



## 공동포럼

---

# 박근혜 정부 시대에 우리는 무엇을 할 것인가?

---

일시 | 2013년 2월 21일(목) 오후 7시 - 9시 30분

장소 | 청어람 지하 소강당

주최 | 기독교윤리실천운동, 좋은교사운동, 평화누리, 희년함께,  
희망정치시민연합

## 공동포럼: 박근혜 정부 시대에 우리는 무엇을 할 것인가?

### ○ 포럼의 취지

경제성장이란 많은 이들의 소원을 담았던 이명박 정부의 5년이 지나가고 있습니다. 국민소득 3만불 시대, 747 성장을 이야기 했지만, 개발 이데올로기와 각 영역에서의 대결과 갈등의 구조는 많은 이들에게 실망감을 안겼고, 양극화의 그늘은 더욱 짙어진 5년이었습니다.

특히, 정권초부터 불거졌던 국민과의 소통부족은 5년내내 이명박 정부의 꼬리표가 되면서 정치 개혁에 대한 국민의 열망을 자극하는 계기가 되었습니다. 그리고 그 열기는 지난해 총선과 대선을 통해 표출되어 많은 국민들의 관심 가운데 선거가 치루어졌고, 그것은 예상을 뛰어넘는 투표율로 표현되었습니다. 그러나, 세대별, 지역별 갈등이 극명하게 표출되면서 사회통합에 대한 필요성이 심각하게 제기되는 가운데 치루어진 지난 대선에서 우리 국민들의 선택은 박근혜 후보가 당선되는 것으로 나타났습니다.

박근혜 당선인은 대선기간 ‘내 꿈이 이루어지는 나라’ 라는 모토를 내세웠고, 새로운 시대를 열겠다고 했습니다. 우리 국민들이 원하는 ‘내 꿈이 이루어지는 새로운 시대’의 대한민국은 국민들의 삶이 회복되고, 민주주의의 가치가 복원되며, 평화로운 가운데 국민들의 작은 목소리에도 귀 기울이는 그런 모습의 대한민국일 것입니다.

박근혜 당선인의 과거 행적 및 당선 된 이후 지금까지의 행보를 보면 우려와 기대가 뒤섞이는 상황입니다. 이런 가운데 각 전문영역에서 활동하는 기독교시민단체들은 우리 사회가 좀 더 성숙한 사회가 되기 위해 어떤 역할들을 감당해야 할지 자문하게 됩니다.

각자의 영역에서 하나님 나라를 이루어가기 위해 분투하고 있는 단체들이 공동포럼을 통해 새롭게 출발하는 박근혜 정부에게 바라는 바와 앞으로의 5년을 어떻게 준비하고, 활동할 것인지에 대해 우리 모두에게 제안하고자 합니다. 많은 분들의 관심과 참여 바랍니다.

### ○ 각 영역별 발제자 및 사회자

- 진행/사회자 : 조제호(기독교윤리실천운동 사무처장)
- 교육 : 문경민(좋은교사운동 정책위원장) 3페이지
- 노동 : 이상범(평화누리 실행위원) 21페이지
- 주거 및 부동산 : 고영근(희년함께 사무처장) 32페이지
- 정치 : 김희석(희망정치시민연합 사무처장) 40페이지

# 자유학기제, 어떻게 할 것인가?

글 : 정병오  
발제 : 문경민

## 1. 들어가는 말

- 자유학기제 논의, 시작과 진행 과정

잘 알다시피 자유학기제는 박근혜 대통령 당선자의 교육공약으로 처음 우리 교육계에 등장했다. 박근혜 당선자가 후보 시절인 2012년 11월 21일 발표한 5대 교육공약 가운데 자유학기제가 포함되어 있다.

셋째, 중학교에 ‘자유학기제’를 도입해서 진로 탐색의 기회를 제공할 것입니다. 중학교 과정에서 한 학기를 학생들의 꿈과 끼를 찾는 자유학기제로 운영하겠습니다. 자유학기에는 필기시험 없이 독서, 예체능, 진로 체험 등 자치활동과 체험 중심의 교육을 통해 학생들이 창의성을 키우고, 진로탐색의 기회를 갖도록 하겠습니다. 학생부에는 학생들의 활동 내역 등을 꼼꼼하게 기록하여 진로상담에 활용하도록 하겠습니다.

박근혜 당선자의 교육공약 개발의 책임자로 알려진 문용린 현 서울시교육감은 교육감 보궐 선거 후보로 나왔을 때 이와 비슷한 ‘중1 시험 폐지’를 주요 공약으로 내걸었다. 문용린 교육감은 2012년 11월 12일 교육감 출마 선언 기자회견에서 "중1은 초등교육을 끝내고 교과 위주의 중고교 학습을 시작하는 중요한 단계다. 이때 학생들이 성적 경쟁을 시작하는 대신 진로 계획을 고민하도록 해야 한다. 중학교 1학년을 아이들이 칠들게 하는 '진로탐색 학년'으로 만들어 특기, 적성, 직업 체험을 하는 활동 중심의 교육을 하겠다. 학교생활기록부에는 성적 대신 학생의 꿈과 끼에 관한 내용으로 채울 계획이다."고 했다.<sup>1)</sup>

이와 같은 상황으로 비추어 볼 때 박근혜 당선자의 ‘자유학기제’ 공약의 원래 의도는 중학교 1학년 전체 혹은 한 학기 동안 시험을 보지 않는 것은 물론이고 교과 교육과정도 전혀 하지 않거나 최소한으로 축소하겠다는 것이라고 볼 수 있다. 그리고 그 시간에 독서, 예체능, 진로 체험 등의 활동을 통해 자아와 진로를 찾는 과정을 거치게 하고 그 활동 내용을 생활기록부에 기록하게 하겠다는 것으로 보인다.

하지만 이러한 박근혜 당선자의 ‘자유학기제’ 공약은 여러 통로에서 반발에 부딪히면서 후퇴하기 시작한다. 한국교총에서 학력저하론을 이유로 중1 시험 폐지 공약 철회를 요구했고, 이에 대해 문용린 교육감은 중1 진로 탐색 집중 학년제로 대폭 물러섰다.

문용린 서울시교육감이 교육감 선거기간에 내세운 공약인 '중1 시험 폐지'를 객관식 시험 부담을 덜어주는 수준으로 완화해 추진할 뜻을 밝혔다.

1) 동아일보, 2012년 11월 13일 기사

문 교육감은 27일 오후 서울 서초구 우면동 교총회관에서 안양옥 한국교원단체총연합회(교총) 회장을 만난 자리에서 "교육과정을 바꿀 생각은 없다"며 "중 1때 시험은 있지만 진로탐색을 집중적으로 하자는 취지"라고 말했다.

안 회장은 문 교육감의 대표 공약인 '중1 시험 폐지'에 대한 우려를 나타내며 "중1 시기에 쌓은 기초 학력이 사회인으로 성장할 때까지 중요한 역할을 한다"고 강조했다.

문 교육감은 "공약의 정확한 타이틀은 '중1 시험 폐지'가 아니라 '중1 진로탐색 집중 학년제'"라며 "중1 때 객관식 시험을 완화해 학생들이 진로와 인생에 대해 생각하도록 하자는 것"이라고 설명했다.

이에 안 회장도 "그러면 중1 시험 폐지는 없어진 것으로 알겠다"라며 "시험은 존재하되 중1을 학생들의 진로탐색기간으로 한다면 저희도 적극 밀겠다"고 말했다.

문 교육감의 이같은 발언은 중1 시험을 폐지하겠다는 공약에서 대폭 후퇴한 것으로 받아들여진다.<sup>2)</sup>

이러한 문용린 교육감의 중1 시험 폐지 공약의 후퇴는 서울시 교육청의 2013 주요 업무 보고에 그대로 반영된다. 2013년 2월 6일 서울시 교육청이 발표한 <2013 주요 업무 보고>에는 중1 시험 폐지 내용 대신 '중1 진로 탐색 집중 학년제'라는 이름으로 중간고사만 없애고 진로 교육을 조금 더 충실히 하는 학교를 11개교를 선정해 시범 운영을 하겠다고 발표했다. 원래 자유학기제나 중1 시험을 폐지하겠다고 할 때의 문제의식이 약간의 무늬만 남고 완전히 사라진 것이다.

**[1] 꿈과 끼를 키우는 진로교육이 정착되도록 중1 진로탐색 집중 학년제를 운영한다.**

- 중1 진로탐색 연구학교 11교를 지정·운영하여
  - 연구학교는 시범적으로 중1 중간고사(지필평가)는 시행하지 않고, 학기 중 수행평가와 기말고사(지필평가)를 합산하여 학기말 성적을 산출한다.
  - 일반 중학교에서는 시험 부담을 줄이기 위해 정기고사 지필평가의 비율을 낮추고, 과정 중심 수행평가 및 서술형·논술형 평가를 확대한다.
- 국어, 수학, 영어 등 학교 교육과정 상의 기본 교과에 충실하면서 교육과정 자율 운영을 통하여 '진로와 직업' 과목 선택을 적극 권장하고 진로 관련 과목의 신설을 지원하며,
- '진로와 직업' 과목과 창의적 체험활동 중 진로활동 시간을 활용하여 1~3일 집중 직업 체험 프로그램을 운영한다.
- 아울러 교과통합 진로교육 매뉴얼과 6개 교과(국어, 수학, 사회, 과학, 기술·가정, 미술 등)의 지도안을 개발·보급한다.

자유학기제에 대한 반발은 교과부가 대통령 인수위원회에 업무 보고 시점에 극에 달한다. '자유학기제'에 대한 교과부의 보고 내용은 대략 "자유학기제를 도입하되 중간·기말고사 등

2) 연합뉴스, 2012년 12월 27일 기사

지필고사를 완전히 폐지하기보다는 지필고사의 비중을 낮추고 다양한 진로교육 프로그램을 교육과정에 반영하는 등 학교 현장에 혼란을 주지 않는 방향으로 추진하겠다"는 정도인 것으로 알려졌다.<sup>3)</sup> 이렇게 교과부의 보고 내용이 처음 자유학기제의 의도를 거의 담아내지 못하고 진로 교육을 지금보다 조금 더 강화하겠다는 정도임에도 불구하고 그 다음 날 조선일보, 중앙일보, 문화일보 등 주요 일간지에서 사설로 반대할 정도로 반발이 심했다. 조선, 중앙, 문화일보 사설이 '자유학기제'에 반대하는 논리는 우리나라는 중학생 시기부터 입시 경쟁 체제에 들어가게 되는데, 중1 단계에서 학교에서 시험을 축소하고 학습부담을 완화시켜주면 곧바로 사교육이 활성화된다는 것이다. 그리고 우리 사회에 중학생들의 자유로운 진로 체험을 수용할 수 있는 인프라가 준비되어 있지 않다는 것이다.

최근 한국교총에서는 자유학기제를 중3 입시 이후에 하라는 입장을 발표했다.<sup>4)</sup> 중3 입시가 끝나고 겨울방학을 하기 전까지 3주 정도의 시간이 제대로 활용이 안 되고 있는 것이 사실이고, 이 때 집중적인 진로교육을 도입하는 것은 환영할 만하다. 하지만 입시 위주의 교육 체제에서 입시 이후 아이들을 교육에 집중시키기가 매우 어려운 상황을 생각할 때 이 방안이 얼마나 실효성을 가질지 의문이다. 오히려 교총의 이 입장은 입시 위주의 현 중학교 교육과정을 약화시키는 것은 절대로 있을 수 없으니 진로 적성교육은 중3 입시 후 남는 시간에 하라는 메시지로 들린다. 이뿐 아니라 교총은 '새 정부 핵심 교육정책 진단 현장 점검 토론회'를 통해 "학교 현장에 진로지도 담당 교사, 진로교육 프로그램 등 관련 인프라가 제대로 구축되지 않아 부실 교육 가능성이 크다"고 발표하는 등 자유학기제의 부작용을 계속 부각하고 있다.

이렇게 한국교총과 일부 언론을 중심으로 자유학기제 도입을 막기 위한 노력을 계속하고 있고, 실제로 서울시교육청이 무늬만 자유학기제를 시범 실시하는 정도로 후퇴를 한 상황이다. 그리고 자유학기제 도입을 이야기 할 때 가졌던 문제점에 기반한 적극적이고 실현 가능한 대안에 대한 논의는 거의 이루어지고 있지 않은 상황이다. 이렇게 된다면 박근혜 당선자의 대표적인 교육공약인 '자유학기제'는 제대로 시도도 하지 못한 채 유명무실해질 수밖에 없을 것으로 보인다.

그래서 이 글에서는 자유학기제 도입을 필요로 했던 우리 교육의 상황을 다시 한 번 짚어보고, 이와 관련한 외국 사례들을 검토함으로써 우리 나라 상황에 맞는 자유학기제의 대안에 대해 제시해 보려고 한다. 이 토론회가 박근혜 당선인의 대표적인 교육공약인 '자유학기제'를 되살리는 불쏘시개가 되길 기대해 본다.

## 2. 자유학기제 도입의 필요성

자유학기제 도입의 필요성에 대해서는 원래 이 안을 처음 제안했던 문용린 교육감이 잘 표현해주고 있다. 문용린 교육감은 2012년 11월 29일 좋은교사운동을 포함한 6개 교육관련 시민단체들이 연대한 '서울교육감 시민선택'이 주최한 후보 공약 검증 토론회에서 '중1 시험 폐지 공약'과 관련하여 다음과 같이 이야기를 했다.

중1때 쉽터가 필요하다. 방향감이 필요하다. 유치원부터 영어해라 뭐해라 하니까 12

3) 뉴스1, 2013년 1월 14일 기사

4) 연합뉴스, 2013년 1월 24일 기사

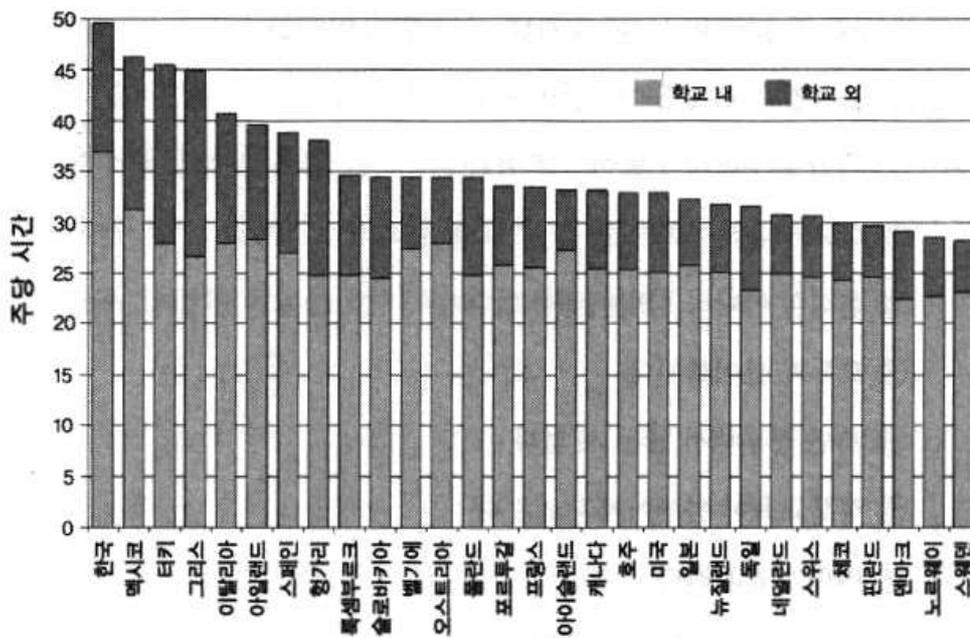
년간을 급행열차처럼 달린다. 인생에 대한 고민을 할 시간도 계기도 없다. 고등학교와 대학교 선택 등 진학과 진로에 대한 고민과 준비를 중1 때 해보게 하자는 이야기를 하는 것이다.

진로적성교육, 가능한 것이다. 전 다중지능 교육, 사람 속에 자질 적성교육을 잘 안다. 학교에서의 교육은 기초교육이어야 하고, 초중고교인 학교는 아이의 인생에 있어 좋은 짝이 되어야 한다. 학교 교육에서 다중지능이나 진로계획 교육이 가능한데, 우리는 국영수에만 집중했다.

국가주의 교육이 아니라 학생들에게 자유와 체험 기회를 주고, 어떤 직업을 가지고 어떤 인생을 살면 좋겠다는 그것을 아이들에게 스스로 생각하고, 토론하고, 고민하게 하자는 것이다.

즉, 우리 나라 아이들이 초중고 12년 동안 급행열차처럼 달리기 때문에 인생에 대해 고민할 시간이 없다는 것이다. ‘급행열차’라는 표현은 우리 교육의 현실을 함축적으로 표현해주고 있다. 우선 우리 나라 아이들은 세계에서 제일 많은 시간 공부를 한다.

〈표2〉 나라별 15세 학생 주당 공부시간



출처: OECD(2004), *Learning for tomorrow's world*: p.242

이렇게 학교와 학원으로 오가며 많은 공부를 하더라도 각각의 공부가 의미가 있다면 괜찮다. 그런데 문제는 학교와 학원의 공부 둘 다 명문대 입학에 위한 한 줄 서기 경쟁에서 좀 더 앞서기 위한 문제풀이 중심의 반복 암기 학습이라는데 있다. 학교든 학원이든 입시 시험에서 좀 더 많은 점수를 받기 위한 교육을 하다 보니 교육적으로는 정말 질이 낮은 교육, 엄청난 투입에 비해 교육적 효과가 낮은 고비용 저효율의 교육을 하고 있다는 것이다.

우리 아이들이 처한 현실의 본질은, 내가 열심히 해서 일정 이상의 수준을 유지하면 되는 것이 아니라 어쨌든 남들보다 조금 더 앞서야 하는 경쟁체제에 있다. 즉 끝이 보이지 않는

무한경쟁을 해야 한다는 것이다. 웬만한 사람들은 다 열심히 하기 때문에 다른 아이들보다 조금 더 빨리 시작하지 않으면 안 된다는 것이다. 혹 중간에 약간이라도 실수나 방황을 할 경우 그것을 회복할 수 있는 길이 없다. 이것이 얼마나 무섭고 쫓기는 상황인가?

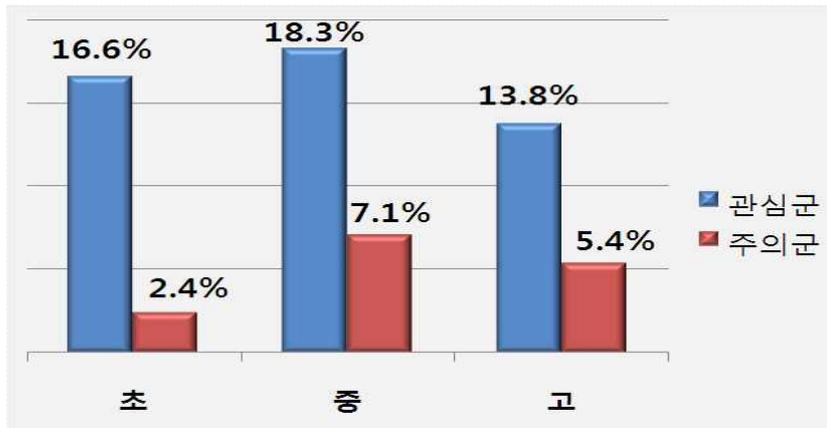
이러다 보니 아이들의 정신 건강이 온전할 수가 없다. 교육과학기술부가 지난해 전체 초·중·고생 668만2천320명 중 97.0%(648만2천474명)를 대상으로 벌인 2012년 학생정서·행동 특성검사 결과에 따르면, 우리 초중고생의 16.3%인 105만4천여 명이 정서·행동을 관심 있게 지켜봐야 할 '관심군'이라는 결과가 나왔다. 그리고 심층상담 등 집중관리가 필요한 '주의군'도 4.5%인 22만3천 여 명에 달했고, 자살생각 등을 해본 고위험군 비율은 1.5%인 9만7천 여 명이였다. 특히 중학생은 18%가 '관심군', 7%가 '주의군'으로 초등학생이나 고교생보다 관심군과 주의군 비율이 높았다.

### '12년 학생정서·행동특성검사 결과

구분	검사 실시 학생수(명)	관심군		주의군	
		학생수(명)	비율(%)	학생수(명)	비율(%)
초	2,813,483	466,560	16.6	50,898	2.4
중	1,812,841	332,008	18.3	96,077	7.1
고	1,856,150	255,879	13.8	77,014	5.4
합계	6,482,474	1,054,447	16.3	223,989	4.5

자료 : 교육과학기술부, 2013 학생정신건강 주요사업 추진계획 발표, 2013

### 학교급별 관심군 및 주의군 비율



자료 : 교육과학기술부, 2013 학생정신건강 주요사업 추진계획 발표, 2013

모든 아이들을 12년간 입시경쟁이라는 ‘급행열차’에 몰아넣고 다른 생각할 여유를 주지 않고 명문대학을 향해 내모는 교육체제가 이렇게 아이들의 정신 건강을 황폐하게 하고 있다면 이제는 멈추고 돌아보는 것이 정상적인 국가일 것이다. 그리고 이렇게 잠시 머물고 돌아보는 작업은 국가 교육정책 차원에서도 이루어져야 하지만 아이들 개개인 차원에서도 주어져야 한다. 아이들이 잠시 쉬면서 자신을 돌아보며, 자신이 진정 하고 싶은 일이 무엇이고, 그것을 위해 무엇을 어떻게 준비해야 할 것인가를 돌아보는 여유를 주는 것이 마땅하다. 이에 대해 문용린 교육감은 최근 한 언론과의 인터뷰에서 다음과 같이 말하고 있다.

자신이 뭐가 되고 싶다는 것을 파악해 비전과 희망과 목표를 설정해야 그에 상응하는 노력을 하게 되고 그게 습관이 돼 능력이 향상됩니다. 자질은 가만히 있으면 나오는 것이 아니라 습관과 노력에 의해 꼬집어낼 수 있습니다. 그런데 요즘 학생들은 무엇이 되고 싶은지에 대한 결정을 수능시험 성적이 나올 때까지 보류합니다. 저는 이것을 집행유예 또는 모라토리엄이라고 부릅니다. 이렇게 꿈의 설정을 유예하면 목표의식 없이 오로지 수능 성적을 위해 공부를 하게 됩니다. 그러다 보면 사람마다 소질과 적성, 잠재능력이 다른데도 똑같은 방식으로 공부를 강요하게 됩니다. 지금 우리 학교 시스템에서는 초등학교 1학년에 들어와 고등학교 3학년이 될 때까지 학생들에게 자신의 적성과 소질을 들여다볼 기회를 주지 않고 선생님과 학부모들 역시 그것을 들여다볼 생각도 않고 오직 성적만 봅니다.5)

실제로 우리 나라 학생들이 자신의 소질과 적성에 대해 깊이 살피고, 또 직업 세계와 진로에 대한 탐색을 통해 거기에 맞는 공부를 해나가는 과정이 거의 이루어지지 않고 있다. 한국직업능력평가원이 고1 학부모 1,432명, 학생 총 24,126명(초 6학년 3,551명, 중 2학년 10,486명, 고 1학년 10,090명)을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 응답학생의 64.6%만이 희망직업이 있다고 응답했고, 나머지 35.4%는 없거나 잘 모르겠다고 응답했다. 특별히 중학교에 올라가면서 희망직업이 있다는 비율이 대폭 줄어드는 현상을 주목할 필요가 있다.

<희망직업 유무>

(단위 : 명, %)

	있다	없다	잘모르겠다	총합
초등학교	2,839 (80.0)	166 (4.7)	545 (15.4)	3,550 (100.0)
중학교	6,258 (59.7)	1,047 (10.0)	3,178 (30.3)	10,483 (100.0)
고등학교	6,486 (64.3)	791 (7.8)	2,814 (27.9)	10,091 (100.0)
계	15,583 (64.6)	2,004 (8.3)	6,537 (27.1)	24,124 (100.0)

자료 : 교육과학기술부, 2012 학교진로교육 지수조사 결과, 2012

그런데 이보다 더 심각한 문제는 학생들의 희망직업이 자신의 소질과 적성에 대한 깊은 고민이나 진로와 직업에 대한 탐색의 결과가 아닌 부모님의 절대적인 영향력 하에서 나왔다는 것이다. 아래 표가 보여주듯, 학생이 희망하는 직업과 부모가 기대하는 직업의 일치도가 49.5%에 달한다.

<학교급별 학생 10대 희망직업>

5) 문화일보, 2013년 2월 7일 기사

순위	초등학생 희망직업		중학생 희망직업		고등학생 희망직업	
	직업	빈도	직업	빈도	직업	빈도
1	운동선수	(10.7%)	선생님(교사)	(12.5%)	선생님(교사)	(9.3%)
2	선생님(교사)	(10.4%)	의사	( 7.1%)	회사원	( 7.6%)
3	의사	( 9.2%)	연예인	( 6.9%)	공무원	( 4.7%)
4	연예인	( 8.2%)	요리사	( 4.8%)	연예인	( 4.3%)
5	교수	( 6%)	교수	( 4%)	간호사	( 4.2%)
6	요리사	( 5.1%)	경찰	( 3.8%)	공학관련엔지니어	( 4.1%)
7	법조인	( 4.5%)	운동선수	( 3.7%)	의사	( 4%)
8	경찰	( 3.6%)	공무원	( 3.1%)	요리사	( 3%)
9	패션디자이너	( 2.5%)	법조인	( 2.5%)	경찰	( 2.8%)
10	제빵사	( 2%)	회사원	( 2.5%)	컴퓨터관련전문가	( 2.6%)
	계	(62.2%)	계	(50.9%)	계	(46.6%)

자료 : 교육과학기술부, 2012 학교진로교육 지수조사 결과, 2012

<부모가 자식에게 기대하는 직업>

(단위 : 명, %)

순위	초등학교		중학교		고등학교	
	직업	빈도	직업	빈도	직업	빈도
1	의사	630(17.8)	선생님(교사)	1506(14.4)	공무원	1631(16.2)
2	선생님(교사)	426(12)	의사	1378(13.2)	선생님(교사)	1111(11)
3	법률가 (법조인)	326(9.2)	공무원	1175(11.3)	회사원	727(7.2)
4	공무원	256(7.2)	법률가 (법조인)	567(5.4)	의사	710(7.1)
5	교수	144(4.1)	경찰	320(3.1)	간호사	448(4.5)
6	운동선수	136(3.8)	교수	264(2.5)	법률가 (법조인)	255(2.5)
7	경찰	132(3.7)	약사	242(2.3)	공학관련 엔지니어	228(2.3)
8	요리사 및 음식관련분야	83(2.3)	간호사	220(2.1)	경찰	222(2.2)
9	외교관	80(2.3)	회사원	215(2.1)	군인	189(1.9)
10	아나운서	64(1.8)	요리사및음식관 련분야	185(1.8)	약사	183(1.8)
		2,277(64.2)		6,072(58.2)		5,704(56.7)

자료 : 교육과학기술부, 2012 학교진로교육 지수조사 결과, 2012

<자녀의 희망직업과 부모의 희망직업 일치도>

(단위 : 명, %)

		남자	여자	총합
초등학교	일치	582 (45.0)	548 (44.5)	1,130 (44.8)
	불일치	711 (55.0)	684 (55.5)	1,395 (55.2)
	총합	1,293 (100.0)	1,232 (100.0)	2,525 (100.0)
중학교	일치	1,150 (45.6)	1,200 (44.8)	2,350 (45.2)
	불일치	1,371 (54.4)	1,478 (55.2)	2,849 (54.8)
	총합	2,521 (100.0)	2,678 (100.0)	5,199 (100.0)
고등학교	일치	1,371 (49.9)	1,320 (51.5)	2,691 (50.7)
	불일치	1,377 (50.1)	1,242 (48.5)	2,619 (49.3)
	총합	2,748 (100.0)	2,562 (100.0)	5,310 (100.0)
계	일치	3,103 (47.3)	3,068 (47.4)	6,171 (47.3)
	불일치	3,459 (52.7)	3,404 (52.6)	6,863 (52.7)
	총합	6,562 (100.0)	6,472 (100.0)	13,034 (100.0)

자료 : 교육과학기술부, 2012 학교진로교육 지수조사 결과, 2012

이러한 현상은 우리 교육이 학생들 스스로 자신을 돌아보거나 직업을 탐색하고 체험할 수 있는 여유를 전혀 주지 않은 결과이다. 그러다 보니 자신이 가진 진로 희망이 자기 삶을 이끌어가고 자신이 희망하는 진로를 향해 에너지를 만들어내는 역할을 하지 못하고 있다. 물론 국가 차원에서 진로교육을 강화하고 있는 것은 사실이다. 2011년부터 진로진학상담교사가 학교에 배치되기 시작해 2014년까지 전국 5,383개의 중고등학교에 1명씩 배치될 예정이다. 그리고 모든 학생들이 연2회 이상 온오프라인 적성검사를 받게 했으며, 선택과목으로 <진로와 직업>을 선택해서 가르치는 학교들도 늘어나고 있다. 이 외에도 국가와 교육청 차원에서 다양한 진로교육 시스템 구축과 학교 차원에서 진로체험 관련 행사들을 늘리고 있는 상황이다. 이러한 진로교육들이 학생들의 진로선택에 도움이 되는 것은 사실이지만, 기존의 과도한 입시경쟁을 그대로 수용하는 가운데 또 하나 덧입혀진 프로그램이다 보니 많은 한계를 보이고 있다. 학생들의 입장에서는 쉴 새 없이 달려가야 하는 경쟁체제에서 잠시 벗어나 자신을 돌아보고 미래를 꿈꿀 수 있는 여유와 시간이 필요하다.

### 3. 외국 사례

박근혜 당선인이 교육공약으로 내세웠던 ‘자유학기제’의 직접적인 모델은 아일랜드의 전환학년제인 것으로 알려져 있다. 이 전환학년제의 내용과 한국 교육에의 적용 모델과 관련해서는 지난 해 한국직업능력개발원의 진로직업정보센터에서 연구를 하고 발표를 한 적이 있다.

아일랜드의 전환학년제 외에도 덴마크의 애프터스쿨 모델도 중고등학생들이 자신들의 자아

를 찾고 소질과 적성을 발견하며 미래를 탐색하는 과정으로서 높이 평가를 받고 있다. 그리고 별도의 제도로 도입한 것은 아니지만 인문계 고등학교 학점제와 평생교육과 연계한 직업교육을 통해 청소년들의 진로 탐색 욕구를 흡수하고 있는 핀란드의 사례도 참고할 만하다.

1) 아일랜드 전환학년제<sup>6)</sup>

아일랜드는 유럽에서 교육열과 대학진학율이 제일 높은 나라로 교육을 통해 경제적으로 급성장을 했다는 면에서도 우리나라와 유사성이 많은 나라다. 그렇지만 아일랜드도 성적경쟁, 주지교육 중심으로 학습체제에 대한 경고음이 울리는 상황이었다. 이러한 교육적 위기를 타파하기 위해 도입된 것이 전환학년제다. 전환학년제는 한국의 고1에 해당하는 중학교 4학년 학생들에게 1년간 시험이나 공부에 대한 부담없이 자유롭게 세상과 자신을 탐색하는 시간을 갖게 하자는 생각에서 1974년에 도입이 되었다. 이전까지 아일랜드의 중등교육은 우리의 초등학교를 마친 후 5년제 과정이었지만 전환학년제가 들어오면서 사실상 6년제(중학교 3년, 전환학년 1년, 고등학교 2년)로 바뀌게 된 셈이다. 도입 첫해에 프로그램에 참여하는 학교는 겨우 3개교에 불과했다. 이후 10여 년 동안도 겨우 20개 학교만 참여할 정도로 확산은 더뎠다. 1994년 이후 정부의 재정 지원과 학교와 교사에 대한 실질적인 지원이 시작되면서 전환학년제 참여율이 급증하기 시작했다. 2010년 현재 75% 이상의 학교가 전환학년제를 제공하고 있고, 전체 학생 중 53%가 전환학년제에 참여함으로써 상대적으로 참여하지 않는 학생보다 높은 비율을 보이고 있다.<sup>7)</sup>

<아일랜드 전환학년제 참여 현황>

연도	전환학년제 제공 학교 수(개교)	전환학년제 참여 학생 수(명)	전년도 졸업시험 시험자의 전환학년제 심사 비율(%)
1993-1994	163	8,499	13.0
1994-1995	450	21,085	31.3
2000-2001	498	23,727	36.7
2003-2004	526	23,299	38.7
2006-2007	524	27,090	46.7
2009-2010	555	28,657	53.0

자료 : 김나라 외(2012), 『2012년도 학교에서 직업세계로의 원활한 이행 촉진 아일랜드 전환학년제 적용 방안 연구』, 한국직업능력개발원, p23

전환학년의 교육과정은 크게 4개의 계열(layer)로 나뉘어진다. 첫째는 필수과목 계열(core subjects layer)이다. 즉, 5, 6학년 단계에서 대학진학을 위한 졸업시험 과목인 영어, 수학, 외국어 등 핵심과목의 기초를 다지는 시간이다. 둘째는 선택과목 탐색 계열(subject sampling layer)이다. 이 역시 5, 6학년에 개설된 선택과목 가운데서 학교 혹은 개인의 관

6) 이 내용은 아일랜드에 거주하는 서경하 박사가 아일랜드 교육을 소개하기 위해 만든 블로그인 <http://blog.naver.com/eduireland> 에 실린 내용과 경향신문 송현숙 기자가 2012년 7월 30일에 실은 취재 기사를 종합한 것입니다.

7) 김나라 외(2012), 『2012년도 학교에서 직업세계로의 원활한 이행 촉진 아일랜드 전환학년제 적용 방안 연구』, 한국직업능력개발원, p22

심을 따라 선택적으로 공부를 한다. 셋째는 자유 관심 계열(transition year specific layer)이다. 학교 교과목에 편성되어 있지 않지만 개인의 관심을 따른 과목이 개설된다. 여기에는 심리학, 건축학과 같은 학문적인 과목부터 해서 갈등연구, 영화 연구, 미디어, 리더십 같은 사회성이 강한 과목, 창업, 주식, 요리, 웹디자인, 작곡, 연기 등에 이르기까지 매우 다양하다. 넷째는 체험 및 활동 계열(transition year calendar layer)이다. 여기에는 초청강연, 패션쇼, 직업 체험, 봉사활동, 외국 여행, 교환학생 프로그램 등이 포함된다.

이러한 교육과정의 운영과 관련해서는 첫째, 교육부에서는 가이드라인만 제시하고 교육과정 구성 및 운영과 관련해서는 철저히 학교의 자율성을 존중해 준다. 둘째, 교육과정 선택 및 운영에 있어서 학생과 학부모의 의사를 존중해 준다. 프로그램 개설 및 평가에 부모들이 참여를 하고 학교가 해줄 수 있는 한 최대한 학생과 학부모의 의견을 존중한다. 셋째, 학교마다 이 프로그램을 기획하고 조정하는 운영자가 있고, 이들이 서로 협력하고 정보를 교환한다. 넷째, 외부 단체 및 사회 기관들과의 협력이 잘 이루어지고 있다. 다섯째, 평가는 대체로 포트폴리오 형태로 개개인이 했던 것을 보고하는 형태다. 성적으로 환산하지도 않는다.

## 2) 덴마크의 애프터스쿨

덴마크는 1814년에 ‘일반교육법’을 통해 학령기 아동(7-14세) 전체를 대상으로 7년간 의무교육제도를 국가 차원에서 도입한 세계 최초의 공교육 체제 국가라고 할 수 있다. 그런데 덴마크 공교육에는 국가가 운영하는 일반적 의미의 공교육 외에도 학부모와 시민들이 자유롭게 교육과정을 운영하고 교사를 채용해서 운영할 수 있는 ‘자유학교’가 포함되어 있다. 자유학교를 공교육에 포함시킨 이유는 자유학교에 대해 국가가 교사의 급여를 포함 전체 학교 운영비의 75% 정도를 지원하고 있기 때문이다.(가난한 학생들에 대해서는 본인 부담해야 할 25%의 학비까지 국가가 지원한다) 이뿐 아니라 자유학교 출신들도 공립 고등학교로 진학하는데 아무런 차별이 없으며, 공교육 재학 학생들도 자유학교의 한 형태인 애프터스쿨이나 시민대학 등을 거쳤다가 다시 공교육으로 오는 경우가 많다.

덴마크만의 독특한 교육제도의 하나인 애프터스쿨은 자유학교의 일종인데, 공립기초학교를 졸업하고 김나지움이나 직업학교로 진학하기 전 거쳐갈 수 있는 1년 과정의 기숙형 자유학교다. 그러니까 덴마크 학생들은 공립기초학교나 자유학교에서 9년 과정을 이수한 후 곧바로 김나지움이나 직업학교로 진학할 수도 있고, 공립기초학교에 남아 10학년 공부를 할 수도 있고, 애프터스쿨에서 1년 과정의 공부를 할 수도 있게 되어 있다. 애프터스쿨은 같은 나이의 덴마크 학생들의 30% 정도가 다니는데, 주로 고등학교에 진학하기 전 여유있는 시간을 가지면서 자아를 찾고 진로를 탐색하기를 원하거나 친구들과 깊은 우정을 나누기를 원하는 학생들이 선택을 한다. 교육과정은 주로 음악, 미술, 체육 등 감성교육과 단체활동이 주를 이룬다. 그리고 어떤 학교들은 8학년이나 9학년 과정을 함께 개설하기 때문에 8, 9학년 학생들이 이용하기도 한다.

애프터스쿨은 기본적으로 기숙학교로 운영되고, 음미체 중심의 감성교육과 단체활동이 주를 이룬다는 공통점은 있지만 구체적인 내용은 각 학교마다 다양하게 운영이 된다. 애프터스쿨 재학생들의 하루 일정은 대략 다음과 같이 진행된다.

건물을 둘러본 후 식당으로 돌아와서 4명의 학생들과 대화하는 시간을 가졌다. 우선

학생들에게 바로 고등학교로 진학하지 않고 애프터스쿨을 선택한 이유를 물었더니 대부분이 친구들을 좀 더 깊게 사귀고 싶어서라고 대답을 했다, 그리고 스스로를 발견하고 더 성숙해지기 위해서라는 대답을 했다. 일반 학교에서도 친구를 사귄 수 있지만 학교 수업이 마치면 집으로 가는 반면, 여기서는 집을 떠나 기숙사 생활을 하면서 친구들을 사귀기 때문에 훨씬 깊은 만남이 가능하다고 했다.

하루의 일과는 7시 전에 일어나 7시가 되면 산책을 한다고 했다. 산책은 비가 와도 반드시 한다고 했다. 7시 15분에 아침식사를 하고, 8시에는 소강당에 모여 노래 2곡을 부르고 기도를 한다고 했다. 기도는 학교를 축복하거나 기도제목이 있는 아이를 위해 하는데 크리스찬이 아니더라도 다 참여한다고 했다. 그리고 학교 전체의 전달사항을 듣고 학생 가운데 특별한 경험이나 나눔이 있는 학생들이 나눈다고 했다. 8시 30분부터 1시간 공부하고 그 후 스낵 타임을 가지고 다시 수업을 한 후 12시에 점심을 먹는다고 했다. 이 때 식사 당번들은 수업에 참여하지 않고 음식 준비와 테이블 준비를 한다고 했다. 식사 메뉴에 대해서는 학생위원회에서 의견을 내기도 한다고 했다. 점심 식사 후에는 다 같이 모인 자리에서 필요한 광고를 하는데 아이들도 자유롭게 광고를 한다고 했다.

오후 1시부터 3시 혹은 3시 30분까지 오후 수업을 하고 3시 반 이후 교사와 학생이 학교 구석구석을 청소한다고 했다. 그리고 45분 동안 조용히 방에 들어가 독서를 하는 등 조용한 시간을 보낸 후 6시에 저녁 식사를 한다고 했다. 대부분의 선생님은 6시 이후 퇴근하지만, 2분 선생님은 남아서 사감 역할을 한다고 했다. 저녁 식사 후에는 자유 시간인데 클럽 활동도 하고 개인시간도 보낸다고 했다. 10시 30분에 인원 점검을 하고 학교 전체의 인터넷이 꺼지면서 잠자는 시간으로 들어가지만 실제로 학생들은 바로 잠들지는 않고 자기들끼리 몰래 활동을 하기도 한다고 했다.

여기서 배운 것이 무엇인지 물으니 서로 존중하는 것, 민주시민으로 살아가는 법, 친구를 사귀는 법, 각자 기쁘게 살아가지만 지켜야 할 것이 있다는 것 등을 배우고 있다고 답을 했다.

학생들의 향후 진로를 물으니 한 명은 상업계 고등학교 진학하고 싶다고 했고, 나머지 3명의 학생은 일반 인문계 고등학교 진학 후 영화, 음악, 영어 등 자신의 관심 분야의 대학으로 가고 싶다고 했다.<sup>8)</sup>

### 3) 핀란드 학점제 및 평생교육과 연계된 직업교육체제

핀란드 교육체제는 예비학교 단계(Pre-school), 기본 의무교육 과정인 9년제 종합학교(Comprehensive School) 단계, 우리나라 고등학교에 해당되는 Upper Secondary School과 Vocational school 단계, 그리고 대학교육 과정인 University와 Polytechnics 단계 등으로 구성되어 있다.

초등학교와 중학교 과정인 종합학교 단계까지 9학년은 모든 아이들이 똑같은 교육을 받지만 고등학교 단계에서는 인문고등학교와 직업학교로 나뉘어진다. 인문고등학교는 그 목적 자체가 대학 준비 학교로서, 대학교육에 필요한 기본적인 지식과 역량을 배우는 과정이다. 핀란드의 인문고등학교는 대학 시스템과 비슷하게 무학년 학점제로 운영되고 있다. 따라서 소정의 학점을 이수하면, 2년 만에 졸업이 가능하다. 하지만 2년 만에 졸업하는 학생은 소

8) 정병오(2011), 『북유럽 교육을 보며 한국교육의 미래를 그린다』, 좋은교사운동

수이고, 대부분의 학생들이 3년 내지 3.5년 정도 걸려서 졸업을 하며, 일부 학생들은 4년 정도가 소요되기도 한다. 이 과정에서 학생들은 자신의 자아를 찾기 위해 혹은 진로를 탐색기 위해 한 학기 혹은 1년 동안 휴학을 하기도 한다.

직업학교의 경우 고등학교 과정과 평생교육이 결합된 개방된 형태를 갖고 있다. 일단 규모 면에서 핀란드의 직업학교는 한 학교에 전공이 20개가 넘는 대학 이상의 큰 규모를 유지하고 있다. 그리고 여기에 입학하는 학생들도 17세에서 19세에 이르는 고등학생 나이에 해당하는 학생의 수 못지않게 20대 청년들이 다수를 차지하고 있으며, 30대 이상의 재취업 훈련생들도 포함하고 있다. 핀란드의 직업학교들이 이렇게 매우 다양한 직업 훈련 영역을 포함하고 있기 때문에 학생들이 특정 직업 영역에 관심을 가지고 입학했지만 그 영역이 자신과 맞지 않을 경우 다른 직업 영역으로 쉽게 이동할 수 있다. 그리고 직업학교를 다니다가 중퇴를 했다 할지라도 일정하게 방황을 하다가 다시 마음을 잡고 직업 영역에 복귀하고자 할 경우 직업학교가 그 사람을 위한 통로가 되어주는 것이다.

핀란드의 경우도 청소년 문제로 몸살을 앓고 있다. 실제로 17세에서 19세까지 고등학교 재학 나이의 청소년 가운데 직업학교의 중퇴율은 전체 학생 대비 30%에 이른다. 하지만 인문계 고등학교는 학점제 체제 하에서 학점이수 기한을 조정하거나 휴학을 통해 해소를 하고, 직업학교의 경우 자퇴 후 자신이 원하면 언제든지 다시 돌아올 수 있는 체제를 통해 부작용을 흡수하고 있다.

#### 4. 자유학기제를 둘러싼 쟁점들

앞에서 살펴본 바와 같이 자유학기제 도입과 관련된 논의가 시작된 것은 우리 청소년들이 과도한 입시 경쟁에 짓눌려 건강한 자아를 확립하고 자신의 소질과 적성에 따른 진로를 찾지 못하고 있는 이 현실을 개선해 보자는 데서 시작이 되었다. 그렇지만 이러한 현실 개선이 절박한 것은 사실이지만 과연 이 문제의 해결책이 자유학기제가 되어야 하는 것인가 하는 문제는 좀 더 검토할 필요가 있다. 과연 자유학기제 도입으로 이 문제가 해결될 수 있을 것인지 혹은 자유학기제보다 더 시급하고 본질적인 대안은 없는 것이지도 확인할 필요가 있다. 그리고 자유학기제를 도입한다고 할 때 그 적정 시기가 언제인지, 또 자유학기제를 모든 학생을 대상으로 해야 하는 것인지 아니면 희망자만 대상으로 할 것인지에 대해서도 논의가 필요하다.

##### 1) 입시경쟁 완화와 교육과정 축소 및 난이도 조정이 더 본질적이고 시급한 것이 아닌가?

우리 나라 청소년들을 과도한 입시경쟁으로부터 해방시켜주고 청소년 시기에 맞는 건강한 자아 확립과 자신의 소질과 적성에 맞는 진로 탐색이 가능하도록 하기 위해서는 입시경쟁을 완화시켜주고, 교육과정의 축소 및 난이도 조정이 그 핵심인 것은 분명하다. 그리고 이 핵심적인 문제를 건드리지 않은 상황에서 도입되는 여러 진로교육 프로그램은 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 자유학기제도 마찬가지다.

그런데 문제는 입시경쟁 완화와 교육과정 축소 및 난이도 조정은 꼭 필요하지만 정말 어려운 문제라는 것이다. 특히 입시경쟁의 완화는 현행 대학서열 체제는 물론이고 갈수록 심각해지는 취업 시장의 문제, 임금 격차, 사회 복지와 안전망 구축의 문제와 연결되어 있기 때

문에 더욱 어렵다. 유럽 여러 국가의 예에서 볼 수 있듯 사회를 좀 더 평등하게 만들어가지 않으면 교육의 다양화는 이루어질 수가 없다. 그런데 이러한 변화는 우리 사회의 총체적인 변화를 전제로 하기 때문에 우리 사회가 온 힘을 합해 이 문제의 개선을 위해 노력한다 할 지라도 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다. 그리고 교육과정의 축소와 난이도 조정의 경우도 현재의 과도한 입시 경쟁 체제와 맞물려 있는 문제기 때문에 생각보다 개선이 쉽지가 않다. 그리고 혹 입시 경쟁 체제와는 별도로 이와 관련된 사회적 함의를 구축한다 하더라도 교과와 학문 이기주의의 벽을 넘어서야 한다. 그렇기 때문에 이 문제 역시 쉽게 풀 수 있는 문제가 아니다.

하지만 역설적으로 입시경쟁 완화와 교육과정 축소 및 난이도 조정 문제가 본질적이고 시급한 문제라고 해서 이 문제에만 매달려 있어서는 안 된다. 입시경쟁 완화와 교육과정 축소 및 난이도 조정 문제는 이 문제대로 노력을 하되, 이와는 별도로 아이들에게 한 학기 혹은 1년 정도 입시 경쟁 체제에서 벗어나 자유롭게 자신과 세상을 탐색하고 생각할 여유를 주는 것은 그 나름의 의미가 있다. 물론 대부분의 아이들은 이 시간이 끝나면 다시 입시 경쟁 체제로 들어가야 한다. 하지만 자기가 누구이고 어떻게 살아야 하며 세상은 어떻게 돌아가는지에 대한 탐색을 통해 건강한 자아를 가지고 있으면 입시 경쟁 체제 가운데서도 상처를 덜 받고 이를 적절하게 활용할 수 있는 내적 에너지를 가질 수 있게 된다는 면에서 충분한 가치가 있다.

무엇보다도 자유학기제는 현재의 입시 경쟁 체제와 교육과정의 문제를 건드리지 않고 당장 실시할 수 있는 제도라는 것이다. 그리고 최근 대안학교와 홈스쿨 그리고 학교혁신에 대한 국민적인 관심과 에너지를 볼 때 자유학기제 도입 및 활용과 관련한 국민적인 갈망과 에너지는 충분히 있다. 다만 이 제도가 그 의미를 충분히 살릴 수 있도록 제도적 뒷받침만 해주면 충분하지는 않지만 현재의 입시 경쟁 체제 하에서도 돌파구나 숨통 역할을 충분히 할 수 있을 것으로 보인다.

## 2) 진로 탐색을 위한 자유학기제, 언제가 가장 적절한 시기인가?

자유학기제 시행 시기와 관련하여 문용린 교육감은 중1을 제시했다. 왜 중1이 자유학기제 시행의 적절한 시기인지에 대해서는 구체적인 설명은 하지 않았다. 하지만 이 중1이라는 시기는 어떤 시기가 진로선택과 탐색의 가장 적절한 나이인가 라는 고민과 연구의 결과로 나온 것 같지는 않아 보인다. 다만 현 제도 하에서 중1학년의 학교 시험 결과가 고입 내신 성적에 반영되지 않기 때문에 별다른 제약 없이 쉽게 도입할 수 있기 때문에 선택한 것이라 판단된다.

이와는 별도로 문재인 후보 캠프에서는 ‘행복한 중2 프로젝트’를 제시한 바 있다. 물론 ‘행복한 중2 프로젝트’에 대한 상세한 설명은 없었기 때문에 구체적인 내용은 알 수가 없지만, 내용에 있어서는 박근혜 당선자가 내세웠던 자유학기제와 비슷한 내용이라고 받아들여졌다. 문재인 후보 캠프에서 중2 시기를 선택한 것은 중2 시기가 사춘기를 제일 극심하게 겪는 시기라는 것과 고입에 영향을 덜 받는 시기를 선택한 것이 아닌가 짐작할 뿐이다.

그렇다면 청소년들의 성장 단계와 진로에 대한 고민과 모색의 단계의 차원에서 볼 때 자유학기제 시행의 가장 적절한 시기는 언제일까? 물론 일반적인 진로교육은 초중고 전 시기에 각 학령에 맞게 시행되어야 한다. 하지만 자아와 진로 탐색을 위해 한 학기 혹은 1년 정도 정규 교육과정을 벗어나 자유로운 시간을 갖는 시기는 중3이나 고1이 적절한 시기라고 할

수 있다. 이는 중고등학교에서 아이들을 지도하는 다수의 교사들의 의견이기도 하고, 실제로 자유학기제 혹은 이와 유사한 제도를 시행하는 나라들에서 제일 많이 선택하는 시기이기도 하다. 물론 모든 아이들의 발달 단계나 고민의 정도가 다르기 때문에 꼭 이 시기를 고집할 필요는 없다. 하지만 자유학기제를 제도화한다고 할 때 기준은 필요할 것이라고 본다.

### 3) 모든 학생을 대상으로 할 것인가? 희망자를 대상으로 할 것인가?

박근혜 당선자 측(문용린 교육감)과 문재인 후보 캠프에서 ‘자유학기제’ ‘중1 시험 폐지’ ‘행복한 중2 프로젝트’와 같은 공약을 내세웠지만 이와 관련된 구체적인 시행계획과 관련해서 한계에 부딪혀 계획을 축소하거나 구체안을 내놓지 못하고 있는 것은 이를 전체 학생을 대상으로 시행하려고 했기 때문이다. 그러다 보니 고입 체제와 충돌하고, 교육과정 운영과 충돌하고, ‘학력저하’라는 보수적인 여론과 충돌할 수밖에 없었다. 그러다 보니 구호에서 한 발짝도 내딛지 못하고 ‘중1 진로 탐색 집중 학년제’와 같은 무늬만 자유학년제가 나오는 것이다.

지난 해 말(2012년 12월) 한국직업능력개발원의 김나라 외 5인이 연구한 『2012년도 학교에서 직업세계로의 원활한 이행 촉진 아일랜드 전환학년제 적용 방안 연구』도 한국형 적용 모델로 ‘중2 진로체험 학년제’와 ‘중3 2학기 진로 탐색 자유학기제’, ‘고1 진로체험 학년제’를 제시하고 있다. 현재 2009 개정교육과정이 허용하고 있는 교육과정 허용 폭을 최대한 활용하여 진로교육을 강화하고 방학을 활용한 직업 체험을 강화하겠다는 방안이다. 하지만 이러한 방안들은 아일랜드 전환학년제의 핵심인 “희망하는 학교와 학생”을 대상으로 “기본 틀만 제시하고 모든 프로그램은 학교에게 맡기는” 방식을 제대로 적용하지 않고 있다. 현재의 교육과정과 입시 체계의 틀 내에서, 모든 학생을 대상으로, 일괄적인 프로그램을 가지고 진로교육을 강화할 경우 물론 지금보다 조금 더 강화된 진로교육은 가능하겠지만 우리 교육의 새로운 물꼬를 터주는 것이 불가능하다. 이렇게 할 경우 제대로 준비되지 않는 학교와 교사의 상황, 사회적 인프라의 부족, 입시 경쟁 체제의 벽을 결코 넘을 수가 없다.

자유학기제를 그 의미를 제대로 살려 제대로 시행하려면 전체 학생을 대상으로 할 것이 아니라 철저하게 희망자를 대상으로 해야 한다. 아일랜드의 전환학년제의 경우도 단위 학교의 교사들과 학부모들이 희망하는 학교에 한해서 실시를 하며, 덴마크의 애프터스쿨도 희망하는 학생을 대상으로 별도로 운영을 한다. 핀란드의 경우도 당연히 개인적으로 휴학을 하거나 자퇴 후 복학을 한다. 국가가 할 일은 자유학기제에 뜻을 가진 학교나 학부모, 학생들이 이를 제대로 실시할 수 있도록 제도적인 걸림돌을 제거해주고 새로운 제도와 지원책을 마련해주면 된다.

## 5. 실현 가능한 대안 모색

### 1) 전환학년제 고등학교 시범 실시

전환학년제 고등학교는 1학년은 전환학년으로 운영을 하고 2학년부터 4학년까지 현재의 고등학교 교육과정을 그대로 운영하는 학교를 말한다. 전국 시도별로 한두 학교를 지정할 수도 있고, 혹은 희망하는 교육청에 한하여 몇 학교를 지정할 수도 있을 것이다. 이 경우 이 학교에 대해서는 학생과 학부모에게 충분한 설명을 하고 자원을 받되 추첨을 통해 입학

하게 하면 될 것이다.

이 경우 국가에서는 이러한 전환학년제 고등학교 운영에 대한 뜻을 가진 교장과 교사의 지원을 받아 한 학년에 해당되는 교사 지원과 프로그램 개발과 운영에 소요되는 경비만 지원을 하면 된다. 전환학년의 구체적인 프로그램은 그 학교의 교사와 학부모, 지역사회가 함께 협력해서 만들어가게 하면 될 것이다.

전환학년제 고등학교의 확대 여부는 시범 실시에 대한 만족도, 교육적 효과, 학생과 학부모의 호응도 등에 따라 달라질 것이다. 그리고 학생과 학부모의 호응도가 높고 교육적 성과가 높아 이러한 학교가 확대가 될 경우에는 현재의 교육과정을 그대로 두고 한 학년을 늘릴 것인지 아니면 교육과정을 축소하고 전환학년을 현재의 학제 틀 내에서 소화할 것인지 하는 논의를 자연스럽게 해 나갈 수 있을 것이다.

전환학년제 고등학교의 장점은 공교육의 틀 내에서 이루어지기 때문에 학부모에게 재정적인 부담이 가지 않는다는 것이다. 교육 내용 면에서 볼 때 고1에서의 진로탐색 과정과 결과가 자연스럽게 고2에서 4학년까지 공부하고 진학에 이르기까지 연속성을 가질 수 있다. 학교 입장에서는 고2에서 4학년까지 이어지는 일반 교육과정 내에서도 고1의 진로탐색 과정의 결과들을 담아내는 고민을 해야 하기 때문에 자연스럽게 공교육의 고등학교 교육과정의 다양화와 교육본질 회복에 도움을 줄 것이다. 학생 입장에서는 한 학년을 쉬어가면서도 친구 관계가 단절되지 않고 그대로 이어질 수 있기 때문에 심리적인 부담을 덜 수 있다.

물론 전환학년제 중학교도 생각해 볼 수 있다. 중3 교육과정을 모두 마친 후 희망자들만 남아서 중4 전환학년 과정을 거치도록 하면 된다. 이 경우는 이미 친밀한 관계가 형성된 친구들과 함께 전환학년을 한다는 면에서 안정성은 있지만, 일반 친구들에 비해 고등학교 진학이 한 학년 늦어진다는 면에서 약간의 부담을 져야 한다.

## 2) 공립형 진로 탐색 대안학교 시범 실시

공립형 진로 탐색 대안학교는 중3을 졸업한 학생을 대상으로 고등학교 1학년 올라가기 전 진로 탐색을 하도록 도와주는 1년 과정의 대안학교를 말한다. 여기서 공립형이라는 것은 국가가 재정의 전부 혹은 상당 부분을 부담한다는 의미지 국가나 교육청이 직접 운영을 해야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 물론 교육청 차원에서 직접 운영하는 학교도 필요할 것이다. 하지만 대부분의 학교는 지역사회나 시민단체에서 운영을 하되 프로그램이나 교육의 질은 심사와 감독을 받고 운영하는 형태로 가야 다양하고 질 높은 교육프로그램, 헌신된 교사 수급이 가능할 것이다.

공립형 진로 탐색 대안학교의 장점은 국가에서 재정적 지원을 받아 안정적인 운영을 하면서도 동시에 공교육의 틀로부터 벗어나 있기 때문에 교육본질에 맞는 자유로운 교육적 상상력을 펼칠 수 있다는 것이다. 결과적으로 이러한 교육적 상상력에 바탕을 둔 다양한 실험은 공교육 혁신을 위한 자산으로 남을 것이다. 그리고 특별한 재능 혹은 관심을 가진 학생들만 별도로 선발해서 운영을 할 수 있기 때문에 음악, 미술, 체육은 물론이고 영화학교, 창업학교, 방송학교, 자연학교, 아토피 치유학교, 봉사학교, 여행학교 등 다양한 틀이 가능할 것이다. 그리고 학교의 설립주체도 우리 사회의 각종 직능별 단체들, 종교단체, 사회 단체들이 시작할 수 있기 때문에 우리 사회가 가진 자산을 교육으로 끌어들이는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

이러한 공립형 진로 탐색 대안학교는 '과건 학년제' 형태로 시행해볼 수도 있다. 즉, 중3 졸

업 후의 시기가 아니고 중학교나 고등학교 재학 중 언제라도 공교육의 정상적인 교육과정을 벗어나 자유로운 진로 탐색을 하기를 희망하는 학생들이 ‘과건 학년제’ 형태로 공립형 진로 탐색 대안학교에서 일정 기간 공부를 한 후 자신이 다니던 학교로 돌아가게 하는 것이다. 이 경우 자신이 이전까지 공부를 했던 이전 학년으로 돌아갈 것인지 아니면 친구들과 함께 상급 학년으로 진할 것인지가 하는 문제는 본인의 희망과 진로 탐색 대안학교 담당교사의 의견, 해당 학년 학업에 대한 검증 시험을 거쳐 결정할 수 있게 하면 된다.

현재 서울시의 경우 인문계 고등학교 3학년을 대상으로 하는 직업학교를 운영하고 있다. 즉, 인문계 고등학교 3학년 진학 학생 가운데 대학 진학을 원하지 않고 직업교육을 받기를 희망하는 학생들의 경우 교육청이 운영하는 직업학교에서 교육을 받되, 학적은 원래 재학중인 인문계 고등학교에서 두고 졸업도 인문계 고등학교에서 하게 된다. 이러한 방식을 원용하면 공립형 진로 탐색 대안학교도 중3과 고1 시기에 별도로 운영하는 방안 외에도 중고등학교 재학 중 과건 학년제 시행도 가능할 것으로 보인다.

### 3) 진로 탐색 휴학제 실시

진로 탐색 휴학제는 중고등학교 과정 중 언제든지 진로 탐색을 위해 휴학을 허용하고 지원을 하는 것을 말한다. 단 이 경우 학생과 학부모가 휴학 후 어떤 활동을 할지에 대한 지원서를 제출해 심사를 받아야 하고, 주기적으로(예를 들어 1주일에 하루 정도) 교육청에 있는 가칭 ‘진로 탐색 휴학 학생 지원 센터’(이후 진로 지원 센터)에서 진로지도 교사에게 현재 하고 있는 활동에 대한 피드백과 지도를 받아야 한다. 그리고 이 휴학 기간이 끝나면 1년 동안의 활동에 대한 보고서를 제출해야 한다.

진로 탐색 휴학제는 악용되거나 왜곡될 소지가 많은 제도다. 자칫 상류층을 중심으로 휴학 후 고급 어학 연수 붐이 불 수도 있고, 또 휴학 후 주요 교과에 대한 사교육에 매달릴 경우 사교육비의 증가를 가져올 수도 있다. 반면 부모의 보살핌을 받지 못하는 아이들이 휴학 후 게임에만 몰입하는 등 나쁜 방향으로 갈 수도 있다. 그러기 때문에 이 제도의 취지에 맞추어 휴학 기준을 잘 세우고, 휴학 신청서에 대한 엄밀한 심사와 더불어 ‘진로 지원 센터’의 세심한 지도가 필요할 것이다. 그리고 처음에는 적은 수의 학생에게 기회를 주어 취지에 맞는 사례를 잘 만들어가는 것도 초기 정착에 중요한 요소가 될 것이다.

진로 탐색 휴학제의 경우에도 1년간의 휴학 기간을 마친 후 이전까지 공부를 했던 이전 학년으로 돌아갈 것인지 아니면 친구들과 함께 상급 학년으로 진할 것인지가 하는 문제가 남는다. 이 경우도 과건학년제와 마찬가지로 본인의 희망과 ‘진로 지원 센터’ 진로지도 교사의 의견, 해당 학년 학업에 대한 검증 시험을 거쳐 결정할 수 있게 하면 될 것이다.

## 6. 대안 실현을 위해 필요한 합의 지점

### 1) 자유학기제의 핵심을 무엇으로 볼 것인가?

자유학기제를 한다고 할 때 그 핵심 내용을 무엇으로 볼 것인가는 매우 중요한 문제다. 덴마크의 애프터스쿨의 경우에는 구체적인 직업 체험이나 탐색의 내용은 거의 없다. 대신 음, 미,체를 중심으로 한 예능 활동, 단체 활동을 통해 감성과 사회성을 키우고, 자신을 돌아보

는 시간을 많이 갖게 한다. 구체적인 직업 탐색보다는 감성, 사회성을 키우고 자신을 성찰할 여유를 갖는 것이 가장 중요하고 필요한 진로교육이라고 보는 것이다. 반면 미국의 매트스쿨의 경우는 구체적인 직업 영역에 들어가 그 일에 몰입함을 통해 그 일을 위해 자신이 갖추어야 할 지적, 정서적, 사회적 능력 개발 동기를 일깨우는 방식을 취하고 있다. 우리나라의 ‘하자센터’ 같은 경우도 비슷한 프로그램을 운영하고 있다. 아일랜드의 전환학년제는 상급학년 준비를 위한 기초 공부, 다양한 관심 영역에 대한 개척 및 체험, 직업 체험 등 다양한 요소를 종합적으로 갖고 있으면서, 개인적 상황에 맞추어 강조점을 달리한다. 물론 다양한 강조점을 가진 학교 혹은 프로그램을 운영할 수도 있을 것이다. 하지만 우리나라 상황에서 필요한 핵심에 대해서는 합의가 필요할 것이다.

## 2) 국가의 재정 지원, 어느 정도가 적절한가?

자유학기제를 공교육 체제 내에서 운영한다고 할 때 기본 시스템 마련에 많은 재정이 투입되어야 한다. 전환학년제 고등학교든 공립형 진로 탐색 대안학교든 이를 운영할 수 있는 별도의 교사가 투입되어야 하고, 진로탐색 휴학제도 ‘진로 지원 센터’ 상담 교사가 필요하다. 그리고 공립형 진로 탐색 대안학교의 경우는 별도의 학교 건물도 필요하다. 제도 도입 초기에 아주 작은 인원이 지원할 경우에는 재정적 부담이 크지는 않겠지만 제도가 정착이 되어 지원자가 늘어날 경우 재정적 부담이 늘어날 것이다.

국가의 재정 지원과 관련하여 또 하나의 문제는 자유학기제의 혜택을 전체 학생이 골고루 누리는 것이 아니라 일부 학생들만 누리게 된다는 것이다. 물론 지원 자격이 모두에게 열려 있기는 하지만 재정 혜택이 일부 학생들에게 집중되는 현상에 대해서는 국민적인 합의가 필요할 것이다.

자유학기제와 관련된 기본적인 비용은 국가가 지원한다고 하더라도 프로그램 운영 경비를 어떻게 할 것인지의 문제가 남게 된다. 자유학기제의 내용 특성상 체험학습이 많은 비중을 차지할 것이고, 여기에는 많은 경비를 소요하는 활동도 많을 것이다. 그런데 이 비용을 다 국가가 부담할 경우 소수의 인원에게 국가 재정이 집중되는 불균형의 문제가 발생할 것이고, 이 경비를 개인이 부담하게 하면 가난한 가정의 학생들은 자유학기제를 누리지 못하는 결과가 올 것이다. 물론 프로그램 운영 경비의 경우 부모의 소득 수준에 따라 차등 지원하는 방법도 가능할 것이다. 하지만 이 부분에 대해서도 분명한 원칙이 필요할 것이고, 국민적 동의가 필요할 것이다.

## 3) 학력 인정의 문제, 어떻게 할 것인가?

자유학기제 이수 기한의 학력 인정 문제도 논란이 될 수 있다. 가장 깔끔한 것은 어떤 형태든 자유학기제 기간의 학력은 인정하지 않는 것이다. 이렇게 할 경우 다른 친구들보다 한 학년이 늦어지는 것을 감안하고라도 자유학기제를 활용하기를 원하는 학생들만 이 제도를 활용할 것이기 때문에 과수요를 줄이는 효과도 있을 것이다.

하지만 현재 인문계 고등학교 3학년 가운데 대학진학을 하지 않고 직업교육을 받기를 원하는 학생들을 대상으로 직업학교에 파견을 해서 교육을 받게 하고 인문계 고등학교의 학력으로 인정해주는 제도를 원용하는 방안에 대해서는 고민이 필요할 것이다. 본 발제문에서는 공립형 진로 탐색 대안학교와 진로 탐색 휴학제에 참여한 학생의 경우 본인의 희망, 기본적

인 학력 검증, 담당 교사의 의견 등을 종합해 해당 학년의 학력을 인정해주는 방안을 제시했다. 하지만 이 문제는 단지 자유학기제에만 적용되는 문제가 아니라 대안학교와 홈스쿨에 대한 학력 인정 문제와도 연결이 되는 문제다. 그리고 이러한 학력 인정 제도가 공교육의 근간을 흔드는 방향으로 작동하지 않을지에 대해서도 면밀한 검토가 필요하다.

#### 4) 사회적 지원 체제 구축, 어떻게 할 것인가?

학생들이 자유로운 직업 체험과 사회 체험을 도울 수 있는 인프라의 구축은 자유학기제 성공의 매우 중요한 요인이다. 하지만 우리 사회는 제도적이건 의식적이건 이러한 인프라가 거의 구축되지 않은 상황이다. 실제로 전문계 고등학교의 현장 실습 제도는 수십년 동안 지속이 되어 왔지만 성공적이지 못하다는 평가를 받고 있다.

물론 아주 소수의 학생들만 자유학기제를 지원하는 초기 단계에서는 개인이나 학교의 의지로서 부족한 사회적 인프라의 빈틈을 꿰고 의미있는 직업 체험의 길을 만들어갈 수 있을 것이다. 그리고 이러한 성공 사례가 인프라 구축과 의식 변화를 조금씩 이끌 수도 있을 것이다. 하지만 자유학기제가 일반화된다고 할 때 이러한 개인적 노력만으로는 한계가 있을 것이다. 범 국가적 차원에서 학생들의 직업 체험에 도움을 주는 기업이나 기관에 대한 실질적인 혜택을 줌을 통해 인프라를 만들어가는 노력이 필요할 것이다.

### 7. 나가는 말

#### - 조금씩 그러나 분명하게

박근혜 당선인은 학생들의 꿈과 끼를 이끌어내는 행복교육을 만들겠다는 약속을 했다. ‘자유학기제’는 이러한 약속을 만들 수 있는 핵심 공약이다. 숨 돌릴 여유도 없이 입시 경쟁에 시달리는 중고등학생들에게 자신을 돌아보고 진로를 탐색할 수 있는 기회를 주는 것은 학생이나 학부모에게 시급한 일이 아닐 수 없다. 그리고 이는 문재인 민주당 후보자의 ‘행복한 중2 프로젝트’라는 공약을 한 것에서 보여지듯, 야당도 공감할 하고 있는 부분이기 때문에 당장 시행할 수 있는 공약이기도 하다.

그렇지만 현실적으로 일부 언론에서 지적을 하듯, 현재의 입시 경쟁 체제 속에서 적용하기가 쉽지 않고, 학교나 교사의 준비도 잘 되어 있지 않고, 사회적인 인프라도 갖추어져 있지 않다. 그러나 그러기 때문에 하지 말아야 한다거나 입시 경쟁 개선 후 해야 한다고 해서 안 된다. 학교와 교사, 사회적 인프라의 준비를 갖춘 후에 하자고 해서 안 된다. 대신 희망자 중심으로 조금씩 하면 된다. 정말 이 제도를 필요로 하고 이 제도를 잘 활용하면 정말 많은 교육적 효과를 볼 수 있고 준비가 된 아이들부터 하면 된다. 소수의 아이들을 대상으로 시범 실시를 하되 대신 이 제도의 취지에 맞게 정확하게 시행을 해야 한다. 전체 학생을 대상으로 일시에 해야 한다는 부담감 때문에 제도 도입의 의도를 제대로 살리지 못하는 하나하나한 제도를 실시해서는 안 된다.

자유학기제는 최대한 빨리 도입을 해야 한다. 2013년에는 제도 논의를 하고 확정을 하는 시간으로 잡는다 하더라도 2014년부터는 도입을 해야 한다. 그래야 조금씩 실험을 하고 확대를 하면서 박근혜 정부의 임기 말까지 어느 정도 자생력을 갖춘 제도로 살아남을 수 있다. 국민과의 약속을 제대로 지키는 박근혜 정부의 실천 의지를 기대한다.

# 박근혜 정부 시대에 우리는 무엇을 할 것인가?

-노동 및 노사관계 부문-

우상범(평화누리 실행위원)

## I. 서론

2012년 통계청 기준 우리나라 전체 노동자는 1천 7백명이며 이중 정규직은 1천 1백만 명, 비정규직은 6백만명으로 추산하고 있다. 그런데 이런 비정규직 문제가 이제 우리나라 내부 문제로 여길 수 없는 상황이 되었다. OECD 발행 ‘한국을 위한 OECD 사회정책 보고서(The OECD’s Social Policy Brochure for Korea)’ 보고서에 따르면 우리나라 비정규직 비율은 21.3%로 OECD 국가 중에서 4번째로 높은 비율을 차지하고 있다고 밝히고 있다. 또한 정규직-비정규직 임금 불평등이 심각하여 비정규직의 평균 임금은 정규직의 45% 수준이라고 심각성을 지적했다. 그 이유에 대해 기업이 저임금 노동자 위주로 고용하려는 관행 때문이라고 분석했다. 우리나라 비정규직 문제에 대해 해외에서도 우려를 나타내고 있는 것이다.

이처럼 비정규직이 증가하고 이로 인해 우리나라 노동자들은 매우 불안정한 상태에 놓여 있다. 최근에 발생한 일련의 사건들이 이를 잘 대변해주고 있다. 160억원에 달하는 손배가 압류 청구에 못이겨 죽음으로 향거한 한진중공업 최강서 조직차장, 대법원의 판결에도 불구하고 정규직 전환이 이루어지고 있지 않은 것에 항의하여 80일 넘게 철탑농성을 하고 있는 현대자동차 사내하청 노동자 투쟁, 비정규직의 차별을 견디다 못해 생을 마감한 기아차 하청노동자 윤주형 노동자, 1900여일 넘게 복직 투쟁을 벌이고 있는 재능교육 여성노동자, 유통 공룡 신세계 이마트의 노조 파괴 작업과 조합원에 대한 사찰 등 해결해야 할 문제들이 산적해 있다.

이 모든 사건들은 현재 우리나라 노동자들이 정부와 기업(사용자)들에게 얼마나 탄압을 받고 있는지를 보여주는 것들이다. 또한 지난 5년간 MB 정부가 일관적으로 추진해온 반노조, 반노동 정책의 결과라고 할 수 있다. 정권 초기부터 business-friendly를 추구하면 대기업 중심의 성장 일변도로 질주 했던 MB 정권은 우리나라 노동자들을 절망으로 떨어뜨렸다. 이처럼 지난 정권에서 과행적이고 불안정하게 운영되었던 노사관계가 박근혜 정부에서는 어떻게 될 것인가에 큰 관심이 쏠리고 있다.

아직 공식적인 정권이 돌입되기 전이기 때문에 박근혜 정부의 노동정책을 예상하기는 쉽지 않다. 그러나 박근혜 당선자가 내걸었던 노동 관련 공약은 향후 박근혜 정부의 노동 정책을 가늠하게 하는 척도가 된다. 따라서 박근혜 당선자의 대선 노동 공약을 중심으로 향후 박근혜 정부 5년간 노동정책 방향을 예상하고 이에 (기독교)시민 사회단체들이 어떻게 대응하는 것이 바람직한지를 살펴본다.

## II. 박근혜 정부의 노동정책

### 1. 박근혜 당선자의 대선 노동 공약

박근혜 당선자가 내걸었던 노동 관련 대선 공약은 크게 7가지로 분류할 수 있다. 첫째, 단계적으로 비정규직을 축소하고 이들을 정규직(무기계약직)으로 전환한다는 계획이다. 구체적으로 살펴보면 2015년까지 공공부문 상사업무에 대해 정규직화(무기계약직)<sup>9)</sup>으로 전환한다는 계획을 가지고 있다. 이와 더불어 기업들의 비정규직들의 고용을 줄이도록 유도하기 위해 대기업들이 정규직-비정규직 고용 비율을 의무적으로 공시할 것을 공약으로 내세웠다.

둘째, 비정규직 차별시정에 관한 공약이 있다. 이는 노조에게 차별시정 요구 권리를 부여하고 정부는 이런 비정규직에 대한 차별이 반복적으로 일어나는 사업장에 대해 징벌적 보상제를 적용한다는 내용이다. 잘못된 기업이 노동자에게 차별로 발생한 보상 이상의 금액을 부과하는 것이다.

셋째, 최저임금 관련 공약이다. 구체적인 내용은 최저임금 결정시 경제성장율+물가상승율을 반영하여 결정한다는 것이 주요 요지이다. 또한 근로감독을 강화하여 노동자에게 최저임금 이하를 지급한 기업과 사업주에게 처벌을 강화한다는 내용이다.

넷째, 정리해고 요건 강화 공약이다. 정리해고 전에 업무재조정을 하고, 구조조정 전에 우선 무급휴직이나 근로시간 단축 등을 통해 기업의 해고회피 노력을 의무화 하도록 강화했다. 그리고 대규모 정리해고 시 고용재난지역으로 선포하여 특별예산을 지원하고 부득이하게 정리해고 된 노동자에 대한 전직훈련 프로그램을 제공하여 재취업 할 수 있도록 지원하고 새로운 직장을 얻을 때까지 생활비를 지원하는 내용의 공약이다.

다섯째, 근로시간 관련 공약이다. 현재 우리나라 근로시간은 OECD 국가 중에서 가장 길다. OECD 통계에 의하면 전체 회원국가들의 평균 근로시간은 1,749시간인데 비해 우리나라는 2,193시간으로 20% 더 길게 장시간 근로에 시달리고 있는 것으로 나타났다. 이는 주요 선진국 독일(1,419시간), 일본(1,754시간), 미국(1,778시간)과 비교하여 우리나라 노동자들이 장시간 근무하고 있다는 것을 의미한다. 이에 박근혜 당선자는 공약에서 근로시간 저축휴가제를 실시하여 휴가시기를 노동자가 선택할 수 있도록 하고 미사용 휴가에 대해서는 사용자가 금전적으로 보상하도록 제도화 할 방침이다. 만약 이를 위반한 경우 최대 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금에 처할 수 있도록 하겠다고 하였다. 이를 위해 우선 공공부문부터 근로시간을 단축하려는 계획을 세웠는데 주당 40시간으로 축소를 하고 이렇게 축소된 시간만큼 청년 고용으로 일자리 나눔 프로그램을 운영할 것이라고 하였다.

여섯째, 취약계층 노동자들에 대한 배려 공약이다. 먼저 임금피크제<sup>10)</sup>와 연계한 정년연장을 수행하고, 장년층 취업아카데미 등 교육훈련을 확대하며, 특수고용직에 대한 사회 안전망 확대 및 표준 계약서 작성 의무화를 추진하겠다는 공약이다.

마지막으로 비정규직 문제 등을 해결하기 위해 사회적 대화를 위해 노사정 위원회 역할을 강화하는 방안을 제시하였다.

결국 박근혜 당선자의 공약 내용은 상상력과 창의성, 과학기술에 기초한 창조경제의 실현

9) 무기계약직은 근로계약 기간을 정하지 않고 근무할 수 있는 노동자이다. 그러나 이들을 정규직으로 분류해야 하는지 비정규직으로 분류해야 하는지에 대한 논란은 여전히 존재한다.

10) 일정 연령이 되면 임금을 삭감하는 대신 정년을 보장하는 제도이다. 예를 들면 정년은 58세이면 56세부터 임금을 줄이는 대신 58세까지 일을 할 수 있도록 보장해준다.

으로 경쟁력 있는 시장을 만들어 경제 성장을 꾀한다는 내용이다. 또한 점진적으로 비정규직을 정규직으로 전환하려는 큰 틀을 가지고 있다. 이는 최저임금제 등 사회안전망 확대와 나눔형 동반고용전략을 통해 비정규직과 저임금 노동자들에게 좋은 일자리(decent job)를 만들 수 있다는 판단에서 나온 것으로 보인다.

<표 1> 박근혜 당선자 대선 공약

쟁점	내용
비정규직 축소 및 전환	- 2015년까지 공공부문 상시업무 정규직화(무기계약직) - 대기업 등의 비정규직 고용 의무 공시
비정규직 차별시정	- 노조에게 차별시정 요구 권리 부여 - 차별 반복 사업장에 징벌적 보상제 적용
최저임금	- 경제성장율+물가상승율 기준 - 근로감독 및 위반 사용자 처벌 강화
정리해고	- 정리해고 전에 업무재조정, 무급휴직, 근로시간 단축 등 기업의 해고회피 노력 의무화 강화 - 대규모 정리해고시 고용재난지역으로 선포하여 특별예산 지원==> 정리해고자에 대한 전직훈련과 생활비, 재취업 지원
근로시간	- 근로시간 저축휴가제: 휴가시기 근로자 선택 및 미사용 휴가는 사용자 금전 보상, 위반시 최대 3년이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 - 공공부문 근로시간 단축: 주당 40시간으로 축소, 축소한 시간만큼 청년 고용으로 일자리 나눔 프로그램 운영. 휴일근로 의 연장근로 산입
취약계층 노동자	- 임금피크제와 연계한 정년연장 - 장년층 취업아카데미 등 교육훈련 확대 - 특수고용직에 대한 사회 안전망 확대 및 표준 계약서 작성 의무화
사회적 대화	- 노사정 위원회 역할 강화

## 2. 박근혜 당선자의 대선 노동 공약 평가와 향후 노사관계 예상

공약 내용은 모두 현재 우리나라 노사관계에서 중요하게 다루고 있는 이슈들을 언급하였다. 그러가 가장 큰 문제는 이런 중요한 이슈들에 대해 알고 있는데 이것을 어떻게(how) 실현하고 이에 들어가는 재원 마련을 어떻게(how) 할 것인가에 대한 구체성이 부족하여 뜬구름 잡는 공약이라는 것이다.

둘째, 비정규직 문제 해결에 있어 소극적일 것으로 보인다. 박근혜 당선자의 공약과 관련하여 올해 6월부터 노동부는 기업들에게 비정규직 비율을 공시하도록 하고 있다. 그러나 이는 법적 강제성이 없는 일종의 권고 수준으로 끝날 것으로 보인다. 지난 달 이채필 고용노동부 장관은 “노동자 고용형태 공시제”는 법적 구속력이 있는 것이 아니라 기업이 자율적으로 고용구조를 개선하도록 하기 위한 취지라고 언급했다(한겨레신문, 2013년 1월 28일). 즉 기업이 정규직-비정규직 규모를 공시하지 않아도 크게 문제가 되지 않는다. 또한 실질적으

로 비정규직이 많이 고용되어 있는 기업은 300인 이상 대기업 보다는 100인 이하 중소기업체이다. 무엇보다 “고용형태 공시제”는 기업의 직접고용 노동자만을 대상으로 하고 있다. 예를 들면 현대자동차가 일부 생산 라인을 외부 업체에 도급<sup>11)</sup>을 준 경우 이들 노동자들이 설령 현대자동차의 지시를 받고 있다고 해도 실질적으로 현대자동차의 비정규직에 속하지 않게 된다. 따라서 현대자동차 비정규직 비율은 매우 낮게 나타나게 된다. 실제적으로 현대자동차 전체 비정규직이 9,000여명에 달하지만 현대자동차가 직접고용한 노동자는 1,000여명에 불과하여 현대자동차에 근무하는 전체 노동자 6만명 중에 비정규직은 매우 적은 비율(1.6%)을 차지하고 있다. 따라서 법적 강제성과 공제 기준을 명확히 하지 않는다면 실효성이 떨어질 것으로 보인다.

셋째, 최저임금 공약을 보면 2013년 최저임금인 4,860원(월 100만원 남짓)보다 다소 높아질 것으로 예상된다. 그러나 2012년 환노위에서 물가성장율을 반영한 최저임금을 제시한 민주통합당 의견에 반대한 새누리당을 볼 때 생계비를 반영한 최저임금은 어려울 것으로 보인다. 현재 우리나라 최저임금은 매우 낮은 수준이다. 노동연구원에 따르면 소비자물가지수(CPI, 2005년 기준)기준 우리나라의 실질 최저임금 수준은 시간당 \$3.06로 프랑스(\$10.86), 일본(\$8.16), 영국(\$7.87), 미국(46.49), 스페인(\$ 4.29) 등 주요 선진국에 비해 최하위권에 속한다. 우리나라 노동자들의 평균 임금이 300만원이라는 것을 감안하면 50% 수준인 150만원으로 인상되어야 할 필요가 있다. 하지만 경총을 중심으로 재계가 반대하고 있어 최저임금 인상 폭은 크지 않을 것으로 예상된다.

넷째, 정리해고 규정을 강화하기 위해서는 정부 정책이 노동 친화적이 되어야 하는데 재계의 저항에 어떻게 맞설지가 관건이다. 지난 5년간 MB 정부는 친기업적(business-friendly) 사고를 가지고 성장만을 외쳤다. 이런 성장을 위해서 노조 및 노동이 불필요한 존재라고 인식하는 전형적인 신자유주의적 철학을 표출했다. 즉 경쟁력을 갖춰 성장하면 자연스럽게 일하기 좋은 일자리가 만들어지고 이를 통해 비정규직 및 저임금 근로자들의 문제가 해소될 것으로 인식하고 있다. 이는 박근혜 정부도 다르지 않아서 지난 5년간 MB 정부가 가지고 있는 신자유주의 경제관에 입각한 반노조, 반노동 정책을 그대로 답습할 우려가 있다.

다섯째, 2015년까지 공공부문 상시 업무에 대해 정규직화(무기계약직) 전환을 한다고 했지만 2015년이 되기 전에 공공부문 민영화하거나 외주화 함으로써 이를 약화시킬 수 있다. 민주노총에 의하면 현재 공공부문 외주화 흐름이 여기저기서 포착되고 있어 공약 실천에 대한 우려를 나타내고 있다.

여섯째, 근로시간 단축은 강력한 정부 의지와 노조의 협력이 요구되는 정책이다. 우리나라는 근로기준법상 1일 8시간, 1주 40시간을 근무하도록 규정하고 있지만 노사가 합의하면 28시간 더 근무할 수 있다. 따라서 총 68시간이 합법적인 근무시간이 될 수 있다. 현실적으로 사용자에게 비해 상대적으로 힘이 약한 노동자가 사용자의 요구를 거부하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 장시간 근로에 대한 정부의 강력한 감독이 동반되어야 하고 사용자에게 이의를 문제 제기할 노조가 있어야 사용자의 일방적 추진을 차단할 수 있다. 인력충원을 할 예산 마련과 반노조 정서가 깊은 박근혜 당선자의 성향, 전경련과 경총을 중심으로 하는 강력한 저항 등을 볼 때 현재보다 크게 근로시간이 줄어들 것 같지 않다.

일곱째, 취약계층을 위한 일자리 훈련 프로그램 개발은 바람직하다. 이는 능력중심 사회를 구현하기 위해 ‘국가직무능력표준’을 개발하겠다는 의지로 보인다. 학연, 지연 등이 아니라 능력에 따라 일자리를 구할 수 있도록 인적자원개발에 신경을 쓴다는 의미에서 긍정적인

11) 일을 완성하도록 모든 것을 맡기고 그에 대한 임금을 지급하는 생산방식의 하나이다.

다. 하지만 이에 투입되는 재원을 어떻게 만들고 조직과 프로그램을 어떻게 구성할 것인가에 대해 구체적인 계획이 미흡하다. MB 정권 들어서 노동부와 노사발전재단이 운영하던 “노사공동훈련” 프로그램이 축소·약화된 사례가 있어 박근혜 정부가 기존 제도들을 어떻게 활용할지도 주목된다.

마지막으로 사회적 대화 창구로서 노사정 위원회 기능을 부활시킨다는 것은 바람직하지만 어떻게 이를 활성화할지와 현재 노사정(노동자, 사용자, 정부 구성) 위원회에 빠져 있는 민주노총을 참여시킬 것인가가 관건이다. 현재 한국노총, 경총, 노동부가 참여하고 있는 노사정 위원회는 1998년에 만들어졌다. 외환위기 극복에 큰 기여를 했지만 그 이후 눈에 띄는 역할을 하지 못하고 있어서 무용론이 대두되고 있는 상황이다. 또한 현재 노동계에서는 한국노총만이 참여하고 있어 민주노총을 어떻게 참여시킬 것인가를 고민해야 한다. 해외 사례에서 보더라도 사회적 대화 기구가 활성화되기 위해서는 정부의 강력한 의지가 있어야 하고 노사를 설득할 수 있는 유인책이 있어야 한다. 현재 비정규직 현안들을 외면하고 있는 상황에서 노동계, 특히 민주노총을 참여시키기란 쉽지 않아 보인다. 이렇게 된다면 정부와 사용자가 주도하는 노사정 위원회가 되어 정부의 나팔수 역할을 할 우려도 있다.

### 3. 현재 박근혜 정부의 노동정책

#### (1) 노동 전문가가 없는 인수위 활동

노무현 정권과 이명박 정권은 노총을 방문하여 노동계 목소리를 청취하였다. 노무현 전 대통령은 당선 된 뒤 양대 노총을 방문하여 노동정책과 노사관계에 대해 견해를 밝히고 노동계의 의견을 청취하였다. 또한 인수위에 노조 간부(권재철 전 사무금융연맹 부위원장, 김영대 전 민주노총 부위원장) 2명이 참여하였다.

이명박 대통령도 당선 직후 한국노총을 방문하였고 민주노총을 방문할 예정이었지만 민주노총 위원장이 불법시위 혐의로 방문이 취소되었다.

그러나 박근혜 당선자는 노총을 방문하지 않았고 이를 대신하여 인수위원 중 한명인 한광옥 국민대통합위원장이 양대 노총을 방문한 것이 전부이다. 이는 노동계와 소통할 수 있는 채널이 만들어지지 않고 있다는 것을 보여주고 있다. 무엇보다 인수위에 노동 및 노사관계 전문가가 한 명도 포함되어 있지 않다는 사실이다. 이는 박근혜 정부가 노동 및 노사관계에 대한 관심이 없다는 것을 보여주고 있고 향후 MB 정부와 마찬가지로 공약과는 달리 친기업적 정책을 추진할 우려를 낳게 한다. 노사관계에 관심을 가지지 않는다면 MB 정권처럼 불안정한 노사관계가 향후 5년간에도 지속적으로 발생할 것으로 보인다.

#### (2) 국회 환경노동위원회의 폐지 의견

박근혜 정부와 새누리당은 미래창조과학부 신설과 해양수산부 부활을 담은 정부 조직개편안을 제시했다. 두 부처를 담당할 국회 상임위를 신설하는 대신 기존 상임위를 줄여 기존 16개 상설 상임위원회 체제를 유지하려는 안을 제출했다. 이로 인해 기존 상임위 중 2개는 없어질 수 있다는 얘기가 현실화 되고 있다.

그 표적이 되는 상임위는 다른 상임위에 비해 상대적으로 힘이 약한 환경노동위원회(이하 환노위)와 여성가족위가 될 것이라는 소문이 돌고 있다. 특히 환노위를 구성하는 환경과 노동을 분리하여 환경은 보건복지위원회에 노동은 지식경제위원회에 통합하자는 의견이 새누

리당 몇몇 의원들에게서 나오고 있다. 이와 비슷한 상황이 5년 전에도 발생했다. 당시 MB 정부의 대통령직인수위원회는 노동부를 폐지하려는 움직임이 있었지만 한국노총의 강력한 요구로 무산되었다. 당시 한국노총과 MB는 정책연대를 하고 있었기 때문에 노동부 폐지를 막을 수 있었다.

환경노동위원회의 전신은 노동위원회로 87년 민주화 운동이자 노동자 대투쟁의 산물로서 88년에 국회에 만들어진 조직이다. 또한 현재 야당이 여당에 비해 큰 힘을 발휘하고 있는 상임위 중 하나이다. 여러 가지 이유로 환노위를 없애고 지식경제위원회에 두려고 하는 것은 새누리당과 박근혜 정부가 노동을 기업 경쟁을 위한 수단으로 활용하려는 것으로 보인다. 환노위가 폐지된다면 현재보다 노동자 권리가 약화되고 비정규직은 증가될 것으로 예상된다.

### (3) 현재 노동 현황에 대한 모르쇠 일관

2009년 정리해고로 인해 쌍용차 해고 노동자 24명이 안타까운 죽음을 맞이했다. 박근혜 당선자는 대선 공약에서 쌍용차 국정조사를 약속하였다. 하지만 대통령에 당선된 이후 박근혜 당선자와 새누리당은 국정조사 불가론을 주장하고 있다. 결국 여야 6인 협의체로 약화되었다. 특히 협의체에 참가하는 새누리당 위원 3명(원유철, 이재영, 최봉홍)은 쌍용차 차동차 국정조사를 반대했던 의원들이어서 쌍용차 문제가 해결되기는 쉽지 않아 보인다. 결국 박근혜 당선자와 새누리당은 표를 얻기 위해 공수표를 날린 것이 되었고 노조와 노동자들에게 실망감만 안긴 꼴이 되었다. 앞에서 언급한 것처럼 현재 문제가 되고 있는 노동 현안에 대해 관심을 기울이지 않고 있다.

박근혜 정부가 제시한 비정규직의 정규직화, 정리해고 요건 강화 등의 공약들은 현재 우리나라에서 가장 큰 노동 현안이 되고 있는 쌍용차 문제, 한진중공업 문제, 현대차 문제, 재능교육 문제 등과 연관되어 있다. 그럼에도 불구하고 해결하려는 노력이나 대책이 없는 것을 보면 현실을 외면한 공약이며 단순히 국민들 표를 의식한 공약으로 판단된다. 따라서 노조와 노동자들의 투쟁 방향이 과격해지고 극단적이 될 가능성이 있다. 그리고 정부의 노동 정책에 대해 불신이 증가할 것으로 보인다.

## III. 박근혜 정부 시대에 시민운동의 방향

### 1. 노동문제에 대한 국민 여론 형성

2월 1~3일간 민주노총의 의뢰로 한길 리서치에서 전국 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 여론조사 한 결과 박근혜 정부 출범 전에 노동문제 현안을 해결해야 한다는 의견이 90%가 나왔다. 쌍용차 해고 노동자의 일괄복직에 대해서는 61%가 찬성하는 것으로 나타났다. 한진중공업이 노조에 청구한 158억원에 대한 손해배상 소송도 취하해야 한다는 의견이 67%로 나왔다. 그리고 현대자동차 사내하청 비정규직 사용에 대한 2010년 대법원의 판결을 이행하여 정규직해야 한다는 의견이 74%로 나왔다.

이런 여론 결과는 시민들이 약자인 노동자에 대해 우호적인 모습을 보이고 있다는 측면에서 긍정적이다. 따라서 각종 세미나, 포럼 등을 통해 노동 문제를 공론화 시켜 노동에 우호적인 여론을 만들어야 한다.

## 2. 노동 친화적(labor-friendly) 단체장 및 정치인 지지

박원순 시장은 참여연대, 아름다운재단, 희망제작소 등 다양한 시민사회단체 활동 경력을 가지고 있기 때문에 가난한 자, 약자, 노동자들에 대해 우호적이다. 이런 성향은 상시업무에 종사하는 기간제 비정규직 노동자 1,300여명을 정규직(무기계약직)으로 전환하는 쾌거를 이루었다<sup>12)</sup>. 이밖에 진보적 성향의 강원도 교육감, 경기도 교육감, 광주시 교육감이 중심이 되어 비정규직을 정규직(무기계약직)으로 전환하고 있다. 한명의 리더가 얼마나 큰 역할을 하는지 최근 확인할 수 있다. 따라서 법 테두리 안에서 노동 친화적 단체장 및 정치인을 지지하고 후원해야 한다.

## 3. 현재 계류 중인 노동조합 및 노동관계조정법(노조법) 개정 통과 노력

현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 노동 문제 해결을 위한 법안이 국회에 계류 중에 있다. 조속히 관련 법안이 통과되도록 노력해야 한다.

<표 2> 국회 계류 중인 주요 법안 내용

의원	주요 내용
심상정(진보정의당)	- 특수형태근로종사자의 근로자성 인정
김경협(민주통합당)	- 복수노조 창구 단일화를 의무화하기 보다는 노사자율 보장 - 사용자가 특정 노조를 차별하는 경우 부당 노동행위로 간주 - 노조 전임자에 대한 사용자의 급여지급 금지 규정 삭제
이완영(새누리당)	- 사용자 동의 시 상급단체 파견 전임자에 한해 사용자 임금 지급 가능
최봉홍(새누리당)	- 산별교섭 법제화의 전 단계인 교섭단위 확장과 사용자단체 강제와 중앙노동위원회가 교섭단위 통합을 결정하면 사용자 단체를 구성하도록 규정 - 사용자단체 회원사는 재적 구성원의 과반수 찬성이 있을 때에만 직장폐쇄를 단행할 수 있도록 규정
장하나(민주통합당)	- 사용자는 직장폐쇄를 이유로 노조의 사업장 내 쟁의행위를 방해할 수 없고, 사업장 내·외부에 시설보호 등을 이유로 사람을 배치해 위력을 과시하거나 물리력을 행사할 수 없게 하여 사설경비비용역의 폭력행사를 하지 못하도록 하는 규정

12) 2011년 기준으로 우리나라 공공부문 비정규직은 340,636명(직접고용 비정규 24만 명, 간접고용 비정규 9만 9천 명)이다. 교육기관이 147,240명(직접고용 12만 5천 명, 간접고용 2만 2천 명)으로 가장 많고, 그 다음으로는 공공기관(109,253명), 자치단체(57,775명), 중앙행정기관(26,386명) 순이다.

#### 4. 사회책임투자(SRI)과 기업의 사회적책임(CSR)에 대한 감시 강화

최근 신세계 이마트의 노조 파괴와 조합원에 대한 감시와 사찰 문제가 발생했다. 헌법에서 보장된 노동권을 파괴하는 큰 범죄이다. 그런데 이런 이마트에 국민의 혈세로 운영되는 국민연금이 투자되고 있다. 구체적으로 살펴보면 국민연금은 이마트 주식 62만 주(시가 약 1,561억 원)을 보유하고 있고 이는 전체 이마트 지분의 2.24%에 해당하는 양이다. 이명희 신세계 회장이 17.3%, 정용진 부회장과 정유경 부사장이 각각 7.32%, 2.52%씩 보유한 것을 고려하면 국민연금의 지분율도 만만치 않다는 것을 알 수 있다. 이밖에 국민연금은 한진중공업(지분 3.21%, 투자금 218억 원)과 쌍용자동차(투자금 29억 원)의 주식도 보유하고 있다(오마이뉴스, 2013년 2월 6일).

국민의 혈세로 운영되고 있는 국민연금을 공익에 해를 주고 사회적으로 물의를 일으키고 있는 기업에 투자하는 것은 모순이 된다. 따라서 연금이 노동 친화적이고 사회적 유익을 주는 기업에 투자하는지에 대해 노조와 시민단체가 연대하여 감시해야 한다. 이런 사회적책임 투자는 이미 유럽에서 활성화 되고 있다. 예를 들면 스웨덴, 네덜란드 등은 연기금을 사회적 해를 주는 기업(ex. 전쟁)들에 투자하는 것을 금지하는 원칙을 세우고 있다. 또한 노동자 권익을 우선시 하고 노조 설립을 장려하는 노동친화적인 기업에 투자하고 있다.

사회적책임투자와 함께 기업의 사회적 책임에 대한 관심을 가져야 한다. 기업의 사회적 책임은 기업이 이익을 낼 수 있는 것은 고객 즉 시민들이 제품을 구매했기 때문으로 본다. 바꿔 말하면 시민들이 존재하기 때문에 기업의 이익이 발생한다는 것이다. 따라서 기업은 시민들에게 감사해야 하고 이익을 시민과 사회에 환원해야 하는 것이다. 또한 기업은 기업과 관련된 모든 이해관계자<sup>13)</sup>(ex. 노동자, 노조, 주주, 정부, 경영자 등)를 고려하여 의사결정을 해야 한다는 것으로 유럽을 중심으로 기업의 사회적 책임에 대한 관심이 높아지고 있고 이를 측정할 수 있는 지표가 만들어지고 있다. 예를 들면 GRI 3 (Global Reporting Initiative 3), ISO 26000 (International Standards Organization 26000), SA 8000 Social Accountability 8000), ETI Base Code (Ethical Trading Initiative) 등이 있는데 이런 지표들의 가장 기본은 노동권 혹은 노사관계가 얼마나 잘 지켜지고 있는냐가 가장 기본이고 핵심적인 내용이다.

그러나 현재 우리나라의 CSR 지표가 높은 기업은 우리나라의 대표적 대기업인 삼성전자, 포스코 등이다. 이들 기업은 반 노조 정책을 펴고 있는 무노조 기업들이다. 기업의 사회적 책임을 한다고 하면서 단순히 직원들이 양로원이나 고아원에 가서 봉사하는 것과 연말에 기부금을 내는 것으로 만족해서는 안된다. 기업의 가장 중요한 이해관계자인 노동자에 대한 기본권 제공이 선행되는 CSR 기업이 되도록 시민단체들이 적극적으로 감시와 감독을 해야 한다.

## IV. 박근혜 정부 시대 대응 방향

### 1. 인식 전환

13) 이해관계자이론과 대조되는 이론은 주주자본주의 이론이 있다. 이 이론은 기업은 주주의 이익을 위해 존재한다는 것으로 신자유주의 경제관이 강한 영미국가를 중심으로 힘을 얻고 있다.

현재 우리나라는 노동하면 좌파 빨갱이라는 인식이 강하다. 북한을 이용하였던 과거 군사 정권들의 정부 유지를 위한 논리가 여전히 존재하고 있다. 따라서 거대한 담론을 형성하는 것도 중요하지만 풀뿌리 시민들을 대상으로 노동의 중요성을 점차 확산시키는 일도 중요하다. 유럽의 아이들이 어릴 때부터 노동, 노동조합, 단체교섭 등의 용어와 그런 활동들이 자연스러운 것은 모든 시민들은 노동자이고 누구나 노동자가 될 수 있다는 사회 저변에 깔려 있는 노동인식의 결과이다. 이런 단계까지 오기까지 100년 이상의 오랜 시간이 걸렸고 많은 희생이 따랐다. 이와 반대로 우리나라의 노동에 대한 인식 전환이 일어난 것은 1970년대 전태일 열사의 죽음 이후이다. 그러나 전체 사회적으로 노동의 중요성을 인식하게 된 시기는 1987년 노동자 대투쟁 이후이다.

그러나 여전히 인식전환이 부족하다. 노동자 권익과 노동조합 활동가들은 중복좌파 빨갱이로 인식되고 있다. 따라서 이런 노동에 대한 왜곡된 인식을 순화하고 바꿔야 한다. “시민 속에 노동”, “노동속에 시민” 인식이 필요하다. 최근 평화누리가 이런 역할을 하기 위해 노동에 초점을 맞춰 운동을 계획하고 있는 것은 바람직하다. 그래서 간단히 평화누리 사례를 소개하면 다음과 같다.

#### ◆ 사례: 평화누리

평화누리는 2012년부터 대표적인 사회적 약자인 노동자 권익 향상에 초점을 맞춰 운동을 전개하고 있다. 무엇보다 시민들이 노동에 대한 혐오와 거부감이 있다는 판단 하에 노동 교육에 대한 필요성 확대 캠페인을 전개하고 노동의 신성함을 인식할 수 있는 계기를 마련하며 우리 모두는 노동자라는 인식을 갖게 하기 위해 ‘노동과시민학교’를 매월 둘째 주 목요일 저녁 7시에 전문가를 초청하여 노동을 주제로 강연을 하고 있다.

둘째, 성경에 나오는 노동의 개념이 왜곡되어 저주의 개념으로 인식되는 것을 개선하고 노동의 원래 의미가 선하고 신성하다는 것을 알리기 위해 2013년부터는 교회에서 노동주일 제정 운동을 펼치고 있다. 구체적 내용을 보면 5월 1일 ‘노동절’ 전·후 주일을 노동주일로 제정하여 노동의 신성함을 알리고 이를 위해 노동관련 설교문과 기도문 등을 작성하여 배포하고 성경적 노동관에 대한 인식을 확산해 갈 계획을 가지고 있다. 또한 노동주일 헌금을 특별헌금으로 간주하여 노동자 혹은 노동 관련 단체에 기부하거나 행사에 사용하도록 유도할 예정이다.

셋째, 쌍용차, 재능교육 등 투쟁 현장을 방문하여 연대 활동을 강화함으로써 노동자들에 게 힘이 되는 활동을 전개할 계획을 갖고 있다. 마지막으로 “나도 노동자다” 배지를 제작 배포하고 웹 포스터를 작성하여 시민과 교회 등에 제공할 예정이다.

## 2. 지방자치단체 선거 투표 참여

2014년 6월 4일에 대한민국 전역에서 실시될 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장을 뽑는 지방 선거가 있다. 한명의 지방자치단체 장이 어떤 마인드와 철학을 가지고 있느냐에 따라 노동자들이 얼마나 행복해 질 수 있는가를 박원순 서울시장을 통해 확인 할 수 있다.

박원순 서울시장은 2차례에 걸쳐 비정규직 노동자들에 대한 고용개선 정책을 발표했다 이를 실천에 옮겼다. 1차 정책은 1,367명의 직접고용 비정규직을 정규직(무기계약직)으로 전환하였다. 2차 정책은 6,231명의 간접고용 비정규직을 직접고용으로 전환을 계획하고 있

다. 그리고 이렇게 전환된 직접고용 비정규직들도 점진적으로 정규직(무기계약직)으로 전환될 것으로 예상된다.

이밖에 강원도 교육청은 2012년 5월 기간제 노동자 2,557명을 무기계약제로 전환하였고 광주시 교육청은 2012년 8월 조례를 제정해 일선 학교의 비정규직 8,000여명 가운데 4,932명을 교육감이 직접 채용, 관리하고 이중 2,800명을 무기계약직으로 전환하였다.

결국 한명의 단체장의 역할이 얼마나 중요한지를 확인할 수 있다. 따라서 내년 6월에 있을 지방자치단체 선거에 적극적으로 참여하여 노동 및 노조에 우호적인 후보를 선출해야 한다. 이번 대선을 통해 투표하지 않으면 바뀌지 않는다는 것을 절실히 느꼈다. 투표에 참여하자.

◆ 사례: 서울시 박원순 시장

	직접고용 비정규직 정규직 전환 (1차(2012. 3.22)와 2차(2012. 12.5.))	간접고용 비정규직 직접고용 전환 (2012. 12. 5)
규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2012년 발표된 서울시 1·2차 비정규직 종합대책에서 직접고용 기간제 노동자의 정규직 전환자는 총 1,367명(본청·직속기관·사업소 782명, 투자출연기관 883명)</li> <li>- 박원순 서울시장의 비정규직 고용개선 대책의 핵심은 '상시지속 업무의 정규직 전환'과 '처우개선'(1호봉 기준 월 정액임금 155만 원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2013년부터 간접고용 6,231명에 대해 단계적으로 직접고용 전환</li> <li>- 청소 업무 4172명(2013~2014년)</li> <li>- 시설 731명, 경비 512명(2015~2016년)</li> <li>- 기타 업무 816명(2017~2018년)</li> </ul>
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상시지속 업무 종사자 정규직 전환(1,367명) → 기준완화·55세~59세 고령자도 전환</li> <li>- 호봉제 적용 → 고용안정과 임금인상 등 고용의 질 개선</li> <li>- 전환제외자 처우개선 → 복지포인트·명절휴가비 등 처우개선 수당 지급</li> <li>- 인력 관리제도 개선 → 호칭개선(공무직), 정원관리 등 소속감·자긍심 고취</li> <li>- 향후 신규 사업 상시지속 업무 추가 발생 시 정규직(공무직) 채용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금·처우가 가장 열악한 청소근로자 4,172명부터 시가 단계적 직접고용·정규직화</li> <li>- 서울메트로, 도시철도공사(3,116명): 자회사 설립, 6월1일 전원 정규직화</li> <li>- 본청·사업소, 기타투출(1,056명): 2013년 시 직접고용 → 2015년 정규직화</li> <li>- 동일가치노동 - 동일임금 원칙 '직무급' 청소근로자에 최초 도입, 16% 임금인상</li> <li>- 청소 → 시설·경비 → 기타분야 순으로, 향후 5년 내 전체 분야 정규직화</li> </ul>

자료: 노동사회(2013)를 바탕으로 재구성

3. 연대활동 강화와 기도

모든 활동에 있어서 혼자서는 어렵지만 여럿이 하면 의지가 되어 힘이 난다. 노동자도 혼자서는 힘을 발휘할 수 없지만 노동조합을 통해 목소리를 낼 수 있다. 특히 기업별 노조를 선

택하고 있는 우리나라 노사관계 구조상 사용자(기업)의 힘이 크기 때문에 노동자와 노조만으로 자신들의 의사를 나타내기에는 한계가 있다. 따라서 시민들의 힘이 필요할 때 기꺼이 동참하는 자세가 필요하다. 또한 사회적 약자인 노동자들과 함께하는 예배를 통해 위로하고 이들을 위해 끊임없이 기도해주는 것이 절실하다. 함께 예배하고 기도해주는 것만으로도 이들에게는 큰 힘이 된다.

“한 사람이면 패하겠거니와 두 사람이면 능히 당하나니 삼겹줄은 쉽게 끊어지지 아니하느니라”(전 4:12)“

#### ◆ 사례: 고난받는 이들과 성탄예배

매년 12월 25일에 교회들과 기독교 NGO들이 연합하여 고난받는 이들과 성탄예배를 드리고 있다. 2011년에는 재능교육 노동자들과, 2012년에는 쌍용자동차 노동자들과 성탄예배를 드렸다. 교회차원의 노동자에 대한 관심은 약자를 배려한 예수님의 말씀과 성경을 실천하는 것이다. 그리고 노동이 하나님께서 주신 신성한 것임을 알리는 좋은 계기가 된다. 무엇보다 해고 노동자들, 투쟁하는 노동자들이 자기들과 뜻을 함께 하는 이들이 있음으로 인해 큰 힘이 된다.

## V. 결론

지금까지 박근혜 정부의 예상되는 노동과 노사관계를 살펴보았고 이에 맞는 다양한 대응을 제안하였다. 박근혜 정부는 기존 MB 정부의 반노조, 반노동 정책을 탈피하려고 다양한 공약을 내세우고 있지만 얼마나 실행할지에 대해서는 의문이 든다.

1980년대 영국의 대처 수상이 신자유주의 정책을 펴면서 노동조합과 노동자의 권위가 하락하였고 노조 탄압으로 인해 노조 조직률이 큰 폭으로 하락하였다. 공공부문 민영화가 추진되었고 고용 유연성 확대 결과 비정규직이 증가하였다. 또한 사회적 양극화가 심화되었다.

박근혜 정부도 성장을 중요시 하는 신자유주의적 사고를 가지고 있다. 좋은 일자리는 경쟁력을 확보한 기업의 성장으로 인해 달성된다는 인식을 가지고 있기 때문에 지난 5년간의 MB 정부와 크게 차이가 나지 않을 것으로 보인다. 또한 의욕적으로 보여주었던 노동 공약도 선거 표를 얻기 위한 것이었음이 인수위 구성이나 최근 활동을 통해 확인되었다.

향후 5년간 우리나라 노동 및 노사관계는 악화되면 악화되었지 나아질 것으로 예상되지 않는다. 따라서 노조와 시민단체가 연대하여 노동 공약 이행과 올바른 노동정책을 수행하도록 목소리를 내야하고 박근혜 정부가 노동을 탄압하지 못하도록 감시하고 연대해야 한다.

# 박근혜 정부 시대에 '주거 및 부동산 영역에서' 우리는 무엇을 할 것인가?

고영근 / 희년함께 사무처장

## 1. 주거 및 부동산 영역에서 '박근혜 대통령 당선'의 원인과 의미

1-1) 지난 대선에서 새누리당 박근혜 후보가 대한민국의 제18대 대통령으로 당선되었다. 지난 대선에서 박근혜 후보가 대통령으로 당선된 데에는 우리나라 인구수에서 가장 많은 비율을 차지하고 있는 5060세대의 힘이 결정적이었다. 많은 5060세대가 박근혜 후보를 지지한 이유에 대해 통합진보당 이정희 후보에 대한 반감과 더불어 경제·안보 불안 등 여러 진단이 나왔지만, 집값 하락에 대한 불안과 두려움이 가장 컸다는 해석이 설득력 있어 보인다. 국가나 자식이 노후를 책임지지 못하는 상황에서 자기 집이 노후를 책임질 거라 철썩 같이 믿었는데 집값마저 추풍낙엽이 되니 불안에 떨다가 지푸라기라도 잡고 싶은 심정으로 집값을 떠받치기 위해 박근혜 후보에게 물표를 던졌다는 해석이다.

1-2) 우리나라 국민들의 먹고 사는 문제를 어떻게 할지 결정하는 중요한 대선에서 부동산 문제가 위력을 발휘했다는 사실은 어찌 보면 당연한 일이다. 생각해보면 지난 이명박 정부도 뉴타운재개발과 4대강개발, 중부세 세금폭탄 논란 및 중부세 폐지 공약 같은 부동산 문제를 이용해 집권에 성공하였다. 이처럼 주거 및 부동산 문제는 우리나라 경제문제의 핵심을 차지하고 있을 뿐만 아니라 대선에서도 가장 강력한 위력을 발휘한다. 주거 및 부동산 문제는 교육 문제와 더불어 우리나라에서 빈부양극화를 악화시키는 핵심 원인이자 가장 풀기 어려운 문제이기 때문이다.

1-3) 또 지난 대선에서는 젊은 세대와 중년-노년 세대 간의 대결 양상이 극명하게 드러났다. 이는 자기 집과 부동산 자산이 별로 없는 젊은 세대와 집과 부동산 자산을 가지고 있는 중년-노년 세대 간의 대결 양상이었다고 해석해볼 수 있다. 집과 부동산 자산이 별로 없는 젊은 세대는 문재인 후보 지지로, 집과 부동산 자산을 가지고 있는 중년-노년 세대는 박근혜 후보 지지로 나타났다고 볼 수 있다. 지난 대선의 승패를 가른 것은 복지도 경제민주화도 아닌 “결국 부동산이었다”는 자조(自嘲) 섞인 말이 지식인들 사이에서 흘러나오고 있다. 야권은 정작 국민들의 가장 큰 고통과 국민들이 정말 원하는 게 뭔지 제대로 파악도 못하고 (아니면 별 다른 대책이 없기 때문에 애써 외면하면서) 엉뚱한 곳을 조준하면서 대선전을 치렀다는 말이다.

1-4) 결국 부동산은 올라도, 내려도, 정치적으로 대부분 보수진영에 유리하다. 보수진영은 부동산이 오를 때에는 사람들의 탐욕을 이용하고, 내릴 때에는 두려움을 이용하기 때문이다. 보수진영은 사람들의 탐욕과 두려움을 적절하게 자극하고 이용할 줄 아는데 비해 지난 대선에서 진보진영은 '정의'에만 호소하고 집값이 떨어지는 부동산 시장의 현실적인 문제(하우스푸어와 렌트푸어 등)에 대해서는 그다지 속 시원한 해답을 제시하지 못했다. 지난 대선에서 문재인 후보 캠프에서는, 물론 원칙과 방향은 백번 맞지만, 부동산시장 연착륙과 종합부동산세 강화 등을 주장하였다. 집값이 내려가는 상황에서 이런 공약은 결국 하우스푸어들

이 등을 돌리는 결과를 낳았다.

1-5) 반면 새누리당과 박근혜 후보는 겉으로는 주거복지를 내세웠지만 종부세 강화에 반대하는 등 부동산 거품을 떠받치거나 올리겠다는 암묵적인 메시지를 국민들에게 보냈다. 우리 국민 중에서 박근혜 후보가 부동산시장을 연착륙시키거나 주거복지를 해줄 것이라고 믿는 사람이 과연 얼마나 될까? 아마도 박근혜 후보를 지지한 국민 중에서 많은 사람들이 내심 자기 집값을 떠받쳐주거나 올려주기를 바랬을 것이다. 지난 대선은 집값이 내려가는 상황에서 부동산에 대한 국민들의 탐욕과 두려움을 자극하고 이용할 줄 아는 보수진영의 박근혜 후보 대통령 당선이라는 결과를 낳았다. 결국 대선의 승패를 가른 가장 큰 요인은 바로 부동산이었다고 말할 수 있다.

## 2. 우리나라가 살려면 주거 및 부동산 문제를 반드시 해결해야한다

2-1) 박근혜 대통령 당선인이 지난 대선에서 국민에게 약속한 복지국가는 지속적인 경제 발전과 성장이 전제되지 않으면 불가능하다. 그런데 지금처럼 부동산 거품을 계속 유지하면서 지속적인 경제 발전과 성장을 기대한다는 것은 사실상 불가능하다. 박근혜 당선인이 복지국가 약속을 포기하지 않는 한 복지국가를 이루려면 부동산 문제를 반드시 해결해야만 한다. 우리나라 경제가 살려면 가장 핵심이 되는 부동산 문제를 해결하여 출산율과 고용률을 높여야한다. 출산율이 높아져 생산인구가 늘어나고, 고용률이 높아져 젊은 사람들이 괜찮은 직장에서 열심히 일해 가족을 먹여 살리고 집도 마련하고 복지를 위한 세금도 낼 수 있어야 한다.

2-2) 복지국가를 이루려면 결국 부동산 문제를 해결하지 않으면 답이 없다. 지금처럼 높은 땅값을 유지하면서 경제는 살아나기 힘들다. 또 경제가 살아나지 않아 지금처럼 저출산과 고령화, 저성장과 경기침체가 지속되면 결국 부동산 가격도 계속 떨어지게 된다. 부동산 거품으로 부동산 거품을 계속 떠받치려는 것은 헛된 시도다. 그렇게 하다가는 결국 출산율이 떨어져 아기 울음소리는 들리지 않고, 고용률이 떨어져 변변한 직장에서 일하는 젊은 사람은 별로 없고, 국가의 복지비용이 없어 힘들게 살면서 죽음을 기다리는 노인들이 가득한 사회가 되어버리고 만다. 부동산 문제를 해결하기 위해서는 집과 부동산 자산을 가지고 있는 사람들이 부동산 거품을 계속 떠받치려는 어리석은 욕심을 내려놓아야 한다. 그래야 모두가 다 같이 잘 살 수 있다. 혼자서만 살려고 하다가는 결국 모두 다 죽게 된다.

2-3) 부동산 문제는 근본적으로 토지사유제로 인한 토지불로소득 때문에 발생한다. 따라서 토지불로소득을 사회가 토지보유세로 환수하여 사회복지와 사회구성원 모두를 위해 쓰고, 땀 흘려 일한 노동의 대가를 최대한 보장해주면 모두가 함께 잘 살 수 있는 사회가 될 것이다. 박근혜 당선인은 모두가 잘 살 수 있는 이런 원칙과 방향에 부동산 정책의 초점을 맞춰 부동산 문제를 근본적으로 해결해야만 한다.

## 3. 박근혜 대통령 당선인의 주거 및 부동산 공약은...

구분	좋은 정책 (효율성, 공정성/공공성 모두 만족)	어중간한 정책		나쁜 정책 (효율성, 공정성/공공성 모두 불만족)
		효율성 (시장/자율 중심)	공평성/공공성 (정부/규제 중심)	
개발/공급 정책			민간주택 공공임대 주택으로 전환, 전 세임대주택 확대, 철도용지를 활용한 공공임대주택/대학 기숙사확대(20만 호 공급)	집주인이 자신의 집을 담 보로 세입자의 전세보증금 을 대출받는 전세제도(세입 자는 집주인 대신 이자부 담/집주인에게는 세금 감면 /집주인은 대출금으로 새로 운 부동산구입)
가격 정책		민간주택 분양가 상한제 폐지	한시적 전월세상한 제	
거래 정책				
보유 정책				종합부동산세 강화 반대
금융 정책	주택연금 사전가입제도(현 행 60세에서 50세로)	전세자금지원 확 대	대출규제(DTI)폐지 반대	하우스푸어 주택 지분매각 제도(하우스푸어 주택의 지 분을 매입한 공공기관이 매입한 지분에 해당하는 임대료를 받아 투자자에게 이자로 지급)
주거약자 지원/보호 정책				

<표 : 박근혜 대통령 당선인의 주거 및 부동산 공약>

3-1) 지난 대선에서 박근혜 당선인이 발표한 주거 및 부동산 공약 중에서 공공임대주택 확대, 하우스푸어 부담완화 및 희생, 렌트푸어-전월세세입자 보호 및 지원 등은 주로 주거복지에 초점이 맞춰져 있는 것으로 보인다. 하지만 지난 대선에서 하우스푸어들이 박근혜 후보에게 물표를 던진 이유는 박근혜 후보가 하락하는 집값을 떠받쳐주거나 올려줄 수 있다고 생각했기 때문인 것으로 보인다. 박근혜 후보의 주거 및 부동산 정책은 주거복지에 초점이 맞춰져 있는 것 같아 보이지만 실상은 현실성이 떨어지거나 위험성이 있는 것, 설익은 것이 대부분이다. 또 지난 대선 당시에도 종합부동산세 강화에 반대하는 등 오히려 부동산 거품을 떠받치거나 올리겠다는 암묵적인 속내를 내비쳤다.

3-2) 또한 박근혜 당선인은 당선 이후 대통령직 인수위원회 경제2분과 회의에서 “아파트 가격이 자꾸 하락해 주택 구입 여력이 있는 계층까지도 전월세를 선호하면서 정작 서민들의 주거 안정이 위협을 받고 있다”며 “전월세에만 수요가 집중되는 비정상적인 주택시장을 정상화할 방안을 마련하라”고 주문했다. 박근혜 당선인의 생각은 집값하락이 부동산거래 침체와 전월세값 상승의 원인이라는 것이다. 따라서 부동산거래 침체와 전월세값 상승을 막으려면 집값 하락을 저지하거나 올려야한다는 말이다. 이러한 박근혜 당선인의 의중에 맞춰 인수위원회는 취득세, 보유세, 양도세를 모두 완화하여 부동산거래를 활성화하는 방안을 꾀하고 있다.

3-3) 잘 알다시피 박근혜 당선인은 지난 대선 이전에는 주거복지와 반대되는 주장을 주로 하였다. 박근혜 당선인은 과거 ‘줄푸세(세금 줄이고, 규제 풀고, 법질서 세우고)’를 주장하였

던 것처럼 주거 및 부동산 영역에서도 토지/부동산불로소득을 더 보장하는 ‘강부자(강남 부동산 부자)’ 정책을 주로 주장하였다. 그러다가 지난 대선에서는 시대의 대세에 맞춰 주거복지로 방향을 틀었다. 그런데 대선이 끝난 지금 새누리당과 박근혜 당선인 쪽에서는 대선 공약을 다 지킬 수도, 다 지킬 필요도 없다는 말이 흘러나오고 있다. 그래서인지 주거복지는 커녕 부동산거래 활성화를 위해 보유세까지 낮출 공리를 하고 있다. 부동산거래를 활성화해 부동산 가격을 올리면서 주거복지를 이룰 수 있는 방법은 이 세상에 없다. 집이 없는 가난한 사람에게 가장 큰 주거복지는 집값이 내려가는 것이기 때문이다. 결국 현재의 집값 거품을 떠받치거나 올리겠다는 것은 주거복지를 하지 않겠다는 말이다. 아마도 박근혜 정부에서는 주거 및 부동산 영역에서 지난 대선 당시 공약했던 주거복지라는 방향을 다시 바꿀 가능성도 있다.

**3-4)** 하지만 위에서 설명한 것처럼, 부동산 문제를 해결하지 않고서는 우리나라가 경제가 회복하기 힘들다. 또한 부동산 문제를 해결하지 않고서는 복지국가도 제대로 이루기 어렵다. 박근혜 정부가 복지국가를 포기하고 지금처럼 빈익빈 부익부의 양극화 사회를 더 악화시키려고 하지 않을 바에는 부동산 거품을 떠받치거나 더 올리려는 부동산경기부양을 절대로 해서는 안 된다. 그러한 부동산경기부양의 결과가 얼마나 끔찍한 것인지는 굳이 길게 설명 안 해도 지난 이명박 정부가 반면교사로서 잘 보여주고 있기 때문이다.

#### **4. 박근혜 정부가 나아가야 할 바람직한 주거 및 부동산 정책 방향은...14)**

**4-1)** 새누리당 박근혜 후보가 대통령으로 당선된 지금은 부동산 가격이 계속 하락하고 있는 대세하락 혹은 조정국면이다. 이러한 부동산 침체기에는 부동산 가격의 급격한 폭락 즉 경착륙도 위험하지만 부동산 거품을 계속 떠받치거나 더 올리려는 무리한 부동산경기부양도 위험하다. 경착륙도 부동산 거품 떠받치기/올리기도 아닌 부동산 거품을 서서히 빼는 연착륙과 더불어 자연스러운 거래활성화, 투기수요 차단이 정답이다. 국제적인 기준에 비춰 봐도 아직 우리나라 부동산 가격은 거품인 상황이고 더 내려가야 한다. 따라서 박근혜 정부는 부동산 가격의 연착륙과 자연스러운 거래활성화, 투기수요 차단을 목표로 부동산 정책을 펼쳐야 한다.

**4-2)** 부동산 침체기인 현재 부동산 세제와 관련해서 주로 나오는 주장은 취득세율을 인하하고 가격 폭등기에 도입되었던 양도세 중과를 폐지해야 한다는 것이다. 그러나 부동산 침체기가 장기화될 가능성이 있고, 새 정부가 출범하는 지금 시점에서는 취득세와 양도소득세만 논의할 것이 아니라 거래활성화와 투기수요 차단이라는 부동산 세제의 목표를 달성할 수 있는 새로운 부동산 세제를 고민해야 한다. 인수위의 세제정책인 취득세·보유세·양도세 완화는 거래 활성화를 유도할 수는 있어도 ‘보유세 강화-거래세 완화’라는 사회적으로 합의된 원칙에도 부합하지 않고 부동산 가격 연착륙에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 부동산 세제 개혁은 취득세는 완화하되 보유세는 강화하는 방향으로 가야 한다. 하지만 현재의 보유세 체계 하에서 보유세를 강화하면 경착륙의 위험이 있을 뿐만 아니라 거래활성화

14) 박근혜 정부가 나아가야 할 바람직한 주거 및 부동산 정책 방향은 토지+자유 연구소 남기업 소장이 발표한 “토지+자유 리포트 2013-1(2호) 부동산 침체기, 부동산 세제정책의 원칙과 방향”, “토지+자유 리포트 2013-2(3호) 인수위의 부동산 정책 평가와 새로운 방안”을 전적으로 인용하였음을 밝힙니다.

에도 지장을 줄 수 있기 때문에 거래활성화와 연착륙이 동시에 가능한 방식 즉 현재의 토지가격을 고정하는 보유세 강화 방식(이자 공제형 지대세)을 추진해야 할 것이다.

4-3) 새로운 부동산 세제의 구체적인 방향은 다음과 같다. 첫째, 취득세는 거래활성화를 위해 완화 후 폐지하는 방향으로 간다. 둘째, 양도소득세는 투기수요 차단의 임무를 보유세에 넘겨주고 일반세율로 전환한다. 셋째, 보유세는 현재지가의 원리금만 인정하는 ‘이자 공제형 지대세’로 개혁한다. 이렇게 하면 ‘보유세 강화-거래세 인하’라는 목표가 자연스럽게 달성되고 거래활성화와 투기수요 차단도 가능해진다. 또한 지가는 고정되어 있고 건물가격은 점차 하락하기 때문에 부동산 가격은 연착륙할 것이다. 따라서 자동차 투기를 걱정하지 않듯이 부동산 투기도 걱정할 필요가 사라진다. 그리고 무엇보다 부동산으로 발생하는 사회갈등과 자산 양극화는 크게 줄어들 것이다.

4-4) 인수위가 제시한 하우스푸어 대책에서 1차적으로 채무자와 채권자가 균형 있게 손실을 분담하는 워크아웃을 추진하는 것은 긍정적으로 평가된다. 하지만 주택지분매입제도는 토지의 공공성을 강화하는 방향에서, 그리고 앞으로 부동산 투기를 근절하는 방향에서 보면 좋은 방안이 아니다. 이보다는 대지매입제도가 토지의 공공성 강화와 투기 근절에 부합하는 방안이므로 대지매입제도를 실시해야한다.

4-5) 철도 위에 임대주택을 지어 공급한다는 행복주택 프로젝트는 주거의 쾌적성 면에서, 하위계층과 상위계층간의 사회통합(social mix) 면에서, 비용 면에서 평가해보면 부정적이다. 기술발달로 소음과 진동을 차단할 수 있다고 하지만 그것은 인수위의 희망사항일 가능성이 높다. 또한 행복주택은 사회초년생, 대학생, 신혼부부, 노년층만 모여 산다는 낙인효과가 발생할 가능성이 높아 사회통합에 부정적인 영향을 줄 것이고, 국토부와 서울시의 분석 결과를 보면 비용이 과다해질 소지가 다분하다. 따라서 기존의 국공유지 위에 임대주택을 공급하는 방식을 더 적극적으로 추진하되, 기왕이면 토지임대형 주택과 공공임대주택을 함께 공급하고, 더 나아가 지구 내 몇몇 단지만을 임대주택으로 공급할 것이 아니라 단지 내 토지임대형과 임대주택을 골고루 공급하면 사회통합의 가능성도 높일 수 있을 것이다.

## 5. 박근혜 정부 시대에 우리 그리스도인은 주거 및 부동산 영역에서 무엇을 할 것인가?

5-1) 박근혜 정부가 이제 곧 출범한다. 앞으로 박근혜 정부 5년 동안 우리는 무엇을 해야 할까? 먼저 우리 안에 있는 패배주의를 극복해야한다. 박근혜 후보가 대통령으로 당선한 이후 시민사회를 비롯해 기독교운동진영도 패배주의에 빠져있는 모습이다. 하지만 우리 그리스도인은 언제 어떠한 어려움이 닥쳐와도 결코 희망과 믿음, 용기를 잃지 말아야한다. 우리는 죽음에서 부활하신 우리 구주 예수그리스도와 마침내 다가올 하나님 나라를 바라보면서 절망에서 희망을, 패배주의에서 믿음을, 죽음에서 생명을 이끌어내야 한다. 박근혜 정부 5년 동안 실컷 노력해보야 아무 일도 일어나지 않을 것이라는, 아니 오히려 더 나빠질 것이라는 패배주의를 먼저 버려야한다.

5-2) “세상은 여전히 어둡고 고통으로 가득 차 있다. 하지만 우리 주님은 부활하셨다.” 제2

차 세계대전 당시 그 누구도 막을 수 없을 것처럼 보였던 독일 나치에 저항한 고백교회의 칼 바르트(Karl Barth)가 한 말이다. 지금도 여전히 우리나라는 어둡고 고통으로 가득 차 있다. 하지만 우리 주님은 우리보다 먼저 고난 받으셨고, 죽으셨고, 부활하셨고, 이제 다시 오신다. 세상은 여전히 어둡고 고통스럽지만, 그래도 이런 현실은 고칠 수 있다고 믿고 기도하면서 우리 그리스도인이 모두 함께 손잡고 나아가야 한다. 지금 우리가 할 일은 패배주의와 절망, 냉소라는 침륜에 빠져 뒤로 물러나는 것이 아닌 이 땅에 하나님 나라를 이루는 일에 앞장서 전진해 나아가는 것이다. 이 땅에 하나님 나라를 이룰 수 있는 희년 말씀은 주거 및 부동산에 대한 평등한 토지권 뿐만 아니라 평등한 노동권, 평등한 학습권 등을 하나로 묶을 수 있는 희망과 생명, 평화의 대안이다.

5-3) 우리 그리스도인은 어느 정부든지 상관없이 주거 및 부동산 영역에서도 늘 하나님의 말씀을 삶의 기준으로 삼아야 한다. 주거 및 부동산 영역에서 우리 그리스도인이 삶의 기준으로 삼아야 할 중요한 성경 말씀 중 하나가 바로 레위기 25장에 나오는 희년(禧年) 관련 말씀이다. 주거 및 부동산과 관련하여 희년 말씀에 담긴 하나님의 뜻을 요약하면 “모든 사람에게 평등한 토지권과 주거권을 항상 보장하라”는 것이라고 해석할 수 있다. 하나님께서는 땅을 창조하시고 모든 사람이 땅을 이용해 살아갈 수 있도록 인류에게 공평한 선물로 베풀셨기 때문이다. 만민의 평등한 토지권과 주거권을 보장하라는 성경의 희년 말씀을 우리 그리스도인은 주거 및 부동산 영역에서 늘 삶의 기준으로 삼아야 할 것이다.

5-4) 그렇다면 모든 사람에게 평등한 토지권과 주거권을 보장할 수 있는 현대적인 방법은 무엇일까? 만민의 평등한 토지권과 주거권을 실현하기 위해 구약 이스라엘처럼 모든 사람에게 토지를 나누어주는 방법은 사실상 실현불가능하고 불필요하다. 또 현대 사회는 과거 농경사회처럼 토지의 비옥도가 중요한 것이 아닌 토지의 위치가 더 중요하고, 농경사회처럼 모두가 땅을 많이 가질 필요가 없기 때문에 사회가 토지가치(지대/rent) 즉 토지/부동산불로소득을 환수하여 모든 국민을 위해 쓰면 실질적으로 만민의 평등한 토지권과 주거권을 현대에 맞게 적용하고 보장할 수 있다.

5-5) 이런 창조적이고 현실적인 방법이 바로 희년 말씀을 현대적으로 적용한 미국의 사회사상가 헨리 조지(Henry George)의 지공주의(地公主義) 사상이다. 토지/부동산불로소득을 환수하여 사회구성원 모두가 누리기 위해서는 토지의 가치에 따라 과세를 하는 토지가치세제(Land Value Taxation)가 가장 좋은 정책이다. 따라서 우리는 하루 빨리 박근혜 정부가 토지가치세제를 도입할 수 있도록 기도하고 행동해야 한다. 지금 우리나라에서 그나마 토지/부동산불로소득을 어느 정도 환수할 수 있는 현행 세금은 종합부동산세나 재산세, 양도소득세 등이 있다. 이외에도 개발이익환수제, 공공토지임대제, 토지임대부주택, 공공임대주택, 공동체토지신탁, 고위공직자부동산백지신탁제, 전월세세입자보호대책, 수도권집중완화 및 지역균형발전, 토지공공성 강화도 좋은 정책들이다. 이런 좋은 정책들도 박근혜 정부가 실시할 수 있도록 기도하고 행동해야 한다.

5-6) 우리 그리스도인은 “사람아 주께서 선한 것이 무엇임을 네게 보이셨나니 여호와께서 네게 구하시는 것은 오직 정의를 행하며 인자를 사랑하며 겸손하게 네 하나님과 함께 행하는 것이 아니냐”는 미가서6:8 말씀처럼 먼저 희년의 정의를 행해야 한다. 희년의 정의는 모

든 사람에게 평등한 토지권과 주거권을 현대에 맞게 실질적으로 보장하기 위해 사회가 만들어낸 토지가치 즉 토지/부동산불로소득을 사회가 환수하여 모든 사람이 누리도록 하는 법과 제도를 세우는 일이다. 우리 그리스도인은 위에서 소개한 바람직한 주거 및 부동산 정책 방향으로 박근혜 정부가 나아갈 수 있도록 계속 기도하고 행동해야 할 것이다.

## 6. 개인, 공동체, 교회가 희년을 실천할 수 있는 방법

6-1) 우리 그리스도인은 토지/부동산불로소득을 환수하여 모든 사람이 누리는 희년 말씀에 가까운 정책들이 법과 제도로 만들어질 수 있도록 기도하고 행동해야 하지만, 이런 정책들은 개인이 혼자서 실천할 수 있는 것이 아닌 국가가 법과 제도를 만들어야만 이루어질 수 있다. 따라서 희년 말씀에 가까운 법과 제도가 국가적으로 이루어지기 전이라도 개인과 공동체, 교회가 희년 말씀의 원리와 정신이 담긴 실천사항을 개발하여 직접 몸으로 실천해야 한다.

6-2) 한국 교회는 희년을 실천하기 전에 희년 말씀과 정반대로 행했던 것에 대해 먼저 회개하고 방향을 돌이켜야 한다. 지금까지 한국 교회는, 최근 사랑의 교회 사태가 보여주는 것처럼, 사회적인 비난을 들으면서까지 은행에서 빚을 내 무리하게 큰 예배당 건물을 건축하는데 혈안이다. 우리나라의 대형 교회는, 초대교회가 땅과 집을 팔아 자발적으로 코이노니아 하면서 자원적인 희년을 성취한 것과는 정반대로, 교인들과 은행의 돈을 가지고 부동산을 축적하면서 지금까지 성장해왔다. 이는 희년 말씀과는 정반대되는 죄악이다. 한국 교회는 이러한 죄악에서 돌이키고, 교회에서 희년 말씀을 선포하고 가르치고 실천해야 한다.

6-3) 희년 말씀을 어긴 것에 대해 진심으로 회개한 후에는 회개의 열매를 세상 사람들이 알아볼 수 있게 희년실천을 보여주어야 한다. 가장 쉬운 실천은 희년함께가 진행하고 있는 희년실천주일운동에 참여하는 것이다. 매년 추석 전 주일에 지키는 희년실천주일에 교회에서 희년 말씀을 선포하고 가르치고 아래에 소개한 희년실천사항을 실천하는 것이다. 또 희년실천주일에 함께 모여 드리는 희년실천주일 연합예배에 참여할 수도 있다. 아울러 희년함께와 토지정의시민연대, 토지+자유 연구소가 진행하는 각종 희년운동에 동참하는 것도 희년을 실천하는 일이 될 수 있을 것이다. 다음은 희년의 토지법, 노동법, 자본법을 개인과 공동체, 교회가 실천할 수 있는 여러 방법들이다.

6-4) 희년의 토지법(만민의 평등한 토지권/주거권)을 개인, 공동체, 교회가 실천할 수 있는 방법

△교회와 성도들은 교회 건물이 '소유'가 아닌 '사용'하는 것이라는 인식 전환을 하고, 남은 교회 건물/공간에 대해서는 선교와 지역사회를 위한 섬김의 공간으로 사용 △교회는 무작정 교회 건물을 확장하지 않고 꼭 필요한 공간만을 건축하고, 거주할 곳이 없는 가난한 이웃과 지방 대학생이 살 수 있는 전월세 주택과 학사관을 마련 △이웃사랑 차원에서 다주택을 보유한 성도들은 세상 사람들과 똑같이 시세차익을 얻기 위해 전월세 값을 무작정 올리지 않고 동결해줌 △교회는 전월세 동결운동에 동참하는 성도와 무주택 서민을 연결시켜줌 △교회와 성도들은 투기 목적이 아닌 실수요 목적의 필요한 부동산만을 구입 △교회와 성도들은 필요 없이 가지고 있는 땅의 임대가치(임대료: rent)를 지역사회와 가난한 이웃에게 기쁜

마음으로 나눔 △교회 건물을 이전할 때 생기는 시세차익(토지불로소득)을 지역사회에 환원하거나 가난한 이웃들에게 나눔 △토지보유세(지금 현실에서는 토지/부동산불로소득을 어느 정도 환수할 수 있는 종합부동산세와 재산세, 양도소득세)를 기쁘게 납부 △교회와 성도들은 정부가 토지가치를 환수하는 토지보유세를 도입하여 이를 우선적으로 복지에 필요한 재정으로 사용하고, 건물과 생산 활동에 부과하는 다른 세금은 낮추도록 만들기 위해 노력하면서 이런 내용의 정책을 내거는 정당과 정치인에게 투표 △모든 사람이 땅에 대한 권리를 골고루 누리는 토지공개념을 헌법에 구체적으로 기록하도록 노력

#### 6-5) 회년의 노동법(노동착취 금지)을 개인, 공동체, 교회가 실천할 수 있는 방법

△기독교인 사업가는 이윤추구에만 머무르지 않고 고용 창출과 노동자의 복지 향상을 핵심 목표로 사업을 경영하고, 노동자에게 일한 만큼의 대가를 충분히 주면서 노동착취를 하지 않도록 노력 △기독교인 사업가와 정규직 노동자는 비정규직 노동자가 차별을 받지 않도록 힘쓰 △기독교인 사업가는 노동자가 쉬지 않고 계속 일하는 것을 멈추고 하나님 앞에서 안식할 수 있도록 주말 노동은 하지 않도록 힘쓰고, 회사 사정에 맞춰 노동자의 안식과 재충전을 위한 월차 휴가, 안식월 휴가, 안식년 휴가 등을 실시 △기독교인 사업가와 노동자는 단지 돈을 위해서만 일하는 것이 아니라 소명과 청지기 의식을 가지고 무슨 일을 하든 주께 하듯 하고, 하나님께서 주신 자연과 환경을 보호하고 돌보면서 생산 활동을 함

#### 6-6) 회년의 자본법(빈민 무이자 대부/값을 수 없는 빚 탕감)을 개인, 공동체, 교회가 실천할 수 있는 방법

△내게 빚진 사람이 오랫동안 빚을 갚지 못하면 개인적으로 빚을 털어주거나 탕감해줌 △교회는 교인들끼리 서로 빚을 지고 오랫동안 갚지 못하는 사람들이 있으면 서로 탕감해주는 예배나 행사를 개최(예를 들어 예배 순서 중에 빚 탕감 시간을 마련하여 채권자 교인이 빚을 갚지 못하는 채무자 교인을 탕감해준다는 탕감 약속을 써서 헌금함에 넣으면 이를 하나님께 봉헌하고 교회는 빚진 사람에게 탕감 소식을 전해줌) △가난한 이웃과 형제자매의 자립을 위해 낮은 이자 또는 무이자로 돈을 빌려주는 마이크로크레디트(빈민소액대부)사업을 교회 내에 적극적으로 도입하고, 교회는 이런 일에 우선권을 두고 재정을 사용함 △교회는 가난한 이웃들이 공과금을 못내 끊겨 있는 전기와 수도, 가스 등을 쓸 수 있도록 공과금을 대신 내줌

### 참고문헌

1. 남기업, “토지+자유 리포트 2013-1(2호) 부동산 침해기, 부동산 세제정책의 원칙과 방향”, 토지+자유 연구소, 2013.
2. 남기업, “토지+자유 리포트 2013-2(3호) 인수위의 부동산 정책 평가와 새로운 방안”, 토지+자유 연구소, 2013.

## 박근혜 정부 시대에 우리는 무엇을 할 것인가? - 정치 영역

김희석 / 희망정치시민연합 사무처장

들어가면서.

이명박 정부가 출범하고 약 1년 후 '복음과상황' 2009년 4월호에서 "이명박 정부에게 고함" 이라는 특집을 냈다. 최근 그 글들을 다시 읽었다. 그 중 특별좌담: 앞으로 남은 4년, 어떻게 버틸까요? 에 보면 참석 멤버 중 한 분인, 한동대 이국운 교수님께서 "무엇보다 '버틴다'라는 대전제를 세워야 한다. ~~ 버티기가 4년이 아니고 9년이 될 수도 있다는 사실이다." 라고 했는데, 그 우려섞인 예언(?)이 현실이 되고 있는 것 같다.<sup>15)</sup>

다음 주 월요일, 2월 25일 박근혜 정부가 시작이 된다. 그런데, 아직 시작도 안한 정부임에도 피로감은 이미 2-3년은 지난 것 같다. 그것은 단순한 느낌만이 아니라 지지율을 봐도 그렇다. 통상 새로운 정권이 들어설 때 80% 내외의 높은 지지율로 시작하는데, 박근혜 정부는 시작도 안했는데도 60%대를 간신히 넘기는 수준이다.<sup>16)</sup>

그 이유는 무엇일까?

새 정부의 각료와 청와대 고위직 인사가 대체로 마무리됐다. 장고 끝에 나온 인사임에도 도덕성과 자질 등에 대해 벌써부터 말이 많다. 또한 특정 지역, 학교 위주와 여성의 발탁이 별로 없는 인선이 이루어지면서 '대탕평' 과 대한민국 최초의 준비된 여성대통령을 이야기 해 온 것을 스스로 부정하는 모습이 연출되고 있다. 박 당선인의 인사스타일이 전문성과 능력을 우선시 하면서 한 번 믿은 사람을 계속 믿고 기용하는 것이기에 그렇다라고 변명을 하지만, '대통령'의 인선이라면 국민들에게 감동과 비전을 주는 정치적 기능도 고려해야 하는데, 너무 행정적 기능에만 치우친 느낌이다. 박 당선인은 그동안 '준비된 (여성)대통령'이라고 주장해 왔다. 그런데 인사의 뚜껑을 열고 보니 지금까지 뭘 준비했는지 의문이 들 정도다.

이번 인선을 한 마디로 평가하면 내각은 '실무', 청와대는 '정무' 라고 점잖게 표현할 수 있겠다. 박근혜 당선인이 내건 전문성은 이번 내각 인사에 대거 반영됐다. 17개 부처 장관 내정자 중 13명이 관료나 교수 혹은 연구원 출신이다.<sup>17)</sup> 장관으로서 업무의 전문성은 담보할 수는 있겠지만, 과연 이들이 험난한 파워게임의 정글에서 어떻게 헤쳐 나갈지는 의문이다.

오히려 청와대는 친정, 직할 체제가 구축되면서 '작은 청와대', '책임 장관제'를 주장한 것을 처음부터 뒤집는 모습이다. 한편으로는 '강한' 개혁의 드라이브를 걸기 위해선 필요한 조치라고 이

15) 복음과상황, 2009년 4월호.

16) views & news 2013년 2월 18일자.

<리얼미터> 여론조사에서 박근혜 당선인 지지율이 3주 연속 하락했다. 18일 <리얼미터>에 따르면, 2월 둘째 주 주간집계(12~15일)에서 박 당선인의 국정수행 전망은 전주 대비 1.2%p 하락한 61.3%를 기록했다. 박 당선인 지지율은 북한의 3차 핵실험 직후 3.7%p 반등했다가 1차 내각 인선 발표후 실망감으로 하락세로 반전됐다. 박 당선인 지지율은 1월 4주때 65.9%를 정점으로 찍은 뒤 5주때 63.7%, 2월 첫째주 62.5%에 이어 금주 61.3%로 3주 연속 하락했다.

17) 관료 출신은 현오석 기획재정부, 서남수 교육부, 윤병세 외교부, 황교안 법무부, 김병관 국방부, 유진룡 문화체육관광부, 윤상직 산업통상자원부, 윤성규 환경부 장관 내정자 등 8명이다.

정홍원 국무총리 후보자도 관료 출신이다.

교수·연구원 출신은 류길재 통일부, 이동필 농림축산부, 방하남 고용노동부, 서승환 국토교통부, 윤진숙 해양수산부 장관 내정자 등 5명이다.

정치인은 유정복 안전행정부, 진영 보건복지부, 조윤선 여성가족부 장관 내정자 등 3명이다.

야기 할 수 있을지는 몰라도 평소 박근혜 당선인의 스타일에서 봤을 때 그것이 어떤 모습으로 이루어질지는 궁금하기도 하다.

## 공약의 점검

### 1. 정치 쇄신 부분

먼저, ‘지방선거에서의 기초의원 및 기초자치단체장의 정당공천 폐지’

이 주장에 대해서는 필요한 조치이지만 ‘과연 제대로 추진할 수 있을까?’가 항상 던지는 질문이자 의문이다.

이 사안은 여야간의 입장차이가 다른 문제가 아니라, 국회의원들의 입장에서 자신들의 밥그릇 문제와 직면한 사안이라 같은 여당의 의원들과도 싸워야 하는 것이기 때문에 이것을 실현하기 위해서는 어쩌면 그 반대급부의 무엇인가를 보장해주지 않는다면 힘들다. 1년 3개월 앞으로 다가온 지방선거에 적용하기 위해서는 새정부 출범과 더불어 이 문제를 다루어야 한다.

둘째, ‘국회의원 후보 선출에 있어 여야 동시 국민참여 경선 법제화’ 와 ‘선거시 정당의 후보선출 기한 법제화’.

국민참여경선을 제도화 한다면 결국 정당의 기능, 개념이 좀 모호해진다. 뭐 사실 새누리당이나 민주통합당처럼 페이퍼당원이 많은 상황에서야 큰 문제가 안되는 것일 수도 있으나, 자발적 참여가 많은 진보적 소수 정당의 입장에서는 이 문제는 당의 존재감을 더 떨어뜨릴 수 있는 조치이기도 하다.

그리고, 후보 선출을 법제화 하는 것은 국민의 알 권리 측면에서는 반가운 측면도 있지만, 야당의 입장에서는 절대적으로 불리한 조치인데, 과연 이를 받아들일까?

셋째, 효율적이고 민주적인 국정운영을 위해 책임 총리제, 장관제와 대탕평의 인사를 주장했는데, 앞서 서문에서 밝혔듯이 인선된 인물들의 면면과 벌써부터 여기저기서 터져 나오는 문제들을 보면서 이 문제는 의지만으로는 안되고, 결국은 제도적으로(개헌 등) 가야하지 않을까 한다.<sup>18)</sup>

인사 문제에서 한 가지 더 관심있게 살펴볼 포인트는 바로 7대 권력기관장의 인선을 어떻게 하느냐 하는 것이다.<sup>19)</sup>

### 2. 검찰 개혁 부분

박근혜 정부는 대선 공약으로 ‘대검찰청 중앙수사부 폐지’를 내세웠다. 그러나 정홍원 국무총리 후보자와 황교안 법무부 장관 후보자, 광상도 민정수석 지명자 등 검찰 개혁을 주도할 새 정부 내각과 청와대 인사가 모두 검찰 출신이라는 점을 볼 때, 팔은 안으로 굽고, 종이 제 머리 못 깎듯이 근본적인 수준의 검찰 개혁은 어려워진 것 아니냐는 우려가 나온다.

과거 노무현 정부의 예에서 알 수 있듯이, 이 사안은 집권 초기에 신속하고, 강력하게 추진하지 못하면 집권 기간 내내 발목 잡히는 일이 발생할 것이다. 결국 박근혜 당선인이 취임 이후 직접 이 문제에 집중해서 어떤 조치를 취하는가를 관심있게 지켜보아야 할 것이다.

### 3. 국민대통합 부분

18) 2012년 11월 6일 기자회견에서 당선을 전제로 대통령 중임제를 골자로 하는 개헌 추진 의사를 표명.

19) 국가정보원장·감사원장·검찰총장·경찰청장 등 이른바 4대 사정기관장과 함께 공정거래위원장·금융위원장·국세청장 등 3대 경제권력 수장을 통칭하여 7대 권력기관장이라 부른다.

우리들이 기도를 할 때, 항상 먼저 죄에 대한 고백을 통해 시작하지 않는가? 국민대통합을 이야기하는 박근혜 정부는 올바른 역사인식 속에서 청산할 것은 청산하고 시작해야 한다. 공약집에서도 ‘국민대통합-과거와의 화해, 미래를 위한 디딤돌입니다.’ 라고 이야기 하고 있듯이, 올바른 역사 인식과 진정한 과거와의 화해를 통해서야만, 그렇게도 좋아하는 ‘미래’로 나아갈 수 있을 것이다.

또한, ‘소통’ 하는 정부가 되어야 한다. 측근, 가신 등 ‘인의 장막’ 에 휘둘리지 말고, 비밀스러운 ‘수첩’에 의존할 것이 아니라, 여야 누구를 막론하고 만나고, 국민들과 허심탄회하게 대화하면서 큰 정치를 펼쳐 나가길 주문해본다.

한 가지 아쉬운 점은 박근혜 당선인의 정치 관련 개혁의 의제에서 현재 우리 사회의 큰 권력으로 자리잡은 ‘언론개혁’에 대한 내용이 빠져 있다는 점이다. 물론, 선거기간 동안은 물론 취임도 하기 전부터 언론과 마찰을 일으킬 필요는 없겠지만, 혹 그것이 그러한 전략적 이유가 아니라 언론과의 유착, 밀월관계를 이어나가겠다는 생각이라면 참으로 큰 일이 아닐 수 없다.

### 그러면 우리는 어떻게 할 것인가?

대선 이후, 날카로운 삭풍이 부는 광야에 서 있는 것 같다. 사실 아직까지도 발표자인 나는 ‘멘붕’ 에서 완전히 벗어나지 못했다. 그렇다고 계속 멍~ 때리면서 냇 놓고 5년을 보내는 것은 더 더욱 안 될 말이다. 대선전에 “이번에 정권교체 못하면 이민 가겠다.” 라는 얘기들을 이런저런 사람들에게 심심찮게 들었고, 나 역시도 그런 말을 했던 것 같다. 그러나 해외로 도피한다고 해결될 문제도 아니고, 설사 이 나라를 떠난다고해도 대한민국을 아예 잊고 살 자신도 없다. 결국은 빨리 추스르고 돌아올 리턴매치를 준비해야 한다.

선거는 끝났고, 새 정부는 들어서지만, 아직 감당해야 할 숙제들은 여전히 많다. 김대중 전 대통령은 “행동하는 양심”을 강조했고, 노무현 전 대통령은 “깨어있는 시민의 조직된 힘”을 역설했다. 또한, 메노나이트 정치학자인 존 레데콕은 “정치에서 기독교인들은 목적에 대해선 이상주의자가, 수단에 대해서는 현실주의자가 되어야 한다.” 고 했다.<sup>20)</sup> 그러기 위해서 우리는 결코 정치에 대해 무관심하게 대처해서는 안 될 것이다.<sup>21)</sup>

내공을 쌓기 위해 ‘공부’를 해야한다고 많이들 이야기 한다. 맞는 말이다. 그러나 거기에서 그쳐서야 어찌 그것이 ‘공부’이겠는가? ‘실천’이 따라야 한다. 그리고, 그 실천은 구조적 변화를 위한 ‘희망’을 만드는 실천이어야 한다.

“행동하는 깨어있는 시민들의 조직적” 인 힘이 필요하다. 직접적 또는 간접적으로도 정치운동에 참여할 것을 제안한다. 시민단체에 후원하는 것을 넘어서서 제도를 개혁하기 위해 회원으로서 적극적으로 참여하고, 정당에 당원으로 가입하여 참여하고 더 나아가 출마까지도 고민해 보자. 뭐 물론 꼭 ‘선수’로만 한정짓지는 말고...

20) 존 레데콕 , <기독교 정치학>. 대장간.

21) 손봉호, “공명선거와 그리스도인의 역할”

민주주의는 소수가 권력을 독점함으로써 생길 수 있는 부패를 방지할 수 있는 최선의 제도이고, 그것은 인간의 전적 부패를 믿는 개혁주의 정신에 입각한 정치제도라 할 수 있다. 그러므로 누구보다 기독교인들이 더 민주주의의 정착과 발전을 위해서 나서야 할 의무가 있다. 물론 우리 사회가 민주적이 되면 약자들의 권리가 보호받을 것이므로, 민주주의를 위해서 애쓰는 것은 곧 약자를 보호하는 것이고, 정의와 사랑을 실천하는 것이라 할 수 있다.

어떠한 일이든지 한 사람에게 모든 것을 책임지게 하고 맡기는 것은 위험한 일이다. 특히나 “절대 권력은 절대 부패한다” 라는 말처럼 권력의 집중 현상은 좋지 못하다. 1997년 외환위기 이후 기업을 비롯한 많은 조직들에서 기존의 피라미드식 조직구조에서 탈피해, 프로젝트별 팀제 형식의 조직으로 변화하는 모습을 보여줬다. 정치 역시도 그러해야한다. 그것은 단순히 ‘3권 분립’ 으로만 그칠 것이 아니라, 지방자치를 통해 완성될 수 있다. 대한민국 정치는 역사적으로 건국 초기부터 이러한 전통을 가지고 있다. 이미 1952년 지방선거를 실시했고, 그 후 중단되었던 지방선거는 1995년부터 다시 부활하였고, 22) 내년 2014년 6월에는 지방선거가 있다. 대한민국 정치의 미래는 어쩌면 중앙정부에 있지 않고 지방정부에 있는지도 모른다. 초창기 지방정부와 의회는 관료세력들과 지역 토호세력들의 차지였지만, 2000년 이후 시민의식이 성숙해지고 지방정부와 의회를 바라보는 인식의 전환이 이루어지면서, 많은 능력있는 인물들이 우리 지방 정부와 의회를 변화 시켰다.

박원순 서울시장, 김상곤 교육감, 광노현 전 교육감 등의 모습을 통해 보아왔듯이(그리고 이름이 잘 알려지지 않았지만 묵묵히 맡은 바 사명을 잘 감당하는 수많은 지방정부의 수장 및 의원들도 많다), 우리는 꼭 대통령이 아니어도 ‘정치를 바꿀 수 있다’ 라는 것을 경험했다.

이제 1년 조금 넘게 남았다. 지금부터라도 부지런히 우리 주변의 좋은 사람들을 찾아내고 준비한다면 지금의 아픔이 어쩌면 좋은 약이 될 수도 있다.

그런데, 아직 우리의 지방자치는 온전치 못하다. 그것은 바로 중앙정부와 정당에 얽매어 있는 구조이기 때문이다. 박근혜 당선인도 천명했듯이 지방선거에서의 정당공천제 폐지와 같은 제도적 개혁이 반드시 뒤따라야만 된다.

여전히 기득권을 지키고자 하는 부패와 반칙이 존재하는 상황이고, 시작도 하기 전부터 “씩수” 가 보이는 정권이고, 박근혜 당선인을 비롯해 새 정부와 여당과는 거의 반대적인 입장인 나 이지만, 그래도 이 정부가 진심으로 성공하길 바란다.

22) 브레테니카 사전.

우리나라 최초의 지방선거는 1950년 제정된 제헌헌법에 의해 1952년 4월 25일 처음으로 실시되었다. 이때 시·읍·면의회의원 선거가 실시되었는데 90.7%라는 높은 투표율을 보였고, 같은 해 5월 10일 치러진 2차 도의회의원 선거에서도 투표율은 81%에 이르렀다. 제2회 지방선거는 1956년 8월 8일과 13일에 나누어 실시되었는데, 1차 시·읍·면의원 선거 투표율은 79.5%, 2차 도 및 서울특별시의원 선거 투표율은 85.8%였다. 4·19혁명 이후에 치러진 제3회 지방선거는 개정법률에 따라 1960년 12월 12일 서울특별시와 도의원 선거를, 12월 19일 시의원·읍의원·면의원 선거를 실시하였다. 이때 처음으로 서울특별시장과 도지사 선거가 치러졌으나 투표율은 저조했다. 1960년까지 계속된 지방선거는 1961년 5·16군사정변 이후 박정희 정권에 의해 중단되었다. 이후 수차례의 우여곡절 끝에 지방자치법과 지방의회의 선거법이 개정되어 중단된 지 30년 만인 1991년 3월 26일 지방선거가 재개되었다. 이때 기초자치단체인 구·시·군의회 의원 선거가 실시되었지만, 기초단체장 선거는 이루어지지 않았다. 1995년 처음으로 지방자치단체장을 주민투표로 선출하면서 지방자치단체장과 지방의회의원을 한 번에 선출하는 전국동시지방선거가 실시되었다. 1991년 지방선거는 유권자들의 무관심 속에 투표율이 60%에도 미치지 못했고, 1995년 선거도 대통령선거나 국회의원선거에 비해 낮은 투표율을 보였다. 1995년에 당선된 지방자치단체장 및 지방의회의원의 임기는 3년으로 줄었는데, 지방선거를 국회의원 선거의 중간선거 성격을 지닐 수 있도록 하기 위해 조정한 것이었다. 이후 1998년부터 지방선거는 4년마다, 국회의원 선거와는 2년 간격으로 치러지면서 임기가 다시 4년으로 조정되었다. 투표율은 계속 떨어져 1998년 지방선거의 경우 52.6%, 2002년에는 48.9%에 머물렀다. 2006년 지방선거에서 투표율은 약간 상승하여 51.6%, 2010년 54.4%를 기록하였다. 2010년 지방선거에서는 광역자치단체장 16명, 광역의원 761명, 기초자치단체장 228명, 기초의원 2,888명, 교육감 16명, 교육의원 82명으로 총 3,991명을 선출했다.

## 박근혜 당선인의 대선 공약집 중 정치부문 정책공약 정리

### A. [정치쇄신]

#### 국민의 행복을 최우선으로 생각하는 정치문화를 만들겠습니다.

정치는 국민의 삶을 최고의 가치로 두고 국민을 위한 정치를 해야 합니다.

잘못된 정치는 국민을 고통스럽게 하고, 국민의 행복을 가로막는 걸림돌입니다.

새누리당이 잘못된 제도와 관행, 모두 바로 잡겠습니다.

그리고 정치의 본래 기능을 되살리고, 국민에게 신뢰받는 정치를 하겠습니다.

#### 1. 투명하고 민주적인 운영을 위한 정당 개혁

##### 1-1) 새누리의 진단

- 비공개로 처리되는 공천으로 과정의 투명성과 공정성에 의혹과 시비 제기
- 정당의 후보 선출이 늦어져 정책을 보고 판단할 시간이나 후보에 대한 알권리가 침해됨.

##### 1-2) 새누리의 약속

- 국회의원 후보 선출에 있어 여야 동시 국민참여 경선 법제화
- 비례대표의 밀실공천 의혹 해소
- 선거시 정당의 후보선출 기한 법제화
  - 국회의원 후보는 선거일 2개월 전, 대통령 후보는 선거일 4개월 전까지 확정
- 기초자치단체의 장과 기초의원의 정당공천 폐지
- 공천 금품 수수시 과태료 부과(수수한 금품의 30배 이상) 및 공무 담임권 제한 기간 20년으로 연장
- 부정부패 사유로 재보궐 선거 발생시 원인제공자가 선거비용 부담

##### 1-3) 새누리의 실천

- 후보 선출 및 공천폐지 등에 관한 법제정 추진

#### 2. 일하는 국회, 공정한 국회를 위한 국회 개혁

##### 2-1) 새누리의 진단

- 국회 의사결정 및 정치 과정이 비밀리에, 자의적으로 이루어지는 사례가 많아 공정성 확보에 어려움.
- 국회의원에 대한 특혜 제도로 인해 비윤리적 행위 남발

##### 2-2) 새누리의 약속

- 국회 윤리위원회를 전원 외부인사로 구성
- 선거구 획정의 자의성을 방지하기 위해 선거구획정위원회를 출마당사자가 아닌 100% 외부인사로 구성
- 국회의원의 면책특권을 제한하고, 불체포 특권 폐지 추진
- 예산결산위원회의 상설화로 전문적이고 상시적인 예결산 심사

##### 2-3) 새누리의 실천

- 상시적인 국회 운영을 위한 제도 정비
- 국회의원 특권 폐지와 관련된 법안 추진

### 3. 효율적이고 민주적인 국정 운영

#### 3-1) 새누리의 진단

- 장관·기관장 등의 인사에 있어 회전문 인사, 낙하산 인사로 인한 피해
- 공무원 및 공사의 채용 과정에서 인사비리 발생

#### 3-2) 새누리의 약속

- 국무총리의 국무위원 제청권 및 장관의 인사권(부처 및 산하기관장) 보장
- 기회균등위원회를 설치하여 공직임용의 기회 균등과 공평한 대우 촉진
- 덕망과 능력이 있으면 여야를 떠나 발탁하는 대당평인사 추진
- 국회를 존중하여 행정부 수반의 정기국회 연설 정례화

#### 3-3) 새누리의 실천

- 여야를 가리지 않고 능력을 통한 인사 제도 추진
- 낙하산 인사, 회전문 인사 등의 문제가 발생하지 않도록 인사권 분권화 추진

### 4. 부정부패 없는 깨끗한 정부

#### 4-1) 새누리의 진단

- 매 정권마다 대통령 친인척 및 측근들의 권력형 비리가 계속 발생해 국민 불신 심화
- 대통령과 관련한 감찰에 있어 독립권이 보장되지 않아 적절한 수사가 이루어지기 힘들.

#### 4-2) 새누리의 약속

- 국회가 추천하는 ‘특별감찰관제’를 도입하고 조사권을 부여해서 대통령의 친인척 및 측근들의 비리와 부패 근절
- ‘상설특별검사제’를 통해 고위공직자의 비리를 수사
- 공무원의 직무수행과 관련된 사익추구 금지

#### 4-3) 새누리의 실천

- 특별감찰관제 등을 포함한 「대통령 친·인척 및 특수관계인 부패방지법」 제정 추진

## B. [검찰개혁]

### 변화와 혁신을 통해 국민을 위한 검찰로 바르게 세우겠습니다.

검찰은 부패를 척결하고, 국민의 인권이 보장되는 사회를 만들고, 법과 질서의 확립을 위한 중추 기관입니다. 국민이 검찰에게 막강한 권한을 준 것은 엄격한 법집행으로 국가기강을 바로 세우는 요구이고, 모든 검찰권은 국민으로부터 나오는 것입니다.

그러나 지금 우리 국민들은 검찰이 그 역할을 제대로 하지 않아 부정부패가 척결되지 않고 있고, 정치적 영향을 받아 공정한 법집행이 이루어지지 않고 있다고 느끼고 있습니다.

이제 우리 검찰은 제자리로 돌아가야 합니다. 특권의식과 도덕불감증을 버리고, 권력을 위한 검찰이 아니라 국민의 검찰로 거듭나야 합니다. 오직 국민의 편에 서서 봉사하고, 정의에 편에 서서 법과 양심에 따라 일하며, 정치 권력, 경제 권력에 흔들리지 않는 검찰을 만들겠습니다.

그래서 단 한사람의 국민도 억울한 일이 없도록 하겠습니다. 공정하고 엄격한 법 집행으로 ‘유전

무죄, 무전유죄'라는 말이 다시는 나오지 않도록 하겠습니다.

## 1. 검찰의 독립성과 중립성 확보를 위한 합리적이고 예측가능한 인사제도 확립

### 1-1) 새누리의 진단

- 검찰총장 후보 추천의 공정성 및 정치적 중립성 강화 필요
- 검사장들의 승진 및 보직인사 엄정한 심사 필요
- 검사 직급의 차관급 남용 해소 필요

### 1-2) 새누리의 약속

- 검찰총장은 검찰청법에 따라 '검찰총장후보 추천위원회'가 추천한 인물로 임명하고, 국회 청문회를 통과해야 임명
- '검찰인사위원회'에 실질적인 권한을 부여하고, 고등 및 지방검찰청 검사의 보직은 소속검사장이 결정
- 현재 55명에 이르는 검사장급 이상 직급을 순차적으로 감축하고, 검사의 직급을 법률의 규정에 맞게 운영
- '부장검사 승진심사위원회'를 설치해서 모든 검사가 부장검사로 전원 승진하는 관행을 철폐하고, 부적격자를 승진에서 제외
- 검사의 법무부 및 외부기관 파견을 제한하고, 법무부에는 특별한 사정이 없는 한 변호사 또는 일반직 공무원이 근무
- 검사 임용시 예비후보를 선정하여 일정기간 교육을 한 후 인성심사를 거쳐 검사를 선발 하도록 하고, 심사를 통과하지 못한 사람은 검사 임용 금지

### 1-3) 새누리의 실천

- 검사 임용 및 승진 보직 인사 관련 법령 개정

## 2. 비리 검사 퇴출

### 2-1) 새누리의 진단

- 검사의 '적격심사제도'를 강화 필요
- 검사에 대한 감찰 강화 필요
- 검사 징계사유 명확화 및 처벌 강화 필요

### 2-2) 새누리의 약속

- 검사의 적격검사 기간을 현재의 7년에서 4년으로 단축
- 직무수행능력이 현저히 떨어지는 부적격 검사는 조기에 퇴출
- 감찰본부의 인력을 증원하고, 감찰 담당자는 검사가 아닌 사람으로 임명
- 징계의 사유를 항응, 금품수수 등으로 명확히 하고, 처벌 수위를 강화하고, 절차 간소화
- 비리로 퇴직한 검사는 일정기간 변호사 개업 금지

### 2-3) 새누리의 실천

- 검사 적격심사 및 징계 강화를 위한 법령 개정
- 감찰본부 인력 증원 예산 반영
- 비리 검사 변호사 개업 금지 근거 규정 마련

## 3. 검찰 권한의 대폭 축소·통제

### 3-1) 새누리의 진단

■ 대검찰청 중앙수사부는 그동안 검찰의 정치적 중립성 논란이 끊이지 않았음.

■ 검찰권한에 대한 민주적 통제 강화 필요

### 3-2) 새누리의 약속

■ 대검찰청 중앙수사부를 폐지하고, 서울중앙지검 등 일선 검찰청의 특별수사 부서에서 그 기능을 대신 수행

■ 예외적으로 관할이 전국에 걸쳐 있거나 일선 지검에서 수사하기 부적당한 사건은 고등검찰청에 TF팀 성격의 한시적인 수사팀을 만들어 수사

■ ‘검찰시민위원회’를 강화해서 중요사건의 구속영장 청구를 비롯한 기소 여부에 대해서 ‘검찰시민위원회’에서 심의

■ ‘검찰시민위원회’ 구성도 외국의 기소대배심과 참여재판의 배심원에 준하도록 강화

### 3-3) 새누리의 실천

■ 대검 중수부 폐지 등 검찰 조직 개편

■ 검찰시민위원회 강화를 위한 관련 법령 개정

## 4. 검·경 수사권 조정

### 4-1) 새누리의 진단

■ 2011년 「형사소송법」 개정으로 경찰에 수사개시·진행권을 허용했지만, 수사절차가 번잡하고, 같은 내용에 대해 이중 조사를 받는 등 국민의 불편은 여전히 개선되지 않고 있는 실정

■ 수사권 조정의 초점은 검찰과 경찰의 권한다툼이 아니라 국민의 편익이 되어야 하며, 효율적이고 책임있는 수사를 위해서는 검찰과 경찰 간에 견제와 균형의 원리에 따른 합리적 역할 분담 필요

### 4-2) 새누리의 약속

■ 검찰과 경찰을 서로 감시하고 견제하는 관계로 재정립해서 국민들이 바라는 안정적인 치안시스템 마련

■ 검찰의 직접 수사 기능을 축소

■ 현장수사가 필요한 사건을 포함하여 상당부분의 수사는 검찰의 직접 수사를 원칙적으로 배제

■ 수사와 기소의 분리를 목표로 하되, 우선은 경찰수사의 독립성을 인정하는 방식의 ‘수사권 분점을 통한 합리적 배분’을 추진

### 4-3) 새누리의 실천

■ 검경 수사권 조정을 위한 관련 법령 개정

## C. [정부개혁]

**투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부(정부3.0 시대)가 옵니다.**

우리 사회는 저출산문제, 환경문제 등 새로운 도전에 직면해 있습니다. 이러한 도전을 극복하기 위해서는 과거와는 다른 새로운 정부 운영 패러다임이 필요합니다.

공개·공유·협력을 정부 운영의 핵심가치로 삼겠습니다. 일방향의 정부 1.0을 넘어, 쌍방향의 정부

2.0을 구현하고, 이를 바탕으로 개인별 맞춤형복을 지향하는 정부 3.0 시대를 달성하겠습니다.  
 이를 위해서 정부가 하는 모든 일을 국민에게 알리는 투명한 정부를 만들겠습니다.  
 보다 많은 지식을 창조하고, 축적하고, 공유하여 새로운 미래를 선도하는 유능한 정부를 만들겠습니다. 국정외 중심에 국민을 놓고, 국민 한 분 한 분의 필요와 요구를 해결하는 서비스 정부를 만들겠습니다.  
 세금 낭비를 막고, 국민대타협을 통해 합리적인 조세수준을 결정하도록 하여 국민의 세금 부담을 최소화 하겠습니다. 공공기관의 책임경영도 강화하겠습니다.  
 정부의 변화와 실천을 시작으로 사회 모든 영역에서 활력과 창의가 넘치는 나라를 만들겠습니다.

## 1. 개방과 공유를 통한 창조정부 구현

### 1-1) 새누리의 진단

- 국민생활 편의성 향상과 새로운 가치창출을 위해 공공정보에 대한 수요가 급증하고 있으나 개방은 제한적임.
- 다양한 통계 데이터, 행정정보 및 정부의 지식자원들이 국가의 미래전략 및 위기관리 등 고부가가치 정책 기반으로 활용되지 못함.

### 1-2) 새누리의 약속

- 정부통합전산센터를 단계적으로 국가 클라우드 컴퓨팅 센터로 전환하여 공공부문의 정보자원을 통합하고 개방
- 정부 보유 데이터, 국토 자원 및 사회기반시설의 사물센싱 데이터 등 다양한 정보를 분석하여 국가 미래전략 및 위기대응 전략 수립
- 국가 클라우드 컴퓨팅 센터 및 미래전략 시스템 구축을 계기로 지식정보산업 진흥 유도

### 1-3) 새누리의 실천

- 「공공기관의 정보공개에 대한 법률」 개정
- (가칭) 「공공정보의 민간활용에 관한 법」 제정

## 2. 개인별 맞춤형복을 지향하는 ‘정부 3.0’ 시대 달성

### 2-1) 새누리의 진단

- 복잡한 정책현안을 해결하기 위한 협업 필요성은 갈수록 커지고 있지만 부처 간 칸막이가 정부 내 협업을 저해
- 국민이 개별적으로 행정 서비스를 찾아가는 방식에서 탈피하여 행정서비스가 국민을 찾아가는 맞춤형 방식으로 전환 필요

### 2-2) 새누리의 약속

- 정부 통합 의사소통 시스템 구축으로 부처 내, 부처 간 협업 활성화
  - 정부 기능의 세종시 이전을 계기로 협업 시스템 강화
- 정부와 민간의 협업 확대를 집단지성 구현 및 협치 강화
  - 민간의 다양성과 창의성을 국정 현안 해결과 정책개발에 활용
- 정부의 업무지식과 정책지식을 클라우드 컴퓨팅 기반으로 통합
  - 개인별 지식 및 정보가 시스템에 의해 자동적으로 통합·축적
- 정부 데이터 거버넌스 체계 구축
  - ※데이터 거버넌스 : 조직이 보유한 데이터의 일관성, 시의성 및 사용권한 등 기본원칙과

프로세스의 의사결정체계

- 부처 간 행정정보를 공유하여 수혜자 유형별 행정 서비스 제공
  - 장애인, 다문화가정 등 소외계층에게 우선적으로 찾아가는 서비스 제공

### 2-3) 새누리의 실천

- 「공공기관의 정보공개에 대한 법률」 개정

## 3. 국무회의 강화 및 단계별 정부조직 혁신

### 3-1) 새누리의 진단

- 총리 및 국무위원의 권한 및 정책 책임성이 미흡하여 제왕적 대통령제로 비판 받음.
- 세종시 이전, 집권초기 기반구축을 위한 최소개편 원칙 하에서 단기와 장기를 구분하는 정부조직 개편 필요

### 3-2) 새누리의 약속

- 총리가 국무회의를 사실상 주재하고, 총리의 정책조정 및 정책주도 기능도 대폭 강화
- ‘국무회의 중심의 집단 의사결정시스템’ 으로 국무회의의 집단 책임성 확립
- 예산·인사·조직에 대한 권한을 각 부 장관에게 실질적으로 위임하여 ‘책임장관제’ 확립
- 정부조직 개편은 반드시 충분한 기능 및 조직진단을 통해 관련 조직 전문가와 공무원의 의견 수렴을 거친 후 단행

### 3-3) 새누리의 실천

- 「정부조직법」 개정

## 4. ‘세출구조조정’ 을 통한 국민부담 증가 억제

### 4-1) 새누리의 진단

- 과거 감사원, 국회, 시민단체, 언론 등의 지적이 많았음에도 불구하고 비슷한 예산 낭비 사례가 지속적으로 반복
- 도덕적 해이·부정, 사업타당성 검토 오류, 중복·과잉투자, 선심성·과시성 행사, 예산의 목적 외 사용 및 불요불급한 집행, 특정이익집단을 위한 수의계약 등이 대표적인 예산낭비 사례

### 4-2) 새누리의 약속

- 정부가 솔선하여 낭비성 예산을 줄이고 투명한 나라살림을 꾸려감으로써 세출 증가에 필요한 자원 마련
- 세출구조조정을 시민단체, 재정전문가, 일반국민의 눈높이에서 시행하고 의무지출·재량지출을 구분한 총량제한 등 시스템에 의한 세출절감 정책 추진
- 범정부 복지정보 통합시스템 구축, 유사·중복 복지예산사업 통·폐합 등으로 복지지출의 실효성을 높임
- 지나친 가격위주 경쟁입찰제도의 개선, 민자투자사업의 미래 재정부담 사전공개 등을 통해 공공사업의 의사결정 합리화

### 4-3) 새누리의 실천

- ‘범정부 복지정보 통합시스템’ 구축

## 5. 조세정의의 확립

### 5-1) 새누리의 진단

- 소득격차의 확대로 국민들의 조세의 역할을 확대해야 한다는 요구가 높아지고 있지만, 근본적인 대책보다 특정 계층을 겨냥한 증세방안만 난무
- 우리나라 지하경제 규모는 GDP의 19.2%~28.8%로 개도국 평균 30.0% 보다는 작지만 선진국 평균 14.0%에 비해 매우 큼.

### 5-2) 새누리의 약속

- 감면제도를 기존의 소득공제 중심에서 소득수준에 따른 불공평성을 줄이는 세액공제 방식으로 점진적으로 전환
- 소득의 탈루, 세금 체납에 강력 대응하고, 정보화 시스템의 체계적 연계로 지하경제 규모를 축소
- 근로소득과의 형평성 제고를 위해 금융소득 및 사업소득에 대한 과세 강화
  - 상장주식 양도차익 과세대상 대주주 범위 확대, 금융소득종합과세대상 확대, 국세청의 금융정보 활용범위 확대, 조세회피가 많은 사업소득의 투명성 제고 등
- 각종 조세 제도를 고용 창출, 서민 지원 관점으로 재편

### 5-3) 새누리의 실천

- 조세정책기본계획을 위한 「국세기본법」 개정

## 6. 국민대타협을 통한 합리적 조세수준 결정

### 6-1) 새누리의 진단

- 복지지출 증가 등으로 재정수입 확대가 필요한 상황이므로 잠재적 납세자와 수혜자 모두가 참여하여 그 폭과 방법을 도출할 필요
- 최근 비과세·감면 규모가 급격히 증가하고 있음에도 이를 축소하지 못하는 것은 느슨한 관리체계, 수혜집단의 반발, 다른 지원대상과의 형평성 등 때문

### 6-2) 새누리의 약속

- 세입확충의 폭과 방법에 대해서는 ‘국민대타협위원회’를 통해 국민의견을 폭넓게 수렴
- 자신을 포함한 공동의 부담확대에 기초한 복지사회 구현 논의를 시대적 사명인 국민대통합의 기회로 전환시키기 위해 ‘국민대타협위원회’에서 실효성 있는 합의 도출

### 6-3) 새누리의 실천

- ‘국민대타협위원회’ 설치

## 7. 공공부문 투명경영 강화

### 7-1) 새누리의 진단

- 공기업 부채 급증 등 공공부문 전반의 재정책임성 강화 필요
- 공공부문의 투명성을 제도적으로 보장할 수 있는 기반 부족

### 7-2) 새누리의 약속

- 국가채무 이외에 공공부문이 보유하고 있는 넓은 의미의 부채를 체계적으로 분류하여 관련 정보를 공개하고, 항목별로 차별화된 관리를 하는 ‘공공부문부채 종합관리시스템’ 구축
- 중앙정부 및 지자체의 재정 투명성 및 재정 책임성 강화
  - 정부회계의 투명성을 높일 수 있도록 감사원 회계검사기능과 국회 결산기능의 연계 강화
  - 지방재정의 책임성을 담보할 수 있는 장치를 강화하는 것을 전제로 지자체의 자주재원을 확대하는 등 지방자치단체 재정운용의 자율성과 책임성을 균형있게 강화

- 지자체 산하 공공기관의 관리를 강화하기 위해 「지방자치단체 공공기관의 관리에 관한 법률」 제정

### 7-3) 새누리의 실천

- ‘공공부문 부채 종합관리시스템’ 구축
- 「지방자치단체 공공기관의 관리에 관한 법률」 제정

## 8. 공공기관 책임경영 강화

### 8-1) 새누리의 진단

- 공공기관 기관장 선임, 민영화 등 선진화 정책이 일방적으로 추진됨에 따라 이해당사자 및 국민적 공감대 형성 미흡
- 자체사업과 정부 대행사업의 구분 노력이 없어 경영 책임성 저하

### 8-2) 새누리의 약속

- 공공기관 기관장 선임시 전문자격 요건 강화 등 정치적 영향력을 배제시키기 위한 제도적 장치 강화
- 공공기관 경영평가 제도를 3년 단위의 경영성과협약제로 전환하여 단기적인 성과를 넘어선 중장기적 관점에서 성과중심의 책임경영 강화하고, 기관장이 경영부실 책임지도록 함.
- 공기업 부채에 대해서는 사업별 구분회계를 통해 부채증가의 책임소재를 보다 명확히 하고, 공공기관의 대행사업에 대한 사전 타당성 심사 및 사후적인 심층평가 제도 도입·강화

### 8-3) 새누리의 실천

- 경영평가제를 성과협약제로 전환
- 정부 대행사업 구분회계 도입

## D. [국민대통합]

### 과거와의 화해, 미래를 위한 디딤돌입니다.

국민통합은 우리가 이뤄야할 필수 과제입니다.

반쪽짜리 대한민국이 아니라 100% 대한민국을 위해, 상처를 치유하고 마음을 하나로 모아 미래를 위한 디딤돌을 마련해야 합니다.

### 1. 부마민주항쟁 명예회복

#### 1-1) 새누리의 진단

- 1979년 10월의 부마민주항쟁은 민주화 역사에서 3·15의거와 4·19혁명의 정신을 계승하여 국민주권 회복을 위해 군사독재에 항거한 범시민적 민주화운동임과 동시에 5·18광주 민주화운동과 6·10항쟁으로 이어지는 대한민국 민주화의 상징적인 항쟁임에도 불구하고 아직까지 정부차원에서 진상규명을 위한 노력이나 관련자와 유족에 대한 명예회복 및 보상에 관한 조치가 이루어지지 않고 있음.
- 2005년 제정된 「진실화해를 위한 과거사 정리기본법」에 의거하여 ‘진실화해를 위한 과거사 정리위원회’는 부마민주항쟁 당시 계엄군과 경찰의 진압과 수사과정에서 불법적 인권유린과 불법적 군사동원 사실을 확인하였으며, 국가에 대하여 ‘피해자의 명예회복 및 피

해 구제 조치’를 권고하는 것은 물론 진화위 조사의 제한성을 인정하여 이례적으로 ‘위법 공권력 행사로 인한인권침해에 대하여 관련 피해자를 확인’하는 진상규명을 권고하였음.

### 1-2) 새누리의 약속

- 부마민주항쟁 진상 규명과 관련자와 유족의 명예 회복, 보상·예우
- 부마민주주의재단 설립

### 1-3) 새누리의 실천

- 2012.11.2 「부마민주항쟁 진상규명 및 관련자 명예회복과 정신계승 보상예우 등에 관한 특별법안」 국회 제출

## 2. 긴급조치 피해자 명예회복

### 2-1) 새누리의 진단

- 1972년 12월 27일 개정된 제8차 개정헌법에 근거한 긴급조치로 인해 수많은 사람들이 옥고를 치르거나 형사상 불이익을 받았음에도 아직까지 정부 차원에서 이들에 관한 명예회복과 보상에 관한 조치가 이뤄지지 않고 있음.

### 2-2) 새누리의 약속

- 피해자 명예회복 및 보상의 대상이 되는 ‘긴급조치’의 범위
  - 1974년 1월 8일 대통령 긴급조치 제1호
  - 1974년 4월 3일 대통령 긴급조치 제4호
  - 1975년 4월 8일 대통령 긴급조치 제7호
  - 1975년 5월 13일 대통령 긴급조치 제9호
- 대통령 소속으로 ‘긴급조치 피해자 명예회복 및 보상 위원회’ 설치
  - 대통령이 선임하는 위원장 1명을 포함해 9명으로 구성
  - 긴급조치로 부당한 형사상 불이익이나 처벌을 받은 피해자들에 대한 보상 심의·의결
- 긴급조치피해자로 인정되면 위원회가 특별사면 및 복권 건의와 전과기록 말소 요청, 복직이나 학사징계기록말소 권고

### 2-3) 새누리의 실천

- 2012.11.26 「대한민국 헌법 제 8호에 근거한 긴급조치로 인한 피해자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률안」 국회제출