

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2018년 11월 22일

| 금주 이슈 |

- I. 미세먼지 피해는 커지는데 대책은 제자리걸음 / 5
- II. 해외 주요 방송사의 광고 현황 및 시사점 / 13
- III. 성 혐오 갈등 사태로 본 건강한 토론장의 필요성 / 19

| 현안 보고 |

연대임금정책(solidaristic wage policy)과 그 시사점
정부 · 여당의 사립유치원 대책, 무엇이 문제인가?

이슈브리프

2018. 11. 22

I. 미세먼지 피해는 커지는데 대책은 제자리걸음 / 5

II. 해외 주요 방송사의 광고 현황 및 시사점 / 13

III. 성 혐오 갈등 사태로 본 건강한 토론장의 필요성 / 19

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.

보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

금주의 이슈

◆ 금주(11월 넷째 주)는 미세먼지, 광고방송, 혐오갈등에 관한 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 최근 발표된 정부의 미세먼지 대책의 문제점을 분석하였으며, 제2편에서는 지상파 중간광고를 도입하려는 정부의 입법예고와 관련하여 해외 주요 방송사의 광고 현황 및 시사점을 살펴보았습니다. 제3편에서는 폭행사건이 혐오사건으로 변질된 이수역 사건을 분석하고 시사점을 도출하였습니다.

◆ 제1편 : 미세먼지 피해는 커지는데 대책은 제자리걸음_장경수 선임연구원
해마다 반복되는 미세먼지 피해를 막기 위해 그동안 각종 대책이 제시되었지만 여전히 효과를 체감하지 못하는 수준. 핵심원인인 중국발 미세먼지에 대한 소극적 대응으로 국민적 불만과 분노는 더 커지고 있음. 이번 미세먼지 대책 또한 실효성 없는 임시방편책의 반복에 불과하며, 국회에 계류중인 관련 법안 및 내년 관련 예산 중심으로 당차원의 입법 및 정책 강화 노력 필요함

◆ 제2편 : 해외 주요 방송사의 광고 현황 및 시사점_나경태 연구위원
해외 주요 선진국은 공영과 민영 체계를 명확히 하고 있으며 공영방송에 대해서는 광고 및 중간광고를 대부분 금지 또는 부분 허용하여 엄격히 규제하고 있음. 이와 달리 문재인 정부는 11월 중으로 방송법 시행령 개정안을 입법예고 하고 있는데 이는 2007년 노무현 정부가 추진하였던 지상파 중간광고를 다시 추진하는 것임

◆ 제3편 : 성 혐오 갈등 사태로 본 건강한 토론장의 필요성_이윤경 연구원
폭행사건이 남혐 여혐의 전쟁터로 변질 된 '이수역 사건', 경찰조사가 시작되기도 전에 사건 당사자를 넘어 연예계, 정치권까지 여론 대리전 양상을 보임. 또한 이 사건에서

청와대 국민청원게시판은 오히려 갈등의 진원지가 되었음. 인터넷을 넘어 현실화된 혐오 전쟁에 대해 음지가 아닌 양지에서 건강한 분노를 발산하고 토론할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급함

2018. 11. 22

(재)여의도연구원 원장 김 선 동

I. 미세먼지 피해는 커지는데 대책은 제자리걸음

[작성: 장경수 선임연구원 ☎ 02-6288-0527]

해마다 반복되는 미세먼지 피해를 막기 위해 그동안 각종 대책이 제시되었지만 여전히 효과를 체감하지 못하는 수준. 핵심원인인 중국발 미세먼지에 대한 소극적 대응으로 국민적 불만과 분노는 더 커지고 있음. 이번 미세먼지 대책 또한 실효성 없는 임시방편책의 반복에 불과하며, 국회에 계류중인 관련 법안 및 내년 관련 예산 중심으로 당 차원의 입법 및 정책 강화 노력 필요

1. 다시 돌아온 불청객 미세먼지

□ 해마다 반복되는 미세먼지 불안과 걱정

○ 겨울에 접어들며 국내 미세먼지 농도가 높아지기 시작해 이듬해 늦봄까지 지속되는 현상 반복

- 최근 다수의 연구결과, 미세먼지가 호흡과정에서 사람의 폐를 통해 혈관에 침투할 경우 매우 치명적일 수 있다는 사실이 알려지면서 미세먼지에 대한 관심이 공포로 이어지고 있음

- 더욱이 2013년에 세계보건기구(WHO)가 미세먼지를 1급 발암물질로 지정하면서 대기 중 미세먼지 농도를 줄여야한다는 목소리가 높음

□ 미세먼지에 관한 국내 환경기준

○ 미세먼지 환경기준은 장기기준인 ‘연간 평균치’ 기준과 단기기준인 ‘24시간 평균치’ 기준으로 나뉘며, 미세먼지(PM10)에 대한 환경기준은 연간 평균치 $30\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하, 24시간 평균치 $80\mu\text{g}/\text{m}^3$ 임

- 그러나 우리나라의 미세먼지 환경기준은 주요 선진국의 환경기준이나 세계보건기구(WHO) 권고기준에 비하여 낮은 수준

<표1> 우리나라 미세먼지 환경기준과 WHO 권고기준 비교¹⁾

항목		우리나라 환경기준	WHO 권고기준
미세먼지 (PM10)	연간 평균치	$30\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하	$20\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하
	24시간 평균치	$80\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하	$50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하
초미세먼지 (PM2.5)	연간 평균치	$15\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하	$10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하
	24시간 평균치	$35\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하	$25\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하

2. 文정부 미세먼지 대책은 제자리걸음

□ ‘비상·상시 미세먼지 관리 강화대책’ 발표(11.8)

○ 각종 미세먼지 저감 조치를 일반 시민 대상으로 대폭 확대 시행

- 고농도 미세먼지가 발생할 경우 공공부문 차량2부제 등 재난상황에 준해 총력 대응하고, 현재 자율시행으로 하고 있는 민간부문 차량

1) 세계보건기구(WHO) 홈페이지의 미세먼지 권고기준 참조

2부제는 내년 2월 15일부터 의무화

○ 10여년간 시행해온 클린디젤 정책 공식 폐기

- 저공해경유차 인정기준을 삭제하고, 주차료·혼합통행료 감면 등 과거 저공해자동차로 인정받은 경유차 95만대에 부여되던 인센티브 폐지
- 또한 석탄발전소의 가동중지(셧다운) 대상을 종전 30년 이상 노후 발전소에서 확대 조정하고, 환경비용을 반영해 급전순위²⁾를 결정할 수 있도록 내년 4월에 연료세율 조정

○ 특히 국무총리 소속의 ‘미세먼지 특별대책위원회’ 구성·운영

- 또한 미세먼지 감축의 실효성과 집행력을 높이기 위해 국무조정실에 ‘국가미세먼지정보센터’를 설치하고, 시민 참여도 확대

□ 중국궤 미세먼지엔 속수무책

- 시민의 불편을 감수하고 제시된 강도 높은 대책의 이면을 들여다보면, 정작 핵심 원인으로 꼽히는 중국궤 미세먼지에 대해선 사실상 별다른 대책이 없음
- 국외에서 유입되는 미세먼지에 대한 다각적 대응, 이미 일부 개선된 한·중 환경협력센터 관련 인프라 구축 및 관련 사업 발굴·이행 등의 원론적인 언급뿐

2) 전기를 공급하는 우선순위. 변동비를 대입해 가장 발전단가가 저렴한 순서대로 발전기 순위를 매김

- 서해해양과학기지³⁾에서 최근 3년간 고농도 미세먼지를 분석한 결과 국내 유입의 약 70%는 중국발 미세먼지의 영향
 - 서해해양과학기지는 중국에서 편서풍에 실려 날라오는 미세먼지를 정량적으로 분석할 수 있는 최적의 장소
 - 이곳에서 초미세먼지 농도가 ‘나쁨’ 단계 이상으로 올랐던 날은 3년간 147일에 달함
 - 먼지 성분을 분석해 발원지를 역추적한 결과 양쯔강 등 중국 남부의 영향을 받은 날이 50일로 가장 많았고, 베이징 등 중국 북부와 랴오닝 성 등 중국 동북부를 포함하여 중국의 영향은 전체의 70%에 달함

3. 정부 탈원전 기조와 미세먼지의 관계

□ 미세먼지 악화요인으로 현 정부의 탈원전 정책에 주목

- 정부의 탈원전 정책 고집과 화석연료 발전 의존으로 인해 미세먼지 증가
 - 로버트 스타빈스 (하버드大 케네디스쿨) 교수는 지난 7월 24일 인터뷰에서 “한국의 탈원전 정책은 의문점이 많은 정책이며, 탈원전은 화석연료에 대한 의존도를 높이고, 석탄발전이 늘수록 미세먼지 등 유해물질이 증가한다” 고 밝힘

3) 2014년 각종 해양기상 관측을 위해 소청도 수중 암초에 건설(주목적은 서해상의 대기질 감시)

○ 지난 8월 한국전력 자료에 따르면 작년 한국전력 발전 자회사들은 전년대비 721만톤 증가한 2억 1409만톤의 온실가스 배출

- 온실가스 증가 원인을 살펴보면 전력 생산에서 차지하는 원전 비중 하락(2016년 30%→올해 상반기 20.8%)과 석탄화력 발전 증가(2016년 39.6%→올해 상반기 41.3%) 때문인 것으로 드러남

□ 미세먼지 악화에도 석탄화력발전소 7기 추가 건설 추진 논란

○ 우리나라 석탄화력발전소 16기에서 배출하는 초미세먼지는 2015년 기준으로 한해 4만 8천여톤(전체 초미세먼지의 약 14% 차지)

- 석탄발전은 미세먼지 발생의 주범이지만, 전력사태에 대한 우려로 가동을 완전히 중단하지 못하고 있음

○ 문제는 오는 2022년까지 석탄화력발전소를 7기나 더 건설한다는 점

- 정부는 이미 부지선정과 공사가 상당부분 진행돼 돌이킬 수 없다는 입장
- 석탄 의존도가 높은 기존의 에너지 구조를 단번에 바꾸긴 어려우며, 정부의 탈원전 기조와 석탄의 발전단가가 가장 싸다는 점도 요인

4. 시사점

□ 실효성 없는 임시방편 대책의 반복

- 통상 경제개발 초기에 악화되는 대기오염도는 경제 수준이 높아지면서 지속적으로 개선되는 경향을 보이거나, 한국은 경제 수준에 비해 높은 초미세먼지 농도와 온실가스 배출량을 보이고 있음
 - 정부의 미세먼지 저감정책과 배출기여도 사이의 불일치에 대한 과학적 근거 제시도, 이에 따른 효과 제시도 미흡
 - 과학적 근거의 취약성으로 수도권 대기질 개선 특별대책의 효과 분석 또한 통계적으로 유의미한 결과를 보여주지 못함
- 미세먼지 대책의 핵심인 오염원을 찾아 줄이는 방안은 빠져 실효성이 떨어짐
 - 이미 공기 중 오염물질이 많아 미세먼지 문제가 심해지는 것인데 당일 저감조치나 관리를 강화하는 것으로는 턱없이 부족

□ 당 차원의 입법 및 정책 강화 노력 필요

- 국회 미세먼지특위⁴⁾는 지난 5월 정부의 실질적 대책 마련을 요구하는 ‘미세먼지 해결을 위한 정부대책 촉구 결의안’을 의결했지만, 본회의 통과조차 못하는 현실

4) 작년 11월 9일, 미세먼지 발생 저감 및 건강피해 예방에 대한 정부 대책을 통합적으로 점검하고 국회 차원의 다양한 지원방안을 논의하기 위해 구성

- 또한 현재 국회에서 대기환경보전법과 석탄화력발전소 특별법 등 오염원을 구체적으로 정의하고 제한하는 법안이 50여건이 넘지만 제대로 논의조차 안 되고 있음
- ※ 조경태 의원(한)은 장거리이동대기 오염물질로 인한 국제 분쟁시 논의를 위한 기구 또는 조직의 설치를 위해 노력하도록 한 법안을 발의해 미세먼지가 국내 배출원 뿐 아니라 중국 등 해외 배출원도 상당한 만큼 실질적 대책을 강구하도록 함
- ※ 신창현 의원(민)은 지자체 장이 차량 2부제 뿐 아니라 소각시설, 발전 시설 등 대기배출시설의 조업시간 변경이나 단축 조치를 발령할 수 있도록 한 대기환경보전법 개정안 발의
- ※ 한정애 의원(민)은 석탄화력발전소의 오염물질 배출허용총량을 정하고, 초과할 경우 과징금을 부여하도록 한 특별법을 대표발의

○ 미세먼지 저감을 위한 충분한 예산 확보도 중요

- 미세먼지 대응을 위한 내년 예산은 약 1조 7천억원으로 올해 1조 3천억원보다 4천억원(33.2%) 가량 증가
 - 전기차 보급과 충전인프라 구축에 가장 많은 4573억원, 노후경유차 15만대를 조기 폐차하는데 1206억원, 대기오염측정망 구축에 472억원, 도시숲 조성 및 관리하는데 397억원, 한·중 대기질 연구 등에 160억원 편성
- 주요 선진국들은 오래전부터 연구를 진행하였으며, 현재도 과학적인 원인 규명과 정책 도출을 위해 막대한 시간과 예산을 투자하고 있음

□ 무능한 청와대 기후환경비서관 교체 요구

○ 미세먼지 악화에도 靑 김혜애 기후환경비서관⁵⁾의 無 존재감과 非 전문성을 강력 비판하고 교체 요구할 필요

- 김 비서관 임명 당시 환경단체를 중심으로 지속가능생태 등의 가치가 정책에 잘 구현될 것이라는 기대가 컸으나, 미세먼지 문제가 반복되자 전문성에 의문 제기
- 그동안의 미세먼지 대책의 효과가 체감되지 않는다는 비판 상황에 직면한 만큼, 시민단체 출신보다 미세먼지 문제 해소에 정통한 환경전문가 임명을 촉구할 필요

5) 지난 7월 임명된 김 비서관은 대표적인 여성 환경운동가 출신으로 서울시 친환경에너지 교육을 담당하는 서울에너지드림센터 센터장과 녹색연합 공동대표를 역임

Ⅱ. 해외 주요 방송사의 광고 현황 및 시사점

작성: 나경태 연구위원(02-6288-0528)

해외 주요 선진국은 공영과 민영 체계를 명확히 하고 있으며 공영방송에 대해서는 광고 및 중간광고를 대부분 금지 또는 부분 허용하여 엄격히 규제하고 있음. 이와 달리 문재인 정부는 11월 중으로 방송법 시행령 개정안을 입법예고 하고 있는데 이는 2007년 노무현 정부가 추진하였던 지상파 중간광고를 다시 추진하는 것임.

1. 방통위의 지상파 중간광고 허용 진행 현황(방통위11.9보고)

- 2018년 11월 방송법 시행령 개정안 입법 예고, 40일간의 의견 수렴 절차 진행 예정
- 방통위가 주장하는 추진 근거
 - 방송콘텐츠의 경쟁력 약화에 따른 제작 자원 확충
 - 동일서비스, 동일 원칙에 따른 매체 간(지상파, 종편 간) 공정경쟁 환경 조성
- 방송광고제도 개선 주요 경과
 - 2007년 방송위원회에서 지상파 중간광고 허용 추진 및 무산(노무현 정권)
 - 2009년 간접·가상 광고 도입, 2015년 광고총량제 도입

2. 해외 공영방송사의 광고 규제 현황

<표1> 해외 주요 선진국 국영방송 중간광고·간접광고 허용 현황

	국영 방송사	금지 내용	세부내용
영국	공영 - BBC	중간광고: 금지 간접광고: 금지	민영방송사도 광고총량제로 제한하고 있음
프랑스	공영 - France television	중간광고: 일부허용 간접광고: 허용	중간광고 20~06시 사이 광고 금지
독일	공영 - ZDF, ARD	중간광고: 일부허용 간접광고: 금지	저녁 8시 이전에만 중간 광고가 가능함
일본	공영 - NHK	중간광고: 금지 간접광고: 금지	방송법 83조 NHK 방송 광고 금지

□ 영국의 방송광고 현황

- 영국의 방송 광고는 광고 유형과 상관없이 광고 총량을 기준으로 규제하는 방식이며 공영방송인 BBC 채널에서는 광고 전면 금지
- 영국의 방송채널은 공공서비스채널과 비공공서비스채널로 구분하여 방송광고 허용 시간을 각각 다르게 규제함
- 공공서비스채널(Channel 3, 4, 6, S4C)은 시간당 7분으로 광고량을 규제하고 비공공서비스채널은 시간당 12분으로 광고시간을 제한되 TV광고의 경우는 9분을 넘지 않도록 함

○ PBS(미국 공영 방송망(the Public Broadcasting Service))은 2011년 영국으로 진출하였으며 PBS 채널들은 1시간당 8분, 프라임타임 7분, 프로그램 길이에 따라 중간광고의 광고 횟수가 제한됨

- 기타 상업채널은 1시간당 최대 12분까지 광고 편성이 가능하며 프로그램의 길이에 따라 중간광고 횟수 제한

□ 프랑스의 방송광고 현황

○ 프랑스는 2011년 공영방송인 텔레비지옹의 공영방송 광고폐지를 상하원에서 의결, 2016년 1월 1일부터 시행

- 저녁시간대(20시~06시)의 광고를 우선적으로 금지하기 시작함

○ 공영방송 광고 허용 시간이 더 짧고, 비지상파 계열 채널은 개별적으로 규정⁶⁾

- 공영방송 채널 광고

- 1일 시간당 평균 6분
- 1시간 기준 최대 8분까지만 가능

- 지상파 민영 채널

- 1일 시간당 평균 9분
- 1시간 기준 최대 8분까지만 가능

- 케이블, 위성, IPTV

- 1시간 기준 최대 12분까지만 가능

6) 정두남·정인숙, 방송 개념 재정의를 통한 규제체계 개선 방안 연구 2017년

□ 독일의 방송광고 현황

- 공영방송의 광고는 엄격히 제한 하지만, 상업방송은 어린이프로그램 관련 광고만 규제
 - 공영방송은 주말이나 공휴일, 저녁 8시 이후, 어린이프로그램 방영시간 등에는 광고 불가능, 하지만 상업방송은 어린이 프로그램에만 적용
- 중간광고의 경우, 종교 행사나 어린이 프로그램을 제외하고 모든 프로그램에 허용되고 있으나 규제가 엄격함⁷⁾
 - 공영방송의 경우 오후 8시 이전에만 중간광고 가능, 영화 및 뉴스 장르는 최소 30분 이상의 간격을 두어야 하며 민영방송의 경우 최소 20분 간격으로 중간광고 허용
- PPL(product placement advertisement)이나 암시하는 광고, 은밀한 광고 등의 기법은 모든 방송 형태에서 금지

□ 일본의 방송광고 현황

- 공영방송인 NHK의 간접광고·중간광고 금지
- 민영 방송의 경우, 일본민간방송연맹 ‘방송기준’에 의거 업종별 광고방식, 광고시간 제한을 두고 있음

7) 정두남·정인숙, 방송 개념 재정의를 통한 규제체계 개선 방안 연구 2017년

3. 시사점

- 해외 주요 선진국은 광고에 대해 공영과 민영의 체계를 명확히 하여 공적 영역에 해당하는 사업자에게 엄격한 규제를 적용하고 있음
- 프랑스는 “공영방송에까지 중간광고를 허용하면 신문 등 타 매체와 불균형을 이룰 수 있다”고 2016년 1월 1일부터 중간광고를 전면금지 하였으며 저녁 시간대의 광고를 우선적으로 금지하기 시작함
- 독일 공영방송의 경우 8시 이전에만 중간광고를 허용하고 있으며 PPL, 암시, 은밀 광고를 엄격히 규제하고 있음
- 일본 NHK는 방송법 83조에 광고방송 금지 조항이 있으며 민영방송의 경우 아동을 대상으로 광고하는 경우 별도의 광고 금지 조항이 있음

Ⅲ. 성 혐오 갈등 사태로 본 건강한 토론장의 필요성

[작성: 이윤경 연구원 ☎ 02-6288-0526]

폭행사건이 남혐 여혐의 전쟁터로 변질 된 ‘이수역 사건’, 경찰조사가 시작 되기도 전에 사건 당사자를 넘어 연예계, 정치권까지 여론 대리전 양상을 보임. 또한 이 사건에서 청와대 국민청원게시판은 오히려 갈등의 진원지가 되었음. 인터넷을 넘어 현실화된 혐오전쟁에 대해 음지가 아닌 양지에서 건강한 분노를 발산하고 토론할 수 있는 제도적 장치 마련이 시급함.

1. 최근 우리사회에서 이슈가 된 남녀 갈등

- 남성혐오 여성혐오는 심각한 사회적 문제
 - 2016년 강남역 문지마 살인사건 이후 성 갈등 심화
 - 크고 작은 사건마다 성 대결구도로 격화

<표1> 최근 우리사회에서 큰 이슈가 된 남녀 갈등 사건

날짜	사건명
2016. 5. 17	2016년 강남역 문지마 살인 사건
2018. 1. 29	미투운동
2018. 5. 1	홍대 누드크로키 몰래카메라 사건
2018. 5. 14	고려대 화장실 몰래카메라 사건
2018. 7. 7	혜화역 시위 사건
2018. 11. 13	이수역 사건
2018. 11. 19	일베 여친 불법 촬영 사건

2. '이수역 사건' 사건개요

- 지난 13일 오전 4시 20분경, 이수역 인근 주점에서 남성 3명과 여성 2명 폭행 시비 발생
 - 여성 일행이 주점에서 비속어를 쓰며 떠들자 인근에 있던 커플이 조용히 해달라고 요구, 이후 커플은 자리를 뜨고 옆에 있던 남성 일행이 가담하며 시비 발생
- 현장에 출동한 경찰은 피를 흘리고 쓰러져 있는 여성을 인근 병원으로 이송, 나머지 일행들의 양측 주장이 엇갈리자 당사자들 일단 귀가 조치
- 14일 여성 측이 청와대 국민 청원 게시판에 청원 글을 올리면서 '또 여성 혐오 범죄' 라는 여론 확산
 - 하루만에 20만 명, 19일 기준 35만 명 이상 청원동의
- 그러나 경찰은 15일 CCTV분석 결과, 여성 측에서 먼저 남성 측 일행에게 신체접촉을 한 것으로 확인된다고 발표
- 남성 3명과 여성 2명을 쌍방폭행혐의로 입건, 폭행 및 상해 부분은 추후 관련자 조사를 통해 종합적으로 판단하겠다고 밝힘

3. 문제점

○ 갈등의 진원지가 된 청와대 청원

- 사건초기, 여성 측이 청와대 청원글 게시
- 게시글로 인해 ‘여혐 폭행’ 여론이 형성되면서 성대결 논쟁으로 빠르게 확산
 - 여성 측이 올린 글⁸⁾을 보면 본인이 일방적인 피해자임을 주장, 남혐을 불러 일으킬만한 내용 게시하여 일방적인 피해자로 여론 형성
 - 언론은 사실 확인 없이 청원글 기사화
 - 이후 청원내용과 다른 증언과 영상이 등장하면서 여성 측이 청와대 청원게시판을 이용해 여론전을 벌였다는 비판 증가

○ 언론이 부추긴 남녀 성대결 구도

- 여성 일행과 처음 시비가 붙었던 커플의 여성이라고 주장하는 이가 청와대 청원글을 반박하는 내용의 글⁹⁾을 인터넷 게시
- 또한 여성 일행의 남혐 발언 동영상이 공개되면서 국면 전환
- 언론은 이 과정을 여과 없이 보도
- 경찰조사가 시작되기도 전에 쏟아져 나오는 기사로 인해 폭행·시비 사건이 극한의 남혐 여혐 갈등으로 확대

8) ‘말로만 듣던 메갈X를 실제로 본다’ 는 인신공격. 짧은 머리에 화장을 하지 않았다(탈코르셋)는 이유로 폭행, 뼈가 보일 정도로 뒤통수가 깊게 파였다는 주장

9) 여성 일행이 먼저 ‘한남커플’ 이라며 조롱. ‘너 같은 흥자 때문에 여성인권이 후퇴한다’, ‘한남 만나서 뭐하노’ 라고 비난. 이후 남성 일행이 가만히 게시는 분들에게 왜그러느냐 하면서 항의

○ 연예인들까지 가세한 대리전 양상

- 배우 오초희는 여성 측 주장만 들어 본인 SNS에 글을 게시, 이후 논란이 커지자 결국 자필 사과문 작성
- 래퍼 San E는 16일 ‘페미니스트’ 라는 신곡 발표 ‘그렇게 권리를 원하면 왜 군대는 안가냐’ 등 여성을 비판하는 내용의 가사로 인터넷에 논란
- 이에 같은 날 래퍼 제리케이는 ‘노유아낫’ 이라는 곡으로 ‘면제자의 군부심’ 이라며 San E를 정면 비판

○ 정치권도 가세

- 지난 16일 신지예 녹색당 공동운영위원장과 이준석 바른미래당 최고위원이 한 라디오 프로그램에 출연,
- ‘여성 중요 범죄일 수 있다’ vs ‘여성이 오히려 욕설과 성희롱의 가해자다’ 라며 설전을 벌임

○ 과열된 여론에 방해받는 경찰수사

- 목격자는 논란이 커지자 “세간의 관심이 부담스럽다며” 경찰 조사에 나타나지 않음
 - 갈등의 극에 달한 여론이 오히려 경찰의 정상적인 수사를 방해하는 상황
- ※ 경찰은 이례적으로 관련자 수사 전 사건브리핑 진행

4. 시사점

○ 온라인에서만 거론되던 용어가 결국 현실사회에서 표출

- 경찰은 초동수사 결과 성 비하발언은 없었다고 발표하였지만 인터넷에 공개된 동영상에 따르면 여성 일행이 일반인에게는 생소한 소추¹⁰⁾, 6.911), 클리¹²⁾등의 용어를 사용하며 남성 일행 도발
- 여성 측도 남성 측 일행이 메갈¹³⁾, 탈코르셋¹⁴⁾ 관련 이야기를 하며 시비를 걸었다고 주장
- 초면인 남녀가 주점이라는 공개된 자리에서 남혐 여혐 발언을 주고받으며 폭력사태까지 벌이는 것은 흔치 않은 상황
- 전문가들은 주로 온라인 공간을 중심으로 벌어졌던 남혐 여혐이 현실공간에서도 나타난 것이라 분석
- 이 사건은 여혐 남혐의 문제가 더 이상 특정 사이트만의 문제가 아닌 심각한 사회적 문제라는 방증

○ 분노의 배출창구로 전락한 청와대 국민청원

- 처음 만들어진 취지와는 달리 역기능 심화
- 이번 사건과 같이 특정 사건에 대해 선부른 판단이나 집단 갈

10) 한국 남성들의 성기 크기를 조롱하는 단어

11) 한국 남성들의 성기 크기를 조롱하는 단어

12) 여성의 음핵을 줄여 말하는 단어

13) 2017년 폐쇄된 인터넷 커뮤니티 멜갈리아와 그 이용자를 지칭하는 단어. 국내 대표적인 남성혐오 웹사이트로 당시 유저들은 현재 위마드, 여성시대 등의 커뮤니티로 이동해 활동 중

14) 보정 속옷을 뜻하는 코르셋을 벗어난다는 의미로, 남의 시선을 의식해 억지로 꾸미지 않을 것을 주장하는 사회적 운동을 말한다.

등을 조장하는 경우 발생

- 최근 국회 입법조사처에서 청와대 국민청원의 문제점을 지적하는 보고서¹⁵⁾ 제출
- 실효성 문제에 대한 논의 필요

<표2> 여혐 남혐의 전쟁터로 변질된 청와대 청원게시판

청원제목	날짜	청원인원
<워마드 옹호 한서희를 배척하고 남혐, 여혐을 방지할 대책을 고안해주십시오.>	2018.11.16	8
<산이의 랩 Feminist를 해외에 알리는데 힘써주십시오.>	2018.11.16	1,072
<남래퍼 '산이'의 군복무를 청원합니다.>	2018.11.16	13,955
<이수역 폭행사건으로 인한 남혐 사이트 워마드와 메갈 등 사이트 폐쇄와 가해자들의 처벌을 요구합니다.>	2018.11.16	113
<불법촬영물로 2차가해하는 남래퍼 "산이"의 처벌을 청원합니다.>	2018.11.15	31,715
<남래퍼 '산이'에게 3차가해하는 '산이 처벌 청원 글' 게시자의 처벌을 청원합니다.>	2018.11.15	27
<이수역 폭행으로 청원 글에 동의한 모든 사람의 투표권 자격을 박탈해주세요.>	2018.11.15	27
<이수역 폭행 사건, 남성들은 억울하게 가해자로 몰렸습니다.>	2018.11.15	109
<늘 한국남성들에게 목숨을 위협받는 여성들이 남자를 죽여도 정당방위로 인정해주세요.>	2018.11.14	307

자료 : 청와대 청원게시판 일부 발췌

15) 현행 청와대 국민청원이 행정부 권한 밖에 있는 입법권·사법권 행사를 요구하는 목소리가 커 오해를 야기할 수 있다고 지적

○ 새로운 이슈에 대한 정치권의 관심과 제도 필요

- 현재의 성 갈등은 과거 인터넷 상에서 김치녀, 한남충 등 댓글로 서로를 비하하는 수준을 넘어 ‘2016년 강남역 묻지마 살인사건’ 16) 이후 임계점을 넘어섬
- 이후 미투 운동, 홍익대 누드 몰카 사건 등으로 혐오와 분노¹⁷⁾가 뒤섞인 인터넷상의 결집과 대규모 집회 시위 확산
- 그러나 정치권에서 이들이 목소리에 귀기울여주고 건강한 분노를 반영한 제도적 장치 마련 미흡
- 인터넷 공간이나 그들만의 집회에서 폐쇄적으로 혐오를 쌓는 것이 아닌 양지로 이끌어내어 건강한 분노를 발산하고 토론 할 수 있는 장 마련 필요

16) 피의자가 ‘여성들에게 자꾸 무시를 당해 범행을 저질렀다’ 라고 진술해 큰 파장을 일으킴
17) 분노는 상대방과 나의 상호작용 속에 담긴 저항적 행위이나, 혐오는 사회적 병리현상의 일부

연대임금정책(solidaristic wage policy)과 그 시사점

2018. 11

김원표 수석연구위원 (wkim5114@naver.com)

1. '연대임금'의 개념 / 1
2. 스웨덴의 중앙교섭 / 4
3. 독일의 산별교섭 / 8
4. 네덜란드의 사회협약 / 12
5. 미국의 적정임금제도 / 16
6. 시사점 / 18

보고서 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

《 요 약 》

- 연대임금이란 산업이나 기업의 지불능력이나 수익성과는 무관하게 동일노동 동일임금을 지급할 목적으로 노동자의 임금격차를 축소하기 위한 제반정책을 말함
- 연대임금제도는 유럽 코포라티즘 국가에서 전형적으로 나타나며, 스웨덴의 중앙교섭, 독일의 산별교섭, 네덜란드의 사회적 합의가 그 대표적 사례임
- 스웨덴의 중앙교섭은 스웨덴의 노동조합연맹에서 연대임금정책을 통해 물가안정, 경제성장, 완전고용 달성을 주장하는 렌-마이드너 보고서가 채택됨으로써 본격화되었고, 전국 수준에서 노조와 사용자단체 간에 포괄적인 단체협약을 체결하고 이를 바탕으로 산별교섭을 진행하며, 1950년대부터 1980년까지 유지되었음
- 독일의 산별 중심의 노조운동은 독일노조가 과거 숙련근로자 중심의 특권적 노조에서 벗어나 전체 근로자를 대표하기 위한 근로자 정치운동 과정에서 나타났고, 산별 단체협약 내용은 협약대상이 아닌 일반 사용자와 미조직 사업장의 근로자들에게도 효력의 확장됨으로써 노동시장의 약자를 보호함
- 低성장·高실업·근로 없는 복지로 대표되는 이른바 ‘네덜란드병’을 앓다 오일쇼크로 경제위기에 봉착하자 노사정이 협의하여 1982년 바세나르 협약을 체결한 네덜란드는 이후 2004년까지 총 4차례 사회협약을 체결하여 근로자 임금상승 억제, 근로시간 단축, 일자리 나누기, 기업 수익률 제고를 이뤄냄으로서 지속성장의 발판을 마련함
- 유럽 국가들의 연대임금정책은 동일노동가치 동일임금을 지향하나 현실적 측정의 어려움으로 본질적으로 중위임금 기반한 임금의 중향평준화 정책이라고 해도 과언이 아님
- 우리나라는 기업별 노조라는 제도적 환경 위에서 공공부문과 대기업 정규직 노조가 노동계급과 사회 전체의 이익과 발전을 도외시한 채 자신의 이익만을 극대화하는 전투적 노동운동을 전개한 결과 심각한 임금격차와 분절적 이중노동시장의 병폐를 가져왔음
- 이제 공공부문과 대기업 강성노조가 노동의 자조와 연대의 정신으로 희생과 양보를 실천하고 사회적 합의에 앞장서서 연대임금을 정착시키고 임금격차를 축소해야 함

1. ‘연대임금’ 의 개념

- 사회적 연대성을 기반으로 산업이나 기업의 임금 지불 능력이나 수익성과는 무관하게 동일노동 동일임금을 목적으로 노동자의 임금격차를 축소하기 위한 제반 정책
 - 스웨덴의 중앙교섭, 독일의 산별교섭, 네덜란드의 사회적 합의와 같이 유럽 코포라티즘 국가들에서 전형적으로 나타나는 임금조정기제가 정의(定義)에 가장 부합
 - 최저임금, 생활임금, 적정임금 등도 임금압착을 위한 광의의 연대임금정책에 포함 가능
- 연대임금정책은 유럽 코포라티즘¹⁸⁾ 국가들의 조정시장경제(Coordinated Market Economy)¹⁹⁾에서 전형적으로 나타남
 - 스웨덴의 중앙교섭, 독일의 산별교섭, 네덜란드의 사회적 합의가 대표적, 이들은 각각 노조 주도, 노사합의, 사회적 협약으로 유형화할 수 있음

18) 조합주의, Philippe Schmitter에 따르면 자본주의 사회에서 위계적으로 조직된 노동자단체와 기업의 중앙조직이 독점적 대표권을 갖고 국가와 정책결정과정에서 한 축을 담당하며 국가이익과 계급이익을 조정하는 체제

19) 주로 시장메커니즘에 의해 조정이 이루어지는 영미식의 자유시장경제에 대해 노사정의 명시적, 묵시적 조정과 같은 비시장적 메커니즘에 의해 조정이 이루어지는 유럽 코포라티즘 국가들의 경제체제를 가리킴

- 미국과 같은 자유시장경제(Liberal Market Economy)는 유럽 국가들의 직접적이고 통합적 임금 조정에 대해 정책수단이 보다 파편화되고 간접적으로 나타남
 - 주로 정부 주도로 일부 업종 및 지역수준에 국한하여 분권적인 조정형태로 나타나며, 미국 루즈벨트의 뉴딜정책의 잔여물(殘餘物)인 적정임금제도가 대표적
- 유럽 국가들의 연대임금정책은 전후 성공적으로 임금 불평등을 축소하고, 경제적 위기에 대응하며, 임금과 물가안정을 통해 지속성장을 견인하는데 기여했음
 - 그러나 글로벌화된 환경 하에서 기업별 교섭의 성격이 강화되는 등 분권화 경향이 강화되고 있는 것으로 평가됨
- 노조 중심의 스웨덴, 노사관계의 독일, 노사정 협약의 네덜란드는 서로 구성과 특징은 상이하지만 기본적으로 노조의 동의와 양보, 희생이 추진 동력인 면에서 동일
 - 사용자와 정부는 주로 보완적 차원에서 조정에 상응한 정책들을 제공하거나 동의

<표1> 연대임금정책 유형

구분	사례	내용
노조 주도	스웨덴의 중앙교섭	근로자들의 연대에 기반한 연대임금정책 추진
노사합의	독일의 산별교섭	임금격차 축소를 지향하는 노사간의 단체협약
사회적 협약	네덜란드의 사회적 합의	노사정 삼자(三者)가 임금조정과 관련된 협약 체결
정부 주도	미국의 공정임금	정부가 시장에서의 임금격차 축소를 위한 임금정책 추진

2. 스웨덴의 중앙교섭

- 1938년 생산직 노동자 중심의 노동조합 중앙조직인 스웨덴 노동조합 연맹(The Swedish Trade Union Confederation²⁰, LO)과 사용자의 대표 단체인 스웨덴 사용자연맹(Swedish Employers' Confederation, SAF)이 살트세바덴 협약(Saltsjöbadsavtalet Agreement) 체결
 - 1909년 총파업 이후 지속되어온 근로자와 사용자의 대립을 지양하고, 공동으로 노동시장위원회를 구성, 두 조직 중심으로 노동시장 문제를 집중화하여 해결하는 중앙교섭 토대 마련
- 1951년 LO 총회에서 긴축 재정정책과 적극적인 노동시장정책(Active Labour Market Policies), 연대임금정책을 통해 물가안정과 경제성장, 완전고용 달성을 주장하는 레hn-마이드너(Rehn-Meidner) 보고서 채택, 1952년 중앙 단체교섭과 함께 연대임금정책 도입, 1957년부터 사회민주당 정부가 본격적인 연대임금정책 실시
 - 전국 수준의 노조 LO와 사용자 단체 SAF가 임금을 포함한 고용조건에 대해 포괄적인 중앙단체간 협약을 먼저 체결하고, 이 협약을 바탕으로 산별교섭 진행
 - 중앙집중적 임금교섭 체계는 1950년대부터 1980년대까지 영향력 유지

20) 스웨덴어로 'Landsorganisationen i Sverige' ('National Organisation in Sweden')으로 통상 LO로 불림

○ 연대임금정책의 추진 결과 노동 내부적으로는 생산직 근로자의 산업간 기업규모간 성별 임금격차 축소, 노동운동의 계급적 응집력 강화, 저임금 근로자의 임금 조건 개선, 국가경제 측면에서는 물가안정, 임금인상 억제, 국제경쟁력을 갖춘 거대기업 중심의 구조조정 등 성장주의적 경제정책과 깊게 결합

- 저임금 산업부문에서 임금인상의 압박이 생겨나 생산성을 증대하거나 근로자를 해고해야 하는 상황이, 고임금 산업부문에서 임금억제 효과가 발생하여 과다이윤 축적이 가능한 상황 발생

- 정부는 연대임금제도와 적극적 노동시장정책과 연계하여 사양산업에 종사했던 실직자들을 새로운 성장산업으로 이동시켜 고용창출과 산업구조 개편 추진

○ LO는 합리적인 임금구조 구축을 위해 직무급 제도를 받아들이고 직무평가를 보다 체계화·정교화에 주력, 동일노동에 대한 객관적인 평가의 어려움으로 인해 사실상 중위임금(mean wage)에 기반한 연대임금정책 추진

- 1960년대부터 1970년대 초까지 임금격차를 성공적으로 축소, 특히 저임금 일자리와 산업 부문에서 일하는 여성이 가장 큰 수혜자

○ 내수산업과 수출산업간의 수익성 격차가 심화되어 임금부상(wage drift)²¹⁾이 발생하면서 산업간 임금격차가 확대되고, 연대임금정책이

21) 사용자가 노동력 확보 등을 위해 단체교섭에 의해 책정된 협약임금을 상당히 상회하는 임금을 지급하는 현상

위협받자 임노동자기금(Wage Earners' Fund)을 제안하여 임금인상 억제를 감내하는 고수익 사무직 및 생산직 근로자 불만 해소 시도

- 근로자 수 50인 또는 100인 이상의 기업들이 연간수익 중 20%를 신주로 발행하여 기금에 적립하는 내용의 임노동자기금은 1976년 LO 총회에서 공식 승인되었으나 사민당과 LO의 분열과 사용자들의 결집·반발로 크게 수정되어 1983년 12월 의회에서 통과되었으나 1992년 우파정부가 폐지함
- 최초로 제안된 임노동자기금은 연대임금제도의 모순인 고수익기업의 초과이윤과 거대기업에 의한 경제력 집중 문제를 해결하고 집단적 이익공유제와 지분소유권에 기초하여 생산수단의 사회화를 추진하는 급진적인 내용이었으나 수차례의 수정을 거쳐 원안의 취지가 형해화되었으며, 사민당 자체도 ‘제3의 길’을 표방하며 보다 적극적인 시장주의적 정책들을 채택

○ 1970년대 후반 연대임금정책 와해가 본격화하여 제도의 위상이 하락하고 1980년대 들어서면서 사실상 유명무실화함

- 1983년 LO와 SAF의 중앙단체 교섭 시스템이 무너지기 시작하여 산별 기업별 개별 임금교섭이 확산되고, 1990년 SAF가 중앙 단체교섭 체제로부터 이탈을 선언
- 연대임금 쇠퇴의 원인으로 복지국가로 이행하면서 복지 부담의 증가, 스웨덴 거대기업의 글로벌화와 유럽통합의 여파로 다국적 기업

의 국내 고용 비중이 축소, 공공부문과 사무직 노동자의 증가에 따른 노동의 분화와 생산직 근로자 중심의 LO의 약화, 노조들의 임금 경쟁 격화 등을 들 수 있음

3. 독일의 산별교섭

- 독일은 산별 수준에서 사용자단체와 노조가 체결하는 협약에 따라 임금이 결정됨
 - 임금교섭체계는 산별교섭과 사업장 개별교섭이 연속적으로 진행
 - 산별교섭을 먼저 진행하여 산별기준을 정하고 이를 기준으로 개별 사업장에서 추가적으로 개별교섭을 통해 최종적으로 각 사업장의 임금수준이 결정되는 구조
 - 사업장 수준에서는 ‘유익성의 원칙’을 적용받아 산별 단체협약보다 유리한 조건으로만 협약을 체결할 수 있음
- 독일의 산별 중심 노조운동은 과거 숙련근로자 중심의 특권적 노조에서 벗어나 모든 근로자를 대상으로 하는 근로자 정치운동의 과정에서 나타남
 - 독일노조는 수익성과 생산성이 높은 대기업 중심이 아닌 중소기업과 여성 등 취약 계층 근로자를 포함한 전체 근로자를 대표할 수 있는 조직으로 발전
 - 산별교섭과 단체협약 효력의 확장을 통해 노동시장의 약자 보호
 - 산별교섭은 산업내 공통의 직무분류, 직무등급분류제도를 통해 동일노동 동일임금 확보에 유리

- 산별교섭을 통한 산별협약은 임금 기본협약과 임금협약 두 방식으로 결정
 - 임금 기본협약은 직무의 등급구분과 각 등급에 따른 임금등급을 결정, 3~5년 단위로 교섭
 - 임금협약은 구체적인 임금수준 결정, 해마다 교섭
- 산별 단체협약 내용은 협약대상이 아닌 일반사용자와 미조직 사업장의 근로자들에게도 동일한 효과가 확장
 - 有노조 기업에서는 非노조원에게까지 자동적으로 확대 적용
 - 관행적으로 無노조기업 역시 단체협약의 임금조건과 근로조건 존중
- 독일식 연대임금 모델은 전후 안정적으로 발전해왔지만 1980년대 후반에서 통일 독일 시기, 1990년 후반에서 2000년대 초반, 2008년 금융위기 등 세 번의 위기에 직면
 - 1980년대 경기침체로 협약 구속력이 약화되어 미가입 사용자가 증가하고 협약 위반 사례 다수 발생, 1980년대 후반 통일 이후 舊동독 지역에 기존의 협약 방식 적용 제한
 - 1990년 후반에서 2000년대 초반 高실업, 신자유주의적 세계화로 인한 국제경쟁력 압박, EU 통화통합 등으로 기업별 교섭이 크게 증가하고 생산성 증가에도 불구하고 임금이 정체되거나 감소, 비정규직 확산, 하위 소득자를 중심으로 임금불평등 심화

- 1999년 실업난 해소를 위해 ‘고용창출을 위한 사회적 연대’ 기구를 출범
 - 노사정간의 사회적 대화를 통해 사회개혁에 관한 타협점 모색
- 2003년~2005년 슈뢰더 정부가 독일 노동시장 관련한 최대 개혁 중 하나인 하르츠(Hartz) 개혁 추진
 - 실업률과 재정악화를 해결하기 위해 노동시장 유연화에 초점을 두고 △ 노동자 파견법 개정, 파견노동자 탈규제화 △자영업자를 위한 규제완화로 생계형 창업 지원 및 사회보험과 단체협약을 적용하지 않아도 되는 미니잡(mini job) 시간제 일자리 도입 △실업보험에 의해 지급하는 실업급여 수급기간과 수준 축소 △실업부조와 사회부조를 통합 실업급여를 만들면서 직업훈련 강제 등 4단계 개혁 추진
- 독일의 금속·전기산업과 화학산업의 임금구조 개혁 추진
 - 사무직과 생산직 근로자간 차별 제거 및 통합된 임금체계 도입, 단순 노동자 가치의 평가절상, 판매직과 기술직에 준하는 임금 개선 추진
- 1990년대 이후 산별 단체교섭 중심의 독일식 체제의 지배력이 약화되고 기업별 교섭 등 분권화 경향이 두드러짐
 - 기업개별협약 비중 확대, 단체교섭을 개별기업에 적용하지 않는 개방조항(open clause) 증가, 단체협약 적용대상 감소, 고용보장과 임금·근로조건 간의 교환(tradeoff) 등 발생

- 일부 특수전문직군 노조들을 중심으로 산별체제에서 벗어나 독자적인 파업을 통해 자신들의 요구 주장하는 움직임 본격화
- 그럼에도 불구하고 독일식 산별교섭 체제가 무너진 것은 아니며 기본적으로 산업교섭 체제 내에서 유연성 확보하려는 조정된 분권화로 보는 시각이 우세

4. 네덜란드의 사회협약

- 네덜란드는 1982년 바세나르 협약을 시작으로 2004년까지 총 4차례의 사회적 합의를 통해 임금상승 억제, 근로시간 단축, 일자리 나누기, 기업 수익률 제고를 이뤄냄으로써 장기간의 지속 성장 발판 마련
 - 경제가 위기국면에 돌입하거나 노동단체와 사용자단체의 상황이 악화되면 사회적 합의 분위기가 조성되지만 경제가 좋아지면 반복해서 임금인상 요구가 표출되는 등 사회경제 상황에 따라 ‘이완’과 ‘결속’의 사이클이 반복됨
- 네덜란드의 사회적 합의를 이끌어낸 두 축은 노동재단과 사회경제위원회이며, 정부는 조세재정정책 지원 및 입법화 과정을 통해 사회적 합의가 안정적으로 유지되도록 지원
 - 노동재단(Foundation of Labor, FOL)은 1945년 노조와 경영자단체가 공동으로 출자하여 설립된 민간단체로 사회협약 체결, 노사간 대화 촉진, 노사기관에 정보 및 자문 제공 등의 역할을 수행함
 - 사회경제위원회(Social and Economic Council, SER)는 1950년 산업조직법에 근거하여 설립되었으며, 노사대표와 정부가 추천하는 공익대표 삼자로 구성된 협의기구로 노동 및 산업 관련 법안, 노동시장정책, 사회경제 중기 발전계획 등에 관하여 보고서를 채택하고 정부와 의회의 자문역할 수행

- 1980년대 초반 低성장·高실업·근로 없는 복지로 대표되는 이른바 ‘네덜란드병’을 앓던 네덜란드는 오일쇼크를 여파로 심각한 경제적 위기국면에 직면함
 - 자원수출을 통한 막대한 수익을 기반으로 과잉복지제도가 구축되고, 물가연동임금제도, 민관연동임금제도, 복지급여임금 연동제도 등의 영향으로 생산성을 상회하는 높은 수준의 임금이 지속
 - 1981년, 1982년 연속 마이너스 성장, 연평균 물가상승 6.25%, GDP 60%를 넘는 공공지출 기록, 1979년 5.5% 실업률이 1982년 11.6% 수준까지 상승
- 위기상황을 타개하기 위하여 1982년 루베르스 총리 주도로 노조와 경영자 단체, 정부가 사회적 협의 전통이 되살리면서 바세나르 협약 체결
 - 물가연동 임금인상제도 폐지, 자발적인 임금인상 억제, 근로시간 단축(주당 40시간 ⇒ 주당 38시간), 여성의 고용창출을 위해 시간제 일자리 확대, 세금감면 등을 합의
 - 그 결과 1997년 실업률을 6% 수준으로 끌어내리고, 기업의 투자수익률도 1982년 5%에서 1995년 17%로 크게 증가했으며, 네덜란드의 전체 고용 대비 시간제 고용 비율이 2004년 기준 35%가 넘고, 시간제 고용으로 일하는 여성근로자 비율이 1983년 44.7%에서 2004년 기준 60.2%로 증가(OECD에서 가장 높은 수준), 임금의 물가연동제 폐지에 따라 근로자의 실질임금 9% 하락

- 바세나르 협약 자체는 근로시간 단축과 근로자의 적정임금을 추구한다는 대원칙을 발표하고, 사실상 노사의 중앙교섭단체가 개별사업장 노사에게 협약내용을 권고하는 형식에 지나지 않아 구속력이 낮았음에도 네덜란드 사회에서 갖는 의미와 영향력은 상당했음
- 이 협약으로 사회적 합의라는 네덜란드의 전통을 되살리며 사회통합적 개혁을 시도
- 이 협약 이후 2~3년 단위로 사회적 협약을 꾸준히 체결하여 고용창출과 임금 수준 안정, 방만한 복지제도 개혁 등이 이루어짐
- 바세나르 협약과 이후 국가적 수준에서 협약이 폭넓은 가이드라인을 제시하였다면 보다 구체적인 임금협약은 산업수준에서 임금인상 억제와 일자리를 위한 근로시간 또는 조업일수 단축 등 ‘일자리를 위한 임금인상 억제’에 초점을 두고 체결됨

<표2> 바세나르 협약 이후 체결된 주요 사회협약

구분	체결시 기	체결 배경	주요 내용
신노선 협약 (New Course Accord)	1993.12	경제 침체기에 접어들면서 임금 안정 필요	근로시간 단축(기존 38⇒36시간), 임금인상 억제(최대 2.5% 이내), 교섭의 분권화, 근로자 직업훈련 강화, 비정규직 근로자 보호, 근로소득세 인하 등
유연안정성 협약(Flexibilit y and Security Agreement)	1996	노동시장의 유연성 확보 및 비정규직 근로자 법적 보호 필요성	비정규직 근로자의 최저임금 보장, 기간제 고용에 대한 규제완화, 파견근로자 법적 지위 보장 등
가을협약 (Autumn Agreement)	2004. 11	마이너스 성장 및 정부의 사회보험 개혁 반대 노동쟁의	임금 인상 억제, 생애주기 휴가제(life-span leave) 도입, 근로자 조기퇴직제도 개혁·산업재해보험·실업보험 개선

5. 미국의 적정임금제도

- 적정임금(prevaling wage)은 공공부문 건설공사에 참여하는 근로자들에게 지급되는 지역별·직종별 최저임금
 - 연방정부와 주정부 등이 관장하는 2,000달러 이상의 공공부문 공사에 적용
- 정부 발주 건설 프로젝트에 고용된 근로자에게 최저임금과는 별도로 일반 건설공사 근로자들이 받는 임금을 상회하는 일정 수준 이상의 임금을 보장
 - 적정임금은 다수가 받는 임금, 다수가 받는 임금이 없다면 특정 건설 직종 내 근로자 30%가 동일하게 받는 임금인 30% 규칙 적용 (1985년 50% 규칙으로 변경)
- 미국 연방 차원에서는 1931년 제정된 Davis-Bacon Act(DBA)에서 적정임금을 규정하고 있으며, 2014년 현재 미국 32개 중에서 시행 중
 - 노동부에 의해 임금 수준이 정해지며, 대체로 최저임금 상회
 - 지급되는 임금은 도제-기능 인력-팀장 등 숙련별 3단계로 구분 지급
 - 사업자가 공법개선 등의 방법을 통해 공사에 투입하는 근로자의 수는 줄일 수 있으나 근로자 개인의 임금을 낮출 수 없음

- 적정임금은 건설업체들의 지나친 공사수주 경쟁에서 비롯된 근로자들의 임금삭감 관행을 차단할 목적으로 도입
 - 지역의 임금 수준 이하로 건설공사에 입찰하는 타 지역 건설업체로부터 지역사회와 근로자 보호
- 적정임금이 적용되는 공사현장은 관련 내용 게시 및 근로자들에게 관련 내용 교육 실시 의무화
 - 근로자들의 감시와 신고, 임금지급 내역서 제출 의무부과, 무작위 추출에 의한 세부 감시 등 사업자의 이행 여부를 철저히 감독
 - 위반자에 대하여 당해공사의 공사대금 지불 중단, 공공공사 입찰 일정기간 제한
- 적정임금은 사업자들에게도 긍정적 효과
 - 적정수준의 노무비 확보를 법률로 보장
 - 한 지역의 건설업체들은 임금경쟁을 시도할 수 있는 다른 지역 업체로부터 보호를 받을 수 있음
 - 숙련근로자 보유할 수 있는 재정능력 확보, 근로자 훈련을 통해 산업재해 감소

6. 시사점

- 스웨덴과 독일 등 유럽 국가들은 노동자와 기업가들의 사회적 대타협을 통해 연대임금을 도입함으로써 기업의 국제경쟁력도 높이고 소득 불평등도 심하지 않은 복지 선진국이 될 수 있었음
 - 중소기업, 비정규직 노동자들이 저임금과 극단적인 고용불안에 시달리는 대가로 공공부문과 대기업 정규직 노동자들은 고임금·고복지·높은 수준의 고용안정을 향유하는 이중노동시장의 병폐를 앓고 있는 우리에게 유럽 국가들의 연대임금 정책은 중요한 정책적 교훈과 시사점을 제공하고 있음
- 이중노동시장은 상층노동시장에서의 고용의 과보호로 인해 상층과 하층노동시장간 능력에 따른 이동이 보장이 되지 않아 과거의 신분제와 유사하게 작동하고 있음
 - 상당부분 민노총 조합원과 겹치는 상층노동 시장 노동자들의 행태는 정치권력이나 강성노조의 힘과 같은 비경제적 수단을 통해 초과이윤을 수취하는 부당한 지대추구(rent-seeking) 행위이며, 기업의 경쟁력을 약화시키고 일자리 창출에 부정적인 영향을 미치며, 청년실업을 악화시키는 등 경제 전체의 효율성과 활력을 떨어뜨림
- 유럽 국가들의 연대임금정책은 노동자들의 자조와 연대를 기반으로 고임금을 규제하고 이와 연동하여 중소기업과 여성 등 저소득층의 임금을 높여줌

- 노동자들의 자발적인 임금규제를 통해 물가안정을 달성하고, 기업의 경쟁력을 높여 경제성장을 촉진하며, 고용을 진작하는 등 노동계급과 사회 전체의 이익을 조화롭게 달성하고자 하는 사회적 책임감이 담보되어 있음
- 유럽 국가들의 연대임금정책은 사양산업과 한계기업의 구조조정을 촉진하는 효과
 - 지불능력이 있는 대기업과 성장산업의 투자를 촉진하여 질 좋은 일자리를 확대하여 고용을 늘리는 것이 중요한 정책적 목표
- 유럽국가들의 연대임금정책은 가치적으로는 동일노동 동일임금을 지향하나 현실적인 측정의 어려움으로 스웨덴은 사실상 중위임금에 기반한 연대임금 정책을 추진하는 등 본질적으로 임금의 중향평준화 정책이라고 해도 과언이 아님
 - 우리의 극단적인 임금격차를 해소하고 한국경제가 국제경쟁력을 회복할 수 있는 유일한 대안은 상층노동자들의 양보를 통해 하층노동자들의 처우를 개선하는 ‘중향평준화’ 뿐임
- 중향평준화 연대임금제도는 궁극적으로는 부문, 산업, 기업간 격차와 고용형태에 따른 격차의 합리적 축소를 지향함
 - 동일 기업내 정규직과 비정규직, 장기근속자(고호봉)과 단기 근속자(저호봉) 간의 격차, 더 나아가 성별·학력별 격차를 축소 조정하는

등 기업 내부 이해관계를 합리적으로 조정하는 것도 중향평준화 연
대임금제도의 중요한 과제임

○ 노조 조직율이 높고 노조조직이 산별노조체제인 것이 연대임금 도입
에 유리하나 우리나라는 임금교섭이 기업별로 이루어지는 기업별 노
조체제여서 제도 실현을 위한 사회적 인프라가 빈약한 것도 사실임

- 그러나 연례행사처럼 극한투쟁을 되풀이하는 전투적 노동운동으로
유명한 이른바 귀족노조라 불리는 대기업 강성노조들이 같은 사회
경제적 위치에 있는 중소기업과 비정규직 노동자들의 이해나 사회
전체의 이익과 발전을 도외시한 채 자신들의 이익실현에 몰두하는
이기주의적 행태가 더 큰 문제임

○ 중향평준화 연대임금제도는 노동의 자조와 연대론이며, 역사적 견지
에서 진보 및 노동의 핵심 가치였음

- 고임금 고복지를 누리는 대기업 강성노조가 동일노동 동일임금 위
해 희생과 양보를 솔선하는 모습을 보여줌으로써 노동의 자조와 연
대의 정신을 뒷전으로 물리고 자본과 국가에 맞서 권리 이익 쟁취
로 일관한 우리나라 진보 및 노동운동의 편향성, 기형성을 청산하는
계기로 삼아야 함

○ 연대임금정책이 시행되기 위해서는 국민적 컨센서스가 형성되고, 그
바탕 위에서 노사정간의 사회적 대타협이 이루어져야 함

- 정부는 먼저 공무원과 공공부문부터 임금실태를 투명하게 공개하고, 이를 민간기업으로 확산하며, 민간부문과 공공부문간, 산업간, 기업간 임금비교와 국제비교가 가능하도록 임금통계를 정비하여 임금분포 정보와 임금 격차의 실상이 정확하게 국민에게 전달되도록 하여야 함
- 연대임금제도의 시행을 위한 제도적 인프라 구축도 정부가 준비해야 할 중요한 과제임
 - 산업별 직무분류와 직무별 직무등급 분류체계를 구축하고, 그에 따른 분위별 임금 수준을 산출, 공개하고, 사회적 합의를 바탕으로 중위임금 등을 기반으로 한 표준임금을 책정하여야 함
- 정부는 공공부문에서부터 연공제를 축소하여 호봉간의 임금격차를 줄이며 직무급제를 확대하며 생산성 임금을 정착시키는 등 공공부문 개혁을 솔선하면서 민간부문의 사회적 대타협을 촉진하고 연대임금 정책의 효과적인 추진을 위한 정책패키지를 준비하여야 함
 - 지불능력이 취약한 중소기업을 지원하여 고용문제의 악화를 방지하고, 중소기업 및 비정규직 노동자 등 저소득층 지원을 위해 노사정 합의로 임금기금의 설치, 근로장려세제(EITC)의 대폭 확대 등을 추진할 필요가 있음
 - 중향평준화 연대임금 도입은 심각한 임금격차를 축소하고, 새로운 성장을 촉진하여 질 좋은 일자리를 대거 만들어내는 연대고용으로 이어지는 경제적 선순환의 모멘텀이 될 것임

정부·여당의 사립유치원 대책, 무엇이 문제인가?

2018. 11

1. 혼란의 책임은? / 1
2. '박용진 3법'의 문제점 / 2
3. 유은혜 교육부총리의 입장변화 / 4
4. 정부안의 문제점 / 6
5. 진짜 피해자는? / 7

보고서 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

1. 혼란의 책임은 “문재인정부”

- 누리과정 도입 이후 정부가 추진해 온 제도 정비의 기본 방향은 사립유치원의 특수성을 인정하고 회계의 투명성을 높이는 것이었음
 - 사립유치원 회계규칙 제정을 위한 연구 발주²²⁾
 - ⇒ 사립유치원 별도의 재무회계규칙의 필요성 도출
 - ⇒ 2012년, 2014년, 2016년도에 ‘사립유치원재무회계규칙(안)’ 마련
 - 전국시도교육감협의회 역시 사립유치원의 특성에 맞는 재무·회계 운영에 관한 사항을 정하도록 ‘사립유치원재무회계규칙(교육부령)’ 제정을 교육부에 건의 (2016년 3월 전국시도교육감협의회 총회)
- 이와 같은 제도 정비의 틀을 무너뜨리고 개선 방안을 좌초시킨 책임은 김상곤 前교육부총리에게 있음
 - ⇒ 사립유치원 국가관리 회계시스템 도입 폐기
 - 박근혜 정부 ‘유아교육종합정보시스템 구축’ 사업 추진 (2013.2)
 - ‘사립유치원 재정 투명성을 위한 회계 개선방안’ 발표 (2017.2)
 - ⇒ 계획대로라면 2018년 ‘유아교육종합정보시스템 구축’ 사업이 완성·시행되어야 하나, 2017년 12월 사실상 폐기²³⁾

22) 2010년(영남대 김병주), 2012년(교원대 우명숙), 2014년(국무조정실 국무총리비서실)

23) 교육부가 2018년 3월 발표한 ‘유아교육 5개년 계획(2018-2022)’에는 ‘유아교육종합정보시스템 구축’ 사업이 없음. 이 계획을 확정짓는 2017년 12월에 제외됐다고 봐야함.

2. '박용진 3법'의 문제점

○ 교육 획일화를 막고 학부모 부담을 덜어주려는 제도 본연의 취지와 어긋남

- 유아교육법 개정안 : 누리과정 지원금을 보조금으로 바꿔 부정사용 시 처벌·환수

⇒ 누리과정은 학부모 교육비 부담 경감(무상교육) 차원에서 도입된 제도이므로(학부모 지원금), 이를 기관 보조금으로 바꾸는 것은 정책 취지에 위배

⇒ 학부모 교육선택권 강화, 유치원간 경쟁력 강화를 위해 바우처로 도입된 취지를 무시하고 오로지 처벌을 위한 개정 추진

- 사립유치원을 비리집단으로 매도하면서 그 비리의 당사자들에게 직접 보조금을 지원하자는 것 또한 앞뒤가 맞지 않는 이율배반적 주장임

- 이는 유치원을 경유하지 않고 누리과정 지원금을 아동에게 직접 지급하는 방식으로 바우처의 현실화를 주장했던 전교조의 입장에도 배치²⁴⁾

○ 사유재산권 침해 가능성

- 사립학교법 개정안 : 유치원만을 설치·경영하는 학교법인 이사장의 경우 유치원장 겸직 금지

⇒ 현재도 유치원 설립자는 막대한 설립비용과 시설 유지·보수 비용 전액을 부담하면서도, 시설사용료나 임대료 등을 인정받지 못하고 있음 (사립학교법상 비영리기관인 학교이기 때문)

⇒ 이로 인해 정부 묵인 하에 관행적으로 원장을 겸하며 월급으로

24) 2015.12.29. 전교조 개최 <유보통합의 올바른 방향 정립을 위한 교육단체 토론회>

비용 일부를 보전하여 왔는데, 합리적인 개선방안 없이 일방적으로 겸직을 금지할 경우 막대한 재산상의 손실을 감수해야 함

○ 유치원 급식비 지원 방안 불비(不備)

- 학교급식법 개정안은 급식 대상에 유치원 재학 아동 추가
⇒ 유치원 급식시설 설치 비용, 급식운영비, 식품비 등에 대한 국가와 지방자치단체의 지원에 따른 추가재정 소요 발생 예상
- 현재 유치원 급식에 관한 경비 지원은 시·도별 재정여건에 따라
① 무상급식 실시, ② 누리과정비 활용, ③ 공립과 사립을 구분한 교육청의 급식비 지원 등 세 가지 방식
- 급식 관련 경비를 어떻게 처리할 것인지, 급식대상 유치원 규모가 어느 정도일지 추정조차 할 수 없는 상황
- 실효성 있는 대책없이 선언적 의미만 담은 전형적인 포퓰리즘

3. 유은혜 교육부총리의 ‘과거를 잊어주세요’

○ 야당 국회의원 시절 유은혜 부총리는 사립유치원 사유재산권 강조
⇒ 현 정부 들어 공공성 강화 주장하며 사립유치원에 고강도 압박

○ 2013.4.15. 유아교육법 일부개정법률안 공동발의²⁵⁾

- 유치원 설립자의 법적 지위 보장, 사망으로 인한 상속·경매 가능, 사립유치원에만 특화된 재무회계제도를 신설하는 내용을 포함하여, 사실상 사립유치원의 매매를 보장하고 회계에 대한 탈출구를 마련해 주는 법안임

○ 2014.2.25. 사립유치원 상속세 부과 개선 방안 토론회 공동주최²⁶⁾

- 상속세 및 증여세법의 법적 형평성과 유치원의 안정적 운영을 명분으로 사립유치원 상속세 비과세를 주장하는 토론회 개최 (최재성, 유은혜, 서영교 의원 공동 개최)
- 유은혜 부총리는 당시 인사말에서 “막대한 상속세 및 증여세를 부담하게 되어 유치원을 폐원할 수밖에 없는 상황이 속출한다” 며 사립유

25) 신학용(민주당) 김기선(새누리당) 김동철(민주당) 김성찬(새누리당) 김세연(새누리당) 김승남(민주당) 김우남(민주당) 김태년(민주당) 김태원(새누리당) 김태호(새누리당) 류지영(새누리당) 박성호(새누리당) 박완주(민주당) 배기운(민주당) 백재현(민주당) 신계륜(민주당) 양승조(민주당) 오제세(민주당) 유기홍(민주당) 유성엽(민주통합당) 유은혜(민주당) 윤관석(민주당) 이미경(민주당) 이상직(민주당) 이우현(새누리당) 이찬열(민주당) 정성호(민주당) 정청래(민주당) 주승용(민주당) 최규성(민주당) 최원식(민주당) 최재성(민주당) 현영희(새누리당) 황우여(새누리당)

26) 상속세 및 증여세법에서 사립대학·초중고·유치원 등 공익법인이 출연한 재산에 대해서는 상속세를 비과세하고 있으나, 사립유치원의 87%가 개인사업자로 운영되고 있어 대다수 사립유치원은 상속세 부과 대상. 사립유치원은 사립학교법에 따라 비영리법인 성격으로 운영돼 이익금 전액이 사립유치원 회계에 계상되고, 사립유치원 재산을 담보로 한 대출이 불가능해 사립유치원 피상속인이 상속세를 납부하지 못해 유치원을 폐원하기에 이르러 재학 중인 유치원생과 학부모가 피해를 입는 경우가 발생

치원 상속세 비과세 필요성 강력하게 주장

- 한유총은 이 토론회에 발맞춰 국회의원들에게 공동발의 요청
- 하지만 이 토론회에서 축사를 맡은 새정치민주연합 신학용 前의원이 한유총에서 입법 로비 대가로 3천여만 원을 받은 사실이 밝혀진 이후 법안 자진철회

○ 2016.11.25. 사립유치원의 발전을 위한 정책토론회 공동주최

- 한유총이 제안한 ‘사유재산 강조’ 토론회 민주당 의원 5명(설훈 · 안민석 · 도종환 · 오영훈 · 유은혜) 공동주최
- 토론회에선 한유총이 주장해온 누리과정 지원금 확대와 사립유치원 시설이 ‘개인재산’ 이란 것을 인정하고 사립유치원에 적용되는 별도의 재무회계규칙을 제정하는 방안 논의
- 당시 발제자들은 지금도 한유총이 강하게 주장하고 있는 시설사용료 인정 주장
- 유은혜 의원도 개회사에서 “사학기관 재무회계규칙의 올바른 개정 방향을 마련하는 자리가 되길 기원하며, 사립유치원 관계자의 현장 의견을 적극 수렴하는 자리가 되길 바란다” 고 밝힘

4. 정부 발표 ‘유치원 공공성 강화 방안(10.25)’의 문제점

○ 국·공립유치원 40% 조기달성 가능한가?

- 40% 달성에 진정성이 있으려면 학급 수가 아니라 원아 수 기준으로 총 예산규모를 제시했어야 함
- ⇒ 그러나 교육부는 국·공립유치원 확대를 위한 부지확보, 시설확보, 교원확보 등의 필수 전제조건을 무시한 채, 기재부와의 예산 조정도 없이 일방적으로 발표

○ 코에 걸면 코걸이 귀에 걸면 귀걸이

- 정부는 사립유치원이 집단행동시 공정거래법 제26조(사업자단체 금지) 위반 여부에 대해 조사 및 엄중 제재(공정위)하겠다는 입장
- ⇒ ‘박용진 3법’에서는 비영리기관이기 때문에 영리를 추구해서는 안된다고 주장하면서, 제재를 가할 때는 사업자로 취급

○ 제도의 공공성인가, 내용의 공공성인가?

- 정부안은 교육의 다양성을 보장할 수 있는 설립의 다양성을 무시하고, 국공립화되는 것이 최선인양 제도의 공공성만 추구
- 무엇보다 개개인의 개성을 존중하고 개별적 역량을 키워야하는 교육은 어느 분야보다 다양성은 소중한 가치
- 설립의 다양성이라는 현재의 장점을 바탕으로 내용의 공공성 추구
- 과거 전교조도 국가주도의 획일화된 유아교육 공공성 강화 반대²⁷⁾

27) 2015.12.29. 유보통합의 올바른 방향 정립을 위한 교육단체 토론회

⇒ 2015년 누리과정 도입 당시 전교조는 유치원 교육과정의 획일화를 가져온다며 반대

5. 진짜 피해자는 누구?

○ 아동·학부모뿐만 아니라 유치원 교직원도 모두 피해자

- 젊은 세대인 유치원 교사와 엄마들은 사립유치원 문제가 제기되던 초기에는 정부·여당의 입장에 동조했으나, 막상 폐원이 현실화되기 시작하자 정부가 대안 없이 일방적으로 몰아간다고 생각
- 특히 맞벌이 부모의 경우, 돌봄시간이 비교적 긴 사립유치원을 선호하는 경향이 있는데 앞으로 선택지가 축소될 뿐만 아니라 최악의 경우 아이를 맡길 기관을 찾기 어려운 상황 발생
- 국·공립 교원의 경우, 폐원이 현실화되면 교사 1인당 원아 수 급증 예상
⇒ 정부안대로 국·공립의 정원을 늘릴 경우 교원 업무과중 우려

○ 정부와 민간의 역할 분담에 대한 고민 필요

- 공동체를 위한 여러 활동에 있어서 국가보다 민간이 더 잘하는 분야가 있는 만큼, 정부와 민간의 합리적인 역할 배분이 중요
- 정부와 사립유치원이 ‘사유재산권’이라는 물질적 가치를 놓고 감정적으로 대립하는 상황은 문제해결에 전혀 도움이 되지 않으며, 정치권이 이에 편승하여 찬반 양극단으로 몰아가는 것은 바람직하지 않음

○ ‘생각의 중심’ 을 아동과 학부모에 두어야

- 이러한 갈등의 와중에 교육 당사자인 아동과 학부모의 입장은 오히려 뒤로 밀려난 상황임
- 국민의 일부를 비리집단으로 몰아 별주고, 자신들의 정치적 이익을 위해 합리적 개선을 주장하는 사람들을 ‘적폐’ 라고 비난할 것이 아니라, 유치원교육의 질을 보장할 수 있도록 공공성, 다양성, 자율성의 합리적인 조화 방안을 찾아나가야 함
- 유치원 무상교육을 표방하며 누리과정을 도입했던 당시, 정부가 지급방식을 ‘유치원보조금’ 이 아니라 ‘학부모지원금’ 으로 선택한 이유를 생각해 봐야 함
- 당시에 개인설립 사립유치원의 특수성을 인정하고, 학부모 선택권을 보장하여 교육의 다양성을 보장하고 경쟁을 통한 교육 품질 상승을 유도하려는 의도



이슈브리프 ISSUE BRIEF (IB 2018-22)

편집위원회 위원장 : 노명순 편집위원 : 김창배·이윤식·최진웅 간사 : 이윤경

발행처 : 여의도연구원 TEL : 02.6288.0502 Website : www.ydi.or.kr

주소 : 서울 영등포구 버드나루로 73 우성빌딩 3층 여의도연구원

발행일 : 2018년 11월 22일 디자인 · 인쇄 : 원기획

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
