



새사연의 연구가 한국 사회의 기준이 될 때까지,
새로운사회를여는연구원은 시민의 삶에서 출발합니다.

시민주도 싱크탱크 새사연

[잇북] 2016 전망보고서

발행 | 2016년 02월 19일

지은이 | 새로운사회를여는연구원

펴낸이 | 새로운사회를여는연구원

주소 | 서울 마포구 독막로 229 민한빌딩

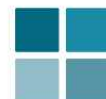
4층

전화 | (02) 322-4692

팩스 | (02) 322-4693

홈페이지 | <http://saesayon.org>

전자우편 | edu@saesayon.org



2016년 전망보고서 종합 2016년은 결절점의 해가 될 수 있을까?

역사를 되돌아보면 이전 시기와 이후 시기가 뚜렷이 구분되는 '결절점'에 해당하는 해가 있다. 우리가 기억할 수 있는 대표적인 해로서 1987년과 1997년을 꼽을 수 있을 것이다. 1987년을 결절점으로 대한민국은 이전 시기의 극악한 군사 독재에서 벗어나 민주화 정착으로 나아갔다. 마찬가지로 1997년을 결절점으로 대한민국은 외환위기와 함께 이전 시기와는 전혀 다른 사회로 진입했다.

그렇다면 올해 2016년이 결절점이 될 수 있을까? 그것은 전적으로 우리의 의지와 능력에 달려 있다. 수동적으로 정세를 관망한 채 일상을 반복한다면 올해 역시 과거의 연장선에 불과할 뿐이다. 반면 새로운 미래를 열 비전이 제시되고 역동적 흐름이 창출된다면 2016년은 의미 있는 결절점이 될 수도 있다

한 사회가 중대한 변화로 나아가는 과정에서 나타나는 첫 번째 징표는 주류 사회 내부에서 이대로 계속 갈 수 없다는 위기의식이다. 그런데 지금 한국 사회에서 그와 유사한 현상이 나타나고 있다. 요즘 주류 사회 내부에서 한국 사회의 틀과 기초를 완전히 바꾸지 않으면 매우 위험한 상황에 직면할 수 있다는 문제의식이 빠르게 확산되고 있다. 이를 재촉하고 있는 것은 다름 아닌 한국경제 상황이다.

한국경제의 연간 성장률이 바닥을 기고 있다. 3% 수준 유지도 쉽지 않은 상황이다. 수출과 수입이 덩달아 줄고 있다. 한국 경제를 이끌어 온 수출은 14개월 째 마이너스 성장을 기록하고 있는 중이다. 덩달아 기업 매출마저 줄고 있다. '주식회사 한국'의 연간 매출액이 줄어든 것은 통계청이 조사를 시작한 2006년 이후 처음이다. 2008~2009년 글로벌 금융위기 여파로 세계 경제가 극도로 경색되었을 때조차도 없었던 일이다. 실물경제로만 보면 1997년 외환위기 때보다도 상황이 좋지 않다.

1997년 외환위기가 급성질환이라면 현재의 한국 경제 위기는 만성질환의 성격이 강하다. 알다시피 급성질환보다 만성질환이 훨씬 위험하다. 방치하면 생명이 위험할 수도 있지만 고치기는 더 힘들다.

도대체 한국경제가 왜 이렇게 맥을 못 추고 비실대는 것일까? 한 가지 일치하는 지점이 있다. 고도 산업화를 이끌어 왔던 대기업 중심의 성장 모델이 수명을 다했다는 것이다. 전임 정부 경제수장들도 이 점에서 대체로 의견이 일치하고 있다. 성장 모델의 전환이 불가피하다는 것이다. 자연스럽게 대기업이 성장하면 중소기업과 국민



경제가 덩달아 커지는 기존의 '낙수 효과'에서 벗어나 벤처기업과 중소기업이 성장하면 대기업도 함께 크는 '분수효과'를 노려야 한다는 문제의식도 확산되고 있다.

성장 모델의 전환은 불가피하다. 그것만으로 문제가 충분히 해결될 수 있을까? 결코 그렇지 않다. 사태는 훨씬 더 근원적이고 심오하다.

비유를 하자면 대기업 중심 성장 모델이나 각종 발전 전략, 정책 등은 일정한 운영체제 위에서 구동된 애플리케이션이라고 할 수 있다. 그동안 운영체제 역할을 해 온 것은 '돈 중심 사회'였다고 할 수 있다. 기업, 정부, 가계 모두 돈 버는 것을 최고의 목적으로 삼았고, 돈의 흐름을 중심으로 움직여 왔다는 점에서 그렇다. 돈 중심 사회가 정상적으로 작동하는 지 여부를 가늠하는 가장 중요한 척도는 돈의 흐름이다. 만약 돈의 흐름에서 문제가 발생하면 갖가지 기능 장애가 일어난다.

문제의 발생의 진원지는 외환위기 이후 승자독식 체제가 양산한 두 개의 거대한 돈더미이다 바로 이들 돈더미가 돈의 흐름을 막고 있다. 이미 위험 수위를 넘어선 가계부채 누적은 가처분 소득을 감소시키면서 내수 시장을 위축시키고 있다. 이는 다시금 투자 기회의 축소로 이어지면서 투자 기회를 찾지 못해 움직임을 중단한 부동산 양산을 초래했다. 비슷한 맥락에서 2009년 이후 5년 동안 대기업의 사내유보금은 두 배 가까이 증가했지만 같은 기간 동안 실물 투자는 3분의 1로 크게 줄어 들었다.

이 모든 요인이 복합적으로 작용하면서 돈이 제대로 돌지 않는 '돈맥경화증'이 심화되었다. 돈맥경화증은 돈의 흐름을 매개하는 은행에서 예금을 기피할 정도로 심각한 수준에 이르고 있다. 예금을 받아 봐야 돈을 굴릴 것이 마땅치 않다는 게 기피의 원인이다. 이렇듯 돈의 흐름이 막히다 보니 정부가 재정을 투입해도 경기가 활성화 되지 않고 있고 금리를 인하해도 소비가 늘지 않고 있다. 거시 미시 모두에서 기왕의 이론과 처방이 무력해지고 있는 것이다. 연구기관들에 따르면 돈을 풀어도 돌지 않은 현상은 '잃어버린 20년' 진입 당시인 1990년대 초 일본보다 심각한 것으로 나타났다. 2014년 2분기 말 한국의 화폐 유통 속도는 0.74로 1992년 일본의 0.95보다 낮은 것으로 나타났다. 이는 지난 25년간 한국 경제 평균 속도(1.9)의 절반에도 못 미치는 것이었다.

드러난 현상만 놓고 보면 돈 중심 사회가 각종 기능 장애를 일으키면서 정상 작동되지 않은 것은 매우 분명하다. 운영 체제가 마비되어 제대로 작동하지 않는 상황에서 성장 모델 등 애플리케이션만을 교체한다고 문제가 해결될 수는 없다. 방법은 두 가지 중 하나일 것이다. 돈 중심 사회라는 기존 운영체제를 수리해서 정상 복구하던가 아니면 최신의 새로운 운영체제로 교체하던가 해야 한다.



먼저 주목해야할 것은 기존 돈 중심 사회 운영 체제가 심각한 기능 장애를 일으키고 있음에도 불구하고 어느 누구도 이를 어떻게 고쳐야할지 모르고 있다는 사실이다. 내 노라 하는 전문가들은 기존 해법이 더 이상 먹혀들어가지 않는 것에 당혹해 하며 어쩔 줄 몰라 하고 하고 있다. 속수무책인 채로 상황은 갈수록 악화되고 있다. 왠지 고생해서 수리를 해도 누더기가 될 가능성이 높다는 느낌을 지울 수 없다.

만약 이러한 조건에서 모든 문제를 깔끔하게 해결할 수 있는 최신의 새로운 운영 체제를 선보일 수 있다면 어떨까?

새로운 운영체제를 개발한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 삼성을 위시하여 한국에서도 PC와 모바일 기기에 장착할 독자적인 운영체제를 개발하기 위해 무던히도 노력했지만 아직 만족 할만 결과를 내놓고 있지 못하다. 운영체제 개발은 그만큼 난이도가 높은 것이다. 새로운 사회를 떠받칠 운영체제를 개발하는 것은 그에 못지않게 어렵거나 그 이상 힘든 작업일 수도 있다.

이 어려운 과제에 새사연이 감히 도전장을 내기로 했다. ‘새로운 사회를 여는 연구원’이라는 이름에 어울리는 역할을 하는 것은 새로운 사회의 운영체제를 제시하는 것이라 믿고 있다. 그 새로운 운영체제 구상의 밑거름으로 내놓은 것이 바로 <2016 전망보고서>이다. ‘새로움’을 향해 가기 위해서는 제일 먼저 현재 상황에 대한 정확한 판단과 날카로운 예측이 필요하다. <2016 전망보고서>를 통해 2016년 2월 한국의 현 주소를 확인해볼 수 있을 것이다. 새사연은 <2016 전망보고서>를 시작으로 가까운 시일 안에 ‘새로운 운영체제 개발’에 해당하는 첫 결과물을 내놓을 예정이다. 가슴 설레면서도 한없이 두려운 일이지만 용기를 내어 진행하고 있다.

한편에서는 어림도 없는 소리 말라는 비웃음이 있을 수도 있다. 미쳐도 단단히 미쳤다는 야유가 있을 수도 있다. 하지만 역사는 모두가 불가능하다는 목표에 인생을 걸고 도전한 사람들에게 의해 출구가 열려 왔다. 지금의 새사연은 함께 미친 삶을 살아 왔던 사람들이 지키고 있다. 무엇이 이들을 미치게 했었는지 보여줄 때가 온 것 같다. 차분히 지켜 봐 주기를 바란다.

박 세 길 (새로운사회를여는연구원 상임이사)



2016년 전망보고서 종합 2

1. [고용·노동] 노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다 6

2. [부동산] 2016 부동산시장은 ‘위험한 균형’ 유지할 것 19

3. [정치] 야당은 왜 존재하는가? :
2016년 정치전망과 야권의 과제 27

4. [농업] 농업의 지속가능성, ‘쌀’과 ‘소득’에 있다 39

5. [주거] 2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년 55

6. [복지] 갈등의 복지, 불평등에 ‘응답하라’ 64

7. [청년] 지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제 75

8. [미디어] ‘사이비’로 몰리는 인터넷매체,
본질은 ‘여론 통제’다 84



2016 전망보고서 - 고용·노동 노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다

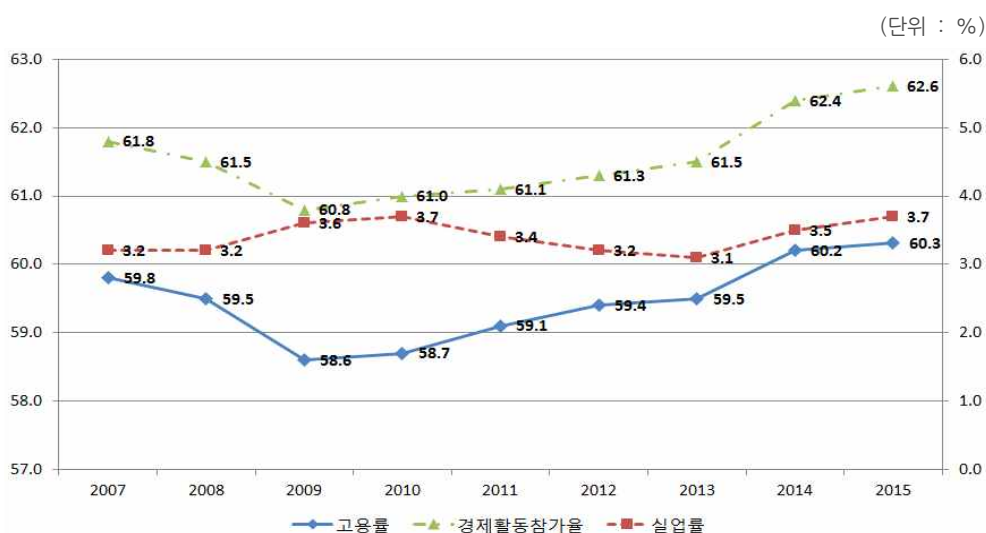
송민정 외 새사연 노동경제팀 | smj@saesayon.org

2015년 국내 노동시장 동향 분석

1) 고용지표 개선 속도의 저하

2015년의 취업자 수는 전년도에 이어 증가한 것으로 나타났다. 2015년 1월부터 11월을 기준으로 했을 때, 취업자 수는 지난 해 같은 시기(2014년 1월부터 11월) 대비 월평균 32만 2천 명 증가했다. 하지만 주요 고용지표의 개선 정도는 이전에 비해 현저하게 줄어들었다.

그림 1. 주요 노동시장 지표 : 고용률, 경제활동참가율, 실업률



자료 : 통계청 경제활동 인구조사 2007-2015 (단, 2015년은 1월-11월의 평균값임)

참고 : 좌측 축 - 고용률, 경제활동참가율 / 우측 축 - 실업률



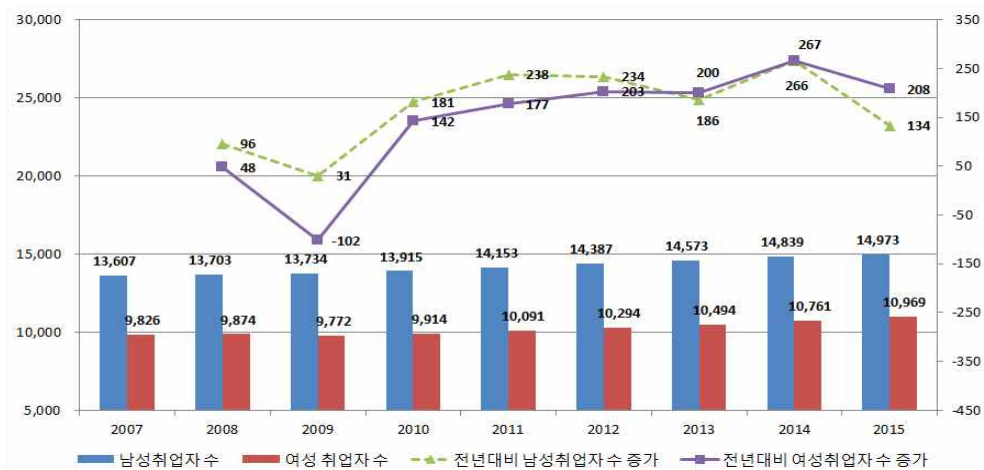
위 그림 1을 참고하면, 고용률은 2015년 1월부터 11월을 기준 60.3% 수준으로 전년 동기와 비슷한 수준을 유지하였으나 실업률은 3.7%로 오히려 0.1%p 상승한 것으로 나타났다¹⁾. 이는 일자리 증가 폭이 2014년 동일한 기간에 비해 크게 줄어들었기 때문이다. 2014년 1월부터 11월을 기준으로 전년 동기 대비 늘어난 일자리의 수는 53만 3천 개였다.

일자리 증가 폭 축소의 원인은 2015년 들어 경제성장 폭이 줄어들었기 때문이다. 소비 규모 축소 및 대외 경제 불확실성 지속과 그로 인한 기업의 투자 축소는 경제성장 속도 둔화와 일자리 증가 폭 축소로 이어졌다. 하지만 이런 가운데에도 고용지표가 전년도와 비슷한 수준을 유지할 수 있었던 것은 여성 취업자 증가 폭이 큰 수준을 유지했고, 중·고령층 취업자가 증가했기 때문이다.

2) 고용률 하락을 저지한 여성층과 중고령층 취업 증가

아래 그림 2에 나타나듯이 2015년 1월부터 11월을 기준으로 했을 때 전년동기 대비 여성 취업자 수는 19만 5천 명 증가였다. 이는 2014년의 전년 대비 여성 취업자 증가 폭에는 못 미치지만, 2015년 1월부터 11월을 기준으로 했을 때 전년동기 대비 12만 8천 명이 증가한 남성 취업자 수보다는 훨씬 큰 수준이다. 2015년에 들어서 여성 취업자 수 증가세가 일정 수준 유지되었기 때문에 30만 명 이상의 취업자 증가를 보였고, 전년과 비슷한 수준의 고용 지표를 기록할 수 있었음을 보여 준다.

그림 2. 성별 취업자 수 및 취업자 증가 폭 (단위 : 천 명)



자료 : 통계청 경제활동 인구조사 2007-2015 (단, 2015년은 1월-11월의 평균값임)

참고 : 좌측 축 - 취업자 수 / 우측 축 - 취업자 수 증가 폭

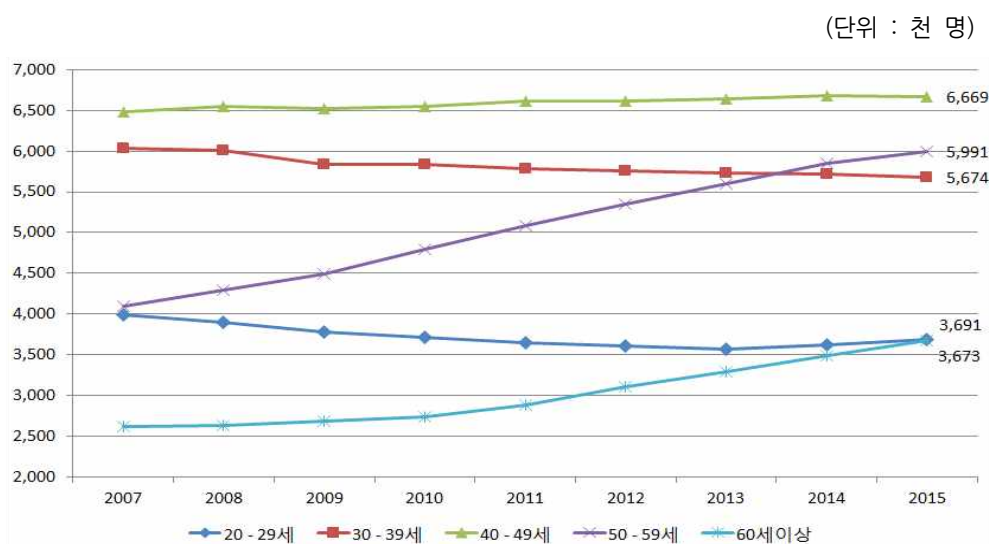
1) 2014년 1월-11월 기준 고용률 60.3%, 실업률 3.6%, 경제활동참가율 62.7%



하지만 여전히 여성 고용률은 낮은 수준이다. 여성 취업자가 빠르게 증가하면서 여성 고용률은 50% 수준으로 상승한 것은 사실이지만, 동일 기간 기준 남성 고용률 71.1%보다는 20%p 이상 낮다. 또한 다른 OECD 선진국들과 비교했을 때 역시 한국의 여성 고용률은 상대적으로 낮은 편에 속하는 것을 알 수 있는데, 이는 여성 일자리 확대를 위한 노력이 앞으로도 지속되어야 함을 가리킨다.

여성 취업자의 증가와 함께 중고령 취업자의 증가 역시 30만 명 이상의 취업자 수 증가를 유지하는 데 있어 중요한 역할을 했다. 2015년 1월부터 11월을 기준으로 월평균 연령대별 취업자 수를 계산해보면 20대 취업자의 수는 369만 1천 명, 30대 취업자 수는 567만 4천 명, 40대 취업자 수는 666만 9천 명, 50대 취업자 수는 599만 1천 명, 60세 이상 취업자 수는 367만 3천 명으로 나타나는데, 전년동기 대비 취업자 증감을 보면 20대는 6만 4천 명, 30대는 -4만 1천 명, 40대는 -1만 4천 명, 50대는 15만 명, 60세 이상은 16만 3천 명으로 50대와 60세 이상 취업자의 증가가 전체 취업자의 증가를 이끌었음을 확인할 수 있다.

그림 3. 연령대 별 취업자 수 추이



자료 : 통계청 경제활동 인구조사 2007-2015 (단, 2015년은 1월-11월의 평균값임)

이 같은 중고령층 노동자의 증가는 최근 몇 해 동안 지속되고 있는 현상이다. 특히 2000년대 중반 이후 청년층 일자리의 수는 감소하는 반면, 중고령층의 일자리는 증가하는 경향을 보인다. 그 결과 2015년 현재에는 60세 이상 취업자의 규모와 20대 청년층 취업자의 규모가 비슷한 수준이 되었다. 금융위기 이전인 2007년까지만 해도 20대 청년층 취업자의 수가 60세 이상 취업자 수보다 137만 4천 명이나 많았지만, 2015년 현재(1월에서 11월 기준)는 1만 8천 명 밖에 차이가 나지 않는다.



이처럼 노동시장 내 여성과 중고령층 노동자의 증가는 최근 취업자 증가세를 유지하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 하지만 노동시장의 질적 수준에 대해서는 부정적인 영향을 미쳤을 가능성이 높다. 우선 여성 일자리의 경우 비정규직의 비중이 크고, 상대적으로 임금 수준 또한 남성 일자리에 비해 낮기 때문에 남성에 비해 좋지 않은 일자리에 일하는 이들의 비중이 큰 것으로 알려져 있다. 임금측면에서도 2015년 8월 기준 여성 임금근로자의 월평균 169만 1천 원으로 남성 임금근로자의 월평균 임금 279만 6천 원과 큰 차이를 보이고 있다. 특히 최근에는 여성 노동자를 증가시키기 위한 시간제 일자리를 증가시키는 정책이 추진되면서 여성 시간제 노동자가 늘어난 점도 노동시장의 질적 수준을 악화시킨 것으로 예상된다. 중고령층 노동자의 증가 역시 상대적으로 고용이 불안정한 비정규직 일자리의 비중이 크고, 임금이 낮은 일자리가 많다는 점에서 노동시장의 질적 수준에 대한 우려를 증대시키는 요인이 되고 있다.

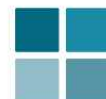
3) 산업별 고용동향 - 제조업의 고용 리드

표 1. 산업별 취업자 수 추이

(단위 : 천 명)

산 업	2012	2013	2014	2015	2015년 증감
전 산업	24,681	25,066	25,599	25,942	343
농업, 임업 및 어업	1,528	1,520	1,452	1,372	-80
광업	15	16	13	13	0
제조업	4,105	4,184	4,330	4,480	150
전기, 가스, 증기 및 수도사업	76	90	83	92	9
하수폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원	73	73	87	88	1
건설업	1,773	1,754	1,796	1,821	25
도매 및 소매업	3,689	3,660	3,792	3,784	-8
운수업	1,380	1,413	1,407	1,409	2
숙박 및 음식점업	1,906	1,971	2,098	2,176	78
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	700	692	714	771	57
금융 및 보험업	842	864	837	789	-48
부동산업 및 임대업	486	485	508	533	25
전문, 과학 및 기술 서비스업	1,028	1,022	1,025	1,044	19
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1,116	1,173	1,180	1,246	66
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	951	966	957	936	-21
교육 서비스업	1,744	1,748	1,807	1,815	8
보건업 및 사회복지 서비스업	1,399	1,554	1,693	1,768	75
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	409	392	394	427	33
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1,286	1,312	1,299	1,276	-23
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	166	172	116	83	-33
국제 및 외국기관	9	7	14	18	4

자료 : 통계청 경제활동 인구조사 2012-2015 (단, 2015년은 1월-11월의 평균값임)



위 표 1은 2012년부터 2015년까지의 산업별 취업자 수 추이를 나타낸 것이다. 표에서 보이듯이 2014년과 비교했을 때, 2015년도에 가장 많은 취업자가 증가한 산업은 제조업이다. 2015년의 제조업 취업자 수는 448만 명으로 전년대비 15만 명이나 증가했다. 즉, 2015년은 제조업이 고용증대를 리드한 해였다.

제조업 다음으로 많은 취업자가 증가한 산업은 숙박 및 음식점업으로 전년 대비 7만 8천 명의 취업자가 늘어났으며, 그 다음은 보건업 및 사회복지 서비스업으로 7만 5천 명의 취업자가 늘어났다. 이 중 숙박 및 음식점업의 증가는 상대적으로 좋지 않은 일자리를 증가시켜 노동시장의 질적 수준 악화로 이어졌을 수 있다. 2015년 현재 숙박 및 음식점업의 월평균 임금은 131만 2천 원으로 전 산업 월평균 임금 229만 7천원에 비해 훨씬 낮다.

보건업 및 사회복지서비스업의 경우 2014년까지는 제조업과 함께 취업자 수의 빠른 증대를 이끌었지만, 2015년 들어서는 취업자 수 증가세가 주춤하고 있다. 이는 메르스(중동호흡기증후군, MERS)의 여파로 인한 보건업의 매출액 감소에 따른 결과로 보이는데, 메르스 사태가 끝난 이후 점차 취업자 수 증대세가 조금씩 회복되고 있다. 보건업 및 사회복지서비스업은 민간 수요의 확대와 함께 금융위기와 상관없이 취업자 수가 꾸준히 늘어온 산업으로 메르스 여파가 사라지면 다시 제조업과 함께 취업자 증가세를 이끌 수 있을 것으로 기대된다.

반면, 농업, 임업 및 어업은 가장 많은 취업자가 감소한 산업이다. 2014년과 비교해 2015년 8만 명의 취업자가 줄어들었다. 농업, 임업 및 어업의 취업자 수 감소는 2000년대 초부터 지속되고 있는데, 농수산물에 대한 수입이 증대될 경우 이후에도 이와 같은 양상은 계속될 것으로 예상된다. 농업, 임업 및 어업 다음으로 취업자 수가 많이 줄어든 산업은 금융 및 보험업이다. 금융 및 보험업은 2013년부터 취업자 수가 감소하는 것으로 나타나고 있는데, 해당 산업의 구조조정이 그 원인으로 꼽히고 있다.

이상에서는 2015년의 노동시장 동향에 대해 간략하게 살펴보았다. 주요 고용지표에 따르면 금융위기 이후 빠르게 회복되는 경제와 함께 개선되는 양상을 보이던 고용지표가 경제성장률 둔화와 함께 개선 속도 역시 정체되는 것을 확인할 수 있었다. 하지만 그런 속에서도 지속적으로 취업자 증가세는 유지했는데, 여기에는 여성 취업자의 증가와 중고령층 취업자의 증가가 중요한 역할을 했고, 산업 측면에서는 제조업이 중요한 역할을 한 것으로 나타났다. 하지만 노동시장의 질적 측면에 있어서의 우려는 더 커졌는데, 시간제를 통한 여성 일자리의 증가와 중고령층을 대상으로 한 좋지 않은 일자리가 확대되었다면 노동시장의 질적 측면은 상대적으로 악화되었을 수 있기 때문이다.



2015년 노동시장의 문제점 - 비정규직과 여성고용²⁾

1) 증가하는 비정규직, 감소하는 좋은 일자리

2015년의 노동시장은 전반적으로 양적 측면에서의 개선 폭은 그리 크지 않은 상황에서 질적 수준의 우려는 더욱 심화된 것으로 볼 수 있다. 주요 고용지표는 2014년에 비해 크게 개선된 것으로 나타나지 않고 있는 반면, 상대적으로 좋지 않은 일자리가 증가했을 가능성은 더욱 커졌기 때문이다. 앞서 동향분석에서도 언급했듯이 2015년 취업자 증가를 이끈 여성 일자리와 중고령층의 일자리 상당수는 임금이 낮다. 또한 비정규직도 좋지 않은 일자리로 구성되어 있어 이들 일자리의 증가는 고용의 양적 측면 확대에는 기여했을지 몰라도, 노동시장 내 일자리의 질적 수준 개선에는 오히려 부정적인 영향을 미쳤을 수 있다.

질적 수준이 개선되지 않은 채로 양적 측면이 개선에 정책이 집중되는 가운데 비정규직과 같이 오래된 한국 노동시장의 문제들 역시 계속되고 있다. 1997년 경제위기 이후 한국 노동시장의 주요 문제로 부상한 비정규직 문제는 여전히 해결되지 않고 심화되는 양상을 보인다. 그림 4와 같이 2015년 8월 기준 비정규직 규모는 정부 통계를 따를 경우 627만 1천 명으로 임금근로자 중 32.5%를 차지하는 것으로 나타나며, 노동계의 통계를 따를 경우 868만 5천 명으로 임금근로자 중 45.0%가 비정규직 노동자로 확인 된다³⁾.

그림 4. 정부와 노동계 비정규직 규모 및 비중 (단위 : %)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계

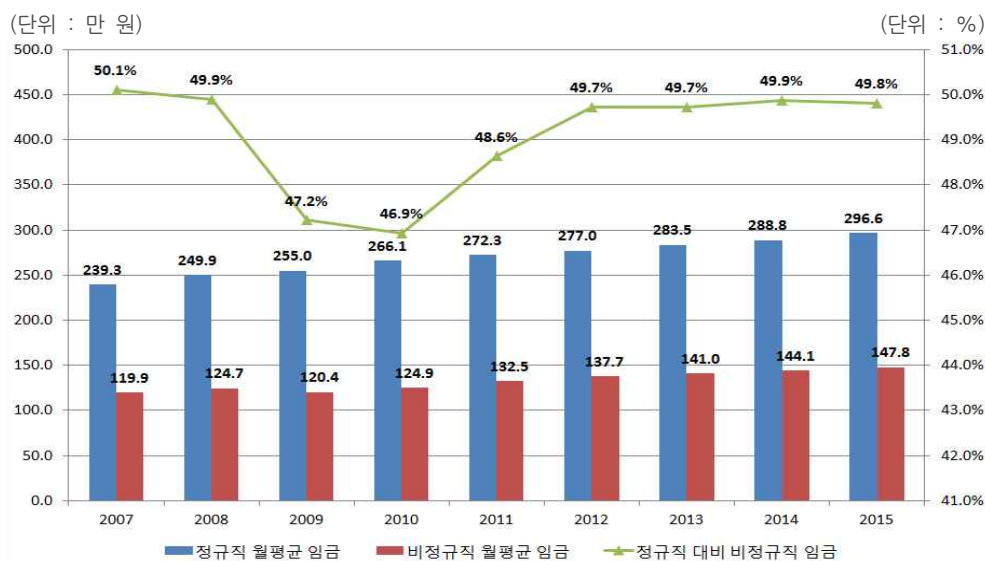
참고 : 각 연도 8월 기준

- 2) 청년고용의 문제도 심각한 화두였으나, 본 보고서에서는 다루지 않고 독립된 보고서로써 추후 게재 될 예정임
- 3) 정부 통계와 노동계 통계의 주요 차이는 종사상 지위가 임시직과 일용직인 노동자들의 비정규직 여부임. 정부 통계의 경우 한시적 일자리, 시간제 일자리, 비전형 일자리라는 고용형태를 통해서만 비정규직을 개념화하는 반면, 노동계의 통계에서는 이와 함께 종사상 지위가 임시직이나 일용직인 노동자들도 비정규직으로 봄



비정규직 문제가 중요한 것은 비정규직 일자리에 종사하는 노동자들의 경우 고용이 불안정할 뿐만 아니라 상대적으로 낮은 수준의 임금을 받고 있기 때문이다. 아래 그림 5의 분석 결과 2015년 8월 기준 노동계의 비정규직 개념을 따를 경우 정규직과 비정규직의 월평균 임금은 각각 296만 6천 원과 147만 8천 원으로 정규직 노동자의 월평균 임금이 비정규직의 두 배 이상이다. 상대적으로 정규직이 임금근로자 중에서 차지하는 비중은 줄어드는 경향을 보이는 반면, 정규직과 비정규직 노동자의 이와 같은 임금격차는 금융위기 이후 오히려 더 커진 것으로 나타났는데, 이는 정규직 노동자에 비해 비정규직 노동자의 임금 상승률이 더 낮은 수준에 머물렀음을 보여준다.

그림 5. 정규직과 비정규직 노동자의 월 평균 임금



자료 : 통계청 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계

참고1 : 각 연도 8월 기준

참고2 : 좌측 축 - 임금, 우측 축 - 정규직 대비 비정규직 임금

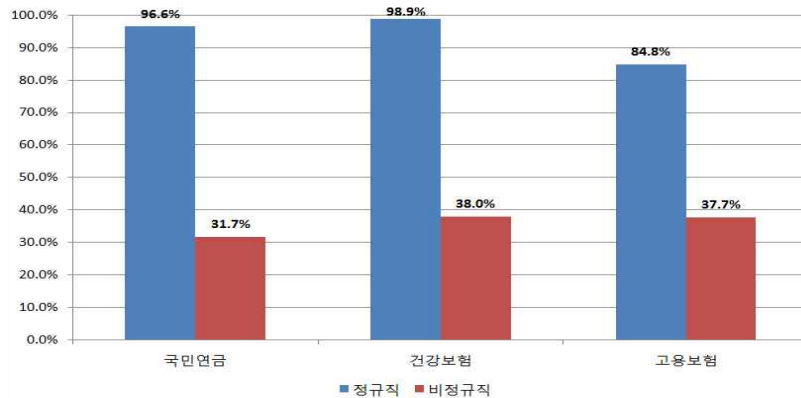
비정규직 노동자들은 계약기간에 따른 고용불안정에 시달릴 뿐만 아니라 상대적으로 낮은 임금으로 인해 빈곤과 같은 사회적 위험에 노출될 크다. 나아가 사회 보험 지원에서 역시 사각지대에 놓이는 경우가 많다. 아래 그림 6에는 정규직과 비정규직의 사회보험 가입률에 대한 정보가 포함되어 있다. 정규직 노동자들은 대부분 국민연금, 고용보험, 건강보험과 같은 사회 보험 가입에 있어 직장으로부터의 지원을 받고 있는 반면, 비정규직 노동자들은 40%도 되지 않는 이들만이 직장으로부터 사회보험 가입에 대한 지원을 받고 있다.

심각해지는 비정규직 노동자의 처우에 대한 개선 사항은 지난 대선 박근혜 대통령의 공약 중 하나였다. 당시 박근혜 대통령은 이전 정부의 유연한 노동시장 정책을



비판하면서 비정규직 노동자들의 삶의 질을 개선하고, 정규직 노동자와 차별적인 대우를 받지 않도록 하겠다고 약속했다. 하지만 여전히 비정규직 노동자들의 처우를 개선시키는 정책은 시행되지 않고 있으며, 여전히 비정규직 노동자들은 정규직 노동자들과 비교해 높은 고용 불안정성, 낮은 임금을 받고 있을 뿐만 아니라, 사회보험 지원에 있어서도 차별적인 상황에 놓여 있다.

그림 6. 정규직과 비정규직 노동자의 사회보험 직장 가입률 비교
(단위 : %)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계

2) 여성 고용률의 증가와 대비되는 일자리 질적 하락

비정규직과 함께 여성 노동과 관련된 문제들 또한 한국 노동시장이 계속해서 않고 있는 문제이다. 먼저 한국은 여성들의 노동시장 참여 비중이 상대적으로 작다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국에서 여성의 고용률은 최근 상승했다고는 하지만 남성보다 20% 이상 낮은 수준이 지속되고 있다.

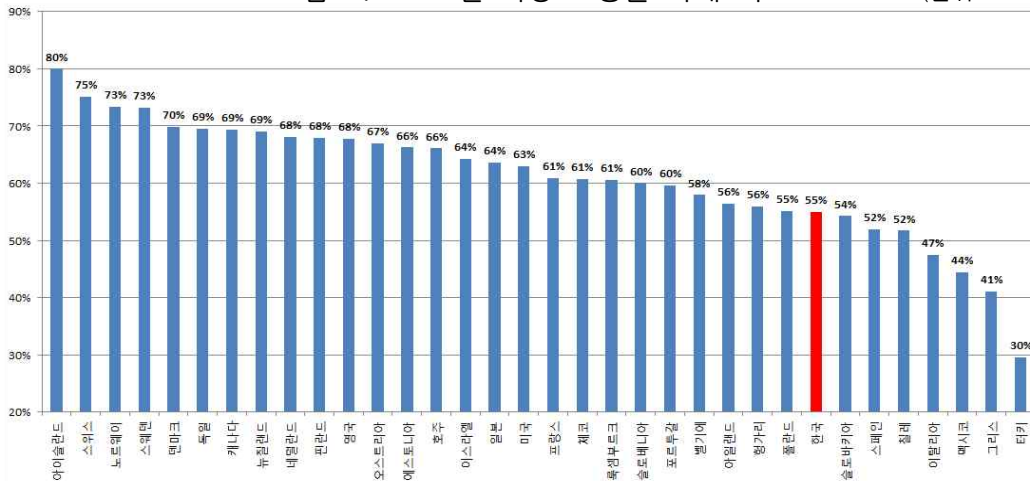
아래의 그림 7에 나타난 OECD의 2014년 통계 결과 한국의 여성 고용률은 OECD 평균보다 낮은 하위 수준에 머물러 있다. 한국의 낮은 여성 고용률의 원인으로서는 결혼, 출산, 육아의 책임이 여성에게 집중되어 있음을 들 수 있다. 국내 연령대 별 통계를 참고하면 남성과 달리 여성의 경우 출산과 육아의 책임이 생성되는 30대에 고용률과 경제활동참가율이 오히려 20대 후반보다 낮아지는 것을 확인할 수 있는데, 이는 여성들이 가정 내에서 출산과 육아를 담당하게 되면서 노동시장으로부터 이탈하기 때문으로 추측할 수 있다.

저출산·고령화 문제가 점차 심화되는 상황에서 여성의 낮은 고용률은 장기적 관점에서 경제 성장에 장애물이 될 수 있다. 이를 해결하기 위해 정부는 이전 정부부터 수행하고 있는 육아 지원 정책을 지속적으로 시행해 왔다. 육아에 대한 사회적 지원, 육아 휴직 제도의 활성화는 출산과 육아로 인한 여성의 경력단절을 막고 고용률을 상승시킬 수 있기 때문이다. 하지만 기대했던 만큼의 효과를 얻기 위해서는 보다 적



극적인 정부의 노력이 필요할 것으로 보인다. 여전히 여성들의 경력단절은 당연한 것으로 여겨지고 있으며, 선진국과 달리 30대 여성의 고용률과 경제활동참가율이 낮아지는 M자형 여성공급곡선 역시 지속되고 있기 때문이다. 제도의 사각지대에 있는 여성들에 대한 고려도 필요한데, 실제 비정규직 여성들에게 있어 육아 휴직 제도는 유명무실할 뿐이기 때문이다.

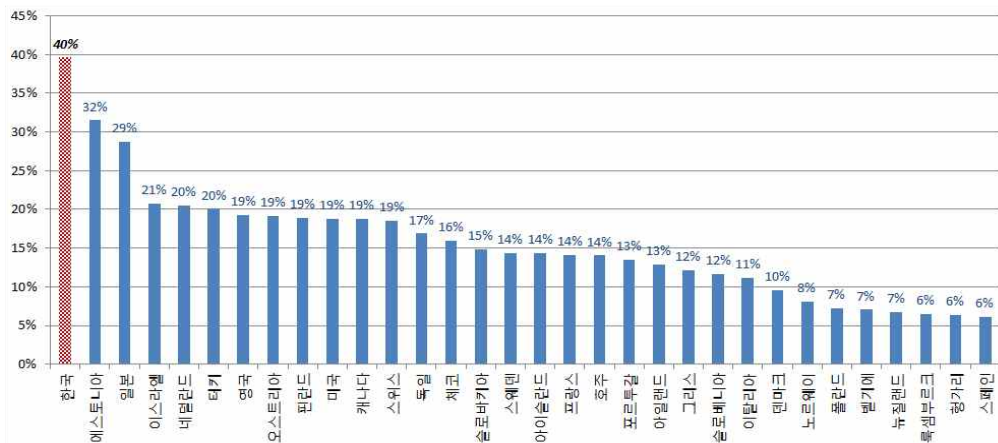
그림 7. 2014년 여성 고용률 국제 비교 (단위 : %)



자료 : OECD 홈페이지

여성의 경력단절은 높은 수준의 성별 임금격차로 이어지고 있다는 점에서도 주의가 필요하다. 현재 한국은 OECD 회원국들 중 성별 임금격차가 가장 큰 국가에 해당된다. 가장 많은 국가의 통계가 있는 2010년을 기준으로 중위값의 비교를 통해 성별 임금격차를 분석했을 때 한국의 성별 임금격차는 다른 OECD 회원국들에 비해 훨씬 높은 수준임을 그림 8을 통해 확인할 수 있다.

그림 8. 2010년 성별 임금격차 국제비교 (단위 : %)

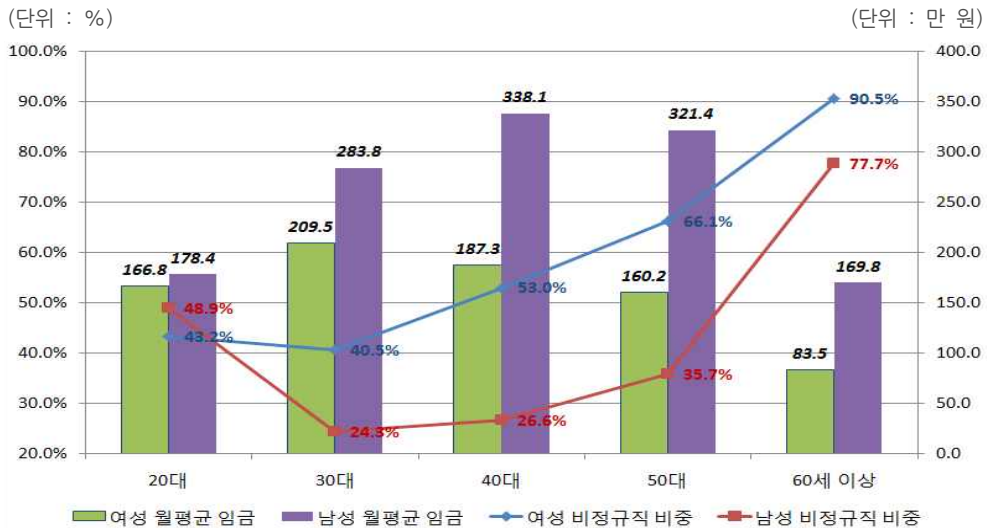


자료 : OECD 홈페이지



성별 임금격차는 노동시장 내 상대적으로 낮은 여성의 지위, 여성에 대한 차별적인 대우를 일부 반영하고 여성들이 빈곤 등과 같은 사회적 문제에 직면하기 쉬움을 나타낸다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 한국의 이와 같은 높은 성별 임금격차는 경력 단절 시기인 30대 이후 더욱 심화되는 것을 그림 9를 통해 확인할 수 있다. 이는 노동시장을 떠났던 여성들이 다시 노동시장으로 진입할 때 상대적으로 좋지 않은 저임금 비정규직 일자리에 직면하는 경우가 많기 때문이다. 즉, 정규직 여성이라도 노동시장을 떠났다 다시 돌아올 경우 정규직보다는 비정규직 일자리 밖에 구할 수 없고, 이로 인해 동일 연령대 남성에 비해 매우 낮은 수준의 임금을 받게 되는 것이다.

그림 9. 성별·연령별 비정규직 비중 및 월평균 임금



자료 : 통계청 경제활동인구조사 부가조사 활용 추계

참고 : 좌측 축 - 비정규직 비중, 우측 축 - 임금

OECD 최고 수준의 성별 임금격차가 계속될 경우 여성들 중 빈곤 등의 사회적 위험에 노출될 이들의 비중이 증가하게 될 것이며, 사회 전체의 불평등 역시 심화될 것으로 생각된다. 또한 상당 수준의 교육을 받은 여성들로 하여금 노동시장 진입보다 비경제활동인구 상태를 선택하게 함으로써 지금과 같은 낮은 여성 고용률이 지속되게 할 위험도 있다. 이는 장기적으로 저출산, 고령화와 함께 생산활동에 참여하는 인구를 줄이는 결과로 이어져 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

2016 노동유연화

정부는 경제성장과 노동시장 문제 해결을 위한 방안으로 노동시장을 유연화 하는 정책을 추진하고 있다. 정부는 저성과자에 대한 보다 쉬운 해고, 그리고 보다 길



게 비정규직 노동자를 고용하도록 함으로써 기업으로 하여금 보다 쉽게 새로운 고용을 할 수 있도록 해 일자리를 늘릴 수 있다고 주장하고 있다. 또한 이 정책을 통해 비정규직 노동자들은 2년이 아닌, 4년 동안 안정적으로 일할 수 있을 것이기 때문에 비정규직 노동자들의 고용불안정성 역시 줄어들 것이라고 말하고 있다. 정부의 이와 같은 정책은 더욱 유연한 노동시장을 통해 경제성장과 고용 확대를 꾀하겠다는 것으로 볼 수 있다.

하지만 과연 더욱 유연한 노동시장이 경제성장과 일자리 수 확대를 가져올 수 있을까?

일단 정부는 노동시장을 유연해 지면 기업이 투자를 확대하여 경제성장과 고용 확대라는 성과를 거둘 수 있을 것이라 예상하는 듯하다. 정부의 노동시장 관련 여러 공익 광고들 역시 이런 정부의 기대를 투영하고 있다. 해고가 쉬워져서 보다 쉽게 비정규직을 고용할 수 있게 되면 기업의 입장에서는 보다 쉽게 고용할 수 있는 것이 사실이다. 그러나 중요한 것은 ‘과연 “지금” 기업이 해고가 힘들어서 고용을 적게 하고 있고, 이런 정부의 정책이 시행되면 실제 일자리가 늘어날 것인가?’이다.

지금의 저성장 문제는 일자리 창출 동력 둔화로 인한 소비 침체에 따른 것과 대외적 경제 불확실성으로 인한 것이다. 따라서 보다 쉬운 해고는 고용이 불안정한 비정규직 일자리의 비중을 증가시키는 결과를 가져올 수 있다. 이는 고용 불안정성 증가시키고, 전체 임금 소득이 감소해 임금근로자의 소비 축소로 이어져 장기적으로 경제성장과 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다.

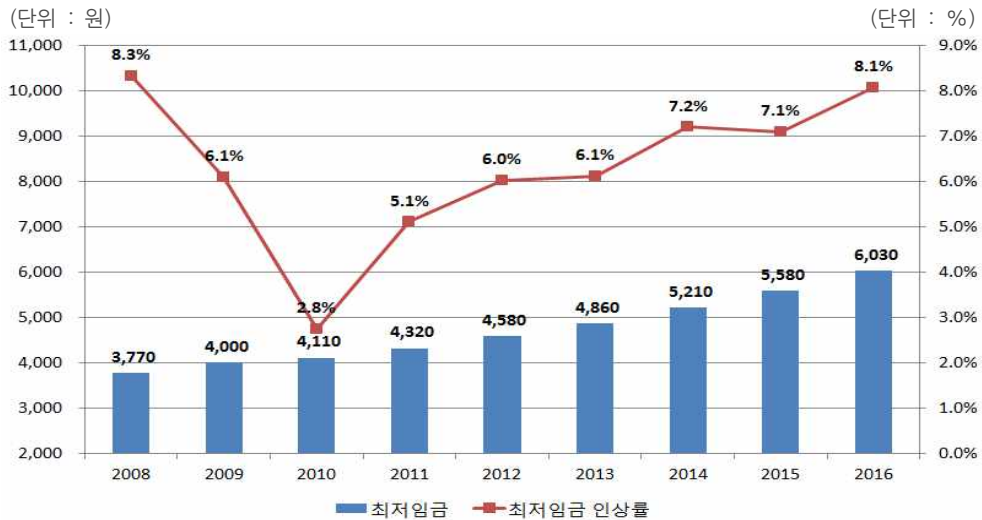
법인세를 감면해주고, 대기업들에 큰 혜택을 주는 등 기업의 투자와 고용 창출을 촉진하기 위한 정책은 이전 이명박 정부 때부터 시행되고 있다. 과연 그 정책들은 일자리를 기대한 만큼 확대시켰을까? 사상 최대의 유보금은 그렇지 않았음을 보여준다. 해고가 쉬워지고, 투자할 수 있는 여건이 만들어 진다 해도 기업의 입장에서는 소비가 진작되고, 경제적 불확실성이 해소되는 시점에 투자하는 것이 합리적인 선택일 것이기 때문이다.

즉, 현재 노동유연화 방안 보다는 소비를 확대할 수 있는 정책이 장기적으로 경제성장과 고용 확대로 이끌어 낼 수 있다. 박근혜 정부가 약속했던 비정규직 노동자의 처우를 개선함으로써 고용불안정성을 해소하고, 이들의 임금을 상승시킬 경우 이로 인한 소비 확대가 경제성장을 견인하고, 다시 그것이 투자 확대와 고용 창출로 이어질 수 있기 때문이다. 소비의 소득탄력성이 상대적으로 큰 저소득층, 비정규직 노동자의 소득 확대는 보다 큰 소비 확대로 이어질 것이다.



또한 최저임금 인상 역시 소비를 확대시키는 중요한 정책으로서의 기능을 할 것이다. 새롭게 최저임금을 도입한 독일이나, 과거 영국, 그리고 최근의 미국까지 이런 최저임금의 소비 확대 기능을 통해 경제성장을 꾀하는 동시에 높은 수준의 소득불평등을 완화시키려 하고 있다. 이는 박근혜 정부가 내세운 내수진작을 통한 경제성장 과도 크게 다르지 않을 것이다.

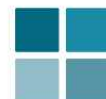
그림 10. 연도별 최저임금 및 최저임금 인상률



자료 : 최저임금위원회 홈페이지 적용연도별 최저임금 현황
참고 : 좌측 축 - 최저임금, 우측 축 - 최저임금 인상률

그러나 정부의 정책이 노동시장 유연화에 기반한 경제성장과 고용 확대 기조를 유지할 경우 단기적으로 고용지표와 관련해서는 내 큰 변화가 없을 것으로 보인다. 2016년 예상되고 있는 2점 대 후반 경제성장률을 보인다면 올해와 비슷한 양상이 지속될 것이다. 경제성장률이 올해보다 조금 낮아지면 그에 따라 취업자 증가 속도 역시 조금 둔화되는 양상을 보일 것이다. 하지만 이런 정책 기조를 유지할 경우 외부로부터 큰 영향을 받을 것으로 보이는데, 선진국이나 중국, 인도와 같은 경제규모가 큰 국가의 영향이나, 수출 및 수입과 관련된 변화에 따라 경제성장과 고용 모두 큰 영향을 받을 수 있다.

또한 노동시장 유연화 정책을 계속해서 추진할 경우 이상에서 살펴본 기존의 노동시장 문제는 해소되기보다 오히려 심각해질 수 있다. 최근 추진되고 있는 정규직 노동자에 대한 고용안정성 완화와 비정규직 고용 기간의 연장은 고용불안정성을 전체 임금근로자에게로 확대시키고, 고용이 불안정한 일자리의 비중을 증가시키는 결과로 이어질 것이다. 이는 비정규직 일자리의 근본적인 문제인 고용불안정성을 개선시키는 정책이 아니며, 오히려 정규직 일자리의 고용 불안정성을 증대시켜 정규직으로 분류되지만 사실 상 고용이 불안정한 일자리들을 만들어 새로운 노동시장 문제를 야




기할 가능성도 있다.

여성, 청년 등 노동시장 내 취약계층과 관련된 노동시장 문제 역시 계속될 것으로 보인다. 노동시장 유연화 정책은 단기적으로 이들의 노동시장 참여를 양적으로 증대시킬 수 있다. 실제 정부의 시간제 일자리 정책을 통해 많은 여성들과 청년들이 노동시장에 진입하고 있다. 하지만 장기적 측면에서 이런 일자리들이 유지될 수 있을지는 의문이다. 결국 이는 이명박 정부의 노동시장 유연화를 통한 단기 노동시장 양적 지표 개선이라는 성과로 이어질 뿐 장기적인 일자리 확대나 노동시장의 질적 측면 개선으로 이어지기는 힘들 것으로 보인다.

국내 노동시장은 일자리 증가 뿐 아니라 양질의 일자리가 양산되는 것이 절실한 상황이다. 노동시장 유연화 정책은 단기적으로 일자리의 양적 증가를 가져올 수는 있겠지만, 장기적으로 질이 좋지 않은 일자리가 확산되어 한계 상황에 있는 중고령, 여성, 청년들을 유입해 고숙련 노동자를 키우지 못하는 상황이 올 수도 있다. 고용이 안정된 양질의 일자리를 확대시키는 정책은 일자리 수를 늘리는 정책보다 수치적인 만족도는 낮을 수 있다. 하지만 기업과 노동자 모두로 하여금 더 높은 숙련에 투자하도록 해 생산성을 증진시키는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 나아가 최저임금 인상이나 비정규직 노동자의 처우 개선과 함께 할 경우 노동자들의 소비를 확대시킴으로써 소비가 투자로 이어지는 내수 진작에 바탕을 둔 안정적인 경제순환 구조에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

‘노동시장 구조는 변화가 필요하다’는 데는 모두가 동의할 것으로 생각된다. 하지만 그 방향은 각기 다른 것으로 보인다. 과연 사람들이 바라는 노동시장 구조 변화의 방향은 무엇일까? 정부는 비정규직 기간과 관련해 “2년 일하고 싶은가?”, “4년 일하고 싶은가?”에 대한 질문을 통해 노동자들 스스로 4년 일하길 바란다고 하면서 국민들이 바라는 정책을 추진하고 있다고 했다. 그렇다면 비정규직 노동자들에게 “비정규직 일자리를 원하는가?”, “정규직 일자리를 원하는가?”를 물어보면 어떤 결과가 나왔을까?

박근혜 대통령의 임기가 절반 이상 지났다. 남은 기간 동안 국민들이, 노동자들이 원하는 노동시장을 위한 정책이 추진될 수 있기를 바란다. 이를 위해서는 대화와 소통이 무엇보다 필요할 것이다. 경제성장률과 고용 창출 속도가 점점 둔화되고, 불확실성과 불평등이 점점 심화되고 있는 현실을 개선하기 위해서는 정부, 기업, 노동자가 모두 참여하는 대화의 장 속에서 모두에게 이익이 되는 결과를 찾기 위한 노력이 어느 때보다 필요한 상황이라고 생각한다. 



2016 부동산시장은 ‘위험한 균형’ 유지할 것

권순형_새사연 이사 | avatar84@empal.com

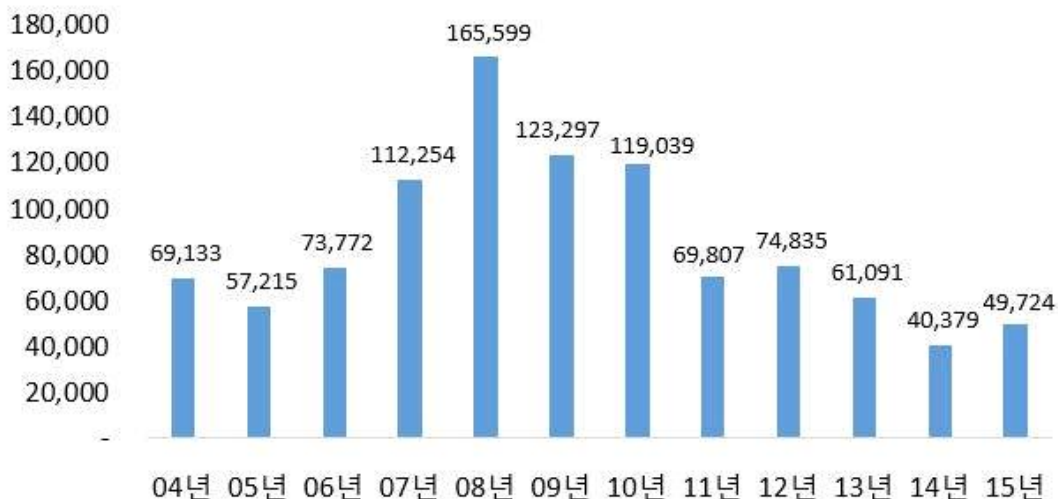
반복되는 공급과잉 우려

부동산경기도 일반 실물경제와 같이 침체와 회복을 반복한다. 2015년 국내 부동산시장은 2010년 이후 최고의 호황국면이었다. 2015년 전국적으로 아파트 가격은 평균 5.6% 상승하였다. 주택가격 상승에 따라 주택공급도 큰 폭으로 증가하였다. 2015년 전국적인 주택인허가 물량은 11월 현재 667,000가구를 넘겨 2014년도 515,000가구는 물론 공급과잉의 우려가 제기되었던 2012년과 586,000가구와 2011년의 549,000가구를 초과한 것으로 나타났다. 이러한 공급물량은 국토부가 추정한 적정 공급물량인 연 39만 가구 두 배에 상응하는 물량이다. 공급물량의 확대는 2015년 하반기 이후 미분양 물량의 증가로 이어지고 있다.

국토부가 발표한 전국 미분양주택 통계에 따르면 2015년 11월말 현재 전국의 미분양주택은 49,724호로 전월 대비 54.3%가 증가한 것으로 나타났다. 시장에서 소화되지 못하는 주택이 쌓여가면서 주택시장에는 또 다시 가격하락의 그림자가 드리우고 있다. 주택시장에서 미분양주택 문제는 시장의 향배를 바라볼 수 있는 시금석으로 인식되고 있다. 주택이 완공되기 이전에 분양되는 선분양제에서는 주택경기가 상승국면을 기록하면 주택공급이 확대된다. 반면 초과공급에 따라 시장에서 소화되지 않는 물량이 쌓이면 조정된 가격으로 시장에서 소화될 때까지 침체는 반복될 수밖에 없다. 2008년 전국적으로 20만 가구 이상 적체되었던 미분양주택은 2007년 주택경기 호황의 결과물이었으며, 2013년 4.1부동산 대책을 발표하였던 정부는 2011년 이후 증가된 공급물량을 주택시장의 침체의 원인으로 지목하기도 하였다.



그림 1. 전국 미분양 아파트 추이



자료 : 국토교통부

실패한 시장정상화

시계추를 3년 전으로 되돌려 국내 부동산시장을 살펴보자. 당시 국내 부동산시장은 매매가격하락과 전세가격 상승이 이어지면서 서민들의 주거비 부담이 증가하여 금융시장의 불안감이 확대되고 있었다. 정부는 2013년 4월 4.1부동산대책을 발표하여 매매가격하락과 전세가격 상승을 함께 해결할 수 있는 시장정상화 방안을 제시하였다. 정부의 시장정상화 대책은 매우 간단한 패러다임에 기초하고 있다. 정부는 전세가격상승과 매매가격하락이 이어지는 원인을 주택가격상승에 대한 기대감이 낮아진 것에서 찾았다. 주택가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택수요자들이 주택을 매수하지 않고 전세로 계속 거주하고 있기 때문에 매매가격은 하락하고 전세가격은 상승하는 것으로 판단하였다. 이러한 상황인식에 따라 정부의 시장정상화 대책은 주택시장의 가격상승에 대한 기대감을 높이는 것에 초점을 맞추었다.

주택시장에서 가격상승에 대한 기대감을 높이는 방안으로 우선 공급을 축소하는 방안이 도입되었다. 이를 위해 낮은 가격으로 공급되어 민간업자들의 원성의 대상이 되었던 보금자리주택의 공급은 전면적으로 중단되었다. 공공택지를 공급하던 택지개발촉진법도 함께 폐지되었다. 저소득층의 주거안정을 위해 공급하던 공공임대주택의 공급물량 역시 LH부실을 이유로 큰 폭으로 축소됐다. 그 다음 조치로 전세수요를 매매수요로 전환하기 위한 정책이 도입되었다. 연 1~1.5% 금리가 적용되는 수익·손실 공유 모기지 대출과 같은 용자제도도 도입됐다. 국민주택기금을 재원으로 하는 수익·손실 공유 모기지 대출은 출시 한 시간 만에 완판 될 정도로 폭발적인 인기를 모았다. 정부는 주택가격상승을 위해 무주택서민들이 주거안정을 꾀하며 모아둔 쌈짓돈까



지 쏟아 부었다. 정부가 주택시장의 가격상승을 위해 모든 노력을 다하겠다는 의지를 발표하면서 얼어붙었던 주택시장은 회복국면으로 진입하였다. 2014년과 2015년을 경과하면서 거래량은 증가했고, 주택가격은 상승했다. 2010년 이후 연평균 3% 정도의 가격하락을 기록하였던 서울지역의 아파트가격은 2014년 3.24%, 2015년 5.65% 상승하였다. 주택거래량도 2006년 이후 사상 최고치를 기록하였다.

정부는 주택시장에서 가격상승에 대한 기대감이 높아지면 전세수요가 매매수요로 이전하여 전세시장과 매매시장이 동시에 안정화될 것이라 기대하였다. 하지만 부동산 시장은 정부의 예상과 같이 변화되지 않았다. 부동산 대책 발표 이후 2년간 주택가격이 상승하였지만 전세가격도 동반하여 상승했다. 전국 아파트의 전세가격은 2014년 4.36%, 2015년 6.11% 상승하여 같은 기간 매매가격 상승률을 능가하고 있었다. 전세가격 상승이 이어지면서 전세를 월세로 전환하는 수요도 증가하였다. 주택임대차 계약 중 월세의 비율은 확정일자 신고를 기준으로 2013년 31%에서 2015년 41%로 증가한 것으로 나타났다.⁴⁾

전세가격상승과 높아지는 월세전환에 따라 무주택 서민들의 주거비용도 큰 폭으로 증가하고 있다. 주택시장에서 가격상승이 이루어지면 전세수요가 매매수요로 전환될 거고, 이를 통해 전세가격이 안정되면 서민들의 주거안정이 이뤄질 것이라는 정부의 대책은 실패한 것이다. 무주택 서민들은 높아진 전세가격을 감당할 수 없어 전세 난민이 되어 낮은 전세주택을 찾아 변두리를 방황하거나 높은 월세지출로 허리띠를 졸라 매고 견디는 것을 강요받고 있다. 또한 전세를 찾지 못한 서민들은 울며 겨자 먹기로 높은 가격으로 분양되는 분양시장에 불안감을 가지고 참여하고 있다. 정부의 부동산대책은 주택가격 상승을 유도하였지만 서민들의 주거생활은 더욱 악화되고 만 것이다.

빛내서 집을 사야 하는 서민들

2013년 4.1부동산 대책이 "빛내서 집사는 정책" 이라는 비난이 쏟아지자 최경환 부총리는 "빛내서 집사라 한적 없다"라고 항변하였다. 하지만 경제부총리의 이러한 항변에도 불구하고 정부정책은 집 없는 서민들에게 빛내서 집을 살 수 밖에 없는 상황을 강요하였다. 2009년 이후 전세가격은 단 하루도 쉬지 않고 치솟고 있다. 연 6%를 상회하는 월세전환률에 따라 월세부담은 더욱 크게 늘어났다. 당장 거주할 집이 필요한 서민들은 치솟는 전세가격을 감당하기 위하여 은행의 전세자금 대출을 신

4) 2015년 국토부가 발표한 주거실태조사에서 월세의 비중은 55%를 기록하여 종전 41%보다 무려 14%가 높은 것으로 나타났다. 이러한 통계의 차이는 종전 월세조사가 확정일자 신고를 기준으로 계산한 것으로 임대차 보호법의 적용을 받지 않는 소액임차를 제외한 것으로 실제 월세 비중은 주거실태조사를 통하여 확인된 55%가 보다 현실에 근접한 것이다.



청하거나 전세난민이 되어 생활의 근거지를 등진 채 조금이라도 낮은 전세 집을 찾아 떠돌아다니고 있다. 도시의 생활 근거지를 떠나지 못하는 젊은 청년들은 자기 소득이 35% 이상에 해당되는 주거비를 월세로 지출하고 소비를 줄이고 숨만 쉬고 있다.⁵⁾ 치솟는 주거비를 감당하지 못하는 서민들이 일말의 기대감과 더 큰 불안감을 가지고 주택담보대출을 받아 집을 사고 있다. 정부는 "빚내서 집사라 한적 없다"고 했지만, 사실상 무주택 서민들은 빚내서 집을 사도록 강요받고 있는 것이다. 2015년 부동산시장이 경기침체에도 불구하고 최고의 호황을 기록하였던 것은 갈 곳 없는 서민들이 정부의 기대와 같이 대출을 받아 집을 사야만 했기 때문에 가능할 수 있었다.

정부는 주택시장의 가격상승 기대감이 높아지면 매매시장과 전세시장이 모두 안정될 거라고 예상했지만 매매가격 상승은 전세가격 안정으로 연결되지 않았다. 치솟는 전세가격은 서민들의 주거비 부담을 더욱 가중시키고 있다. 정부가 주택가격 상승을 위해 도입한 공급축소 정책은 저렴한 공공임대주택의 공급만 축소시켰을 뿐이다. 주택가격 상승시기에 도입된 전세제도는 해체되고 있으며 주거비를 보전하지 않는 임금체계는 주거비 문제를 개인의 부담으로 전가시키고 있다. 민간임대시장의 가격상승을 흡수하는 완충장치 역할을 담당했던 공공임대주택조차 건설업자의 새로운 수익모델로 탈바꿈하여 창조경제로 포장되어 있다. 매매가격 상승을 통하여 전세가격을 안정화할 수 있다는 정부의 대책은 주택을 투자의 대상으로 보는 패러다임의 결과물일 뿐이다.

치솟는 전·월세 가격으로 서민들의 주거비 부담이 가중되고 있지만 그 이면에는 이러한 상황을 이용하는 탐욕이 존재하고 있다. 우선 전세자금대출과 주택담보대출을 통하여 안정적인 수익을 실현하고 있는 금융자본이 있다. 전세자금대출은 금융기관의 입장에서는 안전한 상품이다. 전세자금대출은 명목상 세입자에게 대출되지만 자금상환은 금융기관에게 우선 변제하도록 설계되어 있다. 주택이 경매로 넘어가도 금융기관은 안정적으로 대출금을 회수할 수 있으며, 자금을 회수하지 못할 경우를 대비하여 전세자금 보증상품을 개발하여 임차인에게 보증금을 납부하도록 하고 있다. 하지만 위험이 낮은 대출상품으로 설계되었음에도 불구하고 대출금리는 주택담보대출보다 높게 책정되어 있다. 주택담보대출도 금융기관에게는 안정적인 대출상품이다. 주택가격의 60% 수준에서 대출이 이루어지고 있어 주택이 경매로 처분되어도 대출금 회수에 큰 문제가 발생하는 경우도 많지 않다. 2015년 12월 현재 주택담보대출의 연체율은 0.31%에 불과하다.

주택공급업자들 역시 초과이익을 얻고 있다. 집 없는 서민들은 울며 겨자 먹기로

5) 전·월세 가구의 주거비 비중이 2010년 30.4%에서 지속적으로 상승해 지난해에는 34.5%를 기록했다. '전·월세 보증금 보정 슈바베계수 추이 분석 보고서', 2015. 4.26 현대경제연구원



분양시장에 참여하면서 그동안 미루어두었던 분양물량을 쏟아냈다. 2015년 4월 허울뿐인 분양가상한제가 사라지면서 분양가격까지 함께 올려 더 많은 수익을 실현하였다. 정부가 창조경제로 제안한 기업형 임대주택도 이들에게는 새로운 수익모델이 되고 있다. 연간 5%의 투자수익을 보장하고 있는 기업형 임대주택은 매력적인 사업 모델이다.

위험한 균형과 확대되는 불안감

미분양주택이 확대되면서 2016년 주택시장에는 가격하락의 공포가 엄습하고 있다. 주택시장에서 공급과잉은 필연적으로 경기침체 및 가격하락으로 연결되었다. 이러한 공포심은 미국 연방준비위원회가 기준금리 인상을 단행한 2015년 12월 이후 현실로 다가오고 있다. 정부도 가계부채 관리를 위하여 주택담보대출의 범위를 제한하는 정책을 발표하였다. 2015년 상반기 광풍이 불었던 분양시장도 싸늘히 식어가고 있다. 주택거래량은 2015년 11월을 기점으로 감소세로 전환되었다. 공급과잉에 대한 우려가 현실로 다가오면서 2016년 주택시장이 본격적인 하락국면이 이어질 것이라는 분석도 힘을 얻어 가고 있다.

하지만 이러한 불안감에도 불구하고 2016년 주택시장이 급속한 변화를 맞이할 가능성은 높지 않은 것으로 전망된다. 국내 주택시장은 2010년 이후 인구의 노령화, 베이비 붐 세대, 높은 가계부채 부담으로 장기적으로 조정국면에 진입한 상태이다. 하지만 이러한 요인은 장기적인 요인이며, 주택시장은 단기적으로 가구 수 증가, 초저금리 등의 요인에 의하여 더 크게 영향을 받고 있다.

2010년 인구센서스를 기반으로 추정되는 장래인구 추계에서 국내 가구 수는 2020년 중반까진 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 또한 높은 가계부채에도 불구하고 초저금리는 가계의 이자부담을 경감시켜 주고 있다. 현재 주택시장은 장기적인 가격하락 압력에도 불구하고 수요증가와 저금리 기조가 이어지면서 불안정한 균형을 유지하고 있다. 다만 이러한 불안정한 균형은 저금리에 기초하고 있기 때문에 금리인상과 가계소득 감소가 발생할 경우 작은 충격에도 불구하고 큰 파열음이 만들어질 가능성이 높은 상태이다.

앞서 말했듯이 2016년 주택시장은 2013년 이후 형성된 불안정한 균형상태가 이어질 것으로 예상된다. 매매가격은 거래량의 감소에 따라 소폭의 조정국면이 만들어질 가능성이 존재하나, 전·월세시장의 가격상승이 지속될 가능성이 높다. 주택시장의 불안정한 균형이 이어지면서 무주택서민들의 주거비 부담은 더욱 가중될 것이다. 울며 겨자 먹기로 집을 장만한 가계들은 주택담보대출의 원리금을 상환하기 위하여 인



생을 저당 잡히고 주택가격이 떨어지면 어떻게 하나 불안한 마음으로 가슴을 졸이고 있다. 기초 자산이 없어 월세로 거주하여야 하는 청년들 역시 자신의 소득 40% 이상을 주거비로 부담하며 미래를 설계할 수 없는 무기력한 삶을 강요받고 있다.

저소득층의 주거비 부담을 줄여야 한다

자기 집을 가지지 못한 가난한 사람들에게 현재 주택상황은 최악이다. 주택시장 변화에 따라 지난 40년간 유지되어오던 전세제도는 그 기능을 다하고 서서히 사라져 가고 있다. 전세제도는 높은 금리와 주택가격 상승을 전제로 성립할 수 있는 제도였기 때문에 현재와 같이 저금리에 주택가격이 조정되는 시장에서는 존립의 근거가 사라지게 된다. 거주할 주택을 마련하기 위해서는 집을 사거나 월세를 부담하는 선택을 해야 한다. 하지만 국내 급여체계는 주거비를 보전하고 있지 않으므로 현재 소득으로 월세를 부담하기 위해서는 자기소득의 35% 이상이 주거비로 지출될 수 밖에 없다. 2013년 저금리 기조가 정착되면서 소형주택을 중심으로 매수수요가 늘어난 것은 월세보다는 자가주택 매수가 주거비를 낮추는 방법이 되기 때문이었다.

정부는 주택가격 상승을 통하여 전세시장과 매매시장을 동시에 안정화하겠다는 정책을 동원하였지만 이는 주택을 투자의 대상으로 보는 과거의 패러다임에서 벗어나지 못하였다. 또한 저소득층의 주거안정을 위한 공공임대주택의 공급을 줄여 민간 임대시장의 충격을 흡수할 수 있는 완충공간은 더욱 축소되고 있다. 정부가 대안으로 내놓은 행복주택은 지역주민들의 반발로 추진동력이 급속히 약화되고 있으며, 기업형 임대주택은 금융자본의 새로운 투자 상품으로 둔갑되어 공공임대주택의 제 기능을 하지 못한 채 임대료 상승을 불러오고 있다. 정부가 저소득층의 주거안정을 위한 대책에 사실상 손을 놓게 되면서 주거마련은 온전히 개인의 책임으로 전가되고 있다. 집을 가질 능력이 없는 사람들에게 많은 대출을 통하여 집을 사라고 강요하고 있으며, 그 정도의 능력이 없는 청년들에게는 타워팰리스보다 비싼 임대료를 지불하는 고시원 생활을 강요하고 있다.

전세제도의 사멸로 촉발된 주택시장의 위기국면에 대처하기 위해서는 무엇보다 저렴한 임대료로 거주 가능한 공공임대주택의 확대 공급이 필요하다. 참여정부 시기 계획되었던 국민임대주택 100만호 공급계획은 MB와 현 정부를 거치면서 흔적도 찾아보기 어렵게 되었다. 국민임대주택은 MB시기 보금자리주택으로 이름을 바꾸어 분양주택으로 둔갑되었고, 현 정부는 공급과잉과 LH의 부실을 핑계로 임대주택공급을 사실상 중단하였다. 전세제도 소멸로 주거비가 급등하고 있는 상황에서 공공임대주택 공급중단은 시장의 충격을 사실상 저소득층에게 전가하는 것으로 귀결되고 있다. 더욱 심각한 문제는 정부가 택지개발촉진법을 폐지하고 정비사업의 임대주택건립



의무를 조정함에 따라 향후 공공임대주택이 공급될 토지가 고갈될 것이라는 점이다. 공공임대주택을 공급하기 위해서는 저렴하게 공급될 택지가 필요한데 이를 공급하지 않으면 공공임대주택의 공급은 점점 그 규모가 축소될 수밖에 없다. 도심지 유희 부지를 통하여 공공임대주택을 공급하겠다는 것은 현재 시장상황을 감안하면 실효성이 없는 대책이다. 중산층의 주거안정을 위하여 공급하겠다는 뉴스테이(기업형 임대주택)는 공공임대주택용지를 민간 사업자에게 저가로 불하하여 저렴할 수 없는 임대료를 기초로 하는 새로운 수익모델을 위한 사업구상에 지나지 않는다.

그림 2. 공공임대주택 건설현황




자료 : 국토교통부

정부가 저렴한 임대주택의 공급을 중단하면서 전세제도의 사멸로 촉발된 주택임대시장의 충격을 흡수할 수 있는 완충지대는 점점 줄어들고 있다. 정부는 민간임대시장을 직접적으로 통제할 수 있는 전·월세 상한제의 도입은 검토조차 하고 있지 않다. 시장에서 임대료를 통제하지 않는 구조 속에 주택수요 증가는 임대료 상승이라는 결과를 낳고 있다. 시장기능에 맡겨진 임대료는 분양물량이 입주물량으로 전환되는 2017년까지 이어질 가능성이 높다.

정부가 저소득층을 위한 저렴주택의 공급을 포기하고 임대주택 공급을 건설업체의 새로운 사업모델로 선물하고 있는 상황에서 무주택 서민들의 선택은 스스로 주거비 부담이 적은 거주 방법을 선택하는 것 이외에 다른 대안이 없다. 전세자금대출을 받아 높아진 전세가격을 감당하는 것이 현재 금리 수준에서는 가장 저렴한 주거마련 방법이다. 주택담보대출을 받아 주택을 매입하는 것은 원리금 상환에 인생을 저당 잡혀야 하고 주택가격하락의 손실에 그대로 노출될 가능성이 높다. 월세는 현실적으



로 가장 주거비가 많이 소요되는 주거선택이다.

정부가 저렴주택에 대한 공급을 포기하면 수요자 스스로 저렴주택을 만드는 것이 대안이 될 수밖에 없다. 방법은 주택의 규모를 줄이거나 집을 필요로 하는 사람들이 모여서 스스로 집을 짓는 것이다. 또한 여럿이 주택을 함께 사용하는 공유주택도 검토할 수 있다. 하지만 수요자 스스로 저렴주택을 만드는 것이 현실적으로 쉽지 않다. 최근 주택협동조합을 통한 주택공급과 지자체가 지원하는 사회주택에 대한 공급이 이루어지고 있으나 그 공급은 제한되어 있다. 다만 이런 한계에도 불구하고 수요자 스스로 자신이 거주할 수 있는 주택을 협동하여 마련하는 것은 붕괴 위험이 높아지고 있는 주택시장에 참여하는 것보다 훨씬 유익한 선택이라 할 수 있다. 



야당은 왜 존재하는가? :

2016년 정치전망과 야권의 과제

손우정_성공회대 연구교수 / 새사연 회원 | roots96@hanmail.net

들어가며

안철수의 탈당으로 시작된 정치권의 변화가 아직 자리를 잡지 못하고 있다. 표면적으로는 야권의 분열이지만, 세세히 들여다보면 그리 단순한 것만은 아니다. '예고된 패배'로 귀결될 것만 같던 총선도 여전히 부정적 결과의 가능성이 높긴 하지만 확인할 수 없는 단계로 들어섰다. 총선이 있는 2016년, 우리의 정치는 어디로 향해갈 것인가? 이 글에서는 한국 정치의 주요 정치집단의 흐름을 짚어보고 정치상황의 변화 가능성을 살펴본다.

정치세력의 현황과 전망

1) 정부와 여당: 근본주의 정치의 지속성

이제 3년의 임기를 채워가는 박근혜 정부와 새누리당이 추구하는 정치를 어떻게 이해해야 할까? 이들의 정치는 한마디로 '근본주의적 동질성의 정치'를 추구한다고 볼 수 있다. 좌파와 우파를 막론하고, 모든 근본주의 세력은 하나의 가치를 중심으로 이질적인 것을 배제하는 동질성의 정치를 추구한다. 물론 여기에는 다양한 이해관계가 결합되어 있지만, 이 역시 동질성을 추구하기 위한 것으로 합리화, 정당화된다.

그러나 공동체의 규범이 모호해지고 다원적 적대와 갈등이 산발적으로 분출되는 현대사회에서 동질성을 실현하는 것은 쉽지 않다. 그것을 가능케 하는 것은 다름 아닌 '적에 대한 동일시'다. 이질적인 존재들은 구성된 '공통의 적'을 대상으로 적대가 '동일시'되면서 내부의 차이는 무화(無化)된 것처럼 만들어 진다. 따라서 이와 같은 적대를 통한 동일시, 동일시를 통해 구성된 정치의 성격을 유지하기 위해서는 끊임 없이 적의 존재를 필요로 한다.



박근혜 정부의 적은 두말할 것 없이 ‘북한’이다. 이 ‘외부의 적’은 국내정치적 필요성에 의해 내부로 호출된다. 이른바 ‘내부의 적’이 만들어지는 것이다. 박근혜 정부에서 이 내부의 적이 누구인지를 맞추는 것은 전혀 어렵지 않다. 배제하고 섬멸해야 할 내부의 적으로 호명된 이른바 ‘중복세력’은 명확한 경계를 갖는 것이 아니라 필요에 따라 확장되고 축소되는 ‘구성된 적’이다. 중복세력에 대한 적대를 매개로 이질적인 것들을 묶어낸 박근혜 정부의 동일성의 정치, 동일시 전략을 제외하고서는 지난 3년간의 정치행태를 이해할 수 없다.

이 전략은 이명박 정부의 통치전략과 차별화된 요소이다. 이명박 정부는 집권 초기 거대한 촛불항쟁에 부딪히면서 급하게 적대전략을 구성했으나 그 표적은 모호했다. 이명박 정부는 예상치 못한 촛불항쟁 앞에 ‘준비되지 않은 적대 전략’으로 급선회했던 것이다. 형식적으로는 ‘노무현 대통령’을 겨냥했지만, 화살은 이명박 정권, 혹은 친이(親李)세력의 반대파 모두에게 향했다.

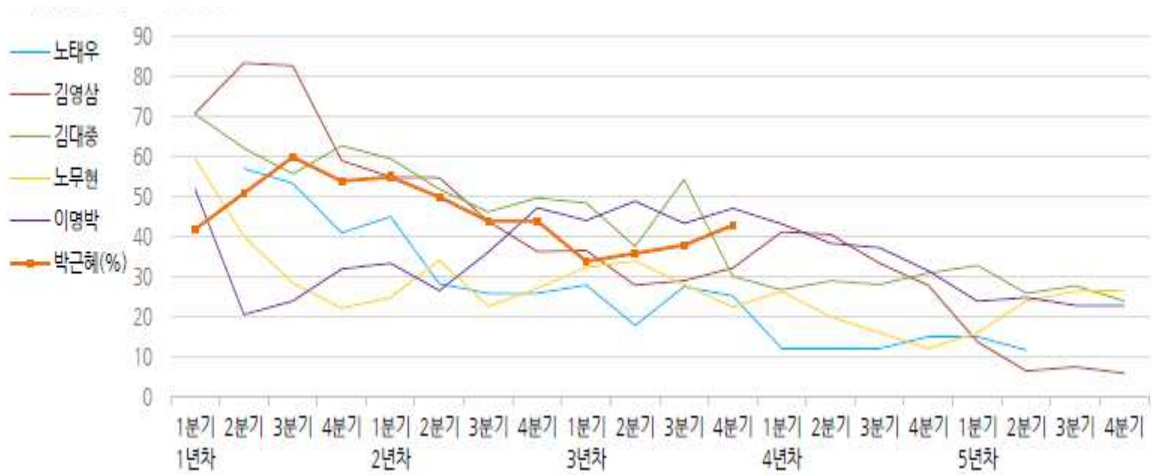
반면, 박근혜 정부는 집권 직후부터 논란이 된 국가기관의 선거개입 문제를 소수세력을 대상으로 한 ‘내부의 적’을 구성함으로써 야권의 분열과 내적 갈등을 촉진하는 동시에 자기 진영을 견고히 단결시켜 나가는 동일시 전략을 구사했다. 2014년 통합진보당의 해산 이후에는 적대 대상의 범위를 점차 넓히면서 집권 초기의 불안정한 정치상황을 비교적 성공적으로 돌파했다. 박근혜 정부의 적대는 통합진보당 등 진보진영의 일부세력에서 전교조와 민주노총 등 급진세력으로 확대되었으며, 2015년에 접어들면서 역사교과서 국정화 문제에서 보듯이 두 개의 진영으로 구성된 적대 전략을 더욱 공고화했다. 재벌 친화적 경제정책, 노동개악, 각종 공안 사건 등은 ‘적의 섬멸’이라는 목표 하에 합리화, 정당화되고 있고, 이런 정치 경향은 지속될 것으로 보인다.

눈치 빠른 사람이라면 이런 정치논리가 파시즘의 논리와 놀랍도록 유사하다는 것을 발견했을 것이다. 다원성과 이질성을 허용하지 않는 근본주의적 동일성의 정치, 그리고 이를 위해 내·외부의 적을 만들어 내는 방식은 파시즘과 유사하다. 파시즘이 허구적 애국주의와 아래로부터의 강제적·자발적 동의를 기반으로 성장했다는 것은 오늘날 한국정치의 흐름을 평가하는 데 시사해주는 바가 크다.

물론 ‘적’과 이들을 배제하고 섬멸해야 할 주체로서의 자신을 대립시키는 전략은 양날의 칼이다. 이 전략은 자기 진영의 단결과 공고화를 추구할 수 있지만, 상대 진영도 마찬가지로 효과를 얻게 된다. 그러나 상대 진영의 일부세력에 대한 적대의 강도를 높여 내적 갈등과 이질성을 유발하는 전략이 효과를 발휘하면서 박근혜 정부의 통치 기반이 매우 안정화되어 있는 것처럼 보이는 착시효과를 불러일으키고 있다.



그림 1. 역대 대통령 직무 수행 긍정률



자료 : 한국갤럽 여론조사 결과

한국갤럽에서 발표한 1988년 이후 역대 대통령 직무수행 지지율 조사 결과 추이를 살펴보면, 견고한 듯 보이는 지지율도 역대 정권과 비교해볼 때 크게 차별화된 것은 아니다. 그렇다면 왜 박근혜 대통령의 지지기반은 그토록 견고한 것처럼 보일까? 다양한 이유들을 거론할 수 있겠지만, 가장 결정적인 것은 존재감 없는 야권의 모호한 역할이다.

2) 야권분열과 새로운 정치지형의 창출 가능성

박근혜 정부가 집권 초기부터 정권 창출의 정당성 시비에 휘말렸음에도 이를 근본주의적 정치전략으로 돌파할 수 있었던 데에는 야권의 대응전략이 미친 영향이 크다. 민주당은 2012년 대선 패배의 원인을 “49 : 51”로 고착된 대립구도로 해석하고, 2008년 촛불시위 당시의 좌클릭 전략에서 48%의 한계를 넘어설 중도화 전략으로 선회했다. 즉, 어차피 자신을 지지하는 것 외에는 별다른 대안이 없는 진보블록보다 중도층, 혹은 보수층의 지지획득에 집중함으로써 진보화 전략의 제한성을 넘어설 수 있는 확장력을 갖추겠다는 것이다.

이 전략은 1997년 DJ의 ‘DJ연대’로 불리는 보수연합 전략으로 사용되어 적중했으며 2002년 노무현의 선거 전략 또한 선거 막판 정몽준의 입장변화에도 불구하고 이 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 반면, 2012년 대선전략은 통합진보당 사태의 부정적 영향으로 그 효과가 반감되긴 했지만, 1997년, 2002년 대선전략과는 다른 진보적 연대 전략, 즉 1992년 DJ의 대선 전략과 유사하다. 1992년 대선에서 전국연합은 반(反)민자당 연합, 즉 민주대연합 노선을 추진하고 있었고, 그 결과가 김대중 후보

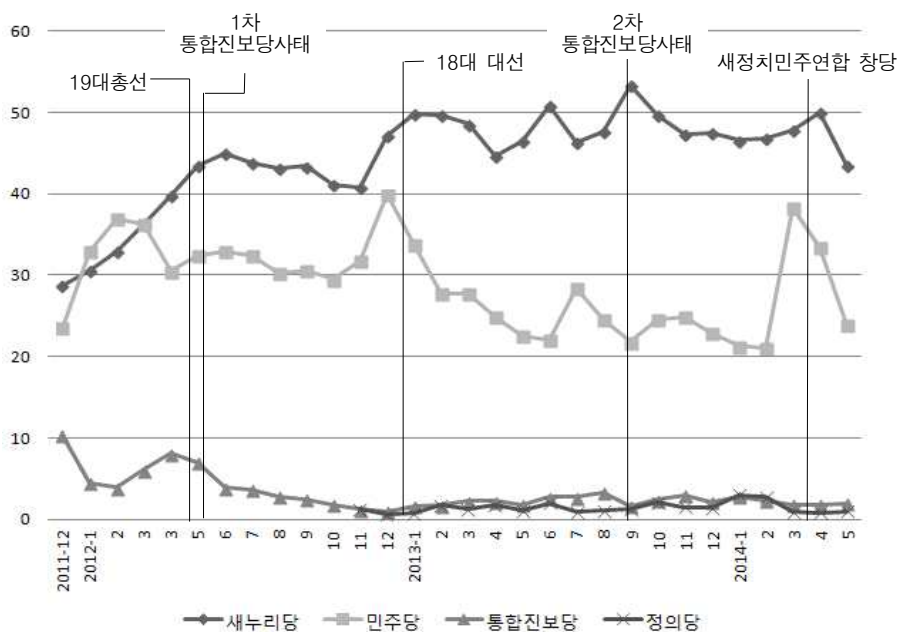


와의 정책연합이었다.

2012년 대선 패배 후 민주당의 전략가들은 92년 대선전략은 필패, 97년 대선 전략은 승리 전략으로 굳게 믿었다. 이후 국가기관의 대선개입 문제나 종북 논란, 세월호 참사, 정당 해산 등 정권의 근본주의 전략 앞에 시종 무력한 모습을 보인 것도 이런 전략적 선택과 무관하지 않다. 그들은 여당의 치부를 공격하기보다 보수층, 혹은 중도층에게 자신이 ‘위험하지 않은 세력’으로 보이길 원했다.

그러나 2012년 18대 대선에서 민주당이 얻은 득표가 “48%밖에”였는지, “48%이 나”였는지는 다시 살펴볼 필요가 있다. 2008년 총선 직후 촛불시위가 확산되어 이명박 대통령의 지지율이 급락한 상황에서도 민주당의 지지율은 10%를 넘기 어려운 수준이었다. 지지율이 본격 상승된 것은 2009년 5월 노무현 대통령의 서거 직후다. 그러나 이후에도 민주당의 지지율은 20%를 넘지 못하는 수준이었으며, 지지율이 최고 정점에 올랐던 2012년 대선 직전에도 겨우 39.9%에 머물렀을 뿐이다(리얼미터 정례조사). 대선 당시 새누리당의 지지율은 47.2%였다.

그림 2. 정당 지지율 추이(2011.12~2014.05)



자료 : 리얼미터 정례조사(유무선/RDD/ARS). 매월 첫째 주

** 2011년 12월은 둘째 주. 2012년 3월은 첫째 주와 넷째 주 조사

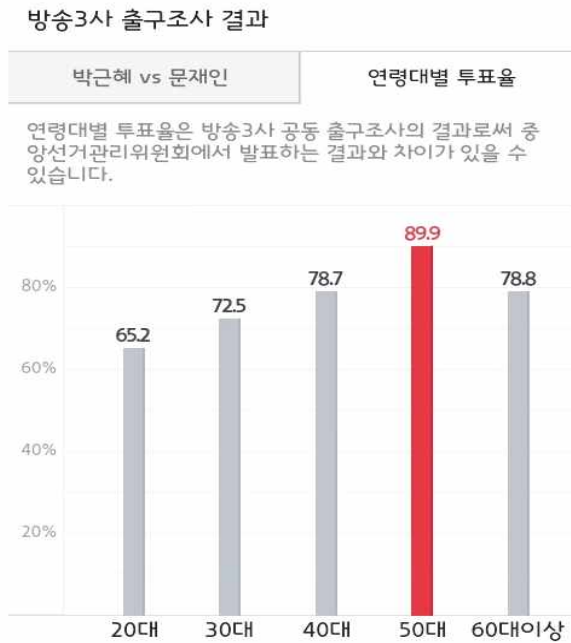
이런 결과에 입각해 보면, 당시 문재인 후보가 얻었던 48%의 득표율 성격에 대한 해석도 달라질 수 있다. 즉, “진보적 연대 전략으로 48%의 한계를 넘어서지 못했다”라기보다 “진보적 연대 전략으로 그나마 48%라도 얻었다”로 해석하는 것이 더



정확해 보인다.

48%의 한계를 넘어설 보수화 전략으로의 선회에는 18대 대선 직후 발표된 출구조사 결과도 적지 않은 영향을 미쳤다. 대선 직후 진행된 각종 선거평가에서는 방송 3사(KBS, SBS, MBC) 출구 결과 조사가 중요한 근거로 제시되었는데, 50대 투표율이 급상승해 89.9%에 이르는 것으로 나타났다.

그림 3. 2012년 18대 대선 방송3사 출구조사 결과



자료 : KBS, SBS, MBC 출구조사 결과

이런 결과를 토대로, 대선 후보 TV토론에서의 ‘다카키 마사오’ 발언이나 진보적 공세전략이 보수층을 결집시켰다는 식의 해석이 넘쳐 났다. 이런 진단을 바탕으로 대선 승리를 위해서는 48%의 한계를 넘어설 중도세력을 포용했다는 논리가 등장해 중도화·보수화 전략으로 회귀하는 데 큰 영향을 미친 것이다.

그러나 충격적인 사실은 이 출구조사 결과 자체가 잘못된 것이었다는 점이다. 추후 중앙선거관리위원회에서 발표된 통계자료에서 50대 투표율은 82%로, 출구조사 결과와 매우 큰 차이를 보였다. 50대 투표율은 다른 세대에 비해 투표율이 높긴 하지만, 투표율 상승률은 오히려 가장 낮았다. 반면 20대 투표율은 과거에 비해 가장 눈부신 상승을 보였다.



그림 4. 연령별 투표율



자료 : 중앙선거관리위원회

이런 결과는 정반대의 해석을 가능케 한다. 즉, 진보적 공세전략이 50대(보수층)를 결집시킨 것이 아니라, 사실은 20대(진보층)를 결집시켰던 것이다. 그러나 대선 이후 민주당은 안철수의 새정치연합과의 통합을 통해 새정치민주연합을 창당한 이후에도 중도화·보수화 전략에서 벗어나지 못했다. 한번 구축된 전략적 프레임은 뒤의 프레임을 철저히 종속시켰다.

그렇다면, 이런 보수화·중도화 전략은 정말 ‘필승 전략’일까? 1997년 선거에서 DJ의 보수화 전략이 성공할 수 있었던 것은 최소한 3가지 조건이 충족되었기 때문이었다. 첫째는 여권의 분열이며, 둘째는 제도정치 영역에서 자신 외에는 대안세력이 부재했다는 점, 마지막으로 급진세력의 측면효과(radical flank effects)가 존재했다는 점이다. 급진세력의 측면효과는 비교적 급진적인 세력이 여권에 대한 공세를 강화하지만, 그 공세에서 나타나는 정치적 효과는 제도정치 영역에 존재하는 중도세력이 전유하게 되는 현상을 말한다. 1997년 대선국면을 복기해 보면 여권은 이인제의 출마로 표가 분산되었으며, 당시 시민사회의 급진적 역량은 국민승리21의 존재에도 불구하고 DJ를 지지하는 것 외에는 현실적 대안을 찾기 어려웠다. 또한, 1996년 한총련 연세대 사건으로 학생운동이 직격탄을 맞은 후에도 1996년-1997년 노동계 총파업과 한보비리 사건 등으로 민중운동의 사회적 역량이 남아 있어 ‘측면효과’를 제공해 줄 수 있었다.

그러나 지금 국면은 어떤가? 2012년 대선 이후 여권은 (아직) 분열되지 않았으며, 일련의 통합진보당 사태와 공안정국으로 인해 진보정당만이 아니라 시민사회의 급진적 역량 자체가 심각하게 소진되었다. 이런 점에서 민주당은 안철수 세력과 손을 잡는 새정치민주연합의 창당으로 거대 야당을 유지하기는 했지만, 시종 모호한 온건화 전략으로 인해 정치적 기반 확대는커녕 존재감조차 상실되는 상황에 이르렀다.

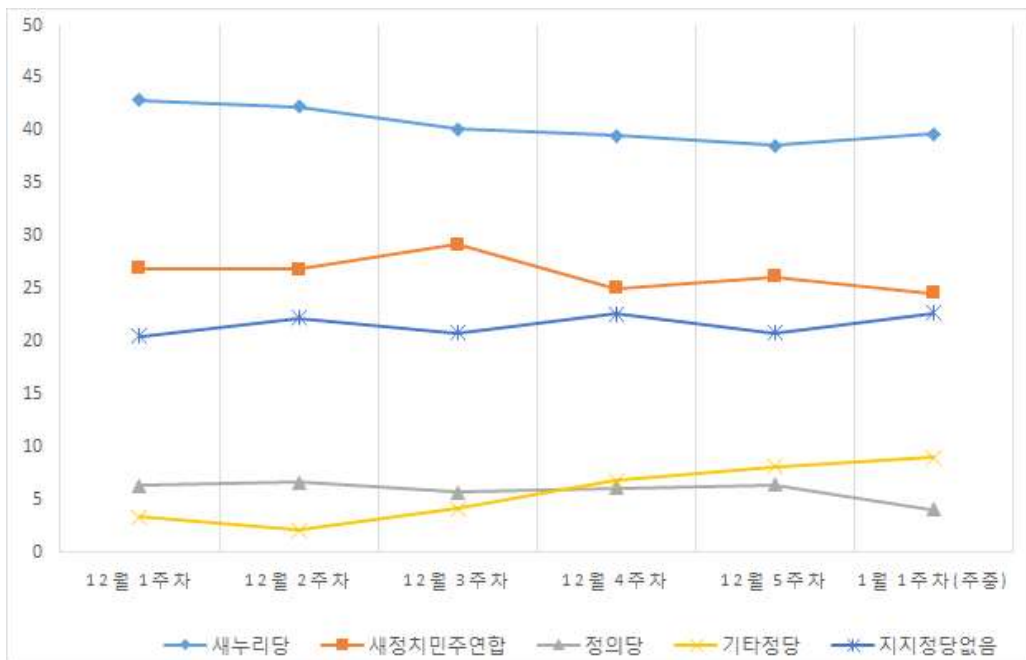
2015년 12월 13일, 안철수의 탈당 선언은 이런 전략의 변화가능성을 감지하게



해준다. 안철수를 필두로 한 새정치민주연합의 연쇄 탈당은 당내 계파적 실리 갈등의 결과 이상의 의미를 갖기 어렵다. 공식적으로는 다양한 가치 차이를 내세우고 있지만, 당 내에서 가치 논쟁이 의미 있게 전개된 바가 없다.

그러나 주목해야할 것은 분당의 이유나 여전히 모호한 새정치의 내용이 아니라 야권 분열이 가져올 정치적 결과다. 흥미롭게도 안철수 신당의 잠재적 확장력은 의외로 크다. 이것은 안철수 신당이 단지 야권의 분열로만 종결되는 것이 아니라 정치 전반에 적지 않은 파급력을 미칠 가능성이 있다는 것을 말해 준다.

그림 5. 정당지지율 추이(2015.12.~2016.01.)



자료 : 리얼미터 정례조사, 총선 지지정당 조사 결과 조합

리얼미터의 주간 정례조사(1월 1주차는 주중조사) 결과에 따르면, 안철수 의원의 탈당선언이 진행된 이후, 지지층 결집으로 새정치민주연합(현 더불어민주당)의 지지율이 상승한 반면, 새누리당의 지지율은 오히려 소폭 하락했다. 흥미로운 점은 안철수 신당(현 국민의당)을 포함한 총선 지지 정당 조사 결과다.

안철수 신당을 지지정당에 포함시키면, 대략 17% 안팎의 지지를 얻는 것으로 조사되고 있다. 주의해서 봐야 할 것은 이 지지율이 어디에서 이동한 것이냐는 점이다. 두 가지가 중요하다. 첫째는 새정치민주연합의 분당에도 불구하고 대부분의 지지율은 무당층에서 끌어오고 있다는 점이며, 둘째는 새누리당과 더민주당 모두에서 소폭 끌어오고 있다는 점이다.

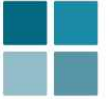
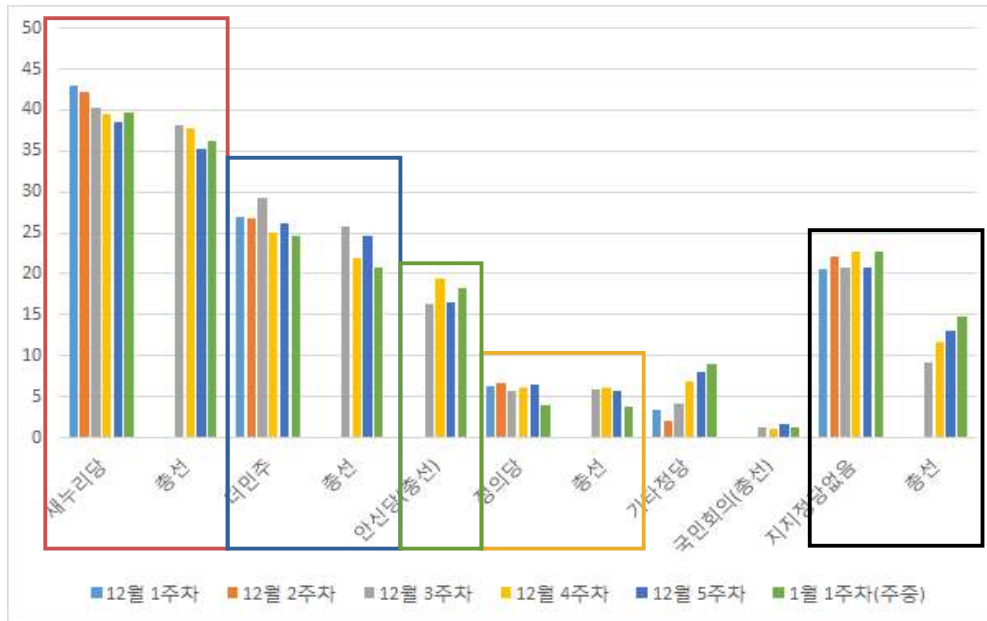


그림 6. 정당지지율 추이

(총선 지지정당 조사 결과 조합)



자료 : 리얼미터 정례조사, 총선 지지정당 조사 결과 조합

물론 새누리당의 지지율 감소는 안철수 의원의 신당 추진이라는 변수 외에도 한일 위안부 협상 등 다양한 요인이 반영되어 있다. 그럼에도 새누리당에서 이탈한 지지율이 안철수 신당으로 옮겨갈 수 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 즉, 안철수 신당의 새정치는 정치 내용 상의 새로움이라기보다 새로운 정치 영역의 창출이라는 의미가 더욱 크다. 무당층의 상당부분이 안철수 신당 쪽으로 쏠렸다는 점, 친이계 일부 인사들이 국민의당에 합류하고 있는 점은 컨벤션 효과를 감안하더라도 정치지형의 변화를 예측하게 만드는 대목이다.

따라서 국민의당이 단지 자기세력의 정치세력화라는 단기적 목표를 넘어 현 한국 정치 상황에서 의미있는 역할을 수행할 수 있는지의 여부는 더민주당 탈당 의원을 수혈하는 데 있는 것이 아니라 새누리당 내의 합리적 보수를 얼마나 끌어올 수 있느냐에 있다. 자잘한 내부 갈등에도 견고한 듯 보이는 새누리당 역시 어떤 계기를 통해 금세 균열이 만들어 질 가능성이 존재한다. 다만, 안철수 신당 세력이 총선 직전의 정치세력화와 기반 확대를 위해 더민주당 탈당 의원에만 의존하는 한, 총선 국면에서는 야권 분열의 책임에서 자유로울 수 없다. 총선을 치루기 위한 세력화냐, 정치지형의 재구성이나의 갈림길에 선 안철수 신당의 입장로서는 새누리당 소속의 의원을 끌어올 수 있느냐가 절체절명의 과제다. 만일 안철수 신당이 이 과제를 실현하면서 새로운 정치지형을 창출하기보다 더민주당과의 경쟁구도에만 집착한다면 일정한 정치적 실리는 얻을 수 있을지언정 어떤 의미에서건 새정치의 실험은 실패로 귀결될 가능성이 크다.



반면, 더민주당의 입장에서는 기존의 중도화·보수화 전략에서 어떤 방향으로든 이동해야 한다. 국민의당이 ‘합리적 보수’의 포지션을 주창하고 있는 상황에서 자신의 존재가치를 드러낼 방법은 보다 선명한 야당노선에 기댈 수밖에 없다. 물론 이 경우, 국민의당은 2017년 대선에서 1997년 대선전략, 즉 온건화 전략에 기초한 대선전략을 수립할 것이며 더민주당은 급진세력의 측면효과를 전유하기보다 제공하는 역할에 머무를 가능성이 높아진다. 딜레마에 빠지는 것이다.

2017년 19대 대선이 과연 1997년 15대 대선의 반복이 될지, 아니면 뼈아픈 분열로 패배했던 1987년 13대 대선의 반복이 될지, 우리는 과거의 오류에서 어떤 교훈을 얻을 수 있을지, 흥미로운 대목이 아닐 수 없다.

3) 진보진영: 고립과 소멸, 혹은 재편?

일각에서는 진보의 더민주당, 중도의 국민의당, 보수의 새누리당 등 정치지형의 3분할적 구도를 진단하기도 하지만, 이 구도는 엄밀히 말해 진보-중도-보수의 영역 정립은 아니다. 한국 정치사의 특성 상, ‘진보’라는 개념이 주는 모호함은 유별나다. 진보와 보수의 개념은 역사발전의 진화론적 관점이 개입되어 있는 것이지만, 일반적으로 경제정책을 둘러싼 패러다임적 구분을 바탕으로 한 정치적 범주다. 그러나 한국에서 진보와 보수는 주로 보편적 가치인 ‘민주화’나 ‘대북정책’ 등을 둘러싼 패러다임 대립으로 구분되어 왔으며, 제도정치적 장 역시 극히 협소한 가치만을 대의해 왔다. 좀 더 보편적인 기준을 바탕으로 진보와 보수를 구분한다면, 한국의 제도정치는 오랜 시간 ‘보수독점’의 체제였다고 볼 수 있으며 더민주당과 국민의당, 새누리당의 3분할 구도 역시 광의의 보수진영 내부의 균열과 재정립으로 볼 수 있다.

현재 지배적인 정치적 분할구조가 이렇게 짜이고 있다는 것은 한국 정치의제가 상당부분 퇴행되어 있는 상황에서 등장하고 있다는 것을 말해 준다. 그렇다면 이런 보수독점의 제도정치 체제에 균열을 낼 진보정치의 현주소는 어떠한가? 2012년 통합진보당 사태와 뒤이은 정당 해산 이후, 기존 진보진영의 존재감과 사회적 영향력은 거의 소진된 상황이다. 제도정치 영역 내에 존재하는 정의당이 2015년 11월 22일 국민모임, 진보결집 더하기, 노동정치연대와 통합해 ‘통합정의당’으로 거듭났지만 진보정치를 둘러싼 토대가 많이 황폐해져 과거에 비해 지지율 확장성이 크지 않다. 여기에 안철수 신당과 더민주당의 새인물 영입전략, 비례대표 축소 등 악재가 겹쳐 틈새를 찾기 어려운 난제들도 가득 차 있다.

제도 영역 중심의 현실정치 노선을 선택한 정의당은 중요한 이슈마다 기성정치세력과 차별화된 이슈를 만들어 내거나 원외 정치동력과의 연계성을 강화하지 못해 진



보정치 전반의 대표성을 확보하지 못하고 있다. 2015년 11월 민주노총이 선거연합당 추진 입장을 밝힌 데 이어 12월에도 권영국 변호사의 ‘시민혁명당 추진위원회’, 김원웅 전의원의 ‘민주통일정치포럼’ 등 진보정치를 표방하는 새로운 정치제안이 계속됐다. 민주노총과 전농을 중심으로 한 선거연합정당 방안 채택이 민주노총에서 무산되기는 했지만, 새로운 정치세력화를 위한 시도는 꾸준히 시도될 것으로 보인다.

여기에 오랫동안 원외 정당으로 존재하며 풀뿌리 정치를 일구어온 녹색당과 반복적인 이탈에도 정당을 유지하고 있는 노동당도 있다. 녹색당은 기성정치는 물론, 기존의 진보정치와도 차별화된 풀뿌리 문화를 바탕으로 총선 준비를 서두르고 있지만, 보편적 의제보다는 특화된 의제에만 집중하는 운동적 정당, 혹은 정당적 운동이라는 대외적 이미지로 인해 확장성에 제한을 받고 있다. 여기에 소수 원외정당을 철저히 차별하는 각종 법적·제도적 제약과 언론의 철저한 외면도 극복해야 할 난제다. 가치적으로는 가장 미래 지향적 의제를 내재하고 있는 녹색당으로서는 이번 총선에서 유의미한 존재감을 드러내 제도정치 장으로의 진입장벽을 넘어서야 한다. 쉽지 않겠지만 일정한 성과를 드러내면 대안정치세력으로서의 성장 속도가 빨라질 것이다.

진보정치의 꾸준한 흐름은 이어지고 있지만 여전히 2012년 통합진보당 사태에서 비롯된 일련의 사건들이 가한 충격의 영향력을 극복하지 못하고 있다. 2012년 이후의 사건과 어느 정도와 관련이 있는지와 무관하게, 진보정치가 발 딛고 서야 할 토대의 황폐함은 계속 진행 중이다. 2015년 말, 연쇄적인 총궐기를 통해 여전히 운동역량이 남아 있음을 보여주긴 했지만, 한상균 위원장의 비자발적 자수(?)라는 치욕스런 상황에서 보인 진보블록의 역량은 초라했다. 2013년 12월 22일, 민주노총 사무실에 대한 경찰의 압수수색 영장 집행 당시 보였던 풍경과는 사뭇 다른 모습들이 오늘날 진보정치, 진보운동의 현실을 대변하고 있다. 결국 현재 진보진영이 처한 현실은 제도정치 영역의 대안세력이라는 이미지도, 그나마 ‘데모는 잘 하는 사람’이라는 이미지도 추락하고 있는 상황이다.

진보의 범주에 이미 보수화 노선으로 회귀한 거대 야당을 제외한다면, 현재 전통적 진보정치 블록에서 일어난 변화는 크게 실리주의에 기초한 ‘현실정치 경향’과 전통적인 ‘운동정치 경향’으로 이원화되어 있다고 볼 수 있다. 이런 경향은 단지 진보‘정당’을 둘러싼 이원적 흐름만이 아니라 진보운동 블록 전반의 지향 차이로 나타나고 있다. 아직은 미묘한 시각차이로 존재하지만, 대안을 둘러싼 보다 구체적인 논의가 심화될수록 또 다른 분화로 이어질 가능성도 크다. 특히 박근혜 정부의 근본주의적 정치전략이 지속될수록, 이미 현실정치 노선을 공식화한 정의당과 새로운 진보정당운동을 표방하는 정치세력 간에 진보블록 내부의 경쟁구도가 형성될 수 있다.

그러나 공히 주목해야 할 문제는, 여전히 진보정치운동을 둘러싼 논쟁이 ‘진보세력’



의 내부로만 제한되어 있다는 점이다. 정당해산을 정점으로 한 일련의 사건 과정에서 잃어버린 대중의 신뢰를 되찾고, 단지 '진보세력'의 생존이 아니라 한국사회에서 벌어지고 있는 현재의 문제를 해결하기 위한 대중적 메시지와 전략이 고민되어야 한다. 그러나 각종 새로운 시도 역시 여전히 내부 논쟁에 발목 잡혀 한국사회의 새로운 전망을 위한 의제를 주도하지 못하고 있다. 현실 정치적 영향력이 소진된 진보정치세력이 미래 의제에 대한 담론적 영향력마저 상실하고 있는 형국이다.

연대나 각자도생이냐의 문제보다 선행되어야 할 것은 '메시지'다. 그것이 현 정치상황에 대한 철저한 비판과 저항이든, 새로운 사회를 향한 전망이든 보다 명확한 메시지를 통해 담론적 주도성을 확보하는 것이 선결과제다. 이 과제가 해결되어야 여타 복잡한 문제들의 해법이 보일 것이다.

대선으로 가는 총선 길목에 선 한국 정치, 자신의 존재 이유 드러내야

18대 대선 이후 나타난 급격한 우경화와 민주주의에 대한 명백한 훼손과 반동은 무력한 야당의 관조 속에 성큼성큼 진행되어 왔다. 진보블록의 와해와 침체, 고립 속에 진행된 일련의 정치 과정은 한국사회에 존재하는 다양한 정치 지향과 요구를 그 어느 때보다 충실히 반영하지 못했다. 따라서 지금의 분화와 다양한 시도들은 '대의의 결핍'을 일정하게 반영하는 현상이다. 그동안 표출되지 못한 요구들이 다양한 방식으로 나타나고 있는 것은 무력감만 감돌던 이제까지 상황에 비해 나쁠 것은 없다. 그러나 대선으로 가는 길목에 있는 총선의 해에 새롭게 정립될 정치지형이 보다 노골화된 파시즘적 체제로 향해갈지, 새로운 견제와 균형을 찾아갈지는 아직 알 수 없다.

표면적인 현상만을 두고 판단하자면, 19대 총선에서 140석(민주당 127석, 통합진보당 13석)을 얻었던 야권이 20대 총선에서 더욱 약진할 가능성은 매우 낮다. 일각에서는 개헌저지선조차 확보할 가능성이 없다는 평가를 내놓기도 한다. 그러나 중요한 것은 여당이 몇 석을 얻을 것이며, 야당이 몇 석을 지켜낼 것인지가 아니다. 우선되어야 할 것은 총선에서의 선전을 위한 전략이 아니라, 지금 상황에 대한 냉정한 평가다. 근본주의적 적대 전략을 바탕으로 일방적 독주를 감행하고 있는 박근혜 정부를 전혀 제어하지 못했던 야권의 무력함이 계속 되는 한, 총선에서의 야권 승리가 절실해야 할 이유는 없다. 물론 '그럼에도 불구하고' 누구보다는 낫다는 소극적 지지는 가능하겠지만, 적극적인 국민 지지와 지원을 기대하기란 난망하다.

이번 총선 분위기는 마치 2008년 18대 총선 분위기와 유사하다. 비례대표제 확대 등 제도개선에 대한 요구도 뜨겁지 않고, 야권연대에 대한 요구도 크지 않다. 시민사



회의 총선 개입 시도도 제대로 일어나고 있지 못할뿐더러 대중적 호응도 없다. 이런 현상이, '거대 야당'의 포지션에도 불구하고 별다른 존재감을 발휘하지 못했던 이제까지 활동의 성적표라면 지나친 평가일까? 140여 의석을 차지하고서도 못한 일을, 100석 이상의 개헌 저지선을 만들어 준다고 해낼 수 있을까?

따라서 야권이 최우선 과제로 올려놓아야 할 것은 몇몇 스타성 있는 인물의 영입이나 공천혁신, 후보조정, 권모술수가 아니다. 무엇보다 자신의 존재 이유를 증명해야 한다. 이를 통해 '대의의 결핍'에 정치적 허무주의와 냉소주의로 흐르고 있는 대중지형의 흐름을 먼저 차단해야 한다. 지금의 분열과 난맥상은 그래서 차라리 계기에 가깝다. 야권이 이 계기를 살려 자신의 존재 의미를 보여줄 것인가? 아니면, 파시즘으로 흐르는 현 상황에서 거수기 역할만 하는 무력감을 반복할 것인가? 남아 있는 시민사회의 역량은 이 과정에서 어떤 역할을 수행할 것인가? 총선·대선의 '성적'이 아니라, 이 나라 민주주의의 미래가 이 질문 앞에 놓여 있다. 🏹



2016 전망보고서 - 농업

농업의 지속가능성, ‘쌀’과 ‘소득’에 있다

장경호_농업농민정책연구소 녀름 부소장 /
건국대학교 경영경제학부 겸임교수 / 새사연 이사 | jkh1223@chol.com

들어가며

지난 20년간 한국의 농업정책은 큰 틀에서 보자면 변화가 없었다. 대외적으로는 농산물 시장개방을 확대하는 정책이 일종의 상수처럼 작용하였고, 대내적으로는 시장개방의 확대에 편승하여 농업을 구조조정 하는 정책이 일관되게 추진되었다. 시장개방과 구조조정을 핵심으로 하는 농업정책의 골격은 김영삼 정부에서 박근혜 정부에 이르기까지 시기별로 세부 내용에서 약간의 변화는 있었지만 그 기조는 그대로 유지되어 왔다. 이러한 농정의 기조를 일반적으로 ‘신자유주의 개방농정’이라고 명명하고 있다.

농업과 농민에 미치는 영향력의 작동방식을 보면 구조조정 보다는 시장개방이 더 우선순위의 규정력을 갖고 있다. 즉, 우선적으로는 시장개방의 확대에 따라 농업과 농민에 미치는 환경의 변화가 발생하며, 구조조정은 이와 같은 대외적 환경변화에 수동적으로 적응하기 위한 대내적 농업정책인 것이다. 초국적 자본과 국내 재벌·대기업 그리고 정부(수출주도형 성장전략)의 이해관계가 일치하는 지점이 시장개방이며, 이것이 지금까지 농업을 포함한 경제정책의 일관된 상수로 작용했다. 그리고 농업의 구조조정은 정부에 의해 선택받은 소수의 정예 농가를 대상으로 경쟁력과 규모화 및 시설집약화를 지원하는데 초점을 맞추었다. 선택받지 못한 대다수의 중소규모 가족농은 퇴출의 대상이 되어 몰락의 길로 강제로 유도되었다. 다만 몰락의 속도를 조절하는 차원에서 직접지불제도, 제한적인 가격안정 정책, 각종 농가부담 경감 대책 등이 연착륙의 수단으로 도입되었다.

박근혜 정부는 2015년 쌀시장을 관세화로 전면 개방함으로써 쌀도 수입자유화가 이루어졌다. 그동안 유일하게 수입자유화의 대상에서 제외되었던 쌀마저 수입자유화



가 이루어지면서 한국의 농산물 시장은 100% 수입자유화가 이루어졌다. 여기에 2015년에는 중국, 호주, 캐나다 등 농산물수출 강국과의 자유무역협정(FTA)도 잇따라 발효되거나 비준됨으로써 시장개방의 폭과 속도가 훨씬 더 가속화되었다. 그리고 정부는 다자간 자유무역협정인 환태평양경제동반자협정(TPP) 신규 가입을 사실상 내부적으로 결정한 상태에 있고, 조만간 공식 선언할 것으로 예상된다.

이명박 정부 이후 박근혜정부에 이르기까지 정부는 농업 구조조정을 통한 집중 지원의 대상을 소수의 개별 전업농가로부터 점차 더욱 규모화된 극소수의 기업농으로 옮겨가면서, 수출농업과 ICT 융복합 스마트팜, 자본집약적인 시설농업으로 정책의 무게중심이 이동하고 있다. 그러다보니 식량자급률, 농가소득보전, 농산물가격안정 등과 같이 농업정책의 중심이 되어야 할 영역은 갈수록 그 중요성이 약화되고 있다.

시장개방과 구조조정을 핵심으로 하는 농업정책하에서 농업·농촌·농민은 지속 불가능하다는 사실은 역사적으로, 경험적으로, 이론적으로 이미 현실에서 증명되었다. 그렇다면 우리는 농업과 농민의 지속가능성을 어디에서 찾을 수 있을까? 이 글은 그 실마리를 찾기 위한 노력의 일환이다.

농업과 먹거리, 지속 불가능한 현실

농업과 농민의 지속가능성을 찾기 위한 첫 걸음은 역설적이지만 현재의 농업과 먹거리가 더 이상 지속 불가능하다는 점을 인식하는 것으로부터 시작할 수 있을 것이다.

지난 20여 년에 걸친 시장개방과 구조조정의 결과는 현재 우리가 목격하고 있는 현실에서 그대로 나타나듯이 농업과 농촌 그리고 농민의 급격한 몰락이다. 1990년대 초반 약 7백만 명이 넘던 농가인구가 최근 약 260만 명으로 줄어들었다. 주류 경제학자들이 얘기하듯이 경제성장에 따른 농가인구의 감소효과를 고려하더라도 20년 사이에 농가인구의 60%가 줄어드는 급격한 몰락은 다른 나라에서도 그 사례를 찾아보기 어려울 정도로 급속도로 진행되었다. 김대중·노무현 정부 당시 연착륙을 위한 보완대책이 다소 강화되면서 몰락의 속도가 조금 늦추어졌지만 이명박·박근혜 정부 이후 다시금 그 몰락의 속도가 가속화되고 있다.

농가인구의 양적인 몰락과 더불어 60대 이상 농민이 전체 농민의 약 절반 가까이 되는 농가의 노령화는 농업노동력의 질적인 붕괴마저도 초래하고 있다. 최근 농업노동력에서 이주 노동자 및 이주 여성농민이 차지하는 비중이 약 20% 정도까지 빠르게 늘어난 현상은 농업노동력의 양적·질적 붕괴가 초래한 결과이기도 하다.

이것은 경제성장에 따른 자연적인 결과가 아니라 시장개방 및 구조조정을 강압적



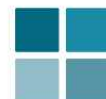
으로 추진한 농업정책이 초래한 인위적인 참사로 보아야 한다. 특히 수입 농산물에 대응하여 경쟁력을 키운다는 명목하에 소수 정예농가 육성에 자원과 예산 및 제도를 집중적으로 지원한 결과이기도 하다. 이 때문에 농업정책에서 소외된 대다수의 중소가족농은 빠르게 몰락할 수밖에 없었는데, 최근 도시 보다 훨씬 더 심각한 수준으로 악화되고 있는 농촌의 빈곤화 및 양극화는 그 결과로 나타난 현상이다. 농민층 가운데 절대빈곤층에 해당하는 빈곤농가의 비율이 약 24% 수준으로 도시에 비해 두 배 가까이 높다. 도시근로자가구의 상위 20% 소득이 하위 20% 소득에 비해 약 5배 정도 높은데 비해, 농가소득은 상위 20% 소득이 하위 20% 소득에 비해 약 11배 정도 더 높을 만큼 양극화의 진전도 훨씬 심각한 수준이다.

정부의 집중적인 지원을 받은 소수의 전업농과 기업농을 중심으로 형성된 상위 농민층 가운데 역대 농부로 대표되는 부자 농민들도 약간 증가하고 있지만 그것은 대다수 농가의 퇴출 및 빈곤화라는 희생위에 얻어진 성과에 불과하다. 게다가 정부의 지원으로 성장한 전업농 및 기업농이라 할지라도 수입 농산물에 대응하여 나름대로 경쟁력을 갖춘 농가는 극소수에 불과할 정도이다. 그나마 이와 같은 극소수의 농가들이 갖는 경쟁력이란 것도 한편으로는 이주 노동자에 의한 저임금과 일반화되지 않은 틈새시장에서의 한시적인 비교우위에 기반하고 있기 때문에 경쟁력의 토대 자체가 매우 취약한 상태이다.

시장개방 및 구조조정에 따른 농업과 농민의 급격한 몰락은 당연하게도 식량자급률의 급속한 하락으로 이어졌다. 1990년대 초반 약 45% 수준이었던 식량자급률이 최근 약 22~23% 수준으로 반 토막이 났다. 정부가 아무리 식량자급률을 높이겠다고 목소리를 높여도 시장개방 및 구조조정의 농업정책 기조를 바꾸지 않는 한 지금까지 우리가 보아왔듯이 식량자급률은 지속적으로 떨어질 수밖에 없는 구조이다.

식량자급률의 하락은 또한 우리 밥상에서 소위 ‘글로벌푸드’가 차지하는 비중이 빠르게 증가하는 결과로 이어졌으며, 글로벌푸드의 비중이 높아지는 것에 비례하여 밥상의 먹거리에 대한 불안과 위험도 높아졌다. 유전자조작농산물(GMO), 대규모 화학농업과 공장식 축산, 장기간·장거리 유통에 따른 수확후처리에 투입되는 다양한 종류의 화학적 처리기술, 패스트푸드 및 인스턴트 식품에 투입되는 각종의 합성화학 첨가물 등은 먹거리 위험을 초래하는 모든 요소들을 포괄하고 있는 글로벌푸드이기 때문이다. 글로벌푸드의 확대가 먹거리의 위험을 구조적으로 재생산하고 있는 상황에서 식품안전에 대한 규제 장치만으로 먹거리 안전을 보장하기에는 근본적인 한계가 존재한다.

또한 식품안전에 대한 규제가 강화될수록, 까다로운 안전 기준에 적합할수록 해당 먹거리의 가격은 높아질 수밖에 없다. 친환경농산물을 비롯한 안전한 먹거리의 가격이 상대적으로 높게 형성되는 현실은 이와 같은 구조를 반영하고 있다. 이 때문에



소득수준에 따라 먹는 것이 사람을 차별하는 먹거리 양극화 현상이 확대되고, 이는 건강의 불평등을 심화시키는 중요한 요인으로 작동하기도 한다. 가난한 나라일수록, 가난한 계층일수록 아토피, 비만, 당뇨, 고혈압 등과 같은 식원성(食源性) 질병이 높게 나타난다는 국내외 수많은 보고서들이 그것을 입증하고 있다.

이처럼 시장개방과 구조조정이 계속 확대되는 것과 반비례하여 농업과 농민 그리고 먹거리는 더욱 지속 불가능하게 될 것이다. 그렇다면 농업과 농민 그리고 먹거리의 지속가능하게 만드는 실마리는 시장개방의 속도를 멈추는 것에서, 그리고 농업 구조조정 대신 새로운 농정 패러다임을 마련하는 것에서 찾아야 할 것이다.

시장개방의 수레바퀴를 멈춰라

1) 시장개방의 수레바퀴

유럽이 공동농업정책(CAP)을 통해 식량의 자급을 이루면서 1970년대에는 미국은 물론이고 유럽에서도 농산물의 과잉생산 문제가 대두되기 시작했고, 미국과 유럽의 농업자본 이윤율은 낮아질 수밖에 없었다.

이 상황을 타개하기 위해 미국과 유럽은 두 가지 측면에서 새로운 접근방법을 모색하였다. 하나는 국내적인 농업구조조정이고, 다른 하나는 새로운 해외시장을 확보하는 것이었다.

다소 시차는 있지만 미국과 유럽이 시행한 농업구조조정의 핵심은 생산면적과 생산량을 감축하는 것이었고, 이로 인해 손실을 보는 생산자에게 직접지불제도로 보상을 해주는 방식을 택했다. 그러나 국내 농업조정만으로는 과잉 농산물 문제를 해결하는데 한계가 있었고, 결국 이들은 새로운 해외시장을 확보하는데 중점을 두게 되었다. 미국과 유럽은 과잉 농산물을 위한 해외 시장을 확보하기 위해 1986년 우르과이라운드(UR)를 시작하였고, 1993년 12월 UR 농산물협상이 타결된데 이어, 1995년 1월 1일부터 UR/WTO 체제가 출범하였다. UR/WTO 체제는 한국을 비롯하여 세계무역기구(WTO)에 가입한 모든 나라들은 농산물 자유무역체제로 편입시켰다. 이로서 농산물 자유무역이 세계화되었다.

그런데 UR 농업협정문에 이어 농산물 자유무역 및 시장개방을 확대하기 위해 추가적인 국제규범을 만들기 위해 시작된 두 번째 다자간 협상인 도하개발아젠다(DDA) 농업협상이 10년 이상 장기 표류하는 상황이 지금까지 이어지고 있다.



WTO를 통한 농산물 자유무역의 확대가 장벽에 부딪히자 농산물 수출국 및 초국적 농식품 자본은 새로운 방법을 도입하였다. 미국과 EU는 21세기에 접어들면서 다자간 협정을 대신하여 양자간 자유무역협정(FTA)이라는 새로운 방식을 통해 농산물 자유무역을 확장시켜 왔다. 글로벌푸드시스템을 지배하고 있는 초국적 농식품 자본은 미국 및 EU 정부를 내세워 농산물 자유무역 확대를 주도하고 있다. 최근에는 환태평양경제동반자협정(TPP) 및 환대서양무역투자동반자협정(TTIP) 등과 같이 다자간 자유무역협정으로 확장되고 있다.

UR/WTO 체제는 예외 없는 관세화를 기본으로 하였다. 즉, 관세를 제외한 모든 비관세 장벽을 철폐하거나 감축하는 방식으로 모든 회원국들이 농산물 수입자유화를 이루도록 강제하였다. 이에 따라 UR/WTO 체제에서 관세를 제외한 모든 국경 보호 장벽이 철폐되거나 대폭 감축되었다. 그리고 FTA/TPP 등과 같은 자유무역협정은 유일한 보호 장벽으로 남아 있는 관세마저도 철폐하거나 대폭 감축하도록 만들어 농산물의 자유무역을 더욱 확대시키고 있다. 이외에도 UR에서는 건드리지 않았던 수입위생검역조건(SPS)까지도 소비자의 건강 및 안전 보다는 수출장벽을 낮추거나 철폐하도록 강제하고 있다.

이상에서 보듯이 농산물의 자유무역 및 시장개방 확대는 WTO를 통한 다자간 협정과 FTA를 통한 양자간 협정을 두 축으로 하여 진행되어 왔다. 이 두 축을 중심으로 시장개방의 수레바퀴를 멈출 수 있는 실마리를 찾아보기로 하자.

2) WTO/DDA 수레바퀴는 멈추고 있다.

UR/WTO 농업협정문에 따른 농산물 자유무역에 관한 이행조치들은 2004년에 모두 끝났다. 선진국 지위를 받은 나라는 2000년에, 개발도상국 지위를 받은 나라는 2004년까지 자유무역 및 시장개방을 위한 국가별 의무사항을 모두 이행하였다.

농업협정문은 UR에 따른 농산물 자유무역 조치 이후에 추가적이고 새로운 의무이행에 관한 자유무역 국제규범을 만들기 위해 새로운 라운드를 개최하도록 규정하고 있다. 새로운 라운드에서 새로운 국제무역 규범을 만들고, UR보다 더 확대된 농산물 시장개방 조치를 취하도록 규정하고 있다.

WTO는 당초 1999년에 새로운 라운드를 시작할 계획을 갖고 있었다. 그러나 새로운 라운드는 당초 일정 보다 늦은 2001년에야 도하개발아젠다(DDA)라는 이름으로 겨우 시작할 수 있었다. 그리고 WTO는 DDA 협상을 2005년까지 끝낸다는 계획을 갖고 있었다. 그러나 DDA 협상은 아직도 타결되지 않고 있다.



지금 WTO는 힘을 잃고 표류하고 있다. WTO가 의욕적으로 추진했던 DDA 협상은 2009년 이후부터 잠정적으로 중단되었다. 일괄적으로 DDA 협상을 타결하기 위해 벌였던 ‘포괄적 협상 및 타결’이 불가능하다는 판단에 따라 최근에는 합의가 가능한 분야별로 부분적 협상 및 타결 방식으로 바뀌었다.

지금 WTO는 사실상 겨우 명맥만 유지하고 있는 상황이라고 할 수 있다. WTO는 기존 UR 농업협정문에 따른 무역규범을 관리하고, 무역분쟁을 중재하는 역할 정도만 수행하고 있을 따름이다. 원래 목표로 했던 추가적이고 새로운 자유무역 규범은 만들지 못하고 있다. DDA 협상이 타결될 가능성은 현재로서는 매우 낮다. WTO의 힘이 그만큼 약화된 것이다.

DDA 협상이 장기 표류하면서 모든 WTO 회원국들은 현재 현상유지(standing still) 상태를 취하고 있다. 즉, 선진국은 2000년의 시장개방 수준을 현재까지 유지하고 있고, 개발도상국은 2004년의 시장개방 수준을 유지하고 있다. DDA 협상이 타결되지 않아 농산물 자유무역을 확대할 새로운 국제규범이 만들어지지 않았기 때문에 기존 농업협정문에 따른 시장개방 수준을 지금까지 그대로 유지해 오고 있는 것이다. 참고로 2014년 쌀시장을 관세화로 추가 개방하는 것을 반대하면서 농민들이 “한국도 현상유지를 해야 한다.”고 주장했던 근거가 바로 여기에 있었다.

대부분의 전문가들은 DDA 농업협상이 타결될 가능성을 매우 낮게 전망하고 있다. 왜냐하면 가장 핵심 쟁점에 대한 합의 도출의 가능성이 극히 낮기 때문이다. DDA 농업협상의 최대 쟁점은 소위 ‘보조금의 불평등’의 문제이며, 이 사안에서 미국과 EU를 중심으로 한 농산물 수출 선진국 그룹과 인도를 대표로 하는 개발도상국 그룹이 15년 이상 평행선을 달리고 있다.

개발도상국 그룹은 미국과 EU 등 선진국이 수출보조금을 비롯하여 거대 규모의 보조금을 농업분야에 지급함으로써 농산물을 싸게 수출하고 있다는 점을 지적하며, 이를 농산물 덤핑 수출로 규정하고 있다. 그래서 개발도상국 그룹은 선진국이 농업분야 보조금을 철폐할 것을 요구하고 있다. 이에 대해 다양한 방식으로 천문학적인 보조금을 지급하고 있는 미국과 EU는 받아들일 수 없다며 팽팽하게 맞서고 있는 상황이다. UR 농산물협상을 주도했던 미국과 EU는 자국 농민과 농업에게 막대한 보조금을 지급할 수 있는 여러 가지 허용 조항들을 확보했지만 협상에서 주도권을 갖지 못했던 개발도상국들은 UR 농업협정문에서 자국에 유리한 보조금 조항을 확보하지 못했기 때문에 원천적으로 보조금 전반에 대한 차별과 불평등이 존재하고 있다.



3) WTO 수레바퀴를 완전히 멈출 수 있을까

‘보조금’ 문제를 둘러싼 선진국과 개발도상국의 첨예한 의견대립은 매우 팽팽하게 이어지고 있다. 그런데 개발도상국을 대표하는 인도의 경우 2013년 발리 각료회의와 2015년 나이로비 각료회의에서 조금 색다른 해법을 제시하여 눈길을 끌고 있다. 이는 주로 인도 국내의 상황과 맞물려 있는 해법이며, 인도는 개발도상국 그룹의 지원을 배경으로 선진국을 압박하고 있다.

인도는 지난 2013년 국민식량보장법(NFSA, National Food Security Act)을 제정한 바 있다. 국내 빈곤층을 비롯하여 전체 인구의 약 68%에 해당하는 국민에게 쌀, 밀 등 기초 식량을 무상에 가까운 싼 값으로 지원한다는 것이며, 이를 위해 국내 농민으로부터 기초 식량을 수매하여 정부 창고에 비축한다는 것이다. 그런데 인도 정부가 농민에게서 수매하는 가격과 약 68% 국민에게 공급하는 가격에는 차이가 존재하며, 이 부분은 WTO의 보조금 규정에 연관되어 있다. 인도 정부가 추정하는 연간 약 190억 달러(약 20조원 규모)의 보조금은 인도에 허용된 보조금 한도를 훨씬 더 초과하는 것이다. 인도는 이 문제를 선진국의 보조금과 연계하여 선진국을 압박하고 있다. 즉, UR/WTO 체제 출범 당시 선진국에 비해 인도는 보조금 문제에서 불리한 대우를 받았고, 이 때문에 인도에 허용된 보조금 한도가 너무 턱없이 낮게 정해졌다고 주장하고 있다.

국민식량보장법을 시행하기 위해 인도 정부가 지출해야 하는 농업 보조금 규모가 WTO가 정해 놓은 금액을 초과하는 상황이 발생할 수밖에 없다. 이에 인도는 국민식량보장법을 시행하는데 필요한 보조금 규모가 WTO 관련 규정을 위반하더라도 다른 회원국들이 이를 문제 삼지 말 것을 요구했고, 이 부분이 미국, EU 등과의 협상에서 받아들여져 ‘2013년 발리 패키지’가 도출될 수 있었다. 발리 패키지의 평화조항으로 불리는 이 합의에 따라 인도의 농업보조금이 WTO 규정을 위반하더라도 다른 회원국들이 제소하지 않기로 합의가 이루어졌다.

그러나 이 평화조항은 4년의 시한을 갖고 있는 불완전한 합의라는 한계를 갖고 있었다. 즉, 4년이 지난 후에는 다시금 인도의 보조금 문제가 제소 및 분쟁의 대상이 될 수 있는 것이다. 그래서 인도 정부는 4년의 시한을 없애고 항구적으로 보장할 것을 새로이 요구하고 있으며, 현재 미국과 EU 등은 인정할 수 없다며 대립하고 있다. 이에 인도는 미국과 EU 등 농산물 수출 선진국이 지급하고 있는 보조금 문제를 제기하면서 자국을 포함한 개발도상국도 현행 보다 훨씬 더 많은 보조금을 지급할 수 있도록 허용하든지, 아니면 선진국이 보조금을 철폐하든지 양자택일을 요구하고 있는 것이다.



그리고 인도는 이 문제를 식량주권의 차원에서 제기하고 있는데, 이와 관련하여 이번 나이로비 각료회의에는 유엔 특별보고관이 참석하여 연설을 통해 식량권을 강조함으로써 인도의 주장에 무게를 실어 주었다. Hilal Elver(식량권에 관한 유엔 특별보고관, U.N. Special Rapporteur on the Right to Food)는 개발도상국이 식량권을 실현할 수 있도록 광범위한 합의가 이루어져야 한다는 점을 강조한 것으로 알려졌다.

그런데 앞에서 언급한 사항은 WTO의 수레바퀴를 완전히 멈출 수 있는가에 대해 중요한 시사점을 제공한다.

첫째, 기존 UR/WTO 체제의 농업협정문이 규정하고 있는 사항이라 하더라도 회원국들은 협상을 통해 새로운 합의를 도출할 수 있다는 점이다. 예를 들면 한국이 매년 의무적으로 수입해야 하는 약 40만 9천 톤에 달하는 쌀의 의무수입물량을 철폐하거나 감축할 수 있는 가능성도 있다는 것이다. 한국과 일본은 쌀 시장이 관세화로 전환된 이후에도 WTO 농업협정문에 따라 막대한 양의 쌀을 매년 의무수입물량(TRQ)으로 수입해야 한다. 다른 회원국들은 관세화로 인한 조치 혹은 관세화 유예로 인한 조치 가운데 한 가지 의무만을 이행한 상태인데, 유독 한국과 일본은 관세화로 인한 조치와 관세화 유예로 인한 조치와 같은 두 가지 의무를 모두 이행하고 있다. 이와 같은 의무이행의 불공평한 문제를 한국과 일본이 공동으로 WTO를 상대로 문제를 제기하면서 새로운 협상을 요구할 수 있다는 것이다. 인도의 사례에서 보듯이 이것이 쉽게 해결될 사안은 아니지만 동시에 불가능한 사안도 아니다. 정부 차원의 국제 공조와 협력, 농민단체간 국제 연대와 공동행동, 그리고 정부와 농민의 상호 협력을 통해 적극적인 노력을 기울인다면 쌀의 의무수입물량을 철폐하거나 대폭 감축하는 것도 불가능한 것만은 아니라는 점이다.

둘째, 보조금 협상 결과에 따라 그동안 농민운동이 요구해 왔던 기초농산물 국가수매제의 경우에도 훨씬 더 유리한 환경이 조성될 수 있다는 것이다. 만약 선진국 그룹과 개발도상국 그룹 사이에 보조금 문제를 둘러싸고 타협이 이루어질 경우, 개발도상국의 보조금 한도를 대폭 상향조정할 수도 있고, 선진국의 보조금을 대폭 감축할 수도 있다. 어느 경우에도 한국에는 유리한 결과를 가져올 수 있다. 만약 보조금 한도가 대폭 상향조정될 경우 가격지지 정책과 소득지지 정책을 시행할 수 있는 상한선이 대폭 확대되면서 기초농산물 국가수매제를 전면적으로 도입할 수도 있을 것이다. 선진국의 보조금이 철폐되거나 대폭 감축될 경우 미국, EU, 호주 등으로부터 수입되는 농산물의 가격이 그만큼 상승하기 때문에 국내 농산물의 가격차이가 그만큼 줄어들게 되고, 국내 농산물의 가격 경쟁력이 높아지게 되는 것이다.



4) FTA 수레바퀴를 멈출 수 있을까

주지하다시피 한국은 지난 2002년 칠레와의 FTA를 시작으로 미국, EU, 중국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 주요 농산물 수출 강국들과 잇따라 FTA를 체결하였다. 그리고 지금 TPP 신규 가입을 추진하고 있다.

FTA의 수레바퀴를 멈추는 가장 우선순위는 TPP 가입을 막는데 있다. 일본과 미국의 의견대립으로 지지부진했던 TPP 협상 2015년에 완전히 타결되었다. 현재 기존 12개 회원국은 자국 의회의 비준을 받은 후 2017년 1월 1일부터 협정문을 발효시킨다는 계획을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다. 정부가 어느 시점에서 TPP 가입을 공식 선언할지는 모르겠지만 적어도 올해 내에 TPP 가입을 위한 공식절차를 ‘통상절차법’에 따라 진행하게 될 것으로 예상된다.

한국이 신규 회원국으로 TPP에 가입하기 위해서는 협정문을 그대로 수용해야 한다. 농산물의 관세철폐 및 감축에 관한 사항은 미국 등과 맺은 FTA와 비슷한 수준인 것으로 알려지고 있으나 비관세장벽으로서 수입위생검역조건, GMO 등과 같은 사항에 대해서는 종전의 FTA 보다 더 높은 개방수준을 담고 있는 것으로 알려지고 있어서 TPP 가입에 따른 추가적인 농산물 시장개방 확대가 이루어질 것으로 전망되고 있다.

그런데 TPP 협정문에 따른 시장개방 확대 보다 더욱 심각한 위협은 소위 가입비(입장료)라고 불리는 것이다. 한국이 TPP에 신규 가입하기 위해서는 기존 12개국과 각각 양자협의를 거쳐 동의를 얻어야 하는데, 상대방 국가의 동의를 얻는 대가로 입장료를 지불해야 한다는 것이다. 이 입장료 가운데 가장 우려되는 부분이 미국에게 지불해야 할 쌀의 추가개방이며, 이외에 쇠고기의 추가개방, GMO에 대한 규제완화 등이 포함될 가능성도 매우 높다. 그리고 일본산 방사능 수산물 수입금지 조치 해제, 칠레산 391개 농수산물 품목 추가개방, 호주 및 베트남의 추가적인 쌀 개방 등도 포함될 가능성이 매우 높다.

그렇기 때문에 현 시점에서 FTA 수레바퀴를 멈추기 위한 최우선 순위는 TPP 신규 가입을 막는데 있다. 그리고 또 하나의 대응책으로 FTA에 대한 종합적인 피해영향 분석을 요구하는 것이다.

한국은 세계에서 가장 많은 FTA를 체결한 나라이지만 FTA로 인한 농업분야의 종합적인 피해영향 분석은 이루어지지 않고 있다. 기껏해야 국회비준 과정에서 정부가 제시하는 개별 대책밖에 없다. 그러나 동시다발적 FTA 체결 및 발효 국면에서 개별 대책은 피해에 대한 정확한 진단도 아니고, 실효성 있는 대책도 될 수 없다.



예를 들면 FTA로 피해를 입은 대표적 품목 가운데 하나가 포도이다. 칠레와의 FTA로 인해 칠레산 포도 수입이 증가하면서 국내 포도생산 농가들이 피해를 입었고, 여기에 미국과의 FTA 발효 이후 미국산 체리 수입이 급격히 증가하여 포도 소비를 대체함으로써 국내 포도생산 농가들이 피해를 당했다. 즉 칠레와의 FTA로 인한 포도 수입 증가와 미국과의 FTA로 인한 체리 수입 증가로 인해 국내 포도생산 농가들이 피해를 당한 것이다. 그러나 그 피해가 어느 정도인지에 대해서는 그 어떠한 연구와 조사도 이루어지지 않았다.

이미 수많은 FTA가 발효되어 동시에 적용되고 있고, 앞으로 시간이 경과할수록 기존 관세감축 대상 농산물의 관세 감축 폭이 더 커지고, 보다 더 민감한 주요 품목들도 점차 관세감축 및 철폐 대상에 포함되도록 되어 있다. 동시다발적 FTA로 인한 관세감축 및 철폐 대상 품목도 확대되고, 관세도 대폭 낮아지는 것이다. 이 모든 것이 동시에 작용하면서 국내 농업에 직접적인 피해와 연쇄적인 간접피해가 발생한다.

따라서 FTA로 인한 국내 피해에 대해서는 지금까지처럼 개별 FTA에 대한 피해분석으로는 이미 현실성이 결여되어 있고, 피해대책 역시 비현실적이기는 마찬가지이다. 모든 동시다발적 FTA를 포괄하는 종합적인 피해영향 분석이 필요하고, 그에 따른 피해대책 역시 종합적이며 입체적이어야 한다.

농업·농민의 지속가능성을 위한 새로운 선택

1) 식량주권의 키워드, 쌀과 백남기

2015년 농업의 현실을 상징하는 두 단어는 ‘쌀’과 ‘백남기’였다. 그리고 그것은 2016년에도 마찬가지일 것이다.

2015년 시작과 동시에 쌀 시장이 관세화로 전면 개방되었다. 누구든지 관세만 부담하면 쌀을 자유롭게 수입할 수 있도록 수입자유화가 이루어진 것이다. 게다가 쌀 재고가 많아서 쌀값이 크게 떨어지는 상황에서도 정부는 밥쌀 수입을 일방적으로 강행해 버렸다. 이런 상황에서 쌀값 보장과 밥쌀 수입 중단을 절규하던 백남기 농민에게 경찰이 물대포를 쏘아 쓰러지게 만들었다. 아직까지는 정부는 살인적인 폭력진압에 대해 사과 한 마디 없으며, 살인진압의 책임자인 경찰청장은 오히려 농민들을 향해 사법처리를 운운하며 협박하고 있는 상황이다.

20년 이상 계속된 농산물 시장개방 확대로 농업과 농촌 그리고 농민은 빠르게 몰락해 왔고, 이제 그 마지막은 남은 ‘쌀’마저 벼랑위에 서 있다. 마지막 남은 쌀이라도 살리기 위해 노구를 마다하도 아스팔트에 서서 온몸으로 호소하던 고령의 농민 ‘백남기’는 물대포에 맞아 쓰러져 깨어나지 못하고 있다. 그래서 ‘쌀’과 ‘백남기’는 2015년



농업이 처한 현실을 대표적으로 보여주는 하나의 '상징'이다. 쌀은 곧 백남기이며, 백남기는 곧 쌀이다. 둘이 아니라 하나이다.

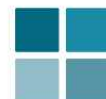
2016년에도 그 상황은 이어진다. 정부는 2015년 수확기 쌀값 대책으로 20만 톤 정도를 수매하여 창고에 보관하고 있다. 그 정책은 쌀값을 예년과 같이 80kg 1가마 당 17만 원으로 회복하는데 초점을 맞추는 것이 아니라 쌀값이 일시적으로나마 15만 원 이하로 더 떨어지지 않도록 하는데 초점을 맞추었다. 농민들은 쌀값의 회복을 요구하는 근본적인 시장격리 대책을 주문했지만 정부는 일시적인 하락 방지 대책만 제시한 것이다. 이런 땀질식 처방 때문에 과잉재고 문제를 해결하지 못하고 2016년에도 여전히 쌀값은 지속적으로 하락세를 면하지 못하게 되었다.

그리고 정부는 올해 쌀 정책의 주안점을 발표하면서 쌀값 회복은 언급도 하지 않고, 그 대신 쌀 재배면적을 줄여 쌀 생산을 감소시키는데 모든 초점을 맞추었다. 만약 정부의 계획대로 쌀 재배면적이 감소하여 쌀 생산이 줄어든다면 2017년부터 쌀값은 조금씩 올라갈 수 있지만 쌀 자급률과 식량자급률은 크게 하락하는 결과가 발생할 것이다. 그리고 자급률이 낮아지면 정부는 다시 쌀 재배면적을 늘리고 쌀 생산을 독려할 것이며 쌀값 폭락은 또 다시 나타날 것이다. 쌀값과 식량자급률의 악순환이 앞으로도 여전히 반복된다는 것이다.

쌀값과 소득 그리고 식량주권 문제에 대해 중장기적이고 근본적인 대책을 갖고 일관성 있게 추진하는 것이 가장 중요하다. 만약 근본적인 대책과 일관성 있는 추진을 갖출 수 있다면 수급조절, 생산조정, 가격안정, 소득보전 등의 측면에서 효과적인 대안을 마련할 수 있을 것이다. 정부의 개입을 통해 쌀값과 식량주권의 딜레마도 함께 해결할 수 있을 것이다.

쌀은 국민의 주식(主食)이다. 비록 국민의 식생활 패턴이 변화하고 1인당 쌀 소비가 감소하여 국민 식생활에서 쌀이 차지하는 비중이 감소하고 있지만 여전히 쌀이 주식이라는 사실은 변하지 않고 있다. 앞으로도 쌀을 대체하는 새로운 주식이 나오지 않는 한 쌀이 주식이라는 사실은 장기적으로도 여전히 변하지 않는 명제가 될 것이다.

또한 쌀은 우리 농업의 중심이다. 비록 돈으로 환산한 농업생산액 측면에서 쌀의 비중이 과거에 비해 크게 감소하였지만 단일 작목으로는 여전히 농업생산가치가 가장 높고, 가장 많은 농민이 쌀농사를 짓고 있으며, 쌀 재배면적이 절대적으로 많다. 특히 식량주권 혹은 식량안보 측면에서, 농업의 다원적 기능 측면에서, 통일을 대비하는 측면에서, 전체 농업을 보호하는 측면에서 쌀의 기능과 역할을 대체할 수 있는 것은 전혀 없다.



그렇기 때문에 쌀 자급기반은 반드시 유지해야 한다는 사회적 공감대가 존재하였고, 특별히 쌀 정책의 중요성이 강조되었다. 그래서 지난 20여년에 걸친 농산물 시장개방과 농업구조조정 과정의 광풍 속에서도, 농업·농촌·농민이 빠르게 몰락하는 과정 속에서도 적정수준의 쌀 자급기반을 겨우 유지할 수 있었다.

그러나 전격적으로 이루어진 쌀 시장 전면개방은 쌀 농업의 불확실성을 높여 쌀 농민의 불안감을 증대시키고 있다. 게다가 쌀의 추가개방 여부와 관련한 통상협상이 진행되거나 예정되어 있어서 불확실성 및 불안감은 더욱 높아지고 있다. 최근의 밥쌀 수입을 둘러싼 농민들의 강력한 저항과 반발은 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다.

게다가 추곡수매제도 폐지 이후 쌀 소득보전 직접지불제도의 도입에도 불구하고 쌀의 실질소득이 하락하는 추세를 보이면서 상대적으로 소득성이 높은 다른 작목으로의 전환이 이루어지면서 쌀의 자급기반을 불안정하게 만들고 있을 뿐만 아니라 일부 소득성이 높은 작목으로의 집중에 따른 밭 농업의 가격불안도 높아지고 있다.

결국 쌀시장의 관세화 전환 및 추가개방 가능성에 따른 쌀 농업의 불확실성 및 농민의 불안감 증대와 아울러 쌀 소득의 지속적인 하락추세가 이어지면서 쌀 자급기반이 위협받고 있는 상황이다. 여기에서 최근 논란이 되고 밥쌀 수입 문제와 쌀값 폭락 우려가 더해지면서 쌀 자급기반의 붕괴마저 우려되고 있다.

따라서 적정수준의 쌀 자급기반을 안정적으로 유지하기 위해서는, 첫째, 대외적으로는 추가개방의 여지를 제거하여 불확실성 및 불안감을 해소해야 하며, 둘째, 대내적으로는 쌀 소득보전을 강화해 나가야 한다. 특히, 쌀 소득보전을 위해서는 현안인 쌀값 폭락의 우려를 해소하고, 현행 쌀 소득보전 제도를 강화해야 한다. 쌀 소득을 보전하는 것은 밭 농업으로의 작목전환 현상을 억제하거나 완화시켜 밭 농업의 생산 및 가격 안정에도 기여하는 측면이 있다.

이상과 같이 쌀과 식량주권의 문제를 풀어나가기 위한 가장 시급한 단기적인 처방은 첫째, 밥쌀수입 중단, 둘째, 대북 쌀 차관 재개, 셋째, TPP 등 쌀의 추가개방 중단 등이 핵심이다. 그리고 중장기적으로는 첫째, 쌀 의무수입물량(TRQ) 철폐 및 감축 추진, 둘째, 일본의 사례를 벤치마킹하여 의무수입물량(TRQ) 종합 관리방안 마련, 셋째, 쌀 소득보전 직접지불제도 개편, 넷째, 쌀의 전국단위 경제사업체 조직, 다섯째, 공공급식 프로그램의 확대를 통한 쌀 소비촉진의 실효성 제고 등이 중요하다.



2) 지속가능성의 토대 만들기, 가격안정과 소득보전

정부의 농업정책을 평가하는 기준은 무엇일까? 사람에 따라서 다양한 기준과 잣대를 들이댈 수 있겠지만 가장 보편적이고 일반적인 기준은 농민의 삶의 질과 살림살이가 될 것이다. 즉, 농민의 삶의 질이 이전에 비해 개선되고, 살림살이가 나아졌다면 부분적인 문제점들은 제쳐두고서라도 전반적인 농업정책은 긍정적으로 평가할 수 있다. 반대로 농민의 삶의 질이 악화되고, 살림살이가 더 어려워졌다면 부분적인 성과들에도 불구하고 전반적인 농업정책은 부정적으로 평가할 수밖에 없을 것이다.

이렇게 본다면 농업과 농촌이 지속적으로 몰락해 가고 있고, 회생의 기반도 마련하지 못하고 있으며, 농민의 삶의 질과 살림살이가 갈수록 악화되고 있는 현실을 고려할 때 박근혜정부의 농업정책에 대한 평가는 부정적일 수밖에 없다. 그런데도 정부는 이와 같은 전반적인 평가는 무시하고 부분적인 정책 몇 가지를 제시하면서 나름대로 성과를 거두었다고 자화자찬하는 모습들을 보여 왔다. 꼬리가 몸통을 흔드는 격이라 할 수 있다.

시장개방과 구조조정 때문에 대다수 농민의 삶의 질과 살림살이는 더욱 악화되었다. 도농간 소득격차, 농촌의 양극화, 농민의 빈곤화는 더욱 빠르게 확대되고 있다. 정부의 농업정책은 이 문제를 완화하거나 개선하는데 중점을 두는 것이 아니라 오히려 더욱 확대시키는데 중점을 두고 있다. 이 때문에 소수의 부농 및 대농을 제외한 대다수 중소 가족농의 살림살이는 갈수록 나빠지고 있다. 특히, 대도시와 수출산업 위주의 성장전략을 고수하는 경제정책 때문에, 재벌과 대기업에 더욱 많은 혜택을 주는 분배정책 때문에 농촌과 농민의 전반적인 삶의 질도 갈수록 악화되고 있다. 경제민주화 및 복지정책의 확대 등과 같은 공약은 사실상 폐기된 가운데 전반적인 재정능력의 한계 때문에 도시와 농촌의 삶의 질 격차를 줄이기는커녕 더욱 확대시키는 역주행이 이어지고 있다.

농업과 농민을 지속 불가능하게 만드는 직접적인 문제는 소득의 문제이다. 농가소득은 지난 2005년 이후 최근 10년간 대체로 3천만 원 ~ 3천4백만 원 정도에서 제자리걸음을 반복하고 있다. 대표적인 가격지지정책으로서 추곡수매제도가 폐지된 이후 농가소득의 정체현상이 장기화되고 있는 것이다. 농가소득 가운데 농사를 지어서 벌어들이는 농업소득의 장기 침체 현상은 더욱 심각하다. 지난 1995년 이후 약 20년간 농업소득은 대체적으로 약 1천만 원 수준에서 멈춰 있다.

농가소득 및 농업소득의 장기 침체는 농가부채에도 영향을 미치고 있다. 지난 2005년 이후 농가부채 총액은 큰 변동이 없지만 그 대신 농가부채에서 생산성 부채가 줄어들고 소비성 부채가 증가하는 현상을 보이고 있다. 즉, 농업의 전망이 어둡기 때문에 농업에 대한 생산적 투자는 감소하고, 그 대신 부족한 소득 때문에 가계의



생계유지 및 생활영위에 필요한 돈을 벌리는 부채가 증가하고 있다는 것이다. 빚내서 살아가는 인생이 농민의 삶이 되어 버렸다.

따라서 농업과 농민의 지속가능을 말하기 위해서는 무엇보다도 농가의 소득에 초점을 맞추어야 한다. 그리고 농가의 소득에 직접 관련된 핵심정책이 가격정책과 소득정책이다. 따라서 가격정책과 소득정책은 농업정책의 알파요 오메가이다.

그러나 박근혜정부의 농업정책에서 가격정책과 소득정책은 서자처럼 취급받고 있다. 오히려 수출농업, 6차 산업화, ICT 융복합 스마트팜, 고품질 브랜드화 마케팅 등과 같은 것들이 중요하게 다루어지고 있다. 이 정책들의 필요성 여부와 무관하게 이런 정책들은 개별 농가(경영체) 단위에서 자기 책임과 경영계획에 따라 투자가 이루어져야 하고, 그 결과에 따른 책임도 동시에 개별 농가(경영체)가 부담해야 하는 것이다. 또한 이 정책들은 대다수 농업과 농촌 그리고 농민을 포괄하는 일반적인 정책이 아니라 차별화된 틈새시장을 공략하는 개별 농가(경영체)의 경영전략을 지원하는 틈새정책 혹은 부가적인 정책이라 할 수 있다. 이와 같은 부가적인 틈새정책은 어디까지나 농정의 기본이 제대로 작동하는 토대위에 부가적으로 추가될 수 있는 정책이지만 정부는 마치 이것이 정책의 중심이 되는 것처럼 착각하고 있다.

따라서 앞으로 농업정책의 최대 과제는 농정의 가장 기본이 가격정책과 소득정책을 제대로 구성하는 것이 되어야 할 것이다. 특히, 그 중에서도 취약한 가격정책을 획기적으로 강화하는 것이 농정의 기본과제가 되어야 할 것이다.

미국과 유럽 등 선진국의 농업정책은 가격정책과 소득정책을 균형 있게 병행하고 있다. 이에 반해 한국의 농업정책은 과거에는 추곡수매제도로 대표되는 가격정책 위주로 운영되다가 2005년 이후에는 가격정책이 사실상 무기력하게 되고 직접지불제도로 대표되는 소득정책 위주로 운영되고 있다. 가격정책과 소득정책 가운데 하나만을 취사선택하여 중점적으로 운영하는 농업정책의 심각한 불균형이 농가의 살림살이를 더욱 악화시키는 결과로 나타나고 있는 것이다.

농가소득과 농업소득의 장기 침체는 직접지불제도와 소득정책만으로는 해결하기 어렵다. 소득정책과 아울러 가격정책을 획기적으로 확대하여 균형 있게 시행할 때 더욱 효과적으로 농가의 소득문제를 해결할 수 있고, 농가의 살림살이를 개선할 수 있다.

농산물 가격정책은 농산물의 가격안정을 통해 농가의 소득을 안정적으로 유지할 수 있도록 하고, 생산비를 보장할 수 있는 최저가격으로 최소한의 농가소득을 보장하는 것이다. 농산물 가격정책을 통해 농가소득을 보장하는 접근방법은 크게 두 가



지로 구분할 수 있다.

첫 번째 접근방법은 농산물의 가격이 폭락한 후에 사후적으로 가격손실을 보전해주는 방식인데, 쌀 소득보전 직접지불제도 가운데 변동 직접지불이 여기에 해당하고, 중앙정부가 농안법에 근거하여 시행하고 있는 주요 농산물 최저가격보장제도 역시 여기에 해당하며, 일부 지방자치단체에서 조례를 제정하고 있는 농산물 최저가격보장조례도 여기에 해당하는 방식이다.

두 번째 접근방법은 농산물의 가격이 최저가격 이하로 폭락하지 않도록 사전적인 가격안정장치를 운영하는 방식인데, 현재 국내에서는 시행되지 않고 있으나 농민단체가 요구하는 ‘기초농산물 국가수매제도’가 여기에 해당하는 방식이다. 참고로 국내에서는 생협의 가격정책이 이 방식과 유사하며, 선진국에서는 품목별 협동조합을 통한 가격안정장치가 사회적으로 정착되어 운영되고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 농가소득의 구조에서 가장 심각한 문제점은 농업소득이 1995년 이후부터 장기간 정체 내지 감소 상태에 빠져 있고, 농가소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 이와 같은 농업소득의 문제점을 개선할 수 있는 가장 유력한 정책수단은 농산물 가격정책이기 때문에 현행 농산물 가격정책에 대한 재검토와 개편이 매우 중요하다고 할 수 있다.

이를 위해 현행 중앙정부의 농산물 최저가격제도를 전면적으로 개편하는 것이 가격정책의 출발이라 할 수 있다. 첫째, 최저가격제도의 대상품목을 현재 7개 품목에서 약 15~20개 정도의 기초농산물로 대폭 확대해야 한다. 둘째, 최저가격을 직접 생산비나 경영비를 기준으로 결정할 것이 아니라 생산비를 기준으로 설정하여 최소한 생산비는 보장될 수 있도록 해야 한다. 셋째, 현재와 같이 약 10% 내외의 계약재배 정도로는 가격안정 기능을 거의 수행할 수 없기 때문에 품목별 계약재배를 품목별 생산량 및 재배면적의 절반 이상이 되도록 대폭 확대해야 한다. 넷째, 현재와 같이 품목별 농가 대표성이 매우 취약하고, 정부의 들러리 기능에 머물고 있는 위원회를 실질적인 권한과 대표성을 갖춘 새로운 거버넌스 형태로 재편해야 한다.

결론에 대신하여

농업과 농민의 지속가능을 위해, 그리고 먹거리와 밥상의 지속가능을 위해 시장개방의 수레바퀴를 멈추기 위한 노력과 아울러 국내 농업정책도 새로운 선택이 필요한 임계치에 도달해 있다. 지금까지와 같은 구조조정 위주의 농업정책으로는 더 이상 농업과 농민 그리고 밥상과 먹거리의 지속가능을 담보할 수 없음은 명확하다. 구조



조정을 폐기하고 지속가능을 목표로 하는 새로운 농정방향을 선택해야 하는 것이다.

농정의 새로운 패러다임을 도입하여 정착시키는 것은 오랜 시간 동안 사회적 공론을 모아 일관성 있는 정책을 시행함으로써 비로소 가능한 것이다. 지금 시점에서 중요한 것은 그 첫 걸음을 어디에서 내디딜 것인가 하는 점이다. 이 글은 그 실마리를 쌀과 소득에서 찾고 있으며, 중장기적인 패러다임을 기초를 쌓기 위해 우선 당면한 문제 해결에서부터 시작해야 한다고 생각한다. 🌾



2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년

강세진_새사연 이사 | wisecity81@gmail.com

주거비용과 주거의 질 : 주거정책의 핵심이슈

시대와 국가를 막론하고 주거정책의 핵심이슈는 주거비용과 주거의 질이다. 당연히 주거비용은 낮추고 주거의 질은 높이는 것이 정상적인 정부의 가장 중요한 정책목표라 할 수 있다.

주거의 질은 주거비용에 비해서 상대적으로 복잡한 측면을 지닌다. 수요자의 사회적·인구학적·문화적 특성 등이 상이하고 워낙 다양하기 때문에 일률적인 기준을 정하기도 어렵고 타당하지도 않을 수 있다. 한편으로는 단순히 주택내부의 질만 좋다고 주거의 질이 보장되는 것도 아니다. 주택을 둘러싼 환경 또한 중요한 요소이며, 그래서 주거환경이라는 개념이 존재한다.

이렇게 복잡한 측면이 존재하는 정책대상의 경우 아주 기본적이고 원칙적인 수준, 그리고 주거약자를 보호하기 위한 복지차원에서 정책방향이 결정될 수밖에 없다. 우리나라의 경우 주거기본법이 이에 해당한다.

주거기본법은 주택에 관련된 제반 사항을 규정하고 있던 주택법에서 주거복지 및 주거권 등 주택정책의 기본원칙에 해당하는 사항을 떼어내 별도의 법령으로 제정한 것이다. 얼핏 주거복지 등에 대한 강력한 정책의지가 반영된 것처럼 보이기도 하지만, 수많은 기본법들처럼 정책결정자들의 관심 밖에서 사문화되는 것은 아닌지 걱정스럽기도 하다(강세진, 2015b).

주거기본법 제2조에 규정된 '주거권' 개념을 살펴보면 "국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다."고 되어 있다. '쾌적하고 안정적인 주



거환경'을 위해서 주거기본법에 규정된 내용을 살펴보면 크게 제14조(주거환경의 정비 등), 제17조(최저주거기준의 설정), 제19조(유도주거지기준의 설정) 등이 눈에 띈다.

먼저 제14조(주거환경의 정비 등)의 내용을 살펴보면 “① 국가 및 지방자치단체는 주거환경을 정비하고 노후주택을 개량하여 주민의 삶의 질이 개선될 수 있도록 지원하여야 한다. ② 제1항에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 되어 있다. ①항은 선언적·당위적 내용이며 ②항이 실제 정책임을 짐작할 수 있는데, 「도시 및 주거환경 정비법(이하 주거환경정비법)」이 이에 해당하는 법률이다. 그런데 주거환경정비법은 주택재개발사업 등의 근거법이다. 관심 있는 사람들은 모두 알고 있듯이 주택재개발사업이라는 것이 노후주거지를 정비한다는 명분으로 개발사업을 벌이는 것이고 그로 인해 원거주자의 주거권이 심각하게 훼손되는 경우가 많다. 직설적으로 표현하자면 ‘돈 좀 있는 사람들에게 새 집을 지어주기 위해 가난한 사람들의 주거지를 없애는 짓’이라고도 할 수 있다. 주거기본법의 제정취지를 살리기 위해서는 이에 대한 문제인식과 규정이 명확히 삽입되어야 한다고 여겨진다.

다음으로 제17조(최저주거기준의 설정)의 내용을 살펴보면 “① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표로서 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다. ② 제1항에 따라 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.”라고 되어 있다. 2011년에 개정공고된 최저주거기준(국토해양부 공고 제2011 - 490호)을 살펴보면 다음 표와 같다.

표 1. 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성 ¹⁾	실(방) 구성 ²⁾	총주거면적(m)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

자료 : 「최소주거기준」 [국토해양부 공고 제2011 - 490호]

- 1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준 / 4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준 / 5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준 / 6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
- 2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수를 말함
- 3) 비교 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각 호의 기준을 따름
 1. 부부는 동일한 침실 사용 / 2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리 / 3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리 / 4. 노부모는 별도 침실 사용



한편 제19조(유도주거기준의 설정)의 내용을 살펴보면 “① 국토교통부장관은 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있다. ② 제1항에 따라 국토교통부장관이 유도주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 유도주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하는 경우에는 유도주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다.”라고 되어 있으나 아직 구체적인 유도기준을 마련하여 공고한 적은 없다. 언론보도에 따르면 2016년 상반기 중에 “△1인 가구의 경우 방 2개와 부엌이 딸린 33㎡ 면적의 주택 △부부와 자녀 2명으로 이뤄진 4인 가구는 방 4개와 부엌이 있는 66㎡ 면적의 집을 풍요로운 주거 생활이 가능한 유도 기준으로 설정할 수 있다.”⁶⁾는 소식이 들리는 정도이다.

사실 최소주거기준도 제대로 확보하지 못하는 우리의 주거현실에서 유도주거기준을 마련하는 것에 어떤 실효성이 있는지 의문을 갖는 사람들이 많을 것이라 여겨진다. 정부에서 최저주거기준 미달 가구에 대해 우선 지원한다(주거기본법 제18조)고 규정하고 있으나 그 내용이 “최저주거기준에 미달하는 사업계획의 경우 계획을 보완하게 하고(③항), 최저주거기준에 미달하는 주택이 밀집한 지역을 우선적으로 정비(재개발)한다(④항)”는 것인데, 후자의 경우 그나마 저소득가구가 감당할 만한 주택들을 철거하여 새집을 짓겠다는 것이고, 전자의 경우 건설업자들이 같은 가격에 좀 더 넓은 주택을 공급하지 않는다면 별 의미가 없다. 시장원리를 중시하는 우리 정부의 정책기조에서는 주거의 질이라는 것이 결국 주거비용과 밀접하게 연관될 수밖에 없다.

경기부양에 주거정책을 연동시킨 결과 : 주거비용의 급격한 상승

주거비용을 낮추는 것은 정부가 직면해 있는 수많은 정책과제 중에서 매우 쉽고 단순한 것에 속한다. 주변국의 눈치를 봐야하는 외교나 통상에 속하는 것도 아니며, 안보나 예측이 어려운 재해문제도 아니다. 주류경제학자들이 꾸준히 제기하는 ‘시장 매커니즘’을 통해서도 달성할 수 있는 쉬운 해법이 존재하기 때문에 이념논쟁에서도 비교적 자유롭다. 시장기능이라는 것이 가장 효율적인(동일 조건에서 가장 저렴한) 가격이 되도록 보이지 않는 손이 작동하는 것이므로 공공이 시장에 저렴한주택을 공급하기만 하면 된다.

6) 주거기본법 국회 통과...내년 유도주거기준 도입 [이테일리 인터넷, 2015.05.29.]
<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JD41&newsid=01922086609373840&DCD=A00404&OutLnkChk=Y>



일각에서는 이러한 정부의 활동을 과거 공산권의 계획경제와 비교하며 반자본주의 적이라고 비판하기도 하지만, 정부 또한 시장에서 중요한 역할을 담당하는 수요자이자 공급자이므로 주거문제와 같은 사회문제의 해결을 위해서 주택을 공급하는 것은 지극히 정상적이고 당연한 것이다. 오히려 정부에서 주택을 공급하는 것에 비해 민간에서 공급하는 주택에 과도하게 높은 가격이 책정되어 있다면, 독과점이나 매점매석에 의하여 지나친 이윤이나 정보의 불투명에 따른 불합리한 가격거품이 끼어 있는 것은 아닌지 의심해야 한다. 경제학적으로 정부에서 공급하던 민간영역에서 공급하던 누가 얼마나 더 비용을 부담하게 되는지만 달라질 뿐 동일한 질의 주택을 공급하는 비용은 서로 같아야 한다. 즉 공공에서 주택을 공급하면 앞서 거론한 시장의 왜곡을 시정하는 효과까지 기대할 수 있다.

하지만 이명박 정부에서도 포기하지 않았던 공공에 의한 저렴주택 공급기조가 박근혜 정부에서는 크게 흔들리고 있다. 박근혜 정부에서는 공공주택의 공급을 민간의 수익을 저하시키는 자본주의에 반하는 정책으로 규정하고 그 동안 공기업의 주요 사업영역이었던 임대주택의 공급을 리츠(부동산투자회사; REITs; Real Estate Investment Trust)를 활용한 기업형임대회사가 담당해야 한다는 입장이다. 하지만 현란한 금융공식으로 무장한 이 정책의 핵심은 주거비용을 낮추는 것이 아니라 정부에서 민간임대업자와 금융권의 안정적인(최소 연5%) 수익을 보장하는 것에 있다(강세진, 2014a; 2014b; 2014c).

이런 정책을 밀어붙이는 명분은 2000년대 후반부터 이어지고 있는 불경기이다. 그런데 주택시장의 경우 과열될 대로 과열된 상황이지 불경기라고 보기는 어렵다. 수도권 지역만 놓고 보면 주택가격의 오름세가 누군가의 기대에 미치지 않을지 모르지만 지방의 경우 가격상승세가 매우 가파르다(강세진, 2014d; 2015a).

건설경기 부양이, 실상을 고려할 때 앞뒤가 맞지 않고 명분도 약하지만, 불행하게도 부정적 여론이나 민심의 큰 동요 없이 정부의 정책기조가 되었으며, 그 결과는 살인적인 전세가 폭등으로 이어졌다. 워낙 전세가가 크게 상승하여 눈에 띄지는 않지만 월세 또한 지속적으로 상승하고 있다.

2016년, 정부의 주택정책 기조 : 기업형임대 활성화

2015년 10월 국회에 제출한 2016년 정부예산안⁷⁾을 살펴보면 국토교통부 소관의 주택부문 예산이 2015년에 비해 4천억 원 증가한 것으로 되어 있다. 하지만 이는 보건복지부 소관이었던 주거급여 예산을 이관받은 것에 따른 것으로서 이를 제외하

7) 2016년 정부예산안 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)



면 오히려 1천억 원 가량 감소한 것으로 볼 수 있다. 표 2를 살펴보면 실제로 주거 환경개선지원 항목에서 1천2백억 원을 감소시켜 예산을 편성하였음을 확인할 수 있다.

표 2. 주택 부문 예산현황(2012~2016; 단위 : 억원, %)

구 분	2012 (A)	2013	2014	2015	2016(안) (B)	증감 (B-A)	연평균
							증가율
계	2,508	2,554	2,682	7,639	11,640	10,355	46.8
□ 주거급여	-	-	-	5,511	10,289	4,778	86.7
□ 주택가격조사지원	578	590	601	616	640	62	2.6
□ 주거환경개선지원	1,915	1,950	1,750	1,481	690	△1,225	△22.5
□ 주택정책지원	15	14	331	31	21	6	8.8

자료 : 대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 예산안 예비심사보고서

한편 정부의 주택정책을 달성하기 위한 주요 재원인 주택도시기금의 2016년 운용 계획 제출안을 살펴보면, 2015년 예산에 비해 총지출이 약 1조 원 증가(약 5% 증가)한 것을 확인할 수 있다.⁸⁾ 사업별로 살펴보면 기존주택개선사업에 255억 원을 편성하여 2015년 예산에 비해 225억 원 증가하였는데 이는 노후주택을 리모델링하여 저렴하게 임대하도록 지원하는 ‘집주인 리모델링 임대사업’에 대한 저리융자금을 반영한 것이다.

주거비용의 저감을 위해 중요한 사업이라 할 수 있는 임대주택 지원에 대한 기금 운용계획을 살펴보면, 국민임대주택건설사업에 약 7천억 원, 공공임대주택건설사업에 약 1조6천억 원, 임대주택리츠융자사업에 약 6천억 원, 다가구매입임대용자사업에 약 5천억 원, 행복주택건설사업에 약 6천6백억 원을 편성하였다. 눈에 띄는 점은 공공임대주택건설사업에서 약 2천8백억 원을 줄이고 임대주택리츠융자사업을 약 2천7백억 원 늘린 것이다. 아직까지는 국민임대, 공공임대, 행복주택 등에 대한 지원 비중이 높지만 점차 리츠를 기반으로 한 기업형임대에 대한 비중을 늘리고자 하는 정책의지가 엿보인다.

표 3. 2016년 임대주택 지원(융자) 운용계획안(단위 : 억 원)

지원 사업명	'14결산	'15계획 (a)	'16(안) (b)	증감 (b-a)	비율(%)
계	40,444	38,948	40,246	1,298	3.3
국민임대주택건설	12,815	6,090	7,086	996	16.4
공공임대주택건설	24,979	18,543	15,739	△2,804	△15.1
임대주택리츠융자	-	3,240	5,980	2,740	84.6
다가구매입임대용자	-	4,500	4,825	325	7.2
행복주택건설	2,650	6,576	6,616	40	0.6

자료 : 대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서

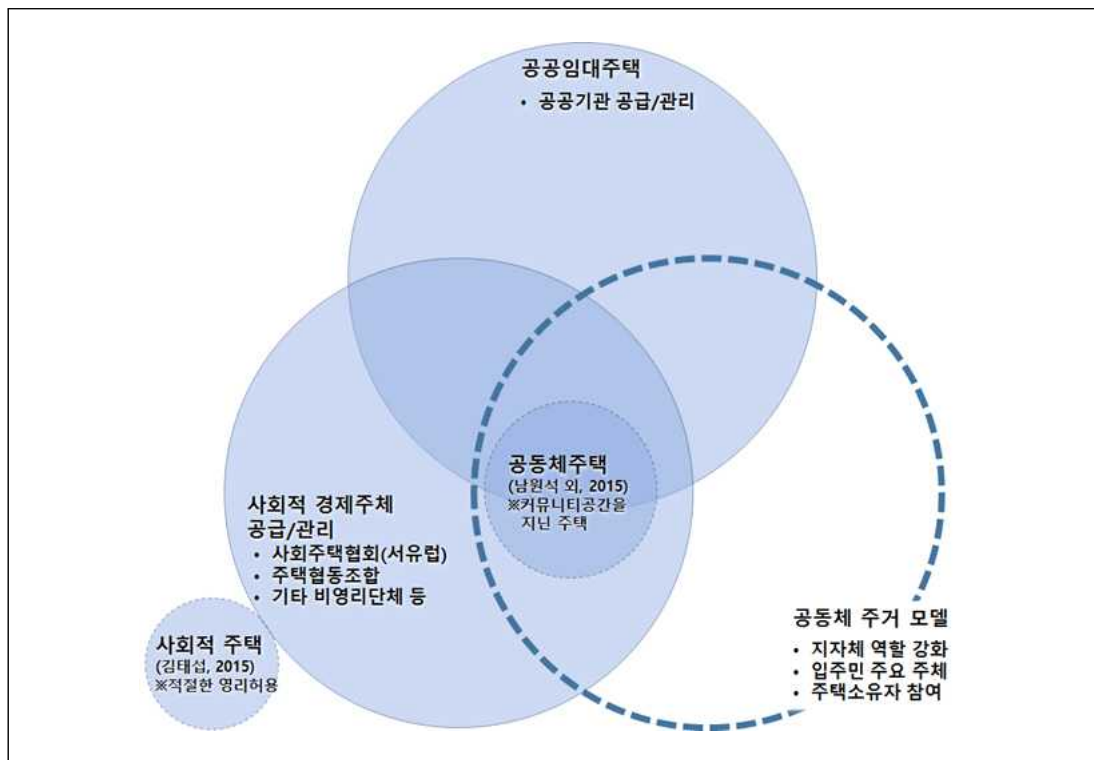
8) 2016년 기금운용계획안 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

2016년, 사회주택 활성화의 원년? : 서울시 등 지자체의 분투

정부의 경우 건설경기 부양에 목적을 둬 따라 주거비용의 절감과 주거의 질 향상이라는 진정한 의미의 주택정책을 펼치지 못하고 있다. 이는 서민주거안정을 이루기 위해서 지방정부가 져야 하는 짐이 더욱 무거워지고 있음을 의미한다.

지방자치단체 차원에서 주거문제를 해소하기 위한 정책 중에서 최근에 활발히 논의되고 있는 것이 사회주택의 공급이다. 사회주택이란 저렴한 가격의 장기임대주택을 말하는 것으로서 공공기관에 의해 공급되는 공공임대주택과 사회적경제주체 등 비영리기관에 의해 공급되는 비영리임대주택을 말한다(강세진·진남영, 2015). 최근 정부에서 정책적으로 육성하고자 하는 기업형임대가 임대사업을 통한 이윤 추구를 당연시 하는 것에 비해 사회주택은 임대사업자가 이윤을 추구하지 않음으로써 주거비용을 획기적으로 낮추는 것에 목표를 둔다.

그림 1. 사회주택의 공급주체 및 범위



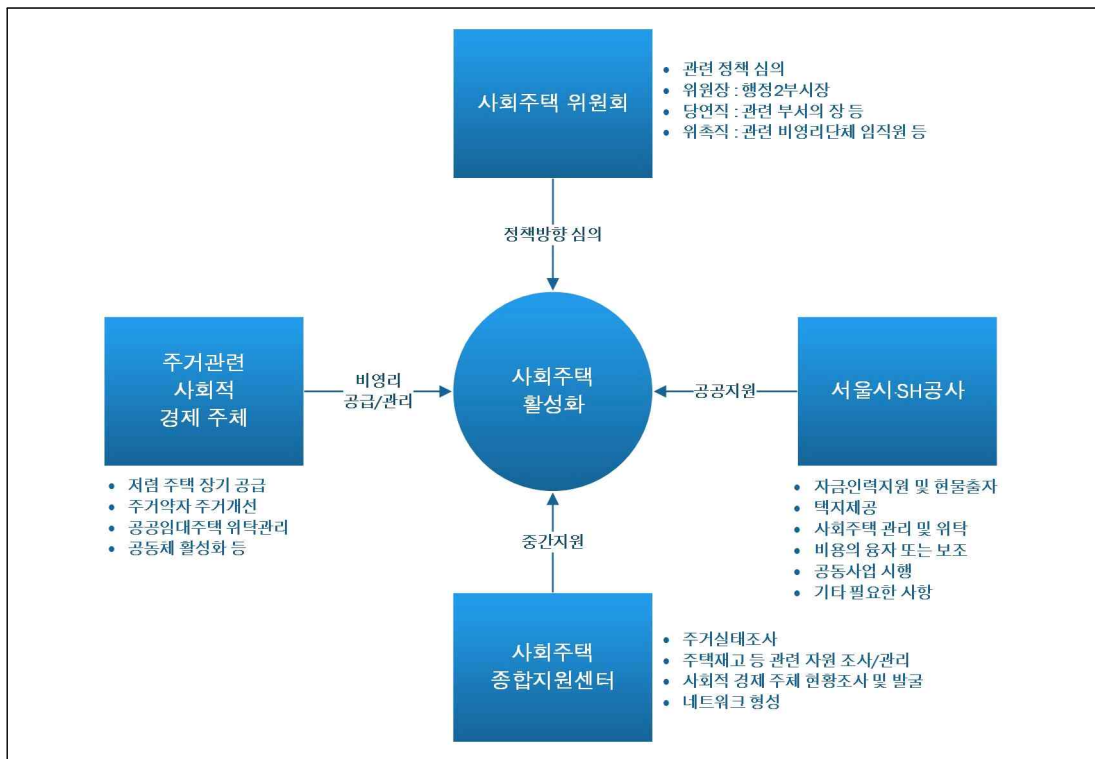
자료 : 강세진(2015d), “주택협동조합의 운영구조 및 공동체 기반 활성화 방안”, 「글로벌 도시화와 도시공동체」, 한국공간환경학회 학술대회 자료집, 2015.12

서울시는 2015년 1월 「서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례(이하 서울시사회주택지원조례)」를 제정하여 산하기관인 SH공사를 활용한 공공임대주택의 공급에 더하여 사회적경제주체를 통한 비영리주택의 확충을 통해 사회주택의 활성화를



도모하고자 하고 있다. 서울시사회주택지원조례는 제1장 총칙, 제2장 사회주택 활성화
 화를 위한 지원, 제3장 시장 등의 공동사업 추진, 제4장 공공임대주택 등의 사회주
 택 활용, 제5장 서울특별시 사회주택 위원회, 제6장 서울특별시 사회주택 종합지원
 센터 등으로 구성되어 있다. 2015년에는 ‘공동체주택사업’ 등 시범적으로 공공의 지
 원을 통한 사회주택사업의 가능성을 타진해보는 시기였으며, 2016년에는 조례 제6
 장에 규정되어 있는 ‘사회주택 종합지원센터’를 비영리단체에 위탁하여 운영함으로써
 사회주택을 적극적으로 활성화하려는 계획을 세우고 있다.

그림 2. 서울시의 사회주택 활성화 지원체계



자료 : 강세진(2015c), “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”, 『주거』, 제10권 제1호

사회주택은 서구에서 주택공급의 일반적인 형태로 폭넓게 활용되고 있다. 집계기준
 에 따라 편차가 있으나 서유럽의 경우 전체 주택재고에서 사회주택이 차지하는 비중
 이 최소 6% 이상이며, 스웨덴의 경우 39%에 달하는 것으로 보고되고 있다
 (CECODHAS Housing Europe and ICA Housing, 2012). 해외의 경우 지방자치
 의 역사가 깊고 지방자치단체의 독립성도 매우 높은 수준이어서 사회주택 공급에 있
 어서 지방정부의 역할이 큰 편이다. 서울시의 최근 노력에 주목할 수 있는 이유이다.
 정부에서 무관심하고 예산지원도 없다고 한탄하기보다는 지방정부 차원에서 사회주
 택을 활성화하여 주거문제해결의 올바른 방향을 보여주는 것도 가능한 일일 것이다.
 경기도에서도 ‘따복공동체’ 정책의 일환으로 사회주택의 공급에 관심이 많으며, 시흥
 시 등 기초지자체 차원에서도 조례를 정비하여 사회주택을 활성화하려는 움직임이



서서히 일고 있다. 이런 작지만 중대한 움직임들이 하나 둘 모여 정부 주도의 기업
형임대와 지자체 차원의 사회주택이 치열하게 맞붙는 2016년이 될 수도 있겠다는
기대를 품어본다.

그림 3. 유럽국가의 사회주택 비중(2012년 기준)



자료 : CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012)의 자료를 집계하여 작성

물론 유럽의 경우에도 중앙정부의 재정지원이 사회주택의 초기활성화에 중요한 역
할을 하였다는 것에는 의심의 여지가 없다. 우리 정부도 건설경기 부양이라는 포퓰
리즘을 그만 접고 진정한 의미의 주택정책을 펼쳐야 한다. 지자체가 정부에 한 수
크게 깨우쳐주는 2016년이 되기를 기원해 본다. 🏠



[참고문헌]

강세진(2014a), “서민주택 노리는 민자유치라는 망령”, 「위클리 펀치」, 새로운사회를여는연구원 (<http://saesayon.org/2014/04/22/12588/>)

강세진(2014b), “공공주택 물량 줄이는 건 악수”, 「The Scoop」, 98호.
(<http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=12635>)

강세진(2014c), “서민 잡는 REITs 고려할 가치 없다”, 「The Scoop」, 98호.
(<http://www.thescoop.co.kr/news/articleView.html?idxno=12636>)

강세진(2014d), “주택시장동향분석(4) : 주택시장동향과 여론추이 <2014년 12월>”, 「새사연 이슈진단(85)」, 새로운사회를여는연구원
(<http://saesayon.org/2014/12/30/15548/>)

강세진(2015a), “주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향”, 「새사연 이슈진단(93)」, 새로운사회를여는연구원 (<http://saesayon.org/2015/03/23/16287/>)

강세진(2015b), “주택 관련 법체계 개정의 우려 : 영리주택의 고착화”, 「새사연 이슈진단(122)」, 새로운사회를여는연구원 (<http://saesayon.org/2015/09/04/17464/>)

강세진(2015c), “서울특별시 사회주택 활성화 지원에 관한 조례 제정의 의의”, 「주거」, 제10권 제1호, 2015.6.

강세진(2015d), “주택협동조합의 운영구조 및 공동체 기반 활성화 방안”, 「글로벌 도시화와 도시공동체」, 한국공간환경학회 학술대회 자료집, 2015.12

강세진·진남영(2015), 경기도형 공동체 주거 모델 발굴 연구, 경기연구원.

대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 기금운용계획안 예비심사보고서 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

대한민국국회 국토교통위원회(2015), 2016년도 국토교통위원회 소관 예산안 예비심사보고서 (<http://nafs.assembly.go.kr:83/index.htm>)

CECODHAS Housing Europe and ICA Housing(2012), *Profiles of a Movement: Co-operative Housing around the World*, Brussels: CECODHAUS Housing Europe and ICA Housing.



2016 전망보고서 - 복지

갈등의 복지, 불평등에 '응답하라'

최정은_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

무상보육은 박근혜정부가 약속한 정책 중 하나이지만, 재정 갈등과 해결 과정은 매끄럽지 못했다. 무상보육을 놓고 엇치락뒤치락 해 온 지난 3년동안 한국 복지의 민낯은 여과 없이 드러났다. 2016년 새해에도 어김없이 대통령의 대표 공약인 '국가 책임 보육'을 둘러싸고 온 나라가 살얼음판이다. 정부와 시도교육청, 여당과 야당, 유치원과 어린이집 등 다양한 이해당사자들이 무상보육의 일환으로 추진되고 있는 만 3~5세 공통교육 '누리과정' 예산에 대한 책임 공방을 이어가고 있다. 이들 고래 싸움에 노심초사하며 시설 이용을 포기하는 학부모와 아이들, 예산이 없어 임금도 받지 못하는 교사들, 지원이 중단되면서 존폐위기에 처한 어린이집 등으로 피해가 확산되고 있다.

아래로부터 요구 받은 보편복지가 한국에 뿌리내린 지는 얼마 되지 않았다. 2010년 6.2지방선거, 2012년 총선과 대선을 치르면서 복지의 범위가 조금씩 확대되었다. 여당과 야당은 보편복지 공약인 무상보육과 무상급식 등으로 맞불 선거를 치를 정도로, 국민 다수의 요구와 기대에 부응할 수밖에 없었다. 그러나 박근혜정부가 하겠다던 복지마저 제대로 실현하지 못하면서 국민들의 피로감은 다시금 커지고 있다. 지금 온 국민이 내 자식과 손주, 이웃의 문제로 복지 갈등을 지켜보고 있다. 이 과정 속에서 어렵게 진전시킨 보편복지의 경험이 지난 3년간 한 발도 내딛지 못하면서, 정부에 대한 불신과 복지 확산에 대한 우려는 동시에 커져왔다.

아버지가 못다 이룬 '복지국가'의 꿈을 이루겠다며 당선된 박근혜정부는 올해로 집권 4년차를 맞는다. 보수 정당의 대통령 후보가 '무상 복지'를 전면내세워 당선된 것도 이례적인데다, 준비 없는 복지에 대한 걱정도 컸다. 기존 우려대로 박 정부의 국정운영 전반은 '불통'으로 평가받고 있으며, 공약마저 후퇴하면서 거센 비판이 가해지고 있는 상황이다.

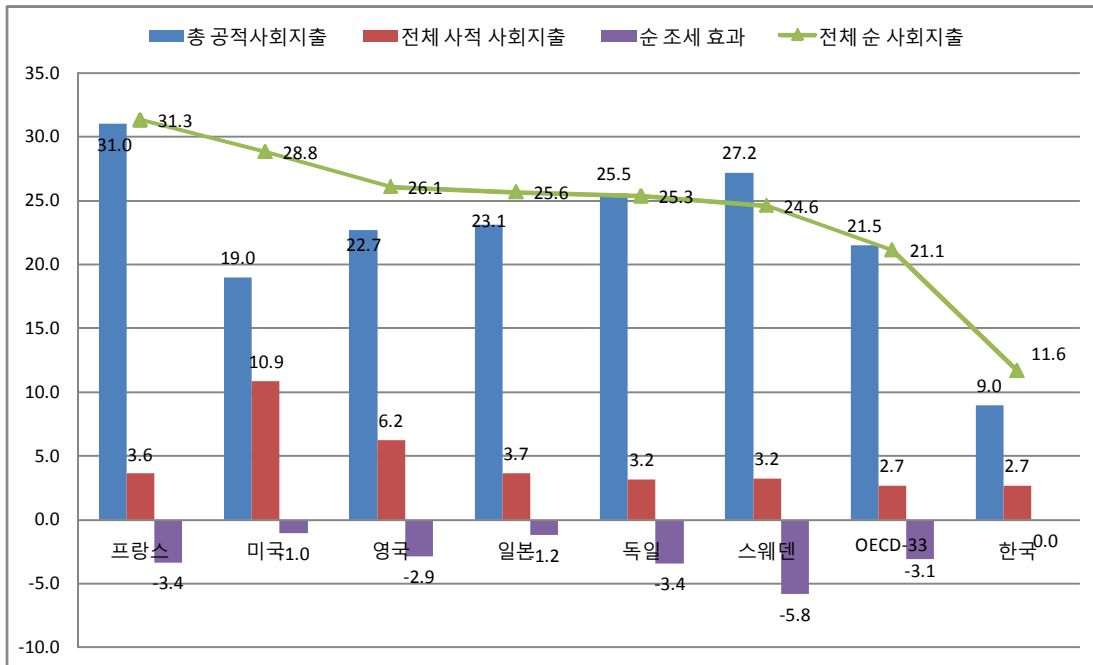


‘저소득 과세’ 문제에 주목

박근혜정부가 2%대 저성장에도 별다른 대책을 세우지 못하면서 복지공약은 하나 같이 재정복지의 한계를 넘지 못하고 있다. 선진 복지국가에서도 경제 위기에 복지가 주춤거리는 과정이 존재 했으나, 장기침체로 불가피하게 발생하는 실업, 빈곤 및 질병, 그리고 복지 사각지대에 놓인 아동과 가족, 노인에 대한 지원은 오히려 강화되고 있다. 경제 위기 상황에서도 과감히 복지 투자에 나서며 미래를 준비하고 있는 것이다.

그렇다면 정말 무상보육만으로 국가 재정이 흔들릴 만큼 한국의 복지지출이 과도한 것인가? 전혀 그렇지 않다. OECD 33개국 평균 공적사회지출은 GDP 대비 21.5%에 이른다. 그러나 우리는 9.0%에 불과해 OECD와의 공적사회지출 격차는 12.5%p나 벌어진다. 한국의 사적사회지출 수준은 OECD 평균과 같고, 순 조세효과는 0%이면서 한국의 총 순 사회지출은 11.6% 정도다. 최근 가족복지에 적극 나선 프랑스는 우리와는 정반대로 총 공적사회지출은 31%로 최상위권이며, 사적사회지출은 3.6%에 조세 효과를 더해 31.3%로 단연 최고다. 한편, 미국은 총 공적사회지출이 19%로 높지 않지만, 사적지출이 10.9%로 높은데다 과세효과까지 더해져 전체 사회지출은 28.8%에 이른다(그림1 참조).

그림 1. OECD 주요국의 공적사회지출 비교

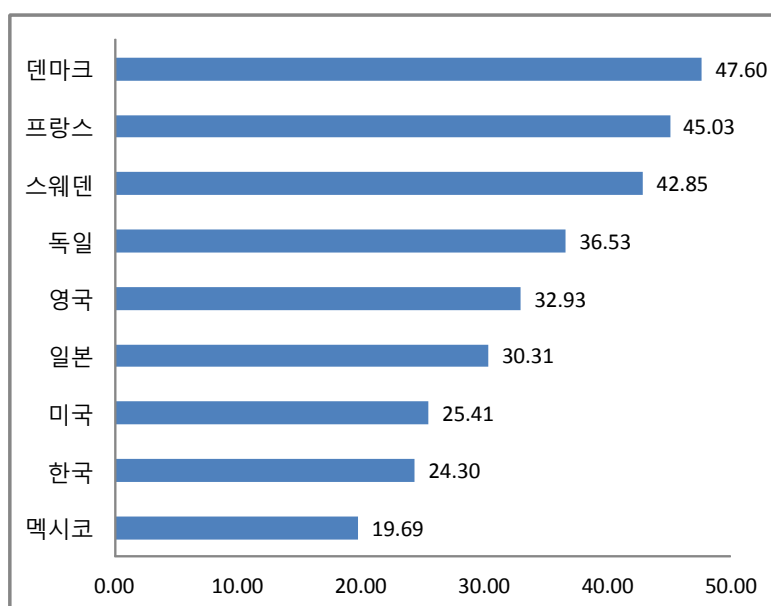


자료: OECD Social Expenditure 2014.



이렇게 우리의 사회복지지출이 낮은 데는 개인의 조세 부담이 적기 때문이라는 인식이 일반적이다. 실제로 한국의 조세부담율은 24.3%로, 덴마크 47.6%, 프랑스 45.3%에 비해 절반 이상 낮은 편이다. 이 때문에 세금을 적게 내니 돌려받는 복지도 적을 수밖에 없다는 평가가 뒤따른다(그림2 참조).

그림 2. OECD 주요국의 조세부담율(GDP 대비 %, 2013)



자료 : OECD Revenue Statistics 2015.

물론 이 같은 인식이 틀린 건 아니지만, 우리나라의 조세 체계 자체의 문제도 눈여겨 볼 필요가 있다. 선진국에서는 고소득층에 대한 과세가 큰 데 반해, 우리는 임금과 과세의 상관성이 적다는 연구결과가 나왔다.

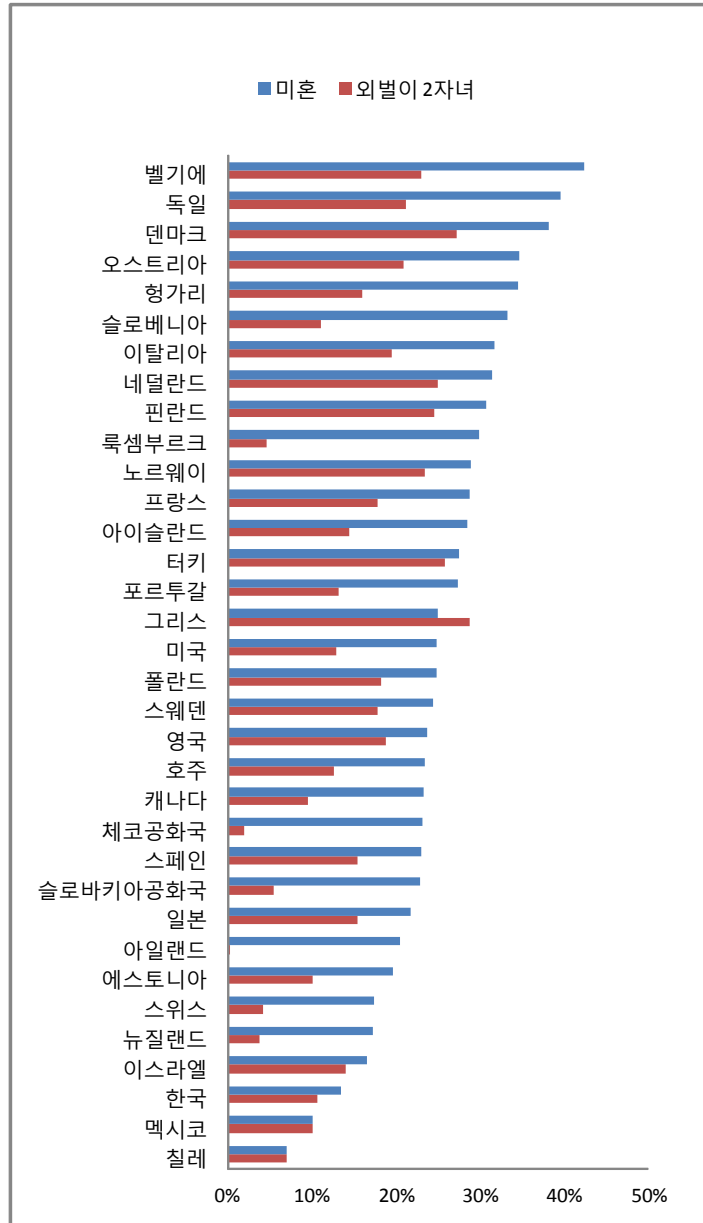
단적으로 미혼 임금자와 외벌이 2자녀 가족의 임금과세를 OECD 국가들과 비교해 보면, 한국은 이 두 사례 간 과세 차이가 크지 않은 반면, 선진국에서는 이에 따른 과세 차이가 크다.⁹⁾ 한국은 미혼과 외벌이 2자녀의 경우 임금 과세 차이가 13%와 11%로 2%p 정도에 그치지만, 독일은 각각 40%와 21%로 19%p로 큰 차이를 두고 있다(그림3 참조).

다시 말해, 한국에서는 오히려 소득이 낮고 자녀가 많을수록 더 많은 세금을 낸다는 사실이 확인된다. 이런 조세 체계에서는 복지 확대를 위한 증세 논의에 전 국민적인 합의와 동의를 얻기가 어려울 수밖에 없다. 설상가상으로 주식 등 비과세 부분이 많아 상위 1~10%가 전체 부의 상당을 차지하는 비율이 점점 커지고 있으며, 소득 하위와의 격차도 심해져 부의 불평등은 악화되고 있는 상황이다.

9) OECD Taxing Wages 2015.



그림 3. OECD 미혼과 외벌이2자녀 임금과세 비교



자료 : OECD Taxing Wages 2015.

최근 OECD는 소득 불평등이 경제성장을 악화시킨다는 보고서¹⁰⁾를 냈다. 한국 사회에서는 복지를 확대하면 오히려 경제성장에 독이 된다는 논리가 지배적인데, 이를 정면으로 반박한 결과가 나온 것이다. 1980년대 OECD 국가들의 소득상위 10%와 소득하위 10% 간의 격차는 평균 7배였다. 그러나 2012년에는 소득상위 10%가 전체 부의 절반을 차지하고, 소득상위 1%가 전체 부의 18%를 점유할 정도로 소득 불평등이 악화되었다. 이러한 사태로 인해 당장에는 저소득층이 소득 불평등으로 고

10) Keeley, B.(2015).

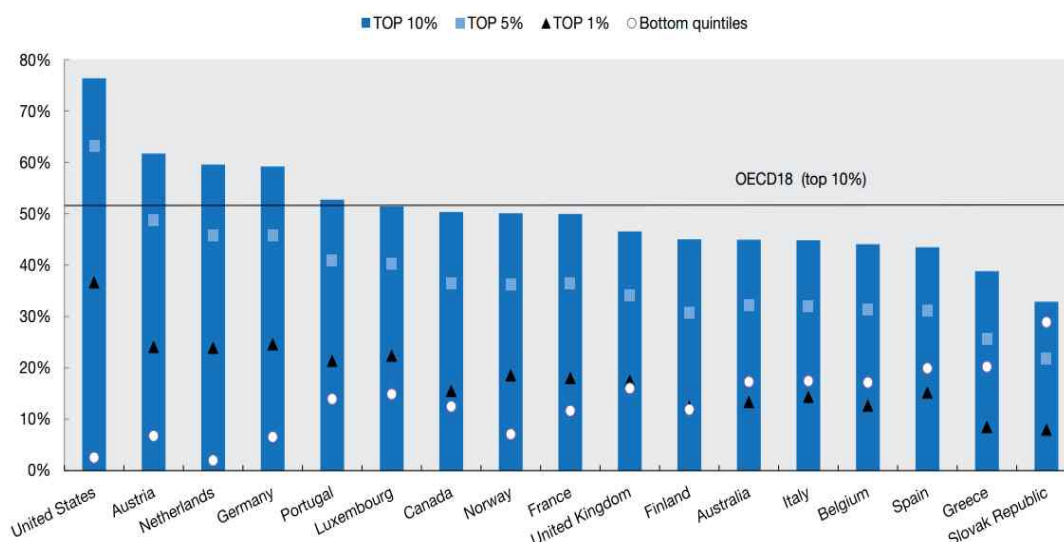


통을 받고, 장기적으로 보면 경제 전체가 손실을 입을 것이다. OECD 19개국을 조사한 결과, 1985년~2005년 동안 악화된 불평등이 1990년~2010년 누적 성장을 4.7%p를 낮춘 것으로 나타났다.

이에 OECD는 불평등을 줄이기 위해 소득, 부, 성별, 인종과 관계없이 포괄적인 성장정책을 펼 것을 주문한다. 이 방안으로 노동시장에서 젠더 불평등을 개선하고, 전체 고용의 1/3를 차지하는 비정규직 문제를 개선하는 노동시장정책을 펴고, 모든 영유아의 균등한 출발을 위해 초기 교육에 투자하고, 소득과 부의 격차를 좁히기 위해 조세와 공적이전에 정부가 적극 나서기를 주문하고 있다.

OECD 주요국을 보면, 소득상위 10%가 전체 부의 절반을 차지하는 국가들이 많다. 미국은 상위10%가 전체 부의 75%이상을 차지하고, 그 중에서도 상위1%가 전체 부의 40% 가까이를 지배하고 있다(그림4 참조).

그림4. OECD 주요국 고소득의 부 편중



자료 : Fabrice Murin and Marco Mira d'Ercole(2015).

최근 우리나라의 부의 불평등 문제도 심각하다. 김낙년(2015년)¹¹⁾ 연구에서는 우리 성인 인구 중 자산 상위1%는 2010년~2013년에 전체 자산의 25.8%를 차지하고 있으며, 소득 상위 1%가 전체 소득의 12.1%를 차지하는 상황이 드러났다. 이는 미국과 영국보다는 낮지만, 프랑스 등 유럽 대륙 국가들보다는 높은 수치다.

한국 복지가 예전보다 확대되었다고는 하나 재분배 정책의 불평등 개선 효과는 여전히 미미하다. 룩셈부르크 소득조사(LIS) 자료로 조세와 공적이전의 재분배효과를

11) 김낙년, 2015.10.



비교한 결과, 선진국에서는 이 효과가 시장소득 대비 30%로 나타난 반면, 한국은 그 효과가 10% 내외에 머물러 있다.¹²⁾ 여전히 협소한 한국 복지의 현실을 보여주는 결과다.

‘생애주기별 맞춤형 복지’는 ‘축소 , 폐기’

그렇다면 박근혜정부가 한국형 복지 모델로 내건 ‘생애주기별 맞춤형 복지’는 얼마나 실현되었고, 어떤 평가를 내릴 수 있나? 18대 대선공약, 인수위에서 채택한 국정과제 그리고 집권 3년간 실행과정을 비교하면, 박근혜정부 복지는 대선 공약보다 축소 혹은 아예 폐기되면서 ‘선별복지’와 ‘재정복지’의 한계를 보여주고 있다.

구체적으로 살펴보면, ‘확실한 국가책임 보육’은 지켜지지 않으면서 ‘확실한 국가기피 보육’이 되었다. 대선공약은 만0~2세 영아와 만3~5세 유아 누리과정 보육비 및 교육비를 지원하겠다는 안이었다. 여기에는 인수위 국정과제에서 누리과정 지원비를 연차적으로 올려 올해 30만원으로 현실화해 부모 부담을 줄이겠다는 내용도 포함되어 있었다. 영아 보육료지원은 기존대로 보건복지부가 담당하고 있으나, 누리과정은 지난해까지 연차적으로 지자체 교육청이 주관하는 지방교육재정교부금으로 넘어와 지원하도록 설계되었다. 그러나 경기침체로 세수가 줄어들면서 교부금 여력도 바닥을 치면서 누리과정 예산은 지자체가 과부담하게 되었다. 지난 3년간 중앙정부와 지방정부, 그리고 교육부와 교육청 간 다툼이 이어지는 가운데, 정부는 국가사업을 책임지기보다는 지자체와 교육청의 책임을 떠넘기고 있다.

‘맞춤형 보육’은 그야말로 다양한 보육의 수요에 맞게 영아 돌봄서비스 확대와 기관 내 시간제 보육체계를 만들어가는 정책이다. 그러나 이 정책은 ‘재정 맞춤형’ 보육 시스템으로 바뀌어 올 하반기부터 시행될 계획이다. 전업맘과 직장맘 간 어린이집 사용시간을 차별화하고, 전업맘의 시설 이용지원비도 줄이는 안이다. 정부는 이용이 불편했던 직장맘의 수요를 중심으로 이용시간을 차등화한다고 밝혔다. 그러나 직장맘이 시설 이용이 어려운 이유는 노동시간 시간과 일치하지 않는 어린이집 보육시간, 장시간 노동을 감내할 만큼 대우받지 못하는 보육교사의 처우문제 때문이다. 박근혜 정부는 근본 해결에 나서기보다는 무상보육을 후퇴시키고, 전업맘과 직장맘 간 다툼으로 정책을 재설계하고 있는 것이다.

한편 ‘초등 온종일 돌봄’은 ‘무니만 온종일 돌봄’으로 불만을 사고 있다. 초등 온종일 돌봄 정책이 나왔을 때, 저녁 10시까지 학교 돌봄이 아이들에게 인권적으로 맞는가에 대한 논쟁이 있었다. 그러나 현실에서는 저녁 10시까지 돌봄은커녕, 오후 돌봄도

12) 이병희 · 강병구 · 성재민 · 홍민기, 2015.12.



원하는 모든 학부모에게 돌아가지 않았다. 게다가 초3~6학년 고학년 돌봄을 시행하는 학교는 손에 꼽을 정도로 시작조차 제대로 되지 못했다. 저소득층이나 맞벌이를 위한 아동 돌봄도 학교 안에서 이뤄지지 않았다. 지역아동센터나 아동돌봄서비스 이용은 양적으로나 비용 면에서 제약이 크다. 이런 이유로 인해 학교 안에서의 돌봄 공약은 30~40대 부모들에게 환영을 받았으나, 지금은 거짓공약이 될 가능성이 높다. 최근에는 누리과정뿐 아니라 학교 돌봄교실도 교육청이 책임져야 할 법적 근거가 없다는 반발이 나오고 있다. 올해 교육부에서 초등 고학년 돌봄 계획을 발표했으나, 예산은 편성하지 않고 그 책임을 또 다시 교육청에 떠넘길 가능성이 크다.

고교 무상교육은 아예 거론조차 되고 있지 않다. 많은 공약들이 계획대로 시행되지 않으면서 고교 무상교육은 자연스럽게 후순위로 밀려났다. 반면 성남시는 교육복지의 일환으로 중학교 신입생에게 무상교복을 지원¹³⁾하면서 큰 호응을 얻고 있다. 그간 학부모의 교육 부담이 컸던 교복비를 정상화하는 방안도 구상되었다. 성남시 내 인력과 자재로만 교복을 생산하고, 영세 생산자들이 협동조합을 만들어 대기업이 독점하던 관행까지도 바로잡을 계획이다.

소득하위 80%까지 반값등록금을 순차적으로 늘려가겠다던 약속은 현재 기초생활수급자와 소득 1~2분위 학생들에 등록금 일부를 지원하는 것에 그친 상태다.¹⁴⁾ 저소득 대학생의 등록금 부채는 줄어들지 않고 계속 늘고 있다고 한다. 근본적으로 대학에 유보금만 쌓아놓고 등록금에 의존하는 학교 운영을 개선하지 않고서는 반값등록금 현실화는 기대하기 어렵다.

박근혜정부는 4대중증질환에 대해 급여 부분 뿐 아니라 비급여 부문에 대해서도 건강보험으로 해결하겠다고 약속한 바 있다. 그러나 4대중증질환 건강보험 부담률과 환자 부담비율이 여전히 개선되지 않고 있다. 특히 비급여 부문이 계속 확대되고 있다. 이는 근본적으로 의료 공공성이 보장되지 못하고, 민영화가 가속화되면서 개인의 의료비 부담은 계속 증가할 수밖에 없기 때문이다.¹⁵⁾

또한 박근혜정부는 실현가능성 논란에도 불구하고, 65세 어르신 모두에게 기초연금을 월 20만원 지원하겠다는 공약을 내세우면서 고령 유권자들의 물표를 받았다. 그러나 실제 전개과정에서 기초연금 20만원은 소득하위 70%로 재조정되고, 국민연금과 연동되면서 오히려 성실한 국민연금 납부자를 소외시키는 정책으로 논란을 키웠다.¹⁶⁾ 기초연금이 물가와 연동됨에 따라 그 인상폭도 더디게 진행돼 원래 의도했던 노인들의 소득보장정책에는 한참 못 미치고 있다. 한국은 생계를 감당하지 못하

13) <한겨레> 2016.1.25.

14) 임희성·김삼호, 2016.1.20.

15) <국민일보> 2015.12.7.

16) <프레시안> 2015.12.30.



고 자살하는 노인 비율이 세계 최고이며, 노인 빈곤 속도도 가장 빠르다. 근본적으로 국민연금 소득대체율을 현실화해 올리는 방안이나, 어르신들의 소득 구분 없이 보편적으로 기본소득을 보장하는 안 등에 대한 검토가 필요하다.

‘송파 세 모녀 사태’로 긴급지원 법안이 발의되기로 했으나, 우리 사회 저변에 기초생활보장 기준이 변경되지 않고 있다. 기초생활보장제 혜택 범위와 수준을 가로막고 있는 부양의무자 기준과 소득정산 기준 등이 바뀌어야 기초생활보장의 사각지대를 없앨 수 있으나 이 장벽은 여전히 높다.¹⁷⁾

표 1. 박근혜정부 대선공약과 집권 3년간 정책 평가

항목	대선 공약	집권 3년 평가
복지 기초	확실한 국가책임 보육과 생애주기별 맞춤형 복지	
영유아	확실한 국가책임 보육 ○ 0~2세 영아 보육료 전액 지원, 3~5세 누리과정 지원비용 증액 ○ 만5세까지 국가 무상보육 및 무상유아교육	→ 확실한 국가기피 보육 ○ 교육부 교부금 통해 누리과정 지원하고 있으나, 매년 부담 급증 ○ 국가사업으로 예산 배정 의지와 책임 회피해 매년 갈등 증폭
	맞춤형 보육 시스템 ○ 수요자맞춤형, 영아종일제돌봄확대, 시간제보육 확대	→ 재정 맞춤형으로 이용시간 차별화 ○ 종일반 12시간, 전업맘 7시간 보육으로 재편
아동	초등 온종일 돌봄 ○ 오후 5시까지 책임, 급식 및 방과 후 프로그램 무료 제공 ○ 오후10시까지 연장 ○ '14년 1~2학년→ '15년 3~4학년→ '16년 5~6학년 확대	→ 3~6학년 돌봄 사각지대 ○ '14년 초 1~2학년 수요일에 맞춰 확대, '15년 예산 배정 없어 축소 ○ 돌봄비, 급식 부모 부담 ○ 3~6학년 돌봄 교실과 교사 예산 지원 없어
청소년	고등학교 무상교육 실시 ○ 수업료, 입학금, 학교운영지원비, 교과서 대금 무상 지원 ○ '14년 25%씩 확대해 '17년 전면 무상교육 실시	→ 미시행
청년	반값등록금 실천 ○ 소득 8분위까지 소득 연계 맞춤형 국가장학금 지원, 등록금 부담 절반으로 경감	→ 저소득층 일부 지원 ○ 기초생활수급자, 소득1, 2분위 지원. 전액 지원은 아님 ○ 기초생활수급자 대학등록금 대출금도 같이 증가 ○ 학내 유보금, 등록금 의존율 높은 대학 구조로 등록금 인하 어려워

17) <프레시안> 2014.8.18.



<p>어르신</p>	<p>4대중증질환 진료비 전액 국가부담</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 암, 심혈관, 뇌혈관, 희귀난치성 4대 중증질환의 경우 건강보험이 100% 책임 ○ 비급여 진료비까지 건강보험으로 추진 ○ 현 75% 수준 4대중증질환 보장률 '16년까지 100%로 확대 	<p>→ 4대중증질환 진료 개인부담 증가</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 4대중증질환 건강보험 보장률이 77% 내외로 이전과 크게 달라지지 않아 ○ 본인부담비율이 개선되지 않음. 비급여 부분도 역시 늘고 있어 ○ 수술 이외의 재활 등 본인 부담금 출지 않아
	<p>기초연금 월 20만원 지급</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 65세 이상 모든 노인에게 20만원 지급 	<p>→ 기초연금 소득별 차등지원</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기초연금과 국민연금 가입자 연동해 혜택 수준 낮춰 ○ 물가와 연동해 인상 속도 늦춰져 ○ 사실상 낮은 급여와 국민연금 가입자 차별 시정해야
<p>저소득층</p>	<p>기초생활보장 사각지대 완화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 통합급여체계에서 생계, 주거, 교육, 의료급여별 선정 기준 및 내용 차별화 ○ 부양자의무자 범위 검토, 비수급 빈곤층 수급 확대 	<p>→ 기초생활보장 걸림돌 여전</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기초생활보장 수급자 수는 증가하나, 혜택은 쪼개져 ○ 낮은 최저생계비 수준, 부양의무자와 소득환산 기준 등 근본 변화 없이 양적 확대에만 집중

자료 : 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약(2012), 제18대 대통령직인수위원회(2013).

‘갈등과 분열’의 복지

복지는 한번 시행하면 다시 되돌리기 어렵고 이에 대한 저항도 크기 때문에 사전에 재정 준비나 합의과정이 무엇보다도 중요하다. 그러나 박근혜정부의 복지공약은 현실성 없는 선심성 공약이었음을 지난 3년간 국민 모두가 느끼고 있다. 공약 책임을 재정 탕으로 돌리거나, 개인의 부담이나 지방정부의 몫으로 떠넘기거나, 아예 언급조차 하지 않는다.

특히 영유아에 대한 지원은 미래세대를 키우는 투자로서 선진국에서는 아까워하지 않고 늘려가는 부분이다. 그러나 박근혜정부에서는 3년 내내 복지 예산 책임 공방이 계속되었다. 영유아 관련 복지 사업이 중앙정부와 지방정부 재정의 매칭으로 이뤄지는 경우가 많다보니, 대통령이 공약했다라도 이에 합당한 국가 책임이 뒤따르지 않으면 지자체와 합의를 이뤄내기 어려운 것이다. 아무리 대통령이 공약한 것이라 하



더라도 지자체 재정이 여의치 않으면 시행할 수가 없는 노릇이기 때문이다. 이제까지 지자체는 지방채를 발행하고, 정부는 우회지원으로 예산을 보조하는 방식이 계속되었다. 매해 반복되는 갈등을 멈추기 위해 근본 대안을 세우자는 논의를 수차례 이어왔으나, 정부는 공약을 지자체의 의무사업으로 규정하는 법을 바꾸면서 계속 지자체의 책임을 따지고 있다.

결국 사회 여러 주체들이 자원들을 모아 사회에 필요한 복지를 나눠 맡는 ‘협력과 연대’가 중요하다. 그러나 현 정부의 한국형 복지는 선별복지로, 복지 혜택에 따라 세대 간 그리고 세대 내 분열과 갈등만 남겼다. 대표적인 사례가 맞춤형 보육으로 설계하면서 전업맘과 직장맘의 이용시간을 차별화해 편 가르기를 한 것이다. 이뿐만이 아니다. 누리과정 지원을 둘러싸고 교육부 산하의 유치원과 보건복지부 관할의 어린이집 간 충돌을 야기했다. 기초연금과 국민연금을 연동하면서 국민연금 가입자와 미가입자 간 혜택 범위가 달라 참여한 갈등을 만들었다. 누리과정 예산 때문에 다른 교육비를 편성하지 못하면서 정책 간 부딪침이 일었다. 게다가 누리과정 예산은 편성한 지자체에 예비비를 먼저 주면서 지방자치를 후퇴시켰으며, 지자체 간 갈등도 불러왔다.

이처럼 ‘생애주기별 맞춤형 복지’는 생애 전반에 걸쳐 국민의 삶을 윤택하게 만들기 보다는 삶의 찌꺼기를 다시금 확인시켜주고 있다. 재정적인 제약 안에서 한국형 복지는 오히려 곳곳에 싸움의 불씨를 남기며 분열과 갈등을 만들기까지 했다.

나열식 사업 벗어나 근본 문제 대응해야

한국 경제가 성장세를 타던 80~90년대에 복지체계는 임금노동 중심의 제도라는 제약에 크게 부딪히지 않았다. 그러나 1997년 외환위기와 2007년 미국 발 금융위기를 겪으면서 한국 사회도 고실업과 노동유연화의 바람을 피해가지 못했다. 한국 사회에 불어 닥친 신자유주의의 폐해로 인해 기존의 협소한 복지제도 한계도 바닥을 드러냈다. 실업, 질병, 고령 이외에도 임금노동 밖의 사회 구성원이 급증했다. 일할 해도 가난한 ‘워킹푸어’까지 등장하면서 복지 사각지대 대응이 절실하다.

‘한국이 어떤 복지국가로 발전해야하는가’에 대한 고민은 진행 중이다. 사회안전망이 탄탄한 북유럽의 사민주의 복지의 효과를 기대하며, 영미식 최소복지와 독일 등 지에서의 근로와 연계된 복지의 경계에서 무언가를 찾고 있다. 정부와 시장, 시민이 협력해 제3의 영역으로 부상한 사회적경제를 통해 복지 생태계를 만들려는 실험들도 이어지고 있다.



이 모든 노력들은 한국 사회의 현재와 미래를 불투명하게 만드는 불평등하고 불공정한 사회의 방향을 바꿀 수 있어야 한다. 최근 조사에 따르면 청년들이 가장 바꾸고 싶은 조건이 스펙과 부모의 경제력이라고 한다. 청년들의 2/3가 취업과정이 불공정하다고 밝히고 있다.¹⁸⁾ 개인의 학벌 뿐만이 아니라 부모의 경제력이 자녀 세대의 스펙과 취업을 보장하는 사회로 향하고 있기 때문이다. 최근 들어 뜨거운 ‘금수저, 은수저, 흙수저’ 논란도 부모의 부가 자녀의 취업과 미래를 결정하는 문제를 단적으로 드러내고 있다.

현재 한국은 소득 불평등이 매우 심각하다. 수출에 의존한 경제성장이 어렵다면, 내수를 통해 경제의 선순환 구조를 만들어야 한다. 그러나 소득이 부족하고, 가계부채는 쌓여가고, 부의 양극화로 인해 중산층이 무너지는 가운데 내수를 통한 경제성장을 기대하기는 어렵다. 이로 인해 불평등의 재생산 위험이 커지고 있다. 그런데도 정부는 복지 재원을 근본적으로 마련하기 보다는 세입과 세출을 쥐어짜면서 사회 곳곳에 파열음을 내고 있다. 법인세 감면은 계속되면서 저소득자나 영세 자영업자들의 세금만 올리는 것으로는 방대한 복지를 실현할 수 없다.

한국형 복지는 돈을 쓰는 만큼 제 효과를 내지 못하는 근본 한계를 안고 있다. 고용과 복지 견인을 기대하는 사회서비스는 시장화됨으로써 양질의 일자리를 만들지 못하고 있고, 의료민영화로 개인 의료비 부담은 계속 오를 수밖에 없다. 쉽게 해고할 수 있는 노동유연화와 저임금의 불안한 비정규직 일자리가 만연한 노동시장 이중화까지 사회 각계 각층에 만연해 있는 문제들을 해결하지 않는 이상 공적 예산이 투입 되더라도 국민에게 더 큰 혜택이 돌아가기 어려운 기현상은 계속될 수밖에 없다. 📌

18) <한겨레> 2016.1.12.



2016 전망보고서 - 청년
지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제

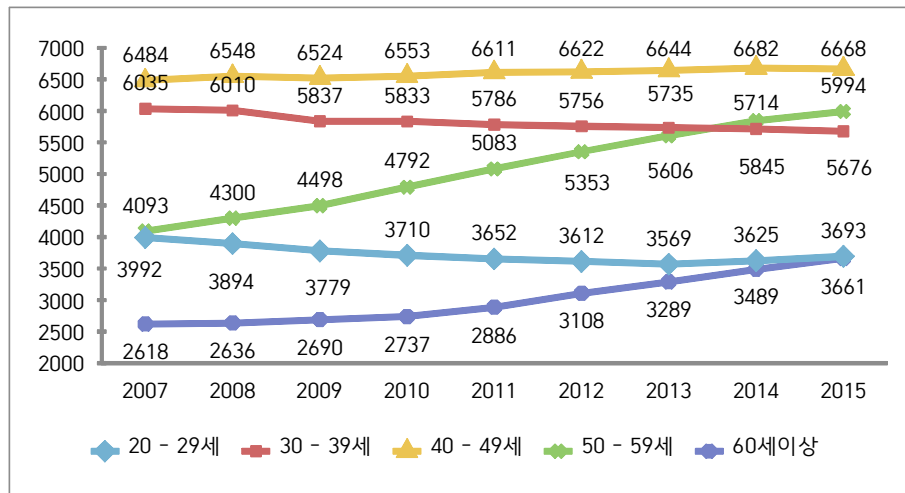
송민정_새사연 연구위원 | smj@saesayon.org

2015년 국내 청년들의 고용 현황

1) 중·고령층에게 따라잡힌 청년층 일자리 수

그림 1. 연령대 별 취업자 수 추이

(단위 : 천 명)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 2007-2015

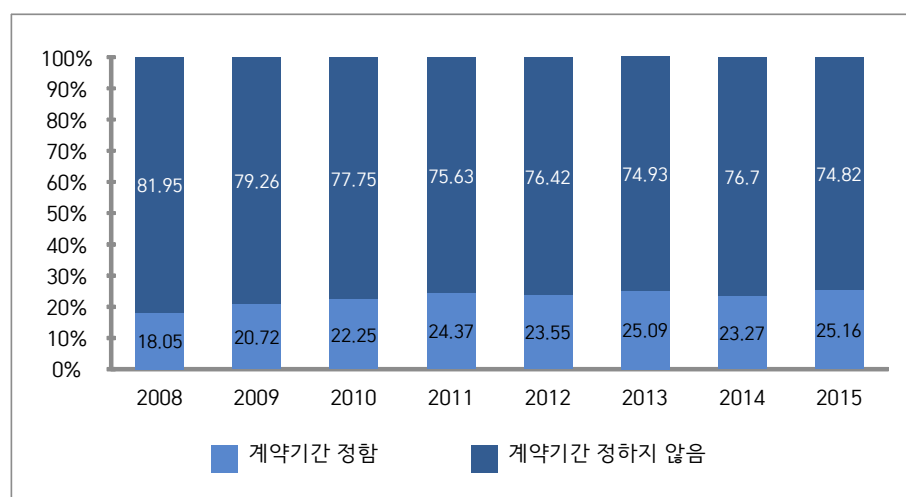
통계청의 경제활동인구조사를 결과를 활용하여 연령대별 취업자 수 추이를 보았을 때, 근래 두드러지는 경향은 그림 1에서 보이듯이 50세 이상 중 고령층의 취업자 수의 증가이다. 반면 청년층인 20대, 30대 취업자 수는 감소하고 있다. 2015년의 경우 20대와 30대의 일자리 수는 2014년 대비 증가한 모습을 보이지만, 60세 이상 취업자 수가 20대 취업자 수를 따라 잡은 모습을 보인다. 2007년까지만 해도 20대 청년층 취업자의 수가 60세 이상취업자 수보다 137만 4천 명이나 많았지만, 2015년 현재에는 3만 2천 명 밖에 차이가 나지 않는다.



2013년까지 꾸준히 하락한 20대, 30대의 일자리수가 2014년 미약하게나마 상승세로 돌아선 것은 좋은 소식이다. 하지만 전체적인 일자리의 질을 보면 양적 증대가 반드시 희소식과 연관되는 것은 아니다. 그림 2는 경제활동인구조사 청년층 부가조사의 첫 일자리 근로형태 조사 결과 중 근로형태에 대한 부분을 나타낸 표이다. 청년 노동자(15-29세)의 근로계약기간의 정함이 있는 계약직, 즉 비정규직에 취업하는 청년의 비중이 증가하고 있다는 결과가 나왔다.

그림 2. 청년 임금노동자들의 첫 일자리 근로형태 비율

(단위 : %)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사 2008-2015

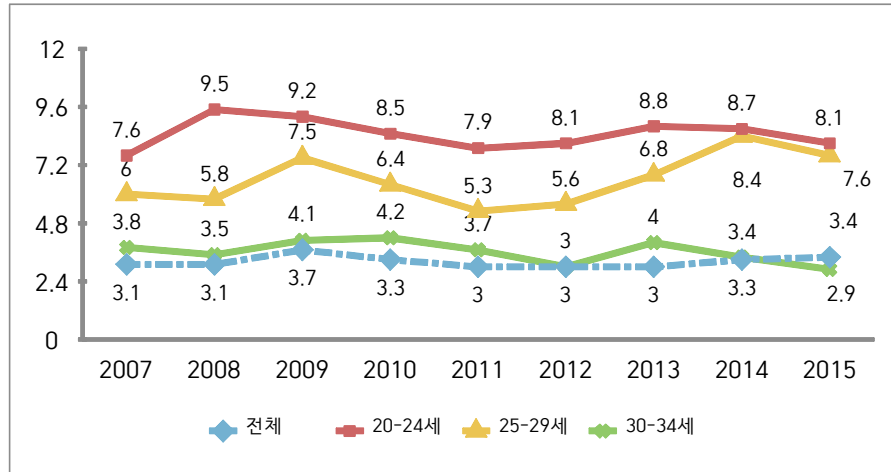
2015년에 계약직에 취업한 청년의 비중은 청년층 임금근로자의 25.16%로 2008년 이후 가장 높은 수치를 기록했다. 즉, 신규로 취업한 청년들 4명 중 1명은 재계약이나 계약기간이 만기되기 전에 다른 직업을 찾아야만 하는 불안정성을 안고 있는 것이다. 해당 조사에 따르면 계약기간도 1년 이하인 경우가 2008년 50만 5천 명에서 2015년 81만 2천 명으로 증가하였다. 비율로 보면 계약직으로 채용된 청년들 중 1년 이하로 계약한 청년의 비중이 2008년에 약 62%였던 것이 2015년에는 약 84%까지 치솟았다. 취업자 수는 증가하였지만 불안정한 일자리도 증가한 것이고, 청년이 그 부분의 많은 수를 담당하고 있는 것으로 보인다.



2) 보이는 실업자, 보이지 않는 실업자

그림 3. 2007-2015 전체 및 청년 실업률

(단위 : %)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 2007-2015 (8월 기준)

그림 3은 2007년부터 2015년까지의 연령대 별 실업률을 경제활동인구조사를 활용하여 나타낸 표이다. 하지만 통계에 반영된 기준보다 현실적인 기준을 추가한 실제 실업률은 더욱 높다. 그림 3은 경제활동 인구 중 지난 4주간 적극적인 구직활동을 하였고, 일이 주어지면 바로 일을 할 수 있지만 지난 1주간 일을 하지 않은 자가 기준이다. 만약 바로 일을 할 수 있고 지난 1주간 일을 하지 않았음에도 구직활동을 하지 않은 사람은 비경제활동인구로 분류가 되어 실업률에 반영되지 않는다.

국제노동기구(ILO)에서 제시한 국제기준에 따라 시간관련 추가취업 가능자¹⁹⁾, 잠재취업가능자²⁰⁾, 잠재구직자²¹⁾를 포함한 실제 실업률 산출이 가능하다. 통계청에서는 이 세 가지 항목을 고용보조지표 3으로 발표하고 있다. 2015년 해당 자료의 결과 청년 실업자 44만 명, 청년층에서 시간관련 추가취업 가능자 6만 명, 잠재취업가능자 1만 명, 그리고 잠재 구직자는 59만 명으로 총 111만 명의 실제 실업자가 청년층에 발생했다. 이 결과 실질적인 청년 실업률은 22.4%에 육박하는 것으로 나타난다. 전 연령대에 고용보조지표 3을 반영한 실제 실업률이 11.7%인 것에 비해 2배 가까이 되는 실업률이다. 취업률이 조금 나아졌다거나 지표상으로 개선되고 있다고 해도 실제 청년들이 느끼는 체감 실업률이 높았던 것에는 이런 부분이 반영된 것이라 분석된다.

19) 시간관련 추가취업 가능자 : 지난 주 실제 근로시간이 36시간 미만이었던 취업자 중, 추가 취업을 희망하고 추가 취업이 가능했던 자

20) 잠재취업가능자 : 비경제활동인구 중 지난 4주간 구직활동을 하였으나 지난주에 일이 있었다 하더라도 일할 수 없었던 자

21) 잠재구직자 : 비경제활동인구 중에서 지난주에 일을 원했고, 지난주에 일이 주어졌으면 일을 시작할 수 있었지만, 지난 4주간 구직활동을 하지 않은 자

2015년에 발표된 청년 고용 대책 정책들

1) 청년 고용절벽 해소 종합대책²²⁾

2015년 7월 27일에 발표된 청년 고용절벽 해소 종합대책은 정부와 경제계의 협력 하에 청년 일자리 수를 20만개 이상 증가시키고자 하는 협동 프로젝트이다. 사업의 추진 배경은 앞으로 다가올 청년 고용절벽 사태에 대한 대책이다. 청년 고용절벽 사태는 20대 인구가 에코세대의 영향으로 일시적으로 증가하며 노동시장에 진입하는 대졸자들이 증가할 것으로 예측된다. 동시에 2016년부터 정년연장이 의무화가 되면서 기업들이 인건비에 대해 부담을 느껴 신규채용을 줄이면서 나타날 가능성이 높다. 지금도 10%에 육박하는 청년실업률을 기록하고 있는데 상황이 현재보다도 더 심화 될 것으로 예상되어 단기간 내 청년 일자리를 확보하는 종합대책을 민관협동으로 마련 해 어려운 상황을 타개하고자 한다.

그림 4. 청년 고용절벽 종합대책의 목표와 비전



자료 : “청년에게 내일을, 미래세대에게 희망을” 청년 고용절벽 해소 종합대책 보도자료

대책 방안으로 정부는 가장 먼저 공공부문 중심으로 일자리를 창출하여 짧은 기간 내에 신규 일자리를 추가적으로 공급하고자 하였다. 크게 세 분야에서 2017년까지 일자리를 창출하고자 하는데, 먼저 기존 교원의 명예퇴직을 통해 1만 4천명의 신규 교원 채용 여력을 확보하고자 하였다. 두 번째로 포괄간호사²³⁾서비스를 조기에 확대하여 2017년까지 1만 명의 간호 인력을 확충하겠다고 하였다. 마지막으로 시간 선택제 공무원을 4500명 신규로 채용함과 동시에 임금피크제를 도입하여 공공기관에 8천개의 청년일 자리를 만들겠다고 하였다.

22) 기재부, 고용부, 교육부, 중기청 (2015) “청년에게 내일을, 미래세대에게 희망을” 청년 고용절벽 해소 종합대책, 보도자료

23) 포괄간호서비스 : 간호에 필요한 모든 입원서비스를 병원이 제공하는 서비스 제도로써 2018년 전국병원에서 시행하는 것을 목표로 지방병원(상급종합병원 제외) 중심으로 우선 시행 중인 제도



민간부문에는 정부가 직접적인 지원금을 지원하여 기업이 청년고용 창출을 하도록 유도한다. 또한 우량 중소기업과 중견기업을 대상으로 청년 인턴제를 확대하고, 인턴십이 정규직 채용까지 이어지도록 지원을 개편한다. 동시에 유망직종 및 성장 직종을 선정하여 구직자 뿐 아니라 재학생을 대상으로 직업훈련을 제공하고자 하는데 규모를 연간 5만 명으로 증가시켰다.

이 외에도 노동시장 구조개혁과 서비스산업 활성화를 통해 일자리를 늘이고자 하였다. 임금 피크제 확산과 유연 안정성 제고에 초점을 맞춘 노동개혁을 강력하게 추진하고, 서비스분야 경제 활성화 법안 개정을 통해 서비스업 분야에서 청년들이 취업하거나 창업할 수 있는 기회를 넓히고자 한다. 뿐만 아니라 해외취업에 가능하도록 유망직종에 전문인력을 지원하여 5000개의 일자리를 창출할 예정이다.

관계부처의 적극적인 의지에도 불구하고 현실에는 괴리가 있다. 향후 3년간 20만 개의 일자리를 창출한다고는 하나 직접적인 신규채용은 7만 5천명 수준이고, 인턴과 직업훈련이 12만 5천명에 달한다. 또한 임금피크제를 통한 청년고용 유도가 실효성이 거의 없다는 연구결과는 이미 OECD를 비롯한 유럽 및 일본 등의 국가에서 많이 발표가 되고 있다. 청년고용절벽의 심각성에 대한 문제의식과는 달리 정규직 직접 고용의 기회는 소폭 증가할 뿐이다.

2) 노동개혁과 청년

2014년 하반기부터 박근혜 정부는 노동개혁에 관한 의제를 지속적으로 던졌다. 2015년 9월에 노사정위의 합의 후에 발표된 추진사항에서 3가지 항목이 큰 쟁점이 되었다. 첫 번째로 일반해고에 관한 추가 조항이다. 현재 근로기준법 상 인정하고 있는 두 종류에 해고 외에 기업의 인력활용 유연화를 위하여 저성과자의 일반해고가 가능하도록 법안을 만든다고 한다.

두 번째로 55세 이상의 모든 직종에 대해 파견근로를 확장하고, 기간제 근로자의 기간을 기존 2년에서 4년으로 확대하는 비정규직 근로자에 관한 사항이다. 기간제 근로자의 계약 기간이 길어지면 길어질수록 정규직 전환 가능성은 낮아진다. 이 정책은 35세 이상의 비정규직 근로자를 대상으로 본인이 원하는 경우에만 해당 한다고 하였다. 하지만 기간제 근로자의 계약 기간이 길어질수록 정규직 전환의 가능성은 낮아진다. 청년들이 비정규직에 취업하는 비율이 증가하는 현 시점에서 기간제의 기간을 늘이는 것 보다는 정규직 채용으로 직업훈련의 장점을 살리고 노동자에게 안정감을 주는 것이 요구 된다.



세 번째로 쟁점이 되는 것은 임금피크제의 확대이다. 임금피크제를 통해 대상자들의 삭감된 임금을 청년의 신규채용을 위한 비용으로 전환하여 사용한다는 의도이다. 하지만 중고령자의 일자리와 청년 일자리가 대체관계에 있는 것이 아님은 앞서 청년 고용절벽 해소 종합대책의 임금피크제 부분에서도 설명했듯이 상관관계가 약하다. 그리고 기존의 국내 임금피크제는 비용을 절감하고 고용을 조정하는 형태로 실행되어 왔다. 현재 제시하고 있는 임금피크제 제안도 기존과 크게 다르지 않으며 임금피크제를 통해 청년 일자리 30만 개 창출은 이전의 연구결과를 고려하지 않은 채로 수치적 성과를 얻고자 하는 정책을 택한 것이다.

3) OECD국가들과 비교

2015년 2월에 발표한 니트(NEET : Not in Education, Employment or Training)족 관련 OECD 보고서에 의하면, 청년 관련 훈련 및 고용 정책은 크게 6가지이다. 특별학교 프로그램, 정규학교 지원프로그램, 멘토링 프로그램, 도제제도, 재도전프로그램 그리고 고용 보조 프로그램이다. 앞의 다섯 가지는 청년들의 역량 강화를 통해 노동공급 측면을 개선하는 것에 초점이 맞추어져 있다. 고용 보조 프로그램은 노동수요 측면을 직접적으로 보조하는 지원금 정책으로서 일자리를 장·단기적으로 늘리기 위해 채용보조금을 지원한다.

국내보다 먼저 청년 실업 문제를 마주한 OECD 국가들의 청년 고용 정책은 단기間に 성과를 내기 보다는 교육을 통한 질적인 발전을 지원하고 있다. 청소년 시기부터 취약계층 학생들에게 멘토링과 특별학교 및 정규학교 프로그램을 지원하여 이탈을 방지하고자 노력한다. 또한 도제제도를 통해 저학력 청년들이 노동시장에 정착할 수 있도록 도와준다. 현장에 익숙해지고, 기업이 원하는 인재로 성장할 수 있도록 교육 및 직장 내 훈련을 지속적으로 제공한다.

OECD 국가들의 청년 고용정책은 국내의 정책들과 비교해 보았을 때 시간과 비용이 많이 들어가고 일자리가 증가하는 등의 성과가 빨리 나타나지 않을 수는 있다. 하지만 장기적인 관점에서 청년들이 역량을 키우고 노동시장에 정착할 수 있는 것을 목표로 하고 있다. 일자리의 개수와 청년들의 취업률이라는 수치를 개선하기 위해서는 노동시장 구성원들이 노동자에게는 안정된 환경을, 기업에게는 숙련된 노동자들과 함께 성장할 수 있는 구조를 정착시키는 것이 중요하다.



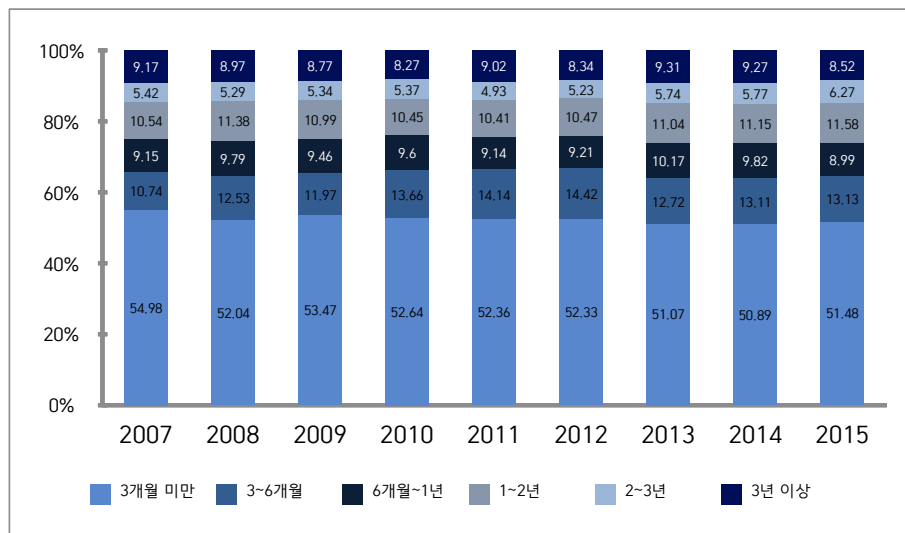
2016년 9급 공무원 공채시험의 경쟁률은 54:1

청년들의 고용상황과 관련된 정책을 종합적으로 분석해 보았을 때, 현재 국내 청년 문제는 장기적으로 누적된 것임에 비해 근시안적인 태도로 다루고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 국가 차원의 일자리 창출에 대한 의지만큼 실효성 있는 정책을 내놓지 못하는 실정이다. 청년의 문제는 더 이상 청년의 수준에서 자체적으로 해결하기 어렵다.

한 예로 2016년 9급 공무원 공채시험의 경쟁률은 54대 1이었다. 4120명을 뽑는 시험에 20만 명 이상의 응시자가 몰렸다. 정부가 청년고용을 비롯한 각종 문제를 해결하기 위해 공무원 선발 인원을 증가시켰음에도 불구하고 2015년에 51대 1 이었던 경쟁률을 올해 가뿐히 넘겼다. 좀처럼 벗어나지 못하는 장기적인 경기불황과 고용불안정이 구직자들이 안정적인 직장에 대한 욕구를 키웠다는 사실을 비추는 모습이다. 동시에 고학력화와 고령화라고 표현되는 청년들의 고용문제에 좋은 일자리는 더욱 요구된다. 또한 청년들은 이후 재취업 및 이직 등을 고려했을 때 첫 직장은 최대한 조건이 좋은 곳이 낫다고 판단하여 구직기간이 길어지더라도 대기업 정규직을 목표로 도전한다.

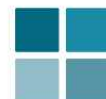
그림 5. 청년층의 첫 취업 소요기간

(단위 : %)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사 2007-2015

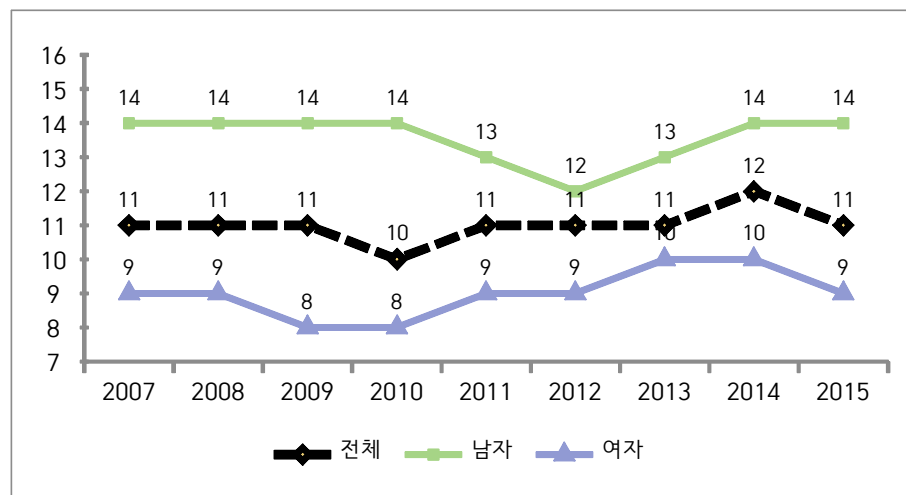
위 그림 5를 참고하면 청년들이 첫 취업까지 구직기간이 3개월 미만인 경우가 가장 많다. 하지만 1년 이상 구직을 하는 청년들도 4명 중 1명 정도로 비율이 높다. 취업준비 뿐 아니라 공무원 시험, 각종 고시와 임용고사, 그 외에 기타 전문직 등 시



험을 통해서 취업준비를 하는 청년들은 2년 가까이 구직을 다짐하는 경우도 많다. 이 청년층은 현장에서 업무에 대한 숙련도를 높여야 할 시기에 직업훈련을 받지 못하고 시험에만 매달리게 된다. 이런 청년층이 증가한다면 장기적으로 국가경쟁력을 저하시키는 문제를 야기할 가능성이 크다.

그림 6. 청년층의 성별 첫 취업 평균소요기간

(단위 : 개월)



자료 : 통계청 경제활동인구조사 청년층 부가조사 2007-2015

또한 학자금을 갚아야 하거나 고향을 떠나 서울 및 수도권에 자리를 잡은 청년들은 안정적인 일자리에 대한 열망이 더욱 크다. 현재 물가와 고용상황에서 비정규직이나 계약직의 저임금으로는 당장의 생활만 가능할 뿐 더 나은 삶을 위해 자기개발에 투자할 여유가 없기 때문이다. 그렇기 때문에 개인적인 입장에서 올해는 불합격했을 지라도 1년~2년 정도의 시간을 들여 정년이 보장되고 연금 등의 문제에서 비교적 부담이 적은 공무원 등의 시험을 준비하거나 대기업 정규직과 같이 안정된 직장을 구하기 위해 취업 '재수'를 하게 되는 것이다. 그 결과 그림 6처럼 평균적으로 1년 가량 취업을 준비하게 된다.

청년고용 대책 사업은 IMF 이후 정부차원에서 지속적으로 정책적 노력을 기울이고 있는 분야이다. 장기적으로 실시되어 온 청년인턴제를 비롯하여 고용정보센터를 확충하고, 기업에 직접적으로 고용 보조금을 지급하는 등 노동의 공급과 수요 양방향으로 노력하였다. 최근에는 창업 및 해외취업 지원까지 청년취업을 제고를 위해 폭넓은 방법으로 지원하고 있다.


하지만 이러한 정책들은 청년들이 안정적인 일자리를 원하는 요구를 반영하는 장기적이고 거시적인 관점이 아닌 단기적 관점에서 만들어 지고 있다. 또한 시행되어



결과를 공시하는 정책들은 수치적으로 평가하기 쉬운 것들이 주이다. 청년인턴제와 고용 장려금이 대표적인 예로서, 애초에 청년들의 직업훈련을 통한 숙련과 미스매칭 방지, 그리고 중소기업 등의 고용 장려라는 좋은 의도를 해치고 있다. 청년 인턴제의 경우 현장경험과 직업훈련을 동시에 할 수 있다는 좋은 의도와는 달리 채용과 경력으로 연결되지 않고, 단지 이력서를 채울 한 줄짜리 자격증처럼 여겨지고 있다. 점차 지원금 비중을 키우고 있는 청년 창업지원도 새로운 일자리 창출이 초반에만 그치고 정부 지원이 끊긴 뒤에는 경쟁력에서 도태되는 경우도 많다.

2015년에 발표된 청년 고용 정책들은 기존에 효과를 보지 못하였거나 적은 실효성을 가진 정책들을 그대로 답습하는 것에 그쳤다. 기존 정책들의 한계점을 냉정하게 분석하고 청년들이 실질적으로 갖고 있는 취업에 대한 인식에 대한 고찰을 정책에 반영해야 한다. 이에 일자리 창출 정책을 국내 상황에 맞게 긴 시각에서 제정해야 한다. 또한 대기업에 유보되어 고루 분배되지 않고 있는 비용을 신규 일자리 발굴로 연계시켜야 한다. 이를 통해 계약직과 비정규직과 같이 불안정한 일자리를 청년층의 정규직 신규채용으로 전환할 수 있도록 해야 한다.

또한 노동환경이 열악하고 근속하기 어려운 중소기업에 취업하지 않으려고 하는 청년들의 인식을 돌려야 한다. 국내 중소기업은 대기업과의 하청관계에서 비롯된 과도한 비용절감의 부담 때문에 노동환경을 개선하기 어려운 실정이다. 하지만 개선이 이루어져 중소기업의 일자리가 좋은일자리로 변한다면, 거기에서 창출된 일자리의 수는 인턴이나 시간선택제공무원 채용 보다 훨씬 많은 수를 기대할 수 있다. 현재 강소·중견기업의 청년인턴제를 정규직으로 전환할 수 있는 방법을 강구해야 한다.

이 외에도 야근 및 장시간 노동 관행을 줄여서 신규채용을 늘이는 등 청년 고용 문제에 대한 해결방안을 청년의 수준에서 취업 여부만을 기준으로 판단하는 것을 멈추어야 한다. 그 보다는 전체적인 노동시장의 구조를 장기적으로 변화시키고 다양한 직군에 취업할 수 있는 기회를 발굴해서 건강한 노동시장의 토양을 다져야 할 시기이다. 



2016 전망보고서 - 미디어
 ‘사이비’로 몰리는 인터넷매체,
 본질은 ‘여론 통제’다

김시연_오마이뉴스 기자/새사연 회원 | sean@ohmynews.com

정부-대기업-기성언론이 ‘사이비 언론 척결’ 나선 까닭

“그러니까 네이버 밑에서 어뷰징²⁴)이나 하고 있지”

지난 1월 20일 IT 전문 매체 ‘아웃스탠딩’(http://outstanding.kr) 기사가 눈길을 끈다. 잘 나가는 IT(정보기술) 업계 전문가와 ‘만세일보’란 가상의 신문사를 등장시켜 기성 언론사의 포털 종속과 ‘어뷰징’ 문제의 본질을 속속들이 꼬집는다. 내용도 재밌지만 글 대신 캐릭터들 대화로 풀어나가는 만화 같은 형식도 인상적이었다.

‘아웃스탠딩’은 지난해 1월 ‘뉴스토마토’ 기자 출신 2명이 만든 신생 매체지만 창업 1년 만에 페이스북 ‘좋아요’가 1만3800회를 넘길 정도로 입소문을 타고 있다. 그런데 정작 네이버나 다음(카카오) 같은 포털 뉴스에선 ‘아웃스탠딩’ 기사를 검색할 수 없다. 아직 문화체육관광부 인터넷신문으로 1년 이상 등록되지 않아서다. ‘아웃스탠딩’도 최근 기자 1명을 충원해 나름 자격을 갖췄지만 올해부터 포털 뉴스 문턱은 더 높아질 전망이다.

정부는 인터넷신문 등록 기준을 취재편집인력 3인 이상에서 5인 이상으로 한층 강화했고, 포털도 뉴스 제휴 심사 권한이란 ‘생선’을 ‘고양이들’(신문방송사 이익단체들)에게 맡겼다. 그 배후에는 흔히 ‘사이비 언론’이라 부르는 ‘유사 언론’ 퇴출을 부르짖는 대기업이 있다. 박근혜 정부와 기성 언론, 대기업이 ‘인터넷 신문 통제’에 의기투합한 것이다.

왜 하필 인터넷 언론인가? 그렇지 않아도 지금 국내 미디어 산업은 안팎으로 큰

24) 검색어를 이용해 클릭 수를 늘리려는 행위나 인기 검색어에 올리기 위해 클릭 수를 조작하는 행위 등을 뜻한다. 즉, 언론사가 동일한 제목의 기사를 지속적으로 전송하거나 내용과 다른 자극적인 제목의 기사를 포털 사이트에 게재하는 행위 등을 통해 의도적으로 클릭 수를 늘리는 행위를 말한다.



위기다. 종합편성채널(중편)을 비롯해 언론 매체 숫자는 계속 느는데 광고 시장은 포화 상태고, 독자와 시청자들은 점점 멀어지고 있다. 신문, 방송 같은 올드 미디어들은 인터넷, 모바일 미디어 환경에서 살아남으려고 너도나도 디지털 혁신을 부르짖고 있다.

그런데 정작 창조경제로 젊은이들의 창업을 유도해 일자리를 늘리겠다던 박근혜 정부는 유독 미디어 시장에서는 ‘신생 매체 창업’의 꿈을 송두리째 뺏으려고만 한다. 미디어산업의 미래도 IT산업과 마찬가지로 당장 큰 자본은 없어도 온갖 아이디어와 패기로 뭉친 작은 인터넷 매체들에 달려있는데도 말이다.

결국 ‘인터넷 매체’가 늘어나는 게 불편해서다. 정부는 인터넷 매체가 너무 많아 정부 비판 기사를 통제하기 어렵고, 대기업도 기업 비판 기사뿐 아니라, 여기저기 광고 달라고 손 벌리는 곳도 많아지니 달가울 게 없다. 기성 언론사도 ‘밥그릇(광고)’이 줄어들 뿐 아니라 독자도 뺏길 수 있다.

박근혜 정부의 미디어 정책을 평가하면서 신문, 지상파 방송, 종편 등을 놔두고 굳이 인터넷 언론에 주목한 것도 앞서 말했듯 가장 큰 변화의 소용돌이 속에 있는 것이 다름 아닌 인터넷 언론이기 때문이다. 이 글에서는 인터넷신문 등록 요건을 강화한 신문법 시행령 개정안과 포털 뉴스 제휴평가위원회 구성을 중심으로, 박근혜 정부 미디어정책이 내포한 문제점을 짚어봤다.

의문 1. 인터넷신문 기준 높이면 품질도 높아질까?

첫 번째 의문. 정부 주장대로 인터넷신문 등록 기준을 높이면 저널리즘 품질도 따라서 높아질까? 결론부터 말하면 번지수가 틀렸다. 지금 인터넷 저널리즘 품질 하락을 주도하는 곳은 이름도 들어보지 못한 ‘5인 미만’ 독립형 인터넷매체가 아니라 누구나 이름 대면 알만한 기존 대형 신문, 방송사의 인터넷판, 즉 ‘닷컴’ 종속형 인터넷매체이기 때문이다.

지난해 12월 9일 서울 여의도 국회의원회관에서 새정치민주연합(현 더불어민주당) 표현의자유특별위원회 주최로 열린 긴급 토론회에서 박근혜 정부의 ‘인터넷 여론 통제’에 대한 비판이 쏟아졌다. 대표적인 게 인터넷신문 등록 요건 강화와 인터넷상 명예훼손 제3자 심의 신청 허용, 포털 뉴스 제휴심사평가위원회 등이었다.

이날 김춘호 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 강사는 ‘청산되지 못한 ‘검열’ 역사, 박근혜 정부 미디어 정책 토대에서’란 제목의 발제문에서 “박근혜 정권의 미디어 정



책은 아버지 박정희처럼 ‘채찍’과 ‘당근’을 동시에 사용하지 않고 ‘채찍’ 검열에만 집중하고 있다”면서 “공정성과 객관성이라는 애매한 법적 규정을 근거로 활자 매체보다 방송과 인터넷 통제에 적극적으로 개입하고 있다”고 지적했다.

바로 ▲방송통신위원회(방통위), 방송통신심의위원회(방심위) 등 정부 산하 위원회를 통한 검열 강화와 ▲신문법 시행령 개정을 통한 인터넷신문 시장 개입, ▲포털뉴스제휴평가위원회 같은 제휴 민간 위원회를 앞세운 간접 검열 등 3가지 방식이다.

김춘호 강사는 박근혜 정부가 인터넷신문 등록 요건을 강화하는 목적으로 ‘유사언론 퇴치’를 앞세운 사실에 주목했다. 김 강사는 “유사언론이라는 용어의 등장은 이승만 박정희 전두환 언론 통제정책을 연상시킨다”면서 “이들 독재정권들은 신문 시장에 개입할 때 ‘사이비 언론’ 퇴치를 주요 기치로 내걸었다”고 지적했다.

실제 과거 독재 정권들은 자신들에게 비판적인 언론인과 언론사를 탄압하고 폐간이나 통폐합시키는 대신 친정부적인 매체에는 온갖 특혜를 베풀어 오늘날 대기업 수준으로 키웠다. 2000년대 민주화 정부를 거치며 이 같은 ‘채찍’과 ‘당근’이 거의 사라지는 듯 했지만 이명박-박근혜 정부 들어 조선, 중앙, 동아, 매경 등 보수 매체에 ‘종합편성채널(중편)’이란 ‘당근’을 안긴 데 이어 진보 성향이 강한 독립형 인터넷 매체를 향한 ‘채찍’도 다시 고개를 들고 있는 것이다.

문화체육관광부는 지난해 8월 22일 인터넷신문의 등록 요건을 강화하는 신문법(신문 등의 진흥에 관한 법률) 시행령 개정안을 입법 예고했다. 발행인을 포함한 취재편집인력 기준을 3인 이상에서 5인 이상으로 늘리는 한편, 단순 명단뿐 아니라 상시 고용을 증명하는 서류까지 제출하도록 강화했다.

하지만 비교적 최근 자료인 한국언론진흥재단 ‘2014년 신문산업 실태조사’에 따르면 1776개 인터넷언론사 가운데 종사자 5인 미만 언론사는 687개로 37.8% 정도고, 10인 미만 언론사는 1626개로 91.6%에 이른다. 하지만 평균 종사자수가 6.3명인 반면 기자직 숫자는 평균 4.5명에 불과했다. 지역 인터넷언론은 더 열악해 평균 기자수가 3.5명에 불과했다. 새로운 등록 요건에 맞추려면 적어도 1~2명 이상 정규직 총원이 불가피한 상황이다. 인터넷언론사에서 상시 취재편집인력 5명 이상을 유지하려면 최저임금으로 따져도 매출 1억 원 이상이 필요한데, 연매출 1억 원이 넘는 인터넷언론사는 275개로 15% 정도에 불과했다.

한국인터넷기자협회에서 이번 시행령안이 인터넷신문을 최대 85%까지 정리하려는 의도가 있다고 보는 이유다. 2014년 말 등록된 인터넷신문사가 5950개인 걸 감안하면 무려 5000개 정도가 정리되는 셈이다.



과거 박정희, 전두환 정권의 언론사 통폐합 규모도 여기에는 못 미친다. 박정희 정권은 지난 1961년 5.16쿠데타 직후 ‘사이비 언론인 및 언론 기관 정화’를 앞세워 자체 인쇄시설을 갖춘 신문사만 인정해 당시 912개에 이르던 언론사를 80여 개로 줄였다.

언론사 숫자가 줄어들면 그만큼 정권에서 여론을 통제하기 쉬워지고, 소수 언론사들이 규모가 커지면 자연스럽게 기득권 세력에 편입될 수 있다.

문화체육관광부도 이번 시행령 개정 이유로 언론사간 과도한 경쟁과 선정성 증가, 유사언론행위 등을 꼽는다. 그러면서 매년 인터넷신문이 1천여 개씩 급증하면서 언론중재신청건수 가운데 인터넷신문 비중이 2013년 46.4%, 2014년 44.3%로 증가 추세라고 밝혔다. 2014년 정기간행물 가운데 인터넷신문이 차지하는 비중이 33.8%로 가장 높다는 건 둘째 치고, 언론중재신청건수 가운데 정작 ‘독립형’ 인터넷신문 비중은 10% 정도에 불과했고 나머지 30% 이상은 조선닷컴, 동아닷컴 같은 ‘종속형’ 인터넷신문이었다. 여기에 신문, 방송으로 들어오는 중재건수까지 포함하면 대형 언론사 비중은 더 커진다. 결국 기존 대규모 언론사의 잘못을 군소 언론사에 뒤집어씌운 셈이다.

취재나 기사를 빌미로 기업이나 광고주와 거래하는 ‘유사 언론’ 행위나 포털에 중복 기사나 검색어 기사를 반복 전송하는 ‘어뷰징’ 행위도 마찬가지다.

도형래 한국인터넷기자협회 사무총장은 지난해 9월 ‘인터넷언론 등록 강화, 규제인가 진흥인가’ 토론회 발표문 ‘인터넷 신문 등록 요건 강화, 무엇이 문제인가?’에서 이른바 ‘유사언론’과 ‘어뷰징 행위’ 퇴치를 앞세운 이번 시행령의 모순을 하나하나 꼬집었다.

우선 한국광고주협회에서 지난해 7월 진행한 ‘2015년 유사언론 행위 피해 실태 조사’에서 대기업 홍보담당자들이 ‘유사언론’으로 꼽은 164개 언론사 가운데 정작 5인 미만 군소 인터넷 언론사는 거의 찾아볼 수 없었다고 한다. 대부분 ‘조종동’을 비롯해 대기업에 영향력을 행사할 만한 방송사, 일간지 같은 대규모 언론사들이었다.

포털도 마찬가지다. 5인 미만 인터넷신문 가운데 포털 뉴스 검색 제휴를 맺은 매체는 소수에 불과하다. 설사 이들이 ‘어뷰징’을 하려고 해도 많은 인력을 거느린 대규모 언론사와 상대가 되지 않는다.

결과적으로 정부 주장은 ‘종로에서 뺨맞고 한강에서 화풀이하는’ 격이다. 언론중재건수에서 높은 비중을 차지하고, 포털 어뷰징을 전담하는 인력을 채용할 여력이 있



으며, 광고주를 상대로 영향력을 행사할 만큼 규모가 큰 기존 언론사가 저야할 책임을 ‘기자 숫자’를 앞세워 군소 인터넷매체에 떠넘기고 있기 때문이다.

앞서 말한 속담의 유래 역시 권세가 대단했던 조선시대 종로 육의전 상인들과 어찌다 시비가 붙어도 함부로 못하고 한강 근처에 있는 힘없는 난전 상인들에게 화풀이를 하던 것에서 비롯되었다. 이 속담처럼 대형 언론사는 힘이 세서 정부도 함부로 못하니 엉뚱하게 힘없는 군소 인터넷신문을 상대로 드잡이한다고 볼 수 있다.

기성 대형 언론사일수록 친정부, 친기업, 친기득권 정서가 강하고 규모가 작은 매체일수록 정부에 대한 비판 강하고, 보다 진보적 성향을 띄는 것 역시 무시할 수 없는 이유이다. 따라서 인터넷신문 등록 강화의 본질도 ‘여론 통제’로 볼 수 있는 것이다.

의문 2. 언론사의 ‘자율 통제’는 믿을 수 있나?

두 번째 의문. 정부의 여론 통제만 문제고, 민간의 ‘자율 통제’는 괜찮은 걸까? 결론부터 말하면 정부 통제보다 더 심각한 부작용을 낳을 수 있다.

정부가 인터넷신문 규제를 강화하는 사이 국내 포털은 이른바 ‘공개형 뉴스제휴평가위원회’로 화답했다. 네이버와 카카오(다음)가 지난해 5월 포털 뉴스 제휴 심사와 어뷰징 행위 기준 마련, 퇴출 권한 등을 외부에 맡기겠다고 선언한 것이다.

이는 그동안 새누리당을 비롯한 정치권과 대기업 광고주, 기성 언론의 압박에 포털이 손을 든 것으로 볼 수 있다. 사실 포털 뉴스는 초기만 해도 네티즌을 끌어들이는 효과적인 수단이었지만, 점차 득보다 실이 많은 ‘뜨거운 감자’가 돼 버렸다. 정치권은 선거를 앞두고 포털 뉴스 배치의 공정성을 다졌고, 대기업은 자신들에게 불리한 기사가 올라올 때마다 눈에 불을 켜고, 온라인에서 자신들의 기득권을 보장받지 못한 대형 언론사들도 수시로 불만을 쏟아냈다.

결국 네이버는 뉴스캐스트-뉴스스탠드를 거치며 뉴스면 편집권을 일부 언론사로 넘겼고, 급기야 제휴 매체 선정 권한까지 손을 놓은 것이다. 문제는 그 권한이 다시 대형 언론사로 넘어갔다는 것이다.

이와 같은 사실은 지난해 10월 발표한 ‘네이버-카카오 뉴스제휴평가위원회’ 구성만 봐도 어렵지 않게 확인 할 수 있다. 참여 단체 15개 가운데 군소 인터넷 매체를 대변할 만한 단체는 하나도 없기 때문이다. 한국방송협회(지상파방송), 한국신문협회(일



간지), 한국온라인신문협회(언론사닷컴), 한국인터넷신문협회(중규모 독립형 인터넷신문), 한국케이블TV방송협회(중편, 보도채널), 한국기자협회(기성 언론사) 등 중대형 언론사 이익단체가 대거 참여하다보니 '고양이에게 생선 맡기기'라는 우려도 나왔다. 과연 이들 언론사 이익단체들이 대형 언론사가 주도하는 어뷰징 행위를 제대로 제재할 수 있겠느냐는 것이다.

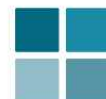
지난 1월 7일 나온 '뉴스 제휴-제재 심사 규정안'은 이런 우려를 재확인했다. 규정안 꼼꼼히 따져보면 대형 언론사 위주인 기존 포털 제휴 언론사 퇴출은 사실상 불가능하게 만들면서, 신생 언론사의 신규 진입은 더 어렵고 복잡하게 만든 걸 알 수 있다.

가장 문제가 된 중복·반복 기사 전송이나 검색어 기사, 키워드 남용 같은 '어뷰징' 행위는 기사 건수가 아닌 1일 기사 송고량 대비 비율로 따지게 해 많은 기사를 송고하는 대규모 언론사에 유리하게 만들었다. 그나마 부정행위로 벌점을 받더라도 5단계 제재를 거쳐야 해 사실상 퇴출(계약해지)이 어렵게 만들었다. 반면 서비스 장애나 접속 불량 같은 기술적 문제는 2~3일만 지속돼도 바로 퇴출시켜 자본력이 부족한 소규모 인터넷매체들에게 불리하다.

반면 신규 뉴스 제휴 매체 문턱은 더 높아졌다. 우선 문화체육관광부 인터넷신문으로 등록하고 1년이 지나야 한다. 취재편집 인력이 5인 미만인 인터넷 매체는 일단 신청할 자격조차 없다. 또 월간 기사 생산량이나 자체기사 비율 같이 그 기준이 비교적 명확하게 드러나는 정량 평가 비중은 40%에 불과하고, 계량화가 어려운 정성 평가 비중이 60%에 달해 심사위원들의 주관이 개입될 가능성이 높다. 언론사로서 보도 방향과 비전, 시의성, 공정성, 전문성, 정확성 같은 저널리즘 요소와 명예훼손, 사생활 침해, 선정성, 저작권, 광고윤리 등 윤리적 요소를 따지는데 100점 만점에 70점 이상을 받아야 뉴스 검색 제휴 자격을 얻을 수 있고, 포털사에서 콘텐츠 사용료를 받을 수 있는 뉴스 콘텐츠 제휴는 80점, 90점 이상 받아야 한다.

또 심사위원들 상당수는 신문협회, 방송협회 같은 언론사 이익단체에서 추천한 인사들이고 학계나 법조계, 시민단체에서 추천한 이들도 유력 언론사 출신이거나 직간접적 이해관계가 걸린 인사들이 많다. 따라서 기존 매체 퇴출이나 신규 매체 진입에 보다 엄격한 잣대를 들이댈 가능성이 높다. 결국 포털 뉴스 시장에서 경쟁자를 최소화해야 하는 기성 언론사들이 포털을 둘러싸고 일종의 '카르텔(독점)'을 구축한 셈이다.

포털에서 검색되지 않으면 단독이든 특종이든 제아무리 훌륭한 기사도 인정받지 못하는 게 요즘 미디어 시장 분위기다. 신생 매체나 군소 매체들은 이전 그런 '동등한 경쟁 기회'마저 잃어버릴 위기에 처한 것이다.



인터넷매체-포털 규제의 본질은 '여론 통제'

모든 시민이 미디어인 세상이다. 2005년 당시 286개에 불과했던 인터넷신문은 10년 만에 5950개로 20배나 늘었다. 그사이 정기간행물에서 인터넷신문이 차지하는 비중도 4%에서 33.8%로 늘었다. 기존 신문, 방송사와 달리 설비 부담이 없어 설립이 쉬운 장점도 있지만 그만큼 미디어 환경이 인터넷 모바일 중심으로 바뀌었기 때문이다. 여기에 오마이뉴스 시민기자를 비롯해 블로그, 페이스북, 트위터 같은 소셜미디어, 유튜브 등을 기반으로 활약하는 1인 미디어까지 따진다면 인터넷 미디어 숫자는 헤아릴 수 없다.

여기에 '유사 언론' 같은 과거 잣대를 들이대 정리 대상으로 보는 것 자체가 이미 시대 흐름에 뒤떨어진 것이다. 당장 구글만 해도 뉴스 검색 제휴 시 기자 숫자보다는 콘텐츠의 질을 따진다. 정부에 등록된 매체가 아니라도 2인 이상이 독창적 콘텐츠를 주기적으로 올리면 누구나 제휴할 수 있다는 것이다.

“신문이 사라지고 뉴스가 온라인, 모바일로 소비된다는 것은 언론사도 좋은 싫든 이제는 인터넷기업이 됐다는 사실을 말해줍니다.”


앞서 '아웃스탠딩' 기사 한 대목이다. 더는 신문, 방송, 인터넷 매체를 구분하는 것 자체가 무의미한 시대에 살고 있다. 기존 신문, 방송에서도 이미 오프라인보다 온라인에서 더 많은 독자, 시청자를 만나고 있다. 이런 상황에서 인터넷 매체가 느는 건 당연한 현상인데도, 정부나 기업에서 통제하기 쉽게 숫자를 줄이고 규제하겠다는 건 결국 과거 독재정권처럼 언론을 통제하겠다는 의미다.

적어도 정부의 인터넷 언론 시장 개입이 정당성을 얻으려면, 대형 언론사가 인터넷 여론까지 독점하지 않도록 규제하고 다양한 독립형 언론사, 지역 언론사가 잘 뿌리 내리게 돕는 방향으로 진행돼야 한다. 하지만 앞서 인터넷신문 등록 강화와 포털 뉴스제휴평가위는 오히려 기존 대형 언론사의 기득권을 더 강화하고, 신생-군소 매체 확산을 억누르는 방향으로 진행되고 있다. 따라서 지금부터라도 정부-대기업-기성언론의 '기득권 연대'에 맞서 개혁적인 야당, 언론사, 학계, 시민단체들이 연대해 이런 흐름을 되돌려야 한다. 우선 정부가 주도하는 신문법 시행령 개정을 막는 게 급선무고, 네이버-카카오 뉴스제휴평가위원회에도 개혁적인 목소리가 실리도록 구성과 운영 방식 전면 개편을 요구해야 한다.

그래도 한 가닥 희망은 이런 1960-70년대식 언론 통제가 인터넷-모바일 시대에 통하지 않으리라는 것이다. 제아무리 정부와 기득권 언론이 인터넷 언론 시장까지 장악하고 자신들이 원하는 방향으로 여론을 이끌려고 해도 깨어있는 네티즌들은



SNS와 댓글로 얼마든지 비판적인 여론을 형성할 수 있다.

그러한 움직임의 일환으로 언론중재위원회에서 기사 댓글과 SNS에 올라온 기사까지 삭제하려는 시도나, 방송통신심의위원회에서 명예훼손 당사자가 아닌 제3자가 심의 신청을 할 수 있도록 허용하려는 움직임 역시 심각한 여론 통제 행위임을 깨닫고, 주목하는 것부터 시작해 보는 건 어떨까. 



우리 사회의 이슈를 집중적으로 분석해
진보적 정책 자산을 늘려나가는
새사연의 [잇;북] 시리즈는 계속됩니다.

