

2017 정권교체를 위한 제안

수권정당의 길

민병두
이진복
문병주
이동호
정상희
고영국
김진영
김은옥
한상익

CONTENTS

CHAPTER 1	집권으로 가는 길 • 1	
	- 준비된 개혁, 성공한 정부	민병두
CHAPTER 2	4.13 총선과 ‘시대교체’ • 35	
	- 진영의 정치를 넘어서	이진복
CHAPTER 3	국민생각 ‘속’ 새로운 정치 • 63	
	- 기울어진 ‘판’을 뒤엎는 정치	문병주
CHAPTER 4	중산층 복원 • 93	
	- 중산층이 살아야 경제가 산다	이동호
CHAPTER 5	상생적 구조조정 • 123	
	- 산업구조 개혁과 신성장 동력 육성	정상희
CHAPTER 6	상생형 노동시장 구조개혁 • 153	
	- 최대고용을 위하여	고영국
CHAPTER 7	예산 절차 프레임의 전환 • 181	
	- 예산절차에 있어서 재정민주주의 강화	김진영
CHAPTER 8	북한 변화를 위한 전략구상 • 205	
	- 포괄적 상호주의	김은옥
CHAPTER 9	민주화 체제를 넘어 민주주의 체제로 • 231	
	- 성숙한 민주주의를 위한 정치제도 개혁	한상익

집권으로 가는 길

준비된 개혁, 성공한 정부

민병두

민주정책연구원장

CHAPTER 1

집권으로 가는 길

- 준비된 개혁, 성공한 정부

‘대통령 권력 10년 주기설’ - 매 10년 마다 한국에서 진보, 보수 정권이 교체된다는 가설입니다. 민주적 방식인 대통령 직선제가 도입된 이래 지난 30년 가까이 그런 주기를 보여온 것도 사실입니다. 노태우·김영삼 정부, 김대중·노무현 정부, 이명박·박근혜 정부, 이런 주기로 간다면 내년부터 10년은 진보 정권의 순서일 것입니다.

대통령 권력 10년 주기설은 우리 국민들이 진보·보수 정권한테 연속해서 두 차례 권력을 위임한다는 것입니다. 하나의 방향으로 10년간 권력을 위임해보고, 그 결과를 놓고 평가하며 교체해왔다고 할 수 있는데요. 그러나 실체를 보면 정권재창출의 길이 그렇게 평탄했던 것은 아닙니다.

노태우 정부에서 김영삼 정부로 넘어가는 과정에서는 3당 통합을 매개로 했는데 김영삼측의 해계모니를 잡기위한 권력투쟁이 상당했습니다. 김대중 정부에서 노무현 정부로의 이양도 동교동계 등 기존 주류의 외면 속에서 소수파로 내부교체 과정이 있었습니다. 이명박 정부에서 박근혜 정부로의 이양도 정당이라는 토양만 같았지 서로 주군을 달리하는

권력실세 이동이 있었습니다.

이처럼 내부적으로는 권력투쟁도 있었고 불연속적인 측면도 있었지만 보수정부 각 10년 그리고 진보정부 10년간 보수정부는 보수정부대로, 진보정부는 진보정부대로 대북정책이나 경제정책이 궤를 같이했던 것은 사실입니다. 민주화조치 등 정치 분야를 제외하면 노태우·김영삼 정부 10년의 경제정책, 대북정책도 마찬가지로 큰 흐름이 이어졌습니다.

실패한 10년, 국민불행시대

국민들 입장에서는 그렇게 10년이 지났을 때 공과를 충분히 평가할만 하고, 야당의 공격도 집요해서 집권세력에 대한 피로감도 상당한 정도에 이르게 됩니다.

노태우·김영삼 보수정부 첫 10년이 된 1997년의 선거도 과거 관치금융, 정경유착 위에 세계화라는 머리를 씌우다보니 사상 유례가 없는 외환위기가 닥쳐왔고, 결국 4.19 이후 처음으로 선거라는 방법으로 세력의 교체와 체제의 교체를 하게 된 것입니다.

김대중·노무현 민주정부 10년은 경제적으로 수치상 선방했으나 양극화가 심화됐고, 앞선 보수정부의 북방정책을 햇볕정책으로 발전시켜 일관성 있게 갔으나 한·미간 대북정책의 엇박자로 ‘퍼주기’라는 야당의 공격에 틈새를 만들어 줍니다.

양극화의 심화와 북한의 핵실험은 국민들에게 ‘최고경영자’, 이명박과 ‘산업화의 딸’, 박근혜라는 엉뚱한 해답을 구하게 했고, 이제 보수정부 2기도 내년이면 또 다른 10년을 맞게 됩니다.

보수정부 제2기의 성적표는 비참하기 짝이 없습니다. 이명박 정부는 전봇대 2개 뽑고 4대강을 ‘녹조 라떼’로 만들고 방위산업 비리와 해외자원 비리로 수십조 원을 국내외에 뿌리다가 끝났다는 기억이 국민들 속에 강렬합니다.

박근혜 정부는 무엇을 하려는지 갈피를 잡지 못한 채 국민과는 소통하지 않고 고집불통으로 시간 낭비를 하다가 끝나가고 있다는 답답함이 국민들 마음 속에 깊이 새겨지고 있습니다.

보수정부가 ‘경제와 안보에 유능할 것이다’는 속설이 완전히 붕괴되었습니다. 경제는 바닥을 쳤고, 북한의 각종 도발에 속수무책이고 연이은 핵과 미사일 발사 시험을 불꽃놀이 쳐다보듯이 손을 놓고 있었던 것이 지난 10년이었습니다. 한마디로 ‘실패한 10년’, ‘10년의 실패’이고 ‘국민성공시대’, ‘국민행복시대’라는 보수정부 10년의 구호가 무색하게 ‘국민불행시대’가 되고 있습니다.

같은 점, 다른 점

그렇게 보면 지금은 노태우·김영삼 보수정부 1기 10년의 저녁때와 비슷하기도 합니다. 경제는 어려워졌고, 박정희 정권 때부터 이어져왔던 보수의 성장 신화가 무너졌습니다. 하지만 사회·경제적으로는 정권교체를 할 수 있는 충분한 환경이 마련됐지만 정치적으로는 쉽지 않았습니다.

그런데 이인제의 탈당, 독자출마라는 보수의 분열이 있어서 유리한 3자구도로 선거를 치를 수 있었고 호남 소수파에서 벗어나기 위해 이념이 다른 세력과의 정치연합 즉 DJP연합(호남·충청연합)으로 진용을 구축했

기 때문에 정권교체가 가능했습니다.

지금도 사회·경제적 환경은 정권교체의 심리가 성숙되어 있습니다. 그러나 마지막은 결국 정치주체가 숙제를 어떻게 풀어나가느냐에 달려 있습니다.

내년 선거도 3자 구도로 치러질 가능성이 높습니다. 하지만 1997년 보수가 분열한 3자 구도와는 다릅니다. 국민 시선에서 중도로 위치 지켜 있는 국민의당이 후보를 낼 것이기 때문에 과거와는 다른 3자 대결의 양상입니다.

과거 정주영, 이인제, 정몽준 등 유력한 제3 후보들은 보수와 영남에 근거했습니다. 내년의 제3 후보는 호남, 중도에 기반을 두고 있습니다. 3자 대결구도가 좋다는 분석도 있고 그렇지 않다는 예측도 있습니다. 지난 총선을 보면 오히려 3자 대결구도로 큰 덕을 보았습니다. 현 정부와 집권당에 실망한 보수·중도 유권자가 마음 폭 놓고 제3당인 국민의당을 선택했기 때문입니다. 그 결과 더불어민주당이 제1당이 되었고 여소야대 정국을 만들었습니다.

내년 대선 3자 대결구도

내년 정치 환경은 또 변화하기 때문에 지난 총선을 그대로 대입하는 것은 오류를 낳기 십상입니다. 다만 제3당 국민의당이 후보지지율을 10프로 이상 유지한다면 완주할 가능성이 크다는 것입니다.

안철수 의원이 후보가 된다고 할 때 그의 경험칙으로 보면 더불어민주당과 재결합하지 않는 것이 길이라고 볼 것입니다. 즉 같은 공간에서 대

선 후보 경선을 하거나, 지난 2012년처럼 지지선언을 할 가능성이 거의 없다는 것입니다.

이 당에 들어왔을 때는 실제 지분이 없기 때문에 위촉되었는데, 밖에 나가서 살림을 차리니 독자영토가 생기더라는 것이 첫 번째 이유이고, 후보단일화 압박이라는 것이 분열하면 필패라는 가정 위에서 출발하는데 지난 총선에서는 오히려 분열이 전체 파이를 키웠다고 반박할 수 있어서 단일화 압박 중압감에서 자유로울 수 있다는 것이 두 번째이고, 끝으로 새 대통령 취임 이후 얼마 안 있어 전국지방선거가 치러진다는 점입니다.

과거의 관례로 보아 대선 직후 치러지는 전국단위선거는 대선에서 승리한 당에서 이길 가능성이 큼니다. 1997년 대선 직후의 1998년 지방선거, 2007년 직후의 2008년 국회의원선거가 이를 증명합니다.

그래서 당의 존립을 위해서라도 대선에서 승리하기 위해, 혹은 최선의 성적을 내기 위해 노력할 것입니다. 물론 선거결과에 따라서는 지방선거를 앞두고 정계개편이 일어날 수도 있지만 그 모든 변수를 일일이 이 자리에서 이야기하는 것은 논점 이탈이 될 수도 있어서 이 문제는 여기서 멈추겠습니다.

우리 일각에서는 그래도 야권통합이 반드시 필요하다고 하고, 그 역할을 하겠다고 강조하는 것을 종종 볼 수 있습니다. 그것이 가능하려면, 또 반드시 필요하다고 한다면 항상 말해왔듯이 그물을 넓게 치는 것이 방법입니다. 아니 그물을 넓게 치는 것은 그 자체로서도 수권의 방법론입니다.

진보에서 중도까지 ‘연합함대론’

지난 7월 미국 민주당 전당대회를 참관하고 돌아왔습니다. 그 첫날의 참관기를 소개하겠습니다.

진보와 중도 대연합 만들어 내다 - 2016 민주당 전당대회 참관기 1

정치는 설득이고 감동이다. 거기에는 소통이 있다. 미국 대통령 중에서 빌 클린턴, 로널드 레이건이 ‘위대한 소통가’(great communicator)로 평가된다.

민주당의 대통령후보로 지명되지는 못했지만 버널드 샌더스 상원의원만큼 사람들의 생각을 바꾸고 움직인 정치인은 흔하지 않을 것이다.

민주당 전당대회는 버니(버널드 샌더스의 애칭)로 시작해서 힐러리로 끝나게 설계되어 있다. 첫날의 하이라이트는 버니 샌더스였고, 나흘째 힐러리 클린턴의 수락연설로 대미를 장식한다.

하지만 이 모든 것을 관통한 것은 샌더스의 정신이다. 2016년 미국 진보진영과 민주당의 ‘진정한 슈퍼스타’, 버니 샌더스는 연설을 시작하기도 전에 쏟아지는 기립박수를 멈추게 하는데 상당한 시간을 소비해야만 했다. 그가 지난 여정을 기억하고 가치를 들어올릴 때마다 흘러내리는 지지자들의 눈물은 함성과 박수 못지않은 조용한 울림으로 전파되었다.

샌더스는 미국의 아이들에게 필요한 것은 마약과 교도소가 아니라 학교와 직장이며, 아이들이 학자금 융자 때문에 학교를 떠나고 기아임금에 시달리는 일이 있어서는 안 되며 최저임금을 인상하는 것이 얼마나 중요한 가치인지를 설득했다. 백만장자이면서 상위 1프로를 대변하는 공화당의 도널드 트럼프는 결코 갖고 있지 못한 가치를 힐러리 클린턴이 보유하고 있다며 ‘분명한 대조’를 반복했다.

우리에게 축복인 하나뿐인 지구 별을 보존하기 위해서 화석연료세력과 싸워야 하며, 또한 그 길은 젊은이들에게 일자리를 창출하는 것이라고 강조했다.

이는 금융의 탐욕을 개혁하고 금융의 전관예우와 회전문을 뜯어고치는 것과 함께 그동안 버니가 강조해 온 미국의 핵심 개혁 주제이다.

월가의 탐욕과 싸워온 전사, 엘리자베스 워렌 상원의원 등을 포함해서 등장한 많은 연사들이 힐러리가 역사상 가장 준비된(the most qualified) 후보라고 강조했지만 그들은 알게 모르게 샌더스의 가치를 얘기했고 청중은 그에 호응했다.

흔히들 묘비에 쓰는 추모의 글이라고 하여 아무도 안 읽는 정당의 강령을 주목하게 한 것도 샌더스였다. 샌더스의 요구에 따라서 민주당의 강령은 엄청난 죄를 찍을 했다. 샌더스가 정치는 가치의 전파이고 설득이며 행동이라는 것을 확인시켜 준 것이다.

민주당 전당대회 수 많은 목적어들은 미래, 아이들, 가족, 청년이었고 그 흔한 목적어에 생동감을 심어준 것은 샌더스였으며 진보적 좌파와 빌 클린턴의 중도파를 하나로 묶어낸 것은 힐러리의 정치력과 책임감이었다.

1992년 빌 클린턴은 '바보야, 문제는 경제야'로 선거전을 한마디로 규정했는데 그 당시 민주당의 슬로건은 '사람이 먼저다(putting people first)'였다. 이번 전당대회 연단 뒤 전광판에는 '가족이 먼저다(putting families first)'라는 구호가 자주 눈에 띄었다. 그만큼 일자리의 상실과 가족의 해체에 대한 걱정이 가득했다.

샌더스가 일자리의 상실을 우려하며 환태평양경제협정(TPP) 반대를 외칠 때 청중들의 반응은 뜨거웠다. 똑같이 일자리의 상실을 우려하면서 트럼프가 선택한 길은 국경에 콘크리트 벽을 쌓는 것과 미국 우선주의이다. 일자리를 잃은 백인 중 하층의 분노를 궤변과 광기로 선동하는 트럼프에게 미국의 한쪽은 열광하고, 시민의 각성과 평화적 해결을 강조하는 샌더스에게 다른 한 쪽은 뜨겁게 반응한다.

진보적 영화감독 마이클 무어는 분노한 백인들의 적극적 투표 참여로 파시스트인 트럼프가 인류에게 저주를 내릴 승리의 주인공이 될 수 있다고 민주당 전당대회 직전에 경고하는 칼럼을 쓴 바 있다. 하지만 현장에서 본 민주당 전당대회는 사회주의자에서부터 중도까지 아우르는 단결이 있었고 가치로 무장해 새로운 역사를 만든다는 자부심이 있었다. *2016년 7월 26일 필라델피아에서*

미국 민주당은 1960년대 중반 이후, 특히 로널드 레이건의 신자유주의가 득세한 이후로는 ‘야당 전문당’이었고 기껏해야 의회 다수파가 되려고 하는 것이 그 목표였습니다. 그런 무기력을 타파한 것이 1992년 빌 클린틴이었습니다. 그는 성공하고 싶은 보통 사람들의 열망에 부응하고자 미국판 ‘제3의 길’로 민주당을 중도화했고 마침내 집권에 성공합니다. 그 한편에서는 민주당내 진보주의자들의 엄청난 반발이 있었습니다.

미국 금융위기 이후 중산층은 대거 무너졌고 월가를 점령했던 청년층들은 버니 샌더스, 엘리자베스 워렌같은 이들을 중심으로 단결하면서 새로운 흐름과 돌풍을 만들어냅니다. 그 결과 최종후보 힐러리는 샌더스로 대표되는 공약과 정책을 자신의 공약으로 흡수했습니다. 그리고는 중도적 인물을 런닝메이트인 부통령 후보로 지명해서 진보에서 중도에 이르는 ‘연합함대’, 빅텐트를 구축합니다.

내년 대선에서 더민주의 최종후보가 할 일도 이런 것입니다. 상층에서 후보단일화를 하느냐 안하느냐에 매달리기보다 실제로 빅 텐트, ‘연합함대’를 구축하느냐, 못하느냐가 중요합니다.

최종후보가 어떤 이념적 지향에 서있던 자신을 보완할 수 있는 가치와 정책을 포용하고, 그에 상응하는 인사들을 영입하고, 진보에서 중도까지 포괄하는 정부를 출범시킬 수 있는, 예비내각에 준하는 인물들을 선보이고 하는 것이 의미있습니다. 그렇게 해서 밑으로부터 다수를 포괄하여 보수 유권자의 불안감을 해소하고 중도 유권자가 편안하게 선택하게 하고 진보 유권자가 동력을 뿜어내게 해야 합니다.

누가 지지자들을 끌어낼 것인가

그런데 선거에서는 늘 자신의 유권자들을 투표장에 많이 나오게 하는 것이 중요합니다. 지난 총선에서는 보수 유권자가 투표를 안 하거나 다른 쪽으로 이탈해서 새누리당이 패배한 것입니다.

지난 대선에서는 양측이 총동원을 했는데 상대방의 불안감이 이 쪽의 열정을 미세하게 눌렀습니다. 2007년 대선은 진보유권자의 동원에서 실패한 케이스였습니다.

그래서 영화감독 마이클 무어가 이번 미국 대선 전망을 비관적으로 보는지도 모르겠습니다. 무너진 중산층의 대표계층인 저학력 백인들의 분노가 월가를 점령했던 청년들의 분노보다 더 클 것이라는 불안한 예감을 표현하고 있는 것입니다.

적극적 투표층을 형성해서 그들이 반드시 투표장으로 나오게 하는 캠페인 전략이 중요하다는 점을 강조하면서 여기에서는 캠페인 전략 중에 주로 정책적 측면에 대해서 언급하겠습니다.

지난 시기에 ‘유능한 경제정당’, ‘튼튼한 안보정당’으로 혁신해야 한다고 늘 강조한 바 있습니다. 그리고 민주정책연구원이 주도하여 우리나라 최초로 정책엑스포를 열어서 대선주자급들을 발제자로 내세워 포용성장, 공정성장, 일자리복지 등의 어젠다를 공론화한 바 있습니다. 당이 사회적 약자인 을들을 위한 정당이 되어야 한다는 노선을 제시하고 활동주체인 을지로위원회(을을 지키기 위한 law 위원회, 을을 지키는 길 위원회)를 세울 것을 제시한 바도 있습니다.

‘본질은 깊게, 외연은 넓게’, ‘뿌리는 깊게, 그늘은 넓게’ 이런 류의 문제의식은 핵심지지층이 투표장에 나오게 하면서 중도보수층의 신뢰를

한꺼번에 얻는, 어렵고도 복잡한 과정에 대한 고민의 산물입니다

그것을 한마디로 표현한 것이 유능한 경제정당, 든든한 안보정당이며, 경제는 진보적으로 가되 정치적 태도나 자세는 신뢰감, 안정감을 심어주는 것입니다.

핵심지지층을 끌어낼 수 있는 유능한 경제정당의 정책과 공약의 문제에 대해서 우리가 집중할 필요가 있습니다. 소득주도성장, 포용성장, 공정성장의 실천방법론에 대해서 더 적극적으로 고민해야 합니다.

가계비를 어떻게 내릴 것인가

소득주도성장, 포용성장은 한편에서는 생활비, 가계비를 인하하는 것이고, 다른 한편은 소득을 늘어나게 하는 것입니다. 이렇게 함으로서 경제성장의 과정에서 그 누구도 배제되지 않게 하고 과실을 나누면서 가계의 풍부한 소비여력으로 다시 성장을 끌어올리는 것입니다.

과거에는 인간생활을 구성하는 세가지 요소로 의식주를 들었습니다만, 지금 가계비 부담을 가장 크게 하고 신분을 대물림하는 것은 교의주(교육·의료·주택)를 들 수 있습니다. 이를 포함해서 가계비 부담을 크게 줄여주어야 사람다운 생활이 가능하고 중산층의 붕괴를 막을 수 있습니다.

미국 대선에서 민주당이 내세운 가장 혁신적인 공약 중의 하나가 대학 학비 면제입니다. 힐러리 클린턴 후보는 중산층 이하 가정 아이들의 국공립대학교 학비 면제를 공약으로 내걸었습니다. 버니 샌더스의 영향이 있습니다. 미국 대학 등록금은 살인적인 수준입니다. 특히 사립대학교는 기동부리를 뽑아도 힘든데, 국공립대학도 만만치 않습니다. 아마 미국

재정으로 감내 가능한 수준부터 공약으로 내걸은 것으로 보입니다.

지난 총·대선에서도 여야가 반값 등록금, 국가 장학금 등을 공약으로 내걸었고 학자금 용자에 대해서도 취업 후 변제 등, 여러 아이디어를 갖고 겨뤘던 것으로 기억합니다. 이번 대선에서도 여러 아이디어가 제시될 텐데 이제는 가능한 경로가 무엇인지, 여러 가지 중에 무엇이 더 중요한지 등을 제시해서 그것을 국민들이 자기들의 것으로 받아들여게끔 하는 것이 중요합니다.

또 국회의 구성이나 국민들 요구의 우선 순위, 그리고 지지하는 쪽과 반대하는 쪽의 힘의 관계 등도 고려해야겠지요. 그래서 정권이 바뀌었을 때 당장 가능한 것과 임기내에 시작할 수 있는 것, 혹은 다음 대통령 임기 때에 할 수 있도록 기반만 만들어 놓을 수 있는 것을 잘 구분해야 할 것입니다.

5대 민생 우선 과제

그래서 꼭 필요한 민생 과제를 몇 가지로 압축해보았습니다.

첫째 사교육비의 인하와 대학등록금 부담을 덜어주는 일입니다. 사회에 진출해서 생활비를 벌기 전까지는 부모의 소득 차이로 인해 교육 기회의 평등에서 차이가 있어서는 안 된다는 공감대가 형성된다면 학자금 용자 이자 0%, 혹은 후불제 등 여러 가능한 길이 도출될 수 있을 것입니다.

둘째 의료비의 인하입니다. 사보험을 줄일 수 있도록, 건강보험 하나로 해결할 수 있도록 의료보험의 급여율을 올리는 일입니다. 가정마다 평균 20~30만원의 사보험을 들고 있는데 이중 일부만 건강보험 인상으

로 전환해도 건강보험 하나로 의료비를 해결하는 길이 열릴 수 있습니다.

셋째 양질의 임대주택을 대거 공급함으로써 주거안정을 도모하고 결과적으로 전·월세가격을 낮추게 하는 일입니다. 선진국에서도 자기 주택 보유율은 50% 정도입니다. 그렇지 못한 이들 중에서 상위 30%는 집을 소유하기 위한 여러 노력을 하게 됩니다. 아예 그런 꿈을 가질 수 없는 20%에게 양질의 임대주택을 공급한다면 결국 전·월세 주택 공급의 질도 좋아지게 하고 가격도 낮추게 하는 효과를 가져옵니다.

넷째 가계부채를 줄이는 일입니다. 특히 소액 장기 채무자의 경우, 예를 들어 1천만원 이하 10년 이상 장기 채무자의 경우, 채무를 탕감해주어 경제활동의 양지로 나오게 하는 것이 사회적으로 큰 이득입니다.

다섯째 통신비 부담을 줄이고 전기료를 내리고 자동차 주유비를 내리는 것입니다. 제4이동통신사를 설립해 경쟁을 강화한다든지, 한시적 미봉책이 아니라 근본적으로 전기료 누진제를 조정한다든지, 자동차 주유비를 인하할 수 있는 실질적인 대책을 세우는 등 생활비를 인하할 수 있는 여력은 충분히 발견 가능합니다.

이런 공약을 제시할 때는 어떻게 재원 마련이 가능하고, 어떻게 실현할 수 있는지에 대한 섬세한 준비가 있어야 합니다. 그래야 반격을 막을 수 있고, 희망을 조직할 수 있습니다.

섬세한 준비, 대중적 지지

일례로 우리 당에서는 신혼부부에게 집 한 채씩을 주자는 제안을 한 바가 있습니다. 원내대표까지 나서서 서명하고 동참을 호소했습니다. 당

연히 양질의 임대주택을 제공하자는 것이었지 공짜주택을 주겠다고 한 것은 아니었습니다. 그리고 신혼부부에게만 제공하자는 것도 아니고, 대학생, 청년, 사회적 소외자, 노년층을 배제하는 것도 아니었습니다.

정부, 여당과 언론의 엄청난 공격이 뒤따랐습니다. ‘공짜주택’이라며 복지과잉이라고 공격이 들어왔습니다. 얼마 안 있어서 정부가 제3차 저출산·고령화 사회대책을 발표했습니다. 151조원을 쏟아 부어도 미동조차 않는 출산율 문제가 정말 심각하다는 생각을 하게 된 정부는 ‘국가존립’ 차원으로 저출산 문제를 접근하겠다고 하면서 신혼부부에게 양질의 임대주택 13만호를 추가 공급하겠다고 했습니다. 그리고 요즘은 한 언론사에서 비슷한 내용을 포함한 저출산 대책을 연중 캠페인으로 다루고 있습니다.

더민주에서는 신혼부부에게 양질의 임대주택 1백만 호를 공급하겠다는 약속을 상당한 수준으로 다듬어 입법 발의하였습니다. 국민안심채권을 발행해 재원을 조달하고, 이를 국민연금이 구입하도록 하는 것입니다. 국민연금은 연금 가입자를 늘리는데 사용하는 것이 맞고 그렇다면 저출산 대책의 일환으로 신혼부부에게 임대주택을 공급하는데 사용하도록 하자는 철학적 기반 위에 있는 것입니다.

결국은 수요가 많은 수도권에서 채산성을 보장할 수 있는 저렴한 부지를 확보하는 것이 관건인데 이를 포함한 사업의 운용은 실정을 잘 알고 있는 지방자치단체가 하도록 하고 있습니다. 국공유지의 파악과 그린벨트해제 등 복잡한 여러 문제들이 따르는데 이것도 현재 1백만 채에 달할 정도로 공가·폐가들이 기하급수적으로 늘어나는 것을 감안한다면 치밀하게 계획을 세워서 할 수 있는 일이라고 봅니다. 그런 계산이 구체적일 때 지지세가 늘어나고 쟁점이 분명해질 것입니다.

소득을 어떻게 올릴 것인가

소득을 올려주는 일은 많은 국가에서 임금을 올리는 것과 일자리 창출, 두 가지로 접근합니다.

임금을 올려주는 것에는 여러 가지가 있는데 첫째는 최저임금을 올리는 것이고, 둘째는 비정규직을 줄이면서 동일노동 동일임금을 제도화하는 것이고, 셋째는 남녀간의 임금격차를 줄이는 등 차별과 불평등을 최소화하는 것입니다.

미국 민주당의 경우, 오바마 정부에서 최저임금을 계속해서 올렸습니 다만 아예 이번 대선에서는 시간당 15달러로 올리겠다고 공약했습니다. 비정규직을 줄이고, 동일노동 동일임금을 받게 하는 것보다 최저임금에 많은 국가들이 더 관심을 갖는 이유가 있을 것입니다.

최저임금 인상이 일자리를 줄이지 않으며, 산업구조를 혁신하고, 한계 계층에게 최저한의 삶의 질을 보장함으로써 사회가 갖는 실익이 크다는 것이 입증되었기 때문입니다. 또 노동유연성을 보장받으려는 자본의 저항이 강고한 상황 하에서 최저임금을 올리는 것이 처우를 개선하게 하는 효과가 있다고 보았을 것입니다.

일본에서도 유럽에서도 최저임금 인상을 위한 상당한 노력이 있었으며, 중국에서도 해안 지역에서는 5년간 최저임금을 2배 인상했다는 보고도 있습니다.

만약 더민주가 집권한다면 2020년까지 최저임금을 시간당 1만원으로 한다는 공약의 이행이 가능할 것입니다. 정부가 의지를 가지면 가능한 결정 구조가 만들어지기 때문입니다. 그런데 문제는 더민주의 소상공인 활동을 능동적으로 지지하는 이들도 최저임금의 인상에 대해서는 불

안감을 갖고 있다는 것입니다.

전체 국민을 대상으로 해서는 최저임금의 인상이 산업구조도 혁신시킨다는 설득이 가능할지 모르지만 당장 한계기업의 입장에서는 문을 닫을지 말지를 고민하고 있는 경우가 있습니다. 그래서 감세, 보조금 지원 등 잘 설계된 공약 이행 프로그램이 함께 제시되어야만 하층 노동자와 소상공인이 대립하지 않고 함께 갈 수가 있습니다.

동일노동 동일임금, 비정규직의 정규직화는 요구가 강한만큼 저항도 강한 것이 현실입니다. 동반성장, 성과공유제, 직무연속성이 있는 경우 계속 고용의 원칙 제도화, 정규직화에 따른 여러 인센티브 개발 등이 함께 가는 방향을 설계해야 할 것입니다. 저항을 최소화하고 사회적 합의를 이끌어내야지만 5년 단임 정권에서 개혁이 성공할 것입니다. 이런 전략이 잘 설계되지 않으면 개혁 피로증을 내세운 저항에 부딪힐 것입니다.

청년 고용 할당제도 가능하다

집권하면 가능하다는 얘기를 반복해서 했는데 실제로 과거와 달라진 점은 여소야대라는 것입니다. 집권하면 여대야소가 될 것입니다. 연합정부를 구성하거나 그렇지 않을 경우라도 중도정당과는 포용성장, 공정성장에서 공감대가 형성되어 있기 때문에 포용성장 정책들의 국회통과가 가능하다는 점입니다. 그리고 국회선진화법이 있어서 새누리당이 물리적으로 저지할 수도 없거니와 지금까지 제안한 여러 이슈들이 보수주의자 입장에서 자본의 이해를 고려하기는 하겠지만 국회에서 논의를 거부하거나 봉쇄하는 등, 사보타지할 사안이 아니라는 것입니다.

지금 한국사회의 가장 큰 과제 몇 가지를 꼽으라고 하면 저출산·고령화, 불평등, 청년실업 그리고 생산성 없는 거버넌스 등일 것입니다. 이 중에 청년실업은 저출산과 불평등 문제와도 연관이 되어있습니다.

청년기에 사회에 제대로 진입하지 못한다면 일생을 아웃사이더로 살게 됩니다. 저출산과 불평등은 더욱 심각해집니다. 저출산·고령화로 세금을 더 많이 내야하는 같은 또래의 청년층은 이민을 생각하고, 취업이 안 되는 아웃사이더는 불만의 배출구를 찾는 극단적인 양극화를 방치해서는 안 됩니다. 아웃사이더로 일생을 살아가도록 하는 것은 한번 뿐인 개인의 삶을 망치는 것이고, 나아가서는 이로 인한 갈등과 여러 병폐를 치유하기 위한 사회적 비용이 너무나 많이 들어갑니다.

그래서 청년 고용 할당제의 확대 실시는 청년 실업이 최고조인 이 어려운 시기에 한시적이라도 도입해야 합니다. 청년들이 취업할 수 있는 사회적 서비스 일자리와 안전 분야의 일자리에 대한 정확한 계산도 도출해 봐야 합니다. 많은 나라에서 보장하고 장려하는 것처럼 창업하기 좋은 나라로 바꾸어주어야 합니다. 대학도 국제학술지 논문 숫자와 졸업생 취업률로만 평가할 것이 아니라 창업지원도 중요한 평가의 잣대가 되도록 해야 합니다.

국가목표를 세워야 한다

앞서 우리 사회의 숙제로 저출산·고령화, 불평등, 청년실업, 거버넌스를 거론했습니다. 현재의 여야간의 교착정치, ‘불임정치’는 참으로 심각합니다. 일 년 내내 대립하다가 연말에 주요법안 몇 개 주고받는 것이

일 년 농사의 전부라고 생각하는 정치문화가 자리잡고 있습니다.

이런 수준으로는 북한 핵보다 더 파괴적이라는 저출산·고령화 사회를 해결하기 위한 자원조달 등 합의를 도출하기가 대단히 어렵습니다. 국가의 장기목표 수립도 어렵습니다. 5년 단임제 하에서 전임자가 세운 것은 의미있고 동의할 만한 것이라도 지속성을 가질 수 없습니다.

노르웨이가 2025년부터 디젤 가스 등을 사용하는 내연기관차의 운행을 금지하기로 했습니다. 독일은 탈핵 비원전을 국가목표로 삼고 단계적으로 추진해나갑니다. 이런 국가적 합의 도출까지에는 화석연료세력, 원전세력 등의 엄청난 저항이 있었을 것입니다. 10여 년 전에 독일을 방문했을 때 주 차원에서 원전폐기에 대한 논의를 어떻게 진행했는지를 들은 일이 있습니다.

환경주의자인 녹색당이 신의 창조 원형을 그대로 보존해야 한다는 논리로 '기독교' 민주당을 설득했다고 합니다. 서로 함께 할 수 있는 가치의 공유를 갖고 합의에 이르게 된 것입니다

우리나라는 탈핵, 탈화석 신재생에너지로의 전환이라는 국가목표를 설정하는 것이 왜 이렇게 어려운 것일까요. 강원도와 충청도에 있는 화력발전소에서 나오는 미세먼지 농도를 생각하면 이 지역에 있는 새누리당 지도자와 당원들이 움직이는 것이 정상이어야 합니다. 부산·경남 지역에 있는 원전이 북한 핵에 노출될 경우를 생각하면 노후원전으로 인해 고민을 해 본 이 지역의 새누리당 국회의원들이 탈핵운동에 앞장서야 합니다.

아마도 당의 규율이 강해서 당 차원의 논의를 넘어서는 생각의 전환이 이루어지지 않는 탓도 있을 겁니다. 당과 당 사이의 간격, 그로 인한 당의 규율 강화는 다양한 차원의 협치를 원천적으로 가로막습니다.

협치를 가로막는 또 하나는 헌법입니다. 대통령 5년 단임제가 승자독식으로 협치의 가능성을 차단하고 있다고 합니다.

2027년 발효하는 개헌논의

얼마 전에 여권 인사를 만나 8.15 광복절 경축사에 대통령이 개헌을 제안할 것을 고민해보라고 주문한 바 있습니다. 대통령이 임기 내에 가시적인 성과도 내고 우리사회 거버넌스, 협치를 제도화해야 할 필요성이 있는데 내년도 제헌절 이전까지 원 포인트 개헌을 완성하되 그 발효시기는 2027년으로 하자는 제안을 해보자는 것입니다.

발효시기를 10년 후로 하는 이유과 그 장점은 첫째, 10년 후에 누가 대통령 후보일지, 어느 정당이 존재할지 알 수가 없으므로 이해관계에서 자유롭게 10년지계를 할 수 있고, 둘째, 10년 후 발효를 하게되면 개헌이 모든 것을 빨아들이는 블랙홀이 아닐 수가 있다는 것입니다. 왜냐하면 10년 후이기 때문에 언론과 정치권의 관심이 치열하지 않고 따라서 레임덕의 가속화를 우려하지 않아도 된다는 것입니다. 셋째, 10년 후 발효의 장점은 대통령과 국회의원의 임기가 20년 만에 일치한다는 장점이 있어서 잦은 선거의 비효율성을 줄일 수 있다는 장점이 있다는 것입니다.

대통령의 8.15 경축사에 개헌 제안을 포함시키자고 한 것은 결국 대통령이 열어주지 않으면 집권당이 움직이지 않기 때문입니다. 대통령은 국회에 개헌특위를 구성하는 물꼬를 터주고, 국회는 권력구조 개편을 포함한 개헌안을 성안해서 국민투표에 회부하게 되면 국회는 개헌안을 만든 공을, 대통령은 개헌논의의 시작과 공포라는 마무리의 공을 나눠 갖

게 됩니다.

결국 이 제안은 수용이 안됐고, 현 대통령 임기내에 개헌이 이루어질 것 같지는 않습니다. 다음 대통령도 마찬가지입니다. 선거 때는 개헌을 공약하고서도 임기 초에는 관심의 분산, 임기 중반에는 레임덕 우려 때문에 개헌의 길을 열어주지 않을 가능성이 큼니다. 그래서 제안하는 것인데 다음 대통령도 2027년 10년 후 발효를 전제로 개헌안을 만들 수 있도록 임기 초에 길을 열어주어야 합니다. 그렇지 않으면 개헌은 그 기회를 갖기가 대단히 어렵습니다. 그래서 권력구조 원 포인트 개헌을 우선 마무리하고, 기본권 등 다른 논의는 10년 동안 시간을 가지면서 천천히 논의하자는 것입니다.

청와대와 국회, 대법원의 세종시 이전도 시급합니다. 1급 공무원은 세종시에서 하루, 2급 공무원은 이틀, 3급 공무원은 사흘, 4급 공무원은 나흘, 5급 공무원은 닷새 근무하고 나머지 공무원은 세종시에서 살면서 일주일을 일한다고 합니다. 고급 공무원일수록 서울에 올라와서 대부분의 시간을 허비하는 이 구조를 시급히 개선해주어야 합니다.

사드의 딜레마

내년 대선에서 사드 배치와 그 이행 그리고 주민들의 반대와 저항을 둘러싼 이슈가 어떻게 될지 예측하기 쉽지 않습니다.

상당수의 더민주 의원들이 사드 배치에 반대하는 입장에 서있습니다. 북한이 핵공격을 할 경우, 사드가 방어무기로서 효용성이 있기는 하지만 전략적 손실이 더 크다는 것이 그 이유일 겁니다. 북한이 핵무기를 사용

하는 경우는 전면전의 개시를 알리거나 전면전의 한 과정에서 일 것입니다. 이때는 미국의 전략 핵무기로 맞대응해야 하는 상황일 것입니다. 핵무기를 한발 발사하는 것으로 전쟁이 마무리 되는 것이 아니라 한반도가 끝장을 보는 상황이 될지도 모릅니다. 그러기 때문에 전략적으로 득이 안 된다는 것이 반대론자들의 판단입니다.

오히려 중국이 북한 핵개발을 저지하거나 동결하는데 나설 수 있도록 해야 하는데 중국을 등 돌리게 하는 행위라는 것입니다. 그리고 우리가 미국의 미사일 방어체제(MD)에 편입되게 함으로서 한반도의 정치지형을 미국·일본·한국 대 중국·러시아·북한이라는 대결구도로 만들고 있다는 것입니다.

그런데 더민주가 반대할 수 있는 길은 집회참여, 서명운동, 국회 긴급현안질의, 국회비준 사항인지를 묻기 위한 헌법재판소 권한쟁의심판청구 이외에는 없다는 것이 우리를 답답하게 합니다. 물론 열렬한 반대론자들은 한반도의 운명이 걸린 사안인데 목숨 걸고 반대해야 하며, 그렇게 반대하면 사드 배치가 주민들의 반대투쟁과 연동되어서 이번 정권내에 완료되기 어렵고 그러면 다음 정권 때에 백지화할 수 있다는 주장을 펴고 있습니다.

미국·중국 역할론 묻고 따져야

답답한 것은 미국이 이란이나 쿠바하고는 대화하고 제재 풀고 국교 정상화하면서 북한하고는 어떻게 하고 있으며 어떻게 할 계획인지 아무 정보가 없습니다. 사드배치를 넘는 알파가 보이지 않습니다. 정부라고 해

서, 국가정보원이라고 해서 그런 정보나 확신을 갖고 있는 것 같지도 않습니다. 중국도 마찬가지입니다. 앞으로 중국의 의도가 뭔지, 어떤 고민과 계획이 있는지 정말 모르겠습니다.

세계 10위권 교역규모 국가인 대한민국이 환구시보, 인민일보 갖고 판단합니다. 중국기관지가 무슨 주장을 하면 외교부가 확인해보겠다고 합니다. 정부도, 국회도, 언론도 마찬가지입니다. 언제든지 만나서 대화할 수 있는 채널도, 정보도, 친구도 없는 듯합니다. 한국 금융 경쟁력이 우간다 다음 세계 82위 수준이라는 질책이 있었는데 이럴 때는 정말 국제정치 수준이 구한말인 것 같습니다.

정말 솔직해져야 합니다. 정부가 각급 채널을 통해서 중국과 대화한다고 하는데 주중대사, 중국대사관 무관, 어쩌다 만난 외무장관, 국방장관 회담, 그런 정도가 아닐까요.

진보진영이 중국 역할론에 기대는 것도 지나치게 낭만적이라고 생각합니다. 동독 붕괴 당시에 소련이 동서독 통일을 방임 혹은 인정했듯이 한반도에서도 중국의 역할이 있다는 주장입니다. 매우 매력적인 얘기인데 실제로 중국이 그런 역할을 했고, 앞으로도 그럴지는 검증됐거나 확인된 바가 없습니다.

중국 역할론이 이상적으로 들리지 않기 위해서는 중국한테 물어보아야 합니다. 중국은 6자회담 의장국으로서 북핵과 관련해 무슨 역할을 했고, 앞으로 어떤 역할을 할 것이냐고 압박을 해야 합니다.

미국의 사드 배치 의도와 앞으로의 계획, 그리고 앞으로 미국이 쿠바와 이란을 대하듯 포괄적 접근, 국교 정상화 의지가 있는지, 간접적인 정보든지 확신이든지 우리는 늘 캐묻고 촉구해야 합니다.

친미·친중이 아니라 국익 우선

한반도 5천년 역사상 중국이 우리를 위해서 한 역할이 무엇인가요? 고구려·백제·신라가 싸울 때 나당연합한 것은 당나라의 힘을 키우기 위했던 것 아닌가요? 임진왜란 때, 병력을 파견한 것은 전쟁터를 한반도로 국한하기 위한 것 아니었던가요? 그 나머지 대부분의 역사는 조공과 굴종의 요구였습니다. 한국전쟁 때는 어떠했나요?

그런데 갑자기 중국이 우리의 선한 보호자가 된다? 글썽요. 우리는 늘 묻고, 따지고, 촉구하고, 확인할 필요가 있습니다. 그것이 국익을 지키는 길이고, 중국이 역할을 하도록 하는 것이라고 생각합니다.

적어도 미국은 최근세사에서 한국전쟁 때 우리를 지켜주고, 박정희, 전두환 두 독재정권으로부터 김대중 대통령의 목숨을 살려낸 일이 있습니다. 원조도 하고, 민주주의 발전을 지원했습니다. 물론 그 이면의 어두운 역사도 있었습니다.

친미주의자나 친중주의나 하는 선택의 문제가 아닙니다. 우리의 국익을 우선하는 태도가 필요합니다. 우리의 국익은 북핵을 평화적으로 해결하고, 남북 간에 단계적 연합과 통일을 해나가는 것입니다. 그리고 북한이 미국, 일본과도 관계정상화의 길로 나아가게 하는 것입니다. 지금 우리는 인구절벽, 경제성장의 한계 등을 해결하기 위해서도 통일에 목을 매달아야 합니다. 핵과 미사일 문제로만 좁게 북한을 바라보는 미국, 일본, 중국, 러시아와 우리의 이해는 크게 다릅니다.

그러면 우리는 어떻게 해야 하나요? 4대강국에 끼여 있는 상대적 약소국은 어떤 원칙을 가져야 할까요? 우선 '연미'입니다. 미국과 동맹해야 합니다. 한반도의 지정학적 조건이 한미동맹을 기초로 요구하고 있습니다.

다음은 ‘친중’해야 합니다. 중국과 친교를 항상 유지해야 합니다. 중국과 경제관계도 긴밀해야하고 북한급변, 남북통일 등 여러 상황을 대비하면 중국과의 친교는 항상 유지해야 합니다. 그리고 한 때 침략국이었던 일본과는 ‘화일’, 화해해야 하는데 일본이 반성하지 않고 다른 길을 걷고 있어서 늘 난제이기는 합니다. 그리고 끝으로 ‘교러’, 러시아와 교류를 증진시키는 일입니다.

사드 문제 포괄적 해결방안 마련해야

지금 야당의 입장에서 사드 배치 반대 당론을 택해야 한다는 압박에 부딪혀 있습니다. 전당대회에서 사드 배치 반대가 공약으로 나왔고, 아마 잠재적 대통령 후보들도 그런 생각인 것 같습니다.

그런데 몇 가지 지점을 고민하지 않을 수 없습니다. 지금 정부가 첫째, 어떤 확신과 정보를 갖고 사드 배치에 찬성하는지는 모르겠으나 우선 그 정보와 확신이 접근이 안 되고, 둘째, 원내투쟁의 귀결지는 사드 배치 국회비준인데 관철이 어렵고, 셋째, 현실적인 싸움터는 밀양, 강정처럼 강제 집행하고자 하는 정부와 반대하는 주민과의 대립일텐데 물리적 충돌로 현 정부 임기 내에 마무리가 쉽지 않을 것이나 결국 그 길로 향해 갈 것이고, 넷째, 그 와중에 더민주 대통령 후보들은 입장표명을 요구받을 것이며 내년대선이 경제민주화가 아니라 미국이나, 중국이나 선택을 요구하는 프레임으로 전환을 강요하는 보수세력이 있을 것입니다.

그런데 이런 프레임은 크게 두려워할 바가 아닙니다. 지난 총선에서 보았듯이 덧씌우기가 과거처럼 작동하지 않으며, 사드 기지 예정지가

‘애국보수의 고장’이라서 전통적인 지역, 이념의 대결 방정식이 통하지 않으며, 설령 그런 프레임 위에도가 유엔 사무총장을 장착한 들 오히려 재임시에 어떤 역할을 했냐는 비판을 불러일으킬 것입니다.

정작 더 고민되는 것은 더민주 대통령 후보들이 공약으로 찬성, 반대를 명시하는 것입니다. 만약 집권에 성공한다면 사드배치 철회 혹은 철수 하나만을 이 복잡한 한반도 정세의 해결 고리로 할 수는 없을 겁니다. 새 대통령이 첫 한미 정상회담을 하면서 정말 한 가지 고리, 즉 사드 철수만을 갖고 접근하는 순간 벌어질 사단은 상상 이상일 겁니다.

우리는 미군을 한국을 보호하기 위해서 파견했다. 한국전쟁에서 세계대전 때보다 더 많은 미군을 희생시키면서 당신들을 지켰다. 그런데 북한의 핵공격에 노출되어 있는 우리 군인들과 한국인들을 보호하기 위해 미국 돈으로 배치한 사드를 철수하라고 한다면 한미동맹은 무슨 의미가 있는가. 동맹을 유지할 것인가, 파기할 것인가?...

쉽지 않은 양자택일일 것입니다. 그래서 북미관계 정상화, 남북 평화 체제 정립, 새로운 동북아 질서를 포괄적으로 접근하는 구상을 마련해야 합니다. 현 시점에서 더민주가 사드 배치 반대를 당론으로 채택한다고 해서 국회와 장외에서 할 수 있는 일의 차이가 크지 않습니다. 당론으로 발전할 잠재적 가능성이 있다는 전제 하에 한반도의 평화라는 절대적 국익을 지키기 위해 관련국들에게 확인할 것은 확인하고, 따질 것은 따지면서 실효성 있는 해법을 찾는 것이 맞다고 봅니다.

더민주와 그 소속 의원들이 중국의 경제제재 움직임에 대해 잘못됐다고 얘기하고, 중국이 북핵문제에 대해 성실하게 의무를 이행했는지 돌아보아야 한다고 촉구하는 등의 입장을 표명할 때, 중국을 더 테스트 해

볼 수 있는 것이 아닐까요? 마찬가지로 미국에 대해서도 물어보아야 합니다. 북핵해결이 우선인지, 대중국 포위를 위한 미사일 방어체계 구축이 우선인지, 우리가 갖고있는 회의에 대해서 대답하도록 해야 합니다.

이런 접근방법이 ‘튼튼한 안보정당’으로 가는 길이라고 생각합니다. 너무 큰 주제를 다루어버려서 방위산업 비리를 이적죄로 처벌하는 문제 등을 포함한 든든한 안보와 관련한 내용은 자세히 다루지 않겠습니다.

성공한 정부로 남기 위해서는

대통령이 되려는 노력보다 더 중요한 것은 ‘성공한 대통령’이 되는 것 이어야 한다고 봅니다. 왜냐하면 불행하게도 보수정부든 진보정부든 성공한 정부로 평가받으면서 임기를 끝낸 예가 거의 없습니다. 대선 때는 가치를 둘러싸고 전면전을 벌이고, 집권을 위해서 선거 전날까지 혈투를 벌이다 보면 집권 이후 준비가 제대로 되지 않습니다.

앞서 했던 미국 민주당 전당대회 두 번째 이야기입니다.

포용과 연대의 국가로 나아가자 - 2016 민주당 전당대회 참관기 2

“사랑이 증오를 이긴다(love trumps hate)”

미국의 전당대회는 말잔치다. 약속과 희망의 잔치이기도 하다. 그래서 첫날부터 마지막 날까지 누가 연사로 나와서 어떤 연사로 사람들을 희망의 전염병에 걸리게 했느냐가 중요하다.

버락 오바마 상원의원도 2004년 전당대회 연설로 한 순간에 전국적 스타가

되어 백악관으로 가는 길을 열었다. 2016년의 영웅으로 등장한 코리 부커 연방 상원의원(뉴저지)의 연설 마지막 문장은 “사랑이 증오를 이긴다”면서 “다같이 일어서자”는 것으로 끝났고 청중은 환호로 답했다.

“사랑이 증오를 이긴다(love trumps hate)”는 이 구호는 트럼프가 분열과 증오를 만드는 정치인이라는 것을 부각시키기 위한 것이다. 영어 동사 trump에는 쓰러트리다는 뜻도 포함되어있다.

트럼프는 무슬림의 미국 입국금지, 중남미 불법이민을 막기 위한 멕시코 국경 장벽 설치 등으로 이민과 종교의 자유로 세워진 이 나라를 욕되게 만들었다는 것이 진보계열의 시각이다. 이같은 트럼프의 정책과 세계관은 인종차별을 전제로 한 것이며, 당연히 백인우월주의가 담겨있다고 본다.

그래서 코리 부커는 모든 사람의 자유가 지켜질 때까지 자유는 안전한 것이 아니며, 노예와 여성과 새로운 이민자와 장애인 등 소수자와 약자의 자유를 확대해 온 미국의 역사와 헌법적 가치를 수호하자는 메시지와 트럼프에 대한 조롱을 마지막 문장으로 담아낸 것이다.

이번 전당대회的主角은 힐러리 클린턴이다. 부커의 연설은 도입부에 불과하지만, 이번 대선이 가치 전쟁임을 확인시켜 준 것이다.

이제 주인공이 이런 미국의 헌법적 가치에 얼마나 부합되는지를 보여주는 것이 전당대회의 과제이다. 힐러리는 일생을 모든 불평등과 지칠 줄 모르고 싸웠고, 미국의 미래이며 사회적 약자인 아이들과 여성들을 위해 평생을 살아온 ‘가치의 담지자’로 각인되었다. 빌 클린턴은 힐러리를 가치를 실현해가는 ‘변화 제조자(change maker)’라고 왕관을 씌워주었다. 대의원 투표결과 힐러리가 후보로 지명되었다고 경쟁자였던 버니 샌더스 상원의원이 발표할 때는 민주당의 여성 연방 상원의원이 모두 연단에 등장해서 유리천장이 깨졌음을 축하했고, 그들은 이것을 ‘역사(history)’라고 명명했다.

전당대회 주변의 이런저런 토론장의 분석을 보면 힐러리가 집권할 경우, 첫 100일에 무엇을 하려고 할지가 예측가능하다는 것이다. 최저임금을 올리고, 국립대학 무상교육을 위한 계획을 수립하고, 금융개혁을 위한 입법을 논의할 것

이라는 예측이 가능하다. 미국의 4년 대통령제에서는 첫 100일(the first hundred days)를 매우 중시한다. 이 기간을 성공이나, 실패냐의 시금석으로 보고 후보 때부터 준비한다.

그런데 도대체 첫 100일을 가능할 수 없는 이가 트럼프이다. 트럼프가 집권 하면 그간의 논조로 보아 사드 배치 후에 그 모든 예산을 한국 세금으로 해결해야 할 가능성이 크지만, 정말 국경장벽을 만들기 위한 '원대한' 예산을 요구할 수 있을까? 많은 것이 예측 불가능하다.

그러나 지난 세월동안 미국사회의 지배자였던 백인들의 상실감이 너무 크다. 그들의 조상도 이민으로 시작했지만 이제 다른 신입자를 더 이상 원하지 않는다. '상실의 시대'를 살아가는 저학력, 중하층 백인의 피자 크기를 지켜줄 수 있는 보호자, 보호주의자가 트럼프이다.

반면 흑인, 히스패닉, 아시아계, 동성애자, 환경주의자 등 소수파의 연합인 힐러리 진영은 최저임금 인상 등 포용적 성장이 피자를 크게하고, 결국 미국의 헌법적 가치대로 모든 사람을 자유롭게 할 것이라고 본다.

피자를 빼앗길 수 없다는 측과 피자를 키워서 나눠먹자는 미국의 대선 전쟁은 내년도 한국 대선의 예고편이기도 하다. *2016년 7월 27일 플라탈피아에서*

미국에서는 대통령 취임 이후 첫 1백일이 정권의 성공과 실패를 기능하는 가장 중요한 시기라고 보고 주요 정당의 후보지명자들은 이 시기를 준비합니다. 인수위 시절까지 합치면 첫 1백일은 대략 1년의 절반인 180일에 해당합니다. 이 기간이 지나면 새 정부에 대한 야당과 언론의 허니문 기간이 끝나기 때문에 개혁이 성공하기 위해서는 이 시기를 최대한 활용해야 한다는 교훈입니다. 물론 취임 이후 첫 1년에 대한 대략의 계획도 갖고 있어야 합니다. 정책을 집행할 때 지지세력과 반대세력의 강도를 가늠하고 정책의 우선순위를 정합니다.

이런 저런 공약을 말하지만 대통령 후보의 입장에서는 늘 머릿속에

집권이후의 프로그램이 있어야 합니다. 인수위를 어떻게 할지, 취임이후 첫 1백일은 어떻게 할지, 어떻게 내각을 구성하며, 개혁 프로그램에 대한 지지세력과 반대세력의 움직임을 내다볼 수 있어야 합니다.

개혁의 지지자와 그 적들

김영삼 대통령이 정권 인수이후의 준비에 대해 가장 철저했던 것으로 평가받고 있습니다. 그는 금융실명제, 하나회 척결, 공직자 재산공개, 일제총독부 건물철거, 청와대 개방 등 일련의 프로그램을 서로 서로 모르게 여러 팀으로 나누어 준비시켰습니다. 집권 초반의 이런 프로그램으로 인해 국민적 지지가 크게 올랐고, 개혁이 탄력을 얻는 듯 했으나 반대세력의 역공과 개혁피로감을 부추키는 저항세력에 의해 후속 개혁은 좌절되었습니다.

그렇습니다. 이처럼 개혁을 둘러싼 전쟁은 치열합니다. 전두환 정부가 군부를 통해서 지배체제를 공고히 했다면, 노태우 정부는 검사들을 동원해서 권력을 유지했습니다. 사정정국을 통해서 권력의 중심을 이동시켰습니다.

김영삼 정부는 검찰 상층부를 수사를 통해 교체함으로써 다른 검찰들로 지지기반을 삼는 한편, 민주산악회 등 새로운 세력을 통치기반으로 삼습니다. 김대중 정부는 호남을, 노무현 정부는 젊은 참모들과 노사모를 핵심기반으로 했습니다. 박근혜 정부는 초반기에는 아버지 시대의 관료들을 기반으로 했습니다.

민주화 이후 30년 동안 여러 세력들이 부상하거나 위축됐습니다. 재

벌의 힘은 여전히 강고합니다. 노동조합은 그에 비해 크게 위축되었습니다. 언론의 힘은 강하지만 여러 미디어의 발달과 분화로 몇몇 언론의 여론 독과점 현상은 예전같지 않습니다. 국회의 힘은 입법과 예산 심의 등에서 과거에 비해 신장됐지만 개별 국회의원의 민원 등과 관련된 힘은 왜소해졌습니다.

시민단체는 풀뿌리에서부터 많이 늘어났고 영향력도 지속적으로 증대된 편입니다. 어버이연합같은 관변조직도 종종 시민단체로 불리우기도 합니다. 뉴라이트같은 이념집단은 이명박 정부때 부상했으나 활동량이 줄어 들었습니다. 검찰은 재벌과 함께 절대 권력을 유지하고 있는 몇 안 되는 집단입니다. 권력이 안정적이고 지속적이 되기 위해서는 상층의 교체뿐만 아니라 세상의 주체를 바꾸는 일이 함께 따라가야 합니다. 이어서 미국 민주당 전당대회 세 번째 참관기입니다.

미국의 주인이 바뀌는가? - 2016 민주당 전당대회 참관기 3

그랜드캐년을 누가 맨 처음 발견했을까. 다큐멘터리 형식의 미국 역사채널 프로그램은 남북전쟁의 영웅에 초점을 맞춘다. 그랜드캐년을 ‘처음’ 발견한 존 웨슬리 파월은 그 아름다움에 반해서 ‘신이 남긴 친필(handwriting of god)’이라고 기록했다는 것이다. 그가 개척한 길을 따라서 서부개척이 이루어지고 대서양까지 가는 영토확장의 역사가 완성되었다. 대서양부터 태평양까지 미국의 주인이 바뀌었다.

이미 수천년전부터 그랜드캐년과 함께 거주했던 인디언을 내몰고 잉글랜드 계열 백인 기독교도의 총칭인 와습(WASP, White Anglo-Saxon Protestants)이 미국의 주인이 되었다.

2016년 11월 미국 대선은 그 어느 때보다 주인을 바꾸는 선거로 치달고 있

다. 가장 단적인 예가 인턴 사진을 둘러싼 논쟁이었다.

공화당의 1인자가 그들의 전당대회를 앞두고 의회에서 일하고 있는 인턴들의 단체사진을 인스타그램에 올렸다. 온통 백색이었다. 의도는 순수했지만 정치적 파장은 컸다. 곧바로 민주당 의원이 인턴 단체사진을 트위터에 올렸다. 온갖 피부색이 등장했다. 백색은 소수였다.

도널드 트럼프 공화당 후보는 상실의 백인, 히스패닉 후손들의 분노에 기반하고 있다. 자유 무역협정과 이민자들 때문에 일자리를 빼앗겼다고 생각하는 저학력 중서민 백인들이 트럼프에 열광하고 있다.

반면 힐러리 클린턴은 진보적 백인, 히스패닉, 흑인 노예들의 후예, 그리고 백년전만 해도 참정권이 없었던 여성들의 딸들이 지지세력이다. 각각은 소수파이지만, 연합하면 다수파가 된다.

안병진 교수는 공화·민주 양당의 전당대회 사이에 출간된 『미국의 주인이 바뀐다』에서 이를 문명사적 전환이라고 규정한다.

화석연료와 과거의 향수를 찾아다니는 세력은 낡은 주인이다. 반면 방을 빼라고 요구하는 신진세력은 열린 생태계 산업세력이며, 미국의 진정한 영광과 위대한 중산층의 시대를 열었던 뉴딜 민주주의자, 그리고 젊은 사고로 무장한 밀레니엄 세대가 이끌고 각종 소수파가 연대한다. 그런 문명사적 운동의 추동력이 형성되는데 있어 버니 샌더스의 자극이 큰 역할을 했다고 본다.

과연 그럴까? 미국 민주당이 역사를 바꾸어 온 것은 사실이다. 대공황 시대에 부자들에 맞서 한때는 최고세율을 80프로 가까이까지 올렸다. 빈부차이가 가장 적고 중산층이 가장 풍요로웠던 시대였다. 하지만 이것은 체제의 변화(regime change)였지 사람과 주인을 바꾼 것은 아니었다. 중간에 미국 역사상 아일랜드 계로서도 처음이고 가톨릭계로서도 최초인 케네디가 대통령이 되었지만 시대는 여전히 와습의 것이었다.

자유의 고향, 독립선언의 도시, 필라델피아에서 열린 민주당 대통령 후보 지명대회는 흑인영가에서 유래된 '존 브라운의 시체'를 함창하는 것으로 시작했다. 우리에게는 '영광 영광 대한민국'으로 알려진 곡이지만 미국인에게는 우리의 '아

리랑' 같이 한을 담은 곡이다.

흑인노예 해방을 주도한 존 브라운이 남부군에 의해 처형된 후, 불려진 이 노래는 그의 시체는 누워있지만 영혼은 일어나 위대하게 진군하고 있으며, 형제들을 가나안 호숫가에서 만날 것이라고 기대하며 그 모든 영광을 신에게 돌리는 곡이다. 미국에서 가장 유서깊은 한 교회의 흑인 할머니 성가대가 합창했다.

이어서 국기에 대한 맹세는 여러 피부색의 보통사람들이 복창한 후 국가는 흑인 소년이 독창했다. 이 소년은 지난 해 프란치스코 교황이 미국을 방문했을 때 축가를 불렀고, 교황은 그를 연단으로 불러 쓰다듬어주었다. 교황은 사회적 약자에 대한 배려라는 살아있는 신앙을 호소하고 있고, 미국 민주당 전당대회는 간접적으로 그를 등장시키면서 그런 호소로 시작되어 그런 약속으로 끝을 맺어 가고 있다.

4일간의 전당대회에서 트럼프는 힐러리가 경제적으로 무능하고 민주당 정부가 실패했다며 자신을 믿어달라고 했다. 반면 민주당 전당대회는 시종일관 가치와 도덕과 열정을 얘기했다. 트럼프에게는 가치도 없고 오직 분열과 증오만이 넘친다고 비판했다. “우리는 미국과 국민을 위한 열정을 갖고 있고, 트럼프는 자신만을 위한 열정을 갖고 있다”(팀 케인 부통령 후보 지명자) “그들은 낮게 가고 우리는 높게 간다”(미셸 오바마)는 등, 좌우의 이념 대결이 아니라 미국의 가치를 지키는 선과 헌법정신을 훼손하는 악의 극명한 대조라는 선거전략을 선보였다.

정말 미국의 진보주의자, 민주당원들은 트럼프가 백인 우월주의자들로서 흑인을 학살하는 KKK의 숨은 조직원이든지, 나찌 비밀당원일지도 모른다는 생각을 갖고 있는 것 같다. 트럼프가 공식적으로 부인했지만 평소에 싫어하는 여성들을 보면 개, 돼지라고 비아냥거렸을 것이라고 본다.

트럼프가 집권하는 것은 미국에 대한 모독이고, 자유, 평등이라는 헌법적 가치와 독립정신의 훼손이며, 미국 사회가 돌이킬 수 없는 분열로 간다는 우려를 담고 있다. '존 브라운의 시체' 합창을 듣는 것으로 전당대회를 시작한다는 그런 함의가 있는지도 모른다.

그런데 문제는 힐러리도 트럼프 못지않은 비호감이라는 점이다. 힐러리가 우리들에게 깊은 인상을 남겨준 것은 1990년대 초였다. 김영삼 대통령과 정상회담차 한국을 방문했던 빌 클린턴 대통령은 경복궁에서 조깅하고 돌아와 샤워장에 들어간 순간 깜짝 놀랐다. 선거 때 틀었던 로고송 '미래를 생각하는 것을 멈추지마라(don't stop thinking about tomorrow)'가 스피커를 통해 흘러나온 것이다. 남편을 통해 이 얘기를 들은 힐러리는 김영삼 대통령이 답방했을 때 감사의 마음으로 아리랑을 바이올린으로 직접 연주했다.

똑똑하고 재치 있으며 사회공헌에 앞서는 첫 영부인을 접한 신선함과 호감은 미국인들에게는 더 했을 것이다. 그러나 지금은 권력욕과 야망이라는 정치근육으로 무장한 '기계'라는 호된 비판도 서슴지 않고 나온다. 너무 오래된 것이다.

그래서 민주당 전당대회는 9.11테러 등 상처받은 미국인들이 나와서 힐러리의 따듯한 위로와 배려의 경험을 나열했으며, 결론은 알고 보면 정많은 여자라는 것이었다. 힐러리의 인간화(humanize)가 그들의 전략이었다.

그래도 그 기저에는 이념 대결이 아니라 가치 전쟁이 깔려있다. 오바마 대통령을 비롯해 수많은 찬조연사들은 힐러리가 헌법과 독립선언에 담긴 가치를 실현하기 위해 한 순간도 멈추지 않았으며 결코 굴복한 일이 없다고 강조했다.

다시 가치 전쟁으로 얘기를 돌려보면 트럼프가 표방하는 정책은 정통 공화당과는 엄청 거리가 있다. 이번 대통령 후보 지명대회에 참여를 거부한 조지 부시 전대통령을 포함해 주류 공화당원들은 트럼프가 헌법적 가치를 보수주의적으로 실천하고 있지 않다고 본다.

그럼에도 불구하고 절반의 미국인들이 그를 지지하고 있다. 4백년간 누렸던 주류의 위치에서 변방으로 밀려난 한풀이의 장을 찾았다는 위안이다. 공화당은 트럼프 방식으로 이들의 소외감을 달래려고 해서는 안 된다. 증오의 정치, 국가 간 긴장, 극우 민족주의로 치달을 것이기 때문이다.

민주당은 버니 샌더스의 최저임금 인상 등 진보적 의제를 상당 정도 수용했다. 힐러리가 월가와 싸워온 엘리자베스 워렌 상원의원같은 진보주의자를 러닝메이트로 지명하기를 바랬지만 힐러리는 강령을 좌클릭하는 대신에 중도주의자

와 제휴했다.

최초의 흑인 대통령에 이어서 주류정당 최초의 여성 대통령 후보를 배출했지만, 그리고 소수파연합으로 선거를 치르고 있지만 풀뿌리의 민초들까지 미국의 주류, 주인공으로 만들고 있는지는 아직 알 수 없다.

미국의 인구학적 구성이 결국에는 주류와 주인을 바꿀 것이나 확고한 가치의 변화로 가는데까지는 앞으로도 상당한 기간의 정치적 내전과 비용을 치를 것이다. *2016년 7월 28일 필라델피아에서*

한국 사회의 주인도 바뀌고 있을까요? 보수에서 진보로 다시 보수로 정부가 이동하는 것을 살펴보았지만 대부분은 권력중심만 이동하고 말았습니다. 깨어있는 시민, 나아가서 새로운 산업생태계를 만들어 나가는 신산업세력, 각종 풀뿌리 시민단체, 새로운 매체 등이 유기적으로 연대해 있는 것은 아닙니다. 그런 연대 위에 서있어야만 앞으로 진보의 시대가 온다면 10년이 아니라 그 이상 우리 사회의 변화를 담보할 수 있을 것입니다. 대통령 선거는 그런 과정이고 집권도 새로운 토대를 만들어나가는 과정이어야 할 것입니다.

이 책은 지난 해 가을에 민주정책연구원에서 공동집필한 『새로운 진보정치』의 속편에 해당합니다. 속편 집필에 참여한 연구위원들, 그리고 직간접적으로 도움을 준 민주정책연구원의 모든 구성원들께도 감사드립니다.

4.13 총선과 ‘시대교체’

진영의 정치를 넘어서

이진복

민주정책연구원 수석연구위원, 정치학 박사

4.13 총선과 ‘시대교체’

- 진영의 정치를 넘어서

‘시대교체’의 징후

4.13 총선은 충격적 선거였습니다. 어느 정당을 지지하는지와 무관하게 모든 유권자들이 놀란, 충격적 선거결과였습니다.¹ 총선 결과, 야당이 1당이 된 여소야대, 3당 체제는 지금까지 본 적이 없는, 매우 낮은 정치풍경이었습니다. 새누리당이 과반수는 기본으로 넘기고, 국회선진

1 이번 총선에서 새누리당 필승, 야권 필패는 상식처럼 보였습니다. 총선 결과에 대해 유권자의 2/3인 66.6%가 새누리당이 이길 것이라고 응답했습니다. 이는 새누리당 지지자(84.1%)만이 아니라 야권 지지자(더민주 지지자 62.8%, 국민의당 지지자 57.2%, 정의당 지지자 76.6%), 무당파(55.6%) 또한 마찬가지였습니다. 정한울, 「여소야대의 등장과 향후 대선 정국」. 2016.4.27.

정치 엘리트 또한 예외가 아닙니다. 가령, 조국 서울대 법학전문대학원 교수는 투표일을 불과 2주 앞둔 3월 30일 CBS라디오 김현정의 뉴스쇼에 출연, “이대로 간다면 새누리당이 180석 이상, 즉 국회선진화법을 개정할 수 있는 의석을 차지할 것”이라는 입장을 내놓았습니다. “모든 여론조사를 종합해봤을 때 더민주는 잘하면 100석, 안 그러면 90석 정도이고, 국민의당은 15석, 잘하면 20석까지는 얻을 수 있을 것”이라고 진단했습니다. 이대로 가면 야권의 대패라는 것입니다.

화법을 폐지할 수 있는 180석을 차지할 수 있는지가 초점인 총선에서 패배하지 않는 정당, 새누리당이 2당으로 떨어졌습니다. 새누리당이 2당이 된 것은 탄핵역풍 속에 치러진 2004년 총선에서 단 한번 당했을 정도로 일대 사건이었습니다. 더욱이 승자독식의 소선거구제 하에서, 그것도 지역맹주가 없는 총선에서 3당 체제는 불가능하다는 속설에 정면으로 반하는 예상 밖 사건이었습니다.

새누리당은 지속적이고 압도적인 정당 지지도 우위 속에서, 그것도 야당이 분열된 일여다야 구도 속에서 대참패를 당했습니다. 이번 총선에서 새누리당은 탄핵역풍을 당해 ‘차떼기당’, ‘꿀통 만나라당’이라는 오명 속에서 당의 존립이 위태로운 지경까지 몰렸던 2004년 총선 참패에 비견되는 처참한 성적을 얻었습니다. 새누리당이 얻은 122석은 2004년 참패 당시 얻었던 121석과 불과 1석 차이였습니다. 새누리당이 얻은 득표 또한 처참했습니다. 새누리당은 비례대표 정당 득표율에서 33.5%만을 얻어 2004년 참패 당시 얻었던 득표, 35.8%보다 낮았습니다. 또한 지역구 득표에서도 38.3%밖에 얻지 못해 2004년 총선에서 얻었던 37.9%와 거의 차이가 없었습니다.

제1야당 더민주는 지지도의 절대적 열세 속에서 분당사태를 맞아 60년 전통의 정통야당이 존폐의 위기에 처해 있었습니다. 따라서 최초로 비대위 체제, 그것도 외부인에게 전권을 주는 비상사태 체제로 총선에 임했습니다. 107석의 현상유지를 목표로 했던 더민주는 수도권 122석 중 82석을 차지하는 압승을 통해 1당이 되는 뜻밖의 성과를 얻었습니다. 더민주가 1당이 된 것은 2004년 총선을 제외하고 처음이며, 야당 위치에서는 최초였습니다. 그러나 이 의외의 결과는 전통적 지지기반인 호남에서 28석 중 3석밖에 얻지 못하는 파국적 상황, 81석의 참패를

당했던 2008년 총선 당시 얻었던 정당득표율 25.2%와 비슷한 25.5%, 국민의당에도 뒤진 3등이라는 기존 지지자까지 불신하는 상황에서 탄생한 것이었습니다.

국민의당 또한 빈사직전의 상황에서 기적적으로 부활했습니다. 1월 중순부터 지지도가 한자리수로 떨어지고 신당바람의 진원지였던 호남에서 조차 더민주에 더블스코어로 뒤지면서 더민주와 벌였던 야권 대표정당 경쟁에서 패배함으로써 야권통합 주도권을 상실했습니다. 야권통합을 두고 지도부가 분열하고, 호남을 제외하고 사실상 경쟁력 있는 후보를 공천하지 못하고, 못지않게 공천 잡음으로 시끄러웠습니다. 그러나 불과 공식선거운동 2주만에 상황을 반전시키면서 정당득표율 26.7%로 2등을 차지했습니다. 호남에서 23석을 차지, 석권함으로써 38석을 얻어 무난하게 원내교섭단체를 구성했습니다. 더욱 놀라운 점은 지역에서 각각 1명밖에 출마하지 못했던 대구·경북에서 정당득표율 17.4%, 14.8%를 얻음으로써 더민주를 앞설 정도로 전국적으로 고른 지지를 얻었다는 것입니다.

이번 총선에서 새누리당의 충격적 대참패는 박근혜의 사실상 첫 패배이기도 했습니다. ‘선거의 여왕’으로서 박근혜가 화려하게 등장했던 2004년 총선에서 이번 2016년 총선까지 12년간 한 시대를 지배했던 익숙한 선거 문법이 드디어 해체된 것입니다. 이번 총선 결과는 익숙한 야당 패배와의 결별이기도 했지만 무엇보다 진영론에 함몰된, 익숙한 선거 문법과의 결별이었습니다. 익숙한 그래서 낡은 선거 문법으로는 도저히 이해할 수 없지만 다른 시각에서는 완전히 이해할 수 있는 선거 결과였습니다. 시끄러운 소수, 활동가의 시각에서는 누구도 만족할 수 없지만 조용한 다수, 생활인의 시각에서는 누구나 만족하는 총선 결과였습니다.

이번 총선 결과를 모든 유권자가 만족하고 있는 상황, 뜻밖의 여소야대 결과에 보수층 유권자까지도 만족하고 있다는 것²은 정쟁을 격화시켜왔던 ‘진영의 정치’가 끝나기를 바라는 민심입니다. 적대적 공생의 반사이익 정치에 대한 조용한 다수, 생활인의 환멸이 극에 달하고, 문제를 오히려 악화시키는 선악이분법 ‘진영의 정치’가 보통사람의 인내심을 극한으로 테스트하고 있는 상황에서 이번 총선 결과, 익숙한 선거 문법의 해체는 극단적 양자택일을 강요하는 ‘대결의 정치’가 마침내 타파되는 ‘시대교체’의 징후일 수 있습니다.

대한민국의 위기를 불러왔던 시끄러운 소수의 구태 정치, 야당의 패배를 당연시하는 낡은 선거문법의 핵심에 ‘진영의 정치’가 있습니다. 이번 총선에서 조용한 다수는 소리 없이 낡은 진영을 해체하고 있었던 것입니다.

진영의 해체

여야 진영의 해체

이번 총선 결과, 여야 진영의 해체는 여당과 야당의 분열을 넘어 그동안 여야 관계를 보수와 진보 진영 간의 대결로 단순화함으로써 극단적 양자택일을 강요해왔던 진영론이 마침내 깨졌다는 것을 의미합니다. 여야 진영론은 ‘중도는 없다’는 그릇된 고정관념을 전제합니다. 중도 유권

2 여소야대, 3당체제는 모든 유권자가 만족하는 선거결과였습니다. 선거결과에 국민 10명 중 7명이 만족(69.3%)하고, 진보층(86.5%)과 중도층(72%)은 물론 보수층(56.5%)마저 지지정당의 참패에도 불구하고 높은 만족도를 보였습니다. 정한울, 「여소야대의 등장과 향후 대선 정국」. 2016.4.27.

자가 적거나 있더라도 투표를 하지 않고, 투표를 하더라도 결국 마지막 순간에 자신의 선호 이념을 드러내는 숨은 보수 또는 진보 진영 유권자로 간주합니다. 따라서 유권자의 '진영간 이동은 없다'는 속편한 결론을 도출합니다.

이로부터 야권은 '민주진보' 또는 '진보개혁' 진영이 대단결하여 우리 지지자를 동원하면 승리할 수 있다는 진영결집론이 승리 비결로 제시되고, '야권분열 필패의 신화'가 전승되었던 것입니다. 이런 믿음에 근거해서 2012년 총선에서 통진당과 당대당 후보단일화를 통해 최초로 일대일 구도를 완성했습니다. 그러나 민주화 이후 최초로 중간평가적인 총선에서 패배했습니다. 이명박 정부 심판 분위기가 최고조에 달했던 같은 해 대선에서도 일대일 구도를 만들었지만 역시 패배했습니다.

이번 총선에서는 야권이 분열했음에도 불구하고 새누리당이 참패함으로써 여소야대가 되었습니다. 진영론을 신봉하는 시끄러운 소수의 관점에서는 이해할 수 없는 일이지만 이는 우연이 아닙니다. 역설적으로 총선에서 야권이 분열하면 야권은 승리했습니다. 1988년 총선에서 야권이 분열했음에도 여소야대를 만들었습니다. 1996년 총선에서도 야권이 분열했지만 역시 여소야대를 만들었습니다.

이번 총선은 여야 진영간 대결이 아니라 1996년 총선 이후 20년만에 처음으로 여권과 야권 내부의 진영내 대결이 주요 관심사였습니다. 1996년 총선 당시, 여권은 YS와 JP간, 야권은 민주당과 국민회의간의 갈등이 부각된 다여다야 구도였습니다. 이번 총선에서도 새누리당이 겉으로는 분당의 형태로 나타나지 않아 형식상 일여다야 구도였지만 야권 분열만큼 여권 갈등으로 인한 민심이반이 컸다는 점에서 사실상 다여다야 구도였습니다. 다여다야 구도 속에서 여야간 이슈가 없는 선거, 내분

이 주요 관심사였던 진영내 선거였습니다.³

어떤 짓을 하더라도 과반수를 차지할 것으로 기고만장했던 새누리당은 야당을 상대하지 않고 내부에 총질함으로써 진박으로 뿔뿔 뭉친 ‘축소지향의 정치’를 감행했습니다. 유력한 대권주자이자 선거를 진두지휘할 김무성 대표를 ‘바보’로 만들면서 비주류에 대한 ‘공천학살’을 자행했습니다. 공천유예와 옥쇄파동 등, 목불인견의 이전투구로 사실상 분당사태를 맞았습니다. 새누리당은 ‘일하는 국회’를 만들겠다는 애초 야당심판 구호를 일관되게 각인시키지 못하는 등, 이번 총선은 야당에 대한 네거티브가 거의 없었던 최초의 선거였습니다.

야권 또한 여당의 승리를 기정사실로 인정하면서 더민주는 ‘2등 전략’, 국민의당은 ‘생존 전략’으로 야야갈등이 치열했습니다. 총선승리가 아니라 현상유지를 목표로 했던 더민주와 생존을 위한 교섭단체가 목표였던 국민의당은 야권승리를 위한 진정성 있는 후보단일화 논의가 아니라 상호적대감을 고취하는 공방 속에서 각자도생했습니다. 더욱이 야권의 전통적 지지기반인 호남을 놓고 벌이는 야권내 갈등이 고조됨에 따라 정권 4년차 중간평가 선거에서 정권심판 구호가 거의 들리지 않았던 최초의 선거였습니다.

무엇보다 여야를 가리지 않는 ‘여의도 정치’ 전체에 대한 대중적 환멸이 여야 진영의 해체를 유발했습니다. ‘여의도 정치’ 심판 심리를 배경으로 정권 4년차 중간평가 선거에서 야당심판론에 공감하는 유권자 비율이 특이하게 높았습니다. 더욱 놀라운 점은 2월 중순까지 정권심판론에

3 총선 사후 여론조사에 의하면 후보경력과 공약을 ‘아는게 없다’고 응답한 비중이 전체 유권자의 62.0%에 달했습니다. 더욱이 ‘아는게 없다’는 비중은 야권 지지자가 더 높았습니다. 새누리당 지지자 52.4%, 더민주 지지자 63.7%, 국민의당 지지자 63.1%가 모른다는 것입니다. 정한울, 「여소야대의 등장과 향후 대선 정국」, 2016.4.27.

공감하지 않는 유권자가 공감하는 유권자보다 많았다는 것입니다. 이후 3월말에 비슷해졌고 투표일 직전에야 정권심판론 공감 비율이 야당심판론을 추월했습니다. 그러나 야당심판론에 공감하는 유권자가 그렇지 않은 유권자보다 많았고, 절반에 육박할 정도로 높았습니다.⁴

정권심판론이 높아지고 있는 상황에서도 야당심판론 또한 일관되게 높게 나오고 있다는 점은 여야 진영 대결이 작동할 수 없었던 근거였습니다. 따라서 이번 총선에서 여야 양대 정당 모두에서 지지층이 대규모로 이탈했던 것은 우연이 아닙니다.

이번 총선은 극심한 정치불신과 여야의 자중지란 속에서 투표일이 임박하면 줄어드는, 찍을 후보를 결정하지 않은 부동층이 줄어들지 않았던 ‘유동적 선거’였습니다. 더욱이 여야 진영의 핵심 지지기반에서 부동층이 특이하게 높았던 선거였습니다. 세대별 부동층 규모를 보면 정치 무관심층이 상대적으로 많은 야권 지지층인 2030세대에서 많았을 뿐만 아니라 특이하게도 새누리당 지지층인 5060세대에서도 많았습니다. 지역별로 보면 국민의당 ‘녹색바람’의 여파로 더민주의 전통적 지지기반인 호남에서 부동층 규모가 컸습니다. 또한 새누리당 공천파동 이후 5060세대가 무당층으로 급변하면서 새누리당의 전통적 지지기반인 영남에서

4 2월 중순(2.21~22) 조사를 보면 정권심판론에 공감하지 않는 유권자 비율(50.3%)이 공감하는 비율(41.2%)보다 높았습니다. 더욱이 정권심판론에 공감하는 비율보다 야당심판론에 공감하는 비율(46.6%)이 더 높았습니다.

3.13 비박 공천학살과 이어진 여당내 갈등으로 3월말(3.29~30) 조사에서 정권심판론 공감 비율(51.7%)이 공감하지 않는 비율(43.2%)을 앞섰지만 야당심판론 공감 비율(50.1%)과 거의 비슷했습니다.

총선 사후조사(4.15~4.16)를 보면 정권심판론 공감 비율(58.5%)이 야당심판론 공감 비율(48.4%)을 앞섰습니다. 놀라운 점은 야당심판론 공감 비율이 46.6%~50.1%로 비공감 비율을 근소하게나마 계속 앞서고 있었다는 것입니다. 정한울, 「여소야대의 등장과 향후 대선 정국」, 2016.4.27.

조차 새누리당 지지도가 급격하게 떨어졌습니다.⁵

이번 총선은 여야의 내분이 주요 관심사였고, 정권심판론과 함께 야당 심판론에 공감하는 유권자가 대세였고, 여야 양대 정당의 핵심 지지기반에서 특히 부동층이 많은, 여야 진영의 해체가 촉발된 선거였습니다. 여야 진영의 해체로 인해 새누리당과 더민주 공히 지지자가 대규모로 이탈한 ‘지지층 이탈 선거’였습니다. 국민의당 ‘녹색바람’은 여야 진영의 해체로 인해 가능했던 것입니다. 3당 체제는 양대 정당 지지층 이탈 선거의 불가피한 결과였습니다.

3당 체제 속에서 더민주가 1당이 된 여소야대의 출현은 전체 의석에서 절반에 달하는 수도권에서 더민주가 압승했기 때문입니다. 그런데 수도권에서 더민주의 후보 득표율은 지난 총선 대비 거의 차이가 없었습니다. 아니 지난 총선에서 얻었던 표보다 오히려 적게 얻었습니다. 그럼에도 불구하고 더민주가 압승한 원인은 비례대표 정당 투표에서 국민의당으로 이탈했던 더민주 지지층이 지역구 후보 투표에서는 되돌아 왔지만 역시 국민의당으로 이탈했던 새누리당 지지층은 후보 투표에서도 여전히 국민의당에 남아 있었기 때문입니다. 초박빙 지역구가 밀집한 수도권에서 새누리당이 잃은 후보 득표율, 10% 내외는 심대한 타격이었습니다.

새누리당 지지층이 대규모로 이탈하지 않았다면 더민주의 수도권 압

5 투표일을 일주일 앞둔 한국일보 조사에서 부동층 규모는 30%에 이르고, 이는 3월말 조사에서 나타난 35.0%와 대동소이했습니다. 세대별로는 20대 부동층은 51.1%, 30대는 40.6%에 달했고, 50대는 26.7%, 60대는 26.9%였습니다. 따라서 253개 지역구 가운데 여전히 120여 곳에서 승부를 예측하기 어려운 초박빙 선거였습니다. 『한국일보』, 2016.4.6.

투표일을 2주 앞둔 동아일보 조사에서 부동층 규모는 37.8%에 달했고, 세대별로는 20대 부동층이 46.1%, 30대가 39.8%였고, 특히 60대가 37.2%에 달했습니다. 지역별로는 호남이 42.9%로 상대적으로 높게 나타났습니다. 『동아일보』, 2016.3.30. 투표 일주일을 앞두고 5060세대가 무당층으로 이탈함으로써 PK에서는 새누리당 지지율이 34.3%, TK에서는 38.0%까지 하락했다는 조사도 있었습니다. 정한울, 「깨어진 여소야대의 신화」, 2016.4.26.

승은 불가능했습니다. 야권 지지층이 지역구에서 이길 수 있는 후보에게 결집하는 분할투표⁶는 총선 승리의 필요조건이지만 새누리당 지지층의 대규모 이탈은 충분조건입니다. 따라서 더민주의 수도권 압승을 사실상 여야 일대일 구도를 만든 ‘비대칭형 일여다야 구도’만으로 설명하는 것은 반쪽의 설명입니다.

국민의당 지역구 후보의 경쟁력 미비로 인해 수도권에서 야권 대표정당이었던 더민주로 야권 지지층의 표가 모였지만 새누리당 지지층이 이탈하지 않았다면 더민주는 수도권에서 압승할 수 없었습니다. 수도권 지역구에서 야권 지지층이 분할투표를 통해 더민주로 결집함으로써 더민주는 지난 총선에서 얻었던 표를 가까스로 지켰을 뿐입니다. 새누리당이 지난 총선에 준하게 수도권에서 득표했다면 더민주가 오히려 참패했을 것입니다.

문제는 새누리당에서 이탈한 ‘새누리당 지지 부동층’이 더민주가 아니라 국민의당을 지지했다는 점입니다. 새누리당 이탈층은 여전히 더민주를 신뢰하지 않고 있습니다. 새누리당의 사실상 분당사태 속에서 지지를 철회한 새누리당 지지자에게 국민의당은 선택지를 제공했습니다. 이런 점에서 야권분열은 국민의당 창당의 의도하지 않은 ‘야권확장’으로 나타났던 것입니다.

수도권에서 새누리당 지지층이 대규모로 이탈하고, 호남에서는 더민

6 교차투표(cross voting)가 아니라 분할투표(split-ticket voting)라고 해야 합니다. 교차투표는 의회 내에서 의원이 다른 정당에 투표하는 것을 말하고, 분할투표는 유권자가 자신의 표를 서로 다른 정당에 투표, 쪼개는 것을 의미합니다. 분할투표는 대선과 총선이 동시에 열리는 미국 선거에서 대통령과 의회 의원을 다른 정당 후보에 쪼개서 투표하는 것을 말합니다. 우리나라의 경우에 1인 2표제에서 지역구 후보와 비례대표 정당을 다른 정당에 쪼개서 투표하는 것으로, 가령 한 유권자가 후보 투표에서는 더민주, 정당 투표에서는 국민의당에 투표한다고 했을 때, 분할투표가 올바른 말입니다.

주 지지층이 대규모로 이탈했다는 점에서 일여다야 구도, 아니 사실상의 다여다야 구도는 지역별 일여일야 구도로 나타났습니다. 이것이 더민주가 수도권에서 압승하고, 국민의당이 호남을 석권했던 이유입니다. 여야 진영의 해체로 인해 양대 정당에서 대규모 지지층이 이탈함으로써 3당 체제가 형성되었고, 결국 야권확장으로 인해 여소야대가 되었던 것입니다.

세대 진영의 해체

세대 진영은 진보 대 보수의 여야 진영을 세대 대결로 각색한 변형 진영론, 아니 세대 대결을 우리나라의 핵심 선거 구도로 규정한 진본 진영론을 말합니다. 세대 진영론은 2030세대의 진보 대 5060세대의 보수라는 대결로 정치를 양극화함으로써 극단적 양자택일을 강요해왔습니다. 이로부터 조용한 다수, 생활인의 기성정치에 대한 환멸이 출현했습니다. 이로부터 시끄러운 소수, 활동가의 양극성 장애(bipolar disorder), ‘정치적 우울증’이 발생했습니다.

선거에서 승리하면 객관적 분석을 생략한 채, 2030세대의 공으로 돌리면서 오만과 독선에 사로잡혀 희희낙락하는 정치적 조증에 빠지고, 선거에서 패배하면 5060세대 때문에 어쩔 수 없었다는 비관론에 빠져 정치적 우울증을 앓습니다. 5060세대 때문에 졌다면 이들의 지지를 얻기 위한 혁신을 하면 될 것을 오히려 이들을 ‘꼰통’으로 경멸하고 낙담하는 것이 바로 그릇된 진영론의 심리상태, 양극성 장애인 것입니다.

이번 선거에서도 새누리당이 참패를 당하자 다시 2030세대의 ‘앵그리 보터’ 덕분이라는 정치적 조증이 나타났습니다. 선거직전까지 ‘기울어진 운동장’ 때문에 선거 승리는 불가능하다는 ‘정치적 우울증’이 극적으로 전도되어 나타나고 있는 것입니다.

앵그리 보터의 논리는 이미 2002년 대선에서 노무현의 승리를 ‘깨어 있는 시민’, 노사모의 승리, 나아가 5060세대에 대한 2030세대의 승리로 해석한 논리의 재탕입니다. 5060세대에서도 상당한 지지를 얻었던 ‘노짱’의 승리를 왜곡하여 나타난 세대 진영론은 이제 우리나라 선거의 핵심구도가 지역이 아니라 세대가 된 것으로 과장했습니다. 따라서 우리 지지층인 2030세대를 최대한 동원하고, 각축장이 된 40대에서 승리하면 대선 승리가 보장된 것으로 오판했습니다. 그러나 2012년 총선과 이어진 대선에서 일대일 구도를 만들어 높은 투표율 속에서 40대에서 승리했음에도 불구하고 패배하자 이에 대한 변명으로 ‘기울어진 운동장의 신화’가 등장했습니다.

기울어진 운동장의 신화는 급격한 고령화와 함께 새누리당 지지층인 5060세대가 야당 지지층인 2030세대에 비해 수적으로 우세할 뿐 아니라 투표율이 높고, 5060세대는 새누리당이 무엇을 하든 일관되게 압도적으로 지지를 하는 ‘콘크리트 지지층’이기 때문에 구조적으로 야당 승리가 불가능하다는 숙명론입니다. 따라서 선거패배의 원인을 규명하는 것을 회피하고 철저한 자기성찰에 근거한 철저한 자기혁신을 막는 변명의 논리로 귀결되었습니다.

실제로 박근혜 대통령과 새누리당의 상대적으로 높은 지지도, 40% 안팎의 지지도는 5060세대의 굳건한 지지에 근거했습니다. 한국갤럽 여론조사에 의하면 5060세대는 투표일 직전까지 여전히 박근혜 대통령과 새누리당을 지지했습니다. 그러나 선거결과, 새누리당의 충격적 대참패는 콘크리트 지지층의 뜻밖의 균열로 인해 가능했습니다.

이번 총선에서 5060세대가 상대적으로 부동층이 많았고, 60대는 결국 새누리당을 지지했지만 새누리당 핵심 지지층의 한 축이었던 50대가

극심한 여권 내분 상황에서 상당한 정도로 지지를 철회하고 국민의당으로 이탈했습니다.⁷ 더 이상 5060세대를 새누리당을 무조건 지지하는 단일 유권자 집단, 콘크리트 지지층으로 간주해서는 안 됩니다. 50대 유권자는 이제 선거의 승패를 좌우하는 스윙보터가 되었습니다. 민주화 세대인 86세대의 상당부분이 50대가 되었다는 점에서 연령효과와 함께 세대효과로 보면 이는 당연한 것입니다.

이번 총선에서 새누리당이 참패를 당하자 2030세대가 더 적극적으로 투표했고, 이는 젊은층의 박근혜 정부에 대한 분노 때문이라는 ‘앵그리 영 보터(angry young voter)’ 논리가 회자되기 시작했습니다. 그 핵심 근거로 방송 3사 출구조사에서 2030세대가 이전 총선보다 상당히 높은 투표율을 기록했고, 5060세대의 투표율은 거의 차이가 없었다는 점을 제시합니다. 물론 이번 총선에서 젊은층의 투표율이 상당히 높았다고 추정할 수 있지만 갑자기 야당필패론인 기울어진 운동장이 역전된 것처럼 묘사하는 앵그리 보터론은 상황을 과장하는 것입니다.

7 이번 총선 비례대표 정당 득표율을 보면 60대 이상은 새누리당이 야권(더민주+국민의당+정의당)에 비해 20%p 이상 앞섰지만 50대에서는 야권이 10%p 이상 우세했습니다. 방송 3사 출구조사에 의하면 지난 19대 총선에서 50대는 여당에 51%, 야권(민주통합당+통합진보당)에 40%의 지지를 보냈지만 이번 총선에서는 여당에 39.9%, 야권에 53.7%의 지지를 보냈습니다. 50대에서 새누리당은 지난 총선 대비, 11.6%p라는 정당 득표율 하락이 있었습니다. 더 놀라운 점은 50대에서 더민주는 13.9%p 하락함으로써 새누리당보다 더 크게 표를 잃었다는 것입니다. 반면 국민의당은 50대에서 28%의 득표율을 기록했습니다.

표 1 연령대별 투표율 비교

(단위 : %)

	20대	30대	40대	50대	60대	70대
19대 총선	41.6	45.5	52.6	62.4	68.6	
20대 총선	52.7	50.5	54.3	60.8	71.7	73.3

자료 : 선관위.

선관위 자료에 따라 지난 총선과 비교하면 이번 총선에서 20대 유권자의 투표율은 52.7%로 11.1%p 크게 증가했고, 30대 투표율은 50.5%로 5.0%p 증가했던 반면, 50대 투표율은 60.8%로 오히려 1.6%p 하락했고, 60대는 71.7%로 3.1%p, 70대는 4.7%p 증가했고, 40대는 54.3%로 1.7%p 증가에 그쳤습니다.

그러나 급격한 고령화로 인해 지난 총선 대비 5060세대의 유권자 비중이 더욱 커졌다는 점에서 투표자수로 보면 그 효과는 제한적입니다.⁸ 20대의 투표율이 크게 올랐지만 투표자 비중이 14.4%에 불과했고, 30대는 15.8%에 그쳤지만 오히려 투표율이 하락했던 50대의 비중은 20.8%로 2위 투표자 집단이 되었고, 60대 이상의 비중은 28.0%로 2030세대 전체 규모에 육박하는 최대 투표자 집단이 되었습니다. 선관위에서도 이제 60대 이상 유권자 집단이 아니라 60대와 70대를 나누는 등, 세분화하고 있는 것은 이를 반영하는 것입니다. 2030세대와 60대 이상 투표자 집단의 비중이 거의 같다면 40대에서 승리해야 할 뿐 아니라 50대에서도 경쟁력이 있어야 선거에서 이길 수 있다는 상식적인 결론이 도출됩니다.

⁸ 이번 총선 총유권자 수는 4205만명으로 지난 총선에 비해 187만명 가량이 늘어났습니다. 그러나 이 증가는 5060세대 유권자의 증가 때문인데, 50대 이상이 총 245만명, 15.5% 이상 급증했습니다. 이 결과 지난 총선에서는 40대가 21.9%로 가장 큰 유권자 집단이었지만 이번 총선에서는 60대 이상이 23.4%로 최대 유권자 집단이 되었습니다.

또한 더민주의 수도권 압승이 2030세대의 적극적 투표 때문에 가능했다면 수도권에서 특히 높은 투표율이 나와야 했지만 오히려 더민주가 참패한 호남에서 투표율이 제일 높았습니다. 지역별 투표율을 보면 전남, 전북, 광주 순으로 높았고 서울이 전체투표율보다 높았지만 경기, 인천은 하회했다는 점⁹에서 더민주의 수도권 압승을 2030세대의 높은 투표율만으로 설명해서는 안 됩니다.

이번 총선에서 새누리당의 참패는 2030세대의 높은 투표율 때문이 아니라 새누리당의 전연령층에 걸친 득표율 하락, 특히 50대 이하의 대규모 지지철회가 결정적이었습니다. 새누리당의 최대 이탈층은 40대와 50대였습니다.¹⁰ 더욱이 더민주도 전연령층에 걸쳐 득표율이 하락했다는 점에서 젊은층의 ‘분노’ 대상에 더민주 또한 예외가 될 수 없습니다. 놀라운 점은 그렇지 않아도 낮은 5060세대에서 더민주의 정당 득표율은 10%대 초반이라는 처참한 결과를 얻었다는 것입니다.¹¹ 세대를 불문하고 새누리당과 더민주에서 이탈한 기존 양당 지지층은 국민의당을 지지했습니다. 국민의당은 전세대에 걸쳐 20% 이상 고른 지지를 얻었습니다.¹²

9 더민주가 참패한 호남에서 투표율이 높았고, 압승한 수도권에서 경기, 인천은 전체 투표율보다 낮았습니다. 이번 총선 전체 투표율은 58.1%입니다. 전남 63.7%, 전북 62.9%, 광주 61.6% 순으로 제일 높았고, 서울 또한 59.8%로 전체 투표율보다 높았지만 경기는 57.5%, 인천은 55.5%로 이보다 낮았습니다.

10 새누리당의 연령대별 비례대표 정당 득표율을 보면 20대 지지자가 16.5%로 10.9%p, 30대가 14.9%로 8.8%p 하락했습니다. 40대는 20.7%로 12.3%p, 50대는 39.9%로 11.6%p 하락했습니다.

11 2030 젊은층은 더민주에 대해서도 지지를 철회했습니다. 20대는 41.6%로 지난 총선 대비 5.5%p, 30대는 39.5%로 7.3%p 하락했습니다. 40대 유권자는 30.8%로 11.8%p 떨어졌습니다. 50대에서 19.6%로 13.9%p, 60대 이상에서 11.7%로 15.3%p 폭락했습니다.

12 이번 총선에서 국민의당의 세대별 정당득표율을 보면 40대를 중심으로 완만한 종 모양의

유권자 및 투표자 구성에서 기울어진 운동장이 가속화되었을 뿐만 아니라 새누리당과 더민주의 정당 득표율로 본다면 기울어진 운동장이 더욱 심화됨으로써 더민주는 정당 득표 3당이 되었습니다. 이번 총선에서 더민주의 수도권 압승은 5060세대에 대한 2030세대의 승리가 아닙니다. 비례대표 정당 투표에서 모든 세대에 걸쳐 국민의당으로 양당 지지층이 이탈했지만 수도권 지역구 후보 투표에서 국민의당 후보가 경쟁력을 상실했기 때문에 야권 지지층이 야권 대표정당인 더민주로 결집하고, 반면 새누리당 이탈층을 국민의당이 계속 붙잡아 둘 수 있었기 때문입니다.

마찬가지로 이번 총선에서 새누리당의 참패는 2030세대의 높은 투표율 때문이 아니라 새누리당의 전연령층에 걸친 지지율 하락, 특히 50대 이하의 지지철회가 결정적이었습니다. 따라서 더민주의 승리를 5060세대에 대한 2030세대의 승리로 규정하는 속편한 생각은 더민주가 5060세대의 정당 득표율이 10%대 초반이라는 처참한 성적을 얻었고, 2030세대 득표율 또한 하락했다는 점에서, 더욱이 유권자의 고령화가 가속화되고 있다는 점에서 또 다시 야당필패의 기울어진 운동장의 덫에 빠지는 것입니다.

호남 진영의 해체

호남 진영론은 호남 유권자를 반사적 지역주의에 함몰되어 정치적 견해가 같은 단일 유권자 집단으로 간주하는, 그래서 여당에 반대만 하면

20% 이상 고른 지지를 얻었습니다. 20대에서 25.6%, 30대에서 28.3%, 40대에서 30.0%, 50대에서 28.0%, 60대 이상에서 21.4%의 득표를 얻었습니다.

‘호남 몰표’를 얻을 수 있다는 그릇된 고정관념입니다. 5060세대가 여당이 무엇을 하든 무조건 지지하는 ‘콘크리트 지지층’인 것처럼 호남은 야당의 무조건 지지기반이라는 전제하에 여당에 반대하는 ‘될 사람을 밀어주는’, 결국 제1야당을 찍는 전략적 투표를 하게 되어있다는 호남의 ‘대세 추종론’이 나타났습니다. 이로부터 호남을 무시하는 ‘호남 몰표의 신화’가 전승되었습니다.

문제는 호남 유권자들이 제1야당을 더 이상 ‘될 정당’으로 당연시하지 않는다는 점입니다. 더 큰 문제는 “호남 몰표를 ‘주머니 속의 공깃돌’처럼 당연한 것으로 여기면서, 바로 그 호남 몰표 때문에 다른 지역에서 더 많은 표를 얻는 데에 방해가 된다는 이유로 ‘니들은 죽은 듯이 입 닫고 지내라’고 강요”하는 제1야당의 “호남 모멸” 태도입니다.¹³ 호남의 상당수 유권자들은 제1야당을 ‘씩수’도 없고, ‘짜가지’도 없는 정당으로 인식하고 있다는 것입니다.

이번 총선에서 야권 지지층조차 더민주를 ‘될 정당’으로 여기지 않은 것은 단순히 여론조사 지지도의 격차 때문만이 아니었습니다. 참여정부 이래 거의 모든 선거에서 연전연패하고 있었던 제1야당의 무력감, ‘만성 패배 증후군’ 때문입니다. 정권교체는커녕 야당 텃밭 재보선에서도 줄줄이 지고 있는 제1야당에 대한 좌절감과 함께 호남에 대한 태도에서 제1야당의 이중기준이 ‘호남 정서’를 자극함으로써 호남 민심이 이반되고 호남이 분열되었습니다.

제1야당의 이중기준은 호남 몰표를 당연시하면서 생겨났습니다. 한편으로 광주정신 계승을 강조하면서 말로는 호남을 찬양하지만 다른 한편으로 행동으로는 ‘호남 색깔’ 지우기에 몰두했습니다. 광주정신을 민주

13 강준만. 『정치를 종교로 만든 사람들』. 인물과 사상사. 2016. 71면.

화의 정치적 측면만 부각할 뿐 경제·사회적인 지역등권, 지역균형 발전에 대해서는 침묵했습니다. 과거를 기념하기만 할 뿐 현재진행형인 인사·재정 등 지역독점, 지역차별에 대한 문제제기와 실질적인 대안제시를 어느 순간 하지 않았습다. 특히 보통사람의 상식에 반하는, 공분을 일으킬만한 지역독점 사안에 대해서조차 분명한 목소리를 내지 못하고 있었습니다.¹⁴

호남 몰표를 당연시하면서 전국정당화란 미명 하에 호남출신 정치인이 당의 전면에 나서는 것을 꺼려하는 태도, 호남을 당의 뿌리라고 주문처럼 말하는 정당에서 유력한 호남 출신 대권주자가 전무한 현실, 특별히 호남 지역 다선의원을 ‘구태’로 여기는 당의 풍토 등, 오랫동안 제1야당의 정당문화에서 ‘호남 금기’가 지속되어 왔습니다.

정권교체를 위해 소리 없이 표만 주어야 한다는 이른바 ‘호남 인질화’, 그러나 바로 그 정권교체를 꿈도 꿀 수 없게 만드는 제1야당의 ‘절대적 무능’이 더민주를 ‘우리당’으로 느끼지 못하도록 하는 소외감을 유발했고, 정당 일체감을 약화시켰습니다. 호남에서 교체율이 상당히 높았던 호남 현역 의원들이 국민의당으로 갈아탄 이후 출마해서 모두 당선된 현실은 후보를 넘어 ‘당 자체’에 호남인이 느끼기에 심각한 문제가 있다는 점을 드러냈습니다.

14 제1야당이 정부인사에서 지역 균형을 따지는 것은 오랜 전통이었고 민주주의의 본질적 문제이기도 합니다. 그러나 어느 순간 제1야당이나 주요 진보 언론은 지역등권을 위한 대안제시는커녕 지역독점에 대한 문제제기에도 침묵해왔습니다. 부당한 지역독점을 말하지 못하는 정당을 호남이 신뢰할 수는 없습니다. 가령, 민간경제에서 핵심은 돈을 잡고 있는 금융입니다. 이명박 정부 시기에 KB금융지주, 우리금융지주 등 6대 금융지주를 대한민국 건국 이래 최초로 PK가 싸늘이 했던 것에 대한 문제제기도 없었고, 이를 너무 심했다고 보도한 언론도 조선일보입니다. 의전서열 톱 10위에 영남출신 8명이 독식했던 것에 대한 문제제기도 없었고, 이를 1면에 보도했던 언론도 중앙일보였습니다. 더욱 놀라운 것은 영남 출신 독식을 김무성 대표가 친박 국정농단세력을 비판하면서 제기했다는 사실입니다.

이번 총선에서 1996년 DJ의 새정치 국민회의 창당 이후 20년만에 처음으로 호남이 기존 야당을 지지하지 않음으로써 국민의당으로 호남 대표정당이 교체되었습니다. 놀라운 점은 호남의 한과 흥을 체화했던 DJ 이후 그에 준하는 호남출신 대권주자가 없는 상황에서 호남 대표정당이 교체된 것입니다. 야권이 분열한 것도, 3당 체제가 형성된 것도 호남의 분열을 반영합니다.

정당의 내분 사태도 유권자들의 내분을 반영하는 것이라는 발상의 전환을 해볼 수도 있지 않는가. ... 새정치민주연합이 벌이는 내분 사태의 주요 원인은 문재인·안철수의 문제라기보다는 호남 유권자들의 분열이다. 언론은 ‘호남 민심’이란 말을 즐겨 쓰지만, 호남은 노무현 시대 이후 더 이상 압도적 다수의 정치적 견해가 같은 과거의 호남이 아니다. 그래서 야당 내분의 교통정리 기능을 상실하는 바람에 지금과 같은 혼란이 벌어지고 있는 것이다.¹⁵

호남의 분열이 야권분열의 뇌관이고 3당 체제의 토대입니다.¹⁶ 길게

15 강준만. 『정치를 종교로 만든 사람들』. 인물과 사상사. 2016. 26면.

16 호남의 분열은 이미 새천년 민주당의 분당으로부터 시작되었습니다. 분당 직후 실시되었던 2004년 총선에서 열린우리당은 호남 30석 중 25석을 석권했지만 비례대표 정당 득표율을 보면 광주에서 열린우리당 51.6%, 민주당 31.1%, 전남에서 열린우리당 46.7%, 민주당 33.8%, 전북에서 열린우리당 67.3%, 민주당 13.6%로 열린우리당이 압도하지 못함으로써 호남의 잠재적 분열이 시작되었습니다. 2006년 지방선거에서 전북은 열린우리당, 광주·전남은 민주당이 차지하면서 호남 분열이 가시화되었습니다. 전북을 열린우리당이 차지했던 이유는 전북 출신 유력 대권주자였던 열린우리당 정동영 덕택이었습니다. 2008년 총선에서 분열된 야권이 다시 통합되어 호남에서 지지(광주 70.4%, 전남 66.9%, 전북 64.3%)를 회복하고 전석을 차지했지만 참패가 기정사실화되었던 선거에서 야권 지지층의 상당부분이 투표를 포기(전체 투표율 46.3%)했고, 호남 또한 투표율(광주 42.9%, 전남 50.6%, 전북 47.6%)이 매우 낮았습니다. 2012년 총선에서 야권의 대결집과 무엇보다 MB정부 심판 분위기가 높아 총선승리가 가능할 것으로 예측됨에 따라 호남 또한 결집했

는 새천년 민주당 분당, 열린우리당 창당 직후 열렸던 2004년 총선에서 호남 분열의 조짐이 보였습니다. 당시 열린우리당은 호남을 석권했지만 비례대표 정당 득표율을 보면 압도적 지지를 얻지 못했습니다. 2006년 5.31 지방선거에서 광주·전남은 민주당, 전북은 열린우리당이 차지함으로써 호남의 분열이 가시화되었습니다. 2014년 7.30 재보선과 2015년 4.29 재보선에서 호남 민심의 이상 징후, 제1야당 이탈 징후가 명백해졌습니다. 2014년 재보선에서 새누리당 이정현 후보가 전남 순천에서 당선되는 이변이 일어났고, 2015년 재보선에서 광주에서 무소속 천정배 후보에게 참패했고, 출향 호남인이 밀집한 서울 관악과 성남 분당·수정에서 패배했습니다.

이번 총선 결과, 의석수에서는 국민의당이 호남을 석권했지만 비례대표 정당 득표율을 보면 호남은 여전히 분열 상태입니다. 호남에서 국민의당은 50%대 전후, 더민주는 30%대 이상의 지지를 얻음¹⁷으로써 호남을 단일한 진영으로 간주하는 것은 그릇된 고정관념이라는 것이 다시 한번 입증되었습니다.

호남에서 국민의당의 지위는 2004년 총선에서 의석수에서는 호남을 석권했지만 정당 득표에서는 압도하지 못했던 열린우리당과 유사한 상황입니다. 호남은 국민의당을 신뢰한 것이 아니라 더민주에 실망해 단지 기회를 주었을 따름입니다. 공식선거운동 직전까지 국민의당이 호남에서 더민주에 크게 뒤지고 있었다는 점에서 호남 부동산은 언제라도 ‘될

습니다. 그러나 이때에도 전남을 제외하고 광주와 전북이 전체 투표율보다 낮았던 점에 유의해야 합니다.

17 이번 총선 결과, 호남은 5 대 3의 분열 상태입니다. 비례대표 정당 득표율을 보면 국민의당은 광주 53.3%, 전남 47.7%, 전북 42.8%를 얻었고, 더민주는 광주 40.3%, 전남 30.2%, 전북 33.3%를 획득했습니다.

정당'을 찾아 떠날 준비가 되어 있습니다.

놀라운 점은 존재의 기로에 서 있었던 국민의당이 불과 공식선거운동 2주만에 이를 극적으로 반전시켜 호남을 석권했다는 것입니다. 제1야당에 대한 호남의 실망이 그만큼 클 뿐만 아니라 '될 정당'을 찾으려는 열망이 그만큼 컸다는 증거입니다. 빈사직전의 국민의당이 단시간에 부활할 수 있었던 것은 '녹색 바람'에 기인합니다. 이 '녹색 바람'의 실체는 '호남풍'입니다. 호남의 다수는 제1야당을 지지하지 않고 무당층으로 남아있으면서 대안을 찾고 있었습니다.

호남의 다수, 무당층의 안철수 신당 지지가 작년 12월 13일 안철수 탈당 이후 1월 중순까지 '신당 바람'의 실체였습니다. '신당 바람'이 수도권 상륙에 실패하자 호남에서 국민의당에 대한 지지를 철회하고 이탈했을 때도 이들은 더민주로 돌아오지 않고 다시 무당층으로 남아 있었습니다. 더민주를 지지하지 않으면서 '될 정당'을 찾고 있었던 40% 가까운 '신당지지 호남 부동층'이 바로 '녹색 바람'의 주역인 것입니다.¹⁸

더민주의 호남 참패 원인은 2004년 분당으로까지 거슬러 올라갈 수도 있겠지만 직접적 원인은 호남 물표를 당연시하는 '2등 전략'에 대한 호남의 역풍입니다. 야권대표를 가리는 예선에서 이미 더민주가 승리했던 상태였습니다. 더민주는 야권통합 주도권을 확보한 야권 대표정당이

18 지난 19대 총선 이후 호남에서 제1야당의 지지도는 내내 40%를 넘는 경우가 드물었고, 무당층이 오히려 40% 가까이 되었습니다. 1월 초, '신당 바람'이 불어 안철수 신당이 21%로 19%의 더민주를 추월했을 때, 호남에서 신당 지지도는 41%로 19%의 더민주를 2배 이상 앞섰습니다. 국민의당이 2월 중순, 설날 무렵부터 지지율이 추락하기 시작하여 한자리수로 떨어졌을 때, 이번에는 호남에서 더민주가 국민의당을 더블스코어 차이로 앞섰지만 이때에도 이들은 더민주를 지지했던 것이 아니라 여전히 다수는 다시 무당층이 되었습니다. 가령, 국민의당 지지율이 8%로 추락한 2월 4주차 한국갤럽 조사에서 더민주 지지도는 32%로 국민의당 15%를 2배 이상 압도했지만 무당층이 다수인 37%였습니다.

었습니다. 그러나 새누리당과 자웅을 겨뤄야 했던 본선에서조차 국민의당을 ‘야권분열 세력’으로 공격하는데 치중함으로써 주로 국민의당을 상대하는 ‘예선전략’에 집착했습니다.

이길 수 없는 정당의 전략적 투표론은 실천적으로 성립할 수 없습니다. 그 지역과 일체감이 높아 신뢰를 받거나 동정표를 구할 수 있을 때나 효과가 있을 뿐입니다. 야권 지지층조차 새누리당이 승리할 것으로 예상했던 상황에서 국민의당을 상대로 한 전략적 투표론은 ‘2등 전략’으로 귀결됨으로써 이미 분열 상태였던 호남에서 역효과를 유발했습니다. ‘정당은 국민의당, 후보는 더민주’라는 전략적 투표 호소는 지역구에서 당선 가능성이 없는 소수정당 지지자의 사표방지 심리를 겨냥한 것입니다.¹⁹ 그러나 호남에서는 더민주와 국민의당이 사실상 일대일 구도였기 때문에 이는 스스로 ‘될 정당’이 아님을 고백하는 것에 다름 아니었습니다.

새누리당 승리가 예상되었던 2008년 총선에서 야권 지지층이 대거 투표를 포기함으로써 야당이 대참패를 당했습니다. 당시 호남 또한 매우 낮은 투표율을 기록했습니다. 이번 총선에서 역시 새누리당의 승리가 예

19 수도권 지역구에서 야권 지지층이 더민주로 결집하는 분할투표를 했던 것은 국민의당을 상대로 한 2등 전략 때문이 아니라 수도권에서 이미 더민주 후보가 새누리당 후보와 일대일 구도를 형성함으로써 야권 지지층의 자연스러운 사표방지 심리로 보아야 합니다.

공식적으로 당대당 야권 단일화를 했던 지난 총선에서 진보정당이 얻었던 수도권 지역구 득표가 당대당 단일화가 없었던 이번 총선에서는 오히려 거의 소멸되었다는 점에 주목해야 합니다. 더민주가 거의 거론조차 하지 않았던 정의당 지지자가 더민주 후보를 5% 이상 찍어 수도권 지역구에서 정의당 후보의 득표는 미미한 수준으로 추락했습니다. 수도권에서 새누리당 이탈층이 대규모로 발생했던 상황에서 여야 일대일 구도가 형성되었던 지역구에서 그 당이 어느 당이던 모두 야권 후보가 당선되었습니다.

가령, 경기 고양시 덕양구갑에서 정의당 심상정 후보는 더민주 후보가 출마했음에도 여야 일대일 구도를 형성하여 무난하게 승리했습니다. 새누리당 후보가 약체인 관악갑에서 야야 일대일 구도가 형성되어 국민의당 김성식 후보가 역전승했습니다. 서울중구·성동을 등, 야권 후보들이 박빙이었던 지역구에서는 새누리당이 어부지리로 승리했습니다.

상되었던 상황에서도 호남에서 특히 투표율이 높았다는 점에 주목해야 합니다. 개별 지역구에서 후보의 당락을 결정하는 총선에서, 그것도 새누리당의 총선 승리가 기정사실처럼 보였던 상황에서 호남에서 여당 지위인 더민주에 대한 유력한 도전자였던 국민의당을 상대로 전략적 투표론을 제기한 것 자체가 호남 유권자 입장에서는 ‘미워도 다시 한번’의 호남 무시로 여겨질 수 있었던 것입니다. 이러한 호남 무시는 호남 물표를 당연시하는 그릇된 호남 진영론 때문이고, 호남 참패는 이로부터 잉태된 것입니다.

‘대치의 시대’에서 ‘협치의 시대’로

4.13 총선은 분노의 이슈에 집착하면서 극단적 양자택일을 강요하는 ‘진영의 정치’, 과거의 이슈에만 몰두하면서 반사이익에 안주하는 ‘대결의 정치’에 대한 준엄한 경고였습니다. 이번 총선에서 선악이분법 진영의 정치에 기초한 시끄러운 소수의 적대적 공생은 조용한 다수, 생활인에 의해 소리 없이 해체되었습니다. 여야 진영의 해체, 세대 진영의 해체, 호남 진영의 해체는 시대교체의 징후일 수 있습니다. 이런 의미에서 4.13 총선은 시대교체를 예고하는 중대선거일 수 있는 것입니다.

누구도 선거 결과를 예측하지 못했지만 누구나 그 의미를 느끼고 있습니다. “대결의 정치, ‘대치의 시대’에서 타협의 정치, ‘협치의 시대’로 대한민국을 개혁하라!”

문제증폭형 정치체제를 문제해결형 정치체제로 교체하는, 시대교체의 책임자로 국민의 신뢰를 받는 정치세력이 내년 대선의 승자가 될 것입니

다. 우리나라 대선의 정치지형은 고정된 진영이 아니라 ‘유동적 텐트’입니다. 대선 승패를 좌우하는 우리나라 유권자는 한 곳에 정주하는 농경민이 아니라 오아시스를 찾아 유랑하는 유목민입니다. 이념 성향으로는 중도 유권자, 표심이 바뀐다는 의미에서 스윙보터가 650만에 달할 정도로 바람이 휘몰아치는 사막이 대선의 기본 특징입니다.²⁰ ‘문제해결’이라는 오아시스에서 ‘시대교체’라는 빅텐트를 치는 수권정당이 국민의 신뢰를 얻을 것입니다.

시대교체는 무엇보다 친박과 친노의 적대적 공생, 진영론에 기초한 대치의 ‘02년 체제’를 교체하는 것입니다. 이번 총선은 박근혜의 유일한 패배였습니다. 이길 수 없는 선거를 이겼던 ‘선거의 여왕’이 누구나 이길 것으로 생각했던 선거에서 ‘정치적 자살’을 했습니다. ‘선거의 여왕’, ‘박근혜 신화’는 친노라는 외부의 적이 부각되지 않자 내부에서 적을 찾아 공격하는 정치적 자멸로 인해 붕괴되었습니다.

자석이 양극의 하나가 없어지면 끌어당기는 자성을 상실하여 더 이상 자석이 아니듯이 정반대의 극, 또 다른 시끄러운 소수의 ‘악의 진영’을 잃자 이 극에 대한 부정적 감정을 자신의 유일한 정당성 근거로 삼았던 박근혜 정치는 정당성을 잃어버리면서 지지자 동원 능력을 상실했던 것입니다. 박근혜는 증오와 공포의 시대, ‘난세의 정치’에 능할지 모르지만 국민을 편안하게 하고 민생을 살리는 ‘치세의 정치’에는 무능하고 무책임합니다. 스스로 자립할 수 없는, 뚜렷한 실적이 없는 박근혜 대통령은

20 우리나라 대선의 정치지형은 야권이 필패하는 ‘기울어진 운동장’이 아니라 승패를 예측할 수 없는 ‘디스코 팡팡’입니다. 합리적 최소추정치 방식을 통해 추정된 스윙보터의 규모는 2002~2007년에는 651만 표, 2007~2012년에는 485만 표입니다. 대선을 한번 치를 때마다 표심 변화를 보이는 유권자들이 485만 또는 651만 명이었던다는 뜻으로 그만큼 진영을 넘나드는 유권자가 많고, 이들이 대선 승패를 결정한다는 것입니다. 김장수. 『하드볼 게임』. 사회평론, 2015.

타할 수 있는 정쟁 대상이 사라지자 민생에는 무능하고, 경제에는 무책
입하다는 것이 드러났습니다.

다른 한편 야권의 그릇된 진영의 정치, 친노의 ‘선악이분법의 신화’
또한 깨졌습니다. 첫째, ‘야권분열 필패의 신화’가 붕괴되었습니다. 이번
총선에서 여소야대는 무엇보다 새누리당 지지층이 대규모로 이탈했기
때문입니다. 새누리당 지지자를 상당 부분 되찾아 오지 않으면 선거승리
가 불가능하고, 확장력 없는 ‘닥치고 야권 연대’는 필패의 논리라는 것이
증명되었습니다.

둘째, ‘기울어진 운동장의 신화’가 붕괴되었습니다. 2030세대의 지지
를 동원하는 것을 넘어 가일층적 고령화로 인해 최대 유권자 집단이 된,
투표율이 높은 5060세대, 특히 50대에서 새누리당 지지 부동층의 신뢰
를 상당부분 얻지 않고서는 선거승리가 불가능합니다. 5060세대가 무
조건 새누리당을 지지한다는 콘크리트 지지층은 허구라는 것이 증명되
었습니다.

셋째, ‘호남 몰표의 신화’가 붕괴되었습니다. 호남 몰표를 당연시하면
서 전략적 투표론에만 의존하는, 싹수도 없고 싸가지도 없는 제1야당의
호남 무시 행태는 역풍을 맞았습니다. 지역을 세대로 대체하려는 양자택
일의 흑백논리가 사실은 소외지역에 대한 무시일 뿐 아니라 정치적 자해
였다는 것이 증명되었습니다. 너무나 아픈 호남의 회초리를 맞고서도 더
민주가 대오각성하지 못한다면 대선에서 그 후과는 참혹할 것입니다.

‘02년 체제’는 진영론에 기초한 시끄러운 소수의 ‘축소지향의 정치’였
습니다. 이 체제에서 승자는 언제나 친박이었습니다. 박근혜의 승리 공
식은 ‘친박의 승리가 아니라 친노의 패배’였습니다. 야권 필패의 기울어
진 운동장은 진보 대 보수 간의 세대대결로 스스로를 축소한 친노가 자

초했던 것입니다. 조용한 다수의 공감을 얻는 것이 아니라 시끄러운 소수의 존재감에 어필하는 ‘축소지향의 정치’는 10년 집권의 제1야당을 희망을 주는 ‘될 정당’이 아니라 좌절감만 유발하는 ‘못난 정당’으로 스스로 격하시켰던 것입니다. 박근혜를 비롯한 여권이 끊임없이 친노를 호명하고 있는 것은 우연이 아닙니다.

이번 총선에서 새누리당의 충격적 참패는 박근혜의 패배 공식 또한 역으로 ‘친노의 승리가 아니라 친박의 패배’였다는 것을 증명했습니다. 승리를 기정사실로 알고 기고만장한 박근혜 대통령은 ‘진박 패권’의 축소지향의 정치를 강행했습니다. 노무현 대통령에 대한 증오에 눈멀어 탄핵을 강행하는 축소지향의 정치로 ‘탄핵 역풍’을 당했던 것처럼 이번 총선에서도 오만과 독선에 빠져 그와 맞먹는 ‘진박 역풍’을 당했던 것입니다.

‘02년 체제’의 선거 승패 공식은 조용한 다수, 생활인의 관점에서 누가 더 못났는지를 경쟁하는 것이었습니다. 서로 남 탓만 하는 시끄러운 소수의 적대적 공생은 보통사람의 정치불신을 심화시켰습니다. 여야를 가리지 않는 정치권 전체에 대한 대중적 혐오, 정치권에 들어오면 아무리 참신하고 신망받는 인재라도 어느 순간 ‘구태’가 되고 마는, 정치권의 구태화가 만연한 오늘날 여야 양극화의 차별화는 지탄의 대상이 되었습니다. 조용한 다수, 생활인의 시각에서 문제를 악화시키는 대결의 정치는 적대적 공생의 구태일 뿐입니다.

02년 체제의 대치로 인해 17대, 18대 국회는 ‘동물 국회’가 되었습니다. 몸싸움을 못하자 19대 국회는 ‘식물 국회’였습니다. 타협 없는 정치에서 일방적으로 강요할 수 있다면 이는 독재입니다. 아무런 결정도 못한다면 정치적 교착상태에 빠져 동물의 정치 또는 식물의 정치로 전락합니다. 사람만이 타협할 줄 압니다. 동물의 정치와 식물의 정치를 넘어

사람의 정치를 통해 ‘정치다운 정치’를 실현해야 합니다. ‘17년 체제’, 협치의 시대는 타협을 통해 ‘사람 사는 세상’을 만들고자 했던 노무현의 잃어버린 꿈을 복원하는 것입니다. 노무현의 원칙과 상식은 타협입니다. 국민통합의 희망이 노풍이었습니다. “민주주의의 핵심적 가치인 대화와 타협, 관용, 통합을 실천해야 합니다.²¹”

이제 타협을 통해 정치를 정상화하는 3단계 민주화에 나서야 합니다. ‘재야’의 1단계 민주화가 반독재 투쟁을 통한 군정 종식이었고, ‘야당다운 야당’의 2단계 민주화가 수평적, 평화적 정권교체를 통한 민주주의의 내용적 기초조건 확보였다면, 오늘날 ‘수권정당’의 3단계 민주화는 문제 증폭형 권력구조를 문제해결형 권력구조로 개혁하여 정치다운 정치의 제도적 기반을 마련하는 초당적 정치 정상화입니다.

장기집권 방지와 대통령 직선제 실현이라는 최소 요구에 초점을 맞춘 현행 헌법의 권력구조는 이 과도기적 목표가 실현된 오늘날 심각한 결함을 노출하고 있습니다. 시대적 과제를 해결하고 수명이 다한 현행 헌법의 5년 단임 대통령제가 대결의 정치를 제도화하고 있는 ‘제왕적 대통령제’라는 것이 드러났습니다. 제왕적 대통령이라는 ‘절대 반지’는 아무리 선의가 있는 대통령도 독선에 빠뜨리고 독주하게 하는, 그래서 대결의 정치를 제도화하는 권력구조입니다.

정치구조 개혁은 모든 개혁의 대전제입니다. 대한민국 최고의 구조개혁, 분권형 개헌을 통해 협치를 제도화함으로써 ‘17년 체제’를 정초해야 합니다. 17년 대선은 단순히 정권연장 또는 정권교체를 위한 지도자를 뽑는 선거이기 이전에 대한민국 구조개혁을 시작하는 시대교체의 시금석이 되어야 합니다. 위대한 대통령을 만드는 것을 넘어 위대한 시스템

21 노무현. 「노사모 총회 축하 메시지」. 2007.6.16.

을 만들어야 합니다. 생활인의 절박한 삶의 문제, 민생을 실질적으로 개선하고, 대한민국의 미래를 위해 반드시 필요하지만 매우 어려운, 인기 없는 구조개혁을 추진하기 위해서는 일상적 스몰딜과 더불어 사회적 대타협이 요구되는 빅딜이 필수입니다. 스몰딜이 일상화되고 빅딜로 사회를 크게 바꾸는 새로운 정치문화를 제도화해야 합니다.

시대교체를 위해 더민주는 타협의 정치를 선도함으로써 문제를 해결하는 수권정당이 되어야 합니다. 타협을 적대시하고 빅딜을 '2중대'로 낙인찍는 '야당다운 야당'을 넘어 타협을 정치의 본분으로 확신하며 초당적 문제해결을 사명으로 체화한 '대한민국 중심정당'이 되어야 합니다. 당권정치에 집착하는 2등정당이 아니라 시대교체를 실천하는 대권정치, '오직 민생', '오직 국익'은 수권정당, 더민주의 길이어야 합니다.

이는 익숙해서 속편한 현상유지가 아니라 담대한 개혁의 길을 개척하는 것입니다. 이는 당의 콘텐츠를 바꾸는 근본적 노선 전환을 요구합니다. 더민주를 정쟁을 격화시키는 그릇된 양자택일이 아니라 초당적 문제해결로 국민을 통합하는 중도개혁정당이 되어야 합니다. 2030과 5060 간의 세대대결 노선을 폐기하고 노장청 화합 정당이 되어야 합니다. 지역분열과 지역소멸간의 양자택일을 넘어 지역등권, 지역분권 정당이 되어야 합니다.

또한 콘텐츠 혁신은 당의 체질을 바꾸는 일상적 혁신을 전제합니다. '우리 안의 근본주의'에 대한 철저한 자기성찰을 통해 국민의 눈높이에 부응하는 관행을 재정립함으로써 공감을 얻을 수 있어야 합니다. 싸수만이 아니라 싸가지 있는 정당, '될 정당'이 되어야 합니다.

국민생각 ‘속’ 새로운 정치

기울어진 ‘판’을 뒤엎는 정치

문병주

민주정책연구원 연구기획실장, 정치학 박사

CHAPTER 3

국민생각 ‘속’ 새로운 정치

- 기울어진 ‘판’을 뒤엎는 정치

내게 한 옳음이 있으면 남에게도 한 옳음이 있는 것을 인정하여서
남의 의견이 나와 틀린다 하여 그를 미워하는 편협한 일을 아니하면
세상에는 화평이 있을 것이요.

(도산 안창호, 1920년 가을 중국 상해 흥사단 단소)

2016 총선과 국민생각

2016 총선 민심은 험치다

제20대 국회의원 선거에서 유권자들은 분명한 현실인식과 그에 근거한 판단에 따라 자신의 권리를 행사한 것이라 생각합니다. 새누리당과 더불어민주당(이하 더민주)에 대한 실망과 새로운 기대감을 갖도록 한 국민의당 출현이 표심을 요동치게 한 셈입니다. 새누리당과 박근혜 정부에 대해서는 가계부채와 골목경제 몰락으로 상징되는 경제실패, 계파갈

등과 공천횡포 등에 대한 실망으로, 더민주에 대해서는 역시 계파갈등과 비례대표공천 파동, 그리고 기득권에 안주하는 모습에 대한 실망으로 표심이 이탈하는 양상을 보여주었지요. 반면, 새롭게 출현한 국민의당에 대해서는 양당구조의 폐해에 대한 심판을 지속적으로 파고든 선거전략이 성공을 거두어 예상보다 더 많은 득표와 당선으로 교섭단체 구성을 여유롭게 넘어서는 의석을 차지할 수 있었습니다.

그런데 총선결과로 나타난 민심에 대한 평가는 참으로 흥미롭습니다. 선거전문가들은 물론 비전문가들까지도 이구동성으로 언급하는 것은 하나의 단어로 귀결되고 있는데, 그 말은 바로 협치(協治, governance)입니다. 그래서 박근혜 정부와는 물론 국회 내에서 여·야당 간에 대화하고 협상하고 조정하여 타협이나 동의의 정치를 해야 한다고 합니다. 즉 “대화하고 소통, 협상과 타협의 정치문화가 원활하게 이루지는 정치공간에서 정치인들 간의 협력을 통해 국민들을 즐겁게 해주어야 한다”는 것이지요. 그러면서 “미국이나 유럽의 선진국의 정치는 소통하고 대화하고 합의하고…… 그러면서 국민들과 함께하는 정치를 한다면서 이를 본받아야 한다”고도 합니다. 물론 그들 국가들은 우리나라에 비하면 지도자들도 국민들도 정치문화와 정치의식의 차원에서 훨씬 성숙하고 잘 교육된 것은 사실이고, 따라서 우리나라 정치인들처럼 상대에 대해 욕설도 비아냥거림도 하지 않지만, 한다하더라도 매우 세련되게 합니다. 그런데 그들 국가에서의 이와 같은 정치행태를 가리켜 협치라고 하지 않습니다. 선진국가의 정치가 보여주는 소통과 타협의 정치문화에 기반한 설득과 포용의 정치를 보여주고 있는 것이지요.

현실정치와 정당, 본질은 경쟁과 갈등이다

강의를 하다보면, 같은 맥락에서 한국의 정치에 대해서 학생들이 이런 식의 질문을 하곤 합니다. “교수님, 왜 정치인들은 싸우기만 합니까? 왜 서로 대화하고 소통하고 합의하고, 이런 것들을 잘 못하는 것입니까?” 우리의 현실정치는 지금 학생이 질문한 것과 전혀 다를 바 없는 모습으로 비춰지고 있고 실제 어느 정도 사실이기도 합니다. 그때마다 저는 “정치는 말이죠, 아니 현실정치는 말이죠, 본질적으로……” 하면서 말끝을 흐리다 “본질적으로 서로 경쟁하고 갈등하면서 권력을 장악하고자 하는 것이 핵심이기에 상대를 인정하는 것부터가 쉽지 않는 것이죠”라고 답합니다.

슈페터(J. Schumpeter)는 민주주의는 정당간 경쟁을 기본으로 한다고 규정하고 있습니다. 이때 정당은 그들만의 정체성으로서의 이념과 정책, 그리고 그에 따른 목표를 가지고 권력을 잡아 그들만의 가치를 구현하려는 조직이고, 그 구현을 위해 권력을 장악하는 것을 제1 목표로 두고 있습니다. 그래서 정당들은 정치적으로든 정책적으로든 협력하기보다는 갈등하고 경쟁하는데 익숙해져 있습니다. 그래야 선거에서 차별화를 통해 유권자들의 지지를 얻고, 선거에서 승리할 수 있다고 생각합니다. 맞습니다. 특정 정당이 유권자들로부터 지지를 얻을 수 있는 어떤 정책을 경쟁정당과 협력하여 정책을 입법하고 집행한다면서 “공동으로 해낸 정책이니 둘 다 지지해 주세요”라고 말하기는 어렵겠지요. 바로 그것이 현실정치이고, 정당정치의 본질이지요. 이렇게 정당은 협력보다는 긴장에 익숙합니다.

대통령제 국가에서 협치는 없다

나아가 우리나라는 대통령제를 정부형태로 하는 나라입니다. 대통령제라 함은 기본적으로 삼권분립에 근거하여 상호간 균형과 견제라는 원칙에 의해 작동하는 정부형태입니다.¹ 그런데 대통령제를 정부형태로 하고 있는 나라들은 승자독식이라는 특징에 충실하여 삼권분립의 원칙이 제대로 작동하지 않습니다. 대한민국이 대표적이지요.

우리는 우리나라와 같이 권력집중구조를 가진 나라의 대통령제를 가리켜 ‘제왕적 대통령제’라고 부릅니다. 민주주의 국가의 정부형태로서는 실패한 것이지요. 그래서 대통령제 국가를 연구한 독일 헌법학자 뢰벤스타인(K. Loewenstein)은 “미국의 대통령제는 미국 이외의 다른 나라에 한 발짝 수출되는 순간 죽음의 키스로 변한다”고 했습니다. 그런데 미국의 대통령제는 왜 성공적인가하는 것이지요.

정치는 설득입니다. 설득의 전제는 나와 다른 생각과 이념, 그리고 정책지향성을 가진 사람들을 인정하고 존중하는 것입니다. 이것이 미국의 대통령제가 성공적인 이유인데, 달리 이를 대통령의 ‘능동적 리더십’이라고 규정합니다. 말하자면 미국의 대통령은 자신이 옳다는, 국가와 국민을 위해 해야 한다는 정책이 있을 경우 미국 연방의회를 대상으로 지난한 설득의 정치를 펼칩니다. 이 근거에는 대통령의 실천의지가 자리하고 있기 때문에 가능한 것입니다.

다른 한편, 설득의 정치는 하나의 정당이 행정부와 입법부 둘 다 장악하지 못하였을 때, 이른바 여소야대 정국구도에서 주로 행정부(구체적으로는 대통령)가 정책집행을 위해 입법부의 협조가 필요할 경우에 이뤄집

1 우리는 행정부와 입법부가 서로 협조하는 것을 협치라 하지 않습니다. 협치는 민관협치의 의미로 쓰이는 것이며, 행정부와 입법부는 삼권분립 원칙에 따라 때론 협조하고 때론 따져 보고 질책하는 관계여야 하기에 긴장관계를 유지해야만 합니다.

니다.² 그런데 미국 대통령처럼 상대 정당 지도자와 정치인들을 설득하지 못할 때 여소야대 정국은 교착상태에 빠지게 되는 것입니다. 이 교착상태를 푸는 것이 바로 대통령의 설득하는 힘이지요.³

한국의 대통령은 어떤가요? 아니 대통령제 하에서의 권력분립은 이루어진 적이 있나요? 아니면 현재 그리 보장되고 이루어지고 있길 하나요? 우리의 대통령은 자신과 다른 생각과 이념과 정책지향성을 가지고 있는 야당 지도자와 정치인을 어찌 생각하고 대하는가요? 인정? 존중? 설득? 모두가 우리의 현실과는 동떨어진 어휘들일 뿐입니다. 박근혜 대통령을 비롯한 우리의 대통령들은 야당이 발목을 잡는다고 불평하고 야단까지 칠 뿐 국정운영의 파트너로서 인정도 존중도 하지 않아 왔다는 것은 부인할 수 없는 사실입니다. 본 장의 모두에 언급한 것처럼 90여 년 전에 도산 안창호 선생께서도 ‘존중’하자는 말씀을 하신 걸 보면 과거로부터 여전히 우리에게는 낯선 말인 듯합니다.

이 지점에서 필자는 2015년에 이어 실시한 《2016년 유권자지형조사를 위한 여론조사》에 기초하여 유권자들의 이념과 정책 그리고 정치지형이 어떻게 변화하였는지를 살펴보고, 비록 구체성은 떨어질지 모르겠지만 진보가 집권에 성공하려면 그리고 집권 후 성공하려면 어떤 모습으로 변화하고 국민들에게 접근해야 하는지를 제시하고자 합니다.

2 여소야대 정국구도, 즉 행정권력과 의회권력을 장악한 정당이 다를 경우 ‘분점정부(divided government)’라 하고, 행정권력과 의회권력 모두를 하나의 정당이 장악한 경우를 ‘단점정부’(unified government)라고 합니다. 예컨대, 제19대 국회 시기 동안은 단점정부, 제20대 국회 시기는 분점정부입니다.

3 분점정부 하에서의 교착상태를 타개하기 위한 부정적인 수단들이 그간 우리의 정치에서 볼 수 있었는데, 예컨대 합당, 무소속 영입, 의원 빼오기와 꺾주기 등이 그것입니다. 이렇게 여소야대라는 의회권력구도를 인위적인 방식으로 여대야소구도로 바꿔버리는 것을 그람시(A. Gramsci)는 『옥중수고』에서 ‘변형주의(*Trasformismo*; Transformism)’라고 규정하고 있습니다. 이탈리아의 후진정치를 빗대어 한 말이기도 합니다.

유권자 이념지형과 정치인식

유권자 이념지형의 변화추이

우리 국민들의 이념적 지향은 중도와 보수적 성향은 점차 줄어드는 반면, 진보적 성향은 점차 증가하는 추세를 보이고 있습니다. 또한 평균적으로도 점차 진보의 성향이 늘어나는 모습을 보이고 있습니다.

표 1 이념지형 변화추이 : 2012~16⁴

(단위 : %)

연도	이념	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균	N
		진보				중도			보수					
2012		3.3	0.8	2.9	5.9	8.9	36.8	10.0	11.1	7.8	3.3	9.1	5.65	1200
		12.9				55.7			31.3					
2015		0.0	1.2	5.1	7.6	8.4	35.5	11.1	15.5	11.3	2.9	1.4	5.51	1000
		13.9				55.0			31.1					
2016		0.2	1.4	4.8	13.9	12.9	27.6	13.7	14.2	8.1	2.6	0.7	5.19	1000
		20.3				54.2			25.6					

주 : 2012년 조사는 한국사회과학데이터센터(KSDC)의 총선 후 설문조사에 기초한 자료이고, 2015~2016년 조사결과는 민주정책연구원·리서치앤리서치 공동조사자료(2015, 2016)⁵임.

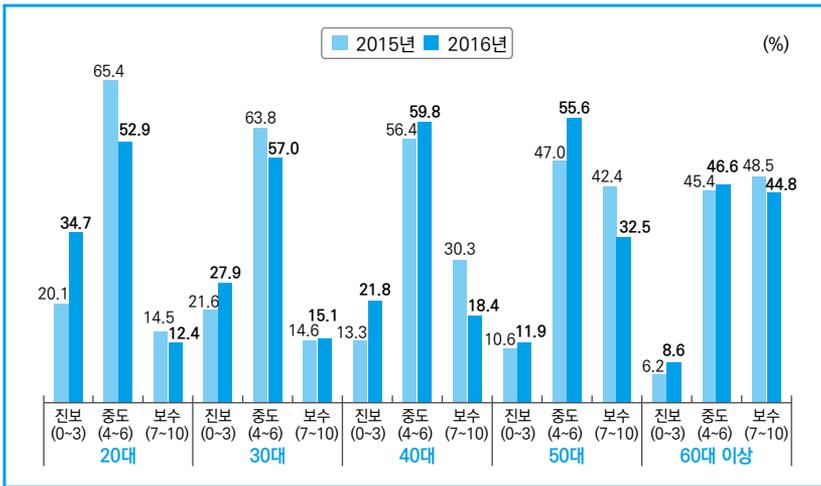
참고 : KSDC의 대선 후 설문조사에 의하면, 2007년 대선 후 조사는 평균 5.33점, 2012년 대선 후 조사는 5.65점임.

4 이 글은 2016년 6월 민주정책연구원 (주)리서치앤리서치에 의뢰한 『2016 유권자 지형 분석을 위한 여론조사』의 결과보고서 통계를 중심으로 작성된 것임을 밝힙니다. 전국 만19세 이상 성인남·녀 1,000명 대상 1:1 개별면접조사(CAPI), 조사기간 2015년 6월 20일~7월 15일, 신뢰구간 95% 수준, 표본오차 ±3.1%p, 조사기관 : (주)리서치앤리서치. 다만 유권자 의견의 흐름을 파악하기 위하여 『2015 유권자 지형분석을 위한 여론조사 결과보고서』 및 타 기관 조사 및 의뢰조사 결과도 활용하였음을 밝힙니다.

5 민주정책연구원은 2015년부터 매년 『유권자 지형분석을 위한 여론조사』를 실시하기로 하고, 2016년에도 조사하였습니다. 특정의 조사기관 및 관련 출처를 밝히지 않은 데이터는 모두 이 조사에 근거하고 있습니다. 또한 이 글에서 사용하고 있는 조사자료를 분석함에 있어 민주정책연구원 최종호 연구위원과 최보람 부연구위원의 도움이 컸기에 감사한 마음을 전합니다.

연령별로 보면, 40대의 변화가 주목할 만한데, 40대는 보수적 성향이 11.9%p 줄어들고 진보적 성향이 18.5%p 증가하고 있습니다. 그리고 20대도 변화를 보이고 있는데, 이들의 경우는 40대와 달리 보수성향은 큰 변화가 없으나 중도층이 진보성향으로 이동하는 양상을 보이고 있습니다. 20대의 중도층은 12.5%p 정도 감소하고 반대로 진보성향이 14.6%p 증가하는 추세로 나타난 것이지요. 나아가 30대의 진보성향의 증가폭은 오차범위(±3.1)를 상회하는 6.3%p의 증가로 이어지고 있습니다.

그림 1 연령대별 이념성향 (2015년과 2016년 조사 비교)



이렇게 볼 때 2040세대의 보수 또는 중도성향이 진보성향으로 이동한 것은 무엇 때문일까요? 가장 단편적으로는 최근 가장 광범위하게 언급되고 있는 ‘수저론’과 ‘헬조선’이라는 화두가 아닌가 합니다. 박근혜 새누리당 정부의 일자리정책의 실패, 가계부채의 급증, 국가경제의 침체

등으로 인한 반응이라는 생각입니다. 그러하였기에 ‘현 정부 경제실패에 대한 심판’이라는 총선전략을 내세웠던 야권이 승리를 거두어 여소야대 정국으로 전환시킬 수 있었던 것이겠지요.

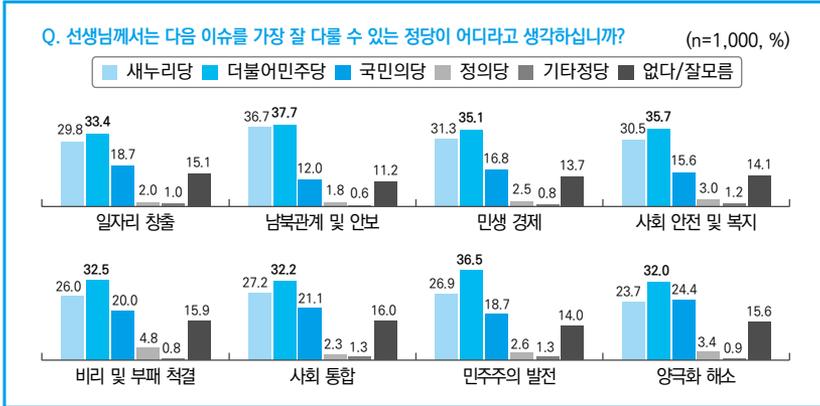
유권자가 생각하는 정당별 이슈해결능력

유권자들의 생각 중 가장 큰 변화를 보인 부분은 바로 정책실천능력에 대한 인식의 변화입니다. 그 동안 유권자들은 새누리당이 더민주를 비롯한 야권 정당들보다 더 정책실천능력이 앞설 뿐만 아니라, 일을 잘 하고 능력 있는 정당이라 여겼기 때문에 일면 부정·부패와 부도덕한 행태에도 불구하고 지지해 왔습니다. 이를 우리는 “희든 검은 쥐를 잘 잡는 고양이”를 선택하는 이른바 ‘백묘흑묘론(白描黑描論)’⁶으로 설명하곤 합니다.

그런데 2016년 조사결과는 사뭇 다르게 나타났어요. 이번 조사에서, 다양한 정책을 제시하고 어느 정당이 더 잘 다룰 수 있을 것이라고 생각하느냐는 질문을 했습니다. 일자리 창출, 남북관계 및 안보, 민생경제, 사회안전 및 복지, 비리 및 부패척결, 사회통합, 민주주의 발전, 양극화 해소 등의 정책에 대해서 말이죠. 전자의 다섯 가지 정책의제는 오차범위 내에서, 그리고 후자의 다섯 가지 정책의제에 대해서는 분명하게 더 민주가 새누리당보다 더 잘 다룰 것이라고 답했습니다.

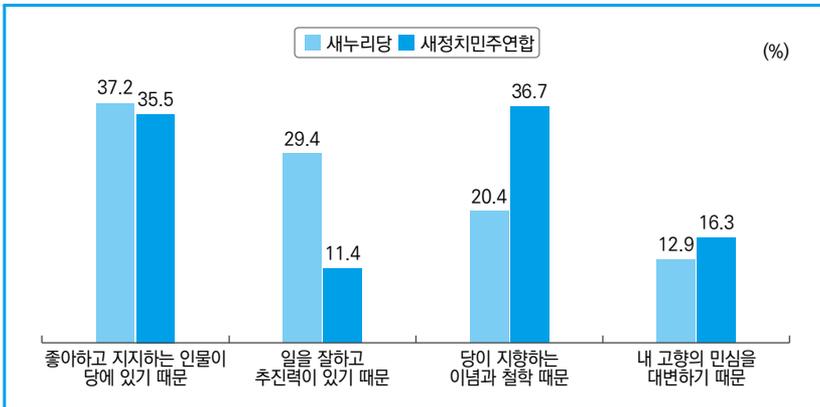
6 ‘백묘흑묘’라는 표현은 미국을 다녀온 등소평이 자본주의든 공산주의든 상관없이 중국 인민을 잘 살게 하면 그것이 제일이라는 뜻으로 사용한 이후 쓰이기 시작한 사자성어입니다. 그런데 우리 유권자들은 보수에 대해서는 도덕적으로 어느 정도 흠이 있더라도 눈 감고 넘어가다가 하면, 진보에 대해서는 철저히 응징하는 듯합니다. 이는 최소한 진보에게만은 ‘도덕적 엄결성’을 요구하고 있는 것입니다. 따라서 국민들의 평가는 정당과 이념에 상관없이 ‘동일 행태 동일 잣대’ 원칙에 기초해서 이루어지는 것이 요구된다 하겠습니다.

그림 2 정당별 이슈해결능력 관련 국민의견



2015년 민주정책연구원과 한겨레가 공동으로 조사한 유권자 정책수요조사를 보면, 새누리당 지지자 중 29.4%가 일을 잘 하고 추진력이 있기 때문이라고 답한 반면 새정치민주연합(더민주의 전신)은 11.4%만이 지지이유로 들고 있을 뿐이었습니다.

그림 3 정당별 지지이유 관련 국민의견



주 : 조사대상 : 전국 만19세 이상 성인남녀 1,000명, 조사방법 : 전화면접조사(구조화된 설문지), 조사기간 : 2015년 11월 8일 ~ 11월 9일.

출처 : 민주정책연구원·한겨레공동조사(2015), 『유권자 정책수요조사』.

그렇다면 유권자들은 왜 이렇게 바뀐 것일까요? 추측컨대 박근혜 새누리당 정부의 정책실패로 인한 실망에서 오는 것이 아닐까 생각합니다. 잘 알다시피 박근혜 새누리당 정부는 경제와 성장을 브랜드로 지지기반을 확고히 하고 있는 정당이었지요. 그러나 각종 경제지표를 보면 이명박-박근혜 보수정부 8년의 무능은 김영삼 정부 말기를 다시 인식시킬 정도로 엉망입니다. 글로벌 금융위기 이후 6년 만에 1인당 국민소득이 감소하고 각종 부양책에도 불구하고 경제성장률은 3%를 넘지 못했으며, 기업의 경기전망은 비관적이고 가계와 기업 간 소득 불균형 확대는 심화되는 등 양극화의 정도가 국민들이 감내할 수준을 넘어서고 있습니다. 급증하는 국가채무와 가계부채는 위험수준을 향하여 가고 있고 전·월세 금의 상승은 계층상승에 대한 기대감을 상실하게 하고 있습니다. 이처럼 박근혜 새누리당 정부의 경제무능과 경제파탄으로 인하여 보수층을 포함한 국민들의 실망은 급격히 확산되고 있습니다.

2015년 조사와 달리 2016년 조사가 총선 이후 이루어진 점이 더민주의 변화를 반영한 것이기도 합니다만, 어쨌든 유권자들은 새누리당에 대한 실망 때문에 실제로 정책집행을 하는 정당이 아닌 더민주에게 희망을 걸고 있는 겁니다. 따라서 여소야대 정국에서 더민주가 새누리당보다 더 잘 해낼 수 있다고 하는 정책실행능력을 보여주느냐에 따라 2017년 집권 가능성을 높인다고 하겠습니다.

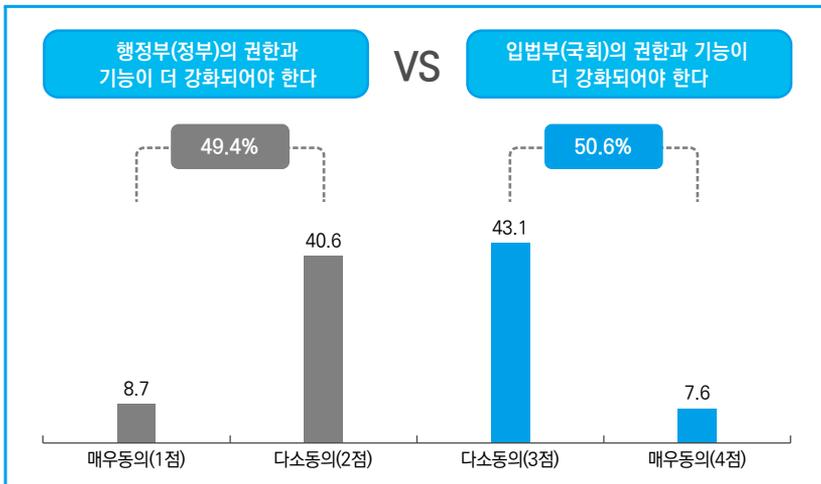
유권자가 생각하는 균형감 있는 권력관계, 그리고 협치?

1) 행정부 vs. 입법부

유권자들은 삼권분립, 특히 행정부와 입법부간의 관계에 대해 매우 균

형감 있게 서로 견제할 수 있기를 기대하는 것이 아닐까 싶습니다. 이번 조사에서 “행정부(정부)와 입법부(국회) 중 권한과 기능이 어느 쪽이 더 강화되어야 한다”고 생각하는지를 묻은 결과 49.4% vs 50.6%로 나타났습니다. 의견분포도만을 놓고 보면, 우리 국민들은 현명하게도 행정부와 입법부간의 견제와 균형관계를 유지하는 게 가장 바람직하다고 보고 있는 것이죠. 다만, 새누리당 지지층과 보수층은 대체로 행정부의 권한과 기능 강화를 선호하고, 야당 지지층 및 무당층, 그리고 진보적 성향을 가진 유권자들은 대체로 국회의 권한과 기능이 강화되어야 한다고 생각하는 것이 특징적이었습니다.

그림 4 정부와 국회 관련 국민의견



여기서 잠깐 대통령제의 가장 중요한 원리인 삼권분립의 현실적 실현 가능성에 대해 얘기해보려 합니다. 삼권분립의 원칙은 입법·행정·사법 3부가 견제와 균형관계를 유지함으로써 권력집중으로 인한 권력남용을

방지하자는 것이지요. 그런데 현실에서도 가능할까요? 어려운 문제입니다. 이론적으로 보면, 입법부는 법률을 제·개정하고 행정부와 사법부가 모두 입법부가 정해진 법률에 복종해야 한다는 점에서 가장 우위에 있는 듯합니다. 그런데 현실적으로는 20세기 이후 강화된 행정부가 이론적 제약을 넘어 예외적으로 인정되고 있습니다. 다른 한편으로 비록 소극적이긴 하지만 위헌심사권을 가지고 있는 사법부가 입법부와 행정부의 권한을 뒤엎는 것을 보면 더 우위에 있는 듯도 합니다. 결국 삼권분립은 그 나라의 정치·사회환경적 요인과 리더십에 따라 달리 나타나고 있다는 것을 알 수 있습니다.

그런데, 사실 우리나라는 민주화 이전 독재정부에서는 물론이고 민주화 이후에도 대통령의 권력독점으로 인하여 문민독재니 독선이니 독주니 불통이니 하면서 대통령의 권한행사가 매우 비민주적인 양태를 보여 왔습니다. 거기에서 대통령의 능동적 리더십, 즉 국회와 야당 지도자를 설득하는 힘도 능력도 발휘하지 않거나 못하는 상황이 지속되면서 대통령제에 대한 부정적인 이미지만 강화시켜 왔습니다. 여전히 제왕적 대통령제가 사라지지 않고 있는 것이지요. 따라서 대통령이 국회는 물론 정국운영의 파트너인 야권과 야당 지도자를 인정하고 존중하면서 함께 대화하고 협상하는 리더십 스타일의 변화를 가져와야 하고, 그렇지 못할 경우 지속적으로 정부형태 변경을 위한 논쟁이 끊이지 않을 것입니다.

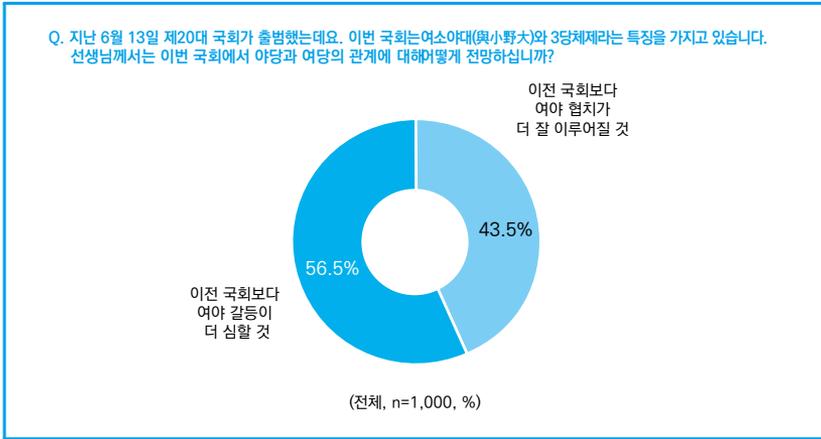
2) 제20대 국회와 협치

정당 간의 협력, 즉 입법과정에서 서로 상대의 법률안을 수용하고 협력하여 법률안을 제·개정하는 게 과연 가능할까요? 지난 4월 총선결과 의회권력구도가 여소야대로 전환되자 대부분의 지식인과 언론은 국민의

뜻이 ‘협치’에 있고, 그래서 정당들도 서로 반목하지 말고 협치해야 한다고 역설하였습니다. 그럼 국민들도 그렇게 생각하고 있을까요?

지난 6월 13일 제20대 국회 출범을 계기로 여소야대와 3당체제라는 정국상황에서 여·야간의 관계에 대해 유권자들에게 설문조사를 했는데요, 실제 유권자들은 언론이나 전문가들과는 달리 협치에 대해 큰 기대를 하고 있지 않았습니다. [그림 5]에서와 같이 유권자들은 “이전 국회보다 여·야 협치가 더 잘 이루어질 것”(43.5%)이라는 대답보다는 “이전 국회보다 더 갈등이 심할 것”(56.5%)이라는 대답이 더 높게 나타났습니다. 협치가 가능할 것이라고 생각하는 유권자는 더민주 지지층(46.6%)이 가장 높게 나타난 반면 새누리당 지지층(41.2%)이 제일 낮게 전망하고 있었습니다.

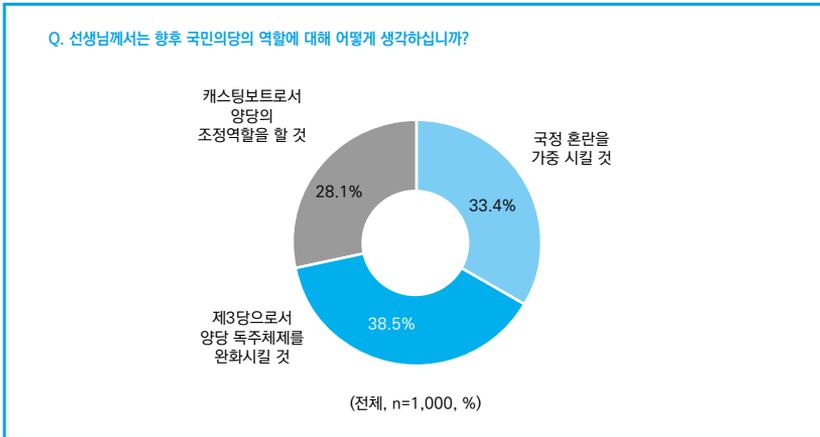
그림 5 제20대 국회의 협치관련 국민의견



(%)	여야 협치할 것	여야 갈등 더 심할 것
새누리당 지지층	41.2	58.8
더민주 지지층	46.6	53.4
국민의당 지지층	42.4	57.6

한편 국민의당은 지난 총선에서 매우 선전하여 승리를 했다고 해도 될 만큼 성과를 거두었죠. 따라서 국민의당은 양당구도를 깨고 제20대 국회가 여소야대구도로의 의회권력을 교체하는데 일정부분 역할을 했다고 평가할 수 있습니다.

그림 6 국민의당 역할관련 국민의견



(%)	국정 혼란 가중	양당 체제 완화	양당 조정 역할
새누리당 지지층	42.2	32.3	25.5
더민주 지지층	28.2	39.5	32.4
국민의당 지지층	20.7	42.8	36.5

그렇다면 유권자들은 국민의당에게 어떤 기대를 하고 있을까요? 향후 국민의당의 역할에 대해 유권자들의 38.5%는 기존의 양당 독주체제를 완화시킬 수 있을 것으로 생각하고 있었으나, 국정을 오히려 혼란스럽게 할 것이라는 유권자도 33.4%에 이르렀습니다. 유권자들은 ‘기대반 우려반’인 셈이지요. 특히 국민의당 지지층은 양당체제 완화(42.8%)와 양당 조정역할

(36.5%)로 큰 기대를 가지고 있으나, 새누리당 지지층의 경우엔 반대로 국정혼란을 가중시킬 것(42.2%)이라고 보는 견해가 가장 높게 나타났습니다.

2016년 유권자의 정책지형

유권자가 생각하는 ‘오늘’의 삶 : ‘파편화된 사회, 기울어진 삶’

‘오늘’ 한국사회는 중산층이 무너지면서 나타난 경제·사회의 양극화, 세대 간 소득분배 악화, 교육과 부의 대물림 등 격차사회, 불평등을 대가로 사회 전 분야에서 나타나는 분열사회, 인간의 지각능력을 벗어난 위험과 사회적 지위에 따른 위험의 차이로 불안한 삶을 사는 위험사회, 희망 없는 사회에서 나타나는 의욕도 없고 제대로 벌지도 못하는 ‘낙오자’ 된 젊은이들의 하류사회, 보상이 소수의 실력자에게 집중되고 너도 나도 하나의 길에 몰두하는 승자독식사회, 이러한 문제를 해결하지 못하는 전문가와 관료, 그리고 정부에 대한 불신만 커가는 탈신뢰사회입니다.

2016년 총선은 바로 한국사회의 병폐를 해결하지도 희망을 주지도 못한 정치권에 대한 심판이었습니다. 특히 서민과 중산층의 삶은 갈수록 피폐하여 힘들어져 가고, 일자리를 찾지 못하는 젊은이들은 결혼도 희망도 모두 포기해 가고, 돈 없는 부모를 만나 교육과정부터 불평등 속에 묻혀 평생 가난을 대물림 받는 흠수저들에게 미래가 보이질 않는 사회가 돼버렸습니다.

실제 우리 유권자들은 어떻게 생각하고 있을까요? 우선 유권자들의 개 인사에 대해 물었습니다. “요즘 주변분들과 함께 가장 자주 이야기하는 현재 본인이 안고 있는 가장 큰 고민이나 관심사항은 무엇입니까”라는

질문을 한 것이지요. 약간 증범위의 개념군으로 정리해 보면, 직장·사업·일자리 20.1%, 자녀양육·교육 16.9%, 나와 가족의 건강 15.8%, 경제·경기 8.7%, 노후문제 8.5% 등이었는데, 전체적으로는 예년과 별 차이 없이 경제문제와 연관된 관심사항이나 근심거리를 가지고 있었습니다.

표 2 개인사 관련 국민의견

2015년	%	2016년	%
취업/일자리/사업	17.8	직장/사업/일자리	20.1
경제불황	16.4	자녀교육/양육	16.9
건강	14.5	나/우리가족 건강	15.8
교육/진학/진로/양육	13.7	경제/경기	8.7
결혼	7.7	노후	8.5
노후	7.5	나/자녀 결혼	8.3
물가/재테크/교육비/의료비	6.5	돈/생계/살림	5.1
정치	4.6	부동산/전월세	4.8
주택문제	4.0	범죄 불안	2.3
사회범죄/폭력	1.6	연애/친구	2.2
여가/취미	1.5	정치 개혁	1.5
고령화/노인복지/부양	1.2	외모	1.4
안전/안전사고	1.1	취미	0.8
사회갈등/통합	0.3	진로/진학	0.5

표 3 국가와 사회 관련 국민의견

2015년	%	2016년	%
경제성장 및 활성화	31.9	경제활성화/경기부양/일자리/경제정책	42.8
가계경제 회복	17.0	범죄/치안불안/사회안전	21.4
안전한 사회 구축	11.6	민생경제/부동산/주택안정/부채	10.2
복지 확대	15.9	노후/노인복지/복지확대 및 개선	9.1
국민통합	10.3	양극화/사회갈등	7.0
부패척결 등 국가혁신	6.8	정치권 및 정부/공공개혁/사법비리	5.9
개인의 자유와 책임 보장	4.5	남북/외교안보/국방	5.6
남북관계 및 평화	1.6	저출산/고령화 대책	5.2
기타	0.4	노동/근무환경	4.5
*2015년에는 보기를 제시했고, 2016년에는 보기를 제시하지 않고 자유롭게 응답을 받은 결과임		교육	2.9
		환경/국민보건	2.0
		기업 부정부패/구조조정	1.3

다음으로는 “우리 사회에서 일어나고 있는 일 중 심각하다고 생각하거나 국가·정부 차원에서 시급히 해결해야 할 과제는 무엇입니까?”라는 질문입니다. 유권자들은 일자리 창출 22.8%, 범죄·치안불안 19.7%, 경제활성화·경기부양 19.6% 등의 순으로 꼽았고, 양극화, 사회갈등, 노후 및 노인복지, 부동산·주택안정 등을 다음 순으로 나타냈습니다. 여기서 주목되는 것은 최근의 여성과 아동 등 사회적 약자를 대상으로 하는 ‘묻지마식 범죄’가 급증하고 있는 현실을 반영하듯 범죄와 치안불안을 꼽는 유권자들이 두 번째로 많았습니다.

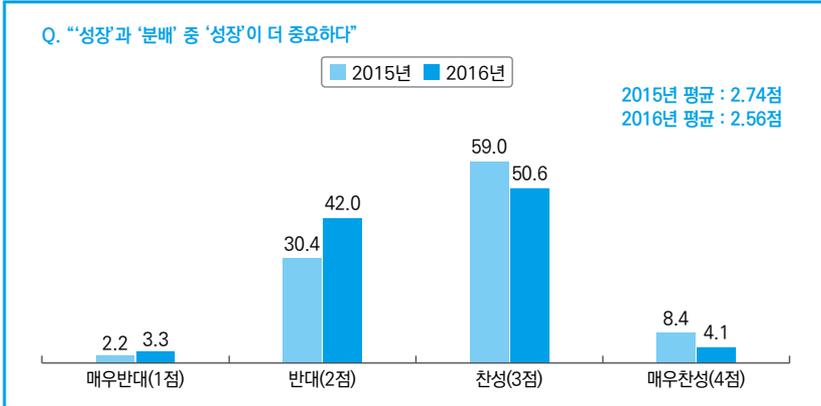
유권자가 생각하는 ‘바람’의 삶 : ‘기울어진 판이 바로 잡힌 삶’

1) 성장과 분배

지난 총선은 그것이 거시경제 지표든 가계경제 지표든 박근혜 새누리당 정부의 경제정책 실패에 대한 심판의 성격을 갖기도 합니다. 당시를 회고해보면, 글로벌 경제위기를 타고 국민소득은 줄어들고 경기부양책에도 불구하고 성장률은 둔화되고, 급증하는 국가채무와 가계부채는 위험수준으로 향하고 있었으며 국민들에게서 계층 상승에 대한 기대감을 빼앗아가 버렸습니다.

새누리당 보수정부의 경제무능과 경제파탄은 보수층은 물론 시장의 실망으로 급속히 확산되었지요. 이는 2015년 유권자 조사에서 복지보다 성장이 더 중요하다고 생각하는 유권자가 67.4%에 이르렀으나, 2016년 조사에서는 54.7%로 무려 12.7%p가 성장보다는 복지가 중요하다는 인식전환이 이루어진 것에서도 잘 알 수 있습니다.⁷

그림 7 성장과 분배관련 유권자 인식



출처 : 민주정책연구원·리서치앤리서치(2016).

복지와 성장과 관련한 유권자 인식은 여전히 성장우선의 경제정책을 긍정적으로 평가하고 있는 것이 분명해 보입니다. 그러나 고소득층일수록 그리고 진보성향일수록 성장보다 복지를 더 중요하게 생각하는 것으로 조사되었습니다. 지역별로 보면, 호남과 충청권역에서 성장보다 복지가 더 높게 나타나고 있습니다. 그런데 우리 사회에서 나타난 특성 중 하나는 바로 소득수준에서는 저소득층이, 직업별로는 자영업자(60.7%)와 학생(66.4%)이 복지보다 성장을 중요하게 생각한다는 것입니다.

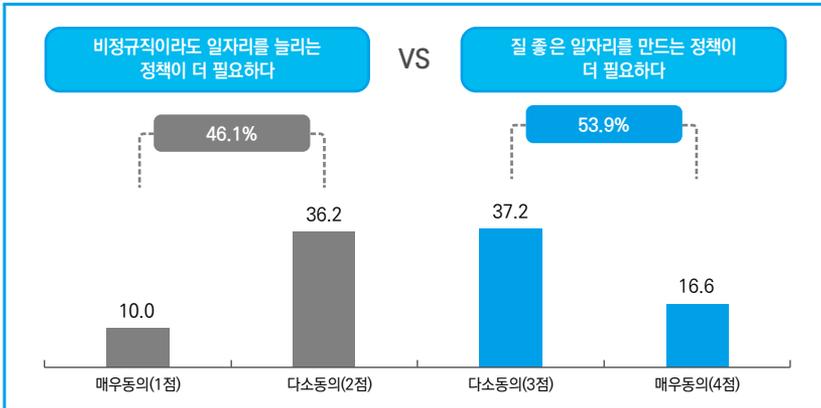
2) 일자리 : 정규직과 비정규직

유권자들은 정규직이든 비정규직이든 상관없이 일자리만 많이 생기면

7 참고로, 2015년 10월 여의도연구원 조사에서는, “현재 한국사회에서 경제성장과 사회격차(양극화) 해소 중 어느 것이 더 중요하다고 생각하는가?”라는 질문에 대해 사회격차 해소 52.7%, 경제성장 43.1%로 나타나 성장보다는 복지가 더 높게 나타나기도 했습니다.

좋다고 생각합니다. <2016년 6월 고용동향(통계청)>에 따르면 우리나라 실업률은 3.6%이고 고용률은 61.2%입니다. 그런데 청년실업률은 10.3%에 이릅니다. 이렇게 볼 때, 특히 청년일자리 창출은 정부와 정치권이 한마음으로 해결해 나가야할 숙제인 듯합니다.

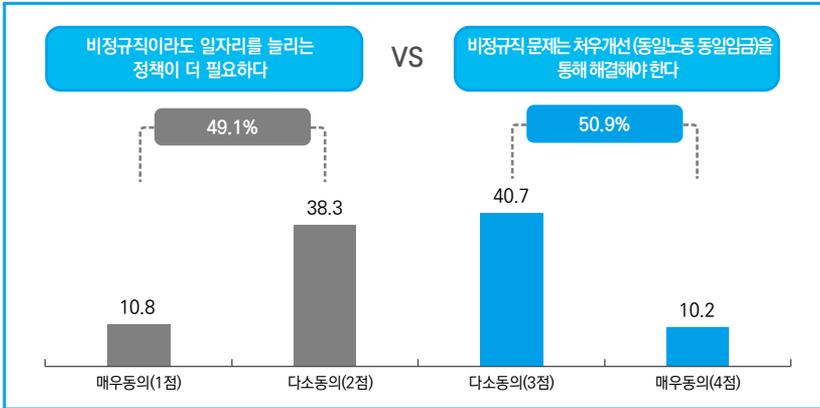
그림 8 일자리 창출관련 국민의견



특히 비정규직 문제의 해결에 대해서는 정규직 일자리로의 전환을 통한 해결(49.1%)과 함께 비정규직이라 하더라도 ‘동일가치노동 동일임금의 원칙’이 적용되어 임금 보장과 사회보장제도 적용률 제고 등 처우개선을 통한 해결(50.9%)도 동시에 바라고 있는 것으로 조사되었습니다. 정당별 지지자, 연령별, 이념성향별로는 큰 차이없이 두 해결방안에 대한 선호도가 유사하게 나타났고, 다만 권역별로는 그 차이가 확연히 달리 나타났습니다. 예컨대, 인천·경기와 충청권은 처우개선을 통한 비정규직문제 해결이 각각 59.3%와 57.3%로 나타나 정규직 전환을 통한 해결 40.7%와 42.7%보다 높게 나타난 반면, 서울과 영·호남지역에서

는 오히려 정규직 전환을 통한 해결이 처우개선을 통한 해결보다 작게는 3.8%p에서 많게는 23.6%p 정도로 높게 나타나는 반대현상을 보여주고 있어요.

그림 9 비정규직문제 해결관련 국민의견

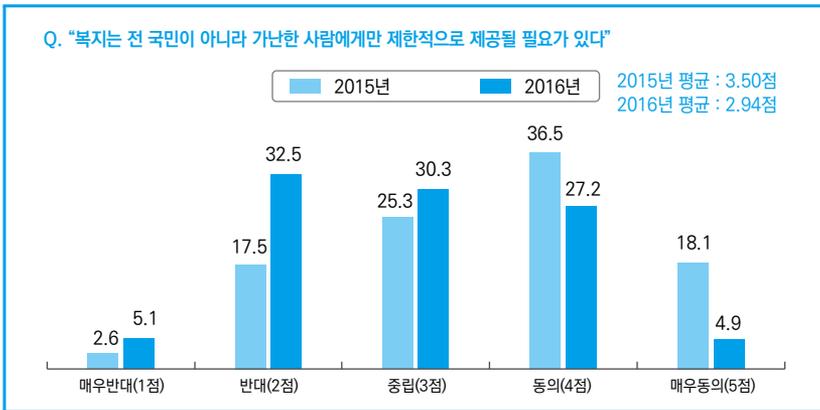


3) 복지와 증세

복지국가의 실현은 사회보장제도를 중심으로 하는 보편적 복지정책과 이로써 포용하지 못하는 사각지대 해소 차원에서의 잔여적 복지정책이 보완됨으로써 가능해집니다. 기본적으로 사회보장제도가 전국민 대상으로 확산되는 것로부터 출발하는 것이 바람직하다고 할 수 있지요. 이번 조사에서 “복지는 전 국민이 아니라 가난한 사람에게만 제한적으로 제공될 필요가 있다”는 질문에 대해 국민들은 32.1%가 동의 또는 매우 동의한다고 답했습니다. 이는 2015년 조사에서의 54.6%와는 확연히 다른 응답입니다. 2015년에는 잔여복지에 대한 동의가 보편복지(20.1%)보다 압도적으로 높게 나타났었지요. 그런데 이번 조사에서는 반대로 보

편복지에 대한 찬성 비율이 37.6%로 오히려 더 높게 나타났고, 잔여복지에 대한 동의 또는 매우 동의한다고 했던 국민 중 22.5%p가 보편복지에 대한 동의 또는 매우 동의로 돌아선 것입니다. 특히 연령대별로 30대 초반과 65세 이상을 제외한 모든 연령대에서 잔여복지보다는 보편복지가 더 필요하다고 생각하는 것으로 나타났습니다. 복지인식과 관련하여 매우 의미있는 변화라고 할 수 있습니다.

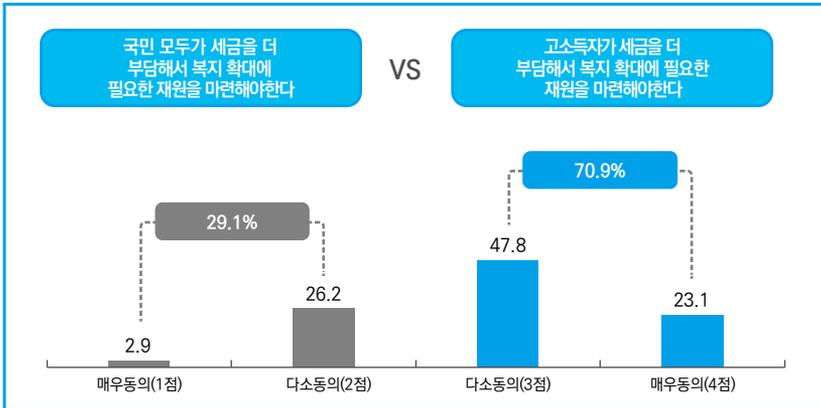
그림 10 보편복지관련 국민의견



그렇다면, 우리 유권자들은 복지 재원을 마련함에 있어서 어떨까요? 기존의 찬반을 묻는 설문과는 다른 방식으로 진행해 보았습니다. 증세와 관련해서, 우리는 우선적으로 모두 같이 내자는 보편증세와 부자들만 내라는 부자증세를 대비시켜 어느 방법을 더 선호하는 지를 조사하였습니다. 그 결과, 우리 국민들은 “고소득자가 세금을 더 부담해서 복지 확대에 필요한 재원을 마련해야 한다”는 의견에 70.9%라는 압도적인 다수가 선호하는 것으로 조사되었지요. 이는 연령, 권력, 이념성향, 소득 등 모

든 부문에서 전반적으로 높게 나타나고 있어요. 2015년 조사에서도 부
 자증세에 대해 75.8%가 동의하였는데, 결국 우리 국민들은 보편증세
 보다는 부자증세를 통해 복지확대를 추진하는 것을 지지하고 있는 셈
 입니다.

그림 11 복지재원 부담관련 국민의견

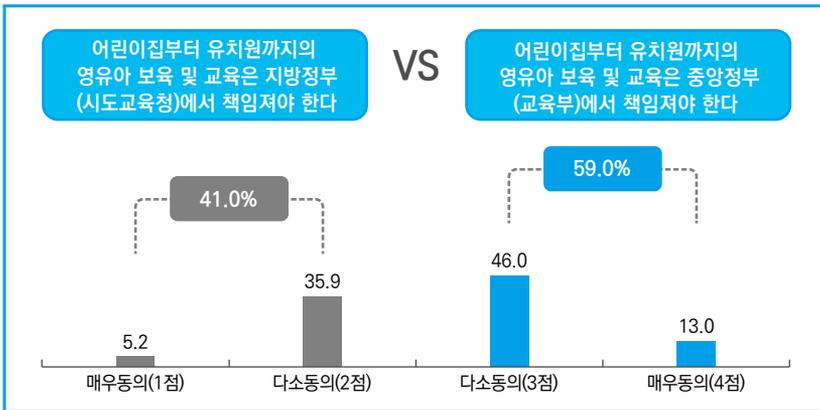


4) 보육·교육

영·유아 보육과 교육문제와 관련, 최근 가장 큰 이슈는 바로 재정 부
 담을 중앙정부가 하는가, 아니면 지방정부, 즉 시·도 교육청에서 담당해
 야 하느냐 하는 논쟁이었습니다. 즉 누리과정(3~5세 무상보육)을 국가
 가 완전히 책임지겠다는 것은 박근혜 대통령의 대선공약사항이었죠. 그
 런데 집권 이후 입장을 바꿔 시·도 교육청과 지방자치단체에 책임을 떠
 넘기고 있습니다. 설사 대선공약이 아니다하더라도, 보육과 교육의 문제
 는 “국민들은 보육과 교육을 받을 권리를 가지고 있고 국가는 국민에게
 보육과 교육을 받게 할 책임이 있다”는 인식에서 보아야 하는 것입니다.

먼저 유권자들의 생각은 어떤지를 물었습니다. 이번 조사에서는 “어린이집부터 유치원까지의 영·유아 보육 및 교육은 지방정부(시·도교육청)에서 책임져야 한다”와 “어린이집부터 유치원까지의 영·유아 보육 및 교육은 중앙정부(교육부)에서 책임져야 한다”로 대비시켜 질문했습니다. 전자에 대해서는 41.0%, 후자에 대해서는 59.0%가 동의 또는 매우 동의하는 것으로 나타났습니다.

그림 12 보육비 부담 주체관련 국민의견



‘보육 국가책임제’는 2015년 조사에서 57.6%가 동의한다고 답변하였는데 여전히 유사한 수준에서 지속되고 있습니다. 그런데 흥미로운 결과는 권역별 분포도예요. 2015년 가장 낮은 동의 비율을 보인 지역이 부산·울산·경남 지역(37.1%)이었는데, 공교롭게도 이번 조사에서도 부·울·경지역은 보육의 중앙정부 책임에 대해 42.4%만이 동의한다고 답변하였어요. 유일한 50% 이하의 지역이기도 합니다. 이는 흥준표 경남도 지사의 무상급식 폐지로 시작된 ‘보편적 무상복지’에 대한 부정적 시각

이 확산되어 있는게 아닌가 싶습니다. ‘무상’이라는 단어가 주는 오해로부터 출발한 것이긴 하지만, 실상은 무상으로 주어지는 것은 아무것도 없는데 말입니다. 국가가 책임지는 교육이 ‘의무교육’인 것처럼 보육도 국가(중앙정부)가 책임지는 ‘의무보육’인 것이란 얘기입니다.

참고로, 한국갤럽과 데일리오피니언 조사(2016년 1월 4주차)에 의하면, 누리과정 예산에 대해서는 대체로 시·도 교육청보다는 중앙정부가 책임을 져야 한다는 데 공감하고 있습니다. 이 조사의 특징은 실제 해당 자녀를 두고 있는 학부모일수록 중앙정부가 책임져야 한다는데 더 동의하는 것입니다. 예컨대 미취학·유치원 자녀를 두고 있는 학부모 중 77.0%가 중앙정부 책임에 동의하는 반면 초·중·고 재학 자녀를 가진 학부모(53.0%)와 자녀가 없거나 미혼인 경우(40.0%)로 낮게 나타나고 있다는 것이지요. 말하자면 해당 자녀를 두고 있는 부모일수록 체감하는 보육·교육비 부담이 크고, 따라서 중앙정부가 안정적으로 지원해 줄 것을 희망하고 있는 것으로 판단됩니다.

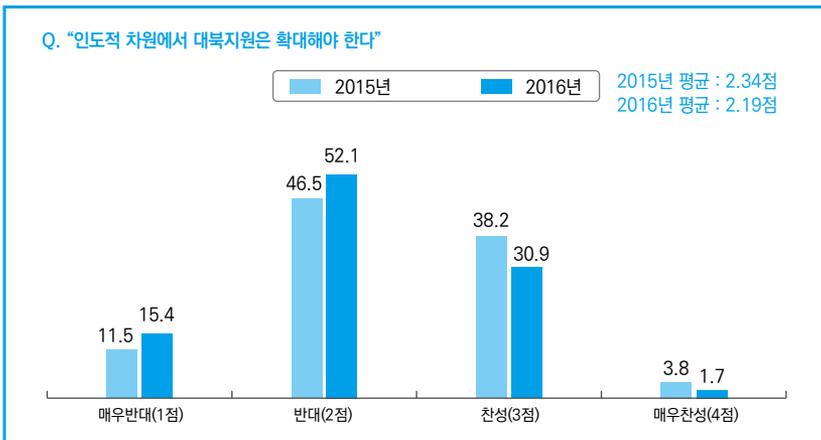
5) 대북정책과 안보

대북정책 및 안보와 관련해서, 이번에는 대북 인도적 지원, 남북교류 협력, 그리고 북한의 무력도발에 대한 대응 등을 중심으로 조사하였습니다. 결론부터 말하자면 이명박 정부 이후 대북정책과 관련해서는 지속적으로 보수화 경향이 두드러진다는 점입니다.

우선, 2016년 조사결과 “인도적 차원에서 대북지원을 확대해야 한다”는 질문에 67.5%가 반대의사를 분명히 하고 있으며, 이는 지난 2015년의 조사결과에서의 58.0%보다 9.5%p가 더 높게 나타나고 있습니다. 북한의 4차 핵실험, 광명성 4호 발사를 비롯한 수차례의 미사일 발사 그리

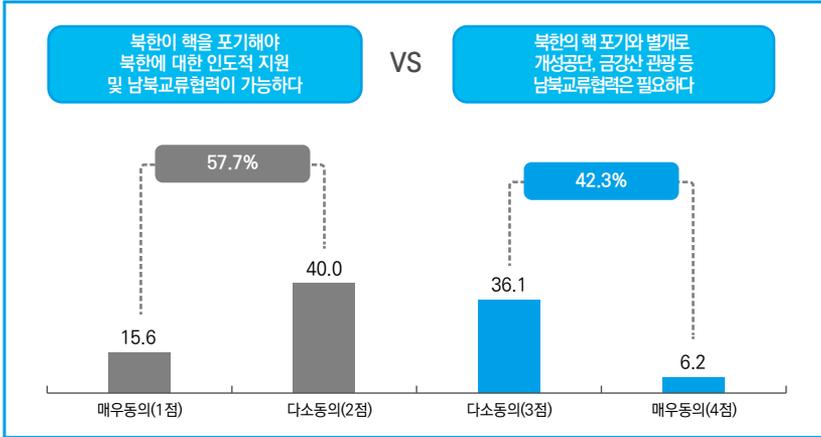
고 이에 대한 대응으로서의 개성공단 폐쇄 등 남북관계의 단절로 인하여 한반도 평화가 위협받고 있는 현실이 반영된 결과라고 볼 수 있습니다. 한국갤럽과 데일리오피니언(2016년 2월 3주차) 조사에 따르면 “정부가 개성공단 가동을 전면 중단한 것”에 대해 55%가 찬성한 것이 반증하는 것이지요.

그림 13 대북지원 관련 국민의견



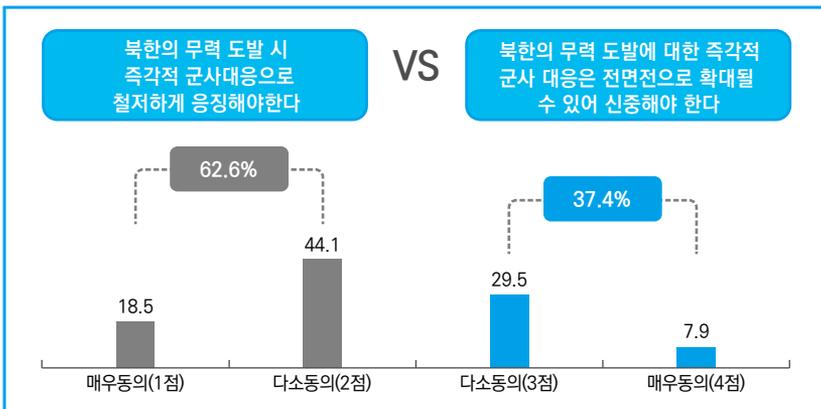
둘째, 남북교류협력 확대에 대해서는 북한이 핵을 포기해야만 가능하다는 의견이 57.7%이고, 북한의 핵 포기와 별개로 개성공단이나 금강산 관광 등 교류협력이 필요하다는 의견이 42.3%였습니다. 후자에 찬성하는 비율이 높은 지역은 역시 호남이었고 충청권과 부·울·경지역에서는 오차범위 내에서 찬반이 엇갈리고 있는 것으로 조사되었습니다. 그러나 전반적으로 박근혜 정부의 ‘先 핵포기 後 지원’이라는 대북정책의 원칙이 관통하여 남·북 사이에 긴장이 고조되고 있는 것입니다.

그림 14 남북교류협력관련 국민의견



셋째, 북한의 끊이지 않는 도발은 우리 국민들로 하여금 ‘안보’ 확보에 대한 중요성을 각인시키는 결과를 낳았던 것으로 보입니다. “북한의 무력도발 시 즉각적 군사대응으로 철저히 응징해야 한다”는 의견이 62.6%로 신중해야 한다는 의견(37.4%)보다 월등히 높게 나타났어요.

그림 15 북한 무력도발 대응관련 국민의견



북한은 2009년 4월 장거리 미사일 발사와 5월 핵실험, 11월 대청해전, 2010년 3월 천안함 폭침, 11월 연평도 포격도발 등 고강도 대남 도발을 이어간 바 있으며, 2014년 다수의 탄도미사일 및 방사포 사격, 2015년 5월 북한 SLBM 수중 발사 실험, 8월 DMZ 목함지뢰 폭발 사건과 서부전선 포격 도발 사건, 2013년 2월 3차 핵실험 감행, 그리고 2016년 제4차 북한 핵실험과 광명성 4호 발사 등 대남 도발을 통해 한반도 위기를 급격히 고조시켜 왔습니다. 이는 북한의 새로운 돌파구를 모색하는 전술이긴 하지만, 우리 국민들에게는 오히려 대북정책에 대한 부정적 인식을 확장시키는 결과를 낳았다고 볼 수 있습니다.

2017년 진보가 집권하는 길

이상에서 우리는 유권자들의 정치 및 정당에 대한 인식과 의견, 그리고 정책별 선호도를 조사·분석하면서 변화하고 있는 유권자 지형을 부분적으로나마 엿볼 수 있었습니다. 이제 중요한 것은 “국민들의 실망 속에서 어수선하고 흥흥한 삶을 안전하고 행복한 삶이 될 수 있을 것이라는 기대와 희망으로 바꿔주기 위해 진보는 무엇을 어떻게 해야 하는가” 하는 점이지요. 박근혜 새누리당 정부의 실패에 얽혀 반사이익으로만 집권을 하려 한다면 결과적으로 또 다시 집권실패를 경험하게 될 것입니다.

‘희망’은 있는 걸까요? “기울어진 판에서 기울어진 행복을 바로 잡아 더불어 풍요로운 삶을 살 수 있게 해주는 정치”가 판치는 나라로 바뀌어야 ‘희망’이 있지 않을까요? 진보가 집권한다고 반드시 해결되진 않았지만, 그래도 지금까지 새누리당 보수정부의 실패를 반면교사 삼아 최소한

실패의 길은 가지 말아야겠지요. 그리하려면 지금의 진보가 먼저 변해야 '기울어진 판'을 바꿀 수 있지 않을까요? 여기에서 그 변화의 길을 제안해보려 합니다.⁸

첫째, 세대의 확장성을 통하여 '융합성'을 높여야 합니다. 더민주를 비롯한 진보적 성향의 정당은 대체로 2040세대의 지지율은 높게 나타난 반면 5060 이상의 세대로부터는 압도적으로 외면 받고 있다는 게 일반적인 해석입니다. 비록 지난 총선에서 2030세대의 투표율이 다소 올라가긴 하였지만 그것이 결정적이지는 않았지요. 새누리당 보수정부의 정책실패와 공천파동에 대한 보수지지층의 이탈현상이 함께 일어나면서 총선에서 선전할 수 있었던 것입니다. 따라서 세대 확장성을 청년실업 해소와 은퇴자 일자리 재진입을 결합하는 이른바 '세대융합형 창업지원 시스템'과 같은 구체적인 정책을 통하여 세대별 지지를 확장시켜 나가야 할 것입니다.

둘째, 권역별로 다양하게 나타나고 있는 이해관계를 결합시켜 균형발전을 이룸으로써 '지역연대성'을 강화해 나가야 합니다. 지난 총선은 진보, 특히 더민주에겐 호남지역을 넘어서 수도권과 영남, 그리고 충청권을 아우르는 전국정당으로 확장해 갈 수 있는 가능성을 열어 주었습니다. 이제는 진보정당이 하기에 달려 있을 것인바, 수도권과 충청권을 비롯한 중원으로의 외연확장을 위한 맞춤형 정책과 전략을 개발하고 실천해 나가야 합니다. 물론 호남지역의 지지층 이탈을 회복하는 것도 급선무이긴 하지만 2017 대선 승리를 위해서는 호남을 넘어서야 합니다.

8 필자는 이미 2015년 3월 인천대 이준한 교수에게 「중원장악보고서: 지역·이념·계층·세대의 중원장악을 위하여」라는 전략보고서 작성을 의뢰·제출받아 수정·보완하여 당에 보고한 바 있습니다. 더 구체적인 내용에 대해서는 동 보고서를 참조하길 바랍니다.

셋째는 이념적·정책적 유연화를 통해 ‘포용성’을 보여줌으로써 중도층과 무당층의 지지를 끌어들이야 합니다. 유권자들은 이제 국가의 가치나 비전 그리고 주의·주장에 근거하여 투표하는 ‘사회지향적 투표’(sociotropic voting) 양태를 벗어나 ‘개인지향적 투표’(pocket-value voting) 행태로 바뀌었음을 우리는 잘 알고 있지요. 더민주를 비롯한 진보성향의 정당들은 정체성으로서가 아니라 한 국가의 운영능력을 갖춘 정당으로서 선거전략적 차원에서 정체성을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 보수의 합리적 정책을 수용할 수 있어야 합니다. 상대의 정책에 반대만 하고 반사이익만 취하려 하는 구태에서 벗어나는 물론, 이념적 선명성과 정체성의 순혈주의를 넘어서 상대정당이 추진하려는 합리적이고 국민에게 이익을 주는 정책을 받아들여 유권자들에게 제시하고 실천해 나가는 것입니다. 이는 결국 민주주의의 근간이기도 한 ‘나와 다른 생각을 이해하고 수용하는 포용의 정치(politics of inclusion)’를 실천하는 것이자, 곧 실력 있는 정당임을 보여주는 것이 될 것입니다.

중산층 복원

중산층이 살아야 경제가 산다

이동호

민주정책연구원 정책연구실장, 경제학 박사

중산층 복원

- 중산층이 살아야 경제가 산다

왜 중산층인가?

중산층 논란의 배경

우리 사회를 떠받치고 있는 중산층이 붕괴하고 있다는 것은 대단히 우려스러운 일입니다. 우리는 중산층이란 단어로부터 ‘안정’, ‘번영’, ‘질서’와 같은 연관 개념을 유추할 수 있는데, 중산층이 붕괴한다는 건 바로 그러한 질서들이 붕괴한다는 얘기와 같습니다.

중산층이 붕괴되고 있다는 것은 ‘나도 한번 잘 살아보자’는 꿈이 사라지고 있다는 의미로 볼 수 있습니다. 나도 중산층이 될 수 있다는 비전이 오늘의 대한민국을 건설해왔습니다. 박정희 정권이 제시한 ‘중산층 국민 만들기 프로젝트’는 출생·교육·취업·결혼·출산·집장만 등 일련의 과정을 고도의 경제성장을 통하여 국가가 뒷받침하였고, 한국 사회의 구성원들은 묵묵히 일하면서 중산층 양성이라는 국가적 목표를 자기 삶의 비전

으로 공유했습니다.

1997년 외환위기 이전에는 누구나 중산층을 꿈꿨습니다. 중산층이 아닌데도 꿈이 있기에 우리 주변의 보통 사람들은 자신을 ‘중산층’이라고 생각했습니다. 실제로 우리나라 중산층 비중은 1997년 이전까지 75% 전후의 비중을 유지하였습니다. 그러나 지금 물질적으로는 그때보다 풍부해졌지만, 자신을 중산층이라고 생각하는 사람은 많지 않습니다. 언제 사라질지 모르는 일자리, 은행 빚 갚으면 남는 것 없는 하우스푸어, 국민연금 밖에 없는 노후대책 등 과거보다 더 살기가 힘들어졌습니다.

최근의 금수저·흙수저 논쟁은 상대적 박탈감을 더하고 있습니다. 내가 중산층이란 인식은 곤두박질쳤고, 중산층의 붕괴로 상층과 하층이 커지는 ‘모래시계형’ 구조가 됐습니다. 빈곤층은 오늘을, 중산층은 내일 먹고 삽니다. 그러나 현재 자기 세대에서 계층 상승이 가능하다고 믿는 국민은 소수에 불과합니다.

2013년 8월 정부의 세제개편으로 촉발된 중산층의 반발은 시사하는 바가 큽니다. 중산층의 소득 중간점을 3450만원으로 잡고, 그 이상 소득자들의 세부담을 늘리겠다고 발표한 정부의 세제개편안이 거센 조세 저항을 일으킨 것입니다. 이른바 ‘유리지갑’으로 불리는 봉급생활자들은 말만 중산층이지 뛰는 전세값과 사교육비, 복지 혜택은 받는 것 없이 부담만 진다며 불만을 표출하기 시작했습니다. 성난 여론에 떠밀린 정부가 소득세 부담증가 기준선을 3450만원에서 5500만원으로 올렸지만 ‘대한민국 중산층’에 대한 논란은 계속되고 있습니다. 한국갤럽이 2013년 세제개편안 발표 직후 8월 16일 조사한 정부 세제개편안과 박 대통령 직무 수행에 대한 지지도 조사에서 대표적 중산층인 화이트칼라 3명 중 2명이 세제개편안(원안)에 사실상 반대하고, 14% 가량이 대통령에 대한

지지를 철회한 것으로 조사됐습니다.¹ 이들은 복지 확대 자체에 부정적이진 않지만, 정부가 복지재원 마련을 위해 이른바 ‘유리지갑’이라는 자기들의 주머니에서 돈을 빼가려는 것에 대해서는 극도의 거부감을 보이고 있는 것으로 나타났습니다.

2016 미국 대통령 선거의 ‘키워드’는 분노라고 볼 수 있는데, 이같은 ‘분노의 정치’ 이면에는 중산층의 붕괴가 있습니다. 미국을 지탱하던 중산층이 2008년 금융위기 이후 급속히 붕괴하면서 이 계층의 복원이 이번 대선의 주요 이슈가 되었습니다. 퓨 리서치센터(Pew Research Center)에 따르면 미국 중산층 인구는 1971년 61%를 차지했던 것이 2015년 49.9%로 줄은 것으로 나타났는데, 중산층이 인구의 절반 이하로 떨어진 것은 43년 만에 처음이라고 합니다. 중산층의 붕괴는 미국 사회에 사회경제적 갈등을 낳는 ‘블랙홀’로 작용하고 있습니다. 소득 불평등, 이민자 등에 대한 논란 모두가 중산층의 붕괴에서 가속화되고 있다는 분석입니다. 소득은 점점 주는데 소득 불평등은 갈수록 커지자 중산층은 이런 상황을 해결하지 못하는 기존 정치권에 분노했습니다. 미국 민주당과 공화당의 대선 후보로 확정된 힐러리와 트럼프는 핵심 경제 공약으로 ‘중산층 살리기’를 내세우고 있습니다. “우리가 현재 직면한 도전은 열심히 일하는 미국인의 소득을 올리는 일이다”(힐러리). “미국인들은 근로 기회를 잃어가고 미국의 일자리는 해외로 빠져나가고 있으며, 중산층은 생계유지에도 벅차다. 우리는 이러한 도전에 대응해야 한다”(트럼프).

신자유주의에서 비롯된 사회양극화와 불평등 심화는 전 지구적 현상입니다. 빈부격차에 좌절한 몰락 중산층과 빈곤층의 분노는 한국도 예외

1 한국갤럽 2013년 8월 16일 조사, 『조선일보』 8월 17일자 재인용.

는 아닙니다. 청년실업과 주택난, 중산층 붕괴로 기존 정치체제에 대한 불신이 커지고 그 분노가 총선에서 여당의 패배, 제3당의 출현을 가져왔습니다.

중산층의 역할

축구나 국가경제나 모두 허리가 중요한데, 축구에서 허리는 미드필드이고 대부분의 경우 미드필드에서 어떤 팀의 불점유율이 높은가 하는 것이 경기의 승패를 좌우합니다. 국가 경제도 이와 유사합니다. 국가경제의 허리를 담당하는 중산층이 얼마나 많고 건실한가 하는 것이 해당 국가 경제의 건전성과 발전가능성을 예측할 수 있는 기준이 됩니다.

중산층이 무너지면 사회전반에 많은 문제를 낳습니다. 1960년대 소득격차를 줄인 일본의 고도성장의 원인은 전체 인구의 90%가 자칭 중산층이었습니다. 그러나 1992년 일본의 거품경제가 붕괴되면서 기업도산, 집값하락, 대량의 실업자들이 나타나면서 중산층이 무너졌고, 그 결과 오늘날 잃어버린 20년을 겪고 있는 것입니다.

중산층이 붕괴하면 첫째, 내수 기반이 취약해져 경제의 안정성이 훼손됩니다. 소비성향이 높은 중산층의 비중이 약화되고 있다는 것은 소비침체로 이어질 가능성이 높다는 것입니다. 참고로 2016년 기준으로 가계소비가 명목 GDP에서 차지하는 비중이 48.3%에 달하고 있습니다. 둘째, 사회 불안과 계층 간 갈등이 심화됩니다. 특히 저소득층의 상대적 박탈감으로 정부와 정치권에 대한 불신이 만연하게 되어 정책의 지지기반이 약화될 수밖에 없습니다. 셋째, 사회 조정비용의 급증을 가져오게 됩니다. 결국 정부 정책의 방향은 저소득계층에 대한 소득보조와 조세감면에 치중하게 될 수밖에 없는데, 이 경우 필요한 재원을 조달하기

위해서는 다른 계층에서의 조세 추가 징수나 재정 악화를 통해서만이 가능할 것입니다. 마지막으로 중산층은 성장과 혁신의 기반을 조성하는 계층으로서의 역할도 수행합니다.

중산층은 경제성장과 사회통합의 기반이 됩니다. 중산층에게 관심을 갖는 이유는 이들이 경제성장의 원동력이기 때문입니다. 중산층은 부유층과 빈곤층으로 나뉘져 있는 자본주의 사회에서 위아래 어느 한쪽으로 쏠리는 것을 막아주는 사회통합과 정치안정을 위한 안전판 역할을 해줍니다. 경제사학자 Landes는 “이상적으로 성장하고 발전하는 사회는 상대적으로 큰 규모의 중산층을 가진 사회”라며 “과거 영국 중산층의 존재가 영국이 가장 먼저 산업화에 성공할 수 있었던 비결”이었다고 지적합니다.

오늘날 발생하는 사회갈등, 양극화 등은 중산층의 부재에서 나타나는 현상들입니다. 따라서 중산층의 상태가 나라의 운명을 좌우합니다. 일본 처럼 잃어버린 20년을 겪지 않으려면 소득계층에서도 중산층이 많이 늘어나야 합니다.

중산층과 경제

국민경제가 건강하려면 소득별 인구구조가 중산층 비중이 높은 다이아몬드형이어야 하는데, 중산층이 붕괴되면 허리가 잘룩한 표주박형이 됩니다. 표주박 경제가 되면 내수시장이 구조적으로 축소되어 국민경제는 장기침체의 늪에 빠질 위험성이 높아집니다. 고소득층은 소비성향이 낮고, 저소득층은 소비를 할 여력이 없기 때문입니다.

경제가 활성화되려면 내수시장이 활력을 가져야 합니다. 내수시장은 경기침체에 의해 일시적으로 침체될 수 있으나, 중산층이 붕괴되면 내수

시장은 구조적으로 침체됩니다. 단순히 경기적 요인에 의해 내수시장이 침체되고 있다면 재정·금융 확대정책, 소위 경기부양책을 통해 경기를 살릴 수 있습니다. 문제는 중산층의 약화로 내수시장이 침체되고 있다면 보다 근본적이고 구조적인 정책이 필요합니다.

한국경제 부진 1순위로 가계부채가 거론되고 있습니다. 전문가들이 한국경제 성장에서 가계부채를 가장 경계하는 것은 소비와 직결되는 문제이기 때문입니다. 가계 빚은 이미 1200조원을 돌파했습니다. 이렇다 보니 소비의 중심이던 중산층은 자연스레 지갑을 닫았습니다. 정부가 자동차 개별소비세 한시적 인하, 코리아 블랙프라이데이 등 각종 소비활성화 대책을 쏟아내도 꿈쩍하지 않는 이유입니다. 문제는 중산층입니다. 대부분 중산층이라고 불리는 이들은 가계부채로 제 기능을 상실했습니다. 소비에서도 가장 활발한 40-50대는 가계 빚을 갚느라 소비에 눈을 돌릴 여유가 없습니다.

이처럼 소비부진은 한국경제 구조와 민감한 상층관계에 있습니다. 소비부진을 단순한 현상으로 판단하기보다 복합적 관계를 파악해 처방을 내려야 합니다. 소비와 경제활동의 중심 역할을 해야 할 중산층 몰락의 가장 큰 원인은 불안한 고용 환경과 치솟는 집값으로 인한 가계부채, 몰락하는 자영업 등을 꼽을 수 있습니다.

올 상반기 전체 국내총생산(GDP)을 보면, 재정의 쓸림 현상이 심하다는 것을 볼 수 있습니다. 1/4분기 성장률은 0.5%, 이 중 민간부문의 성장기여도는 0%, 재정기여도는 0.5%입니다. 이는 가계와 기업이 담당해야 할 부분을 재정이 메꾸면서 전체 성장률을 떠받치고 있다는 의미입니다. 정상적인 구조가 아닙니다. 언제까지 재정이 민간부문의 역할을 대신할 것입니까?

정부의 정책 기조가 바뀌어야 합니다. 내수 진작은 서민과 중산층의 지갑을 채우는 것에서 시작해야 합니다. 중산층의 붕괴는 저임금 노동자의 비중이 계속 늘어나는 현상에서 찾을 수 있습니다. 하지만 박근혜 정부의 경제정책에서 노동자 소득을 높이는 정책은 찾아보기 힘듭니다. 최저임금은 생색내기 수준에서 올리는 게 고작이고, 가계소득 증대 세제는 임금 인상보다는 배당 확대로 이어지면서 대주주의 배만 불리고 있습니다. 중산층 붕괴의 주요 요인인 전월세값 폭등은 사실상 방치되고 있습니다. 중산층을 살리지 못하면 앞으로 한국경제의 저성장 돌파구를 찾는 것은 더 어려워질 것입니다.

올해 초 세계 주요기구 화두는 ‘전 세계적인 빈부격차’였습니다. 글로벌 무한경쟁의 신자유주의 시대에는 경제성장이 저절로 중산층을 강화시키지는 않으며, 오히려 양극화가 심해지고 중산층이 좁어지는 경향을 띠고 있습니다. 정부가 나서서 경제·사회의 중추인 중산층을 복원해야 함을 방증하는 대목입니다.

미국 벌링턴시는 금융위기 여파가 있었지만 상대적으로 타격을 적게 입었습니다. 비결은 중산층과 노동계층이 강했다는 것입니다. 벌링턴시의 정책들은 이들의 가처분소득을 높이는 것이었고, 이를 통해 경제적 선순환을 이끌어내었습니다. “지금 우리 경제시스템은 모든 사람이 혜택을 얻을 수 있는 시스템이 아니다. 우리가 자본주의를 뒤엎을 필요는 없다. 혁신은 자본주의의 미덕이다. 하지만 좀 더 광범위한 사람들이 혜택을 받을 수 있도록 변화시킬 필요는 있다. 경제적 혜택이 소수에게만 갇혀 있는 식의 시스템은 향후 수십년 이상 지속되기 힘들다”(제인 노델, 미국 벌링턴시 의장 인터뷰).

대한민국 중산층의 실태

당신은 중산층입니까?

오늘날 중산층(middle class)은 가계소득을 기반으로 정의를 내립니다. 그래서 중산층은 중간 소득층(middle income)을 의미합니다. 하지만 구체적으로 얼마의 소득을 벌어야 중산층으로 분류되는지에 대해선 통일된 기준이 없는 실정입니다.

미국의 퓨 리서치센터(Pew Research Center)는 미국의 중산층 인구 비중이 처음으로 절반 이하로 떨어져 미국의 중산층이 기반을 잃고 있다고 보도해 세간의 화제가 됐습니다. 퓨 리서치센터는 연간 가계소득 중간값(median)의 67%~200% 범위 내의 소득층을 중산층으로 정의했습니다. 이 기준에 따르면 미국 인구의 약 49.9%가 중산층으로 분류되고, 상류층과 하류층은 각각 21.1%와 29%를 차지하는 것으로 나타났습니다.

우리나라에서는 얼마의 소득을 벌어야 중산층으로 분류될까요? 현재 우리나라 통계청이 공식적으로 사용하고 있는 중산층 기준은 OECD와 동일한 지표인 균등화 중위소득의 50~150%에 해당하는 가구입니다. 2014년 기준 우리나라 가구의 균등화 중위소득은 187.8만원(월 기준)입니다. 즉 4인 가구가 중산층에 들기 위해서는 187.8만원(50%)~563.4만원(150%) 사이의 월 소득을 올려야 한다는 얘기입니다. 전체 가구의 65.4%가 여기에 속합니다.

당신은 중산층입니까? 이러한 질문에 대해 대한민국 국민 중 그렇다고 대답하는 사람이 몇이나 될까요? 불행하게도 10명 중 8명은 '중산층이 아니다' 라고 답하는 것이 대한민국의 현재 모습입니다. 소비의 주체

이자, 생산과 납세의 주체로 국가경제의 든든한 버팀목이 되는 중산층이 벼랑 끝에 내몰렸습니다. 중산층의 비율은 갈수록 줄고 있으며 스스로를 중산층이라 여기는 이들의 수 또한 급격히 떨어지고 있습니다. 1990년 대만 해도 중산층은 75.4%에 달했습니다. 하지만 외환위기를 맞은 직후인 1998년 69.6%로 줄어들었고 2014년 기준 65.4%까지 하락했습니다. 중산층이 줄어들면서 빈곤층은 두 배 가량 늘었습니다. 빈곤층은 1992년 전체 인구의 6.5%에 불과했지만 10년 뒤인 2012년 기준 12.1%를 기록했습니다.

표 1 전체가구 기준 중위소득계층 인구비, 중위소득 50~150%

(단위 : %)

1992	1998	2006	2010	2013	2014
76.3	69.6	64.6	64.2	65.6	65.4

자료 : 통계청.

최근 100세시대연구소가 발표한 ‘2016년 대한민국 중산층 보고서’가 세간의 많은 주목을 받았습니다. 결과를 보면 대한민국 중산층의 79.1%는 자신이 중산층이 아니라고 생각하는 것으로 나타났는데, 이 결과는 실제 중산층의 기준과 사람들이 생각하는 이상적인 중산층의 기준 간 괴리가 상당히 큰 것으로 나타나 우려됩니다. 보고서에 따르면 대한민국 중산층은 평균적으로 월 374만원을 벌고, 2억원 상당의 집을 포함한 2억 3000만원의 순자산을 보유하고 있는 것으로 나타났습니다. 다만 사람들이 이상적으로 생각하는 중산층의 모습은 월소득 515만원, 3억 7000만원 상당의 집을 포함한 6억 6000만원의 순자산을 보유하는 것으로 알려져 있어 이상적으로 여기는 중산층의 모습과 달랐습니다.

통계청이 2011년부터 2014년까지 조사해 발표한 ‘가계금융복지조사’² 결과는 중산층의 붕괴 움직임을 새삼 입증한다는 점에서 충격적입니다. 이 기간 중 고소득층(5분위) 극빈층(1분위) 등 양극단의 계층 이동은 고착화된 채 중산층의 계층하락이 두드러졌습니다. 4분위 계층(연 4800만~7230만원) 소득자의 경우 계층이 하락한 가구 비중은 33.8%로 상승가구 22.4%에 비해 11.4%p나 높았습니다. 65세 이상 노인이나 자영업자의 빈곤층 추락도 전례 없이 많아졌습니다. 계층상승 사다리가 끊기면서 스스로의 노력으로 저소득층에서 중산층 혹은 고소득층으로 올라서는 것은 언감생심인 사회가 됐다는 얘기입니다.

위 통계들은 중산층이 계층 상승보다 하방으로 이어지는 ‘라이프 푸어’가 양산되고 있다는 경고입니다. 직장은 있지만 비정규직으로 임금이 낮은 ‘워킹 푸어’, 집을 마련하느라 원리금 상환에 정신이 없는 ‘하우스 푸어’, 자녀 교육비 지출로 인해 노후를 준비하지 못하는 ‘리타이어 푸어’ 등의 등장이 중산층 붕괴를 설명해 줍니다.

중산층 복원을 위한 해법

경제의 버팀목이 되어 줄 중산층의 위기 신호는 결국 경제의 악순환을 의미합니다. 중산층은 국민경제의 핵심계층입니다. 몰락은 국가 붕괴로 이어집니다.

2 통계청은 정부 정책이 특정 가구에 미치는 영향을 파악하기 위해 2011년부터 2014년까지 가계금융·복지조사에 계속 응답한 1만 3034가구를 대상으로 소득분위 변화 등을 분석하고 있다.

미국은 중산층 복원을 위해 부자증세와 파격적 임금인상을 추진 중입니다. 취약계층에 대한 재정정책 강화는 물론이고 노동과 복지, 사회안정 강화가 필요합니다. 중산층 70% 재건은 모든 경제정책의 최종목표 (final goal)입니다.

사라진 중산층 복원 약속

‘중산층 70% 재건 프로젝트’는 2012년 대선 당시 박근혜 후보가 발표한 ‘국민행복 10대 공약’의 제목입니다. 국민행복이라는 국가 비전이 중산층 재건으로 구체화된 것입니다. 그런데 집권 초 발표한 5개년 국정과제에서 중산층 복원은 아예 빠져버렸습니다. 박대통령 취임 후 발표된 ‘박근혜 정부 국정과제’에서는 ‘중산층 70% 재건’이라는 정책목표는 ‘국정 비전·전략’, ‘4대 국정기조’, ‘140대 국정과제’ 어디에도 찾아볼 수 없었습니다. 대표적 대선공약인 ‘중산층 70% 재건 프로젝트’가 정부 출범 이후 본격적으로 추진되지 못한 채 걸돌고 있습니다.

중산층 복원 약속이 사라지면서 계층 간 사다리가 무너지고 있습니다. 현대경제연구원의 설문조사에 따르면 우리나라에서는 개개인들이 아무리 노력하더라도 계층 상승이 힘들다는 응답이 2013년 75%에서 2015년 81%로 6%p나 증가했습니다. 부와 가난의 대물림이 심각하다는 응답이 무려 91%에 달했고, 소득불평등이 교육기회 불평등으로 이어져 경제성장을 가로막는다는 응답도 77%에 이릅니다. 개개인이 아무리 노력해도 비정규직에서 정규직으로 옮겨가기 힘들다는 응답은 82%, 벤처·창업 활동으로 계층 상승이 힘들다는 응답은 70%입니다.

누구든지 노력하면 계층 상승이 가능한 사회를 만들어야 합니다. 사회통합과 경제성장에 미치는 중산층의 긍정적 효과를 고려해볼 때 의도적

인 중산층 육성정책이 필요한 시점입니다. 당장 세수가 부족하다고 중산층 주머니를 털기보다는 중산층을 키우고 복원하는 일이 더 중요합니다. 이들이 소비를 만들고 경제성장을 이끌어 자연스럽게 세수를 늘려주기 때문입니다.

주요 선진국들은 2008년 글로벌 금융위기 이후 줄어드는 중산층을 복원하기 위해 직업교육 강화, 세제혜택, 고용기회 제공 등 중장기 경제대책을 시행하고 있습니다. 중국 시진핑은 13차 중앙재경영도소조 회의에서 중산층 확대를 지시했습니다. 중산층 확대는 전면적 샤오캉(小康: 잘사는 중산층 사회) 사회 건설을 위해 필수적으로 사회 조화와 안정, 국가의 장기적 평화를 위해서도 중요하다고 강조하였습니다. 중산층 확대를 위한 구체적 방안으로 △질적·효율적 경제성장 △거시경제 안정 지속 △민생개선을 위한 기반 확충 △소득분배제도 개선 △인적자본 확보 △교육수준 제고 및 현대화 직업교육 체계 구축 △기업인의 역할 확대 △재산권 보호 역량 강화 등을 제시하였습니다.

중산층 복원을 위한 정책방향

1) ‘한국판 중산층’ 개념 재정립

지난 2013년 정부의 세제개편안을 둘러싼 일련의 파동은 우리 사회에서 중산층의 개념에 대한 심각한 혼돈을 초래했습니다. 현재 정부가 쓰는 공식적인 중산층 기준은 OECD 기준으로 가구 중위소득 50~150%를 중산층으로 보고 있는데, 그 기준으로 보면 사실상 차상위 계층인 연봉 1900만원부터 연봉 5700만 원대까지 모두 중산층에 포함될 수 있습니다. 하지만 보건복지부가 매년 생계지원 대상자의 선정기준으로 삼는

최저생계비는 166.6만원(4인 가구 기준)으로 중산층 하위층의 구분과 큰 차이가 없습니다. 결국 차상위계층(최저생계비의 100~120%에 해당하는 계층, 잠재적 빈곤 계층)조차 중산층에 편입되고 있는 셈입니다. 이는 곧 정부의 중산층 구분 지표와 현실의 괴리감을 키우는 원인이 되는 것입니다.

이렇게 중산층의 범위가 넓으니 정부가 각종 정책을 펼 때마다 각기 다른 중산층 기준을 들이대고 있어 혼란을 부추기고 있다는 지적입니다. 예를 들어, 4.1 부동산대책 때는 연소득 6000만원 이하가 중산층이었고 재형저축 가입 자격은 연봉 5000만원 이하였습니다. MB정부 때인 2008년 세제개편에서는 중산층 기준을 과세표준액 8800만원으로 잡았습니다.

중산층 기준이 정부와 국민 간에 2배 가까이 차이 나는 것이 '증세 저항'의 근본 요인 중 하나입니다. 중산층 산출 방식의 변경을 고려해야 합니다. OECD의 중산층 산출방식은 보유 자산이나 부채 등을 제외한 채 오로지 근로소득만을 반영하고 있기 때문에 중산층 기준은 낮아질 수밖에 없습니다. 개인의 소비 결정은 일시적인 소득 변동보다 전체적인 소득 능력을 고려해 이뤄집니다. 값아야 할 빚, 축적된 자산, 앞으로 벌어들일 소득 등을 종합해야 중산층의 경제력 비중을 알 수 있습니다.

상대적인 기준이 아니라 절대적인 기준이 필요합니다. 현재 통용되는 '중위소득 50~150%'는 매년 국민소득에 따라 달라지는 상대적 기준입니다. 이는 한 사회의 소득분배 수준을 살펴보는 데 도움이 되지만, 중산층의 실제 삶을 설명하는 데는 한계가 있습니다. 중산층으로서 당연히 누려야 할 생활조건을 정의하는 기준이 있으면 내가 중산층인지 아닌지 훨씬 분명하게 알 수 있을 것입니다. 중산층의 상당수가 스스로를 저소

득층이라 인식하는 만큼, 세제개편 및 복지정책 수립 시 이들의 계층의 식을 고려할 필요가 있습니다.

2) 현재의 성장 방식에 대한 재검토

대기업 위주 수출주도 성장은 낙수효과(trickle-down effect)의 소멸과 '고용 없는 성장'을 야기시켰습니다. 내수침체에 따른 성장둔화, 이에 따른 고용감소와 가계부채 증가에 이은 중산층 감소로 이어지는 악순환을 끊지 못하고 있습니다.

산업연구원이 발표한 '한국경제의 가계·기업 간 소득성장 불균형 문제'(2013) 보고서에 따르면 2000년 이후 기업소득은 급격히 성장했지만 가계소득은 침체한 것으로 나타났습니다. 2000년 이후 기업·가계 소득증가율 격차는 OECD 국가 중 헝가리에 이어 두 번째로 크고, 경제성장 대비 가계소득 증가율은 OECD 국가 중 최하위입니다. 즉 가계·기업 간 성장 불균형이 다른 나라에 비해 심하다는 뜻입니다.

과거에는 기업이 돈을 벌면 국내 투자가 늘고 가계에도 고스란히 환류되어 기업소득 증가율과 가계소득 증가율이 함께 증가했으나, 지금은 대기업이 주도하는 경제성장의 과실이 국내 투자와 가계소득으로 제대로 이어지지 않고 있습니다. 일부 수출 대기업의 호황에 가려진 장기적인 가계소득 부진은 '소비 위축-내수 부진-기업 매출 감소-잠재성장률 하락'이라는 악순환을 고착시켰습니다. 이러한 것들의 근본적인 원인은 기업 부문에 쌓이고 있는 자금이 가계로 흘러들어가지 않는 현상이라고 볼 수 있습니다. 내수의 활력 회복과 성장기여 제고는 단기적인 경제회복 뿐만 아니라 장기적인 한국경제 성장력 복원을 위해서도 중요한 과제입니다.

최근 국제노동기구(ILO) 등에서 제시하고 있는 대안적 성장모델인 “소득주도 성장”에 주목할 필요가 있습니다. 그 동안 일자리, 노동소득 문제는 노동시장의 문제로 협소하게 이해되어 왔지 경제성장 전략과의 관련성이 명시적으로 고려되지 못했습니다. 이 때문에 이런 정책 목표들을 실현가능하게 하는 새로운 성장모델을 모색할 필요성이 제기되었는데 바로 소득주도 성장론입니다. 기존의 경제성장 모델의 한계는 노동소득은 단순한 분배의 문제가 아니라 총수요 결정요인 특히 소비이고, 따라서 노동소득 몫의 감소는 소비의 압박 요인이 된다는 것을 감안하지 않은 것입니다. 또한 노동소득 몫 감소에 따른 소비수요 감소는 투자 결정에 제약으로 작용한다는 것입니다. 소비성향이 높은 임금소득자의 강력한 구매력이 뒷받침되지 않으면, 설비를 충분히 가동하기 위해 필요한 내수가 부족하게 됩니다. 또한 총고용의 25%에 달하는 자영업은 주로 임금소득자의 구매력에 의존하기 때문에 추가로 민간소비가 위축될 수 있습니다. ‘소득주도 성장’은 저소득층의 소득제약을 완화해 줄 뿐만 아니라 중산층 확대에 기여합니다.

소득주도 성장전략은 임금인상과 복지지출 확대, 공정한 과세 등을 통한 소득 분배를 개선하고 이를 통해 내수를 자극해 경제성장을 꾀하는 전략입니다. 즉, 가계소득과 노동소득이 GDP에서 차지하는 비중을 높이면, 내수 특히 소비활성화를 통해서 경제가 성장할 수 있다는 것입니다. 실제 이러한 주장은 ‘소득주도 성장전략’을 통한 경제위기 극복을 꾀하는 세계적 추세를 반영하고 있습니다. 중국과 동아시아의 경우 대외 경제 환경 악화에 따른 전략으로서 소득주도 성장으로의 전환을 시도하고 있으며, 이의 핵심은 임금인상과 소득불균등 해소입니다.

물론 소득주도 성장만이 성장 전략의 전부가 아닙니다. 신산업전략

즉, 4차 산업혁명 등 세계 경제의 대전환 속에 우리 산업의 구조조정을 통한 산업구조 개편으로 미래의 먹거리를 창출해야 합니다. 지금 세계 경제가 수요부족과 공급과잉 상황인데, 우리의 조선·철강·석유화학·건설 업종이 여기에 해당합니다. 이들 기업의 구조조정은 향후 우리 경제의 체질 개선을 위한 중요한 출발점이 될 것입니다. 구조조정은 단순히 재무조정이 아니라 기업의 경쟁력 회복과 미래의 성장 가능성을 중심으로 이루어져야 하며, 이를 통해 우리 경제가 한 단계 더 도약할 수 있도록 산업정책이 이루어져야 합니다. 특히 우리 경제가 기존 대기업 중심에서 기술집약 벤처·중소기업 중심의 산업구조로 전환되는 계기로 삼아야 할 것입니다.

3) 중산층 가구의 소득 증대 방안

해법은 결국 중산층 복원에서 역으로 풀어가야 합니다. 중산층 가구의 재무건전성 회복을 통해 소비를 증진시켜, 내수를 진작하여 수출·내수의 균형성장을 도모해야 합니다. 성장은 단시간 내에 이루어지지 않습니다. 그래서 중산층이 중요합니다. 중산층을 키워야 성장 동력이 나오기도 하지만 동시에 중산층이 위기를 흡수할 수 있는 강력한 완충지대 역할을 하기 때문입니다.

중산층이 안심하고 지갑을 열 수 있게 하려면 단기적 경기부양책보다 조세재정의 소득재분배 기능을 확대하고 집값·가계부채 등 생계부담을 줄여주는 쪽으로 장기적이고 종합적인 소비회복 플랜이 필요합니다. 내수를 진작하고 경제에 활기를 불어넣는 이는 중산층입니다. 중산층보다 1000배 이상을 버는 부자가 1000배 소비하지 않는다는 말은 시사하는 바가 큼니다.

① 조세재정의 소득재분배 기능 확대

중산층 비중 확대를 위해 이전소득의 크기를 늘리는 것에 대해 신중히 고려해야 합니다. 소득세, 사회복지지출 등 정부 재정 활동이 전반적으로 중산층의 비중을 증가시키며 북유럽 등 일부 국가의 경우 그 비중이 더욱 큰 것으로 나타났습니다.³

조세와 정부의 이전지출이 소득불평등에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 알려져 있습니다. 하지만 우리나라는 재정정책으로 저소득층을 중산층으로 끌어올리는데 정부의 역할은 매우 낮습니다. 2011년 기준 우리나라 저소득층 비중은 재정정책 이전 17.3%, 재정정책 이후 15.2%로 나타났는데, 재정정책으로 저소득층을 2.1%p 줄이는데 그친 것입니다. OECD 회원국 가운데 꼴찌로 1위인 아일랜드(31.3%p)의 1/15 수준인데, 멕시코(6.0%p), 칠레(4.7%p)도 우리나라보다 높았습니다.

표 2 재정정책의 중산층 제고 효과

(단위 : %p)

한국	아일랜드	프랑스	체코	이탈리아	일본	호주	미국	멕시코	칠레
2.1	31.7	27.0	23.2	19.0	16.0	12.2	11.3	6.0	4.7

자료 : OECD, 2011년 기준.

재정정책의 효율성을 높이려면 정책의 타깃을 보다 명확하게 해야 합니다. 정부의 중산층 확대정책이 내 문제를 해결하는데 도움이 된다는

³ 스티브 프레스먼 교수는 최근 9개 OECD 국가를 대상으로 중산층의 규모와 변화에 대해 연구했다. 시장소득을 기준으로 삼을 때 중산층 비중은 평균 18%를 차지한다. 하지만 육아수당, 실업수당 등 정부의 사회복지지출 결과가 고려되면 그 비중은 29.7%로 증가한다. 여기에 누진세가 적용되면 중산층 비중은 평균 39.6%로 대폭 증가한다. 중산층 비중이 18%에서 약 40%로 두 배 이상 대폭 증가한 것이다.

점을 인식시켜야 합니다. 근로장려세제(EITC)처럼 적은 비용으로 중산층 제고 효과를 높일 수 있는 ‘자립지원형’ 정책이 대표적입니다. 보편적인 복지정책은 돈은 많이 들지만 받아야 할 사람이 정확하게 받고 있는지 알 수 없습니다. 재정정책이든 조세정책이든 보편적으로 적용하는 것보다 대상을 명확히 해서 운용을 해야 소득재분배 효과가 있을 것입니다.

중산층을 살리기 위해 마중물을 부어야 합니다. 토목공사를 할 재정이 있으면 그 돈을 재형저축이나 보육사업 등 중산층 대책에 써야 합니다. 지금까지 농어민이나 영세서민을 보호하는 정책은 있었지만 중산층 정책은 제대로 된 것이 없었습니다.

대기업·고소득층의 조세부담률을 높여야만 정부가 소득재분배 기능을 제대로 할 수 있습니다. 고소득층으로부터 세금을 더 거둬 빈곤층이 중산층으로 도약할 수 있도록 배려하되, ‘일하는 복지’가 되도록 제도를 촘촘하게 설계해야 합니다. 우선적으로 세출구조 개선, 조세정의를 구현하는 것 등을 다 해도 부족할 경우 증세도 논의 테이블에 올려 사회적 합의를 이끌어 내야 할 것입니다.

증세 논란의 핵심에는 국가에 대한 신뢰 문제가 자리하고 있습니다. 세금이 공정하게 걷히고 내가 내는 세금이 나에게 혜택으로 되 돌아온다는, 국가에 대한 신뢰가 없는 한 증세에 동의하기 어려울 것입니다. 4대강과 자원외교로 수십조 원의 세금을 낭비하고, 증세는 없다고 큰소리치며 서민 증세를 하는 정부를 신뢰할 국민은 없을 것입니다.

② 주거비 경감

중산층 복원의 가장 큰 수단 중 하나는 주거비 절감입니다. 우리나라에서 중산층 수준의 삶을 누리는데 가장 큰 걸림돌은 ‘주택 구입비와 주

거비 부담'(59.8%), '사교육비와 보육비 부담(29.2%)인 것으로 나타났습니다.⁴

주거 안정은 전 국민 생활에 직결되는 민생 중의 민생입니다. 면세자가 절반에 달하는 세제개편보다 민심 이반 정도가 더 큼니다. 맥킨지 보고서는 지출 면에서, 한국의 중산층은 높은 주택 가격 및 대출비용이라는 이중고에 직면해 있다고 지적하였습니다. 즉 한국의 주택가격은 연소득 대비 무려 7.7배 수준으로 타 선진국보다 훨씬 높고, 한국의 가계자산 중 부동산 비중은 미국과 비교할 때 3배 가까이 높은 수준이고 또한, 가계부채 중 주택 관련 대출이 53%로, 이는 미국의 두 배를 웃도는 비율이라는 것입니다.

최근 들어 월세 비중은 계속해서 증가하여 '16년 5월 45.2%로 '12년 34.0%에서 무려 11.2%나 폭증하였습니다. 저금리, 저성장 상황이 지속되면서 전세→월세로 전환이 일정부분 불가피한 측면이 있지만 정부는 연착륙 할 수 있도록 제도적인 보완을 해 주어야 합니다. 우리에게서 주택 보유 여부가 중산층을 가늠하는 중요한 척도로 인식되고 있으며 그 길목에는 한국에만 존재하는 전세제도가 있습니다. 최근 들어 국내 임대 시장은 1인 가구 증가, 전세가격 상승 등에 따른 영향으로 전세에서 월세로의 패러다임 변화가 진행되고 있습니다. 임대시장의 구조변화 과정에서 종종 전세제도의 후진성 논의가 제기되곤 하지만 전세제도는 금융 접근성이 취약하던 시절에 일반 시민이 “월세-전세-주택보유”로 이어지는 사다리금융을 통해 자산을 불려나가는 매우 효과적인 금융수단이었습니다. 그런데 정부가 의도적으로 방치하면서 월세 쏠림 현상으로 인한 서민과 중산층의 주거불안과 고통은 갈수록 커지고 있습니다.

4 서울경제-현대경제연구원 공동 조사, 2015.8.18.

특히 전월세 시장이 월세로 급격히 전환되면서 주거비 급증으로 서민·중산층 소비가 급격히 감소하여 경기침체의 주범이 되고 있습니다. 한국은행에 따르면 월세 주거비가 10% 오르면 국내 전체가구 소비는 0.2% 줄어들고, 특히 저소득층의 소비감소율은 0.9%로 평균보다 4.5배 더 높은 것으로 나타났습니다. 또한 전세가격이 1% 오를 때 민간소비가 장기적으로 0.18%, 단기적으로는 0.37% 감소하는 것으로 분석되었습니다. 전세나 월세 등 집에 들어가는 돈이 늘어난 만큼 소비성향이 강한 중산층을 중심으로 씹씹이를 대폭 줄인다는 것입니다. 결국 월세비중 상승→서민과 중산층의 주거비 부담 증가→가처분소득 하락→소비하락→경기침체 장기화로 이어지고 있는 것입니다.

정부의 전월세대책은 ‘빚내서 집사라’는 것인데 매매수요 확충이 아니라 임대주택 확대로 방향기를 돌려야 합니다. 분양주택은 민간 자율에 맡기고 정부와 지자체는 소형위주의 공공임대주택 공급에 전념하는 것이 바람직합니다. 우리나라 공공임대주택의 비율은 5~6% 수준으로 선진국의 11~12%에 비하면 턱없이 낮습니다(2011년 기준 OECD 평균 11.5%). 정부가 도심에서 다세대·다가구 주택을 매입하거나 임차한 후 서민들에게 임대하는 정부 주도형 임대사업을 활성화해야 합니다.

최근 정부가 수도권을 중심으로 추진하고 있는 뉴스테이 사업이 고액 월세주택으로 주거비 부담만 늘고 월세전환 촉진, 전세값 상승을 부채질하고 있다는 지적이 많습니다. 월 임대료 최대 186만원을 부담할 수 있는 사람을 ‘중산층’이라 부를 수 있을까요? 과연 정부가 말하는 뉴스테이 정책이 서민들의 ‘주거안정’을 위한 정책인지 묻지 않을 수 없습니다.

정부는 공공임대 공급을 확대하려면 재정확보가 어렵다고 합니다. 그러나 공공성, 사회안전망 확보는 정부의 기본 역할이고 주거안정이 최고

의 복지 중 하나이기 때문에 정책의 최우선 순위로 추진해 나가야 합니다.

국민연금기금을 활용한 공공임대주택 공급을 적극적으로 검토해야 합니다. 그 동안 연금제도의 다른 쪽 활용에 대해서는 국민 불신이 있고, 노후소득 보장을 위한 근간인 제도를 약화시킬 수 있다는 우려가 있었던 것이 사실입니다. 4대강 사업과 같은 비효율적인 SOC 투자(=토건국가형 경기부양)가 아니라, 공공주택 건설과 같이 사회적 수요가 뒷받침되는 분야를 중심으로 경기부양(=서민친화형 경기부양) 정책을 적극 추진할 필요가 있습니다.

국민연금기금을 활용하여 공공임대주택을 저렴하게 제공하면 저출산 문제를 해결하는 하나의 도구가 될 수 있습니다. 우리는 지난 10년 동안 저출산 해소 명목으로 152조를 투입했지만 출산률을 높이지 못했습니다. 양극화 해소라는 근본적인 처방을 외면한 채 출산장려 정책만을 펴왔기 때문에 실패한 것입니다. 국민연금의 연간 수익률은 5~6%, 혹은 손해를 보는 수도 있습니다. 그렇다면 임대주택 등에 투자해 동일한 수익률만 보장할 수 있다면 국민연금이 공공시설에 투자하는 것이 타당할 것입니다.⁵

또한 공공임대주택을 늘리는데 한계가 있기 때문에 민간 임대주택 활성화가 전월세난 해결의 중요한 열쇠입니다. 민간임대사업자에 대한 체계적 관리시스템을 구축하고 금융과 세제상 전폭적인 지원이 필요합니다.

공공임대주택 공급은 장기적인 수단이지 당장 전월세난을 해결하기 어렵습니다. 따라서 단기적인 대책으로 한시적으로 전월세 상한제, 계약

5 부지면적 1300㎡, 용적률 200%, 보증금 1000만원(뉴스테이 기준), 임대료 30만원, 토지 매입비(3.3㎡) 3000만원을 기준으로 시뮬레이션 돌려본 결과 IRR(내부수익률)이 10.5%로 나타나 사업성이 있는 것으로 분석됐다.(정성훈 대구가톨릭대 교수).

갱신청구권제도를 도입할 필요가 있습니다. 작금의 전월세난이 저금리, 경제 불안 등 구조적이고 복합적 요인에 기인한 만큼 공급확대라는 고전적 대응으로는 어렵습니다. 미국 뉴욕시가 준공공 임대주택의 임대료 동결조치를 내리고, 독일이 임대료 상한제를 실시하는 등 과거와 다른 정책 변화를 시도하고 있는 것도 이런 까닭입니다.

마지막으로 이명박 정부가 차일피일 미뤘은 건설업의 구조조정을 적극 추진하되, 건설업체들이 도시 수출 등 새로운 방법으로 해외진출을 도모할 수 있도록 유도해야 합니다.

③ 가계부채 완화

중산층의 가장 악한 고리는 가계부채입니다. 중산층의 붕괴가 가져오는 가장 현실적인 문제가 가계부채이고, 이 문제가 해결되지 않으면 중산층의 붕괴는 가속화 될 것입니다. 올해 들어서도 가계부채 증가세가 지속되고 있습니다. 1분기에만 20조 6000억원 늘어 단위 분기 증가폭이 최대를 기록했습니다. 증가액 중 15조원(73%) 정도가 저축은행, 새마을금고, 신협, 대부업체 등 제2금융권에서 취급되었는데 은행 같은 제1금융권에서 대출해 줄때 담보능력 위주에서 소득 등 상환 능력 위주로 여신 기준을 강화하면서 저신용자 등 은행권 대출 기준 미달자들이 대거 제2금융권으로 이동한 ‘풍선효과’의 결과로 보입니다. 2008년 미국발 금융위기는 신용도가 기준 이하인 자금 수요자를 상대로 한 주택담보대출인 서브프라임 모기지 대출에서 비롯되었습니다. 제2금융권 대출이 부실화되면 그 부정적 파장이 ‘한국판 서브프라임’ 사태로 이어질 수 있음을 경계해야 합니다.

가계부채를 해결하려면 문제가 생긴 원인부터 파악해야 하는데, 가계

부채는 주택정책에서 파생됐습니다. 그 중에서 주택담보대출이 가장 큰 문제입니다. 대부분의 은행들이 원금은 만기 때 한꺼번에 갚고 이자만 매월 내는, 소위 거치식-변동금리 대출을 선호하는데 이는 리스크에 매우 취약합니다. 따라서 일정 소득 이상이 되는 계층에는 대환대출 등을 통해 대출금의 구조를 바꿔 자력으로 상환하게끔 도와줘야 합니다. 독일·네덜란드·스위스 등 유럽 국가에서는 주택담보대출은 만기 20~30년, 금리 변동 주기를 5년 형태로 유지하면서 금융회사와 차입자가 관련 위험을 나누고 있습니다. 미국도 90% 이상의 주택담보대출이 장기 고정금리형 상품인데 그에 따른 위험 대부분은 공적 지원 기관이 분담합니다.

가계부채 문제를 잘못 손대면 버블이 터지고 경제 전체에 위기가 올 수 있습니다. 담보를 잡은 은행권은 안전할지 몰라도 중산·서민층은 살던 집을 잃고 파산할 수 있습니다. 미국과 일본의 경험에서 봤듯이 '거품'의 대가는 혹독합니다. 이 고통을 모두 가계로 돌려서는 안됩니다. 개인은 집값 하락으로 손해를 보기 때문에 이를 조장한 정부와 금융기관도 책임을 분담해야 합니다. 우리도 미국처럼 주택소유자가 집을 포기하면 주택대출에 대한 면책특권을 부여하는 입법을 추진해서 은행의 사회적 책임을 유도해야 합니다.

논란이 되었던 '한국판 양적완화'가 구조조정 자금 지원 문제로 묻혀졌지만, 새누리당이 총선공약으로 제시한 한국은행이 주택담보대출증권을 인수해 상환기간을 20년 장기분할로 전환하자고 제안한 것은 논의해 볼만합니다. 이는 한국은행이 무차별적으로 유동성을 공급하는 것이 아니라 가계부실채권 매입에 한정하자는 것입니다. 더민주의 총선공약 국민행복기금이 보유한 1000만원 이하 10년 이상 연체 채권을 소각하자는 제안도 검토할 필요가 있습니다.

④ 노동시장 이중구조 개선

중산층에서 탈락하는 계층이 있으면 다른 한편에서는 중산층으로 진입하는 계층이 증가해야 합니다. 적어도 중산층 탈락자에 비해 중산층 진입자의 비중이 높거나 같아야 중산층이 일정 수준에서 유지되거나 오히려 증가될 수 있습니다. 그렇지 않고 중산층 탈락자 수가 중산층 진입자 수보다 계속 늘고 있다면 이것이 중산층이 붕괴되고 있다는 것을 의미합니다.

현재 노동시장 구조를 보면 중산층 진입자가 중산층 탈락자를 초과할 가능성은 그다지 높지 않습니다. 왜냐하면 비정규직 노동자들이 비정규직에 머물고 있는 한 중산층으로 진입하는 것은 불가능하기 때문입니다. 국회 예산정책처에 따르면 비정규직이 정규직으로 이동하는 비율은 1년 후 약 11%, 3년 후에는 약 22.4%로 OECD 국가에 비해 매우 낮은 것으로 분석되었습니다.

노동개혁의 핵심은 노동시장 이중구조 개선입니다. 비정규직의 정규직화가 가장 중요하지만, 전투적 노동조합이 존재하는 한 기업은 비정규직 확대라는 편한 방식으로 고용을 유지하려 할 것이고 이는 상당기간 유지될 것입니다.

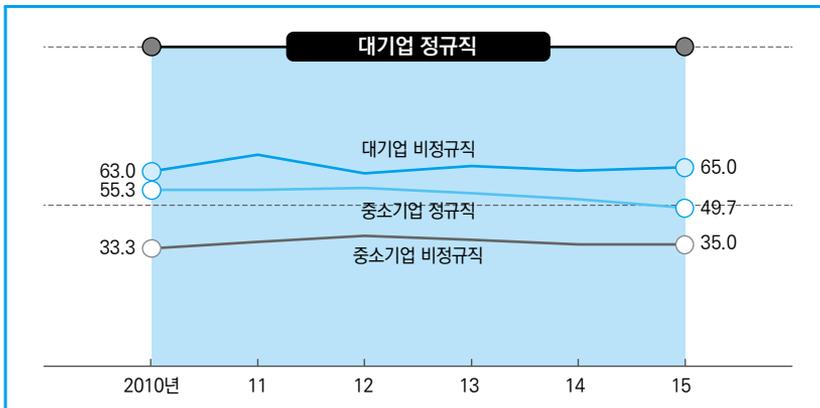
노동시장 이중 구조를 해소하기 위해 첫째, 비정규직의 정규직화 요건을 기간보다는 업무연속성을 기준으로 해야 합니다. 이미 많은 공기업에서는 이 기준으로 무기 계약직 전환을 하고 있는데 이를 민간기업으로 확산시킬 필요가 있습니다.

둘째, 대·중소기업 임금격차를 개선해야 합니다. 중소기업 정규직 임금이 처음으로 대기업 50% 밑으로 떨어졌다는 조사 결과가 나왔습니다. 1990년대 말 외환위기 이전까지만 해도 중소기업 임금은 대기업의

80% 수준이었습니다. 중소기업이 전체 고용의 88% 이상을 차지하는 상황에서 대기업 대비 중소기업 근로자 임금 수준이 떨어지고 있다는 것은 중산층의 기반이 약해지고 있다는 증표입니다. 고용노동부가 2015년 고용형태별 근로실태조사를 분석한 결과 대기업 정규직의 시간당 임금 총액을 100으로 봤을 때 중소기업 정규직의 임금은 49.7에 불과했습니다. 2008년 관련 통계를 낸 이후 대기업 정규직 대비 중소기업 정규직의 임금 비율이 50% 밑으로 떨어진 것은 지난해가 처음입니다. 2014년(대기업 대비 52.3%)에 비해 2.6%p 하락했고 심지어 대기업 비정규직 임금보다 15%p 낮았습니다.

그림 1 고용형태별 임금격차

(단위 : %)



주 : 시간당 임금총액 기준(대기업 정규직=100).

자료 : 고용노동부.

중산층의 약화는 여러 요인들이 복합적으로 작용한 결과입니다. 분명한 것은 2200만명의 임금노동자 대부분을 차지하는 중소기업 근로자들

의 임금 수준이 정체 내지 후퇴하고 있는 것과 밀접한 관련이 있다는 것입니다. 이는 외환위기 이전 80% 수준이던 대기업 대비 중소기업의 임금이 최근에 60% 초반대로 떨어진 동안 중산층 비중 역시 70%대 중반에서 60%대 중반으로 하락했다는 점에서도 드러나고 있습니다.

기업규모 간 임금격차의 확대는 우리 경제의 큰 과제인 균형성장, 동반성장의 현황을 보여주기도 합니다. 국내외 경기침체 등 경영환경의 악화에 따른 영향을 더 크게 받기 때문이기도 하지만 대기업과의 불공정 거래 관계나 경직된 노동시장 등도 임금지급 여력을 떨어뜨리는 요인입니다.

이같은 상황에서 어떻게 대기업에 몰리는 취업준비자들을 비난할 수 있겠습니까? 대기업 절반 수준의 임금으로는 중소기업의 고질적인 인력난 해결이 어렵습니다. 대기업과 중소기업 간 임금격차를 줄이지 않고는 한국경제의 미래가 없습니다. 대기업의 임금 인상 부담을 하청기업이 떠안는 산업구조가 문제입니다. 근로소득 상위 10% 이상 근로자의 임금을 5년간 동결하면 약 66조원의 인건비가 절감돼 63만 6000여명의 신입 사원을 뽑을 수 있다는 중소기업중앙회장의 호소를 흘려들어서는 안될 것입니다.

⑤ 자영업 대책

먼저 한국의 자영업자 비중과 그 의미를 살펴보겠습니다. 전경련이 낸 '가계소득 현주소 및 향후과제'에 의하면 2014년 현재 우리나라 자영업자 비율은 27.4%이고 자영업자의 연간 소득은 2072만원으로 근로소득자 연간소득 3074만원의 67.4%에 불과한 것으로 나타났습니다. 우리나라 자영업자 비율은 OECD 평균 15.8%에 비해 2배 가까이 높고, 자영

업자들은 경기민감(음식, 숙박, 도소매 등) 업종에 치중되어 있습니다.

자영업은 경기에 민감할 수 있기 때문에 경기부양책을 쓰면 자영업이 살아날 수 있다는 주장을 할 수 있습니다. 그러나 우리나라 자영업 문제의 본질은 수요 감소와 과잉공급 즉 만성적 과밀현상이 겹치면서 나타나는 현상입니다. 인터넷 거래와 프랜차이즈 등이 발달하면서 영세 자영업의 영토는 급속도로 축소되고 있습니다. 그런데 사회안전망이 취약한 상태에서 은퇴한 장년층이 끊임없이 자영업으로 밀려들어오기 때문에 만성적 과밀현상이 발생하고 있는 것입니다. 이처럼 유통구조의 진화에 의해 자영업에서 판매하는 상품과 서비스에 대한 수요는 지속적으로 감소하고 있는데도 불구하고 다른 삶의 방법을 찾지 못한 은퇴자들이 호구지책으로 자영업으로 몰려드는 현상이 계속되고 있습니다. 이른바 4차 산업혁명, 유통산업의 혁신 등으로 전통 자영업자들의 생존권 위협은 생각보다 더욱 빨라질 것이며, 기존의 상황보다 사회적 문제가 심각할 것으로 예견됩니다.

자영업자 문제는 '장사가 안된다'가 아니라 50대 이상의 중고령자 일자리 대책으로 접근해야 합니다. 실제로 기업에서 50대 초반만 되면 은퇴를 시켜 자영업자가 늘어나고, 결국 자영업자 간 경쟁만 더욱 치열해져 세금도 못내는 자영업자만 양산되고 있는 것입니다. 우리나라의 경우 전체 자영업자 비중은 명목성장률(+) 및 고용률(-)과 상관관계에 있는 것으로 분석되고 있습니다. 따라서 근로자들을 조기에 은퇴로 내몰기보다 임금근로자로 오래 일할 수 있도록 하는 사회적 분위기를 마련해야 합니다. 정년연장, 임금피크제 등이 갈등 없이 정착될 수 있도록 해야 합니다. 또한 보건의료나 교육, 서비스농업(화훼산업) 등의 분야에서 사회서비스 일자리를 만들어 이들을 흡수해야 할 것입니다.

다음으로, 사회보장체제 강화 차원에서 접근해야 합니다. 자영업자들의 문제를 해결하는 일은 그들이 자립적으로 살아가게 할 것이냐 아니면 사회보장 제도로 부양할 것이냐의 문제입니다. 어떤 것이 우리 모든 국민에게, 또 국가에게 더 큰 부담이 될 것인지를 빨리 판단해야 할 것입니다. 소상공인진흥공단 2014년 자료를 보면, 1990년 이후 전체 자영업자 비중이 1%p 증가하면 공공사회복지지출 비중은 0.28%p 감소하는 것으로 나타났습니다. 즉, 자영업자 비중과 사회복지 지출 두 변수 간 (-) 관계를 보인다는 것입니다. 따라서 자영업자들이 몰락하면 그만큼 사회복지 지출이 늘어나는 만큼 이들이 생존할 수 있도록 지원해야 합니다. 특히 대기업의 골목상권 침해로부터 보호해야 합니다.

공정경쟁을 위해 중소기업적합업종제도/생계형 서비스업 적합업종제도 법제정이 필요합니다. 현행 시행 중인 적합업종제도를 법제화함에 있어서 기존의 특별법은 제조업과 서비스업 모두를 포괄하고 있어 그 특성을 충분히 반영하고 있지 못하고 있습니다. 따라서 제조업과 서비스업을 분리하여 적용할 필요가 있고 생계형 118개 서비스업 모두에 대해 적합업종제도의 법제화가 필요합니다.

또한 자금지원이 아니라 현실적인 지원책이 필요합니다. 준비되지 않은 창업자를 자금지원만으로 현장에 내 보내는 것은 실패가 자명합니다. 비싼 임대료, 카드수수료, 전기세 가스요금의 차등적용 등 교육이나 자금지원 컨설팅이 아니라 현실적인 대책이 필요합니다.

자영업자 부채 680조 해결을 위해 주빌리은행, 상인신용협동조합 등의 활성화를 통해 다중채무, 고금리채무자 우선 대책 마련과 대환대출 확대 등 종합대책을 마련해야 합니다.

상생적 구조조정

산업구조 개혁과 신성장 동력 육성

정상희

민주정책연구원 연구위원

상생적 구조조정

- 산업구조 개혁과 신성장 동력 육성

들어가며 - 낮은 산업구조의 한계

우리경제가 성장하는데 있어서 제조업이 중요한 역할을 담당하였다는 것은 누구나 공감할 것입니다. 정부는 1970~80년대 자동차, 반도체, 조선, 기계 등 제조업 가운데 우리나라 전산업이 함께 발전하는데 큰 역할을 수행할 수 있는 산업을 주력산업으로 선정하였습니다. 이들 산업을 중심으로 한 수출주도형 산업정책은 우리나라가 고도의 경제성장을 하는데 핵심적인 역할을 하였습니다. 이들 주력산업들은 현재까지도 여전히 우리 경제의 성장에 있어서 중심적인 역할을 수행하고 있지만, 최근에 와서는 기업부실 등이 발생하면서 골칫거리로 전락한 신세에 처해있습니다.

우리나라의 주력산업에서 문제가 불거지게 되는 원인은 경제개발 시기 정부의 산업정책에서 찾아볼 수 있습니다. 이 시기 정부는 시행착오를 최소화 하면서 빠른 경제성장을 달성하기 위하여 일본을 중심으로 한 선진국 경제를 따라잡는 형태로 산업정책을 시행하였습니다. 이 과정

에서 정부는 재벌 대기업을 통한 선택과 집중 방식의 산업정책을 시행하였으며, 이는 우리 경제의 산업구조가 재벌 대기업 중심으로 고착화되는 계기로 작용하였습니다.

결과적으로 재벌 대기업 중심의 산업구조는 해당 재벌 위주로 경제력이 집중되는 결과를 초래하였으며 이와 함께 정부의 산업정책 또한 재벌 대기업 중심으로 운영될 수 밖에 없는 악순환 구조를 형성하게 되었습니다. 즉, 소수 재벌집단의 성장여부가 우리 경제의 성장과 직결됨에 따라 경제적 성과에 자유로울 수 없는 정부의 산업정책은 재벌위주로 갈 수 밖에 없는 구조가 형성되었다고 할 수 있습니다.

특히, 재벌 집단 가운데에서도 소수의 재벌집단을 중심으로 한 경제력 집중현상이 더욱 심화되고 있는데, 삼성, 현대, LG, SK의 4대가문의 매출액 비중이 국내총생산(Gross Domestic Production: GDP)의 70% 이상을 차지할 정도로 재벌의 경제력 집중이 상당히 심각함을 알 수 있습니다.

재벌 대기업 중심의 산업구조가 최근에 와서 문제가 되는 이유는 해당 산업구조는 상대적으로 변화에 대해 민감하게 반응하지 못한 측면이 존재하기 때문입니다. 이는 글로벌 시장의 성장 둔화 및 경쟁심화 그리고 중국 등 후발 경쟁국의 추격 등 급변하는 글로벌 시장에서 우리 경제가 성장하는데 있어서 한계로 작용하고 있습니다. 즉, 세계경제의 성장이 정체되고 경쟁 또한 격화되고 제품을 차별화 하는데도 한계가 나타나는 등 글로벌 산업환경의 변화는 더 이상 기존 재벌 대기업 중심의 산업정책으로는 경쟁력 확보가 힘들다는 것을 의미합니다.

이와 함께 우리나라는 수출주도형 산업정책의 영향으로 수출에 대한 의존도가 매우 심각한 수준입니다. 우리나라와 비슷한 무역구조를 가진 일본이나 미국의 대외무역 의존도가 30%대 정도 되지만, 우리나라의 대

외무역 의존도는 최근 하락한 결과가 2015년 기준 88% 수준으로 수출에 대한 의존도가 매우 심각하다는 것을 잘 보여줍니다. 이러한 높은 대외무역에 대한 의존은 우리나라가 수출시장 및 세계시장의 경제적 환경에 영향을 크게 받을 수밖에 없다는 것을 의미합니다. 최근 글로벌 경기 둔화의 영향으로 주력산업의 수출이 위축되면 재벌 대기업의 매출액이 하락하게 되며 이는 결과적으로 국가경제에 악영향을 미치는 형태로 파급됩니다. 이는 대표적인 재벌기업인 삼성전자의 매분기 영업이익 발표가 대서특필되고 있다는 점을 봐도 알 수 있을 것입니다.

이렇듯 우리 경제가 성장을 하는데 대외적인 악재가 쌓여가고 있는 상황에서 최근에 크게 부각되고 있는 한계기업 문제는 관치금융과 대기업 중심으로 고성장을 해왔던 기존의 성장방식이 한계에 다달았다는 것을 단적으로 보여주는 것이라고 할 수 있습니다.

경제개발 초기 주력산업 육성을 위해 설비 및 기계장치 등 유형자산에 대한 투자가 필요하게 되었으며, 이 과정에서 금융, 세제 등 정부의 지원이 이루어졌습니다. 재벌 대기업은 이러한 정부 지원정책에 힘입어 국내 시장에서 독과점적 지위를 유지하게 되었으며, 그 결과 지속적으로 성장하기 위해 필요한 혁신과 경쟁력 향상에 상대적으로 소홀하게 되었습니다. 즉, 정부지원을 통해 성장한 재벌 대기업은 세계시장에서 경쟁을 통해 경쟁력을 확보해야 하며, 이를 위해 지속적인 혁신과 경쟁력 향상을 위한 노력을 기울여야 합니다. 하지만 재벌 대기업은 경쟁력 향상을 위한 노력 대신 손쉽게 우위를 확보할 수 있는 국내시장에서 중소기업과 힘겨루기를 하는 모습을 보이고 있습니다.

앞서서 설명하였듯이 재벌 대기업의 성장에 있어서 정부의 지원정책은 큰 역할을 하였습니다. 이러한 정부 지원정책이 단순히 기업이 성장

하는 데에만 기여했다면 큰 문제가 되지 않을 수 있습니다. 하지만 경제 개발 초기부터 형성된 정부 중심의 관치금융은 재벌 대기업이 정부로부터 더 많은 지원을 받는 대신 그에 따른 반대급부를 제공하도록 하였습니다. 즉, 재벌 대기업은 정부지원을 통해 경쟁력 향상에 힘쓰는 대신 전문지식을 보유하지 못한 인사를 낙하산식으로 경영진에 임명하는 형태로 답하였다고 할 수 있습니다. 이는 기업의 성장을 더욱 정체시키는 결과를 야기하였으며, 다시 정부지원에 의지하는 악순환을 반복시켰습니다. 최근 우리사회에서 큰 사회적 이슈가 되고 있는 조선 및 해운업 부실사태가 이러한 문제점이 한계에 다달아서 발생하게 되었다고 할 수 있습니다.

우리 경제가 활력을 되찾기 위해서는 대기업과 중소기업이 서로 상생하는 구조 속에서, 지속적인 혁신과 경쟁력 향상이 이루어지는 산업 생태계가 조성될 수 있도록 정부정책이 이루어져야 합니다. 이를 위해서는 우선적으로 한계기업에 대한 구조조정이 이해관계자 모두가 책임감을 가지고 상생할 수 있는 방향으로 이루어져야 하며, 이를 통해 우리나라의 산업구조가 전환되는 계기로 삼아야 합니다.

한계기업 현황

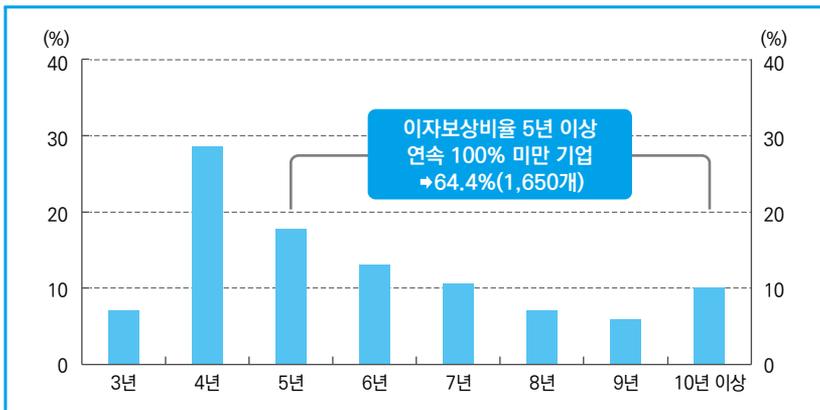
최근 주위에서 가장 많이 듣는 용어 중 하나가 한계기업일 것입니다. 이러한 한계기업 구조조정에 대한 내용을 언론 등에서 지속적으로 언급함에 따라 구조조정이 필요하다는 생각을 할 수 있을 것입니다. 한계기업을 구조조정 하기 위해서는 우선적으로 한계기업이 무엇이며, 한계기

업 현황과 문제점은 무엇인가를 살펴볼 필요가 있습니다.

한계기업은 간단하게 말하면 기업이 경영활동을 통해 벌어들이는 수익(영업이익)으로 이자비용을 감당하지 못하는 기업을 의미합니다. 다시 말하면 영업이익을 이자비용으로 나눈 값(이자보상비율)이 1미만인 기업을 의미합니다. 즉, 기업의 수익은 지속적으로 발생하지만 해당 금액으로는 이자를 감당하지 못하기 때문에 계속해서 기업은 적자상태에 빠지게 됩니다. 하지만 일시적으로 기업의 자금 흐름이 원활하지 못해 이자비용을 감당하지 못하는 경우가 존재하기 때문에, 일반적으로 3년 연속 이자보상비율이 1미만일 경우 기업 부실화가 심각하다고 판단하며 이를 한계기업이라고 보고 있습니다.

우리나라의 한계기업 현황은 한국은행이 2015년 12월 발행한 금융안정보고서에서 잘 나타나 있습니다(그림 1 참조).

그림 1 만성적 한계기업 비중(2014년 말 기준)



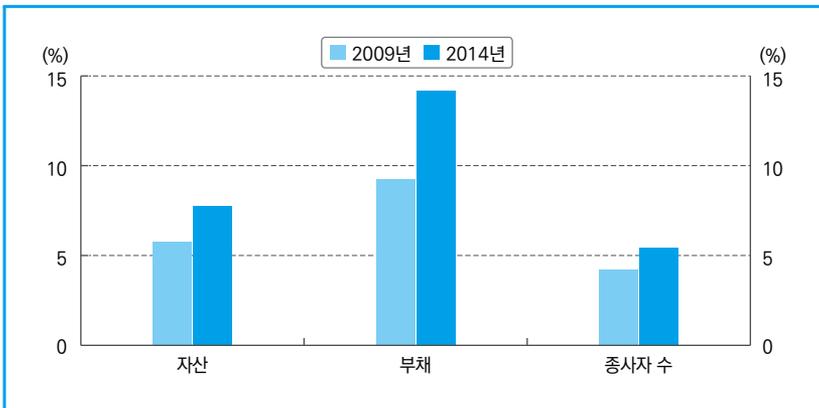
주 : 지속기간별 업체 수/만성적 한계기업 수.

자료 : 한국은행, 금융안정보고서(2015.12).

앞서 설명한 것처럼 3년 연속 이자보상비율이 1미만인 기업을 한계기업이라고 본다면, [그림 1]에서 보듯이 5년 이상 및 10년 이상 이자보상비율 1미만인 만성적 한계기업 비중이 각각 64.4%와 10.0%로 기업부실이 매우 심각하게 나타나고 있음을 알 수 있습니다.

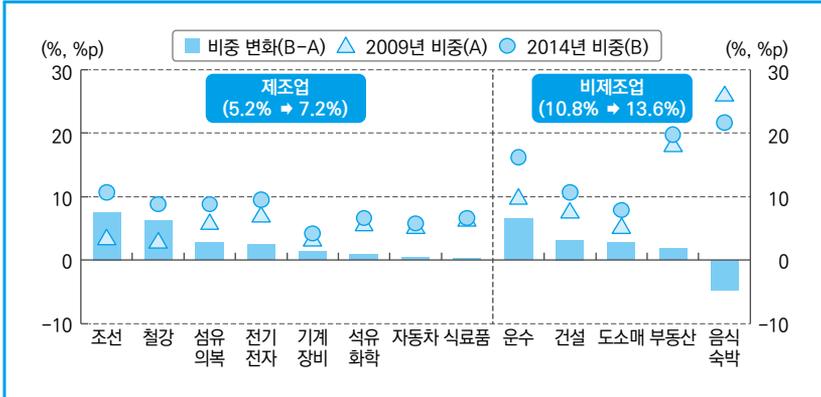
이러한 만성적 한계기업이 보유한 자산 및 부채, 종사자수는 2014년 말 기준 외부감사 대상 기업 대비 각각 7.8%(239조원), 14.1%(228조원), 5.4%(19.1만명) 수준입니다(그림 2 참조). 업종별로는 최근 이슈가 되고 있는 조선업을 비롯하여 철강, 전기전자 등 주력산업에서 주로 나타나고 있음을 알 수 있습니다(그림 3 참조).

그림 2 만성적 한계기업 자산, 부채, 종사자수 비중



주 : 전체 외부감사 대상 기업 대비 비중.
 자료 : 한국은행, 금융안정보고서(2015.12).

그림 3 업종별 만성적 한계기업 비중



주 : 업종별 외부감사 대상 기업 대비 비중.
 자료 : 한국은행, 금융안정보고서(2015.12).

한계기업 현황을 통해 알 수 있는 점은 우선적으로 만성적 한계기업에 대한 구조조정 시기가 상대적으로 늦었다는 것입니다. 이는 5년 이상 이자보상비율 1미만인 만성적 한계기업 비중이 50%가 넘게 나타나고 있다는 점에서 알 수 있습니다. 이와 함께 해당 한계기업들이 우리 경제에서 차지하는 비중을 감안한다면, 해당 기업들을 구조조정 할 경우 사회적 파급효과가 상당히 크게 나타날 수 있음을 알 수 있습니다. 따라서 한계기업을 구조조정 할 경우 신중하게 하되 체계적인 절차안에서 신속하게 진행하여야 함을 보여줍니다.

최근 발생한 조선업과 해운업의 부실이 사회적으로 큰 이슈가 되고 있는 것처럼 대기업 집단에서 기업부실이 발생하면 중소기업보다 상대적으로 사회적 파급력이 크다는 것을 알 수 있습니다. <표 1>은 2001~2014년 기간 동안 재벌 대기업과 공기업의 부실기업과 양호기업 추이를 보여줍니다. 이를 살펴보면 재벌 대기업과 공기업 모두 2000년대 초중반까

지 부실징후 기업 비중에 큰 변화가 없었지만, 글로벌 금융위기 때 (2008~2009년) 재벌 대기업과 공기업 모두 부실징후 기업 비중이 크게 나타나고 있음을 알 수 있습니다. 글로벌 금융위기 이후 재벌 대기업에 속한 부실징후 기업 비중은 지속적으로 증가하고 있는 반면, 공기업의 경우 최근에 와서 부실징후 기업 비중이 다시 증가하고 있는 것으로 나타났습니다.

표 1 기업집단별 부실징후 기업과 양호기업 비중 비교

연도	부실징후기업 비중(%)			양호기업 비중(%)		
	전체	주요그룹별		전체	주요그룹별	
		민간 20대	공기업		민간 20대	공기업
2001	28.1	29.7	22.7	34.0	33.3	40.9
2002	22.1	21.9	13.6	36.2	37.8	50.0
2003	24.2	23.1	13.6	37.3	38.4	68.2
2004	24.0	24.9	18.2	40.4	42.8	50.2
2005	23.3	22.1	12.5	36.3	38.6	45.8
2006	26.7	25.5	18.5	30.6	31.9	25.9
2007	25.3	23.3	17.9	36.0	36.0	32.1
2008	28.9	27.7	44.8	29.8	30.9	24.1
2009	30.8	29.4	36.7	27.7	29.2	26.7
2010	28.0	25.6	23.5	37.9	42.1	44.1
2011	30.5	27.9	22.6	25.2	26.3	38.7
2012	34.8	32.0	35.5	28.9	29.4	29.0
2013	36.0	35.5	30.3	25.8	26.8	39.4
2014	36.0	37.0	24.3	24.8	23.8	32.4

자료 : 민주정책연구원(2016), 위기의 한국경제와 구조조정 방안 토론회 자료집.

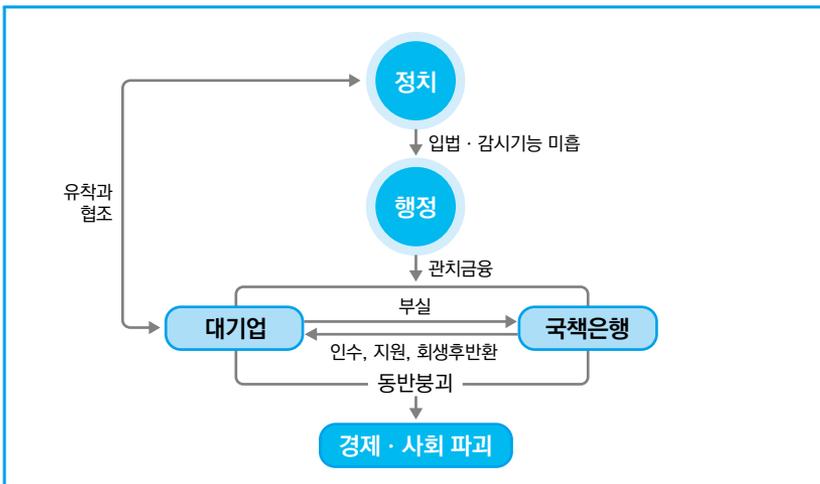
글로벌 금융위기 때처럼 일시적인 위기가 있는 시점에서 기업이 필요한 경영자금을 원활하게 공급하지 못해서 부실위험이 크게 나타났다면 큰 문제가 되지 않을 수 있습니다. 하지만 글로벌 금융위기 이후 재벌 대기업에 속한 부실징후 기업 비중이 지속적으로 증가하고 있다는 점은 기업부실이 일시적인 문제가 아니라는 것을 보여줍니다. 즉, 기업에 대한 부실이 발견되었을 경우 선제적으로 빠른 구조조정이 이루어져야 했지만, 구조조정 시기가 늦춰짐에 따라 기업부실에 대한 위험이 지속적으로 증가되었다고 할 수 있습니다. 이는 우리나라의 기업들이 상시적으로 구조조정을 할 수 있는 시스템을 구축하고 있지 못하다는 것을 의미합니다. 이와 함께 양호기업 비중도 최근 들어와서 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나 해당 기업 또한 구조조정이 시급이 이루어져야 함을 보여줍니다.

재벌 대기업 부실에 대해 앞서 살펴본 각종 지표들은 구조조정이 시급하다는 것을 보여주고 있습니다. 하지만 신속한 구조조정이 이루어지지 못한 주된 이유로는 관치금융으로 인한 부작용 때문이라고 할 수 있습니다. 즉, 우리나라 대기업의 경우 국책은행에 대한 의존도가 높은 상황에서 기업부실이 발생할 경우 국책은행은 제 때에 구조조정을 시행해야 하지만 그러지 못하기 때문이라고 할 수 있습니다. 이와 관련하여 한국은행(2015) 금융안정보고서에 따르면 대기업이 국책은행을 통해 차입한 금액 비중은 2010~2014년 기간동안 37.9%에서 47.5%로 증가한 것으로 나타났습니다. 특히, 한계 대기업의 국책은행 차입금 비중은 4.6%에서 12.4%로 크게 증가한 것으로 나타났습니다. 이는 글로벌 금융위기 이후 대기업에서 한계기업이 증가하였지만 국책은행은 해당 기업에 대한 구조조정을 시행하는 대신 연명할 수 있도록 오히려 자금을

더 지원해주고 있다고 볼 수 있습니다.

재벌 대기업의 경영부실이 심화되면 더 이상 악화되지 않도록 신속한 구조조정이 이루어져야 합니다. 우리나라에서 재벌 대기업이 지역경제에서 차지하는 비중이 상대적으로 높게 나타남에 따라 구조조정을 진행하는 과정에서 실업문제와 지역경제 침체 등 다양한 경제적 불안요인을 야기시키게 됩니다. 이는 결과적으로 여당과 정부의 부담으로 작용하게 되며, 이에 따라 정책 당국은 구조조정에 따른 문제를 최소화하기 위해 구조조정을 하는 대신 정책금융을 동원하게 됩니다. 결과적으로 [그림 4]에서 도식화 한 것처럼 부실기업에 대한 국책은행 지원이라는 악순환 구조가 반복해서 발생하여 한계에 이르게 되면 이는 국가전체의 문제로 번지는 결과를 초래하게 됩니다. 즉, 호미로 막을 것을 가래로 막게 되는 결과를 야기시킨다고 할 수 있습니다.

그림 4 대기업 부실에 따른 관치금융 구조



자료 : 민주정책연구원(2016), 위기의 한국경제와 구조조정 방안 토론회 자료집.

한계기업 구조조정의 원칙 및 방향

한계기업 구조조정의 원칙

앞서 살펴본 것처럼 한계기업에 대한 문제가 심각하다고 설명하였는데, 그렇다면 한계기업 구조조정은 어떠한 원칙 하에서 진행되어야 하는가에 대해 알아보려고 합니다. 한계기업 구조조정 원칙에 대해 간단하게 정리하면, 한계기업에 대한 구조조정은 원칙적으로 시장 주도적으로 이루어져야 하며, 우리 경제에 미치는 파급효과가 매우 큰 경우를 제외하고 정부 개입은 최소화 할 필요가 있습니다.

1) 시장 주도적 구조조정의 원칙

한계기업 구조조정은 원칙적으로 시장을 통해 자연스럽게 이루어 지도록 해야 합니다. 시장을 통한 구조조정은 상생형 구조조정이 될 수 있을 뿐만 아니라 구조조정에 따른 피해도 최소화 할 수가 있습니다. 우리나라에서 이루어지고 있는 구조조정에 따른 책임은 대부분 근로자가 지게되는 형태로 이루어지고 있습니다. 따라서 상생형 구조조정이 이루어지기 위해서는 기업활동에 따른 책임소재가 명확히 이루어져야 합니다. 즉, 구조조정이 이루어질 경우 그에 따른 책임을 회피하는 것이 아니라 기업경영에 대한 권한의 정도에 따라 책임 비중이 결정되어야 합니다. 예를 들어 기업 부실이 발생하였을 경우 기업 경영을 책임지는 CEO가 해당 기업의 근로자보다 책임의 무게가 더 크다는 것은 당연하다고 할 수 있습니다.

기업의 경영부실이 나타나게 될 경우 선택할 수 있는 방안은 크게 자금 지원을 통한 경영정상화(회생)와 법원을 통해 청산시키는 경우 두 가지라

고 할 수 있습니다. 시장을 통해 구조조정이 이루어질 경우, 주주 및 채권단 등 이해관계자들은 기업을 청산시킬 경우의 기업가치와 회생시켰을 경우 기업가치를 비교하여 자신들의 이익을 극대화 시키는 방향으로 회생 및 청산 여부를 결정하게 됩니다. 따라서 시장주도적 구조조정은 이해관계자의 이익을 극대화하는 방향으로 이루어지기 때문에 효율적인 경영을 유인하는 기제로 작용하게 합니다. 이와 함께 경영에 실패하더라도 이에 따른 책임을 대주주, 주주, 채권자 순으로 지게 되는 등 책임소재를 명확히 할 수 있어 도덕적 해이도 최소화 할 수 있게 합니다. 따라서 시장을 통한 구조조정이 상생할 수 있는 구조조정이라고 할 수 있습니다.

2) 정부 개입 시 구조조정의 원칙

한계기업에 대한 구조조정은 시장 주도적으로 하되 우리 경제에 미치는 파급효과가 매우 큰 경우를 제외하고 정부 개입은 가급적 최소화할 필요가 있습니다. 경기순환 및 기업환경 변화에 따라 기업의 성장과 쇠퇴는 자연스러운 과정으로 특정기업이 실패할 경우 시장을 통해서 더 효율적인 기업이나 새로운 기업으로 대체되는 선순환 구조가 이루어져야 합니다. 따라서 일시적 유동성 위기나 경제위기로 전이될 수 있는 은행산업 또는 보험산업 등 국민 경제적 파급효과가 상대적으로 크게 나타나는 경우를 제외하고는 정부 개입을 최소화 할 필요가 있습니다.

구조조정에 정부가 개입을 하더라도 공적자금 투입에 따른 명확한 원칙 설정이 필요합니다. 국민의 혈세로 지원되는 정부의 공적자금 투입은 재정자금의 낭비로 귀결될 뿐만 아니라 정당화하기도 쉽지 않기 때문입니다. 즉, 한계기업 구조조정에 대해서 정부의 재정지원이 이루어진다면, 해당 재원은 정부가 보증하는 채권 발행을 원칙으로 하고 국책은행

을 동원한 지원은 지양해야 합니다. 이와 함께 자금지원을 하더라도 이익·비용분석 첨부를 의무화하여 비용최소화 원칙을 지키도록 해야 합니다. 또한, 공적자금 투입에서 상환까지 공적자금 지원이 체계적인 절차 안에서 투명하게 이루어질 수 있도록 국회를 통한 철저한 관리감독이 이루어져야 합니다.

특히, 공적자금 투입을 통한 구조조정이 상생형으로 이루어지기 위해서는 부실기업을 청산시킨 이후 새로운 기업에 대한 투자의 개념으로 진행되어야 합니다. 즉, 공적자금 투입을 결정하였다면 기존 부실기업이 아니라 해당 부실기업을 완전히 청산시킨 이후 해당 기업의 자산과 고용을 승계한 새로운 기업에 출자하는 형태로 이루어져야 합니다. 이를 통해 기존 부실기업의 경영진 뿐만 아니라 이해관계자의 권한의 정도에 따라 책임을 지울 수 있게 됩니다.

이렇게 새로운 기업에 대한 투자로 공적자금이 투입되었다면, 해당 기업이 경영 정상화를 통해 빠른 시기에 출자한 자금을 회수할 수 있도록 전문경영인 선임과 사업개편이 이루어져야 합니다. 이와 관련하여 미국은 글로벌 금융위기 시기 기업부실이 발생한 GM에 공적자금을 투입할 때 기존 GM은 청산시킨 후 새로운 GM에 510억 달러 정도를 출자형태로 지원하였습니다. 이후 120억 달러는 회수하지 못하였지만, 새로운 GM이 성장함에 따라 창출된 일자리(약 34만개)로 인해 법인세, 소득세를 포함한 각종 세금을 거둘 수 있게 되어 결과적으로 사회적 편익이 더 큰 것으로 평가받고 있습니다.

한계기업 구조조정 방향

앞서서 한계기업에 대한 구조조정이 상생적으로 이루어지기 위해서는

시장주도적으로 진행되어야 하며, 정부가 개입할 경우 구조조정의 원칙에 대해서 설명하였습니다. 이러한 구조조정 원칙을 바탕으로 정부가 구조조정을 실행할 경우 어떻게 진행되어야 하는가에 대해서 살펴보면 다음과 같습니다.

우선적으로 정부 중심으로 진행되는 구조조정은 관치금융으로 인해 기업부실의 책임에 정부 또한 자유로울 수 없다는 문제점을 가지고 있습니다. 즉, 정부가 주도적으로 구조조정을 수행하기에는 한계가 존재하게 됨에 따라, 구조조정에 대한 독립적인 권한을 가지는 구조조정 전문가구를 통해 구조조정이 이루어져야 합니다. 이 때 구조조정 전문가구는 이해관계자 모두가 동의할 수 있는 객관적이고 중립적인 전문가로 구성되어야 이해관계에 치우치지 않고 신속한 구조조정을 할 수 있습니다.

한 가지 주지해야 할 점은 정부 중심으로 이루어지는 구조조정이라고 하더라도 해당 구조조정이 시장을 중심으로 하는 상시적인 구조조정 체계가 자리잡을 수 있도록 징검다리 역할을 해야 한다는 것입니다. 따라서 정부는 구조조정 전문회사 및 M&A 전문기관 그리고 이와 관련한 전문가 등을 육성할 수 있는 제도적인 기반을 마련해야 합니다.

최근 우리나라에서 진행되는 구조조정은 단순히 기업의 재무구조를 조정하는데 집중하는 경향이 있으며, 이와 관련한 가장 보편적인 방법이 인력감축이라고 할 수 있습니다. 하지만 구조조정의 방향은 단순히 기업부실에 따른 재무조정만을 하는 것이 아니라 기업의 경쟁력 회복과 미래의 성장가능성을 중심으로 진행되어야 합니다. 따라서 미래의 경쟁력 확보를 위해서 가장 필요한 요소인 인적자원에 대한 관리가 중요합니다. 즉, 인적자원을 최대한 확보할 수 있는 방향으로 구조조정이 이루어져야 합니다.

이와 함께 제조업 중심의 우리 경제가 제조업의 서비스화가 이루어지

고 기술중심의 벤처기업 위주로 산업구조가 전환되는 출발점이 될 수 있도록 구조조정의 방향이 설정되어야 합니다. 즉, 구조조정 전문기구는 우리나라의 산업구조가 미래의 성장가능성을 확보할 수 있는 방향으로 전환될 수 있도록 구조조정의 방향을 설정해야 합니다.

한계기업에 대한 구조조정은 지연될수록 더 큰 국민적 피해로 이어짐에 따라 체계적이고 신속하게 이루어져야 합니다. 다시 말하면, 한계기업에 대한 구조조정이 지연될 경우 이들 한계기업은 한정된 시장수요를 잠식하고 노동 및 자본을 비효율적으로 사용함으로써 정상기업의 고용 및 투자에까지 부정적인 영향을 미치게 됩니다. 이와 관련하여 한국개발연구원은 한 산업내 한계기업의 자산비중이 10%p 만큼 높아질 경우, 해당 산업에 속한 정상기업의 고용증가율 및 투자율은 평균적으로 각각 0.53%p, 0.18%p 정도 낮아진다는 연구결과를 발표하였습니다. 이러한 점을 감안하면 최근 사회적 이슈가 되었던 조선업과 해운업에 대한 구조조정 지연이 얼마나 심각한지 알 수 있습니다.

한계기업에 대한 구조조정은 신속하게 진행하되 누구나 공감할 수 있는 상생형으로 이루어기 위해서는 무엇보다도 책임소재 규명과 재발방지, 그리고 사회적 안전망을 구축할 수 있는 개혁방안이 동시에 이루어져야 합니다. 즉, 기업부실이 발생하게 된 명확한 원인 파악을 통하여 이를 방조한 감독당국, 정책금융기관, 회계법인, 특수관계인 및 사실상 지배력 행사자 등 다양한 이해관계자의 책임을 명확히 규명하여 민·형사상 처벌이 이루어져야 합니다. 특히, 기업부실에 대한 책임규명은 국회의 청문회, 국정조사 등을 통해 이루어질 수 있도록 해야 하며, 기업부실에 따른 실질적인 책임은 대주주, 주주, 채권자 등의 순으로 이루어질 수 있도록 제대로 된 관리감독이 필요합니다. 이와 함께 실업과 경기대

책을 위하여 재정사업 확대, 지역경제 활성화를 위한 지원정책, 실직자를 위한 사회안전망 구축 등의 방안을 필수적으로 마련하여 기업부실에 따른 피해를 최소화 할 수 있도록 해야 합니다.

산업구조 고도화를 위한 산업정책 방향

앞서 한계기업 현황에서 살펴보았듯이 현재 진행되고 있는 한계기업 구조조정은 특정 기업만을 대상으로 하는 것이 아니라 전 산업에 걸쳐서 이루어져야 하는 상황입니다. 따라서 구조조정을 통해 드러난 문제점은 개선하고 장점은 더욱 극대화 하여 우리 경제가 한단계 더 도약할 수 있도록 산업정책이 이루어져야 합니다. 즉, 우리의 산업구조는 대기업을 중심으로 각종 특혜, 금융지원 등 관치금융이 심각하게 나타나고 있음에 따라 이러한 문제점을 해결할 수 있도록 벤처·중소기업 중심으로 산업구조의 전환이 이루어져야 합니다. 이와 함께 경제민주화를 통해 대기업과 중소기업이 서로 동등한 관계속에서 상생하는 구조가 자리매김할 수 있도록 해야 할 것입니다.

산업구조 개선을 위해서는 우선적으로 제조업이 튼튼한 버팀목이 되어야 하며, 이를 바탕으로 신성장 동력 발굴을 위한 혁신형 창업이 활성화 되는 제도적 기반이 마련되어야 합니다. 이와 더불어 첨단 제조업 육성과 혁신형 창업이 활성화 될 수 있도록 연구개발 역량 강화가 필요합니다. 이와 관련한 자세한 내용을 첨단 제조업 육성, 신성장 동력 발굴을 위한 혁신형 창업 활성화 그리고 연구개발 역량 강화 순으로 살펴보도록 하겠습니다.

제조업 강국

글로벌 금융위기 및 유럽 재정위기로 주요 선진국들은 심각한 실업문제 및 고용창출 능력의 한계를 경험하게 되었습니다. 이러한 글로벌 경기 침체기에서 독일, 오스트리아, 핀란드 등의 국가는 빠른 경기회복과 지속적인 경제성장을 달성하였는데, 이 과정에서 제조업이 중요한 역할을 하였습니다. 이들 국가들이 뛰어난 제조업 역량을 통해 경제위기를 극복함에 따라 경제성장을 위한 제조업의 중요성이 재조명되기 시작하였습니다. 이와 더불어 IT 기술발달로 최근에 나타나고 있는 서비스산업과 제조업이 결합된 첨단 융합산업으로의 산업구조 변화는 제조업의 중요성을 더욱 더 부각시키는 계기가 되고 있습니다. 글로벌 산업구조가 변화되어가는 시점에서 우리나라의 산업구조가 제조업 중심이라는 점은 제조업의 경쟁력을 확보할 수 있는 이점으로 작용할 수 있습니다.

따라서 미래 경쟁력 확보를 위해서 주력산업 중심의 전통 제조업과 첨단 제조업 육성을 통한 동반성장은 필수적이라고 할 수 있습니다. 하지만 우리나라는 아직까지 전통 제조업과 첨단 제조업간의 격차는 매우 크게 나타나고 있는 상황입니다. 즉, 미국, 독일 등 제조업 강국들은 첨단 제조업과 전통 제조업이 동반성장하면서 부가가치가 증가하는 경향을 보이고 있습니다. 하지만 우리나라 전통 제조업의 연평균 부가가치 증가율은 4% 정도이지만, 첨단 제조업의 연평균 부가가치 증가율은 -4.7%로 전통 제조업에 상대적으로 더 집중하는 모습을 보이고 있다고 할 수 있습니다(표 2 참조). 따라서 전통 제조업 뿐만 아니라 첨단산업에서의 경쟁력 확보를 위해서는 연구개발 및 인력양성 등 정부의 정책적 지원이 이루어져야 한다고 할 수 있습니다.

표 2 2010~2014년 제조업 부가가치 증감률 비교

(단위 : %)

구분	연평균 부가가치 증감률	
	전 제조업	첨단 제조업
한국	4.0	-4.7
미국	3.4	1.9
독일	3.8	5.7
중국	12.5	15.3
전 세계	4.2	4.2

자료 : 이장균, 「고부가 제조업의 추이와 수출 경쟁력 국제비교」, 현대경제연구원, 2016.

우리나라가 제조업 강국으로 우뚝 서기 위해서는 첨단 제조업 육성과 더불어 제조업의 서비스화가 촉진되어야 합니다. 이와 함께 부가가치 향상 및 일자리 창출을 유도하기 위하여 중소 제조업 중심으로 산업 생태계가 전환될 수 있도록 지원이 필요합니다.

중소기업의 역량 강화를 위해서는 첫째, 대기업과의 협업 및 분업 시스템을 구축해야 합니다. 이와 함께 같은 특성을 지닌 중소기업 간 클러스터 조성을 통한 협업 네트워크 구축도 필요합니다. 이러한 협업 및 분업시스템 구축을 통해 핵심 부품의 국산화 유도 및 원천기술 확보 역량을 강화시켜야 합니다. 즉, 중소기업 자체적으로는 연구개발 역량이 상대적으로 떨어짐에 따라 대기업과의 협업 등을 통해 대기업을 통한 자연스러운 기술이전 등이 이루어져야 합니다. 이와 함께 정부 또는 대기업의 중심의 산학연 공동연구 및 외부기관 등과의 협업에 중소 제조업의 참여를 의무화시켜 중소기업의 경쟁력 향상을 도모해야 합니다.

둘째, 강소기업(Hidden Champion)을 육성할 수 있는 환경을 조성해야 합니다. 이를 위해서는 정보통신기술(ICT)과 융합한 강소기업 육성을 목표

로 기술개발부터 실용화까지 원활하게 이루어질 수 있도록 제도적인 기반 구축이 필요합니다. 특히, 정보통신 산업은 타 산업과 융합 시 가장 기본이 되는 분야로 기술개발-창업-사업확장 등 전과정에 걸친 정책적인 지원체계가 구축되어야 합니다. 이를 위해서는 연구개발을 전문적으로 수행하는 연구개발 전문기업¹ 육성과 산학연 연구 등을 통한 연구결과물이 spin-off² 등 창업으로 이루어 질 수 있도록 해야 합니다. 또한 시장성과 기술구현 가능성이 높은 유망분야 발굴 및 상용화를 위하여 초기 개발단계부터 금융 및 세제지원 등 정책적 지원과 함께 산학연의 강력한 협조체계가 구축되어야 하며 이 과정에서 중소기업의 참여를 보장해야 합니다.

마지막으로, 대기업의 불공정 행위를 차단하여 중소기업의 연구개발 의지를 고취시킬 필요가 있습니다. 우리나라 제조업 산업구조는 주로 대기업이 중소기업에 하청을 주는 형태로 이루어져 있습니다. 즉, 대기업이 생산하는 제품의 부품을 중소기업이 담당하고 있어 중소기업의 경쟁력 강화는 대기업의 경쟁력 증대로 이어지는 구조라고 할 수 있습니다. 따라서 중소기업의 경쟁력을 강화시키기 위해서는 대기업과 중소기업이

1 연구개발전문기업은 연구개발을 위탁자(기업)로부터 수탁, 수행하는 사업적·학술적·기타 조직으로 정리되며, 연구개발전문기업의 범위는 전 산업군에 걸쳐 연구개발서비스를 수행하고 있는 기업군을 의미함. 우리나라도 의약산업을 중심으로, 전자부품산업, 정밀기기산업, 화학산업, 환경산업등 전범위로 확대되고 있음. 박중구·최윤희, 「한국형 연구개발 전문기업의 육성」, 산업연구원, 2004.

2 연구를 주업으로 하는 인력이 창업할 때 그 위험부담을 줄이는 것을 지원하는 제도로, 대학이나 연구기관의 경우 일정 기간의 휴직을 받아들이고 본인이 복직을 원하는 경우 복직을 보장함. 미국의 경우 첨단기술의 개발을 성공시킨 항공우주국(NASA)의 연구원들이 기술을 바탕으로 벤처기업을 창업하는데 스피노프 제도를 통해 지원하여 국가 경제를 발전하는데 큰 역할을 하였으며, 우리나라는 1997년 3월 스피노프를 허용하여 벤처기업의 창업을 촉진함. (박문각, 시사상식사전).

원청과 하청이라는 수직적인 관계가 아니라 서로 동등한 위치에서 협력할 수 있도록 하는 수평적 관계로 개선되어야 합니다. 이를 위해서 중소기업의 연구개발 의지를 꺾을 수 있는 납품단가 인하, 부당거래, 기술탈취 등 다양한 불공정한 행위에 대해 강력한 제재를 가할 수 있도록 법체계 개선 및 공정거래위원회의 역할 제고가 필요합니다. 특히, 협동조합을 통한 협상력 제고, 공동연구 등이 활성화 될 수 있도록 이와 관련한 내용을 담고 있는 법체계 개선(공정거래법 19조)이 필요합니다. 이와 함께 대기업과 중소기업의 성과 및 이익을 서로 공유할 수 있도록 하는 성과공유제 및 이익공유제 확산 그리고 현실성 있는 정책지원이 이루어질 수 있도록 국회내 별도의 소통창구 마련이 필요합니다.

신성장 동력 발굴을 위한 혁신형 창업 활성화

2000년대 이후 우리나라는 미래의 새로운 먹거리를 창출하기 위하여 첨단기술 산업 중심의 신성장 동력 육성정책을 실시하였습니다. 김대중 정부는 2001년 ‘차세대 성장산업 육성방안’을 발표하면서 미래유망 신기술 사업으로 정보기술(IT, Information Technology), 생명공학기술(BT, Bio Technology), 나노기술(NT, Nano Technology), 환경기술(ET, Environment Technology), 문화기술(CT, Culture Technology), 우주기술(ST, Space Technology)을 제시하였습니다. 이러한 김대중 정부의 미래 유망 신기술 사업이 상대적으로 광범위하게 제시되어 있다면, 노무현 정부는 10대 차세대 성장동력 산업³을 선정하여 육성산업을

3 10대 차세대 성장동력 산업으로는 지능형 로봇, 미래형 자동차, 차세대 반도체, 디지털 TV·방송, 차세대 이동통신, 디스플레이, 지능형 홈네트워크, 디지털 콘텐츠·SW, 차세대 전자, 바이오 신약·장기.

명확하게 제시하였습니다. 노무현 정부의 신성장 동력 산업은 주로 첨단 융합 산업 중심으로 구성되어 있다면 이명박 정부는 크게 녹색기술, 첨단융합 그리고 고부가서비스의 세분야로 확장하여 17대 신성장 동력을 선정하였습니다.⁴

하지만 이전 정부에서부터 지속적으로 이어져 온 신성장 동력 육성정책들은 제대로 된 성과를 보이고 있지 못하고 있는 상황입니다. 신성장 동력 육성과 관련한 정책들은 중장기적인 관점에서 연속성을 담보하여 지속적으로 연구가 진행되어야 하지만 정치적 환경 등으로 인하여 그러지 못한 측면이 존재하기 때문입니다.

따라서 미래 경제성장과 일자리 창출을 위한 신성장 동력 육성정책이 제대로 된 성과를 내기 위해서는 정책의 연속성을 담보할 수 있어야 합니다. 이와 함께 기존의 선택과 집중을 통한 정책과 전방위적이고 적극적인 투자가 병행되어야 합니다. 이러한 신성장 동력 육성정책의 실효성을 확보하기 위해서는 이를 총괄할 수 있는 독립된 컨트롤 타워 구축이 필요하다고 할 수 있습니다(가칭, 신성장동력 위원회). 해당 컨트롤 타워에서는 정부의 신성장 동력 육성정책이 연속성을 가지면서, 정부 부처·산업·연구개발 주체간 원활한 연계 및 협력관계가 유지될 수 있도록 제도적인 기반을 마련해야 합니다. 이와 함께 창업펀드, 엔젤투자, (지방)정부의 자금지원·보증·공동출자 등 원활한 금융지원과 지속적인 인력개발 등 체계적인 지원이 이루어질 수 있도록 하는 역할도 같이 수행해야 합니다.

신성장 동력 육성의 핵심은 새로운 부가가치 및 일자리 창출 등 경제

4 17대 신성장동력으로는 녹색기술(신재생에너지, 탄소저감에너지, 고도물처리, LED응용, 그린수송시스템, 첨단그린도시), 첨단융합(방송통신융합, IT융합시스템, 로봇응용, 신소재·나노융합, 바이오제약·의료기기, 고부가식품), 고부가서비스(글로벌헬스케어, 글로벌교육시스템, 콘텐츠·SW, MICE관광)임.

적 파급효과가 큰 혁신형 창업을 활성화 시키는 것이라고 할 수 있습니다. 혁신형 기업은 창의적인 아이디어와 새로운 기술을 바탕으로 설립된 기업으로 흔히들 말하는 벤처기업이라고 생각하면 쉽게 이해할 수 있을 것입니다. 해당 기업의 특징은 창업 이후 생존과 성공 확률은 매우 낮은 편이지만 성공할 경우 상당한 고수익과 함께 세계적인 혁신기업으로 성장할 가능성이 매우 크다는 것입니다. 익히 알고 있는 Microsoft, Apple, Google, Facebook 등이 벤처기업으로 시작하여 글로벌 기업으로 성장한 대표적인 혁신기업이라고 할 수 있습니다.

혁신형 기업이 어느 정도의 가치를 가지는지 포브스의 기업가치 순위를 보면 확연하게 알 수 있습니다. 포브스는 2016년 세계에서 가장 가치있는 기업으로 1위 애플(1,500억 달러, 한화가치 180조3천7백억원), 2위 구글(825억 달러), 3위 마이크로 소프트(752억달러)를 선정하였으며, 이 밖에도 기업 가치 상위에 위치한 기업이 대부분 혁신기업으로 나타났습니다. 반면 국내 최고기업이라는 삼성전자의 기업가치는 361억 달러로 11위를 차지하였는데, 해당 기업 가치는 Apple의 1/4 정도 수준에 불과하다는 점은 혁신형 창업이 얼마나 중요한지 알 수 있습니다.

이와 함께 선진국에서 혁신형 창업은 고용없는 성장의 새로운 대안으로도 부각되고 있습니다. 미국의 경우 4%의 벤처기업이 일자리의 60%를 창출하고 있으며, 영국의 경우도 마찬가지로 6%의 벤처기업이 일자리의 54%를 창출하는 등 고용창출에서 큰 역할을 하고 있습니다. 이는 경제성장과 일자리 창출의 새로운 대안으로 자리잡고 있는 혁신형 창업을 활성화 시킬 수 있는 제도적 기반이 시급히 마련되어야 함을 보여줍니다.

이렇듯 혁신형 창업의 중요성에도 불구하고 우리나라에서 이루어지는 창업은 대부분이 생계를 위해 선택한 생계형 창업으로 혁신형 창업을

위한 생태계는 제대로 구성되어 있지 못한 상황입니다. 이러한 생계형 창업이 상대적으로 안정적으로 유지가 된다면 생계를 이어가는 데 큰 무리는 없을 것입니다. 하지만 우리나라의 생계형 창업은 주로 음식점, 소매업 등 상대적으로 누구나 쉽게 할 수 있는 업종에서 이루어지고 있는 실정입니다. 이에 따라 해당 업종으로 창업이 증가하면서 경쟁이 매우 극심하게 발생하고 있으며, 이는 결과적으로 생계에도 큰 도움이 되고 있지 못하는 상황입니다.

우리나라의 혁신형 창업과 생계형 창업을 비교한 연구에 따르면 우리나라 벤처기업의 평균적인 미래가치는 170억원 정도에 달하는 반면 생계형 창업의 미래가치는 -1,000만원 수준으로 분석하고 있습니다. 이와 함께 생존률 측면에서도 국내 벤처기업의 10년 생존율은 64.1%이지만, 생계형 창업의 생존율은 24.6%로 큰 차이를 보이고 있습니다. 이러한 연구는 혁신형 창업을 위한 생태계 조성이 시급히 이루어져야 함을 보여준다고 할 수 있습니다.

혁신형 창업이 활성화되기 위해서는 창업의지가 있는 많은 예비 창업자들이 실제로 창업을 할 수 있도록 제도적 여건이 마련되어야 합니다. 하지만 국내에서 창업이후 사업실패는 곧 인생의 패배자라는 사회적 인식과 함께 재기할 수 있는 발판이 제대로 마련되어 있지 못해 혁신형 창업을 기피하는 경향이 강하게 나타나고 있습니다. 즉, 혁신형 창업은 상대적으로 실패할 확률이 높게 나타나기 때문에 사업실패가 재창업을 위한 경험으로 축적될 수 있는 제도적인 기반이 마련되어 있지 못하다는 것입니다. 따라서 이를 해결하기 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제는 창업실패로 인한 여파가 최소화 될 수 있도록 실제 혜택이 필요한 초기 창업기업(스타트업)을 위한 연대보증 면제제도가 필요합니다.

이와 함께 창업에 실패하여 재창업을 하지 않고 임금근로로 전환할 경우 창업에 대한 경험을 우대할 수 있도록 하는 인센티브 제공 방안 등 창업 활성화를 위한 다양한 방안이 마련되어야 할 것입니다.

실패를 두려워 하지 않는 제도적 기반이 조성되었다고 하더라도 혁신형 창업이 활성화 되기 위해서는 원활한 자금조달은 필수적입니다. 벤처창업이 활성화 된 미국, 이스라엘 등의 선진국에서 자금조달은 주로 엔젤 및 벤처캐피탈 등의 투자로 이루어 지고 있습니다. 하지만 우리나라는 벤처기업의 신규자금 상당부분이 정부 정책자금(14년 기준 46.1%)과 일반금융(14년 기준 32.9%)으로 조달되는 반면 벤처캐피탈의 투자는 1% 수준으로 용자중심으로 이루어져 있습니다. 따라서 우리나라도 벤처창업 활성화를 위한 투자중심의 자금조달 환경이 필요하다고 할 수 있습니다. 이러한 투자중심의 창업환경이 중요한 이유로는 원활한 자금조달과 함께 용자 및 대출을 받으면서 발생하는 연대보증 문제도 해결할 수 있기 때문입니다.

투자중심의 창업환경이 구축되기 위해서는 엔젤 및 벤처캐피탈이 창업기업에 투자할 수 있는 여건이 마련되어야 합니다. 우리나라의 벤처캐피탈은 상대적으로 벤처 투자에 대한 위험을 회피하려는 경향이 강하게 나타나 창업초기 기업에 대한 투자가 활발하지 못한 상황에 있습니다. 이는 벤처캐피탈이 벤처기업에 투자할 수 있는 여건 조성이 제대로 되어 있지 못하다는 것을 의미합니다. 즉, 벤처기업에 투자한 이후 자금을 회수할 수 있는 중간회수시장이 활성화 되어야 하는데 우리나라는 그렇지 못한 측면이 크기 때문입니다. 이와 관련하여 전세계적으로 벤처투자에 대한 중간회수 수단은 M&A가 중심으로 자리잡고 있지만 우리나라는 최종회수 수단에 가까운 기업공개(Initial Public Offering: IPO)가 대부분을 차지하고 있다는 점을 봐도 간단하게 알 수 있습니다.

벤처투자에 대한 회수 수단으로 IPO가 상대적으로 비효율적인 점은 벤처투자와 회수의 미스매치가 일어난다는 것입니다. 다시 말하면, 벤처기업이 기업공개를 하는 데까지 평균 14.3년 정도 걸리지만, 벤처캐피탈이 고객들에게 투자금을 모집하여 수익을 내야 하는 기간은 평균 6년 이하입니다. 따라서 벤처캐피탈이 가시적인 성과를 내기 위해서는 창업 8년 이상의 기업에 투자해야만 기업공개에 맞춰서 투자금을 회수할 수 있게 됩니다. 이러한 투자와 회수의 불일치는 초기에 막대한 투자자금을 필요로 하는 벤처기업이 원활하게 자금을 조달받을 수 없게 합니다. 결과적으로 투자와 회수의 미스매치 문제 해결을 위해서는 중간에 투자금을 회수할 수 있도록 M&A를 중심으로 한 중간회수시장 활성화가 필요하다고 할 수 있습니다.

정부도 이러한 중간회수시장의 중요성을 인식하여 M&A 활성화를 위한 규제완화, 세제지원 등 다양한 정책적 지원을 하고 있는 상황입니다. 하지만 정부정책은 금융 및 세제를 중심으로 한 간접적인 지원형태로 직접적인 지원은 제대로 이루어지고 있지 못한 상황입니다. 즉, 대상기업의 기술가치를 객관적으로 평가하고 협상을 전문적으로 증개하여 M&A가 활발하게 이루어 질 수 있도록 관련된 역할을 수행할 수 있는 거래소 및 증개기관에 대한 인프라지원은 상대적으로 미흡한 편입니다.

M&A 활성화를 위해서는 M&A를 원하는 수요자와 공급자가 만나 활발한 거래가 이루어 질 수 있는 시장이 필요하지만 국내 M&A 시장은 제대로 활성화 되어 있지 못한 상황에 있습니다. 따라서 현재 제대로 운영되고 있지 못하는 코넥스나 프리보드 시장을 M&A 거래소로 활용하는 등 M&A 시장을 활성화 할 수 있는 제도적 지원이 필요합니다.

특히, M&A 시장을 활성화 하는데 있어서 중요한 점은 단순히 M&A

거래소만 만드는 것이 아니라, 거래소에서 정당한 대가를 지불하고 M&A가 이루어 질 수 있도록 해야 한다는 것입니다. 따라서 M&A가 이루어지는 과정에서 발생하는 인력탈취, 기술유출, 거래정보 유출 등의 불공정 거래에 대한 지속적인 관리·감독과 이를 위반시 엄격한 법적 조치가 이루어질 수 있도록 제도적 기반이 마련되어야 합니다. 이와 함께 거래소에서는 거래대상 기업의 적정가치 판단의 근거가 되는 유사한 기업에 대한 기업정보, 거래조건, 거래상황 등을 사후적 공시를 통해 거래의 투명성 강화와 신뢰성을 높일 수 있도록 해야 합니다.

M&A는 M&A 거래소만 설치하였다고 M&A가 활성화 되지 않습니다. 즉, M&A가 원활하게 이루어질 수 있도록 M&A를 전문적으로 수행하는 중개기관의 육성 또한 중요하다고 할 수 있습니다. 해당 기관은 M&A 대상 기업간 정보격차 해소 및 거래 협상력의 불균형 보정 등 정보의 비대칭성을 최소화 하는 역할을 수행합니다. 현재 국내에서는 투자은행, 증권회사, 법률회사, 회계법인 등이 M&A 중개기관의 역할을 수행하고 있지만 주로 재무와 관련된 부분에 한정되어 자문기관의 역할을 수행하고 있습니다. 따라서 대상기업 발굴, 투자자 탐색, 가치평가 등 M&A 전반에 걸친 업무를 전문적으로 수행해줄 수 있는 민간 중개기관 육성이 필요합니다. 특히, 상시적 기업 구조조정의 주된 방식이 M&A인 점을 감안할 경우 M&A 전문기관 육성은 시급하게 추진되어야 할 것입니다. 이와 관련하여 정부는 M&A 중개기관 육성을 위한 인프라 지원과 함께 M&A 중개기관에서 발생하는 불공정 행위 등에 대한 관리·감독을 통해 신뢰성을 확보할 수 있도록 제도적인 기반을 마련해야 합니다.

연구개발 역량 강화

신성장 동력 육성과 중소·벤처기업 육성 등을 통한 경쟁력 확보 및 산업구조 고도화를 위한 연구개발 역량 강화는 필수적입니다. 연구개발은 리스크가 크고 그에 따른 성과도 상당히 오랜 시간이 걸린다는 특징을 가지고 있습니다. 따라서 단순히 예산만 지원하여 관리한다고 좋은 성과를 도출할 수 있는 것은 아니기 때문에 연구개발의 실효성을 제고하기 위해서는 질적인 성장도 같이 이루어져야 합니다.

연구개발의 질적 성장을 위해서는 우선적으로 정부에서 고용하고 있는 연구인력이 안정적인 연구를 할 수 있도록 정부 출연연구기관 연구인력의 정규직화 및 정규직 비중을 확대해야 합니다. 이와 함께 연구개발 지원에 대해 정부는 체계적인 모니터링을 통한 패널티 및 인센티브 등을 부과함으로써 참여기업의 도덕적 해이가 일어나는 것을 방지해야 합니다. 또한 수도권 중심으로 진행되고 있는 연구개발 활동이 전국적으로 확산될 수 있도록 지방소재 기업이 연구개발 인력 채용시 관련 세액공제와 연구인력에 대해서도 세제혜택을 부여할 필요가 있습니다.

다음으로 연구개발 역량 강화를 위해서는 무엇보다도 인적자원 축적 및 지원 시스템이 구축되어야 합니다. 이를 위해서는 일차적으로 산학협력 활성화, 특성화 고등학교 및 대학을 통한 지속적인 인적자본 공급 및 축적이 필요합니다. 이와 함께 대학, 기업 등이 보유하고 있지만 사장되어 있거나 활용하고 있지 않는 기술 및 특허 등을 연계해 주는 중계조직과 함께 연구개발 전문기업 육성이 필요합니다. 특히, 연구개발 활동 과정에서 나타나는 성과가 창업으로 이어질 수 있도록 각종 투자 및 펀드 지원 등 제도적·금융적 지원이 이루어져야 합니다.

연구개발은 리스크가 크고 성과가 나오기까지 오랜시간이 걸리기 때문

에 동기부여가 중요합니다. 이를 위해서는 연구개발을 통해 창출된 성과에 대한 충분한 인센티브 제공과 함께 개발된 기술이 사업화될 수 있도록 지속적인 관리가 필요합니다.

현재 대학 및 공공연구소 등에서 개발된 기술의 대다수는 중소기업에 이전이 되고 있습니다. 이렇게 이전된 기술은 사업화 과정을 거쳐서 수익을 창출하기까지 상당한 시간과 비용이 소모되는 반면, 사업화 성공률은 20% 초중반 수준으로 상당히 낮게 나타나고 있습니다. 따라서 사업화 성공률 제고를 위해서는 기술이전 및 사업화를 위한 전담인력 확충과 기술공급자에 대한 충분한 인센티브 제공이 필요하다고 할 수 있습니다. 즉, 추가적인 기술 개발 등 사후관리 및 지원을 통해 사업화 성공률을 높일 수 있도록 기술공급자-중개기관-기술수요자 간 협력 네트워크가 원활하게 작동할 수 있는 시스템이 구축되어야 합니다.

마지막으로 특허, 저작권, 상표권, 영업비밀 등 주요 항목별로 지적재산권을 보호할 수 있는 제도 구축과 함께 핵심·원천특허에 대한 지적재산권을 원활하게 획득할 수 있도록 하는 컨설팅 확대가 필요합니다. 기술 개발에 따른 제품혁신 및 자동화에 따른 생산비용 절감 등의 효과는 기술의 중요성을 더욱 부각시키고 있습니다. 따라서 지적재산권과 함께 기술 보호, 품질제고 등 간접비용에 대한 중요성을 지속적으로 인지시킴과 동시에 이를 효과적으로 보호할 수 있는 법체계가 우선적으로 정비되어야 합니다⁵. 이와 함께 선진국과의 기술이전 사업화 네트워크 구축 및 기술 사업화 협력을 확대할 필요가 있습니다. 또한 국제적 특허분쟁 등 지적재산권과 관련된 분쟁 해결을 위한 지적재산권 전문기업 육성, 특허 펀드 확충 등을 통해 지적재산권을 보호하고 육성할 수 있도록 해야 합니다.

5 최근 5년간 산업기술 유출로 적발된 건수는 407건으로 그중 73%가 중소기업이며 기술유출로 기소된 719명 중 형이 확정된 464명을 기준으로 실형을 받은 사람은 6.9%(32명)에 불과함.

CHAPTER

6

상생형 노동시장 구조개혁

최대고용을 위하여

고영국

민주정책연구원 연구위원

상생형 노동시장 구조개혁

- 최대고용을 위하여

고용의 이중절벽을 넘어서

현재 한국은 경제 전반의 일자리 창출능력이 떨어지고 있으며 저성장으로 인한 불황으로 일자리 숫자는 점점 줄어들고 있습니다. 청년들을 비롯한 구직자들은 일자리에 타는 목마름을 갖고 있습니다. 그러나 만족할만한 취업의 기회는 주어지지 않습니다. 다른 한편 고용된 비정규직 노동자들도 고용불안에 시달리며 더 나은 일자리를 찾기 위해 노력하고 있습니다. 무기계약직이라도 원하고 있습니다. 그러나 좋은 일자리로 이동할 기회는 거의 없다고 봐야 합니다.

한국의 노동시장에 ‘고용의 이중절벽’이 높게 존재하고 있습니다. 하나는 취업 절벽이고 다른 하나는 비정규직 절벽입니다. 일자리가 창출되지 않고, 나아가 정규직 일자리로 이동할 가능성이 줄어들고 있는 현실은 노동시장을 절망의 절벽으로 만들고 있습니다. 취업기회조차 박탈당한 청년들, 정규직에 비해 차별을 받는 비정규직들의 문제를 해결하는

것이 현재 시급한 과제입니다. 아무도 이들의 절규에 응답해 주지 않고 있습니다. 취업 절벽과 비정규직 절벽은 이제 우리 모두가 직면한 문제로 대한민국을 절망의 사회로 만들고 있는 것입니다.

절망의 이중절벽을 넘어 희망의 가교를 만들기 위해서는 노동시장 구조개혁을 최우선 과제로 삼아야 합니다. 청년을 비롯한 일하고 싶은 모두에게 취업의 기회를, 비정규직 노동자들에게는 더 나은 일자리로 상승할 기회를 주어서 지속가능한 경제성장이 이루어지도록 해야 합니다.

우리 고용시스템은 1998년 정리해고를 중심으로 중요한 변화가 있기는 했지만 사실 우리 고용시스템 문제의 기본틀은 과거 산업화시대 때 만들어져서 지금까지 온 것이라고 할 수 있습니다. 그런데 다양한 내외부적인 환경의 변화와 경제사회적인 변화 속에서 개방화, 저성장, 저출산·고령화, 맞벌이 시대로 넘어오는 동안 지금의 후기산업화모델에 현재의 고용시스템은 더 이상 맞지 않습니다. 과거 시스템의 큰 전환이 필요한 시점입니다.

우리는 지금도 기존 산업화 모델에서 부분적인 개선을 위한 노동시장 구조개혁을 이해하고 있지 않은가 하는 것입니다. 그래서 노동시장 구조개혁은 고용시스템이나 고용체제 그리고 일자리 창출 등에 대한 통합적인 접근이 필요합니다. 상호 파괴적이며 적대적이며 이중적인 노동시장 구조를 상생하는 노동시장 구조로 전환해야 합니다. 대기업과 중소기업 간, 정규직과 비정규직 간, 실업자와 취업자, 그리고 모든 세대가 상생하는 새로운 노동질서를 구축해야 합니다.

우리는 지금까지 대기업에 대한 무차별적인 감세 정책과 규제완화 정책으로 일자리 창출을 유도해 왔습니다. 그러나 대기업들은 미래 성장동력이나 미래에 대한 불안감의 증가로 고용창출에 대한 투자를 주저하고 있습니다. 이것은 결국 대기업의 고용에 대한 기여도가 낮은 것으로 나

타나고 있어 일자리 창출에 소홀하다는 지적을 받고 있습니다. 강력한 정규직 노조들도 비정규직이나 실업자, 청년들에 대한 배려없이 고임금 근로자 보호 등 기득권 강화에 골몰하면서 한국의 고용절벽은 점점 높아지고 있습니다. 이런 고용절벽은 노사 그리고 정부 모두에게 책임이 있다는 지적은 피할 수 없습니다.

한국은 일자리 불안으로 인한 청년실업 증가, 세대간 일자리 갈등, 저출산으로 인한 생산가능인구 감소, 그리고 고령화로 인한 노후생활 불안 등 사회적인 문제가 된지 오래입니다. 지속가능한 경제성장을 위해서는 고용없는 성장과 노동력의 부족, 서비스업 중심으로 산업재편, 그리고 고령화와 늦어지는 은퇴연령 등 구조적인 변화 속에서 상생형 노동시장 구조개혁의 방향을 찾아야 합니다.

이 글에서는 먼저 고용의 이중절벽에 대해 설명하고자 합니다. 인구구조의 변화와 노동력 감소가 경제성장에 미칠 부정적 영향과 청년과 여성 등이 직면한 고용절벽에 대해 구체적으로 알아보하고자 합니다. 이어서 최대고용을 위한 상생형 노동시장 구조개혁의 정책방향과 정책과제들을 제시하고 있습니다. 마지막으로 유연성을 통한 상생형 노동시장 개혁방향에 대해 말씀드리고 있습니다.

고용의 이중절벽

노동력감소와 고용절벽

1) 인구구조의 변화와 노동력 감소

한국의 노동시장은 저출산과 고령화로 인한 사회적 문제에 직면한지

오래입니다. 이런 인구구조의 변화에 따른 노동력의 감소가 사회문제화가 되고 있는 가운데 2017년부터 생산가능인구(15~64세)가 줄어들면서 인구절벽 상태에 돌입하게 됩니다. 인구절벽은 국가경제에 재앙으로 다가올 것입니다. 저출산과 고령화는 한국 경제의 주요 동력 중 하나인 인적자원의 공급을 고갈시켜 저성장을 고착화시킬 수 있습니다. 생산가능 인구가 줄어들면 잠재성장률이 하락하고 성장을 못하면 일자리가 줄어들어 저출산이 지속되는 악순환을 반복하며 경제 활력을 떨어뜨리고 경제의 지속가능성을 훼손하게 될 것입니다. 인구 감소는 잠재성장률 하락은 물론 소비와 투자의 감소, 사회보험 재정 고갈, 국가부채 증가 등 경제 전반에 상당한 부작용을 미치게 됩니다.

인구절벽의 위험을 구체적으로 살펴보면 저출산과 고령화로 소비증가율은 2001~2010년 3.8%에서 2031~2060년 1.4%로, 투자증가율도 같은 기간 3.1%에서 1.1%로 줄어들게 될 것이라고 예측하고 있습니다. 사회보험과 연금보험료를 납부할 인구는 점점 감소하고, 수혜 인구는 늘어나면서 국민연금은 2044년부터 적자로 돌아서고, 2060년에는 고갈될 가능성이 높다고 지적하고 있습니다. 건강보험은 2025년에 고갈될 예정입니다. 정부지출 증가로 재정건전성도 빠르게 악화돼 일본처럼 부채국가로 전락할 수도 있다는 우려가 제기되고 있습니다.

한국의 노동시장은 현재 저출산과 고령화에 따른 노동력 공급의 감소, 노동력 구조의 노령화, 노동력의 고학력화가 진행 중입니다. 또한 청년 실업률이 지속적으로 증가하는 것은 경력직 위주의 고용 증가에 따라 중·장년층의 고용은 증가하는 반면 노동시장에 진입하는 청년층은 취업 기회를 잃고 있다는 것으로 해석될 수 있습니다. 결국 세대간 일자리 갈등, 숙련기술 전수의 어려움, 산업경쟁력 약화 등을 초래하여 지속가능

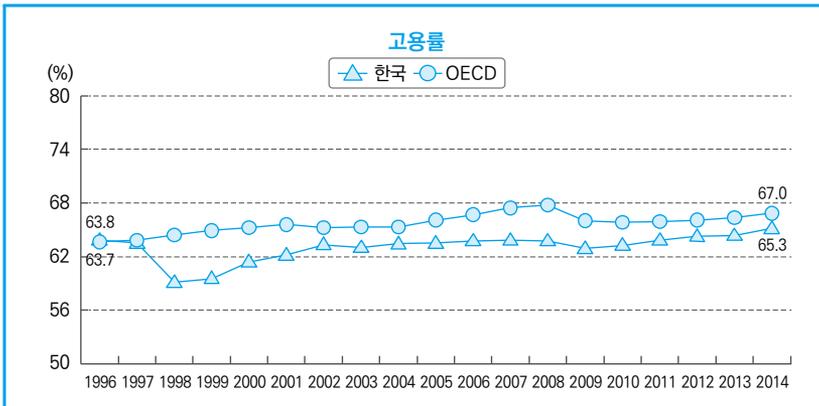
한 국가경제 발전에 큰 걸림돌이 될 것입니다.

노동력 감소가 불가피하다면 비경제활동인구의 최대 고용을 촉진하는 적극적 고용 정책이 필요합니다. 고용자 수를 최대한 증가시키기 위해서는 다양한 일자리를 제공하여 고용의 총량을 극대화해야 합니다. 인구절벽과 고용절벽의 악순환을 끊기 위해 최대고용을 위한 노동시장 구조개혁은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제입니다.

2) 사상최대의 고용절벽

한국의 전체 고용률은 OECD 주요 국가들과 비교해보면 전반적으로 낮은 것이 현실입니다. 청년과 여성의 고용률 또한 마찬가지입니다. 이것은 한국 경제 전반의 일자리 창출능력이 떨어지고 있고 비정규직 일자리 등 저임금 일자리가 증가하고 있으며, 기업이 필요로 하는 인력과 구직자들이 원하는 일자리의 불일치 등으로 고용상태가 악화되어 고용률이 떨어지고 있는 것입니다.

그림 1 고용률 국제비교



자료 : OECD, 2014.

그림 1은 2014년을 기준으로 OECD 주요 국가들의 남녀(15~64세) 고용률을 나타낸 것으로 OECD 평균은 67.0%이며 한국은 65.3%로 OECD 평균수준을 밑돌고 있음을 보여주고 있습니다. 한국의 고용률이 낮은 것은 특히 여성의 경제활동 참여가 현저히 낮기 때문입니다. 우리나라 여성의 고용률은 54.9%로 OECD 국가 평균(61.1%)보다 매우 낮으며 OECD 33개국 중 26위로 하위권에 속해 있어 여성 고용 후진국이나 마찬가지입니다.

통계청에 따르면 2015년 기준으로 여성 고용률은 49.9%로 남성과 무려 21% 정도 차이를 보이고 있습니다. 여성의 낮은 고용률은 여성의 경력단절 현상이 그 원인입니다. 경력단절여성은 2013년 기준으로 200만명에 달합니다. 특히 고학력 여성들의 경제활동 참여가 저조한 것은 심각한 문제입니다.

청년실업률(15세~24세)은 10% 수준으로 OECD(19.3%)보다 항상 낮은 편이지만 한국의 실업률 지표는 한국 노동시장의 구조적, 제도적 요인으로 인해 실질 실업률이 반영되지 못하고 있습니다. 현대경제연구원에 따르면 통계청의 2015년 8월 현재 청년실업률은 8.0%이지만 체감 실업률은 34.2%로 체감실업자는 180만명에 이른다는 연구가 있습니다. 사실상 실업상태에 빠져 고통을 겪는 청년들의 숫자인 셈입니다.

숫자 이면의 상황은 더욱 심각합니다. 일자리를 간절히 구하고 있지만 찾지 못해 졸업을 유예한 재학 5년 이상 된 대학생이 12만명을 넘어섰고, 각종 시험을 준비하는 취업준비생과 스펙을 위해 무임금 노동을 감내하는 인턴 그리고 안정된 일자리를 꿈꾸며 단시간 노동에 종사하는 알바생 등도 수십만 명에 달하는 것이 현실입니다. 양질의 일자리를 구할 때까지 구직활동을 계속하거나 잠시 구직활동을 포기하고 취업준비

를 하는 경우가 많을 뿐만 아니라 취업이 힘들어지면서 아예 취업 자체를 포기하고 그냥 쉬는 경우도 많습니다.

지금 한국의 청년들은 사상 최대의 고용절벽에 좌절하고 있습니다. 정부가 수많은 대책을 마련해도 청년고용 문제의 실마리를 찾을 수 없습니다.

청년일자리 문제는 노동의 수요측면과 공급측면에서 살펴봐야 합니다. 노동수요 측면에서는 경제전반의 일자리 창출능력 저하와 비정규직 일자리 증가, 노동공급 측면에서는 중소기업의 구인난과 청년들의 취업난으로 인한 미스매치 등으로 청년 고용은 최악의 상황으로 가고 있습니다. 청년실업의 확대와 낮은 고용의 질로 인해서 청년의 인적자본 축적이 늦어지고 있는 것이 현실입니다.¹

다양한 일자리를 만들어 여성과 청년을 비롯한 비경제 활동인구의 노동시장 진입을 통해 노동력화 하는 것이 중요합니다. 단순히 정규직 일자리를 늘리는 것 뿐만 아니라 시간선택제 일자리, 임시직 일자리 등 다양한 일자리 제공을 통해 고용의 총량을 확대하는 정책이 필요합니다. 일자리 진입기회 조차 없는, 알바 등 임시직도 아쉬운 청년, 여성 등 취약계층에게 일자리 기회를 주어야 합니다.

현재 한국의 노동시장은 시장에 대한 최초 진입의 어려움뿐만 아니라 정규직에서 비정규직으로, 비정규직에서 실업으로 추락할 위험 또한 증가하고 있습니다. 정규직 일자리도 줄어들고 불안정한 비정규직 일자리는 계속 늘어나고 있는 상황에서 그런 비정규직 일자리도 없어서 계속 실업상태나 무직상태에 있는 구직자들이 증가하고 있습니다. 일자리 부족으로 인한 취약계층의 노동시장 진입의 어려움과 경제불황과 기업의 구조조정으로 인한 정규직의 비정규직화, 대량해고로 인한 실업 등 ‘고용

1 이근태 외, 「청년실업으로 인적 자본 훼손된다」, LG경제연구원, 2015.8.18.

대 비고용'의 이중구조를 해결해야 합니다.

노동시장 이중구조

1) 격차 확대

21세기 한국 자본주의를 특징짓는 가장 중요한 요소 중 하나는 정규직과 비정규직의 고용형태간 양극화 심화로 노동시장의 이중구조가 더욱 가속화되고 있다는 것입니다. 비정규직 고용비율이 높다는 점은 오랫동안 노동시장 양극화와 고용 불안정성의 주요 지표의 하나로 제시되어 왔습니다. 고용 측면에서 가장 두드러지는 특징이 불안정성이라면 임금 측면에서 드러나는 가장 중요한 특징은 격차구조입니다. 가장 많이 지적되는 것이 고용형태, 사업체(기업) 규모, 그리고 노동조합 유무, 혹은 가입 여부에 따른 정규직과 비정규직간 임금 수준의 격차입니다.

한국의 노동시장 이중구조화 문제로 인한 고용의 양극화와 임금 불평등의 확대는 이미 심각한 사회문제입니다. 한국의 노동시장은 수출과 제조업으로 대표되는 대기업과 내수위주의 중소기업 등 기업규모와, 정규직과 비정규직의 고용형태에 따른 격차 즉, 기업규모와 고용형태간 격차에 따른 이중구조는 지난 10년 동안 전혀 개선되지 못하고 있습니다.

이런 문제들의 원인으로는 기업의 구조조정 과정에서 대량 해고에 따른 실업의 증가와 사회안전망의 부실, 10% 수준의 강성노조 그들만의 기득권 지키기 등이 작용한 것이라고 볼 수 있습니다. 일자리 진입에 대한 제한뿐만 아니라 경직적인 임금체제로 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직의 이중구조는 더욱 고착화 되고 있습니다. 또한 실업에서 취업으로, 저임금 일자리에서 가교 일자리로, 비정규직에서 정규직으로의 이

동가능성도 매우 낮은 것이 현실입니다.

한국 노동시장은 또한 열악한 최저임금 수준으로 근로자들의 상하위 간 임금불평등이 수준이 확대되고 있습니다. 정규직과 비정규직간의 임금 격차 또한 그 간극을 좁히지 못하고 있습니다. 결국 이것은 불안정한 소득과 고용불안으로 이어지고 있습니다. 기업규모별로, 고용형태별로 격차가 확대되어 고착화되고 있는 것이 그 원인으로 볼 수 있습니다.

첫째, 한국 근로자의 임금불평등 수준은 계속 악화되고 있습니다. 경제불황과 이에 따른 구조조정으로 비정규직과 실업자들이 증가한 탓으로 보입니다.

표 1 OECD 주요국가 임금불평등 수준(2014년 기준)

국가	미국	이스라엘	터키	한국	칠레	에스토니아	폴란드	포르투갈	아일랜드	멕시코	캐나다	헝가리	슬로바키아	룩셈부르크	스페인	일본	그리스	프랑스	아일랜드	뉴질랜드
배율	5	4.9	4.8	4.8	4.7	4.4	4.1	4.1	3.9	3.9	3.7	3.7	3.7	3.2	3.1	3	3	3	3	2.9

자료 : <http://www.oecd.org/employment/emp/employmentdatabase-earningsandwages.htm>(검색일 2016.5.16) 재구성.

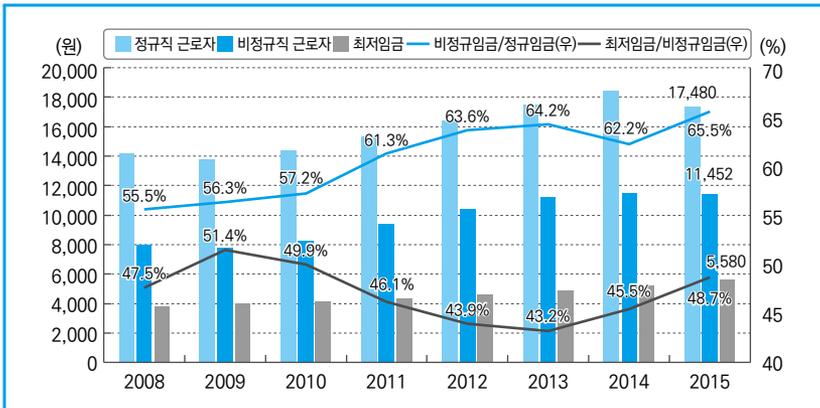
표 1의 OECD 주요 국가들의 2014년 기준으로 임금 10분위 배율(임금상위 10%와 하위 10%의 차이)을 보면 OECD 34개국 평균은 3.5배에 불과하지만 한국은 4.8배로 OECD 34개국 중 32위로 최악의 수준입니다. 한국보다 근로자 임금 상하위 10%의 격차가 심한 국가는 미국(5.0배)과 이스라엘(4.9배) 뿐이고, 북유럽 국가들은 상하위 10%의 임금격차가 한국의 절반도 되지 않습니다.

한국 근로자의 임금 상하위 10%의 격차가 크다는 것은 임금불평등 수준이 악화된 것으로 볼 수 있는데 이것은 열악한 최저임금 수준이 그

원인으로 지목되고 있습니다. 2016년 3월 현재 법정 최저임금 미달자는 264만명으로 노동자 7명중 1명꼴로 법정 최저임금조차 받지 못하고 있습니다.

둘째, 정규직과 비정규직을 비교할 때 우선 고용 측면에서 주요한 특징이 불안정성이라면 임금 측면에서 드러나는 가장 중요한 특징은 좁혀지지 못하는 격차입니다.

그림 2 정규직과 비정규직의 시간당 임금 격차



주 : 고용노동부가 동일 사업체내 성, 연령, 학력, 경력, 근속연수 등이 같다고 가정하여 발표한 정규직과 비정규직간의 시간당 임금임.

자료 : 「2015년 고용형태별 근로실태 분석」, 고용노동부, 2016.4.

그림 2에서 2015년 현재 정규직과 비정규직간의 시간당 임금격차를 보면 비정규직의 임금은 정규직 임금의 65.5% 수준에 불과합니다. 최저임금 수준은 비정규직의 시간당 임금의 50%(48.7%)에도 미치지 못하고 있습니다.

비정규직 규모는 최근 정체 또는 감소추세에 있지만 전체 근로자의 1/3수준에서 절반수준 가까이가 비정규직²이라는 것은 높은 수준의 임

금격차와 함께 안정적 소득과 고용안정 등에 부정적 영향을 미치고 있습니다.

셋째, 한국의 노동시장의 특징은 고용형태, 사업체(기업) 규모, 그리고 노동조합 유무, 혹은 가입 여부에 따른 임금 수준의 차이입니다.

표 2 노동시장의 부문별 차이

	대기업·유노조·정규직	중소기업·무노조·비정규직	전체평균
월평균임금(만원)	392.0 (100.0)	134.5 (34.4)	223.4 (57.0)
근속년수(년)	13.4	2.3	5.6
신규채용률(%)	6.2	54.4	31.3
국민연금 가입(%)	99.5	34.2	68.4
건강보험 가입(%)	99.8	40.9	71.8
퇴직금 적용(%)	99.6	36.4	68.9
상여금 적용(%)	99.1	36.6	70.4
노동자수(천명)	1,363 (7.4)	4,852 (26.4)	18,397 (100)

자료 : 「노동시장 구조개혁을 위한 정책방향」, KDI, 유경준, 2014.10.8.

표 2를 보면 2014년 3월 현재 대기업·유노조·정규직의 월평균임금은 392만원, 중소기업·무노조·비정규직은 134.5만원으로 정규직의 34.4%를 차지하고, 근속년수는 6배가 차이가 납니다. 국민연금·건강보험 가입률에서는 세배이상, 퇴직금·상여금 적용에서도 세배 가까이 차이가 나고 있습니다. 이렇게 대기업과 중소기업간 정규직과 비정규직간 격차가 확대되고 있습니다. 이런 격차의 확대에는 강력한 노조가 그들만의 기득권 지키기가 원인들 중에 하나라는 지적들이 많습니다. 결국 한국 노동시장

2 2016년 3월 현재 통계청의 비정규직 비율은 32%, 한국노동사회연구소에서 추계한 비정규직 비율은 43.6%로 11%이상의 차이를 보이고 있음.

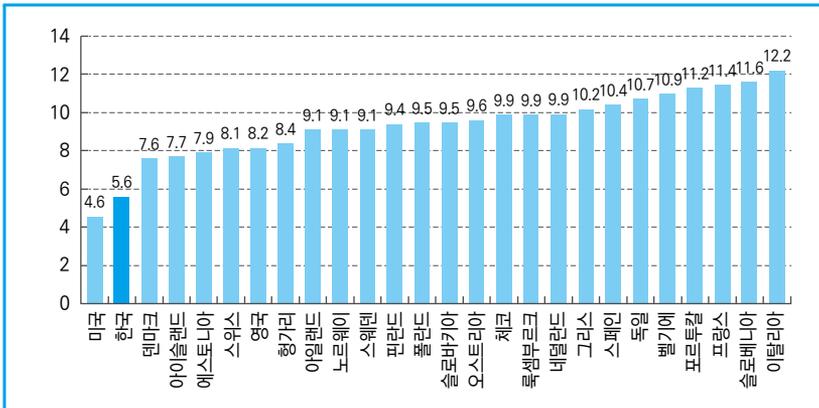
은 상위 10%의 대기업·정규직 부문과 90%의 중소기업·비정규직 부문과의 격차가 그만큼 구조화되어 있는 것으로 볼 수 있습니다.

2) 비정규직 확대

한국 노동시장은 비정규직의 확대로 근속년수가 짧아지면서 근로자는 고용의 불안정성에 상당히 노출되어 있습니다. 비정규직 규모도 높고 저임금 노동자 비율 또한 높은데 저임금 노동자의 대부분은 비정규직이 차지하고 있습니다.

그림 3 OECD 주요국의 근로자 평균근속년수(2014년)

(단위 : 년)



자료 : OECD Statistics(최종 검색일: 2015.9.16.), <<http://stats.oecd.org/>>. BLS, "Employee Tenure in 2014" News Release, 18 Sep. 2014.

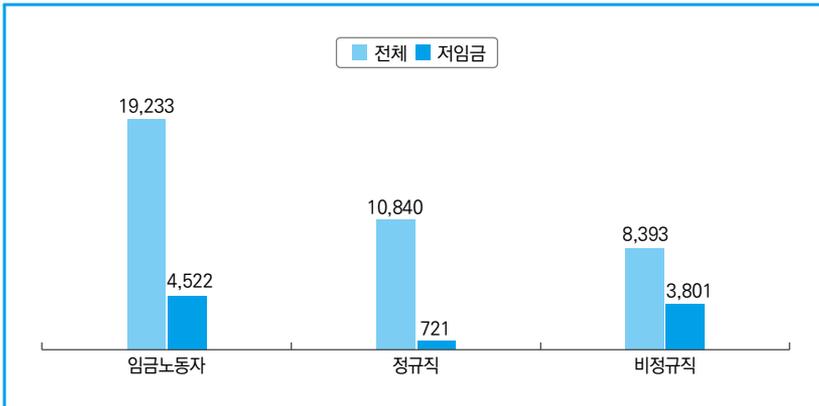
첫째, 근속년수는 직업안정성(job security)을 보여주는 지표입니다. 그림 3을 보면 한국 근로자의 평균근속년수는 2014년 기준 5.6년으로 미국을 제외하고는 비교대상 OECD 회원국 가운데 가장 낮은 수준입니다.

다. OECD 25개 국가 평균 9.5년에 비해 매우 짧은 것이 현실입니다. 이렇게 근속년수가 낮다는 것은 그만큼 고용의 불안정성이 높다는 것을 나타냅니다.

둘째, 일자리가 있어도 낮은 임금수준으로 인하여 인간다운 생활을 유지할 수 없는 상황에 처하는 경우가 많습니다. OECD 저임금 노동자 비중(2012년)을 보면 OECD 평균은 16.3% 수준이지만 한국의 저임금 계층은 25.0%로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이라는 지적이 많습니다.

그림 4 고용형태별 저임금 노동자 규모

(단위 : 천명)



주 : 저임금=시간당 임금 중위값(10,874원)의 2/3인 7,249원 미만.

자료 : 「비정규직 규모와 실태」, 통계청, 김유선, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2016.3. 결과, 2016.5.

EU(유럽연합) LoWER(Low Wage Employment Research Network, 저임금고용연구네트워크)는 '임금노동자 중위임금의 2/3 미만'을 저임금 계층, '중위임금의 2/3 이상 3/2 미만'을 중간임금 계층, '중위임금의 3/2 이상'을 고임금 계층으로 정의하고 있습니다.

그림 4에서 보듯이 한국은 2016년 기준으로 '중위임금(10,874원)의

2/3'인 '시간당 임금 7,249원 미만'을 저임금 계층으로 분류하면, 전체 노동자 1,923만 명 가운데 452만 명(23.5%)이 저임금계층이고, 정규직은 72만 명(6.7%), 비정규직은 380만 명(45.3%)이 저임금 계층입니다.³

이와 같이 저임금 계층의 증가는 전체 가계의 소비 위축, 저축과 장기 투자 부진으로 이어져서 빈부 격차에 따른 사회적 갈등을 유발하고, 이에 따른 복지비용이 증가하게 되어 경제에 상당한 부담으로 작용할 것입니다.

표 3 연도별 정규직과 비정규직 규모

	수(천명)							비율(%)						
	'13.3	'13.8	'14.3	'14.8	'15.3	'15.8	'16.3	'13.3	'13.8	'14.3	'14.8	'15.3	'15.8	'16.3
임금 노동자	17,744	18,241	18,396	18,776	18,799	19,311	19,233	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
정규직	9,562	9,874	10,167	10,254	10,411	10,627	10,840	53.9	54.1	55.3	54.6	55.4	55.0	56.4
비정규직	8,182	8,367	8,229	8,522	8,388	8,684	8,393	46.1	45.9	44.7	45.4	44.6	45.0	43.6

자료 : 「비정규직 규모와 실태」 - 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」 2016.3. 결과, 김유선, 2016.5. 재가공.

셋째, 전 세계적인 저성장 추세와 산업 구조조정 과정에서 지나친 노동유연화로 인해 비정규직이 증가하고 있습니다. 한국도 마찬가지입니다. 표 3은 정규직과 비정규직 규모를 나타내고 있는데 한국노동사회연 구소에 따르면 2016년 3월 현재 비정규직 비율은 43.6%로 839만명에 달합니다. 노동시장의 고용형태별 추이를 보면 비정규직의 비중은 전년에 비해 조금씩 줄어드는 것을 볼 수 있지만 OECD 국가들에 비해서는 여전히 높은 비정규직 비율을 유지하고 있습니다. OECD 국가들은 대

3 '비정규직 규모와 실태' - 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2016.3. 결과, 김유선, 2016.5.

부분 파트타임이 비정규직의 다수를 점하고 있는데 반해서 한국에서는 비정규직이 임시근로자이거나 임시근로를 겸하고 있어 다른 나라에 비해 한국의 고용상황이 매우 불안정한 상태인 것으로 볼 수 있습니다.

3) 일자리 상향 이동 기회 차단

일자리 부족이나 저임금 일자리의 확산으로 더 좋은 일자리로 이동하기 위한 기회들이 점점 줄어들거나 차단되고 있습니다. 또한, 한국의 노동자들은 일상화된 장시간 노동으로 자기계발 등의 시간을 활용할 기회가 부족합니다. 이런 장시간 노동으로 인해 노동생산성은 점점 하락하고 있습니다.

첫째, 비정규직이 증가하고 있는 가운데 정규고용 즉, 더 좋은 일자리로 가기 위한 기회들이 줄어들고 있습니다. 한국 임시고용 근로자의 1년 후 정규고용 근로자로 이동하는 노동자는 11.1%로 OECD 16개 비교대상 국가들 가운데 가장 낮습니다. 한국의 임시고용 근로자의 3년후 정규고용 근로자로 이동하는 노동자는 22.4%로 OECD 16개 비교대상 국가들 가운데에서도 가장 낮은 수준입니다.⁴

OECD 국가 가운데 룩셈부르크, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드 등의 경우에는 정규고용으로 이동성이 매우 높아 임시고용이 정규고용을 위한 디딤돌(steping-stones)이 되고 있지만 한국과 일본 등은 이 비율이 매우 낮아 비정규직이 좋은 일자리에 취업하고 싶은 사람들에게는 덫(traps)으로 작용할 가능성이 높다는 것을 시사하고 있습니다.

둘째, 한국의 노동자들은 부지런한 국민성으로 장시간 노동을 통해 짧

⁴ OECD, *Strengthening Social Cohesion in Korea*, OECD, 14 Mar. 2013.

은 기간에 산업화를 이루었습니다. 그러나 장시간 노동에 따른 산업재해 발생 가능성이 높아지게 되어 질병과 사고로 인한 사회적 비용 역시 큰 문제가 되고 있습니다.

최근 국회 입법조사처에 따르면 2015년 기준 한국의 연간 근로시간은 2,124시간으로 OECD 평균인 1,770시간보다 무려 354시간이 길어 회원국 가운데 두 번째를 기록했습니다. 2010년 6월 노사정위원회가 2020년까지 근로시간을 1800시간대로 단축하는 것에 대해 합의문을 채택했지만 수년이 지나도록 근로시간은 여전히 큰 변화가 없습니다.

근로시간 단축은 근로자들의 삶의 질 향상과 일·가정 양립지원을 위해서 뿐만 아니라 고용창출이라는 사회경제적인 측면에서도 전향적으로 수용할 필요가 있습니다. 근로자들의 건강과 안전을 보호하고, 생애주기상의 필요에 맞추며, 시장수요의 변동에 따른 기업의 유연화 요구를 반영할 수 있게 근로시간은 단축되고 조정될 필요가 있습니다.

셋째, 한국은 노동생산성에 비례하여 임금도 증가하는 경향을 보여 왔지만 전 세계가 저성장 또는 마이너스 성장으로 인해 노동생산성도 임금 수준도 하락하고 있습니다.

표 4 노동생산성(Labor Productivity)

(단위 : 달러)

	한국	덴마크	프랑스	독일	이탈리아	일본	스페인	영국	미국
2010	25.4	45.5	48.4	48.1	37.4	35.4	39.2	42.6	55.4
2011	27.1	45.6	49.0	49.0	37.5	35.4	39.8	43.5	55.6
2012	26.2	45.6	49.1	49.2	37.1	35.8	41.2	42.4	56.2
2013	26.6	45.9	49.3	49.3	37.2	36.0	42.0	42.1	57.5

주 : 1) 노동생산성전산업GDP/총노동시간.

2) 2005년 구매력평가기준(USD PPPs)의 불변가격(constant prices) 기준임.

자료 : OECD, <http://stats.oecd.org/>, 2014.6. 현재.

표 4에서 OECD 주요 국가들의 2014년 기준으로 노동생산성을 비교해 보면 한국은 장시간 근로 등으로 인해 다른 회원국들에 비해 노동생산성이 훨씬 낮은 것이 현실입니다. 한국의 노동생산성은 26.6달러로 비교대상 회원국들 중에 가장 낮은 수준입니다.

한국의 노동생산성과 실질임금 수준을 2007년을 100으로 표준화하여 보면, 2003년까지 개선된 실질임금 수준이 2008년부터는 다시 노동생산성을 하회하는 양상을 지속적으로 보이고 있습니다. 2015년 현재 노동생산성은 115.3, 실질임금은 107.6으로 노동생산성 증가에 비례하지 않는 임금 수준으로 저임금 기조가 지속되고 있습니다. 이런 저임금으로 인한 가계소득 불안은 결국 내수경제에도 상당한 부정적 영향을 미치고 있습니다.

최대고용을 위한 상생형 노동시장 구조개혁

전 세계적인 저성장 기조에서 최근 유럽 등 선진국가들은 노동시장 구조개혁을 통해 실업률 감소와 일자리 창출에 성공한 국가들이 있습니다. 노사정 그리고 모든 이해관계자들의 오랜 기간 사회적 대화를 통해 설득과 양보를 통해 이루어 냈습니다. 이런 경험들을 교훈 삼아서 한국이 한 단계 더 도약하기 위해서는 상생형 노동시장 개혁을 최우선 과제로 추진해야 합니다.

일자리 창출 측면에서는 기업의 투자에 대한 불확실성을 해소하고 경쟁력을 회복하는 경제적 체질 개혁이 중요합니다. 단기적으로는 노동시장 이중구조 극복을 위한 입법 보완이 필요하며, 중장기적으로는 인구구

조와 산업구조 그리고 정부정책과의 상호관계속에서 지속적인 일자리 창출 방안을 고민해야 합니다. 그 과정에서 동반성장을 위한 새로운 고용관계를 구축하고 생산가능인구 감소로 인한 노동공급 부족에 대비하여 선제적으로 대응하는 것도 필요합니다. 새로운 노동시장 질서 구축을 통해서만이 다양한 일자리 창출과 경제의 지속가능한 성장을 보장할 수 있을 것입니다.

다음으로는 상생형 노동시장 구조개혁을 위한 최대고용 정책방향과 정책과제들을 제시하고자 합니다.

최대고용 정책방향

최대고용이란 비노동력화된 청년과 여성, 고령자의 노동력화를 촉진하는 정책과의 정책믹스를 추진할 때 달성되는 최고 수준의 고용상태를 의미합니다.⁵ 고용자의 소득을 늘리기 위해서는 고용자 수(취업률)를 최대한 늘리는 최대고용 정책을 필요합니다. 최대고용은 유연한 노동시장을 전제로 한 고용자 수의 증가정책을 말합니다. 단순히 정규직 증가뿐 아니라 시간선택제 일자리 등 다양한 일자리를 제공할 수 있도록 고용의 총량을 극대화, 최대화하는 것입니다. 단순히 실업률을 감소시키는 소극적 정책에서 벗어나 전체 고용률을 증가시키는 적극적 정책으로 전환이 필요합니다.

사회가 일정량의 노동력을 활용하려고 할때 취업률을 높이면서 1인당 노동시간이 짧은 참가형사회로 전환할 필요가 있습니다.⁶ 참가형 사회는

5 「최대고용을 위한 일자리 나누기 전략」, 민주정책연구원 미발간자료, 2015.11.

6 「지속가능복지, 최대고용 - 최대참여사회로 구현」, 민주정책연구원, 2014.12.4.

일과 가정의 양립이 용이해 취업률의 개선을 가져오며 소득증가 뿐만 아니라 세수확대에도 큰 도움이 됩니다. 참가형사회를 위해서는 고용의 유연성을 확대하고 동시에 적극적 노동시장정책 및 고용될 가능성을 높이는 고용가능성 정책을 동반한 유연안정성 정책을 추진해야 합니다. 이를 통해 만들어진 참가형 일자리로 내수확대와 성장력을 보완할 수 있도록 해야 합니다.

한국 노동시장은 남성 중심의 장시간 노동이 지속되고 있습니다. 이런 가혹한 노동환경으로 인해서 노동이 불가능한 사람들은 점점 주변화되어 가고 있습니다. 결혼과 출산으로 인한 여성 취업률의 감소는 남성의 장시간 노동에 더욱더 집중하는 악순환이 반복되는 구조입니다. 특히, 잔업을 전제로 한 남성 중심의 장시간 노동은 청년과 여성, 고령자의 비정규직 노동의 증가를 야기하고 있습니다. 이제 장시간 노동을 청년과 여성, 고령자 등 비노동력화된 노동력과 함께 활용하는 것을 고민해야 합니다.

일할 능력이 있는 청년이 일하지 않고 그냥 쉬 경우 당사자는 빈곤층으로 추락할 뿐만 아니라 복지비용 등 사회경제적 손실이 커질 수밖에 없습니다. 노동시장에서 이탈해 그냥 쉬는 기간이 길어질수록 취업가능성이 떨어지는 현상이 발생할 수 있기 때문에 이에 대한 적극적인 고용대책을 마련해야 합니다.

우리는 일자리 진입기회 조차 없는, 알바 등 임시직도 아쉬운 취약계층에게 일자리 기회를 주어 생활이 가능하도록 소득의 기반을 마련하도록 해야 합니다.

일자리 부족으로 노동시장 진입의 어려움을 겪는 취약계층과 저성장장과 구조조정으로 인한 비정규직화, 대량해고로 인한 실업 등을 경험하는 계층이 느끼는 절벽, 즉 '고용 대 비고용'의 노동시장 절벽을 해결할 방안을 모색해야 합니다.

최대고용 정책과제

1) 상생형 일자리 창출

상생형 일자리 창출을 위해서는 근로시간을 단축하여 세대간에 일자리를 나누는 것이 필요합니다. 민간부문에서는 적정임금 일자리 창출을 통해 비경제활동인구의 노동시장 진입을 촉진해야 합니다.

첫째, 과도한 근로시간을 단축⁷해서 청년과 중장년 세대간에 일자리도 나누고 점진적 은퇴생활을 준비할 수 있도록 해야 할 필요가 있습니다. 장시간 근로에서 벗어나기 위해서는 구체적으로 근로시간 상한제를 도입해야 합니다. 예를 들면 5인 이상 사업체를 대상으로 2020년까지 주 52시간, 월 200시간, 년 1800시간을 초과할 수 없도록 주간, 월간, 연간 근로시간의 상한제를 단계적으로 도입하는 것입니다.

또한 노동자의 근로시간을 단축(근로시간 피크)하면서 임금(근로소득)을 감액시키는 근로시간 단축형 임금피크제도를 도입할 필요가 있습니다. 근로자의 수령임금이 피크임금의 80%라면 주4일제, 60%라면 주3일제를 도입하는 방안도 검토해야 합니다.

그러나 근로시간 단축이 사업주의 인건비 부담 증가와 노동자의 근로소득 감소를 유발할 수 있으므로 사용자와 근로자 모두 일부 양보하고 정부도 일부 지원하면서 변화로 인한 충격과 피해를 최소화해야 할 것입니다. 근로시간이 단축되더라도 생산성 향상 등을 통해 생산량 보전 및 임금보전 혹은 임금 감소의 최소화 등을 위해 노력하고, 이를 위한 정부

7 근로시간 단축을 통한 일자리 창출은 OECD 평균노동시간시 97만~160만개(한국노동연구원, 2011), 52시간 준수시 11.2만~19.3만개 일자리 창출, 특례업종 포함시 15.7만~27.2만명 추가고용 가능(한국노동연구원, 2015), 주당 52시간으로 총량규제시 시행 첫해만 1.7만~2.0만개, 누적 14~15만개 일자리 창출 효과를 추정(고용노동부, 2015)하고 있음.

의 다양한 지원이 필요합니다. 기업규모별로, 단계별로 근로시간을 단축해야 합니다.

둘째, 민간부문에서는 ‘적정임금 일자리’를 창출해야 합니다. 저임금 노동자가 전체근로자의 1/4인 상황에서 비경제활동인구를 노동시장으로 유인하는 적정수준의 임금을 보장받는 일자리 창출이 필요합니다. 적정임금 일자리는 연 4,000만원내외의 임금 수준과 고용보험 등 4대 보험을 갖추고 해고에 유연성을 부여하는 기간없는 정규직 일자리를 말합니다. 물론 적정임금 수준의 일자리를 위해서는 근로시간 단축이 전제조건으로 제시되어야 합니다. 또한 고용 극대화를 추진하려면 정부의 세제나 제도지원도 물론 필요합니다.

최근 광주시가 사회통합추진단을 통한 ‘광주형 일자리 창출 모델’에 대한 논의가 중요한 시금석이 될 수 있을 것입니다. 여기에는 노사 합의를 통한 일자리 창출이나 대기업 투자 유치로 넘어서 노동시장 이중구조 개혁을 위한 밑돌 역할까지 해내려면 노사정간의 충분한 대화가 있어야 할 것입니다. 그래서 적정한 임금수준과 새로운 노사관계 정립을 통한 투자 유치로 고용절벽을 해소하는 것이 무엇보다 중요합니다.

2) 유연성 확대

한국의 노동시장은 직장이동, 고용형태 이동, 직업이동의 시대에 직면해 있습니다. 이런 시대에 노동시장의 이중구조 개혁을 위해서는 기업을 넘어서는 유연한 임금 근로조건의 결정시스템을 갖추는 것이 중요합니다. 임금체계 개편과 함께 시간선택제 일자리의 질을 높여야 합니다. 교육과 기능개발을 의미하는 훈련을 통합하여 전 생애에 걸친 ‘커리어 패스’를 중심으로 ‘생애학습권’을 강화해야 합니다. 또한 기혼여성의 고용

를 증가를 위한 ‘영유아보육보험제도’를 도입하여 저출산 위기를 극복해야 합니다.

첫째, 중장기적으로 경직적인 임금체계를 직무급제 임금체계로 전환하는 것이 필요합니다. 노동자들의 직무와 성과의 가치 평가에 대한 기준과 이에 대한 합의를 전제로 해서 능력과 성과 그리고 생산성에 부합하게 임금을 정하는 것이 ‘동일가치노동 동일임금’을 실현하는데 적합하다는 평가가 있습니다. 이를 위해서 정부는 직종별로 숙련과 역량을 감안한 넓은 의미의 직무급 체계를 개발하고 노사 동의를 전제로 경직된 임금체계를 유연화하고 민간부문으로 이를 확산시킬 필요가 있습니다.⁸

둘째, 시간선택제 일자리의 전환청구권을 보장함으로써 유연성을 확대해야 합니다. 경력단절여성 등 유휴 인력의 경제활동 참가율을 높여서 적극적으로 활용하고 출산율 제고에도 노력해야 합니다. 현재 남성 전일제 중심의 장시간 근로환경을 개선하고 여성과 청년 등 시간제약 계층의 고용가능성을 확대하기 위해서는 시간선택제 일자리 수뿐만 아니라 질도 높여야 합니다.

먼저 근로전환청구권을 단계적 도입하고 확대해야 합니다. 독일의 경우 공공부문 근로자는 업무의 속성과 상황에 비추어 해당 기관장의 허가가 있는 경우와 가족문제와 육아휴직기간 그리고 고령근로자인 경우 단시간 근로를 허용하고 있습니다. 위와 같은 일정한 요건하에서 시간제와 전일제 일자리 근로전환의 자발적 선택이 가능하도록 법제도를 정비할 필요가 있습니다. 전일제 일자리와 차별받지 않고, 시간제와 전일제 일자리를 자유롭게 전환할 수 있도록 해야 합니다. 그래서 고용의 유연성과 시간선택제 노동의 확대를 동시에 달성해야 합니다. 그리고 단순 사

8 최근 「노동시장 개혁방향」에 대한 검토, 『이슈브리핑 민주정책연구원』 2014-31호, 2014.12.17.

무나 행정지원 업무를 벗어난 새로운 직무모델을 개발해서 공공부문에서 시범적으로 시행하고 민간부문에 단계적으로 확산시켜야 합니다. 여성들이 대부분 참여하고 있는 시간선택제 일자리 확대를 위해서는 국공립어린이집, 직장어린이집, 시간제보육반 등 보육인프라를 확대하는 것도 우선적으로 필요합니다.

셋째, 커리어 패스(career pass)를 중심으로 한 생애학습권을 강화해야 합니다. 기업이 종업원에서 중장기적으로 어떤 기술이나 전문성을 습득해야 하는가를 제시하여 자신의 목표를 향해가는 과정에서 수립하는 커리어 패스를 동시에 달성할 인센티브를 제공해야 합니다. 참여형 일자리의 청년과 여성들은 승진이나 직업훈련 등에 불이익이 발생할 위험성이 높아 이에 대한 대응이 필요합니다. 실업수당의 수급요건을 단지 실업이란 상태에 초점을 맞추는 것이 아니라 '교육훈련'을 조건으로 지급하도록 하여 기본을 가르치는 교육과 기능개발을 의미하는 훈련을 통합하여 전 생애에 걸친 '커리어 패스'를 중심으로 '생애학습권'을 강화해야 합니다. 그러나 커리어 패스를 하기 위해서는 소득을 보장해 주는 것이 무엇보다 중요합니다. 최저임금의 단계적인 현실화와 함께 저소득 근로계층을 위한 근로장려세제의 지급대상과 액수를 확대하는 것도 검토해야 합니다.

넷째, 기혼여성의 고용률 증가를 위한 영유아보육보험제도를 도입해야 합니다. 결혼과 임신, 육아 등으로 기혼여성들의 노동시장 이탈이 증가하고 있습니다. 기혼여성들의 고용률을 증가시키기 위한 조치로 '영유아보육보험제도'를 도입할 필요⁹⁾가 있습니다. 보육을 바우처 제도에서

9 '보육전쟁'을 넘어 - '영유아보육보험'을 제안한다!, 민주정책연구원 이슈브리핑2018-28호, 2015.10.29

사회보험으로 전환시켜서 어머니의 취업에 따른 보육 부족의 위험을 담보해줘야 합니다. 보육에 대한 현물서비스와 현금지급(양육수당의 인상) 방식을 병행하여 재택보육서비스와 시설보육서비스를 확대해야 합니다. 일하는 여성과 맞벌이 가족이 주류를 이루는 사회에서 보육서비스의 질과 양을 확보하는 것이 무엇보다 중요합니다. 기혼여성에게 영유아에 대한 안정적인 보육서비스를 제공하여 보육의 부담과 저출산의 위기를 극복해야 합니다.

3) 공공부문의 일자리 창출

공공부문에서 선도적으로 청년과 여성을 위한 긴급 일자리를 마련해야 합니다. 공공부문에서 청년고용을 확대하고 사회서비스의 대폭적인 확대로 일자리 창출과 복지서비스 질의 향상을 동시에 달성할 수 있도록 해야 합니다.

첫째, 현재 청년 고용절벽을 해소하기 위해서는 공공부문의 선도적 일자리 창출을 통한 긴급구제가 중요합니다. 먼저 「청년고용촉진특별법」을 개정하여 한시적으로 공공기관과 지방공기업의 청년고용할당제를 확대하는 것이 중요합니다. 그리고 일정수준 이상 청년고용 모범기업에게 인센티브 부여하고 미준수 기업에게는 분담금을 부과할 필요도 있습니다.

또한, ‘청년구직촉진수당제’를 도입하여 직업훈련 등 일정한 기준을 갖추고 구직활동을 벌이는 청년들이 취업활동에 나설 수 있도록 적극 지원해야 합니다. 중장기적으로는 ‘청년일자리연대모델’을 설계하여 일자리 창출에 소요되는 비용을 노사정이 공정하게 부담하는 사회협약을 체결하여 청년 일자리창출의 ‘책임과 비용’을 공동부담하는 방식을 고민할 필요도 있습니다.

둘째, 사회서비스의 대폭적인 확대가 필요합니다. 사회서비스의 확대는 일자리 창출과 복지서비스 질의 향상을 동시에 달성할 수 있는 중요한 분야입니다. 최근 사회서비스에 대한 국민들의 수요가 증가하고 있는 만큼 사회서비스 일자리를 확대해야 합니다. '세대 간 품앗이'가 가능한 사회서비스 분야에 청년과 여성, 고령자 등 사회적 약자들을 적극 투입해서 복지혜택에 대한 국민들의 체감도를 높여야 합니다.

사회서비스 일자리는 지방정부가 개개인의 니즈에 맞도록 부담과 급여 양측을 고려하면서 주민들을 동등하게 취급하도록 하여 사회적 신뢰를 높일 수 있도록 설계하는 것이 무엇보다 중요합니다.

유연안정성을 위하여

한국의 노동시장은 2017년부터 생산가능인구가 줄어들면 잠재성장률의 하락은 물론 소비와 투자의 감소, 사회보험 재정의 고갈, 국가부채의 증가로 경제 전반에 부정적으로 작용할 것이라는 우려에 대해 앞에서도 말씀드렸습니다. 청년실업의 증가는 빈곤층으로 추락할 뿐만 아니라 복지비용 등 사회경제적 손실이 커질 수밖에 없습니다. 또한 여성의 낮은 고용률을 높이기 위해서는 경력단절 현상을 해소하여 경제활동참가율을 높여야 합니다.

비경제활동인구의 노동시장 진입을 촉진하는 최대고용 정책이 필요합니다. 다양한 일자리 제공을 통해 고용의 총량을 확대하는 정책이 필요합니다. 일자리 진입기회 조차 없는 청년, 여성 등 취약계층에게 일자리 기회를 주어 소득의 기반을 마련하도록 해야 합니다.

노동시장의 진입장벽 뿐만 아니라 비정규직으로, 실업으로 추락할 위험 속에서 다양한 일자리를 만들어서 취약계층의 노동시장 진입을 용이하게 하여 고용을 극대화하는 정책이 필요합니다.

지속가능한 경제성장을 위하여 우리는 노동시장의 유연안정성을 강화해야 합니다. 한국 노동시장의 유연성과 안정성 수준에 대한 국내외 전문가들의 평가는 다양하게 제시되고 있지만 고민해야 할 지점들이 많은 것은 사실입니다. OECD 주요 국가들과 비교하면 한국 노동시장은 정규직에 대한 개별적 보호와 임시직에 대한 보호의 측면에서 우리나라의 유연성은 OECD 평균에 비해 다소 낮은 편입니다. 그러나 한국 노동시장의 주요 특징인 임금체계라던가 다양한 일자리 창출과 관련하여서는 어느 정도 유연화가 필요하다는 지적들이 많습니다.

한국 노동시장의 안정성과 관련한 주요 지표들을 보면 제도 측면에서 매우 낮은 편입니다. 직업안정성 측면에서는 매우 낮고 고용안정성 측면에서는 높아 OECD 평균수준을 보이고 있습니다. 노동시장 공공지출은 매우 낮고 실업급여 지급기간의 상한이나 실업급여 소득대체율도 매우 낮다는 것이 OECD의 평가입니다. 독일, 네덜란드 등 유럽국가들의 노동시장 개혁성과의 바탕에는 유연성과 함께 비정규직 차별해소, 고용보험 확대 등 안정성을 강화한 정책들이 뒷받침하고 있다는 것도 유념할 필요가 있습니다.

다양한 일자리 창출과 임금체제로 개편으로 우리 경제의 지속가능성을 높여야 합니다. 또한 실업에서 취업으로, 저임금 일자리에서 적정임금 일자리로, 비정규직에서 정규직으로의 이동가능성을 높이는 정책용이 필요합니다. 유연안정성 정책들의 적절한 조화를 통해서 기업들은 신속한 구조조정을 통해서 다양한 일자리들을 창출할 수 있습니다. 그

과정에서 구직자들에게는 고용기회가 양적으로 질적으로 확대 될 수 있습니다.

다시 한번 강조하지만 노동시장 구조개혁이 우리의 시대적 과제입니다. 단기적으로는 고용구조와 노동시장 제도 및 관행들을 개선해야 합니다. 중장기적으로는 인구와 산업구조의 변화등도 고려해야 합니다. 노사의 동반성장을 위한 고용관계를 구축하고 노동공급 부족에 대한 선제적인 대응도 필요합니다. 다양한 일자리 창출과 고용절벽해소를 위한 노동시장 제도 및 관행의 개선으로 새로운 노동시장 질서를 구축해야만 상생하는 노동시장 구조개혁이 가능할 것입니다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 사회적 대화협입니다. 사회적 대화기구를 통해 경제와 고용상황에 대한 공동의 인식과 함께 노동시장 구조개혁에 대한 노사정의 의지를 모으는 것이 중요합니다. 상호신뢰를 바탕으로 사회적 대화와 타협을 추진해야 합니다. 노동시장 구조개혁 현안들에 대한 순차적인 합의와 준수가 뒤따라야만 지속가능한 경제성장을 이룰 수 있을 것입니다.

CHAPTER

7

예산 절차 프레임의 전환

예산절차에 있어서 재정민주주의 강화

김진영

민주정책연구원 연구위원, 법학 박사

예산절차 프레임의 전환

- 예산절차에 있어서 재정민주주의 강화

국가채무의 증가와 예산절차 프레임 변화 필요성

해외 국가보다 위험한 우리나라 국가채무 증가

올해 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 전년 도보다 50조원 증가한 것으로 사상 처음 GDP 대비 40%를 돌파할 것으로 보입니다.¹ 이는 최근 몇 년간 확장적 재정정책을 펼치고 몇 차례 추가경정예산을 편성하여 국가부채가 급속도로 증가하였기 때문입니다. 더욱이 저유가와 중국의 경제성장 부진 등으로 전 세계가 어려움을 겪고 있기 때문에 이러한 현상은 향후 당분간 지속될 가능성이 매우 큽니다.

하지만 현재 국가채무 증가와 장기적인 불황에 대비한 전국가적인 대책 마련은 미미한 실정입니다. 오히려 기존의 재정건전화 방안이 여의치 않자 재정정책을 급선회하는 모습을 보이고 있습니다. 특히 정부는 지난

1 대한민국 정부, 「2015~2019년 국가채무관리계획」, 2015.

해까지 “30% 증반대의 채무관리”를 자신하였으나 국가채무가 40%초반 까지 인상되는 등 국가채무관리의 허점을 여실히 노출하고 있습니다.² 또한 합리적인 증세와 입법 등 재정정책이 마련되지 못하여 향후 우리나라의 재정건전성은 크게 악화될 위험이 있습니다.

한편, 우리나라의 국가채무는 세 가지 측면에서 다른 나라의 국가채무 증가보다 위험성이 현저히 큽니다. 먼저 우리나라의 경우 국민 세금으로 갚아야 하는 적자성 채무가 빠르게 증가하고 있습니다. 적자성 채무는 국가가 예산의 적자를 메우기 위하여 국채를 발행하면서 생긴 국가 빚으로 외화채산 매입, 융자금 등 대응자산으로 상환할 수 있는 금융성 채무와는 달리 세금으로만 갚아야 합니다. 올해 적자성 채무는 약 373.1조 원으로 예상되며 이는 전년도에 비해 약 40조 원 가량 늘어난 것으로 국가채무의 약 58% 수준입니다. 향후(2019년 기준)에는 460조 원을 크게 초과하여 그 규모가 국가채무 대비 60%를 웃도는 등 채무의 질적 측면에서도 재정건전성이 악화될 것으로 보입니다. 더불어 일반회계에서 적자보전 비율이 증가하고 있는 등 재정상황은 그 어느 때보다 위기에 처해있습니다. 실제 국가채무의 추이와 전망을 살펴보면 다음과 같습니다.

표 1 국가채무 추이와 전망

(단위 : 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	12~19 증가율
국가채무	443.1 (100.0)	489.8 (100.0)	533.2 (100.0)	595.1 (100.0)	645.2 (100.0)	692.9 (100.0)	731.7 (100.0)	761.0 (100.0)	8.0
적자성채무	220.0 (49.7)	253.1 (51.7)	286.4 (53.7)	333.0 (55.9)	373.1 (57.8)	409.9 (59.2)	442.4 (60.5)	469.0 (61.6)	11.4 12.0%p

2 중앙일보, 「국가채무 40%돌파-저성장 사이 '절충예산」, 2015.09.08.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	12~19 증가율
일반회계 적자보전	148.6 (33.5)	172.9 (35.3)	200.6 (37.6)	243.1 (40.9)	283.9 (44.0)	323.8 (46.7)	361.6 (49.4)	394.3 (51.8)	15.0 18.3%p
금융성채무	223.1 (50.3)	236.7 (48.3)	246.7 (46.3)	262.2 (44.1)	272.1 (42.2)	283.0 (40.8)	289.3 (39.5)	292.0 (38.4)	3.9 -12.0%p

주 : 괄호 안은 전체 국가채무 대비비율.

자료 : 대한민국 정부, 「2015~2019년 국가채무관리계획」 2015.

다음으로 우리나라는 국가채무와 더불어 공공기관³의 부채도 크게 증가하고 있습니다. 공공기관의 부채 규모는 2013년 기준으로 523.2조원으로 2012년 대비 약 29.8조원이 증가하였습니다. 그리고 2013년 말을 기준으로 국가채무 대비 공공기관의 부채비율은 약 108.4%로 국가채무는 최근 5년간 134.7조원(약 43.6%)이 증가한 반면, 공공기관의 부채는 같은 기간 동안 약 233.2조원(80.4%)이 증가하였습니다. 이는 2010년 최초로 공공기관 부채가 국가채무 규모를 넘어선 뒤, 지속적으로 국가채무보다 큰 규모를 유지하고 있는 것입니다.⁴ 다만, 최근에 정부의 강도 높은 구조조정과 사업개선으로 2015년 말 기준으로 부채는 505조원으로 감소하였습니다. 또한 총사업비가 500억 원 이상이고 공공기관 부담분 300억 원 이상일 때 신규 투자 사업에 대한 타당성을 검증하는 ‘예비 타당성조사’를 실시하고 올해부터 도입하는 ‘구분회계제도’ 등을 통하여 부채를 더욱 줄여나갈 계획입니다.⁵

3 공공기관이란 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 정한 요건에 해당되어 기획재정부장관이 지정한 기관을 말한다. 2014년 2월 현재 공공기관은 304개이다.

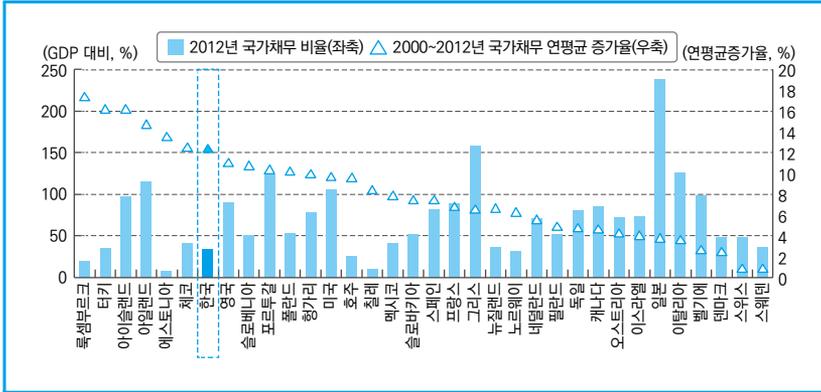
4 김진영, 「국가재정 건전화를 위한 사전예산제도의 도입」 『이슈브리핑』 제8호, 민주정책연구원, 2016.3, 3면.

마지막으로 국가채무는 양적인 문제와 더불어 그 증가속도에 주목할 필요가 있는데 우리나라는 국가채무 증가속도가 매우 빠릅니다. 우리나라 국가채무 40%는 OECD 평균과 비교하여 보았을 때 양적으로 큰 수준은 아닙니다. 실제로 2013년 기준으로 미국(111.4%)이나 프랑스(121.9%), 일본(229.2%)등과 비교하면 양호한 수준을 보이고 있습니다. 하지만 우리나라의 국가채무는 현재가 아닌 장래 변화에 주목할 필요가 있습니다. 장기적으로 복지수요가 증가하면서 이에 따른 지출이 증가할 가능성이 큽니다. 또한 고령화가 가속화되어 연금지출이 늘어날 것은 분명한 사실이며, 저출산의 영향으로 재정수입은 크게 줄어들 것입니다. 더불어 장래 통일에 대비한 통일비용 등이 소요되는 등 여러 가지 상황을 종합적으로 고려해 보면 해외 국가에 비하여 우리나라의 재정은 건전하지 않습니다.

이를 반영하듯, 우리나라의 국가채무 증가속도는 OECD 평균을 상회하고 있습니다. 실제로 2000~2012년 동안 OECD 34개국(평균 8.1%)의 국가채무 증가속도와 검토해 보면 우리나라(12.3%)가 룩셈부르크(17.4%), 터키(16.2%), 아이슬란드(16.2%), 아일랜드(14.6%), 에스토니아(13.5%), 체코(12.5%)에 이어 일곱 번째로 높은 증가율을 기록하고 있습니다. 또한 현재 재정위기를 겪고 있는 PIIGS국가 중 아일랜드(14.6%)를 제외한 포르투갈(10.5%), 스페인(7.4%), 그리스(6.7%), 이탈리아(3.6%)보다 빠른 증가추세를 보이고 있음을 알 수 있습니다. 주요 국가들의 채무증가속도를 비교해 보면 다음과 같습니다.

5 기획재정부, 「2015년 공공기관 결산」, 2016.4.26.

표 2 국가채무 증가속도 비교



주 : 2012년은 추정치임.

자료 : IMF, World Economic Outlook, 2013, 국회예산정책처(2013)에서 재인용.

예산절차 프레임 전환의 필요

일반적으로 정부에서 예산안을 편성한 후 의회에 이송하면 의회는 이를 심의·확정하게 됩니다. 그리고 의회는 확정된 예산을 다시금 정부로 송부하면 정부는 이를 가지고 차 년도에 집행하게 됩니다. 집행 후에는 집행의 적절성에 관하여 의회와 감사원의 결산과정을 거치게 됩니다. 즉, 예산의 편성과 심의·확정, 집행 그리고 결산에 관하여 의회와 정부의 권한이 적절히 배분되어 있는 것입니다. 하지만 예산에 관한 정부와 의회의 권한 배분은 절대적인 것은 아니며 각 국가의 헌법과 법률에 맞게 조정하면 됩니다. 즉, 그 나라의 역사적 전통과 배경에 따라 역할을 효과적으로 배분하면 되는 것입니다.

다만, 예산절차에서 중요한 것은 재원의 적절한 배분과 투명성을 확보하는 것입니다. 현재 우리나라는 몇몇 위정자들의 판단에 따라 국민의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 재정정책이 좌지우지되고, 재정위기 결

과에 대해서는 아무도 책임지지 않고 있는 실정입니다. 따라서 예산에 관한 사항을 객관화하고 공론화 시킬 수 있는 제도적 장치가 절실히 필요하며, 이것이 바로 재정에 관한 민주주의의 실현입니다. 그리고 재정 민주주의가 실현될 때만이 재정에 관한 다양한 정책과 입법이 좀 더 현실적이고 투명하게 될 것입니다. 결국 예산절차 전반에 걸쳐 국민의 대표인 의회의 적절한 개입이 필요하며 이를 실현하기 위한 방안이 헌법과 법률에 위배되지 않도록 조정하여야 합니다. 따라서 현재 예산절차에서 나타난 기존의 정부중심의 프레임을 의회 중심으로 전환할 필요가 있습니다.

물론 예산절차에서는 의회의 역할이 분명 존재합니다. 하지만 예산의 편성이 완료된 상태에서 의회가 예산을 심의·확정하는 것은 수동적인 역할에 그치며, 더욱이 의회 다수당이 여당인 경우에는 예산절차에 있어서 의회의 역할은 상당히 축소될 수밖에 없습니다.⁶ 따라서 의회중심의 예산절차를 다시금 검토해볼 필요가 있는 것입니다.

한편, 재정을 검토하는 다양한 시각이 존재하지만 재정을 효율적이고 건전하게 운영하기 위해서는 훌륭한 정책과 합리적 입법이 뒷받침되어야 합니다. 즉, 재정에 대한 검토는 법률적 접근만으로는 부족하지만 충분한 법률적 검토와 지원이 없이는 재정이 추구하는 목적을 달성할 수 없는 것입니다. 특히 세계적인 경제 불황과 침체기 속에서도 재정법적으로 적절한 수단을 강구하여 적시에 입법할 수만 있다면 재정건전성과 경제성장을 동시에 달성하는 것도 요원한 일은 아닙니다. 더불어 재정이 성과를 내고 효과적으로 사용되려면 반드시 현실타당성 있는 좋은 정책이 뒷받침되어야 합니다. 또한 재정은 정치와도 밀접한 관련이 있습니

6 더욱이 국회법 제85조의3과 같은 예산안 자동상정제와 국회 선진화법 등은 예산절차에 있어서 의회의 적극적인 역할을 제한한다.

다. 정책을 구현하는 역할을 하는 재정도 형성되는 과정에서 협상과 타협을 거치게 됩니다. 그리고 다양한 의견을 종합하여 중국에는 선택의 문제에 직면하게 되는데 이 과정에서 필연적으로 정치가 개입하게 됩니다. 따라서 정치는 재정과 정책을 조화시키는 조정자의 역할을 하며, 이는 입법을 통하여 현실적으로 구현되게 됩니다.⁷

결국 국가 재정의 건전성을 실현하기 위해서는 실질적인 재정 정책과 입법이 마련되어야 합니다. 따라서 본 글에서는 예산절차에서 나타난 재정의 법적과제와 정책 상황을 살펴보고 합리적 대안 등을 검토해 보고자 합니다. 특히 예산에 관한 국민의 참여를 제고하고 투명성을 확보하는 차원에서 재정민주주의 실현방안을 살펴보고자 합니다. 또한 정책과 입법의 최종 조율자는 정치입니다. 특히 여야가 협의하여 합리적인 재정건전화 방안을 신속하게 도출할 수 있다면 현재의 재정적자와 미래의 재정 위기는 곧 기회가 될 것이라 확신합니다.

이를 위하여 예산의 편성단계에서 부터 규모와 지출을 통제하고 규제할 수 있는 재정준칙의 도입방안을 살펴보고, 과도하고 편향적인 예산이 편성·반영되지 않도록 국회가 적절히 관여하는 사전예산제도 도입을 검토하도록 하겠습니다. 또한 올해 예산의 편성은 전년도 예산의 결산에서 부터 시작되며, 전년도 결산의 타당성은 올해 예산의 편성과 배분에 관한 당위성을 보장됩니다. 그러므로 다음연도 예산편성의 건전성을 담보할 수 있는 결산심사 강화방안이 논의되어야 합니다. 그리고 이러한 논의들이 국회에서 협치를 통한 상생의 정치로 발현될 수 있도록 여야의 의견이 조율되어야 할 것입니다.

7 국경복, 『재정의 이해』, 나남, 2015, 41면.

관치형 예산절차에서 민주형 예산절차로의 전환

재정준칙의 도입

1) 재정준칙의 입법발의 현황

일반적으로 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반하면서 장기적인 재정운용 목표를 설정하는 것을 의미합니다.⁸ 이러한 재정준칙은 일반적으로 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무의 형태로 구분되어 집니다.

재정준칙은 2005년 이종구의원이 '재정지출억제 특별조치법안'을 발의하였으나 임기만료로 자동 폐기된 이후 국내실정에 맞는 꾸준한 입법발의가 이루어지고 있습니다. 다만, 전면적인 재정준칙의 도입보다는 주로 현행 「국가재정법」 일부를 수정하는 방식으로 재정준칙을 도입하고자 합니다.

2012년에는 이만우의원이 페이고(Pay-Go)제도⁹와 관련하여 의무지출 또는 재정수입 감소를 수반하는 법령을 입안할 경우 이에 상당하는 지출감소나 수입증가를 위한 법령을 동시에 입안하도록 하는 법안을 발의하였습니다. 그리고 2013년 김무성의원은 수지준칙 및 채무준칙과 관련된 사항을 입법발의 하였다. 「국가재정법」 제86조에서는 각 회계연도의 재정수입과 재정지출이 원칙적으로 균형을 이루도록 하는 수지균

8 박형수·류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006, 21면.

9 페이고제도는 지출 증가 등을 내용으로 하는 신규입법을 할 경우 입법이 전체적인 재정수지에 영향을 미치지 않도록 반대급부로 지출을 감소하거나 세입을 증가시킬 수 있는 내용을 담은 법안을 동시에 입법하도록 하는 방안이다.

형의 원칙을 선언하고, 제86조의2를 신설하여 GDP 대비 국가채무의 비율을 직전회계연도 보다 낮게 유지하도록 하였으며, 부득이한 사유로 위반되는 경우 미리 국회의 의결을 얻도록 하였습니다. 같은 해 이낙연 의원도 「국가재정법」 제91조 제1항과 제2항을 신설하여 국가채무를 관리하기 위하여 대통령령으로 국가채무의 총량을 정하도록 법률에 명시토록 하는 규정을 입법발의 하였습니다.¹⁰

최근에는 ‘2016 국가재정전략회의’¹¹에서 중장기 재정건전성 강화를 위한 재정개혁안이 논의되었습니다. 여기에서는 재정건전성 강화를 위한 채무준칙, 지출준칙 등 재정준칙 법제화관련 사항이 논의되었으며 이를 위하여 가칭 「재정건전화특별법」을 제정하기로 하였습니다. 세부적인 사항에 대해서는 좀 더 논의를 지켜보아야 하겠으나 채무준칙과 지출준칙 그리고 페이그제도가 실효성 있게 작동할 수 있도록 관련 규정을 마련하기로 논의하였습니다.

2) 합리적 재정준칙 도입방향

현재 「국가재정법」 제90조의 세계잉여금 조항은 수입준칙을 규정하고 있으며, 국가재정운용계획의 경우 지출준칙의 한 예입니다. 하지만 현재까지 재정수지준칙과 채무준칙은 우리나라에서 운용되고 있지 않습니다. 그러므로 재정준칙의 다양한 사항을 입법할 필요가 있으며 특별히 이를 강행규정으로 하여 정부가 재정운영을 함에 있어서 국가재정건전성을 반드시 고려하도록 하여야 합니다. 다만, 지출준칙의 경우 재정수

¹⁰ 국회의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill>) 참조.

¹¹ 본 회의에서는 중장기재정전략과 재정건전화를 위한 재정개혁 방안이 검토되었으며 재정개혁 방안으로 재정건전화 특별법뿐만 아니라 사회보험 통합관리에 관한 사항도 논의되었다.

지의 유지와 채무비율 조절과는 달리 직접적으로 재정지출을 제한하거나 총량을 통제한다는 점에서 정부의 재정 운용과 예산집행권한을 침해할 위험성이 있습니다. 특히 정부의 재정운용권한을 특정 목표치 한도로 강제적으로 제한하면, 정부는 변화무쌍한 경기순환에 적절히 대응할 수 없고 실제적인 재정위기 발생 시에 국가의 역할이 무력하게 될 위험성이 있습니다. 더욱이 정치적 목적에 따라 복지부분과 같은 특정항목의 지출을 억제하는 경우 국민의 기본권 침해도 우려됩니다. 그러므로 지출준칙을 입법할 때에는 단순히 강제조항을 일률적으로 삽입하기 보다는 조건부 조항을 넣어 정부의 재정권한을 보장하여야 합니다.

그리고 국가채무 수준을 규율하는 채무준칙의 입법을 적극적으로 검토할 필요가 있습니다. 2016년 우리나라 국가채무는 GDP 대비 40% 수준이며 향후 60%를 훨씬 초과할 가능성이 있습니다.¹² 물론 이러한 채무비율이 여타 국가들과 비교해보았을 때 과다한 것은 아니지만 재정의 건전성을 위하여 일정 수준을 지속적으로 유지할 필요가 있으며 이를 위하여 적정 수준의 채무준칙이 설정되어야 합니다. 실제로 독일은 헌법에서 신규 채무규모가 GDP의 0.35%를 넘지 않도록 하고 있고¹³, 유럽연합 전체적으로는 “안정과 성장에 관한 협약”에 따라 국가 채무가 GDP의 60%이하가 되도록 하고 있습니다.(1997년 도입) 또한 구체적 수치를 제시하고 있지는 않지만 영국의 「재정책임법」은 GDP대비 공공부문 순채무비율이 직전 회계연도보다 낮게 유지되도록 하고 있습니다.¹⁴

12 기획재정부가 작성·발표한 「2060년 장기재정전망」(2015.12.04)에 따르면 국가채무는 GDP대비 약 62.4%에 이를 것으로 예상된다.

13 독일의 본 재정준칙은 2009년 도입되었으며 연방정부의 경우 2016년에 지방정부의 경우 2020년부터 적용을 받는다.

14 김진영, 「국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치에 관한 고찰」, 『미

더불어 페이코제도의 도입은 신중할 필요가 있습니다. 페이코제도는 지출을 계획하는 입법을 발의하는 경우 반드시 재원조달 방안을 마련하도록 하여 직·간접적으로 불필요한 재정지출을 억제하도록 하는 제도로써 현재는 미국에서만 시행하고 있습니다. 우리나라에서는 법률상 도입되어 있는데 정부입법과 관련해서는 「국가재정법」 제87조¹⁵에서 규정하고 있고 의원입법의 경우에는 「국회법」 제79조의2¹⁶에서 규정하고 있습니다. 그런데 본 법률에 의하면 현재 의원입법의 경우에는 재원조달 방안의 첨부이 의무사항이 아닙니다. 따라서 이를 의원입법에 까지 확대하는 경우 의회의 입법권한을 침해하는 등의 문제점이 발생할 수 있습니다.¹⁷ 따라서 현행 정부입법과 같이 재정지출과 재원마련 사항을 모두 법률로 규정하는 등 강력한 규제를 의원입법에도 동일하게 적용하기는 어렵습니다.¹⁸ 오히려 재정의 신축성을 보장하기 위하여 의원입법에서 재정지출이 수반되는 경우 재원마련 ‘방안서’를 제출하도록 하는 등 절차충안이 마련되어야 할 것입니다.

국헌법연구』 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015.4, 195면.

- 15 “... 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 ... 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부 하도록 한다.”
- 16 “... 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 ... 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하도록 한다.”
- 17 또한 이를 정치적으로 악용하게 되는 등 입법권한의 침해문제가 발생할 가능성이 있으며 페이코제도의 재정 정책적 효과에 대해서도 여전히 논쟁이 있는 등 완벽하게 검증된 제도는 아니라는 비판이 있다. (예산정책처, ‘법안비용 추계확대와 예산심사제도 개선방안’ 토론회, 2014.4.)
- 18 예산편성의 주체가 정부이기 때문에 이에 수반하는 재정조치도 정부가 응당 법률로서 마련하는 것이 타당하며 이는 의원입법과는 구분되어야 한다.

사전예산제도의 도입

1) 사전예산제도 도입과 찬반의견

사전예산제도는 정부가 본예산을 의회에 제출하기 전에 의회가 예산편성을 담당하는 행정부로부터 재정운용의 기본원칙, 경제전망, 재정수지, 재정총량 등에 대한 보고를 듣고 이에 대해 의회 내에서 논의절차를 거쳐 행정부에 의견을 전달하거나 의결하여 통보하는 것을 말합니다.¹⁹

사실 우리나라의 경우 「국가재정법」에 따라 정부가 제출하는 국가재정운용계획이 이러한 사전예산의 취지를 가지고 있지만, 정부가 국회에 제출한 국가재정운용계획의 이행을 기속할 아무런 법적 근거가 없기 때문에 제도의 실효성을 담보하기 어렵습니다. 따라서 여타 선진국처럼 국회의 예산심의 기능을 강화하고, 정부의 예산편성에 대한 책임성을 담보하기 위하여 예결위가 국가재정운용계획을 충실히 검토한 후 그 결과를 다음 다음연도 예산안 편성시 반영하도록 하는 법적 근거 마련이 필요합니다. 실제로 2007년 9월 박재완 의원은 「국회법」 제84조의4를 신설하여 국회에서 국가재정운용계획을 심도 있게 검토하도록 하는 사전예산제도 도입 안을 발의하였습니다. 본 입법안은 예결위가 국가재정운용계획 내용의 타당성과 예산의 실현 가능성을 심사하고 본회의에서 재차 검토하도록 하여 현실성을 강화했다는 평가를 받고 있지만 본 법안은 17대 국회 임기만료로 자동폐기 되었습니다.

그런데 사전예산제도의 도입과 관련해서는 찬반의견이 나뉩니다. 사전예산제도를 긍정하는 입장에서는 국회의 예산심의 기능을 강화하고

¹⁹ 김춘순, 『국가재정-이론과 실제』, 학연문화사, 2015, 675면.

정부의 예산편성에 대한 책임성을 담보하기 위하여 예산결산특별위원회가 국가재정운용계획을 충실히 검토한 후 그 결과를 다음연도 예산안 편성시 반영하도록 하는 등 국가재정운용계획의 내실화 및 법적 실효성 재고를 위한 제도개선이 필요하다고 주장합니다.²⁰ 이는 국가재정운용계획의 법적 구속력과 실효성을 강화하고 이를 통하여 국가재정을 건전화하여야 하는데 이러한 중추적 역할을 의회가 담당하도록 하는 것입니다.

한편, 사전예산제도의 도입을 부정하는 입장에서는 국가재정운용계획이 이미 사전예산제도의 역할을 수행하고 있고, 그 필요성이 충족되었기 때문에 별도의 사전예산제도가 불필요하다는 견해입니다. 또한 사전예산제도는 영국, 캐나다 등 연방 국가들을 중심으로 발달하였으며 이 국가들은 내각책임제를 채택하고 있기 때문에 의회의 예산심의기능이 미약하다는 공통점을 가지고 있습니다. 따라서 대통령제인 우리나라에서 사전예산제도가 도입되는 경우 예산심의 과정이 회계연도 내내 이루어져 국회의 부담이 커지고 재정운용의 신속성이 떨어진다는 비판을 제기합니다. 그리고 행정부의 예산편성권을 침해할 수 있습니다.²¹

2) 사전예산제도의 합리적 도입

본래 헌법과 법률상 예산의 편성은 행정부가 담당하는 것이 맞지만 재정민주주의 관점에서 살펴보면 일정 부분 의회의 참여가 필요합니다. 다만, 사전예산제도의 도입은 행정부와 의회의 예산에 관한 권한배분 문

20 이덕만, 「사전예산제도와 국회의 예산심의」, 『예산현안분석』 제3호, 국회예산정책처, 2004.12.

21 민동기 외2인, 「정부의 예산편성과 국회의 예산안 심의·확정권의 상호관계 연구」, 용역보고서, 예산정책처, 2013.12, 45면, 성승제 외, 『재정건전성 확보를 위한 재정규율의 법적 고찰』, 한국법제연구원, 2009.

제를 유발하며 정교하게 입법되지 않을 경우 자칫 의회가 정부의 예산권한을 침해할 수 있습니다. 특히 의회가 적극적으로 예산편성에 참여하게 되면 헌법과 법률을 위배할 위험이 있습니다. 하지만 행정부가 예산편성 권한을 가진 것은 절대적인 권한을 부여받은 것이 아니고 단지 예산절차의 일부를 정부가 담당하고 있는 것으로 보아야 합니다. 따라서 재정민주주의의 실현을 위해서는 일정부분 예산편성에 의회가 참여할 수 있다고 보아야 하며 그 '참여수준'의 정도는 입법의 몫이라고 하여야 할 것입니다. 또한 사전예산제도에 대한 장단점이 존재하지만 재정적자가 지속되는 현 상황에서 예산의 편성단계부터 심도 있는 예산검토는 반드시 필요합니다.

기본적으로 사전예산제도의 도입을 위해 많이 검토되는 방안은 예산결산특별위원회와 개별상임위원회의 역할을 구분하는 것입니다. 기존의 예산 심사방식은 본예산이 국회로 이송되면 소관 상임위원회가 예산을 예비심사하고 이를 바탕으로 예산결산특별위원회가 세부적인 사항을 종합심사 후 본회의에서 확정하였습니다. 하지만 사전예산제도가 도입되면 일반적으로 예산결산특별위원회가 개별상임위원회 보다 먼저 사전예산에 대하여 심사하고 후에 본예산이 국회로 이송되면 일반상임위원회가 예산을 검토한다는 주장이 있습니다. 그리고 사전예산을 검토하는데, 그 내용이 국가재정운용계획과 동일하면 사전예산의 도입취지가 무색하고 기존 계획 검토와 중복되게 됩니다. 따라서 이에 대한 조정이 필요합니다.

먼저 예산결산특별위원회가 상임위원회에 우선하여 예산을 검토하는 것은 현행 국회법과 국가재정법에 배치되는 문제가 있어 법률 개정이 필요합니다. 그러므로 현행 예산검토 제도를 유지하는 것이 타당하며 오히려 국회의 기능을 확대하여 예산이 심도 있게 검토되도록 하여야 합니다.

다.²² 결국 국정감사기간 이전에 개별 상임위원회가 정부의 예산편성 단계에서부터 예산을 검토하고 협의하도록 합니다. 한편, 검토 사항은 단순히 재정계획에 머물지 않고 한해의 예산에 대한 총괄적 사항과 대략적인 내용이 포함되어야 할 것입니다. 그리고 최종적으로 확정된 예산이 국회로 이송되면 기존의 예산절차에 따라 국회는 예산을 심의·확정하면 됩니다. 다만, 국회와 정부의 예산협의를 어디까지나 정부가 주(主)이고 국회는 적극적인 의사 개진에 한정됩니다.

결산심사권 및 결산시정요구제도 강화

1) 형식적 결산제도의 한계

결산은 예산에 대응하는 개념으로서 한 회계연도에 있어서 국가의 수입과 지출의 실적을 확정적 계수로 표시한 것으로서, 정부가 예산을 지출한 뒤 그 내용에 대하여 사후에 국회의 승인을 받기 위하여 제출하는 의안을 말합니다.²³ 정부에서 결산을 마치면 감사원이 결산 보고서를 다

22 이는 결국 예산결산특별위원회 상설화 방안 등과 연결된다. 제15대 국회는 정부예산을 심도 있게 처리하고 행정부에 대한 국회 영향력을 강화하기 위하여 예산결산특별위원회를 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환하였다. 하지만 현재 예산결산특별위원회를 상설조직화 하였음에도 불구하고 예산결산특별위원회 회의일수 비율이 상설이전과 별반차이가 없는 등 제도도입의 효과가 한계에 부딪히고 있다.(김난영·김상현, 「예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구」, 『행정논총』 제45권 제3호, 2007, 104면) 사전예산제도가 도입된다면 이에 대한 현실적인 보완책은 마련되어야 한다.

23 결산의 성격과 관련해서는 다양한 의견이 나뉘어 있다. 결산에 관한 학설 중 보고설이 있다. 보고설은 결산은 예산실행을 결집한 것이며, 단순한 재정법규의 집행행위로, 결산의 국회제출은 단순한 보고에 지나지 않는다고 보는 것이다. 다음으로 의결설은 결산보고서를 국회에 제출하면 국회는 제출된 결산을 심의하여 이를 승인할 것인가 여부를 의결하는 것으로 본다. 마지막으로 승인설은 결산을 국회의 승인사항으로 이해하는 것이다. 정영화, 「헌법상 결산에 대한 국회통제의 비판적 고찰」, 『세계헌법연구』 제14권 제1호, 국제헌법학회,

음 연도 5월31일까지 국회에 제출합니다. 그러면 국회는 본 보고서를 검토·의결하여 이상이 있는 경우 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원 직무범위에 속하는 사항 중에 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있습니다. 이는 예산안 심의절차와 유사한 절차를 거치는 것으로 결산 또한 사후적으로 국회가 예산을 평가한다는 의미를 갖습니다. 그리고 결산결과에 흠결이 발생했을 때 국회는 정부에 시정요구를 할 수 있으며²⁴ 「국회법」에는 국회가 정부에 요구할 수 있는 시정내용으로 변상과 징계를 규정하고 있지만 실질적으로는 ①변상, ②징계, ③시정, ④주의, ⑤제도개선 등의 요구가 가능합니다.

따라서 국회는 감사결과에 흠결이 있는 경우에 감사원에 「감사원법」에 의한 감사를 요구하거나 직접적으로 정부에 시정요구를 할 수 있습니다. 그러나 감사원에 대한 감사요구는 국회가 직접적으로 정부에 대하여 영향력을 행사하는 제도가 아니기 때문에 실효성에 한계가 있습니다. 더욱이 감사원이 직무상 독립되어 있다고 하여도 헌법과 법률상 대통령 소속하에 설치되어 실질적으로 정부에 대한 감사가 이루어질지 의문이며 정권의 코드에 맞추어 감사를 진행한다는 논란이 있습니다.²⁵ 그러므로 국회가 감사결과에 대하여 직접적으로 정부에 영향력을 행사할 수 있는 법률상의 권리는 결산시정요구제도 뿐입니다.

하지만 의회는 정부에 변상·징계·시정·주의·제도개선 등을 요구할

2008, 328~329면 요약.

²⁴ 「국회법」 제84조 제2항은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 시정 요구할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 여기서의 위법은 예산의 집행을 함에 있어서 관련 법규 위반 사항을 의미하며, 부당은 예산을 부적절하게 집행하는 경우를 의미한다.

²⁵ 조선일보, 「정권이 바뀔 때마다 불거지는 감사원의 ‘코드감사’ 논란」, 2015.4.29.

수 있고 정부에 책임을 묻기 위해서는 변상이나 징계와 같은 강력한 수단을 행사하여야 함에도 불구하고 주로 형식적인 시정·주의나 제도 개선이 요청되고 있습니다. 실제로 최근 5년간 국회의 시정요구 현황을 살펴보면 다음과 같습니다.

표 3 최근 5년 국회의 시정요구 현황

(단위 : 건)

회계연도	변상	징계	시정	주의	제도개선
2013	0	2	385	464	723
2012	0	0	327	349	535
2011	0	0	310	400	577
2010	1	0	333	313	484
2009	0	0	310	325	410
합계	1	2	1,665	1,851	2,729

자료 : 국회 예산결산특별위원회, 「회계연도 결산 심사보고서」 각 년도 정리
 중복건수(하나의 시정요구에 두 가지 이상의 요청이 있는 경우)는 제외.

또한 의회가 결산을 통하여 발생한 문제점에 대해서 정부에 강력한 시정을 요구하고 이를 법률적으로 강제할 수 있어야 함에도 이를 뒷받침할 수 있는 수단이 없습니다. 더욱이 정부가 시정요구사항에 대하여 조치를 취하였다는 결과보고는 정확성과 구체성이 부족하여 적정한 조치가 이루어졌는지 판단하는데 한계가 있고, 조치하지 않거나 조치결과가 미흡한 경우에도 이를 제재할 수 없습니다. 그리고 국회 위원회에서도 정부가 제출한 조치결과 보고서에 대해 제대로 심의가 이루어지지 않고 있어 조치결과가 부실해 지고 시정요구의 실효성이 저하되고 있습니다.²⁶ 실제로 2013년도 회계연도 결산 기준으로 시정요구는 총 1,541건이 있었으나 조치가 미완료된 건은 272건으로 조치미완료 비율은

18%에 달합니다.²⁷ 결국 정부는 시정요구 사항에 관하여 지체 없이 처리하고 결과보고를 하도록 한 「국회법」 제84조 제2항²⁸을 위반하고 있는 것입니다.

2) 결산심사권 및 결산시정요구제도 강화

결산을 행하는 목적은 단지 이미 이루어진 수지를 밝히는 것은 결코 아닙니다. 국가재정은 민간기업의 경리와는 달리 수지차익이 있다고 이익배당을 실시하는 것이 아니므로, 일반적으로 이해하듯이 결산을 민간 분야와 마찬가지로 단순히 과거의 수지에 대한 보고라고 이해하면 결산은 그야말로 무의미한 일이 됩니다. 국가재정에서는 과거의 경험을 장래의 예산 편성이나 집행에 반영하는 것이야말로 결산의 진정한 목적이라고 할 수 있습니다.²⁹ 또한 결산의 국회 심의는 결산을 승인함으로써 정부의 재정집행 책임을 해제시킨다는 점에서 정치적 의미가 있습니다.³⁰

하지만 현행 법제도에서 결산 심사가 갖는 효과는 상당히 제한적입니다. 결산은 예산이 집행되고 난 후에 거치는 사후적인 절차이기 때문에 일단 집행된 예산을 무효화하거나 취소할 수 없습니다. 또한 예산집행은

26 김광목, 「결산심사 문제점 및 개선과제」, 『예산춘추』 제38호, 2015 봄호, 55면.

27 「2013 회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 심사결과 시정요구 사항에 대한 후속조치 결과」(2015.5) 참조, 뿐만 아니라 2012년도에도 전체 21%정도 조치 미완료 되었다.

28 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② ...결산의 심사결과 위반 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

29 장선희, 「재정민주주의원칙에 근거한 결산의 헌법적 통제에 관한 연구」, 『법학논고』 제40집, 경북대학교 법학연구원, 2012.10, 113면 재구성.

30 정병욱·홍희정, 「국회결산심사의 실효성 제고방안 연구」, 국회예산정책처, 2011.12, 36면.

예산처리 절차에 있어서 정부가 가지는 고유권한이기 때문에 자율성을 최대한 보장하여야 합니다. 따라서 실질적으로 결산과정을 통하여 행정부의 예산집행을 사후적으로 승인 하거나 정치적 책임을 면제하는 것이 결산제도의 현재까지의 역할입니다. 그러나 결산의 역할이 수동적·소극적으로 작동하는 경우 정부의 예산집행에 대한 실질적이고 현실적인 규제 수단이 없기 때문에 자칫 정부의 자의적인 예산집행이 이루어질 위험이 있습니다.

더욱이 결산 심사에 관한 사항은 헌법에 규정되어 있지 않고, 「국가재정법」과 「국회법」상에 본 사항을 명시하고 있을 뿐입니다. 「국가재정법」 제61조는 정부의 국회에 대한 결산보고서 제출사항을 그리고 「국회법」 제45조는 예산결산특별위원회의 설치 근거조항을 두어 간접적으로 결산심사권을 국회가 가지고 있음을 적시하고 있습니다. 물론 결산심사 권한이 헌법에 규정되어 있지 않더라도 법률에 규정되어 있기 때문에 국회가 결산심사 업무를 수행하는 데는 아무런 장애는 없습니다. 그러나 결산심사권을 헌법상 명문으로 보장하여 그 지위를 격상하고 예산심사뿐만 아니라 결산심사업무 또한 국회의 권한임을 명확하게 확인할 필요가 있습니다.³¹ 더불어 헌법규정을 바탕으로 국회법 등에 결산사항의 효과를 강화할 수 있는 내용이 입법되어야 합니다. 특히 정부의 결산내용을 국회가 신뢰할 수 있도록 보고 사항을 세밀하게 규격화할 필요가 있으며 세부사항을 구체적으로 입법하여야 합니다. 그리고 의회가 정부에 시정요구를 강제할 수 있는 권한을 국회법상에 보장하여 정부의 적절한 이행 여부를 담보하여야 할 것입니다. 또한 결산보고에 대한 강제조치의 수단

31 강주영, 「재정통제제도의 공법적 검토-회계검사와 결산을 중심으로」, 『법학연구』 제16집 제2호, 경상대학교 법학연구소, 2008.12, 98~99면.

으로 정부가 조치사항을 이행하지 않을 경우 이를 벌하거나 차년도 예산에 반드시 반영하도록 하는 등 상벌체계를 명확히 하여야 합니다.

예산절차에 있어서의 협치

복지수요의 증가와 고령화 가속 등으로 인하여 우리나라의 국가채무는 사상 최대로 증가하고 있습니다. 그러함에도 경제성장의 동력은 약화되고 출산율은 2013년 현재 1.19명으로 OECD 국가 가운데 가장 낮은 수준으로 경제 활성화의 희망이 보이지 않고 있습니다. 더욱이 세계경제의 영향을 많이 받는 우리나라의 경우 장기적인 불황에 위기를 극복할 수 있을지 우려스럽습니다. 이러한 때에 무엇보다 재정의 역할이 중요하며 이를 뒷받침할 수 있는 입법과 정책이 필요합니다. 이와 관련하여, 본 글에서는 경제위기 상황을 극복할 수 있는 예산에 관한 몇 가지 입법론과 정책을 검토하였습니다. 다만, 단순한 논의에 그치지 않고 현실에서 적용하기 위해서는 여야의 상생의 정치가 필요합니다.

먼저는 재정준칙의 도입입니다. 현재 국회에서 재정건전화를 위한 방안으로 재정준칙의 도입논의가 활발히 이루어지고 있으며 도입 자체에는 여야가 동의하고 있기에 입법론적으로 가장 현실성이 있습니다. 따라서 기존 「국가재정법」상의 세계잉여금 조항과 국가재정운용계획이외에 별도의 재정준칙이 도입되어야 합니다. 그러므로 수입준칙과 지출준칙 이외에도 재정수지 준칙과 채무준칙이 도입 되어야 하며 특히 채무준칙의 도입을 통해 재정건전화에 기여할 필요가 있습니다. 다만, 페이그 제도는 원칙적으로 재정건전화를 위하여 도입될 필요가 있지만 의회입법

을 위축시키고 자칫 복지와 같은 특정 지출을 억제하는 등 정치적으로 오용될 위험이 있기 때문에 이와 관련해서는 여야가 토론회 등을 통하여 보다 심도 있는 의견을 나누어야 할 것입니다.

다음으로는 사전예산제도의 도입도 검토해 보아야 합니다. 이와 관련해서는 국가재정운용계획과 내용이 중복되는 문제점도 제기되고 있으나 예산의 편성단계에서부터 내실화를 기한다는 점에서 의미가 있습니다. 또한 재정민주주의를 적극적으로 실현할 수 있는 수단이 되기도 합니다. 다만, 헌법과 법률에서 정한 정부의 예산편성권한을 의회가 침해할 수 있는 문제점이 발생할 수 있기 때문에 역할 조정은 필요합니다. 사전예산제도의 도입과 관련하여 여야 협치를 위해서는 상당한 시간과 의견조율이 필요할 것으로 보입니다. 정부여당의 입장에서는 예산에 관한 권한을 강력하게 보유하길 원하지만 야당의 입장에서는 이에 대한 조정을 요구하기 때문입니다. 따라서 전면적인 도입보다는 국가재정운용계획의 내실화 및 과다하게 예산이 소요되는 사업 등 여야가 합의점을 찾을 수 있는 사항에 대해서 우선적으로 사전예산제도가 도입될 수 있도록 협의하여야 합니다.

마지막으로 결산심사권 및 결산시정요구제도가 강화되어야 합니다. 결산은 단순한 수지를 밝히는 것이 아니라 장래의 예산편성의 기초이며 예산집행에 대한 정치적 책임을 해제하는 것입니다. 그러므로 결산심사의 권위가 보장되고 시정요구의 현실성이 담보되어야 정부가 예산의 집행에 보다 신중을 기할 수 있습니다. 따라서 「국회법」과 「국가재정법」에 산재되어 있는 결산심사권에 관한 사항을 헌법에 구체적으로 명시하여야 합니다. 다음으로 결산시정요구도 강화되어야 합니다. 결산시정요구의 행태를 시정·주의에 한정할 것이 아니라 변상과 징계 등 효과를

강화하여야 합니다. 그리고 시정요구를 이행하지 않을 경우 강제조치를 취할 수 있는 사항도 입법하여야 할 것입니다. 국회의 결산권한을 강화하는 입법에 대해서는 여야의 이견이 없을 것으로 생각됩니다. 왜냐하면 그동안 결산과정은 형식적인 절차에 머물렀고 이에 대한 실질적 구속력도 없었기 때문입니다. 따라서 결산효과 강화를 위한 입법 조치 및 제도 도입에 대해서는 여야가 동의할 것으로 생각됩니다.

먼저 결산에 관한 사항을 헌법에 담아 그 권한을 격상하는 헌법 개정도 가능할 것으로 보입니다. 다른 예산절차 사항이 모두 헌법에 명시되어 있지만 결산 사항은 법률에 규정되어 있기 때문에 헌법에 담을 필요가 있습니다. 또한 정부의 결산보고서의 내용을 구체화하고 세밀하게 구체화하는 사항도 여야가 충분히 합의할 수 있는 내용입니다. 다만, 부적절한 예산집행에 대한 처벌 강화와 관련해서는 여야의 이견이 있을 수 있습니다. 하지만 확정된 예산 범위를 넘어 자의적인 집행은 월권이며 이에 대한 적절한 제한조치는 필요합니다.

결론적으로 전 세계는 현재 경제 불황과 재정위기를 극복하기 위하여 다양한 정책을 마련하고 있습니다. 직접적으로는 재정에 관한 입법과 경제정책이 있을 수 있으며 간접적으로는 출산율 제고를 위한 저출산 극복 정책 등 그 종류는 다양합니다. 획일적인 방안은 없으며 개별 국가의 경제상황과 여건에 맞게 합리적인 정책이 반영되어야 할 것입니다. 우리나라의 경우도 아직은 국가채무의 비중이 높지 않고 OECD 비교 국가에 비하여 재정건전성이 양호하다고 할 수 있으나 우리나라의 특수한 여건상 재정위기에 대비한 입법이 선제적으로 도입될 필요가 있습니다. 아무쪼록 앞서 논의된 재정건전화 방안이 입법되어 국가재정위기를 극복하기 위한 초석이 되기를 기대해 봅니다.

북한 변화를 위한 전략구상

포괄적 상호주의

김은옥

민주정책연구원 수석연구위원, 정치학 박사

북한 변화를 위한 전략구상

- 포괄적 상호주의 -

한반도 위기와 새로운 대북정책의 필요성

북한이 핵 개발을 지속하는 가운데 남북관계는 대립과 갈등이 심화되고 있습니다. 아울러 동북아 정세의 불안정성이 가중되고 있으며, 격화되는 미중 경쟁관계 속에서 한국은 새로운 활로를 모색해야 하는 위기 상황에 직면해 있습니다.

민주정부 10년의 대북정책은 불신과 대립의 남북관계를 화해협력의 남북관계로 전환시키기 위한 많은 성과를 거두었습니다. 그러나 대북포용정책이 교류와 협력을 통한 북한 변화에 정책의 목표를 두었음에도 불구하고 개혁개방 등 북한의 실질적인 변화를 유도하는데 미흡했다는 지적이 제기되었습니다. 해법 없는 압박 일변도의 정책을 추진한 이명박·박근혜 정부의 대북정책 역시 북한의 변화를 가져오지 못했음은 물론입니다. 보수정권의 대북정책은 북핵문제에서 어떠한 진전도 이루지 못했을 뿐만 아니라 남북관계의 단절을 가져옴으로써 한반도 위기를 고

조시키는 결과를 야기하였습니다.

한편, 북한은 네 차례의 핵실험을 통해 핵 보유를 기정사실화하고 있습니다. 북한은 2009년 이전까지는 적어도 공식적으로는 비핵화 의지를 천명하는 가운데 핵개발 사실을 은닉하며 핵무장 목표를 추구하였습니다. 이에 기초하여 북한과 미국을 비롯한 주변국 사이에 북핵문제를 놓고 전략적인 타협이 몇 차례 이루어져 왔습니다. 제네바 합의와 9.19 공동성명 등이 대표적인 사례입니다. 그러나 2008년 6자회담이 중단된 가운데 2009년 북한이 2차 핵실험을 감행하고 비핵화 거부 의사를 공개적으로 밝힌 이후 북핵문제 해결은 더욱 요원해지고 있습니다. 특히 김정은정권 출범이후 북한은 2012년 핵무장을 법제화하는 등 핵무장 의지를 대내외적으로 과시하고 있습니다.

4차에 걸친 핵실험으로 북한의 핵개발은 현실화되었고 북한의 핵능력은 지속적으로 고도화되었습니다. 2015년 2월 조엘 위트(Joel Wit) 존스홉킨스대학 국제관계대학원 연구원과 데이비드 올브라이트(David Albright) 과학국제안보연구소 소장은 북한이 현재 10개 이상의 핵무기를 보유하고 있으며 2020년까지 최대 100개의 핵무기를 보유할 것이라고 주장하였습니다.¹ 국제사회는 북한의 핵실험과 미사일 발사 등 거듭되는 도발에 대해 유엔안보리 차원의 대북 제재 등을 실행해오고 있으나 그 실효성에 의문이 제기되고 있습니다.

한반도 위기상황을 타개하고 평화를 정착시킬 근본적인 해법이 절실한 상황입니다. 북핵문제를 비롯한 북한문제의 해결을 위해서는 북한의 '실질적 변화'를 목표로 하는 대북정책이 마련되어야 합니다. 한반도의

1 통일연구원, 『동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향』, 제7차 KINU 통일포럼 (서울: 통일연구원, 2015), 25면.

평화 정착과 통일과정의 순조로운 이행을 위해서 북한의 변화는 선결조건에 해당합니다. 이를 위해 북한의 비핵화와 함께 개혁개방이 추진되어야 하며, 북한 변화를 위한 ‘전략적 관여정책(strategic engagement policy)’의 추진이 필요합니다. 북한 변화를 위한 관여정책은 정책전환을 통해 북한을 국제사회의 일원으로 견인해 냄으로서 한반도 평화를 증진시키는 것은 물론 남북한 통일기반을 구축하는 차원에서도 중요한 의미를 지닌다고 하겠습니다.

북한 변화에 관한 논의의 핵심에 북한의 ‘개혁개방’이 있습니다. 국제사회와 협력의 필요성이라는 측면에서 볼 때 북한의 변화를 가져올 수 있는 동력은 ‘경제적인 영역’에서 모색될 필요가 있습니다. 경제난 극복의 과제에 직면해 있는 북한정권에게 개혁개방은 국제사회와의 협력의 필요성을 증대하고 북한당국의 인식 및 정책변화를 유도할 수 있는 동인으로 작용할 가능성이 있습니다. 북한의 개혁개방은 정치, 경제, 사회·문화 등 모든 영역에서 북한사회의 변화를 초래하게 될 것입니다.

본 글은 한반도의 위기 상황을 타개하고 통일기반을 마련하기 위해서는 북한체제의 질적 변화를 위한 대북정책이 마련되어야 한다는 문제의식에 기초하고 있습니다. 한반도 비핵화를 실현하고 남북관계를 화해와 공존의 방향으로 전환하기 위해서는 북한문제의 근본적인 해결이 필요합니다. 이를 위해 북한 비핵화와 개혁개방 촉진을 포괄적으로 접근하는 전략을 제시하고, 북한의 실질적 변화를 유도하기 위한 구체적 실행방안을 제시하고자 합니다.

북한 변화를 위한 전략 구상

북한 비핵화와 개혁개방 촉진의 포괄적 접근

새롭게 마련되어야 할 대북정책의 기초는 '북한의 실질적 변화'에 초점을 두어야 합니다. 이러한 관점에서 북한의 비핵화 추진과 함께 북한체제의 점진적인 변화를 이끌어내는 대북정책의 추진이 필요합니다. 즉 북한의 비핵화를 한 축으로 하되, 다른 한 축으로 개혁개방 촉진정책이 병행 추진되는 '투 트랙(Two-track) 전략'입니다. 두 개의 트랙은 별개로 작동하지만 서로의 동력을 강화시키는 시너지 효과를 가져올 것이며, 따라서 큰 틀에서 포괄적으로 접근하는 전략이 바람직합니다. 이와 같은 정책 기초는 한반도 위기 해소라는 당면과제의 해결 뿐 아니라 미래 한반도를 위한 통일기반 조성 차원에서도 필요하다고 하겠습니다.

이명박정부와 박근혜정부의 대북정책은 북핵문제가 대북정책의 여타 이슈들을 흡수하면서 대북정책이 북핵문제로 단순화되는 양상을 보여왔습니다. 남북관계의 모든 사안을 북핵문제로 직접적으로 연계하는 엄격한 상호주의 방식을 취한 것입니다. 결국 '선 비핵화'를 모두 이슈의 전제 조건으로 내세움으로써 핵문제 자체도 진전되지 못하였을 뿐 아니라 남북관계의 대립이 심화되고 군사적 긴장이 고조되는 결과를 야기하였습니다.

새로운 대북정책은 북한의 비핵화와 여타 이슈를 포괄적으로 접근함으로써 북핵문제를 근본적으로 해결하고 남북관계의 전환을 이루어내는 방향에서 추진되어야 합니다. 이를 위해 6자회담을 재개하여 북핵문제를 해결해나가는 가운데 개혁개방 촉진을 통해 북한체제의 실질적 변화를 유도할 수 있는 전략을 추진할 필요가 있습니다. 북핵문제를 해결하

기 위해서는 북한 지도부로 하여금 핵 없이도 생존과 발전을 도모할 수 있음을 인식하도록 하는 것이 중요합니다. 경제위기 극복의 과제에 직면한 북한에게 있어 개혁개방은 그와 같은 인식변화의 촉매제로 작용할 가능성이 있습니다. 이는 북한이 경제발전을 위해 국제규범에 부합하는 정책전환을 이룸으로써 국제사회의 책임 있는 일원이 되고 아울러 북핵 문제를 포함한 북한문제가 해결되는 것을 의미합니다.

‘포괄적 상호주의’ 전략

북한 변화를 위한 대북정책 추진에 있어 북핵문제를 포함한 정치·군사적 의제와 개혁개방 촉진을 위한 경제협력 의제를 포괄적으로 접근하는 ‘포괄적 상호주의’ 전략이 필요합니다. 이는 북한과의 협상에 있어 포괄적으로 주고 받는 상호주의를 적용하는 것을 의미합니다. 김대중대통령은 2001년 3월 개최된 한·미 정상회담에서 북·미간 최대 현안인 북핵 문제 해결을 위해 부시대통령에게 ‘포괄적 상호주의’를 제안한 바 있습니다. ‘포괄적 상호주의’는 엄격한 의미의 상호주의와는 다르게 한·미와 북한이 세가지를 양보하고 세가지를 얻자는 내용이었습니다. 즉 한·미 양국이 북한으로부터 제네바 합의의 준수, 미사일 제조 및 수출의 중단, 남한에 대한 무력도발 포기의 세가지를 얻고 반대로 북한에 대해서는 안전 보장, 적정한 경제협력, 북한의 국제사회 진출과 국제 금융기관의 차관 지원에 대한 협력을 약속한다는 것입니다.

북핵문제를 해결하기 위한 포괄적인 주고받기는 2005년 ‘9.19 공동성명’ 합의를 통해 증명된 바 있습니다. 9.19 공동성명을 통해 국제사회가 원하는 북한의 비핵화와 함께 북한에 대한 체제안전보장 및 북미 관계정상화, 경제협력이 제시되었습니다. 당시 북한은 NPT에 복귀하고

IAEA의 안전조치를 수용하기로 약속한 바 있습니다.

이는 2005년 초 콘돌리자 라이스 국무장관의 자문관이었던 필립 켈리코(Philip Zelikow) 교수가 미국의 대한반도 정책의 전환을 제안하기 위해 작성한 ‘켈리코 보고서’와도 맥을 같이한다고 하겠습니다. 그는 보고서에서 ‘지금까지 미국의 대북 접근은 핵 폐기라는 한 개의 차로뿐이었으나 한 개의 차로로는 북핵이라는 복잡한 문제를 풀 수 없으며, 차로를 적어도 5개로 늘려 한꺼번에 접근해야 한다’고 주장한 것으로 알려졌습니다. 즉 에너지 등 경제지원, 북미 관계정상화, 평화협정 체결 문제 등 북한의 관심사 전반을 핵 문제와 동시에 해결하는 새로운 접근이 북한의 핵 폐기를 이끌어낼 수 있다는 것입니다.² 이는 북한의 핵문제를 대량살상무기 확산 차원의 문제로만 접근하던 기존의 네오콘적 인식과는 근본적으로 다른 접근방식입니다.

2006년 북한의 핵실험 이후 미국은 유엔의 대북제재 등 압박을 강화하는 동시에 북한과의 협상을 모색하였으며, 9.19 공동성명 이행을 위한 ‘2.13 합의’는 이러한 포괄적 접근법의 산물이라고 하겠습니다. 켈리코 교수는 압박과 보상의 양면적 접근이 북한으로 하여금 2.13 합의에 호응하게 한 요인이라고 주장하였습니다.³

북한 비핵화와 개혁개방 유도를 위한 경제협력의 ‘포괄적 상호주의’ 전략은 북한의 비핵화 조치에 대해 상응하는 보상을 제공하되 검증 가능한 비핵화에 중점을 두는 한편, 북한의 개혁개방 추진을 위한 긍정적 환

2 ‘켈리코 보고서’는 비공개 보고서로서 당초 네오콘 그룹에 의해 거부되었다가 2006년 5월 백악관이 채검토하였다고 뉴욕 타임즈가 보도하면서 일부 내용이 알려지게 되었다. 서재진, “북한 핵문제에 대한 포괄적 접근법으로서의 2.13 합의: 형성배경과 이행전망,” 『통일정책연구』 16권 1호(2007), 20-21면.

3 Philip Zelikow, "The Plan That Moved Pyongyang," *The Washington Post*, February 20, 2007.

경이 조성되는 것을 의미합니다. 북핵문제를 둘러싸고 관련국간 상호 불신이 극대화된 상황에서 ‘합의 가능한 지점’을 만들기 위해서는 다양한 이슈를 단계적이고 포괄적으로 접근해야 합니다. 이러한 포괄적 접근에는 북핵 해결의 근본적 해법으로서 한반도 평화체제 구축 논의도 포함되는 것이 바람직합니다.

북한에 대한 보상안은 더 매력적이되 제재안은 더 가혹할 필요가 있습니다. 따라서 핵 협상이 진전될 경우 북한이 받을 수 있는 확실한 보상안의 제시뿐 아니라, 북한이 추가적인 도발을 감행할 경우 취해질 대북 제재안을 작성해서 북한에 분명히 제시해야 합니다. 제재안을 통해 북한이 핵 폐기를 거부하게 될 경우 국제적 고립을 초래하고 북한의 경제난이 심화될 것임을 북한당국이 분명히 인식하도록 해야 할 것입니다.

주지할 점은 보상안에 북한에 대한 단순한 경제지원 뿐 아니라 북한 경제발전을 위한 개혁개방 촉진 차원에서의 구체적인 협력방안이 포함되어야 한다는 점입니다. 이를 위해 북한의 지속가능한 발전을 위한 ‘개발협력(development cooperation)’ 관점이 적용될 필요가 있습니다. 대북 인도적 지원이 자체 역량을 강화하는 개발협력 사업으로 나아가면, 북한주민의 참여가 증가하고 국제사회와 북한의 접촉면이 더 넓어짐으로써 북한의 개혁개방을 촉진하게 될 것입니다.

포괄적 상호주의는 ‘상호 이익을 증진하는’ 남북관계를 정립함에 있어서도 바람직한 방향입니다. 대북포용정책은 남북 교류협력을 확대하는 과정에서 북한에 대한 시혜적 지원의 성격이 강하다는 비판이 제기된 바 있습니다. 호혜적인 남북관계를 구축하기 위해서 북한에 제공할 것과 북한에 요구할 것을 분명히 하는 ‘포괄적 상호주의’를 적용할 필요가 있습니다. 북한에 대한 일방적 투자가 아닌 남북한 공동의 이익을 증진하고 북한의 개혁개방을 유도하는 방향의 남북경협이 추진되어야 할 것입니다.

한편, 북한 비핵화와 개혁개방 촉진의 포괄적 접근은 북한 개혁개방 문제가 중국의 주요 관심사라는 점에서도 유의미합니다. 국제사회의 대북제재가 실효성을 지니기 위해서는 중국의 적극적 참여가 관건입니다. 중국의 대한반도 정책을 이해함에 있어 중국이 북한의 핵실험 등 무력도발에 반대하는 것은 분명하지만, 북한의 붕괴나 한반도의 불안정한 상황 역시 반대한다는 점을 주지해야 합니다. 더욱이 중국의 강한 반발에도 불구하고 한반도의 사드 배치가 결정된 상황에서 중국에게 있어 완충지대(buffer zone)로서 북한이 갖는 전략적 가치는 더욱 증가한 상황입니다.

중국은 북한의 개혁개방을 지속적으로 촉구해오고 있습니다. 특히 2002년 이후 ‘동북진흥계획’을 추진하고 있는 중국은 동북3성 지역의 개발이 북한의 개방정책을 연계하여 추진함으로써 실질적인 성과를 거둘 수 있다고 판단하고 있습니다. 이러한 중국의 인식은 중국 관영 인민일보의 자매지인 ‘환구시보(環球時報)’가 2013년 5월 1일 사설을 통해 ‘보다 개방된 북한은 중국에 자산’이라고 강조한데서도 확인할 수 있습니다. 따라서 국제사회의 대북제재에 중국을 보다 적극적으로 참여시키기 위해서는 북한을 개혁개방으로 유도하기 위한 동북아 경제협력에 대한 논의가 병행되는 것이 전략적으로 필요합니다. 북한 비핵화를 실현함에 있어 중국과 한국의 이해관계를 일치시키는 방향에서 중국의 적극적 참여를 견인할 수 있을 것입니다.

북한의 개혁개방이 북한 내부의 ‘의미 있는 변화’를 추동하고, 이러한 변화를 통해 북핵문제의 근본적인 해결이 이루어지는 방향의 대북정책을 추진해야 합니다. 북핵문제의 해결은 북한의 개혁개방에 유리한 환경을 조성하게 되고, 개혁개방은 국제사회와의 협력 증대를 통해 북한당국의 인식과 정책 전환을 초래함으로써 북핵 문제의 근본적인 해결에 기여하는 선순환 효과를 가져오게 될 것입니다.

북한 변화의 대내외 환경 분석

북한의 변화를 유도하는 정책을 추진하기 위해서는 대내외 환경 요인을 분석할 필요가 있습니다. 이를 위해 북한의 개혁개방 추진에 긍정적인 영향을 미치는 요인과 부정적인 영향을 미치는 요인을 구체적으로 살펴보고자 합니다.

북한 개혁개방 억제요인

북한의 개혁개방 추진에 부정적 영향을 미치는 요인으로는 첫째, 북한의 핵 개발 문제를 들 수 있습니다. 핵문제는 국제사회로부터의 대북제재를 야기하고 있고 이러한 제재는 북한의 개혁개방에 직접적인 걸림돌이 되고 있습니다.

1980년대 말 동구 사회주의 국가들의 붕괴로 경제협력 파트너를 상실하고 경제위기가 가중된 상황에서 북한은 핵무기 개발을 생존전략의 목표로 상정하였습니다. 특히 1990년대 탈냉전 이후 북한은 체제 안전을 보장하는 수단으로 핵 억지력 확보에 주력하였습니다. 북한은 핵을 선군정치를 뒷받침하는 물리적 힘으로 이해하고 있는 것입니다.

북한은 2006년 10월 1차 핵실험을 실시하고 2009년 5월 2차 핵실험을 단행하였습니다. 김정은 정권 출범이후 북한은 2013년 2월 3차 핵실험을 한 데 이어 2016년 1월 4차 핵실험을 강행하였습니다. 김정은위원장은 2012년 4월 13일 개정헌법에 '핵보유국'을 명시하고, 2013년 3월 '경제건설과 핵무력 병진노선'을 채택하는 등 핵보유를 기정사실화해왔습니다. 이러한 북한의 핵 개발에 대해 국제사회는 유엔 안보리 결의 1718호, 1874호, 2087호, 2270호 등 다양한 대북 제재를 시행해오고

있으며 한국과 미국 등을 중심으로 독자적인 대북제재도 추진되고 있습니다. 북한이 대외개방을 통해 외자를 유치하려고 노력한다고 해도 국제사회의 대북 제재가 지속되는 한 뚜렷한 성과를 거두기 어렵습니다. 북한의 경제발전을 위해서는 국제사회와의 협력이 필요하지만 북한이 핵개발 의지를 고수하는 한 국제사회의 제재와 북한의 고립은 계속될 것이기 때문입니다.

둘째, 북한의 권력엘리트가 지닌 속성을 들 수 있습니다. 개혁개방을 지속적으로 추진하기 위해서는 개혁세력이 형성되고 실용주의적이고 전문적인 지식을 갖춘 엘리트가 출현해야 합니다. 그러나 북한에서는 학벌, 김일성의 친인척관계 등 귀속적 지위가 권력엘리트로의 부상에 중요한 요인이 되고 있습니다. 무엇보다 3대 세습체제를 유지하고 있는 북한은 중국과 소련이 개혁개방을 추진했을 당시와 같이 전임 지도자에 대한 부정이 있을 수 없고 엘리트 집단 내에 파벌이 형성되기가 어렵습니다.

북한당국의 억압적인 사회통제가 유지되는 가운데 당·국가기구를 장악한 북한 지배엘리트들의 행태는 크게 분열된 양상을 보이지 않고 있습니다. 경제난이 계속되는 위기상황에도 불구하고 북한 지배층이 단합된 태도를 보이는 이유는 북한의 권력엘리트들이 비교적 동일한 가족적 배경을 가진 소수집단으로 이루어진 특징에 기인한다고 하겠습니다.⁴ 김정일 정권에 이어 김정은 정권에서도 당·국가기구를 장악하고 있는 지배엘리트층의 지지를 받아 주민들의 정치적 불만을 억압하고 반체제 세력을 탄압하는 북한당국의 통제력은 여전히 유지되고 있습니다.

셋째, 북미관계 등 대외환경의 악화입니다. 북한의 경우 외부로부터의

4 한병진, “북한정권의 내구성에 대한 이론적 고찰,” 『국가전략』 제15권 1호(2009), 121-132면.

자본과 기술 도입에 개혁개방의 성패가 달려있기 때문에 경제발전을 위한 대외환경 중에서도 북미관계 개선이 가장 중요하다고 하셨습니다. 테러지원국 지정 등 북한의 핵개발에 따른 미국의 대북 경제제재는 북한의 개혁개방에 직접적인 장애요인이 되고 있습니다.

중국이 본격적인 개혁개방에 나설 수 있었던 데는 적대관계를 유지했던 미국과의 관계개선으로 개혁의 우호적 대외환경이 조성되었던 측면이 중요하게 작용하였습니다. 반면에 북한이 기존에 추진한 개혁개방 조치가 별다른 성과를 거두지 못한 데는 북한의 핵개발에 따른 북미관계와 남북관계의 악화 등 대외환경 요인이 중요하게 작용한 것으로 평가됩니다. 국제사회의 대북제재가 심화되고 북핵문제와 북미관계 등에 있어 긍정적인 진전을 이루지 못하는 것은 북한의 개혁개방 추진을 위한 대외환경 조성에 부정적 요인으로 작용하고 있는 것입니다.

북한 개혁개방 촉진요인

북한의 개혁개방을 촉진하는 요인으로는 첫째, 북한의 만성적인 경제난을 들 수 있습니다. 사회주의체제의 구조적 문제로 인해 발생하는 경제적 위기는 북한의 경제개혁을 촉진하는 중요한 요인이 되고 있습니다.

북한의 경제적 위기는 국유제와 중앙집권적 계획경제에 따른 생산력의 저하라는 일반적 특징을 보이는 동시에, ‘우리식 사회주의’와 ‘경제·핵 병진노선’에 따른 자원 왜곡과 구조적 모순에서 비롯된 결과입니다. 또한 1990년대 중반 이후 자연재해 등이 겹치면서 북한의 경제위기는 가중되었습니다. 이같이 열악한 경제상황은 어떠한 방식으로든 김정은 정권이 북한경제의 변화를 시도해야만 하는 부담을 제공하고 있다고 하

겠습니다.

북핵 실험 등으로 국제사회의 압박과 제재에 직면한 김정은 정권은 국제적 고립 탈피와 대중국 의존도 완화를 위해 남북 경제협력의 필요성도 존재합니다. 김정은 정권의 최대 목표는 안정적 통치체제의 확립이며, 이를 위해 경제문제 해결을 위한 개혁개방이 필요한 상황이라고 하셨습니다.

둘째, 북한이 제한적이거나 경제개혁 조치를 추진해오고 있다는 점입니다. 북한은 선군경제건설 노선을 내세우는 가운데 부분적으로 시장기능을 활용하고 대외경제협력을 강화하는 정책을 추진하고 있습니다. 2002년 김정일정권 당시 북한은 '7.1 경제관리개선조치'를 추진하였으며, 김정은정권 출범이후 6.28 방침으로 불리우는 '우리식 경제관리방법'을 시범 실시해오고 있습니다. 북한당국은 공식적으로 사회주의 경제체제를 고수하고 있지만, 경제개혁 조치를 추진함으로써 시장경제적 요소의 도입과 함께 북한의 지방정부와 기업소의 역할과 자율성이 사실상 확대되고 있는 것입니다.

아울러 김정은정권 출범이후 신년사와 노동당 전원회의 등에서 대외 무역의 다양화, 다각화 등이 제시되는 가운데 경제특구·개발구 설치를 통해 외부자본을 유치하겠다는 정책이 보다 구체화되고 있습니다. 북한은 2013년 발표한 『경제개발구법』에서 북한의 기업소와 공장들이 경제지대 내에 진출할 수 있는 근거를 마련해놓았으며, 지방정부가 필요에 따라 개발구를 창설할 수 있도록 하는 제도적 기반을 마련하고 있습니다. 북한의 특구정책과 관련된 이러한 변화는 지역별 장점을 활용해서 정책을 수립하고 상대적으로 소외된 지방의 경제개발 효과를 높이려는 시도로 해석됩니다. 북한은 여전히 당을 통한 중앙집권적 체제를 유지하면서도 경제위기 극복을 위해 지방의 자율성을 점진적으로 확대하는 시

도를 하고 있는 것입니다.

셋째, 북한에서 ‘시장화’ 추세가 점진적으로 확대되고 있는 점입니다. 북한에서 시장은 최근 북한사회의 변화를 읽는 키워드가 되고 있습니다. 시장화란 시장 메커니즘의 도입 및 확산, 시장의 발생 및 확대, 시장요소라고 부르는 제도적 특징들의 연결체 등으로 규정할 수 있습니다.⁵ 자본주의적 요소가 내재되어 있는 시장화의 확산은 사회주의 체제의 개혁개방을 촉진시키는 요인으로 작용합니다.

많은 북한주민들이 ‘장마당’에서 시장거래 활동을 통해 생계를 이어나가고 있으며, 국영·기업소나 국가기관의 사적인 무역활동도 활발히 이루어지고 있습니다. 북한 가계소득의 평균 70~80% 정도가 시장을 통한 개별 경제활동에 의해 벌어들이는 소득으로 조사되고 있고, 시장에서의 소비지출 또한 전체 소비지출의 80% 내외를 차지하고 있는 것으로 나타나는 연구조사도 있습니다.⁶ 북한경제 운영과 주민들의 실생활에서 ‘시장’은 없어서는 안 될 필수불가결한 존재로 자리잡은 것입니다. 경제난에 직면한 김정은체제에서 북한은 시장화의 허용 및 활용의 길을 모색할 수밖에 없을 것입니다. 북한은 개인뿐 아니라 당, 군, 내각 등 모든 부문에 걸쳐 시장에 대한 의존도가 매우 높아져 있는 상황이라고 하겠습니다.

5 시장화는 공간적 의미의 시장뿐 아니라 시장경제 요소 도입을 통한 경제시스템의 변화를 지칭하는 광의의 개념이다. 양문수, 『북한경제의 시장화: 양태·성격·메커니즘·함의』 (서울: 한울아카데미, 2010), 222면.

6 김병연·양문수, 『북한경제에서의 시장과 정부』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2012), 117면.

북한 변화를 위한 구체적 실행방안

개혁개방 등 북한 변화는 근본적으로 북한정권 스스로의 의지가 중요합니다. 그러나 북한의 개혁개방은 동북아를 둘러싼 정치, 경제, 군사적 문제 등 대외적 조건과 상당한 관련성을 지니고 있습니다. 무엇보다 북한이 개혁개방을 추진할 의지와 역량이 부족한 현실을 감안할 때, 국제사회가 북한의 개혁개방을 유도하는 방안은 북한의 개혁개방 실행에 있어 중요한 요인으로 작용한다고 하겠습니다. 그리고 북한의 본격적인 개혁개방 추진을 위해서는 북핵문제가 해결되어야 합니다. 이러한 인식을 토대로 북한의 비핵화와 개혁개방을 촉진하기 위한 구체적 방안을 제시하고자 합니다.

비핵화 실행방안

첫째, 북핵문제 해결을 위해 한·미·중 3국이 공동으로 포괄적 상호주의에 기반하여 ‘단계별 동시 행동’ 원칙에 입각한 실행방안을 마련해야 합니다. 이같은 방안 마련에 있어 직접 당사자로서 우리의 입장이 적극 반영될 수 있도록 한국의 주도적인 역할이 중요합니다. 북한이 군사적인 이유뿐 아니라 체제 정당성 확보라는 국내 정치적 측면과 외교적 수단으로 핵무기 보유를 활용하고 있는 상황에서 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요할 수 있습니다. 따라서 북한 핵문제를 해결하기 위한 ‘단계별 목표 설정’은 현실적으로 매우 중요한 의미를 지닙니다.

현 시점에서 북핵문제 해결을 위해서는 북한의 핵 물질 추가생산 방지 및 북핵 능력의 고도화를 막기 위한 ‘동결’이 시급합니다. 북한 비핵화의

1차 목표로 북핵 동결을 통해 북한 핵 능력의 진전을 막고, 최종적으로 완전한 북핵 폐기를 추진해야 합니다. 즉 북한의 핵개발을 현 수준에서 동결하여 북한의 핵능력이 증대되는 것을 억제하고(수직적 핵확산 방지), 북한이 핵기술이나 핵물질을 해외로 이전하여 국제적으로 핵을 확산시키는 행위를 차단해야(수평적 핵확산 방지) 합니다.⁷ 아울러 북한의 핵 포기 결단을 얻기 위해서는 북한에 대한 체제 안전보장을 제공하고, 북한이 경제발전을 추진할 수 있는 지원을 제안해야 할 것입니다.

이를 구체적으로 설명하면, 1단계에서 북한이 모든 핵시설의 동결 및 검증체계에 합의하고 NPT에 복귀할 경우, 미국을 비롯한 5개국은 북한의 체제안전을 보장하는 선언을 하고 식량과 의료품 등 경제 지원을 제공해야 합니다. 이 과정에서 고려해야 할 점은 북한이 2008년 제출한 핵 활동사항을 수정 보완한 새로운 신고내용을 이끌어내야 한다는 점입니다. 2008년 북한의 핵 활동 신고 이후 우리농축활동과 경수로 건설이 추가되었고 세 차례의 핵실험이 실시되었습니다. 이러한 내용을 포함한 수정 신고를 통해 북한 핵을 공고하게 동결하고 검증과 핵 폐기로 나가기 위한 기반을 확보해야 합니다.⁸ 북한이 신고한 사항들을 효율적으로 검증할 수 있는 검증체계를 수립하는 것도 중요합니다.

이에 대해 미국을 비롯한 관련국들은 북한의 개혁개방을 위한 국제금융기구 가입을 지원해야 합니다. 즉 북한은 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank)과 같은 국제금융기관에 가입하여 경제발전을 위한 차관 및 기술협력 등을 지원받게 될 것입니다. 국제금융기구의 지원과정에

7 Siegfried S. Hecker, "What I Found in North Korea: Pyongyang's Plutonium Is No Longer the Only Problem," *Foreign Affairs* (December 9, 2010).

8 박명규 외, 『북한국제화 2017』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2014), 71면 참조.

서 내부 경제개혁 등 북한의 개혁개방 의지도 중요합니다. 국제기구의 지원이 지속적으로 이루어지기 위해서는 북한 김정은정권이 추진하고 있는 ‘우리식 경제관리방법’ 등 경제개혁조치가 실질적으로 이행되어야 하는 것입니다. 아울러 한반도 평화체제 구축을 위한 프로세스가 개시되어야 합니다.

2단계에서는 북한의 핵 신고내용에 대한 핵 검증과 폐기 절차가 진행되고, 핵 사찰단의 방북 허용과 영변 핵시설에 대한 사찰 등이 이행되어야 할 것입니다. 이에 대해 미국 등 유관국들은 북한에 대해 증류와 전력을 제공하는 등 경제지원을 확대할 것입니다. 아울러 북한의 개혁개방을 촉진하기 위한 남·북·중, 남·북·러 협력사업이 확대 추진될 것입니다. 북한의 비핵화가 검증되면 미국은 북한과 국교정상화를 추진하고 북한에 대한 대규모 인프라 건설 등이 실행될 수 있을 것입니다.

이와 같은 내용을 토대로 ‘단계별 동시 행동’을 원칙으로 하되 비핵화 이행의 검증 문제를 보다 분명히 할 필요가 있습니다. 과거 9.19 공동성명 실행을 위한 ‘2.13 합의’가 이루어졌음에도 불구하고 2008년 12월 6자회담이 결렬됨으로서 진전을 보지 못한 것은 비핵화 검증문제에 대한 합의 실패가 주요 원인이었음을 상기할 필요가 있습니다. ‘검증 가능한 비핵화’를 어떻게 달성할 것인가 하는 문제는 향후 북핵 협상과 이행의 성공을 위해 중요한 과제가 될 것입니다.

한편, 협상이 진행되는 과정에서 북한에 대한 핵보유 인정은 결코 이루어질 수 없다는 메시지를 분명히 해야 합니다. 핵 개발 중단에 대한 대북 압박은 지속되어야 하며, 북한이 합의를 이행하지 않는 행태를 보일 경우 더욱 강력한 대북제재가 취해질 것임을 분명히 밝혀야 할 것입니다.

둘째, 북핵문제 해결을 위해 ‘한반도 비핵화와 평화협정 문제’를 병행 추진해야 합니다. 이는 북핵 문제를 북핵 자체에만 국한하는 차원을 넘어 보다 근원적 해법인 한반도 평화체제 구축을 통해 포괄적으로 풀어야 한다는 인식에 기반한 것입니다.

2016년 2월 중국의 왕이 외교부장은 북핵문제의 해결을 위해 ‘한반도 비핵화와 평화협정 체결의 병행 추진’을 제안한 바 있습니다. 이는 북한이 주장하는 ‘先 평화협정, 後 핵폐기’와 한·미가 주장하는 ‘先 핵폐기, 後 평화협정’ 논의에 대한 중재안이라고 하겠습니다. 이 제안은 사실 2005년 채택된 ‘9.19 공동성명’에 기초한 것이라 할 수 있습니다. 9.19 공동성명 채택 당시 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”(제4항)에 합의한 바 있습니다.⁹

한편, 왕이 외교부장의 제안에 앞서 2015년 말 북한과 미국이 평화협정 문제를 놓고 비공식 접촉을 가졌으며, 당시 미국은 북한의 평화협정 체결 논의 제안에 대해 “북핵 포기가 논의의 부분이 된다면 평화협정 체결 문제를 논의할 용의가 있다”고 밝힌 것으로 알려졌습니다. 케리 미국무장관을 비롯한 미국 정부 당국자들은 중국의 ‘비핵화와 평화협정 병행 추진’ 제안에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있습니다. 이는 그동안 ‘先비핵화’를 주장해 오던 미국의 입장에 일정부분 변화가 진행되고 있음을 의미하는 것입니다.

박근혜정부는 ‘先제재’, ‘先비핵화’를 주장하는 가운데 중국이 제안한

9 또한 남북 간에는 2007년 10.4 정상선언에서 “남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로”(제4항) 합의한 바 있다.

‘한반도 비핵화와 평화협정 체결의 병행 추진’에 대해 부정적인 입장을 표명하였습니다. ‘북한 비핵화가 우선’이라는 입장을 견지하면서 사실상 중국 제안을 거부한 것입니다. 그러나 북한 비핵화와 평화협정 병행 논의가 관련국들간 논의에서 공식화될 가능성이 높은 상황에서 이 문제에 관한 정부의 전향적인 태도가 필요합니다.

정부는 북한과 평화협정 회담을 할 용의가 있다는 미국의 입장 변화를 주목할 필요가 있습니다. 중국이 한반도 비핵화와 평화협정 병행 논의를 적극 추진할 의지를 보이고 있고 미국의 태도 변화가 감지되는 상황에서 정부가 ‘비핵화 우선’이라는 기존의 주장만 되풀이하는 방관자적 태도를 보임으로써 평화체제 논의에서 한국이 배제되는 우를 범하지 않아야 할 것입니다. 정부는 평화체제의 형식과 내용, 평화협정의 당사자 문제, 평화협정이 수립되는 시점까지의 과정 등에 대한 입장 정리를 통해 ‘한반도 평화 프로세스’를 마련함으로써 평화체제 문제에 보다 선제적으로 대응해나갈 필요가 있습니다. 사드 배치 문제로 한중관계 악화가 우려되는 상황에서 우리정부가 중국의 ‘한반도 비핵화와 평화체제 병행 논의’ 제안을 수용함으로써 북핵문제 해결에 대한 중국의 보다 적극적인 역할을 요구할 수 있을 것입니다.

무엇보다 시간이 지날수록 북핵문제가 악화되는 상황에서 한반도 평화체제 구축을 통해 북핵문제를 해결하고 동북아 국제정치 구도를 변화시킨다는 발상의 전환이 필요합니다. 이러한 인식을 토대로 남북관계 개선과 북핵문제 해결, 평화체제 구축이 ‘상호 선순환’의 관계로 진전되도록 해야 할 것입니다.

개혁개방 촉진방안

첫째, 북한이 개혁개방을 통해 ‘글로벌 스탠다드’의 중요성을 인식하고 국제규범을 준수하도록 유도하는 전략이 필요합니다. 경제학적 의미에서 ‘개방’은 단순히 특정지역에 대한 접근을 허용하는 의미에 그치는 것이 아니라, 국제사회의 일원으로 참여하는 데 있어서 준수해야 하는 주요 국제규범을 수용하는 것을 의미합니다.

그동안 국제사회와 정상적인 협력 관계를 발전시키지 못한 북한으로 하여금 국제적 기준에 부합하는 글로벌 스탠다드의 중요성을 인식하고 국제규범을 준수하도록 하는 것은 북한의 개혁개방에 중요한 촉진 요인이 될 수 있습니다. 북한의 경제발전을 위해서는 국제경제에 통합되는 과정에서 투자유치와 상거래를 위한 노동조건 등 각종 제도의 개선이 필수적이라는 점을 북한 지도부가 인식하도록 할 필요가 있습니다.

이를 위해 국제기준을 습득하여 개혁개방정책을 추진할 수 있는 ‘북한 전문관료층의 육성 지원정책’이 필요합니다. 북한 전문관료에 대한 시장경제교육이 효율성을 갖는 이유는 북한당국도 관료들에 대한 자본주의 학습 필요성을 기본적으로 인식하고 있으며, 이러한 사업에 호응해오고 있다는 점에 있습니다. 북한은 “우리 일꾼들이 자본주의 시장과 맞서 이기자면 자본주의 경제실무도 배우고 자본주의를 파악하여야 한다”라고 밝힌 바 있습니다.¹⁰ 또한 2000년대 이후 북한은 국제기구와의 협력 하에 경제관료들을 중국·호주·EU 등에 파견하여 연수교육을 실시하였으며, 2002년에는 남측에 경제시찰단을 파견하기도 하였습니다.

따라서 북한당국이 호응하는 분야를 중심으로 재정·금융분야를 비롯

10 전경주, “자본주의 유한회사와 그 특징,” 『경제연구』 2호(2005), 32면.

한 시장경제 원리와 경영분야의 전문 인력을 확충해나갈 필요가 있습니다. 이와 같은 기술지원 및 인적 자원의 양성을 위해서 국제통화기금(IMF) 등 국제금융기구를 활용하는 방안이 모색될 수 있습니다. 이를 통해 북한의 개혁개방을 실무적으로 추진해 나갈 간부 및 전문 관료들에 대한 시장경제 교육과 해외연수를 지원하기 위한 체계적인 교육 프로그램이 마련되어야 할 것입니다. 북한의 전문관료들에 대한 시장경제 학습 기회의 확대는 실용적이고 전문성을 갖춘 북한 엘리트층의 형성과 이들의 개혁개방 인식에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있다는 점에서 유의미합니다.

둘째, 북한의 개혁개방 추진을 위한 긍정적인 대외환경의 조성이 필요합니다. 개혁개방을 추진하기 위한 우호적 대외환경의 조성은 일차적으로 북한당국의 노력이 필요하며, 아울러 국제사회의 협력이 요구되는 사안입니다. 북한의 경우 자본, 기술, 시장 등 거의 모든 측면에서 외부의 지원과 협력 없이 개혁개방정책이 성공하기 어려우며, 이러한 국제사회의 지원을 위해서는 무엇보다 북미관계 개선이 중요합니다. 개혁개방을 통한 북한경제의 회복을 위해서는 세계은행(World Bank), 국제통화기금(IMF) 등과 같은 국제금융기구의 가입과 지원이 필수적이며, 이를 위해 테러지원국 지정 등 미국의 대북 경제제재 해제가 선결되어야 하는 것입니다.

중국의 개혁개방이 성공한 주요 요인 중 하나는 중국정부가 1970년대에 미·중간 관계정상화를 실현함으로써 개혁개방에 유리한 국제환경을 조성한 데에 있습니다. 미국과의 관계개선을 통해 중국은 국제사회로부터의 자본과 기술 도입이 비교적 용이하게 이루어졌으며, 그러한 환경은 중국의 경제발전과 개혁개방을 촉진하였습니다. 반면에 북미, 남북간의 갈등과 대립 관계는 북한이 개혁개방의 필요성에도 불구하고 이를

실행단계로 진전시키지 못하는 중요한 장애요인이 되고 있습니다. 개혁 개방을 위한 우호적 대외환경의 조성을 위해서는 앞서 지적한대로 북핵 문제가 해결되어야 합니다. 따라서 북한은 북핵문제 해결에 따른 미국과의 관계개선 등을 통해 국제사회의 경제제재 해제조치를 이끌어내야 할 것입니다.

이 과정에서 우리 정부는 북한의 개혁개방이 동북아 국가들에게 미치는 긍정적 측면을 공감할 수 있도록 관련국들 간의 합의와 협력을 이끌어 내는 역할을 해야 합니다. 비핵화 프로세스와 함께 북한의 개혁개방과 북한주민의 삶의 질 향상을 촉진하기 위한 주변국의 대북 협력체제가 만들어질 필요가 있습니다. 북한의 변화가 동북아시아의 경제통합과 연계되어 진행되어야 하며, 동북아 차원의 지역협력은 북한의 개혁개방을 유도할 수 있는 하나의 장으로 긍정적인 영향을 미치게 될 것입니다.

셋째, 북한의 경제특구·개발구 정책을 활용하여 남북경협을 활성화함으로써 북한의 개혁개방을 촉진해나가도록 해야 합니다. 김정은정권 출범이후 북한은 경제특구·개발구 설치를 통해 외부자본을 유치하기 위한 정책을 구체화하고 있습니다. 북한은 2013년 5월 『경제개발구법』을 제정한 이후 기존에 운영 발표했던 5개의 경제특구 외에 새롭게 21개의 특구와 개발구를 발표하였습니다. 그 결과 북한이 지금까지 발표한 특구·개발구는 중앙급 9개, 지방급 17개에 이릅니다.¹¹ 또한 북한은 2013년 10월 16일 조선경제개발협회 주최로 ‘특수경제지대개발 평양 국제토론회’를 개최하였으며, 이후 북한은 경제특구 개발의 청사진을 공

11 김정은 정권의 경제특구·개발구 정책 관련해서는 권영경, “북한은 제2의 중국이 될 수 있나: 김정은의 경제정책과 80년대 중국의 개혁개방과의 비교,” 2015 북한연구학회 특별학술회의 발표논문(2015.12.21) 참조.

개하고 투자안내서를 발표하는 등 외자유치를 위한 홍보활동을 강화하고 있습니다. 이와 같은 김정은정권의 경제특구 개발 의지를 북한 변화를 견인하는 동력으로 활용해야 합니다.

이를 위해 우선적으로 개성공단을 재가동해야 합니다. 개성공단은 북한의 개혁개방을 유도하여 국제사회에 참여시키는 데 중요한 지렛대 역할을 할 수 있을 것입니다. 다만 개성공단을 재가동하여 발전시키는데 있어 '남북경협을 국제화'를 추진해야 합니다. 남북관계의 부침에 따라 좌우되는 경제협력을 새로운 단계로 발전시키기 위해서는 국제규범이 준수될 수 있는 국제화가 필요합니다. 남북경협이 시장경제 원칙과 국제규범에 의해 발전될 수 있도록 법제를 마련하는 일이 중요하며, 이를 통해 기업들이 안심하고 투자할 수 있는 투자환경을 조성해야 합니다.

아울러 북한의 '시장화'를 촉진하는 경제협력이 추진될 필요가 있습니다. 북한의 시장화에 주목하는 이유는 공간으로서 시장의 수가 증가했다는 사실 뿐만 아니라 이러한 시장화의 확대가 북한의 경제·사회적 변화에 상당한 영향을 미치기 때문입니다.

현 단계에서 북한이 시장경제를 배울 수 있는 상대는 중국이라는 점에서 볼 때, 북한의 시장화를 촉진하기 위해서는 중국의 역할이 중요합니다. 북한은 중국으로부터의 투자유치 및 확대를 위해 각종 제도개선과 투자유인 제공 등을 통한 제도적 보완작업을 추진해왔으며, 시장화의 확산과 개혁개방에 따른 중국의 경제발전이 북한사회와 주민에 미친 영향은 상당하다고 하겠습니다. 북중 경협사업을 추진함에 있어 중국정부가 북한에 대해 시장경제 원리에 입각한 경제협력이 이루어져야 한다는 점을 강조할 필요가 있습니다.

아울러 북한의 시장화를 국제사회가 지원하기 위한 지원그룹을 형성

하고 이를 통해 북한사회의 변화를 유도하는 방안이 고려될 필요가 있습니다. 이 그룹은 북한의 시장경제로의 이행을 위한 기술지원(technical assistance) 뿐만 아니라 다양한 측면에서 북한의 성공적 개혁개방을 위한 지원 역할을 담당할 수 있을 것입니다.

넷째, 북한에 대한 개발협력(development cooperation) 사업 추진 등을 통해 북한 ‘내부 역량을 강화’하도록 해야 합니다. 인도적 지원이 북한주민에 대한 긴급구호 성격을 지닌다고 한다면, 개발협력은 북한의 지속가능한 발전을 위한 북한의 자립능력 향상에 초점을 두고 있습니다. 북한에 대한 개발협력 사업이 타당한 이유 중 하나는 북한 스스로도 인도적 지원에서 개발지원으로의 전환 필요성을 밝히고 있기 때문입니다. 북한 당국은 2005년 8월 평양주재 유엔 담당관에게 “2006년부터 유엔 기구들과 NGO들의 긴급구호성 인도적 지원을 더이상 받지 않고 대신 개발협력을 수용하겠다”는 입장을 전격 통보한 바 있습니다.¹²

현재 북한에는 세계식량계획(WFP) 등 6개의 유엔개발그룹 소속 국제 기구들이 상주하면서 인도적 지원 및 개발업무를 수행하고 있습니다. 북한에 상주한 유엔 기구들은 북한의 요청에 따라 2006년부터 개발협력 사업을 추진하였으나 북한의 잇따른 핵실험 등으로 별다른 진전이 없는 상태입니다. 국제기구의 북한 내 활동이 재개된다면 북한사회의 변화를 촉진하는데 상당한 영향을 미칠 가능성이 있습니다. 국제기구의 활동은 인도적 차원의 지원도 있지만 언어 교육, 경제교육, 기업경영 분야 연수 등을 통한 교육도 상당부분 차지합니다. 이러한 프로그램은 북한주민들의 참여를 통해 북한사회의 시장경제에 대한 인식을 제고하는 데 유용한

12 장형수, “북한경제의 개혁개방 촉진을 위한 개발협력 추진과제와 전망,” 2012 북한 개혁개방 국제공동학술회의 발표논문(2012.8.28), 175면.

수단이 될 수 있을 것입니다. 아울러 국제금융기구는 개발협력을 추진하는 과정에서 개별 프로젝트에 적용되는 정책지원조건 외에 정기적인 정책협의 과정을 통하여 회원국에 개혁개방정책을 지속적으로 권고하고 있습니다.

북한이 통일을 향한 동반자가 되기 위해서는 지속가능한 발전을 이룰 수 있도록 자체 역량을 강화할 필요가 있습니다. 개발협력은 북한 내부적인 변화를 지향하고 이를 위한 ‘역량 형성(capacity-building)’을 추구한다는 측면에서 바람직한 접근이라고 하겠습니다. 국제기구와 협력을 통해 북한에 대한 개발협력을 추진함으로써 개혁개방을 유도하고, 이를 통해 북한 사회의 변화를 추동해 나가야 할 것입니다.

한반도의 평화 정착을 위하여

북한 변화를 위한 대북정책은 비핵화 문제를 비롯한 ‘북한문제’ 전반을 포괄적으로 접근함으로써 북핵문제를 근본적으로 해결하고 남북관계의 전환과 한반도 평화 정착을 구현하는 방향에서 추진되어야 합니다. 이러한 관점에서 북한의 비핵화 추진과 함께 개혁개방을 통해 북한체제의 점진적인 변화를 이끌어내는 관여정책이 필요합니다. 북핵문제의 완전한 해결은 개혁개방을 통한 북한 정권의 진화(evolution)를 통해 달성될 수 있을 것입니다.

앞서 지적한 바대로 북한 변화를 위한 대북정책 추진전략으로 ‘포괄적 상호주의’ 전략이 필요합니다. ‘포괄적 상호주의’ 전략은 북한의 비핵화 조치에 대해 상응한 보상을 제공하되 효율적이고 검증 가능한 비핵화에

중점을 두는 한편, 북한의 개혁개방을 촉진하는 전략적 관여정책을 추진하는 것을 의미합니다. 아울러 북핵문제 해결을 위해 한반도 비핵화와 평화협정 문제를 병행 추진해야 합니다. 이는 북핵 문제를 북핵 자체에만 국한하는 차원을 넘어 보다 근원적 해법인 한반도 평화체제 구축을 통해 포괄적으로 풀어야 한다는 인식에 기반한 것입니다. 한반도에서 전쟁이 중지되어 있는 정전상태를 유지하는 ‘소극적 평화’보다는 전쟁을 방지하며 전쟁의 원인을 근본적으로 제거하는 ‘적극적 평화’를 추구해야 하는 것입니다.

대북정책에서 ‘포괄적 상호주의’를 천명함으로써 대북정책의 방향을 새롭게 정립해야 할 것입니다. 북핵문제 해결을 위해 한·미·중 3국이 공동으로 포괄적 상호주의에 기반하여 ‘단계별 동시 행동’ 원칙에 입각한 구체적 실행방안을 마련해야 하며, 이 과정에서 직접 당사자로서 한국의 적극적이고 주도적인 역할이 중요합니다. 한국은 북핵문제를 해결하는 과정에서 미·중 관계의 협력적 전환을 이끌어내고 동아시아의 협력적 질서를 도출함으로써 국익을 제고하는 외교역량을 발휘해야 할 것입니다.

민주화 체제를 넘어 민주주의 체제로

성숙한 민주주의를 위한 정치제도 개혁

한상익

민주정책연구원 수석연구위원, 정치학 박사

민주화 체제를 넘어 민주주의 체제로

- 성숙한 민주주의를 위한 정치제도 개혁

제도 변화의 변증법과 민주주의 체제

국가의 공적 제도들은 현실의 요구와 필요에 따라 끊임없이 변화하며 또 변화되어야 합니다. 동일한 제도에서 운영 방식을 달리하기도 하고, 제도 자체를 바꾸기도 하면서 현실의 변화를 수용하는 것입니다. 일단 제도가 변화되면, 이제 거꾸로 제도가 현실의 여러 현상을 규정합니다. 제도에 따라 현실의 특정한 흐름은 가속화되거나 새롭게 만들어지고 반대로 일부 현상들은 제어되거나 정지됩니다. 현실과 제도의 관계는 변증법적입니다.

정치는 현실의 변화 요구를 인식하고 법령의 개폐를 통해 국가의 공적 제도 변화를 선언하거나 추진하여 체제 변화를 최종적으로 담당하는 영역입니다. 물론 행정이나 사법도 제도의 작동 방식을 변화시킬 수 있습니다. 하지만 이는 이미 형성된 제도를 전제하는 사후적인 성격을 가지고 있으며 그 변화의 폭과 깊이도 제한적입니다. 국가의 공적 제도를 신

설, 수정, 폐지하는 것은 기본적으로 정치의 몫입니다. 따라서 정치는 각 제도들의 의의와 역사적 맥락, 현실의 요구, 미래의 영향에 대해 깊이 인식하고 있어야 합니다. 만약 정치인이 제도의 의의와 역사를 잘 모르면서 현실의 요구에만 급급하면, 제도적 안정성이 크게 흔들리고 결국 공적 제도의 기반을 파괴하게 됩니다. 반대로 현실 변화에 눈감고 제도 유지에 집착하게 되면, 축적된 현실의 요구가 제도의 존립 자체를 위협하는 상황에 처할 수 있습니다.

정치 역시 하나의 제도입니다. 따라서 정치 제도가 시대의 흐름을 반영하지 못하고 기득권을 옹호하는 방향으로 변화를 질곡하거나, 혹은 바뀌더라도 시대 변화를 제대로 읽지 못하고 잘못된 방향으로 변화된다면 정치 제도는 정치 활동에 심각한 악영향을 미칠 수밖에 없습니다. 나아가 정치는 국가 제도 전체의 변화를 담당하는 영역이기 때문에 국가 제도 전체에 악영향을 미쳐, 결국 체제적 변동을 초래하고 심지어 체제 파괴를 불러올 수도 있습니다.

1987년 한국의 민주화는 시대의 요구와 현실 변화에 정치가 제대로 대응하지 못해 체제 변동을 초래한 대표적인 사례입니다. 시대와 현실이 정치적 민주화와 사회적 자유의 신장, 경제적 불공정의 개혁을 요구하고 있었음에도 불구하고, 당시 전두환 정권은 군부 정권의 기득권을 유지하려다가 전국민적 항쟁에 봉착하였습니다. 변화의 거부는 민주화 항쟁에 부딪쳤고 결국 헌법 개정을 통한 체제 변동을 초래했던 것입니다. 이때 만들어진 '87년 체제'는 군사독재에서 민주주의로의 이행을 촉진하였고 현재까지 넓게는 한국 사회, 좁게는 한국 정치의 작동 방식을 규정하는 제도적 틀로 기능하고 있습니다.

87년 체제의 특징과 공과에 대해서는 2000년대 이후 다양한 논의들

이 있었고, 특히 정치제도적 측면에서 민주화의 과제를 성취하는데 일정한 기여를 한 것으로 평가됩니다.¹ 그런 면에서 87년 체제를 ‘민주화 체제’로 규정하는 것은 큰 무리가 없어 보입니다. 다만, 이 체제가 ‘민주화’에 초점을 맞추어 다양한 정치 세력들의 타협에 의해 단기간에 만들어진 것이다 보니 민주화 이후의 변화를 담아내기에는 부족합니다. 87년 개헌 이후 30년의 시간이 지난 지금, 한국은 민주화의 단계를 넘어 민주주의 체제를 확고히 하고, 나아가 성숙한 민주주의를 지향해야 하는 시점에 와 있습니다. 물론 국가정보원 댓글 사태 같은 국가기관의 정치 개입도 있었고 대통령의 불통과 무책임성이 두드러지기도 하지만, 그런 일들이 정치와 공론의 장에서 갑론을박 되는 것 자체가 민주화의 단계는 지났음을 역설적으로 보여줍니다.

민주주의 체제로의 전환

비록 절차적, 최소주의적 수준일지라도, 이제 한국은 민주화 이행기를 넘어 민주주의 공고화²의 단계에 이르렀다고 봅니다. 그러나 민주화 이행을 촉진했던 87년 체제는 민주주의 체제로의 전환이라는 현재의 요구

1 87년 체제에 대한 논의들은 대부분 민주화에 미친 성과는 인정하되 변화의 필요성을 논하고 있다. 전반적 논의는 김종업(편), 『87년 체제론』, 창작과비평, 2009 참조. 특히 권력구조와 관련해서는 이준한, ‘87년 체제의 의의와 정치권력구조의 한계’, 『동양정치사상사』 제7권 2호, 2008.9. 참조.

2 민주주의 공고화는 “경쟁적 선거가 권력에 접근할 수 있는 유일한 경쟁 규칙”으로 인식될 때 완성되었다고 본다. A. Przeworski, *Democracy and the Market*. Cambridge Univ. Press, 1991. 절차적, 최소주의적 시각에서 보면, 민주적 선거절차에 의해 서로 다른 정치 세력이 2차례 이상 정권을 교체했을 때 공고화의 단계를 넘은 것으로 간주할 수 있다. 이 기준으로 볼 때, 이명박 대통령 당선으로 한국은 민주주의 공고화의 문턱을 넘었다. 새뮤얼 헌팅턴, 『제3의 물결: 20세기 후반의 민주화』 인간사랑, 2011.

를 담기에 부족합니다. 한국사회가 민주주의 체제로 발전하기 위해서는 87년 체제 자체의 변화가 필수적입니다.

물론 성숙한 민주주의 체제의 구축이 단순히 제도적 틀을 변화시켜서 달성할 수 있는 과제는 아닙니다. 제도가 아무리 잘 구성되더라도 정치 구조와 정치 문화가 그 제도를 따라가지 못한다면 변화는 제대로 완성되지 못합니다. 즉, 제도 개혁이 변화의 수용을 완전히 보장하는 것은 아닙니다. 그럼에도 불구하고, 시대와 현실의 요구에도 아직 때가 아니라거나 심지어 경제가 어렵다는 터무니없는 핑계로 정치 제도의 변화를 거부하는 것은 무능하고 무책임한 자의 변명이거나 기득권과 권력을 지키고자 하는 자의 강변일 뿐입니다. 제도는 특정한 현실을 강화시키거나 지양하는 역할을 가지고 있기 때문에 제도를 변화시키는 노력 자체가 구조와 문화의 변화를 촉진하며 현재의 문제를 해결하는 단초가 되기 때문입니다. 민주화 체제의 정치 제도를 변화시키기 위한 논의와 노력 자체가 민주주의 체제 이행의 적기를 만드는 작업이며, 민주화 시대에 풀리지 않은 문제들은 민주주의 체제의 시각으로 새롭게 볼 때 해결될 수 있습니다. 기다린다고 때가 오고, 묵혀둔다고 해결될 문제라면 이미 때는 지났고 문제는 해결되었을 것입니다. 만시지탄이나마 바로 지금이 민주주의 체제를 위한 헌법적, 제도적 과제들을 진지하게 검토하고 대안을 논의해야 할 때입니다.

헌법적 과제 : 권력구조의 개편

현 권력구조의 문제에 대한 검토

20대 국회가 출범하면서 정세균 국회의장은 국민기본권과 권력구조 개편 등을 중심으로 ‘개헌’을 제기하였습니다. 돌이켜보면 국회의장이 개헌을 제기한 역사는 꽤 깁니다. 16대 이만섭 의장부터 현 정세균 의장까지 10명의 국회의장은 모두 개헌 필요성에 대해 언급했으며 이중 임채정, 김형오, 강창희 의장은 의장 직속으로 개헌을 연구하는 자문기구를 구성하였습니다. 다만 정세균 의장이 그 어느 의장보다도 강한 의지를 밝히고 있으며 국회의원들 중 개헌 의결 정족수를 훌쩍 넘는 83.3%가 헌법 개정에 동의하고 있다³는 점에서, 그 어느 때보다도 20대 국회는 개헌에 우호적인 환경으로 보입니다.⁴ 사실 국민과 국회의 여론이 이 정도라면, 개헌이 안되는 상황이 오히려 비정상적이라 할 것입니다.

왜 국회의장과 의원들, 그리고 나아가 국민들까지 개헌, 특히 권력구조 개편을 요구하고 있는 것일까요? 대부분의 논의는 현행 5년 단임 대통령제의 문제점에 집중되는 것 같습니다. 이를 셋 정도로 나누어 보면, 그 첫째는 현 권력구조가 무소불위의 제왕적 대통령을 배출하고 있다는 것이고, 둘째는 단임이기 때문에 책임성과 소통의 유인이 덜하다는 것이며 셋째는 대통령 임기가 짧아 국정 운영의 효과성이 떨어지고 무리한 국정운영이 나타난다는 것입니다. 이 세 가지 주장은 나름대로 진실을

3 연합뉴스 「20대 국회의원 10명중 8명꼴 “개헌 필요성 공감”」, 2016.06.19.

4 2016년 6.15일 리얼미터의 조사에서는 응답자의 69.8%가 개헌에 공감하였고 비공감은 12.5%에 그쳤다. 6월 24일 갤럽 발표에서도 개헌에 대해 46%가 동의하며, 반대의 34%에 비해 매우 높았다.

담고 있지만 또 꼭 전부 사실만은 아닙니다.

첫째, 과연 현행 헌법이 대통령의 제왕적 권력을 보장하고 있는가에 대해서는, 반은 No고 반은 Yes입니다. 반이 No인 이유는 한국 헌법상 대통령의 권한이 사실 제왕적이지 않기 때문입니다. 헌법상 권한만을 분석하면 한국 대통령이 다른 국가의 대통령보다 월등히 권력이 강하다고 볼 수는 없습니다.⁵ 한국은 ‘제왕적대통령제’⁶ 국가가 아닙니다. 그럼에도 불구하고 한국 대통령은 제왕적인가라는 질문에는 Yes라 할 수밖에 없습니다. 한국 대통령은 대외정책에서 대통령의 독단적이고 우위에 서는 권한 행사를 의미하는 본래의 의미보다 훨씬 확장된 의미, 즉 국정 전반에 걸쳐 대통령이 법 위에 군림하면서 권력을 남용하고 정치과정을 독점하면서 대통령이 국정운영을 지배하고 주도한다는 의미⁷에서 ‘제왕적 대통령’입니다.

그러나 한국 대통령이 제왕적인 이유는 대통령의 임기 구조나 헌법상 대통령의 권한 때문이 아닙니다. 이는 민주적 기반이 허약한 한국 국회와 정당이 가진 비민주적이고 무책임한 정치 행태, 지역 보스에 의존하는 퇴행적 지역주의 선거 풍토, 그리고 국정원이나 검찰, 국세청 같은 권력기관들에 대한 국회와 행정부의 견제 시스템 부재, 대통령에게 과도

5 42개국 대통령의 헌법상 권한을 분석한 슈가트와 캐리는 한국 대통령의 권력을 중간 수준으로 평가한다. Matthew S. Shugart & John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge Univ. press, 1992. 참조.

6 ‘제왕적 대통령제’와 ‘제왕적 대통령’은 다르다. 전자가 헌법과 법률 차원에서 대통령에게 과도한 권력을 보장하는 제도를 의미한다면 후자는 대통령의 국가운영 행태에 초점을 맞추고 있다. 유신헌법이나 5공화국 헌법의 대통령제는 ‘제왕적 대통령제’이지만 미국 헌법이나 87년 헌법의 대통령제는 제왕적대통령제가 아니다. 제왕적 대통령(Imperial Presidency)이란 용어 자체가 외교와 국방에서 독단적 리더십을 보였던 닉슨 대통령을 비판한 용어였지만, 닉슨 시대의 미국을 ‘제왕적 대통령제’ 국가라 부르는 사람은 없다.

7 홍득표, ‘제왕적 대통령론: 그 특징과 원인을 중심으로’, 『국민윤리연구』 제50호, 2002.

하게 권위를 부여하는 유교적 정치문화에 덧붙여 독단적이고 비민주적인 리더십을 가진 대통령이 선출되었기 때문입니다. 따라서 권력구조를 개편한다 해서 ‘제왕적 대통령’이 해결되는 것도 아니며, 권력구조에서 대통령을 지워버린다 해서 지도자의 ‘제왕적 리더십’이 사라진다는 보장도 없습니다. 역사를 보면 영국의 대처 수상은 내각제임에도 제왕적 리더십을 보였으며, 이원정부제 국가인 핀란드의 케코넨, 프랑스의 드골 대통령도 마찬가지였습니다. 아니, 만약 현재와 같이 정당 정치 구조와 권력기관 견제 시스템 부재 상태에서 의회와 정부가 일치되는 내각제나 이원정부제 권력구조라면 더 무서운 권력집중을 불러와 ‘제왕적’인 것을 넘어 ‘총통적’인 지도자를 맞이할 수도 있습니다. 따라서 권력구조를 다른 제도로 바꾸거나 대통령 임기를 손보면 제왕적인 리더십 문제가 해결될 것이라 기대하는 것은 기껏해야 순진한 생각이라 봅니다.

둘째로 단임 구조가 소통의 부재와 무책임성을 초래한다는 주장에는, 전적으로는 아니지만 No라고 할 수밖에 없습니다. 물론 대통령도 인간이기에, 다시 선거를 통해 평가를 받을 필요가 없다면 자신의 신념을 극대화하여 ‘현재의 소통’보다는 ‘역사에 책임’을 지는 것을 우선할 수 있습니다. 그러나 이런 인간성의 현실이 민주적 소통 없이 국정을 폐쇄적이고 무책임하게 운영한다는 것과 동의어는 아닙니다. 단임이기 때문에 민주적 소통과 책임성에 문제가 생긴다는 주장은, 비록 연임이 허용된다 하더라도 임기 제한이 있는 모든 공직은 결국 마지막 임기에는 불통과 무책임한 모습을 보일 것이라는 말과 다를 바 없습니다.

민주주의를 위협할 수준의 불통과 무책임은 공직자의 민주주의에 대한 신념과 책임감, 그리고 리더십의 문제이지 임기의 문제는 아닙니다. 대통령의 불통과 무책임을 막는 방법은 애당초 그런 리더십을 가진 인물

을 선출하지 않고, 또 설령 대통령이 그런 모습을 보인다 해도 이를 견제하는 다른 제도들이 제대로 작동하도록 하는 것입니다. 그렇기 때문에 민주국가에서는 특히 정당과 시민이 중요합니다. 정당이 민주적인 인물을 지도자로 선출하고 재집권을 위해 대통령이든 수상이든 소통과 책임성을 강제할 수 있을 정도로 민주적이고 강력하며 지속성을 가질 수 있도록 구성된다면, 지도자에게 묻지마 지지를 보내지 않고 합리적 비판이 가능한 시민이 광범위하게 존재한다면 임기 구조와 관계없이 이런 지도자가 설 자리는 없습니다.

셋째, 국정 운영에 5년 임기가 효과적인 국정운영을 하기에 너무 짧은 것은 전적으로 Yes입니다. 사실 5년 단임 구조는 글자 그대로 상황과 정략의 산물입니다. 87년 당시 개헌을 주도한 것은 이른바 여당과 야당의 8인 회의였습니다. 이 회의에서 야당은 4년 중임제, 민정당은 6년 단임제를 내놓았는데, 결국 두 가지 이유, 즉 1인 장기집권을 막기 위해 단임제여야 하고 당시 야당 지도자들의 연령이 고령이라는 이유를 들어 단임제, 기간은 4년과 6년을 절충한 5년이 되었습니다.⁸ 물론 이렇게 결정되었다 해서 87년 헌법의 단임 구조가 폄하될 이유는 없습니다. 어쨌든 ‘민주화 헌법’으로서 단임제 규정은 집권자가 재선이나 장기 집권을 위해 비민주적 수단을 쓸 여지를 거의 봉쇄함으로써 민주주의 공고화에 기여한 것이 사실이기 때문입니다.

다만 정치적인 이유로 급히 설정된 단임의 5년 임기다 보니 국정운영의 효과성 같은 요소가 고려되지 못했다는 문제가 이제 두드러지고 있습

8 당시 8인 회의 멤버였던 이용희 전 국회의장은 “첫 번째 목표는 1인 장기 집권을 막아야 한다는 것이고, 또 두 분(YS와 DJ) 다 민주화 투쟁에 기여한 공로도 크고 또 한번쯤은 생전에 집권해봐야 하지 않겠냐 해서, 사실 5년 단임제로 한 것.”이라 증언한 바 있다. 이용희의 인터뷰는 SBS뉴스, 「뒤돌아보는 대통령 5년 단임제의 역사」, 2007.1.9.

니다. 실제로 대통령의 5년 임기에서 제대로 국정 과제를 수행할 수 있는 기간은 채 3년을 넘기 어렵습니다. 임기 첫해는 이미 전임자 시기에 정해진 예산과 사업을 수행할 수밖에 없기 때문에 자신의 국정 과제에 대해서는 기껏해야 토론과 연구 정도가 할 수 있는 전부입니다. 그리고 국정과제라는 것이 간단한 일이 아니기 때문에 2년차에는 공청회 등 민의 수렴, 예산 확보, 인허가와 발주 절차 등을 밟기에도 벅잡니다. 결국 빨라야 사업의 첫 삽을 뜨는 것은 집권 3년차인데, 이 때 선거라도 있으면 또 늦어집니다. 4년차가 되어 겨우 제 궤도에 올릴때쯤 사업 추진 동력은 소진되고 5년차가 되면 이미 임기는 끝나갑니다. 이렇다보니 대통령은 자신의 과제를 추진하는데 충분한 연구, 소통을 하고 절차를 밟을 시간적 여유가 없다고 생각하게 마련이기에 결국 밀어붙이기식 사업 수행을 할 가능성이 높게 됩니다. 나아가 다음 정권이 넘어가더라도 하면 사업 자체가 지지부진해지고 타격을 입게 되므로 임기중 끝내려고 무리하게 마련입니다. 이런 과정을 밟은 대표적인 국정과제가 바로 지금 문제가 되는 4대강 사업과 해외 자원개발 사업입니다.

만약 4년이나 5년 연임 구조였다면 어떨까요. 대통령은 재선을 준비해야 하기 때문에 2년차와 3년차에 충실하게 준비하고 소통할 수밖에 없고, 재선되면 사업의 정당성을 인정받았기 때문에 일정한 결과까지 완성시킬 명분과 시간을 가지게 됩니다. 물론 현임 박근혜 대통령처럼 자신의 별다른 국정과제가 없는 사람도 있으며, 대통령 본인이 생략적으로 무책임하고 밀어붙이는 리더십을 가질 수도 있을 것입니다. 그러나 정상적인 대통령이라면 자신의 국정과제를 가지기 마련이며, 최소한 8년 이상 임기를 예상할 수 있는 연임 구조가 국정 운영의 효과성 확보에 당연히 유용할 수밖에 없고 소통과 책임성의 수준 역시 증대될 것으로 기대

할 수 있습니다.

87년 체제의 가장 큰 특징 중 하나인 대통령 5년 단임제는 군사 독재 직후 민주화 이행 과정에서 어느 정도 불가피한 부분도 있었고 민주화 체제를 공고하게 하는데 기여를 했음도 분명하지만, 민주주의 시대에 접어든 현 시점에서는 국가 운영에서 한계를 노출하고 있는 것 역시 분명한 사실입니다. 민주화 이행을 뒷받침한 대통령 5년 단임제는 이제 그 역할을 다했습니다. 민주주의 체제 전환을 위해서는 다른 대안을 고려할 때가 되었습니다.

대안적 권력구조의 모색 - ① 민주적 정통성의 구성

권력구조에 대한 논의는 개헌이 제기되면 항상 먼저, 그리고 가장 풍부하게 시작되는 주제입니다. 사실 각 권력구조의 특징에 대해서는 워낙 많은 연구가 축적되어 있기 때문에⁹ 여기서 일일이 논의할 필요는 없을 것입니다. 다만 그 중요성에 비해 간과하기 쉬운 두 가지는 언급할 필요가 있습니다. 하나는 민주주의에서 권력구조를 구분하는 기본 기준, 그리고 특정 국가가 대안적 권력구조를 선택할 때 반드시 고려해야 할 특수성 문제입니다.

권력구조는 조금 과장하면 지구상에 존재하는 국가만큼 다양합니다. 대통령제로 분류되는 한국만 해도 미국의 그것과 다르며 영국과 독일의 내각제도 큰 차이가 있습니다. 같은 의원정부제로 분류되곤 하지만 프랑

9 권력구조들이 가지는 일반적 특성에 대해서는 강원택, 『대통령제, 내각제와 의원정부제』 인간사랑, 2006에 비교적 쉽게 잘 정리되어 있다. 동일한 권력구조를 각국이 어떻게 다르게 구성하며 운영하고 있는지는 국제평화전략연구원(편) 『한국의 권력구조 논쟁』 풀빛, 1997과 박호성 외, 『한국의 권력구조 논쟁2』 풀빛, 2000를 참조.

스와 오스트리아, 핀란드는 사실 다른 권력구조로 봐야 합니다. 이처럼 국가마다 형태는 다양하지만, 기본적으로 민주주의 국가의 권력 구조는 민주적 정통성(democratic legitimacy)의 부여 방식에 의해 분류할 수 있습니다. 민주국가는 주권자인 국민들의 직접 투표를 통해 민주적 정통성을 부여하고, 이를 기반으로 국가기구가 구성됩니다. 직접선거로 선출되는 대통령이나 자치단체장과 의원은 직접 민주적 정통성을 부여받는 것이고, 사법부와 행정부 공직자들은 이 민주적 정통성에 의지해 임명되고 동의를 받아 민주 국가의 권력을 행사할 자격을 간접적으로 부여받는 것입니다.

현존하는 민주국가의 권력구조는 이 민주적 정통성을 일원적으로 부여할 것인가 아니면 이원적으로 나누어 부여할 것인가에 따라 나눌 수 있습니다¹⁰. 내각제¹¹는 일원적 정통성, 즉 의회가 민주적 정통성을 독점하는 체제입니다. 정부는 의회의 민주적 정통성에 근거해서 수립되고, 사법부의 최고 직위 역시 의회가 선출합니다. 행정부의 수장인 수상과 행정부를 구성하는 내각은 독자적인 민주적 정통성이 없기 때문에 의회가 내각에 대한 신임을 철회하면 민주국가의 권력을 행사할 수 없습니다. 이처럼 일원적인 민주적 정통성을 기반으로 하기 때문에 내각제에서 행정부와 의회는 상호 견제가 아닌 상호 융합을 통해 운영됩니다.

권력구조상 내각제에서 집권당은 의회와 행정부, 즉 입법권과 집행권

10 민주적 정통성에 따라 권력구조의 장단점을 논의한 대표적인 글로는 Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. The Johns Hopkins University Press, 1994 참조.

11 의원내각제는 Parliamentary System(의회정부제)를 일본에서 번역한 말이다. 사실 내각제는 일원적 정통성을 가진 의회가 정부를 구성한다는 기본적 속성이 잘 나타나 있지 않기 때문에 의회정부제가 좀 더 정확한 용어지만, 여기서는 일반적으로 쓰이는 내각제란 용어를 사용하기로 한다.

을 모두 장악하고 사법부의 구성까지 책임지기 때문에 다른 어떤 권력구조보다 더욱 강력한 권력을 가지게 되고, 수상이 집권당의 확고한 리더인 경우 수상의 권력은 사실 대통령에 비할 바가 아닙니다. 특히 1970년대 이후 미디어의 영향력이 커지면서 수상의 개인적 리더십이 강화되는 현상이 나타나고 있어 내각제의 수상이 대통령보다 자의적 권력 행사 가능성이 낮다는 일반적 통설도 도전받고 있습니다.¹² 다만, 민주적 정당의 속성상 일 개인보다는 정당 지도부가 집합적으로 권력을 장악하게 되는 경우가 많고, 특히 비례적인 선거제도를 가진 국가들은 연립정부를 구성할 가능성이 높기 때문에 수상 개인의 자의적 권력 행사는 독임제인 대통령의 그것보다 제한될 가능성이 높은 것이 사실이며, 또 대부분의 내각제 국가는 그렇게 운영됩니다.

대통령제는 민주적 정통성을 대통령과 의회로 분리해 놓은, 즉 이원적인 정통성 위에 구성된 권력구조입니다. 같은 대통령이란 명칭을 가지고 있더라도 내각제의 대통령은 의회로부터 민주적 정통성을 부여받는 간선 대통령이기 때문에 의회에 대항하지 못하지만, 직선 대통령은 국민의 투표를 통해 독자적인 민주적 정통성을 부여받기 때문에 역시 민주적 정통성을 부여받은 의회와 경쟁할 수 있습니다. 양자가 각자의 정통성을 바탕으로 상호 견제하는 시스템이기 때문에 대통령은 집행권과 함께 의회를 견제할 여러 권한들, 예컨대 법률안 거부권을 가지게 되며, 의회는 입법이나 예산, 그리고 국정조사나 청문회, 감사권 등을 통해 대통령을 견제할 강력한 권한을 가지게 됩니다. 실제로 의회가 가진 권한이나 활

12 이런 현상을 presidentialization이라 한다. 특히 소선거구 체제로 양당제를 운영하는 영국에서 이런 현상이 두드러졌다. 내각제에서 수상 개인의 리더십 강화 현상에 대해서는 Thomas Poguntke ; Paul Webb eds. *The presidentialization of politics : a comparative study of modern democracies*. Oxford University Press, 2005 참조.

등을 보면 대통령제의 의회가 더욱 강력하고 활발한 경우가 많습니다. 이는 정부를 해산할 수 있는 결정적인 권한이 없는 대신 견제의 권한을 더 많이 가지고 있기 때문입니다. 따라서 대통령제에서 중요한 것은 독립적인 정당과 강력하고 민주적인 의회의 존재입니다. 만약 집권당이 다수당인데 대통령에게 종속되어 있고 소수 정당이 다수당을 견제할 권한이 부족하다면 대통령의 자의적 권력 행사를 막을 방법이 없기 때문입니다.

이원정부제는 이원적 정통성 위에 권력 구조를 구성하되, 행정부 내에 양자의 정통성을 모두 모아놓은 체제입니다. 대통령은 국가원수로서의 민주적 정통성을 부여받고 국가원수의 권한, 즉 국가를 수호하고 대표하며 비상 대권-국회 해산을 포함하여-을 행사합니다. 내각은 의회의 민주적 정통성 위에서 구성되어 정부를 운영하기 때문에 의회는 내각을 해산할 수 있습니다. 이런 형태 때문에 이원정부제 개념을 처음 제시한 듀베르제(M. Duverger)가 이를 대통령제와 내각제 사이에 놓여 있는 정부 형태로 규정한 이래, 일각에서는 대통령제와 내각제를 절충하여 변이시킨 것으로 보고 권력구조로서의 독자성을 부인하기도 합니다. 린즈(J.Linz)가 이원정부제를 semi-presidential system이자 semi-parliamentary system으로 간주한 것이나 슈가트와 캐리(M. Shugart & J. Carey)가 ‘총리형 대통령제(premier presidentialism)’¹³으로 부르는 것¹³이 그 예입니다.

그러나 행정부에 국한해 볼 때 대통령제와 내각제 모두 행정부가 최고 행정권을 가진 사람의 일원적 정통성에 기반해 있지만, 이원정부제는 행정부 자체가 대통령과 수상의 이원적 지도력에 기반하고 있다는 점에서 구분되는 특성이 있습니다. 따라서 의회 구성에 따라 외면적으로는 대통

13 Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, *Presidents and assemblies : constitutional design and electoral dynamics* Cambridge Univ. Press, 1992.

령제와 내각제로 변화하는 것 같지만 대통령제나 내각제의 그것과 완전히 같지는 않습니다. 사르토리(G. Sartori)가 이원정부제를 대통령과 수상의 유연한 권위 구조에 기반하여 의회 구성에 따라 행정부의 1인자가 진동하는 또 다른 권력구조로 간주한 것은 이런 특성에 주목했기 때문이며,¹⁴ 프랑스 동거정부는 이원정부제에 잠재한 독특한 시스템을 역사적으로 보여주는 사례입니다.

대안적 권력구조의 모색 - ② ‘분권형대통령제’에 대한 오해

최근 이원정부제를 분권형대통령제로 명명하고 이를 대안으로 제시하는 정치인들이 있습니다. 물론 권력구조로서 이원정부제 역시 하나의 대안이 될 수 있습니다. 다만, 최근의 논의를 보면 이원정부제에 대해 이해가 매우 부족한 것 같습니다. 1970년대 이후 이원정부제는 개헌이나 운영 시스템의 변화를 통해 대통령제와 내각제에 접근하고 있습니다. 듀베르제가 처음 이원정부제의 사례로 제시했던 핀란드, 아이슬란드, 포르투갈, 아일랜드, 바이마르 공화국, 그리고 프랑스 중 앞의 6개국은 이미 내각제로 전환을 완료했거나, 그렇지 않더라도 이미 대통령이 국정에 개입하지 않는 관행을 확립함으로써 내각제로 운영되고 있습니다.¹⁵ 동거

14 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*. Macmillan, 1997.

15 듀베르제는 1992년 논문에서 핀란드, 포르투갈, 프랑스를 제외하고는 내각제 국가로 선언했다. Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," Arend Lijphart ed. *Parliamentary versus Presidential Government* Oxford Univ. Press, 1992. 위아다(H. Wiarda)는 2001년 이 중 포르투갈을 제외하였으며 로퍼(S. Roper)와 팔로헤이모(H. Paloheimo)는 1999년 개헌 이후 핀란드는 내각제 국가로 선언하고 있다.

정부를 겪은 프랑스는 2000년 개헌을 통해 대통령과 국회의원의 임기 주기를 일치시킴으로써 거의 대통령제 국가와 마찬가지로 운영 시스템을 변화시켰습니다.

아울러 이원정부제를 ‘분권형대통령제’라 부르거나 나아가 ‘협치 구조’라 주장하는 것도 사실과 거리가 있습니다. 헌법이 국가원수인 대통령과 행정수반인 수상의 권한을 분리하고 있다는 사실에서 이원정부제를 분권형대통령제라 부르지만, 만약 그런 헌법적 특성만 가지고 이야기한다면 유럽의 내각제 국가들도 상당수는 ‘분권형내각제’라 불러야 마땅할 것입니다. ‘분권형대통령제’라 하려면 현존하는 이원정부제 국가들 중 유일하게 대통령제적 특성을 유지하고 있는 프랑스를 예로 들어야 하는데, 프랑스 역시 분권형대통령제와는 거리가 멍니다. 엘지(R.Elgie)가 지적했듯이 프랑스에서도 여당이 의회의 다수당인 단점정부에서 수상의 정책적 리더십은 대통령에게 종속되고¹⁶ 대통령은 행정부와 의회를 장악하여 더욱 강력한 ‘제왕적’ 권력을 행사하게 됩니다. 프랑스의 드골 대통령이 ‘공화국 군주’라 불리거나 개헌 이전 핀란드 케코넨 대통령이 ‘계몽적 전제정치’를 했다는 평가를 받는 것은 이런 이유입니다. 반대로 대통령과 의회 다수당이 분리되는 분점 정부가 된다면 이른바 ‘동거정부(cohabitation)’가 출현합니다. 수상은 행정부와 의회를 모두 장악하게 되는데, 이때 대통령과 수상의 양두가 분권이나 협치보다는 오히려 국정 운영의 불일치와 의회 해산의 위협으로 국정운영이 불안정해진다는 것은 프랑스의 경험이 보여주고 있습니다.

대통령제형 이원정부제는 ‘분권적’이지 않으며 결코 안정적인 ‘협치’

16 R.Elgie, *The role of the prime minister in France, 1981-1991*. St. Martin's press, 1993.

의 권력구조도 아닙니다. 이런 이유로 한국의 일부 학자와 정치인만이 이 용어를 사용할 뿐, 전세계 어느 국가의 어느 학자도 이원정부제를 '분권형대통령제'라 부르지 않습니다. 따라서 이미 내각제로 운영되는 오스트리아 이원정부제와 강력한 대통령제에 근접한 프랑스 이원정부제를 '분권형대통령제'로 부르는 것은, 마치 대통령제를 유지하면서 분권적으로 운영한다는 잘못된 인식을 국민에게 줄 수 있습니다. 이런 용어의 사용이 이원정부제에 대한 이해 부족에 기인한다면 그것 자체로도 문제지만 만약 내각제를 선호하지 않는 국민을 호도하기 위해서 의도적으로 사용한다면 그것은 더 큰 문제라 할 것입니다.

대안적 권력구조의 모색 - ③ 한국적 특수성

한국의 권력구조는 이원적인 정통성을 근간으로 하고 있습니다. 비록 국회의 동의를 받아 임명되는 국무총리가 존재하고 국회의원이 내각에 입각할 수 있다는 점에서 엘지(R. Elgie) 등이 이원정부제에 포함시키는 경우도 있지만, 이런 내각제적 요소들은 재상제의 유산, 제헌 시기 내각제와 대통령제 지지자들간의 타협 같은 역사적 특수성, 대통령의 초월성 강조같은 정치문화적 성격이 반영된 한국적 특성일 뿐입니다. 한국은 미국식 정통 대통령제와는 조금 다른 '혼합대통령제'일 뿐, 이원적 정통성과 집행부의 일원성을 가진 대통령제 국가입니다.

반세기 넘게 혼합대통령제 권력구조를 유지해 온 한국이 민주주의 체제로 이행을 위해 선택해야 할 대안적 권력구조는 무엇일까요? 권력구조를 논할 때 전제해야 할 것은 어떤 권력구조가 우월하다고 이야기할 수 없다는 점입니다. 물론 린쯔(J. Linz)처럼 내각제의 장점을 나열할 수도 있고, 뢰벤슈타인(K. Loewenstein)처럼 대통령제와 다당제가 결합

하는 것은 '죽음의 키스'라고 주장할 수도 있습니다. 그러나 반대로 프랑스 4공화국 13년간 내각이 23차례 교체되었음을 들어 내각제의 불안정성을 강조할 수도 있습니다. EU 정상회의에 나란히 참석한 시락 대통령과 조스팽 총리의 사진을 들이밀며 이원정부제의 위험성을 논할 수도 있습니다. 하지만, 이론이 아닌 현실에서 보면 같은 권력구조라 해도 각국의 권력 시스템은 자신만의 정치적, 역사적, 문화적 특수성에 따라 다르게 구성되고 다르게 운영됩니다. 그렇기 때문에 다른 나라에서 잘 작동한다 해서 그 권력구조를 베껴오면서 그 나라와 같은 운영형태를 보리라 기대하는 것은 비현실적입니다. 기본 틀은 참조할 수 있으나 권력구조는 자국의 특수성에 맞게 스스로 만들어내야 하는 것입니다. 따라서 한국의 대안적 권력구조를 말하려면 반드시 한국의 정치적, 역사적 경험과 문화적 특수성을 먼저 논해야 합니다.

또 하나 고려해야 할 것은 연속성과 새로운 제도의 비용입니다. 비록 많은 비판을 받고는 있지만, 한국에서 혼합대통령제는 약 60여년의 운용 경험을 쌓은 자산입니다. 이런 제도를 급격하게 바꾸는 것은, 쉘보르스키(A. Przeworski)가 말하듯이, 새로운 제도가 정착할 때까지 많은 시행착오와 고통을 겪어야 하는 '전환의 계곡'을 건너야 할 가능성이 높습니다. 과연 이런 위험성을 무릅쓰면서까지 현재 한국이 내각제 또는 내각제형 이원정부제로 급격히 전환할 필요성에 직면해 있는지는 회의적입니다. 오히려 그간의 경험을 바탕으로 논의되어 왔던 다양한 대안들을 검토해 볼 필요가 있다고 봅니다. 예컨대 대통령 중임제로 최소한의 변화를 꾀하면서, 대통령의 권한을 견제하고 날로 복잡해지는 현대 국가의 운영 권한과 책임을 분산하는 책임총리제를 국무총리 임기제로 보완하는 것도 하나의 대안이 될 수 있습니다. 또한 대통령제를 유지하면서

국회의 권한을 강화하여 대통령의 독주를 막는 방법도 고려할 수 있습니다. 계속 논의되어 왔던 감사원의 국회 이관을 포함해 국회에 회계 감사 기능을 부여하고 전문 보좌 기관을 강화하여 국회의 견제 역량을 증진시키는 것도 검토할만한 일이 될 것입니다.

민주화 체제에서 민주주의 체제로 이행하기 위해서 권력구조를 개혁해야 할 필요성은 큼니다. 다만 이 대안적 권력구조의 논의는 대통령 임기 문제뿐만 아니라 민주적 정통성을 어떻게 구성할 것인지, 그리고 어떻게 한국의 특수성에 맞도록 구성할 것인지까지 시야에 넣고 진행되어야 합니다. 성급하게 해외의 권력구조를 모방하거나 현재의 기득권을 유지하기 위한 임시방편으로는 결코 성숙한 민주주의 체제로 이행할 수 없습니다. 동시에 헌법 수준에서의 권력구조 개편만으로는 역시 민주주의 체제로의 이행은 불가능합니다. 법률 수준에서 다른 정치 제도의 개혁이 수반되어야만 합니다.

법률적 과제: 정당과 선거제도 개혁

반정치 시대의 정당에서 민주주의 시대 정당으로

현대 민주주의에서 정당은 반드시 필요한 것일까요? 중학 교과서를 보면 정당은 개인이나 집단의 의견을 조직하고 다양한 이익을 반영하여 정책을 수립하고, 정부의 정책을 비판하고 감시함으로써 정치 과정에서 가장 중요한 역할 중 하나를 담당한다고 되어 있습니다. 그런데 중학의 무교육을 받는 한국인들에게 정당이 필요냐고 묻는다면 아마 부정적인 응답이 더 높을 것 같습니다. 2015년 국민의식 조사에 의하면 가장

부조리가 심한 기관을 묻는 항목에서 응답자의 58%가 정당을 꼽아 2위인 군대(24.9%)의 두 배에 달했습니다.¹⁷ 참고로 국회에 대한 불신 비율은 79.5%였습니다. 이렇게 정당과 국회를 불신하는데도 한국에서 정당이 유지되고 투표가 이루어지며 국회가 운영된다는 것 자체가 기적이라 할만 합니다.

그런데 정말 정당 없이 현대 민주주의가 가능할까요? 정당 연구의 권위자인 샷츠슈나이더(E. E. Schattschneider)는 “현대민주주의에서 주권자는 정치적 사안에 대해 결국 ‘예’ 혹은 ‘아니오’란 두 단어로 자신의 의사를 표현할 수밖에 없다. 게다가 유권자는 누군가 말을 걸 때에만(즉, 선거가 실시될 때에만) 자신의 의사를 표명할 수 있다. 이 때 누군가가 그 ‘예’와 ‘아니오’에 대한 의제를 제시해야 하는데, 바로 그것이 정당의 몫이다.”¹⁸라 했습니다. 민주주의 국가에서 주권자는 정치에 투입할 욕구와 의견을 가집니다. 문제는 거대한 현대 대의민주주의 체제에서 주권자 개개인이 자신의 욕구와 의견을 국가 정책으로 만들만한 능력과 자원이 부족하다는 데 있습니다. 이때 이를 보완하고 대행하는 기관이 바로 정당입니다. 정당은 주권자의 의사를 모으고 반영해서 비전과 정책, 의제들을 만들어 내고, 다른 정당과 민주적으로 경쟁하면서 그 정책들을 책임지고 실현하고자 노력하는 조직입니다. 그런데 만약 민주주의 체제에 정당이 없다면 어떻게 될까요? 이는 소통과 반응성 없는 민주주의, 대안 없는 민주주의, 책임성 없는 민주주의가 될 것입니다. 이를 민주주의라 말할 수 있을까요?

정당은 주권자의 정치적 의지의 형성과 실현을 국가 권력과 매개하는

17 뉴시스 「국민 80% 국회불신...부조리 심한 기관 1위 정당」 2016.7.3.

18 E. E. Schattschneider, *Party Government*. Holt, Rinehard and Windston, 1942.

조직으로서 현대 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 필수불가결합니다. 따라서 주권자의 정치적 의지 형성을 제약할 수 없는 민주주의에서, 공공의 안전과 복리에 위협적인 목적이나 활동을 제외하고, 정당의 조직과 활동은 최대한의 자유를 보장받아야 할 것입니다. 앞선 민주주의 국가들은 정당의 조직과 활동에 대해 매우 폭 넓은 자유를 인정합니다. 이들 국가들은 프랑스나 미국처럼 정당의 활동을 규제하는 정당법 자체가 없거나, 있더라도 정당의 조직과 활동에 규제를 가하는 조항 자체가 없습니다. 2000년에야 정당법을 만든 영국도 그저 정당 명칭과 당 본부 주소, 정당 상징과 지도부의 인적 사항만 등록하도록 할 뿐입니다. 이전부터 정당법을 세세하게 규정하는 독일 역시 정당을 ‘민주적 통치 체제의 헌정적으로 필수불가결한 부분’으로 규정하고 국가가 정당을 지원할 의무를 부과할 뿐, 정당 설립에 무슨 조건을 부여하거나 정당의 일반적 활동을 제약하는 조항은 없습니다.¹⁹

이에 비해 정당법만 놓고 보면 한국은 반정당, 아니 최소한 정당 규제적 국가라 해야 할 것입니다. 우선 한국은 정당 설립 자체에 큰 장벽을 두고 있습니다. 현 정당법은 정당 설립에 5개 이상의 시·도당을 가져야 하고 각 1천명 이상의 당원을 가지도록 규정하고 있습니다.(정당법 제 17, 18조) 무려 5천명의 당원을 모아야 정당 등록이 가능한 것입니다. 사실 이는 1989년과 93년 1,350명과 720명의 당원만 확보하면 되던 시대와 비교해도 엄청난 퇴보입니다. 이 조항은, 거칠게 비교하자면 민주주의 국가에서 정치적 의사를 모아 표출하려면 최소한 다섯 개 시도에서 5,000명 이상 모여야 합법이라는 말과 대동소이합니다. 민주주의에

19 강원택, ‘제한적 정당 경쟁과 정당 활동의 규제: 정당법의 기원과 변천을 중심으로’, 『한국 정당학회보』 제14권 2호, 통권 30호, 2015 참조.

서 이런 법이 어디 있을까요.

더욱 황당한 것은 선거구 혹은 행정구 단위의 활동 조직을 규제하는 것입니다. 현 정당법상 정당 사무를 볼 수 있는 최하 단위는 시도당입니다. 선거구 혹은 행정구에 따라 당원협의회를 조직할 수는 있지만 정당 사무를 볼 수도 없고 사무실을 둘 수도 없습니다.(정당법 37조) 전국 규모의 거대 조직을 운영하는데, 시도 단위에서만 운영 사무를 볼 수 있다는 것입니다. 이런 형태라면 향우회나 동창회도 제대로 운영될 수 없을 것입니다. 더 우스운 것은 당원협의회라는 조직은 두뇌 사무는 보지 말라는 것입니다. 그런데 현실은 어떨까요? 각 지역위원회는 어떤 형태든 사무실을 두고 있고 회의 같은 당 관련 업무를 합니다. 이런 비현실적이고 우스꽝스러운 정당법 때문에 대한민국의 모든 국회의원과 당원협의회장은 오늘도 범법을 저지르고 있고 대한민국 검찰, 경찰과 선거관리위원회는 범죄를 알면서도 방관하는 꼴이 되고 있습니다. 범법을 부추기고 국가 기관의 임무 포기 내지 방관을 방조하는 법이 또 어디 있을까요? 이외에도 정당법이 두고 있는 황당하고 비민주적인 조항들을 열거하자면 한도 끝도 없습니다. 예컨대 정당이 당원 대상 행사를 열거나 교육하는 것도 제약을 받아야 합니다. 자신이 속한 조직의 행사에 참여하면서 범법을 줄타기를 해야 하는 것입니다. 일반 국민들은 스스로 돈을 내지 않으면 정당의 교육이나 행사에 참여할 수가 없습니다. 국민의 뜻을 모으고 국민에게 자신의 의제를 알리는 것이 정당의 존립 근거인데 돈 내는 국민만 대상으로 해야 한다는 이야기입니다. 한마디로 현 정당법은 당원 및 일반 국민과 가장 밀접하게 의사소통을 해야 할 정당을 당원 및 일반 국민과 최대한 절연시키고 있습니다.

현 정당법에서 읽을 수 있는 것은 정치와 민주주의에 대한 몰이해,

정치 불신에 부화뇌동하는 이미지 정치, 그리고 현실을 무시한 탁상공론에 한국 정치의 미래에 대한 무책임입니다. 그렇기에 한국의 정당법은 그 의도와 상관없이 한국 민주주의에 해악을 미치고 있습니다. 정당과 유권자가 절연되어 있으니 유권자는 정당에 자신의 욕구와 의사를 투입하기 어려워지고, 정당의 반응성은 떨어질 수밖에 없습니다. 반응성이 낮아지면 책임성은 줄어들며, 책임성이 떨어지면 반응성은 또 당연히 낮아지는 악순환이 반복됩니다. 그리고 낮은 반응성과 낮은 책임성, 쉽게 말해 불통과 무책임은 민주주의와 양립할 수 없습니다.

민주주의 체제로 이행하려면 정당법은 거의 제정 수준으로 개정되어야 합니다. 정당의 설립 규제는 폐지되거나 최소한에 그쳐야 하고 정당 활동은 공공복리에 반하거나 민주주의를 위협하지 않는 한 자유롭게 이루어져야 합니다. 정당의 조직 구성과 당원 활동, 대국민 활동 등은 물론이고, 정당 연합의 구성을 통한 공동 활동에 대한 규제들은 폐지되어야 합니다. 정당들의 탈법, 불법적 활동은 형법 등 일반법으로 규율해도 충분합니다. 개인적으로는 정당 등록에 관한 법률만을 제정하고 현 정당법을 폐지하는 것을 선호하지만, 이것이 너무 급격한 변화라면 정당법이라는 명칭과 등록 규정, 그리고 최소한의 부작용 방지만을 남기는 수준이면 충분하다고 봅니다. 그것이 한국 정당을 군부독재 시대의 규제 대상에서 민주주의 시대의 활성화 대상으로 바꾸는 첫 걸음일 것입니다.

선거제도 - 주권자에게 축제를 허하라.

선거를 가리켜 민주주의의 꽃이라 하고 민주주의의 축제라고도 합니다. 사실 민주주의에서 선거란 주권자의 의사를 국가에 투입하는 가장 핵심적인 과정입니다. 후보자들은 앞을 다투어 주권자의 마음을 얻기 위

해 다양한 정책을 제시하고 주권자는 선거를 통해 민주적 정통성을 가진, 보다 유능하고 도덕적인 정부와 공직자를 얻을 수 있습니다. 그렇기 때문에 주권자가 선거를 자유롭게 즐길 수 있어야 하고 선거의 결과는 공정해야 민주주의의 꽃이 되고 축제가 될 수 있습니다.

선거가 자유롭고 공정해야 한다는 것은 선거에 적용되는 두 가지 규칙의 원칙을 이야기하는 것입니다. 하나는 선거과정 전체에 적용되는 일련의 규칙인 선거법(electoral law)입니다. 예컨대 누가 선거운동을 하고 어떤 운동 행위는 금지되는지, 혹은 투표가 유권자의 자의에 달려 있는지 아니면 의무인지 같은 것을 규정하는 것입니다. 그렇기 때문에 선거법은 주권자가 자신의 의사를 최대한 표출할 수 있도록 해야 합니다. 선거법에 적용되는 원칙은 '자유'인 것입니다. 다른 하나는 선거제도(electoral system)입니다. 선거제도는 선출 과정에서 표를 공식으로 전환하는 방식을 말합니다.²⁰ 예컨대 단순다수제나 비례대표제나, 비례를 선출할 때 권역별이나 전국단위나, 결선투표를 실시할 것이냐 같은 것입니다. 선거제도는 주권자의 표를 어떻게 대우할 것인가의 문제이기 때문에 개개인의 표 가치는 최대한 평등해야 하며²¹, 승자를 정하는 규칙은 최소한 주권자가 결과에 기꺼이 동의할 수 있을 정도로 공정해야 합니다. 선거제도에 적용되는 원칙은 바로 '정의'입니다.

선거제도부터 검토해 보면, 한국의 선거제도는 단순다수제를 기본으로 합니다. 대통령 선거는 후보가 몇 명이든, 얼마나 득표하든 상관없이 무조건 1위가 승리하는 시스템입니다. 국회의원 선거는 20대 기준으로

²⁰ David M. Farrell, *Electoral System: A Comparative Introduction*. Palgrave Macmillan, 2011.

²¹ 20대 총선 직전 헌법재판소가 선거구별 인구편차를 2:1로 규정한 것 역시 이 표의 등가성, 즉 표 가치의 평등성을 높이려는 의도이다.

단순다수제인 지역구가 253석, 전국비례제인 비례대표가 47석입니다. 단순다수제 의석이 80%가 넘으니 단순다수제를 기본으로 하고 있다 해도 큰 무리가 없을 것입니다. 단순다수제의 가장 큰 특징은 이해가 쉽다는 것과 다른 제도에 비해 안정적인 의회 구조를 유도하는 경향이 있다는 것입니다. 한 선거구에서 후보자가 몇 명이든 유권자는 한 표를 1명에게 던지고, 그 중 1위가 승리한다는 것만큼 쉬운 제도는 없습니다. 연기명이니 뭐니, 비례의석 전환 규칙이니 뭐니 하는 복잡함이 없지요. 아울러 각 선거구에서 1위만 하면 되기 때문에 언론 노출도가 높고 전국에서 일정한 지지를 유지하고 있는 대정당이 상당히 유리해서 정당 구조가 단순해집니다. 양당 구조라면 항상 과반수 정당이 나오게 됩니다. 정부와 국회는 상대적으로 안정되게 마련입니다.

이 다수대표제의 가장 큰 문제는 대표성이 비례적이지 않다는 것입니다. 예컨대 19대 국회를 보면, 새누리당은 43.3%의 지역득표로 51.6%(127석)의 의석을 가져갔습니다. 1%의 득표로 1.2%의 대표성을 획득한 것입니다. 반대로 통합진보당은 6% 득표로 2.8%(7석)의 의석을 가져갔습니다. 1% 득표당 0.46%의 대표성을 얻은 것입니다. 이는 새누리당 투표자의 1표가 통합진보당 투표자의 1표보다 2.6배 더 가치가 크다는 것을 의미하는데, 헌법재판소가 표의 등가성을 해친다 해서 1:2로 제한한 선거구 인구편차보다 더 큼니다. 헌법재판소의 판결 논리대로라면, 현재 지역구 투표를 의석으로 전환하는 선거제도는 위헌이 될 것입니다. 20대 총선을 앞두고 벌어졌던 이른바 지역구 축소와 비례 확대 논란이나 이른바 독일식 연동형 권역별 비례제의 도입 여부를 둘러싼 여당과 야당의 대립은 바로 이 공정성의 문제를 두고 벌어진 것입니다. 그리고 이 논란이 대표성의 제고를 주장한 야당과 정당 난립으로 인한 불안정성 위험을 강조

한 여당의 대립에서 결국 여당의 승리로 돌아간 것은 주지의 사실입니다.

사실 대표성이 우선이나 안정성이 우선이나는 그 국가가 처한 현실, 권력구조, 정당 구조, 심지어 정치 문화와 지역주의까지 고려해야 하는 것입니다. 무조건 대표성이 우선이라든가 안정성이 무조건 값이라는 주장은 심증팔구 엉터리입니다. 전자라면 최소한 영국과 미국은 민주국가 가 아니어야 하고, 후자라면 독일이나 네덜란드 같은 나라의 정치는 항상 불안정할 것이기 때문입니다. 그럼에도 불구하고 현재 한국에서 어느 쪽이 더 필요한가라 하면, 대표성을 제고하는 것이 민주주의의 기본 가치에 최대한 근접하는 개혁 방안일 것입니다. 더구나 안정성의 강조가 현실에서는 거대 정당의 기득권을 보호하는 방향임을 감안할 때, 앞으로 비례대표의 비중을 늘려 대표성을 높이는 것은 보다 성숙한 민주주의 체제로의 이행에 유의미하다 하겠습니다.

선거제도 개혁에서 두 번째 주제는 이른바 결선투표제(Second Ballot System) 문제입니다. 결선투표제는 이론적으로 다수대표제의 하위 범주로서 전체적으로 다수 득표를 얻을 수 있도록 구성된 제도인데,²² 이 제도를 택한 대부분의 국가들은 완전 다수, 즉 과반수를 얻어야 승리할 수 있도록 양자 대결(majority-runoff)로 구성하는 경향이 있습니다. 특히 대통령은 국가원수이자 국민통합의 상징이라는 점에서 결선투표제를 대선에 적용하는 경우가 많은데, 대통령 직선제를 가진 전세계 25개 국가들 중 15개 국가가 이를 채택하고 있으며, 이 중에는 오스트리아나 핀란드처럼 대통령의 실질적 권한 행사가 거의 없는 내각제형 의원정부제 국가들도 있습니다. 결선투표제의 가장 큰 장점은 역시 절대 다수인 과

²² Pippa Norris, "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems," *International Political Science Review* Vol. 18(3). July 1997.

반이 지지하는 공직자를 내기 때문에 정통성이 높아진다는 것입니다. 결선 투표 과정에서 벌어지는 다양한 대화와 타협, 연합속에 소수파들의 의견이 투입되는 것은 부수적인 이득입니다. 단점은 역시 물적, 정치적 비용이 더 든다는 것입니다.

결선투표제 도입에는 두 가지를 검토해야 합니다. 하나는 한국에 필요한가 하는 것인데, 이 부분은 절대적으로 긍정할 수 있습니다. 우선 민주적 정통성 강화에 도움이 됩니다. 사실 한국에서 대통령의 정통성 인정 문제가 투표제도로 해결될 수 있는 일은 아닐 것입니다. 그럼에도 불구하고 국민의 절대 다수인 과반이 선택한 국가원수라는 것은 여전히 정통성과 국민 통합의 관점에서 보다 유용할 것입니다. 둘째, 한국 선거에서 고질병이 되어버린 후보 단일화 문제의 유일한 해법입니다. 대화와 타협의 정치 문화가 부재하고 정치적 신뢰가 낮으며 합리성이 부족한 한국에서 정당-후보간 합종연횡은 버티기와 감정적 갈등으로 치환되기 일쑤입니다. 이런 후보단일화의 부작용이 후보들만의 손해라면 모르지만, 후보단일화가 선거의 주된 관심사가 됨으로써 정책 논의를 실종시키는 요인이 됩니다. 더 어처구니없는 것은 결국 단일화에 다른 수단이 없으니 여론조사를 기준으로 합의한다는 점입니다. 이것은 민주주의도 아니고 선거도 아닙니다.

후보단일화가 가지는 이런 문제 때문에 대선이 지나면 항상 결선투표제 논의가 수면에 올랐었습니다. 1989년 김영삼과 김대중, 1997년 조순, 2002년 노무현, 2007년 심상정, 2012년 문재인과 노회찬, 2016년 안철수까지, 사실 야당 정치 지도자들은 이미 의견 합치를 이루었다고 해도 과언이 아닙니다. 이렇게 오랫동안 지도자급들에서 필요성이 제기되어 왔는데, 결선투표제가 안되고 있는 것이 오히려 이상할 지경입니다

만, 야당의 후보 단일화 과정 혼란과 정책 선거 실종에서 이득을 얻고 있는 새누리당의 결사 반대를 생각하면 이해가 갑니다.

둘째로 검토할 것은 최근 논쟁이 되고 있는 개헌과의 연결 여부입니다. 대통령 선거를 규정한 67조 2항이 최고득표자 2인이 동수인 경우 국회가 선출하도록 되어 있으므로 대통령 선출 방식을 바꾸려면 개헌해야 한다는 주장과, 67조와 결선투표제는 아무런 관계가 없으므로 법률로 하면 된다는 측이 논쟁을 벌이고 있습니다. 양자의 논쟁은 헌법학적 주제이므로 여기서 길게 논의할 일은 아니지만, 네 가지는 지적하고 싶습니다. 첫째, 결선투표제는 다수대표제 선출의 하위 개념으로서 현재 헌법이 규정하고 있는 정신에서 벗어난 제도가 아닙니다. 둘째, 결선투표를 실시하더라도 2명이 동률일 가능성이 있기 때문에 67조 2항이 전제하고 있는 상황을 없애는 것이 아닙니다. 셋째, 67조 3항은 대통령 후보자가 1인일 경우 그 득표수가 선거권자 총수의 1/3 이상이어야 한다고 규정하고 있는데, 민주화 이후 다수대표제 선거에서 투표율 때문에 유권자 총수의 1/3을 넘긴 사람은 김영삼, 노무현, 박근혜 대통령밖에 없다는 점입니다.²³ 이 조항의 정신대로라면 민주화 이후 절반의 대통령이 위헌적 상황에 놓이는 것입니다. 물론 결선투표제를 실시한다고 해서 이런 위헌적 상황이 근본적으로 해소되는 것은 아니지만 이론적으로는 결선 투표에서 투표율이 66.6%만 넘으면 되기 때문에 다자 구도보다는 훨씬 가능성이 높습니다. 마지막으로, 위헌인가 아닌가 의견이 갈릴 때, 헌법재판소는 국회의 의견을 존중하는 자세를 취해왔다는 점에서, 결국 국회가 결정할 사안이란 점입니다. 따라서 헌법 사항임을 들어 개헌과 결선투표제를 연

²³ 유권자 총수대비 득표율은 노태우 32.6%, 김영삼 33.91%, 김대중 31.97%, 노무현 34.33%, 이명박 30.52%, 박근혜 38.94%이다.

결시키는 것은 결선투표제를 반대하는 측의 핑계일 뿐이라 할 것입니다.

이제 선거법을 검토할 차례입니다. 선거법의 기본 목적은 선거 과정에서 자유를 증진하고 공정성을 획득하는 데 있습니다. 문제는 선거법이 제도적 공정성은 도외시하면서 선거 과정에서의 공정성은 너무 강조하는 나머지 후보자와 유권자의 자유를 침해하고 있다는 점입니다. 후보자들은 ‘선거운동에서 숨 쉬는 것 이외에는 다 선관위 허락을 받아야 한다.’고들 할 정도로 자유를 제한당합니다. 유권자들은 대부분 별다른 불편을 못 느끼겠지만, 조금이라도 내 의사를 표명하고자 하는 사람은 알게 됩니다. 조금 과장하면 현 선거법 아래에서 유권자는 오직 ‘내 발로 걸어가 투표하는 것 이외에는 다 불법’임을.

예를 들어봅시다. 만약 어느 후보자가 경찰이 초중고생을 마음대로 체벌할 수 있도록 하자는 어처구니없는 정책을 냈다 칩시다. 그런데 내 아이가 바로 학생이라서, 나는 당적도 없고 항상 중립이지만, 그 정책은 반대한다고 주변에 알리고 싶어 그 사실을 적은 종이를 나눠주거나, 판을 들고 있거나, 같은 학부모 네 명과 함께 다니며 동네 주민들에게 이야기하면 어떻게 될까요? 이는 공직선거법 93조, 90조, 105조 위반으로 실형감입니다. 화김에 그 후보자 정신나간 사람 아니냐고 동네 아주머니에게 문자를 보냈다고 하죠. 110조 위반 소지가 있습니다. 발전된 민주주의 국가들의 선거는 이렇지 않습니다. TV에서 흔히 보지만 그냥 개인이 모자를 쓰고 다니기도 하고 팻말을 들고 다니기도 합니다. 운동원으로 등록하지 않았다 해서 자기 의사를 표명하는 것을 규제한다는 것은 꿈도 꾸지 못합니다. 심지어 독일은 선거운동의 자유를 기본권으로 선언할 정도입니다. 우리나라도 교과서나 정부는 선거에 참여해서 의견을 밝히는 시민이 민주선진시민이라고 말하는데, 막상 하려면 범죄자가 되기

전에는 할 수 있는 일이 거의 없습니다. 기가 막힐 일입니다.

한국 선거법이 규율하는 ‘이상한 일’ 중 다른 하나는 선거 연령입니다. 한국에서 선거권을 부여하는 연령은 19세입니다. 다른 나라의 사례²⁴를 보아도 이상하지만, 어쨌든 각국에서 ‘성년’이란 그 나라의 문화와 법제 차이가 있을 수 있으므로 다른 나라들이 18세라고 꼭 우리가 18세여야 할 이유는 아닐 것입니다. 문제는 다른 국내법 체계와의 정합성입니다. 병역법은 18세부터 군대 갈 수 있도록 하고, 국가공무원법은 8급 이하 일반직과 기능직은 18세부터 채용할 수 있도록 합니다. 근로기준법은 도덕상, 보건상 유해한 일이나 야간근로, 휴일근로, 갱내 근로 등 격무도 18세부터는 할 수 있도록 허용합니다. 결혼도 18세면 할 수 있고 운전도 할 수 있습니다. 그런데 선거만 19세가 되어야 합니다. 새누리당은 판단력이 성숙하지 않았고 고교생들도 투표권을 가지게 되는 것은 선심공약 등과 학생간 대립으로 학교 현장의 혼란을 불러온다고 18세 선거권을 반대합니다. 공무원도 시키고 위험한 일도 시키며 군인도 보내고 결혼까지 할 수 있는 사람의 판단력이 부족하다면 투표란 얼마나 대단한 판단력을 가져야 할 수 있는 일일까요? 고등학생이라 안된다는 것에 대해서는 이런 통계가 있습니다. 2012년 4.1 기준 고등학생 중 18세 이상 학생은 2.2%, 기껏해야 3~4만명 수준입니다. 한 학교당 15명 내외죠. 18세 선거연령 인하를 막는 변명으로는 너무 구차하지 않을까요?

정당법과 마찬가지로 공직선거법 역시 제정 수준으로 개정되어야 합니다. 그 방향은 이미 중앙선거관리위원회도 인정했듯이 네거티브 구조의 법률, 즉 금지 행위만을 규정하고 나머지는 자유에 맡기는 것입니다.

²⁴ 전세계 선거를 실시하는 나라 232개국 중 92.7%인 215개국이 18세를 선거 연령으로 정하고 있으며, OECD 34개국 중 최근 일본이 18세로 하향조정함으로써 한국만이 19세를 유지하고 있다.

여기에 더 제언한다면, 네거티브 조항 자체도 최소화할 필요가 있습니다. 네거티브 체제로 가더라도 너무 규율할 조항이 많다는 선거관리위원회의 고충은, 그들이 너무 많이 규율하려고 하기 때문입니다. 자유로운 선거를 기본으로 하면 결코 선거법이 두꺼워질 일이 없습니다. 선거권 연령을 18세로 낮추는 것은 정부와 새누리당이 그렇게 좋아하는 글로벌 스탠다드이니, 두말할 필요는 없을 것입니다.

한국의 정당제도와 선거제도는 기본적으로 민주화 시대 이전에 머물러 있습니다. 정당을 규제 대상으로 보고 억제하려 합니다. 선거의 자유는 억압하고 선거권도 최소한으로 제한하려 합니다. 한마디로 반정치적 시각이 지배하는 법률들입니다. 왜 이런 법률이 제정되고 또 살아남아 있을까요? 그 이유는 2004년 법 제정 당시 오세훈 의원 등 이를 주도한 사람들이 민주주의와 정당 정치에 대한 이해가 극히 부족하고 국민의 정치불신에 부화뇌동했기 때문입니다. 언론은 정치불신에 아첨하면서서 반정치, 반민주적이고 기득권에 유리한 이 법률들을 무슨 깨끗한 정치와 관계있는 것인 양 둔갑시켰고 지금도 그렇습니다. 그 결과 정치불신은 더욱 심해지고 정당과 정치를 규제하려는 반정치적 여론은 더 강해졌으며 이 법을 개정해야 하는 국회의원들은 언론과 국민의 눈치를 보면서 기득권만 지키고 있습니다.

민주주의는 무지와 비겁의 토양에서는 싹을 틔울 수 없습니다. 민주주의는 정치를 불신하고, 자신의 권리를 스스로 해치는 공기에서는 성장할 수 없습니다. 한국의 정당법과 선거법은 민주주의가 싹트고 성장하는데 결코 도움이 되지 않습니다. 한국의 민주주의는 현재의 정당법과 선거법 구조에서는 결코 성숙할 수 없습니다. 민주화 체제에서 민주주의 체제로 이행하려 한다면, 정당법과 선거법 개정은 개헌만큼이나 중요하고 당면한 과제입니다.

정치제도 개혁의 출발점은 21세기, 한국.

지난 30년간 작동해 온 민주화 체제를 넘어 이후 30년, 아니 그 이상 작동해야 할지도 모를 민주주의 체제를 만들어야 하는 시점에서 한국인들은 자문하고 있습니다. 어떤 제도가 좋은 제도인가? 이 물음에 답하기 위해서는 이 경구를 기억할 필요가 있습니다.

솔론에게 물었다. '가장 좋은 헌법은 무엇인가?',

솔론이 대답했다. '누가, 언제 쓸 것인지를 먼저 말해달라.'²⁵

제도를 바꾸는 것은 현실의 문제를 해결하고 미래를 좀 더 나은 방향으로 이끌기 위해서일 것입니다. 따라서 먼저 해야 할 일은 현실의 문제가 무엇이며, 문제가 발생하는 원인이 무엇인가를 인식하는 일입니다. 만약 이 단계에서 무지나 오해, 혹은 편견과 사심 때문에 문제를 제대로 인식하지 못하거나 한 단면만을 과장한다면 제대로 된 대안을 만들 수도, 또 그 대안을 실행할 수도 없습니다. 정치 제도의 개조 역시 마찬가지입니다. 21세기 한국인이 처한 문제가 무엇인지, 왜 그런 문제가 발생하고 있는지를 제대로 인식해야 권력구조든 정치 제도든 이른바 '한국에 좋은 제도'에 대한 건설적인 논의가 시작될 수 있습니다. 외국의 제도들은 이 과정에서 참고할 타산의 돌이지 무조건 따라 배우면 되는 모범이 아닙니다. 한국 정치 제도는 분명히 바뀌어야 할 때가 되었고 이에 대한 활발한 논의와 실천이 필요합니다. 그리고 그 출발점은 바로 지금 여기, 민주주의 체제로 가야 하는 21세기 한국일 것입니다.

²⁵ Charles De Gaulle, "The Bayeou Manifesto," Arend Lijphart ed. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford Univ. Press, 1992.

2017 정권교체를 위한 제언

수권정당의 길

지 은 이 민병두·이진복·문병주·이동호·정상희·고영국·김진영·김은옥·한상익

발 행 인 민병두(민주정책연구원 원장)

발 행 처 (재)민주정책연구원

주 소 서울시 영등포구 국회대로 74길 19(동우국제빌딩 3F, 7F)

전 화 02-2630-0114(운영지원실) 02-2630-0131(정책연구실)

팩 스 02-2630-0106(운영지원실) 02-2630-0141(정책연구실)

홈페이지 www.idp.or.kr

편집·디자인·인쇄 경성문화사

발 행 일 2016년 8월 23일
