
문재인정부 중간평가와 대안모색

2018년 12월 20일 (목) 오후 2시

국회의원회관 제5간담회실

국회의원 이정미

 Policy Institute of Justice Party
정의정책연구소

[인사말씀] 정의정책연구소 김정진 소장



정의정책연구소 김정진 소장입니다. 바쁘신 와중에도 토론회에 참석해 주신 분들께 감사드립니다.

지난 11월 종로고시원 화재로 7명이 사망하였습니다. 그 중 5명은 빈소조차 만들지 못하였습니다. 지난 12월 11일 24세의 젊은 하청 노동자가 혼자서 위험한 작업을 하다가 목숨을 잃었고, 한참이 지나서야 그 시신이 발견되었습니다. 이러한 대변되지 않은 사람들의 목소리가 모여져서 촛불 시민 혁명이 일어난 것입니다. 그 결과 구성된 문

재인 정부는 소득주도 성장을 경제정책의 주요한 방향으로 제시하였으나, 소득주도 성장은 레토릭에 그치고 있고 실제로는 오래된 낡은 것들로 회귀하고 있습니다.

즉, 노동을 배제하는 재벌 대기업 중심의 경제, 서민의 삶을 파탄내는 부동산 가격 부양 중심의 경제, 구역(zone) 방식의 무분별한 규제완화 중심의 경제, 건설경기 부양이 목적인 토건 중심의 경제가 문재인 정부 하에서 전면에 등장하고 있습니다. 이는 명백한 공약파기이자 촛불시민 혁명을 배반하는 것이라고 밖에 할 수 없습니다.

IMF의 최근 통계에 의하면 2018년 한국의 1인당 GDP 예상치는 명목기준으로 3만달러를 넘는 것으로 나타나고 있고, 이미 구매력 기준으로 4만달러를 넘어선 상태다. 유럽에서 복지국가의 틀이 마련된 것이 2차대전 후~1960년대까지 시기인데 1인당 GDP 1만달러 시기에 그 제도적 틀이 마련되었다는 것을 감안하면 한국은 이미 복지국가의 골든타임을 놓친 상태입니다. 문재인 정부는 복지국가에 필수적인 중장기적 조세개혁에 대해서는 아무런 대책이나 계획도 없습니다.

문재인 정부가 구질서에 기초한 경제운용을 계속하려고 한다면 한국 시민들이 그 경제규모에 비추어 당연히 누려야 할 복지 서비스나 제권리는 다시금 후퇴할 수 밖에 없고, 자산집중, 소득불평등, 부패에 기초한 자본축적 등의 악순환이 계속될 수 밖에 없습니다.

오늘 토론이 문재인 정부의 잘못된 경제 정책에 대한 냉정한 평가와 촛불 시민혁명을 계승하고, 대변되지 않는 사람들의 사회경제적 권리를 보장하기 위한 경제정책 전환을 촉구하는 자리가 되었으면 합니다. 감사합니다.

▲ 토론회

- 발표 장상환(한국농어촌사회연구소 이사장, 경상대 명예교수)
“저성장 속의 경기침체와 문재인 정부 2년 경제정책 평가” / 1

- 토론
 - 김성달 (경실련 부동산국책팀장) / 22
 - 김원석 (사회학 박사) / 25
 - 오건호 (내가만드는복지국가 운영위원장) / 30
 - 오현주 (정의당 서울시당 부위원장) / 32
 - 정일부 (금속노조 정책기획실장)

한국경제 현황과 문재인 정부 2년 경제정책 평가

장상환(한국농어촌사회연구소 이사장, 경상대 경제학과 명예교수)

1. 한국경제 현황

1) 저성장과 경기침체

한국경제는 현재 저성장 속의 경기침체 국면에 있다. 경제성장률은 1982~91년 연평균 11.2%, 1995-2007년 연평균 5.2%였지만 2008년 금융위기 이후 2008-2018년의 성장률은 평균 3.1%에 불과했다. 1992~97년간 연평균 7.6%, 김대중 정부에서 연평균 5.3%, 노무현 정부에서 4.5%, 이명박 정부에서 3.2%, 그리고 박근혜 정부에서 3.0%로 하락했다. 2008년 2.8%, 2009년 0.7%로 하락했다가 2010년 6.5%로 반짝 상승했으나 이는 기저효과로 인한 일시적 반등이었다. 2011년 3.7%, 2012년 2.3%, 2014년 3.3%, 2017년 3.1%, 2018년 2.7%, 2019년 2.6%로 2-4%에 머무르고 있다.

한국의 1인당 국민소득이 올해 3만달러를 넘기게 되는데 G20 국가들의 경제성장률은 1-2%대다. 저성장의 바탕에는 제조업 위기가 있다. 제조업 평균가동률은 2011년부터 7년 가까이 하락 중이다. 조선·자동차·철강·화학 등 중화학공업 전반이 추격성장의 한계와 과잉설비로 인한 위기를 겪고 있다. 기업들이 설비투자를 꺼리는 것은 기본적으로 경기 전망을 밝지 않게 보기 때문인데 이는 중장기적으로 제조 경쟁력 약화로 이어질 수 있다. 저성장을 인정하기 싫지만 앞으로 우리도 연평균 1~2%대 경제성장 시대를 살게 될 것이다.

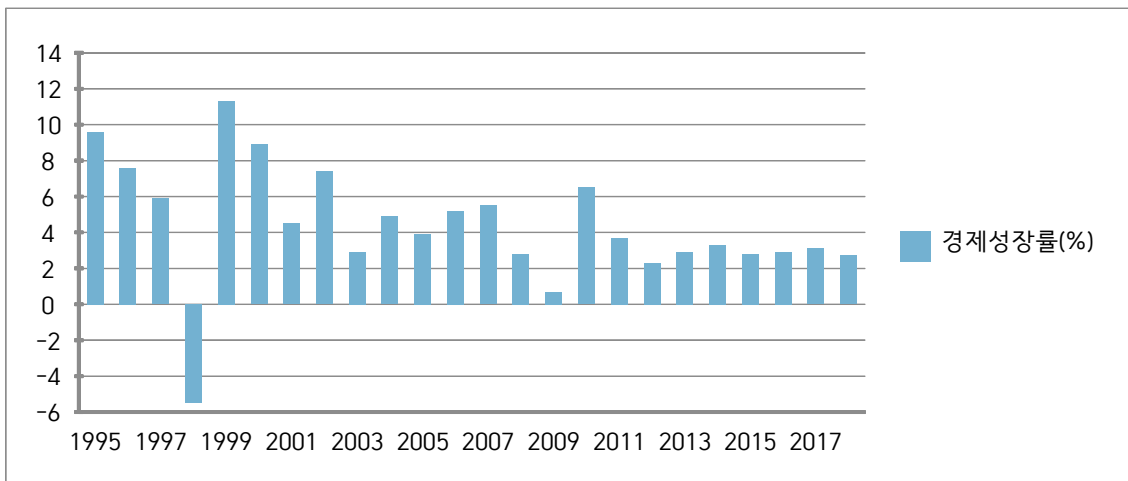
<표 1> 경제성장률 추이

연도	경제성장률(%)
1995	9.6
1996	7.6
1997	5.9
1998	-5.5
1999	11.3
2000	8.9
2001	4.5

2002	7.4
2003	2.9
2004	4.9
2005	3.9
2006	5.2
2007	5.5
2008	2.8
2009	0.7
2010	6.5
2011	3.7
2012	2.3
2013	2.9
2014	3.3
2015	2.8
2016	2.9
2017	3.1
2018	2.7

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털.

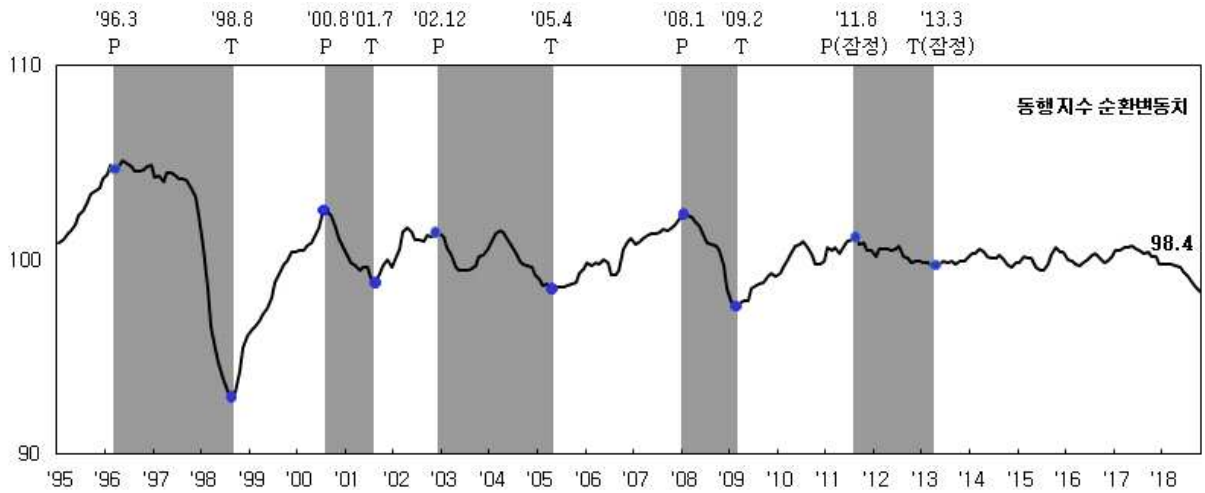
<그림 1> 경제성장률 추이



자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털.

경기동향을 말해주는 동행지수 순환변동치는 2009년 2월 저점(97.7)에서 2011년 8월 고점(101.2)에 이르렀고, 2013년 3월 저점(99.7) 이후 장기 불황을 이어오다가 2017년 5월 고점(100.7)을 찍었다. 그 후 2017년 10월 100.2, 2018년 3월 99.8, 10월 98.4로 하락했다. 내수 부진 속에 수출증가세도 완만해지면서 경기가 둔화되는 상황이다.

<그림 2> 동행지수 순환변동치¹⁾ 추이

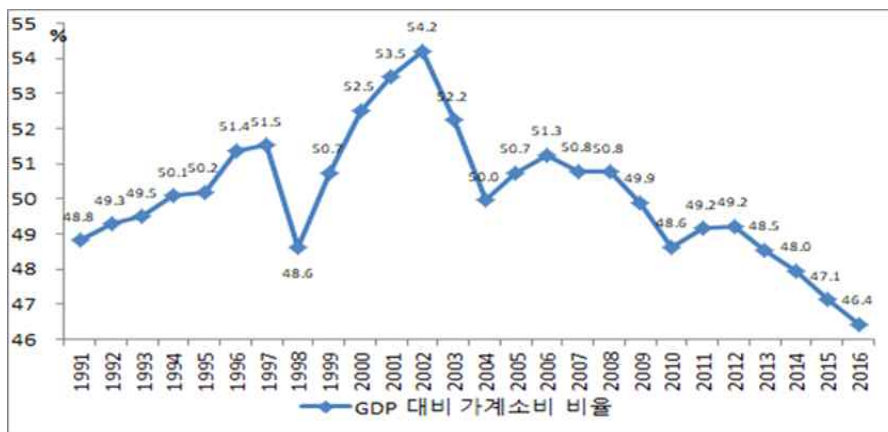


자료: 통계청, 산업동향

(1) 소비 위축

저성장과 경기침체의 원인은 소비 위축과 투자부진이다.

<그림 3> GDP 대비 가계소비비율



자료: 조영철(2018)

GDP대비 가계소비 비율은 2002년 54.2%에서 2016년 46.4%로 하락했다. 미국, 영국, 독일, 일본 등 4개 선진국의 민간소비 증가율은 경제성장과 더불어 GDP 증가율을 지속적으로 상회하였다. 이들 4개국의 GDP 대비 민간소비 비중이 1인당 소득 2만 달러 도약기에 평균 59.6%이었으나 3만 달러 도약기에는 평균 60.7%로 상승하였고 4만 달러 도약기에는 평균 61.9%로 더욱 높아

1) 동행종합지수에서 추세요인을 제거한 지표

져 발전할수록 소비가 튼튼해지는 경제였음을 알 수 있다. 우리나라는 국민소득이 상승하는 과정에서 민간소비 증가율이 GDP 증가율을 계속 하회하였고, GDP 대비 민간소비 비중도 1인당 소득 2만 달러 도약기에 55.7%에서, 3만 달러 도약기에는 48.1%로 급락하였다(현대경제연구원, 2015)

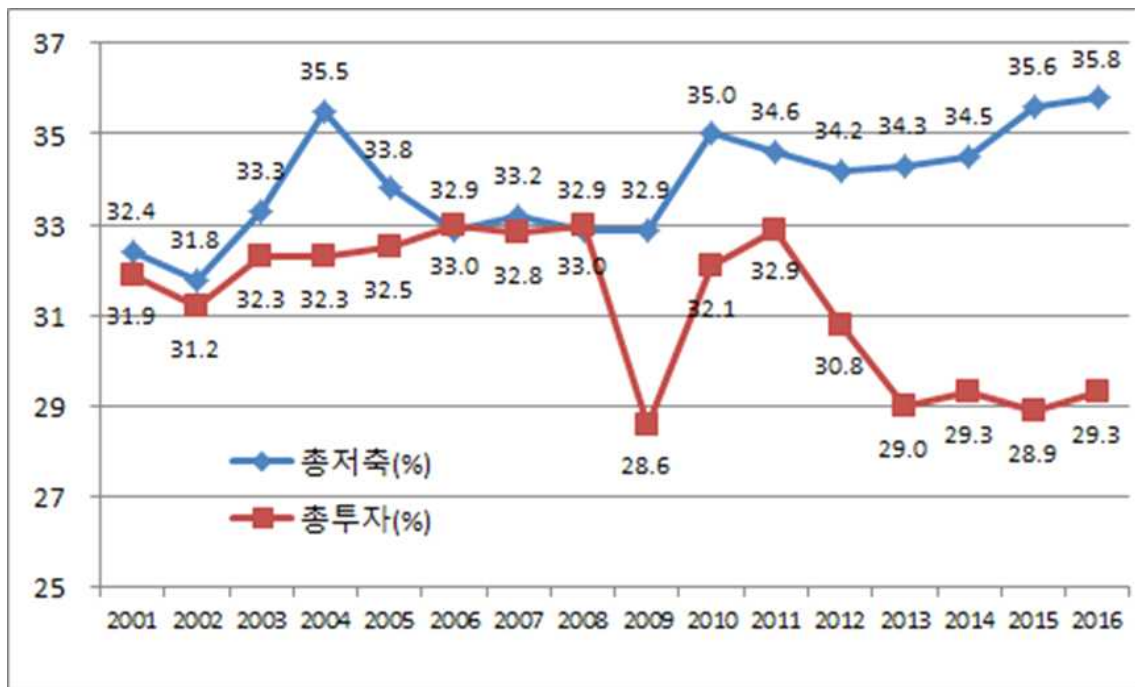
소비 위축의 배경에는 국민총소득 대비 가계소득 비중 감소가 있다. 국민총소득 대비 가계소득 비중은 1996년 70.8%였는데 2016년 62.1%로 8.7%p 하락했다. 가계소득 증가율이 둔화한 주요 이유는 근로소득 증가 둔화보다도 자영업자의 사업소득 증가율이 매우 낮았기 때문이다. 국내총생산 대비 민간 소비 비율은 2016년 46.4%로 외환위기 때인 1998년 48.6%보다도 낮은 상태다 (조영철, 2018)

(2) 투자 부진

GDP 대비 총저축과 총투자 비율을 보면 2011년 이후 총저축과 총투자의 격차가 점점 확대되고 있는 것을 볼 수 있다.

<그림 4> 국내총생산 대비 총저축과 총투자 비율 추이

(단위 : %)



자료 : 한국은행, 국민계정 (조영철, 2018)에서 재인용.

투자율 국제 비교를 보면 한국의 투자율은 중국을 제외하면 매우 높은 수준

이다. 투자율이 낮은 것이 문제가 아니라 높은 투자율에도 불구하고 투자의 효율성이 낮은 것이 문제다. 도소매, 음식숙박업은 과잉진입, 과당 경쟁 상황인데도 재벌 대기업 유통업, 외식업 투자, 현대차의 삼성동 부동산 투자 등(조영철, 2018)

2) 고용

문재인 정부는 일자리 확대를 강조했지만 현실은 ‘고용쇼크’다. 11월 실업자 수는 90만9천명을 기록했다. 외환위기 직후 1999년 이후 가장 많다. 실업률은 3.2%로 2009년 11월 3.3% 이후 가장 높았다. 15~29세 청년층 고용보조지표 3(확장실업률)은 21.6%에 달한다.

통계청에 따르면 올 들어 고용감소는 40대와 제조업·고졸·임시직 분야에서 집중적으로 나타나고 있다. 올해 1~10월 취업자 수 증가폭은 지난해 같은 기간(31만6000명)의 3분의 1 수준인 월평균 9만7000명에 그쳤다. 제조업 취업자 수는 지난해 같은 기간보다 4만6000명 감소했다. 조선업 구조조정이 진행되던 2016년과 2017년을 합친 것보다 감소폭이 크다.

2015~2018년 취업자 수 증가폭 단위: 명, ※2018년은 10월까지

	계	제조업	도·소매업	음식·숙박업
2015년	38만1000	14만6000	-1만8000	7만7000
2016년	23만1000	-2만1000	-6만3000	9만6000
2017년	31만6000	-1만8000	4만1000	-3000
2018년*	9만7000	-4만6000	-7만3000	-4만5000

연령별로 보면 1~10월 40대(1969~1978년생) 취업자 수는 전년 동기 대비 11만4000명 줄어 다른 연령대에 비해 감소폭이 압도적으로 높았다. 특히 10월만 보면 40대 취업자 수 감소폭(15만2000명)은 인구 감소폭(11만9000명)보다 컸다. 임시직 감소가 두드러지는 것도 올해 고용대란의 특징이다. 1~10월 상용직 노동자는 34만6000명 늘었지만 비정규직에 해당하는 임시직 노동자는 13만올해 제조업 일자리 감소폭이 큰 것은 자동차 업황이 부진한 게 주된 원인이다. 자동차 산업은 고용유발 효과가 큰데 자동차 산업의 부진이 기계류 등

연관 제조업으로, 시설관리직 등 서비스업으로 확산되는 것이다. 2015년 이후 급증한 도·소매업과 음식·숙박업 종사자 상당수는 제조업 퇴직자들로 추정된다. 울산, 부산 등 자동차 관련 산업 밀집지역에서는 소비 감소폭이 다른 지역보다 더 크고 도·소매업과 음식·숙박업 업황도 더 부진하다.

제조업 취업 한파는 당분간 풀리기 어려울 것으로 보인다. 반도체와 석유화학을 제외한 주요 제조업 업종의 올해 고용 전망은 불투명하다. 산업통상자원부 등에 따르면 가전·기계·철강·디스플레이 등에서는 고용유지, 자동차·조선·섬유에서는 고용감소가 예상되고 있다.

3) 소득분배 악화와 가계부채 급증

(1) 소득분배 악화

분배측면에서 기업소득과 가계소득 간의 불균형, 생산물시장의 기업소득 불균형, 노동시장에서 임금소득 불균형 등 3종의 불균형이 지속가능 성장을 저해하고 있다. 2000년 이후 분배측면에서 국민총소득(GNI) 중 기업소득 비중은 6.9%p 증가한 반면, 가계소득 비중은 6.6%p 감소하는 등 기업소득과 가계소득의 불균형이 심화되어 성장의 중요한 축인 가계소비기반이 약화되었다. 기업소득이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고, 글로벌 금융위기 이후 기업투자는 정체하고 있어 기업투자 중심의 성장전략의 유효성이 약화되었다.

대기업 중심의 성장전략으로 대기업과 중소기업간, 가맹점 본사와 가맹점간 교섭력이 불균등한 기울어진 산업생태계가 형성되어 있으며, 이로 인해 중소기업과 소상공인의 혁신활동과 좋은 일자리 창출이 위축되고 있다. 생산의 글로벌화, 아웃소싱 확대 등으로 노동시장의 양극화가 급속도로 진행되면서, 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 임금격차가 지속 확대되어 임금소득자의 소득 불평등이 확대되어 안정적 소비기반이 위축되고 있다.

대기업 대비 중소기업 임금: 2000년 71.3% → 2017년 65.1%

정규직 대비 비정규직 임금 : 2002년 67.1% → 2017년 55.0%,

주상영 교수가 OECD 자료 등을 토대로 분석한 결과에 따르면 한국의 노동소득분배율은 1996년 66.12%에서 2016년 56.24%로 20년 새 9.88%포인트 하락했다. 같은 기간 OECD 주요 20개국의 평균 노동소득분배율이 2.07%포인트(63.22→61.15%) 떨어진 것과 비교해 하락폭이 가장 크다. 일본(-5.67%포인트, 1996~2015년) 독일(-5.39%포인트) 미국(-3.76%포인트, 1998~2015년) 프

랑스(-0.76%포인트) 등 주요국에 비해서도 가장 많이 떨어졌다.

한국의 노동소득분배율은 OECD 평균(61.15%)에 비해 약 5%포인트 정도 낮은 수준이다. 20개국 중 노동소득분배율이 가장 낮은 국가는 일본(53.76%·2015년)이었고, 그리스(55.28%·2015년) 한국(56.24%·2016년) 등이 뒤를 이었다. 노동소득분배율이 지나치게 낮을 경우 ‘저축·투자·소비’ 혹은 ‘총공급·총수요’의 선순환 과정에 문제가 생길 수 있다.

〈표 1〉 OECD 주요국의 노동소득분배율 비교

(단위: %, %p)

	1995	1996(B)	2000	2005	2010	2015(A')	2016(A)	A(A')-B
오스트리아	67.10	65.77	63.54	58.85	59.57	60.94	61.38	-4.39
벨기에	62.80	63.05	62.57	61.78	60.49	63.27	-	0.22
체코	56.76	57.65	55.91	57.09	59.66	58.03	-	0.38
덴마크	67.31	67.84	65.33	63.60	63.15	60.68	62.82	-5.02
핀란드	61.50	61.53	57.94	57.77	59.45	59.74	59.19	-2.34
프랑스	65.46	65.56	63.86	64.25	64.21	64.63	64.80	-0.76
독일	68.00	67.59	67.34	61.42	60.72	61.85	62.20	-5.39
그리스	51.87	52.21	55.05	58.80	61.95	55.28	-	3.07
헝가리	73.69	72.01	69.08	67.31	62.80	63.72	-	-8.29
이탈리아	56.34	56.25	54.80	55.16	57.30	57.84	56.79	0.54
일본	60.75	59.43	58.48	54.90	55.13	53.76	-	-5.67
한국	63.46	66.12	60.04	59.27	53.97	55.72	56.24	-9.88
네덜란드	63.52	62.95	62.85	61.77	59.89	60.45	61.45	-1.50
포르투갈	66.18	67.77	69.78	69.34	66.96	62.29	62.73	-5.05
슬로바키아	54.77	57.94	60.33	63.17	61.06	62.56	-	4.62
슬로베니아	74.04	73.02	70.36	69.12	69.87	70.36	-	-2.66
스웨덴	57.91	60.60	60.05	59.22	58.79	61.53	61.83	1.23
스위스	66.56	66.14	62.34	61.19	61.23	65.35	-	-0.78
영국	58.79	57.79	60.76	59.39	63.04	63.09	63.25	5.46
미국	-	-	68.60	65.85	63.89	63.79	-	-
OECD 평균 (20개국)	62.99	63.22	62.45	61.46	61.16	61.24	61.15	-2.38

주: 1) 자영업자의 소득(OSPUE)이 법인부문에서와 같은 비율로 노동소득과 자본소득으로 분리된다는 가정을 적용하여 구한 노동소득분배율로, 결과적으로 법인부문의 노동소득분배율과 동일함.

2) OECD 국가 중에서 자료가 용이한 국가들만 계산.

자료: OECD Stat, *National Accounts*, 2018년 1월 자료 기준.

한국은 아직 현물급여에 의한 소득재분배효과가 낮다. 11월 2일 통계청이 발표한 ‘사회적 현물 이전을 반영한 소득통계 시험작성 결과’를 보면, 2016년 기준 사회적 현물 이전소득은 466만원(균등화 소득 기준)으로 이를 반영한 ‘조정 처분가능소득’은 평균 3440만원인 것으로 나타났다. 시장소득에서 조세 등을

빼고 현금 이전 등만 더한 같은 해 처분가능소득(2974만원)을 15.7% 늘리는 효과가 있었던 셈이다.

사회적 현물이전소득은 소득 분위별로 1분위에서는 523만원으로 처분가능소득을 59.8% 늘리는 노릇을 했고 5분위에서는 374만원으로 처분가능소득을 6.5%정도 증가시켰다. 처분가능소득 자체가 적고, 복지혜택이 집중돼 있는 저소득층에서 현물이전소득의 효과가 컸다. 이에 따라 전반적인 소득분배 상황을 나타내는 지니계수도 처분가능소득 기준 0.357에서 0.307로 13.9% 개선되는 효과가 있었다. 선진국과 비교하면 우리나라의 현물이전소득 규모나 소득재분배 효과는 적은 것으로 나타났다. 2007년 기준 경제협력개발기구(OECD) 27개국의 경우, 현물이전 소득을 통한 가처분 소득 증가 효과는 29%로 우리나라(15.7%)에 견줘 두배 이상 컸다. 오이시디 국가들의 지니계수는 현물이전 소득을 반영할 경우 20%까지 감소한 반면 우리나라의 지니계수 감소효과는 13.9%에 그쳤다.

(2) 가계부채 증가

소득과 자산소유 불평등이 심화되면 금융자산과 금융부채가 동시에 팽창한다. 빚내서 집을 사면 주택수요가 증가하고 집값이 오른다. 집값이 오르면 주택건설투자가 확대된다. 가계부채를 늘려서 소비와 투자를 증가시킬 수 있다. 그러나 이것은 오래 지속될 수 없다. 이제 가계부채 증가에 의한 경제성장은 한계에 도달했다.

가계신용은 박근혜정부의 저이자, 주택금융 확대 정책에 따라 2012년 963조원에서 2018년3분기 1514조원으로 급증했다. 한국은행이 11월 21일 발표한 '2018년 3분기 중 가계신용'을 보면 3분기 말 가계신용은 1514조4천억원으로 집계됐다. 전 분기 말(1492조4천억원)보다 22조원 증가했다. 2012년부터 2018년 사이에 명목 GDP는 연간 3.5%-5.5% 증가했는데 가계부채는 연간 5.2%-9.9% 증가했다.

2017년 10월 19일 국회 기획재정위원회 소속 김두관 의원이 한국은행, 경제협력개발기구(OECD) 통계를 분석한 결과 지난해 한국의 GDP 대비 가계·비영리단체의 금융부채는 95.6%로 전년보다 4.6%포인트 상승했다. GDP 대비 금융부채 비율은 2010년 79.5%였고 2011년 82.7%였다. 그러나 정부가 담보인정비율(LTV), 총부채상환비율(DTI)을 완화한 2014년부터 상승세에 속도가 붙어 2014년 87.2%로 오르더니 2015년 90%(91.0%)대를 돌파했다. 주요국은 대부분 한국보다 낮았다. 영국은 94.1%였고 미국 81.2%(2015년 기준), 일본

79.9%(2015년 기준), 독일(54.0%<2015년 기준>)였다.

처분가능소득 대비 가계 금융부채 비율도 2014년 162.9%에서 2016년 178.9%로 16.0%포인트나 급증했다. 미국은 2013년(116.2%)을 정점으로 처분가능소득 대비 가계부채 비율이 하락하고 있고 독일도 2010년 98.3% 이래 매년 하락했다. 일본은 2013년 128.4%에서 2015년 135.1%로 6.7%포인트 상승하는 데 그쳤다.

한은은 2017년 8월 6일 ‘글로벌 부채 현황과 시사점’ 보고서에서 글로벌 금융위기 이전에는 전 세계의 국내총생산(GDP) 대비 부채 비율(가계·기업·정부 부채 모두 포함)이 200% 내외를 기록하다 금융위기 이후 지속적으로 증가, 최근에는 235%까지 치솟았다고 밝혔다. 보고서는 국제기구와 학계가 제시하는 기준을 토대로 ‘레버리지’(빚을 내서 투자하는 행위) 과잉 여부를 평가하는 기준을 가계부채는 GDP 대비 75~85%, 기업부채는 80~90% 정부부채는 85~90%(신흥국은 50% 내외)로 추정했다.

4) 재벌체제와 자원배분의 비효율성 증가

투자 부진과 혁신의 둔화는 재벌대기업의 중소기업에 대한 불공정거래와 수익률 격차 때문이다. 재벌지배 경제는 혁신을 저해함과 동시에 불평등도 심화시킨다. 2018년 기준 공정거래위원회가 지정하는 자산 5조원 이상의 대규모 기업집단은 60개, 소속 계열사는 2000여개에 이른다. 경향신문은 데이터분석업체 모멘텀153과 시장조사기관 마켓링크에 의뢰해 대기업집단 제품·서비스 소비 실태에 대한 설문조사를 진행했다. 지난 11월2~5일 수도권과 전국 5대 광역시 성인 남녀 400명을 대상으로 12개 부문 39개 품목을 물었다. 그 결과 주거, 교통, 외식, 통신, 쇼핑 등 일상을 살기 위한 소비에서 대기업 제품·서비스는 평균 60.5%를 차지하고 있었다. 통계청이 10차 한국표준산업분류에서 세분류한 업종은 모두 495개다. 이 중 대기업은 77%인 381개에 진출해 있었다. 대기업집단 소비 비중이 높은 항목을 보면 사실상 선택의 여지가 없는 것들이 많았다. 이동통신사(94.8%), 인터넷 포털(92.8%), 휴대전화(84.8%), 영화관(79.0%), 대형마트(61.5%) 등이다. 뷔페·패밀리레스토랑은 상위 5곳 중 4곳, 커피숍은 상위 3곳 중 2곳, 편의점은 상위 3곳 모두가 대기업이 서비스하는 브랜드였다. 간편 가정식이나 냉동만두 등도 대기업 제품이 압도적인 선호도를 보였다. 2009년 1137개였던 대기업집단 계열사는 2018년 2083개로 두 배 가까이 늘었다. 대기업이 가장 높은 매출을 올리는 업종은 덩치가 큰 제조업이지만 가장 많이 진출한 업종은 부동산 임대업(321개)이다.

위평량, “재벌로의 경제력 집중”(2018)에 의하면 30대 재벌 자산의 GDP 대비 비중은 1998년 91.8%였다가 외환위기 후 2002년 59.3%로 하락했다가 꾸준히 상승해 2016년 100.3%에 이른다. 국가자산 대비 재벌의 경제력 집중과 기업부문 총자산 대비 경제력 집중은 여전히 심화되고 있다. 2008년 국가자산 대비 일반재벌과 총수 있는 30대재벌의 경제력집중은 각각 5.09%와 4.41%에서 2017년 7.31%와 5.52%로 증가했고, 국내 기업부문 총자산 기준으로 할 때에도 같은 기간 일반재벌은 8.41%에서 12.03%로, 총수 있는 30대재벌은 7.29%에서 9.09%로 각각 심화되었다.

<그림 5> 1987~2017년간 30대재벌 자산의 GDP 비중 추이(단위: %, 2010=100)



자료: 위평량, “재벌로의 경제력 집중: 그 동태적 변화와 정책적 시사점”, 경제개혁리포트 2018-02호, 경제개혁연구소, 2018. 2. 19.

총수일가 지분율은 더욱 작아지는 반면 계열사 등으로 확보한 내부지분율은 급격히 상승하여 황제경영의 행태는 더욱 강화되고 있다. 총수 있는 상위 10대재벌에 대한 내부지분율 추이는 1994년 43.6%에서 2012년 55.7%로 증가한 이후 2017년 58.3%를 보이고 있다. 아울러 2017년 총수 있는 49개 집단의 내부지분율은 58.0%이며, 총수일가 지분이 없는 계열사는 전체 계열사 가운데 75.7%이고, 총수지분이 없는 계열회사도 87.8%로서 황제경영의 행태는 더욱 가속화 되고 있다. 재벌의 계열사 증가는 전 산업분야에 걸쳐 광범위하게 이루어졌고, 특히 재벌그룹의 도소매업(G) 분야 계열사 증가가 특징적이다. 우선 일반재벌과 총수 있는 30대재벌의 경우 2002년 그룹 당 평균 계열사가 19.7개와 20.2개에서 2017년 42.0개와 41.8개로 각각 2배 수준 증가하였다. 아울

러 총수 있는 30대재벌의 경우 주요업종 계열사는 제조업 1.7배, 건설업 1.6배, 도소매업 2.3배, 금융업 1.8배가 각각 증가해 도소매업으로의 사업 확장이 가장 컸다(위평량, 2018a).

통계청이 6일 발표한 '2017년 영리법인 기업체 행정통계' 잠정결과에 따르면, 지난해 기준 국내 기업수는 일년새 6.2% 증가한 66만 6163곳이었다. 대기업은 전체의 0.3%인 2191곳으로 이 가운데 절반가량인 1246곳이 상호출자제한기업집단으로 분류됐다. 중견기업은 0.6%인 3969곳, 나머지 99.1%는 중소기업으로 66만 3곳이었다. 대기업 매출액은 2285조원으로 일년새 7.4% 늘며 전체의 48.0%를 차지했다. 중견기업은 5.0% 오른 671조원, 중소기업은 9.1% 오른 1804조원이었다. 대기업의 영업이익은 일년새 35.4% 늘어 177조원을 기록, 전체의 61.0%를 차지했다. 중견기업은 9.1% 오른 40조원, 중소기업은 8.3% 오른 73조원이었다.

대기업과 중소기업의 영업이익률 격차가 역대 최고 수준으로 벌어졌다. 12월 16일 한국은행이 발표한 '2018년 3분기 기업경영분석' 결과에 따르면 3분기(7~9월) 대기업의 영업이익률은 1년 전보다 0.51% 포인트 상승한 8.39%를 기록했다. 2015~2016년만 해도 5~6%대였던 대기업 영업이익률은 지난해 1분기 7%대로 올라선 뒤 지난 3분기에는 처음으로 8%대를 찍었다. 중소기업의 영업이익률은 1년 전보다 0.7% 포인트 하락한 4.13%였다. 중소기업 영업이익률이 4%대로 주저앉은 것은 이번이 처음이며 역대 최저치다. 이에 따라 대기업과 중소기업의 영업이익률 격차는 4.26% 포인트로 역대 가장 큰 폭으로 벌어졌다. 이는 반도체 수출 위주의 성장에 따른 현상으로 풀이된다. 반도체가 전체 수출에서 차지하는 비중은 지난 1~10월 기준 21.2%으로 사상 처음으로 20%대에 올라섰다. 반도체는 다른 업종과 비교할 때 다른 산업에 미치는 이른바 '후방 효과' 또는 '낙수 효과'가 상대적으로 크지 않다. 반면 후방·낙수 효과가 큰 자동차업과 건설업 등은 올해 부진에서 벗어나지 못하고 있다.

주요 수익성지표

(%)

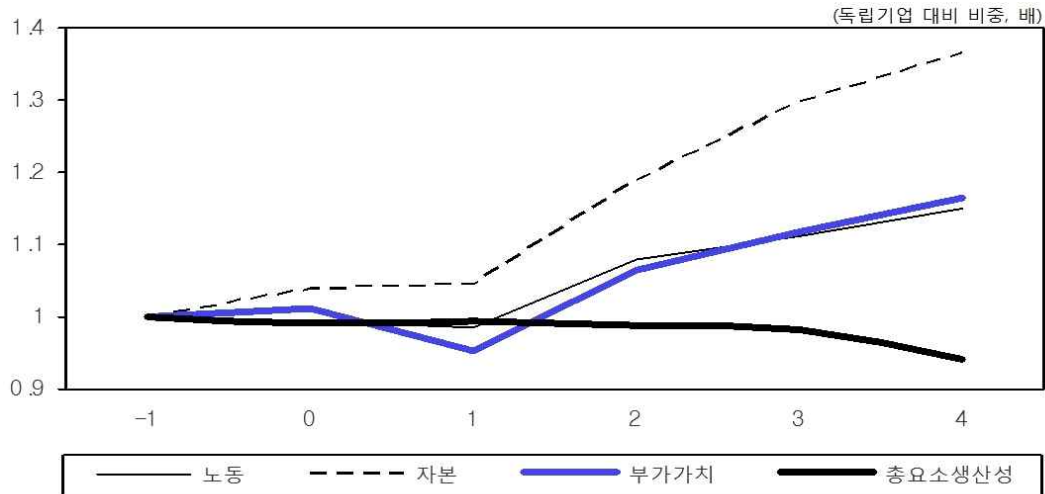
	매출액영업이익률						매출액세전순이익률					
	2017 ^U	2018					2017 ^U	2018				
		3/4	4/4	1/4	2/4	3/4		3/4	4/4	1/4	2/4	3/4
전 산 업	7.4	7.4	6.1	7.4	7.7	7.6	7.6	6.4	5.4	8.2	7.7	7.2
계 조 업	8.4	9.0	7.5	8.8	9.5	9.7	9.2	8.5	7.2	9.7	9.8	9.1
비 계 조 업	5.9	5.1	4.0	5.4	5.0	4.4	5.6	3.5	2.8	6.0	4.5	4.2
대 기 업	7.6	8.0	6.6	7.8	7.8	8.4	8.1	7.0	6.0	8.8	7.8	8.0
중 소 기 업	6.4	4.8	3.5	5.3	7.3	4.1	5.6	4.2	2.7	5.1	7.2	3.5

주: 1) 2017년 연간비율은 외감기업 전수집계 결과(2018.5월 공표)

자료: 한국은행

재벌지배 체제는 자원배분 효율성을 낮추고 혁신을 저해한다. 한국개발연구원(KDI) 보고서 '최근 기업집단 증가 추세와 시사점'(조덕상, 2016)에 의하면 기업집단 비중 증가 추세가 시장의 자원배분 효율성 및 역동성 하락 요인이 될 수 있다 상용근로자 수, 50인 이상 기업 중에서 기업집단 소속 기업이 차지하는 기업체 수 비중은 2008년 38%에서 2014년 48%로 10%p 증가했다. 2008~2014년 기간 중 기업집단 소속 기업의 비중 확대는 독립기업의 지배구조 변경에 주로 기인하는데, 이 중 독립기업이 기업집단으로 지배구조를 변경해 이동한 경우가 더 많았다. 기업집단으로 이동한 기업이 독립기업 대비 높은 생산요소 투입 증가율을 경험했으나, 부가가치 증가율은 상대적으로 낮아 우리 경제의 생산성 하락 요인으로 작용하고 있다. 실제, 독립기업에서 기업집단으로 지배구조를 변경한 기업은 독립기업으로 남아 있는 경우와 비교해 5년 동안 자본은 1.36배 더 많이 증가했지만, 부가가치는 1.16배 증가하는 데 그친 것으로 나타났다. 이는 기업집단으로 지배구조를 변경한 기업이 상대적으로 생산요소를 과도하게 사용하고 있는 것으로 해석할 수 있는 바, 독립기업에서 기업집단으로 지배구조를 변경한 기업의 총요소생산성 증가율은 독립기업에 비해 연평균 약 1%p 낮은 것으로 추정된다. 또한, 독립기업의 진입률이 연평균 9.1%인 반면 기업집단은 5.4%에 불과하고, 퇴출률은 독립기업이 연평균 7.6%인 반면 기업집단은 5.3%에 불과한 것을 볼 때, 기업집단은 독립기업보다 더 낮은 생산성으로 시장에 진입하고 독립기업보다 더 낮은 생산성에 도달할 때까지 시장에서 퇴출되지 않고 있다.

<그림 6>기업집단으로 이동한 기업의 독립기업대비 생산요소 투입, 부가가치 및 총요소생산성 추이



주: 가로축은 지배구조 변경 시점 t=0 전후를 연단위로 표시.
 지배구조 변경 직전 시점(t=-1)의 지배구조 유지 기업 대비 지배구조 변경 기업의 노동, 자본, 부가가치, 총요소생산성을 1로 고정하였음.

자료: 통계청의 「기업활동조사」를 이용하여 계산. 조덕상(2016)에서 인용

2018년 4월 19일 발표된 한국개발연구원의 보고서 ‘기업집단을 중심으로 한 우리 경제의 자원배분 효율성 하락’(조덕상, 2018)에 의하면, 재벌 그룹의 ‘일감 몰아주기’와 같은 잘못된 자원 배분이 한국 경제의 생산성을 떨어뜨린다는 분석 결과가 나왔다. 우리나라 경제의 총요소생산성 증가율은 2011년 이후 연평균 1%를 밑도는 수준으로 떨어졌다. 보고서는 2005~2015년 상용노동자 50명 이상, 자본금 3억원 이상인 기업을 대상으로 생산성 증가율 저하 요인을 실증분석한 결과, 기업 간 자원배분 효율성 감소를 그 원인으로 꼽았다. 기업 간 자원배분 효율성이 크게 하락하면서 전체 기업의 총생산성 증가율이 매년 0.4~0.7%포인트씩 낮아졌다. 분석 기간을 2011~2015년으로 한정하면 하락 폭이 1.5%~1.8%포인트에 달했다. 2011년 이후 기업 간 자원배분 효율성의 하락은 ‘상호출자제한 기업집단’(대기업집단)에서 두드러졌다. 대기업집단의 자원배분 효율성이 2010년을 기점으로 급격하게 떨어져 2015년까지 6.3~11.9%포인트가량 줄었다. 그 결과 이들 기업의 총생산성 증가율은 2007년 이후 지속해서 감소했고 2015년에는 그 증가율이 2.4~3.6%포인트나 축소됐다. 반면 독립기업의 형태를 유지한 기업은 총생산성 증가율이 증가와 감소를 반복하며 뚜렷한 추세를 보이지 않았다. 보고서는 대책으로 “지주회사 제도를 정비해 기업집단 소속 기업의 성장이 자원배분 효율성의 하락으로 이어지는 상황을 개선해야 한다”고 제안했다. 예를 들어, 인적분할을 통한 추가 자본투입 없는 지배주주의 지배권 확대, (손)자회사 지분요건 완화 등이 기업집단 소속 기업과 독립기업 간 자본조달 능력의 격차를 키워 자원배분 효율성을 떨어뜨릴 개연성

이 높기 때문에 적절한 정책 방안이 필요하다는 것이다.

5) 불평등과 경제성장의 관계

불평등이 경제성장을 촉진한다고 보는 사람들은 높은 이윤이 없으면 성장이 불가능한데 높은 이윤은 바로 상당한 불평등을 의미하는 것이라고 추정한다. 사유재산 자본주의경제에서 이것은 어떤 사람들이 저축하고 투자하기 위해서는 충분히 부유해야 한다는 것을 의미한다. 그런데 이 논리는 불평등을 옹호하는 것은 아니다. 부자들은 충분히 부유해야 하지만 그 돈을 유복하게 사는데 써서는 안 되고 투자해야 한다는 것이다.

불평등은 부자들의 미래 소득을 위해서는 좋지만 가난한 자들의 미래소득을 위해서는 나쁘다. 불평등은 왜 하위 분위 소득계층의 성장에 나쁜 효과를 갖는가. 불평등은 의미있는 일자리와 이를 통한 사회기여에서 배제되는 가난한 사람들에게 낮은 교육 및 건강을 초래하기 때문이다. 불충분한 소득, 성, 인종을 이유로 사람들을 좋은 교육에서 배제하는 것은 결코 경제에 좋을 수 없다. 또한 일부 사람들을 충분한 참여에서 제외시키는 높은 불평등은 세대간 사회적 이동성을 억제시키고 빈곤을 대물림시키므로 불공평하고 정의롭지 못하다. 높은 불평등은 정치적 효과도 갖는다. 부유층들은 더 많은 정치권력을 가지고 있고, 이 정치권력을 자신의 이해관계와 사회적 지위를 높이는데 행사한다. 이에 따라 불평등에 따른 부정적 효과는 더 심해지고 영속된다. 이에 따른 사회불안은 부자들의 투자를 저해한다.

2. 문재인 정부 경제정책 평가

1) 문재인 정부 경제정책 공약

문재인 정부는 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제를 경제정책의 핵심으로 내세웠다.

소득주도성장은 ① 임금노동자와 자영업자 가구의 가계소득 증대 정책, ② 실질소득을 높여주는 지출비용 경감 정책, ③ 적극적인 사회안전망 확충·복지정책의 3대 정책으로 구성되는 수요 중심정책이다.

혁신성장은 기업의 혁신을 촉발해 경제 발전을 꾀하는 ‘공급’ 중심 정책이다. 혁신성장은 민간주도로 기술·자본·인력 등 생산요소의 원활한 연결을 통해

경제전반의 생산성을 제고하고 효율적인 자원배분을 도모하는 것이다. 정부는 기업 혁신으로 발생한 경제적 이익을 소득주도 성장론에 근거하여 국민들에게 분배하는 방식이다.

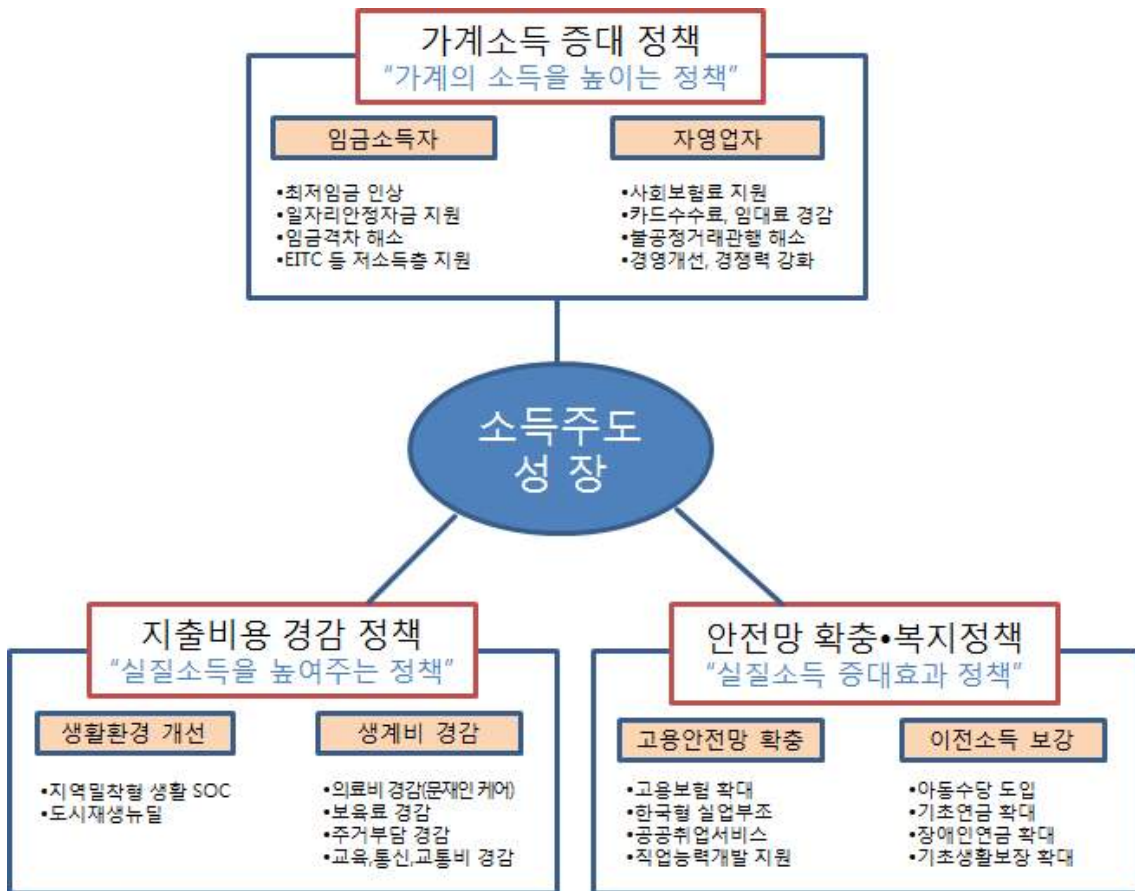
경제·사회 전반의 혁신을 위한 4대 분야 혁신

과학기술·산업 혁신: 8대 핵심 선도사업 중심 미래먹거리 발굴 + 주력산업경쟁력 강화 + 전폭적 혁신창업 활성화 지원

사람 혁신: 자생적 혁신성장 원동력은 핵심인재 → 시대 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 교육 및 직업훈련 시스템 구축

사회제도 혁신: 신산업·신서비스 분야의 규제혁신 추진 + 노동시장 구조개혁 + 기업과·시장의 氣살리기 추진

<그림 1> 소득주도성장 정책의 3대축



혁신성장, 소득주도성장, 공정경제는 서로 밀접한 관계가 있다. 혁신성장은 소득주도성장과 모순되지 않는다. 소득주도성장의 내용은 분배를 개선하면 성장에 도움이 된다는 것이다. 분배가 평등해야 가난한 가정에 태어났기 때문에

기업가나 과학기술자가 될 수 있는 사람의 재능이 사장되는 것을 막을 수 있다. 혁신성장의 주체는 기업인데, 기업은 실패하는 경우도 많다. 실패하더라도 뒤를 받쳐주는 사회안전망이 있어야 적극적으로 기업 활동을 할 수 있다. 공정 거래가 이뤄져야 중소·벤처기업이 대기업으로 자라서 혁신이 활성화된다. 공정 거래는 분배를 개선해 내수 진작으로 성장에 도움이 될 수도 있다고 본다.

2) 문재인 정부 2년 경제정책 평가

보수정당과 보수언론은 경기 침체와 고용악화, 분배악화의 원인이 문재인 정부가 추진한 소득주도 성장정책, 특히 최저임금의 과도한 인상 때문이라고 한다. 경기침체 국면에서 최저임금을 대폭 인상한 것은 중소기업·자영업 사업주들로 하여금 고용을 일부 감소시킨 것은 사실이다. 그러나 저성장과 경기침체는 지출비용 경감과 사회안전망 확충·복지 등 소득주도성장 정책의 다른 부분과 공정경제 정책을 제대로 실천하지 않은 가운데 최저임금을 급속하게 인상시킨 결과라고 봐야 한다.

1) ‘포용적 성장’으로 전환

문재인 정부는 지난 7월부터 소득주도성장 대신 ‘포용적 성장’으로 전환했다. 포용적 성장은 불평등을 야기하는 시장과 자본의 주도권을 인정하면서 시장경제에 따른 부작용을 정부의 소득 재분배, 복지·사회안전망 확충, 임금 인상 등으로 해결하는 정책노선이다. 2018년 7월 23일 수석·보좌관회의에서 문재인 대통령은 ‘포용적 성장’을 새로운 경제정책 기조로 내세우며 혁신성장으로 경제 활력을 되살리겠다고 밝혔다. “우리가 걷고 있는 포용적 성장 정책은 신자유주의 성장정책에 대한 반성으로 주요 선진국들과 국제기구가 함께 동의하는 새로운 성장정책이다.” 포용적 성장은 시장경제 속에서 모든 경제 주체들에게 균등하게 경제활동 참여 기회를 주고 성장 혜택이 공정하게 분배돼 경제 성장과 소득 양극화 해소, 삶의 질 향상으로 이어지는 성장을 뜻한다. 소득주도 성장보다 넓은 개념으로 임금 인상, 복지, 동반 성장 등을 아우른다. 소득주도 성장은 실질임금이 증가하면 소비와 투자가 증가하고 경제 성장으로 이어진다는 이론이다. 즉, 근로자의 소득을 인위적으로 인상해 분배하는 것으로 노동과 일자리 분야에 국한된다. 반면 포용적 성장은 시장경제 속에서 정부가 임금을 통한 분배에는 개입하지 않고 재정, 연기금 등에 개입해 소득 재분배 역할을 수행한다. 신자유주의는 성장의 수혜를 소수만 받고 다수가 배제되는

구조인 배제적 성장(exclusive growth)인 데 반해 포용적 성장은 수혜가 여러 사람에게 돌아가는 성장으로 소득주도 성장, 혁신 성장, 공정경제를 통해 구현할 수 있다는 것이다.

정부는 8월 13일 김동연 경제부총리 겸 기획재정부 장관 주재로 혁신성장 관계장관회의를 열고 내년에 플랫폼 경제를 위한 전략 투자에 1조5000억 원, 8대 선도사업에 3조5000억 원 등 총 5조 원을 투자할 예정이라고 밝혔다. 이는 올해 관련 예산 3조 원보다 66% 늘어난 것이다. 혁신성장 관련 산업 중 플랫폼 경제는 빅데이터, AI, 블록체인 등 대기업과 중소기업에 공통적으로 영향을 줄 수 있는 인프라를 의미한다. 하지만 이런 혁신성장 과제들은 대부분 규제개혁을 전제로 한 것이어서 관료들의 복지부동 문제를 해소하지 않고서는 성과를 내기 힘들다. 빅데이터를 기업이 활용하기 위한 개인정보보호법 개정이나 핀테크 활성화를 위한 은산분리 완화 등이 대표적이다. 개인정보보호법과 은산분리는 이전 정부에서도 대표적인 규제 개혁 과제로 완화를 추진했지만 시민단체 등의 거센 반발에 번번이 좌절됐다.

2) 재벌개혁 실종

정부는 재벌개혁에 손을 대지 않았다. 중요한 것은 재벌기업에 대한 지배체제를 개혁하는 것(거버넌스 개혁)이다. 거버넌스 개혁을 위해서는 상법을 고쳐야 한다. 이 문제는 결국 청와대가 나서야 할 터인데, 재벌 개혁의 선봉장을 책임자로 세운 청와대에서 1년 반 동안 그런 노력이 실종됐다. 재벌 총수 전횡 방지와 기업 지배구조 개선을 위한 상법·공정거래법, 금산(금융-산업)분리 원칙과 금융소비자 보호 강화를 위한 금융그룹통합감독법·금융소비자보호법·금융회사지배구조법 등 경제민주화 법안들의 연내 국회 처리가 모두 무산됐다. 자유한국당의 강한 반대와 정부·여당의 소극적인 태도 탓이라는 지적이 지배적이다.

재벌 총수 전횡 방지와 소수주주권 강화를 위한 상법 개정안의 경우 2016년 총선 직후 여야 의원들이 앞다퉈 발의했고, 2017년 대선에서도 여야 후보 모두 공약으로 제시했다. 특히 문 대통령은 이종대표소송제 도입, 집중투표제 도입, 감사위원 분리선출(대주주 의결권 제한) 등을 대선 공약으로 내세웠으나 집권 이후 지금까지 2년 동안 아무런 성과도 거두지 못했다.

공정거래법 개정도 2017년 대선에서 여야 후보들이 공통적으로 약속한 총수 일가 사익편취(일감 몰아주기) 규제 강화 등을 담고 있다. 하지만 한국당이 반대하고, 정부의 법 개정안도 정기국회 막바지인 지난달 30일에야 뒤늦게 국회

에 제출돼 제대로 논의조차 안 됐다.

금융 분야 경제민주화법도 애초 기대감이 높았으나 청와대와 여당 지도부가 정기국회 때 인터넷전문은행 은산분리(산업자본의 은행지분 소유 제한) 완화 등 규제완화에 사실상 '올인'하면서 뒷전으로 밀려났다. 문 대통령이 지난 4월 금융개혁 필요성을 강조할 때만 해도 금융 분야 경제민주화법은 탄력을 받는 듯했다. 최종구 금융위원장은 당시 금융회사지배구조법안은 올해 9월 정기국회 통과를, 금융그룹통합감독법안은 정기국회 전 신속한 제출을 추진하겠다고 말했다. 하지만 이후 청와대와 여당 지도부 기류가 바뀌자 금융위도 법 논의 지연에 소극적 대응으로 일관했다.

금융회사 대주주 적격성 심사 강화 등이 담긴 지배구조법은 정부안이 9월 중순에야 국회에 제출됐고, 정기국회 통과는커녕 여야가 1차 논의를 시작하는 국회 정무위원회 산하 법안소위로 넘어오지도 않았다. 삼성·한화·현대차 등 금융사를 계열사로 둔 재벌의 건전성 감독을 강화하는 내용의 통합감독법도 이학영 민주당 의원 제정안이 금융위와의 협의 지연으로 늦게 국회에 제출돼 단 한차례 논의조차 안 됐다. 금융소비자 피해에 대한 징벌적 손해배상제와 집단 소송제 도입을 위한 금융소비자보호법은 지난해 정부안이 제출됐지만, 지난달 법안소위 논의에서 여야 간 견해 차이만 확인했다.

결국 올해 정기국회에서는 경제민주화법 처리가 모두 무산된 반면 청와대와 여당 집행부가 강행한 인터넷전문은행 은산분리 규제완화, 혁신사업자에게 임시로 규제를 면제해주는 규제샌드박스법들만 통과됐다.

혁신성장의 실현과 혁신기업의 육성을 위해서는 반드시 공정경제의 달성이 필요하다. 1975년 제정된 중소기업계열화촉진법에 따라, 우리 경제는 완성품을 통해 주도적인 역할을 담당할 대기업과 전속거래를 통해 우수한 부품을 조달할 수 있는 역량을 키우는 중소기업으로 역할분담을 하며 성장을 일궈왔다. 대기업은 세계 어디에서도 찾아볼 수 없는 우수한 품질의 부품들을 안정적으로 공급받으며 경쟁력을 키워갈 수 있었고, 중소기업 입장에서 안정적 판로를 통해 지속성장을 일궈 나갈 수 있었다. 그러나 지난 30년간의 경험으로 빨대효과로 표현되는 대기업 집중형의 경제구조를 만들어 내게 되었다. 이로 인해 업체 수에서 99%, 고용에서 88%(사업체 기준)를 담당하며 우리경제의 중추적 역할을 담당하고 있는 중소기업의 경쟁력이 완전히 상실되는 결과를 만들고 말았다.

3) 사후약방문식의 부동산정책

재별만큼이나 중요한 부동산 문제도 원칙에 의거하기보다 주택가격 폭등을 잡기 위해 사후 땀질식으로 다루어졌다. 정부는 2017년 11월 주거복지로드맵을 발표하며 향후 주택 정책의 방향을 △생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원 △무주택 서민·실소유자 위한 공적주택 100만호 공급 △법·제도 정비 및 협력적 주거복지 거버넌스 구축으로 제시했다. 과거 단편적·획일적 주택 공급 중심이었던 정책에서 벗어나 공급방식을 다양화하고, 소득 수준·금융·생애단계 등을 종합적으로 고려하겠다는 게 정책의 기본 방향이다. 이 계획에서 제시된 계층은 크게 청년, 신혼부부, 고령, 저소득 취약계층이다. 그러나 과연 가장 취약한 사람이 가장 먼저 고려되고 있는지 의문이다. 과연 주거복지로드맵이 고시원 계층을 고려하는지 알 수 없다. 고시원 주거하는 가구가 전국적으로 37만가구에 달한다. 지난 정부의 주택정책은 최저소득계층을 우선으로 해 왔던 공급 원칙을 훼손하고 있다. 지난 정부에서 추진했던 행복주택과 공공지원주택은 각각 임대료가 높거나 규제가 없어 적절하지 않은 사례다. 지난 정부가 공급한 공공임대 28만호 중 행복주택이 19만5000호나 차지했지만, 정작 취약계층은 임대료를 감당할 수 없어 입주하지 못하는 문제가 있었다.

9.13 부동산종합대책(2018. 9 13)은 ‘투기수요 근절, 맞춤형 대책, 실수요자 보호’라는 3대원칙 아래 서민주거와 주택시장 안정에 전력한다는 내용이다. 종합부동산세 인상 및 과세대상 확대(종합부동산세 과표 3억원 ~ 6억원 구간을 신설하여 세율을 0.7%로 부과, 세 부담 상한선도 150%에서 300%로 2배로 확대), 1주택자 분양 청약 제한, 부동산 임대사업자 등록 규제 강화, 대출규제 강화, 가격담합 규제, 주택 공급 확대 등.

주거빈곤층 대책 결여는 한계.

4) 2019년 경제정책방향의 투자 활성화 우선

최근 발표된 ‘2019년 경제정책방향’은 투자활성화에 의한 경제활력 증진에 초점이 맞춰졌고, 공정경제 실현정책은 거의 실종되었다. 2019년 경제정책방향으로 정부는 규제 완화를 통한 민간 투자 확대와 적극적인 재정 집행으로 일자리를 늘려 경제 사정 악화에 대응한다는 데 초점을 맞췄다. 정부는 민간기업 투자 활성화를 내년 경제정책 방향의 1순위로 올렸다. 내년 상반기에 민간 투자법을 개정해 모든 공공시설물에 민간 참여를 허용하기로 했다. 현대자동차의 105층 신사옥 글로벌비즈니스센터(3조7천억원)와 에스케이하이닉스의 수도권 반도체클러스터(1조6천억원) 등 민간기업의 대규모 프로젝트가 조속히 진행되도록 행정 규제를 풀어주기로 했다. 정부 예산 중 일자리 예산과 사회간접자

본(SOC) 예산을 내년 상반기에 각각 65%와 59.8% 조기 집행하기로 한 것도 경제의 활력을 제고의 일환이다. 소득주도성장 정책은 부분적으로 이어가기로 했다. 근로장려금(EITC) 확대와 기초연금 인상 등을 통해 취약계층 지원을 강화하고, 2020년으로 계획했던 ‘한국형 실업부조’ 도입을 내년으로 앞당기는 등 사회안전망도 확충하기로 했다.

5) 경제정책 대안

저성장 속의 경기침체를 겪고 있는 지금은 민간에 경기회복의 동력을 기대하기 어렵다. 불평등도 개선하고 경기침체도 완화하는, 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡는 정부의 경제정책이 필요하다. 증세와 복지지출 증대 등 확장적 재정정책을 통해 내수를 확대해야 한다. 재벌체제의 오너리스크 문제를 해결하고 대기업의 불공정 거래를 개선함으로써 대기업과 중소기업간 수익과 임금 격차를 축소시켜야 한다. 공정경제 실현 없이는 혁신성장도 불가능하다.

<참고문헌>

기획재정부, 2018. “최근경제동향”, 2018. 11.

기획재정부, 2018. “2019년 경제정책방향”, 2018. 12.

위평량, 2018a, “재벌로의 경제력 집중: 그 동태적 변화와 정책적 시사점”, 경제개혁리포트 2018-02호, 경제개혁연구소, 2018. 2. 19.

위평량, 2018b “한국 500대 기업의 동태적 변화 분석과 시사점”, 경제개혁리포트 2018-08호, 경제개혁연구소, 2018. 8. 29

위평량, 2018c, “새 정부의 경제정책(공정경제-소득주도-혁신성장) 의미와 성과 및 향후 경제정책방향”, 최윤열의원실-중소기업중앙회 공동주최 토론회 발제문, 2018. 10. 27.

임원혁, 2018. “소득주도성장 정책의 현황과 과제”, 대통령 직속 정책기획위원회 소득주도성장특별위원회, “한국경제의 현주소와 소득주도성장”, 소득주도성장특별위원회 출범토론회 자료, 2018. 10

조덕상, 2016. “최근 기업집단 증가 추세의 특징과 시사점”, 『2016년 하반기 KDI 경제전망』

조덕상, 2018. “기업집단을 중심으로 한 우리 경제의 자원배분 효율성 하락”, 『KDI정책포럼』 제270호.

조영철, 2018. “소득주도성장 정책의 현황과 과제 토론회”, 대통령 직속 정책기획위원회 소득주도성장특별위원회, “한국경제의 현주소와 소득주도성장”,

소득주도성장특별위원회 출범토론회 자료, 2018. 10

주상영, 2017, “소득주도성장론에 대한 비판과 반비판”, 『사회경제평론』, 제 54호, pp. 1-36

주상영, 2018. “소득주도성장 패러다임은 여전히 유효한가?”, 『사회경제평론』 제57호, pp.1-28

현대경제연구원, 2015. ‘1인당 국민소득 4만 달러 도약과 민간소비의 역할’- 선진국에선 도약의 디딤돌, 한국에선 걸림돌, 한국에선 걸림돌, 2015. 06. 11,

Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta, 2015, Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, IMF STAFF DISCUSSION NOTE.

통계청, “사회적 현물이전을 반영한 소득통계 시험작성 결과-가계금융복지조사를 기초자료로 활용-”, 2018.

문재인 정부 18개월, 불로소득만 늘었다

김성달 부동산국책 팀장 seongdal@ccej.or.kr

9.13 대책 발표 이후에도 집값이 떨어지지 않고 있음. 급매물 중심으로 일부 가격이 하락하는 경우는 있지만 대부분은 다주택자들의 버티기로 거래가 이루어지지 않음. 여기에 강남 재건축 고분양 청약과열, 신도시 지정을 앞둔 후보지들의 땅값과열, 신도시 분양 등 집값상승의 여지는 여전히 존재. 따라서 정부가 집값안정 및 서민주거안정이라는 일관된 목표와 방향에 따라 근본대책을 제시하는 것이 무엇보다 중요할 때임

① 서울 아파트값만 400조원 상승으로 역대정부 중 단기간 내 제일 많이 올라
국민은행이 발표한 'KB 주택가격 동향'에 따르면 11월 현재 서울 아파트 중위가격은 8억5천만원으로 집권 이후 한번도 떨어진 적이 없으며, 집권한 17년 2월 6억원에서 2억5천만원이나 상승한 것임. 서울 아파트 전체(164만채)로는 400조원 이상 상승했고, 상업업무 빌딩, 경기도 등까지 확대하면 1천조원에 가까운 불로소득이 발생했을 것으로 추정됨. 역대정부 중 단기간대 가장 땅값상승이 심각했음

② 집값상승의 가장 큰 원인은 분양가상한제 폐지

<그림> 서울 강남3구 대규모 아파트 가격변화 추이(34개 단지 조사)



경실련이 강남3구에 위치한 16개 대규모 아파트값 변화를 조사한 결과 아파트값이 2000년까지만 해도 평당1천만원 정도였지만 분양가자율화 이후 가파르게 상승, 2018년 9월 현재 6천만원을 넘는 것으로 나타남. 특히 분양가자율화가 시행됐던 참여정부와 문재인 정부에서 집값상승이 심각했고 분양가상한제가 적용됐던 이명박 정부, 박근혜 정부에서는 집값이 하락하였음. 분양가자율화에서는 새로 나오는 주택가격이 주변 보다 비싸게 나오고 새집 가격이 기존 주택가격을 상승시키는 악순환이 반복되기 때문임. 실제로 2014년말 분양가상한제 폐지 이후 강남재건축 단지에서 평당4천만원을 웃도는 고분양 아파트가 나오면서 주변 시세까지 덩달아 상승했고, 사업성 부재로 재건축사업이 안되었던 중층아파트 재건축까지 무분별하게 추진되며 집값이 상승하고 있음

③ 미봉책으로 일관한 부동산대책과 토건특혜책

<표> 문재인 정부 주요 부동산대책

대책	주요 내용
도시재생뉴딜 (2017.5)	연간 10조원, 임기내 50조원 투입, 열악한 달동네 중심으로 집주인 수리비용 지원. 규제완화 등을 통해 건설사 일감확보 및 일자리 창출
6.19 부동산대책 (2017.6)	서울지역 전매금지, LTV/DTI 강화 및 집단대출 적용, 재건축 조합원 분양주택 2주택 제한 등
8.2 부동산대책 (2017.8)	서울 25개구 투기과열지구 지정 및 11개구 투기지역 지정, 재건축 초과이익 환수제 시행, 다주택자 양도소득세 증과세 시행 등
주거복지로드맵 (2017.11)	공적임대주택 100만호(장기공공임대주택 41만호), 공공택지 민간분양 43만호 공급과 이를 위한 40개 공공택지 개발
임대주택등록 활성화방안 (2017.12)	임대사업자 등록시 지방세, 양도세 등 완화, 등록 의무화는 '20년 이후 단계적 추진, 임대주택 등록 의무화와 연계한 전월세 상한제 도입 등
신혼부부및청년 주거대책 (2018.7)	주변시세 7~80% 수준의 신혼희망타운 10만호 공급, 신혼부부 특별공급 10만호 확대
8.27 부동산대책 (2018.8)	수도권내 30만호 공급위한 30개 공공택지 추가개발, 투기지역 확대 등
9.13 부동산대책 (2018.9)	주택분 종합부동산세 세율 인상, 다주택자 주택담보대출 제한, 임대사업자 증부세 합산과세 및 양도세 증과세, 공급확대 등

문재인 정부 이후 막대한 불로소득이 발생하게 된 데에는 정부의 투기조장형 부동산대책도 큰 영향을 미침. 대표적인 것이 도시재생 뉴딜, 여의도용산 통개발, 수도권 30만호 추가공급 등. 이러한 공

급확대책이 발표될 때마다 주변지역의 집값과 땅값이 크게 상승했고, 서울시는 여의도용산 통개발 보류를 선언하기도 함. 임대주택사업자 세제지원 및 담보대출 완화는 다주택자들의 투기를 조장하며 집값을 끌어올렸음

반면 불로소득을 잡고 투기를 근절하겠다는 보유세 강화정책은 종부세 짊어짐에 그쳤고, 이조차도 국회에서 완화된 채 통과됨. 불공평 과세의 가장 큰 원인인 공시지가 개선은 전혀 이루어지지 않음. 그나마 주택담보대출 규제 강화로 투기세력들의 자금확보가 어려워지긴 했지만 무주택자인 실수요자들조차 내집마련의 기회가 차단되는 부작용 우려

무엇보다 최근 발표된 '2019년 경제방향'은 전면적인 토건특혜책을 추진하겠다는 선언과 같아 매우 심각해보임. 정부는 모든 공공시설물의 민자참여 확대, SOC 사업에 대한 예산조기 집행 및 예비타당성평가 면제, 공공사업 공사비 인상, 삼성동 현대차 105층 건립 지원 등 모든 수단을 동원해 민간사업의 활성화를 유도하여 국가경제성장을 이끌겠다는 것임. 하지만 4대강 사업에서도 재확인된 토건사업의 폐해를 문재인 정부가 그대로 답습확대한다면 토건정부와 뭐가 다른가?

④ 지금이라도 근본대책 제시하고 촛불명령을 잊지말아야

지금의 경제위기는 높은 땅값집값으로 서민들의 소비경제는 위축되고 기업들도 부동산투기에만 집중하느라 건전한 설비투자는 이루어지지 않는데 기인. 매년 수십조원의 토건예산을 투입하면서도 일자리 창출은 내국인 노동자가 아닌 불법외국인노동자 증가로만 이어지고 있고 건설사들은 노동착취와 정부특혜에만 의존하며 경쟁력 상실위기에 처해있음

따라서 지금은 토건특혜가 아니라 근본개혁이 필요할 때임. 집값땅값을 반값이하로 낮춰 서민들의 주거불안을 해소하고 재벌·땅부자·집부자들의 여유부동산이 시장에 나오도록 유도해야 함. 강력한 분양가상한제와 분양원가 공개, 토지임대 등 값싸고 질 좋은 공공아파트 확대 등 서민들을 위한 주택공급 정책개선과 재벌부동산 등의 공시지가 개선 및 임대소득세 강화 등 부동산부지의 불로소득 환수 강화가 이루어져야 함. 이외에도 공공사업 예산낭비 방지, 건설노동자 일자리 보호 등 건설사의 무분별한 특혜 폐지와 경쟁력을 강화방안을 제시하는 것이 급선무

문재인 정부 집권 이후 불로소득 증가, 양극화 심화로 서민경제는 더욱 어려워진 상황. 그럼에도 정부가 재벌건설사 중심의 토건특혜책으로 지금의 위기를 타개하겠다는 것은 어불성설이며 국민의 민생을 외면하겠다는 것과 다름없음. 지금이라도 촛불명령을 유념한 채 근본개혁을 추진해나가기 바람

문재인 정부의 교육정책에 대한 평가

김원석 (사회학 박사)

1. ‘촛불정부’의 출현

2016-17년 사이에 발생한 촛불시위는 “무헌법의 정치”가 횡행했던 한국사회를 그래도 “헌법이 헌법답게 작동하도록” 만든 기념비적인 사건이었다. 따라서 스스로를 촛불정부로 자임하는 문재인 정부의 출현에 여느 때와 달리 큰 기대가 모였던 것이 사실이다. 교육영역에 국한시켜봤을 때도 그동안 아이들을 죽음으로, 온 가족을 “거대한 전쟁”으로 몰아세우는 입시중심의 “미친경쟁”에서 벗어나 교육이 원래 지니고 있던 순기능과 역할들이 회복될 수 있길 바라는 기대들이 있었다. 물론 지난 모든 정부들에서 이러한 취지아래 수많은 교육변화들이 있어왔는데 주지하다시피 성공 보다는 실패가 압도해왔다. 그리고 이러한 반복되는 실패는 한국사회에서 교육은 국민 모두의 이해가 직, 간접적으로 걸려있는 따라서 드높은 관심과 요구를 받는 영역이라는 사실과 관련있다. 높은 관심과 기대 속에 충분한 토의 혹은 공론화를 거치지 않은 정책들이 선거기간을 중심으로 쏟아져 나오고 자연스럽게 이를 실현시키는데 어려움이 생기는 것이다. 그럼에도 불구하고, 촛불‘혁명’을 통해 출현한 정부였고, ‘혁신의 대부’라 불렸던 이가 초대 교육부장관으로 지명되었으니 이번 만큼은 열망과 좌절의 사이클이 반복되질 않을 것이라 생각하는 이들이 많았다. 문재인 대통령의 의지도 남달라 보였다. 취임 사흘만에 한국사 교과서 국정화 정책 폐지를 지시하였다. 교육이 정치적 수단으로 전락한 지난 역사적 과오를 반성하고 바로잡아, 헌법 31조에 명시된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하겠다는 의지였다. 마찬가지로 이유에서 대통령 직속 자문기구인 국가교육회의를 만들었다. 대통령이나 교육관료들의 의지를 단순 반영하는 것이 아니라 일관성, 타당성, 독립성, 전문성 등을 두루 갖춘 교육정책을

장기적 관점에서 만들고 시행하겠다는 것이었다. 무엇보다 혁명적 전환기에 그동안 교육을 자율과 다양성이라는 이름 아래 사실상 개인들의 경쟁적 소비의 대상으로 만드는데 혁혁한 공을 세운 이른바 ‘5.31 교육체제’에서 근본적으로 벗어나기 위해 새로운 교육에 대한 범사회적인 합의 그리고 설득의 노력이 필요했고 이를 위해 국가교육회의가 설치되었다. 대통령이 교육의 공공성 회복을 강조하며 내걸었던 몇몇 논쟁적 공약들-예컨대, 자사고 및 특목고의 일반고 전환 그리고 대입제도 간소화 등-이 국가교육회의를 통해 집중적으로 논의되고 추진될 것으로 보였다.

2. ‘촛불정부’의 현실

하지만 출발만 요란할 뿐이었다. 취임 초 국정교과서 폐지를 지시한 것 말고는 촛불정부가 어떤 교육적 변화에 기여했는지 기억나는 것이 그다지 많지 않다. 2018년 11월 말 한국갤럽에서 시행한 여론조사에 따르면 정부의 교육정책에 대해 잘하고 있다고 생각하는 사람이 30%인데 이마저도 과분하게 느껴질 정도이다. 국정교과서의 도입과 함께 이전 정부에서 대표적인 교육문제로 떠올랐던 ‘전교조 법외노조화’ 문제는 직권취소를 약속했음에도 불구하고 이뤄지지 않고 있다. 해직교사를 조합원으로 인정했다며 노동조합의 법적지위를 간단한 통보 하나로 박탈하는 것은 세계적으로도 유례없는 일이다. 최근에는 이후 관련 재판과정에서 사법부가 깊이 관여했다는 정황도 드러나고 있다. 그런데도 우물쭈물 눈치만 보고 심지어 임종석 대통령 비서실장은 “민주노총과 전교조를 사회적 약자로 볼 수 없다”는 이해할 수 없는 발언을 쏟아내며 갈등을 키우고 있다. 약속을 지키지 않은 것도 문제지만 더 큰 문제는 성급하게 ‘혁신적’ 정책들을 쏟아내며 사회적 혼란과 논란만 키우고 있다는 사실이다. “무한 경쟁과 과도한 시험 부담을 완화”하기 위해 2021년부터 시행할 것으로 발표한 수능 절대평가 과목 확대가 대표적인 예이다. 교육부는 일부과목 절대평가와 전과목 절대평가라는 두 가지 안을 만들어 공청회에서 의견을 수렴하여 반영할 계획이었으나, 극심한 반대여론 속에 어찌하지 못하고 국가교육회의에 결정을 떠넘겨 버렸다. 국가교육회의 역시 여러차례 숙의/공론화 작업을 거쳤다고는 하지만 사실상 수능 개정에 대한 반대 여론 속에서 결국엔 현행제도를 큰 틀에서 유지하고 정시 모집을 확대하는 방식의 개편안을 내놓을 수 밖에 없었다. 이 밖에도, ‘금수저 전형’이라고 오해받는 학생부종합전형들

축소하거나, 명문대 준비기관으로 전락한 자사고 및 특목고의 일반고 전환하여 교육의 공정성 그리고 공공성을 회복하겠다는 계획도 거센 반발을 마주하고 있다. 혁신학교 확대 계획도 기초학력 저하라는 검증되지 않은 주장과 반대여론 속에서 주춤하고 있다. 여기서 지적하고 싶은 것은 단순한 정책실패가 아니다. 무엇보다 그러한 반발이 충분히 예측가능했음에도 불구하고 안일하게 정책을 추진하고 또 손쉽게 여론에 결정을 맡기고 자신들의 입장을 철회하였다는 것이다. 수월성과 형평성/평등성 사이에, 교육기회의 평등과 결과의 평등 사이에 대체 얼마나 많은 입장의 차이들이 존재해왔는지 당장에 주변의 몇몇 사람들과 얘기만 해봐도 알 수 있다. 따라서 수월성으로 점철되었던 지난 교육에 대한 개혁은 반(反)-수월성 정책을 성급하게 도입해서는 커다란 반발만을 야기할 것이다. 개혁을 위해 성급하게 정책을 도입, 시행하기 보다는 오히려 이럴때일수록 우리가 왜 어떤 교육을 통해 어떤 시민들을 길러내고 싶은지 고민하는 과정이 우선적으로 필요하다. 그리고 이러한 교육철학에 대한 고민 속에서 일관되게 사람들을 설득시켜 나가야 하지 사람들의 반응을 살피며 이것저것 해보다가는 아무런 것도 하지 못한다. 국가교육회의는 그래서 중요한 역할을 담당하는데 사실상 현실에서 그것은 교육부 하부 기관에 다름 아니었다. 정부로부터 독립적인 따라서 안정적이고 전문적인 교육개혁을 위해 설치된 국가교육회의는 늦은 설치와 및 학자 중심의 인적구성도 문제지만 무엇보다 교육부가 발표하여 사회적 논쟁을 불러일으킨 교육정책들을 추후에 다시 검토하고 여론조사하는 수준의 역할만을 담당함으로써 본래의 취지와는 전혀 다른 방식으로 작동하였다. 상황이 이렇다 보니 내년 출범을 앞두고 있는 국가교육위원회에도 회의적인 시선이 쏠릴 수 밖에 없다. 무엇보다 교육부와 국가교육회의 혹은 국가교육위원회의 역할관계에 대한 전면적인 재조정 없이는 서로 책임만 떠넘기는 눈꼴사나운 장면이 연출될 것이 분명하다. 그나마 긍정적인 소식은 촛불정부의 무색무취한, 갈팡질팡한 교육 행보에 대한 비판을 대통령 스스로 잘 인식하고 있다는 것이다. 대통령은 내년도 부처 업무보고의 첫 시작을 교육부로 정하였고, 그 자리에서 정부의 “교육정책에 대한 국민의 평가가 그렇게 후하지 않다고 생각한다”며 스스로 실패를 인정하였다. 더하여 교육부는 “민주시민교육 활성화를 위한 종합계획”을 발표하며 보다 선명히 촛불정부의 미래교육 패러다임을 밝히고 있다. 이하에서는 이에 대한 간략한 소개와 의미를 전하며 토론문을 맺고자 한다.

3. ‘촛불정부’의 미래

교육부는 2022년 부터 민주시민교육을 본격적으로 실현하기 위한 구체적인 로드맵을 제시하였다. 이에 따르면, 사회적 갈등 특히 혐오와 차별의 심화 속에서 “누구도 배제하지 않는 포용적 민주주의”를 위하여 “비판적 사고력, 창의력, 의사소통능력, 협력능력”과 같은 민주시민의 지식, 기능, 태도 및 가치관을 균형있게 기를 수 있도록 하는 민주시민교육이 시급히 요청되며, 이를위해 학교 교육과정 개편, (가칭) 민주시민학교 선정, 지원, 예비교원에 대한 민주시민교육 교수역량 강화 등의 정책을 시행할 예정이다. 물론 민주시민교육에 관한 논의가 전혀 새로운 것은 아니다. 하지만, 나는 국가적 차원에서 본격적으로 논의, 시행되고 있는 최근의 민주시민교육이 촛불정부가 비교적 명확하게 자신들의 출현이 지니는 의미를 교육적으로 반영하고, 자신들이 상상하는 미래의 학교교육을 담아내고있다고 본다. 이를 이해하기 위해 먼저 그동안 한국의 학교교육은 ‘사회화’(socialisation)와 ‘자격화’(qualification)라는 두 가지 기능을 주로 담당해왔음을 강조할 필요가 있다. 교육의 사회화 기능은 학생들에게 한 사회의 지배적인 질서나 가치, 규범 등을 가르쳐 학생들이 그 사회 속에 원활하게 편입될 수 있게 만드는 것을 의미한다. 교육의 자격화 기능은 학생들이 미래의 경제적 생활에 필요한 자격들을 갖추도록 돕는 것이다. 1997년 IMF 외환위기 이후에는 특히 한국사회가 급속하게 신자유주의 사회로 전환되면서 학교교육은 학생들에게 글로벌 경쟁체제에서 살아남기 위해 필요한 자격을 갖추게 하는데 온 힘을 쏟았다. 개인적, 사회적 차원 모두에서 인적‘자본’ 개발이 주요한 교육적 목표로 설정되었고, 2001년 급기야 교육부는 교육인적자원부로 탈바꿈하였다. 이러한 가운데 교육의 또 다른 기능인 ‘주체화’(subjectification)의 기능은 상대적으로 무시되어왔다. 즉, 교육은 개인들에게 자기의 고유함을 인식하고, 타자의 다름을 존중하며, 개인과 타자가 민주적인 방식으로 마주치게 하기 위해 고민하고 행동하는 적극적 주체로 거듭날 수 있는 기회를 제공해야 하는데, 입시중심의 극심한 경쟁체제에 놓여있는 한국의 학교교육은 이러한 주체화의 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 그러다 보니 자기에 대한 낮은 자존감, 타자에 대한 혐오, 소수자 차별, 공적문제에 대한 무관심과 같은 문제가 갈수록 심화되고 있다.

그러한 가운데 발생한 촛불시위는 공적인 문제에 관심을 갖고 비판적, 민주적인

방식으로 참여하는 적극적 주체들의 힘을 확인하고 또 그러한 주체들을 길러내야 할 필요를 동시에 보여주었다. 사회적 필요에 의해 혹은 개인들의 경제적 생존을 위해서만 교육이 존재하는 것이 아니라 민주주의 사회를 함께 살아가고 운영하며 발전시켜야 할 적극적 주체들이 되기 위한 교육도 필요한 것이다. 이것이 촛불이 우리에게 보여준 값진 교육적 교훈이며 정부가 국가차원에서 민주시민교육을 추진하는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 앞서 말했듯이 문제는 민주시민교육도 마찬가지로 학문적, 사회적 합의를 이루기 쉽지 않다는 것이다. 무엇보다 민주시민교육을 ‘정치 의식화’ 교육쯤으로 치부하는 한국사회의 보수성은 민주시민교육이 넘어서야 할 커다란 산이다. 예컨대 용인시의 경우 민주시민교육에서 민주가 특정 정당을 연상시킨다며 시민교육 조례 제정과정에서 민주란 글자를 삭제하자는 웃지못할 해프닝이 있기도 하였다. 그러나 이번만큼은 여론에 떠밀려 없던 일로 하지 말고 분명한 교육적 전망과 함께 사회적 합의 혹은 공감을 끌어낼 수 있는 노력들을 함께 진행하여 의미있는 교육적 변화가 이뤄질 수 있길 기대해본다.

이태호, 2018.11.02, *촛불혁명 이후의 민주주의: 한국 민주주의의 패러다임 전환 토론회*, p. 50; 홍윤기, 2017, *없으면 절대 안 되는 정치와 권력을 왜 안 가르치나*, 홍윤기 외, *가장 민주적인, 가장 교육적인: 가르치는 민주주의를 넘어*, 서울: 교육공동체 벗, p.73.

조희연, 2010.02.21, *미친경쟁과 교육*, 한겨레 신문 [기고].

프레스리안, 2018.11.07, *당, 청 수뇌부 ‘민주노총 때리기’*.

교육부, 2017.08.10, *2021학년도 수능 개편 시안 발표*.

교육부, 2018.12.13, *민주시민교육 활성화를 위한 종합계획*.

교육의 기능에 대한 이 같은 구분은 Biesta G.J.J., 2010, *Good Education in an Age of Measurement: Ethics, Politics, Democracy*, London: Paradigm Publishers 참고.

차명제, 2017, *경기도 민주시민교육조례 제정 2주년 평가 및 과제- 경기도 학교민주시민교육의 협치의 문제점*, *한국민주시민교육학회 세미나*, p.128.

문재인 정부 중간평가: 소극적 민생정책과 '시장화' 우려

오 건 호 (내가만드는복지국가 운영위원장)

문재인 정부는 '혁신적 포용국가'라는 국가비전을 통해 경제성장과 분배개선, 두 가치를 동시에 구현하겠다는 포부 밝힘.

지난 2년 문재인 정부는 사실상 분배개선 정책에 무게를 둬. 최저임금 인상, 복지 확대, 재정지출 확대 등.

하지만 '포용국가' 담론에 어울리는 분배개선이 이루어지지 못함. 이는 인구, 경제 환경의 어려움도 있지만 문재인 정부의 소극적 민생정책에서도 기인.

복지 분야에선 기초연금, 아동수당 현금 복지가 늘고 최근 근로장려세제 강화도 긍정적. 문재인케어도 기존 보건의료체계를 구조개혁하는 의의 지님.

반면 사회서비스 복지 개선은 미진하고 취약계층을 위한 복지 확대도 제한적(기초생활보장, 장애인복지 등).

심각한 것은 (사)교육, 주거 영역에서 개혁의 고삐를 놓침. 가계지출 부담을 가중시키는 교육, 주거정책의 혼란은 포용국가를 '이름'만으로 만들 우려. 사교육 억제 정책, 주거비 규제 정책(계속거주권, 전월세상한제 등) 필요.

국가운영 플랜은 빈약. 포용국가 담론은 제시했으나 목표상이나 로드맵은 아직도 만드는 중. 또한 낮은 조세부담률을 개선할 의지 부재. 노무현 정부가 만든 재정전략회의를 형식적으로 운영하고, 올해 국회에 제출한 중기재정운용계획에서 2022년 조세부담률 목표는 20.4%에 그침(2017년에 이미 20% 달성).

연금개혁에서는 행정부의 책임 방기. 국민연금의 지속가능성을 위한 개혁안 마련은 국민연금법에 따른 정부의 의무. 다른 나라 행정부들이 ‘불편한’ 역할을 다하는 반면 문재인 정부는 현행 국민연금 재정불균형 문제를 그대로 방치하는 연금개혁안 발표.

더 우려되는 건 향후 국정운영 방향. “2018년 경제정책방향”은 문재인 정부의 정책 방향이 ‘시장화’로 전환하는 신호로 읽힘. 기업규제 완화, 투자 세제 감면, 민간투자사업 활성화 등 공공성을 훼손하는 경제정책이 공식화. 이로 인한 사회적 갈등까지 커질 수 있음.

정리하면, 문재인 정부는 지금까지 ‘혁신적 포용국가’에 걸맞는 민생정책 추진하지 못함. 이에 촛불정부의 초심에서 민생정책을 다시 짜야 함에도 오히려 ‘시장화’ 방향으로 전환하고 있음. ‘나라다운 나라’를 원하는 시민, 사회단체, 진보정당 등이 사회정책 대안을 제시하며 나아가야. (경제민주화, 노동시간단축, 사회연대전략, 사회적경제, 복지증세 등).

페미니스트 대통령을 꿈꾸었으나 민주적인 아버지상에서 벗어나지 못하고 있는 문재인 정부

오현주 (정의당 서울시당 부위원장)

#시대의자화상 #변천

70년대 전태일
80년대 넥타이부대
90년대 노동자
2008년 촛불소녀
2016년 여자대통령 망국론(?)

최근 20대 여성들에게 정치나 페미니즘에 관심을 가지게 된 계기를 물었을 때 ‘강남역살인사건’이나 ‘미투’가 아니라 2016년 촛불시위에 참여하면서라는 대답을 많이 듣는다. 그들은 참여하면 바꿀 수 있다는 자신감을 얻은 동시에 ‘여자들이 나라를 망쳤다’라는 비난을 들으며 ‘모순’된 상황을 타개할 언어를 찾아야만 했다.

#페미니스트대통령 #선언

2017년 2월 16일 서울 중구에서 열린 대한민국바로세우기 제7차 포럼에서의 선언은 기대 이상이었다. 당시 문재인 후보는 ‘새로운 대한민국, 성평등으로 열겠습니다’라는 주제로 한 연설에서 “저는 페미니스트 대통령이 되겠습니다”라고 말문을 열었다.

“과연 제가 이런 말 할 자격이 있나 생각해 보았습니다.”로 시작한 첫 문장은 정치인으로서 그리고 한 명의 남성으로서 겸손함을 보여주었고 이어진 “저는 엄격하고 권위적인 가장이나 아버지보다 민주적이고 온화한 아버지와 남편이 되려고 노력한다고 생각했습니다. 그러나.....”로 이어진 내용에 여성들은 환호했다.

이러한 선언의 배경 이면에는 이전 대선에서의 패배, 그리고 박근혜 전 대통령의 당선이 여성유권자들의 지지와 선택에 밀접한 관련이 있었다는 사실에 기반해 있었다. 사실상 최초의 여성대통령 박근혜의 탄생부터 ‘젠더’는 밑바닥 표심을 움직이는 중요한 장치였던 것이다.

페미니스트 대통령 선언은 돼지발정제로 성폭력을 모의한 소위 ‘홍발정제’라 불리웠던 홍준표 후보와 가장 큰 대립점을 긋는 계기가 되었으며 그렇게 문재인 후보는 환호하는 여성유권자들의 표심을 얻으며 대통령이 되었다.

#Metoo #미투 #대한민국을흔들다

시간은 1년이지만 마치 3-4년어치의 뉴스가 쏟아졌고 변화를 겪게 한 미투. 2018년 1월 서지현 검사의 폭로를 시작으로 안희정을 비롯한 대한민국 권력의 정점에 있다고 여겨지는 남성들의 성폭력을 접하며 ‘강간공화국’이라는 말이 현실로 다가온 한해였다.

문재인정부의 평가를 넘어서 촛불이후 한국사회는 그야말로 ‘젠더이슈’를 빼고 설명할 수 없을 만큼 격동의 시기를 겪어내고 있다. 그 속에 미투가 흐르고 있고, 웹하드카르텔이 있으며 이수역폭행 사건이 자리 잡고 있다.

#약속 #지속가능하고성평등한대한민국

문재인공약집 4대 비전 12대 약속 중 11번째 약속은 어떻게 지켜지고 있나?

지속가능하고 성평등한 대한민국

성평등개헌	여성과 남성의 동등한 정치참여 내용 불포함 그러나 강경화로 상징되는 여성내각 30% 달성을 위한 노력을 보임
여성가족부 기능 강화와 함께 “(대통령 직속) 성평등위원회” 설치로 병합형 성평등정책 추진	사실상 ‘추진’을 노력한다는 태도로 한발 후퇴
OECD 수준의 성별임금격차 줄이기	경제정책은 표류중
아이 키우기 좋은 환경을 조성하여	유치원3법등을 통한 지지율 상승

여성의 경제활동 참여를 지원	최근 출산정책의 기본방향을 '삶의 질'로 설정하여 패러다임 전환 중
젠더폭력으로부터 안전한 사회	여성폭력방지법-누더기 방지법 논란
여성의 건강권을 보장하고 여성의 특수한 건강 문제에 대한 별도의 대책을 마련	낙태죄 폐지 청와대 청원에도 불구하고 답보상태
일본군 '위안부'문제, 정의롭게 해결	화해치유재단 해산 등 청신호

#보여주다(show) #기다리다(expect)

“저는 엄격하고 권위적인 가장이나 아버지보다
민주적이고 온화한 아버지와 남편이 되려고 노력한다고 생각했습니다.”

포용국가와 성소수자-기다리다
남녀동수내각-보여주다
탁현민-386을 뒷받침하는 문화권력

페미니스트 대통령을 꿈꾸었으나 민주적인 아버지상에서 벗어나지 못하고 있는 문재인 정부
하지만 그런 아버지라도 괜찮다. 기다리고 있다. '보여주기'를 넘어서는 그 날을.

미투(#Metoo)와 웹하드 문제로 드러난 거대한 성폭력카르텔
최근 20대 국정수행 지지율로 드러난 성별격차 문제
촛불이후의 사회문제의 한가운데에 '젠더'가 자리 잡고 있다.
어제는 이미 지나가고 내일은 오지 않은 '개와 늑대의 시간', 선과 악도 모두 붉을 뿐인 이 시간을 과연 문재인 정부는 직시하고 있는가?
촛불과 민주주의의 완성을 '성평등'을 통해 이루어낼 수 있을까?

○ 토론 정일부 (금속노조 정책기획실장)