



바른사회시민회의 「대선포럼」 정책토론시리즈 (I)

# “2017년 대선, 한국사회를 진단한다”

일 시 | 2017년 1월 19일(목) 오후 2시 30분  
장 소 | 프레스센터 국화실(19F)  
주 최 | 바른사회시민회의



## 【 프 로 그 램 】

| 시 간         | 내 용                                                |
|-------------|----------------------------------------------------|
| 14:00~14:30 | 등록                                                 |
| 14:30~14:35 | 개회 및 인사말씀<br>사회 : 윤창현(서울시립대 교수)                    |
| 14:35~15:55 | [발제1] 정치 분야(20')<br>- 김형준(명지대 교수)                  |
|             | [발제2] 북한·외교·안보 분야(20')<br>- 김태우(전 통일연구원 원장/건양대 교수) |
|             | [발제3] 경제 분야(20')<br>- 오정근(건국대 특임교수)                |
|             | [발제4] 사회 분야(20')<br>- 박인환(건국대 행정대학원 교수)            |
| 15:55~16:15 | 종합토론                                               |
| 16:15~16:30 | 질의응답                                               |



## 【 목 차 】

### 발 제

- [정치분야] 2017년 체제 구축을 위한 정치 개혁 고찰 ————— 09  
김 형 준 (명지대 교수)
- [북한·외교·안보분야] ————— 29  
김 태 우 (前 통일연구원 원장/건양대 교수)
- [경제분야] 국민희망 선진대한민국 건설 ————— 35  
오 정 근 (건국대 특임교수)
- [사회분야] 사회통합과 보수의 가치, 그리고 법치 ————— 41  
박 인 환 (건국대 행정대학원 교수)



『대선포럼』 정책토론 시리즈(1)

“2017년 대선, 한국사회를 진단한다”

# 발 제





[발제① 정치분야]

## 2017년 체제 구축을 위한 정치 개혁 고찰

김 형 준

명지대 인문교양학부 교수

### I. 문제 제기: 정치 개혁에 대한 세 가지 질문

한국 정치의 최대 위기는 정치가 갈등을 조정해야 하는 본연의 기능을 다 하지 못하고 오히려 갈등을 유발·증폭시키고 있다는 것이다. 국정 운영을 책임지는 대통령이 독단과 독선의 리더십을 펼치고, 대의 민주정치의 중심이 되어야 할 국회와 정당은 제대로 기능하지 못하고 있다. 민주주의의 꽃이 되어야 할 선거에서 정책은 사라지고 오히려 대립과 정쟁만이 판을 치고 있다.

우리 사회는 ‘5無 정치’의 깊은 늪에 빠져 허우적거리고 있다. 정치 공학만 있고 정치 비전은 없다. 정쟁만 있고 민생은 없다. 대표만 있고 책임은 없다. 비판만 있고 대안은 없다. 구호만 있고 실천은 없다. 이런 근본적인 문제들을 결하지 않은 채 대한민국 리셋을 외치고 개혁을 부르짖어도 백약이 무효다. 87년 체제이후 우리가 기대하는 새로운 2017년 체제를 구축하기란 어렵다는 뜻이다. 1987년 민주화 운동이후 한국의 민주주의는 성숙되지 못하고 오히려 퇴보했다는 평가가 지배적이다. 민주주의의 근간인 대화와 타협은 사라지고 극단과 대립이 판을 쳤기 때문이다. 더구나, 국정 운영의 최고 책임자인 대통령이 100% 권력을 독점하고, 독선과 오만에 빠져 국회와 야당을 존중하지 않았다. 오직 힘(power)에만 의존하면서 통합과 설득의 리더십을 전혀 보여주지 못했다.

한국 정치 개혁과 관련해서는 세 가지 본질적인 질문이 제기된다. (1) 87년 민주화이후 지난 30년 동안 정치권에서는 언제나 정치 개혁을 외쳤는데 왜 개혁은 이뤄지지 않았는가? (2) 모든 악의 근원은 5년 단임제이고, 5년 단임 대통령제를 개헌하면 정치가 정상화되는가? (3) 정치도 경제와 같이 고속 압축 성장을 할 수 있는가? 여부이다. 진단이 잘못되면 올바른 처방이 나올 수 없다. 마찬가지로 한국 정치의 문제점을 정확하게 진단하지 못했기 때문에 정치 개혁이 이뤄지지 않았다는 논리가 성립된다. 또한 반드시 해야 할 개혁은 하지 않고 엉뚱한 개혁에 집중했기 때문에 개혁은 성공하지 못했다. 개혁 방안이 없어서 개혁을 못한 것이 아니다. 개혁한다고 말만 했지 실천을 하지 않았기 때문에 개혁은 실패한 것이다. 정치 지도자에게 팽배되어 있는 자신의 개혁의 주체고 상대방은 개혁의 대상이라는 잘못된 인식적 오류도 개혁추진의 큰 장애 요인이었다.

패러다임(paradigm)이란 어떤 한 시대 사람들의 견해나 사고를 지배하고 있는 이론적 틀이나 개념의 집합체라고 정의된다. 그러나 어떤 집단이 갖고 있는 생각의 틀(방식)만을 뜻하는 것은 아니고, 어떤 한 개개인이 주어진 조건에서 생각하는 방식 또한 패러다임이라고 말한다. 이런 패러다임이란 말은 라틴어 “파라디그마”에서 유래한 단어로써 원래는 과학용어이었으나 오늘날에 와서는 모델, 개념, 지각(知覺), 시각, 준거의 틀 등을 의미하는 것으로 사용되고 있다. 보다 일반적인 의미에서 본다면 패러다임이란 우리가 세상을 보는 방식을 말합니다. 다시 말하면 우리가 세상을 볼 때 시각적인 감각에서가 아니라 지각하고, 이해하고, 해석하는 관점에서 이 세상을 보는 것을 뜻한다. 쉽게 말해서 “사고의 틀”, “관점”을 의미한다. 패러다임을 처음 제시한 사람은 미국의 과학사학자이자 철학자인 토마스 쿤(Thomas Khun)이다. 그의 저서 《과학혁명의 구조 The Structure of Scientific Revolution》(1962)에서 처음 제시했으며, “사레·예제·실레” 등을 뜻하는 그리스어(語)에서 유래한 단어로, 언어학에서 빌려온 개념이다. 쿤은 패러다임을 한 시대를 지배하는 과학적 인식·이론·관습·사고·관념·가치관 등이 결합된 총체적인 틀 또는 개념의 집합체로 정의하였다. 본래 패러다임은 자연과학에서 출발하였으나 자연과학뿐 아니라 각종 학문 분야로 파급되어 오늘날에는 거의 모든 사회현상을 정의하는 개념으로까지 확대되어 사용되고 있다. 정치사회학적으로는 패러다임은 여러 가지 목표를 동시에 지향하며 정치, 경제, 사회, 문화, 예술 등 사회 전반에 지배적으로 영향을 미치는 틀이다. 그런 의미에서 패러다임은 하나의 목표를 지향하는 모델(model)과는 구별된다. 쿤에 따르면, 하나의 패러다임이 나타나면, 여러 문제점들을 해결하기 위해 과학자들은 계속 연구·탐구 활동을 하는데, 이를 정상과학(normal science)이라고 한다. 이어 정상과학을 통해 일정한 성과가 누적되다 보면 기존의 패러다임은 차츰 부정되고, 경쟁적인 새로운 패러다임이 나타난다. 하나의 패러다임이 영원히 지속될 수는 없고, 항상 생성·발전·쇠퇴·대체되는 과정을 되풀이한다. 이 이론에 따르면, 그동안 한국 정치를 지배했던 패러다임도 이제 새로운 패러다임으로 발전, 대체 될 수밖에 없다. 지난 60년 동안 한국은 산업화를 상징하는 박정희 패러다임과 민주화를 대표하는 김대중 패러다임이 출동했다. 이제는 극단과 배제, 반대를 위한 반대가 지배했던 기존 패러다임이 변화되어야 한다. 통합 선진 패러다임으로 바뀌어야 한다. 대한민국의 정치 질서를 바꾸고 새로운 국가를 만들기 위한 뉴스테이트 빌딩(new state building)을 해야 하는 숙제를 안고 있다. 본 글에서는 대한민국이 어떤 미래를 만나야 할지 고찰한다. 2017년 체제를 구축하기 위한 정치 개혁의 방향과 과제에 대해 논의한다.

## II. 한국 정치의 발전적 진화를 위한 정치 개혁 과제

### 1. 기형적 권력 구조에 대한 개혁

대통령제를 채택하고 있는 한국 헌법은 대통령(행정부)과 국회의 복수 정통성이 부여되어 있다. 법률적으로는 국회와 대통령이 동일한 위상을 갖고며 국회는 입법권을 행사하고 대통령은 행정권을 행

사하도록 되어 있다. 그러면서도 한국의 헌법은 대통령제를 기본으로 하고 있으나 의원내각제를 가미한 절충형에 가깝다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 우리 헌법에는 대통령 중심제에서는 볼 수 없는 것으로서 헌법에 국무회의 제도(헌법 제88조 1항)를 설치하도록 하고 있고 국무총리의 임명은 국회의 동의(헌법 제86조 1항)를 얻도록 하고 있을 뿐만 아니라, 대통령의 행위도 문서로 이루어지도록 하고 그 문서에는 반드시 국무총리와 관련 국무위원이 부서(副署)하도록 한 것(헌법 제82조)이 그 예다. 그 외에도 정부도 법률안을 제출할 수 있도록 하고 있으며, 국회는 국무총리, 국무위원 및 정부위원을 국회나 그 위원회에 출석시켜 답변을 요구할 수 있고 국무총리와 국무위원에 대한 해임을 대통령에게 건의할 수 있도록 하고 있다(헌법 제62조 및 제63조). 그 외에도 국회의원은 국무위원과 겸직할 수 있도록 하고 있다. 의회가 행정부를 책임지고 있는 의원내각제도 아니고 의회와 행정부가 독자적인 견제와 균형의 역할을 하도록 되어 있는 대통령제도 아니다. 그에 따라 일반적으로 여당은 의원내각제처럼 행정부를 책임지고 지원하며 장관직을 맡는 등 내각에서 일하기도 하는 반면, 야당은 대통령제에 맞게 대통령과 행정부를 견제하고 이를 지원하는 여당과 대립하거나 경쟁관계에 놓여 있게 된다. 더구나, 중요한 안전에 대해 당정협의체라는 관행을 통해 여당이 정부와 사전에 모여서 협의하면서 야당을 정치과정에서 배제시킬 뿐만 아니라 국회의 상임위 기능 자체를 무력화시키는 일이 불문율로 정책되었다. 이와 같은 상황에서는 여·야 간에 오직 극단적인 대립과 상쟁의 정치만이 존재할 수밖에 없었다.

정치권에서는 개헌의 필요성을 언급할 때 몇 가지 논리를 제기한다. 첫째, 대통령 한 사람에게 권력이 너무 과도하게 집중돼 있어 극단적 정치 대립을 낳는다. 대통령에게 권력이 너무 많이 몰려 있어 행정이 정치를 무시하고, 권력을 잡기 위한 전부 아니면 전무라는 상쟁의 정치가 판을 친다는 것이다. 대안으로 대통령제와 내각제를 절충한 ‘분권형 대통령제’(의원집정부제)가 거론된다. 직선제 대통령이 외교, 안보, 국방 등의 업무를 맡고 다수당 대표가 총리를 맡아 내치를 담당하는 모델이다. 이른바 오스트리아나 프랑스 등이 예다. 둘째, 87년 체제는 수명을 다했고 5년 단임제로는 책임 정치를 구현할 수 없다. 5년 단임제에서는 대통령의 국정수행이 다음 선거를 통해 평가받지 못하고, 또한 국가적 전략과제나 미래과제들이 일관성과 연속성을 갖고 추진되기 어렵다는 이유를 든다. 대안으로 대통령의 임기를 5년에서 4년으로 줄이고 중임을 가능하도록 하는 ‘4년 중임 대통령제’가 거론된다. 미국이 대표적인 예다. 셋째, 대통령과 국회의원 임기가 맞아야 국정 운영이 안정화된다. 현재 대통령 임기(5년)와 국회의원 임기(4년)가 맞지 않아서 정부는 재임 중에 늘 중간 평가 성격의 총선을 치르게 되고 총선결과 여소야대 정국이 되면 안정적으로 국정을 운영하기 힘들다는 것이다. 노무현 대통령이 임기 말인 2007년 1월 대통령과 국회의원의 임기를 일치시켜 만성적인 정쟁에서 벗어나자면서 ‘원 포인트 개헌’을 제시한 것도 같은 맥락이다. 과거에도 대선을 앞두고 수차례 정치권에서 개헌론이 부상된 적이 있었다. 하지만 현재의 정치적 환경이 그 어느 때보다 개헌을 현실

1) 허영은 한국의 정부형태를 대통령중심의 절충형 혹은 변형된 대통령제로 평가한다. 『한국헌법론』, (서울: 박영사, 1998), p. 720.

화하기에 우호적이다. 국민과 국회에서 개헌의 필요성이 제기되고 있지만, 개헌은 우리 사회가 처한 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치가 될 수는 없다. 더구나, 무서운 대통령 한마디에 집권당 원내 대표의 목이 날아가고, 국회에선 소수독재가 정당화되는 국회선진화법이 여전히 작동되고, 전문성이 요구되는 상임위원장직을 편법으로 1년씩 쪼개서 맡는 편법이 판을 치고, 진영의 논리에 빠진 여·야가 ‘반대를 위한 반대’를 하고 있는 데 개헌을 한다고 무엇이 바뀌겠는가. 그렇다고 개헌을 무조건 반대하는 것은 아니다. 개헌 논의가 생산적이고 국민의 공감을 끌어내야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 조건이 필요하다.

첫째, 권력구조 개편에만 치중하면서 정치 공학적으로 접근해서는 안 된다. 헌법은 ‘국가의 기본 법칙으로서, 국민의 기본적 인권을 보장하고 국가의 정치 조직 구성과 정치 작용 원칙을 정하는 최고의 규범’이다. 헌법은 역사와 정신이 녹아 있는 문서다. 따라서 헌법은 정치 목적을 달성하기 위해 편의적으로 활용하는 정치 도구가 되어서는 안 된다. 개헌이 권력을 나누기 위한 정치 개편의 도구로 전락하는 순간 개헌의 순수성은 사라지고 정쟁만이 판을 치게 된다. 여·야의 내부적 이해관계 때문에 향후 개헌 논의는 ‘4년 중임제’보다 ‘이원 집정부제’가 탄력을 받을 가능성이 크다. 문제는 이런 식의 권력 나눠 먹기 식 개헌 논의는 결국 87년 체제를 극복할 수 없다.

둘째, 개헌 못지않게 뒤틀리고 왜곡된 정치 과정을 바로 잡을 수 있는 정치 개혁도 함께 논의해야 한다. 특히, 국회와 정당 개혁이 선행돼야 한다. 대통령은 삼권분립 원칙을 지키면서 국회와 야당을 존중하고, 국정 운영을 청와대에서 내각 중심으로 바꿔야 한다. 정당은 의원들이 소신과 양심에 따라 의정 활동을 할 수 있도록 강제적 당론을 폐지하고, 만악(萬惡)의 근원인 공천 제도를 혁신해 계파 정치를 종식시켜야 한다. 국회는 갈등 지향적 운영구조를 바꾸어야 한다. 무엇보다 특정 정당의 동의가 없으면 어떤 법안도 통과하기 어려운 소수 독재의 전형인 국회선진화법을 우선적으로 개정해야 한다.

셋째, 새로운 시대정신에 부합하는 총체적인 개헌이 되어야 한다. 시대정신을 반영하려면 권력구조 개편뿐만 아니라 사회 전반의 개혁이 필요하다. 권력구조 개편을 넘어서 기본권과 지방 분권, 선거구제 개편 등으로까지 논의가 확대돼야 한다. 무소불위의 제왕적 권력을 효율적으로 견제하기 위해 의회의 권한을 강화해야 한다. 국회에 예산 편성권을 주고, 감사원을 국회에 이양하며, 국회만이 법을 제정할 수 있도록 개헌해야 한다. 87년 체제이후 약 30년의 세월이 흘렀다. 시대는 바뀌었고 생명 존중, 환경 존중 등 국민의 기본권에도 변화가 생겼다. 특히, 평등권에 대한 인식도 크게 바뀌었다. 양성평등이란 성별에 의해 차별받지 않고 누구나 보편적 인간으로 권리를 갖는 것이다. 구체적으로 여성들이 가정에서나 사회에서나 차별 없이 행복하게 살아가는 것, 또는 남녀가 자유롭게 자신의 능력을 개발하고 선택할 수 있는 권리를 가지고 사회구성원으로 모든 영역에 평등하게 참여하고 동등하게 대접받는 것이다. 프랑스의 경우, 2000년에 남녀 동수법을 위해 헌법을 개정하기도 했다. 헌법

에 “의원 선거와 선출직에 남녀의 평등한 진출”을 규정했다. 분권과 평등이라는 새로운 시대정신에 맞게 선거 제도도 변화되어야 한다. 승자 독식과 지역패권 정당 체제의 원흉인 소선거구제의 폐해를 최소화할 수 있는 선거제도 개편을 논의해야 한다.

대한민국 정치에서 국정 혼란과 정치 실패는 헌법 때문이 아니라 운영이 잘못됐기 때문이다. 분권형 대통령제가 채택되면 권력이 분산돼 그동안 존재하지 않던 협치가 생겨날 것이라는 주장은 순진한 생각이다. 국민이 선출한 대통령과 국회가 뽑은 총리가 수시로 충돌할 수도 있기 때문이다. 따라서 개헌에 앞서 정치, 국정운영 정상화가 필요하다. 뒤틀리고 왜곡된 기존의 국회와 정당 운영 구조를 바꾸고, 수직적 당·청 관계를 바꾸는 것이 우선되어야 한다.

## 2. 국회 개혁 과제

국회는 선거를 통해 선출된 동등한 자격 가진 사람들이 모여 사회에 구속력 있는 법률을 제정하는 회의체이다. 이런 국회의 가장 핵심적인 기능은 국민을 대표하고, 다양한 사회 갈등을 조정하는 것이다. 그런데 대한민국 국회는 이런 본연의 기능을 제대로 수행하지 못하면서 분노와 혐오의 대상이 된지 오래다. 한국 국회가 갈등 조정이 아니라 오히려 갈등 증폭의 장소로 전락했기 때문이다. 더욱이 국회의원들은 특권을 누리면서 극단과 배제의 정치에 빠져 민생을 철저히 외면했다는 것이 중론이다. 특히, 지난 19대 국회(2012년 5월~2016년 5월)에 대한 평가도 지극히 부정적이었다. 여야는 19대 국회를 “정치 쇄신”의 원년으로 만들겠다고 약속했지만 “공허한 메아리”로 끝났다. 민생보다는 밥그릇 차지만을 위한 정쟁이 판을 쳤고, 권력 투쟁의 패거리 정치가 여전히 유효했다. 세계경제포럼(WEF)의 발표에 따르면 정치인에 대한 한국인들의 신뢰도는 140개국 중 94위였다. 정책 투명성 항목에서는 123위를 기록하는 불명예를 안았다. 한국보건사회연구원이 실시한 2015년 사회통합 인식조사에서도 입법부를 ‘신뢰하지 않는다’는 답변이 76.7%에 달하는 등 조사 대상 13개 기관·단체 가운데 국회가 꼴찌였다. 한국갤럽이 2015년 10월(6~8일)에 실시한 조사에서는 국민들의 82%가 19대 국회가 ‘잘못했다’고 평가한 반면, ‘잘했다’는 응답은 10%에 불과했다. 결과적으로, 국민들의 현역 의원에 대한 물갈이 욕구가 강력하게 표출되었다. KBS 코리아리서치가 실시한 조사(2016년 2월 11~12일)에 따르면, 거주 지역의 현역의원이 재출마했을 때 “다른 후보에게 투표하겠다”는 응답은 59.8%로, “현역 의원에게 투표할 것”이라는 답변(24.5%)보다 훨씬 높았다.

그밖에 19대 국회의 입법 효율성이 역대 최저인 것으로 나타났다. 법안 가결율은 역대 최저고, 법안처리 속도 또한 가장 느렸다. 한국경제연구원이 발표한 ‘규제개혁과제의 입법효율성 분석 및 경제활력 제고방안’ 보고서에 따르면, 19대 국회(2012.5.30.~2016.3.24)에서 발의된 1만7752건의 법안 중 3월24일 현재 7129건이 가결돼 법안 가결율은 40.2%를 기록했다. 15대 국회 73.0%, 16대 국회 63.1%, 17대 국회 51.2%, 18대 국회 44.4%와 비교해 가장 낮은 수치다. 또한 19대 국회의 1개 법안 당 평균 처리 기간은 517일로 15대 국회는 210.1일, 16대는 국회 272.9일, 17대는 국회 413.9일,

18대 국회는 485.9일보다 훨씬 길었다. 경제단체가 건의한 규제기요틴과제 310건을 전수 조사한 결과, 행정부안으로 처리된 건은 평균 92.1일(시행령 이하 과제는 97.0일)이 소요됐다. 그러나 법률 개정이 필요한 37개 법안은 국회제출 이후 405.6일이 걸린 것으로 나타났다. 노동개혁법안 등 경제 활성화 관련 35개 중점법안 처리에 소요된 평균 처리기간은 648일이었다. 국민들의 삶과 생활에 직접적으로 영향을 주는 법을 만들 때는 졸속 처리가 아니라 신중의 신중을 기해야 한다. 하지만 법안은 적당한 시점에 입법이 되어야 효과가 나오는 것인데 오직 당파적 이익 때문에 입법이 제대로 이뤄지지 않으면 그 피해는 고스란히 국민이 보게 된다. 가령, 정부는 서비스산업발전기본법과 같은 경제 활성화 법안과 서민생활 안정을 위한 민생법안 처리를 강력하게 요구했지만 19대 국회에서 처리되지 못했다.

이밖에 19대 국회가 가장 잘못된 것은 법을 만드는 국회가 법을 지키지 않은 것이다. 공직선거법에 따르면 국회는 20대 총선을 위한 선거구 획정을 작년 11월 13일까지 의결하도록 규정되어 있다. 하지만 국회는 이를 무시한 채 100일 이상 지난 2016년 2월말에 확정안을 통과시켰다. 총선을 불과 43일 남겨 둔 시점이었다. 문제는 선거구 획정의 문제로 국회의 업무가 마비되고 민생 법안 처리 등 본연의 업무를 수행하지 못했다. 상황이 이렇다보니 국회 무용론, 심지어 국회 해산론까지 대두되었다. 일하는 국회, 개혁 국회, 민생 국회를 표방했던 19대 국회가 최악의 국회라는 평가를 받았다.

그 이유는 첫째, 19대 국회는 개원하자마자 정치 투쟁에 빠져 들었다. 2012년 12월 18대 대통령 선거라는 중대한 정치적 사건을 목전에 두고 19대 국회는 2012년 6월에 개원했다. 여·야의 관심과 초점이 오직 대선 승리에 집중되어 국회의원들의 국회 내 모든 행태와 결정의 기준은 대선에 유리한가 아닌가에 맞춰졌다. 결과적으로 가장 중요한 국회 개원 일년을 정쟁으로 날을 세웠다.

둘째, 여·야 정당과 의원들의 이념적 양극화가 심화되었다. 【표 1】에서 보듯이, 제16대 국회에서 제19대 국회로 오면서 정당 간 이념의 차이는 점점 커지며 정당 내 의원들의 분포도는 작아져 양극화 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 한편, 【표 1】에서 보듯이, 의원들의 이념 지형이 16대 국회에서는 정상 분포(normal distribution)를 보였다가 제17대 국회부터 그 분포가 편향되기 시작했다. 18대 국회는 ‘보수 편향 국회’로 평가되며, 19대 국회는 ‘진보-보수의 양극화 국회’였다. 이런 이념적 양극화 상황에서 국회에서 대화와 타협은 사라지고 극단과 배제의 정치가 판을 폈다.

【표 1】 소속 정당별 의원들의 평균 이념 비교분석

| 국회   | 정당    | N   | 평균    | 최소값  | 최대값  | 분산    | t값                  | 평균차이  |
|------|-------|-----|-------|------|------|-------|---------------------|-------|
| 제16대 | 한나라당  | 126 | 5.298 | 1.31 | 8.01 | 1.412 | 10.073<br>(p<0.001) | 1.543 |
|      | 민주당   | 97  | 3.755 | 1.33 | 6.68 | 1.120 |                     |       |
| 제17대 | 한나라당  | 100 | 5.411 | 2.20 | 8.10 | 1.387 | 11.811<br>(p<0.001) | 1.959 |
|      | 열린우리당 | 102 | 3.452 | 1.40 | 6.70 | 1.391 |                     |       |

| 국회   | 정당    | N   | 평균    | 최소값  | 최대값  | 분산    | t값                  | 평균차이  |
|------|-------|-----|-------|------|------|-------|---------------------|-------|
| 제18대 | 한나라당  | 142 | 6.142 | 3.13 | 7.71 | 0.603 | 18.329<br>(p<0.001) | 2.374 |
|      | 통합민주당 | 71  | 3.768 | 1.67 | 6.88 | 1.179 |                     |       |
| 제19대 | 새누리당  | 129 | 5.863 | 3.60 | 8.20 | 0.952 | 24.770<br>(p<0.001) | 3.154 |
|      | 민주통합당 | 84  | 2.709 | 1.10 | 4.70 | 0.629 |                     |       |

셋째, 최초로 적용된 국회선진화법의 왜곡 효과 때문이다. 국회 선진화법은 여·야가 사사건건 몸싸움을 벌이고 직권상정, 날치기, 장외투쟁 등으로 얼룩지는 “폭력 국회”, “동물국회”를 막기 위한 목적으로 18대 국회 막판인 2012년 5월에 만들어져 19대부터 적용됐다. 과반수 의결이라는 민주주의 전통을 깨고 5분의 3원칙을 도입했다. 국회 내 폭력 사태는 사라졌지만, 단 한 개의 법안도 야당 동의 없이 통과되지 못하는 소수독재를 정당화시키는 왜곡이 발생했다. 특히, 야당의 법안 연계 투쟁이 일상화되었고, 예산 심의가 졸속으로 이뤄지면서 상임위 활동이 무력화되었다.

넷째, 여·야 어느 한쪽이 합의를 해주지 않으면 국회가 쉽게 파행되는 기형적인 국회 운영 구조도 문제였다. 이런 구조 속에서 여·야가 이해관계가 충돌하는 의제를 놓고 치킨게임으로 일관함으로써 식물국회가 자주 연출됐다. 당의 소수 실력자의 친소 관계에 따라 능력이 검증되지 않는 사람들이 밀실 공천, 낙하산 공천으로 국회에 입성해서 완장 정치에 앞장선 것도 국회 파행의 주요 요인이었다. 한마디로, 19대 국회 의원들은 국민은 안중에 없고 자신을 공천해준 사람의 지시와 명령을 충실히 따르면서 파행을 일삼았다.

다섯째, 비생산적이고 퇴행적인 불문율(informal rule)이 만들어 졌다. 민감한 쟁점 법안을 둘러싸고 여·야 지도부간 ‘2+2’, ‘3+3’ 회동 등과 같은 밀실 협상으로 인해 의원들의 의정 활동이 원천 봉쇄됐다. 결과적으로 민감한 정치 현안에 대한 의원들 간의 교차 투표가 이뤄지지 않으면서 입법 교착이 수시로 연출되었다.

여섯째, 국회의 단순 보좌역할을 해야 할 정당이 오히려 국회를 지배하는 모순이 발생했다. 이렇다 보니 국회는 정치의 중심이 되지 못하고 항상 주변(marginal)에 머물게 됐다. 87년 민주화 이후 한국 국회는 ‘행정부 견제’와 같은 고유 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 것이 가장 큰 문제다. 대통령제하에 있는 한국 국회의 입법 과정은 ‘행정부 대 입법부’라는 관계 속에서 수행되기보다는 오히려 ‘정부여당 대 야당’이라는 내각제 구도 속에서 전개되고 있다. 즉, 여당 의원들은 국민보다는 정부와 일체감을 가지면서 입법 활동을 하고, 야당 의원은 의정활동의 목표를 정부여당을 반대하는 데 맞추고 있다. 결과적으로, 의원들은 입법부 구성원으로 정부를 견제하는 것이 아니라 오로지 정파적인 이해를 대변함으로써 여·야 간의 갈등과 대립을 고착화시키고, 국회를 파행으로 이끌었다. 국회의 효율성(efficiency)이란 국회가 입법기능, 대표기능, 행정부 견제 등 본연의 기능을 제대로 수행하고 있는 가를 총칭하는 개념이다. 국회가 국민의 의사를 효율적으로 결집하고 국민 이익을 효율적으로 대변하지 못하면 국회는 국민들의 직접 투표에 의해 형성되었다는 대표성 이외에는 그 어떤 권위

와 정통성을 갖지 못한다. 그리고 국회가 담당해야 할 갈등의 해소와 국민통합 기구로서의 위상도 확보하기 힘들게 된다.<sup>2)</sup> 국회가 명실상부한 대표성을 담당하지 못하고 그 기능이 유명무실하게 될 때는 이를 대체하는 다른 사회적 부문, 즉 시민단체, 언론기관 및 이익단체 등이 점차 이를 대체하게 되며, 각 조직의 특수이익이 과대 대표되거나 일부 영역에서는 대표성 부재의 문제를 야기하게 된다. 더구나 정보사회의 가속화와 국민 참여수단 및 통신수단의 발달 등으로 광범위한 국민 여론이 형성되는 상황에서 국회가 체계적이고 효율적인 대표성 기능을 담당해가지 못할 때 국민 대표체계로서의 국회가 설자리는 없어지게 된다. 중요한 것은 국회의 국민통합 기능은 사라진다는 것이다.

국회 개혁을 위한 핵심 과제는 다음과 같다. 첫째, **정쟁 국회가 아니라 정책 국회로 거듭나야 한다.** 대통령제가 제대로 운영되고 의회가 정치의 중심이 되기 위해서는 견제와 균형의 대원칙이 지켜져야 한다. 무엇보다 여야가 함께 행정부를 견제할 수 있어야 한다. 기습기 살균제 사건으로 146명이 사망했는데 5년 세월이 지나서야 겨우 조사다운 조사가 이뤄지고 있는 현실을 직시하라. 최순실 국정 농단이 박근혜 정부 출범과 더불어 시작되었는데, 국회 차원의 조사 청문회도 이전엔 존재하지 않았다. 상시 청문회가 작동되면 비선실세에 의한 국정농단은 사전에 예방할 수 있다. 국회가 평소 행정부를 잘 견제해야 건강한 정부가 된다는 원칙을 행정부 마비로 호도해서는 안 된다. 원칙의 문제와 운영의 문제를 혼동해서는 안 된다는 뜻이다. 미국 의회의 경우, 상임위 차원에서 입법(law-making) 청문회, 조사(investigation) 청문회, 감사(oversight) 청문회, 인준(nomination) 청문회 등 다양한 청문회를 실시한다. 이런 상시 청문회가 제대로 기능하는 이유는 의원들이 당 지도부나 계파의 눈치를 보지 않고 자신의 소신과 양심에 따라 행동하면서 소속 정당과 관계없이 교차투표(cross-voting)를 하고 있기 때문이다. 우리도 상시 청문회를 둘러싸고 소모적인 논쟁보다는 어떻게 하면 의원들의 자율성과 책임성을 제고해 상임위 중심의 일하는 국회를 우리 실정에 맞게 정착시킬 수 있을지 고민해야 할 것이다.

둘째, **갈등 지향적 국회 운영 구조를 조속히 바꾸어야 한다.** 현재 국회 운영과 관련 두 개의 축이 있다. 하나는 원내교섭 단체 중심의 국회 운영이고 또 다른 하나는 국회 선진화법이다. 국회법 제33조(교섭단체) ①항에 따르면, “국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다”고 규정되어 있다. 또한, 국회법 50조 ①항엔 “위원회에 각 교섭단체별로 간사 1인을 둔다”로 되어 있다. 가장 중요한 것은 국회법 제5조의2(연간 국회운영 기본 일정 등) ①항이다. “의장은 국회의 연중 상시운영을 위하여 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거친다”고 되어 있다. 이런 국회법 규정에 따라 모든 국회 의사일정은 원내 교섭단체들 간의 합의를 통해서만 가능하다. 그런데 여야 중 어느 한쪽이 의사일정에 합의하지 않으면 국회가 파행되는 기형적 구조를 갖고 있다. 의사일정마저 협상의 대상이 되다 보니 국회는 문은 열어 놓고 공전하는 일이 다반사로 일어나고 있다. 무쟁점 법안도 정치적인 이유로 신속하게 처리되지 못한다. 20대 국회가 일하는 국회로 거듭나기 위해서는 원내 교

2) Gerhard Leowenberg and Samuel C. Patterson. 1979. Comparative Legislatures (Boston: Little Brown and Company), 13-32쪽.



섭단체 중심의 합의제 국회 운영 방식을 바꾸어야 한다. 국회 운영 일정을 여·야 협상을 통해 임의적(arbitrary)으로 결정하는 것이 아니라 정해질 날짜에 자동적(automatic)으로 이뤄지도록 해야 한다. 본회의와 상임위원회 일정을 미리 지정하는 캘린더식 요일제 운영이 절대적으로 필요하다. 가령, 매달 국회가 열리는 날이 정해지고, 월·화·수요일엔 상임위원회, 목요일엔 본회의를 여는 방식이다. 이렇게 되면 국회 운영의 불확실성을 제거될 수 있다. 19대 국회에서 국회선진화법이 처음 도입됐다. 이 법은 폭력과 몸싸움으로 얼룩진 ‘동물국회’를 막는 데는 기여했지만, 최악의 국회를 만드는 데도 일조했다. 19대 국회의 법안 가결률은 약 41.6%로, 15대 국회(73.0%), 16대 국회(63.1%), 17대 국회(51.2%), 18대 국회(44.4%)와 비교해 가장 낮았다. 또한, 19대 국회의 1개 법안당 평균 처리 기간은 517일로 15대 국회 210.1일, 16대 국회 272.9일, 17대 국회 413.9일, 18대 국회 485.9일보다 훨씬 길었다. 국회선진화법이 수반한 ‘합의의 덫’에 걸려 입법 과정이 장기화했고, 심지어 누더기 법안이 양산됐으며, ‘법안 끼워 팔기’ 등의 나쁜 관행이 만들어졌다. 이제 여·야는 입법 효율성을 높이기 위해 다수결 원리에 반하고 소수 독재를 정당화시키는 국회 선진화법을 개정해야 한다. 국회가 정쟁에서 벗어나 일하는 국회로 거듭나려면 무엇보다 잘못된 합의의 덫에서 벗어나야 한다.

셋째, 특권을 내려놓고 보여 주기식 입법 경쟁도 지양해야 한다. 국회의원들은 불체포 특권과 면책 특권을 포함한 2백 개가 넘는 특권을 누리고 있다고 한다. 세비를 포함해 과도한 각종 경비 지원을 받고 있다. 세비 이외에 차량 유지비, 기름값, 정책자료 발간비용 명목으로 한해 1억 원이 더 지급된다. 보좌진 7명의 급여를 더하면 의원 한 명을 위해 연간 6억 8천만 원이 든다. 열심히 일한 만큼 받는 특권이라면 아깝지 않겠지만, 일 안 하고 갑질하면서 누리는 특권이라면 없어져야 마땅하다. 국회의원의 최대 특권은 오직 국민을 위한 법안을 만들고, 국민의 혈세인 예산이 잘 쓰여 지도록 감사하는 것임을 가슴이 깊이 담아 의정 활동에 임해야 한다. 의원 특권 내려놓기 차원에서 국회법 개정을 통해 국회 윤리위원회의 위상과 역할을 대폭 강화해야 한다. 국회 윤리위를 국회의장 직속으로 하고 위원회의 과반이상을 외부 인사로 구성할 필요가 있다. 단순한 윤리심사자문이 아니라 실질적인 윤리 조사가 가능하도록 해야 한다. 윤리위의 실효성과 위상을 강화하기 위해 위원회에서 결정된 사항을 국회 본회의에서 2/3이상의 반대가 없을 경우 무조건 채택되도록 할 필요가 있다. 이밖에 조속한 징계관련 안전심사를 위하여 단계별 활동기한을 명시할 필요가 있다.

넷째, ‘성 평등 사회’를 만드는 일에 앞장서야 한다. 죽어가는 한국 정치를 살리고 추락하는 국가 경쟁력을 끌어 올릴 수 있는 유일한 길은 성 평등 사회를 만드는 것이다. 20대 국회가 이 일에 앞장서야 한다. 성 평등 국가란 누구든지 성별에 의하여 정치, 경제, 사회, 교육, 문화, 기회 등 생활의 모든 영역에서 차별이 없는 국가이다. 그런데 한국의 실정은 초라하다. 세계경제포럼(WEF)이 발표한 ‘성 격차 지수’(GGI: Gender Gap Index)에 따르면, 2015년에 한국의 성 격차 지수는 0.651로 145개 조사대상국 중 115위였다. 여성의 경제활동참가율은 55.6%로 남성(77.6%)보다 훨씬 낮고, ‘비슷한 일을 할 때 여성의 임금은 남성 대비 64% 수준이다. 강력 범죄 피해자 중 여성이 차지하는 비율

이 83.8%에 이른다. 스웨덴의 양성평등정치는 소위 ‘두 명당 한 명꼴로 여성을’이라는 내용을 담고 있는 ‘바르안난 다메르나스(Varannan damernas)’로 대표된다. 이것은 스웨덴 양성평등 정책의 상징으로 1990년대 들어 세계에서 가장 앞서가는 양성평등 국가를 지향하기 위한 국가적 목표로 자리 잡은 후 현재까지 스웨덴의 모든 정책분야에 필수적으로 적용되고 있다. 양성평등의 실현은 특정 이념 세력의 전유물이 아니라 여·야, 진보와 보수의 타협과 협력 체제를 통해 발전시켜야 한다. 스웨덴 양성평등 정책의 근간은 진보를 대변하는 사민당에 의해 주도되었지만 우익 정권 하에세도 양성평등에 지속적인 관심을 보여 1900년대 중반 스웨덴에서는 양성평등 정치가 명실상부한 주류정치(Main Stream)로 편입되었다. 20대 국회는 여·야가 함께 양성 평등 국가 건설을 위한 정교한 정책 로드 맵(road map)을 만들어 실천해야 한다. 그 이유는 성 평등 국가가 시대정신이기 때문이다. 국민통합으로 가는 가장 확실하고 빠른 길은 성 평등 국가를 만드는 일이다.

다섯째, 의원들의 윤리성(morality)을 강화하기 위한 획기적인 장치를 강구해야 한다. 세계 반부패 운동 단체인 국제투명성기구(TI)가 2015년 3월에 발표한 ‘2014 국가별 부패인식지수’에 따르면 우리나라는 175개국 중 43위(100점 만점에 55점), 경제협력개발기구(OECD) 34개 회원국 중에서는 27위를 기록했다. 싱가포르(87점·7위), 일본(76점·15위), 홍콩(74점·17위) 등 아시아권에서도 순위가 한참 밀렸다. 『정의란 무엇인가』로 한국 사회에 돌풍을 일으켰던 미국 하버드대학 마이클 샌델 교수는 『왜 도덕인가』라는 책에서 “도덕성이 살아야 정의도 살 수 있고, 무너진 원칙도 다시 바로세울 수 있다”고 강조했다. 부패를 척결하고 의원들의 갑질 논란을 종식시키기 위해서는 특단의 제도적 장치가 필요하다. 국회 윤리위를 국회의장 직속으로 두고, 외부인사가 과반수이상을 차지하도록 하며, 윤리위가 결정한 사항은 의원 2/3 이상이 반대하지 않으면 수용하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

### 3. 원내 중심 정당 체제 구축

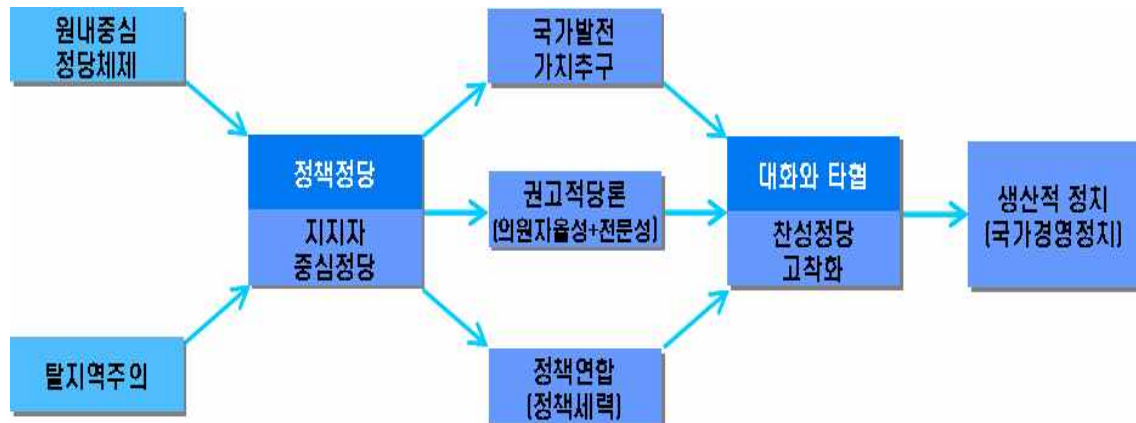
한국 정치 갈등의 최전선에 정당이 자리 잡고 있다. 정당이 변해야 의회가 정상화되고, 의회가 성숙해져야 정치가 선진화된다. 이러한 명제에 대해 진보와 보수를 대표하는 학자들도 동의하고 있다. 합리적 보수를 대표하는 고(故) 박세일 한반도 선진화재단 이사장은 한국 사회의 정치의 생산성이 낮은 이유로 선거를 치르고 권력을 나눠가지고 국가를 운영하는 선거 권력기능만 있고 국민을 대표하고 민의를 수렴하여 정책을 대표 정책기능이 없는 반쪽 정당이기 때문이라고 진단한다. “현재의 (한국) 정당은 국회의원 되기 위해서 모여 있는 조직에 불과하고, 국민을 대표해서 민의를 수렴하고 그걸 정책으로 만들어 나가는 그런 기능은 거의 없기 때문에 국가경영형 정치가 안 되고 그냥 단순한 권력투쟁의 정치만이 판을 친다”고 주장하고 있다. “정당에서 무슨 국가비전이나 가치라던가 원칙이 중요한 것이 아니라 (정당) 대표의 고향이 어디냐, 누구와 친하냐, 그래서 지역정치, 인치, 봉당정치, 가신 정치란 말을 듣는다”는 것이다. 더불어, 박 이사장은 한국 정치의 고질적인 문제로 정책

을 소중하게 여기는 정당이 없다는 점을 지적하고 있다. “국회의원도 그렇고 당 대표도 그렇고 국가 발전 비전을 고민하는 정당이 별로 없고, 경제 발전, 사회통합, 국제관계 등 많은 과제가 막 나오는데 이걸 풀어갈 능력이 없다”는 것이다. “국가 경영을 가진 정치가 나와야 선진화도 되고 통일도 된다.”는 주장을 펴다. 진보를 대표하는 최장집 교수도 한국 민주주의 위기의 중요 요인 중의 하나로 사회경제적 문제를 다루지 못하는 ‘허약한 정당체제’를 지적한다. “한국의 정당체제가 사회 속에서 정치적으로 유효한 집단들을 기반으로 하여 만들어지는 것이 아니라 정치 엘리트 사이에서 어떻게 권력을 쟁취하고 공직을 획득할 수 있느냐하는 공직 추구를 향한 투쟁이라는 성격을 중심으로 한다”고 설명하고 있다. 무엇보다 시민사회의 요구를 조직하는 정당이 제자리를 잡지 못한 점을 강조한다. 한국정치에서 좌/우 또는 진보/보수대립이 이데올로기적으로 양극화되면서 사생결단적 투쟁처럼 나타나게 되는 근본 이유로 사회 갈등에 빠진 내리지 못한 나쁜 정당들이 서로 투쟁만하는 허약한 정당 체제로 인해 시민사회의 운동이 정당의 역학을 대행했기 때문이라고 진단한다. 최 교수는 “현실에서 최선의 민주주의 형태는 대표로 하여금 집단 의사를 경합하게 해서 조정하는 대의민주주의이며, 이러한 민주주의에서는 정당이 중심이 되는 구조이고, 한국의 정치 현실을 개선할 수 있는 주체는 정당일 수밖에 없다”고 주장한다. 결론적으로 한국 민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 “좋은 정당과 정치 지도자를 통해 대의제 민주주의를 강화하는 게 최선이다”고 주장한다.

최장집 교수가 언급한 좋은 정당의 핵심에 원내 중심 정당체제의 구축을 전제로 한다. 원내 중심 정당 체제가 존속하는 한 여야 간의 갈등 고착화에 따른 비생산적인 정치를 절대로 극복할 수 없기 때문이다. 다시 말해, 임의적인 결사 기관인 정당이 국민의 대표기관인 국회를 지배하는 모순이 극복되지 않으며 선진 한국의 미래를 기대할 수 없다. 따라서 한국 의회를 살리고, 생산적인 정치를 담보하기 위한 출발점은 비록 과격하고 비현실적이며 무책임하게 보일 줄 모르지만 각 정당들이 빠른 시기에 허황된 원내 대표 체제를 종식시키고 강제적 당론을 폐지하며, 기존의 당정협의체를 대체하는 용단을 내리는 것이다. 이것만이 병들고 황폐화된 한국 정치를 살릴 수 있는 유일한 길이다. 주요 국가 현안에 대해 강제적 당론과 강제적 당론이 격돌하면 대화와 타협의 상생 국회는 본질적으로 존재할 수 없다. 의원들은 거수기로 전락하고 오로지 과반수이상의 의석을 가진 정당의 당론만이 채택되거나 이를 막기 위한 여야 간 죽기살기식의 대립과 파행만 있을 뿐이다.

한국 국회가 ‘선천성 상생 결핍증’을 치유해 생산적이고 효율적인 정치를 성취하기 위해서는 과거와 같은 형태의 정치개혁으로는 불가능하다. 효율성을 강조하면서 정치 관계법 조항 몇 개 고친다고 성취되는 것이 아니다. 국회 파행을 막는 국회법 조항들을 몇 개 개정한다고 이루어지는 것이 아니다. 발상의 대전환이 이뤄져야 한다. 【그림 1】에서 보듯이, 선진 한국을 위한 해답의 열쇠는 원내 중심정당체제를 구축하여 상생의 정치를 위한 기틀을 마련하는 것이다.

### 【그림 1】 원내중심 정당 체제와 생산적 정치 간의 인과관계에 관한 분석 모형



한국 정당정치 현실상 원외 정당체제, 원외 대표, 당론 정치를 직접적으로 규제하지는 못하지만 정치관계법 개정을 통해 간접적으로 접근할 수 있다. 국회법, 정당법, 선거법, 정치자금법 등을 개정해서 의원들의 자율성과 책임성을 강화시키고 동시에 의원들의 문화적 세속화, 즉, 의식의 선진화를 이룩하는 방식이다. 특히, 정치관계법 개정은 원외 정당체제를 원내 정당 체제로 전환시키고, 원외 대표직을 폐지시켜 강제적 당론이 존속할 수 없도록 해야 한다. 이러한 실용적·현실적 방법만이 고착화되어 있는 한국 정당 정치의 비합리적인 정치 갈등을 완화시켜 선진 의회 민주정치를 구축하는데 기여할 것이다.

#### 4. 선거 제도 개혁

선거 제도 개혁의 양대 축은 지역 패권 정당 체제 종식과 공천 혁명이다. 한국 정당의 또 다른 치명적인 한계는 지역 패권 정당체제이다. 정당체제란 정당간의 상호작용이 이루어지는 ‘틀’이다. 김태일(1995, 345)은 “정당체제는 정당들 상호관계의 정형화된 구조로 개별 정당의 단순한 산술적 집합이 아니고 개별 정당들의 행위에 의해 이루어지지만 그것이 형성된 이후에는 하나의 독립된 구조로써 정당정치에 일정한 규정력을 가지게 된다”고 주장한다. 정당체제의 성격에 대해서는 듀베르제가 정당의 수를 기준으로, 사르트리가 정당의 수와 함께 이념을 새로운 기준으로 하여 유형화한 바 있다. 정당 체제를 균열의 정도에 따라 ‘합의적 정당체제’(consensual party system)와 ‘분열적 정당체제’(polarized party system or fragmented party system)로 구분될 수 있다. ‘합의적 정당 체제’란 정당간의 균열 및 대립구도가 심하게 표출되지 않는 경우이다. 따라서 국가의 주요 정책 결정 과정에서 서로 다른 정당 구성원들 간의 대화와 타협이 용이하고, 당론보다는 의원 개인의 자율성이 보장된다. 반면, ‘분열적 정당체제’란 정당 간 대립구도가 이념, 세대, 지역 등으로 확연하게 구분되는 것을 의미한다. 결과적으로 서로 다른 정당 구성원들 간의 배타성이 심화되고 의원 개개인의 자율성보다는 당론이 중요하게 작용한다.

한국의 경우, 87년 민주화 이전에 정당 간 대립구도는 정당이나 정당정책 또는 이념 대결이라기보다는 자의적이긴 하지만 민주 대 반민주의 대립 구도로 파악될 수 있다. 따라서 이 시기에는 정당 간 지역 분할 구도가 현격하게 표출되지 않았다. 하지만 87년 민주화운동의 부산물로 형성된 제6공화국 헌법 하에서 치러진 87년 대통령선거와 88년의 13대 총선 이후 한국의 정당체제는 마치 봉건시대의 영주를 연상케 하는 각 지역의 상징적 인물이 확고한 지역적 기반을 바탕으로 정당이 구성되고, 이전의 민주 대 반민주의 구도가 퇴색되고 그 자리를 지역주의가 차지하는 이른바 지역 패권 정당체제가 조성되었다. 이러한 체제하에서 정당들은 이념과 정책과는 상관없이 권력 창출을 위해 때로는 경쟁하기도 하고 연합하기도 했다.<sup>3)</sup> 또한, 이와 같은 지역 패권 정당체제에서 치러지는 총선에서는 지역주의를 동원한 정당 중심의 선거운동이 후보자 중심의 선거운동 못지않게 중요성을 갖게 된다. 특히, 유권자들이 정당보다는 정당지도자에 대한 일체감이 강한 상황에서는 영남 또는 호남 등 특정 지역을 대변하는 정치인이 당 대표를 맡아서 선거운동을 진두지휘 할 경우, 후보자 개인의 선거 운동보다는 정당의 선거운동이 위력을 발휘하게 된다. 결과적으로 선거후 재선과 당내 영향력을 추구하는 의원들은 당 대표의 눈치를 보면서 강력한 정당규율에 얽매이게 된다.

이런 지역 패권 정당체제를 극복하기 위해 절대적으로 필요한 것은 선거제도 개혁이다. 권역별 비례대표제의 도입이 대안이 될 수 있다. 독일 연방하원의 선거제도는 1인2표제 방식이다. 유권자는 자신에게 주어진 2표 중 1표(first vote)는 지역구후보에게, 다른 1표(second vote)는 선호하는 정당에 기표하는 소선거구와 비례대표의 혼합식이다. 독일은 16개의 권역으로 나누어진 총 589석의 의석 중 지역구(299석)와 비례구(299석)의 비율이 1 대 1이다. 독일식은 혼합식 중에서도 지역구선거와 비례대표 선거의 당선인 결정을 연동하는 방식이다. 정당이 얻은 득표율로 전체 의원총수를 결정하고, 당선인은 지역구의원과 비례대표의원의 순으로 채우는 방식이다. 비례대표 선출은 폐쇄형 명부(closed list)로 결정된다. 유권자는 선호하는 정당만 선택하고, 당선인은 정당이 사전에 작성한 비례대표명부 순위를 따른다. 한국은 전체 의석 중 지역구 의석이 253석인 데 비례의석이 47석에 불과해 비례성이 매우 낮은 수준이다. 독일식 권역별 비례대표제를 채택하려면 지역구 비례구의 비율이 최소 2 대 1은 돼야 한다.

3) 김만홍(1995, 413)은 한국의 지역균열은 그 동안 정치세력의 구도 및 상황에 따라 약간씩 변화가 있었지만, 우선 정당 및 정치세력의 연고 지역 지지 기반화 현상으로 요약 될 수 있다고 주장한다. 특히, 97년 여·야 간에 정권교체가 이루어지기 전에 지역균열은 집권세력의 연고 지역이었던 영남과 이에 대한 가장 강한 경쟁세력의 연고 지역이었던 호남에서 더욱 두드러졌고, 호남 및 호남 연고 정치세력에 대한 여타 지역의 경계와 배제가 나타났다고 주장한다. 따라서 97년 이전 한국의 지역 패권 정당체제는 영남과 호남의 균열, 비호남과 호남의 균열이 중첩되는 가운데 호남의 고립화로 귀결되었다고 주장한다. 97년 대선은 그동안 고립화되었던 호남이 충청과의 지역 연대를 통해 영남 고립화를 성공시킨 사례이다. 이후 2002년 대선에서는 호남세력이 충청을 대변하는 김종필이라는 인물을 통한 연대 대신 행정수도 충청이전이라는 정책을 통해 충청과 지역연대를 이루어 다시 한 번 영남 고립화를 성공시킨 사례이다.

선거제도 개혁의 또 다른 핵심은 공천제도 개혁이다. 국민에게 공천권을 돌려주는 오픈 프라이머리 제도의 도입이 절대적으로 필요하다. 오픈프라이머리 제도의 정치적 효과에 대한 체계적이고 생산적인 논쟁을 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 우선, 정당 정치 훼손, 특정 집단에 의한 동원 선거 등 오픈프라이머리의 문제점으로 지적되고 있는 것이 과연 제도 자체에 의한 것인지 아니면 다른 요인들에 의해 유발되는 것인지 실증적으로 명확하게 구분되어야 한다. 둘째, 오픈프라이머리 제도가 작동되기 위한 선제 조건에 대한 논의 없이 제도의 부정적 효과를 단정해서는 안 된다. 셋째, 오픈프라이머리에 대한 정확한 개념 정의가 필요하다. 사전 등록 없이 선거인단 규모에 제한이 없을 때만이 오픈프라이머리라는 용어를 쓸 수 있다. 그런 의미에서 한국에서는 ‘짜퉁 오픈프라이머리’는 있어서도 제대로 된 오픈프라이머리는 단 한 번도 없었다. 그런데, ‘짜퉁 오픈프라이머리’를 토대로 ‘정통 오픈프라이머리’의 문제점과 위험성을 지적하는 것은 옳지 않다. 넷째, 오픈 프라이머리가 채택되면 현역 의원의 프리미엄이 무차별적으로 작동될 것이라는 실증적인 근거가 필요하다.

오픈 프라이머리는 일정 조건만 갖춰지면 작은 변화로 엄청난 결과를 가져오는 정치판의 나비 효과를 불러일으킬 수 있다. 첫째, 정당정치를 훼손시키는 것이 아니라 정당 민주화를 확립해 오히려 훼손된 정당정치를 정상화시킬 수 있다. 그동안 한국 정당은 당 실력자의 독단과 독식, 그리고 패권적 계파정치에 의해 뿌리째 훼손되었다. 그 기저에 정당 구성원들의 줄서기를 강요하는 뒤틀리고 왜곡된 공천제도가 있었다. 오픈프라이머리는 당 지도부와 거대 정파가 공천을 통해 당을 통제하는 것을 방지함으로써 정당 민주주의 발전에 기여할 수 있다. 둘째, 의원들의 자율성과 책임성을 강화시켜 국회가 진정한 국민의 대표 기구로써 기능할 수 있도록 한다. 국민 공천을 통해 당선된 의원들이 당 지도부와 계파의 눈치를 보지 않고 오직 국민만 바라보며 양심과 소신에 따라 의정 활동을 할 수 있기 때문이다. 셋째, 일반 국민들의 정치 관심을 고조시켜 정치 참여를 확대하고, 정치 신인이라도 치열한 경쟁을 통해 승리할 수 있는 여건이 조성된다.

한국에서 미국과 같은 형태의 오픈 프라이머리를 채택할 경우, 반드시 고려해야 할 조건들을 고찰해 보면 다음과 현역 의 같다. 첫째, 원과 원외 및 신인들이 공정하게 경쟁할 수 있는 조건을 만들어야 한다. 무엇보다 현역이나 당 지도부가 임명하는 사람들이 위원장을 맡고 있는 당원협의회 제도를 폐지해야 한다. 미국의 지구당은 있어도 그 지구당에 현역 의원이 참여하지 못한다. 그야말로 지구당이 공조직으로 운영된다. 둘째, 과도한 현역 프리미엄을 제어하기 위해 선거운동 방식을 획기적으로 개선해야 한다. 최소 선거 1년 전부터 예비후보로 등록해 선거 운동을 할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 선거인단 규모를 대폭적으로 개방해야 한다. 즉, 경선에 참여하기를 원하는 모든 사람들이 투표할 수 있도록 해야 한다. 그래야만 역선택을 막을 수 있다. 넷째, 여야가 동시에 오픈 프라이머리에 참여해야 한다. 후보 선출의 투명성을 높이고 예측 가능한 정치와 경선 부작용을 최소화하기 위해서라도 경선 시기를 사전에 미리 정하고, 경선에 관한 규칙도 조기에 확정하도록 해야 한다. 또한, 공

정한 경선 관리를 위해 중앙선관위가 경선을 관리하는 방안을 적극 검토해야한다. 다섯째, 공직 후보 선출 시기를 법제화해야 한다. 최소 선거 3개월 전 모든 공직후보를 선출하도록 해야 한다. 여섯째, 자금과 조직에서 열세인 여성 후보에 대한 대폭적인 가산점 제도를 도입해 여성의 진입 장벽을 낮추어야한다. 일곱째, 정치 일정에 맞춰 정교한 로드 맵을 구축해야 한다.

### III. 결론: 정치판의 나비효과를 기대하며

한국 정치는 퇴보(devolution)를 넘어 저질화(indecency)로 치닫고 있다. 결과적으로 뒤틀리고 난장판이며 편협적이고 배타적인 민주주의가 도래했다고 해도 과언이 아니다. 다윈의 진화론이 한국 정치에 던지는 함의는 다음과 같다. 한국 정치를 지배하는 있는 기형적인 정치 환경이 변화하지 않는 한 한국 정치의 ‘퇴보적 진화 메카니즘’은 작동될 수밖에 없다. 즉, 한국과 같은 기형적인 정치 환경에서 정치인은 생존하기 위해 대화와 타협보다는 상쟁과 대립, 관용과 포용보다는 독식과 배제, 합의와 소통보다는 투쟁과 농성을 ‘지배적인 생존 전략’(dominant survival strategy)으로 채택할 수밖에 없다는 뜻이다. 시스템보다는 인치가 지배하는 개인화된 권력구조, 강제적 당론 정치에 의존하는 경직된 정당 체제, 특정 지역에서 배타적 지지를 기반으로 하고 있는 지역 패권 정당 체제, 중앙당에 의한 하향식 공천제도 등이 지배하고 있는 현 정치 상황에서 의원들이 지도부의 눈치를 보며 특정 계파에 줄을 서고 돌결대가 되어 국회 폭력과 몸싸움에 가담하는 것은 적어도 적자생존의 전략이 되고 있는 셈이다. 미국의 저명한 의회 정치 연구 학자인 하버드 대학의 쉘슬리(Shepsle, 1981) 교수는 ‘구조 유인 균형 상태’(structure-induced equilibrium)’라는 개념을 제시했다. 울타리를 높게 쌓아놓고 쪽문을 하나 만들어 놓은 다음 울타리 안에 있는 사람들을 위험으로 몰아세우면 그들이 취하는 행위는 쪽문으로 향하는 것 밖에는 없다는 비유를 들어 이 개념을 설명하고 있다. 여기서 울타리는 구조에 해당되는 것이고 쪽문을 행해 가는 행위는 생존을 위한 전략으로 해석될 수 있다. 마찬가지로 기형적인 정치 서식 환경이 바뀌지 않으면 한국 정치에서는 정치인들이 적자로 생존하기 위한 퇴행적 적응 능력만을 키우게 된다. 따라서 한국 정치가 발전적 진보를 이룩하기 위해서는 현재의 기형적인 환경을 바꾸는 것이 급선무이다. 다른 말로 한국 정치가 발전하기 위해서는 제도적인 환경을 혁신해서 정치 행위자들이 새로운 환경에 적응할 수 있는 능력을 제고시켜야 한다. 그때만이 ‘발전적 진화 메카니즘’이 작동될 수 있다.

사회 과학 영역에서 과학적 설명이란 반복적으로 나타나는 현상에 대해 관찰과 경험을 통해 그 원인을 규명하는 것이다. 한국 정치가 국민의 신뢰를 얻지 못하고 끊임없이 개혁의 대상으로 인식되고 있다. 그 원인은 권력 구조, 국회 운영 제도, 정당구조, 선거제도 등이 뒤틀리고 왜곡되었기 때문이다. 더구나, 이런 제도들이 국민의 대표자인 의원들의 생산적인 의정 활동을 위해 필수적인 요건인 자율성, 전문성, 책임성을 강화시키는 것이 아니라 오히려 심하게 훼손시키는 방향으로 작동했기 때

문이다. 한국 정치는 ‘선천적 상생 결핍증’이라는 악성 바이러스에 감염되어 있다. 이러한 바이러스를 치유해 생산적이고 효율적인 선진 정치를 구축하는 것은 단순히 개헌을 하고 국회법 조항을 몇 개 고친다고 성취되는 것이 아니다. 한마디로 특단의 조치가 필요할 때다. 한국 정치 개혁의 방향과 처방을 달리 해야 한다. 정치개혁에서 코페르니쿠스적인 전회가 요구된다. 대통령에 집중되어 있는 권력을 분산시키기 위한 개헌에 착수해야 하고, 원외 정당체제와 당 대표 체제를 중심으로 하는 정치 패러다임에서 벗어나야 한다. 의원들의 자율성을 강화하고 상임위 중심의 대의 민주주의가 정착되기 위해서는 강제적 당론과 당정협의회를 폐지해야 한다. 국민의 동의 절차 없이 정당에게 국민의 혈세를 직접 보조함으로써 필연적으로 중앙당의 비대화를 가져 오고, 동시에 진성 당원 체제 구축을 가로막는 국가 보조금을 제도도 개선해야 한다. 이외에 대통령이 집권당을 활용해 국회를 지배하려는 유혹에서 벗어나야 한다. 더불어, 대통령을 포함한 정치 지도자들이 정치 발전에 관한 확고한 철학과 역사의를 가져야 한다. 변화의 시작은 철학이고, 철학은 국민과 진솔하게 소통할 수 있는 소중한 도구라는 점을 깊이 인식해야 한다. 【표 2】는 87년 체제를 2017년 체제로 전환하기 위한 한국 정치 개혁에 대한 방향과 과제를 요약한 것이다.

아마존 강의 보잘 것 없는 나비의 날개 짓이 지구 반대편에 엄청난 해일을 일으킬 수 있다는 것이 나비 효과의 핵심이다. 한국 정치판에도 작지만 의미 있는 실천이 결과적으로 엄청난 변화를 초래할 수 있는 나비효과가 분명히 존재한다. 한국 정치의 선진화와 성숙한 대의 민주주의의 성패는 허구적인 정당의 권위보다는 의회와 국회의원들의 권위를 강화해 의회중심의 정치를 펼치는 데 있다. 그런데, 국회의 권위는 국민이 만들어 주는 것이 아니라 의원 스스로가 지켜나가는 점도 깊이 인식해야 할 것이다.

한국의 민주주의는 지난 30년 동안 ‘권위주의적 민주주의’라 할 수 있는 ‘민주주의 1.0시대’(1988-2003)를 거쳐 ‘대결적 민주주의’로 상징되는 ‘민주주의 2.0 시대’(2003-2016)에 돌입했다. 2017년 정유년에는 광장 민주주의와 촛불 참여 민주주의가 물고 온 역동성을 토대로 대화와 타협, 합의와 협치, 분권과 공존이 살아 숨 쉬는 ‘민주주의 3.0 시대’를 열어가야 한다. 이것이 2017년 체제의 핵심이다.

【표 2】 2017년 체제 구축을 위한 정치개혁의 방향과 과제

| 구분      | 87년 체제                              | 2017년 체제                      | 과제                                            |
|---------|-------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------|
| 패러다임    | 박정희 패러다임(산업화)과 김대중 패러다임(민주화)의 충돌    | 선진 통합 패러다임<br>(산업화와 민주화의 결합)  | 굿 거버넌스<br>(Good Governance)                   |
| 한국 민주주의 | ▲ 민주주의 1.0 시대:<br>권위주의적 민주주의(YS/DJ) | ▲민주주의 3.0 시대: 합의 민주주의 및 평등 민주 | 4차 산업혁명시대에 부합하는 뉴 스테이트 빌딩(New State-building) |



| 구분               | 87년 체제                                                                                | 2017년 체제                                                                                 | 과제                                                                                                            |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 특성               | ▲민주주의 2.0 시대 : 대결적 민주주의(노무현/이명박/박근혜)                                                  | 주의                                                                                       | -여성의 대표성 강화                                                                                                   |
| 한국 정치 특성         | ▲3P 정치 : 극단과 인기영합, 힘에만 의존하는 정치 (Polarization, Populism, Power-based)                  | ▲3C 정치 : 대화하고 타협하며, 협조하고 합의하는 정치 (Compromise, Co-operation, Consensus)                   | ▲정치 정상화<br>▲정치 적폐 청산<br>-공학만 있고 비전 없다<br>-정쟁만 있고 민생은 없다<br>-대표만 있고 책임은 없다<br>-구호만 있고 실천은 없다<br>-비판만 있고 대안은 없다 |
| 정치 리더십           | ▲거래적 리더십 (Transactional leadership)<br>▲배제의 리더십 (분열의 리더십)<br>▲불통의 리더십<br>▲오만과 독선의 리더십 | ▲변혁적 리더십 (Transformational leadership)<br>▲포괄적 리더십 (통합의 리더십)<br>▲소통의 리더십<br>▲겸손과 섬김의 리더십 | ▲강한 도덕성과 예리한 역사 의식과 소명 의식<br>▲미래 통찰력(insight)과 추진력                                                            |
| 권력 구조 (정부 운영 구조) | ▲가형적 권력구조 (제도는 대통령제지만 운영은 내각제식)<br>▲대통령 중심제 (형식적 삼권 분립)                               | ▲순수 대통령제 (책임 총리 및 책임 장관제) 또는 ▲순수 내각제<br>▲의회의 행정부 견제 기능 강화 (실질적 3권 분립)                    | ▲개헌: 대통령 6년 단임제/국회의원 임기 3년<br>▲국회 예산 편성권 정부 입법권 폐지, 감사원 국회 이전<br>▲지방 분권 및 양성 평등                               |
| 정부 운영            | ▲청와대 중심                                                                               | ▲내각 중심                                                                                   | ▲협치(분권적 국정 운영)<br>▲국회와 야당 존중                                                                                  |
| 국회 구조 및 운영       | ▲원내교섭단체 중심의 갈등 지향적 운영 구조<br>▲소수 독재 정당화 (국회 선진화법)                                      | ▲협치 지향적 운영 구조 구축<br>▲국회 효율성 강화<br>▲의원들의 지율성과 책임성 강화                                      | ▲일하는 생산적 국회<br>▲특권 내려놓기 국회<br>▲민생 국회<br>▲국회 선진화법 개선                                                           |
| 정당 및 선거          | ▲비대화된 중앙당 중심의 원외 정당 체제<br>▲한국 정당 3대 문 제점<br>-비민주적 당 운영<br>-계파주의<br>-인물과 지역주의에 의존하는 정당 | ▲원내 중심 정당 체제<br>▲3대 지향점<br>- 당내 민주주의 강화 (시스템 정치)<br>- 계파 청산<br>-가치와 정책 중심 정당<br>▲당청 분리   | ▲중앙당 대폭 축소<br>▲당정 협의회 폐지<br>▲정당 국고보조금 개선<br>▲오픈 프라이머리 제도 도입<br>▲권역별 비례대표제                                     |

| 구분 | 87년 체제                                  | 2017년 체제                     | 과제 |
|----|-----------------------------------------|------------------------------|----|
|    | ▲집권당의 청와대 연속화<br>(수직적 관계)<br>▲ 폐쇄형 공천제도 | (간장적 수평 관계)<br>▲ 개방형 공천제도 도입 |    |

## 참고문헌

- 김만흠 1995. “한국의 정당정치와 지역주의” 안희수(편), 『한국 정당정치론』, 서울: 나남.
- 김민전 2005. “국회 운영의 문제점과 제도 개선 방안” 국회 개혁특별위원회 국회관계법 개정에 관한 공청회 자료
- 김종림박찬욱 1985. “불문 행위율과 의회과정: 제11대 연구,” 박동서(편), 『의회와 입법과정』, 서울: 법문사.
- 김태일 1995. “한국 정당 정치 연구의 과제와 방법” 안희수(편), 『한국정당정치론』, 서울: 나남.
- 김형준 2007. “입법 환경의 변화와 의회의 대응: 한국의회 경험 중심” “국회입법조사처 발표 논문
- . 2005. “정치갈등 결정 요인에 대한 고찰: 제도와 문화의 상반관계를 중심으로” 제5차 한국학술연구원 『코리아 포럼』 발표논문
- . 2004. “한국 의회 정치의 과제와 전망.” 제4차 한국학술연구원 『코리아 포럼』 발표논문
- 박찬욱 1999. “한국 의회정치의 특성” 백영철 외, 『한국의회정치론』, 서울: 건국대출판부.
- 박찬표 1999. “입법기능과 입법과정: 제도실제특강,” 백영철 외, 『한국의회정치론』, 서울: 건국대학교 출판부.
- 임성호 2002. “미국의 분점정부(Divided Government)와 거버넌스” 『한국정당학회보』 창간호.
- . 2003. “원내정당화와 정치개혁” 『의정연구』, 제9권 제1호(통권 제15호).
- . 2005. “국회 원내 정당간의 갈등해소를 위한 제도화 방안: 살마리로서의 원내정당화 모델” 『정책연구』 144호, 봄호.
- . 2008. “지구화 시대의 민주주의 정당모델: 원내정당화의 탐색” 한국정치학회발표 논문
- 허영 1998. 『한국헌법론』, (서울: 박영사).



[발제② 북한·외교·안보분야]

## 2017년 대선, 한국사회를 진단한다

김 태 우

前 통일연구원 원장/ 건양대 교수

### 내우외환(內憂外患)의 안보위기

닭은 새벽이 되면 천계(天鷄)의 울음소리로 인간세상의 새벽을 열어주는 고마운 동물이다. 정유(丁酉)해를 알리는 붉은 장닭의 울음소리는 들렸지만, 한국의 새벽은 좀처럼 밝아오지 않는다. 선창에 난 구멍으로 바닷물이 쏟아져 들어오고 있어도 방향타를 잃은 대한민국호는 어둠 속에서 갈 지(之)자 표류를 계속한다. 새 조타수가 되겠다고 자청하는 사람들은 많지만, 이들 중에서 나라를 구할 한국판 잔다르크가 나올 수 있을까? 이들은 과연 내우외환(內憂外患)의 안보위기를 제대로 인지하고 있는 것일까? 이대로 가다가는 국정농단 사건이 안보 파탄으로 이어질 수 있음을 걱정하고 있을까? 진실로, 2017년은 나라의 명운을 결정짓는 분수령적인 해가 될 가능성이 높다.

박근혜 대통령이 겪고 있는 사태의 시종(始終)을 되돌아보면 안타까운 대목들이 많다. 옛 성현들의 가르침 중에는 “유능한 지도자도 현능(賢能)을 멀리하면 실정을 하고 평범한 지도자도 용인(用人)을 잘 하면 선정을 펼칠 수 있다”는 말이 있다. 논어(論語)는 “유능한 지도자는 마음속에 숨겨 둔 자신만의 생각(有意), 자신만은 예외라는 고정관점(固化), 자신의 존재만을 과신하는(有我) 등과 결별해야 한다”고 가르치고 있다. 어떤 노래의 가사는 “내 속에 내가 너무나 많아 당신의 쉼 곳 없네...”라고 읊조리고 있다. 박 대통령이 성현들이나 논어의 가르침을 실천했다더라면 또는 노래 ‘가시나무’의 가사 한 대목만을 제대로 음미해봤더라면, 오늘의 탄핵사태를 초래하지 않았을 것이다. 공천을 둘러싼 집권당의 패거리 싸움, 그로 인한 유권자의 외면과 여소야대(與小野大) 국회, 최순실 게이트의 부상, 촛불 시위, 집권당의 분열, 국회의 탄핵소추안 의결 등 작년 후반부터 이어진 일련의 과정들은 발생하지 않았을 것이다. 청와대 수석들이 대통령을 거의 만나지 못하고 비서실장이 일주일에 한 번도 독대하지 못하는 불통 속에서 최순실이라는 괴물이 무럭무럭 자라는 일은 없었을 것이다. 그래서 박 대통령을 사랑했던 국민은 실망했고, 특히 고(故) 박정희를 존경했던 사람들은 박근혜 대통령의 얼굴에 오버랩 되는 박정희 前대통령과 육영수 여사의 얼굴을 떠올리며 더욱 안타까움을 금하지 못한다. 필자 역시 그런 사람들 중의 하나이다.

그럼에도 박 대통령의 권한정지 이후 벌어지는 대선게임을 보고 있노라면 이대로는 안 된다는 독백을 금할 수 없다. 새로운 조타수가 되겠다는 사람들이 너도 나도 박 대통령의 모든 것을 반대하고 나서는 것에는 너무나 많은 문제점이 있기 때문이다. 여·야(與野)의 잠룡들이 원칙 있는 대북정책, 북핵 제재, 개성공단 폐쇄, 통진당 해산, 역사교과서 개정, 사드(THAAD) 배치 결정, 한일 위안부

합의, 한일 군사정보보호협정 등 박근혜 대통령이 추진했던 모든 것을 부정하는 기세이고 때 아닌 전작권 환수나 모병제까지 거론하고 있으니 하는 말이다. 촛불시위에 나온 국민 모두가 박 대통령이 펼친 모든 정책을 반대하는 것은 아닐진대, 다시 말해 촛불 시위는 기본적으로 최순실 게이트를 규탄하고 대통령의 탄핵을 원하는 사람들의 분노의 표현일 뿐인데, 촛불민심을 빙자하여 박근혜 정부가 펼친 외교·안보 정책과 국제합의까지 모조리 폐기하겠다고 나서는 것은 논리적으로도 맞지 않다. 특정한 유권자들에게 다가가는데 유리한 인기영합주의에는 부합할지 모르나, 대한민국이 안정과 번영을 위해 가야할正道와는 거리가 멀다.

박 대통령이 추구한 원칙 있는 대북정책, 북핵 제재, 인권압박, 확고한 안보 정책 등은 엄중한 안보상황과 북한정권의 호전성을 감안할 때 불가피하게 유지·계승되어야 할 대북 기조들이다. 역사교과서 개정, 통진당 해산, 전교조 법외 노조화 등 국가정체성 확립을 위해 펼친 일련의 정책들은 과거 남성 대통령들이 엄두내지 못했던 것으로서 대통령의 결단이 없었다면 시도될 수 없는 것들이었다. 최순실 사태를 빌미로 이런 정책기조들이 일순간 무너지면, 그렇지 않아도 악재(惡材)들에 둘러싸인 대한민국은 외교적 고립과 안보 파탄 속에 왜소화와 주변부화가 심화되어 외교안보 위상을 상실한 동북아의 소국으로 전락할 수 있다.

## 북핵 위기와 중국의 이중 플레이

한국을 포위하고 있는 악재들 중에서 가장 시급한 것은 역시 북핵 문제이다. 북한의 핵 및 미사일 고도화는 금년에도 쉽 없이 강행될 것이 분명하고, 조만간 핵무기 실전배치라는 새로운 국면이 전개될 예정이다. 김정은 위원장이 2017년도 신년사에서 가장 강한 의지를 담은 부분도 핵·미사일 고도화를 지속하겠다는 부분과 국제 제재에 굴복하지 않겠다는 부분이었다. 김 위원장은 신년사를 통해 “대륙간탄도탄(ICBM) 시험발사 준비사업이 마감단계”라고 공개하고 ‘국방력 강화의 획기적 전환’을 강조했으며, “70일 전투와 ‘200일 전투를 통해 반공화국압살책동을 격퇴했다’고 자평하면서 “2017년에도 전면충돌격전으로 맞서 자력자강의 위대한 동력으로 사회주의의 승리적 전진을 다그치자”고 주문했다. 조만간 북한이 수십 개의 원자탄, 증폭분열탄, 수소탄 등을 실전 배치한 중견 핵보유국으로 부상하는 상황임에도, 한국의 대선주자들은 이 문제에 눈길조차 주지 않고 있다.

중국이 영향력을 발휘하여 북핵을 해결해 줄 가능성 역시 난망(難望)이다. 중국은 유엔 안보리가 결의 1695호에서 2321호에 이르는 일곱 개의 대북제재 결의를 채택하는 동안 공식적으로는 유엔의 북핵 제재에 동참하면서도 뒤로는 북한정권의 생존을 지원하는 이중플레이를 지속해 왔으며, 신(新)냉전 구도 하에서 중국이 이러한 이중적 자세를 포기할 가능성은 희박하다. 다시 말해, 중국이 미국과 패권경쟁을 벌이고 중·러 전략적 제휴를 통해 마·일동맹을 견제하는 동북아의 대결구도 하에서 북한은 중국에게 있어 전략적 가치를 가진 유일한 동맹국이어서 중국이 북한정권과 체제의 생존을 지원하는 이유는 매우 구조적이다. 이렇듯 중북 간에 이루어지고 있는 ‘핵공모(核共謀)’ 하에서 북한은

중국이 깜박거려주는 청신호를 쳐다보면서 핵개발을 지속하고 있다.

## 중국의 사드 몽니와 외교적 고립

중국의 ‘사드 몽니’도 절정으로 치닫고 있다. 대국 심리에 도취된 중국에게 “북핵을 방조하면서 왜 한국이 방어무기를 배치하는 것을 시비하는가”라는 합리적 항변은 이미 통하지 않는다. 종주국 노스탈자에 젖어버린 중국에게 “일본에 배치된 미군의 레이더에는 침묵하면서 왜 유독 한국의 기본적인 생존 조치에 반대하는가”라고 반문해봤자 달라질 것이 없다. 지난 30여 년 동안의 폭풍성장에 힘입어 경제·정치·군사적 대국굴기(大國崛起)에 성공한 중국에게 있어 최대 관심은 최대 경쟁국인 미국의 대중(對中) 포위망을 무력화시키는 것이며, 대륙에 연결된 반도국가로서 과거 조공국이었던 한국은 가장 만만하게 보이는 ‘악한 고리’일 수밖에 없다. 이런 이유로, 즉 한국을 미국의 대중 포위망으로부터 이탈시키기 위해, 중국은 이명박 정부와 박근혜 정부 초기에 걸쳐 한국을 극진하게(?) 대접했고, 같은 이유로 미군의 한국 내 사드 배치를 막기 위해 한국에게 무차별적 압력을 가하고 있는 중이다. 중국은 외교대화 단절, 학술교류 차단, 한류 스타의 중국 텔레비전 출연 금지, 한국 기업에 대한 느닷없는 규제 등 치졸한 압박조치들을 가하는데 이어, 지난 1월 9일에는 폭격기까지 동원하여 한국과 일본의 방공식별구역(ADIZ)에서 노골적인 무력시위까지 펼쳤다.

이런 가운데 한·일 관계마저 개선의 전기를 찾지 못하고 있다. 한·일 간에는 역사문제와 영토문제를 포함한 미해결 사안들이 산적해 있지만, 북핵 문제의 악화나 중국의 팽창주의적 대외정책을 견제하기 위해 상호 협력해야 할 사안들도 적지 않다. 때문에 지금은 양국 모두가 사태의 악화를 초래할 조치들을 자제하면서 다투어야 할 일과 협력해야 할 일을 구분하는 ‘인내와 냉정’이 필요한 시기이며, 특히 역사적 가해자였던 일본은 더욱 그러해야 한다. 그럼에도 이 방향으로의 노력은 양국 모두에서 미흡한 상태이며, ‘북핵 위협 대처를 위한 한·일공조’는 허공을 떠도는 메아리로 남아 있다. 한국에서 한·일관계 개선을 위한 제안을 언급하는 것은 여전히 ‘친일 매국’으로 매도당할 수 있는 위험한 일이며, 그 과정에서 냉정한 국익계산은 실종되고 있다.

한·러관계도 냉각된 상태다. 푸틴의 집권이후 러시아는 군사적 초강대국 복귀를 위해 절치부심하면서 핵군사력 현대화, 크림미아반도 합병, 시리아 내전 개입 등으로 미국과 새로운 냉전을 벌이고 있으며, 나토(NATO)의 동진(東進)에 반발하여 2016년 말 폴란드에 인접한 국외영토인 칼리닌그라드(Kaliningrad)에 사거리 400km의 미사일을 배치했다. 이런 러시아가 중국과의 전략적 제휴(strategic collaboration)를 통해 마·일동맹에 대항함은 당연한 일이며, 동시에 러시아가 한국 중시 대한반도 정책을 청산하고 남북한 등거리 정책으로 전환한 것도 예상할 수 있는 일이었다. 현재 러시아와 중국은 ‘사드 반대’에 한 목소리를 내고 있다. 이런 상황에서 한·러 정상회담(2008년 이명박-메드베데프, 2012년 이명박-푸틴, 2013년 박근혜-푸틴)을 통해 협의해온 협력사업들은 대부분 답보상태에 머물고 있다. 이렇듯 한국 외교가 시시각각 고립 속으로 빠져들고 있지만, 현재 가열되고 있는 대선 게임

에서 이런 문제는 주요 의제로 부상되지 않고 있다.

## 트럼프 시대의 한미동맹과 사드(THAAD) 문제

한·미동맹을 미국이 주도하는 일방적인 동맹에서 보다 대등하고 한국이 더 많은 주도적 역할을 하는 동맹으로 전환하는 것은 온 국민의 염원이었고, 지난 수십 년 간의 경제성장으로 이 방향으로의 진전이 이루어지고 있었다. 하지만, 북핵 문제의 부상과 함께 한국안보의 동맹 의존도는 오히려 심화되기 시작했다. 이는 한스 모겐소(Hans Morgenthau)가 지적하듯 핵국의 위협을 받는 비핵국권에게는 ‘패배 또는 굴복’ 이외의 선택이 없기 때문이다. 한국이 이러한 상황에 처하지 않는 주된 이유는 미국이 방위공약과 핵우산(nuclear umbrella) 또는 확대억제(extended deterrence)를 통해 북한의 전쟁도발과 핵공격을 억제하는데 도움을 주고 있기 때문이며, 따라서 한·미동맹이 무력화되는 경우 한국은 북핵 위협 앞에 일방적으로 취약한 상태에 놓이게 된다. 한국이 일방적 취약성(unilateral vulnerability) 상태를 모면하기 위해서는 대응적 핵무장을 통해 스스로 상호 취약성(mutual vulnerability)를 확보해야 하지만, 핵무장을 위해서는 넘어야 하는 장벽이 높고 적시에 핵무장에 성공하여 시간적 공백을 메운다는 보장도 없다.

이런 상황에서 ‘힘을 통한 평화,’ ‘미국으로의 회귀(Pivot to America),’ ‘경제민족주의(Economic Nationalism),’ ‘개입 축소 및 실용주의 동맹’ 등을 앞세우고 당선된 트럼프의 동맹정책과 대북기조에는 많은 불확실성과 여백이 남아 있다. 유세기간 동안 및 당선 후 트럼프 당선자의 언행과 인선(人選)을 종합해보면 향후 미국의 안보기조는 러시아와의 관계개선을 통해 중·러 전략적 제휴를 약화시키고 중국을 더욱 강하게 견제하는 연리타중(蓮露打中) 또는 통리봉중(通露封中)에 초점이 맞추어질 것으로 예상되며, 한국 및 일본과의 동맹협력도 중시할 것으로 보인다. 트럼프 당선자가 차이잉원(蔡英文) 대만총통과 통화한 것은 중국이 신성시해온 ‘하나의 중국’ 원칙을 부정하는, 즉 중국의 역린(逆鱗)을 건드린 것으로서 트럼프 행정부동안 미·중 관계가 험난해질 것임을 예고하기에 충분하다.

북핵과 관련해서는 트럼프의 상충되는 발언들로 인하여 혼선이 남아 있는 상태이나 오바마 행정부의 ‘전략적 인내(strategic patience)’는 폐기할 것이 분명하다. 이러한 상황에서 북핵에 대한 트럼프 행정부의 정책기조는 대중 압력 강화를 통한 북핵 해결, 북한과의 빅딜, 대북 제재 강화, 선제공격, 레짐 체인지 등 대개 다섯 가지로 예상해 볼 수 있지만, 어느 것 하나도 당장 북핵 해결을 가져올 것으로 기대하기 어렵다. 우선, 현재의 신(新)냉전 대결구도에서 중국이 단순히 미국에 굴복하여 북핵 해결에 적극적으로 나설 가능성은 희박하며, 트럼프 행정부가 본격적으로 통리봉중(通露封中)에 나서게 되면 명목적으로나마 유지되었던 미·중 간 북핵공조마저 붕괴될 수 있다. 핵보유국 지위를 인정받으면서 미국과의 평화협정을 협상하기를 원하는 북한의 입장은 한국은 물론 미국도 수용하기 어려운 내용이며, 미국이 미북 빅딜을 시도할 수는 있어도 원하는 핵해결을 끌어내기는 어렵다. 또한 미국이 대북 제재를 강화할 수는 있어도 중북 간 핵공모(核共謀) 하에서 대북 제재가 북한의 핵포기



를 끌어낼 가능성도 거의 없다. 마찬가지로, 대북 선제공격은 주변 동맹국들에게 막대한 부수적 피해나 확전의 위험성을 내포하기 있어서 결행하기가 쉽지 않으며, 미국이 적극적으로 레짐 체인지를 시도하더라도 효과는 장기적으로 나타날 것이어서 당장 북핵 문제를 해결하는 처방이 되지는 않을 전망이다. 이는 적어도 상당기간 동안 한국이 북핵과 더불어 살아갈 수밖에 없음을 의미하며, 핵 해결까지 국가와 국민을 안전하게 지켜내기 위한 군사적 억제와 중요해지고 있음을 의미한다.

트럼프 행정부의 동맹정책에도 많은 여백이 남아 있다. 당선 이후 트럼프 당선자 및 주요 안보부서 내정자들의 발언을 종합하면 한미동맹의 중요성을 인식하고 있음은 분명하나, 트럼프는 유세기간 동안 나토(NATO), 한국, 일본, 사우디아라비아 등에 대해 ‘합당한 비용 부담’을 반복적으로 강조했고 “한국이 합당한 방위비 분담금을 내지 않으면 주한미군을 철수할 수 있다”는 발언도 서슴지 않았다. 물론, 이러한 불평은 타당하지 않다. 한국은 주한미군 주둔비의 40%가 상회하는 9,400억 원의 방위비분담금(2016년)을 내고 있는데 이는 GDP 대비 0.068%로서 일본의 0.064%나 독일의 0.016%보다 높다. 또한, 한국은 베트남전쟁, 걸프전쟁, 아프가니스탄 등에 파병하여 혈맹의 역할을 다했으며 유엔의 평화유지군 활동에도 적극 참여하고 있다. 때문에 트럼프 당선자의 불만은 향후 국방외교를 통해 해소해야 할 과제이기도 하다. 그럼에도, 트럼프 당선자의 발언들과 개인적 성향을 감안할 때, 향후 한국정부가 취하는 자세에 따라 미국 정부의 동맹정책은 한국의 안보기반을 약화시키는 방향으로 급변할 수 있다. 대선에 임하고 있는 한국의 정치인들은 이런 가능성을 결코 경시해서는 안될 것이다.

이런 상황에서 사드(THAAD)는 특별한 의미를 가진다. 사드는 북한의 핵미사일을 요격하는 방어 무기이며 주한미군 보호와 한국방어를 명분으로 배치될 예정이다. 이론적으로나 실질적으로 완벽한 방어무기가 존재할 수 없다는 사실이 사드 배치를 포기해야 하는 이유가 될 수는 없다. 방어무기란 많을수록 안전이 향상되는 다다익선(多多益善)의 원칙이 적용되는 무기이며, 사드가 배치되더라도 한국의 방어수준은 북핵의 위협 정도에 비해 턱없이 미흡한 수준일 것이다. 때문에 사드는 방어라는 기능적 측면보다는 동맹의 유지발전을 위한 상징성 측면에서 훨씬 더 큰 의미를 가진다. 사드 배치로 인한 한중 갈등은 한국경제에 간과할 수 없는 피해를 가져올 수 있지만, 사드 배치의 반복으로 동맹이 약화되거나 무력화된다면 엄중한 안보위기와 외교적 고립에 미중유의 경제위기까지 겹친 상황에서 안보·경제·외교·통일의 기본 토대가 붕괴할 수 있다. 동맹의 소멸은 한국이 지난 수십 년 동안 경제기적을 이루는데 필요한 기본토양인 평화와 안정(peace and stability)의 소멸을 의미할 수 있으며, 1990년 독일통일도 미국의 전폭적인 지원 하에서 성사된 것임을 감안한다면 국민이 염원하는 ‘자유민주주의 평화통일’의 꿈도 더욱 멀어질 것이다. 동맹 소멸 시 외국자본의 이탈현상이 시작되고 한국의 증시가 붕괴하는 데에는 수 시간 밖에 걸리지 않을 수도 있다. 진실로, 대선 주자들은 사드 문제에 관한 언행에 신중해야 한다.

## 외교·안보의 정도(正道) 벗어나지 않아야

자고로 국가생존 문제는 여·야(與野)의 문제도 아니고 이념갈등의 대상도 아니다. 소속정당이나 이념적 차이에도 불구하고 국가생존을 위한 정석(定石)을 논함에 있어서는 모든 대선 주자들이 한 목소리를 낼 수 있어야 한다. 그렇다면, 지금은 박근혜 정부의 정치적 성패(成敗)와 무관하게 북핵 위협으로부터 국가와 국민을 지키는 일을 최우선시해야 하며, 북한의 변화를 선도하고 항구적인 남북 상생 구도를 구축하기 위해서라도 ‘원칙 있는 대북정책과 튼튼한 안보’를 이어가야 한다. 북핵을 용인하고 대북지원을 재개하는 것은 당장의 남북경색을 풀기 위해 누구나 생각할 수 있는 손쉬운 방법이지만, 그러한 상생은 당당하지도 않고 항구적이지도 않기에 인기영합적이라는 평가가 수반된다.

사드 문제에 있어서는 경중(輕重)과 완급(緩急)을 가려서 발언해야 한다. 사활적인 중요성을 가진 이웃국가인 중국과의 비적대적 우호관계를 유지 발전시키기 위해 열성을 다해야 함은 당연하지만, 이는 어디까지나 ‘안보주권’을 침해받지 않는 범위 내에서의 일이다. 중국의 사드 봉기는 분명히 그 선을 넘어선 것이다. 한중관계만을 의식하여 한국이 이 선을 양보한다면, 한미동맹과 대일관계에서 더 많은 것을 상실하게 될 것이며 향후 더 큰 국치(國恥)를 예약하는 것이다. 이와 관련해서는 중국의 안보주권 침범에 대해 초강력 대응을 보여준 일본, 베트남, 인도네시아 등의 사례를 교훈 삼을 필요가 있다. 요컨대, 한국이 동맹을 훼손하면서까지 중국의 요구에 부응하는 것은 중국이 미국을 대신하여 한반도의 평화를 보장하는 동맹의 역할을 할 수 있을 때에만 생각할 수 있는 것이며, 한국과 대치하는 북한을 동맹국으로 삼고 있는 중국이 그런 역할을 할 가능성은 전무하다.

일본과의 관계에 있어서는 다투어야 할 것과 협력해야 할 것을 구분하는 인내와 냉정을 발휘해야 하며, 인기영합을 위해 국제합의를 폐기하자는 식의 선동적인 발언을 남발해서는 안될 것이다. 북핵 위협에 공동대처하기 위한 한일공조는 엄연한 현실적 과제이며, 특히 중국이 북한과의 핵공모를 고수하는 상황에서는 더욱 그렇다. 현 시점에서 동맹의 약화나 무력화는 상상하기 어려운 일이지만, 향후 한국정부가 친북(親北)·공중(公中)·협일(嫌日) 기조로 나간다면, 동맹은 예상하지 못했던 방향으로 급변할 수 있으며, 그것이 한국의 평화와 안정을 훼손하고 외교적 고립을 심화시키는 결과를 가져올 수 있음을 유의해야 한다. 안보 비용과 관련한 트럼프 당선자의 불만과 관련해서는 한국이 이미 충분한 비용을 부담하고 있음을 알리는 국방외교에 동참하는 것이 대선주자들이 견지해야 할 올바른 자세일 것이다.

침몰하는 대한민국호를 구하는 잔다르크가 되겠다고 나선 사람들이라면 함께 정도(正道)를 걸어야 한다. 그것이 국제사회가 존경하는 대한민국, 주변국들이 함부로 넘보지 못하는 대한민국을 건설하는 길이다. 그러기 위해서는 대선 주자들이 대한민국이 주변부화(marginalization)·고립화(isolation)·왜소화(trivialization)되고 있는 현실부터 인식해야 한다. 즉, 내우외환의 안보위기, 외교적 고립, 경제불황, 내부적 갈등과 국론 분열 등으로 시시각각 동북아의 별 볼일 없는 소국으로 전락하고 있음을 직시하고, 이 흐름을 반전시키는 것이 이 시대 한국의 정치지도자들에게 주어진 사명임을 명심해야 한다.

[발제③ 경제분야]

## 국민희망 선진대한민국 건설

오 정 근  
건국대 특임교수

### I. 한국경제 현황

#### 1. 성장동력 급속 추락

- 70년대 이후 한국경제 성장에 기여해 온 주력 산업 경쟁력 급속 약화
  - 조선 해운 철강 석유화학 등 기존 주력 산업 경쟁력 급속 약화, 구조조정 직면
  - 근년 들어 혁명이 급속히 진행 중인 4차 산업 등 신성장 동력 산업 출현 지연
  - 고부가가치서비스 산업의 발전도 지체되면서 경제전반의 생산성 저하

- 잠재성장률의 급속한 둔화
  - '80년대 (10%) → '90년대 (7%) → 2010년대 (3%) → 2020년대 (2%)
  - 2017년에도 2% 초반 달성도 쉽지 않을 전망

#### 2. 저출산, 고령화 현상의 급진전

- OECD 국가 중 가장 빠른 출산율 저하
  - 1965년(5.63명) → 2014년(1.2명)

- OECD 국가 중 가장 빠른 고령화 속도
  - 고령화 사회(7%+)부터 고령사회(14%+)까지 소요기간 : 18년
  - \* 일본(24년), 미국(73년)

- 생산가능인구(15세~64세)는 2016년 3,700만 명을 정점으로 금년부터 감소전망
  - 총인구는 2030년 5,216만 명까지 증가 후 감소

#### 3. 고용불안 저소득계층 급증

□ 청년실업 급증

- 2016년 실업자 101만 명으로 사상 처음 실업자 100만 명 시대 도래. 이 중 청년실업자(15~29세) 44만 명, 청년실업률: 9.8%
  - 청년층 체감실업률(편의점 시간제근무, 취업포기자 포함) : 23%
  - 대졸이상 고학력 실업자의 취업시장 진입률 : 50%
  - 초기 노동시장 진입실패 시 평생실업자 가능성 : 사회불안, 국가경쟁력 악화

□ 임시일용직 영세자영업 급증

- 임금근로자 1950만 명 중 저임금 임시·일용직 660만 명 (2016년 기준)
- 자영업자 560만 명, 무급가족종사자 110만 명 중 1인 영세자영업자도 400만 명에 육박

□ 저소득 고용불안 계층 급증

- 전체 경제활동인구 2720만 명 중 실업자, 임시·일용직 영세자영업자 무급가족종사자 총 1270만 명 47%가 저임금 저소득 계층

#### 4. 가계부채 급증과 만성적 내수부족

□ 2016년 3분기 가계신용잔액 : 1,296조원, GDP대비 약 83%

- 스페인(85%), 그리스(61%)
- 가계부채/가처분소득 비율 증가(2008년 143%→ 2016년 173%)로 만성적 내수부족 현상 지속
  - 가계 평균소비성향 추이 : ['10]77.3% → ['16]70.9%
- 향후 금리 인상 시 가계부채 부실규모 확대로 금융부실 금융위기 수준으로 증가할 우려

#### 5. 기업경영환경 악화 및 도산 증가

□ 2015년 한마일중 4개국 중 우리기업의 성장성 및 수익성 최하위

- 500대 기업 매출 증가율 : ['13] 4.54% → ['15] -2.25%
  - \* 미국(1.9%), 중국(6.6%), 일본(10.2%)
- 기업성장 악화로 글로벌 대기업 수 축소
  - \* Bloomberg 글로벌 500대 기업 : ['05] 8개 → ['15] 2개 / 중국(15→60개)

#### 6. 대외경제 환경 악화

□ 미국을 제외한 EU, 중국, 일본 등 전 세계 경기 회복세 둔화

□ 미국의 급격한 금리 인상시 자본 유출 등 국제금융시장 불안 상존

□ Brexit, Trump 대통령 당선을 통해 세계적으로 보호무역주의, 환율절상 압력, 자국이익 우선주의 강화 추세

⇒ 대외 무역의존도가 80% 넘는 한국경제에 큰 먹구름

## II. 국민희망 선진대한민국 건설

- 악화되고 있는 대내외 환경을 극복하고 모든 국민이 꿈과 희망을 가지고 활기차게 살아갈 수 있는 국민희망 선진대한민국 건설

| 비전        | 국민희망 선진대한민국 건설                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                          |                        |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------|
| 목표        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 누구나 열심히 공부하고 일하고 기업하면 잘 살 수 있다는 희망이 있는 자유 혁신 사회의 대한민국 건설</li> <li>■ 청년들이 가고 싶어 하는 양질의 청년 일자리 획기적 창출</li> <li>■ 노장년 재취업 환경 개선으로 고령화 시대 노인빈곤 문제 개선과 자영업 과당경쟁 해소</li> <li>■ 육아여성 시간선택제 정규직 일자리 획기적 확대로 저출산 문제 개선</li> <li>■ 취약계층도 같이 갈 수 있는 따뜻한 대한민국 건설</li> <li>■ 급변하는 대외환경변화에 능동적으로 대처, 경제안정기조 유지</li> </ul> ※ 포용적 시장경제 구축 |                                          |                        |
| 3대 추진 전략  | 혁신경제                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 균형경제                                     | 포용경제                   |
| 13대 추진 과제 | 기업하기 좋은 국가 건설                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 획기적인 고부가가치 서비스산업 육성                      | 퇴직 노장년 재취업 환경 개선       |
|           | 창업하기 좋은 창업생태계 ‘테크 코리아 (Tech Korea)’ 구축                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 중소 중견기업, 농어촌경제 활성화<br>가계부채 연착륙과 서민금융 활성화 | 차별 없는 출산·육아여성 근로 환경 조성 |
|           | 4차 산업혁명 시대 미래 성장동력산업 육성                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 국민에 봉사하는 작고 효율적인 정부 구축                   | 청년 공공 민간 임대주택 공급확대     |
|           | 세계 일류 창의적 인재 공급                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 대외환경 변화에 능동적인 대처, 경제안정기조 유지              | 근로촉진형 맞춤형 복지 강화        |

## ◇ 세부 정책 과제

### 1. 기업하기 좋은 국가 건설로 양질의 일자리 획기적 창출

- 가. ‘원칙 무규제’ 규제체계 (네거티브 시스템) 도입으로 투자 옹죄는 규제 혁파 (규제개혁)
- 나. 법인세의 선진국 수준 인하로 외국투자 한국기업 귀국과 외국기업 한국 유치 (세제개혁)
- 다. 노동시장 유연화로 근로환경 개선 (노동개혁)

### 2. 창업하기 좋은 창업생태계 ‘테크 코리아 (Tech Korea)’ 구축, ‘창업국가’ 건설로 청년창업 획기적 확대

- 가. 무규제 청년창업 규제프리존인 ‘테크 코리아’ 구축으로 5년 간 150만개 청년 일자리 창출 (2011년 창설 이후 5년 간 150만 개 청년 일자리 창출한 영국 Teck UK 벤처마킹)
- 나. 원스톱 청년창업 지원센터 운영 (중국 중관촌 등 벤치마킹)
- 다. 엔젤 벤처금융 펀테크 등 창조금융 활성화로 벤처기업 창업과 죽음의 계곡 극복 시스템 구축 (실리콘밸리 벤처금융제도 벤치마킹)
- 라. 경제구조를 혁신주도(innovation-driven) 성장체제로 재편: 종래 정부주도 플란테이션 형태에서 자율경쟁적인 열대우림 형태의 창업과 성장 생태계로 전환

### 3. 4차 산업혁명 시대 미래 성장동력산업 육성

- 가. 한국의 세계적인 IT강국 기반으로 4차 산업혁명 시대를 선도할 수 있는 미래 성장동력산업 육성

### 4. 4차 산업혁명 시대를 선도할 세계 일류 창의적 인재 공급

- 가. 유치원 초중고 대학교육의 4차 산업혁명에 부응할 수 있는 창의인재 육성체계로 획기적 개편
- 나. 대학연구 기부금제도 개선으로 세계 일류 대학 육성 (미국 영국 대학 기부연구제도 벤치마킹)
- 다. 대학의 창업교육 활성화로 ‘테크 코리아 (Tech Korea)’ 구축, ‘창업국가’ 건설 기반 구축 (실리콘밸리 스탠포드대 창업교육 시스템 벤치마킹)

### 5. 획기적인 고부가가치 서비스산업 육성으로 양질의 일자리 창출

- 가. 금융 교육 의료 법률 회계 컨설팅 관광 국제회의전시(MICE) 등 고부가가치 서비스산업 관련 규제혁파로 청년들이 가고 싶어 하는 고부가가치 화이트칼라 산업 획기적 육성 (싱가포르 스위스 벤

치마킹)

나. 고부가가치서비스 산업의 수출산업화 (주요 선진국 대부분 서비스수지 흑자)

## 6. 중소 중견기업, 농어촌경제 활성화

가. 중소 중견기업 보호 지원 위주에서 글로벌 경쟁력 있는 중소 중견기업 육성으로 중소 중견기업 정책 전환

나. 농어촌의 보호 지원 위주에서 농어촌경제의 6차 산업화로 글로벌 경쟁력 있는 농어촌 경제 육성으로 농어촌 정책 전환

다. 중소 중견기업과 농축수산업의 수출산업화 지원

## 7. 가계부채 연착륙과 서민금융 활성화

가. 계속 증가해 민간소비 제약하고 있는 가계부채/가처분소득 비율(2008년 143%→ 2016년 173%) 하락시킬 수 있는 가계부채 연착륙 획기적 대책 마련 (미국 글로벌 금융위기 이후 가계부채 대책 벤치마킹: 2008년 135%→105%)

나. 43만 명이 24조 원의 연평균 110% 살인적 고금리 미등록 사채 이용(2016년 기준)하고 있는 서민생계 안정 위한 획기적 서민금융 활성화 방안 마련

다. 인터넷전문은행, 핀테크 활성화로 서민 고금리 부담 완화를 위한 중금리 대출 활성화

## 8. 국민에 봉사하는 작고 효율적인 정부 구축으로 민간 자율성 획기적 확대

가. 정부의 기능 재정립(기본적인 정책 수립 추진, 규제혁파, 대국민 봉사기능 확충) 작고 효율적인 정부 구축

나. 공공기관 공기업 경영합리화 경영효율화로 공기업부채 축소 적극 추진

다. 공공기관 공기업 업무 중 민간 담당 가능한 부분 민영화

## 9. 대외환경 변화에 능동적인 대처로 경제안정기조 유지

가. 미국 금리인상과 자본유출에 따라 우려되는 외화유동성 확보

나. 글로벌 보호무역주의에 대한 적극적인 대처

다. 예상되는 글로벌 환율전쟁에 대한 능동적인 대처

라. 중국경제 성장둔화에 따른 적극적인 대처

마. 대내 경제정책의 안정적 운용

10. 퇴직 노장년 재취업환경 개선으로 고령화 시대 대비, 자영업 과당경쟁 해소

가. 퇴직 노장년 중소기업 재취업 근로기준법 최저임금법 탄력 적용

나. 어른신 일자리 적극 발굴 확충

11. 차별 없는 출산·육아 여성 근로 환경 조성으로 저출산 문제 완화

가. 출산·육아여성 시간선택제 정규직 보장

나. 실효성 있는 남성 육아휴직제 적극 추진

다. 실효성 있는 저출산 대책 추진

12. 청년 공공 민간 임대주택 공급확대로 청년 주거난 완화

가. 공공 소형 임대주택 공급 확대

나. 민간 소형 임대사업 활성화

13. 근로촉진형 맞춤형 복지 강화

가. 재정적으로 지속가능한 복지체계 구축으로 미래세대 재정위기 사전 예방

나. 일 복지 연계성 강화 근로촉진형 복지제도 구축으로 성장과 복지 동시 도모

다. 4차 산업혁명 시대 진전에 따라 예상되는 실직자의 직업 재훈련 강화



[발제④ 사회분야]

## 사회통합과 보수의 가치, 그리고 법치

박 인 환

건국대 행정대학원 교수

### 1. 사회통합과 사회갈등

#### 1) 사회통합

○ 사회통합은 이질적이고 다양한 사람들로 이루어지는 사회 구성원이 정체성을 갖도록 통합하는 일이고, 사회통합이 제대로 이루어지지 않으면 구성원 사이에 누적된 대립과 갈등이 극단적으로는 폭동과 소요로 나타나게 됨(광우병 사태, 세월호 사태, 최순실 사태)

○ 사회통합은 기능적 상호관계에 의해 이루어진 다양한 사회 집단들이, ‘국가의 정체성’을 기준으로 하나의 통일된 단위를 형성하여 사회 구성원들로 하여금 갈등을 해소하고 공동체에 대한 귀속감(정체성)을 갖도록 하는 것임

#### ○ 사회통합지수

\* 2014년 『동아일보』 - 리서치앤리서치(R&R) 여론조사 결과

- 한국 사회의 사회통합지수는 3.97점(10점 만점 기준)을 기록해 위험 수준임

- 국익은 뒷전인 채 정쟁에만 몰두하는 정치권, 일자리와 연금을 둘러싼 세대 간의 대립, 영남과 호남의 해묵은 지역 갈등, 보수와 진보의 치열한 이념 경쟁 등 다양한 갈등 요인이 사회통합을 저해하는 것으로 나타남

- 응답자의 43.8%가 사회통합을 저해하는 요인으로 정치 갈등을 꼽음.(갈등을 해결하는 것이 정치의 목적인데 오히려 정치가 갈등을 부추기고 있음)

- 특히 광우병, 세월호, 최순실 사태를 계기로, 중요한 사회문제가 터지면 이념상 보수와 진보로 나라가 둘로 갈라지는 현상이 우려됨.(보수와 진보의 대립)

\* 이러다 보니 2014년 우리나라의 사회통합지수는 OECD 30개국에서도 최하위권인 것으로 나타났으며, 사회통합의 중요 요소인 '관용'과 '배려'는 거의 꼴찌

## 2) 사회갈등, 특히 정치적 이념갈등의 심화

○ 사회통합의 반대 개념으로서 사회갈등은, 사회 변동 과정에서 개인이나 집단 간에 의견이나 이해관계의 대립이 심화된 것으로 공동체를 파괴하여 사회통합을 저해하는 요인이지만, 사회의 문제점을 드러내고 이는 개선함으로써 사회 발전에 기여하는 면도 있음

○ 사회갈등의 발생 원인으로는 사회적 희소가치를 둘러싼 이해관계의 차이와 가치관의 차이를 들 수 있으며, 사회갈등의 양상은 노사갈등, 계층갈등 등 산업화에 따른 갈등과 정보화에 따른 갈등, 세대갈등, 가치관 갈등 등이 있음

○ 특히 우리나라의 사회갈등 양상은 산업화에 따른 노사갈등이나 계층갈등도 우려되지만, 다른 선진국에서는 보기 어려운 이념적 남북대치(자유민주주의, 공산독재 전체주의)에 따른 이념갈등이 모든 사회갈등의 근저에 깔려 있는 더욱 복잡한 양상을 보이고 있음[이념갈등의 첨예화]

○ 이에 따라 우리나라 사회갈등의 특징은, 체제 변혁, 즉 혁명을 꿈꾸는 이념이 정치, 경제, 노사, 문화, 세대, 빈부 갈등의 근원지로서 북한을 추종하여 체제 변혁을 꾀하는 종북 좌파이념을 바탕으로 하는 세력들이 끊임없이 사회 모든 분야의 갈등을 야기, 증폭시키고 있음(광우병, 세월호, 최순실 사태 등)

\* 매일경제신문 설문조사(2017. 1. 11.자)

- 한국 사회는 경제 분야에서 진보적, 사회 분야에서 보수적 이념 편향을 보이지만 막상 좌우 간에 간극이 그리 크지 않음

- 그러나 안보 분야만큼은 이념 차이가 뚜렷한데, 사실상 북한 문제를 비롯한 국방·안보에 대한 입장에서 보수와 진보가 극명하게 갈라지는 현상을 보임

- 보수는 “사드를 배치해 북한을 견제하고 군사력을 키워 안보를 확충해야 한다”고 요구하고 / 반면에 진보는 “개성공단 가동을 즉각 재개하고 북한과 외교를 통해 평화를 유지해야 한다”고 주장함

○ 사회갈등지수(Social Conflict Index)

사회갈등지수는 노사갈등, 계층갈등, 세대갈등, 남녀갈등, 지역갈등 같은 그 사회에 존재하는 모든 갈등을 합쳐 수치로 표현한 것으로, 국가의 민주주의 성숙도와 정부 정책의 효율성이 낮을수록 높아지고, 소득 불균형, 정치적 불안정이 높을수록 사회갈등지수가 높아짐

\* 사회갈등지수는  $[((\text{지니계수} + \text{정치적 안정})/2) / ((\text{법치주의} + \text{정부효과})/2)]$ 의 수식으로 계산됨.

\* 2013년 11월 경제정의실천시민연합 산하 (사)갈등해소센터가 한국리서치에 의뢰한 ‘2013 한국인의 공공갈등 의식조사’ 결과

- 국민 10명 중 9명은 “한국 사회에서 집단 간 갈등이 심각하다”고 인식함
- 가장 심각한 갈등 집단으로는 ‘진보와 보수 세력’이 89.3%로 가장 높았음

\* 2016년 11월 현대경제연구원의 조사결과

- 2009~2013년 한국의 평균 사회갈등지수는 OECD 29개국 중 7위로 상대국들에 비해 높은 수준임.(OECD 국가 중 사회갈등지수는 터키가 가장 높고 한국은 칠레에 이어 7번째로 높은데, 한국의 사회갈등지수는 OECD 평균 0.51을 상회하는 0.62 수준)

- 특히 한국의 사회갈등지수는 악화되고 있을 뿐 아니라 OECD 회원국 평균과의 격차도 확대되고 있음

- 이처럼 사회적 갈등관계에 있는 이해집단들이 사적 이익을 취하는 과정에서 사회적 비용이 발생하게 되고, 자원배분의 비효율성을 유발하여 사회후생을 감소시킴

(사회갈등 비용 한해 약 3조원, G7 국가 수준으로 갈등이 완화되면 연 3% 대 잠재성장을 가능)

## 2. 사회갈등의 배경

### 1) 산업화, 민주화의 급속한 진전에 따른 사회갈등의 심화

o 짧은 기간, 양적 성장의 결과(압축성장)

o 1인당 국민총소득(GNI) : 1953년 69달러에서 2015년 27,940달러로 증가

2016. 12. 28. 한국은행에 따르면, 우리나라의 1인당 명목 국민총소득(GNI)는 10년 전인 2006년 20,823달러를 기록하며 처음 2만 달러를 넘었음(그러나 이후 근 10년이 지난 2015년에도 여전히 3만 달러 앞에서 장기간 정체 현상)

o 무역규모는 1962년 4억8,000만 달러(제1차 경제개발5개년계획)에서 지난 2011. 12. 5. 처음으로 연간 무역규모 1조 달러 달성

o 2012년 세계에서 7번째 20-50클럽 가입(인구 5,000만 이상, 소득 2만 달러)

### 2) 압축성장의 부작용과 가치관의 혼돈

## 0 공통된 가치관과 도덕기준이 상실된 아노미(anomie) 현상

0 아노미 현상은, 사회적 가치관의 붕괴로 인하여 구성원들이 겪게 되는 혼돈 상태로 ‘사회해체 현상’의 원인이 됨.

0 급속히 발전하는 물질문화와 비교적 완만하게 변하는 비물질 문화 간에 변동속도의 차이에서 생겨나는 사회적 부조화로 전통적인 규범과 가치관이 무너지고 이를 대체할 공통적 규범과 가치관이 아직 정립되지 못한 혼란과 무규범 상태 지속

\* OECD 국가 중 자살률 12년째 1위(2015년 인구 10만 명 당 26.5명 : 특히 노인층 자살율의 증가 현상)

\* 교통사고 사망률, 이혼율 상위권(출산율은 1.19명으로 꼴찌 수준)

\* 청소년 정직지수(윤리의식)

2015년 12월 홍사단 투명사회운동본부의 조사에 의하면,

고등학생 중 56%가 ‘10억이 생긴다면 1년 정도 감옥 가겠다.’고 응답하는 등 청소년 정직지수는 해가 갈수록 악화되고 학년이 높아질수록 악화되고 있음.(초등생 17%, 중학생 39%)

\* 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI)

2015년 우리나라는 56점으로 조사대상국 168개국 중 37위(OECD 꼴찌수준)

o 높은 사회갈등으로 인한 국가적 에너지 낭비(사회갈등 비용 1년 약 3조원)

o 사회갈등의 결과는 경제적 손실뿐 만 아니라 불신사회, 위험사회로 이행되면서 급격한 사회해체 현상을 초래함.(자살율, 교통사고 사망율, 이혼율 상위권)

\* 최근 OECD의 ‘2014 더 나은 삶 지수’(Better Life Index)

- 11개 세부평가부문 항목 중 ‘시민 참여’ 부문에 포함된 정부 신뢰도 평가에서 한국인의 23%만 정부를 믿는 것으로 집계(조사대상국 전체 평균인 39%에 크게 미달한 수치로, 36개 조사대상국 중 29위로 최하위권)

- ‘2016년 더 나은 삶의 질 지수(Better Life Index)’에 의하면, 한국은 조사대상 38개국 중 28위를 차지하여, 한국인의 삶의 질 지수는 2012년 24위, 2014년 25위 등 계속해서 하락하고 있음

- 전반적인 삶의 질, 즉 직업·공동체·교육·환경·시민참여·건강·삶의 만족·안전·일과 삶의 균형 등 전체 11개 항목 중 9개에서 지난해보다 순위가 떨어졌음

- 공동체의 결속도 “어려움에 처했을 때 도움을 요청할 수 있는 친척, 친구 또는 이웃이 있다”고 응답한 사람의 비율은 75.8%로 멕시코 다음으로 낮았으며, 일할 수 있는 연령대의 26.4%만이 지난 1년간 공식적인 자원봉사에 참여했다고 응답해 OECD 평균보다 8% 가량 낮았음(공동체의 해체 현상)

### 3) 민주주의의 발전과 사회갈등의 증가

○ 자유민주주의는 사상의 자유, 언론의 자유, 시장의 자유를 바탕으로 여러 이해가 상반되는 집단의 의사결정은 다수결 원칙에 의지할 수밖에 없는 제도이므로, 다수결에 패배한 집단은 근본적으로 불만을 가질 수밖에 없는 구조임

○ 따라서 민주주의 국가에서 사회갈등은 당연한 현상으로 받아들여야 함

○ 사회갈등 관리 및 사회통합의 적절한 수준

민주주의 국가에서 사회통합의 본질은, ‘적절한 불균형’이며, ‘적절한 불평등’임

‘너무 불평등하거나 너무 불균형 상태가 되면 그 사회는 깨진다. 반대로 너무 균형이 잡혀 있거나 너무 평등하면 그 사회는 정체된다. 성장도 없어지고 발전도 없어진다.’(송복)

### 3. 사회통합의 방안

○ 사회통합을 이루기 위해서는 우리나라의 경우 상대적 저소득층 및 생계를 위협하는 실업률의 증가에 따른 사회, 경제적 대책이 시급함.(경제민주화 내지 복지의 논쟁을 두려워해서는 안 될 것임)

○ 2017년 1월 17일 열리는 다보스포럼의 보고서에 따르면, 한국경제의 최대 위협 요인은 실업이라고 지적하고 있음

(고용노동부에 따르면, 2016년 말 한국의 실업자는 101만2천 명으로 실업률은 2010년 이후 최고치인 3.7%이고, 그 중 청년실업자(15~29세)는 43만5천 명으로 전체 실업자의 43%이며, 청년실업률은 9.8%이지만 체감 청년실업률은 22%)

\* 최근 기초생활수급대상과 차상위계층을 포함하여 생계문제가 시급한 하층민은 전체국민 5,000만 명 중 약 700만 명에 이룸(전체국민의 약 14%)

\* 2011년 통계청이 조사한 결과에 따르면, 국민의 45.3%가 자신이 하류층이라고 답하여 국민의 절반이 자신은 하층민이라 생각함(중간층 52.8%)

더구나 소득이 있는 직장인과 자영업자들조차 자신을 하층민이라고 답했다는 것은, 교육과 직업에서 소외된 빈곤층에서 나타나는 자괴감을 직업도 있고 교육도 받은 평범한 국민도 다수가 느끼고 있다는 점에서 심각함(가계부채의 증가 등 상대적 박탈감이 원인)

○ 사회갈등의 관리 체제 확립

- 갈등의 심화로 인한 불신사회와 위험사회의 도래 방지
- 정직을 바탕으로 한 사회구성원 간의 신뢰<사회적 자본>의 축적과 협력관계 복원(프란시스 후쿠야마)
- 노블레스 오블리제의 실천 : 존경받는 부자, 깨끗한 부자 상의 확립
- 정치, 사회적 지도층의 권위 회복
- 경직된 관료조직의 개혁
- ‘선보고 후조치’ 에서 ‘선조치 후보고’ 체제로 개혁,  
위에서부터 권한과 책임의 대폭적인 하부 위양
- 규제완화 : 공직개혁의 전제로서 규제개혁 및 ‘선별적 규제’
- 소통과 공감의 강화
- 인터넷, 젊은 세대 : 부정과 분노, 증오의 심리적 상처와 좌절 치유
- 21세기는 소통과 공감의 시대 : 머리에서 가슴으로(이성에서 감성으로)
- 소통과 대화를 통하여 ‘국민적 합의’나 ‘사회통합’이 가능할 것인가
- 목표(방향설정) 자체가 다른 그룹과의 분리 대응이 필요함
- 공정사회(공평과 정의)의 열망에 대응 : 심리적 대응의 필요성
- 2016년 12월 기획재정부의 가계금융·복지조사에 따르면, 소득 5분위 배율(상위 20% 대비 하위 20%)은 2015년 기준 6.43배로 나타났음.(10분위 배율 약 8배)
- 2012년 현재 소득 상위 10%가 전체 소득의 45%를 차지하고, 이는 소득 불균형이 가장 심한 미국(소득 상위 10%가 48.16%를 점유)에 육박하는 수치임(일본은 40.50%)
- 이에 대하여, 세금 납부자를 중심으로 살펴보면, 납부자 중 상위 10%의 소득은 납부자 중 하위 10%의 소득에 비해 5.7배에 지나지 않지만, 세금은 766배에 이름.(이는 대기업과 고소득자의 세금으로 나라 살림을 꾸리는데, 그 혜택은 전 국민에게 특히 가난한 사람들에게 많이 돌아간다는 것을 의미함)
- \* 우리 사회의 경우 중산층이 아닌 하층민 인식 62%, 희망이 없다 60%
- \* 마이클 쉐넬(하버드대)의 공정성 조사 결과  
미국은 62%가 공정하다는 인식, 한국은 74%가 불공정하다는 인식
- \* 국민의 97%가 “나는 행복하다”는 부탄  
2013년 기준 1인당 국민소득이 2,863달러에 불과하지만 세계에서 가장 행복한 나라 1위(국민소득이 부탄의 10배인 우리나라는 68위)
- \* ‘국가의 경제력이나 국민소득이 국민 개개인의 행복을 담보할 수 없다.’

○ 사회통합 비용(갈등해결 비용) 문제

○ 궁극적으로는 모든 사회갈등의 바탕이 되는 분단의 극복과 통일의 달성

#### 4. 보수의 이념과 가치(진정한 보수의 가치)

1) 보수와 진보 등 구호 자체가 중요한 것이 아님 : 올바른 가치관과 그 내용

\* 무엇이 가치가 있고 옳은 것인가, 무엇이 하지 말아야 하는 것인가

2) 지켜야 할 진정한 보수의 가치 선별

○ 개인적 가치

① 근면, 성실, 겸손(게으름, 나태, 거만)

② 청렴, 절약(부패, 낭비, 졸부)

③ 정직(허위)

○ 공동체의 가치

① 역사의 존중 : 국가(대한민국의 정통성), 통일과 평화의 추구

② 국가, 사회, 가정 등 공동체 가치와 개인의 자유 조화 : 자유민주주의

\* 국가안보 개념 : 국가적, 사회적 안보 질서의 확립(공익의 우선)

○ 국가관, 역사관, 세계관

① 일제시대와 건국의 평가

\* 역사의 부정, 자학과 좌절의 역사관 “정의를 패배하고, 기회주의 득세”

② 자학적 역사관의 배경

\* 과거 독립운동 미화(폐쇄적 민족주의, 과도한 권위주의적 국가주의) 단계에서 재벌과 독재를 비판하는 도구로써 친일파 청산, 친일 연구 강조(좌파민족주의, 파괴적인 반국가주의)

\* 친일파를 강조하는 자기비하의 역사

“국사를 배우면 건전한 국가관과 애국심의 함양이 아니라 국기를 경멸하게 되고 민족만을 앞세운다.”

③ 역사교과서, 역사교육의 이니셔티브 확립

\* 대한민국의 정통성 부정, 전교조 등 좌파의 역사관, 역사학계, 일선 교사

- 3) 공화주의적 자유론 : “공동체의 이익을 우선하면서 개인의 자유를 최대화”  
공동선, 시민적 덕성, 애국을 강조함
- 4) 복지와 경제민주화(공정사회, 공생발전 등)를 어떻게 볼 것인가.  
자본주의의 탐욕을 억제하기 위하여 ‘경제민주화를 두려워하지 말라’  
\* 변호사 형사사건 수임료 상한제, 기부금 순위 공개
- 5) 보수 기득권층의 이기적이고 기회주의적인 태도 청산  
\* 가치관 중심의 연대와 술선수범의 중요성(병역, 납세, 재산)  
건전한 자본주의 교육에 의한 부에 대한 이중의식의 배격(허위의식)  
청빈에서 청부로 : 자본주의 사회에서 바람직한 ‘지도자 상’의 확립  
\* 기득권 내려놓기는 누가 주도할 것인가 : ‘스스로도 가능한가?’

## 5. 사회통합의 기준으로서 법치주의의 중요성

○ 사회통합의 밑거름이 되는 ‘사회적 자본’의 축적을 위해서는 기득권층의 술선수범에 해당하는 ‘노블레스 오블리제’의 실천도 중요하지만, 현대 민주국가에서는 보다 근본적으로 ‘법의 지배’ 즉 법치주의의 실현이 중요함

○ 사회갈등지수와 법치주의

일반적으로 사회갈등지수(Social Conflict Index)의 공식은

$$[(\text{지니계수} + \text{정치적 안정})/2] / [(\text{법치주의} + \text{정부효과})/2]$$
로 계산됨

\* 법의 지배가 사라진 북한의 장성택 사건(소통과 사회통합은 거의 제로 상태)

○ 법치주의는 사회통합과 배치되는 개념이 아니라 통합의 상대방에게 승복할 수 있는 기준과 계기를 설정해 줌

○ 사회갈등을 조정하고 해소하기 위한 기준으로서 ‘법과 원칙’의 정립 및 이를 실천하기 위한 공권력의 권위 확보가 중요함

○ 협상이나 타협, 절충은 당사자 상호간의 양보와 승복이 전제되는데, 양보와 승복을 위한 합의(절충)의 기준 설정도 현대 민주사회에서는 궁극적으로 법이 제시할 수밖에 없음(민사상 손해배상의



조정 및 중재, 형사상 Plea bargaining 제도)

\* 법은 국민적 합의, 위임에 따라 사회의 정의를 구현하고 공동선을 지향하는 그 시대의 ‘시대정신’을 표상함

\* 법의 기준(원칙)에 위배하면서 소통과 통합을 요구하는 것은 언어회롱에 의한 ‘이상향’에 불과함

\* 법의 수호 기관인 헌법재판소, 법원, 검찰, 경찰 등 사법기능의 권위 확보

\* 독일의 경우 극좌파와 극우정당 등 자유민주적 기본질서에 반하는 움직임을 감시하는 임무를 가진 ‘연방헌법수호청’의 존재(국민의 저항권과 비교)

\* Vito-cracy 내지 법에 대한 시민불복종 운동의 위험성(‘악법은 법이 아니다’라는 주장의 함정)

o 소통과 통합을 위한 법치주의 교육(국민교육)

\* 시민은 18세기 시민혁명을 계기로 등장한 개념으로 절대왕정, 전제군주의 권력에 대한 저항과 개인의 권리, 자유를 강조하면서 학문적, 경제적으로도 상당한 엘리트에 속한 사람을 뜻함(현대적 의미의 민주국가가 탄생하기 전의 정치집단)

\* 이에 대하여, 국민은 19세기 이후 국민국가를 거쳐 현대 민주국가에서는 국가를 이루는 인적 요소로서 국가의 통치권에 복종할 의무를 가진 개개인의 집합체를 의미하고, 국가적 질서(자유민주적 기본질서)를 전제로 한 법적 개념임

o 따라서 국민교육은 개인의 권리와 자유에서 더 나아가 국가질서 속에 국민으로서의 교양과 품격, 윤리와 의무를 강조하는 교육이어야 할 것임.(정치적 참여와 저항을 강조하는 개인주의적 시민교육과 비교)

\* J. F 캐네디 대통령

“국가가 나를 위해 무엇을 할 것인지 묻지 말고, 내가 국가를 위하여 무엇을 할 것인지 물어 보십시오.”

## 6. 결론

o 우리 사회의 여러 가지 갈등 중에서도 특히 분단에 따른 이념갈등이야말로 모든 갈등의 뿌리이고 사회통합의 가장 큰 저해요인이 되고 있음

o 또한 이념갈등은 남북 분단체제가 기원이며, 상호 양보할 수 없는 제로섬 갈등임.(자유민주체제와 공산독재체제의 극단적인 대립)

“한국의 정체성마저도 공유하지 못하는 집단에 대해서는 ‘통합’이 아닌, ‘법치’를 앞세워야 한다. 이들 집단은 사회를 ‘통합’이 아닌 ‘분열’로 내몰기 때문이다. 어설픈 감상적인 통합의 손짓은 이들 집단에 사회를 분열시키는 명분만 줄 뿐이다.”

“사회통합에는 배제의 논리도 포함되어야 한다. 통합이라는 명분으로 모든 개인이나 집단을 용인할 수는 없다. 공동체의 역사, 우리 체제의 정당성, 헌법을 인정하지 않는 개인이나 집단은 통합의 대상이 될 수 없기 때문이다.”

“결론적으로 화합 수준이 높은 사회, 진정한 사회통합에 가까운 사회는 법치주의가 확립된 사회, 자생적 질서가 형성되는 사회이다.”





서울시 중구 세종대로14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층

Tel : 02-741-7660~2

Fax : 02-741-7663

<http://www.cubs.or.kr>