가 있을 수는 있지만 투기억제가 주가 아니라는 것이다. LTV와 DTI를 규정한 은행업 감독규정의 별표의 이름도 '주택담보대출에 대한 리스크관리기준'이다. 은행의 리스크를 줄이기 위한 목적이다.

그런데 현 정부 대출규제 정책은 너무 복잡한 것이었다. 이제는 일반 신용대출까지 규제한다고 하는데 일반 신용대출 분야에서 사실 은행의 건전성이 위협받을만한 일은 별로 없다. 은행이 보는 몇 가지 기준으로 충분히 체크가 가능하고 그래도 IMF 구제금융 이후 20년도 더 지났는데 신용대출 분야에서 개별 은행이 건전성이 위협받을 정도로 과도한

92) 2019. 12. 16. 국토교통부 보도자료 "주택시장 안정화 방안"
93) 2020. 2. 20. 국토교통부 보도자료, "투기 수요 차단을 통한 주택시장 안정적 관리 기조 강화"

대출을 해 줄 가능성은 없는 것인데 주택 투기를 막기 위해서 신용대출까지 규제하는 것은 아무리 상황이 급박하더라도 효과적 수단은 아니다.

문재인 정부는 수요 측면에서 금융, 조세정책, 공급 측면에서 주택공급정책이라는 정책수단 중에 지나치게 주택담보대출 규제에 의존했다. 즉, 투기를 억제하기 위하여 금융정책에만 지나치게 의존했는데 이것이 일정한 역효과를 불러 일으킨 것이 아닌가 한다. 즉, 목적에 맞지 않는 수단을 사용한 것이다. 게다가 문제가 더 틀어진 것은 실수요자를 보호한다는 정책 목적까지 집어 넣은 것이다. 주택 가격 급등기에 누가 실수요자인지 투기수요자인지 판단한다는 것은 불가능한 일이다. 무주택자라고 해도 무조건 실수요자라고 할 수 없을 것이고, 다주택자라고 해도 무조건 투기수요라고 할 수 없을 것이다. 주택이 일종의 주요한 자산인 이상 모든 주택 수요에는 투기 혹은 투자 목적도 들어가 있다고 보는 것이 맞을 것이다. 누구에게나 고가인 집을 사는 사람이 단지 주거 목적만 고려할 수는 없고, 당연히 앞으로 오를 것인지 아닌지도 주요한 고려대상이다. 실수요문제는 원래 구분하기 어려운데 이것을 대출 규제라는 형식으로 실수요자 보호까지 하려고 했으니 될 일도 안된 것이다.

모든 사람을 만족시킬 수 있는 정책은 이 세상에 없고 일정한 시기에 판단을 해야 한다. 수요를 억제시킨다는 말은 수요 총량이 줄어들도록 하는 것이지 실수요자는 억제하지 않고 투기수요는 억제하는 방법은 사실 불가능한 것 아닌가. 궁극적인 실수요자에 대한 보호는 결국 주택가격 하락이라고 생각하여야 하는 것 아닌가 한다. 부동산 담보대출 정책으로 투기를 막으려고 하니 정책은 복잡해지고, 계속 바뀌고 그렇다고 확실한 주택 가격 상승 억제 효과가 있는 것도 아닌 상황이 반복되었다. 주택임대사업자라는 거대한 구멍과 보유세 정책의 뒤늦은 시행 등과 맞물려 주택담보대출 정책도 소기의 성과를 거두지는 못한 것으로 평가된다.

이 정권이 대출규제에 목을 맨 상황적 이유는 알 것 같다. 2020년 4월 이전 야당이 발목을 잡고 있는 국회에서 법률을 바꿀 필요도 없고, 국무회의도 거치지 않는 고시만 바꿔도 충분하기 때문이다. 복잡한 현대사회에서 모든 경우에 법률로만 규제해야 하는 것은 물론 아니다. 하지만 고시와 같은 임의적 행정법규로 정책을 시행할 경우 정책 자체가 지나치게 편의적이고 자의적이며 조변석개할 가능성이 분명히 있다. 사실 획기적이라는 DTI도 이런 구조적 한계를 가지고 있었다. 고시나 가이드라인으로 규제를 하다 보면 이를 우회로로 인식하여 부정적으로 활용하는 일이 생긴다. 대표적으로 DTI에서 소득산정을 할 때 예외적으로 인정해주는 신고소득제가 그렇다.

2006년 DTI를 도입하던 시기 소득을 산정하는 것이 완벽하지 않다고 인식하여 몇 가지 보완장치를 두었다. 현재는 과표양성화가 거의 완성단계라고 봐야 되기 때문에 가사영역이나 불법영역에서 활동하는 사람이 아닌 한, 정기적인 소득이 파악되지 않는 경우는 거의 없다고 봐야 한다. 하나는 신고소득이라고 하여 신용카드 사용내역을 가지고 소득을 추정하는 방식이었고, 이것도 없는 사람들은 그냥 최저 생계비 기준으로 소득이 있다고 보는 것이다. 최저생계비 기준은 나중에 폐지되었지만 신용카드 사용내역으로 소득을 추정하는 제도는 계속 유지되었다. 소득을 넘어서는 대출을 막겠다는 취지의 제도가 신고된 소득은 없고 신용카드 사용내역만 있는 사람에게 수억원의 주택담보대출을 해주는 제도는 DTI 제도의 우회로라고 밖에 할 수 없다. 이런 가이드라인식 규제방식이 상황에 유연하게 대응한다는 장점도 있지만 한편으로는 누군가 자의적이고 이상한 규제를 쉽게 실행할 수 있는 수단도 되는 것이다. 민간임대사업자에게 투기지역에서 LTV 80%의 대출을 가능케 한 것도 금융위원회 고시였다. 이러한 구조적 한계가 있는 부동산대출규제 방식을 과도하게

사용한 것이 문재인 정부 부동산 정책이었다고 평가할 수 있겠다.

4) 소결

문재인 정부의 부동산 정책은 강력한 수요억제 정책을 표방하였지만 실제로는 민간임대사업자에 대한 과도한 특혜로 인하여 그 효과를 도저히 발휘할 수 없는 구조였고, 보유세 인상시도는 너무 늦었을 뿐만 아니라 대출규제 정책에 지나친 의존으로 정책이 소기의 효과를 낳을 수 없었다. 지금이라도 민간임대사업자에 대한 특혜 정책을 폐지·축소하는 정책의 대전환을 하지 않으면 주택가격의 하락은 요원한 일이 될 것이다.

3. 재산 재분배를 위한 정책과제

1) 모든 국민 최소 자산 형성권 보장

국민들의 최소 자산 형성권을 보장하여야 한다. 일정한 주거에서 인간다운 생활을 영위하기 위해, 보유하여야 할 자산의 최저선을 정하고 국가는 국민의 최소 자산형성을 위해 적극적인 배분정책을 사용하여야 한다. 최저자산기준에 미치지 않는 사람들이 납부하는 소득세(원천징수분까지 포함)의 50%는 개인별 자산계정을 만들어 일정 액수에 달할 때까지 적립하여 최소 자산 취득에 사용하도록 한다. 현재도 최초 전세자금 대출이나 최초 주택 구입자금 대출 등을 저리로 하여 국민의 자산형성을 지원하고 있다. 이제는 저금리 대출에서 벗어나 주택 전세보증금이나 구입자금의 일부를 예산으로 지원하고 이에 대해서는 민사집행법 등 관련 법률을 개정하여 압류금지 등의 보호조치를 하여야 한다.

2) 토지 및 주택 소유상한제 도입

다주택 보유 및 토지의 소유불평등이 주기적인 부동산 폭등을 불러일으켜 소득 불평등을 극적으로 심화시키고 있다. 이는 국민의 생존권을 위협하고 사회의 근간을 흔들고 있기 때문에 이를 막기 위하여 토지 및 주택 소유상한제를 도입하여야 한다.

1988년 도입되었던 토지공개념 관련 제도 중 택지소유상한제를 전 토지 및 주택으로 확대하여 토지의 경우 택지를 중심으로 일정한 면적 이상 보유를 하지 못하게 하고, 주택의 경우 원칙적으로 1주택, 예외적으로 2주택을 초과하여 보유할 경우 매각하도록 하고 계속 보유할 경우 공시가격 대비 매년 10~20%의 부담금 내지 과징금을 부담토록 하여 토지 및 주택의 균등한 소유를 목표로 한다. 지나치게 높게 평가된 토지와 주택이 자산 및 소득 불평등의 원인이 된다는 점을 감안한다면, 소유상한제는 필수적인 정책이다. 주택에 대한 민간임대사업자의 경우에는 시장의 상황과 경제 사정을 반영한 공정시장임대료를 받아들이는 경우에 한해서 토지·주택 상한제에 대한 예외로 인정한다.

토지공개념에 대해서는 잘못 알려진 몇 가지 오해가 있다. 첫째 토지공개념은 위헌결정을 받았기 때문에 토지공개념을 재도입하려고 한다면 헌법을 개정하여야 한다는 주장이다. 문재인 정부 또한 2018. 3. 26. 발의한 헌법개정안에서 "토지공개념은 해석상 인정되고 있으나, 개발이익환수 등 토지공개념과 관련된 정책에 대해 끊임없이 논란이 있어 왔음"[94]이라고 하여 이런 전제 하에 서 있으나 토지공개념 자체가 위헌결정을 받은 바가 없고, 1988년 헌법재판소는 토지공개념이 헌법 상 인정

94) 2018. 3. 26. 자 대통령 발의 대한민국헌법개정안 주요내용 중 "그. 토지공개념의 강화(안 제128조제2항)", pp.27

되는 제도라고 선언하였기[95] 때문에, 개헌이 필요하다는 주장은 합리적인 근거가 없다고 할 것이다.

둘째 1989년 도입된 이른바 토지공개념 3법인 “택지소유 상한에 관한 법률”, “토지초과이득세법”, “개발이익 환수에 관한 법률”이 위헌결정을 받았기 때문에 이와 유사한 내용의 법률은 제, 개정할 수 없다는 입장이다. 그러나, 택지소유 상한에 관한 법률이 위헌결정을 받은 것은 대도시 지역에서 200평 이상의 택지(주택용지)를 소유하지 못하게 하는 법률 조항이 지나치게 일률적이기 때문에 위헌이라고 결정한 것[96]이기 때문에 예를 들어 합리적인 범위에서 예외를 설정하면 합헌적으로 법률을 제정할 수 있다고 할 것이다. 예를 들어 지금 소득세법에도 일정한 범위의 1세대 1주택에 대해서는 양도소득세를 비과세하면서 예외적으로 상속, 동거봉양, 혼인 등의 사유가 있는 경우 예외적으로 2주택자의 주택 양도시 동일한 비과세 혜택 등을 주고 있는데[97] 만약 이런 방식으로 예외적으로 200평을 초과할 수 있는 사유를 합리적 범위에서 둔다면 합헌이라고 본다는 의미이다.

토지초과이득세법의 경우에는 헌법불합치 결정을 받았는데[98] 불합치 사유에는 여러 가지가 있었다. 그 중 대표적인 것이 토지초과 이득세 과

---

95) “....모든 사람들에게 인간으로서의 생존권을 보장해 주기 위하여서는 토지소유권은 이제 더 이상 절대적인 것일 수가 없었고 공공의 이익 내지 공공복리의 증진을 위하여 의무를 부담하거나 제약을 수반하는 것으로 변화되었으며, 토지소유권은 신성불가침의 것이 아니고 실정법상의 여러 의무와 제약을 감내하지않으면 안되는 것으로 되었으니 이것이 이른바, "토지공개념(土地公槪念) 이론"인 것이다.” 헌법재판소 1988. 12. 22. 선고 88헌가 13 결정

96) 헌법재판소 1999.04.29. 선고 94헌바 37 등 결정

97) 현행 소득세법[시행 2021. 11. 11.] [법률 제18370호, 2021. 8. 10., 일부개정] 제89조 제1항 제3호 나목, 소득세법 시행령 시행 2022. 7. 1.] [대통령령 제31442호, 2021. 2. 17., 일부개정] 제154조 제11항, 제155조

98) 헌법재판소 1994. 7. 29. 선고 92헌바49 등 결정

세 대상 토지의 가격이 상승하다가 하락하여 최종적으로 최초 과세 시보다 토지 가격이 하락한 경우에도 아무런 예외 없이 과세하는 것은 헌법에 합치하지 않는다는 것이다. 이후 정부와 국회는 헌재가 지적한 여러 위헌 요소들을 개정하는 식으로 법률을 개정하였다. 예를 들어 가격 하락시 하락분을 과세표준에서 공제하는 식으로 법률을 개정하였다.[99]

개발이익 환수에 관한 법률의 경우에는 "공시지가가 아닌 실제 매입가격을 기준으로 부담금 산정을 할 수 없도록 한 것은 위헌이다"라고 결정하였는데[100], 이후 법률을 개정[101]하여 실제 매입가격을 기준으로 부담금을 부과할 수 있도록 한 바 있다. 오히려 '택지소유상한에 관한 법률'[102]과 '토지초과이득세법'이 폐지되고, 개발이익 환수에 관한 법률상 개발이익 환수율이 50%에서 25%로 감축된 것은 헌법재판소의 위헌결정 때문이 아니라 김대중 정부 당시 IMF 구제금융 위기 극복이라는 명분 때문이었고, 헌법재판소의 위헌결정 때문이 아니었다는 점을 염두해 둘 필요가 있다.

3) 부동산 부유세 도입

현행 부동산 세제는 토지, 주택, 상업용 부동산에 과세대상별로 재산세를 부과하고, 일정한 액수 이상의 토지나 주택을 보유하고 있는 납세의무자에 대해서는 토지를 합산하여 종합부동산세 토지분을 부과하고

---

99) 토지초과이득세법 [시행 1994. 12. 22.] [법률 제4807호, 1994. 12. 22., 일부개정] 제11조

100) 헌법재판소 1998. 6. 25. 선고 95헌바35 등 결정

101) 개발이익 환수에 관한 법률 [시행 1998. 9. 19.] [법률 제5572호, 1998. 9. 19., 일부개정] 제10조 제3항

102) 택지소유상한에 관한 법률은 폐지 후에 위헌결정이 내려졌는데 법률이 폐지되었다고 하더라도 소급적으로 폐지된 것은 아니었기 때문에 폐지 전 부과된 부담금의 효력은 살아 있어서 폐지된 법률에 대해서 위헌결정이 내려진 것이다.

주택을 합산하여 종합부동산세 주택분을 과세하고 있다.

토지, 주택, 상업용 건물 등 모든 부동산을 합산하여 과세하는 부동산 부유세를 신설하고 누진세율로 과세하여 그 실효세율 1%가 되도록 하여 부동산 소유의 과도한 집중을 억제하여 부동산 가격을 하향 안정화 시키도록 한다.

4) 공정임대료 제도 도입

문재인 정부는 임대사업자에 대한 역대급 특혜를 통해 주택가격을 앙등시킨 실책을 범하였음에도 불구하고 임대사업자에게 부여한 특혜를 전혀 시정한 바 없다. 또한, 현행 주택 임대차 보호법은 임대료 5% 상승율 제한만을 한시적으로 규정하고 있어 이미 높아진 임대료를 통제하고 있지 못한 실정이다.

민간임대사업자에 대한 과도한 특혜는 전면 폐지하고, 주택 공시가격처럼 대도시 지역을 중심으로 공정임대료를 정하고 민간임대사업자가 공정임대료를 지키는 경우에 한해서 주택 소유 상한제의 예외로 인정될 수 있도록 하고, 임대료가 급격하게 상승할 우려가 있는 경우에는 토지거래허가구역처럼 구역을 정하여 일정 기간동안 해당 구역의 모든 주택을 임대할 경우 공정임대료를 지키도록 강제하는 방법도 모색해 보아야 한다.

5) 권리금 최저보장제 실현

2013년 개정된 상가건물임대차보호법 상 일정한 경우에 권리금을 보호하도록 하고 있으나, 실무 상 권리금 산정에 큰 난점이 있고, 권리금 수수방해행위가 있었는지 임차인 측에서 입증하기가 매우 곤란하며, 임대인이 계약기간 종료 후 1년 6개월 동안 건물을 사용하지 않을 경우에

는 아무런 책임이 없어 사실상 해당 조항은 큰 실효성이 없는 실정이다.

따라서, 임차상인들의 경우에 임차인이 원하지 않는데 임대차계약이 종료되는 경우 영업기간에 비례하여 영업이익에 기초한 소정의 영업보상을 지급하도록 하고, 영업보상이 지급되지 않으면 계속 영업을 할 수 있도록 하는 법 개정이 필요하다. 공익사업으로 인하여 영업이 폐지되는 경우, 2년간의 영업이익이 영업 손실보상으로 지급되는데[103], 상인들의 경우에도 최소 2년을 기본으로 하여 영업 기간에 따라 추가 손실보상을 받을 수 있도록 법을 개정하여야 한다.

6) 노동자가 아닌 이해당사자들의 각종 단체 설립 지원 및 권한 부여

자신의 권리를 보호하기 위한 자발적 결사들에 대한 일정한 교섭력을 부여하여 재산권에 대한 적정한 행사가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 노동자가 아닌 사람들이 조직한 각종 결사에 대해서도 관련자에게 의견을 진술하고 교섭을 할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 특정 상권에 기반한 상인단체는 건물주들에게 임대차 조건에 대하여 의견을 진술할 권한을 부여하여야 하고 최소한의 교섭절차 없는 계약 해지 내지 계약기간 만료는 무효로 할 수 있도록 법률개정을 하여야 한다.

법률적으로 노동자 신분이 아닌 다양한 직종에 종사하는 사람들 또한 자신들의 직업상 지위에 큰 영향을 미칠 수 있는 상대방에 대해서 의견을 진술하고 교섭할 권리를 부여하여야 하며, 최소한의 교섭절차 없는 일방적 지위 변경은 무효로 할 수 있도록 법률개정을 하여야 한다,

---

103) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 [시행 2019. 7. 1.] [국토교통부령 제633호, 2019. 7. 1., 일부개정] 제46조 제1항

7) 노동자들에게 기업에 대한 우선매수 특례 인정

노동자들은 기업에 대한 주요한 이해당사자로 기업의 운명에 개입할 권리가 있다. 특히 한국처럼 오너경영과 무능한 2세~3세 경영이 만연한 구조에서 노동자들은 단지 법적인 권리가 없다는 이유로 기업의 위기상황에서도 아무런 관여를 할 수 없는 불합리한 처지에 있다.

따라서, 기업이 도산과 같은 긴급상황에 처하여 제3자에게 매각될 경우 노동조합이나 노동자들에게 그 기업을 우선매수할 수 있는 권리를 부여하고, 이에 대한 세제, 금융지원을 하도록 하여야 한다. 예를 들어 노동자들의 퇴직금 채권은 최종 3년간만 우선적으로 보장되며 지급이 안될 경우 국가가 예산으로 지원하고 있는데 기업이 도산 상황에서 나머지 퇴직금 채권은 받지 못하는 경우가 많은 것이 실상이다. 만약 노동자들이 퇴직금 채권을 기초로 하여 해당기업을 인수하고자 한다면 이를 우선적으로 인정해주고 이를 위한 세제, 금융지원이 가능할 수 있으므로 이에 관한 제도개선을 적극적으로 검토하여야 한다.

8) 지역주민들에게 개발사업에 관한 참여 및 배당권 인정

현재 국가 및 지방자치단체 예산과 지역의 공유자산이 투입된 각종 개발사업의 이익은 지역주민들에게 전혀 배분되고 있지 않은데, 이는 주민들이 부담한 세금과 지역주민의 공유자산으로 사업이 시행되었다는 점에서 공정하지 않은 제도다. 따라서, 일정한 규모의 국가 및 지역 예산이 투입된 사업이나 그 사업에 지역주민의 협력 내지 천연자연자원 같은 공유자산이 필수적 기여를 한 사업에 대해서 지역주민들은 해당 사업으로 인한 이익의 일부를 배당받을 권리를 법으로 규정하여야 한다. 주민배당권을 실시하지 않거나 불충분한 경우에는 해당 사업의 인허가 취소를 요구할 수 있는 소송에 관한 당사자 적격을 주민들에게 부여하

고, 배당을 이행하지 않는 사업자에 대하여 직접 그 이익 배당을 청구할 수 있는 자격을 부여하여야 한다. 실제로 제주도의 경우 지역의 공유자산인 풍력을 사용한 풍력발전사업자에게 매출의 일정 비율을 지역주민에게 기금 형태로 배분하고 있다. 제주도 사례를 참고하여 일정 기간 이상 거주한 지역주민들에 그 직접적 이익을 현금 내지 현물로 배당받을 수 있는 배당권을 인정하여야 한다.

9) 각종 자치조직에 대한 지위 보장

주식회사가 아닌 그 회원들이 자치적으로 운영하는 각종 자치조직에 대한 지위를 법으로 보장하여야 한다. 회사가 아니면서 그 구성원들에게 일정한 경제적 자원의 배분을 할 수 있는 조직이 현행법상 대표적으로 자치조직이다. 재산은 개인과 회사가 아닌 공동체도 그 주체가 될 수 있다.

개인도 회사도 아닌 마을 공동체가 토지를 관리하면서 그 결과물을 마을 공동의 목적에 사용하는 것이 일제 강점기 전까지는 찾아보기 어려운 것이 아니었다. 지금도 제주도에서는 드넓은 초지를 마을 소유로 하여 관리하면서 풍력발전업체에 임대하여 그 수익을 마을 구성원의 학자금으로 사용하기도 한다. 제주도 특별자치도는 조례로 풍력발전업체 매출의 일정 비율을 마을 공동체에 사용하도록 하고 있다. 대한민국에서 바다에서 고기 잡을 권리는 어촌계 또는 수협만이 가질 수 있으며 어촌계는 1원 1표가 아닌 1인 1표에 의한 원리에 의하여 움직이는 단체다, 유력자들이 좌지우지하기도 하지만 누구도 그 권리를 개인의 것으로 하지 못한다.

즉, 재산 재분배는 개인에게 자산을 배분하는 것만을 의미하지 않고 공유자산의 확대를 포함한다. 공유자산은 기존 제도 하에서 소유의 대상

이 되는 대상을 뛰어넘어 유형, 무형의 가치를 창출하는 일체의 대상 및 관계로 정의되어야 한다. 이러한 공유자산은 그 자체로 개인에게 귀속될 수 없으며, 지역 공동체가 유형, 무형으로 발전시켜 놓은 공유자산을 파괴시키는 젠트리피케이션의 예에서 보듯이 공유자산을 무시하는 기존 소유제도는 사회발전의 족쇄가 되고 있다. 공유자산은 다양한 사회적 주체의 관리하에 놓여야 하고, 공유자산의 행사를 방해하는 소유권 행사는 억제되어야 한다.

10) 부채조정 제도의 전면적인 도입

(1) 현황

순재산은 재산에서 부채를 뺀 액수라고 할 수 있다. 결국, 재산을 배분한다는 것은 부채를 조정한다는 것을 의미한다. 부채를 조정한다고 하면 흔히들 도덕적 해이를 떠올린다. 빚을 성실히 갚은 사람들에게 불이익을 주는 것은 있을 수 없는 일이라고 생각한다. 하지만 조금만 더 들여다보면 우리는 부채를 재조정하는 일에 매우 익숙하다. 대한민국 민법은 소멸시효라는 제도를 두어 일정 기간이 지나면 영구적으로 부채를 소멸시킨다. 물론, 이를 채무자가 살아 있는 동안 연장할 수 있기는 하지만 또한 파산, 면책제도를 두어 과중채무자의 부채를 소멸시키고 있다. 대법원에 의하면 2018년도 처리된 파산 사건 중 94.8%가, 면책 사건은 87.4%가 인용되었다.[104] 즉, 대한민국에서는 매년 약 4만 명에 달하는 사람들의 부채를 탕감시켜주고 있고, 이를 원하는 사람 10명 중 9

104) 2018년도 파산사건 처리 건수 42,102건 중 39,914건이 인용되었고, 2018년도 면책사건 처리건수 중 41,870건 중 36,606건이 인용되었다. 법원행정처, 사법연감, 2019, p.870

명의 부채를 탕감시켜 줄 정도로 그 비율이 높다는 의미이다. 부채의 탕감이 아니라 부채를 감소시키기 위한 제도인 회생제도는 그 건수가 더 많다.

2017년도에는 금융위원회는 주택금융공사와 예금보험공사, 자산관리공사 등 금융공공기관이 보유한 개인 부실채권을 적극적으로 손실처리토록 해 개인 연체자들이 신용회복위원회에서 원금 감면 혜택을 받을 수 있도록 할 계획을 발표한 바 있다.[105] 과거에도 부채를 감축시킨 예는 여러 곳에서 찾아볼 수 있다. 가장 유명한 사례는 이른바 8. 3. 조치이다. 1972. 8. 3. 대한민국 정부는 "경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령" 이라는 것을 발동하였는데 기업이 부담하는 사채에 대해서 3년간 지급을 유예하고, 5년에 걸쳐 6개월마다 균등액을 상환하도록 하되 그 이자율은 월 1.35%로 하도록 하였다.[106] 당시 사채 금리가 40~50%였다는 것과 물가상승율을 고려하면 이는 기업 부채를 대폭 감축시킨 것과 마찬가지였다. 금융기관의 경우 금융위기 발생 시 국민의 세금으로 조성된 자금으로 항상 자금지원을 받아 왔고, 법률에 따라 허가를 받아 수신 및 대출업무를 할 수 있는 유일한 기관이므로 금융기관에 대한 부채는 원칙적으로 적극적인 채무 조정의 대상이 되어야 한다.

(2) 부채 30년 소멸제도 시행

민법, 상법은 소멸시효를 규정하여 변제기로부터 일반 대여금 채권은 10년, 금융기관의 대여금 채권은 5년이 지나면 소멸하도록 하고 있지만

105) 금융위원회, "채무자 재기 지원과 부실채권의 효율적 관리를 위한 금융공공기관 부실채권 관리 제도개선 방안", 2017. 3.
106) 경제의안정과성장에관한긴급명령 [시행 1972. 8. 3.] [대통령긴급명령 제15호, 1972. 8. 2., 제정] 제19조

민사소송을 제기하여 확정판결을 받으면 그 시효가 10년으로 연장되고, 다시 소송을 제기하면 다시 시효가 연장될 수 있도록 하고 있다. 특히 금융기관들은 채권의 회수가능성이 거의 없는 경우에도 계속 시효연장을 하고 있고 부채가 소멸되려면 채무자 사망 후 상속인들이 상속포기를 하거나 채무자가 과중채무자인 경우에는 파산을 통해 채무에서 면책되는 방법 외에는 없는 것이다.

통상적으로 부채 지급 날짜로부터 한 세대가 지나면, 이유 여하를 막론하고 소멸시키도록 하는 것이 공평의 원칙에 부합할 것이다. 한 세대 동안 부채를 회수하기 위하여 채권자가 노력하였는데도 성공하지 못였다면 이는 또한 채권자의 귀책사유도 일부 있는 것이며 부채가 변제될 가능성이 없는데도 계속 부채를 존속시키는 것은 사회적으로 낭비일 뿐이다. 구체적으로 부채 변제일로부터 30년이 지나면 부채는 절대적으로 소멸되도록 법에 규정하여야 한다. 해당 부채가 소멸하면 이에 부속되는 이자 또한 같이 소멸하며, 이자가 최초 어떤 부채에 연동되는지 확인하기 어려운 경우에 대비하여 개별 이자 채무도 변제기로부터 30년이 지나면 마찬가지로 소멸하도록 규정하여야 한다.

금융기관의 경우 원래 회수불능 부채는 법인세법상 손금으로 인정되는데, 현재 세무당국이 "채권자로서 정당한 권리를 행사하지 아니하거나 포기함으로써 회수할 수 없게 된 경우"[107]에는 손금으로 인정하지 않아 소멸시효를 계속 연장하는 원인이 되고 있으므로 채권을 30년이 되기 전이라도 소정의 내부절차를 거쳐 회수불능으로 인정하여 상각할 경우, 채권은 소멸되도록 하며 이 경우 손비처리에 있어서 인센티브를 제공하도록 법인세법, 소득세법을 개정하여야 한다.

---

107) 국세청 예규, 서면-2015-법인-0431 (2015.7.8.)

(3) 이자 총액 상한제 도입

40년이 넘는 부채는 고리사채가 아니더라도 그 이자가 원금의 10배 이상 되고, 몇 년만 지나도 이자가 부채의 100%를 넘는 경우는 비일비재하다. 현재 이자제한법 및 대부업의 등록 및 금융이용자에 관한 법률은 연 24%를 최고 이자 한도로 하고 있다. 그러나, IMF 구제금융 때 IMF 구제금융조건으로 인해 1998년부터 2007년까지 이자제한법이 폐지되었을 뿐만 아니라 현행법은 이자 있는 채권의 이율은 당사자의 약정이 없다고 하더라도 연 5%로 하고 있을 뿐만 아니라 소송이 제기되어 1심판결이 선고되면 지급일까지 연 12%의 이자를 의무적으로 붙이도록 하고 있어[108] 과중채무자가 계속 발생될 수밖에 없는 구조이다.

채무 변제가 되지 못할 경우 이자를 무한히 붙이는 현행법의 태도는 오히려 비현실적이라고 할 수 있다. 이자는 채권자가 자신의 금전을 제공하는 위험에 대한 대가의 성질을 가지지만 단지 그 상한을 연이율로만 정하고 총액에 대한 아무런 제한을 두지 않는 것은 채권자의 위험부담에 대한 과도한 보상이라고 밖에 할 수 없다. 이자의 연간한도를 제한하듯이 이자의 총액한도를 제한하도록 하고, 법률에서 원금의 100% 내지 200%로 최고상한을 정하되 시행령에서 경제 상황을 고려하여 그 구체적 범위를 정하도록 하면 될 것이다. 법률이 정한 이자의 총액을 초과하는 이자는 무효로 하며 이미 지급된 이자는 원금에 충당하도록 법률에 특칙 규정을 두면 될 것으로 판단된다.

108) 민법 제379조, 소송촉진등에 관한 특례법 제3조 제1항, 소송촉진 등에 관한 특례법 제3조제1항 본문의 법정이율에 관한 규정. 1981년부터 2003년까지는 무려 연 25%의 이율이 부과되었다.

4. 소결

재산 재분배 정책은 현행 제도 틀 내에서 일거에 시행하기 쉽지 않다. 현행 헌법은 재산권을 법률로써 보장하고 있고, 수용 시에는 법률로써 보상하도록 하고 있기 때문이다(헌법 제23조 제1항, 제3항). 그러나, 대한민국은 헌법을 만들고 나서 바로 농지개혁을 하여 재산 불평등을 일거에 해소한 경험이 있고, 토지공개념이 헌법상 인정되는 이념이기 때문에 재산 불평등이 악화 일로에 있는 현재 상황에서 다양한 제도 개선을 적극적으로 추진해야 할 시점에 와 있다. 특히 부동산 분야에서는 현행 제도 틀 내에서도 과감한 제안이 충분히 가능한 것이므로, 민주노조운동도 더 적극적으로 재산 배분에 관심을 가져야 할 시기라고 판단된다.

Ⅳ. 조세정책 개혁과제

한국은 여러 가지 산적한 문제에도 불구하고 2018년도 1인당 GDP가 명목 가치로 3만 달러에 진입한 것으로 보인다. 이제 GDP를 기준으로 한국이 선진국인지 아닌지 따지는 것은 무의미한 상황이며, 오히려 중요한 것은 한국 사회의 목표가 무엇인가라고 할 수 있다. 많은 국민들이 복지국가가 한국사회의 목표라고 생각하고 있는 것이 사실이지만 경제력에 걸맞는 복지확대는 매우 더디게 이루어지고 있다.

그러나, 이제는 다음과 같은 질문을 진지하게 해 보아야 한다. 대한민국은 오랫동안 1인당 GDP를 선진국의 기준으로 삼아왔고, 이를 국가목표로 하여 전 국민을 동원했다. 그 결과 1인당 GDP는 1953년 66달러에서, 1977년 1,051달러, 1983년 2,170달러, 1989년 5,738달러, 1994

년 10,204달러, 2006년 20,827달러, 2018년 31,370달러에 이르게 된다. 경제 규모는 복지국가를 할 수 있는 상태에 다다른 지 한참이 지났음에도 불구하고, 왜 한국은 여전히 복지국가에 도달하지 못하고 있는 것인가라는 것이다. 특히 복지국가의 재원이라고 할 수 있는 조세 분야에서 왜 다른 나라만큼 세금을 걷지 못하고 있는 원인에 대해서 진보진영은 진지하게 답해야 하며 그동안의 주장과 전략을 재검토할 때가 되었다.

이하에서는 한국조세제도의 현황 및 문제점을 개관하고, 진보진영이 주장하였던 조세개혁 정책을 재검토하고, 변화된 상황에 맞추어 어떠한 대안과 전략이 필요한지 서술하겠다.

1. 한국 조세제도 현황 및 문제점

한국 조세제도의 현황을 파악하기 위하여 주로 OECD 회원국 간 통계를 비교한다.[109] 한국조세제도는 세 가지로 특징지워진다. 첫째, 낮은 조세부담율이다. 둘째, 낮은 소득세 및 사회보장기여금 비중이다. 셋째, 낮은 개인소득세 비중이다. 한국의 낮은 조세부담율 순위는 OECD 회원국 수의 지속적 증가에도 불구하고 별다른 변화가 없다는 점 또한 특이사항이다.

1) 낮은 조세부담율

2018년도 OECD 회원국 37개국 조세부담율 평균은 33.9%이고, 한국의 조세부담율은 26.8%로 31위이고, 그 차이는 7.1%이다. 2019년도 자료가 있는 OECD 회원국 35개국의 조세부담율 평균은 33.8%이고, 한

109) OECD, “Revenue Statistics 1965-2019”, 2020에 나오는 통계를 이용

국은 27.4%로 29위로 평균과 차이는 6.4%이다. 한국의 2018년 GDP가 1,898조이고, 2019년의 GDP가 1,924조이므로 GDP 규모를 비교한다면 한국이 OECD 평균보다 적게 걷는 세수 액수는 2018년에는 134조(=1,898조*7.1%), 2019년에는 123조(=1,924조*6.4%)가 된다는 의미이다. 한국의 낮은 조세부담율 순위는 OECD 회원국 수의 지속적 증가에도 불구하고 별다른 변화가 없다는 것 또한 특징이다.

현대 국가의 세입 중 상당부분이 복지지출에 쓰인다는 점을 감안하면 한국의 낮은 조세부담율은 한국의 저복지 지출을 반영하며 한국이 복지국가로 이행하려고 한다면 그 주요한 수단은 조세정책이 될 수 밖에 없다는 것을 의미한다.

특히, 한국은 OECD 37개국 회원국 중 24번째로 2017년 1인당 GDP가 명목으로 3만달러에 이르렀음에도 불구하고 조세부담율은 최하위권을 기록하는 기현상을 나타내고 있다. 아래 표는 한국이 1인당 GDP 5천달러, 1만달러, 2만달러, 3만달러 달성연도의 조세부담율 및 1인당 GDP가 그 기준을 충족하는 OECD 회원국의 조세부담율 평균을 통계로 낸 것이다. 즉, 한국은 객관적인 기준으로도 조세부담율이 상당히 낮으며 경제규모를 비교하더라도 마찬가지라는 의미이다.

〈표 7-3〉 OECD 회원국, 1인당 GDP 대비 조세부담율 비교

항목	5천달러 달성연도 (1989, %)	1만달러 달성연도 (1994, %)	2만달러 달성연도 (2006, %)	3만달러 달성연도 (2017, %)
한국 조세부담율(K)	16.3	18.9	23.6	26.9
조세부담율 평균(A)	28.4	31.4	34.7	35.1
한국과의 차이(D1=A-K)	12.1	12.5	11.1	8.2
유럽조세부담율 평균(AE)	31.1	35.4	37	37.6
한국과의 차이(D2=AE-K)	14.7	16.5	13.5	10.7

2) 낮은 소득세 및 사회보장기여금 비중

단순화한다면 GDP 대비 7.1% 포인트의 세금을 더 걷느냐 그렇지 못하느냐가 복지국가가 될 수 있는지 없는지 여부를 결정한다고 할 수 있다. 유럽 북구식 복지국가로 나아가려고 한다면 7.1%의 두 배 이상 걷어야 한다는 의미이기도 하다. 7.1%는 다음과 같이 구성되어 있다. OECD는 세입 통계를 6가지 항목으로 구분하고 있다. 1000 항목은 소득 및 이윤에 부과되는 세금(소득세, 법인세), 2000 항목은 사회보장기여금(4대보험료), 3000 항목은 고용세(payroll tax, 사회보장 기여금을 제외한 고용주가 지급하는 고용 또는 임금에 비례한 세금을 말하며 한국에는 주민세 종업원분이 있다), 4000 항목은 재산세(재산세, 종합부동산세, 상속세), 5000 항목은 상품 및 용역에 관한 세금(부가가치세, 개별소비세), 6000 항목은 기타를 의미한다. 이 6가지 항목별로 OECD 평균을 비교하면 아래와 같다.

〈표 7-4〉 2018년도 세목별조세부담률비교(GDP 대비)

	1000 소득및이윤 (%)	2000 사회보장 (%)	3000 고용세 (%)	4000 재산 (%)	5000 상품용역 (%)	6000 기타 (%)	EU 관세 (%)	합계 (%)
한국	9.1	6.8	0.1	3.1	7	0.6	0	26.8
OECD 평균	11.5	9	0.4	1.9	10.9	0.1	0.2	33.9
차이	2.4	2.2	0.3	-1.1	3.6	-0.5	0.2	7.1

위 표를 보면 알 수 있듯이 OECD 평균에 근접하게 증세를 하려고 한다면 소득세, 법인세 및 사회보장기여금과 상품 및 용역에 관한 세금을 55 : 45의 비율로 올려야 한다는 의미이다.

3) 낮은 개인소득세 비중

한국 세제는 소득세의 비중이 낮기도 하지만 그 중에서 특히 개인소득세 비중이 낮다. 한국에서는 개인소득세라는 말을 쓰지 않고 개인의 소득에 대해 부과하는 소득세는 개인소득세, 법인 또는 단체의 소득에 부과하는 세금은 법인세라고 하고 있기 때문에 소득세 비중이 상대적으로 더 낮다고 할 수 있다. 개인소득세 비중은 2018년도 OECD 평균이 GDP 대비 8.2%인데 비해 한국은 4.9%이고, 이에 반해 법인소득세 비중은 OECD 평균이 3.1%인데 비해 한국은 4.2%이다. 개인소득세 비중이 높은 것이 절대적으로 공평하다고 말할 수는 없으니 결국 법인의 소득은 개인에게 궁극적으로 귀속되고 과세편의 상 법인 단계에서 부과하는 것이기 때문에 개인소득세 비중이 낮다는 것은 문제이다.

3. 과거 조세 개혁 정책 평가

그동안 조세 개혁과제는 크게 두 가지 측면에서 제기되었다. 첫 번째는 수평적 공평성에 관련된 과제로 주로 “노동자 유리지갑론”에 근거하여 고소득 자영업자들의 탈세를 방지하여야 한다는 주장이다.[110] 두 번째 수직적 공평성에 관련된 과제로 담세력이 있는 자들에게 보다 높은 세율로 과세하여야 한다는 주장으로 상속세-증여세의 탈루를 방지하거나 소득세 누진세율을 강화하는 것이 여기에 속한다. 각자의 소득 및 재산이 객관적으로 측정되어야 부자 및 고소득자에게 더 많이 과세할 수 있기 때문에, 위 두 과제는 동전의 양면이라고 할 수 있다.

1) 진보정당의 조세개혁 정책 평가

진보정당은 민주노동당 창당 이후 수평적 공평성과 수직적 공평성 모두에 대하여 주요 조세정책으로 제시한 바 있다. 노동자를 주력 지지층으로 설정하였기 때문에 진보정당 또한 자영업자 소득파악 문제에 대해서 시민사회의 주장에 궤를 맞추는 주장을 제시한 바 있다.

민주노동당은 2002년 대선 시기 순자산에 대해서 일정 비율의 세금을 부과하는 부유세(Net Wealth Tax)를 주요 조세개혁과제로 주장한 바 있으나, 이는 전체적 조세개혁 프로그램의 일환으로 제기된 것이지 단일 세목으로 모든 것을 해결한다는 것은 아니었으나 IMF 구제금융 이후 빈부격차가 급격하게 확대되어 가는 상황 속에서 큰 반향을 불러 일으켰다. 그러나 이는 전 세계적인 신자유주의 기조 확대 속에 일부 국가에

110) 대표적인 노동자 유리지갑론의 논리에 대해서는 참여연대 조세개혁팀(2000), p.71 참조. 노동계도 큰 틀에서 노동자 유리지갑론에 근거하여 조세개혁을 주장하여 왔다고 평가할 수 있다.

서 부유세가 폐지되고, 국내에서도 보수주의 헤게모니가 강화되는 상황 속에서 부유세 정책은 지속적으로 추진되지 못하였다.

그 후 진보신당, 정의당에 이르러 보다 현실적이라고 생각되는 '사회복지 목적세'를 주요 정책으로 채택하여 현재에 이르고 있다. 사회복지 목적세는 기존의 소득세 등 조세에 일정 비율의 부가세(surtax)를 부과하고, 해당 세수는 과거 방위세나 교육세처럼 법에 정해진 사회복지에만 사용하자는 취지로 복지 목적으로 쓰인다면 증세에 찬성한다는 여론을 고려하여 증세에 대한 반발을 최소화하자는 고려로 입안되었다. 그러나, 한국 조세제도의 고질적 문제가 소득세 및 개인소득세 비중이 낮다는 것인데 이러한 문제를 그대로 두고 부가세만 부과할 경우 오히려 조세구조를 더욱더 왜곡시킬 수 있을 뿐만 아니라 목적세 방식이 세금 구조를 더욱 복잡하게 하여 역으로 조세저항을 더 강화시킬 수도 있다.

2) 민주노총 조세개혁 요구사항 평가

민주노총은 매년 대사회 요구안을 제출한 바 있고, 조세 분야에 대해서도 요구사항을 여러차례 개진한 바 있다.

(1) 2004년

2004년에는 간략하게 조세 제도 전반의 문제점에 비해서 짚으면서 부유세, 소득세 중심의 과세를 주장하였다.

"사회복지 개혁을 위한 필수적인 선결과제가 조세개혁이다. 우리나라의 조세제도는 외국에 비해서 반민중적이며, 세금을 통해 마련되는 재원도 빈약하다. 현재 부유계층, 자본 집단은 여러 가지 방법으로 직접세를 회피하고 있다. 자영자계층에 대한 소득파악인프라 도 제대로 구축되어 있지 못하다. 우리나라 조세개혁의 핵심은 여러 직접세를 내실있게 거두고, 자영자 소득인프라를 구축하는 일이다. 직접세 개혁과제

로는 부유세 도입, 주식 양도차익세 도입, 금융소득종합과세 실질화, 법인세·소득세 누진율 강화 등이 있다."[111]

(2) 2005년

민주노총은 2005년도에도 계속 부유세와 주식양도차익 과세 등을 주장하였다.

1)부유세 도입

현재 우리나라 조세제도는 불평등해소에 전혀 기여를 못하고 있다. 2001년도 세금 전 지니계수 0.355가 세금을 징수한 후에도 0.347로 소득 불평등이 거 의 변화지 않고 있다. 이에 우리는 직접세 확대를 위한 방안으로 부유세 도 입을 제안한다. 부유세는 모든 사람이 내는 것이 아니라, 일정 액수 이상의 자산을 소유하고 있는 사람만이 내는 세금이다. 이미 부유세는 북유럽 국가 를 중심으로 프랑스, 핀란드, 스위스, 스페인 등 유럽 8개국에서 시행중이고, 무상의료·교육등 사회공공성확대 - 161 - 아시아권에서 인도, 스리랑카, 중남미에서는 우루과이, 콜롬비아 등에서 시행 중이다. 부유세는 취약한 우리나라 조세제도에서 공평과세에 일조하고 사회복지 재 원마련에도 도움이 될 것이다. 예를 들어, 현재 고시가 기준 10억 이상의 자 산소유자에게 부유세를 적용할 수 있다. 부유세의 대상이 되는 사람들은 약 2~5만명의 부유층으로, 내국세 납세자 750만명 중 단지 0.27~0.66%에 불과하다. 하지만 부유세를 통해 새로 얻을 수 있는 세금 수입이 연 11조원에 이른다. 우리나라 2005년 전체 예산 중에서 사회복지 일반회계 총액은 13.6조 원 이다. 매년 복지예산을 거의 2배로 늘릴 수 있는 재정이 부유세를 통해 마련 될 수 있는 것이다.

(2) 주식양도차익세 도입

'소득이 있는 곳에 세금이 있다'는 조세제도의 기본원칙을 어기는 대표적 소 득이 바로 주식양도차익이다. 현재 주식양도차익에 대한 과세는 지분이 3% 이상인 대주주로서 시가총액이 100억원 이상의 경우에만 적용된다. 나머지 주주들은 주식양도차익을 세금없이 얻고 있다. '부동산과 비상장주식'에 대해 서는 양도차익 과세가 이루어지고 있으나 유독 상장주식에 대해서는 과세가 안되고 있는 것이다. 주식시장 활성화라는 이유로 국

111) 민주노총, "2004년 민주노총 요구와 과제", 140면
112) 민주노총, "2005년 민주노총 요구와 과제", 160-161면

가의 근간체계인 조세원 칙마저 버리고 있다. 정부는 주식양도차익세가 주식시장의 침체를 야기할 것이라고 '위협'하고, 주 주들은 주식투자가 가지는 '위험부담'을 내세우며 과세에 반대한다. 그러나 이 제도의 도입은 공평한 과세 원칙에 따른 너무도 기본적인 사안이다. 주식 거래를 통해 수억원, 수십억원의 소득을 올리고서도 몇 푼의 증권거래세로 종료되어버리는 상황에서 사회형평성은 실종될 수밖에 없다. 또한 주식양도 차익세는 주식보유기간에 따라 차별적인 주식양도차익 과세율을 적용하여(장기보유할수록 낮은 과세율) 주식시장의 투기성을 제어할 수 있는 방안이기 때문이다.[112)]

(3) 2006년

2006년에는 본격화하는 감세정책에 대한 반대를 분명히 하였고, 소득세 중심의 과세 강화를 주장하였다.

(1) 신자유주의 감세정책 반대
- 법인세, 소득세 인하 반대
- 각종 특구 및 외국인 투자기업에 대한 비과세감면혜택 중지
(2) 조세정의 실현 : 부자와 기업에게 세금을
- 상장주식 양도차익 과세 실현
- 금융소득 종합과세 강화
- 부동산 실거래가 기준 과세
- 금융차명거래 및 간이과세제도 폐지[113)]

(4) 2007년

2007년에는 2006년과 마찬가지로 감세정책반대와 소득세 중심의 과세강화를 주장하였다.

○ 신자유주의 감세정책 반대
- 법인세, 소득세 인하 반대

113) 민주노총, "2006년 민주노총 요구와 과제", 146-151면

- 각종 특구 및 외국인 투자기업에 대한 비과세감면혜택 중지
○ 조세정의 실현 : 부자와 기업에게 세금을
- 상장주식 양도차익 과세 실현
- 금융소득 종합과세 강화
- 부동산 실거래가 기준 과세
- 금융차명거래 및 간이과세제도 폐지[114]

(5) 2008년

2008년도에는 포괄적인 조세개혁보다는 초국적 투기자본에 대한 규제책의 일환으로 투자기간 및 투자 유형별 주식 양도차익 과세를 주장하였다.

초국적 투기자본에 대한 규제
-투자기간 및 투자 유형별 주식 양도차익에 대한 과세.[115]

(6) 2009년

2009년에는 이명박 정부 들어서 본격화된 부자감세에 대한 철회와 사내유보액 과세 등을 주장하였다.

(1) 강부자 특권층 감세 즉각 원상 회복
(2) 사내유보액 고용세 부과 등 부자에게 증세를[116]

114) 민주노총, “2007년 민주노총 요구와 과제”, 120-124면
115) 민주노총, “2009년 민주노총 요구와 과제”, 76면
116) 민주노총, “2009년 민주노총 요구와 과제”, 127-131면

(7) 2010년

2010년도에는 2008년도와 마찬가지로 투자기간 및 투자 유형별 주식 양도차익 과세를 주장했는데 그 기준을 구체화하였다. 세율은 대주주나 보유기간이 짧을수록 고율과세하는 방식을 취하였다.

○ 유통시장의 기형적 팽창과 투기화 규제를 위한 주식양도차익에 대한 과세[117)]

	보유기간					
투자주체	1년 미만	2년 미만	3년 미만	4년 미만	5년 미만	5년 이상
대주주	80%	60%	50%	40%	30%	20%
기관투자가	70%	40%	30%	20%	10%	비과세
일반투자가	35%	20%	15%	10%	5%	비과세

(8) 2011년

2011년도에는 2010년도와 동일하게 투자기간 및 투자유형별 주식 양도차익 과세와 금융거래세 도입을 주장하였다.

○ 투자기간 및 투자 유형별 주식 양도차익에 대한 과세로 투기자본 통제 (세율과 유형은 2010년과 동일)

3) 초국적투기자본 규제를 위한 금융거래세 도입[118)]

(9) 2012년[119)]

2012년에는 전체적인 소득세 강화와 사회복지 목적세 신설을 주장하였다.

117) 민주노총, “2010년 민주노총 요구와 과제”, 170-171면
118) 민주노총, “2011년 민주노총 요구와 과제”, 143-152면
119) 민주노총, “2012년 민주노총 총대선 노동 사회 대개혁요구안”, 128-129면

6. 조세정의 실현과 사회복지목적세 도입

(1) 요구 내용

○ 소득세 및 법인세 최고구간 신설 및 누진과세 강화
- 과세표준 1억2천만원(실소득 약 1억 5천만원)이상 소득세구간 신설 및 소득세 45% 적용
- 지난 5년간 법인세 감세정책 중단 및 500억 이상 과세구간 신설 및 법인세 30% 적용

○ 금융, 부동산 및 재산소득에 대한 과세제도 정비 및 세율 인상
- 과표기준 1억 이상 고소득 자영업 및 전문직에게 40% 종합소득세 적용
- 종합부동산세의 강화와 주식양도차익세 도입
- 금융과세의 재정비 및 누진율 강화

○ 비과세 및 특례와 감면제도를 축소하고 재정비
- 비과세, 조세감면, 특례제도에 대한 전면 검토 및 축소
- 대기업, 고소득자에 대한 혜택 단계적 폐지

○ 보편적 복지세원을 마련하기 위한 사회복지목적세 도입
- 근로소득세, 종합소득세, 양도소득세 등 소득세 영역에선 1인당 세금이 100만 원 이하의 경우 10%, 100~1000만원은 20%, 1000만원 초과는 30%의 사회복지세율을 적용
- 법인세 영역에서도 소득세와 유사한 방식으로 누진 사회복지세율이 적용, 법인세 납부액이 5억 이하의 기업에게 10%, 5~100억 원은 20%, 100억 원 초과는 30%의 사회복지세 부가
- 대부분 상위계층이 납세자인 종합부동산세, 상속증여세 영역은 30%의 단일세율을 적용

(10) 2015년[120)]

2013년, 2014년에는 조세에 관한 요구사항을 주장하지 않다가 2015년에는 부자, 대기업에 대한 과세강화, 사회복지 목적세 도입 등을 계속 주장하였고, 특기할만한 점은 지방소비세율 상향 조정 및 주민참여예산과 같은 지방재정 문제에까지 요구안을 제출한 부분이다.

120) 2013년, 2014년 조세관련 내용없음. 민주노총, “2015년 민주노총 요구와 과제”, 150-153면

■ **민주노총 요구**

1) 부자와 대기업에 대한 과세 강화
- 법인세 인상 및 기업의 자본소득에 대한 과세강화

2) 사회복지 목적세 도입(사회복지세법 및 지방교부세법 제정)
- 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 해당 납세액의 10~20% 가산하고, 재원은 복지확충을 위해서만 사용하도록 함(사회복지세법 제정)
- 연평균 약 13.7조원의 세수증대 효과 → 복지재정 확충
- 사회복지교부세로 지자체에 교부해 지자체 복지재원 활용(지방교부세법 개정)

3) 중앙정부 이관 복지사업에 대한 중앙정부 재정책임 강화
- 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육사업에 대한 국고보조율 단계적 상향 및 전액 국고지원(3대 복지사업 중앙정부 부담 100%의 경우, 약 7조원 지지체 부담 경감).

4) 지방소비세율 상향조정(지방세법 개정)
- 중앙정부가 주도한 지방세 비과세·감면(15조 2,430억 규모) → 엄격한 관리 및 지방세법 개정으로 현행 11%를 단계적으로 20%까지 확대(연평균 약 7~8조원 지방재정 확대)

5) 예산에 대한 지역주민의 감시 및 참여 강화
- 1백 억 이상 신규사업에 대한 주민공청회 의무화(낭비성 예산지출 근절 및 대규모 사업의 투명성 확보)
- 주민참여예산위원회 구성 및 예산편성 요구권 부여.

(11) 2016년[121)]

2016년도에 2015년과 크게 다르지 않은 요구안을 제출하였다.

121) 민주노총, “2016년 민주노총 요구와 과제”, 125-129면

민주노총 요구

1) 재벌 감세 철회 및 법인세 정상화
- 재벌 감세 조치 철회
- 법인세율 인상 (100억 초과 25% 세율 일괄 인상 적용, 1천 억 초과 27% 부과)
- 법인세 실질 부담률 정상화 (최저한세율 상향 17%→20%, 12%→15%)

2) 대기업 사내유보금 사회 환원 및 부당이익 환수
- 자산운용소득에 대한 추가 과세 (20% 추가 과세)
- 횡령·배임 등 불법·편법취득재산 국고 환수

3) 사회복지 목적세 도입
- 소득세, 법인세, 상속증여세, 종합부동산세 해당 납세액의 10~20% 가산하고, 재원은 복지확충을 위해서만 사용 (사회복지세법 제정)
- 연평균 약 13.7조원의 세수증대 효과 → 복지재정 확충
- 사회복지교부세로 지자체에 교부해 지자체 복지재원 활용 (지방교부세법 개정)

4) 지방 재정 강화
- 중앙정부 이관 복지사업에 대한 중앙정부 재정책임 강화: 기초생활보장, 기초연금, 영유아 보육 사업에 대한 국고 보조율 단계적 상향 및 전액 국고지원
- 지방소비세율 상향 조정

(12) 2017년[122)]

2017년에는 사상 초유의 탄핵으로 인한 대선으로 인하여 대선의제와 요구라는 제목으로 요구안을 제출하였는데 재벌독식체제 해체의 일환으로 세금에 관하여는 “재벌 감세 철회와 법인세 인상, 초과이윤/사내유보금 사회환수, 재벌 불법·편법이익 환수와 부자증세”를 주장하였다.

122) 민주노총, “박근혜·재벌체제 청산, 노동존중 평등사회 건설 – 민주노총 2017 대선의제와 요구”, 23-25면

[요구 2] 재벌독식체제 해체

(1) 개요

	세부 요구
경제위기 재벌 우선 책임/ 재벌에게 경제위기 책임을	① 재벌총수·최고경영진 우선 책임 입법 ② 총고용 보장과 하청노동자 임금·고용 사용자 책임 ③ 제조업 발전 특별법 제정과 사회적 논의기구 구성
재벌곳간 열어 좋은일자리/ 재벌에게 조세 책임을	④ 재벌 감세 철회와 법인세 인상 ⑤ 초과이윤/사내유보금 사회환수 ⑥ 재벌 불법·편법이익 환수와 부자증세
진짜사장 재벌 나와라/ 재벌에게 사용자 책임을	⑦ 재벌 대기업 상시·지속업무 정규직 전환 ⑧ 재벌 산별교섭·하청노동자 직접교섭 참여, 동일 기업집단 내 동일 단체협약 적용 ⑨ 재벌(원청대기업)의 산업재해 책임 강화
슈퍼갑질 이제 그만/ 재벌에게 사회적 책임을	⑩ 납품업체/대리점/가맹점 등의 재벌 대기업과의 집단교섭 보장 ⑪ 재벌 복합쇼핑몰 진출 규제를 통한 중소상공인 보호 ⑫ 대·중소기업 불공정관계 개선

(13) 소결 : 민주노총 조세개혁 요구한 평가

그동안의 민주노총 조세개혁 요구안은 소득세를 중심으로 한 과세 강화를 주장하면서 전체적으로 진보정당의 조세정책과 궤를 같이하였다. 진보정당 분립 이후에는 조세제도 전반에 대한 개혁보다는 재벌·대기업에 대한 사내유보금 과세나 부자감세 반대와 같은 보다 세부적인 이슈에 집중하는 모습을 보였다. 조세정책이 소득재분배의 주요한 수단이라는 사실에는 변함이 없으므로 변환된 상황에 맞추어 노동계의 대안을 전반적으로 고민할 시기라고 생각된다.

4. 변화된 상황

최초 조세개혁 정책이 제기되었을 때와는 상황이 달라졌으며, 이에 따라 정책의 재검토가 요구된다. 첫째는 과표양성화의 지속적 진전이다. 둘째는 자산 불평등이 더욱 심화되어 소득 불평등 해소 정책의 효과가 떨어졌다는 점이다. 셋째는 한국의 세제가 점점 더 복잡해지고 있다는 점이다.

1) 과표양성화 진전

'노동자 유리지갑론'은 더 이상 현실에 부합하지 않는다. 지속적인 과표양성화 정책으로 자영업자의 소득파악율은 지속적으로 제고되었다. 일부 특수 업종을 제외하고는 더 이상 노동자만이 유리지갑으로 세금을 다 부담한다는 주장은 더 이상 통용될 수 없다. 부가가치세 과세 업종 확대(1999), 신용카드 소득공제제도(1999), 현금영수증 의무발급제도(2007), 전자 세금계산서 도입(2010), 과세자료 전산화와 같은 국세 행정의 합리화로 인하여 20여 년에 걸쳐 과세표준이 비약적으로 양성화되었다고 평가할 수 있다. 박근혜 정부 때부터 현 정부에 이르러 계속 초과세수를 달성한 원인 중 하나는 과표양성화가 비약적으로 진전되었기 때문이다.

2) 재산 불평등 심화

한국의 소득 불평등 원인 중 상당 부분은 자산 불평등, 특히 토지 등 부동산 자산의 불평등에서 유래한다. 1997년 IMF 구제금융 이후 자산 불평등은 더욱 심화되었고, 일반적인 조세정책만으로 소득 불평등을 해소하는 것은 더 어려워졌다. 따라서, 세입을 늘리기 위한 일반적인 조세

재정 개혁도 필요하지만 보다 더 적극적인 자산 재분배 정책을 장기적으로 시행하여야 할 필요성이 있다.

3) 세제의 복잡화

한국 세제는 지난 수십년 간 경제성장 및 여러 가지 사회적 필요에 의하여 더욱 복잡해지고 세분화되었다. 일례로 조세감면을 규제하는 법률인 조세특례제한법은 1999. 1. 1. 에 147개조에서 2019. 1. 1. 311개조로 늘어났는데 그 동안 추가된 조가 260개조이고, 삭제된 조가 95개조에 이른다. 세법이 복잡해진 가장 큰 이유는 비과세 감면 항목으로 더욱 세분화, 다양화하고 있고, 그 구체적 내용이 시행령, 시행규칙에 위임되고 있기 때문이다. 현재 한국 세법은 전 세계에서 가장 복잡하다는 미국식 세법을 따라 가고 있는 추세이다. 세제가 전문가의 영역인 부분도 있지만 세금은 기본적으로 시민이 국가의 운영경비를 담세력에 맞게 나누어 내는 것이기 때문에 누가 얼마 내는지 알기 어렵다면 효과적인 징세도 어려울 뿐만 아니라 추가적 증세도 매우 어렵다. “우리는 세금체계를 간소화하는 데 모든 노력을 집중했다. 이것이 공평하나고? 그렇다. 공평하다. 그리고 무엇보다 중요한 요소는 단순함이다. 그 결과 오늘날 스웨덴에서 부과되는 세금의 약 98.5%가 실제로 걷힌다”는 주한 스웨덴 대사의 발언[123]을 보더라도 복잡한 세제는 결코 바람직한 것이 아니다.

---

123) 2013. 5. 22. 정의당이 주최한 라르스 다니엘손 주한 스웨덴 대사의 ‘사회민주주의, 스웨덴 보편적 복지의 근간’이라는 강연 중
https://www.youtube.com/watch?v=0Da7kpfk7V0

5. 대안과 전략

올바른 조세정책도 중요하지만 국민들을 설득시킬 수 있는 논리나 단계적 경로 또한 중요하다고 하지 않을 수 없다. 기존 부유세 정책은 빈부 격차 심화에 따른 여론의 공분을 불러일으켰던 측면이 있고, 복지확대에 대한 여론이 상대적으로 상승하고 있음에도 불구하고 복지확대가 지체되고 있는 이유에 대해서 진지한 검토가 필요한 것이다.

무엇보다도 복지확대에 대한 다수여론을 확보하고 이것을 정치적 동맹으로 연결시키기 위해서는 중산층과 서민이 체감할 수 있는 복지혜택의 우선적 확대가 필요하다. 그 수혜 범위가 넓고 빈부격차 해소에 직접적인 분야를 집중하여 복지혜택을 확대하여야 한다. 장기적으로는 현물복지가 우수하다고 할 수 있으나 정치적으로는 복지에 대한 사회적 합의를 높이기 위해서는 현금복지 확대를 마다할 이유는 없다.

일시적으로 확대되는 재정소요에 대해서는 국가부채로 해결하되 중기적으로는 조세개혁을 통하여 세수를 확보하여야 한다. 세수증대에 대한 국민적 합의를 높이기 위해서는 부유층과 기업에 대한 부유세 신설 등으로 조세의 수직적 공평성을 강화하고, 비과세 감면의 점진적 축소를 통해 조세 간소화 및 세율 간소화 등으로 누진적 보편 증세로 나아가야 한다.

마지막으로 사후적 복지지출만으로는 사회의 긴급한 수요를 완전히 충족하기 어렵다는 것을 인식하고 마지막으로 주택, 토지 등의 소유 상한을 제한하고 국민들의 자산형성을 적극적으로 지원하여 자산재분배 정책을 추진하여야 한다.

1) 1단계 : 확장적 재정정책으로 빈부격차 완화

(1) 1단계는 복지동맹의 초보적 구축 단계로 확장적 재정정책을 통하여 중산층과 저소득층이 모두 이익을 볼 수 있도록 하여야 한다.

(2) 과표양성화 진전으로 실제 수납액 기준으로 세입예산액대비로 징수실적이 초과달성되고 있다. 그 비율(수납액/예산액)은 2015년 101.1%, 2016년 104.5%, 2017년 106.1%이고 2018년도 분의 경우 더 늘어날 가능성을 배제할 수 없다. 이에 대해서 예산담당 부서가 특정한 의도를 가지고 세입예산을 과소추계한 것이 아닌가하는 의혹 제기까지 있을 정도이다. 그러나, 과표양성화 및 전산화 진전으로 세금이 잘 걷히고 있는 변화된 상황을 예산 관련 부처들이 제대로 반영하고 있지 못하여 생긴 일이라고 보이고, 과표양성화가 진전되었다는 것은 조세개혁의 효과가 극대화될 수 있다는 것을 의미하므로 확장적 재정정책을 적극적으로 고려하여야 할 때이다. GDP 대비 60% 정도까지 국가채비율을 확대하여 일단 복지지출을 늘려야 하고, 이후 조세개혁을 통하여 부채를 줄이도록 하여야 한다.

(3) 특히, 복지지출 증가로 인하여 사람들이 체감할 수 있으며 그 수혜범위가 넓은 분야에 복지지출을 집중하여야 하고, 저소득층의 소득 불평등 해소를 위하여 10분위 중 하위 1분위와 2분위에 효과가 큰 기초연금과 국민기초생활보장법상의 각종 급여, 하위 3분위와 4분위에 효과가 큰 근로장려세제 및 청년, 아동 등을 대상으로는 하는 기본소득적 급여에 집중적으로 예산을 투여하여 저소득층과 중산층의 복지동맹을 강화하여야 한다.

2) 2단계 : 부유층 과세 강화 및 기업 책임 강화

(1) 2단계로 부유층 과세 강화 및 기업 책임 강화하여 부자들은 모두

세금을 내지 않고 빠져 나간다는 대중들의 불만을 적극적으로 제도화하여 이후 보편적 증세 및 보편적 복지의 기틀을 마련하여 한다.

(2) 순자산세(Net Wealth Tax)로서의 부유세 도입을 적극 검토하여야 한다. 위에서 본 것처럼 먼저 부동산 부유세를 도입하고 그 다음으로 순자산세로서의 부유세 도입이 가능할 것으로 본다. 부유세는 기존 상속세와 과표가 거의 동일하고 현재 과세 인프라 구축 정도를 볼 때 충분히 과세가능하다. 종합부동산세를 부유세로 확대·개편하되 상속세 세수의 2~3배(4조~6조) 정도를 과세하도록 하고, 부유세의 세수는 국민들의 최저자산형성을 위하여 사용되도록 하여야 한다. 부유세 납부세액의 일정 부분은 상속세 납부 시 그 세액을 공제해주는 제도도 같이 검토하여야 한다. 특히, 대기업들이 유보하고 있는 사내유보금 관련하여 투자를 촉진하고 일정한 비율을 사회로 환원하기 위하여 부유세 과세대상에 일정 규모 이상의 기업도 포함시켜야 한다.

(3) 국가의 해외차관 및 사실상 강제저축 및 정부소유 내지 정부 지도를 받은 은행들의 장기저리 대출 및 각종 조세감면을 통해 국민경제의 지원을 받아 성장한 일부 재벌대기업의 경우 사업장의 중요 부분을 해외로 이전하려고 하여 심각한 사회문제가 되고 있다. 이 경우 해당기업이 창업 때부터 지금까지 받은 각종 조세감면액수와 금융지원 액수를 현가화하여 해외 이전 시 해외이전세를 부과하도록 하여야 한다.

(4) 이로 인하여 조성된 재원의 일부는 특별회계를 창설하여 국민들의 최저자산형성의 재원으로 사용하거나 정리해고나 기업의 해외이전으로 인하여 가계에 충격을 받은 노동자들의 지원을 위하여 사용하도록 하여야 한다.

3) 3단계 : 세제 단순화 및 누진적 보편 증세 강화

(1) 3단계는 세제를 최대한 단순화하면서 누진적 보편증세를 강화하는 단계로 복지국가를 형성해 나가는 단계이다.

(2) 세제가 복잡하다는 것은 시민들로 하여금 누가 얼마 내는지를 알 수 없도록 하여 세금에 대한 불만을 증대시키는 요인이 된다. 이를 위해서는 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 비과세 감면조항을 최소화하여야 한다. 소득세법 및 법인세법상 각종 감면조항에 조세특례제한법의 감면조항까지 합하면 조세 전문가조차 내용을 알기 어렵게 되어 있다. 조세특례제한법은 폐지하고 소득세법 및 법인세법에 감면조항을 두도록 하고 모든 감면조항은 3년에 1번씩 심사를 하여 폐지 여부를 결정하도록 하여야 한다. 둘째, 세율구조를 단순화하여야 한다. 현행 소득세법은 6%~42%까지 7단계로 되어 있고 법인세법은 10%~25%까지 4단계로 되어 있다. 특히 소득세율은 1차적으로는 10%~50%로 5단계로 단순화하고 장기적으로는 스웨덴처럼 3단계로 단순화하여야 한다. 참고로 스웨덴은 지방소득세율은 단일세율로 29~32%이며, 국세인 소득세는 50,600달러-72,500달러까지는 20%로 과세하고, 72,500달러 초과분은 25%로 과세하는데, 결과적으로 소득세율은 29~32%, 49%~52%, 54%~57% 등 세 구간으로 나눠져 있다. 셋째, 소득세의 경우에도 법인세처럼 최저한세를 도입하여야 한다. 일정 소득이 있는 사람은 각종 감면규정을 적용받는다고 하더라도 최저한 일정 비율의 세금을 내도록 하는 제도를 시행하여 누구나 세금을 내고 다른 시민들이 얼마 내는지도 알 수 있도록 하여야 한다.

(3) 이 과정을 통하여 보편증세를 지속적, 점진적으로 추구하여야 한다. 서구 복지국가의 보통 시민들이 평균적으로 30% 대의 소득세 실효세율을 부담하는 것을 감안한다면 이 단계가 되면 한국의 주요복지제도

의 틀이 형성되고 사회적 합의의 토대가 마련된다고 보아야 한다.

4) 4단계 : 체계적인 자산 재분배 정책의 제도화

마지막 4단계는 자산 불평등의 심각함을 해소하고 시장에서 자원 배분 후 사후적 개입의 한계를 감안하여 자산재분배 정책을 제도화할 필요가 있다. 자산재분배 정책 중 사회적 공감대가 확보된다면 미리 추진할 필요성도 있다고 생각된다.

6. 소결

조세개혁은 복지확대와 동전의 양면이라고 할 수 있다. 조세개혁이 되지 않으면 장기적인 복지확대 또한 불가능하다고 할 수 있다. 국민들의 복지에 대한 수요는 높지만 이를 뒷받침할 수 있는 조세개혁이 제대로 추진되어 오지 못했던 것이 그동안의 역사적 경험이다. 조세개혁이 성공하기 위해서는 정부 및 공공부문에 대한 신뢰, 복지지출에 대한 국민들의 효능감 증대 등이 동시에 제고되어야 한다. 건강보험 제도가 상대적으로 커다란 저항 없이 확대된 것은 적정한 가격의 의료서비스를 경험한 국민들의 지지가 크다고 할 수 있을 것이다. 마찬가지로 조세개혁 또한 복지와의 관계에서 시민들의 구체적 지지가 계속 확인되는 정치적 과정이 확인되는 것이 필수적이다.

Ⅴ. 결론

세계적으로 시민들은 자신들이 느끼는 삶이 질곡에 대해서 선출된 집단들이 반응하지 않자 분노하고 있다. 이것을 단순한 감정적인 반발이라고 생각해서는 안된다. 노동계 또한 전체 노동자들의 삶을 실질적으로 향상시킬 수 있는 모든 전략과 조치를 강구하고 갱신하여야 할 때이다. 기존의 전통적인 정책 일부 쟁점에 대해서 일정하게 재고할 필요가 있을 뿐만 아니라 조세개혁을 넘어서 사회의 기본적 구조의 하나인 자산의 분배 문제에 대해서도 정면으로 다루어야 할 것으로 생각된다.

결론

결론 : 요약 및 시사점

이창근

Ⅰ. 연구 결과 요약[124)]

본 연구는 노동의 관점에서 불평등을 해소하고, 불평등 구조에 대응하는 사회적 힘과 연대를 강화하기 위한 분석과 대안을 담고 있다. 임금과 고용, 일자리 보장뿐 아니라, 보편적 사회보장과 공공서비스 확충, 그리고 조세 및 부동산 영역의 정책 과제를 다룬다. 연구 범위는 크게 생산영역(1차 분배)과 재생산영역(2차 분배)으로 나눠, 영역별 불평등 추세와 정책 대안을 제시하였다. 생산영역은 '임금 불평등과 연대임금'(제2장), '비정규와 플랫폼 등 불안정 노동 대응'(제3장), 그리고 '일자리 보장을 위한 국가 책임 강화'(제4장)으로 구성돼 있고, 재생산영역은 '보편적 사회보장'(제5장), '공공서비스와 민주적 소유'(제6장), 그리고 '불평등 해소방안으로서 재산 재분배정책과 조세정책'(제7장)으로 구성됐다.

임금 불평등과 연대임금

한국 사회 불평등을 논할 때, 빼놓을 수 없는 노동시장 임금 불평등을 다뤘다. 임금 불평등의 추세는 기준과 관점에 따라 해석이 달라질 수 있는데, 주요 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 시간당 임금 기준으

124) 각 장별 요약은 집필자가 정리한 내용을 바탕으로 재작성한 것임을 밝힌다.

로 할 경우, 저임금 노동자 비중, 정규직-비정규직 임금 격차, 백분위율 중 P90/P10 등 주요 불평등 지표가 점진적으로 개선되는 추세로 나타나지만, 월 임금 기준으로는 불평등 추세가 정체 또는 심화되는 것으로 나타난다. 둘째, 월 임금과 시간당 임금에 따라 차이가 있지만, 불평등 추세는 대체로 1980년대 초반부터 1990년대 중반까지 축소, 1990년대 중반부터 2000년대 후반까지 확대, 2010년대 초반부터 현재까지 정체 또는 축소로 요약할 수 있다. 셋째, 최상위 1%와 상위 10% 임금 집단의 비중은 1990년대 중반 이후 추세적으로 증가하다, 2000년대 중후반부터 정체 상태인 것으로 평가된다. 하지만 2019년 현재 과세대상자에 대한 연말정산 근로소득자료에 근거한 상위 10% 집단의 임금 비중이 거의 35%에 달한다는 점에서, 한국은 여전히 '높은 불평등' 상태로 평가된다.

임금 불평등 해소를 위한 연대임금정책은 지금까지 대체로 최저임금 인상을 통한 저임금 해소에 초점을 맞춰왔다. 이는 중·하위 임금 불평등 축소에 기여했다. 하지만 임금 불평등 해소를 한단계 더 진전시키기 위해서는 중·하위 분위 불평등 축소 추세를 지속하면서도 중·상위 임금 불평등 축소를 위한 정책수단들이 적극적으로 도입되고 실행될 필요가 있다. 중·하위 임금 불평등 축소 추세 지속을 위해서는 최저임금을 넘어 적정임금제·안전운임제 등 저임금 해소정책을 중층적으로 강화할 필요가 있다. 또한, 중간 임금층 확대와 중·상위 임금 불평등 축소를 위한 임금 평준화 정책이 본격적으로 추진되어야 한다. 초기업교섭 촉진과 단체협약 효력확장제도 개선이 적극 검토·시행되어야 한다. 한편, 기업규모와 고용형태가 교차되면서 노동시장 불평등을 심화시키고 있는 상황을 고려하면, 임금체계 문제는 '기업을 넘어선 동일가치노동 동일임금' 원칙을 구현하는 관점에서 접근할 필요가 있다.

일자리 불평등 해소를 위한 불안정노동 규제와 권리보장 강화

비정규직·플랫폼 등 불안정 노동 확산은 노동시장 불평등 심화의 핵심 요인 중 하나라는 점에서, 이를 어떻게 규제할 것인가는 불평등 해소 정책에 있어서 필수적인 구성 요소이다.

문재인 정부 비정규직 대책은 사용사유제한 등 이전 정부에 비해 일정한 진전이 있었지만, 용두사미로 전락하고 말았다. 사용사유제한은 아예 시도조차 되지 않았다. 고용공시제, 차별시정제도 등은 부분적 개선에 그쳤고, 정리해고 남용 방지는 진전이 없었다. 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책의 경우, 자회사의 직접고용 인력이 '정규직'으로 규정된 점이 가장 큰 한계였다. 초단시간 노동자가 급증했지만, 고용보험법 개정으로 실업급여 혜택을 받을 수 있도록 하는 것 이상의 근본적 대책은 미흡했다. 무엇보다 '노동시간 쪼개기' 관행 자체를 제한하는 조치가 추진되지 못했다.

비정규직 문제 해결의 실마리는 공공부문 비정규직 정규직화를 제대로 완결짓는 데 있다. 자회사 모델 재검토, 공무직(무기계약직) 처우개선 등을 통해 민간부문의 온전한 정규직 전환을 실질적으로 유도할 수 있어야 한다. 또한, 특수고용노동자 노동자성 인정, 비정규직 사용사유제한 및 비정규직 채용 시 부담금 부과, 원하청 노동자 격차 해소, 초기업교섭 지원 등 민간부문 비정규직 대책은 전혀 추진되지 못했는데, 더 이상 늦춰져서는 안된다.

확산되는 플랫폼 노동에 대한 정부 대응은 모순적이고 더디다. 정부는 플랫폼 경제를 '혁신 성장'으로 정의하며 자본에 유리한 방향으로 각종 규제를 완화해주고 있다. 반면, 사실상 임금 노동에 관여하면서도 노동자로서의 권리를 보장받지 못하고 새로운 위험을 마주하고 있는 플랫폼 노동 권리보장에 대해서는 매우 인색하다. 노무제공자 개념 도입을 통해

고용보험 적용 대상을 확대한 것이 거의 전부다. 플랫폼 노동자 및 특수고용 노동자 노동자성 인정 등 새로운 노동형태를 노동관계법의 틀로 포괄하는 과제가 더이상 늦춰져서는 안 된다.

일자리 보장을 위한 국가책임 강화

최근 현대화폐이론(MMT) 그룹에서 제안한 일자리보장 프로그램은 숙련이 요구되지 않으며 최저임금을 소폭 상회하는 수준의 한계적인 일자리를 돌봄 영역을 중심으로 만들어 원하는 누구에게나 제공하겠다는 내용으로 요약된다. 이 기획은 일자리를 시민의 기본권 차원으로 격상시킨 점, 전통적인 경기부양책에 비하면 직접적으로 일자리를 창출하는 측면에서 직접적인 효과가 기대되는 점 등 긍정적인 요소를 가지고 있다. 그러나 MMT의 일자리보장 기획은 시장과 경합하지 않으면서 시장에서 만들어지는 민간 일자리에 미치는 영향을 최소화하려는 점에서 실업 문제의 계급적 성격을 회피하며 숨은 실업의 '나쁜 완전고용균형'에 갇힐 수 있는 잠재적인 한계를 갖는다. 프로그램 일자리가 민간 저임금 일자리와 경합을 피하기는 현실적으로 어렵고, 기존 공공부문 일자리와는 경합 관계에 놓일 수밖에 없어 공공부문을 중심으로 노동의 교섭력을 약화시킬 위험성마저 내포하고 있다. 또한, 일자리보장 기획이 주목하는 돌봄 영역은 경기변동에 따라 일자리를 신축적으로 늘리거나 줄이기 어렵고 일자리의 전문성과 장기지속성이 요구되며 노동조건 개선을 통한 좋은 일자리로의 변화가 필수적이라는 점에서, 언제든 누구에게든 일자리를 보장하고 또한 언제든 누구든 일자리를 떠날 수 있는 현행 일자리 보장 기획과는 부합하지 않는 측면이 있다.

자본에 의한 전일적인 지배가 관철되는 한국경제의 중심 부문부터 변화시키지 않고서는 좋은 일자리를 늘리는 것에도 불평등을 완화하는 것

에도 한계가 있다는 점에서, 국가 책임 일자리의 핵심 원칙으로 기간산업 및 필수 영역 중심의 공공적 소유지배구조 전환(공기업화)과 이를 통한 사회공공성 강화를 제안한다. 또한, 공적 소유체계로의 전환이 이루어진 공공부문을 중심으로 주 4일제 도입 등 노동시간 단축을 더함으로써 양질의 일자리 창출을 최대치까지 끌어올릴 것을 제안한다.

대규모 시장 경제 영역을 그대로 두고 틈새시장에만 의존하는 방식으로는 일자리에 대한 국가 책임을 완수하기 어렵다. 자본의 영역을 공공의 영역으로 회복해 경제의 공공성을 강화하는 것이 총고용 유지를 위한 최선의 방어선이라고 할 것이다. MMT의 일자리보장 기획은, 참여자와 일자리 간 최적의 매칭을 기하고 사업의 신축적 확장이나 축소가 가능하도록 하는 제도 설계상의 개선이 수반된다면, 돌봄을 제외한 영역에서, 공공적 소유지배구조 전환에 입각한 국가적 고용정책을 보완하고 지원하는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

불평등 해소를 위한 사회보장제도 보편성 강화

우리나라 조세제도와 사회보장제도의 빈곤율 개선효과와 불평등 완화효과 등 재분배 효과는 주요 OECD 국가에 비해 매우 낮은 수준으로 나타났다. 이처럼 낮은 재분배효과는 낮은 사회복지지출 규모와 연관되어 있다.

공공부조 제도의 경우 비현실적인 재산의 소득환산액과 부양의무자 기준이 주민의 사회보장권을 제약하여 결과적으로 사회보장제도의 사각지대를 양산하는 요인으로 작용하고 있다. 부양의무자 기준의 경우 문재인 정부 들어 생계급여가 일부 완화되었으나 의료급여의 경우 여전히 유지되고 있다.

고용상 지위나 고용형태에 따라 사회보험 가입률이 차별화되는 경향

을 보이는데, 이는 사회보험 전반에 걸쳐 구조화된 사각지대가 존재함을 의미한다. 취약한 노동자들은 사회보장제도의 혜택을 누리지 못하는 반면, 위험도 측면에서 상대적으로 우위를 점하고 있는 정규직 노동자들은 오히려 2중 3중의 안전망을 보장받는 역진적 선별성 문제가 대두될 수 있다. 이는 사회연대의 원리에 기반한 복지국가의 확장성과 지속가능성에 심각한 균열을 낳을 위험이 있다. 인구구조와 가족구조의 급속한 변화로 인해 사회적 돌봄과 사회서비스에 대한 필요성이 강조되고 있음에도 불구하고 우리 사회 돌봄 욕구 충족률은 여전히 부족하다. 사회서비스와 사회적 돌봄의 부족과 부재는 돌봄의 가족화 및 재가족화를 경유하여 여성에 의한 가족 내 돌봄 전담에 이르게 되며, 여성의 사회경제적 활동 제약과 성 불평등 확대로 연결된다.

불평등 문제 해소를 위한 사회보장 제도 전환의 원칙으로 상대적 최저선을 규범적 적정선으로 재조정, 자유로운 개인의 인간다운 생활 권리를 기본권으로 보장, 불평등 해소를 위한 적극적 보편주의로 재연대 등을 제안하였다. 구체적인 과제로는 모든 개인에게 중위소득 50% 수준의 적정생활소득 보장, 전국민 소득보험으로 보편적 사회보험 실현, 이용자 중심의 지역사회 통합돌봄 실현을 주장하였다.

공공서비스 확충과 민주적 공공소유

1980년대부터 신자유주의와 함께 추진되었던 공공서비스 민영화는 효과는 고사하고, 엄청난 비용부담과 형편없는 서비스 질, 열악한 노동 등 많은 문제를 낳았다. 그래서 2000년대 이후부터는 민영화됐던 서비스가 다시 국가와 공공의 소유로 되돌아오는 재공영화가 광범위하게 진행되었다. 특히 2008년 경제위기와 최근 코로나19 위기에 대응하는 과정에서, 불평등 해소를 위한 대안으로 공공서비스의 중요성이 더욱 부각되었다.

공공서비스 강화는 살아가는데 필수적인 보편적 필요권리를 보장하면서, 불평등과 빈곤을 줄이고, 청년과 여성을 위한 좋은 일자리를 만들 수 있다. 아울러, 사회가 장기적이고 지속적으로 성장할 수 있도록 도움을 준다. 특히 기후 위기, 감염병 위협, 저출생 고령화와 가족구조 변화 등 새로운 위기에 대응하며 정의로운 전환을 위한 중요한 역할을 수행할 수 있다.

한국은 공공서비스가 매우 취약하다. 특히, 보건의료, 요양, 보육 등 주요 사회서비스 분야는 민간 주도로 공급구조를 갖고 있고, 민간위탁이나 민간투자사업 비중 역시 여전히 크다. 게다가 공공 소유인 경우라고 하더라도, 단기적인 재무수익 중심으로 운영되면서 민간기업과 크게 다를 바 없는 경우도 많다. 소유구조만 공공으로 전환한다고 공공성이 담보되는 것은 아니다. '공영화'는 단순히 소유구조의 전환을 넘어, 공공의 목표와 이익을 중심으로 민주적인 참여와 통제가 이뤄질 수 있는 제도적 기반까지 포함해야 한다. 공공서비스 강화와 민주적 소유구조 재편을 위해서는 민간위탁 (재)공영화, 보육·요양·의료 등 공공서비스 확충, 민간투자사업의 공공투자사업 전환 및 개발이익 공공환수, 기간산업 국영화, 그리고 공공서비스의 민주적인 운영을 위한 노동자와 시민의 실질적인 의사결정 및 제도적 참여보장 등이 추진되어야 한다.

불평등 해소방안으로서 재산 재분배 정책과 조세정책

한국의 소득 불평등은 자산 불평등에서 유래하고, 자산 불평등은 부동산 불평등에서 유래한다. 부의 불평등에 대한 간접적인 척도인 자본을 국민소득으로 나눈 이른바 '피케티 지수'는 주요 선진국이 500~600%대인데 반하여 한국은 800%대를 기록하고 있으며 상위 1%가 34.1%의 부를 점하고 있다. 주기적인 부동산 가격 급등은 노동자들의 주거안정을

해치고 불평등을 심화시킨다. 부동산 등 재산에 대해서는 일반적인 조세 및 금융 정책을 넘어서는 특단의 개혁조치가 필요하다.

재산 재분배를 위하여 1) 모든 국민 최소 자산 형성권 보장, 2) 토지 및 주택 소유상한제 도입, 3) 부동산 부유세 도입, 4) 공정임대료 제도 도입, 5) 권리금 최저보장제 실현, 6) 노동자가 아닌 이해당사자들의 각종 단체 설립 지원 및 권한 부여, 7) 노동자들에게 기업에 대한 우선매수 특례 인정, 8) 지역주민들에게 개발사업에 관한 참여 및 배당권 인정, 9) 각종 자치조직에 대한 지위 보장, 10) 부채조정 제도의 전면 도입 등의 정책이 추진될 필요가 있다.

조세 제도는 재생산영역에서 특히 소득 불평등을 해소하는 주요 수단이다. 한국의 조세제도는 GDP 대비 규모가 적고, 특히 소득재분배 기능이 있는 소득세, 사회보장기여금의 규모가 적기 때문에 소득재분배 효과가 미약하다. 미약한 소득재분배 기능을 제고하기 위하여 전체적으로 소득세 비중을 높이는 개혁조치를 단계적으로 추진할 필요가 있다. 확장적 재정정책으로 빈부격차 완화(1단계), 부유층 과세 강화 및 기업 책임 강화(2단계), 세제 단순화 및 누진적 보편 증세 강화(3단계), 체계적인 자산 재분배 정책 제도화(4단계) 등의 방향을 모색해 보아야 한다.

〈표 8-1〉 불평등과 노동의 대안

다차원적 불평등			대안
생산영역	임금	연대임금 정책	▷ 저임금 해소 ① 최저임금 인상과 제도개선 ② 적정임금제·안전운임제 등 중층적 저임금해소 정책
			▷ 임금 평준화 ① 초기업교섭 촉진 ② 단체협약 효력확장제도 개선 ③ 초기업적 임금체계 개편
	일자리	불안정 노동 규제·권리 보장 강화	▷ 비정규직 축소 및 차별해소 ① 공공부문 비정규직 온전한 정규직화 ② 비정규직 사용사유 제한 및 차별시정 ③ 초단시간 노동자 보호
			▷ 플랫폼 노동자 노동권 보장 ① 플랫폼사업자 독점규제 ② 플랫폼사업자 사용자책임 강화 ③ 플랫폼노동자 노동자성 인정
		일자리 보장 국가책임 강화	① 돌봄 등 필수 영역 확대 ② 기간산업 사회화 또는 (재)공영화 ③ 경제 핵심 부문 공적 소유체계 확립 ④ 민주적 지배구조와 사회적 통제

다차원적 불평등			대안
재생산영역	사회보장	인간다운 생활권 보편적 보장정책	① 중위소득 50% 수준의 적정생활소득 보장 ② 전 국민 소득보험으로 보편적 사회보험 실현 ③ 이용자 중심의 지역사회 통합돌봄 실현
	공공서비스	공공서비스 확충과 민주적 공공소유	① 민간위탁 재공영화 ② 보육·요양·의료 등 공공서비스 확충 - 국가책임 통합돌봄 - 공공의료와 인력 확충 ③ 국민연금 활용: 공공인프라 및 퇴직연금 공공성강화 ④ 공공투자사업과 기간산업 국영화
	조세	조세제도 소득재분배기능 강화	① 확장적 재정정책 빈부격차 완화 ② 부유층 과세 강화 및 기업책임 강화 ③ 세제 단순화 및 누진적 보편 증세 강화 ④ 체계적인 자산 재분배 정책 제도화
자산영역	부동산	재산 재분배정책	① 모든 국민 최소 자산 형성권 보장 ② 토지 및 주택 소유상한제 도입 ③ 부동산 부유세 도입 ④ 공정 임대료 제도 도입 ⑤ 권리금 최저보장제 실현 ⑥ 이해당사자 각종 단체 설립 지원 및 권한 부여 ⑦ 노동자들에게 기업에 대한 우선매수 특례 인정 ⑧ 지역 주민 개발사업 참여 및 배당권 인정 ⑨ 자치조직 지위 보장 ⑩ 부채조정제도 전면 도입

Ⅱ. 시사점

“20세기 한국 사회의 가장 심각한 사회문제는 빈곤이었지만, 21세기에는 불평등이 가장 심각한 사회문제(김윤태, 2019:5)”라고 해도 과언이 아니다. 불평등은 우리 시대 핵심 화두이며, 불평등 해결은 시대 정신이 되었다. 한국에서 불평등은 소득, 자산, 소비, 문화, 건강, 교육 등 다양한 측면에서 심화되었다(전병유, 2016). 전병유·신진욱(2016)은 이를 다차원적 불평등이 체계화된 “다중격차 (multiple disparities)”로 개념화하였다. 즉, “다양한 불평등 영역이 지속적인 상호작용을 통해 서로가 서로를 강화시켜 개별 불평등의 작동방식과는 다른 독립적인 내적 작동방식을 갖춘 불평등의 특수한 형태”로 정의하고 있다. 다중적인 불평등에 대한 복합적이고 다차원적인 해법 모색이 필요하다.

본 연구는 임금과 일자리를 중심으로 한 생산영역, 사회보장제도, 공공서비스, 조세제도를 중심으로 한 재분배영역, 그리고 부동산을 중심으로 자산영역 불평등 추세와 정책 대안을 제시하였다. 본 연구의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 생산영역, 재생산영역, 그리고 자산영역 불평등은 상호 긴밀하게 연계·중첩되어 있다는 점에서, 정책 대안 설계에 있어서도 통합적 접근이 강조될 필요가 있다. 임금과 일자리 등 노동시장 불평등은 사회보장제도 사각지대를 확대하고, 사회보장 혜택의 불평등으로 이어진다. 따라서 노동시장 불평등 해소는 사회보장 혜택의 불평등을 축소하는 유력한 계기가 될 수 있다. 역으로 사회보장제도와 공공서비스 확충은 노동시장 불평등을 완화하는 효과를 발휘할 수 있다. 또한, 일자리 보장 국가 책임 강화, 사회보장 및 공공서비스 강화 등을 위해서는 재원 마련이 필수적이라는 점에서, 조세 제도 개혁이 동반되어야 한다.

둘째, 불평등 해소를 위한 대안은 '연대의 원리를 어떻게 확대하고 실현할 것인가'라는 관점에서 설계되고 재정비되어야 할 필요가 있다. 임금·일자리 등 노동시장 불평등 해소는 기업별 교섭을 통한 조합원 임금 최대화 전략에서 벗어나, 초기업적 수준에서 연대의 원리를 실현할 수 있는 제도와 전략을 정비하지 않으면 불가능하다. 초기업교섭·협약 체결을 통해, 고용형태·기업규모·성 등에 상관없이 임금과 노동조건 표준화를 도모하는 연대임금정책이 필요하다. 나아가 조직 노동자와 미조직 노동자 간 격차를 완화하는 정책 수단으로 단체협약 효력확장제도 개선도 연대의 원리를 실현하는 유력한 방안이다. 현행 사회보장제도의 개혁도 사회연대 원리를 기반으로 고용형태 및 고용안정성 정도에 따라 보장성이 차별화되는 문제를 해결할 필요가 있다. 불안전 고용이나 불완전 고용 상태의 노동자들에 대한 사회보험 강제가입, 가입기준 조정, 보험료 지원 등 사회보장제도 보편성 강화 역시 사회 연대의 원리를 실현하는 유력한 방안이다.

셋째, 불평등 해소는 제도적 대안을 정교하게 설계하여 집행하는 것도 필요하지만, 당사자들이 집단적으로 결사하고, 협상·교섭할 수 있는 권리를 보장하는 것이 더욱 중요하다는 점이 강조될 필요가 있다. 임금 불평등 해소를 위해서는 비정규직 및 불안정 노동자들이 노동조합으로 단결하고 초기업적으로 교섭할 수 있는 권리를 보장해줄 때 유력한 계기를 마련할 수 있으며, 플랫폼 노동을 포함한 비정규직 문제의 해법도 노동자성 인정을 포함한 노동기본권 보장이 가장 효과적인 정책수단이다. 재산 재분배 정책에 있어서도 주민들이 자치적으로 운영하는 각종 자치조직에 대한 지위를 법으로 규정하여, 공유자산을 공동으로 관리하고 결과물을 공동의 목적으로 이용할 수 있도록 보장할 필요가 있다. 노동조합뿐만 아니라 사회 곳곳에 다양한 자치조직의 결성을 촉진하고 불합리한

차별과 불평등에 목소리를 내고, 협상 또는 교섭할 수 있는 권리를 보장하는 것은 불평등 해소의 가장 기본적인 전제이면서 또한 가장 효과적인 정책 수단임이 강조될 필요가 있다. 사회보험이나 공공부조, 사회서비스 등 사회보장 영역에서도 가입자와 수급자의 주요 정책결정과정에 대한 직접 참여 보장을 통해 민주적으로 제도가 운영될 수 있도록 보장해야 한다. 이 과정에서 사회적 연대와 자치를 강화하고 재구성하는 기초가 마련될 수 있다.

넷째, 사회적으로 공론화되고 제시되고 있는 불평등에 대한 다양한 대안에 대해 노동의 관점에서 재해석하고 비판적으로 수용하려는 노력이 강조될 필요가 있다. 예를 들어, 현대화폐이론(MMT)이 제안한 일자리 보장제는 일자리를 시민적 기본권으로 격상시킨 의미가 있지만, 사회적으로 필수적인 일자리를 저임금 잔여적인 일자리로 전락시킬 위험이 있는 등 '나쁜 완전고용 균형'으로 이동할 가능성이 있다. 따라서 일자리에 관한 국가의 책임을 어떻게 강화할 것인가를 노동의 관점에서 재구성하여 제안할 필요가 있다.

다섯째, 불평등은 '이념적이며 정치적인 문제'라는 점에서, 불평등 해소를 위한 주체의 실천이 중요하다. 특히, 노동조합의 역할이 강조될 필요가 있다. 노동조합이 협소한 조합원의 이익을 넘어 모든 노동자의 이해를 대변하는 사회적 주체로 재정립되어야 한다. 사회연대의 원리를 구현하는 적극적인 주역으로 거듭나야 한다. 임금·일자리 등 노동시장 불평등만이 아니라, 공공서비스·사회보장제도 등 재생산 영역과 자산 영역 불평등에 대해서도 노동조합의 적극적 문제 제기와 실천이 필요하다.

참고문헌

고용노동부(2018), 「2016~2030 4차 산업혁명에 따른 인력수요 전망」, 4차 산업혁명위원회 보고자료. 2018.3.8.

공성식(2021), 「공공·운수·사회서비스 영역 임금 불평등 대안 모색」, 공공운수노조 대선정책 토론회.

관계부처 합동(2017a), 「4차 산업혁명 대응계획」, 2017.11.

_____(2017b), 「혁신성장동력 추진계획」, 2017.12.

국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 국정기획자문위원회. 2017.7.19.

국제노동기구(ILO)(2019), 『더 나은 미래를 위한 일-ILO 일의 미래 보고서』, ILO.

국토교통부 보도자료(2017), 「집주인과 세입자가 상생하는 임대주택등록활성화방안」, 2017. 12. 13.

_____(2018), 「3월 임대주택사업자 등록 사상 최대치 기록」, 2018. 4. 19.

_____(2018), 「8월 신규 임대사업자 및 임대주택 등록 현황」, 2018. 9. 21.

_____(2018), 「9월 신규 임대사업자 및 임대주택 등록 현황」, 2018. 10. 24.

_____(2018), 「11월 신규 임대사업자 9341명 및

임대주택 23892채 등록」, 2018. 12. 19.
_____(2018), 「임대주택 등록활성화 방안 발표 후 임대등록 급증」, 2018. 11. 15.
_____(2018), 「임대주택 등록활성화 방안 발표 후 임대등록 급증세 이어져」, 2018. 2. 13.
_____(2019), 「주택시장 안정화 방안」, 2019. 12. 16.
_____(2019), 「12월 신규 임대사업자 14418명 및 임대주택 36943채 등록」, 2019. 1. 14.
_____(2020), 「19년 신규 임대사업자 7.4만명 및 임대주택 14.6만호 등록」, 2020. 2. 4.
_____(2020), 「투기 수요 차단을 통한 주택시장 안정적 관리 기조 강화」, 2020. 2. 20.
금융위원회 공고 제2017-324호(2017), 「은행업감독규정 일부개정규정안」 규정변경예고, 2017. 12. 20.
김교성·유희원(2014), 『복지국가의 변화 : 신·구 사회정책에 기초한 이념형 분석. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집』, 973-1009.
김낙년(2012), 「한국의 소득집중도 추이와 국제비교, 1976~2010 : 소득세 자료에 의한 접근」, 경제분석, 한국은행 경제연구원 제18권 제3호(2012. 9.)
_____(2018), 「우리나라 소득 불평등의 추이와 국제비교」, 『사회과학연구』, 25(2), 2018, pp.175-196
_____(2020), 「가계조사의 행정자료에 의한 보정: 2016년 가계금융복지조사를 중심으로」, 『한국사회정책』, 27(1), 39-61면

김득중(2021), 「쌍용차 진짜 회생 위해 '한시적 국유화' 절실」, 평택시민신문, 2021.1.16.

김복기(2018), 「사회보장수급권의 보장 측면에서 본 사회보장기본법」, 『사회보장법학』 제7권 제2호, 119-147.

김승택(2018), 「최근 노동시장 동향과 지난 1년 일자리정책 평가」, 문재인정부 1주년 고용노동정책 토론회, 한국노동연구원. 2018.5.3.

김연명(2016), 「채권투자를 통한 국민연금기금의 공공복지인프라 확충과 고용창출방안」, 2016. 11. 2. 국민연금공공투자 설명회.

김영종(2017), 「우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구」, 『보건사회연구』 37(4). 2017, 406-442.

김유선(2020), 「2018~2019년 최저임금 인상이 임금 불평등 축소에 미친 영향」, 『KLSI 이슈페이퍼』, 2020-01호, 한국노동사회연구소.

_____(2021a), 「문재인 정부 5년 최저임금 정책 평가와 과제」, 소득주도성장특별위원회.

_____(2021b), 「비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2021.8)결과」, KLSI Issue Paper 2021-18호, 한국노동사회연구소.

_____(2019), 「한국 노동시장의 구조와 쟁점」, 『KLSI 이슈페이퍼』 2019.4호, 한국노동사회연구소.

김윤태(2019), 「왜 불평등이 문제인가?: 불평등의 현황과 원인」, 『한국사회의 불평등은 얼마나 심각한가? 포용국가의 방향과 과제』 토론회 자료집, 국회입법조사처, 이명수 국회의원·김상

희국회의원·정병국국회의원.
김정호(2021), 「점차 부상하는 '기간산업 국유화' 요구」, 민플러스, 2021.7.13.
김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤(2018), 「플랫폼경제 종사자 규모 추정과 특징 분석」, 한국고용정보원.
김진석 등(2020), 『복지전달체계 개편 시범사업 평가 및 모형개발 연구: 화성, 춘천 사례』, 보건복지부.
김진석(2021), 「지역사회통합돌봄 전달체계 현황과 과제」 발제문. 통합돌봄 2025 비전포럼. 보건복지부 주최. 2021. 5. 18.
김철(2021), 「사회공공성의 획기적 강화를 위한 사회경제체제 대전환」, 공공운수노조 20대 대선 정책토론회 사회공공성 분야 발제문. 2021. 10. 26.
김철·남우근·장귀연·박주영·우문숙·공성식·권용희·박정환(2019), 『공공부문 민간위탁 제도개선방안』, 민주노총, 사회공공연구원, 한국비정규센터, 전국불안정노동철폐연대. 연구보고서 2019-04.
나원준(2018), 『소득주도성장의 경제학』, 도서출판 해남.
_____(2020a), 「고용대책, 더 과감해져야」, 경향신문, 2020.4.19.
_____(2020b), 「코로나19 고용위기 극복을 위한 정부 대책의 평가」, 서울사회경제연구소 엮음, 『한국경제 빅 이슈』, 생각의 힘, 21-31.
_____(2021a), 「지금 필요한 고용대책 세 가지」, 민중의소리, 2021.2.24.
_____(2021b), 「바이든 경제정책의 비판적 검토」, SIES 이슈와

정책 제42호, 서울사회경제연구소.
노성철(2021), 「데이터 라벨링(온라인 크라우드 노동) 업종 노동관계」, 업종별 노동관계와 노동교육 토론회. 2021.12.09.
노중기(2018), 「문재인정부 노동정책 1년: 평가와 전망」, 문재인정부 1년 노동정책 평가와 과제 토론회, 민주노총 정책연구원·한국비정규노동센터·한국산업노동학회. 2018.5.4.
라메쉬 미쉬라(2012). 『 복지국가의 사상과 이론』, 한울 아카데미.
레이, 랜덜 L.(2015), 『균형재정은 틀렸다』, 홍기빈 옮김, 책담.
로버츠, 마이클(2021), 『팬데믹 이후 세계경제』, 김하영 엮음, 책갈피.
문선우(2016), 「독일의 인더스트리 4.0과 노동 4.0」, 국제노동브리프 14(9). 43-53.
민주노총(2004), 「2004년 민주노총 요구와 과제」
_____(2005), 「2005년 민주노총 요구와 과제」
_____(2006), 「2006년 민주노총 요구와 과제」
_____(2007), 「2007년 민주노총 요구와 과제」
_____(2008), 「2008년 민주노총 요구와 과제」
_____(2009), 「2009년 민주노총 요구와 과제」
_____(2010), 「2010년 민주노총 요구와 과제」
_____(2011), 「2011년 민주노총 요구와 과제」
_____(2013), 「2013년 민주노총 요구와 과제」
_____(2014), 「2014년 민주노총 요구와 과제」
_____(2015), 「2015년 민주노총 요구와 과제」
_____(2016), 「2016년 민주노총 요구와 과제」

_____(2017), 「민주노총 총대선 노동, 사회 대개혁 요구안 – 10대 과제 78대 요구, 우선 입법 10대과제」

_____(2017), 「박근혜·재벌체제 청산, 노동존중 평등사회 건설 – 민주노총 2017 대선의제와 요구」

민주노총·금속노조·대우조선지회 공동(2020), 「기간산업 관리체계 및 대우조선해양 지배구조 개선 연구」, 민주노총 총서 2020-11.

박귀란(2021), 「안전운임제의 정착과 확대」, 화물연대본부 내부 자료.

박용석·이재훈·윤정향(2021), 『전국 사회서비스원 운영 실태 및 시사점』, 민주노동연구원 총서 2021-05.

박장현(2018), 「4차 산업혁명, 실체냐 거품이냐?」, 전국공공운수노조 미래전략위원회. 2018.

박제성(2016), 「플랫폼 노동 혹은 크라우드 워크」, 국제노동브리프 2016년 8월호. 3-6.

박종규(2017), 「우리나라 소득 불평등의 추이와 원인 및 정책목표」, 한국금융연구원, 2017

박주영(2021), 「단체협약 효력확장제도 개선 방안」. 이창근 외(2021), 『초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명: 비정규직·작은사업장 등 불안정 노동자 권리보장의 관점에서』, 민주노총 총서 2021-04, 민주노동연구원.

백종성(2021), 「국가책임일자리 운동은 무엇을 하고자 하는가」, 사회변혁노동자당.

보건복지부(2021). 『2021년 국민기초생활보장 사업안내』, 보건복지부.

서정희·백승호(2018), 「4차 산업혁명 시대, 플랫폼 노동과 사회보장 개혁」, 시대 56호. 21-43.

성재민(2014), 『임금 불평등 추세와 원인에 대한 연구』, 한국노동연구원.

_____(2015), 「근속급과 성과급 : 임금 불평등에서 역할과 정책방향」, 이병희 외(2015) 『경제적 불평등 실태와 정책대응』, 한국노동연구원.

_____(2018), 「임금 불평등의 최근 추세와 원인」, 『월간 노동리뷰』 2018년 8월호, pp.55~74, 한국노동연구원.

_____(2021), 「사업체 규모 간 임금 격차 추이와 몇 가지 원인 분석」, 『월간 노동리뷰』, pp.9-24, 한국노동연구원.

송성수(2017), 「역사에서 배우는 산업혁명론: 제4차 산업혁명과 관련하여」, STEPI Insight 207. 1-39.

송유나·류승민·구준모(2020), 「공공적 에너지 전환 전략의 모색」, 『공공적·민주적 에너지 전환과 에너지·전력 산업의 통합 모델』, 사회공공연구원.

신호성·김동진(2008), 「기후변화와 전염병 질병부담」, 한국보건사회연구원.

신희영(2021), 「현대화폐이론에 대한 비판과 제언」, 나원준 엮음(2021), 『MMT 논쟁』, 진인진, 103-142.

심규덕(2021), 「양사 합병에 따른 구조조정 및 인력감축 전망」, 『대한항공-아시아나항공 합병, 무엇이 문제인가』, 국회토론회 자료집, 2021.9.16.

오민규(2021), 「쌍용차 문제 원인과 해법」, 『쌍용자동차 법정관리 이후 회생 및 미래발전방안 토론회』, 금속노조 토론회 자

료집, 2021.9.2.
옥스팜(2020), 「탄소 불평등에 직면하다 : 기후위기, 코로나 19위기 극복의 핵심」, 옥스팜 미디어 브리핑. 2020. 9. 21.
윤애림(2020), 「전국민 고용보험의 첫단추는 220만 특수고용 노동자로부터: 특수고용 노동자 고용보험 적용 10문 10답」, 민주노동연구원 이슈페이퍼. 2020.06.15.
윤홍식(2018), 「역진적 선별성의 지속과 확장성의 제약, 2008-2016」, 『한국사회정책』 제25권 제4호, 163-198.
이규용·이영호·윤석천·노용진·이상돈·오계택·신현구·이혜정(2012), 『직접일자리 창출사업 평가』, 한국노동연구원.
이병훈(2018), 「4차 산업혁명과 노사관계: 노사갈등 이슈와 서구 노조들의 대응전략을 중심으로」, 『한국사회정책』 25(2). 429-446.
이병희·강병구·성재민·홍민기(2015), 『경제적 불평등 실태와 정책 대응』, 한국노동연구원.
이상원(2017), 「디지털 트랜스포메이션 사회와 새 정부의 산업정책 방향」, 언론정보연구 (54)4. 35-66.
이승렬(2021), 「최저임금위원회 기능 강화를 위한 제언」, 『최저임금정책에 대한 평가와 향후 과제』 공동 정책토론회, 소득주도성장특별위원회·경제사회노동위원회.
이승철(2021), 「국가책임일자리와 개념과 확대 방안」, 공공운수노조 대선토론회. 2021. 10. 26.
이우진(2018), 「한국의 소득 및 자산의 불평등 : 현황과 과제」, [정부학 연구] 제24권 제2호(2018), pp29-59
이우진·윤영훈(2017), 「한국의 피케티 연구 현황 및 전망」, 서울

대학교 경제연구소 분배정의연구센터, 2017 (http://cdj.snu.ac.kr/)

이재갑·정병석(2017), 『기존 노동시장대책의 평가와 향후과제』, 일자리기획단 용역보고서.

이재훈·손우정·이영수(2017), 「기금을 활용한 노동조합의 사회연대 실천방안 연구」. 민주노총, 금속노조, 공공운수노조, 사회공공연구원 공동발행. 민주노총 사회연대위원회 연구보고서 2017.

이재훈·이영수·김명희·이창근·김상철·이주연(2021), 『코로나19 위기와 대응』. 사회공공연구원. 연구보고서 2021-02.

이재훈(2017), 「저성장 시대와 공공부문의 좋은 일자리 : 시장중심의 이윤주도체제에서 노동중심의 공공주도체제로의 전환」. 사회공공연구원 워킹페이퍼 2017-01.

_____(2018). 「사회서비스공단 설립을 둘러싼 쟁점과 과제」. 사회공공연구원 이슈페이퍼 2018-02.

이창근(2015), 「최저임금 결정의 합리성 제고를 위한 방안-가구생계비를 중심으로」, 최저임금위원회 공개 토론회.

_____(2021), 「한국 초기업교섭 유형과 재조명 필요성: 국제비교론적 접근」. 이창근 외, 『초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명: 비정규직·작은사업장 등 불안정 노동자 권리보장 관점에서』, 민주노총 총서 2021-04, 민주노동연구원.

이창근·권혜원·김미영·박주영·정경은·정흥준(2021), 『초기업교섭과 단체협약 효력확장제도 재조명: 비정규직·작은사업장 등 불안정 권리보장의 관점에서』, 민주노총 총서 2021-04, 민주노동연구원.

이창근·정경윤(2019), 「문재인 정부 2년, 노동정책 평가」, 민주노

총정책연구원 이슈페이퍼. 2019.5.7.
이철(2021), 「플랫폼 노동관계(지역기반): 음식배달과 대리운전을 중심으로」, 업종별 노동관계와 노동교육 토론회. 2021.12.09.
임월산(2020), 「민주적 공공소유의 쟁점과 과제」, 사회공공연구원, 사회공공포럼 발표문. 2020. 11. 26.
전병유·신진욱(2016), 「다중격차 : 한국 사회 불평등을 심문하다」, 페이퍼 로드, 2016, p.26
정경은(2021), 「노사단체 주도의 정책평가와 개선방안」, 소득주도성장특별위원회 토론회.
정세은·강병구·김연명·남찬섭·이승선(2017), 「2060 재정전망의 비판적 검토와 대안적 국민연금 패러다임 모색」, 공공운수노조 국민연금지부 연구용역보고서. 2017. 1.
정이환(2018), 「한국 노동시장의 분절구조와 대안 모색」, 『월간 노동리뷰』 2018년 10월호, 한국노동연구원.
정준호·전병유(2017), 「한국에서의 불평등의 추이와 원인」 『한국 사회의 불평등 구조와 정책 대응 세미나』, 국회입법조사처, 한신대학교 공공정책연구소 SSK연구사업단.
정형준(2021), 「문재인 정부 보건의료정책 평가와 차기정부 과제」. 공공운수노조 20대 대선 정책토론회 발제문. 2021. 10. 26.
조돈문 외(2019), 『해외사례를 중심으로 본 지역 일자리·노동시장 정책』, 매일노동뉴스.
조성재·오계택·이정희·손연정·고영우·황선웅·남종석·문영만·정재헌·지민웅·정준호·임지선·이호창·오학수(2018), 『소득 불평등과 임금 격차해소를 위한 전방위적 제도개선 방안』, 고용노동부 연구용

역보고서.
주은선(2012), 「국민연금기금의 사회복지 부문 투입 방안과 사회적 효용: 사회서비스 공급체계 개편을 위한 연기금 투입」, 『사회복지정책』 39(3).
주은선·김진석·이미진·이진석·원종현(2015). 「국민연금기금의 공공사회서비스 인프라투자」, 국민연금공단연구원 용역보고서 2015-02.
참여연대 조세개혁팀(2000), 「유리지갑 홍대리의 세금 이야기」, 한겨레신문사, 2000
참여연대(2019), 「문재인 정부 2년 국정과제 평가: 노동」, 참여연대-서울신문 공동기획. 2019.4.29.
체르네바, 파블리나 R.(2021), 『일자리보장』, 전용복 옮김, 진인진.
최경수(2013), 『소득 불평등 확대에 대한 기능적 분배 및 제도부문별 소득구조 변화의 영향』, 한국개발연구원.
최영준(2011), 「위험 관리자로서의 복지국가 : 사회적 위험에 대한 이론적 이해」, 정부학연구 17(2). 31-57.
칼레츠키, 미하우(2010), 조복현 옮김, 『자본주의 경제 동학 에세이 1933~1970』, 지식을만드는지식.
케인스, 존(2012), 박만섭 옮김,『고용, 이자 및 화폐에 관한 일반이론』, 지식을만드는지식.
클라우스 슈밥, 송경진 옮김(2016), 『클라우스 슈밥의 제4차 산업혁명』, 새로운현재(Schwab, Klaus. 2016, The Fourth Industrial Revolution, Geneva: WEF.).
폴라니, 칼(2009), 홍기빈 옮김,『거대한 전환』, 도서출판 길.

한국노동연구원(2018), 『소득 불평등과 임금격차 해소를 위한 전방위적 제도개선 방안』, 한국노동연구원.

한국비정규노동센터(2020), 「통계로 본 한국의 비정규노동자: 2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석」, 한국비정규노동센터.

홍민기(2015), 「최상위 임금 비중의 장기 추세(1958-2013)」, 『산업노동연구』 21권 1호, 2015; 191-220.

홍민기·임용빈(2021), 『노동소득분배율 증감 요인분석』, 소득주도성장특별위원회 보고서.

홍석만(2020), 「완전고용 쟁취와 기간산업 사회화」, 노동과세계, 2020.5.13.

_____(2021), 「대한항공-아시아나 통합과 항공사 국유화」, 『대한항공-아시아나항공 합병, 무엇이 문제인가』, 국회토론회 자료집, 2021.9.16.

화물연대(2021), 「화물자동차 안전운임제 설명자료」, 화물연대 내부 자료.

황선웅(2021), 「한국의 임금 불평등 추이와 주요 요인 분석」, 소득주도성장특별위원회 보고서.

힐러리 웨인라이트(2020), 「국가의 변혁: 민주주의가 주도하는 공적 소유.」 키시모토·스테인포트·페티진 편. 『공공이 미래다 : 공공서비스의 민주적 소유를 향하여』. 이재훈·장영배 옮김. 사회공공연구원·공공운수노조·국제공공노련 한국가맹조직협의회.

Andrew Cumbers(2012), “Reclaiming Public Ownership : Making Space for Economic Democracy”, 2012

Apps, P., and R. Rees(2005), "Time Use and the Costs of Children over the Life Cycle" In D. Hamermesh and G. Phann, eds. The Economics of Time Use, London: Elsevier.

APSE(2019), "Rebuilding Capacity : The Case for Insourcing Public Contracts", May 2019.

Aspromourgos T.(2000), "Is an employer-of-last-resort policy sustainable? A review article", *Review of Political Economy*, Vol.12, No.2, 141-155.

Bleaney, M., N. Gemmell, and R. Kneller(2001), "Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run", *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34(1), pp. 36-57.

Bonoli, G(2006), "Time matters, postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", paper presented at the Congrès des quatres pays, Université de Lausanne. November, 2005.

Christoph Hermann(2016), "The public sector and equality", *Global Social Policy* 2016, Vol. 16(1) 4-21.

David McDonald(2020), "Don't Get Too Excited: The structural limits of state-owned enterprises in capitalist economies", *Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, 2020.

Del Boca, D., and S. Pasqua.(2005), "Labour Supply and Fertility in Europe and the U.S." In T. Boeri, D. Del Boca, and C. Pissarides, eds. *Women at Work: An Economic Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Dell'Ariccia G., Mauro P., Spilimbergo A. and Zettelmeyer, J. (2020), "Economic policies for the COVID-19 war", IMF Blog, 2020.4.1.

Dominique La Salle Greta Cartoceti.(2019), "Social Security for The Digital Age : Addressing the new challenges and opportunities for social security systems". *International Social Security Association* Geneva, 2019.

EC(2006), *Labour Market Policy Database Methodology*.

Esmé Berkhout · Nick Galasso · Max Lawson · Pablo Andrés Rivero Morales · Anjela Taneja, and Diego Alejo Vázquez Pimentel.(2021), "The Inequality Virus : Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy", *Oxfam Briefing Paper*. January 2021.

Giulia Faggio & Henry G. Overman.(2012), "The Effect of Public Sector Employment on Local Labour Markets", SERC Discussion Paper 111. 2012. 6.

Gough. I.(2010), "Economic Crisis, Climate Change and the Future of Welfare States", *Twenty-First Century Society*, 5(1), 51-62.

Harvey P.(2013), "More for less: The job guarantee strategy", *Basic Income Studies*, Vol.7, No.2, 3-18.

Hayter S.(ed.)(2011), "The Role of Collective Bargaining in the Global Economy", International Labour Office.

Horton B.A.(2021), "Naked protest: Why are ex-Alitalia flight attendants stripping in the streets of Rome?", *Euronews*,

2021.10.20.

Howcroft, Debra and Birgitta Bergvall-Kåreborn.(2018), "A Typology of Crowdwork Platforms", *Work, Employment and Society* 33(1). 21-38.

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/849071.html#csidx75e687a6fc12b0199b2217ee076428c

http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=304672&page=1 (2021.12.5. 확인)

https://dashboard.jobs.go.kr/index/summary?pg_id=PSCT030600&data2=SCT030600&ct_type=run (2021.12.5. 확인)

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477 (2021.12.5. 확인)

https://www.youtube.com/watch?v=0Da7kpfk7V0 (2013. 5. 22. 정의당이 주최한 라르스 다니엘손 주한 스웨덴 대사의 '사회민주주의, 스웨덴 보편적 복지의 근간'이라는 강연)

Huws, Ursula and Simon Joyce(2016), 「유럽 크라우드 워커의 경제사회적 상황과 법적 지위」, 국제노동브리프 2016년 8월호. 9-18.

ITUC(2016), "Investing in the Care Economy", A report by the UK Women's Budget Group, International Trade Union Confederation, 2016. 3.

_____(2021), *2021 ITUC Global Rights Index*, International Trade Union Confederation.

King J.E.(2001), "The last resort? Some critical reflections on

ELR", *Journal of Economic and Social Policy*, Vol.5, No.2, 72-76.

Kriesler P. and Halevi J.(2001), "Political aspects of buffer stock employment", *Economic and Labour Relations Review*, Vol.12, 77-82.

Landwehr J.J.(2020), "The case for a job guarantee policy in Germany: A political-economic analysis of the potential benefits and obstacles", *IPE Working Paper* No.150.

Lopez-Gallardo J.(2000), "Budget deficit and full employment", *Journal of Post Keynesian Economics,* Vol.22, No.4, 549-563.

Maddalena Sorrentino(2020), "State-Owned Enterprises and the Public Mission: A multidimensional lens", in Luc Bernier, Massimo Florio and Philippe Bance (eds.)(2020), *The Routledge Handbook of sttate-oened Enterprises*. Routledge taylor & Francis Group. first pulblshed 2020. pp. 73-90

Manto Lampropoulou(2020), "Utilities policy and Reform : The changing relationship between citizens and SOEs", *The Routledge Handbook of sttate-oened Enterprises,* Routledge taylor & Francis Group. first pulblshed 2020.

Minsky H.(2008), "Stabilizing an Unstable Economy" (H. Kaufman, Ed., Vol. 1). McGraw-Hill.

OECD(2011), "Divided We Stand : Why Inequality Keeps Rising".

_____(2019), *Negotiating our way up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*.

_____(2020), “The COVID-19 crisis and state ownership in the economy: Issues and policy considerations”, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, 2020.6.25.

Palley T.I.(2018a), “Government spending in the income-expenditure model: spending composition, the multiplier, and job guarantee programs”, *FMM Working Paper* No.24.

_____(2018b), “Job guarantee programs: careful what you wish for”, *Social Europe*, 2018.9.14.

_____(2001), “Government as employer of last resort: Can it work?”, *Industrial Relations Research Association*, 53rd Annual Proceedings, 269-274.

_____(2020), “What’s wrong with Modern Money Theory: macro and political economic restraints on deficit-financed fiscal policy”, *Review of Keynesian Economics*, Vol.8, No.4, 472-493.

Paul M., Darity Jr. W. and Hamilton D.(2018), “The federal job guarantee - A policy to achieve permanent full employment”, *Policy Futures, Center on Budget and Policy Priorities*.

Piketty, Thomas(2014), “Capital in the Twenty-First Century”, The Belknap Press of Havard University Press(London), 2014

Satoko Kishimoto 외(2020), 이재훈·장영배 역, 「공공이 미래다 : 공공서비스의 민주적 소유를 향하여」. 사회공공연구원·공공운수노조·국제공공노련 한국가맹조직협의회. 사회공공연구원 번역총서 02.

Sawyer M.(2003), “Employer of last resort: Could it deliver full

employment and price stability?", *Journal of Economic Issues,* Vol.37, No.4, 881-907.

_____(2005), "Employer of last resort: a response to my critics", *Journal of Economic Issues*, Vol.39, No.1, 256-264.

Schmidt, Florian Alexander.(2017), "Digital Labour Markets in the Platform Economy: Mapping the Political Challenges of Crowd Work and Gig Work", Bonn: Friedrich-Ebert Stiftung.

Seccareccia M.(1995), "Keynesianism and public investment: A left-Keynesian perspective on the role of government expenditures and debt", *Studies in Political Economy*, No.46, 43-78.

_____(2004), "What type of full employment? A critical evaluation of government as the employer of last resort policy proposal", *Investigacion Economica*, Vol.63, No.247, 15-43.

_____(2013), "Budget deficits and overhanging public debt: Obstacles or instruments to full employment?, A Kaleckian/Institutionalist perspective", *Journal of Economic Issues,* Vol.47, No.2, 437-443.

Taylor-Gooby, P.(2004), "New Risks and Social Change" pp. 1-28. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.

Tcherneva P.R.(2012), "Full employment through social entrepreneurship: The nonprofit model for implementing a job guarantee", *Levy Economics Institute Policy Note* 2012/2.

_____(2014), "The social enterprise model for a job guarantee in the United States", *Levy Economics Institute Policy Note* 2014/1.

_____(2018), "The job guarantee: Design, jobs, and implementation", *Levy Economics Institute Working Paper* No. 902.

Timonen, V.(2004), "New risks-Are they still new for the Nordic Welfare States?" pp. 83-110. in *New Risks, New Welfare*, edited by P. Taylor-Gooby. New York: Oxford University Press.

Toyama, Kentaro.(2015), Geek Heresy: Rescuing Social Change from the Cult of Technology, New York: Public Affairs.

TUC(2018), "Sourcing Public Services - Lessons Learned from the Collapse of Carillion" (London: TUC).

Vaughan-Whitehead D(2013), "Public sector shock in Europe: Between structural reforms and quantitative adjustment" In: Vaughan-Whitehead D (ed.) Public Sector Shock. The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-43.

We Own It(2020), "When We Own It : a model for public ownership 21st century".

Wooden M.(1997), "The path to full employment? 'They're dreaming'", *Australian Economic Review*, Vol. 30, No.4, 445-447.

Wray L.R.(1998), *Understanding Modern Money: The Key to*

Full Employment and Price Stability, Edward Elgar Publishing.
_____(2020), *A Great Leap Forward: Heterodox Economic Policy for the 21st Century*, Academic Press.
_____ · Dantas F. · Fullwiler S. · Tcherneva, P.R. and Kelton S.(2018), "Public service employment: A path to full employment", *Levy Economics Institute Research Project Report.*

〈언론 기사〉

경향신문(2021. 8. 16). 「백신제약사와 선진국의 위험한 거래」. http//m.khan.co.kr/opinion/column/article/202108160300025#c2b

동아일보(1989. 2. 15. 자 2면), 「지주 5%가 사유지 65% 소유」

산업경제신문(2020. 11. 14. 자)「지난 해 우리나라 피케티지수 8.6배로 상승」(https://www.ebn.co.kr/news/view/1455740)제하의 기사

한겨레(2018. 6. 14). 자 기사, 「'궁중족발' 사장은 왜 5년 동안 권리금을 회수하지 못했나」

한겨레(2021. 8. 25). 「합계출산율 0.84명 또 최저종 1등, 서울꼴찌」. http://hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1009044.html

◈ **집필진**

- **이창근** (민주노동연구원 연구위원)
- **이재훈** (사회공공연구원 연구위원)
- **김정진** (변호사)
- **김직수** (사회공공연구원 연구위원)
- **김진석** (서울여대 교수)
- **나원준** (경북대 교수)

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

- **발 행 일** | 2021년 12월 31일
- **펴 낸 곳** | 전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원
  04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층
  전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299
- **홈페이지** | http://kctuli.kctu.org
- **블 로 그** | **http://blog.naver.com/kctuli**

PPIP 사회공공연구원
Public Policy Institute for People

- **주 소** | 07671 서울특별시 강서구 등촌로 149(서강빌딩) 4층
  전화 (02) 832-4211 / 팩스 (02)832-4213
- **홈페이지** | http://ppip.or.kr