



# 무너진 1년, 위기의 대한민국

윤석열정부 1년 평가 연속토론회  
종합자료집





## 《 윤석열정부 1년 평가 연속토론회 소개 》

---

### ■ 목적

- 윤석열정부 출범 1년간의 총체적 무능과 국정파탄 상황 평가
- 경제·사회·정치·외교안보를 총망라한 실정 지적 및 대안 제시

### ■ 개요

- 일시 : 4월 2주차 ~ 5월 2주차, 총 5주간 매주 1회 진행
- 장소 : 국회의원회관 306호 (정책위원회 회의실)

| 분야        | 일정              |
|-----------|-----------------|
| (1차) 경제   | 4월 13일(목) 10:30 |
| (2차) 사회   | 4월 20일(목) 14:00 |
| (3차) 정치   | 4월 27일(목) 10:30 |
| (4차) 외교안보 | 5월 3일(수) 14:00  |
| (5차) 특별토론 | 5월 9일(화) 14:00  |



## 《 윤석열정부 1년 평가 연속토론회 전체 프로그램 》

| 분야                                       | 일정                 | 주요내용  |
|--|--------------------|---|
| <b>1차 (경제)</b><br>“무너진 삶,<br>깜깜한 미래”     | 4월 13일(목)<br>10:30 | <ul style="list-style-type: none"><li>◦ 좌 장: 우원식 국회의원(기본사회위원회 수석부위원장)</li><li>◦ 발제1: 주병기 교수(서울대학교)</li><li>◦ 발제2: 위평량 소장(위평량경제사회연구소)</li><li>◦ 토론1: 김한정 국회의원(산업통상중소벤처기업위원회)</li><li>◦ 토론2: 오기형 국회의원(정무위원회)</li><li>◦ 토론3: 홍성국 국회의원(기획재정위원회)</li></ul>                                 |
| <b>2차 (사회)</b><br>“무너진 복지,<br>거꾸로 사회”    | 4월 20일(목)<br>14:00 | <ul style="list-style-type: none"><li>◦ 좌 장: 김상희 국회의원(초저출생·인구위기대책위원회 위원장)</li><li>◦ 발제1: 김윤 교수(서울대학교/보건의료)</li><li>◦ 발제2: 이병훈 교수(중앙대학교/노동)</li><li>◦ 발제3: 반상진 교수(전북대학교/교육)</li><li>◦ 토론1: 강훈식 국회의원(보건복지위원회)</li><li>◦ 토론2: 김영진 국회의원(환경노동위원회)</li><li>◦ 토론3: 김영호 국회의원(교육위원회)</li></ul> |
| <b>3차 (정치)</b><br>“무너진 국가시스템,<br>불공정 정부” | 4월 27일(목)<br>10:30 | <ul style="list-style-type: none"><li>◦ 좌 장: 박범계 국회의원(윤석열정권정치탄압대책위원회 위원장)</li><li>◦ 발제1: 유종성 교수(가천대학교)</li><li>◦ 발제2: 지병근 교수(조선대학교)</li><li>◦ 토론1: 장경태 국회의원(최고위원)</li><li>◦ 토론2: 최강욱 국회의원(前 최고위원)</li><li>◦ 토론3: 박성준 국회의원(대변인)</li></ul>  |
| <b>4차 (외교안보)</b><br>“무너진 국익,<br>불안한 한반도” | 5월 3일(수)<br>14:00  | <ul style="list-style-type: none"><li>◦ 좌 장: 김민석 국회의원(정책위의장)</li><li>◦ 발 제: 최종건 교수(연세대학교)</li><li>◦ 토론1: 김병주 국회의원(국방위원회)</li><li>◦ 토론2: 이재정 국회의원(외교통일위원회)</li><li>◦ 토론3: 김병기 국회의원(정보위원회)</li></ul>  |
| <b>5차 (특별토론)</b><br>“무너진 1년,<br>견뎌낸 사람들” | 5월 9일(화)<br>14:00  | <ul style="list-style-type: none"><li>◦ 진 행: 안귀령 상근부대변인</li><li>◦ 발 제: 시민발언자들(안전, 언론·노조탄압, 주69시간 논란, 고물가 등 관련)</li><li>◦ 토론1: 고민정 국회의원</li><li>◦ 토론2: 김한규 국회의원</li><li>◦ 토론3: 이탄희 국회의원</li></ul>  |



# Contents

무너진 1년, 위기의 대한민국 윤석열정부 1년 평가 연속토론회 종합자료집

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| <b>경제</b>   | <b>무너진 삶, 캄캄한 미래</b>                          | <b>1</b>   |
|             | • 경제정책 부문<br>주병기 교수(서울대학교) .....              | 3          |
|             | • 민생경제 부문<br>위평량 소장(위평량경제사회연구소) .....         | 25         |
| <b>사회</b>   | <b>무너진 복지, 거꾸로 사회</b>                         | <b>39</b>  |
|             | • 보건의료정책 부문<br>김윤 교수(서울대학교) .....             | 41         |
|             | • 노동정책 부문<br>이병훈 교수(중앙대학교) .....              | 56         |
|             | • 교육정책 부문<br>반상진 교수(전북대학교) .....              | 67         |
| <b>정치</b>   | <b>무너진 국가시스템, 불공정 정부</b>                      | <b>85</b>  |
|             | • 무너진 공정, 공허해진 자유<br>유종성 교수(가천대학교) .....      | 87         |
|             | • 민주주의의 후퇴, 이념적 편향성<br>지병근 교수(조선대학교) .....    | 99         |
| <b>외교안보</b> | <b>무너진 국익, 불안한 한반도</b>                        | <b>145</b> |
|             | • 국익외교의 실종과 불안한 한반도 평화<br>최종건 교수(연세대학교) ..... | 147        |

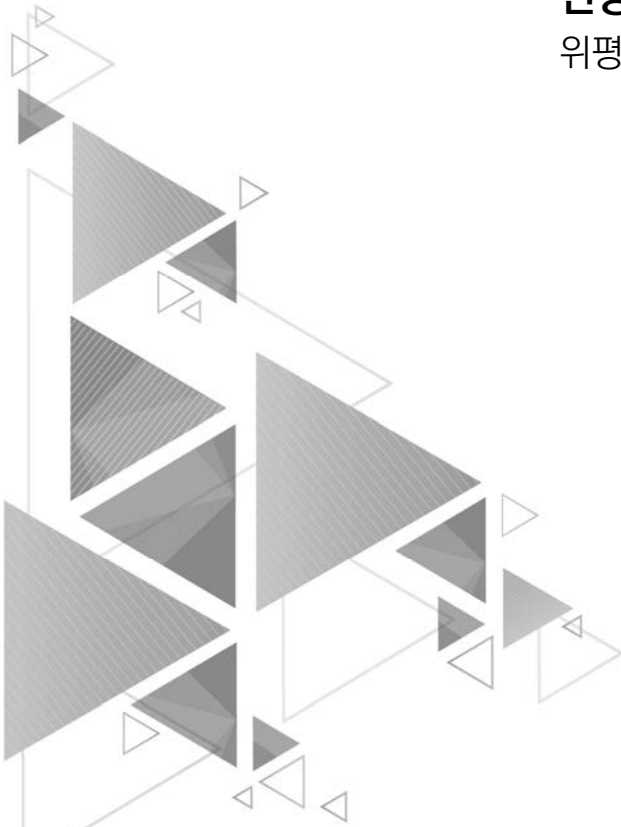




경제

## 무너진 삶, 캄캄한 미래

- **경제정책 부문**  
주병기 교수(서울대학교)
- **민생경제 부문**  
위평량 소장(위평량경제사회연구소)





# 윤석열 정부 1년 평가: 경제분야

## 주 병 기

서울대 경제학부 교수  
서울대 경제연구소 분배정의연구센터 대표

2023년 4월 13일

1

# 글로벌 경기침체와 복합위기

2022년 글로벌 경제와 2023년 전망

- 팬데믹과 우크라이나 전쟁의 여파로 미국과 유럽의 인플레이션; 금리인상
- 중국 코로나 재확산과 급격한 경제위축  
성장률 급감 (8.7%→2.7%)
- 미국의 중국 압박 전략과 미-중 간 글로벌 정치경제적 갈등 고조; 글로벌 경제의 디커플링
- 팬데믹 위기, 인플레이션과 고금리의 금융 불안정, 정치경제적 긴장 고조의 삼중 위기
- 고물가-고금리의 전 세계적 경기침체 국면
- 2023년 글로벌 경제성장률 전망 1.7%  
(선진국 0.5%; GEP 2023) (OECD 전망 2.2%)
- 1990년대 이후 코로나팬데믹과 금융위기 다음으로 낮은 성장전망

TABLE 1.1 Real GDP<sup>1</sup>

(Percent change from previous year unless indicated otherwise)

|                                       | 2020 | 2021  | 2022e | 2023f | 2024f |
|---------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| <b>World</b>                          | -3.2 | 5.9   | 2.9   | 1.7   | 2.7   |
| <b>Advanced economies</b>             | -4.3 | 5.3   | 2.5   | 0.5   | 1.6   |
| United States                         | -2.8 | 5.9   | 1.9   | 0.5   | 1.6   |
| Euro area                             | -6.1 | 5.3   | 3.3   | 0.0   | 1.6   |
| <br>China                             | 2.2  | 8.1   | 2.7   | 4.3   | 5.0   |
| <b>World trade volume<sup>5</sup></b> | -8.2 | 10.6  | 4.0   | 1.6   | 3.4   |
| <b>Commodity prices<sup>6</sup></b>   |      |       |       |       |       |
| Energy price index                    | 52.7 | 95.4  | 151.7 | 130.5 | 118.3 |
| Oil price (US\$ per barrel)           | 42.3 | 70.4  | 100.0 | 88.0  | 80.0  |
| Non-energy commodity price index      | 84.4 | 112.0 | 123.7 | 113.7 | 113.0 |

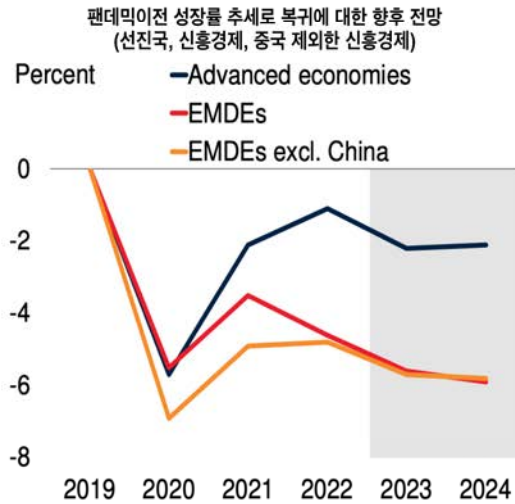
자료: World Bank 2023

2

## 글로벌 경기침체와 복합위기

### 2022년 글로벌 경제와 2023년 전망

- 글로벌 무역(trade volume) 성장률 전망 1.6% (2022년 4.0%; WEP 2023) (OECD real trade 성장률 전망 2.9%, 2022년 5.4%)
- 글로벌 성장률 보다 무역성장률의 하락 폭은 더 심각; 중국과 개발도상국 전역의 성장률 하락 폭이 큰 영향
- 팬데믹과 경기침체에서 벗어나 팬데믹 이전의 트렌드를 회복하기는 어려울 것
- 미-중 무역/패권 경쟁이 글로벌 무역질서의 양분화가 이루어질 경우 새로운 저성장 추세가 고착될 수 있음; '규범에 기초한 국제질서(rule-based international order)', 자유무역질서의 퇴조
- 한국경제전망: 2023년 성장률 2% 이하 (대외 수요 감소) (OECD 1월 전망), 정부 전망은 1.6% (KIF, 1.7%) -> OECD 3월 하향 조정  
물가전망: 에너지 요금 인상으로 물가상승 지속; 2024년 말 이후 2% 이하로 회복

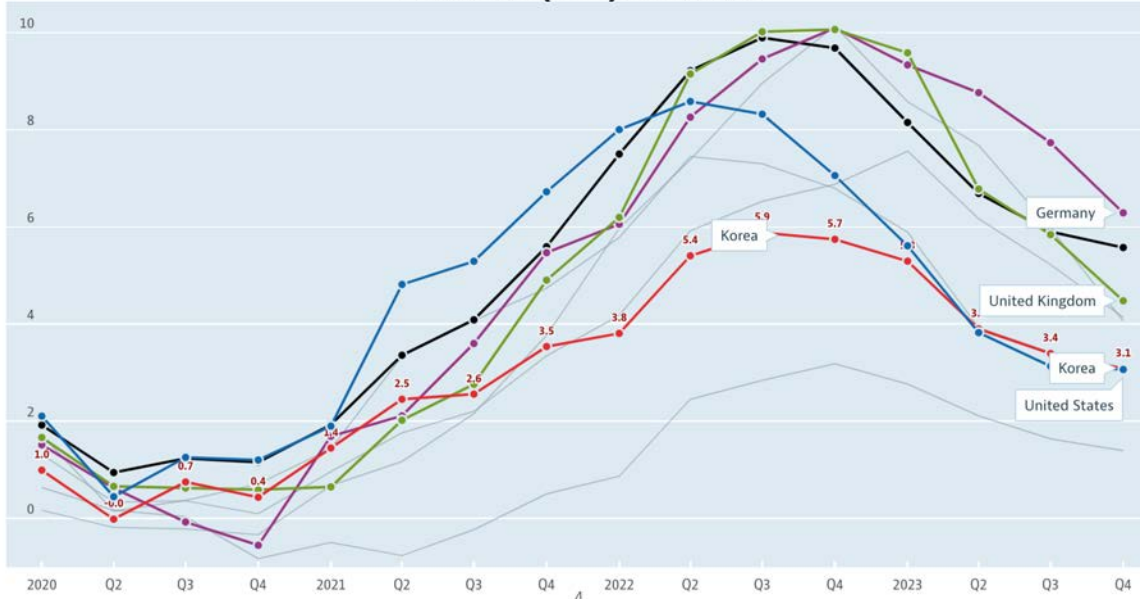


자료: World Bank 2023

3

## 글로벌 경기침체와 복합위기

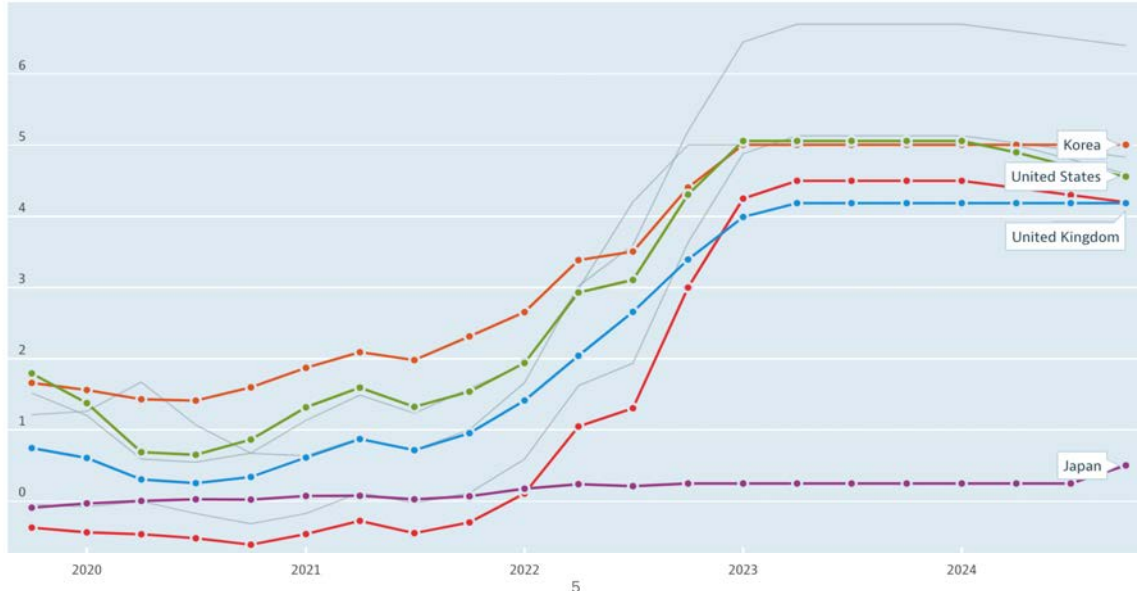
### Inflation (CPI) forecast



OECD (2023), Inflation forecast (indicator). doi: 10.1787/598f4aa4-en (Accessed on 14 January 2023)

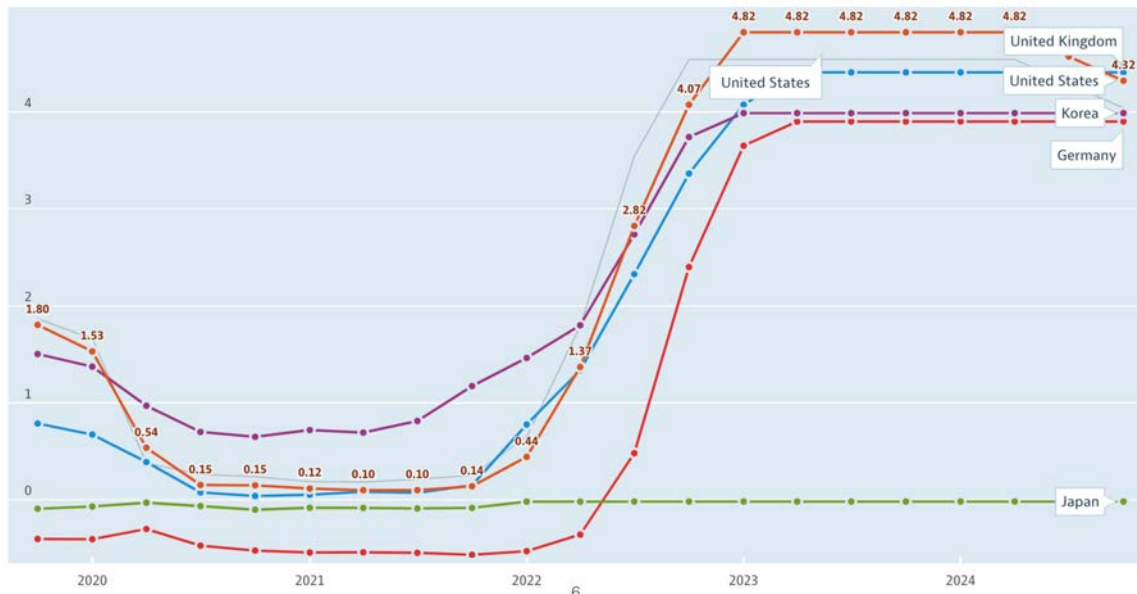
# 글로벌 경기침체와 복합위기

## 장기 이자율 전망



# 글로벌 경기침체와 복합위기

## 단기 이자율 전망



## 글로벌 경기침체와 복합위기

### 주요국 재정수지 전망

TREND (1990-2027)

% of GDP



자료: IMF, net lending/borrowing (overall balance)

[https://www.imf.org/external/datamapper/GGXCNL\\_Gov\\_GDP\\_PT@FM/DEU/MAE/FRA/JPN/GBR/USA/KOR?year=2023](https://www.imf.org/external/datamapper/GGXCNL_Gov_GDP_PT@FM/DEU/MAE/FRA/JPN/GBR/USA/KOR?year=2023)

## 글로벌 경기침체와 복합위기

### 2022년 글로벌 경제와 2023년 전망

- 코로나 팬데믹 속에서 공급계약과 생산비용부담 증가 그리고 우크라이나 전쟁에 따른 에너지와 식량 가격 상승이 세계 각국의 인플레이션을 확산시킴.
- 미국의 급격한 기준금리 인상, 통화긴축에 따른 경기침체 우려, 글로벌 경제의 불확실성 확대, 국제 금융시장의 혼란과 안전자산인 달러에 대한 선호와 환율 급등 등으로 재정이나 경상수지가 취약한 나라의 경제위기 불안 고조 (영국의 파운드화 급락과 국채가격 폭락 사태)
- 코로나 팬데믹 이후 양적완화 정책을 통해 시중에 풀려나간 유동성을 회수하는 과정에서, (부동산, 주식, 채권 등) 자산가격 하락, 가계신용위축, 한계기업 증가, 금융시장 불안정 등의 부작용이 발생 가능성: 최근, 미실리콘밸리은행(SVB) 파산 등 금융시장 불안 지속전망
- 글로벌 경제와 무역 전망: 2023년 침체, 2024년 소폭 회복  
주요국의 통화긴축/고금리 정책도 2023년 상반기를 지나 당분간 지속전망
- 향후 전망에 영향을 미치는 변수: 우크라이나 전쟁 상황/코로나 팬데믹 상황/미국과 선진국 물가상승 억제 여부/미-중 갈등(무역, 외교, 군사, 안보 등)

## 주요 선진국의 위기 대응

### 미국

- 긴축적 통화정책, 금리인상; 부자증세 통한 재정확충과 위기대응을 위한 지출확대 병행
- 반도체, 배터리, 전기차 등 미래 산업 부문의 국내 공급망 구축
- 대중국 기술압박, 주요 첨단제품의 공급망에서 중국 배제; 동맹국 중심의 다자간 협력질서와 공급망 재편(e.g., CHIPS 4); 인도태평양 지역에서의 공급망 단절 리스크 해소
- 인플레이션감축법(IRA):  
기후위기 대응과 에너지 안보에 투자, 전기차와 배터리 등 미국 내 투자유치 및 대중국 기술압박(중국, 러시아 등과의 투자 및 부품/최종재 거래 제한 조치), 대기업과 고소득가구를 겨냥한 부자증세로 7400억 달러 규모 재원 확보, 온실가스 배출 감축과 국민 건강보험 처방약 인하 등 4,400억 달러 규모의 지출계획

9

## 주요 선진국의 위기 대응

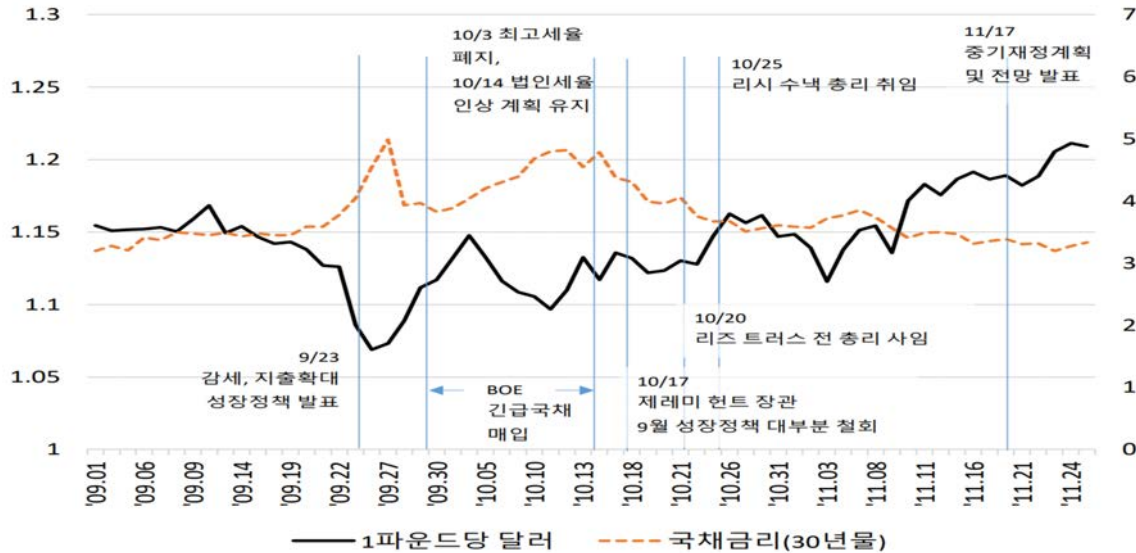
### 영국

- 영국 트러스 총리의 신자유주의 정책이 촉발한 위기:  
최고소득세율 인하와 법인세 인상 철회 등 대규모 부자감세안 발표 -> 재정부담에 대한 우려와 영국 정부에 대한 불신 확산, 영국 국채 가격 급락, 금리 상승, 영국 파운드화 가치 폭락 -> 영국발 글로벌 금융위기 우려 확산  
-> 44일만에 총리 사임과 정책 철회
- 신임 리시 수낙 총리의 중기재정정책: 최고소득세율 적용 대상 확대, 배당 및 자본이득에 대한 세액공제 축소, 법인세 인상, 에너지 기업 초과이윤세 확대 등 부자증세로 정부수입 확대안 (GDP 대비 과세수입 비중 5년간 1%p 증가 목표)과 정부지출 감축안 + 양질의 공공서비스 확보, 가계 및 공공서비스 지원 (에너지가격 보장 정책, 취약계층 지원, 건강-사회복지 서비스 및 교육 추가예산 지원)  
- 영국의 미래 번영을 위해 인력-인프라-혁신을 우선순위로 한 성장계획

10

## 주요 선진국의 위기 대응

### 영국



주: 왼쪽 축은 파운드화 가치로 1파운드당 달러이며, 오른쪽 축은 국채금리(30년물)이며 단위는 %임.  
자료: Bloomberg(검색일: 2022. 11. 28).

11

자료: KIEP 세계경제 포커스, 2022.12.6, 원자료 Bloomberg

## 주요 선진국의 위기 대응

### EU와 일본

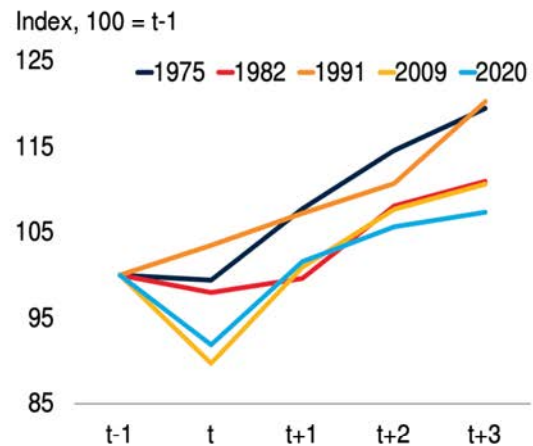
- EU의 Next Generation Fund: 8,069억유로 경제회복계획 (<https://next-generation-eu.europa.eu/>)
  - 에너지전환과 친환경
  - 디지털전환
  - 보건강화(보건위협으로부터 안전확보)
  - 청년세대의 교육과 창업투자
  - 사회적 연대
- 독일, 프랑스의 주요 에너지 기업 국유화; 유럽 선진국들의 황제세 도입 확산; 에너지 가격 상승의 충격을 완화하기 위해 GDP의 1.2% 재정지출(2022년) -> 2023년 2% 상향 계획 (EC 2022)
- 일본: 39조 엔 규모의 인플레이션 대응 재정정책 (에너지 요금 보조, 임금인상 지원 등)
- 주요 선진국의 적자 재정수지 전망은 이런 지출확대 정책을 반영; 한국의 재정수지 추이와 전망은 주요 선진국과 달리 흑자

12

## 2023년 이후 전망

### 복합적 불확실성과 더딘 회복

- 주요 선진국들의 동시 긴축 통화정책  
-> 글로벌 경기불황  
- 과도한 동시 긴축의 가능성 (World Bank, OECD, IMF)
- 글로벌 경기침체 이후 무역 성장률 회복이 다른 경제위기와 비교할 때 가장 더디게 이루어질 전망
- 글로벌 경제의 정치경제적 혼란 (미중 갈등, 우크라이나 전쟁 등)과 무역질서의 파편화 가능성
- 지체된 기후위기 대응과 기후재난 증가로 인한 혼란 가중



글로벌 경기침체 이후 무역성장률  
자료: Federal Reserve Bank of New York; Haver Analytics; Kose, Sugawara, and Terrones (2020); World Bank.

13

## 2023년 이후 전망

- 미국: 강력한 긴축 통화정책 지속, 물가 상승률 하락세 전환 그러나 고금리 지속, 낮은 성장률 (0.5%) (World Bank 2023; OECD 2022.11.)
- 유럽: 우크라이나 전쟁으로 에너지 공급 불안정과 높은 에너지 가격, 고금리 지속될 경우  
-> 낮은 성장률 (0.0%) (World Bank 2023) (OECD 2022.11월 전망은 0.5%)  
(관광호황, 팬데믹 이후 소비회복 등이 성장률 더 높이는 요인으로 작용할 수도 있음)
- 중국: 성장률 상승 전환 (2.7% -> 4.3%) (World Bank 2023)  
- 팬데믹 상황, 부동산 시장 상황, 미국의 견제와 무역질서의 파편화 등의 요인에 따라 높은 불확실성
- 중국 제외한 신흥시장과 개도국 진영: 성장률 하락 (3.8% -> 2.7%) (World Bank 2023)  
- 환율 급등, 자본 유출, 금융위기의 위험 지속

14

## 2023년 이후 전망

### 글로벌 패권경쟁과 무역질서의 재편

- 자유무역 질서의 퇴조? 수정? 어떤 새로운 무역질서로 재편될 것인가?
  - 약탈적 재편이나 포용성과 지속가능성을 위한 재편이나? 양자의 타협점으로 수렴 기대
  - 초강대국 미국의 단일 패권에 의한 약탈적 재편 노력 지속; 첨단기술 공급망에서 중국을 배제한 미국과 우방국 중심의 글로벌 공급망 재편이 실현가능한가? 지속되기 어려울 것.
  - > 기후위기 극복을 위한 국가 간 협력의 걸림돌 (선진국 진영 대 중국, 러시아, 인도 등 신흥경제의 갈등) -> 기후위기 대처 실패로 지속가능성의 위기
- 대한민국의 길은? 대한민국의 선택은?
  - 국익과 주권이란 기틀 위에서 평화, 자유, 인권 등의 보편적 가치가 구체화 될 수 있어야
  - 미국과 일본 등이 자국 이익에 따라 재단한 보편적 가치의 꼭두각시가 될 것이 아니라 한국의 국익과 주권의 옷을 입은 보편적 가치론이 필요

15

## 팬데믹과 대전환기, 경제정책의 새흐름

### 주요 선진국 경제정책의 공통적 특징은 “포용국가 전략”

- 보수도 진보도 포용국가 전략  
신자유주의의 퇴조와 시장을 보완하는 정부와 공공부문의 역할에 대한 재성찰
- 불평등과 양극화 해소 그리고 사회적 연대 강화
- 분배와 성장의 선순환을 통한 지속성장
- 기후재난/보건 위협에 대한 정부와 공공부문의 역할
- 에너지/디지털 전환에 대한 글로벌 거버넌스와 정부의 리더십
- 정의로운 전환
- 과세의 수직적 형평성과 재정정책의 중요성
- 무역질서 재편의 불확실성에 대비한 유연한 접근: 경제적 실리 추구하고 안보의 이중 전략

16

## 한국경제 진단

### 물가

- 인플레이션은 2022년 7월에 정점을 찍고 조금씩 하락하는 추세이지만 여전히 높은 수준 (5%)
- 고물가와 고금리로 부채가 많은 가계와 기업의 이자비용 크게 증가
- 고물가로 가계 생활비 크게 증가
- 2023년은 물가 상승률이 하락할 가능성이 높지만 하락 속도는 느릴 것으로 전망
- EU와 북미 보다는 물가상승률 낮음
  - 원유, 가스 등 연료와 식품 원자재 가격 인상과 같은 공급 측 요인의 영향이 큼 (OECD Economic Outlook 2022(issue 2), p.19, 미국과 주요 선진국의 경우 한국에 비해 수요 측 요인 큼), 향후 공급 측 요인은 해소 예상



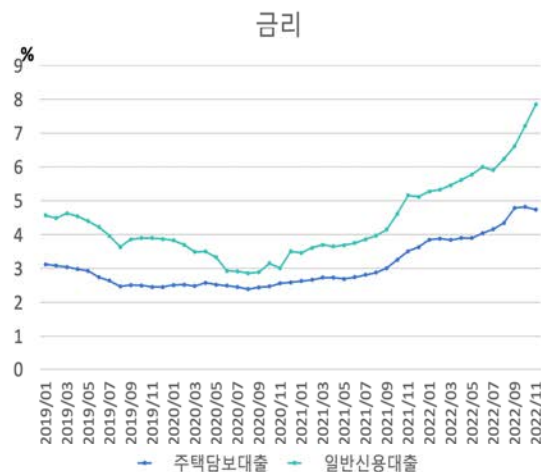
자료: 한국은행 경제통계시스템

17

## 한국경제 진단

### 금리

- 금리는 고물가에 대응하기 위해 22년부터 지속적으로 증가 중 (21년에 비해 금리가 2배이상 증가): 이는 가계와 기업의 이자비용을 크게 증가시켜 경기에 부정적인 영향
- 고물가-고금리는 현재 미국 등 다수 선진국에서 나타나는 공통의 현상 (원인도 유사함)

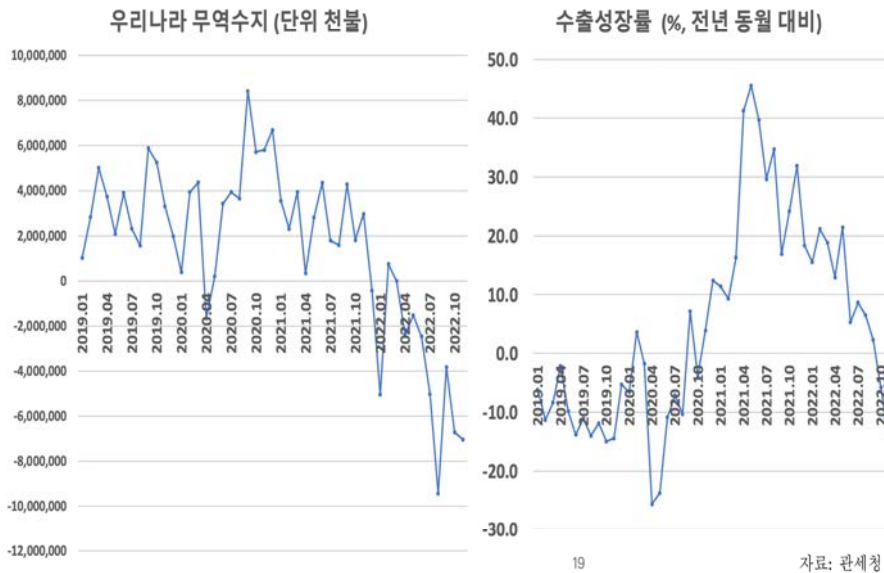


자료: 한국은행 경제통계시스템

18

## 한국경제 진단

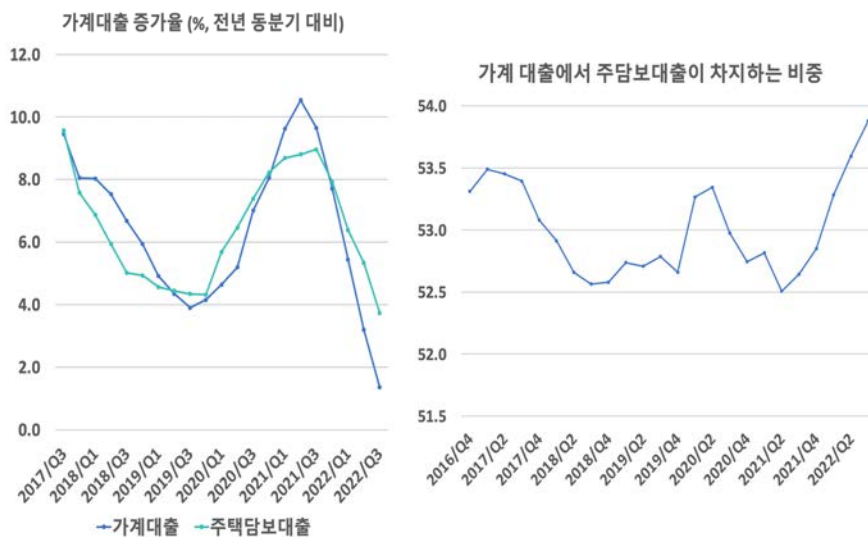
### 무역동향



- 1997년 외환위기 이후, 사상 최악의 11개월 연속 무역수지 적자 지속
- 주요인: 반도체 수출의 감소, 중국경제의 급격한 위축 -> 대중수출 감소와 무역수지 악화
- 올해 세계 경제 침체가 무역수지에 악영향을 미칠 수 있음; 중국의 위드코로나 정책과 경기회복도 변수.
- 구조적인 변화: 향후 주력 수출 상품의 구성에 변화가 발생할 가능성이 높음 (2차전지, 배터리, 엔터 및 미디어의 수출이 증가하고 있는 경향. 특히 엔터 및 미디어 수출액이 2차전지와 배터리 보다 훨씬 큼)

## 한국경제 진단

### 가계대출



- 가계대출 증가율은 21년 2분기를 정점으로 지속적으로 감소 중.
- 주택담보대출 증가율은 21년 3분기를 정점으로 지속적으로 감소 중
- 이는 고금리와 유동성 축소로 가계의 신용이 위축되고 있음을 의미

## 한국경제 진단

가계, 기업, 정부 부채

(자료: BIS)



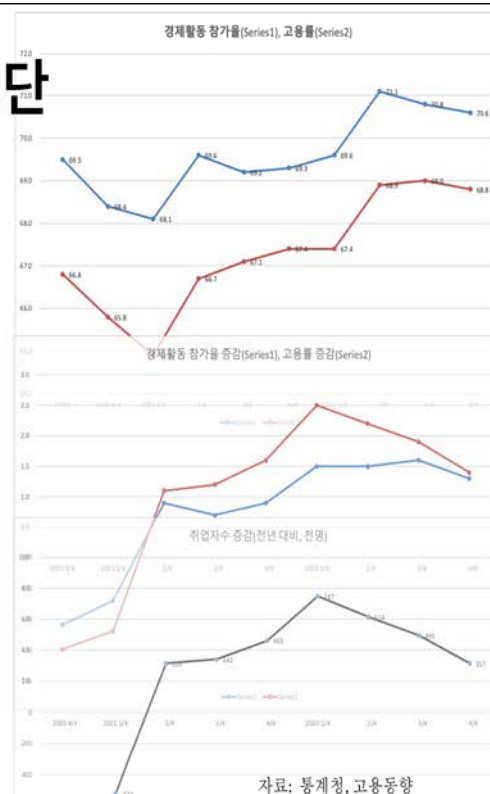
- 우리나라의 GDP 대비 가계부채 비중이 다른 세나라에 비해 빠르게 증가하고 있으며 훨씬 높은 비중임
- 일본과 한국의 GDP 대비 가계부채 비중이 빠르게 증가하고 있음
- 우리나라의 GDP 대비 정부부채 비중은 다른 나라에 비해 훨씬 낮은 수준임

21

## 한국경제 진단

노동

- 2022년 경제활동 참가율과 고용률 큰폭 상승 (역대 최고치 경신)
- 취업자수 증가도 15세 이상 81.6만명으로 역대 3번째로 높았음
- 2022년 중반이후 고용지표 개선 정도는 다소 둔화되는 경향이 있으나, 전반적으로 경기침체에 비해 고용성과는 이례적으로 높았음. 장기추세를 크게 상회한 취업자수 증가. - 2023년은 취업자수 장기추세 수준으로 조정되어 취업자수 증가폭은 크게 하락(기저효과+경기둔화, 인구), 고용률은 2022년 수준을 유지, 실업률 소폭 상승 (2022년 연간 고용동향 분석 자료)
- 2022년 물가상승으로 실질임금 하락 (OECD Econ Outlook 2022)



22

자료: 통계청, 고용동향

## 한국경제 진단

### 경제회복을 위한 글로벌 경제의 여건

- 모든 나라의 위기는 국가 간 경쟁과 추격의 기회
- 2008년 글로벌 금융위기: 한국이 유럽 선진국 그리고 일본과 경제발전 격차를 줄이는 기회.
  - 중국경제의 성장(10%대 성장률)이 글로벌 경제 성장의 동력으로 작용; 글로벌 금융위기로부터의 회복을 이끔
  - 중국경제의 고도성장과 대중무역이 한국 경제성장을 뒷받침.
- 2023년 위기와 2008년 글로벌 금융위기와의 차이점:
  - 중국경제의 저성장
  - 중국과 한국의 경제적 협력 관계의 질적 변화 (중국과 경쟁 산업 부문의 확대)
  - 미국의 대중국 경제압박과 중국을 배제한 우방국/동맹국 중심의 협력 강요
  - 기후위기와 에너지 전환이라는 글로벌 경제의 거대한 도전에 직면

23

## 한국경제 진단

### 강점과 약점

- 한국경제의 강점:
  - 다른 선진국들에 비해 우크라이나전쟁의 에너지공급망 교란과 인플레이의 충격이 상대적으로 작았음
  - 안정적인 코로나 팬데믹 극복
  - 에너지/디지털 전환에 필요한 첨단 산업의 경쟁력
  - 다른 선진국들에 비해 낮은 국가부채
- 한국경제의 약점:
  - 높은 대중무역 의존도로 미중간 무역갈등에 취약한 글로벌 협업관계
  - 정전체제와 북핵문제, 미, 일, 중, 러 등 주변국 갈등 문제와 같은 지정학적 리스크
  - 뒤쳐진 에너지 전환과 에너지 섬과 같은 불리한 지정학적 여건
  - 불평등과 양극화가 심한 노동시장
  - 취약한 사회안전망; 높은 가계부채 비중
  - 후진적 제도역량(민주주의 성숙과제, 불투명성과 부패, 불공정한 시장경제, 정실자본주의)

24

## 현 정부의 경제정책 방향

- 감세와 기업 규제 완화, 시장의 자율적 질서를 강조하고 작은 정부 추구, 공공부문 축소와 민간부문 확대, 낙수효과에 의존하는 소득분배 등 전형적인 신자유주의 정책 아젠다
- 법인세 인하, 중부세 인하(다주택자 증과세 철폐) 등 부자 감세 기조
- 건전재정기조와 재정준칙, 관리재정수지 3% 미만 유지
- 친기업-반노동적 노동시장 정책
  - 노동시간 규제 완화안 (연장근로 단위기간을 주에서 월로 확대하는 등 주간 최대노동시간 규제완화)
  - 노조와의 전쟁?: 대우조선해양 하청노조의 파업, 화물연대 파업 등의 사례
- 공공부문 축소와 자산 매각:  
공공기관혁신가이드라인: 민간과 경합하는 사업축소, 민간위탁, 민간이양 등 공공부문의 사업 축소와 민간사업 영역 확대  
<서비스산업발전법>: 보건의료, 교육, 언론, 공공서비스 등을 포괄하는 서비스산업 전반의 규제완화

25

## 현 정부의 경제정책 방향

### 문제점

- (영국 트러스트총리를 최단기에 실각시킨) 30년 전의 낡은 신자유주의 정책 아젠다의 부활과 2020년대의 세계사적 변화에 역행; 낙수효과에 기댄 성장지상주의 이외에 경제정책의 큰 틀과 비전 결여
  - 지금처럼 세계경제의 전망이 어둡고 불확실성이 큰 국면에서 이런 낡고 허술한 틀 만으로 대처하겠다는 매우 안이한 자세
- 건전재정기조와 재정준칙, 관리재정수지 3% 미만 유지: 경제위기 국면에 정부의 손과 발을 묶는 것.
  - 대전환기 위기에 취약한 계층과 기업, 취약한 산업의 문제에 선제적으로 대비하기 위해서는 국가 재정의 역할과 적재적소에 재정을 투입하는 정부의 역량이 그 어느 때보다 중요한 시점
  - 국가재정이 미래 발전을 선도할 수 있는 적재적소를 찾는 것이 중요, 건전재정과 재정준칙을 강조할 때가 아님
- 부자 감세 기조: 재정 지속가능성 저해, 긴축적 통화정책과 상충, 정부 정책에 대한 신뢰 문제 야기
  - 법인세 1%p인하로 매년 약 3.3조원의 세수감소, 상위 5개 기업의 법인세 부담 감소액 약 6,740억원 (나라살림연구소, 나라살림277호-브리핑, 2022.12.25)
  - 중부세 인하로 매년 약 1.8조원의 세수감소(5년간 9조3천억원 감소; 장혜영의원실 추계 2022.12.28)
  - 건전재정기조와도 모순

26

## 현 정부의 경제정책 평가

- 노동시장의 친기업-반노동적 규제 완화
  - 노동시간 규제 완화안: 노동시간 단축이라는 부정할 수 없는 선진화의 방향에 역행하는 반개혁 정책
  - 대우조선해양 하청노조, 화물연대 등에 대한 적대적 태도와 노조탄압 노골화
  - 노동시장의 이중구조와 격차, 산업안전 등 중대 개혁과제에 대해 실질적 대책 부재
- 공공부문 축소와 자산 매각
  - 자본의 이윤창출보다 기후재난, 보건위기 등 보호와 안전을 강조하는 시대적 흐름에 역행
  - 객관적 타당성도 없는 공공기관의 방만경영과 비효율성이라는 잘못된 전제로 공공성의 가치를 희생하는 소탐대실
  - 향후 보건의료.교육.언론.공공서비스 등에서 이미 과도한 민간사업자의 비중을 확대하고 과소한 공공부문의 비중을 축소하는 잘못된 방향으로 추락.
- 기후위기와 에너지전환, 저출생-고령화 등의 중장기적 과제에 대한 정책과 로드맵 부실

27

## 현 정부의 경제정책 평가

### 노동개혁(?)

- 기괴한 개혁 아젠다: 문제의식과 해결방안의 부조화
  - 근로시간제도 개편 - 직무성과급 도입 - 노조회계 투명성 제고
- 근로시간제도 개편: 우왕좌왕. 노동시간 단축 보다는 연장 -> 시대에 역행
  - > 2018년 52시간 노동제에 대한 합리적 성과평가에 기반한 개선안 마련 시급(52시간 초과 근무 노동자 수 절반 이하로 감소; 연간노동시간도 약 100시간 감소)
- 노동시장 이중구조를 풀겠다며 직무성과급 도입 주장; 임금 격차의 문제를 노동자 간 분배 갈등의 문제로 축소; 이중구조의 원인을 기업규모간 격차, 정규직-비정규직 격차로 보는 학계의 통상적 인식에 반함
- 노조에 대한 반감, 노노 갈등 조장: 대우조선해양 하청노조, 화물연대 등에 대한 적대적 태도와 노조탄압 노골화, 노조회계 투명성 논란으로 불신 야기
- 노동시장의 이중구조와 격차, 산업안전 등 중대 개혁과제에 대해 실질적 대책이 부재하거나 개악

28

## 현 정부의 경제정책 평가

### 저출생-고령화 사회 대책

- 결혼·출산·양육의 기능적 문제에 집중하고 기능적 저출생의 원인이 되고 있는 사회경제적 환경과 구조적 문제 회피; 성평등과 관련된 대책 전무
- 사회경제적 환경과 구조적 문제의 해결 없이 효과가 없다는 과거의 교훈을 망각
- 기존 정책의 나열; 구체적인 내용 부재
- 지난 4차 계획의 “여성에게 부과된 돌봄 책임 완화 △성평등한 일터 조성 △포괄적인 성·재생산권 보장 △젠더폭력 피해 구제와 예방 등 “성평등 제고를 위한 목표와 추진 과제” 삭제
- 돌봄노동자의 고용지위, 노동환경 개선안 부재; 국공립 확대와 낮은 육아휴직 사용률 제고에 대한 구체적 방안 미비

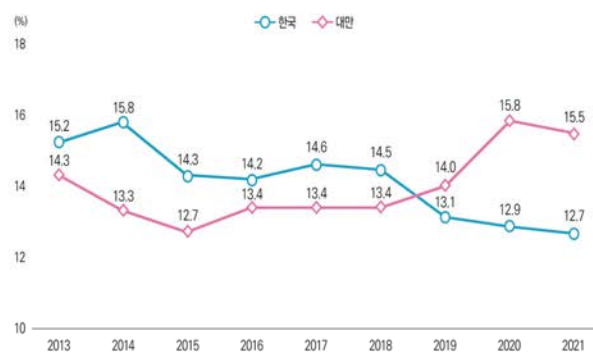
29

## 현 정부의 경제정책 평가

### 국제 통상

- 무책임한 탈중국론과 대안 부재
  - 중국의 산업기술 발전, 중간재 수입 대체와 내수 강화 정책에 따른 글로벌 협업 관계의 변화
  - 중국의 정보통신 분야 수입에서 대만과 아세안 제품이 한국 제품을 대체하는 추세;
  - > 한국, 중간재 교역 중심의 대중국 무역 구조의 변화 필요; 탈중국이 아니라 경제협력의 진화 모색해야
- 아세안과 같은 대체시장 전략 불투명 (정책 불명의 인도 태평양군사안보전략이 경제전략보다 우선)
  - 글로벌 공급망에서 아세안의 위상 증가 추세 (FDI 유입액 2016년 이후 급증)
  - > 아세안에서 미국, 일본과 차별적인 한국의 위상 정립 필요; 아세안 경제개발과 한국 공급망 전략의 상생협력
- 미국과 EU의 보호무역주의 규제 (IRA, CRMA) 강화와 관련하여 국내 산업에 미치는 악영향을 완화하는 외교적 노력 필요

중국의 중간재 수입 중 한국과 대만의 비중 추이



자료: UN Comtrade

그림 출처: 국회예산정책처 &lt;2023년 경제현안 분석, VI 장&gt;

30

## 현 정부의 경제정책 평가

### 에너지 전환

- 국가탄소중립녹색성장기본계획안 탄녹위 통과(4월 10일)
  - 산업부문의 감축 비중을 3.2%포인트 줄이고
  - 원자력발전, 국제감축, 탄소포집활용저장기술(CCUS) 등에 의존
- 감축계획: 임기말 2026년까지 2030 감축 목표 총량 205(백만톤 CO<sub>2</sub>e)의 20%에도 못미치는 38.8 감축
  - 다음 정부 4년간 나머지 80%이상 감축한다는 계획
- 재생에너지 산업과 기술 발전을 통해 온실가스 감축 역량을 키우기 보다는 원자력 의존도 높 이거나 실현가능성이 낮은 CCUS에 의존한 무 책임한 방향



자료: 2023년-2030년 목표 자료는 국무조정실 4월 10일 보도자료  
2021년 실적자료, 2022년 전망치(국회예산정책처, 2022년 10월)

31

## 정책 패러다임 전환

### 신자유주의와 성장지상주의에서 구조개혁과 한국적 포용국가 전략으로

- 성장지상주의와 단기주의(shor-termism)의 폐해: 구조개혁과 중대과제를 공격하는 수단
- 낡은 신자유주의 아젠다와 단기적 성장지상주의를 폐기하고, 장기적 지속발전을 추구하는 구조개혁과 한국적 포용국가 전략으로 정책전환 (OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, 2019)
  - 미국, 일본 등 포용국가 전략 사례; 한국적 특수성 반영
  - 선진국 모두 포용국가 전략에 대한 사회적 합의; 정치적 보수와 진보와 무관
  - 국가의 진보냐 퇴보냐의 문제
- 인적자본과 역량강화에 의한 분배와 성장의 선순환
  - 시장 불평등 완화; 정부의 소득재분배 기능과 사회복지 확충
  - 소득, 취업, 창업, 교육 등 계층 간, 성별 간, 지역 간 기회평등에 기초한 인적역량 강화 (OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, 2019; OECD, *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, 2018)
  - 사회적 역량강화: 각 부문과 조직의 투명성 제고, 제도 선진화, 성숙한 민주주의, 공정시장

32

## 정책 패러다임 전환

신자유주의와 성장지상주의에서 구조개혁과 한국적 포용국가 전략으로

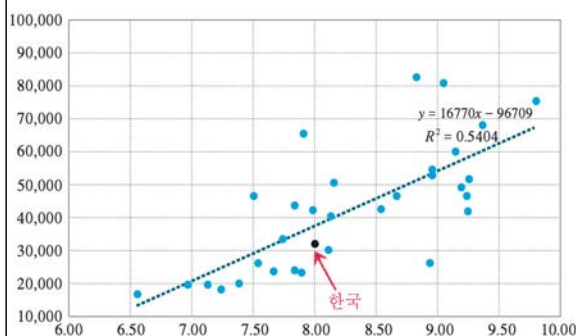
- 민주주의의와 경제발전: “민주화”가 장기적으로 국내총생산을 20% 상승시킴. (Daron Acemoglu, et al. 2019: “Democracy does cause growth”, J of Political Econ, 127)
  - 민주화 -> 교육과 건강에 대한 사회적 투자 강화; 반독점 규제, 창업과 기업성장 등 경제적 기회평등 -> 경제발전을 지속하는 원동력
- ‘모든 자본주의 선진국들이 예외 없이 복지국가로 발전했고 ... 자본주의의 폐해를 해소하는 규제장치 구축....이런 복지[국가] 개혁이 없었다면 자본주의의 존속[지속적 경제발전]은 어려웠을 것’ (Gabriel A. Almond, 1991, “Capitalism and democracy”, PS: Political Science and Politics, 24)
  - 멕시코, 브라질, 칠레 등 중남미 중진국 추월의 기반은? 1987년 이후 민주화
  - 유럽과 북미 선진국 추월의 기반은? 성숙한 민주주의의 발전: **정부와 시장의 투명성**

33

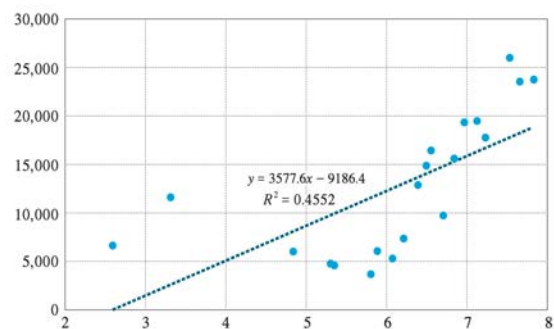
## 정책 패러다임 전환

신자유주의와 성장지상주의에서 구조개혁과 한국적 포용국가 전략으로

민주주의지수(EIU)와 1인당 GDP의 관계



주 : 중동, 홍콩, 싱가포르 제외한 GDP 상위 30개 주요국 자료, 한국은 검정색 점  
출처 : Economist Intelligence Unit(EIU)(민주주의 지수, 2020년), IMF(1인당 국내총생산, 2019년)



주 : 사회주의권의 붕괴 이후 자본주의로의 체제 전환을 경험한 국가들 중에서 이슬람 국가를 제외한 나라들에 대한 자료  
출처 : Economist Intelligence Unit(EIU)(민주주의 지수, 2020년), IMF(1인당 국내총생산, 2019년)

그림 출처: 주병기 외 (2022): <정의로운 전환>, pp.19-20

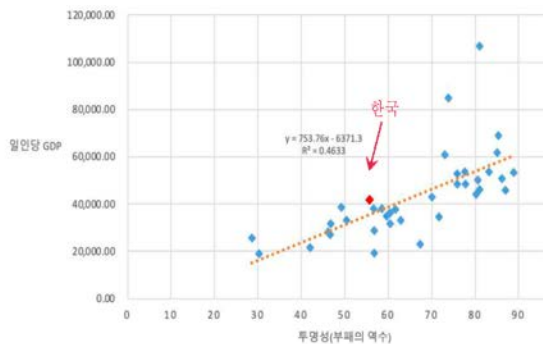
34

## 정책 패러다임 전환

신자유주의와 성장지상주의에서 구조개혁과 한국적 포용국가 전략으로

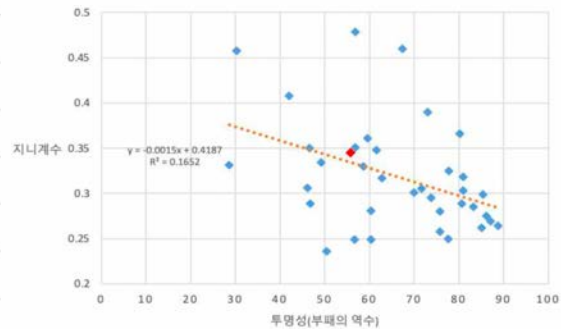
(중대)부패, 경제발전, 불평등

〈그림 4〉 부패와 경제발전  
(Figure 4) Corruption and economic development



자료: OECD Statistics. 2015년~2019년 투명성(5년평균)과 2019년 일인당 GDP의 관계

〈그림 5〉 부패와 불평등  
(Figure 5) Corruption and inequalities



자료: OECD Statistics. 투명성(2015년~2019년 5년 평균)과 지니계수(2016년~2018년 중 최신훈)의 관계

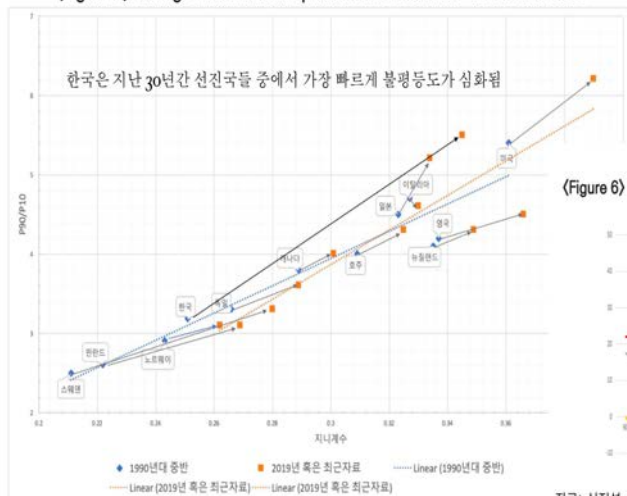
그림 출처: 주병기 (2021): “공공성의 경제학과 한국경제”, 한국행정학보, 55.

35

## 정책 패러다임 전환

신자유주의와 성장지상주의에서 구조개혁과 한국적 포용국가 전략으로

〈그림 3〉 소득불평등의 변화: 1990년대 중반에서 2019년까지  
(Figure 3) Change of income inequalities between mid-1990s and 2019

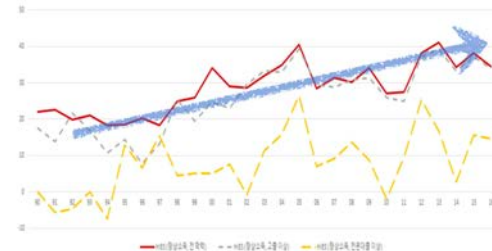


자료: OECD Statistics 최신훈. 한국은 통계청(2017). 『가계금융복지조사』

경제적 불평등과 기회불평등(계층 세습)

기회불평등도 역시 지난 30년간 2배 이상 상승하여 계층세습화 경향도 빠르게 진행

〈그림 6〉 부친의 학력환경 하 개천용기회불평등 지수 장기추이  
(Figure 6) Long-term trend of inequalities of opportunities for income among socioeconomic classes



자료: 신지섭·주병기 (2021). “한국노동패널과 가계동향조사를 이용한 소득기회불평등의 장기추세에 대한 연구”, 경제학연구.

36

## 한국적 포용국가 전략

### 복합위기 대응

- 팬데믹, 고물가-고금리의 경제위기, 기후위기, 우크라이나 전쟁, 미국의 중국 견제와 무역 질서 재편 등 불확실성이 높은 시기; 정부의 위기관리 역량이 그 어느 때보다 중요한 시점
- 통화긴축과 고금리의 부작용을 완화하는 방향의 금융안정정책
- 재정정책: 취약계층과 부문에 대한 지원 + 중장기 대전환 투자 + 재정지속가능성 강화
  - 긴축적 통화정책과의 조화 (물가상승 압력 추가 없이)
  - 에너지 가격 상승에 대비하여 취약 가구와 취약 기업 겨냥한 지원확대
  - 에너지 소비 감축과 온실가스 저감을 동시에 유도하는 방향의 정책 디자인
  - 에너지 안정적 공급과 에너지 안보를 위한 정책 (재정지원, 공급다변화, 소비감축 등)
  - 재생에너지와 그린산업의 기술과 에너지 효율에 대한 투자 확대를 위한 정책강화
  - 부자증세, 형재세 도입 등을 통한 재정확충

37

## 한국적 포용국가 전략

### 복합위기 대응

- 대전환(에너지/디지털 전환, 복지 선진화 등)을 위한 중장기적 투자와 양질의 일자리 창출 방안
- 기후위기에 대비한 투자 확대: 공공부문을 통한 투자와 민간투자 활성화
  - 에너지전환과 그린 산업에 대한 규제와 공공 거버넌스를 통한 투자 활성화
  - 예측가능하고 합리적인 원칙에 기반한 공공 거버넌스 구축 (합리적 에너지 가격결정 기구; 에너지 전환을 선도할 수 있는 합리적 에너지 공기업 지배구조 확립)
  - 저탄소 기술 도입의 유인을 강화 (탄소세, 배출권거래제 등 확대, 탄소배출 에너지 사용에 대한 보조금 축소/패널티 확대 등)
- 에너지/플랫폼 산업의 정의로운 전환 방안: 직업/평생 교육, 일자리 전환 등 적극적 노동시장 정책(노동의 질 유연화), 플랫폼 운영자와 사용자 간의 협상력 균형을 위한 규제, 플랫폼 노동자, 중소기업자의 협상력 제고 방안(플랫폼 공정화 규제)

38

## 한국적 포용국가 전략

### 복합위기 대응

- 대외의존도가 높은 한국경제의 지정학적 리스크와 공급망 리스크 최소화
  - 한, 미, 일 군사와 안보 협력: 지정학적 리스크를 최소화할 수 있도록 방향 전환
  - 남북관계 역시 지정학적 리스크를 최소화할 수 있는 대안 제시 필요 (현재 상호 비방과 군사적 위협이 점증하는 국면으로 리스크 증가)
- 대외 공급망 다변화와 소부장 산업 국내 공급망 강화를 통한 공급망 리스크 관리
  - 국내 소부장 산업 육성을 위한 노력 지속
  - 중국의 산업 발전과 내수 중심의 국내정책 변화에 대비하여 새로운 대중국 통상 전략과 한중 협력 관계 모색; 이를 위한 외교적 노력 강화(EU, 독일, 프랑스 등의 사례)
  - 베트남을 비롯한 아세안 공급망 확대 전략

39

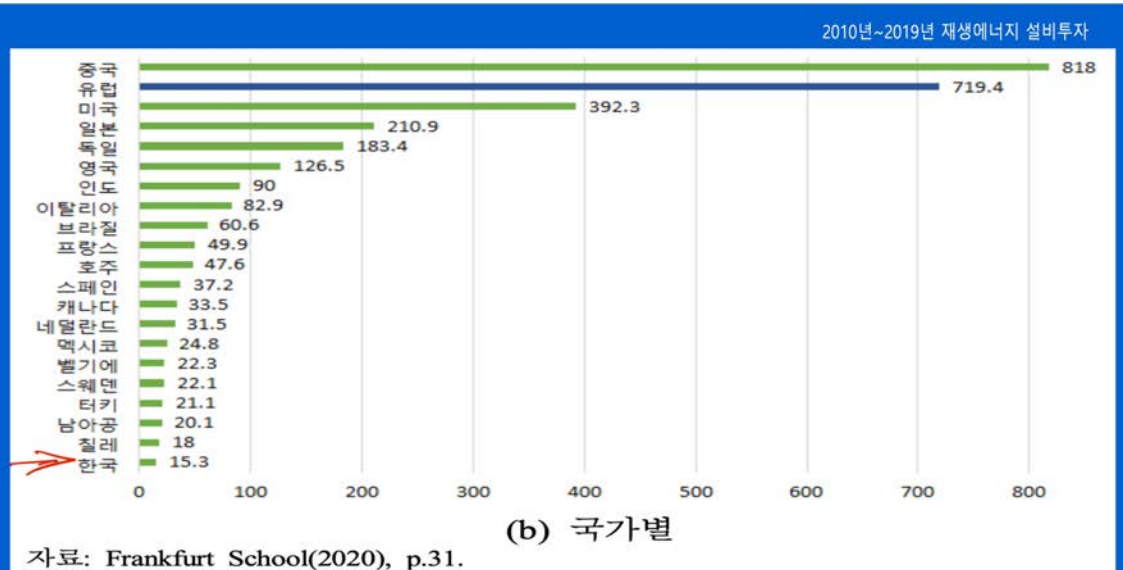
## 한국적 포용국가 전략

### 인적자본과 역량 기반 강화

- **인적역량** 강화와 인적자본의 고도화
  - 노동시장 선진화 (건강, 안전, 일-여가 균형을 저해하는 문제 해결; 격차해소, 노동시간 감축)
  - 교육 선진화 (교육격차해소, 평생/직업 교육 확대, 고등교육 강화 등)
  - 복지 선진화 (사회복지, 의료/고용/연금 등 사회안전망 강화와 질적 개선)
- **사회적 역량** 강화
  - 사회 투명성 강화 (반부패; 법치주의; 사법개혁)
  - 시장 선진화 (정실주의 타파와 공정한 시장질서; 경제적 강자와 약자의 힘의 균형)
  - 성숙한 민주주의 (법 앞의 평등; 언론의 자유)

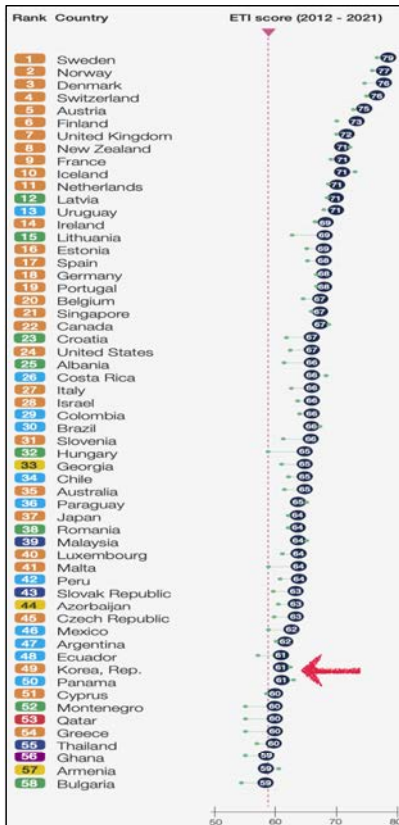
40

## 2010년~2019년 재생에너지 설비투자: 국가 별 비교



출처: 조일현 이재석, <국제 신재생에너지 정책변화 및 시장분석>, 에너지경제연구원 보고서, 2020

41



### World Economic Forum (2021년 보고서)

#### 에너지전환지수 (ETI)

대한민국: 49위

선진국 최하위

다른 선진국과의 격차 매우 큼

한국은, 온실가스 감축 역량과 지정학적 여건은 최악임에도 가장 빨리 감축해야 하는 절박한 도전에 직면해 있다.

급속한 전환이 성공적으로 이루어질 수 있는 방안을 30년 앞을 내다 보고 고민해야 하는 상황.

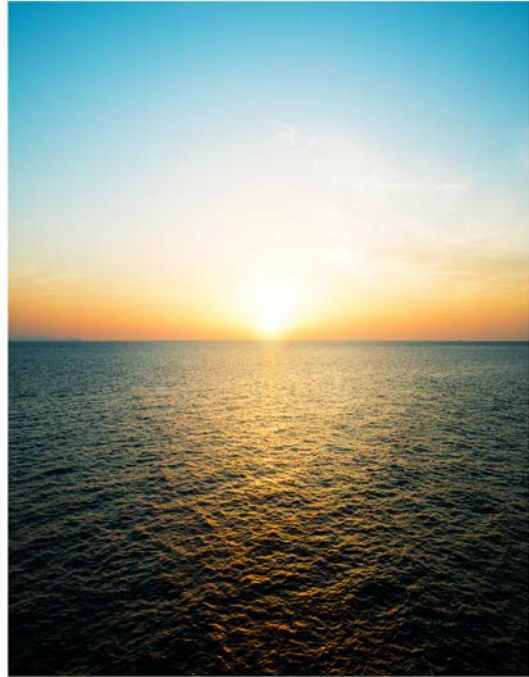
한국, 2030년까지 선진국 중에서 가장 급격히 감축해야!

| 국가  | NDC             | 배출정점부터 2030년 NDC까지의 연감축률 (배출정점 연도) |
|-----|-----------------|------------------------------------|
| EU  | 1990년 대비 최소 55% | -1.98% (1990)                      |
| 독일  | 1990년 대비 65%    | -2.59% (1990)                      |
| 프랑스 | 1990년 대비 40%    | -2.27% (2005)                      |
| 영국  | 1990년 대비 68%    | -2.91% (1991)                      |
| 미국  | 2005년 대비 50-52% | -2.73% (2005)                      |
| 캐나다 | 2005년 대비 40-45% | -2.33% (2007)                      |
| 호주  | 2005년 대비 26-28% | -2.75% (2017)                      |
| 일본  | 2013년 대비 46%    | -3.56% (2013)                      |
| 중국  | 탄소집약도 기준        | -0.95% (2019)                      |
| 한국  | 2018년 대비 40%    | -4.17% (2018)                      |

자료: 세계은행, IEA, Our World Data와 각국의 NDC를 이용하여 계산.

42

**The time is now!**



43

윤석열 정부 출범 1년 민생경제 정책 평가 20230413

## 진정한 민생(경제) 위한 rhetoric & populism 정책의 대전환

2023.4

위평량 소장(경제학박사)  
위평량경제사회연구소

### I. 윤석열정부 민생경제 1년 회고

#### 1. 정책방향

○ '다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라' 제시, 6대 국정 목표, 120대 세부 국정과제  
-경제운용 목표와 운용기조, '저성장 극복, 성장-복지 선순환', 그리고 '자유-공정-혁신-연대' 제시  
-저성장시대 진입 원인과 배경을 단순히 '규제로 해석' 잠재성장능력 제고시킬 획기적 전략 실행 미흡

○영미 주요 선진국은 OECD안(4단계 대응방안, 2020)과 유사한 정책 vs. 한국정부 방향성 차이  
-IMF(2022.3), 한국의 경우 개인별 총부채원리금상환비율(DSR) 적용, 주택담보대출비율(LTV) 등 대출 규제 강화 및 재산세 인상 등 강조  
-한국, 특히 증세 정책이 핵심적임에도 오히려 재벌대기업부자감세 정책, 부동산관련 제도 대폭완화, 결과적으로 가진자 위한 정책, 양극화와 불평등 심화유인 정책으로 공동선(common good) 앗음

○민생(경제) 활성화 반복하고 있으나 신자유주의적 기조(즉 지배계층과 상위소득자, 자산가들에게 유리한 결과를 초래하는 과거로 회귀)로 실질적인 효과 부족  
-정부정책 기조 ['새정부 경제정책방향(6.16)', '국가재정전략회의(7.7)', '금융 부문 민생안정 과제추진 현황 및 계획(7.14)', '2022년 세제개편 안(7.21)']; 대주주, 자본가, 부유층과 기득권 중심 정책, 민생경제정책의 비효과적  
-EX) 30조원 새출발기금(2022.10.04.)운영. 2월말 기준 1만8984명, 채무조정액 2조8300억 원 규모(캠코.2023.3.9.) 불과  
-여러 민생경제 정책 실행 중, 그 효과 또는 성과 확인하기 어렵고, 만족하는 사람들 매우 소수에 그침

## 2. 2023년 민생경제 회복지원

|            |   |   |
|------------|---|---|
| 물가 안정      | -세제 및 재정지원, 제도개선 등을 통해 필수 생필품 등의 가격안정 유도<br>i)유류세인하 및 경유 유가연동보조금지급연장(~23.4) ii)유연탄과 LNG 개별소비세 감면(15%)조치 연장 iii)농축수산물 할당관세와 예산지원 iv)수급관리 등으로 가격안정 도모 및 공공요금인상 요인 최소화 등   | -에너지·먹거리·공공요금 등 생활필수 재화·서비스 가격 안정<br>-유통고도화, 선제적 수급조절 등 구조적 물가안정 노력 강화                              |
| 생계비 부담 경감  | -서민·취약계층 생계비 부담 및 임차인 주거 부담 경감<br>i)대중교통 신용카드 소득공제율 상향(80%)을 6개월 연장 ii)장기 주택저당차입금 이자상환액 소득공제 대상 주택가격기준 상향 및 소득공제 한도 확대 추진 iii)1학기학자금 대출금리 1.7%로 동결 iv)유치원 유아학비지원 3년 연장 v)취약계층의 에너지·먹거리·생필품 등 핵심 생계비지원 강화 vi)월세 세액공제 대상 주택기준 4억 원으로 상향 vii)전월세 대출원리금 상환액 소득공제 한도 400만원으로 확대 등 제시 | -교통·통신·교육 등 서민 생계비 부담 경감<br>-취약계층의 에너지·먹거리·생필품 등 핵심 생계비지원 강화<br>-임차인 주거부담 완화 및 전세사고에 따른 피해 지원 조치 강화 |
| 약자 복지확충    | -두텁고 촘촘한 지원을 통해 사회적 약자의 삶의 질 보장<br>i)노인 기초연금인상:30.8만원(628만명)→32.2만원(665만명), ii)위기청소년 생활지원확대: 월 최대55만원→65만원 iii)장애인연금 월 최대 38.8만원→40.2만원: 장애수당 50%인상 등   | -보장성 강화, 사각지대 해소 등 사회안전망 보강<br>-노인·장애인·취약청년 등 맞춤형 지원 확충<br>-근로·자립의욕 제고로 이어지도록 복지제도 등 시스템 보완         |
| 고용 안정      | -맞춤형 일자리 및 재정지원 등으로 고용여건 악화 대응<br>(청년) 일경험 확대, 맞춤형 고용서비스 강화, 기업부담경감 등으로 17만+α명 지원 (고령층) 한국형 계속고용모델을 논의하는 가운데 고령층경제활동참여 제고, 기업의 고령자 채용부담 완화 병행 검토 (여성) 육아부담 등 경력단절 요인을 해소하여 경제활동참여유도   | -연령·계층별 맞춤형 일자리 지원 및 중장기 고용전략 마련<br>-당면한 일자리 어려움 해소를 위한 즉시 조치 가동                                    |
| 소상공인 지원 강화 | -소상공인 당면 어려움 해소 및 중장기 경쟁력·활력 제고 지원<br>비용부담 완화-재기지원-경쟁력 강화 전주기 지원/폐업소상공인 점포 철거비 지원(평당13만원)과 국유재산 임대료 감면, 로컬 브랜딩, 로컬 상권 활성화 등으로 기업가형 소상공인 스케일업 지원   | -비용부담 완화-재기지원-경쟁력 강화 전주기 지원<br>-지역경제 활성화 등으로 소상공인 활력제고 지원   |

자료 : 기재부 2023 업무보고, 홈페이지 등 필자 재구성

### 2-1) '소상공자영업의 완전한 회복과 새로운 도약' 정책

|  |  |
|--|--|
| i) (온전한 손실보상) 코로나19 방역 조치 기간 중 발생한 소상공인 손실에 대해 데이터 기반으로 온전한 손실보상 추진<br>→온전한 손실보상?  |  |
| ii) (채무조정·금융지원) 담보·보증대출, 부실우려 채권까지 종합·선제적으로 지원하는 긴급구제식 채무조정 추진, 대환보증 신설 등 맞춤형 금융공급<br>→구조적 고정비절감, 안정적 매출유지, 특히 한계 봉착 사업자의 전환 등을 감안한 선별적 지원   |  |
| iii) (경영 부담 완화) 임대료, 세금, 공공요금 등 경영 부담을 경감하고, 폐업·재도전 과정 패키지 지원을 통해 재취업·업종전환 촉진<br>→매출연동임대차제도  |  |
| iv) (경쟁력 제고) SI기반 상권정보 및 맞춤형 교육으로 준비된 창업을 유도하고, 유망 소상공인을 선별·성장단계별로 지원하여 기업가형 소상공인 육성<br>→기존사업자(오프라인) 경쟁력 약화 추세 고려? 신규 진입자-기존사업자 맞춤형·특화 정책 필요 |  |
| v) (디지털 전환) 전담 인력 교육 등을 통해 전통시장 디지털 전환을 촉진하고, 소상공인 맞춤형 스마트기술 보급 및 온라인 활용 역량 제고 지원<br>→시장생태계 공정성, 온라인플랫폼공정화법                                  |  |
| vi) (민간 주도 상권회복) 민간 스스로 상권을 활성화시키도록 특화상권 육성 및 발전기금·상권기획자 제도 도입, 안심재단·동네상권 발전소 조성<br>→소비자 편의 고려, 각 전통시장 지속가능성.                                |  |

○대전공약과 120개 국정과제, 6차 민생경제 회의(2022.8)발표, 금융부문 민생안정 과제 계획(7.15) 등

○부자감세와 법인세인하, 종부세인하 등

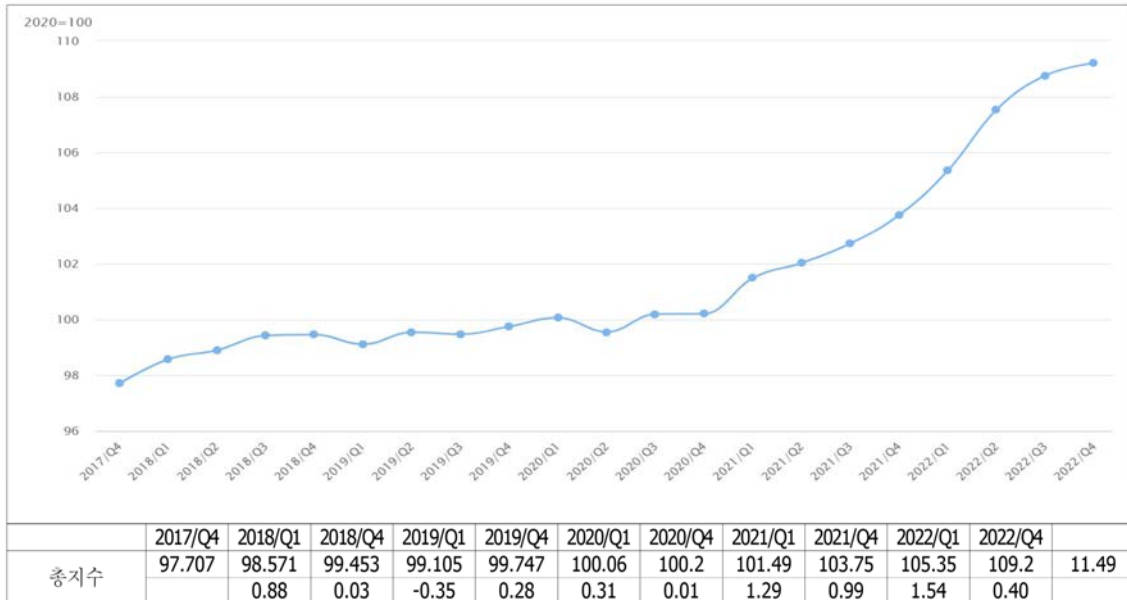
→부자소비 국내? 해외 및 명품소비 집중, 법인세감소 투자증가 가능성 있으나 실질적 도움은 투자보다는 사내유보로 집중 될 것이며 대주주와 오너의 경제적 이익에 집중 됨

○시장의 불확실성 심화. 미래가 어찌될 것인가? 경제상황이 어찌될 것인가? 개인, 사업자 각자 예측으로 행동

## II. 민생실태

### 1. 생활부담과 삶의 고통, 물가상승, 금리상승, 집값 급변, 일자리 불안정 등 미래 삶에 대한 걱정 태산

#### 1) 소비자물가지수(CPI)



원자료 : 통계청, 필자재구성

-CPI : 가계지출 중 구입 비중이 큰 460여 개 상품 및 서비스 품목기준 추정하여 상품과 서비스의 가격 변동을 알아보기 위해 작성하는 통계

#### 1-1)영역별 CPI(2020=100)

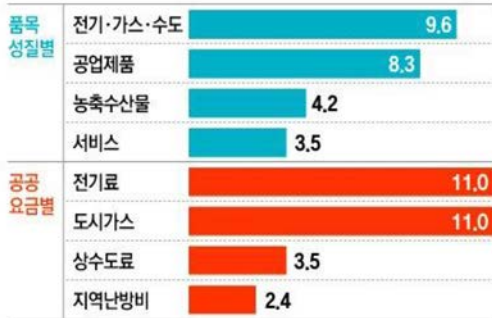
|                 | 2017/Q4 | 2018/Q1 | 2018/Q4 | 2019/Q1 | 2019/Q4 | 2020/Q1 | 2020/Q4 | 2021/Q1 | 2021/Q4 | 2022/Q1 | 2022/Q4 |              |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| 식료품 및 비주류음료     | 92.092  | 94.612  | 96.755  | 95.913  | 96.153  | 97.29   | 102.53  | 104.97  | 107.27  | 109.32  | 113.56  | <b>21.47</b> |
|                 |         | 2.74    | -0.80   | -0.87   | 0.84    | 1.18    | 0.61    | 2.38    | 0.94    | 1.91    | -0.99   |              |
| 의류 및 신발         | 98.638  | 98.924  | 99.413  | 99.216  | 99.702  | 99.73   | 100.26  | 100.23  | 101.31  | 101.96  | 106.27  | <b>7.63</b>  |
|                 |         | 0.29    | 0.28    | -0.20   | 0.58    | 0.03    | 0.00    | -0.03   | 0.93    | 0.64    | 2.52    |              |
| 주택, 수도, 전기 및 연료 | 97.836  | 98.275  | 99.014  | 99.447  | 100.108 | 100.54  | 100.25  | 100.81  | 103.13  | 104.29  | 110.71  | <b>12.87</b> |
|                 |         | 0.45    | 1.43    | 0.44    | 1.30    | 0.43    | 1.41    | 0.56    | 1.92    | 1.12    | 3.05    |              |
| 가정용품 및 가사 서비스   | 96.352  | 97.237  | 98.278  | 99.879  | 100.134 | 99.88   | 100.31  | 100.66  | 103.7   | 104.56  | 108.47  | <b>12.12</b> |
|                 |         | 0.92    | 0.15    | 1.63    | 0.24    | -0.25   | 0.45    | 0.35    | 1.31    | 0.83    | 0.84    |              |
| 보건              | 97.687  | 98.772  | 97.408  | 98.316  | 98.679  | 100.36  | 99.51   | 100.25  | 99.69   | 100.65  | 101.09  | <b>3.40</b>  |
|                 |         | 1.11    | -0.18   | 0.93    | 0.12    | 1.70    | -0.13   | 0.74    | -0.15   | 0.96    | 0.40    |              |
| 교통              | 102.009 | 102.946 | 103.932 | 98.962  | 103.422 | 104.01  | 99.05   | 102.78  | 110.07  | 112.44  | 114.66  | <b>12.65</b> |
|                 |         | 0.92    | -0.52   | -4.78   | 0.69    | 0.57    | -0.57   | 3.77    | 2.37    | 2.15    | -3.54   |              |
| 통신              | 105.74  | 104.777 | 103.913 | 102.6   | 101.662 | 100.7   | 96.14   | 99.26   | 99.21   | 99.59   | 100.68  | <b>-5.06</b> |
|                 |         | -0.91   | -0.35   | -1.26   | -0.30   | -0.95   | -5.46   | 3.25    | 0.33    | 0.38    | 0.70    |              |
| 오락 및 문화         | 99.829  | 100.185 | 100.936 | 100.791 | 100.429 | 99.78   | 100.05  | 99.99   | 100.61  | 101.78  | 104.4   | <b>4.57</b>  |
|                 |         | 0.36    | -1.49   | -0.14   | -1.42   | -0.65   | -0.27   | -0.06   | -0.24   | 1.16    | 0.22    |              |
| 교육              | 100.446 | 101.142 | 101.964 | 102.54  | 101.22  | 99.98   | 99.97   | 100.47  | 101.08  | 101.59  | 102.63  | <b>2.18</b>  |
|                 |         | 0.69    | 0.16    | 0.56    | -0.98   | -1.23   | -0.07   | 0.50    | 0.07    | 0.50    | 0.08    |              |
| 음식 및 숙박         | 95.163  | 96.204  | 98.084  | 98.735  | 99.272  | 99.62   | 100.39  | 101.09  | 104.45  | 107.13  | 113.35  | <b>18.19</b> |
|                 |         | 1.09    | 0.37    | 0.66    | -0.02   | 0.35    | 0.15    | 0.70    | 1.17    | 2.57    | 1.06    |              |
| 기타 상품 및 서비스     | 95.931  | 96.109  | 96.737  | 97.619  | 98.308  | 99.6    | 100.25  | 101.42  | 102.28  | 105.67  | 110.66  | <b>14.73</b> |
|                 |         | 0.19    | 0.09    | 0.91    | 0.11    | 1.31    | -0.15   | 1.17    | 0.12    | 3.31    | 1.24    |              |

○채감물가와 CPI 큰 차이 체험, 시장상황 충분히 반영된 CPI 통계작성(미국과 한국의 CPI지수 상승 차이, 미국은 주거비 비중 32%, 한국은 9.8%에 불과 등)으로 제대로 된 재정 및 통화·금리정책 구사

## 2) 공공요금

### 공공요금 가장 많이 올라

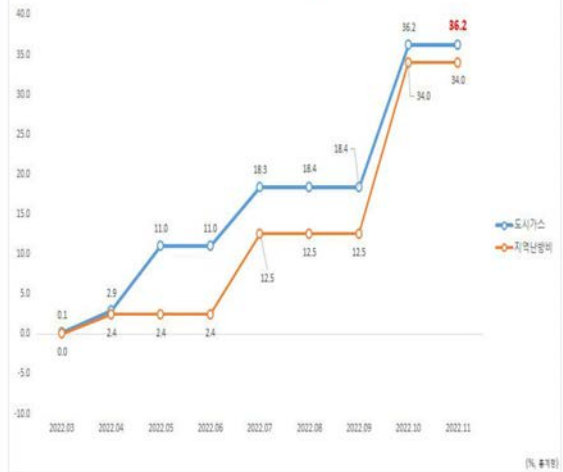
단위: %, 전년 대비 소비자물가지수 상승률



자료: 통계청

The JoongAng

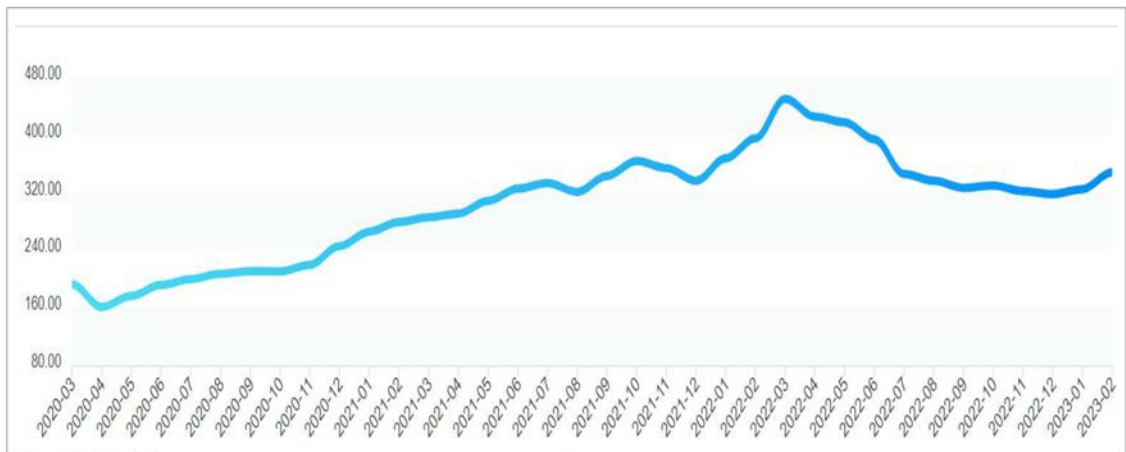
### 도시가스·지역난방비 증감률 추이



출처: 중앙일보, 2022.06/ 헤럴드경제, 2022.12

## 2-1) 수입원자재가격 추세

### i) 3년간 KOIMA지수(1995=100)



자료: 한국수입협회

\*KOIMA지수: 69개 주요 수입품으로 구성, 8개 부문(농산물, 광산물, 유무기원료, 유화원료, 섬유원료, 철강재, 비철금속, 희소금속)지수 공개

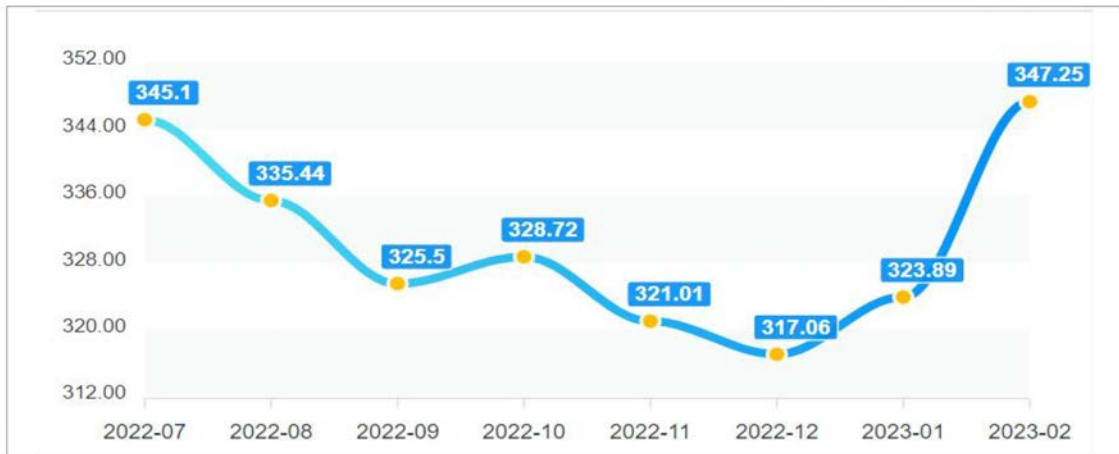
○코로나19 이후부터 원자재가격 상승세, 러-우크라이나 전쟁 영향 이후 최고치, 1년 전부터 전반적인 하락세 이후 작년 11월부터 반등 추세

-팬데믹으로 인한 글로벌 지역(경제권역)별 대응수준 및 그 결과의 차이에 따른 수급불균형(각국 폐쇄 및 이동통

제, 영업통제 등)과 러-우크라이나 전쟁 영향 등 공급시스템 문제

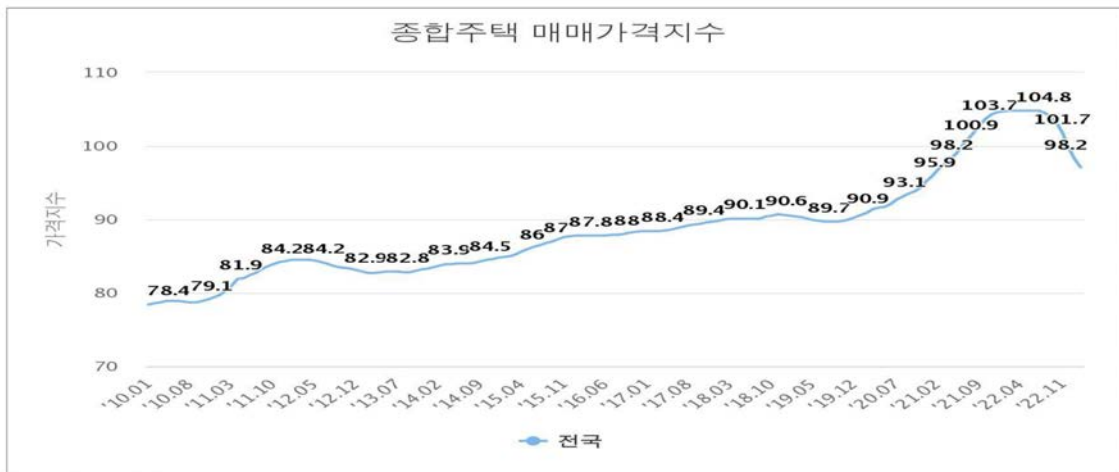
○ 영역별 차원의 변동은 농산물, 2022.7월 이후 지속하락세, 광산물, 2022.12월 이후 급등세, 유화원료 2023.1월부터 상승세, 철강제 2022.11월 이후 상승세, 비철금속 2022.11월부터 상승세, 희소금속, 2022.11월 이후 하락세

ii) 최근 8개월의 KOIMA 지수 변동



○원자재 자원빈국 한국, 수출 중심 경제 국가의 근본적 문제 완화를 위한 중장기 구조개혁 전략수립 부족, 조속한 정책필요

### 3)부동산, 집값 급등과 조정



자료 : 한국부동산원

○저금리시대 건설산업과 부동산업 지원 위한 모든 규제 해소, 집값급등, 가계부채급등 주된 원인

-경기변동 시 경기활성화를 위한 정책으로 건설업(부동산)정책 지원은 신중

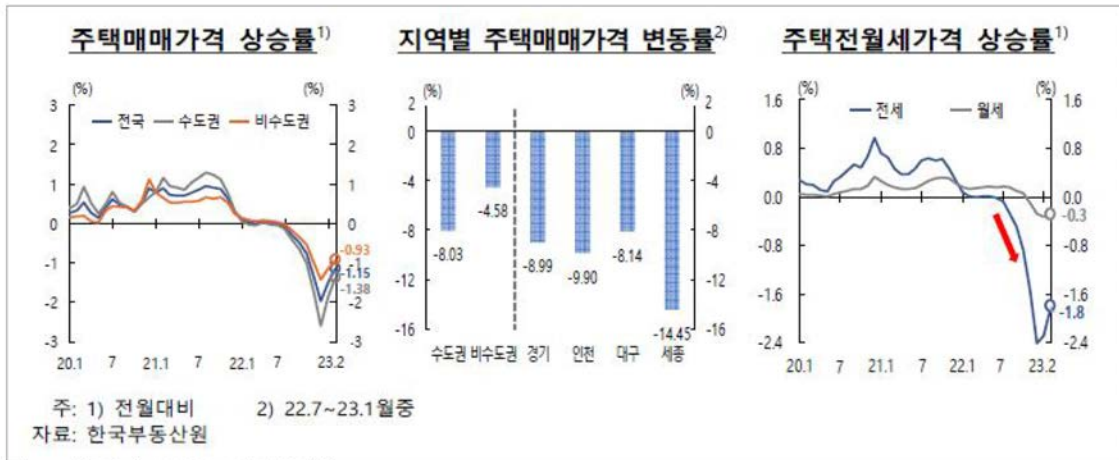
-자산양극화, 사회적양극화, 불평등 구조개혁을 하지 못한 한국에서 다루지 않아야 함에도 윤 정부 관련 규제해제

○건설산업 2021년 산업별 GDP성장 기여도(전년대비 단위 %p)'주요건설통계(2023.02)'

※건설업 -0.1, ※제조업 1.6, ※서비스업 2.1, ※농림어업과 전기·가스·수도업 각각 0.1

※GDP 내 산업별 생산비중 추이: 2017년 5.4%(제조업 26.6%) → 2022년 4.4%(제조업 26.7%)

### 3-1)주택지수변동



자료 : 한국은행, 2023.03 금융안정상황

○주택 매매 및 전세 가격은 하락세가 지속되는 가운데 부동산 관련규제 완화 등에 힘입어 최근 하락폭이 소폭 완화 되었으며 전세가격 하락폭도 축소

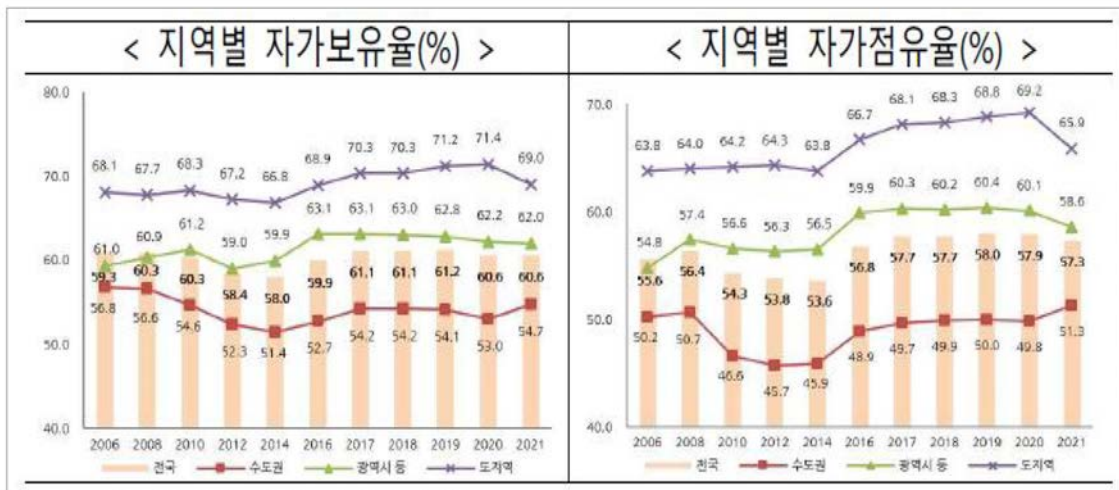
\* 주택매매가격(전월대비): -0.77%(22.10월) → -1.37%(11월) → -1.98%(12월) → -1.15%(23.2월)

\*\* 주택전세가격(전월대비): -0.88% → -1.55% → -2.42% → -1.80%

○LH, 광역 주택공사, “위기에 직면한 한계차주” 주택 매입→재매입 옵션→임대로 주거권보장 강화 및 확장 필요

○한국형 책임분담 모기지제도(주택가격 모기지 상환금액 아래로 떨어질 경우 은행도 손실 분담 방식), 지속적인 워크아웃형 모기지제도 필요

### 3-2)자가보유율 추이



자료: 국토교통부, 2022.12.21., 2021년도 주거실태조사 결과

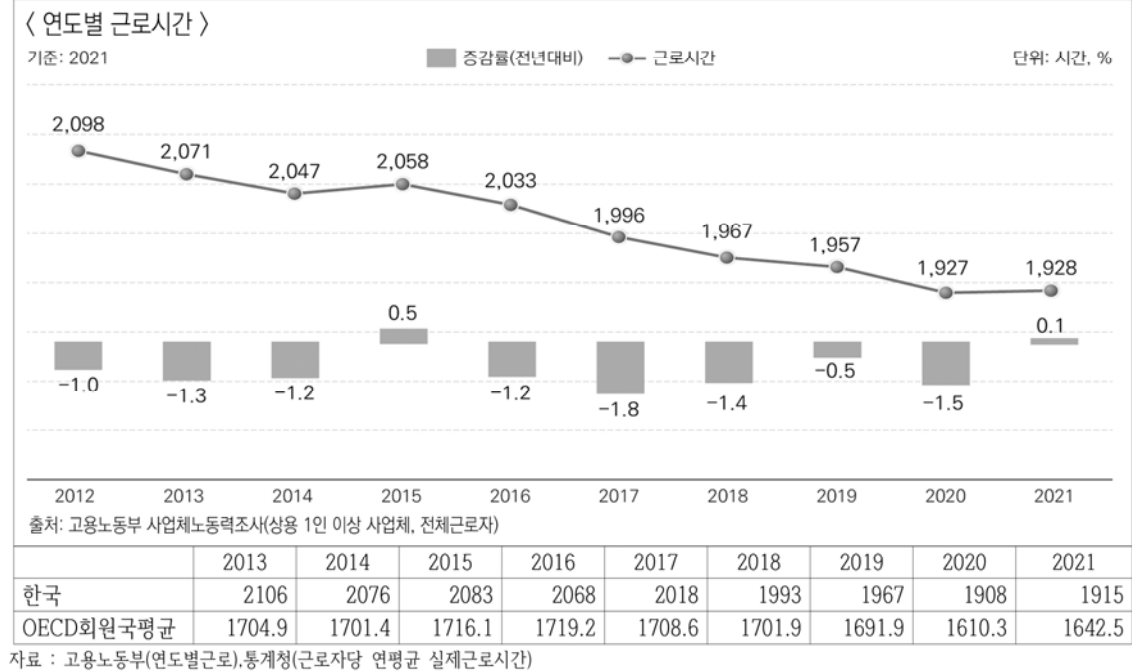
○정부의 부동산 정책, 주택보유자 중심에서 무주택자 중심으로 대전환

-종부세율인하, 특히 2·3 다주택자 중과세폐지 및 세율인하

-시기별 부동산 지원정책으로 어떤 자산보다 안정적이라는 인식으로 과도한 부채동원 및 정부의 빚 내서 집사라는 것으로 국민들 모두 부동산에 집중투자, 시중 유동성의 투기영역 집중으로 효율적 경제(금리,통화)정책 실행 난감, 가난한 사람에게 더욱 불리

## 2. 노동과 일자리

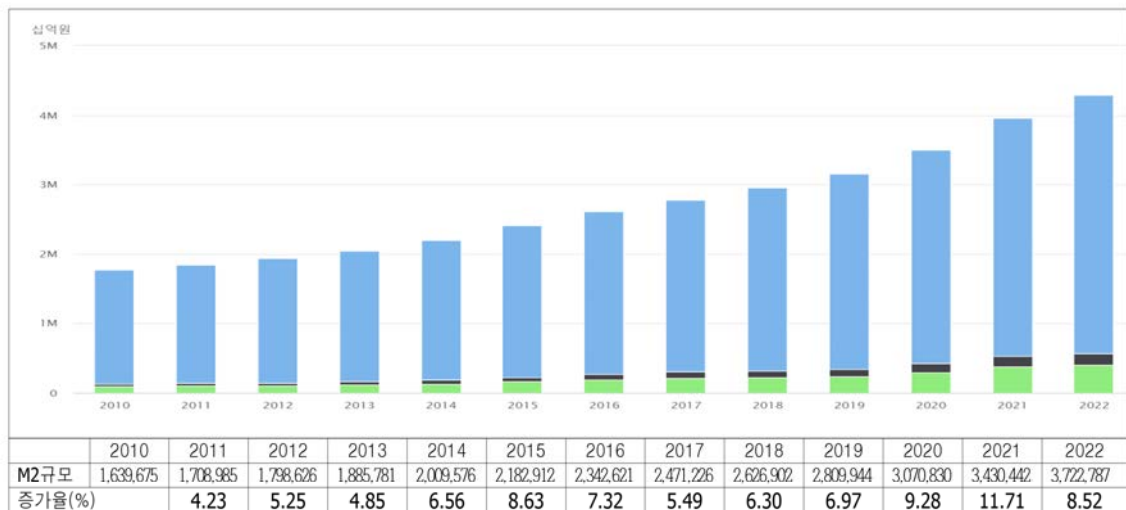
## 1) 노동·근로시간



## Ⅲ. 금융과 가계부채 영역

## 1. 코로나19 팬데믹과 유동성 추세

## 1) 시장 M2규모 추이(평잔, 계절조정계열)



○M2(=원금통화, 요구불예금, 수시입출식저축성예금, MMF, 만기2년 미만정기예금, 수익증권, 시장형상품, 만기2년미만 금융채, 만기2년 미만금전신탁, 기타) 증가는 인플레이션과 원화가치 하락 등의 요인

2)시장 금리추세(%)

i)예금은행대출금리(신규취급)

|           | 2020/Q1 | 2020/Q2 | 2020/Q3 | 2020/Q4 | 2021/Q1 | 2021/Q2 | 2021/Q3 | 2021/Q4 | 2022/Q1 | 2022/Q2 | 2022/Q3 | 2022/Q4 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 대출평균      | 3.06    | 2.78    | 2.66    | 2.7     | 2.74    | 2.74    | 2.87    | 3.18    | 3.49    | 3.72    | 4.48    | 5.49    |
| 기업대출      | 3.15    | 2.78    | 2.71    | 2.71    | 2.71    | 2.69    | 2.78    | 3.07    | 3.35    | 3.63    | 4.41    | 5.5     |
| 대기업대출     | 2.93    | 2.65    | 2.49    | 2.5     | 2.46    | 2.46    | 2.55    | 2.81    | 3.09    | 3.37    | 4.15    | 5.27    |
| 중소기업대출    | 3.32    | 2.88    | 2.84    | 2.85    | 2.88    | 2.83    | 2.94    | 3.27    | 3.56    | 3.84    | 4.63    | 5.73    |
| 가계대출      | 2.91    | 2.79    | 2.59    | 2.72    | 2.84    | 2.91    | 3.09    | 3.58    | 3.94    | 4.14    | 4.81    | 5.5     |
| 소액대출1)    | 4.44    | 4.25    | 4.03    | 4.3     | 4.1     | 4.39    | 4.86    | 5.07    | 5.06    | 5.48    | 6.31    | 7.43    |
| 주택담보대출    | 2.5     | 2.53    | 2.43    | 2.54    | 2.67    | 2.72    | 2.9     | 3.47    | 3.86    | 3.95    | 4.43    | 4.73    |
| 예·적금담보대출  | 2.93    | 2.66    | 2.52    | 2.53    | 2.4     | 2.29    | 2.39    | 2.5     | 2.69    | 2.99    | 3.46    | 4.11    |
| 보증대출      | 3.05    | 2.81    | 2.53    | 2.62    | 2.67    | 2.68    | 2.84    | 3.21    | 3.52    | 3.72    | 4.43    | 5.62    |
| 일반신용대출2)  | 3.67    | 3.25    | 2.89    | 3.22    | 3.59    | 3.7     | 3.99    | 4.97    | 5.36    | 5.8     | 6.26    | 7.68    |
| 공공및기타부문대출 | 2.82    | 2.41    | 2.5     | 2.17    | 2.31    | 2.23    | 2.44    | 2.66    | 2.82    | 3.15    | 3.88    | 5.16    |

1)500만원 이하, 2)2017년9월-2018년2월 일반신용대출과 집단대출 일부항목 분류조정

○가계 소액대출 금리 수준 높아, 긴급 소액대출 필요한 수요자 계층, 대체로 취약계층이라는 점 고려해야 함

ii)비은행금융기관대출금리(신규취급)

|            | 2020/Q1 | 2020/Q2 | 2020/Q3 | 2020/Q4 | 2021/Q1 | 2021/Q2 | 2021/Q3 | 2021/Q4 | 2022/Q1 | 2022/Q2 | 2022/Q3 | 2022/Q4 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 종금사-할인어음   | 1.81    | 1.54    | 1.29    | 1.23    | 1.22    | 1.25    | 1.29    | 1.7     | 2.05    | 2.35    | 3.27    | 4.57    |
| 상호저축은행     |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 일반대출       | 10.3    | 9.78    | 9.96    | 10.06   | 9.98    | 9.96    | 9.7     | 9.42    | 9.19    | 9.66    | 10.73   | 12.11   |
| 가계자금대출     | 14.74   | 14.24   | 14.31   | 14.08   | 14.23   | 13.75   | 13.39   | 13.61   | 13.43   | 13.03   | 13.32   | 14.04   |
| 주택담보대출     | 5.57    | 5.22    | 5.28    | 5.1     | 4.94    | 5.06    | 4.93    | 4.92    | 4.87    | 5.06    | 5.43    | 6.34    |
| 일반신용대출     | 17.66   | 17.02   | 16.88   | 16.72   | 16.38   | 15.46   | 15.11   | 15.04   | 14.62   | 14.55   | 14.73   | 15.91   |
| 소액신용대출1)   | 19.68   | 19.38   | 19.04   | 18.98   | 18.77   | 18.08   | 16.96   | 16.93   | 16.36   | 15.79   | 15.57   | 16.89   |
| 공공기타대출     | 6.02    | 5.5     | 5.45    | 5.46    | 5.34    | 5.15    | 5.19    | 5.09    | 5.21    | 5.64    | 6.34    | 8.91    |
| 신협-일반대출    | 4.22    | 4.04    | 3.92    | 3.88    | 3.86    | 3.88    | 3.87    | 4.01    | 4.38    | 4.63    | 5.24    | 6.41    |
| 상호금융       |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| 일반대출       | 3.69    | 3.57    | 3.42    | 3.35    | 3.29    | 3.33    | 3.35    | 3.58    | 3.87    | 4.12    | 4.67    | 5.85    |
| 가계자금대출     | 3.61    | 3.48    | 3.28    | 3.2     | 3.13    | 3.18    | 3.21    | 3.42    | 3.74    | 3.98    | 4.44    | 5.4     |
| 새마을금고-일반대출 | 4.22    | 4.17    | 4.02    | 3.92    | 3.91    | 3.86    | 3.86    | 3.92    | 4.3     | 4.6     | 5.08    | 6.4     |
| 은행신탁대출     | 3.49    | 3.12    | 3.1     | 2.99    | 3.05    | 2.83    | 2.9     | 2.87    | 3.01    | 3.11    | 3.55    | 3.56    |

1)300만원 이하

○취약차주,소외계층의 대출비중이 대출금리가 상대적으로 높은 비은행금융기관 집중 억제 필요

○가계부채 연착륙 정책, 거치기간, 상환기간 확대 7%이상 은행 및 비은행 고금리(7%이상) 저금리로 전환 추진, 효과?

## 2. 자영업자 매출과 소득



자료 : 한국은행 금융안정보고서(2022.12)

-자영업자 매출, 코로나19 방역조치 해제, 일상회복으로 반등하였으나 2022년 9월 이후 회복세가 주춤, 여가서비스업 등 일부 업종의 경우 코로나19 이전 수준 미회복

-이에 더해 대출금리 상승에 따른 이자부담 증가, 원자재가격 상승에 따른 영업비용 증대 등으로 비용부담이 크게 늘어나면서 자영업자의 소득 회복세가 제약 가능성

### 2-1)자영업자 대출

2021~2022년중 분기별 자영업자 대출규모<sup>1)</sup> 및 증가율<sup>2)</sup>

(단위 : 조원, %)

|          | 자영업자 대출<br>(A+B) | 사업자대출 (A) | 가계대출 (B) | 자영업자대출<br>증가율 |
|----------|------------------|-----------|----------|---------------|
| 2021.1/4 | 831.8            | 541.0     | 290.8    | 3.5           |
| 2/4      | 858.4            | 561.3     | 297.0    | 3.2           |
| 3/4      | 887.5            | 583.5     | 304.0    | 3.4           |
| 4/4      | 909.2            | 599.5     | 309.6    | 2.4           |
| 2022.1/4 | 960.7            | 625.1     | 335.6    | 5.7           |
| 2/4      | 994.2            | 648.7     | 345.4    | 3.5           |
| 3/4      | 1,014.2          | 665.1     | 349.0    | 2.0           |
| 4/4      | 1,019.8          | 671.7     | 348.1    | 0.6           |

주: 1) 기말 기준

2) 전분기대비

자료: 한국은행(가계부채 DB)

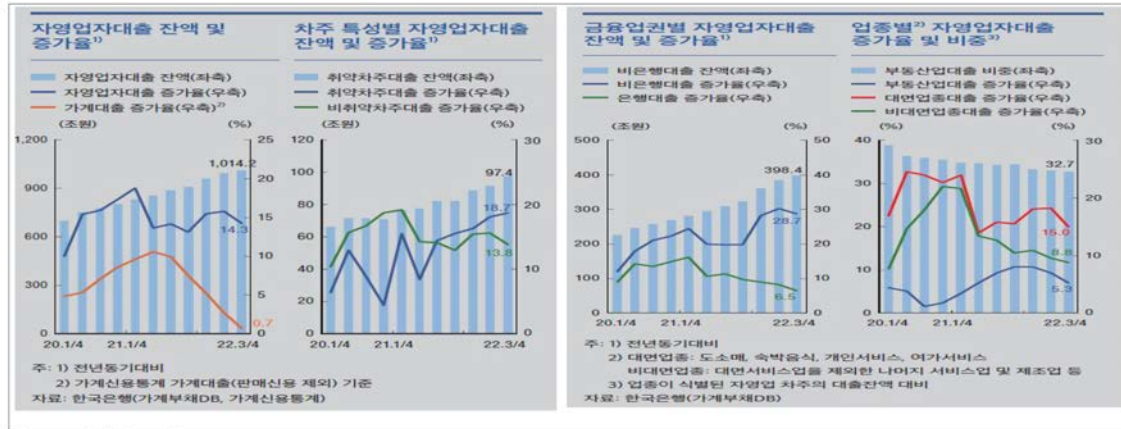
한국은행, 더불어민주당 양경숙 의원실 제공

○소상공자영업자 대출규모, 1천조 원 상회, 금리 급등으로 증가율 낮아짐

-금융위, “금융부문 민생안정 과제 추진현황 및 계획(7.15)”약 125조원 규모의 금융지원정책 제시; 손실보전금으로 371만 소상공인 등에게 23조원 지급정책, 성공?

-가계부채 연착륙 정책 단기적 효과, 중장기적 효과?

## 2-2) 자영업자 대출 이슈



자료: 금융안정보고서, 2022.12

-2022년 3/4분기 말 현재 1,014.2조원(차주 309.6만명, 개인사업자대출 665.1조원, 가계대출 349.0조원)으로 대출금리 급등에도 불구하고 연 14.3%의 높은 증가세 지속

-취약차주(다중채무자+저소득+저신용자)의 대출 증가세 급격히 상승. 2022년 3/4분기 중 취약차주 대출 증가율은 18.7%로 급등

-대출금리가 상대적으로 높은 비은행금융기관의 자영업자대출이 큰 폭으로 증가.

-대면업종 대출 증가율(2022년 3/4 분기중 15.0%)이 여타 업종에 비해 높고, 부동산업대출 비중(32.7%) 높음

## 3. 인플레이션과 양극화

### 3-1) Inflation, 대출금리 추이(예금은행 신규대출기준)



원자료: 한국은행

○IMF 금융위기 이후, 2008년 글로벌 금융위기, 2020년 코로나19 팬데믹 시기 급등

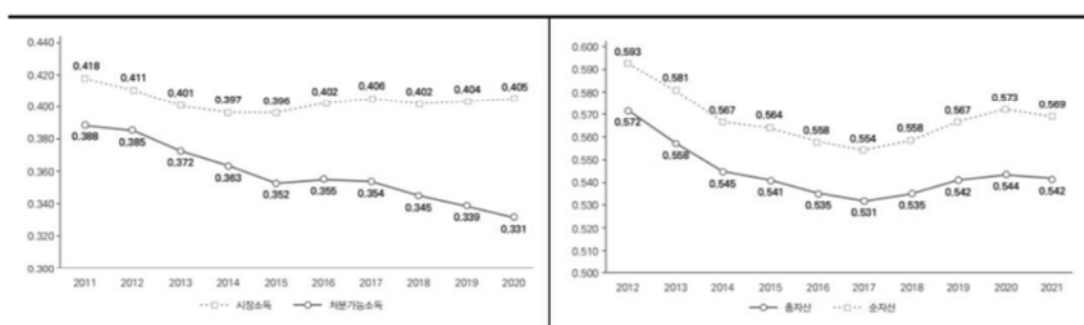
### 3-2) 실질소득 추이: 증가율(좌), 수준(우)(2000년 기준)



자료: 통계청

○물가상승은 실질소득 감소 초래, 과도한 인플레이션은 실물자산 소유자에 유리, 토지, 주택, 실물자산(금...)보유자와 그렇지 않은 자 간의 자산양극화 근본적 구조 악화

### 3-3) 소득과 자산불평등 추세



주: 1) 지니계수 = 소득불평등도를 나타내는 지표로 '0'이면 완전 평등, '1'이면 완전 불평등을 의미함.

2) 소득의 경우 원자료는 통계청(KOSIS), 소득분배지표([https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3) 2022. 6. 13. 인출.)

3) 자산의 경우 2011~2015년(조사 연도 2012~2016년) 조사데이터, 2016~2020년(조사 연도 2017~2021년) 행정보완데이터를 활용하여 분석함.

자료: 김태완, 이주미, 김기태, 임완섭, 송치호, 김영중, 김영미. (2022). 한국사회 양극화 진단과 사회정책 대응. [그림 4-1-1](p. 196.), [그림 4-1-11](p. 215.) 재인용.

자료: 연합뉴스 2023.2.27., 보사연 보건복지포럼 2월호

○가처분소득을 기준으로 한 소득 양극화는 대체로 완화했으나 부동산값 상승의 영향으로 자산 양극화는 심화  
-자산 기준 지니계수는 총자산·순자산 모두에서 2017년 이후 증가

○가계부채, 차주의 신용도 및 소득수준별 분포(2022년 3/4분기): 고신용 차주 대출 비중 77.6% 고소득 차주 비중 63.4% 수준(한국은행, 금융안정보고서 2022.12) → 대안?

#### IV. 글로벌 가계부채 추이와 대응

##### 1. OECD 주요국 '가구 처분가능 소득 대비 가계부채 비율'

|      | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 누적증감<br>율(%) |
|------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 미국   | 129.1        | 122.2        | 115.5        | 117.3        | 112.5        | 109.5        | 109.5        | 108.6        | 106.1        | 104.2        | 100.1        | 101.2        | -23.78       |
|      |              | -5.34        | -5.48        | 1.56         | -4.09        | -2.67        | 0.00         | -0.82        | -2.30        | -1.79        | -3.93        | 1.10         |              |
| 일본   | 107.7        | 108.3        | 108.3        | 110.1        | 111.4        | 112.1        | 113.6        | 115.2        | 116.6        | 116.6        | 115.4        | -            | 6.96         |
|      |              | 0.56         | 0.00         | 1.66         | 1.18         | 0.63         | 1.34         | 1.41         | 1.22         | 0.00         | -1.03        |              |              |
| 스페인  | 145.9        | 140.2        | 141.3        | 133.6        | 127.6        | 118.0        | 113.3        | 109.3        | 106.3        | 101.3        | 102.7        | 101.1        | -35.72       |
|      |              | -3.91        | 0.78         | -5.45        | -4.49        | -7.52        | -3.98        | -3.53        | -2.74        | -4.70        | 1.38         | -1.56        |              |
| 프랑스  | 112.8        | 113.5        | 108.3        | 110.3        | 111.2        | 115.5        | 115.8        | 119.7        | 119.6        | 120.0        | 123.3        | 124.3        | 10.01        |
|      |              | 0.62         | -4.58        | 1.85         | 0.82         | 3.87         | 0.26         | 3.37         | -0.08        | 0.33         | 2.75         | 0.81         |              |
| 핀란드  | 116.7        | 120.2        | 121.7        | 122.2        | 122.1        | 125.4        | 131.7        | 137.5        | 144.2        | 147.3        | 154.3        | 156.0        | 29.58        |
|      |              | 3.00         | 1.25         | 0.41         | -0.08        | 2.70         | 5.02         | 4.40         | 4.87         | 2.15         | 4.75         | 1.10         |              |
| 영국   | 163.7        | 162.6        | 158.5        | 153.8        | 153.6        | 148.3        | 151.8        | 152.3        | 149.5        | 145.9        | 151.0        | 148.4        | -9.52        |
|      |              | -0.67        | -2.52        | -2.97        | -0.13        | -3.45        | 2.36         | 0.33         | -1.84        | -2.41        | 3.50         | -1.72        |              |
| 한국   | <b>147.5</b> | <b>152.9</b> | <b>153.9</b> | <b>154.9</b> | <b>158.0</b> | <b>162.3</b> | <b>174.5</b> | <b>181.8</b> | <b>185.0</b> | <b>188.2</b> | <b>197.8</b> | <b>206.5</b> | 34.38        |
|      |              | 3.66         | 0.65         | 0.65         | 2.00         | 2.72         | 7.52         | 4.18         | 1.76         | 1.73         | 5.10         | 4.40         |              |
| 호주   | 191.6        | 190.6        | 192.3        | 192.5        | 196.3        | 205.0        | 211.6        | 216.9        | 217.9        | 211.6        | 204.3        | 211.2        | 10.10        |
|      |              | -0.52        | 0.89         | 0.10         | 1.97         | 4.43         | 3.22         | 2.50         | 0.46         | -2.89        | -3.45        | 3.38         |              |
| 노르웨이 | 212.2        | 216.1        | 220.1        | 221.7        | 225.7        | 222.1        | 231.8        | 236.5        | 242.4        | 243.8        | 247.4        | 241.0        | 12.98        |
|      |              | 1.84         | 1.85         | 0.73         | 1.80         | -1.60        | 4.37         | 2.03         | 2.49         | 0.58         | 1.48         | -2.59        |              |
| 네덜란드 | 282.0        | 274.9        | 272.7        | 267.5        | 253.6        | 251.2        | 246.6        | 244.8        | 236.9        | 228.7        | 224.9        | 221.7        | -23.70       |
|      |              | -2.52        | -0.80        | -1.91        | -5.20        | -0.95        | -1.83        | -0.73        | -3.23        | -3.46        | -1.66        | -1.42        |              |
| 덴마크  | 326.2        | 319.9        | 314.2        | 305.8        | 305.8        | 293.1        | 262.5        | 260.7        | 253.0        | 253.2        | 259.2        | 254.6        | -23.95       |
|      |              | -1.93        | -1.78        | -2.67        | 0.00         | -4.15        | -10.44       | -0.69        | -2.95        | 0.08         | 2.37         | -1.77        |              |

자료 : OECD, 「OECD National Accounts」2023.02, 필자 재구성

○주요국가 포함 기준, 선진국과 복지국가로 인식된 국가

-OECD 36개국 중 2021년 한국은 '가구 처분가능 소득 대비 가계부채 비율'=(가계부채총액 ÷ 가구순가처분소득) × 100) 206.5%로 6번째로 높음

-2021년 기준 OECD 31개 회원국 중 GDP대비 가계부채비율 101.1%, 2015년 말 이후 한국가장 높은 18%p 상승

○선진국과 한국 비교

-2010년 기준 한국보다 높은 비율 국가들이 2021년 기준 한국보다 낮아진 정책은 무엇인가?

-부채비율이 낮은 국가들이지만 여전히 크게 늘어나지 않은 국가들의 정책이 무엇인가?

-한국, 거시경제의 지속가능성 확보 위한 전략과 정책은 무엇인가?

##### 2. 저성장 추세 탈출과 전환

○한국경제의 저성장 추세 하락된 다양한 원인 : 가계부채

-부채레버리지 효과, 과도하면 채무자+금융기관+국가 차원 변동성 큼, 예컨대 경기위축 시 더 심각하게, 회복시 속도 억제, 성장촉진 효과 반감, 성장을 억제(소비위축, 금융기관 건전성 악화)

-가계부채와 경제성장률 GDP 관계: 가계부채가 경제성장률 영향 주는 GDP대비 임계구간 또는 임계치 70%~80%, (IMF 75%, BIS 80%, IBRD 77%, 롬바르디 80% 등)

-역대 정부, 가계부채 연착륙 정책(부실화축소, 서민금융지원 등)에도 가계부채 급증으로 정책실패

-주요선진 국가의 부채비율 급증 및 감소 경험 사례 : 저금리-주책가격 상승-가계부채 증가(과도한 해외 자본유입에 따른 과잉유동성 등)

○정치권 민생경제 경쟁 중, 민생특위 구성 등 민생주의 경쟁 중이라는 점에서 rhetoric & populism 보다는 현장 중심의 실질적 정책 마련 필요

-민생주의 : 민생(民生)과 민생경제; 일반 국민의 생활(+생계), 독점자본 억제 등 다양한 원칙에 따른 평등한 사회 지향이라는 점에서 대한민국 헌법 제10조, 제34조, 제35조 기반으로 관련 하위 법과 제도 재구축

(EX: 21대 국회 반드시 처리해야 할 5가지 입법과제: ①온라인 플랫폼공정화법 & 독점규제법, ②본사의 갑질과 횡포를 막는 가맹사업법 & 대리점법, ③건물주의 갑질과 횡포를 막는 △상가임대차보호법, ④한계채무자의 재기와 사회복귀를 위한 파산자 차별금지법(경제민주화전국네트워크, 2023.04)

○정부정책 방향 : 가계부채 혁신적 축소를 통해 지성장기조 탈출(국가적 과제)

-과도한 가계부채는 중장기 경제성장에 장애요인으로 작용(GDP대비 80%이하), 금리정책 한계로 물가상승 통제 어려워 중장기적으로 자산가들에게 유리, 양극화 심화

-1차적으로 재정건전성과 정부부채 비율 보다는 가계부채 해결 및 축소 정책 우선

-특히, 취약계층과 한계채무자 가계부채 해결, 영세소상공자영업자대상 채무조정 강화로(금융기관+정부재정 적극) 저소득계층과 서민지원 집중을 통해 소득과 자산 양극화 심화 억제

-금융기관 금리 조정 자율성 감독(+횡재세, 요구불·보통예금 이자지급 구조 마련)

-가계부채비율 변화, 분모인 소득보다 분자인 부채가 더 증가한 결과(분모확대 vs. 분자축소 정책, 소득개선 정책에 초점)

-실질소득 감소 요인 제거(원자재 등 물가상승 완화전략), 디지털혁신 생태계 신산업일자리 제공 정책 강화, 사회복지 시스템 강화

-기후위기 관련 글로벌 추세(규율), 적극 조응으로 국내 기업과 산업구조, 경제구조 전환 필요.

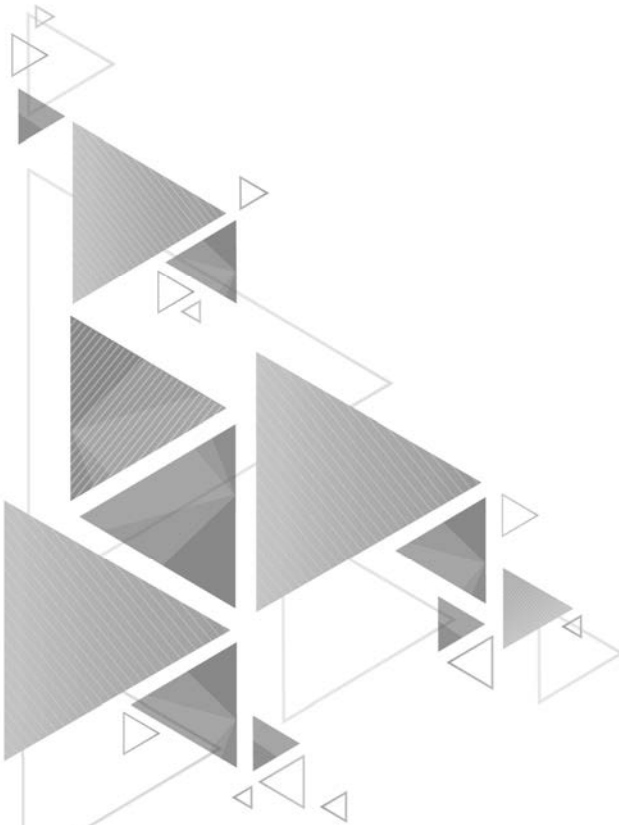




사회

## 무너진 복지, 거꾸로 사회

- **보건의료정책 부문**  
김윤 교수(서울대학교)
- **노동정책 부문**  
이병훈 교수(중앙대학교)
- **교육정책 부문**  
반상진 교수(전북대학교)





## 윤석열 정부의 의료정책 평가와 향후 과제

2023년 4월 20일

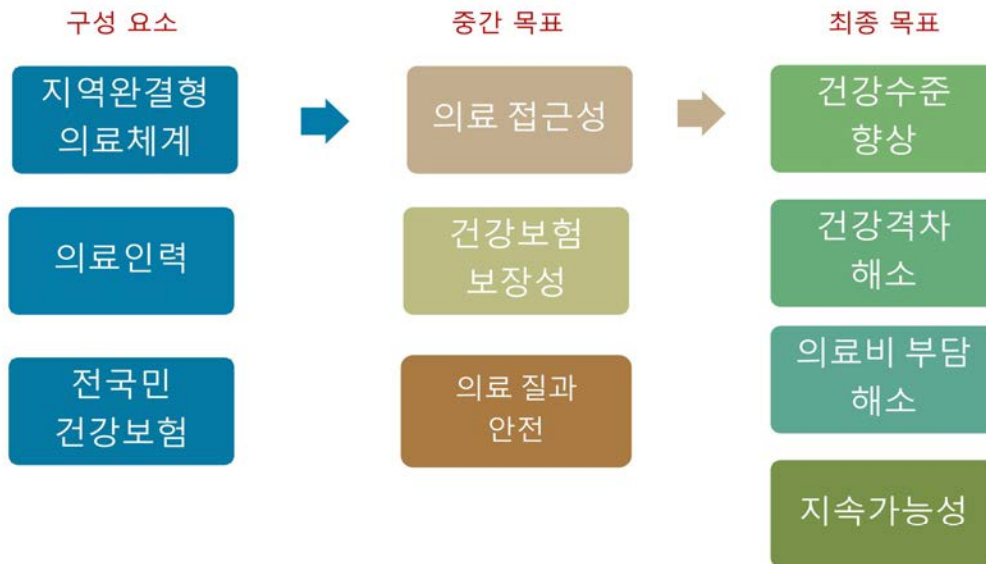
서울대 의대 의료관리학교실

김 윤

현황

## 우리나라 의료체계 평가

## WHO 의료체계 구성요소와 목표

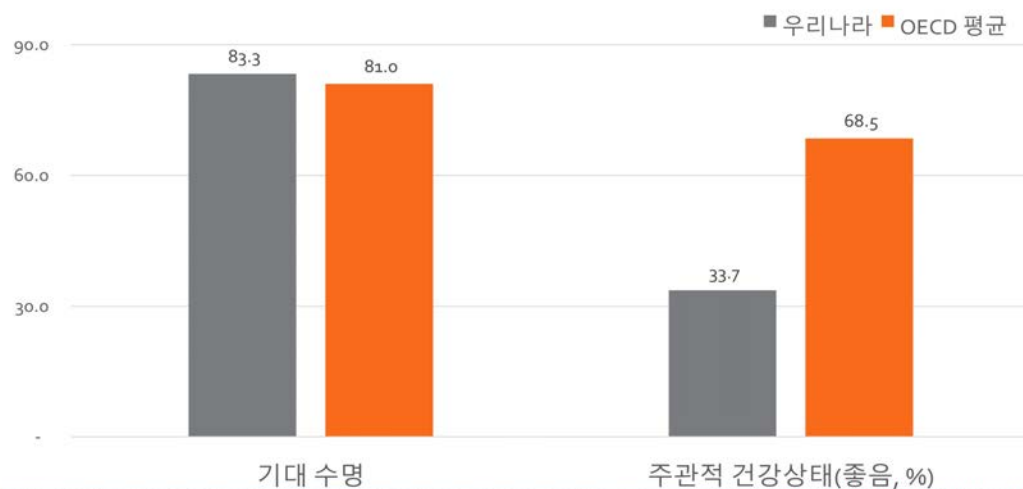


[건강 수준]

## 오래 살지만 건강하지 못한 대한민국 국민

▶ (주관적 건강상태 저해 요인)

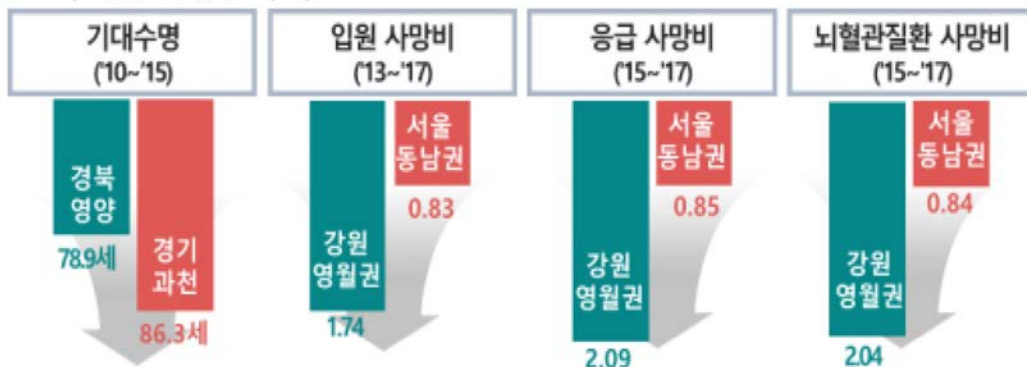
거동 불편=돌봄 공백, 만성질환=부실한 일차의료, 낮은 교육 수준=의료불평등



[건강 격차]

## 의료양극화와 건강불평등

- ▶ 소득계층 간 기대수명 격차: (‘05)6.1년 → (‘15)6.6년 확대
  - ▶ 소득 상위 20% 81.1→85.1년 vs. 하위 20% 75.0→78.6년
- ▶ 지역 간 건강 격차

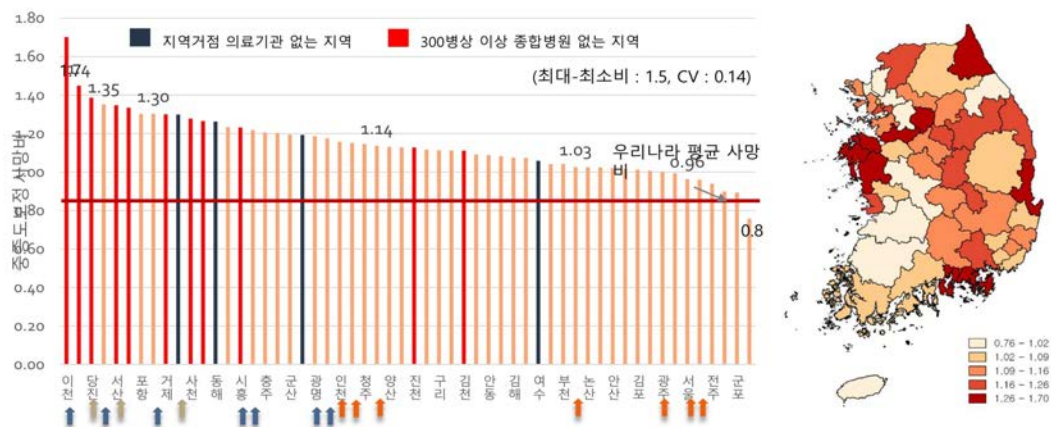


▶ 5

[건강 격차]

큰 종합병원이 없는 지역에서 높은 입원환자 사망률

입원환자 중증도 보정 사망비 (권내 이용 기준)

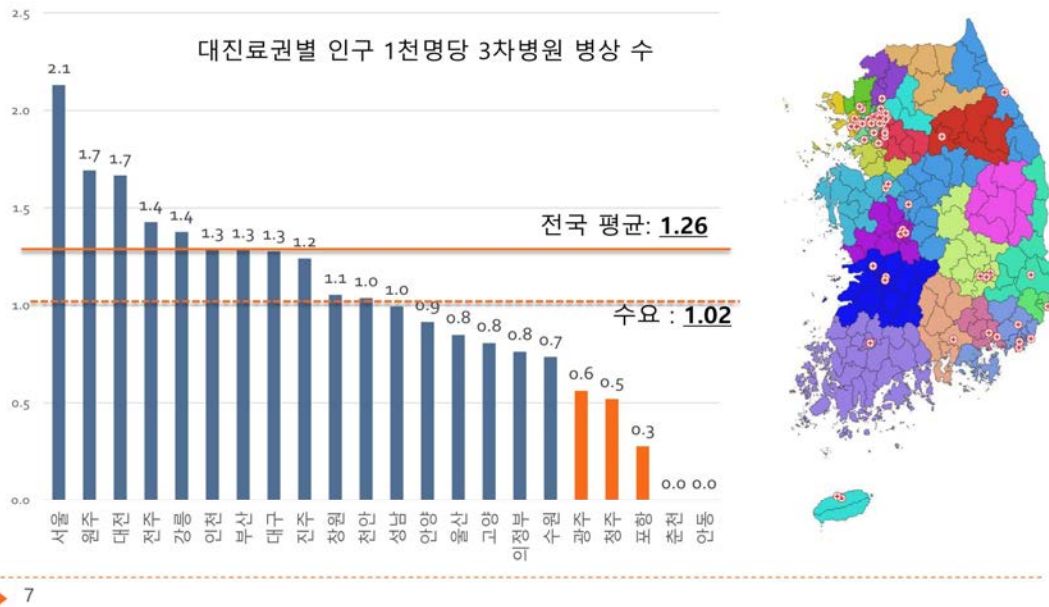


중증도보정 사망비: 실제(actual) 사망자 수와 환자 중증도를 보정한 기대(expected) 사망자 수의 비 (중증도보정: 140개 주진단군별 성별, 연령, 보험료분위, 입원경로, 수술여부, 동반질환(CCI)을 독립변수로 하는 로지스틱 회귀모형 구축)

6

## [건강 격차]

### 대진료권 간 상급종합병원 병상 불균등 분포

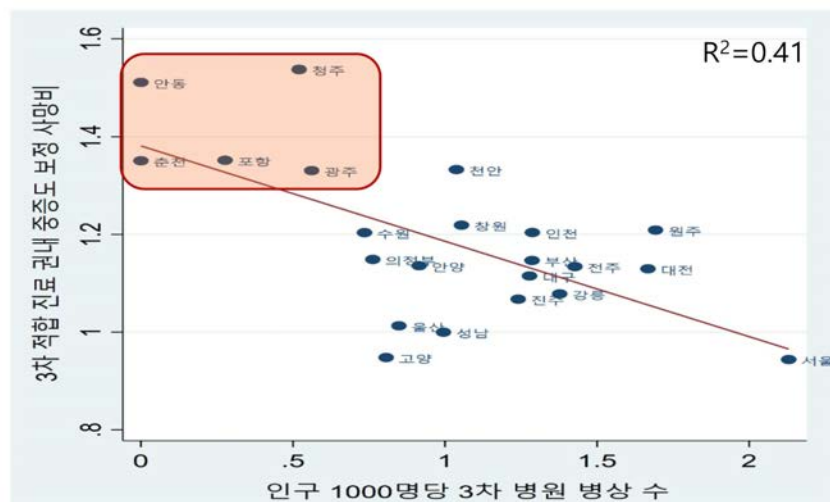


7

## [건강 격차]

### 상급종합병원이 부족한 지역에서 높은 사망률

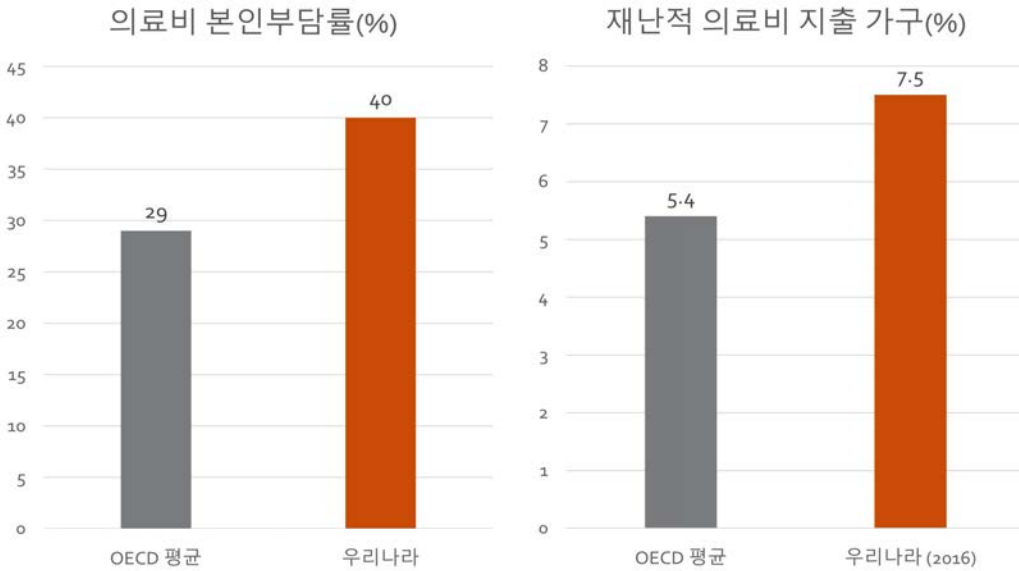
▶ 3차병원 적정공급 → 적정 이용 → 사망률 감소



8

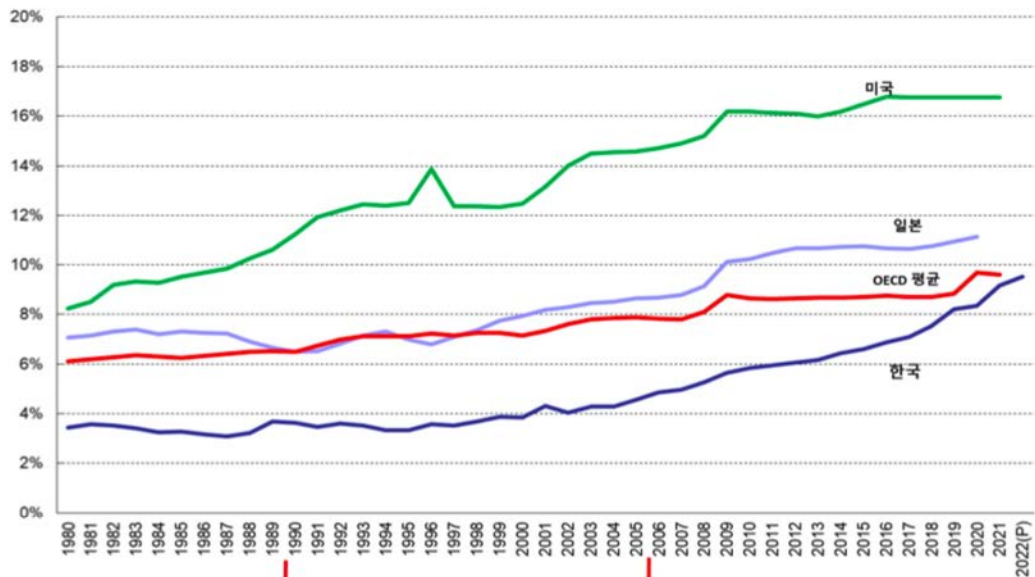
[건강보험 보장성]

높은 본인부담률과 재난적 의료비 발생률



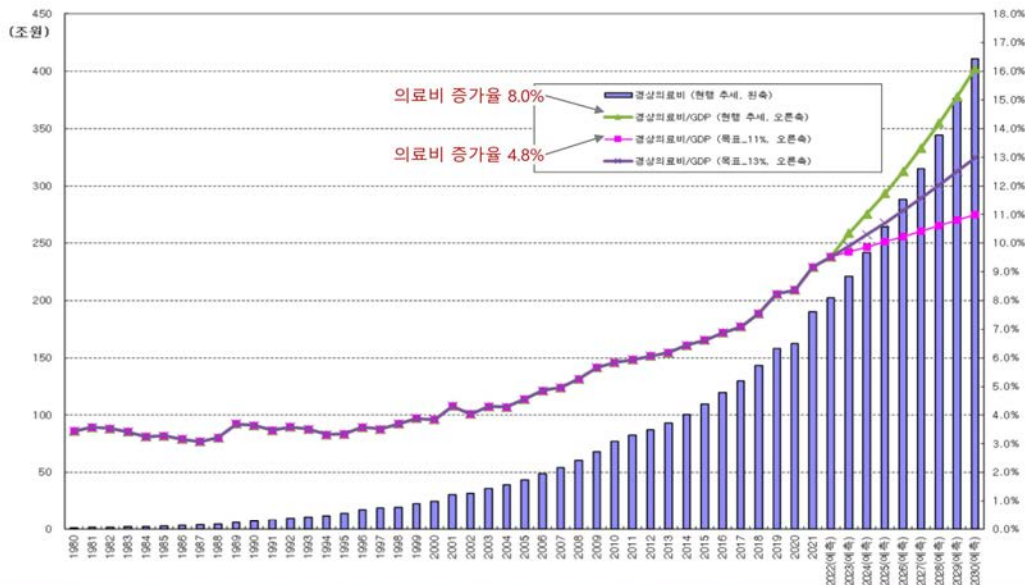
OECD. Health Data. 2021

[지속가능성] OECD 평균에 근접한 국민의료비 (잠정치) '22년 GDP 대비 10% 근접 - OECD 평균 도달



정형선. 건강보험 지출 합리화를 위한 진료비 지불제도 개편의 방향성. 2023

## 현재 (2010-2022) 진료비 증가율 지속 시 2030년 GDP 대비 의료비 16% : 미국 수준



## 우리나라 의료체계 평가 : 요약

- ▶ 건강 수준은 좋은 편이나  
계층 간 및 지역 간 건강 격차는 개선되지 않고 있음
- ▶ 의료비는 급격하게 증가하고 있으나  
건강 보험의 보장성은 정체되어 있음
- ▶ 의료체계의 지속가능성을 위협하는 급격한 의료비 증가에도  
단기적으로 의료 접근성과 건강 불평등을 훼손하지 않는  
의료비 억제 방안 찾기 어려움

## 의료체계의 구조적 비효율성

- ▶ 병상 공급의 과잉과 불균등 분포
- ▶ 붕괴된 의료전달체계 - 무한 경쟁, 각자도생
  - ▶ 1차-2차-3차 의료의 기능 중복
  - ▶ 응급, 심뇌, 소아 등 전문센터의 과잉 공급
- ▶ 취약한 일차의료
- ▶ 과잉진료를 부추기는 민간의료보험과 행위별수가제



평가

문재인 정부 의료정책

## 보건의료 국정과제

- ▶ **(문재인 케어)** 건강보험의 보장성 강화와 가계부담 경감
  - ▶ + 건강보험료 부과체계 개편, 민간실손보험 관리 강화, 간호간병 통합서비스
- ▶ **(치매 국가책임제)** '17년부터 전국 252개 치매안심센터 확충 및 치매안심병원 확충 추진
  - ▶ '18년부터 중증치매 환자 본인부담률 인하 및 고비용 진단검사 급여화
  - ▶ 장기요양 치매수급자 본인부담 경감 확대
- ▶ 지역사회 기반 의료체계
  - ▶ 1차와 3차 기능정립, 의뢰-회송, 정보교류시스템
- ▶ 의료격차 해소와 의료 공공성 강화
  - ▶ 격차 - 의료취약지 300병상 이상 거점종합병원 설립
  - ▶ 공공성 - 응급헬기, 소아전문응급센터, 재활병원, 외상 및 심혈관 센터
- ▶ 예방적 건강관리와 정신건강 증진체계 강화
  - ▶ 건강검진 사후관리 강화, 독감 예방접종 국가 지원 확대
- ▶ 감염병 관리체계 - 중앙 및 권역별 감염병 전문병원

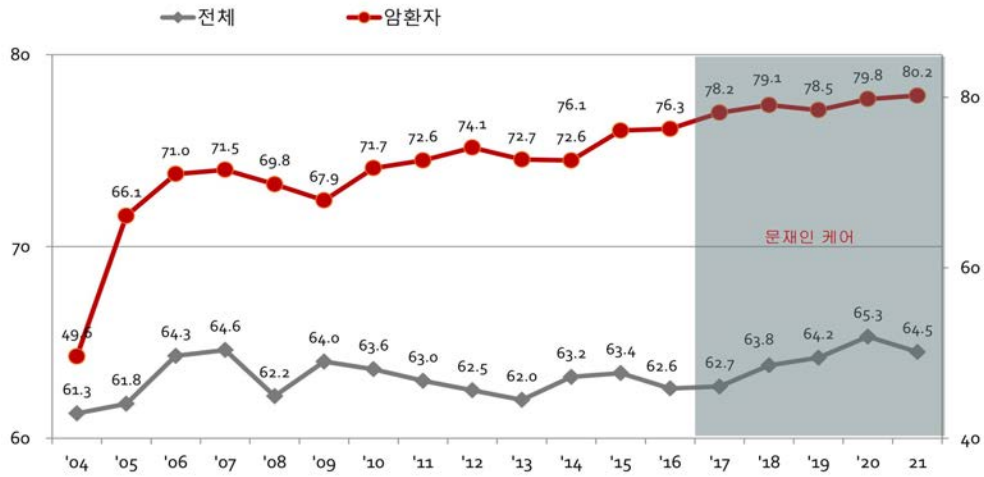
▶ 15

## 문재인 케어

- ▶ 5년간 **30.6조** 투자 = 누적 적립금 약 **10조** + 보험료 인상 **20조**
  - ▶ 의학적 비급여의 해소
  - ▶ 본인부담금 상한제 강화 - 소득 약 10%
  - ▶ 재난적 의료비 지원제도 강화
- ▶ 건강보험 보장률 **70%** + 재난적 의료비 발생 감소

▶ 16

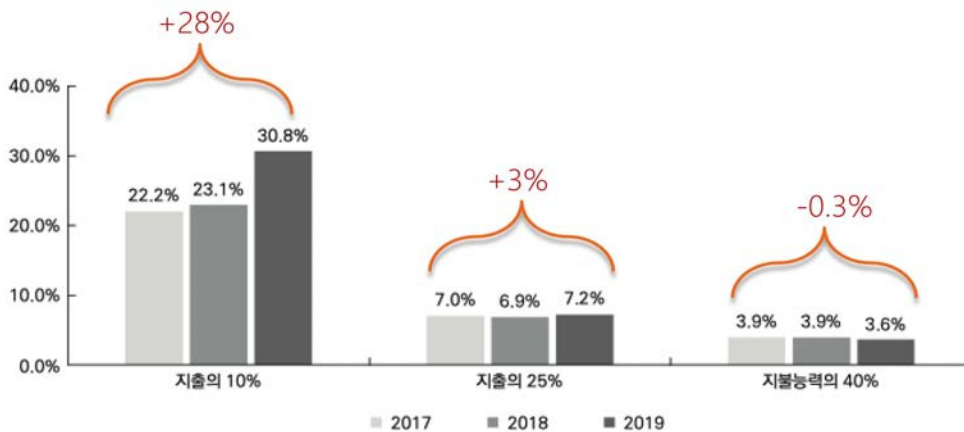
## [보장성] 건강보험 보장률의 정체 – 문케어 목표 70%



17

## 재난적 의료비 경험률 ('17~'19) – 0.3%p 감소

OECD 평균 대비 +1.7%



주: 가중치 적용. 재난적 의료비 발생은 의료비가 소비 지출의 10%, 25%를 넘는 경우, 지불 능력(생활비를 제외한 소비 지출)의 40%를 넘는 경우의 세 가지 방식으로 정의함.

자료: 통계청 가계동향조사, 2017~2019년 자료를 이용하여 저자가 직접 산출함.

18

김수진. 건강보험 보장성 강화에 따른 가구 의료비 부담 변화와 시사점. 보건복지포럼. 2020. 11.

## 건강보험 보장성 강화 – 절반의 성공

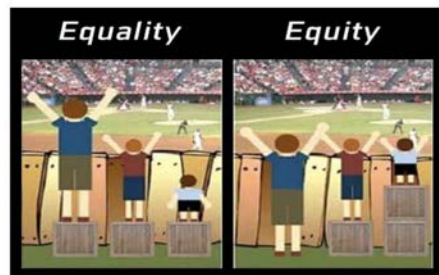
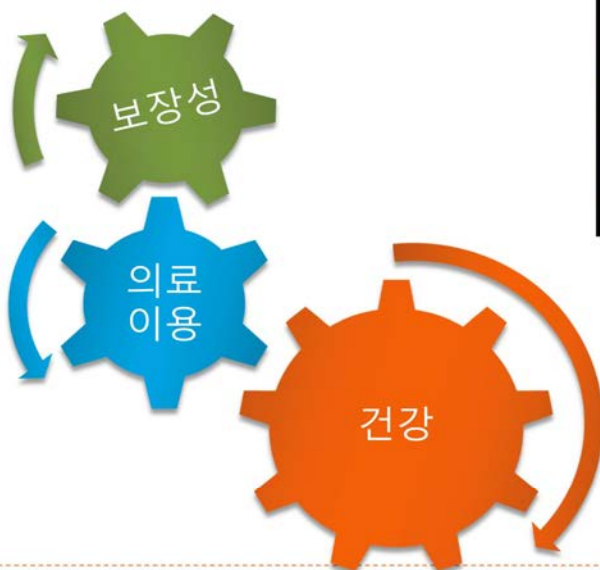
개선 : 중증질환 +  
종합병원급 이상

악화: 의원급  
미흡: 재난적 의료비



▶ 19

## 지역 간 건강 격차 해소 정책 미흡



보장성 강화    보장성 강화  
+ 지역거점병원 확충

▶ 20

## 평가

# 윤석열 정부 의료정책

▶ 21

## 국정과제 (1)

- ▶ 66. 필수의료 기반 강화 및 의료비 부담 완화
  - ▶ (필수.공공의료 강화) **인력.인프라** 강화로 지역완결적 의료체계 구축
    - ▶ 재정계획 없는 필수의료 대책 발표 - 재정투자 규모 연평균 1조원 미만 추정
    - ▶ 인력.인프라 확충 거의 없는 '공공정책수가' 중심 정책
  - ▶ (의료비 부담 완화) 재난적 의료비 지원 대상 질환 확대 등
- ▶ 02. 감염병 대응체계 고도화
  - ▶ 기재부 국립중앙의료원 신축 예산 삭감
  - ▶ 방역.의료 대응체계 개편, 재유행 대비 백신, 치료제 확보, 이상반응 국가책임
- ▶ 45. 100세 시대 건강.돌봄 강화
  - ▶ 지역사회돌봄 - 시범사업 축소, 예산 삭감
  - ▶ 요양-간병 내실화 - 간호간병통합서비스 확대, 간병비 급여화

▶

## 국정과제 (2)

- ▶ 67. 예방적 건강관리 강화
  - ▶ (스마트 건강관리) ICT 기반 만성질환 예방관리
  - ▶ (아동진료체계) 아동주치의 **시범사업**
  - ▶ (전국민 마음건강투자) 정신건강검진체계 **단계적** 도입
  - ▶ (비대면 진료 제도화)
  - ▶ (예방접종 확대) 국가 필수예방접종 확대
- ▶ 25. 바이오·디지털헬스 글로벌 중심 국가도약
- ▶ 43. 맞춤형 기초보장
  - ▶ 상병수당 도입 **시범사업**



## 윤석열 정부의 '건강보험 재정위기론'

- ▶ 윤석열 대통령(12월 13일)
  - ▶ “건강보험의 정상화가 시급하다” (언론 – 문케어 폐기 선언으로 해석)
- ▶ 대통령실(12월 13일)
  - ▶ 문재인 케어가 시행된 지난 5년간 건강보험 재정은 **위기**를 맞았다
  - ▶ 2040년 누적 적자가 678조원에 이를 것으로 전망되고
  - ▶ 박근혜 정부 당시 0.99%였던 연평균 '보험료율 인상률'은 전임 정부 동안 2.7%를 넘어섰다
  - ▶ **초음파와 MRI**는 문재인 케어 적용 첫 해인 2018년 1,800억 원에서 지난해 1조8,000억 원으로 3년 새 **10배**나 급증했습니다.
  - ▶ **외래진료** 이용 횟수 **상위 10명**이 1년간 각 **1,200~2,000회**의 외래 진료를 받았습니다.

## 가짜 재정위기론

- ▶ 건강보험누적적립금
  - ▶ 문케어 시작할 때 20.1조(16) → 문케어 마칠 때 20.2조원(21)
- ▶ 건강보험 재정 전망-비현실적 가정에 근거
  - ▶ (건보공단작성, 감사원 등 인용) 2040년 누적 적자 678조원 추계의 가정
  - ▶ 2026년 건강보험료 상한선 8%에 도달 이후 15년 동안 보험료 인상하지 안한다고 가정
- ▶ 기재부, 감사원, 국회 예정처 재정전망-모두 부정확
  - ▶ (기재부) 건강보험료율 법정 상한 도달 시점 -: '22년 예상 - 실제 : '28~'30년 예상
  - ▶ (기재부) 누적적립금 - 기재부 '25년 고갈 예상 - 복지부 '25년 15조 예상
- ▶ 건강보험료 인상률
 

|             |             |             |             |             |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 노무현<br>5.6% | 이명박<br>4.0% | 박근혜<br>1.4% | 문재인<br>2.3% | 윤석열<br>1.7% |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
- ▶ (감사원) 초음파, MRI 남용-2천억원 불과 : 전체 건강보험 지출의 약 0.2%



### 정책 과제 – 필수의료 제공, 건강 격차 감소, 의료비 절감

- ▶ 지역완결형 의료체계 구축과 병상 공급 적정화-의사 공급 증가
  - 사망률 4%, 지역 간 사망 격차 30% 감소
  - 의료비 11조 절감
- ▶ 일차의료 강화
  - 합병증과 사망 감소 및 지역 및 계층 간 격차 감소
  - 의료비 5~9조원 절감 가능
- ▶ 의료전달체계 구축
  - 사망률 감소, 의료비 1.2~3.8조원
- ▶ 민간의료보험 개편
  - 약 5.4~8.1조원 절감

감사합니다

yoonkim@snu.ac.kr



# 윤석열 정부의 출범 1년 노동정책 평가

이 병 훈 (중앙대)

[민주연구원 토론회]

[2023. 4]

## 윤석열 대통령의 자유민주주의



취임식: 자유 35회 강조



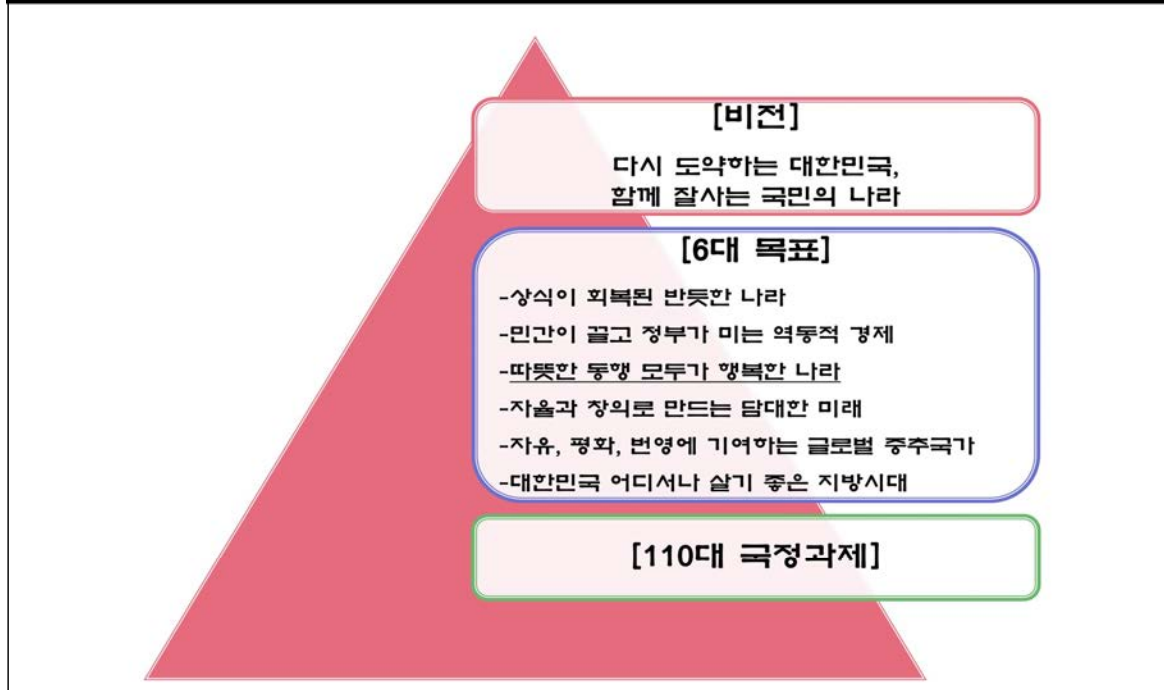
광복절: 자유 33회 강조



UN: 자유 22회 강조

❖ **평등과 박애/연대 없는 자유는 악육강식의 노동사회  
불평등 심화 귀결?! ➡ 윤석열표 노동개혁의 모순  
(노동시장 이중구조 해소와 자율규제/노조 타트??)**

## 윤석열 정부의 국정비전 · 목표/과제



## 윤석열 정부의 고용노동정책 국정과제

| 국정목표 3. 따뜻한 동행, 모두 행복한 사회<br>[약속 10] 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다 |  |
|--|--|
| 49. 산업재해 예방강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중대재해 감축 로드맵</li> <li>▪ 산재예방 지원확대 및 대중소 상생체계 확산</li> <li>▪ 산재예방인프라 혁신</li> <li>▪ 건강보호체계 구축</li> <li>▪ 산재보상 사각지대 해소 및 재활복귀 지원</li> <li>▪ <b>산업안전보건 관계법령 정비</b></li> </ul> |
| 50. 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공정한 채용기회 보장</li> <li>▪ 취약계층의 노동권 보호</li> <li>▪ 양성평등 일자리 구현</li> <li>▪ <b>공정한 노사관계 구현</b></li> </ul>   |
| 51. 노사협력을 통한 상생의 노동시장 구축                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>근로시간 선택권 확대</b></li> <li>▪ 참여협력적 노사관계</li> <li>▪ 원하청 상생 노사협의회 확산</li> <li>▪ <b>세대상생형 임금체계 개선</b></li> <li>▪ 체계적 노사갈등 예방조정기능 강화</li> </ul>                            |

## 윤석열 정부의 고용노동정책 국정과제 (계속)

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| 52. 일자리사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 구직자 도약보장 패키지</li> <li>▪ 기업 도약보장 패키지</li> <li>▪ 디지털 고용서비스 고도화</li> <li>▪ 고용서비스 전달체계 효율화</li> <li>▪ 일자리사업 구조조정</li> </ul> |
| 53. 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 산업구조전환 시 고용불안 최소화</li> <li>▪ 고용안전망 강화</li> <li>▪ 실업급여의 지속가능성 제고</li> </ul>  |
| 54. 전국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 프로그램 재구조화</li> <li>▪ 온/오프라인 훈련생태계 구축</li> <li>▪ 일터학습 인프라</li> </ul>   |
| 55. 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중소기업 맞춤형 훈련 지원</li> <li>▪ 능력개발전담 주치의 도입</li> <li>▪ 플랫폼중사자·자영업자 지원 강화</li> <li>▪ 미래지향적 방식 전환</li> </ul>                  |

국정목표 1. 상식이 회복된 반듯한 나라

[약속 3] 소통하는 대통령, 일 잘하는 정부가 되겠습니다

15. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공: 공공기관 효율화, 재무건전성 확보, 민간 혁신성장 지원, 자율-책임-역량 강화

5

## 문재인정부 국정과제와의 비교

| 문재인 정부 100개 (16, 18~19, 63~64, 71)   | 윤석열 정부 110개 (49~56)   |
|--|---|
| <p>❖ 소득주도성장을 위한 일자리경제</p> <p>국민의 눈높이에 맞는 좋은 일자리 창출 (16)<br/>성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화 (18)<br/>실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화 (19)</p> <p>❖ 노동존중·성평등을 포함한 차별 없는 공정사회</p> <p>□ 노동존중 사회 실현 (63)<br/>□ 차별 없는 좋은 일터 만들기 (64)</p> <p>❖ 자유와 창의를 넘치는 문화국가</p> <p>후식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현 (71)</p> | <p>❖ 노동의 가치가 존중받는 사회를 만들겠습니다.</p> <p>□ 산업재해 예방 강화 및 기업 자율의 안전관리체계 구축 지원 (49)<br/>□ 공정한 노사관계 구축/양성평등 일자리 구현 (50)<br/>□ 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축 (51)<br/>□ 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화 (52)<br/>□ 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고 (53)<br/>□ 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원 (54)<br/>□ 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화 (55)</p> |

노동존중 (노동기본권, 취약노동 권리보장/이해대변, 비정규직 감축, 차별해소 ...) vs. (기업의) 노동가치 (활용?) 존중 (기업 자율, 공정 & 협력의 노사관계 ...)

6

## 2022년 고용노동부 업무보고 (7/15)

| 핵심과제            | 추진방향                  | 주요 세부과제  |
|-----------------|-----------------------|--|
| ① 노동시장 개혁       | 산업화 시대<br>노동 규범·관행 혁신 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘미래노동시장연구회’ 논의를 바탕으로 근로시간·임금체계 개편 추진</li> <li>▶ 경사노위를 통한 추가 개혁과제 발굴·사회적 논의</li> </ul>                   |
|                 | 취약계층<br>권익 보호         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 청년 공정채용 확산</li> <li>▶ 기초노동질서(임금체불 근절 등) 준수 확산</li> </ul>  |
| ② 중대산업재해 감축     | 중대재해 감축<br>패러다임 전환    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자율 예방체계 구축을 위한 중대재해감축 로드맵 마련</li> <li>▶ 원·하청 상생 안전 협력 지원 확대</li> </ul>                                  |
| ③ 적극적노동시장 정책 강화 | 활력있는<br>노동시장 구축       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 일자리 사업 효율화</li> <li>▶ 기업 인력난 해소</li> <li>▶ 구직자의 원활한 노동시장 진입 촉진</li> <li>▶ 고용서비스 고도화 및 안전망 강화</li> </ul> |

7

## 2023년 고용노동부 업무보고 (1/9)

비전

상생과 연대의 노동시장 구축

목표

노동개혁의 성공적 완수

과제 1

노동개혁을 완수하겠습니다.

1. 노사 법치주의 확립
2. 노동규범 현대화
3. 중대재해의 획기적 감축

과제 2

노동시장 이중구조를 개선하겠습니다.

1. 상생형 임금체계 개편
2. 상생과 연대의 산업·노동 생태계 조성
3. 법적 보호의 사각지대 해소

과제 3

일자리 불확실성에 선제 대응하겠습니다.

1. 기업 구인난 해소
2. 취약계층 일자리 장벽 제거
3. 노동시장 참여 촉진형 고용안전망으로 개편
4. 고용상황 대응: 단기 컨팅전시 플랜 + 중장기 체질개선

8

## 윤석열 대통령의 노동개혁 기본원칙

- ❖ 국정과제 점검회의 & 청년들과의 대화 (2022.12)
  1. 노동제도 관련 ‘유연성’
  2. 노사협상 관련 ‘공정성’
  3. 노동자들의 ‘안전’
  4. 노사법치주의 관련 ‘법적 안정성’
- ✓ **노조 부패**를 공직·기업 부패와 더불어 3대 부패 척결대상으로 강조 (2022. 12/21 기재부 업무보고)
- ❖ 8차 국무회의 (2023. 2/21) **홍보 유튜브 쇼츠**
  - 산업현장에서의 노사법치 (노조불법/약탈 엄단근절!!)
  - 노동수요에 따른 **유연성** 확대
  - 노동시장의 **공정성** 확보

9

## 윤석열정부의 노동개혁 추진배경

- ❖ 2022년 업무보고
  - 노동시장 이중구조, 양질의 일자리 부족 등 구조적 문제 지속, 디지털 전환, 인구구조 변화 (저출산고령화), MZ세대 등장 등 환경변화로 인한 새로운 이슈 부각
  - 급변하는 노동환경을 반영하지 못하는 법·제도·관행은 경제·사회의 성장과 혁신을 저해, 일할 수 있는 공정한 기회와 보상에도 걸림돌
- ❖ **낡고 경직적인 노동규범·관행은 과감히 혁신하고 취약계층에 대한 보호는 강화 → 기업 현장 어려움 해소 및 구조적 문제 해결**
- ❖ 2023년 업무보고
  - 산업·인구구조는 변화하는데, 불합리한 관행·낡은 규범은 잔존, 불확실성 증가
    - 산업·인구구조 변화 등 구조적 전환 직면 (임금격차 확대 & 노동인식 변화 등)
    - 경제활력을 저해하는 불합리한 관행·경직적인 노동규범 (법경시 풍조, 노사대립, 1953년 제정의 낡은 근로기준법)
    - 노동시장 불확실성 증가 (일자리증가 축소 전망: 22년 80만개 → 23년 8~9만개)
- ❖ 미래노동시장 연구회 권고 (2022. 12/12)
  - 노동시장의 이중구조
  - 인구구조 변화와 저성장이 초래하는 노동시장의 활력 감소
  - 기술혁명과 경제구조 변화

10

## 노동개혁 방향의 정부 및 경영계&언론 논거

한국의 노동 관련 지표

| 구분                          | 한국     | 해외 주요 국가                                     | 비교                 |
|-----------------------------|--------|--|--------------------|
| 노동 유연성<br>(2019 WEF 조사)     | 54.1점  | 스위스(76.6) 덴마크(74.1)<br>네덜란드(69.7) 독일(68.0)   | 141개국 중<br>97위     |
| 노동 생산성<br>(2021 OECD 조사)    | 42.7달러 | 미국(74.1) 독일(68.3)<br>프랑스(66.7) 영국(60.6)      | OECD 38개국 중<br>29위 |
| 고용률                         | 66.5%  | 독일(75.8) 일본(77.7%)<br>네덜란드(80.1%) 스웨덴(75.4%) | OECD 평균<br>67.8%   |
| 1000명당 연평균<br>근로손실일수(경총 조사) | 39.2일  | 영국(18.5일) 미국(8일)<br>독일(4.5일) 일본(0.2일)        | -                  |

\*자료: 통계청, 전국경제인연합회, 한국경영자총협회 등

호봉급



❖ 한국경영자총협회 & 머니투데이 공동기획 「노동개혁, 더 이상 미룰 수 없다」; 상생임금위원회 관련 정부 보도자료;

2019 세계경제포럼(WEF) 한국 국가경쟁력 평가  
노동시장 유연성 항목 세부순위

| 항목   | 순위   |
|--|------|
| 해고비용(Redundancy costs)                             | 116위 |
| 고용·해고관행(Hiring and firing practices)               | 102위 |
| 협력적 노사관계(Cooperation in labour-employer relations) | 130위 |
| 임금결정 유연성(Flexibility of wage determination)        | 84위  |
| 적극적 노동정책(Active labour market policies)            | 20위  |
| 노동권(Workers' rights)                               | 93위  |
| 외국인근로자 고용 용이성(Ease of hiring foreign labour)       | 100위 |
| 노동시장 이동성(Internal labour market mobility)          | 70위  |
| 노동시장 유연성(Labour market flexibility)                | 97위  |

\*자료: 세계경제포럼(WEF)

주요 선진국 연평균 근로손실일수

|    |       |
|----|-------|
| 한국 | 39.2일 |
| 영국 | 18.5일 |
| 미국 | 8일    |
| 독일 | 4.5일  |
| 일본 | 0.2일  |

## 윤석열정부의 노동정책 평가

### ❖ 후진노동 후퇴의 역주행/편향적 노동개혁(개악!)

- Business-friendly 노동개혁의 기조에 따라 노동시간(주52시간 상한) · 최저임금(업종 차등화) · 중대산업재해 등의 규제 완화 추진 ⇒ 노동시장 이중구조의 하향 평준화?! (노동조건-임금-노동안전 등)
- 경영계 민원 처리/대변을 위한 편향적 노동개혁 치중 (예: 파견근로의 대상 확대, 노조의 부당노동행위 처벌, 대체근로 허용 등)
- ✓ '노사 선택권 & 자율규제' 강조의 노동개혁으로 후진적 노동현실의 후퇴 우려 ⇒ 낮은 노조 조직률, 노동대표 Voice 취약, 불법/위법/편법 만연 등의 노동현장 현실 무시

### ❖ '사회적 대화 없는' 노동배제의 노동개혁 일방 추진

- 전문가들 내세운 정부 주도의 '답장녀' 추진방식 (미래노동위원회, 중대재해처벌법 개선 전문가T/F, 상생임금위원회 및 경사노위 자문단/연구회 등 활용) ⇒ 노동개혁의 사회적 대화 실패 & 노동계 거부/저항에 따른 노장갈등 비용 막대
- 양노중 배제 & MZ세대노조들의 선별적 의견수렴 & 지근관계 치중
- ✓ 억지준양식 노동개혁 추진의 실효적 진정성 & 정치적 의도 의문?! ⇒ 근로시간유연화 개편안(주69시간 혼신)의 대통령-고용노동부 정책혼선 해프닝, 2023년 업무보고의 노동개혁 완수 비현실성 ...
- ✓ 탄소중립/디지털전환 관련 노동대책 부재 & 노동 배제

### ❖ 불안정노동의 구조적 문제 외면 & 대중적 대응 + 노조 탄압의 정무적 활용

- 구조적 문제 해소 보다 '법과 원칙' 강조의 대중적 대응 주력 (예: 화물연대 파업에의 업무개시명령 강행 & 안전운임제 일방 폐지, 대우조선해양의 노동없는 상생협력 & 손배소송 청구, 건복의 월레비 수사)
- 노조 파업/비리 및 공안사건 등의 명분으로 노조 대응 무력화 (※ 영·미의 신자유주의 노동개혁) & 민주노총 및 건설노조 등의 경찰-국정원-공정위 압수수색 & 기소 ⇒ 화물연대 파업에의 강경대응 직후 대통령 지지율 9.1% 상승 (반노조 국민여론/정서의 정무적 활용?!)

12

# 진짜 노동개혁 해야하는 이유?!

## 대한민국의 두 얼굴: 비동시성의 동시성

박사장네 집



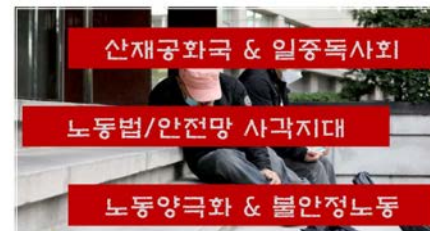
김기택네 집



선진 경제



후진 노동



## 후진 노동의 현실 단면 (I)

- 산재사망 감소했지만, 여전히 OECD 평균 보다 40% 높아



- 노동시간 줄었지만, 아직도 OECD 평균 보다 201H 더 길어



## 후진 노동의 현실 단면(II)

- 근로감독관 늘렸음에도, 노동법/안전망 사각지대 여전히 넓어

|       | 임금체불                | 최저임금 미만           | 시간외수당 미지급        | 고용보험 미가입         |
|-------|---------------------|-------------------|------------------|------------------|
| 2016년 | 1.43조원<br>(325.4천명) | 7.3%<br>(112.6만명) | 52.7%<br>(75.8%) | 35.7%<br>(57.6%) |
| 2022년 | 1.35조원<br>(237.5천명) | 4.4%<br>(74.3만명)  | 47.0%<br>(71.1%) | 28.8%<br>(46.7%) |

(주) (괄호안) 피해/미달노동자 수 & 비정규직 비율; 최저임금 미만 2021년 데이터

<출처> 고용노동부; 고용형태별 근로실태조사; 경제활동 근로형태부가조사

- 일자리정부 자처했으나, 고용 실적 미흡 & 일자리 질 악화

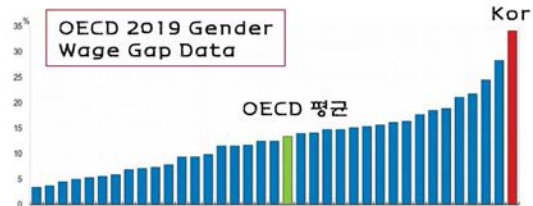
|       | 고용율(%) |      | 실업률(%) |     | 비정규직 비율(%) |
|-------|--------|------|--------|-----|------------|
|       | 전체     | 여성   | 전체     | 청년  |            |
| 2016년 | 60.6   | 50.3 | 3.7    | 9.8 | 32.8       |
| 2021년 | 60.1   | 50.7 | 4.0    | 9.0 | 38.4 ('21) |

15

## 후진 노동의 현실 단면(III)

- 기업규모별 임금격차 심각하지만, 성별 & 고용형태 임금격차도 OECD 최고 수준

단위: 원(시간당 임금)



주요국의 규모별 월 평균임금 격차 비교(5~9인 대비)

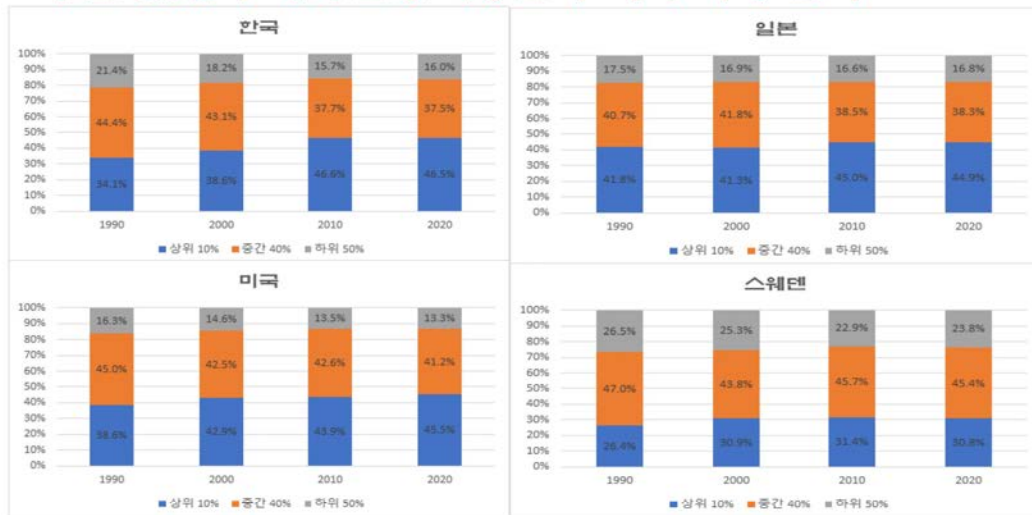
| 구분       | 한국    | 일본    | 미국    | 프랑스   |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 5~9인     | 100   | 100   | 100   | 100   |
| 10~99인   | 115.9 | 108.6 | 112.3 | 105.5 |
| 100~499인 | 139.9 | 113.9 | 131.2 | 125.4 |
| 500인 이상  | 199.1 | 129.6 | 154.2 | 157.7 |

자료: 고용노동부 데이터 재가공 등

16

## [참고] 노동소득 격차의 국제 비교

### ■ 주요 선진국 대비 노동시장소득 격차 확대 심각

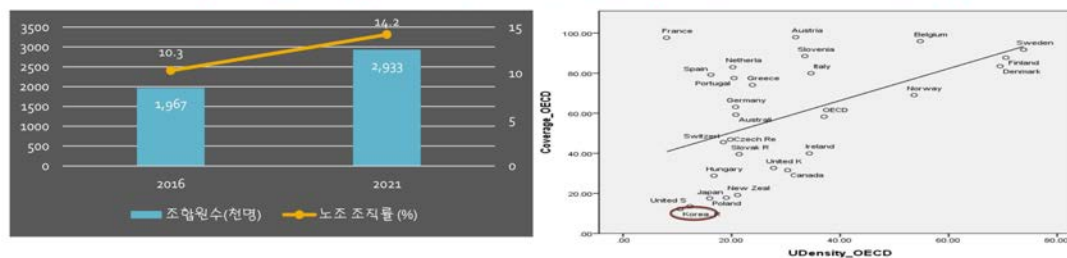


자료: World Inequality Database (<https://wid.world/data/>)

17

## 후진 노동의 현실 단면 (IV)

### ■ 노조 조직화 늘어났으나, 교섭/권익대변 매우 제한적



### ■ 노동생산성 개선되었지만, OECD 회원국 30위



✓ 노사관계 국가경쟁력 IMD&WEF 최하위 & 노동대체 Robot density(제조업) 세계 No. 2

18

## 윤석열 정부 노동개혁 대응의 민주당 과제

### ■ 대안적 노동개혁의 비전 공론화 & 전략적 대응

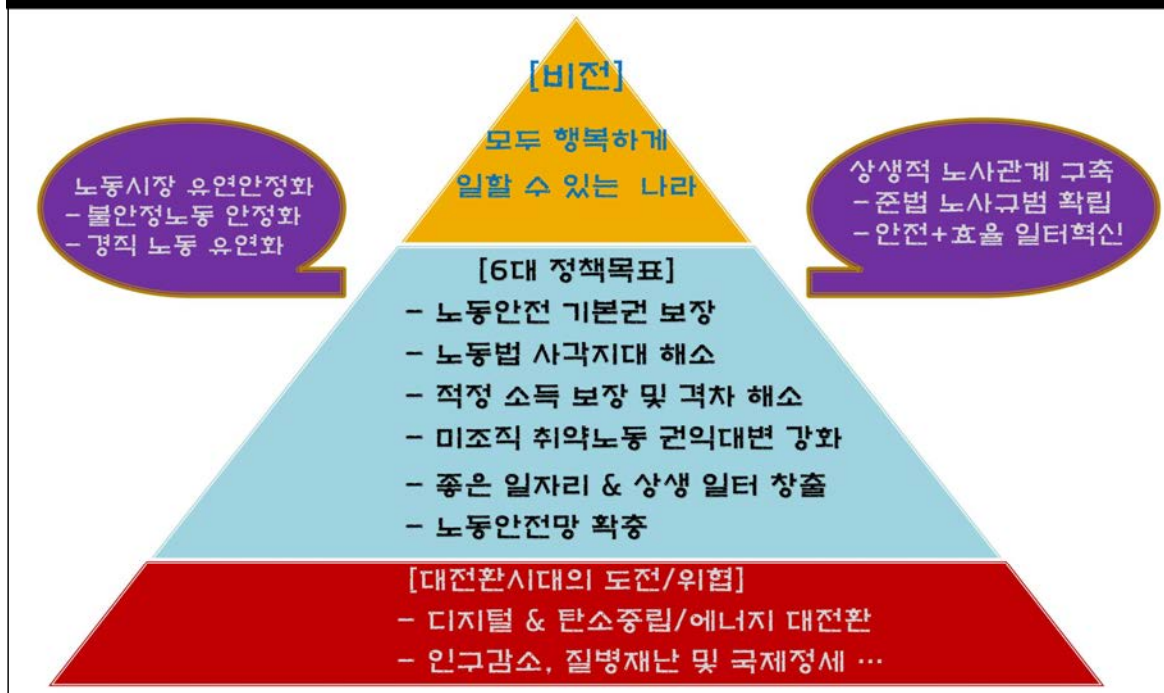
- ✓ 수세적 현안 대응(예: 안전온임제 대응실패)을 넘어 **노동개혁의 대안적 비전**(노동시장 이중구조의 상생적 해법, 취약노동 보호, 대전환기 노동대책 등 포함) 수립 & 전략적 공론화 (국회 차원의 사회적 대화 추진)
- 민주당 강령의 노동비전을 실천적으로 진정성 보여줘야!! (① 모두를 위한 좋은 일자리 창출; ② 적극적 노동시장 정책 강화; ③ 적정임금 보장과 안정적 노동환경 구축; ④ 참여·존중·소통의 직장 민주주의 실현; ⑤ 노동시장 양극화 해소; ⑥ 노동기본권 강화와 사회적 대화 활성화)

### ■ 역주행 노동개혁 저지 & 노동존중의 정주행 개혁 추진

- ✓ **노동 개혁 저지**의 당론 명확화 + 역주행 반대의 노동사회 연대 구축 & 국민적 담론 확산
- ✓ 노동존중 V.2 정주행 개혁 추진 → 노란봉투법 입법 + 5인 미만 사업장의 노동법 적용, 일하는 사람 보호 기본법, 산업전환 노동지원법 등에 대한 선제적 공론화
- 2024년 총선 결과에 따라 역주행 노동개혁의 제동 vs, 가속화 여부, 좌우 팀을 유념해야

19

## 노동개혁의 대안적 비전?!



“특권과 차별, 불평등 없이 모든 사람이 기회를 갖고 역량을  
발휘할 수 있는 공정하고 평등한 사회,  
모든 생명의 가치를 중시하고 감염병, 기후변화 등 다양한  
위험으로부터 안전을 보장하는 사회,  
사회적 약자를 존중하고 일하는 모든 사람의 노동권을 보장하며  
보편적 복지를 추구하는 포용 사회,  
혁신과 성장을 통해 국민이 더 풍요로운 삶을 누리고 모든  
지역이 골고루 번영하는 나라,  
그래서 국민들의 삶이 행복한 나라를 만들어주는 정당”  
되어 주시길...

감사합니다

21

# 윤석열 정부 1년, 교육정책은 어디로 가고 있는가?

반상진 (전북대)

## CONTENTS

- I 정권별 교육정책의 지향 차이
- II 20대 대통령 선거, 교육공약 비교
- III 윤석열 정부, 교육공약-국정과제-교육부 업무보고와의 연계성
- IV 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상
- V 총평 및 향후 대응 방안

## I 정권별 교육정책의 지향 차이



## II 20대 대통령 선거, 교육공약 비교

- 더불어민주당과 국민의힘 교육공약 중 **중복** 혹은 유사한 공약 과제는 13개 정도(27.1% 정도 유사)
  - ✓ 유보통합의 단계적 추진, 사립 어린이집·유치원 교사 처우 개선, 지역 소재 대학 지원, 대학평가 제도 개선, 대입제도 개선, 평생교육, 직업교육 지원, 100만 디지털 인재 양성 등
- 하지만 유사한 공약 과제 중 **실천 방안의 지향점이 상이한 것도** 특징임.
  - ✓ 지방 소재 대학 발전 방안, 대학평가 제도 개선, 고등교육재정 확보 등은 지향하는 가치가 다름.
- 유·초·중등교육 분야는 **중복** 혹은 유사한 공약 과제가 전무한 것이 특징임.

## II 20대 대통령 선거, 교육공약 비교

| 구분    | 민주당<br>(12개 분야 48개 공약과제)   | 국민의힘<br>(15개 분야 47개 공약과제)   |
|-------|--|---|
| 유아돌봄  | <ul style="list-style-type: none"> <li>유아교육 및 보육의 단계적 통합 추진</li> <li>국공립유치원 비중 상향 및 국공립-사립유치원 교사 동등 처우 노력</li> <li>돌봄 사각지대 해소 및 돌봄 컨트롤타워 신설</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시</li> <li>민간 어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우 국공립 수준으로 상향</li> <li>돌봄서비스 통합 플랫폼 구축</li> </ul>   |
| 고등교육  | <ul style="list-style-type: none"> <li>산업체-지자체-대학 동반성장형 '지역대학혁신체제' 조속히 확대</li> <li>대학평가제도 개선 및 규제 개혁</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>지역 중-고-대학 연계 육성으로 지방대학 발전 생태계 조성</li> <li>고등교육의 안정적인 재원 확보 마련</li> <li>부실대학과 한계대학의 자발적인 구조조정을 적극적으로 유도</li> </ul>                                    |
| 평생교육  | <ul style="list-style-type: none"> <li>대입 공정성 위원회 설치 및 공공입학사정관제 도입</li> <li>대입 전형 선발 인원 합리적 조정으로 학생선발의 공정성 제고</li> <li>국가교육위원회 주도 2028학년도 미래지향적 대입제도 설계</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>대입제도의 투명성, 공정성 강화로 부모찬스 차단하고 사교육 등 외부요인 최소화</li> <li>대학수학능력시험으로 선발하는 정시 모집인원 비율을 확대하고 대입전형도 단순화</li> <li>미래 교육 수요와 사회변화를 반영하는 새로운 대입제도 마련</li> </ul> |
| 직업교육  | <ul style="list-style-type: none"> <li>평생학습 계좌제 도입</li> <li>평생학습 시민대학 체제 구축</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>교육 기회를 놓친 성인의 직무 경력과 능력을 인정하는 선행학습 인정제 도입</li> <li>평생교육의 대상을 단계적으로 확대하고 세대별·개인별 맞춤형 교육 제공</li> </ul>   |
| 디지털교육 | <ul style="list-style-type: none"> <li>디지털시대를 주도할 '100만 혁신 미래인재' 양성</li> <li>미래 인재 양성을 위한 SW, AI, 빅데이터 교육 강화</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>100만 디지털 인재 양성</li> <li>교육단계별 AI 교육 기반 조성으로 미래형 인재 육성</li> </ul>   |

## III 윤석열 정부, 교육공약-국정과제(교육분야)-교육부 업무보고와의 연계성

- 국민의힘 대선 교육공약 (47개 과제) → 국정과제 7개 채택, **수용률 14.9%** (문재인 정부 78%)
- 국민의힘 대선 교육공약 (47개 과제) → 교육부 8개 과제 채택, **현재까지 17% 수용률**
- 국정과제 (31개 과제) → 교육부 7개 과제 채택, **현재까지 22.6% 수용률**

### III 윤석열 정부, 교육공약-국정과제(교육분야)-교육부 업무보고와의 연계성

| 구분    | 대선 교육공약                            | 국정과제(교육) | 교육부 업무보고('22.7) | 교육부 업무보고('23.1)           |
|-------|------------------------------------|----------|-----------------|---------------------------|
| 유아돌봄  | 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시        | ○        | ○               | ○                         |
|       | 방과후 학교프로그램 운영시간을 확대해 초등 전일제 학교 운영  | ○        | ×               | ○                         |
| 초중등교육 | 학교 행정업무 부담 완화로 아이들의 학습권 강화         | ○        | ×               | ○<br>(교육전문대학원)            |
| 고등교육  | 미래 교육 수요와 사회변화를 반영하는 새로운 대입제도 마련   | ○        | ○               | ×                         |
|       | 지역중-고-대학 연계 지방대학 발전 생태계 조성         | ○        | ○               | ○<br>(RISE 사업, Glocal 대학) |
|       | 고등교육의 안정적인 재원 확보 마련                | ○        | ○               | ○                         |
|       | 일부 부실대학과 한계대학의 자발적인 구조조정을 적극적으로 유도 | ○        | ○               | ○                         |
|       | 100만 디지털 인재 양성                     | ○        | ○               | ○                         |

주 : 국민의힘 대선 교육공약(15개 분야 47개 공약 과제), 국정과제(6대 국정목표-20개 약속-110대 국정과제- 31개 교육과제), 교육부 업무보고('23.1)(4대 개혁분야, 10대 핵심정책)

### III 윤석열 정부, 교육공약-국정과제(교육분야)-교육부 업무보고와의 연계성

- 교육부가 2023년 1월 5일에 발표한 10개 교육개혁 핵심정책, 22개 세부 정책 중 교육공약과 국정과제에서 제안되지 않은 **교육부 독자적으로 발표된 12개 과제(54.5%)는 의견 수렴과정이 없이 발표되었고, 파급력이 큰 정책인 만큼 교육계에서 갈등이 촉발될 가능성이 높음**(표 3) 참조).
- ✓ 고교다양화, 교육전문대학원, 교육자유특구, RISE 사업, 러닝메이트제 등

(표 3) 4대 개혁 분야, 10대 핵심정책, 22개 세부과제 (교육부, 2023. 1. 5) \* 파란 글씨는 교육부 독자적과제임.

|                      |   |   |
|----------------------|---|---|
| 1<br>학생맞춤<br>교육개혁    | (1) 디지털 기반 교수-학습 방법혁신 (2개)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>디지털 기반 교육혁신 방안 수립 발표</li> <li>예듀테크 진흥방안도 상반기 내에 수립</li> </ul>  |
|                      | (2) 학교 교육력 제고 (2개)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>고교학점제 보완방안과 교실 수업 혁신방안 상반기 마련</li> <li>고교 교육력 제고 방안 시안 (국립고 강화, 고교다양화 등) 발표</li> </ul>   |
|                      | (3) 교사혁신 지원제도 마련 (2개)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>교육전문대학원 시범운영</li> <li>학교행정 경감 및 교원인사 제도 개선 시안 마련</li> </ul>  |
| 2<br>가정맞춤<br>교육개혁    | (4) 유보통합 추진 (2개)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>교육부 내 유보통합추진위원회 유보통합추진단을 1월에 설치</li> <li>관내유보통합추진위원회와 유지원아문디집간 각자위원회(추진기) 발표</li> </ul>  |
|                      | (5) 돌봄학교 추진 (2개)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>돌봄 서비스 유형 다양화 및 운영시간(20시까지) 단계적 확대</li> <li>4개 내외 시범교육청을 선정 인력과 재정 지원</li> </ul>   |
| 3<br>지역맞춤<br>교육개혁    | (6) 과감한 규제 혁신 및 권한 이양, 대학구조개혁 (3개)                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>대학 정원, 학사, 재정운영 규제 제거, 사학진흥재단의 재정인건과 대교협·전문대교협의 기관평가인중 활용 일반재정 지원, 경영위기대학 구조개선</li> <li>경제자유구역 내 고등외국교육기관 설립·폐지 승인 등 권한과 지방대학 및 지역인재 육성지원 계획 수립 권한 지자체 이양</li> <li>교육자유특구 지정·운영(법령 정비) 2024년부터 시범운영</li> </ul> |
|                      | (7) 지역혁신중심 대학지원체제(RISE) 구축 (2개)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>RISE 사업 2023년 5개 내외 지자체에서 시범 실시(25년 전면 실시)</li> <li>글로벌(Glocal) 대학 육성</li> </ul>   |
|                      | (8) 학교시설 복원화 지원 (2개)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>학교시설 복원화 활성화 방안</li> <li>교육부 내·외 다양한 정책과 연계한 학교시설 활용방안</li> </ul>  |
| 4<br>산업·사회맞춤<br>교육개혁 | (9) 핵심 첨단분야 인재육성 및 인재양성 전략 회의 출범 (2개)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>인재양성 전략회의 2월 출범</li> <li>핵심분야 인재양성 방안 순차적으로 발표</li> </ul>  |
| 입법                   | (10) 교육개혁 입법화 추진 (3개)<br>- 지방교육자치법·공직선거법 개정<br>- 교육자유특구, 고등교육법·사립학교법 개정 | <ul style="list-style-type: none"> <li>시·도지사-교육감 러닝메이트제(지방교육자치법 및 공직선거법 개정)</li> <li>교육자유특구 근거법령 마련</li> <li>고등교육법, 사립학교법의 전면 개정</li> </ul>   |

## IV 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 1. 준비 안 된 아마추어 정부의 민낯

- 현 정부는 노동, 교육, 연금개혁+정부개혁 등 3+1대 개혁과제 중점
  - ✓ 준비 안 된 정책의 호소성과 혼선, 정책의 지향점에 대한 반감 등으로 국민적 공감보다는 저항이 증폭되어 개혁 동력 상실 위기
    - ※ 69시간 근무제에 대한 대통령, 대통령실, 노동부 등의 혼선 사례
- (근거 사례 1) 지난 2022년 8월 8일 박순애 전 부총리 겸 교육부 장관이 '만5세 입학 학제 개편' 논란 속에 사퇴 (34일 단명한 장관)
  - ✓ '만5세 입학 학제 개편'은 대선과정에서의 교육공약, 국정과제에서 전혀 논의되지 않은 의제
  - ✓ 외국어고등학교에 대해서도 '2025년 일반고 전환' 방침을 밝혔다가 다시 백지화 가능성을 언급하는 등 사상 초유의 졸속행정으로 아마추어 행정의 전형을 보여주었음.
- (근거 사례 2) 대선과정에서 국민과 약속한 교육공약과 국정과제 중 현재 교육부가 채택한 의제는 대선 교육공약 중 17%, 국정과제 중 22.6% 수용률에서 알 수 있듯이, 교육정책 설계과정에서 지향점과 가치, 정책의 이해도 수준 등에 대한 우려가 있음.
  - ✓ 문재인 정부, 교육공약 59과제 중 46개 과제 교육분야 국정과제 채택, 수용률 78%

## IV 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 1. 준비 안 된 아마추어 정부의 민낯

- (근거 사례 3) 대선 교육공약 - 인수위 국정과제 - 교육부 및 정부 당국의 발표 과정에서 말바꾸기와 일관성 결여
  - ✓ 윤석열 후보(2022년 2월 14일) : "지역거점대학 1인당 교육비 투자를 상위 국립대 수준으로 끌어올리겠다"
  - ✓ 인수위 지역균형발전특별위원회(2022년 4월 27일) : "방만한 교육예산의 주범으로 지목돼 온 지방교육재정교부금을 재정난에 빠진 지방대학 쪽으로 돌려 지역소멸 위기를 극복하겠다"
  - ✓ 인수위 국정과제 발표 (2022년 5월 3일) : "지방대학에 대한 행·재정적 권한을 중앙정부에서 지자체로 위임하고 지자체·지역대학·지역 산업계 등이 참여하는 (가칭)지역고등위원회 설치"
  - ✓ 새 정부 경제정책방향 발표 (2022년 6월 16일) : "고등교육 재정 확충과 연계한 지방교육재정교부금 제도 개편"
  - ✓ 교육부와 기재부 (2022년 11월 15일) : "고등·평생교육지원 특별회계 11.2조 편성"
  - ✓ 국회 법안 통과(2022년 12월 24일) : 고등·평생교육지원 특별회계법 의결
- (근거 사례 4) 유보통합, 교원 수급 및 양성 정책(전문대학원 신설), 고교 교육력 제고 등 정책의 대부분이 정책 발표 시기를 연장하거나 유보하고 있음.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 2. 윤석열 정부의 교육 가치와 지향점, 신자유주의 복원

#### 가. 고교다양화가 아닌 고교서열화 복귀

- 국정과제 '82. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명'에서 '모든 학생을 인재로 키우는 교육과정 개편(고교학점제 추진 점검 및 보완)'을 제시하였지만,
- 정부 출범 후 교육부 1차 업무보고(2022.7)에서 '다양성과 자율성을 보장하는 고교체제 구현' 영역에서 학교교육 다양성 및 학생의 교육선택권을 보장하기 위해 기존 자사고 제도 존치를 포함한 고교체제개편 세부방안 마련('22.12)을 제안함으로써 정책의 급선회 사례가 되었음.
- ✓ 영재고가 2027년 광주·충북에 2곳 신설, 혁신도시를 중심으로 '협약형 공립고' 시범 운영 등
- 이로써 이명박 정부의 '고교 300개 다양화 정책 시즌 2'가 시작되었고, 고교 서열화 복원되었음.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 2. 윤석열 정부의 교육 가치와 지향점, 신자유주의 복원

#### 나. 지역 소재 대학 살리기가 아닌 지방 소재 대학 구조조정 및 경쟁 구도 가속화

- 교육부의 고등교육정책 방향은 '지방 권한 이양', '규제 혁신', '산업이 요구하는 인재 양성'에 초점 맞추고 있음.
- 이를 위한 핵심정책인 '지역혁신중심 대학지원체계'(RISE; Regional Innovation System & Education) 사업 우려
  - ✓ 교육부는 2027년까지 비수도권 지역에 30개 안팎의 대학을 '글로벌대학' 선정, 5년간 대학당 1천억원 지원 발표
  - ✓ 라이즈 사업은 정부의 대학재정지원 권한의 상당 부분을 2025년부터 지방자치단체로 넘기는 정책, 올해와 내년 5개 내외 비수도권 시·도에서 시범 사업을 시작한 뒤 2025년에 17개 시·도로 확대(2025년 지자체가 활용할 수 있는 예산은 2조 원 이상)
  - ✓ 글로벌대학 선정되려면 대학 스스로 쇄신과 혁신 의지를 교육부에 보여줘야 함(국립대의 시·도립화가 대표적인 예?) → 매우 우려
  - ✓ 이러한 사업은 이명박 정부의 국립대 법인화 조치와 같은 국립대 경쟁력 약화를 초래할 가능성이 높은 매우 우려스러운 사업임.
    - ※ 사립대 의존율이 가장 높은 한국; 사립대 278개(85.5%) : 국·공립대 47개(14.5%)
    - (4년제 대학 기준, 사립대 153개(79.3%) : 국·공립대 40개(20.7%))
  - ✓ 또한, 글로벌 대학에 선정되지 못한 나머지 대학들은 도태되는 '선택과 집중'의 원리가 작동되어 각자도생의 대학간 경쟁구도 정착
  - ✓ 지자체의 재정자립도 수준을 고려한다면(전국 평균 45.3%, 수도권 제외 36.5%) 지자체로부터 재정지원 기대하기 어려운 구조
  - ✓ 선정된 개별 대학에게 매년 200억원 지원 규모는 절대적으로 미흡함.
    - ※ 세계 유수 대학의 예산 규모를 보면, 글로벌 대학에 대한 재정 지원은 의미없는 규모에 불과함을 알 수 있음(<표 4> 참조).
  - ✓ 오히려 기존의 사업성 정책의 부작용처럼 이 사업 또한 대학을 통제하는 사업별 대학경쟁체제 부활, 대학의 순응주의 확산, '대학 서열구조' 고착화 가능성이 우려됨.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 2. 윤석열 정부의 교육 가치와 지향점, 신자유주의 복원

#### 나. 지역 소재 대학 살리기가 아닌 지방 소재 대학 구조조정 및 경쟁 구도 가속화

〈표 4〉 국내외 대학의 예산 규모 현황 비교

| 국내 대학              |        |        |         | 해외 대학                                      |        |        |                         |
|--------------------|--------|--------|---------|--|--------|--------|-------------------------|
| 대학명                | 학생 수   | 전임교수 수 | 예산 (억원) | 대학명  | 학생 수   | 전임교수 수 | 예산(\$)                  |
| 서울대<br>(국립법인)(’22) | 27,924 | 2,141  | 9,411   | Harvard Univ.<br>(사립)(21-22)               | 21,119 | 2,274  | \$58억<br>(7조 8,300억원)   |
| 연세대<br>(사립)(’22)   | 29,832 | 1,712  | 5,922   | Stanford Univ.<br>(사립)(21-22)              | 16,937 | 2,288  | \$74억<br>(9조 9,900억원)   |
| 고려대<br>(사립)(’22)   | 29,445 | 1,511  | 6,565   | Univ. of Chicago<br>(사립)(21-22)            | 18,452 | 1,819  | \$52억<br>(7조 200억원)     |
| 성균관대<br>(사립)(’22)  | 26,851 | 1,525  | 5,024   | Columbia Univ.<br>(사립)(21-22)              | 31,802 | 1,657  | \$58억<br>(7조 8,300억원)   |
| 부산대<br>(국립)(’22)   | 27,386 | 1,221  | 3,102   | Univ. Of Wisconsin-<br>Madison(공)(21-22)   | 45,177 | 2,294  | \$36억<br>(4조 8,600억원)   |
| 경북대<br>(국립)(’22)   | 26,917 | 1,223  | 3,471   | Univ. of California-<br>Berkeley(공)(21-22) | 44,621 | 1,545  | \$34억<br>(4조 5,900억원)   |
| 전북대<br>(국립)(’22)   | 23,429 | 1,060  | 2,925   | 동경대(21-22)                                 | 28,785 | 2,322  | 2,818억엔<br>(2조 9,335억원) |

주 : 1) 학생 수는 학부, 대학원 재학생 기준임.

2) 국내 대학 예산은 국립대는 대학회계, 사립대는 교비회계 기준임. 외국 대학 예산은 Sources of Operating Revenue 기준임. 3) 환율은 해당 년도 기준으로 \$1=1,350원, 일본 100엔=1,041원으로 추정하였음.

자료: 각 대학 홈페이지.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 2. 윤석열 정부의 교육 가치와 지향점, 신자유주의 복원

#### 다. 대학의 규제 완화로 대학의 시장화 확산

- 교육부는 「대학설립·운영규정」 개정을 통해 4대 요건(교사, 교지, 교원, 수익용 기본재산) 기준 하향 조정
- (쟁점 1) 대학의 수익용기본재산은 “학교법인이 학생의 등록금 및 수강료 수입에 해당하는 가액의 의 2.8% 이상만 대학에 지원하면 해당 연도에 기준을 충족하는 것으로 완화”하고 있지만, 사학법인은 대학의 건물과 땅을 좀 더 자유롭게 상업시설로 전환하거나 매각을 통해 교육과 연구가 아니라 법인과 사학소유주의 이익에 부합하는 방향으로 운영할 가능성이 높음.
- (쟁점 2) “교원 확보 시 겸임·초빙 교원 비율을 현행 1/5에서 1/3로 확대하고, 학과 간 정원 조정 시 교원확보를 요건 폐지”의 내용은 현재 교수 대비 학생 비율이 OECD 국가 중에서도 하위권인 상황에서 겸임교원 등을 전체 교원의 1/3까지 확대하는 조치는 교수의 질 저하와 대학의 미래 경쟁력 약화를 초래할 가능성이 높음.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 3. 현 교육부 장관 이후 다시 교육부 독주 심화와 이명박 정부의 정책으로 회귀

#### 가. 교육부 주도의 정책 추진 방식 유지; 국가교육위원회(이하 국교위)의 위상과 역할 약화

- 2022년 9월 27일, 국가교육위원회는 정권과 관계없이 중장기적인 교육정책을 논의하고 결정할 대통령 직속 합의제 행정위원회 출범
  - ✓ 설립 취지는 정권과 관계없이 정책의 정치적 중립성, 일관성 유지를 위해 사회적 합의를 통해 교육과정과 대입제도, 중장기 국가교육발전계획을 수립한다는 것임.
- 출범한 지 반년이 된 국교위의 존재감은?
  - ✓ 조직 규모, 위원장과 상임위원 포함 공무원 정원 31명 수준  
※ 개인정보보호위원회(163명), 국가인권위원회(205명) 1/5 수준임.
  - ✓ 교육부의 거수기 역할(?); 2022 개정 교육과정 심의본 9일 만에 의결

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 3. 현 교육부 장관 이후 다시 교육부 독주 심화와 이명박 정부의 정책으로 회귀

#### 나. 교육부는 국민과의 약속이었던 교육공약, 국정과제와는 별도의 독자적 교육개혁 과제 발표

- 교육부 발표 정책 중 대선 교육공약 중 17%, 국정과제 중 16.1% 수용률에서 보여주듯이, 교육부의 top-down 방식의 독자적 정책 발표 난무
  - ✓ 예를 들어) 교육공약(교사의 행정업무 경감) - 국정과제(84. 교원업무부담 경감) - 교육부(교육전문대학원 설치)
  - ✓ 교육자유특구 법안 제정, 교육감 러닝메이트 도입 등

#### 다. 이명박 정부 교육개혁정책의 연장선 성격이 강함; 이주호 장관의 효과(?)

- 교육부가 독자적으로 발표한 정책 중 이명박 정부와 유사한 정책이 다수
  - ✓ 그 이유는 윤석열 정부와 이명박 정부가 유사한 정치이념, 두 정부에서 이주호 장관이 교육정책을 주도 하고 있기 때문(박남기, 2023, pp. 5~8).
  - ✓ <표 5>에서 보듯이, 교육정책 비전은 이명박 정부의 꺼져가는 '교육(엔진) 살리기'가 '국가발전의 원동력이 되는 교육'으로 변모했고, 정책면에서는 이명박 정부의 학생 맞춤형 교육은 윤석열 정부에서 개별 맞춤형 교육으로, 학교의 자율 경영체제 구축은 학교 자율성 확대로, 지방교육자치 내실화는 교육자유특구로, 고교다양화 300 프로젝트는 협약형 공립고로, 그리고 교과서 선진화는 디지털 교과서 등으로 부활하였음.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 3. 현 교육부 장관 이후 다시 교육부 독주 심화와 이명박 정부의 정책으로 회귀

〈표 5〉 이명박 정부와 윤석열 정부의 초·중등교육정책 비교

| 구분      | 이명박 정부                    | 윤석열 정부             |
|---------|---------------------------|--------------------|
| 교육정책 비전 | • 교육(인)신사리기               | • 국가발전의 원동력이 되는 교육 |
| 교육정책    | • 학생 맞춤형 교육               | • 개별맞춤형 교육         |
|         | • 학교의 자율 경영체제 구축          | • 학교자율성 확대         |
|         | • 지방교육자치 내실화              | • 교육자유특구           |
|         | • 고교다양화 300 프로젝트          | • 협약형 공립고          |
|         | • 교과서 선진화                 | • 디지털 교과서          |
|         | • 미래사회 핵심역량개발을 위한 교육과정 개편 | • 미래에 필요한 필수 역량 함양 |
|         | • 기초학력미달 제로 플랜            | • 모든 학생 기초학력 보장    |

출처: 박남기 (2023), p. 8.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 3. 현 교육부 장관 이후 다시 교육부 독주 심화와 이명박 정부의 정책으로 회귀

#### 라. 최소한의 국민 의견 수렴 과정도 없이 정책 추진

- 교육부가 입법예고했던 「대학설립·운영규정」 개정안은 매우 중요한 변화 내용을 포함하고 있지만, 고등교육의 이해당사자들과 소통뿐만 아니라 공청회도 없이 급히 발표하였음.
- 그 외 러닝메이트법 제언, 교육자유특구법 등도 국민 의견 수렴과정이 없이 일단 교육부가 발표하고 그 이후 야당을 설득하며 법안 처리하려는 전략
  - ✓ 교육계의 갈등을 촉발시킨 중요 교육재정정책인 “고등·평생교육지원특별회계”법 제정과정이 그 사례임.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 3. 현 교육부 장관 이후 다시 교육부 독주 심화와 이명박 정부의 정책으로 회귀

#### 마. 교육부(교육부장관) 주도의 국립대 통폐합 시도(?)

- 지난 2023년 3월 31일 입법예고한 국립학교 설치령 일부 개정안에 따르면, 교육부 장관이 국립대학을 통폐합 할 수 있는 권한을 가진다는 것임.  
※ 국립학교 설치령 제24조(대학 통·폐합) 교육부장관은 대학 구조개혁과 특성화를 위해 필요한 경우 2개 이상의 대학을 통·폐합할 수 있다. 이 경우 대학 통·폐합의 절차와 기준에 관한 세부사항은 교육부장관이 정하여 고시한다(교육부공고 제2023-118호).
- 국립학교설치령은 고등교육법 제18조, 19조에 위임되고, 그 법안에는 명칭과 조직에 관한 규정만 있음.
  - ✓ 따라서 국립대학 통폐합에 관한 내용을 담고 있는 개정안은 그 위임의 범위를 벗어남.
  - ✓ 헌법에 명시된 포괄위임금지의 원칙을 위배하는 것임.
- 또한 헌법 제4조 제3항에서 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 보장된다라고 되어 있고, 이 개정안은 대학의 자율성 자체를 부정하는 위헌의 소지가 있음.

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 4. 보수 정권의 주특기, 교육계의 갈등 비용만 증폭 전략

#### 가. 고등교육재정 확보 및 배분 사례에서 나타난 갈등 사례

- 2023년 1월 1일부터 「고등·평생교육지원특별회계」를 3년 한시적으로 신설하였고, 특별회계의 증액 재원은 교육 세 세입예산안 중 「유아교육지원특별회계」 지원액을 제외한 금액의 100분의 50에 해당하는 금액(‘23 1.5조 원) 과 일반회계 추가 전입금(‘23 0.2조 원)을 고등교육에 지원하게 되었음.
- 시·도교육청과 대학간의 갈등, 대학간에도 수도권권 비수도권 대학, 그리고 국·공립대와 사립대와의 갈등 증가
- 여기서 쟁점은
  - ✓ 첫째, 학령인구 감소가 교육재정 감축의 결정요인일 정도로 교육재정 규모가 충분인가 하는 쟁점
  - ✓ 둘째, 추가 고등교육재원인 1.7조원이 과연 적절한 고등교육재정 규모를 확보한 것인지에 대한 쟁점

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 4. 보수 정권의 주특기, 교육계의 갈등 비용만 증폭

#### 나. “교육자유특구”로 지역마다 분쟁과 갈등 확대 가능성

- 이 의제도 교육공약이나 국정과제에 포함되지 않았으나 올해 교육부 장관이 대통령 보고(10대 과제 중 핵심 4대 법안 포함).
  - 하지만 핵심적인 규제 특례 내용, 적용 범위(수도권 포함 여부 및 학교급별 해당 여부 등) 등 구체성과 명확성이 전혀 담보되지 않고 명칭만 내세운 제도 근거를 미리 마련하는 것은 적절하지 않음.
    - ✓ 특히, 「(가칭)교육자유특구법안」이 제출되면 국회 교육위에서 여야간 쟁점 법안이 될 것으로 예상되는 바, 행안위에서 우선 근거부터 마련하게 된다면 공정하고 합리적인 법안 심사에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보임.
  - 우려되는 부작용
    - ✓ 지역마다 양질의 학교 양성이라는 미명하에, 지역마다 성적 중심의 선발체제를 강화하는 이른바 성적 중심의 명문고(?) 등장
    - ✓ 학교서열화, 귀족학교 정당화로 교육계의 시대착오적인 성적경쟁체제로 전락 → 교교평준화 무력화, 사교육 팽창 가속화 우려
    - ✓ (제기되는 쟁점) ① 교육자유특구는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제36조에 근거하고 있는데, 교육자유특구로 인한 수도권대학 진학을 목표로 하는 입시 명문고가 신설된다면 지역균형발전이라는 특별법의 정신에도 위배되는 논리적 모순의 의제 ② 입시 명문고 신설 등은 산업사회 공장형 학교로의 회귀이고, 지필고사 중심의 성적 중심 선발로 후진적 학교체제로 전락
    - ✓ 내년 국회의원 선거 국면에서 정치적으로 명문고(?) 설치 공약 난발로 교육계 갈등 우려
- ※ 과거 2000년대 초반 수도권·대도시 지역을 중심으로 특목고 유치를 위한 ‘교육특구’ 공약이 각종 선거에서 범람 → 분쟁과 갈등의 확대 경험

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 4. 보수 정권의 주특기, 교육계의 갈등 비용만 증폭

#### 다. 러닝메이트제 도입에 따른 교육계 갈등 증폭

- 국정과제에서 언급되지 않았고, 2022년 7월 교육부 업무보고에도 없었던 러닝메이트제 도입을 이주호 장관 이후 제안된 갈등 의제로 부각
  - ✓ 이명박 정부에서 논의했던 교육감직선제 폐지 주장과 맥을 같이함.
  - ✓ 더불어민주당, 전국시도교육감협의회, 교육계 대부분의 반대 의견에도 불구하고 교육부는 2023년 업무보고에 4대 법안의 하나로 포함시켜 향후 갈등 소지가 매우 높음.
- 하지만 지난 2023년 3월 22일 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 국회 행정안전위원회에 통과함으로써 갈등 국면은 국회의 손으로 넘어간 상황임.
  - ✓ 동법 제12조 제2항 “국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다”

## Ⅳ 윤석열 정부 1년, 교육정책 설계 및 추진과정의 5대 난맥상

### 5. 윤석열 정부, 교육정책 추진 방식의 쟁점

#### 가. MB정부 시행령공화국의 오명에서 벗어나고자 법령 제·개정 전략으로 선회

- 교육부가 추진하는 정책 설계의 대부분은 법령 제정 혹은 개정이 필요한데 **갈등의 소지가 많은 법안이기 때문에 야당을 설득하기 쉽지 않은 구도임**. 입법에 실패할 경우 성과가 없어 비판과 책임을 져야 하는 상황임.
- ✓ 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안, 지방대 지원 계획수립 권한을 지자체에 이양하는 관련 법령 개정, 인재양성 정책을 추진하기 위해 국가인재양성 기본법 등 인재양성 3법(국가인재양성기본법, 직업교육법, 인재데이터관리법) 제정 추진, 4대 교육개혁 입법(러닝메이트법, 교육자유특구법, 고등교육법, 사립학교법) 추진 등은 이해 충돌 혹은 갈등 소지가 많음.
- **사전에 협의도 없이 교육부가 선제적으로 발표한 이후, 야당과 타협하며 4대 개혁 입법 등을 제·개정하려는 전략**

#### 나. 실효성 없는 사업 기반 정책의 한계성

- 고등교육 관련 국정과제는 9개임 : 교육부 단독 과제(4개), 과기정통부(2개), 산업부(1개), 중기부(1개), 국토부·금융위·고용부·중기부·교육부·국방부·국조실 (1개)
- **교육부 이외 다른 부처 과제는 주로 사업 기반 정책임 → 사업 기반 정책은 일관성과 지속성의 한계**

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 1. 총평

- 준비 안 된 아마추어 정부
- 윤석열 정부의 교육 가치와 지향점은 신자유주의 복원
  - ✓ 고교서열화 복귀, 지방 소재 대학 구조조정 및 경쟁 구도 가속화, 「대학설립·운영규정」 개정으로 대학의 시장화
- 이주호 장관 이후 다시 교육부 독주 심화와 이명박 정부의 정책으로 회귀
  - ✓ 국가교육위원회의 위상과 역할 약화, 대선 교육공약 중 17%, 국정과제 중 22.6%만 교육부가 채택, 이명박 정부 교육개혁정책의 복원, 최소한의 국민 의견 수렴 과정도 없는 정책 추진 방식 등
- 교육계의 갈등 증폭 전략
  - ✓ 고등·평생교육지원특별회계 도입, 교육자유특구, 러닝메이트제 도입 등 교육계 갈등 증폭 가능성 높음.
- 비효율적이고 정략적 교육정책 추진 방식
  - ✓ 사전에 협의도 없이 교육부가 선제적으로 발표한 이후 야당과 타협하며 4대 개혁입법 등을 제·개정하려는 전략과 실효성없는 사업 기반 위주의 정책 추진

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 문제의식 배경

가. 교육문제의 블랙홀, 초 극단화된 대학서열구조와 학벌주의가 근본 원인임을 인정해야...

- 우리 국민의 대부분은 대학입시제도 때문에 성적 경쟁과 배제의 논리 심화, 사교육비 확대, 그에 따른 승자독식, 각자 도생의 교육이 문제라고 하지만, 과열 대학입시의 근본 원인은 초 극단화된 대학서열구조와 학벌 중시 고용구조임을 인정해야 함.
- 대학서열구조와 학벌주의 문제를 놔두고 입시제도 개선만으로 교육의 근본적인 해결책을 찾을 수 없기 때문임.
- 대학서열구조와 학벌주의 폐해는 결국 교육공정과도 연결이 됨. 우리 국민 대부분이 공분하고 있는 '부모찬스' 문제는 교육 양극화, 교육 불공정, 교육 불평등 현상의 핵심 원인이고, 학벌 중시 사회에서 살고 있는 우리 학생들에게는 현실 장벽임.
- 따라서 이 문제를 해결하지 않고 주변적인 요인을 개혁하려는 교육정책은 실효성에 한계가 있음.

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 문제의식 배경

나. 복합위기(Hybrid Crisis) 시대, 4차 산업혁명 등 대전환시대라는 세기적 변혁기, 과감하고 근본적인 교육 체제 대전환을 위한 큰 그림을 설계해야...

- 생산연령인구 감소와 지역소멸 현상을 극복하기 위해 학교교육의 대전환으로 노동생산성 향상과 국가균형발전을 위한 공격적 방안 마련해야
- 제4차 산업혁명의 한 대목인 ChatGPT의 등장에서 목격하듯이, 교과서 중심의 지식 암기 지향 교육에서 벗어나고 단 순히 AI 맞춤형 교육을 넘어서는 "융합형·협력형 성장기반 교육체제"로 대전환해야
  - ✓ 성적 지향의 학력관과 능력주의(Meritocracy)의 대개편이 필요한 시점
- 경제사회 초 양극화 현상을 극복하기 위한 학생과 학교 지원체제 대전환 방안 마련해야
- 미래를 준비하는 교육이 아닌 미래를 창조하는 교육체제로 대전환하는 과감한 방안 마련해야

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 문제의식 배경

**나. 복합위기(Hybrid Crisis) 시대, 4차 산업혁명 등 대전환시대라는 세기적 변혁기, 과감하고 근본적인 교육 체제 대전환을 위한 큰 그림을 설계해야...**

- 생산연령인구 감소와 지역소멸 현상을 극복하기 위해 학교교육의 대전환으로 노동생산성 향상과 국가균형발전을 위한 공격적 방안 마련해야
- 제4차 산업혁명의 한 대목인 ChatGPT의 등장에서 목격하듯이, 교과서 중심의 지식 암기 지향 교육에서 벗어나고 단순히 AI 맞춤형 교육을 넘어서는 “융합형·협력형 성장기반 교육체제”로 대전환해야
  - ✓ 성적 지향의 학력관과 능력주의(Meritocracy)의 대개편이 필요한 시점
- 경제사회 초 양극화 현상을 극복하기 위한 학생과 학교 지원체제 대전환 방안 마련해야
- 미래를 준비하는 교육이 아닌 미래를 창조하는 교육체제로 대전환하는 과감한 방안 마련해야

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 문제의식 배경

**나. 복합위기(Hybrid Crisis) 시대, 4차 산업혁명 등 대전환시대라는 세기적 변혁기, 과감하고 근본적인 교육체제 대전환을 위한 큰 그림을 설계해야...**

☞ 우리나라 학교교육 시스템 대전환을 위한 다음과 같은 질문을 제기하고자 함.

- ✓ 첫째, 교육문제의 블랙홀, 대학서열구조와 학벌 중시 고용구조를 혁파하기 위하여 교육체제는 어떻게 대전환해야 하는가?
- ✓ 둘째, 경제사회 초 양극화 현상을 극복하기 위해, 교육체제는 어떻게 대전환해야 하는가?
- ✓ 셋째, 혼란위기와 대전환 시대, 지속 가능한 국가성장 잠재력의 핵심 요인인 교육체제의 대전환 방향은?
- ✓ 넷째, 국가혁신과 포용사회 실현을 위한 핵심 DNA는 교육경쟁력이고, 이를 실현하기 위해 개별 학교와 개인의 경쟁력이 아닌 학교교육 전반의 체제 대전환이 필요한 것은 아닌가?

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 대응 방안

#### 가. 두 마리 토끼를 잡는 미래 교육대전환 체제 설계

##### 교육양극화 극복과 교육공정 실현 + 미래 교육대전환 체제 설계

- (포용성, 평등성, 공동체주의 원칙) 교육불평등을 넘어 **교육양극화 극복과 교육공정 실현**
- **Global First Mover를 위한 과감한 미래 교육대전환 체제 설계** (민주진보진영의 부족한 영역)
  - ✓ (미래 학력관, 인재상 재정립) 질문있는 비판적 사고, 창의성, 협력적 문제해결능력, 자존감있는 도전 역량 향상에 대한 원칙
  - ✓ (지속 가능성을 위한 국가 책임과 사회적 책무 강화) 국가와 교육의 지속가능한 발전(SDG)에 초점을 두고 설계
  - ✓ (경쟁보다는 협력을 통한 수월성 확보 원칙) 학교, 개인 모두 함께 성장하는 모델에 초점을 두고 설계



미국 워싱턴 메트로폴리탄  
지역 대학 컨소시엄  
(CUMMA) 사례



Notre projet  
d'établissement public  
expérimental

프랑스 대학통합 및 연합정책 4가지 유형 중  
"실험적인 단계의 공공교육기관연합  
(Etablissement public expérimental,  
EPE) 체제" 사례

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 대응 방안

#### 나. 현 정부 교육정책에 대한 적극적 대응

- 각종 현안 교육쟁점에 대한 **"대안 법안"** 마련으로 대처
  - ✓ 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안 → 사립대학법 제정
  - ✓ 지방대 지원 계획수립 권한을 지자체에 이양하는 관련 법령 개정 → 대학균형발전을 위한 지원법 제정
  - ✓ 교육부의 4대 교육개혁 입법(러닝메이트법, 교육자유특구법, 고등교육법, 사립학교법)안에 대해서는 전반적으로 저항
  - ✓ 학력차별금지법 제정
  - ✓ 고등교육재정 확보 관련 대안 법안(고등교육재정교부금법, 교육재정교부금법, 고등교육세법 등) 제정

※ 지방교육재정교부금의 일부를 고등교육에 이전하는 방식이 아니라, OECD 평균인 GDP의 1% 확보를 목표로 설정하고, 고등교육재정 추가재원 확보를 위한 별도의 법적 장치(고등교육재정교부금법, 대학균형발전특별회계법 등) 마련하는 방안. 혹은 GDP 성장률과 연동하여 재정 확보하는 교육재정 교부금법 제정, 그리고 중장기 방안으로 고등교육세 신설(안) 등 좀더 적극적인 고등교육투자 재원 마련을 위한 전략이 요구됨.

## V 총평 및 향후 대응 방안

### 2. 향후 대응 방안

#### □ 대응 방안

##### 다. “교육대전환을 위한 국민의힘(가칭)” 상시 운영 : 민주진보교육플랫폼의 역할

- 더불어민주당 주도로 민주당 교육특위, 민주연구원, 시민단체, 교사단체 등 교육대전환을 위한 국민과의 공론장 마련하여 공감대 형성하고 집단지성에 의해 미래 가치를 수렴하는 긴 호흡의 노력 필요
- 현 정부가 ‘국민 의견 수렴을 거친 사회적 합의’에 기반하여 정책을 추진하지 않는 상황에서 민주진보 진영에서 반드시 역점을 두고 추진해야 할 전략적 시도임.

### 참고문헌

- 국민의힘(2022). “공정과 상식으로 만들어 가는 새로운 대한민국”. 제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집.
- 교육부 (2022. 7. 29). 새 정부 교육부 업무보고; 국민과 함께 만드는 교육, 자율 속에서 성장하는 인재 (보도자료).
- 교육부 (2022. 9. 15). 대학의 자율혁신과 자발적 적정규모화 추진을 적극 지원 (보도자료).
- 교육부 (2023. 1. 5). 2023년 주요업무 추진계획; 교육개혁, 대한민국 재도약의 시작.
- 기획재정부 (2022. 7. 6). 바로 서는 나라재정! 도약하는 대한민국!, 2022년 국가재정전략회의(보도자료).
- 박남기 (2023). “윤석열 정부 교육개혁 방향과 절차의 특징 진단 및 대안”. 『윤석열 정부 교육개혁 정책 긴급 진단』. 한국교육학회 2023년 제3차 교육정책포럼.
- 반상진 (2023). “대학의 위기 극복을 위한 대학재정 확충 방안”. 『교육재정경제연구(제32권 제1호)』. pp. 31-58.
- 반상진 (2023). “고등교육정책의 쟁점과 소망하는 과제”. 『대한민국 교육개혁 방향은』 발표자료. 유기홍 국회 교육위원장, 뉴스핌. 국회의원회관 (2.20).
- 반상진 (2023). 『대학체제의 새판짜기: 공유성장을 위한 대학체제 대전환을 위하여 (출간 중)』. 전주 : 전북대학교 출판문화원.
- 제20대 대통령직인수위원회 (2022. 5). 윤석열 정부 110대 국정과제.
- Boggs, Bennett G. (2019. 03). A Promise is a Promise: Free Tuition Programs and How They Work (paper No. 5). A Legislator's Toolkit for the New World of Higher Education.
- OECD (2010-2022). *Education at a glance*.
- UNESCO (2022). *Reinventing Higher Education for a Sustainable Future*. The 3rd World Higher Education Conference WHEC2022. Barcelona 18-20 May 2022.

**경청해 주셔서 감사합니다.**

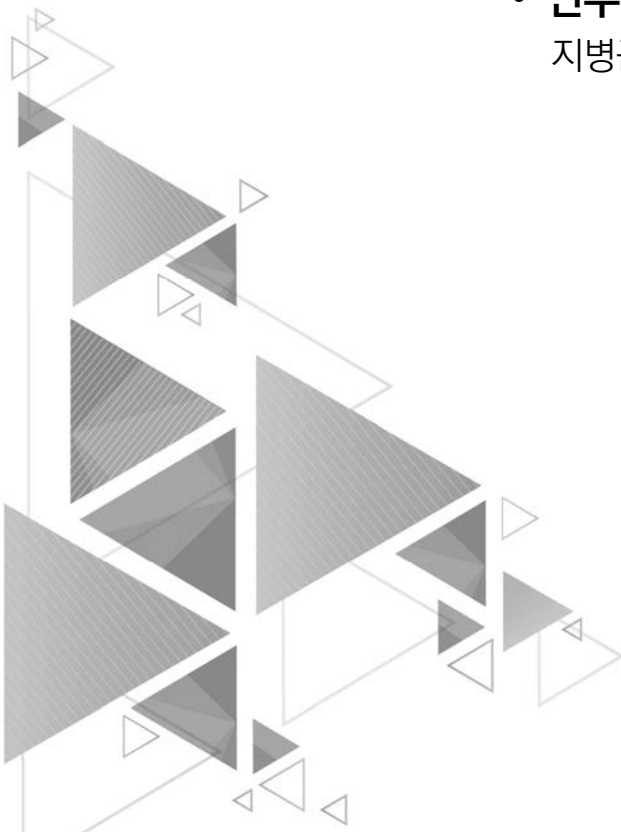




정치

## 무너진 국가시스템, 불공정 정부

- 무너진 공정, 공허해진 자유  
유종성 교수(가천대학교)
- 민주주의의 후퇴, 이념적 편향성  
지병근 교수(조선대학교)





## 무너진 공정, 공허해진 자유

윤석열 대통령 스스로가 가장 강조한 두 단어인 **공정**과 **자유**를 기준으로 취임 1년의 정치리를 평가

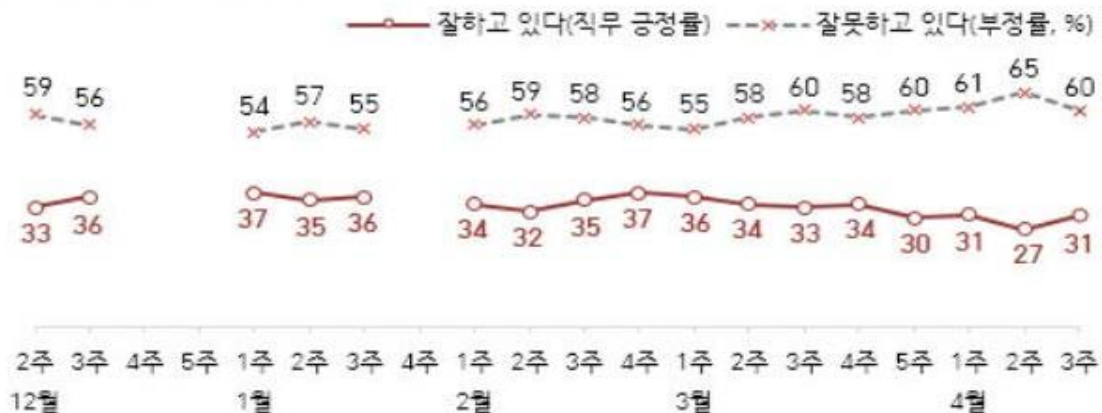
### I. 공정:

□ 윤석열 정부 1년 정치에 대한 국민의 평가:

- 한국갤럽의 대통령 직무수행 평가

4월 3주: 긍정 31%, 부정 60%

● 대통령 직무 수행 평가: 2023년, 최근 20주



● 대통령 직무 수행 평가 2022-2023



- 2022년 5월 9일 취임, 9월 2주(추석), 12월 4~5주(연말), 2023년 1월 4주(설) 조사 함

- 매주 전국 유권자 약 1,000명 전화조사(CATI). 한국갤럽 데일리 오피니언 제539호 [www.gallup.co.kr](http://www.gallup.co.kr)

## □ 20대, 30대의 대통령 직무수행 평가(한국갤럽)

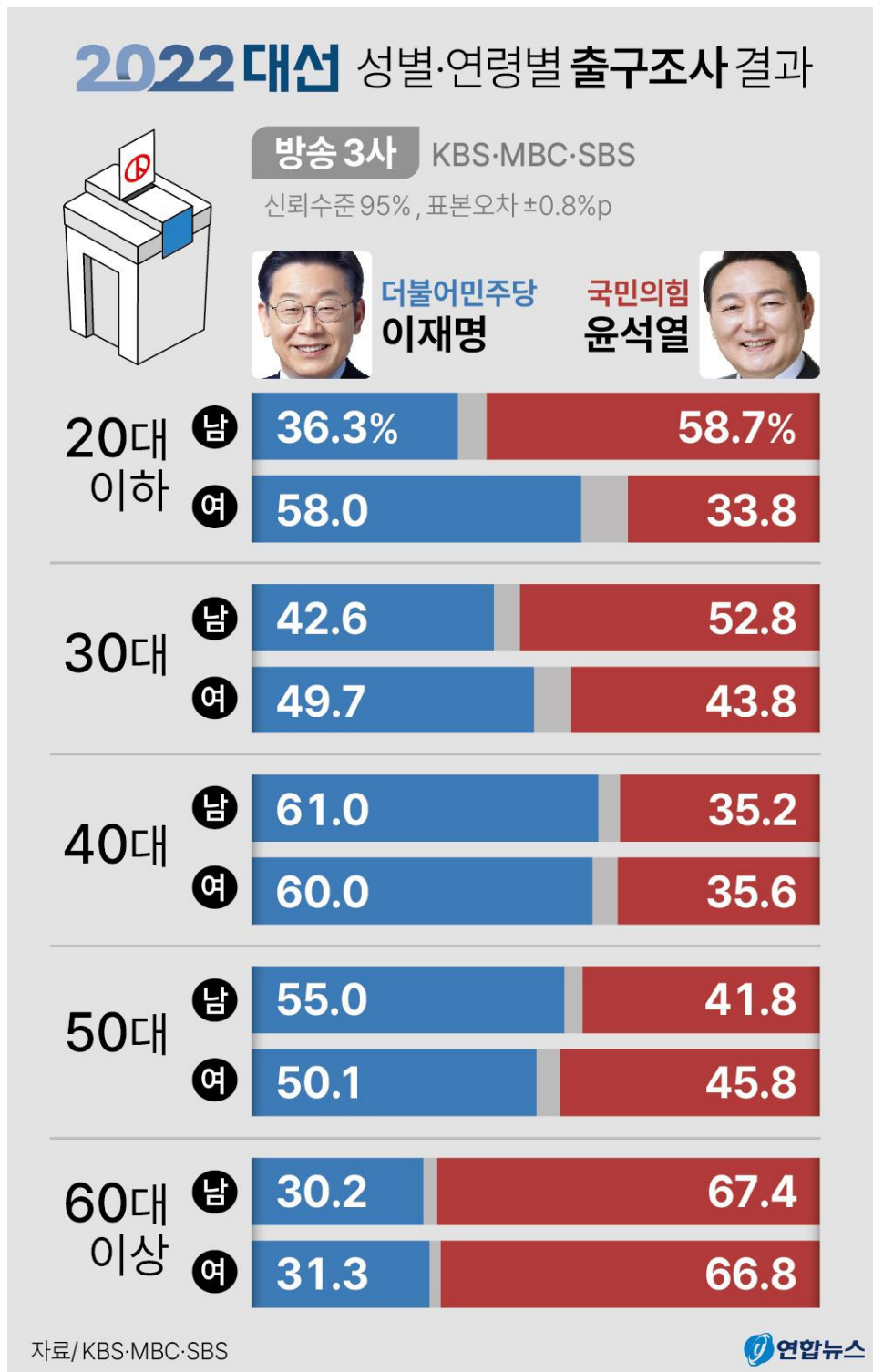
- 20대: 긍정 19%, 부정 64%
- 30대: 긍정 23%, 부정 71%

| 2023년 4월 3주<br>(18~20일) |          | 조사완료<br>사례수<br>(명) | 가용적용<br>사례수<br>(명) | 대통령 직무 수행 평가 |            |              |             |
|-------------------------|----------|--------------------|--------------------|--------------|------------|--------------|-------------|
|                         |          |                    |                    | 잘하고<br>있다    | 잘못하고<br>있다 | 어느 쪽도<br>아니다 | 모름/<br>응답거절 |
| 전체                      |          | 1,003              | 1,003              | 31%          | 60%        | 3%           | 6%          |
| 지역별                     | 서울       | 197                | 188                | 31%          | 61%        | 1%           | 7%          |
|                         | 인천/경기    | 317                | 319                | 30%          | 61%        | 4%           | 5%          |
|                         | 강원       | 30                 | 30                 | -            | -          | -            | -           |
|                         | 대전/세종/충청 | 104                | 107                | 28%          | 64%        | 3%           | 5%          |
|                         | 광주/전라    | 96                 | 98                 | 10%          | 80%        | 8%           | 2%          |
|                         | 대구/경북    | 98                 | 98                 | 47%          | 42%        | 2%           | 9%          |
|                         | 부산/울산/경남 | 150                | 151                | 41%          | 49%        | 4%           | 6%          |
|                         | 제주       | 11                 | 13                 | -            | -          | -            | -           |
| 성별                      | 남성       | 550                | 497                | 31%          | 61%        | 3%           | 5%          |
|                         | 여성       | 453                | 506                | 31%          | 58%        | 4%           | 6%          |
| 연령별                     | 18~29세   | 122                | 167                | 19%          | 64%        | 5%           | 13%         |
|                         | 30대      | 123                | 150                | 23%          | 71%        | -            | 7%          |
|                         | 40대      | 191                | 185                | 16%          | 77%        | 5%           | 2%          |
|                         | 50대      | 227                | 194                | 31%          | 64%        | 3%           | 3%          |
|                         | 60대      | 200                | 170                | 45%          | 53%        | 1%           | 1%          |
|                         | 70대 이상   | 140                | 136                | 60%          | 23%        | 7%           | 10%         |
| 주요<br>지지<br>정당별         | 국민의힘     | 343                | 319                | 70%          | 22%        | 3%           | 4%          |
|                         | 더불어민주당   | 324                | 319                | 5%           | 91%        | 2%           | 2%          |
|                         | 정의당      | 49                 | 50                 | -            | -          | -            | -           |
|                         | 무당(無黨)층  | 279                | 308                | 21%          | 62%        | 6%           | 11%         |
| 직업별                     | 농/임/어업   | 33                 | 30                 | -            | -          | -            | -           |
|                         | 자영업      | 155                | 141                | 35%          | 64%        | -            | 1%          |
|                         | 기능노무/서비스 | 155                | 143                | 32%          | 57%        | 4%           | 7%          |
|                         | 사무/관리    | 326                | 345                | 18%          | 73%        | 4%           | 5%          |
|                         | 전업주부     | 182                | 178                | 46%          | 45%        | 4%           | 6%          |
|                         | 학생       | 44                 | 60                 | -            | -          | -            | -           |
|                         | 무직/은퇴/기타 | 108                | 105                | 52%          | 35%        | 6%           | 7%          |
| 생활<br>수준별               | 상/중상     | 175                | 168                | 32%          | 65%        | 1%           | 2%          |
|                         | 중        | 460                | 478                | 29%          | 62%        | 5%           | 5%          |
|                         | 중하       | 227                | 221                | 32%          | 57%        | 2%           | 9%          |
|                         | 하        | 122                | 115                | 37%          | 52%        | 2%           | 8%          |
| 성향별                     | 보수       | 310                | 286                | 55%          | 38%        | 3%           | 4%          |
|                         | 중도       | 337                | 344                | 29%          | 62%        | 4%           | 5%          |
|                         | 진보       | 253                | 264                | 9%           | 88%        | 1%           | 2%          |
|                         | 모름/응답거절  | 103                | 110                | 31%          | 41%        | 7%           | 21%         |
| 평소<br>정치에<br>관심이        | 많이 있다    | 224                | 203                | 36%          | 61%        | 2%           | 1%          |
|                         | 약간 있다    | 465                | 446                | 35%          | 60%        | 3%           | 3%          |
|                         | 별로 없다    | 216                | 244                | 23%          | 67%        | 5%           | 5%          |
| 전혀 없다/모름                |          | 98                 | 110                | 25%          | 42%        | 5%           | 28%         |

- 소수점 아래 반올림 때문에 백분율 합계는  $\pm 1$  차이 발생 가능하며, 이는 오류가 아님
- 50사례 미만은 수치 제시하지 않음. 한국갤럽 데일리 오피니언 제539호 [www.gallup.co.kr](http://www.gallup.co.kr)

## □ 20-30대의 지지율에서 뒤지지 않은 최초의 보수 대통령

- 공정에 대한 기대



김영은 기자 20220309

20대 지지율: 46.3% ⇨ 긍정평가 19% (-27%)

30대 지지율: 48.3% ⇨ 긍정평가 23% (-25%)

40대 지지율: 35.4% ⇨ 긍정평가 16% (-19%)

50대 지지율: 43.4% ⇨ 긍정평가 31% (-12%)

60대 이상 지지율: 67.1% ⇨ 긍정평가 51.7% (-15%)

취임 1년만에 20-30대 지지율의 폭락: 왜?

• 부정평가 이유(꺾림):

외교 32%, 경제/민생/물가: 8%, 일본 관계/강제동원 배상문제: 6%, 전반적으로 6%,  
소통 미흡 6% + 독단적/일방적 4% = 10%, 경험.자질 부족/무능함: 5%  
통합.협치 부족: 2%, 불공정: 1%, 인사: 1%, 검찰권력 과도: 1%, 노동정책 1%,  
참사 대처 미흡: 1%

• 한 마디로 **공정**에 대한 기대의 좌절:

- 공정은 내가 생각하는 공정이 아니라 타인, 특히 약자/피해자에게 공정한 것으로 받아들여져야
- 따라서 공정은 약자/피해자와의 소통을 요구함

• 공정한 분할( fair division): A가 둘로 나누고 B가 선택하도록 함.

공정=내로남불의 배격.

존 롤즈(John Rawls): 공정으로서의 정의(justice as fairness)

최소 수혜자에게 이익이 되어야(to the benefit of the least advantaged): 차등의 원칙

정의의 원칙: 무지의 장막 속에서 원초적 입장에서 합의할 수 있는 원칙

즉, 자신이 가장 열악한 처지가 될 수도 있다는 인식 위에서

1) 평등한 자유의 원칙

2) 차등의 원칙과 공정한 기회균등의 원칙

이태원 참사 희생자 가족과의 소통?

- 재난 주무장관에게 정치적, 행정적 책임을 묻지 않고 감싸기만 함

검찰 편중 인사도 불공정한 것으로 여겨짐

- 외교/대일 관계:

“100년 전 일을 가지고 (일본에) ‘무조건 무릎 꿇어라’라고 하는 것은 받아들일 수 없다”  
 “100년 전의 일을 가지고 ‘무조건 안 된다, 무조건 무릎 꿇어라’라고 하는 이거는 저는 받아들일 수 없습니다”(〈워싱턴포스트〉 기자가 공개한 녹취의 발언 원문)  
 후보 시절 “일본의 사과를 반드시 받아내겠다”고 한 것보다 위 발언이 대통령의 속마음을 솔직하게 표현한 것으로 보임.

“이것(일본과의 관계 개선)은 결단이 필요한 문제”라며 “설득에 있어 최선을 다했다고 생각한다”

- 강제징용 피해자들, 야당과의 대화와 소통?

- 여당과의 대화와 소통?

유상범 국힘 대변인: “주어 빠져 오역” 야당이 사실확인도 하지 않고 (가짜뉴스로) 선동한다고 주장했는데, 본인 주장이 가짜뉴스로 판명됨.

- 대통령실 고위관계자:

“한일관계 개선은 (윤 대통령이) 당선인 시절부터 꾸준히 말씀을 했던 것”

“한일관계 정상화는 김대중-오부치 선언이 있었던 98년에도 있었다.”

- 장예찬 국힘 청년최고위원: “김대중 인식 계승하는 발언”

- 김대중-오부치 선언: ‘21세기의 새로운 한일 파트너십 공동성명’

오부치 총리대신은 금세기의 한·일 양국관계를 돌이켜 보고 일본이 과거 한때 식민지 지배로 인하여 한국국민에게 **다대한 손해와 고통**을 안겨주었다는 역사적 사실을 겸허히 받아들이면서 이에 대하여 **통절한 반성과 마음으로부터의 사죄**를 했다.

김대중 대통령은 이러한 오부치 총리대신의 역사인식 표명을 진지하게 받아들이고 이를 평가하는 동시에 양국이 과거의 불행한 역사를 극복하고 화해와 선린우호협력에 입각한 미래지향적인 관계를 발전시키기 위해 서로 노력하는 것이 시대적 요청이라는 뜻을 표명했다.

- 윤석열 정부의 외교에서 핵심 문제는 국민, 특히 (잠재적) 피해자와의 소통 부재

- 대중, 대러 관계 악화의 (잠재적) 피해자

- 우리 국민과의 소통 없이 해외 언론에 중요한 외교 사안에 대해 발언

- \* 여소야대 국회의 대통령으로서 김대중 대통령:
  - 1) 정치보복 없이 화해 노력
  - 2) 김종필(자민련)과의 공동정부: 내각의 절반
  - 3) 초대 비서실장에 TK 인물(김중권), 초대 통일부장관에 보수 인사(강인덕)
  - 4) 남북 정상회담 및 대북 화해정책 추진에 앞서 보수층 대화와 설득 노력
  - 5) 한일관계 개선 및 일본 대중문화 개방도 우려하는 여론에 대한 사전 설득 노력
- 윤석열 대통령의 정치에 대한 경멸, 반정치적 성향:
  - 자신의 소신이 많은 국민들에게는 독선과 불공정으로 인식될 수 있음.
  - 야당 및 국회와의 소통 부재 = 불공정
    - \* 양곡관리법 통과 후에야 대안 제시 및 설득 노력: 사전에 대안 제시 및 야당, 농민들과의 소통을 했어야
    - \* 노동시간에 대해서도 야당 및 노동자와의 소통이 있었어야.
- 윤석열 대통령의 소통 노력: “설득에 있어 최선을 다했다고 생각한다”
  - 소통은 쌍방향이라야.
  - 말하기 중심, 듣기에 인색
  - 말하기 소통으로서의 도어 스테핑: 중단
- 여전한 내로남불(김건희 여사 수사 회피, 특별감찰관 임명 회피)
  - 이상민 장관 감싸기: 안전관리 주무장관의 정치적 책임을 형사적 책임으로 축소 (유종성, 2022; 2023)
  - 나경원 저출산고령화위원회 부위원장 해촉과 대비됨.
- 조국 사태로 나타난 불공정에 실망했던 20-30대, 윤석열 정부에 대한 공정성 기대가 무너짐

## II. 자유

- 윤석열 대통령의 협소한 자유 개념과 자유민주주의에 대한 협소한 이해
  - 북한 정권의 인권 침해 비판밖에 한국의 자유민주주의 발전과 한국민의 자유 확대를 위한 뚜렷한 노력이 없음.

- 오히려 후보 시절 반대했던 가짜뉴스 규제를 강조하고, 명예훼손 민형사소송의 남용, 여당 내의 비판적 목소리까지 억압하는 모습:
- 자유주의의 가장 기본인 '표현의 자유' 경시
- '자유주의적 다원성'을 인정하지 못함: 결국 스스로의 지지기반을 축소.
- 자유에 대한 협소한 개념: '자유진영' 수호의 냉전적 진영논리를 벗어나지 못함.
- '실질적' 자유 무시

## 1) 가짜뉴스 규제

- 가짜 뉴스를 누가 판정?
  - \*검찰이 정치적으로 편향되지 않고 공정하게 판정할 것으로 기대할 수 있나?
  - \*선거법상 허위사실공표죄, 후보자비방죄 기소의 편향성: 특히 대통령 선거와 교육감 선거에서
- 가짜 뉴스 제작 유포자에 대한 처벌: 형사 처벌, 또는 민사 손해배상?
  - \*미국 폭스뉴스의 허위보도(대선 개표부정)에 대해 거액의 민사 배상 판결
- 왜 미국은 형사처벌을 하지 않고 민사소송?
- 한국의 표현의 자유에 대한 UN과 국제 인권단체들의 평가:
  - 권위주의 시절 국가보안법이 표현의 자유 억압의 대표적인 도구였으나, 민주화 이후 한국의 역대 정부에서는 명예훼손(선거법상 허위사실공표죄, 후보자비방죄 포함)에 대한 형사처벌의 남용과 정치적 악용이 가장 중요한 문제로 제기되어 옴(Haggard & You, 2014; UN Special Rapporteur. 2011).
- 역대 대선에서 당선자 공격자와 낙선자 공격자의 재판건수 및 유죄율

|         |      | 당선자 공격 | 낙선자 공격 | 계     |
|---------|------|--------|--------|-------|
| 2002 대선 | 재판건수 | 13     | 4      | 17    |
|         | 유죄   | 7      | 4      | 11    |
|         | 유죄율  | 53.9%  | 100.0% | 64.7% |
| 2007 대선 | 재판건수 | 180    | 89     | 269   |
|         | 유죄   | 153    | 80     | 233   |
|         | 유죄율  | 85.0%  | 89.9%  | 86.6% |
| 2012 대선 | 재판건수 | 153    | 24     | 177   |
|         | 유죄   | 101    | 16     | 117   |
|         | 유죄율  | 66.0%  | 66.7%  | 66.1% |

• 제18대 대선시 공격당한 후보별 형사재판 건수

| 공격당한 후보 | 비방 | 허위 | 계   | (비율)   |
|---------|----|----|-----|--------|
| 박근혜     | 84 | 69 | 153 | 86.4%  |
| 문재인     | 6  | 6  | 12  | 6.8%   |
| 안철수     | 7  | 4  | 11  | 6.2%   |
| 이재오     | 1  | 0  | 1   | 0.6%   |
| 계       | 98 | 79 | 177 | 100.0% |

자료: Park and You (2017)

- 허위사실공표죄와 후보자비방죄의 기소에 정치적 편향성이 교육감 선거와 대통령 선거에서 현저하게 드러났으며, 한나라당-새누리당-국민의힘 계열 정당의 대선 후보 또는 대통령 당선자를 공격한 경우가 기소될 가능성이 다른 후보들을 공격한 경우보다 현저히 더 높았음을 보여 줌(Park & You, 2017).
- 한국의 선거사범 조사와 기소인원의 유형별 추세를 일본 및 대만과 비교해보면, 일본과 대만에서는 선거사범의 대부분이 매표 등 부정행위와 폭력 등 선거의 자유 방해죄이고 허위사실공표죄는 극소수에 불과함(You, 2020; You & Lin, 2020).
- 한국에서는 소위 흑색선전(허위사실공표죄와 후보자비방죄) 사범의 비중이 점차 증가하여 가장 큰 비중을 차지하게 됨.
- 후보자비방죄는 OECD 국가 중 한국에만 존재함.

• 일본과 한국의 국회의원 선거사범 유형별 조사인원, 1996-2012 계

|                | Japan | Korea  |
|----------------|-------|--------|
| 총조사인원          | 5,169 | 14,075 |
| (구속인원)         | (991) | (920)  |
| 매표행위           | 4,236 | 5,227  |
|                | 82.0% | 37.1%  |
| 선거의자유 방해(폭력 등) | 375   | 727    |
|                | 7.3%  | 5.2%   |
| 허위사실공표         | 5     | 2,408  |
| (한국은 후보자비방 포함) | 0.1%  | 17.1%  |
| 불법 선거운동, 기타    | 553   | 5,697  |
| (행정법)          | 11%   | 40.5%  |

자료: You(2020)

• 한국의 국회의원 선거사범 유형별 조사 및 기소인원, 1996-2016

|                    | 1996    | 2000    | 2004    | 2008    | 2012    | 2016    |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Investigated       | 1,995   | 3,749   | 3,797   | 1,974   | 2,572   | 3,176   |
| (Indicted)         | (713)   | (1,552) | (2,829) | (1,283) | (1,460) | (1,430) |
| Money, gift        | 667     | 1,548   | 1,609   | 564     | 829     | 656     |
|                    | (33.4%) | (41.3%) | (42.4%) | (28.3%) | (32.2%) | (20.7%) |
| "Black" propaganda | 287     | 502     | 564     | 400     | 652     | 1,129   |
|                    | (14.4%) | (13.4%) | (14.9%) | (20.1%) | (25.3%) | (35.5%) |
| Illegal propaganda | 90      | 666     | 470     | 272     | 121     | -       |
|                    | (4.5%)  | (17.8%) | (12.4%) | (13.7%) | (4.7%)  | -       |
| Others             | 951     | 1,033   | 1,154   | 738     | 970     | 1,391   |
|                    | (47.7%) | (27.6%) | (30.4%) | (37.1%) | (37.7%) | (43.8%) |

자료: You & Lin(2020)

• 대만의 하급심의 선거법위반 기소자의 유형별 인원, 2005-2016

| Year             | 2005-08 | (%)     | 2009-12 | (%)     | 2013-16 | (%)     | Total | (%)     |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|---------|
| Money, gift      | 2,655   | (91.1%) | 2,328   | (95.2%) | 1,173   | (93.8%) | 6,156 | (93.1%) |
| False propaganda | 119     | (4.1%)  | 101     | (4.1%)  | 63      | (5.0%)  | 283   | (4.3%)  |
| Violence         | 23      | (0.8%)  | 14      | (0.6%)  | 12      | (1.0%)  | 49    | (0.7%)  |
| Others           | 116     | (4.0%)  | 2       | (0.1%)  | 3       | (0.2%)  | 121   | (1.8%)  |
| Unknown          | 109     | -       | 0       | -       | 0       | -       | 109   | -       |
| Total            | 3,022   | 100%    | 2,445   | 100%    | 1,251   | 100%    | 6,718 | 100%    |

자료: You & Lin(2020)

## 2) 자유주의적 다원성과 자유민주주의에 대한 이해의 결핍:

세계적으로 자유민주주의가 가장 앞선 것으로 평가받는 국가들은?

Freedom House의 자유민주주의 지수(2023년)에서 100점 만점을 받은 나라들은 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 3개국으로 북구의 사회민주주의 국가들임. 다음으로 뉴질랜드가 99점, 캐나다 98점을 기록함(Freedom House, 2023).

한국은 83점으로 미국과 동률 59위(미국은 2016년 90점에서 트럼프 행정부를 거치면서 급락). 일본(96점, 11위), 대만(94점, 18위), 몽고(84점, 55위)보다도 뒤짐.

\* 한국의 자유민주주의 지수는 2013년 86점에서 2017년 82점까지 하락한 후 2018년 84점으로 상승, 2019년에 83점으로 내려간 후 2023년까지 83점에 머무름.

• 동아시아 국가들의 민주주의와 표현의 자유 지수 비교

|   | Korea | Japan | Taiwan | Mongolia |
|---|-------|-------|--------|----------|
| 자유민주주의 상태   | 자유    | 자유    | 자유     | 자유       |
| 자유민주주의 지수(최대=100)                                       | 83    | 96    | 94     | 84       |
| 정치적 권리 (최대=40)  | 33    | 40    | 38     | 36       |
| 시민적 자유 (최대=60)  | 50    | 56    | 56     | 48       |
| 선거법제 (최대=4)   | 3     | 4     | 4      | 3        |
| 표현의 자유 (최대=16)  | 14    | 15    | 16     | 14       |
| 언론 자유 (최대=4)  | 3     | 3     | 4      | 3        |
| 법치주의 (최대=16)  | 14    | 15    | 15     | 11       |
| 사법부 독립 (최대=4)   | 3     | 4     | 4      | 2        |
| 인터넷 자유 상태   | 부분자유  | 자유    | 자유     | -        |
| 인터넷 자유 지수(최대=100)                                       | 67    | 76    | 80     | -        |
| 폴리티(Polity) V 민주주의 점수 (최대=10)                           | 8     | 10    | 10     | 10       |
| 선거무결성 인식지수(perceived electoral integrity index)(최대=100) | 73    | 68    | 78     | 62       |
| 선거법 지수(최대=100)  | 47    | 48    | 74     | 53       |

자료: You(2020)을 업데이트함.

\* Freedom House의 자유민주주의 지수는 정치적 권리(선거과정, 정치적 다원주의와 참여, 정부의 기능) 40점과 시민적 자유(표현의 자유, 집회와 결사의 자유, 법치주의, 개인의 자율성과 권리) 60점으로 구성됨.

• 대통령의 권력은 절대적이 아니고, 행정부의 수반으로서 입법부와 사법부와 3권분립을 존중해야

- 결국 독선적 리더십이 제왕적 대통령의 모습으로 나타남

여당과의 소통도 없음. 윤핵관 이외 모두 밀어냄

입법부 무시: 이상민 장관 해임건의 무시, 양곡관리법 거부권 등

사법부 무시: 강제징용 대법원 판결 관련, 대법원과의 소통 있었어야

### 3) 형식적 자유에 국한: 실질적 자유의 경시

- 국민의힘 강령 1호(“국가는 국민 개인이 기본소득을 통해 안정적이고 자유로운 삶을 영위 하도록 적극적으로 뒷받침하여 4차 산업혁명 시대를 대비한다”)를 무시함.
- 윤석열 대통령이 존경한다고 하는 신자유주의 경제학자 밀튼 프리드먼도 기본소득의 한 형태인 마이너스 소득세(negative income tax, 부의 소득세라고도 함)를 주창함.
- 신자유주의의 자유보다도 더 협소한 자유 개념.
- 자유시장경제에 대한 존중 의지도 의문:
  - KT 사장 선임에 대한 무리한 개입
  - 전경련 회장 직무대행에 김병준(국민대 명예교수)

## Ⅲ. 윤석열 정부 1년을 맞이하여 국민이 바라는 바는?

### 1) 공정의 실현:

- 약자/피해자와의 소통
- 야당과의 소통 및 협치

### 2) 자유주의적 다원성의 존중 및 실질적 자유의 실현

## Ⅳ. 야당은 국민의 신뢰를 받고 있는가?

- 무당층의 증가(31%): 특히 20대(54%)와 30대(37%) (4월 3주, 갤럽조사)
- 여당일 때와 야당일 때 일관성 유지
- 정부의 실정에 대한 비판을 넘어서서 책임있는 대안 정당으로

## 참고문헌

- 유종성. 2022. 세월호 참사의 교훈을 통해 본 이태원 참사의 국가책임과 재난안전대책. 민주연  
구원 토론회(11월 16일)
- 유종성. 2023. 세월호 참사의 교훈. 프레시안(4월 17일).
- 한국갤럽. 2023. 데일리 오피니언 제539호.
- Haggard, Stephan and Jong-sung You. 2015. "Freedom of Expression in South  
Korea." *Journal of Contemporary Asia* 45(1): 167-179.
- Park, Kyung Sin and Jong-sung You. 2017. "Criminal Prosecutions for Defamation  
and Insult in South Korea with a Leflarian Study in Election Contexts." *12 U.  
Pa. Asian L. Rev.* 463
- UN Special Rapporteur. 2011. Report of the Special Rapporteur on the Promotion  
and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression:  
Addendum, Mission to the Republic of Korea (A/HRC/17/27/Add.2). Geneva:  
Human Rights Council, United Nations.
- You, Jong-sung. 2020. "Political Process in South Korea: Elections, Interest  
Groups, and Mass Media," in *Routledge Handbook of Korean Politics and  
Administration*, edited by Chung-in Moon and Myung-jae Moon (Routledge),  
59-76.
- You, Jong-sung and Jiunda Lin. 2020. "Liberal Taiwan vs. Illiberal South Korea:  
The Divergent Paths of Electoral Campaign Regulation." *Journal of East Asian  
Studies* 20: 437-462.

# 민주주의 후퇴 인식의 이념적 편향성

지병근(조선대)

## 목차

1. 문제의식
2. 세계적인 민주주의 후퇴와 한국민주주의
  - 민주주의 후퇴의 의미, 원인과 과정
  - 한국민주주의의 후퇴와 대립된 해석
  - 민주주의 평가의 기준
  - 한국민주주의의 현실과 후퇴 징후
3. 한국 민주주의에 대한 인식 조사
4. 한국 민주주의에 대한 인식
  - 민주주의 후퇴의 시작과 심각성
  - 이념적 성향에 따른 민주주의 후퇴의 원인 인식
  - 민주주의 후퇴의 책임 인식
  - 민주주의 후퇴 시기 인식 결정요인
5. 결론

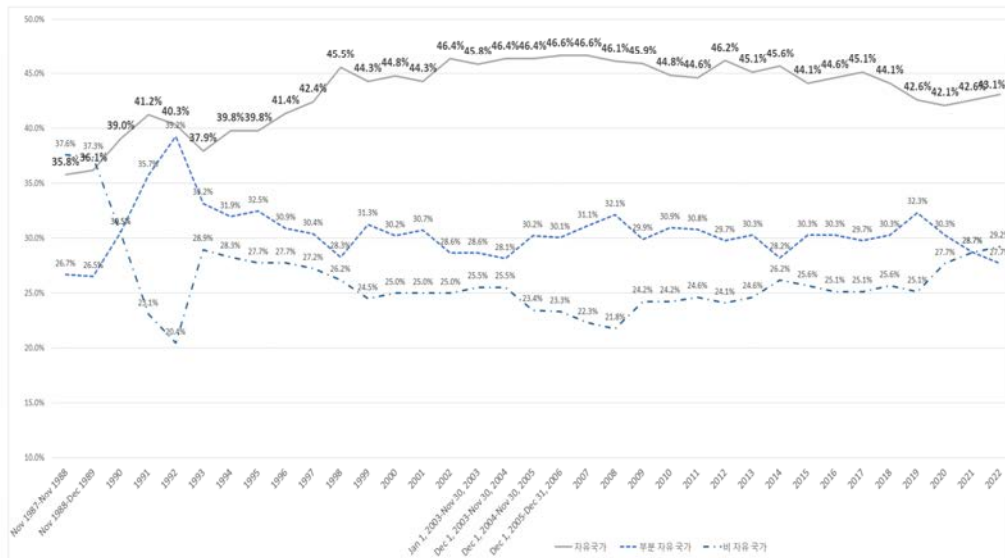
## 문제의식

- 민주주의 후퇴(democratic backsliding)의 징후와 원인 그리고 복원 방안에 대한 낮은 공감대
- 이는 민주주의의 '후퇴'가 '붕괴'와 달리 파악하기 어려움
- 민주주의 후퇴 인식의 당파적, 이념적 접근에서 비롯된 것이며, 이는 민주주의 후퇴에 대한 '자성'보다 '위협'이 될 수 있음; "가짜 뉴스가 자유를 보장하는 민주주의를 위협"(민주주의 정상화회의 본회의에서 윤석열 대통령 2023.3.29)
- 연구 목표: 민주주의 후퇴 인식의 이념적 편향성 이해

## 민주주의 후퇴의 의미

- 민주주의 후퇴
  - "현존하는 민주주의를 지탱하는 정치제도를 국가가 주도하여 무력화하거나 제거하는 것"(Barmeo 2006, 2)
  - "정치체제 내에서 민주적 거버넌스와 관련된 질의 악화를 포함하는 점진적인 체제 내의 변화"(Waldner and Lust 2018)
  - "덜 자유주의적인" 민주주의 체제로의 변화이다(Mechkova et al. 2017)
- "제3의 권위주의화 물결"
  - 2006년부터 민주주의가 후퇴; 표현의 자유에 대한 제한이 핵심적인 하락 요소(Diamond 2020, 1)

## 세계적인 민주주의 후퇴(FH, 2023)



자료 출처: Freedom House (2023)

## 민주주의 후퇴의 원인과 과정(Kaufman and Haggard 2019)

- 원인: 1) "민주주의 제도에 대한 대중적 지지"를 제약하는 사회적 양극화 및 체제의 기능장애; 2) 엘리트 양극화와 전간기 유럽처럼 "극단주의자의 선거 승리를 방지할 수 있는 정치제도의 실패."
- 과정: 1) 양극화된 계급 또는 정체성 균열(양극화로 인한 관용과 인내심 약화), 2) 독재자의 선거 압승, 3) 행정부를 이용한 수평적 책임성 약화

## 2000년대 민주주의 후퇴(backsliding) 현상의 원인

- ① 민주주의 체제에 대한 국제적 지원의 단절
- ② 경제적 양극화와 경제 위기
- ③ 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제 기능 약화
- ④ 낮은 수준의 민주적 정치문화
- ⑤ 민주주의 체제 경험 부족

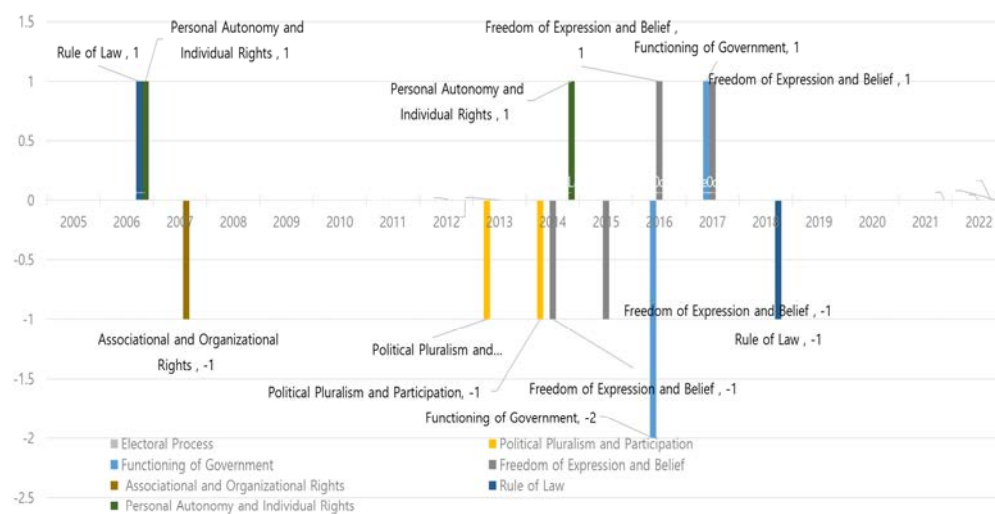
## 민주주의 후퇴 인식과 이념성향

- Krishnarajan (2023): 비민주적 행위를 수용하는 것은 이에 대하여 민주적 원리를 따른 것이라고 합리화(democratic rationalization)하기 때문이며, 이는 제도와 행태 차원의 민주주의에 대한 도전과 함께 민주주의를 위협할 수 있음

## 한국민주주의의 후퇴와 대립된 해석

- 김용복(2010): 이명박 정부 시기 시민들의 집회를 금지하거나, 인터넷에서 표현의 자유를 제약하고, 국민의 다수가 반대하는 4대강 사업을 줄속 강행한 것 외에도 미디어 관련법의 날치기 처리, 용산 참사와 2009년 쌍용차 파업의 강제 해산과 사법처리, 민간인에 대한 불법 사찰
- 레벤스와 뤼어만(Laebens and Lührmann 2021): 2012년 대선에서 이에 상응하는 제재가 이루어지지 못한 것이 박근혜 정부 시기 또다른 민주주의 후퇴로 이어짐
- 거셰브스키(Gerschewski 2021, 52): "독재적 법률주의(autocratic legalism)," 즉 "비자유주의적인 목적으로 현행 법률의 점진적 전환(gradual conversion of existing laws for illiberal purposes)"
- 최장집(2016, 415): 박근혜 정부 시기 한국 민주주의가 "과거처럼 초헌법적 방법에 의한 것이 아니라, 기존 헌법 아래에서 공적 제도와 그것을 운영하는 방법을 통해, 정치 체제 분류를 새롭게 해야하는 위험 지대에 한발짝 한 발짝 접근"
- 최장집(2020): 문재인 정부 시기 대통령으로의 권력집중화, "강한" 국가에 통합된 "약한" 시민사회가 정당발전을 지체, 박근혜 퇴진으로 이어진 촛불 시위에 동원된 "진보적 시민운동"이 "국가에 흡수되었으며, 이로 인해 "자율적 시민운동의 소멸"; 문재인 정부가 추진한 "적폐청산"이 한국정치와 사회의 양극화를 초래
- 임혁백(2021): 한국이 "촛불혁명"을 계기로 민주주의를 회복; 문재인 정부 시기 "한국 민주주의가 '후퇴'하고 있다는 징후는 없다"
- 보이세 외(Boese et al. 2021): 한국은 민주주의 체제의 붕괴를 피한 '붕괴 회복력(breakdown resilience)'을 보여준 대표적인 사례
- 김영호(2020): 문재인 정부가 "허구와 위선과 탐욕의 광기로 결합된 대중영합주의"로 국정운영을 하고 있으며, 이를 지지하는 국민들이 "민주주의의 이름으로 민주주의를 파괴하는 주체"가 되었다
- 김학준(2021, 262): 한국 사회에서 "대한민국의 근간을 형성한 기본적 가치인 '북한식 공산 독재체제에 대한 반대'와 '미국과의 동맹', 그리고 자유민주주의와 시장경제원리 등에 비판적이거나 반대하고 사회주의를 지향하면서 친북한적·친중공적 노선을 지지하는 세력이 존재해 있으며, 이 세력이 '좌파정권'의 중핵을 차지하고 그 노선을 지향함으로써 한국 사회의 갈등 구조를 심화시키고 있다"

## Freedom House의 자유 지수 하위 범주의 변화(한국)



자료 출처: Freedom House (2023)

## 민주주의 회복력

Democratic Resilience (Boese et al. 2021)



\* Nordic countries, Switzerland, Costa Rica, Canada (Merkel and Lüthmann 2021, 871)

## 민주주의 지수(EIU)- Electoral process and pluralism

| 평가항목               | 질문   |
|--------------------|--|
| 1 총선/대선의 자유        | Are elections for the national legislature and head of government free?  |
| 2 총선/대선 공정성        | Are elections for the national legislature and head of government fair?  |
| 3 지방선거의 자유와 공정성    | Are municipal elections both free and fair?  |
| 4 보편 선거권           | Is there universal suffrage for all adults?  |
| 5 투표의 자유           | Can citizens cast their vote free of significant threats to their security from state or non-state bodies?   |
| 6 선거운동 기회의 평등      | Do laws provide for broadly equal campaigning opportunities?   |
| 7 정당 재정지원의 공정성     | Is the process of financing political parties transparent and generally accepted?  |
| 8 정권교체의 헌정 절차의 투명성 | Following elections, are the constitutional mechanisms for the orderly transfer of power from one government to another clear, established and accepted? |
| 9 정당 결성의 자유        | Are citizens free to form political parties that are independent of the government?  |
| 10 야당의 집권 실현 가능성   | Do opposition parties have a realistic prospect of achieving government?   |
| 11 피선거권            | Is potential access to public office open to all citizens?   |
| 12 결사의 자유          | Are citizens allowed to form political and civic organizations, free of state interference and surveillance?   |

## 2022년 한국 민주주의 평가 항목(EIU, 2023)

|      | 세계   | 한국   | 평가 항목   | 조사 문항   |
|------|------|------|---|---|
| 선거과정 | 5.59 | 9.58 | 자유롭고 공정한 선거, 평등한 선거운동의 기회 부여, 정당에 대한 재정지원의 투명성과 수용성, 정당결성의 자유, 실질적 정권교체 가능성 등                 | -   |
| 정부기능 | 4.70 | 8.57 | 입법부의 위상, 견제와 균형 시스템, 군부·공안기관/외세의 영향력 제한, 정부의 책임성, 정부운영의 개방성·투명성, 정책에 대한 시민의 영향력, 정부/정당에 대한 신뢰 | 대통령의 권한 행사 방식, 여/야당·사법부·언론의 행정부 견제 능력, 검찰/감사원의 권한 행사 방식, 북한의 영향 |
| 정치참여 | 5.44 | 7.22 | 투표참여, 시민들의 정치에 대한 관심/관여도  | 투표 참여   |
| 정치문화 | 5.32 | 6.25 | 사회적 합의와 유대, 민주주의 지지/경제발전 촉진에 대한 믿음  | 관용, 정치적 갈등, 현실 민주주의 평가  |
| 시민자유 | 5.43 | 8.53 | 인권, 언론, 출판, 표현, 집회, 결사의 자유, 차별  | 언론의 가짜뉴스 제작, 극우/극좌 시민단체의 집단행동                                   |
| 종합   | 5.29 | 8.03 | -   | -   |

## 2022년 아시아 국가들의 민주주의 지수(EIU, 2023)

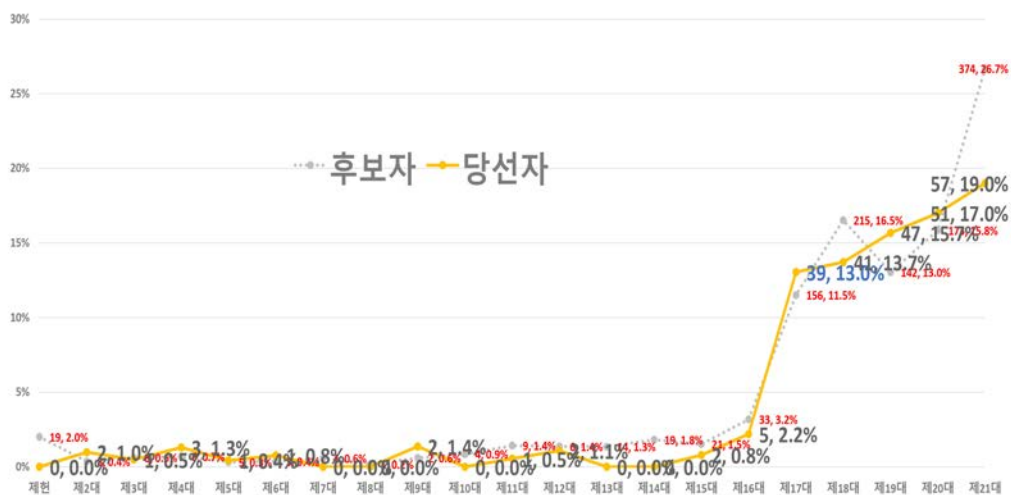
| 지역 순위 | 국가명         | 종합 지수 | 종합 지수 (2021) | 세계 순위 | 선거 과정 | 정부 기능 | 정치 참여 | 정치 문화 | 시민 자유 | 정치 체제 |
|-------|-------------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1     | New Zealand | 9.61  | 9.37         | 2     | 10.00 | 9.29  | 10.00 | 8.75  | 10.00 | 완전    |
| 2     | Taiwan      | 8.99  | 8.99         | 10    | 10.00 | 9.64  | 7.78  | 8.13  | 9.41  | 완전    |
| 3     | Australia   | 8.71  | 8.90         | 15    | 10.00 | 8.57  | 7.78  | 7.50  | 9.71  | 완전    |
| 4     | Japan       | 8.33  | 8.15         | 16    | 9.17  | 8.57  | 6.67  | 8.13  | 9.12  | 완전    |
| 5     | South Korea | 8.03  | 8.16         | 24    | 9.58  | 8.57  | 7.22  | 6.25  | 8.53  | 완전    |
|       | 2021년       |       | 8.16         | 16    | 9.58  | 8.57  | 7.22  | 7.50  | 7.94  | 완전    |

주: '대립정치(confrontational politics)' 즉 "정적을 쓰러뜨리기에 정치적 에너지를 집중"하고, 민주주의에 대한 믿음이 약화되고 군부나 강한지도자에 의한 통치를 선호하는 경향이 강화되는 것에 주목함(EIU 2023, 49).

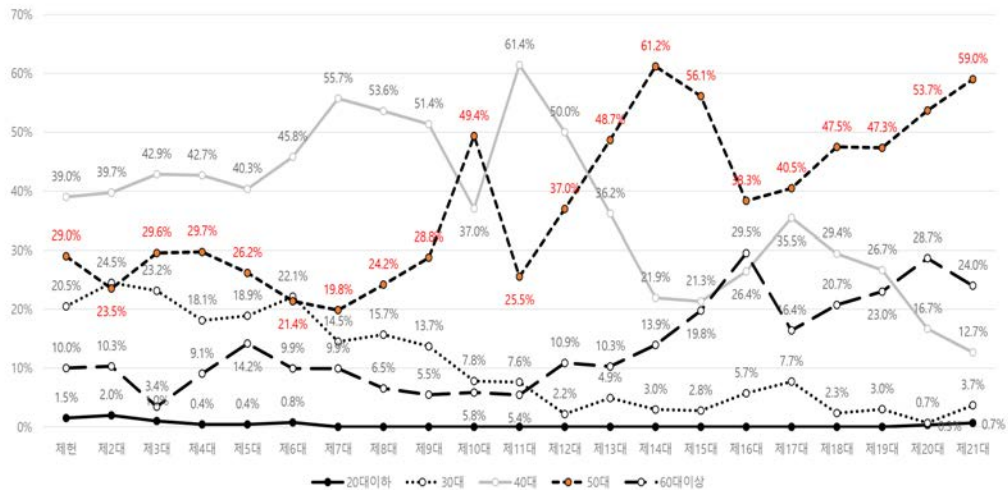
## 한국민주주의(부정적 요인 선별-EIU 기준 활용)

| I 선거 과정과 다원주의                      | II 정부 기능                             | III 정치 참여               | IV 정치 문화                           | V 시민의 자유              |
|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| 총선/대선의 자유(낙선운동 불허)                 | 의회의 제한된 권한                           | 소수자 정치적 자율성(지역정당 결성 제한) | 민주주의가 경제성과에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 인식(미흡) | 사법 독립성(사법 거래, 대장동 사건) |
| 총선/대선 공정성(교섭단체에 유리)                | 행정부 견제와 균형의 어려움                      | 의회 여성 대표성               | 민주주의에 대한 낮은 합의                     | 사회보장 제도(미흡)           |
| 선거운동 기획의 평등(미흡)                    | 정부정책에 외세 영향력 행사(주한미군 존재, 과도한 미중 의존도) |                         | 국가형성과 관련한 핵심 이슈인 통일에 대한 합의 수준 약화   | 인종 차별(성소수자 보호 미흡)     |
| 정당 재정치원의 공정성(교섭단체 우선 배분)           | 재벌이나 종교 세력의 정치권력 행사(삼성 등)            |                         |                                    | 국가보안법                 |
| 정당 결성의 자유(제약 규정, 5개시도/각 일천명 이상 당원) | 정부의 민주적 책임성 보장 기제 부족 (국회의원 소환제 부재)   |                         |                                    |                       |
| 피선거권(연령제한)                         | 정부 신뢰(미흡)                            |                         |                                    |                       |
|                                    | 정당 신뢰(미흡)                            |                         |                                    |                       |

## 여성 국회의원(1948~2020)

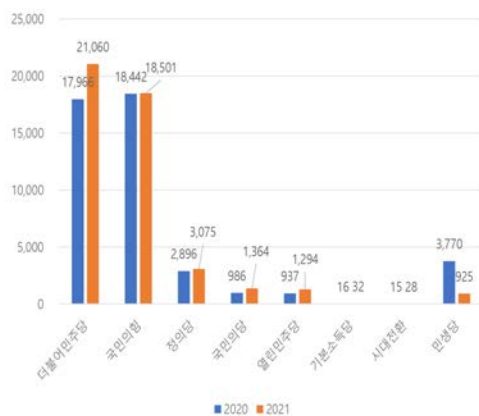


## 연령별 당선자 비율(국회의원선거, 제헌의회~2020년)



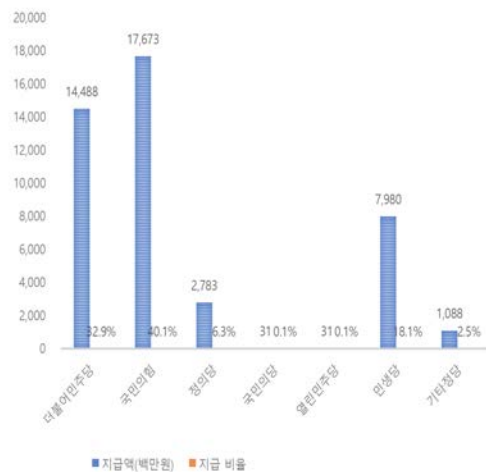
## 정당보조금(2020, 2021)

### 경상보조금

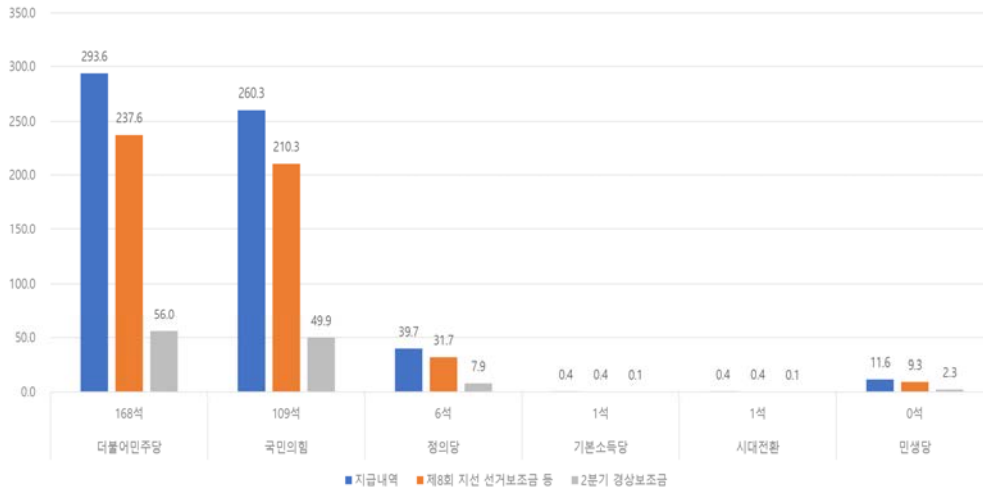


단위, 백만원, 2020년은 총선에서 당선자 존재 정당만 포함

### 선거보조금 및 비율(2020년 제21대 총선)

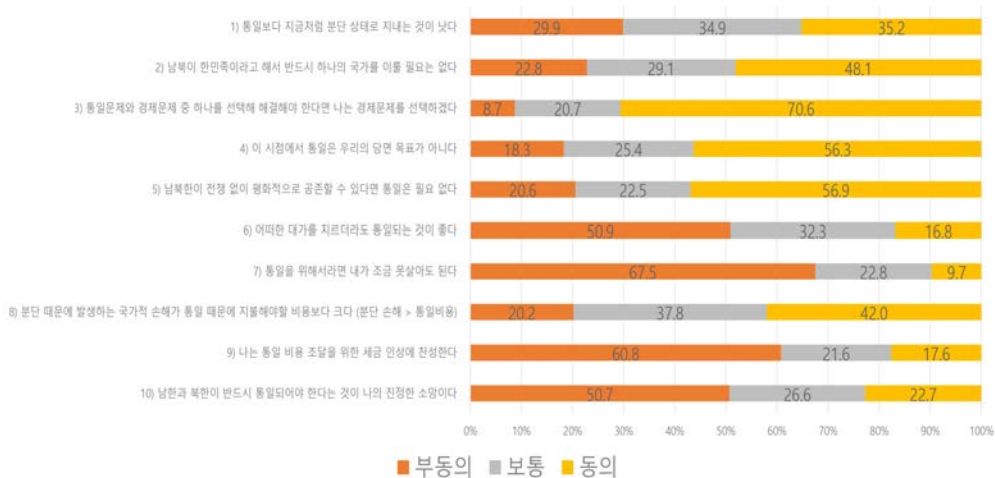


## 정당보조금(2022년 2분기, 억원)



자료 출처: 중앙선거관리위원회 보도자료(2023.5.16).

## 통일지향성과 분단지향성(%)



자료 출처: 2022년 통일의식조사(2022년 4월~5월), 통일연구원

## 한국 민주주의의 후퇴?

## 민주주의 후퇴 논란

- 이명박 정부 시기 명예훼손 소송 남발 및 표현의 자유 제약(국정원이 참여연대 상대로 소송-광우병 대책회의 집회 관여책임부과-10년만에 무죄 판결), 국정원 선거 개입
- 박근혜 정부 시기 국정 농단(정경유착), 양승태 전 대법원장의 재판거래 및 판사 사찰 의혹
- 정경유착, 사법부의 판결 비공개 관행
- 문재인 정부 시기 집권당의 일방적 국회 운영 및 대통령의 인사권 행사에 대한 국회의 정문절차 무력화(야당의 견제 기능 약화)
- 2018년 지방선거에서 청와대의 울산시장 선거 개입 논란; 중앙선거관리위원회의 부실 선거관리 논란(조해주 상임위원 조기 사퇴와 인사 영향력 행사); 선거법 개정과정에서 국회 합의 실패 및 위성정당 창당에 의한 준연동형비례대표제 무력화
- 검찰 개혁과 검찰 독립성 침해 논란: 윤석열 검찰총장/최재형 감사원장 등 사정기관장 대선출마
- COVID-19 pandemic backsliding?: 시민권 제약(이동권, 집회와 시위의 자유)-El Salvador, Haiti, Sri Lanka

## 제한된 변화 대응 능력

- 사회경제적 차원
  - 사회경제적 양극화 현상 심화: 비정규직 급증과 정규직/비정규직 갈등, 실업률 증가
  - 수도권-비수도권 간 지역갈등, 이념갈등, 세대 갈등, 젠더 갈등 부상과 소속 양극화 현상 심화
  - 이주자 차별 지속과 미약한 인권 보호
- 시민사회 차원
  - 극우적 성향의 이념편향적 종합편성방송 및 유튜브 방송의 등장
  - 극우적 성향의 시민 조직 및 대중집회 활성화와 원내 진입 시도: '태극기 부대'(주옥순, 정광훈)
- 국제정치 차원
  - 남북 갈등: 남북 정상회담 개최 이후에도 남북관계개선 실패, 폭력 개발 억제 실패
  - 한일관계 악화(위안부, 강제노동 배상), 중국과 갈등 지속 및 반중 감정 악화

## 제20대 대선과 민주주의 - Electoral process and pluralism

| 평가항목               | 결여/위반 사항                              |
|--------------------|---------------------------------------|
| 1 총선/대선의 자유        | 낙선운동 불허                               |
| 2 총선/대선 공정성        | * 보궐선거 정보 부족; 사전투표 투표함 논란(직접/비밀 투표)   |
| 3 지방선거의 자유와 공정성    | * 보궐선거 정보 부족                          |
| 4 보편 선거권           | * 제한된 장애인 및 이주자 투표권                   |
| 5 투표의 자유           | * 제한된 국외 투표                           |
| 6 선거운동 기회의 평등      | 군소정당 TV 토론 제약(1회, 11시 방송), 보궐선거 정보 부족 |
| 7 정당 재정지원의 공정성     | 정당보조금 배분의 불공정성(교섭단체에게 50% 선지급)        |
| 8 정권교체의 헌정 절차의 투명성 | -                                     |
| 9 정당 결성의 자유        | 정당 결성 제약(5개 시도 1000명 이상 당원 요구)        |
| 10 야당의 집권 실현 가능성   | * 결선투표 부재                             |
| 11 피선거권            | 출마연령 제한, 여성 대표성 미흡                    |
| 12 결사의 자유          | -                                     |

## 선거 문화

| 일시        | 발언  |
|-----------|---|
| 10.19.    | “전두환 대통령이 군사 쿠데타와 5·18만 빼면 정치는 잘했다”   |
| 12.15.    | “공채가 아니다. 무슨 채용 비리 이러는데 (정식 교수를 뽑을 때처럼) 자료를 보고 뽑는 게 아니다”  |
| 12.22.    | “극빈의 생활을 하고 배운 게 없는 사람은 자유가 뭔지도 모를 뿐 아니라 자유가 왜 개인에게 필요한지 필요성 자체를 느끼지 못한다”                                     |
| 12.23.    | “80년대에 민주화운동을 하신 분들도 많이 있지만 그게 자유민주주의 정신에 따라 하는 민주화운동이 아니고 어디 외국에서 수입해온 그런 이념에 사로잡혀서 민주화운동을 한 분들과 같은 길을 걷는 것” |
| 12.25.    | “토론을 하게 되면 결국은 싸움밖에 안 난다”   |
| 12.28.    | “중범죄 혐의가 확정적이고 변명의 여지가 없는 후보가 몰타기 하려는 정치공세적 토론 제의를 받아들인다는 것은 야당 후보로서 취하기 어려운 태도”                              |
| 12.29.    | “좌익 혁명 이념과 북한의 주사 이론을 배워 민주화운동의 대열에 끼어 가지고 마치 민주화 투사인 것처럼, 지금까지 끼리끼리 서로 도와 가면서 살아온 집단들”                       |
| 2.17.     | “독일의 나치, 이탈리아의 파시즘, 소련의 공산주의자들이 하던 짓”   |
| 2.19.     | 민주당에 대하여 “50년 전 철 지난 좌파 혁명이론을 공유하는 사람들, 소위 ‘비즈니스 공동체’라고 할 수 있다”   |
| 송영길 2.22. | “이 양반은 뭐 했느냐. 검사하면서 했던 것이 맨날 사람 잡아서 수사하고 구속시키고 업자들하고 저녁에 뭉살롱 가서 술 먹고, 골프 치고 이런 것 잘했지 않았느냐”                    |
| 기타        | 버르장머리, 겁대가리, 썩고 부패한 사람, : 거짓말의 달인, 윤석열은 죽어,   |
| 3.6.      | “민주당 정권이 강성노조를 앞세우고 그 강성노조를 전위대로 세워서 갖은 못된 짓을 하는데, 그 첨병 중의 첨병이 언론노조”  |
| 3.7.      | “명청한 짓”, “데모 좀 했다고 ‘죽보 팔이’”, “돼먹지 못한 머슴”  |

## Youn 석열/철수 vs. Choi 형배/익현

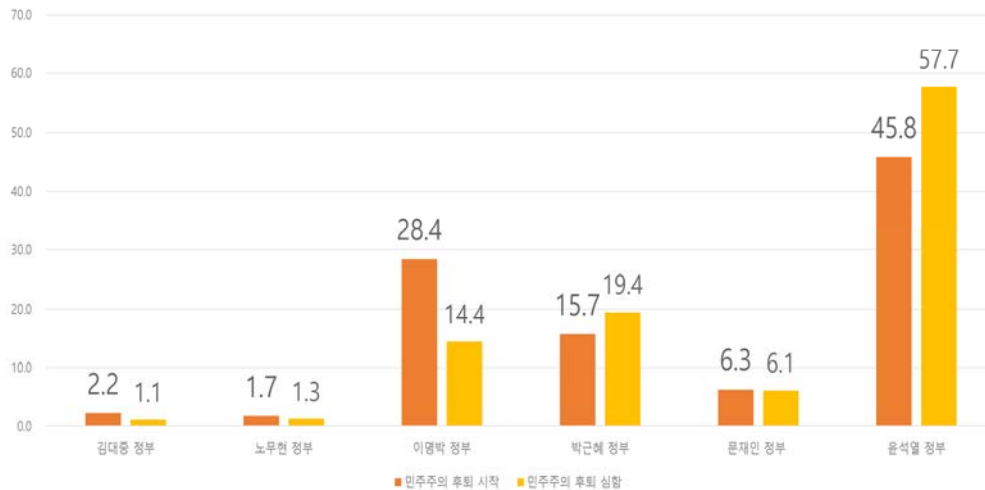


### 3. 민주주의 후퇴 인식 조사

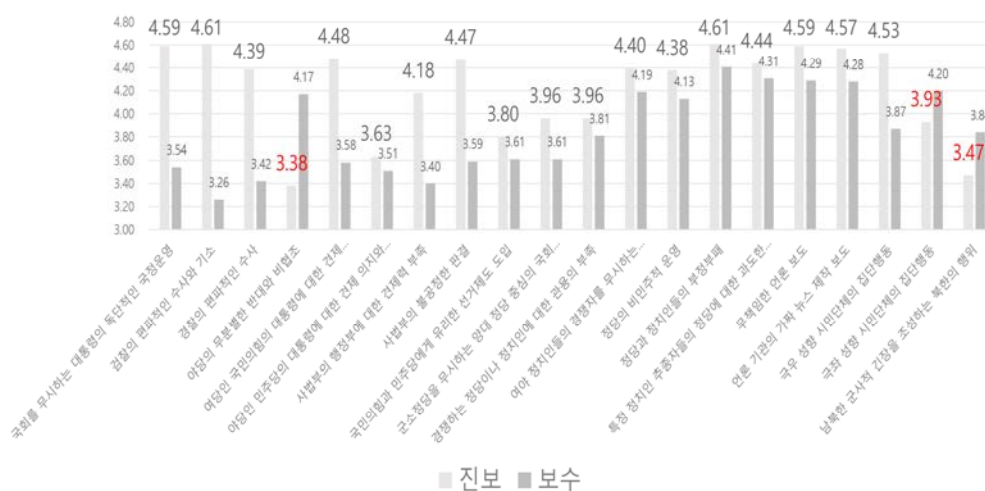
- 조사기관: 한국리서치, 웹 조사 및 모바일 조사 병행
- 조사 기간: 2023.1.20.~2.8.
- 표집: 성/연령/시도 인구비례 할당, 1,000명, 만 19세 이상 성인 남녀

### 4. 한국 민주주의에 대한 인식

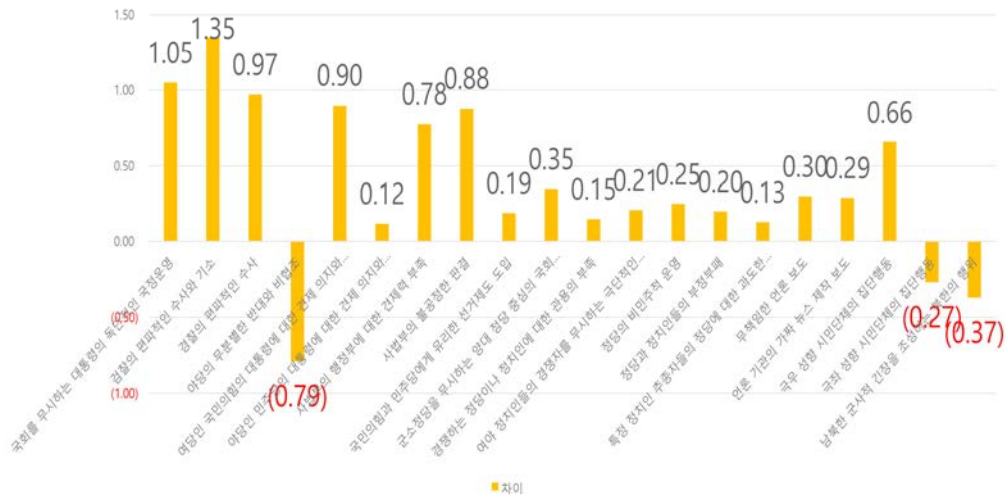
## 민주주의 후퇴의 시작과 심각성



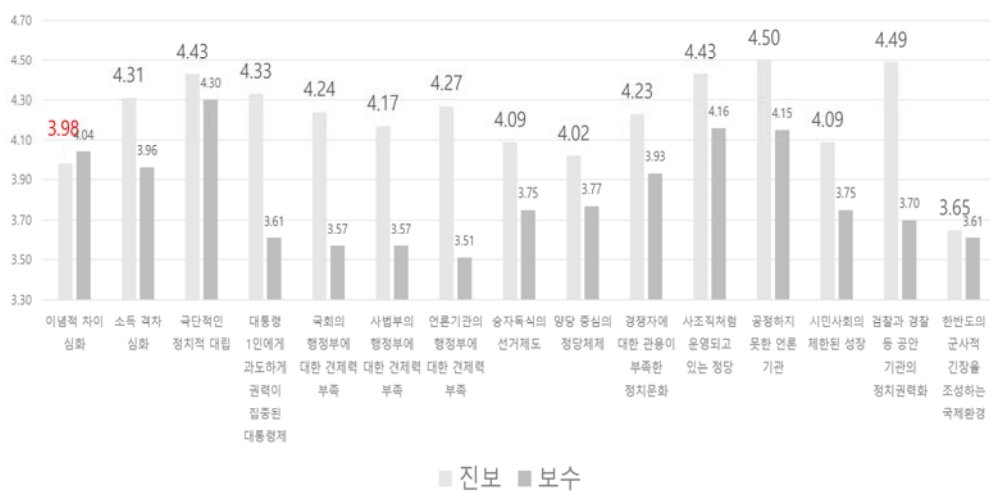
## 이념 성향별 민주주의 후퇴의 원인 인식: 정치적 행위



## 이념 성향별 민주주의 후퇴의 원인 인식 차이(진보 vs. 보수): 정치적 행위



## 민주주의 후퇴 원인 인식: 사회경제적 특성, 정치제도, 국제 환경



## 민주주의 후퇴 원인 인식 차이: 사회경제적 특성, 정치제도, 국제 환경



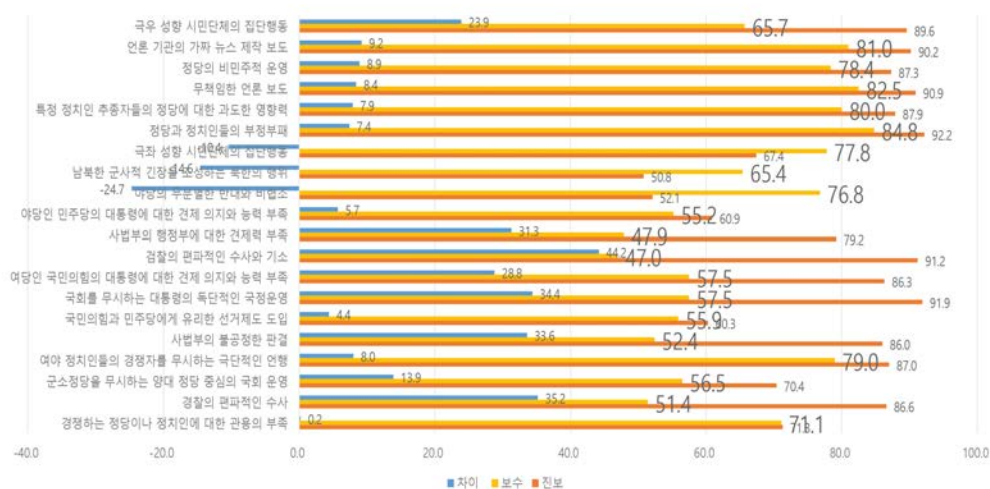
## 민주주의 후퇴의 책임 인식



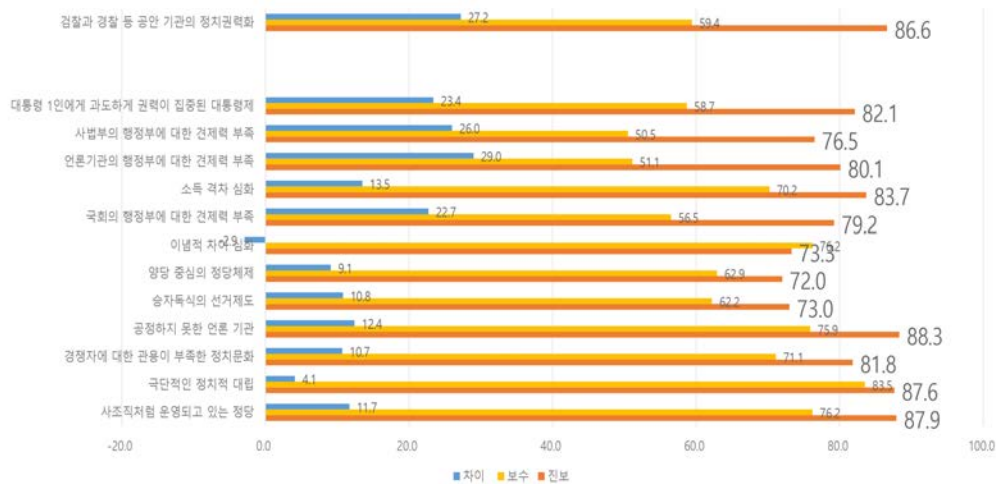
## 민주주의 후퇴의 책임 인식 차이(진보 vs. 보수)



## 이념 성향별 민주주의 후퇴 원인 인식의 차이(진보 vs. 보수): 정치적 행위



## 이념 성향별 민주주의 후퇴 원인 인식의 차이 (진보 vs. 보수): 사회경제적 특성, 정치제도, 국제 환경



## 이념 성향별 민주주의 후퇴의 책임 인식 차이(진보 vs. 보수)



## 민주주의 후퇴 인식의 이념적 편향성

### • 이념적 편향성이 드러나는 항목

- 유석열 정부의 국정운영, 검/경의 편파적 수사와 기소, 여당의 행정부 견제 의지와 능력 부족, 극우성향 시민단체의 집단행동
- 공안 기관의 정치권력화, 언론기관, 사법부, 국회의 행정부에 대한 견제력 부족, 권력이 집중된 대통령제
- 검찰, 감사원, 사법부, 국민의힘, 경찰, 대통령실, 극우시민단체

### • 이념적 편향성이 적은 항목

- 정치적 관용의 부족과 국민의힘과 민주당에게 유리한 선거제도 도입
- 이념적 차이의 심화나 극단적인 정치적 대립
- 민주당 등 야당, 극좌 시민단체, 미국

## 민주주의 후퇴 시기 인식 결정요인

| 변수                   | (1)<br>김대중         | (2)<br>노무현           | (3)<br>이명박         | (4)<br>박근혜         | (5)<br>문재인         | (6)<br>김대중         | (7)<br>노무현         | (8)<br>이명박        | (9)<br>박근혜         | (10)<br>문재인        |
|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 민주당선호                | -0.67***<br>(0.09) | -0.66***<br>(0.09)   | -0.25***<br>(0.04) | -0.26***<br>(0.03) | -0.80***<br>(0.05) |                    |                    |                   |                    |                    |
| 이념적보수성 <sup>3)</sup> |                    |                      |                    |                    |                    | 1.15***<br>(0.32)  | 1.35***<br>(0.34)  | 0.48***<br>(0.15) | 0.63***<br>(0.13)  | 1.75***<br>(0.14)  |
| 남성                   | -0.00<br>(0.49)    | 0.30<br>(0.51)       | -0.07<br>(0.23)    | 0.17<br>(0.20)     | -0.33<br>(0.24)    | 0.16<br>(0.47)     | 0.44<br>(0.49)     | 0.02<br>(0.22)    | 0.28<br>(0.19)     | -0.07<br>(0.19)    |
| 연령(5)                | 0.09<br>(0.18)     | -0.27<br>(0.17)      | -0.10<br>(0.08)    | -0.35***<br>(0.07) | 0.16*<br>(0.08)    | 0.13<br>(0.17)     | -0.22<br>(0.16)    | -0.15*<br>(0.08)  | -0.39***<br>(0.07) | 0.23***<br>(0.07)  |
| 호남                   | -13.99<br>(802.05) | -0.84<br>(1.07)      | -0.13<br>(0.37)    | 0.31<br>(0.29)     | -0.22<br>(0.43)    | -13.76<br>(597.96) | -1.09<br>(1.05)    | -0.25<br>(0.36)   | 0.21<br>(0.28)     | -0.58*<br>(0.33)   |
| 대구·경북                | -1.25<br>(1.12)    | -1.43<br>(1.09)      | 0.12<br>(0.36)     | -0.79*<br>(0.41)   | -1.13**<br>(0.49)  | -0.98<br>(1.07)    | -1.22<br>(1.05)    | 0.12<br>(0.34)    | -0.80**<br>(0.40)  | -0.82**<br>(0.35)  |
| 부산·울산·경남             | 0.86<br>(0.53)     | -15.24<br>(1,008.36) | -0.16<br>(0.36)    | 0.07<br>(0.30)     | 0.26<br>(0.33)     | 1.21**<br>(0.50)   | -13.92<br>(630.81) | 0.04<br>(0.35)    | 0.24<br>(0.29)     | 0.60**<br>(0.27)   |
| 교육수준(4)              | -0.41<br>(0.26)    | -0.29<br>(0.27)      | -0.12<br>(0.12)    | 0.09<br>(0.11)     | 0.11<br>(0.13)     | -0.41*<br>(0.25)   | -0.29<br>(0.26)    | -0.14<br>(0.12)   | 0.07<br>(0.11)     | 0.10<br>(0.10)     |
| 소득(4)                | -0.49**<br>(0.24)  | -0.14<br>(0.23)      | -0.13<br>(0.11)    | -0.11<br>(0.09)    | -0.30***<br>(0.11) | -0.36<br>(0.23)    | -0.04<br>(0.23)    | -0.10<br>(0.10)   | -0.08<br>(0.09)    | -0.17*<br>(0.09)   |
| 상수                   | -0.69<br>(1.28)    | -0.65<br>(1.25)      | 0.56<br>(0.61)     | 0.81<br>(0.53)     | 0.24<br>(0.63)     | -4.15***<br>(1.46) | -4.55***<br>(1.48) | -0.99<br>(0.65)   | -1.11*<br>(0.57)   | -4.55***<br>(0.60) |
| 사례수                  | 1,000              | 1,000                | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000             | 1,000              | 1,000              |

## 분석 결과 요약

- 민주주의 후퇴 인식
  - 한국 민주주의가 후퇴(72.3%)하고 있으며, 시작 시점은 윤석열 정부 시기(63.8%)
  - 윤석열 정부 시기 후퇴하였다는 응답자: 김대중 정부 이후 가장 심각하게 후퇴한 것도 윤석열 정부 시기(57.7%)
- 민주주의가 후퇴한 원인 인식
  - 다양한 요인을 민주주의 후퇴 요인으로 인식
  - 의지와 행위 요인 > 사회경제적 조건, 제도, 국제환경
  - 민주주의 후퇴에 대한 책임은 대통령실/검찰/경찰이나 여당 뿐만 아니라 야당, 그리고 언론기관이나 극우 시민단체에 있다고 여김

## 분석 결과 요약

- 이념적 성향에 따라 민주주의 후퇴 원인에 대한 판단은 현격히 차이가 발생함
  - 진보
    - 보수: 정당과 정치인들의 부정부패, 무책임한 언론 보도/가짜 뉴스 제작 보도, 정치인 팬덤, 극단적인 언행, 정당의 비민주적 운영, 극좌 성향 시민단체의 집단행동, 야당의 반대와 비협조, 관용의 부족, 극우 성향 시민단체의 집단행동, 북한의 행위 등을 비판(60% 이상); 윤석열 정부의 독단적 국정 운영에도 57.5%가 비판적(야당의 견제력 비율과 동일)/// 민주주의 후퇴의 책임은 민주당 등 야당, 언론기관, 극좌 시민단체, 극우 시민단체, 대통령실(69.8%), 여당인 국민의힘 순서임
- 국민의힘보다 민주당을 선호할수록, 진보적일수록 민주주의가 후퇴하고 있다고 여김
- 보수적일수록, 연령이 많을수록, 대구·경북에 거주하는 이들이 박근혜 정부 시기보다 민주주의가 더 후퇴하였다고 여김
- 민주주의 회복: 이념적, 당파적 접근 극복(체제수준의 위협요인과 정책적 차이 구분), 민주주의 후퇴(의 기준)에 대한 진보/보수의 인식 공유→민주주의 가치(자유, 인권, 관용 등)에 대한 지지 확대

## 《 첨부 》

## 민주주의 후퇴 인식의 이념적 편향성

## I. 서론

윤석열 정부가 출범한 이후 소위 ‘민주주의 후퇴(democratic backsliding)’에 관한 학계의 논의가 활발히 이루어지고 있다.<sup>1)</sup> 물론 이러한 논의는 한국 민주주의의 현황에 대한 사회적 우려가 반영된 것이라고 할 수 있다. 민주화의 제3의 물결에 합류한 국가들 가운데 가장 성공적으로 민주주의를 공고화시킨 사례로 알려진 한국 또한 21세기에 접어들어 시작된 민주주의 후퇴의 소용돌이에 빠진 것으로 보인다. 프리덤하우스의 자유 지수나 EIU 민주주의 지수를 보더라도 한국 민주주의는 나아지기보다 나빠졌다고 할 수 있다.<sup>2)</sup>

만약 그렇다면 시민들도 과연 한국 민주주의가 후퇴하고 있다고 평가할까? 그리고 이들이 주목하는 민주주의 후퇴의 원인은 무엇일까? 세계적으로 민주주의가 후퇴하게 된 원인으로 전문가들은 사회경제적 양극화, 정당 간 극심한 갈등, ‘행정부의 독단’과 이를 제대로 견제하지 못한 입법부와 사법부의 무능함이나 의지 부족, 민주주의에 대한 국제적 지원의 감소 등 다양한 요인들을 지적한다(Haggard and You 2015; Barneo 2016; Boese et al. 2021; Gerschewski 2021; Laebens and Lührmann 2021).<sup>3)</sup> 한국에서 나타난 민주주의의 후퇴 또한 사회경제적 불평등의 심화, 여야 간의 극한 갈등, 소위 ‘제왕적’ 대통령제 등 다양한 요인들에서 기인한 것으로 평가되고 있다(최장집 2020; 권혁용 2023). 그렇다면 일반 시민들의 평가는 이들과 얼마나 일치할 것인가?

민주주의 후퇴에 관한 최근의 논의는 대체로 민주주의 지수가 포함된 패널자료를 활용한 경험적 연구를 중심으로 이루어졌다(Tomini and Wagemann 2018; Lührmann and

- 1) 이미 이명박 정부 시기에도 한국 민주주의 퇴행에 관한 다양한 우려가 제기된 바 있으며, 박근혜 정부 시기에는 프리덤하우스의 정치적 권리 지수(7점 척도)가 한 단계 추락하였다. 이는 문재인 정부가 집권한 후에도 바뀌지 않았고, 윤석열 정부의 출범 이후에는 오히려 종합지수(101점 척도)가 조금 하락하였다. 최근에 발표된 2022년 EIU의 민주주의 지수 또한 하락하였고 한국은 ‘완전 민주주의(full democracy)’ 국가로 평가된 24개국(전체 167개국) 가운데 최하위였다.
- 2) 2015년 이후 매년 실시된 통일연구원의 여론조사에서 한국사회의 민주성에 대한 평가(“현재 한국 사회는 어느 정도 민주적인 사회라고 생각하십니까? 11점 척도: ‘전혀 민주적이지 않다’ 0점, ‘매우 민주적이다’ 10점)는 평균 6점대를 벗어나지 못하고 있다. 이 조사 가운데 한국사회의 민주성은 2018년 6.8점으로 가장 높았으며, 2022년에는 이보다 약간 낮은 6.5점이었다(통일연구원 통일외식조사).
- 3) 김정훈(2007)은 한국 민주주의 20년을 평가하며 사회적 양극화가 계층, 지역, 기업 등의 차원에서 양극화를 의미하며, 각 차원에서 불평등이 심화되었다고 지적하였다. 아시아 지역의 민주주의 후퇴에 대한 국제사회의 영향에 관한 연구로는 김형중(2018)이 있다.

Lindberg 2019; Merkel and Lührmann 2021). 그런데, 민주주의 체제의 붕괴와 권위주의 체제로의 퇴행을 파악하는 것은 비교적 수월한 반면, 점진적이고 ‘모호한’ 민주주의 후퇴의 징후를 파악하는 것은 결코 쉽지 않다. 이는 상당수의 연구들이 다수사례분석보다 소수사례 분석에 초점을 두고 있는 이유이기도 하다. 다만 이들 역시 민주주의 후퇴 사례에 대한 일화적 설명(anecdotal explanation)에 과도하게 의존하거나 정치적 편향성을 벗어나지 못하고 있다는 점에서 한계가 있다. 아울러, 기존의 연구들은 현실에서 작동하는 민주주의의 후퇴에 관한 시민들의 인식에 대해서는 별다른 관심을 보이지 않고 있다.<sup>4)</sup>

이 연구는 한국을 사례로 민주주의 후퇴와 그 원인에 관한 시민들의 인식을 분석한 것이다. 특히, 이 연구는 한국 민주주의의 후퇴에 대한 시민들의 평가에 정당 선호도와 이념적 성향이 미치는 영향에 주목하였다. 민주주의 후퇴에 대한 우려가 확산되고 있음에도 불구하고 어떠한 측면에서 민주주의가 훼손되었는지 그리고 그 원인이 무엇인지에 대한 공감대를 형성하지 못하고 있으며, 이로 인해 민주주의를 회복시키기 위한 방안에 대해서도 합의를 도출하지 못하고 있다.<sup>5)</sup> 그리고 그 이유는 무엇보다 민주주의 후퇴에 관한 담론이 갖는 정치적 중요성이 적지 않을 뿐만 아니라 이에 대한 평가가 당파적 이해관계나 이념적 성향에 따라 상당한 차이가 있기 때문일 것이다. 예를 들어, 최근 고용노동부를 중심으로 추진되었던 주 69시간 근로시간 허용 방안이 과연 노동권 침해로 볼 수 있을 것인가에 대한 판단은 시민들의 이념적 성향에 따라 현격히 다르다. 진보적인 시민들은 이 정책이 장시간 노동을 강제하는 반인권 정책으로 민주주의의 근간을 흔드는 정책이라고 여기는 반면, 보수적인 시민들은 이 정책이 효율적인 노동시간 배분을 통해 기업인뿐만 아니라 노동자들에게도 도움이 되는 합리적 정책이며 이를 수용하지 않는 것이 오히려 민주주의를 부정하는 것이라고 주장한다.

민주주의의 진전과 후퇴에 대한 시민들의 인식을 이해하는 것은 매우 중요하다.<sup>6)</sup> 민주주의

4) 민주주의 연구자들은 직접적으로 ‘민주주의 후퇴’에 관한 시민들의 인식을 파악하기보다 ‘민주주의’에 대한 태도의 추이 분석을 통해 이를 논하고 있다. 예를 들어 Economist Intelligence Unit(2023)은 한국의 시민들이 민주주의 이외의 다른 대안으로 군부나 강한 지도자에 의한 통치를 지지하는 경향이 늘어나고 있음을 민주주의 후퇴의 근거로 제시하고 있다.

5) 최근 민주주의 정상회의 본회의(2023.3.29.)에 참여한 윤석열 대통령은 “온라인을 타고 전방위로 확산되는 가짜뉴스가 자유를 보장하는 민주주의를 위협하며, 잘못된 허위정보와 선동이 국민의 의사결정을 왜곡하고 선거와 같은 민주주의의 본질적 시스템을 와해시킨다”고 지적한 바 있으며, 이는 그가 민주주의 후퇴 원인을 민주주의의 핵심 원리가 아니라 표현의 자유와 밀접히 연관된 ‘가짜 뉴스’에서 찾고 있다는 점을 보여준다(대통령실 2023).

6) 이미 잘 알려져 있듯이 민주주의는 제도의 도입만으로는 공고화되었다고 할 수 없다. 제도의 도입 취지에 어긋나는 행태가 발생한다면 민주주의는 제대로 기능하지 못할 것이다. 정치체제의 하위 수준에서 비민주적 제도(국가보안법 등)를 도입하거나 비민주적 행태(대통령 시행령 등을 이용한 위법적 제도 도입, 정치적 관행 등)가 기대했던 민주주의의 순기능을 심각하게 훼손할 수 있다. 이는 민주주의 체제로의 이행 이후에도 지속적으로 이를 숙성시키기 위한 노력이 정치 제도는 물론 사회문화적 차원에서 필요한 이유이다. 그 노력에 따라 시민들과 정치 엘리트가 민주주의를 유일한 게임의 룰로 여기는 정치문화가 확립될 수 있을 것이다.

에 대한 시민들의 믿음은 민주주의의 공고화와 질적 심화에 직접적인 영향을 미칠 수 있다.<sup>7)</sup> 민주주의 후퇴에 대한 인식 또한 민주주의를 회복하기 위한 자성의 계기가 될 수 있다. 하지만 이에 대한 당파적 혹은 이념적 접근은 정치적 갈등을 부추기고 오히려 민주주의를 훼손할 수 있다. 따라서, 한국 민주주의에 대한 평가가 얼마나 당파적 이해관계나 이념에 따른 것인지를 파악하는 것은 현실 민주주의의 문제점을 제대로 이해하고 훼손된 민주주의를 복원하기 위해 추진해야 할 구체적인 과제를 마련하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

이 연구의 구성은 다음과 같다. II절에서는 세계적인 민주주의 후퇴와 그 원인에 관한 연구의 성과를 소개하고 한국에서 나타난 민주주의 후퇴에 관한 국내외 선행 연구들을 분석할 것이다. 아울러, 이념적 성향에 따라 한국 민주주의의 후퇴에 대하여 얼마나 다를 수 있는가를 논할 것이다. III장에서는 한국의 민주주의 후퇴에 관한 분석이 일화적 사례 소개에 머무르지 않고 체제 수준에서 종합적인 평가가 이루어져야 한다는 문제의식을 제기하고 본 연구가 활용한 설문조사 자료 및 문항에 대한 소개와 분석 방법을 설명할 것이다. IV장에서는 한국에서 민주주의 후퇴가 시작된 시점과 후퇴 수준, 그 원인과 책임에 대한 시민들의 인식, 그리고 이를 결정하는 요인에 대한 분석 결과를 제시할 것이다. V장에서는 본 연구의 주요 발견을 요약하고 본 연구의 한계와 함께 향후 연구과제를 논할 것이다.

## II. 세계적인 민주주의 후퇴와 한국 민주주의

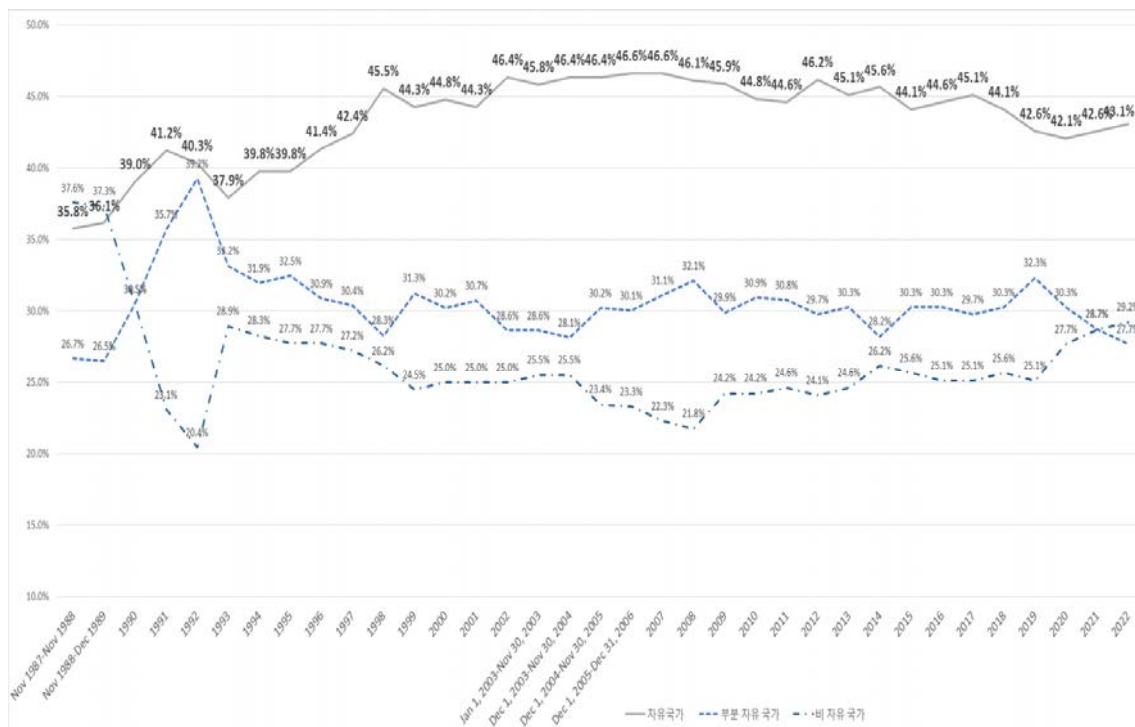
### 1. 세계적인 민주주의 후퇴

탈냉전 이후 세계적으로 민주주의 국가가 급속히 늘어났지만 10여 년이 지난 이후부터 민주주의가 후퇴하는 ‘제3의 권위주의화 물결’ 현상이 발생하였다.<sup>8)</sup> 아래의 그림 1-1에 잘 나타나 있듯이 프리덤하우스가 분류한 자유국가(free country)의 수는 2000년대 초반부터 최근까지 전반적으로 감소하고 있는 반면 비자유국가(non-free country)의 수는 증가하고 있다.

7) 민주적 선거를 통해 정부를 운영할 정당성을 획득할 수 있기에 민주주의 국가의 정치세력들은 시민들의 요구를 무시할 수만은 없다. 따라서 민주주의가 유일한 ‘게임의 룰’로서, 다시 말해 민주주의 이외의 다른 정치체제가 대안이 될 수 없다는 시민들의 믿음과 현실에서 작동하는 민주주의에 대한 시민들의 평가는 정치세력에게 선택의 폭을 제한함으로써 민주주의 체제를 공고화시키는 중요한 동력으로 작동하기 마련이다.

8) 다이아몬드(Diamond 2020, 1)는 제3의 민주화 물결이 발생한 1974~2005년 사이에 역사상 최초로 과반수 국가가 민주화되었지만, 2006년부터 세계적 차원에서 민주주의가 후퇴하게 되었다고 주장하였다. 프리덤하우스(2023)는 세계적인 자유가 17년 연속 하락하였으며, 표현의 자유에 대한 제한이 핵심적인 하락 요소라고 보았다(자유국가의 수는 1973년 44개(총 148개국)에서 2022년 84개(총 195개국)로 증가).

〈그림 1-1〉 자유지수 유형(자유, 부분적 자유, 비자유)에 따른 국가 비율(1987~2022)



자료 출처: Freedom House (2023)

이 현상은 “현존하는 민주주의를 지탱하는 정치제도를 국가가 주도하여 무력화하거나 제거하는 것”(Barneo 2006, 2), 혹은 “정치체제 내에서 민주적 거버넌스와 관련된 질의 악화를 포함하는 점진적인 체제 내의 변화”(Waldner and Lust 2018)라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 다시 말해, 이는 1) 민주주의 체제가 혼합체제 혹은 권위주의 체제로 전환하는 현상, 즉 민주주의 붕괴 (democratic breakdown)뿐만 아니라 2) 민주주의 체제 내에서 민주주의의 질이 퇴행하는 현상, 즉 민주적 후퇴(democratic regression) 등 두 가지 다른 유형의 권위주의화(autocratization)를 모두 포함한다(Tomini and Wagemann 2018).

그런데 이 시기 대부분의 민주주의 후퇴는 권위주의 체제로의 이행이 아니라 “덜 자유주의적인” 민주주의 체제로의 변화이다(Mechkova et al. 2017). 이는 거슈브스키(Gerschewski 2018)처럼 러시아, 터키, 베네수엘라와 같이 일부 국가들에서 정치체제 수준의 “권위주의화 (autocratization)”가 나타났지만 이를 세계적인 민주주의의 위기라고 볼 수는 없다고 주장하는 이유이기도 하다. 군부 쿠데타와 외국의 침공에 의한 권위주의화가 아니라 점진적인 “민주

9) 민주주의 후퇴 현상은 바르메오(Barneo 2006)를 시발로 다양한 방식으로 정의되고 그 추이에 대한 경험적 분석이 이루어져 왔다. 최근의 민주주의 후퇴에 관한 연구는 민주주의 회복력, 다시 말해 민주주의가 후퇴하지 않고 혹은 일시적으로 후퇴하였다가 다시 민주주의의 질을 회복하는 동인을 규명하려는 사례연구 혹은 다수사례연구로 이어지고 있다.

적 침해(democratic erosion)”가 제3의 권위주의화 물질 양식이며, 따라서 “민주주의의 종말”을 말하기에는 이르다(Lührmann and Lindberg 2019).

민주주의가 후퇴하는 원인은 매우 다양하며 이에 관한 학계의 논의도 활발하게 이루어졌다. 대표적으로 카우프만 외(Kaufman and Haggard 2019, 2)는 민주주의가 후퇴하는 원인을 크게 두가지 차원으로 구분하였다: 1) “민주주의 제도에 대한 대중적 지지”를 제약하는 사회적 양극화(social polarization) 및 체제의 기능장애(dysfunction) 그리고 2) 엘리트 양극화(elite polarization)와 전간기 유럽처럼 “극단주의자의 선거 승리를 방지할 수 있는 정치제도의 실패.”<sup>10)</sup> 아울러 이들은 민주주의가 후퇴하는 과정은 1) 양극화된 계급 또는 정체성 균열(양극화로 인한 관용과 인내심 약화), 2) 독재자의 선거 압승, 그리고 3) 행정부를 이용한 수평적 책임성 약화 등의 세 과정을 거친다고 보았다.<sup>11)</sup>

세계적인 민주주의 후퇴에 관한 국내 연구도 많지는 않지만 전혀 없는 것은 아니다. 남윤민(2021)은 정치적 양극화에 주목한 기존의 연구들과 달리 경제적 불평등이 민주주의 후퇴에 미치는 영향을 분석하였다. 그는 불평등이 증가하면 재분배와 복지정책에 대한 요구가 증가하여 권위주의체제를 위협하고 민주화를 촉진할 수 있지만, 오히려 지배계층이 재분배 요구를 수용하는 것에 부담을 주어 억압정책을 유지하도록 함으로써 오히려 민주화를 억제할 우려가 있다는 보익스(Boix 2003)의 주장처럼 불평등의 영향이 확실치 않으며, 민주주의 공고화에만 부정적인 영향을 준다는 호울(Houle 2009)의 연구를 바탕으로 “경제적 불평등은 권위주의 체제와 공존이 가능하지만, 민주주의와는 공존할 수 없다”고 주장하였다. 그는 V-dem의 민주주의 지수를 이용하여 1973년 이후 2019년까지 194개국의 패널자료를 분석하고, 시장소득과 가처분 소득의 불평등이 민주주의를 후퇴시킨다는 점을 경험적으로 보여주었다.<sup>12)</sup>

최근 크리슈나라잔(Krishnarajan 2023)은 본 연구와 마찬가지로 비민주적 행위에 대한 시민들의 태도가 이념적 성향의 영향을 받을 수 있다는 점에 주목하였다.<sup>13)</sup> 그는 시민들이 관용

10) 그런데 여기서 한가지 주목해야 할 것은 경제 상황의 악화와 같이 사회적 양극화나 체제의 기능장애 등 민주주의 체제의 정당성을 약화시키는 요인들은 체제가 아니라 현직자나 집권당에 대한 지지 철회 및 선거를 통해 이들을 ‘처벌’하는 것으로 이어진다는 점이다. 다시 말해, 민주주의 체제에 대한 시민들의 지지 철회나 부정은 통상적인 경제 상황의 악화와 같은 기능의 문제로 환원시키기 어렵다는 것이다. 다만, 경제 위기가 권위주의 체제는 물론 민주주의 체제의 정당성을 위협하는 요소임은 분명하다.

11) 이행론(transitology)을 다룬 기존의 연구들이 민주주의 체제의 붕괴에만 주목했던 것과 달리 이들은 민주주의 체제 내에서 민주주의의 질이 악화하는 현상에 주목해왔다. 코페지(Coppedge 2017)는 민주주의가 후퇴하는 경로를 표현 및 언론의 자유, 집회와 결사의 자유가 침해되는 전통적인 경로와 베네수엘라에서 나타난 행정부로 권한 집중에 의한 수평적 책임성(horizontal accountability)의 침해 등 두 가지로 구분하였다.

12) 임혜란(2018, 347) 또한 민주주의 위기의 원인을 “정당정치 실패와 민주주의를 위한 사회세력 기반의 와해”에서 찾았으며, 세계화에 따른 계급정치의 약화와 사회적 양극화 그리고 정보화에 따른 정당제도의 약화에 주목하였다. 아울러 그녀는 1997년 금융위기 이후 한국의 경제개혁이 신자유주의적 이념에 따라 추진됨으로써 다원적 정치민주주의를 확립하는데 필요한 사회적 기반이 약화되었다고 주장하였다.

13) 일찍이 정태욱(2009, 39)은 이명박 정부 시기 민주주의가 후퇴하고 있다는 비판이 점증하고 있지만 이에 대한 판단이

과 성찰의 부족, 정책 선호의 일치 때문에 이를 수용한다는 기존 민주주의 연구자들의 접근법은 일반 시민들이 민주주의를 이해하고 있다는 점을 가정하고 있지만, 실제로는 비민주적 행동을 합리화(rationalization)한다는 점을 제기하였다. 그의 주장에 따르면 시민들이 비민주적 행동을 수용하는 것은 이를 비민주적이지만 불가피한 것으로 여겨 수용하는 것이라기보다 민주주의 원리를 따른 것이라고 합리화한다는 것이다. 그는 미국 뿐만 아니라 22개 국가들에 대한 실험연구를 통해 좌파는 좌파대로 우파는 우파대로 비민주적 행위를 민주적이라고 합리화(민주적 합리화, democratic rationalization)한다고 점을 보여주었다.<sup>14)</sup> 아울러 그는 많은 이들이 지적했던 민주주의 국가들에 대한 도전이 “핵심적인 민주주의 제도에 대한 도전”과 “포폴리스트 행태” 외에도 민주적 규율과 규범이 아닌 정치적 관점에서 비민주적 행위를 이해하는 것이라고 주장하였다(p. 475).

## 2. 한국 민주주의의 후퇴

한국은 가장 성공적으로 민주주의를 공고화한 국가이지만, 이와 동시에 심각한 민주주의의 후퇴를 경험한 사례로 알려져 있다. 특히 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 대한 평가는 매우 부정적이다. 민주주의 연구자들 사이에 1987년 민주화 이후 한국에서 나타난 민주주의 후퇴는 이명박 정부를 시발로 박근혜 정부 시기에 정점에 이르렀다는 점에 대해서는 별다른 이견이 없는 것으로 보인다(김용복 2010; Haggard and You 2015; 최장집 2016; 임혁백 2021; Boese et al. 2021; Gerschewski 2021; Laebens and Lührmann 2021). 이명박 정부에 대하여 김용복(2010)은 시민들의 집회를 금지하거나, 인터넷에서 표현의 자유를 제약하고, 국민의 다수가 반대하는 4대강 사업을 졸속 강행한 것 외에도 미디어 관련법의 날치기 처리, 용산 참사와 2009년 쌍용차 파업의 강제 해산과 사법처리, 민간인에 대한 불법 사찰 등을 민주주의 퇴행의 근거로 제시하였다. 박근혜 정부 시기에도 한국 민주주의는 퇴행을 멈추지 않았다(유종성 2014). 최장집(2016, 415)은 이 시기 한국 민주주의가 “과거처럼 초헌법적 방법에 의한 것이 아니라, 기존 헌법 아래에서 공적 제도와 그것을 운영하는 방법을 통해, 정치 체제 분류를 새롭게 해야하는 위험 지대에 한발짝 한 발짝 접근”하고 있다는 우려를 표명하였다.<sup>15)</sup>

정치적 위치에 따라 상이할 수 있으며, 법치주의에 대한 이해 방식도 이를 “자유”에 초점을 두는 입장과 국가주의적으로 “법질서 확립”에 초점을 두고 국정운영 3대 과제 중 하나로 내세웠던 이명박 정부 간에는 차이가 있다는 점을 제기하였다.

14) 그는 민주주의 인식이 정치적 관점과 조응하는 과정을 “비민주적 행위를 무시하고 그들의 정책적 동의를 민주주의 인식으로 전환하는 과정(민주적 전환, democratic transmission)”과 “절차적 규율과 규범을 국가적 선으로 민주주의에 대한 이해를 상승시키는 과정(민주적 상승, democratic elevation)” 등 두가지로 구분하였다.

15) 최장집(2016)은 이러한 민주주의를 “대표 내지 통치자의 선출만 있고, 그를 선출한 시민 유권자들에 대해서는 책임을 지지 않는 정치체제”인 “국민투표식 민주주의(plesbiscitarian democracy)”라고 명명하였다. 그는 이러한 한계를 벗어나지 못하는 이유를 민주화 이후 “신자유주의적 발전국가”로 이어진 “강력한 국가주의의 유산”과 함께 이와 짝을

레벤스와 뤼어만(Laebens and Lührmann 2021)은 이명박 정부 시기 국정원 민간인(언론인) 사찰이 이루어지는 등 민주주의가 후퇴하였음에도 불구하고 2012년 대선에서 이에 상응하는 제재가 이루어지지 못한 것은 선거운동에 대한 법적 제약과 야당이 단일후보로 맞서지 못하였기 때문이며 결국 박근혜 정부 시기 예술인 정부 지원 배제 프로그램 운영되는 등 또 다른 민주주의 후퇴로 이어졌다고 주장하였다.<sup>16)</sup> 거셴스키(Gerschewski 2021, 52) 또한 한국에서 “독재적 법률주의(autocratic legalism),” 즉 “비자유주의적인 목적으로 현행 법률의 점진적 전환(gradual conversion of existing laws for illiberal purposes)”이 이루어졌다고 보았다.

그런데, 흥미롭게도 문재인 정부 시기 한국 민주주의의 현황에 대해서는 상반된 해석이 제기 되어왔다. 최장집(2020)은 제21대 총선 이후 문재인 대통령으로의 권력집중화와 “강한” 국가에 통합된 “약한” 시민사회가 정당발전을 지체시켰다는 점을 제기하였다. 그는 박근혜 퇴진으로 이어진 촛불시위에 동원된 “진보적 시민운동”이 “진보적 정당”을 대신하여 문재인 정부를 성립시키고 지지집단이 되면서 국가에 흡수되었으며, 이로 인해 “자율적 시민운동의 소멸”이 초래되었다고 보았다(p. 18). 그는 한국에서 민주주의 위기의 시발점은 이명박 정부와 박근혜 정부가 만들었지만, 문재인 정부가 추진한 “적폐청산”이 한국정치와 사회의 양극화를 초래하였다고 비판하였다(p. 19).

이와는 대조적으로 임혁백(2021)은 한국이 “촛불혁명”을 계기로 민주주의를 회복하였다고 보았다. 비록 한국 민주주의의 한계를 다양한 측면에서 제기하였지만, 그는 문재인 정부 시기 “한국 민주주의가 ‘후퇴’하고 있다는 징후는 없다”라고 단언하였다(p. 156). 보이세 외(Boese et al. 2021) 또한 이명박·박근혜 정부 시기(2008-2016) 이후 한국 민주주의의 회복을 민주주의 체제의 붕괴를 피한 ‘붕괴 회복력(breakdown resilience)’을 보여주는 대표적인 사례로 보았다.

이들의 상이한 주장은 정당과 시민 운동에 대한 이해의 차이에서 비롯되었다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 최장집(2020)은 다원적 이익의 대표 체계와 정당 체계의 발전이 필요함에도 불구하고

이론 “약한 시민사회”에서 찾았다(p. 424, 429). 그는 한국의 시민운동이 국가에 “흡수 통합되고” “대통령 권력에 대한 정당의 취약성”이 현저하며, “정당이 아닌 대통령 선거운동 캠프가 정부를 구성한다는 의미에서 캠프 정부의 출현”, “시민사회 공론장의 황폐화” 등을 비판하였다.

16) 레벤스와 뤼어만(Laebens and Lührmann 2021)은 뤼어만 외(Lührmann, Marquardt, and Mechkova 2020)가 주목했던 세 가지 책임성(정부와 국회 및 사법부와 같은 감독기관 간의 수평적 책임성, 정부와 유권자 및 정당 간의 수직적 책임성, 미디어와 시민사회조직 간의 대각 책임성)을 분석틀로 활용하여 베냉, 에콰도르와 함께 한국을 비교분석하였으며, 한국이 민주주의 체제의 붕괴를 피할 수 있었던 11개국 가운데 현직자에 의해 민주주의가 후퇴한 3개국 가운데 하나라는 점을 지적하였다.

17) 민주화 이후에도 ‘민주’ 대 ‘반민주’ 구도로 정치를 보는 것을 비판하고 정당 중심의 민주적 경쟁을 중시하는 최장집의 주장에 대하여 장상철(2022, 180)은 “문제가 있는 기존의 정당 정치를 개선할 방안을 제시하지 않은 채로, 그럼에도 불구하고 그 정당들이 올바른 민주 정치의 대행자로서의 역할을 해야 한다고 주장”한다고 비판하였다. 이에 앞서 김원(2003)은 최장집의 접근법이 “민주화 담론의 국가화”와 국가 중심의 “개혁담론”의 문제를 간과하였다고 주장한다. 박영균(2012, 175-176) 또한 최장집의 정당 정치 중심의 접근법이 한국 정당민주주의의 위기를 “한국적 특수성”으로 간주

민주화 이후 ‘반정치’ 성향의 한국 시민운동이 정당과 시민의 단절을 심화시키고 정당을 왜소화시켰으며, 정치의 중심이 제도 밖의 광장으로 이동하면서 심각한 정치위기를 불러왔다고 보는 반면, 임혁백(2021)을 비롯하여 ‘광장 정치’를 중시하는 이들은 시민운동 그 자체가 대의민주주의의 한계를 극복할 수 있는 동인이라는 점을 강조하였다. 그리고 이러한 차이로 인해 한국 민주주의 위기의 지속 혹은 회복에 대한 해석 또한 대립적으로 제시되었다고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

하지만 한국 민주주의의 후퇴를 둘러싼 해석의 차이는 이념적 차원에서 훨씬 확연하게 나타났다. 보수적 성향의 연구자들은 주로 문재인 정부가 추진한 정책이 ‘포퓰리즘’이라거나, 핵심 인사들의 이념적 성향이 ‘공산주의’ 혹은 ‘친북’ 성향이라는 점에서 민주주의가 후퇴하였다고 주장하였다. 예를 들어, 김영호(2020)는 문재인 정부가 “허구와 위선과 탐욕의 광기로 결합된 대중영합주의”로 국정운영을 하고 있으며, 이를 지지하는 국민들이 “민주주의의 이름으로 민주주의를 파괴하는 주체”가 되었다고 비판하였다.<sup>19)</sup> 김학준(2021, 262) 또한 한국 사회에서 “대한민국의 근간을 형성한 기본적 가치인 ‘북한식 공산 독재체제에 대한 반대’와 ‘미국과의 동맹’, 그리고 자유민주주의와 시장경제원리 등에 비판적이거나 반대하고 사회주의를 지향하면서 친북한적·친중공적 노선을 지지하는 세력이 존재해 있으며, 이 세력이 ‘좌파정권’의 중핵을 차지하고 그 노선을 지향함으로써 한국 사회의 갈등 구조를 심화시키고 있다”는 점을 강조하였다.

프리덤하우스의 자유 지수(Freedom Index, 1~7: 1=자유, 7=비자유)에서 한국은 2012년 시민 자유(Civil Liberty)가 2점, 정치적 권리(Political Rights)가 1점이었으나, 이듬해부터 후자는 2점으로 변경되었다.<sup>20)</sup> 자유 지수 총점(0~100)은 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에는 86점을 유지하다가 2016년 82점으로 하락하였다. 문재인 정부 시기인 2017년에는 84점으로 일부 회복(표현의 자유, 정부기능 각 1점)되었으며, 2018년부터 83점을 유지하고 있다(시민 자유-법치가 1점 하락, 집합 범주와 하위 범주 데이터).<sup>21)</sup> 노무현 정부 말기인 2007년에도 시민적 자유(집회/결사의 자유)가 1점 하락한 바 있다.

하고, “신자유주의에서의 대의제 및 정당민주주의의 한계”를 보지 않고 “민주주의의 이상인 자기 통치 원리를 배제”하였다고 비판한 바 있다.

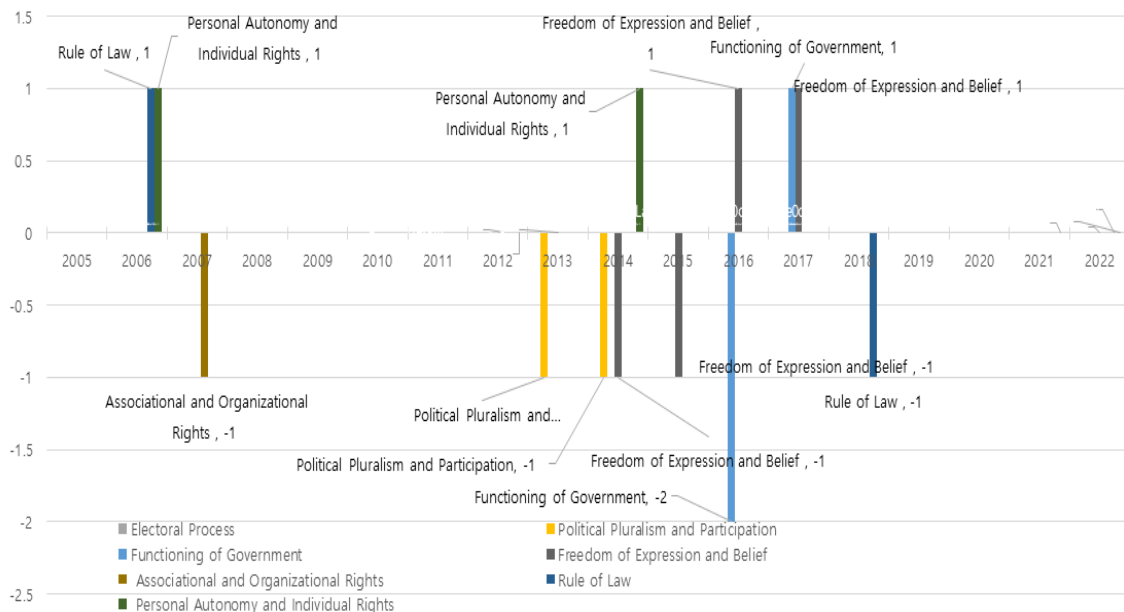
18) 홍미륵게도 권혁용(2023, 43)은 박근혜 대통령의 탄핵국면인 2016-17년 정치 양극화가 심화되었지만 이는 민주주의 퇴행의 원인이 아니며, 정작 그 징후를 관찰할 수 있는 것은 문재인-윤석열 정부 시기라고 주장하였다. 그는 한국 민주주의의 후퇴를 볼 수 있는 징후를 행정부 권력증대, 반대당 괴롭히기와 허약한 국회 등에서 찾았다.

19) 이에 반하여 서병훈(2020, 350-352)은 포퓰리즘에 대한 비난이 민주주의 자체에 대한 부정으로 이어져서는 안된다는 점을 지적하였다.

20) 한국의 민주주의 추이분석은 V-dem project의 선거민주주의 지수와 자유민주주의 지수를 이용한 권혁용(2023)을 참조.

21) 이충한(2013)은 검찰개혁이 법치주의 확립을 위해 “정치권력으로부터의 독립만이 아니라 검찰권력에 대한 시민적 견제력(contestability)의 제도화로 확대되어야 한다”고 주장하였다.

〈그림 1-2〉 프리덤하우스 자유 지수 하위 범주의 변화(한국)



자료 출처: Freedom House (2023)

한국에서 보수정당의 집권기에 민주주의가 더 많이 후퇴한 이유는 민주주의와 보수주의 간의 이념적 친화성과 관련이 있는 것으로 보인다. 이념적으로 ‘보수’는 전통을 중시하고 개인보다 공동체를 중시하며 위계적 문화를 갖는다고 알려져 있다. 특히, 한국은 유교적 전통이 강할 뿐만 아니라 오랜 군부 권위주의 체제를 경험하면서 군사적 위계 문화가 사회 곳곳에 남아있다. 한국전쟁을 경험하고 장기간 유지되고 있는 남북한 대치 상황에서 한국의 보수세력은 국가 안보를 중시하며 이를 위해서는 국가보안법 등을 통해 개인의 자유를 제한하는 것이 불가피하다고 보는 경향이 강하다. 그런데 이는 개인의 자유와 인권을 중시하는 자유주의와 심각하게 충돌할 수 있다. 아울러, 국가기관 가운데 한국의 검찰, 경찰, 국정원 등 공안기관을 구성하는 이들의 보수성은 다른 국가들에 비해 강할 것으로 예상된다.

이는 정치엘리트 뿐만 아니라 일반 시민 차원에서도 마찬가지다. 보수적 시민들은 분단체제에서 집회와 결사, 표현의 자유를 포함하여 개인의 자유를 제한하는 것이 불가피하며, 오히려 이를 무시하는 것이 한국 민주주의를 위협하고 후퇴시키는 것이라고 믿을 가능성이 있다. 다만, 민주화 이후 국가주의적 성향이 약화되면서 청년세대를 중심으로 보수적이지만 개인주의를 비롯한 자유주의의 가치를 중시하는 경향 또한 강화되고 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 최근에 부상한 ‘공정성’ 논란이 부상한 것은 ‘반공주의’에 기초한 보수주의와 달리 ‘능력주의(meritocracy)’에 기초한 자유주의적 성향의 보수주의가 강화되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

민주주의 후퇴에 대한 시민들의 인식 또한 이념적 성향에 따라 차이가 있을 수 있다. 민주주의를 자유롭고 공정한 선거를 통해 정부를 구성한다는 선거 민주주의(electoral democracy)의 기본 조건을 훼손하는 권위주의화(autocratization)에 대해서는 논란의 여지가 없겠지만, 민주주의 체제를 유지하면서 퇴행하는 것에 대한 판단은 현격히 다를 수 있다. 보수적인 이들은 개인의 자유, 인권, 법치, 정치적 관용 등과 같은 자유주의적 가치보다 국가의 안위와 정치적 안정, 그리고 시장중심적 경쟁 등의 가치를 기준으로 민주주의의 후퇴를 판단할 가능성이 있다. 아울러 보수적인 여당을 지지하는 이들은 보수적인 윤석열 정부 뿐만 아니라 현재 작동하고 있는 민주주의를 긍정적으로 평가하고 과거에 비해 후퇴하였다고 여길 가능성은 높지 않다. 이와는 대조적으로 민주당이나 정의당을 지지하는 이들은 윤석열 정부에 대하여 부정적일 뿐만 아니라 이 시기 민주주의가 후퇴하였다는 주장에 대한 공감도가 높을 것으로 예상된다.

### III. 연구 방법

이 연구는 한국 민주주의의 후퇴에 대한 시민들의 인식을 평가하고자 하였다. 방법론 차원에서 민주주의 후퇴와 같은 정치 체제에 대한 평가는 체제 하위의 정치제도나 정책에 대한 평가와 긴밀하게 연결되어 있지만 양자를 분명하게 구분할 필요가 있다. 민주주의 후퇴의 근거를 일부 제도나 정책에서 찾으려는 시도는 ‘개별주의 오류(individualistic fallacy)’를 범하기 쉽기 때문이다. 다시 말해 민주주의 후퇴에 관한 시민들의 인식을 평가하려면 체제 수준의 분석 단위에서 근거가 제시될 필요가 있으며, 이를 위해 정치체제를 구성하는 다양한 제도나 정책을 종합적으로 고려하여 평가해야 한다는 것을 의미한다.

이 연구는 이를 위해 2023년 1월에 실시된 ‘민주주의 후퇴 인식 조사’를 디자인하고 조사결과를 분석하였다. 이 조사는 만 19세 이상 성인남녀를 대상으로 실시한 것이다(조사기관: 한국리서치, 웹 조사 및 모바일 조사 병행, 조사 기간 2023.1.20.~2.8., 표본크기 1,000명, 성/연령/시도 인구비례 할당). 이 조사는 우리나라에서 (윤석열 정부가 출범한 이후)민주주의가 후퇴하고 있는지, 현정부를 포함한 역대 정부 가운데 어떤 정부 시기에 민주주의가 후퇴하기 시작하였고 가장 많이 후퇴하였는가를 묻는 질문을 포함하고 있다. 아울러, 이 조사는 EIU의 민주주의 평가 기준을 활용하여 제도적 차원과 행위적 차원에서 나타났던 다양한 민주주의 후퇴 요소에 대한 응답자들의 의견을 묻는 질문을 포함하고 있다(부록 1 참조). 정부 기능과 관련하여 대통령의 권한 행사 방식, 여/야·사법부·언론의 행정부 견제 능력, 검찰/감사원의 권한 행사 방식, 북한의 영향에 관한 질문들과 함께 시민자유와 관련하여 언론의 가짜뉴스 제작과 극우/극좌 시민단체의 집단행동에 관한 질문을 포함하고 있다.<sup>22)</sup> 또한 이 조사는 대통령실, 여·

야당, 검찰·경찰, 감사원, 사법부, 언론기관, 극우·극좌 시민단체, 북한과 미국 등이 한국 민주주의 후퇴에 대하여 얼마나 책임이 있는가를 묻는 질문을 포함하고 있다.

이 연구는 민주주의에 대한 선호나 갈망과 관련한 설문조사를 이용하여 민주주의 지지 수준의 변화를 추적하여 민주주의 후퇴를 측정하는 기존의 연구들과 달리 응답자들에게 직접 한국 민주주의의 후퇴에 관한 의견을 묻는 질문을 활용하여 이에 관한 시민들의 인식을 분석하였다. 아울러, 이 연구는 민주주의를 후퇴시킬 수 있는 주요한 제도적 특성과 정치적 행위를 평가하는 질문을 활용하였다. 특히 이 연구는 민주화 이후에도 대통령제를 유지하고 있는 한국에서 행정부로의 과도한 권한 집중이 ‘삼권 분립’의 원리에 근거한 한국의 민주적 정치체제를 위협하는 핵심적 요소라는 점을 전제로 이와 관련한 시민들의 인식을 파악하기 위한 다양한 질문들을 활용하였다.<sup>23)</sup>

본 연구의 가설을 검정하기 위한 기본모델에서 종속변수는 한국 민주주의 후퇴에 대한 공감도(1~4: 1: 전혀 그렇지 않다. 4: 매우 그렇다)이다. 이를 측정하기 위하여 한국 민주주의가 후퇴하였다는 질문에 대한 공감도를 묻는 질문을 활용하였다. 이 변수는 서열변수이기에 이 연구는 독립변수들의 영향을 추정하기 위하여 서열로지스틱회귀모델(Ordered Logistic Regression Model)을 이용하였다. 독립변수로는 국민의당 대비 민주당 선호도(민주당 선호도-국민의힘 선호도, -10~10), 이념적 성향(1~3, 1: 진보, 2=중도, 3=보수)이며, 통제변수로는 성별, 연령, 거주지(대구·경북, 부·울·경, 호남) 더미 변수, 교육수준(1~4: 1=고졸 이하, 2=전문대 재학/졸업, 3=4년제 대학 재학/졸업, 4=대학원 재학 이상), 소득(월가구소득 1~4: 1=300만원 미만, 2=300~499만원, 3=500~699만원, 4=700만원 이상) 등을 포함하였다. 그 외에도 이 연구는 민주주의가 후퇴 시기와 가장 많이 후퇴한 정부 인식의 결정 요인을 분석하기 위한 모델의 종속변수로 윤석열 정부 시기 민주주의 후퇴하였다는 주장에 대한 공감도, 민주주의가 가장 많이 후퇴한 정부를 활용하였다. 후자의 경우에는 윤석열 정부를 기본 범주로 다항로지스틱모델(Multinomial Logistic Regression Model)을 사용하였다.

22) 박진우·이정훈(2016)은 한국과 같이 형식적 민주주의에서 실질적 민주주의로 전환하는 과정에서 “미주주의적 정치문화와 삶의 양식을 보편화”하는 데에 언론의 역할이 크다고 보고, “자유로운 여론 형성”을 위하여 시민에게 “정보”를 제공하고 통치자에 대한 “조사” 기능을 수행해야 한다거나, 뉴스가 사회 세력의 목소리를 대표(representation)하고, “숙의(deliberation)”하고, 갈등을 해소하고, 감시견의 역할을 수행하는 등 다양한 관점에서 언론의 “민주적 기능”에 관한 규범적 논의를 소개하고 있다.

23) EIU는 선거과정, 정부기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 등 5가지 차원에서 민주주의 체제를 평가한다. 한국은 종합점수 8.03(10점 만점)으로 2022년 조사에 포함된 167개국 가운데 24위의 “완전 민주주의” 국가로 평가되었다. 이 가운데 한국은 선거과정에서는 비교적 높은 점수를 받았지만 다른 차원에서는 그다지 높지 않은 점수를 받았다. 특히 시민들의 정치참여와 정치문화는 각각 7.22와 6.25라는 낮은 점수를 얻었다. 이 연구는 선거과정보다 낮은 점수를 받은 항목들에 주목하고, 민주주의의 제도적 특성이나 민주주의 후퇴를 유발하는 정치적 행위자들의 행태와 관련된 정부기능과 시민자유 분야를 중심으로 시민들의 인식을 분석하고자 하였다.

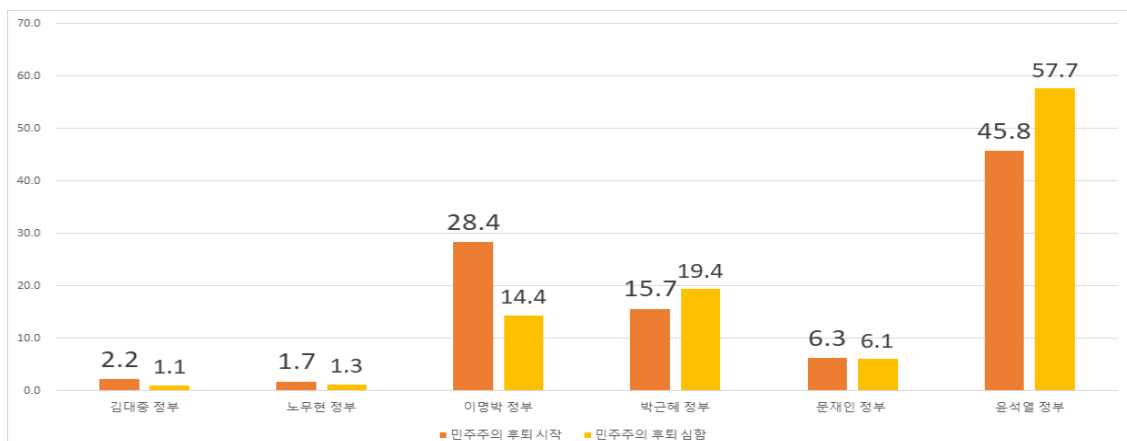
## IV. 분석 결과

### 1. 민주주의 후퇴

한국의 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1)에 따르면 시민들은 민주주의가 후퇴하였으며, 윤석열 정부 시기의 민주주의 후퇴 현상에 대한 우려가 많은 것으로 나타났다. 한국의 민주주의가 후퇴하였다는 주장에 공감하는 이들의 비율은 무려 72.3%였다. 특히, 윤석열 정부 시기로 특정하여 민주주의가 후퇴하였다는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이들의 비율(63.8%) 또한 크게 다르지 않았다.

그렇다면, 이들은 왜 윤석열 정부 시기에 민주주의가 후퇴하였다고 여기는 것일까? 아래의 그림 2는 윤석열 정부 시기 민주주의가 후퇴하였다고 응답한 이들 가운데 김대중 정부에서부터 윤석열 정부에 이르는 시기까지 한국의 민주주의가 어느 정부 시기부터 후퇴하기 시작하였으며, 가장 심각하게 후퇴하였다고 여기는가를 묻는 질문에 긍정적으로 응답한 이들의 비율을 보여준다. 이 그림에서 주목할 만한 사실은 다음과 같다. 첫째, 민주주의 후퇴가 시작된 시점이나 가장 심각한 시점으로 윤석열 정부 시기로 꼽은 응답자 비율이 제일 컸다. 민주주의가 후퇴하기 시작한 시기로 윤석열 정부 시절을 꼽는 이들의 비율은 45.8%였으며, 가장 심각하게 후퇴한 시기로 윤석열 정부를 꼽는 이들의 비율은 57.7%였다.

〈그림 2〉 민주주의 후퇴의 시작과 심각성



자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

둘째, 민주주의 후퇴가 현재의 윤석열 정부로 이어지는 한나라당의 이명박 정부와 새누리당의 박근혜 정부 시기에 시작되었을 뿐만 아니라 가장 많이 후퇴하였다고 응답한 이들의 비율이 민주당이 집권했던 다른 정부 시기에 비해서 많은 것으로 나타났다. 윤석열 정부 다음으로 민

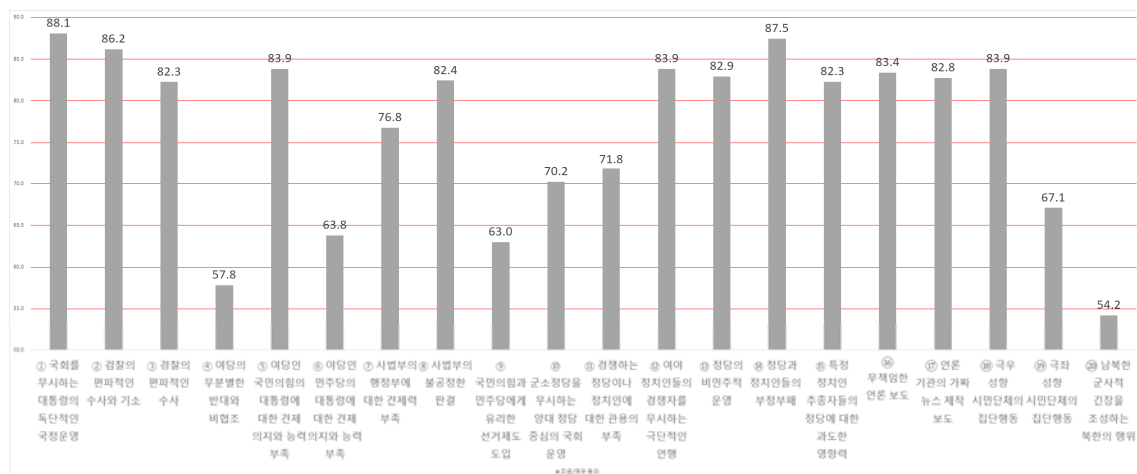
주주의가 후퇴한 시기와 가장 많이 후퇴한 시기는 각각 이명박 정부와 박근혜 정부였다. 이명박 정부 시기 민주주의 후퇴가 시작되었다고 응답한 이들의 비율은 28.4%였으며, 박근혜 정부 시기에 후퇴하였다고 응답한 이들의 비율은 19.4%였다. 윤석열 정부 시기 민주주의가 후퇴하기 시작하였고, 후퇴의 수준이 심각하다고 여기는 이들의 비율이 탄핵을 당한 박근혜 정부 시기보다 훨씬 높았다는 점이다. 김대중 정부와 노무현 정부 시기에 민주주의가 후퇴하기 시작하였고 가장 많이 후퇴하였다고 여기는 이들은 3% 미만이었으며, 문재인 정부 시기에 민주주의가 후퇴하기 시작하였고, 심각한 수준으로 민주주의가 후퇴하였다고 응답한 이들은 모두 6% 내외였다.

## 2. 민주주의 후퇴의 원인과 책임에 대한 인식

### 2-1) 정치 행태

아래의 그림 3-1은 각각의 정치행태가 민주주의 후퇴 요인이라는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이들의 비율이다. 흥미롭게도 첫째, 대통령의 독단적인 국정운영이나 검찰이나 경찰의 편파적인 수사와 기소와 같은 행정부의 과도한 권한 행사와 여당의 대통령 견제 의지와 능력 부족, 사법부의 불공정한 판결 등이 민주주의 후퇴 요인이라고 여기는 이들이 80%가 넘는 것으로 나타났다.<sup>24)</sup>

〈그림 3-1〉 민주주의 후퇴의 원인: 행태



자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

24) 정태욱(2009)은 사법부가 정치권력에 굴종하기보다 오히려 기득권 세력의 일부가 되었음을 지적하였다. 최경준(2017)은 한국에서 선거법 집행의 공정성을 평가하였으며, 이를 위해 역대 총선(13대, 1988.~19대, 2012)여·야 소속 선거운동원 대비 입건된 소속 선거운동원 비율이 야당에게 압도적으로 높았다는 점을 보여주었다. 예를 들어 2012년 여당의 선거법 위반자는 98명(22.4%)이었던 반면 야당의 경우 338명(77.5%)로 이들 간 차이는 3배 이상이었다.

둘째, 정당과 언론 기관, 그리고 극우 시민단체의 행태, 즉 정당과 정치인의 부정부패, 무책임한 언론 보도, 언론기관의 가짜 뉴스 제작 보도, 정당에 대한 특정 정치인 추종세력의 과도한 영향력, 정당의 비민주적 운영, 경쟁자를 무시하는 정치인들의 극단적인 언행 등이 민주주의를 후퇴시키는 요인이라는 인식 또한 상당한 수준에 이르는 것으로 나타났다. 그리고 이는 시민들이 그동안 민주주의 후퇴의 주요한 원인으로 지목했던 행정부의 과도한 권한 행사나 우익 포퓰리즘의 부상 등만이 아니라 정당이나 언론 기관이 제대로 기능하지 못하여 민주주의가 후퇴하고 있다는 인식을 하고 있다는 사실을 보여준다는 점에서 주목할만하다.

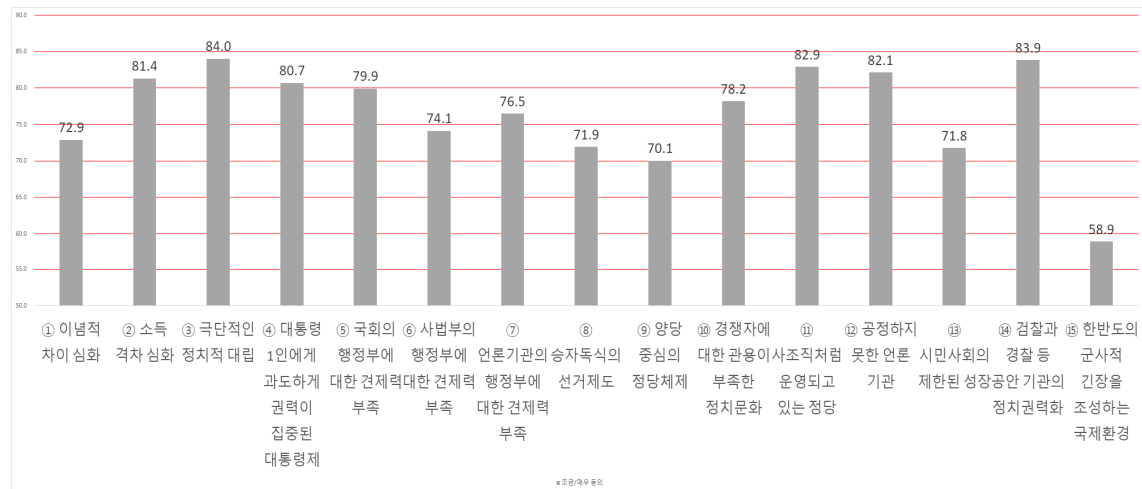
셋째, 그 외에도 사법부의 행정부 견제력 부족, 경쟁하는 경쟁자에 대한 관용의 부족, 군소정당을 무시하는 양대 정당 중심의 국회 운영 등이 민주주의를 후퇴시키는 요인으로 인식하는 이들의 비율은 70%가 넘는 것으로 나타났다. 이와 비교하여 극좌 성향시민단체의 집단행동, 야당인 민주당의 대통령에 대한 견제 의지와 능력 부족, 야당의 무분별한 반대와 비협조, 양당에게 유리한 선거제도 도입 등이 민주주의 후퇴의 원인이라는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이는 70% 미만으로 조금 낮은 것으로 나타났다. 북한에 의한 남북한 관계의 긴장 조성이 민주주의를 후퇴시키는 요인이라는 주장에 공감하는 이들의 비율은 조사된 항목들 가운데 가장 낮은 54.2%였다. 이는 한국의 시민들이 국제 환경보다 국내 정치적 요인을 민주주의 후퇴의 원인으로 지목하고 있음을 보여준다. 극좌 성향 시민단체의 집단행동(67.1%)보다 전광훈을 비롯한 ‘태극기 부대’를 비롯한 극우 성향 시민단체의 집단행동(83.9%)을 더 우려하는 것으로 나타난 점 또한 주목할 만하다.

## 2-2) 사회경제적 원인과 제도

아래의 그림 3-2는 여러 사회경제적 조건 및 정치제도가 민주주의 후퇴의 원인이라는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이들의 비율을 보여준다. 이 그림에서 주목할 점은 다음과 같다. 첫째, 이념이나 소득 격차보다 극단적인 정치적 대립에서 민주주의 후퇴의 원인을 찾는 이들이 많은 것으로 나타났다. 이념적 차이(72.9%)나 소득 격차(81.4%)보다 극단적인 정치적 대립이 민주주의를 후퇴시킨다는 주장에 대하여 공감하는 이들이 차지하는 비율(84.0%)이 더 컸다.

둘째, 민주주의 후퇴의 원인을 대통령 1인에게 과도하게 권력이 집중된 대통령제에서 찾는 이들이 많은 것으로 나타났다. 대통령제(80.7%)와 행정부에 대한 입법부, 사법부, 언론의 견제력 부족이 민주주의 후퇴의 원인이라는 주장에 긍정적으로 응답한 이들의 비율 또한 70%가 넘었다. 승자독식의 선거제도, 양당 중심의 정당체제, 경쟁자에 대한 관용이 부족한 정치문화, 그리고 시민사회의 제한된 성장이 민주주의를 후퇴시키는 요인이라는 주장 또한 70%를 넘었다.

〈그림 3-2〉 민주주의 후퇴의 원인: 사회경제적 원인과 제도



자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

반면에 한반도의 군사적 긴장을 조성하는 국제환경에서 민주주의 후퇴의 원인을 찾는 이들은 58.9%에 머물렀다. 셋째, 정부 체제와 선거 및 정당 체제와 같은 제도적 요인에 비해서 정치적 행위의 주체라고 할 수 있는 정당, 언론, 공안 기관의 편향성이 민주주의를 후퇴시키는 원인이라는 인식이 더 강한 것으로 나타났다. 사조직처럼 운영되고 있는 정당, 공정하지 못한 언론 기관, 검찰과 경찰 등 공안 기관의 정치권력화가 민주주의를 후퇴시킨다는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이들은 80%가 넘었다.

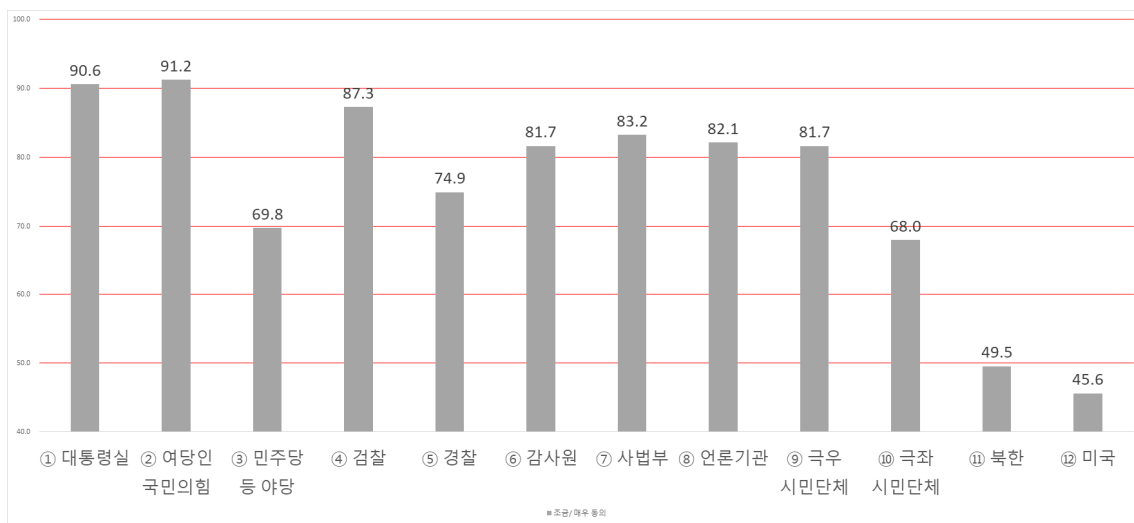
## 2) 민주주의 후퇴에 대한 책임

아래의 그림 3-3은 민주주의 후퇴의 책임이 누구에게 있다고 여기는지에 관한 시민들의 인식을 보여준다. 이 그림에서 잘 나타나듯이 민주주의 후퇴에 대한 책임이 다음의 기관에 있다는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이들의 비율의 크기는 국민의힘, 대통령실, 검찰, 사법부, 언론기관, 감사원, 극우 시민단체의 순으로 나타났으며, 모두 80%를 상회하였다. 그 다음 순위는 경찰, 민주당 등 야당, 극좌 시민단체, 북한, 미국이었다.

여기에서 주목할 만한 점으로는 첫째, 언론기관에게 민주주의 후퇴의 책임을 묻는 이들의 비율(82.1%)이 대통령실, 국민의힘, 검찰, 사법부에는 미치지 못하지만 매우 컸다는 점이다. 이는 극우적 시민단체(81.7%)의 경우에도 마찬가지다. 이는 민주주의 후퇴에 대한 책임이 행정부, 입법부, 사법부 등 국가기관뿐만 아니라 언론기관이나 극우/극좌 시민단체 등 사적 조직에 계도 있다고 시민들이 인식하고 있음을 분명히 보여준다. 둘째, 사법부에게 책임이 있다는 주

장에 공감한 이들의 비율이 83.2%로, 감사원이나 경찰보다 더 높은 것으로 나타났다. 그리고 이는 사법부에 대한 시민들의 불신이 매우 크다는 사실을 보여주는 것이다. 셋째, 민주주의 후퇴에 대한 책임이 남북한 관계와 동북아 국제관계에 중대한 영향을 미치는 북한이나 미국보다 국내의 정치적 행위자들에게 있다는 인식이 더 강한 것으로 나타났다. 북한이나 미국이 민주주의 후퇴에 책임이 있다는 주장에 대하여 긍정적으로 응답한 이들이 차지하는 비율은 각각 49.5%와 45.6%에 그쳤다.

〈그림 3-3〉 민주주의 후퇴의 책임



자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

### 3. 민주주의 후퇴 시기 인식 결정요인

아래의 표 1은 민주주의 후퇴 인식의 결정요인을 분석한 결과이다. 이 표에 잘 나타나 있듯이 민주주의 후퇴에 대한 인식은 정당 선호도와 이념적 보수성의 함수라고 할 수 있다. 민주당을 선호할수록 이념이 진보적일수록 한국의 민주주의가 후퇴하고 있다고 여기는 경향이 강화되는 것으로 나타났다.<sup>25)</sup> 이에 비해서 성별, 연령, 거주지(대구·경북, 호남), 교육수준, 소득은 종속변수에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다만 부·울·경에 거주하는 이들은 다른 지역 거주자들에 비해서 통계적으로 유의미하게 민주주의가 후퇴하였다는 주장에 공감하는 강도가 큰 것으로 나타났다(모델 1과 모델 2, 유의도는 .01).

25) 이념 성향별로 민주주의 후퇴 인식의 차이에 대한 기초통계는 부록 2-1~부록 2-3을 참조.

〈표 1〉 민주주의 후퇴 인식의 결정요인

| 변수                | (1)                | (2)                | (3)                | (4)                | (5)                | (6)                |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                   | 김대중 정부 이후 역대 정부 시기 |                    |                    | 윤석열 정부 시기          |                    |                    |
|                   | 민주주의 후퇴            |                    |                    | 민주주의 후퇴            |                    |                    |
| 국민의당 대비<br>민주당 선호 | 0.25***<br>(0.02)  | 0.27***<br>(0.02)  |                    | 0.45***<br>(0.02)  | 0.46***<br>(0.02)  |                    |
| 이념적 보수성(3)        | -0.15<br>(0.09)    |                    | -0.84***<br>(0.08) | -0.17<br>(0.10)    |                    | -1.15***<br>(0.08) |
| 이념적 보수성(11)       |                    | -0.01<br>(0.04)    |                    |                    | -0.01<br>(0.04)    |                    |
| 남성                | 0.13<br>(0.12)     | 0.14<br>(0.13)     | 0.03<br>(0.12)     | 0.04<br>(0.13)     | 0.06<br>(0.13)     | -0.07<br>(0.12)    |
| 연령(5)             | -0.00<br>(0.04)    | -0.01<br>(0.04)    | -0.04<br>(0.04)    | -0.03<br>(0.05)    | -0.03<br>(0.05)    | -0.08<br>(0.04)    |
| 호남                | -0.00<br>(0.20)    | 0.00<br>(0.20)     | 0.23<br>(0.20)     | 0.12<br>(0.21)     | 0.13<br>(0.21)     | 0.32<br>(0.20)     |
| 대구경북              | 0.23<br>(0.23)     | 0.22<br>(0.23)     | 0.20<br>(0.22)     | 0.10<br>(0.24)     | 0.09<br>(0.24)     | 0.17<br>(0.22)     |
| 부산·울산·경남          | 0.42**<br>(0.18)   | 0.43**<br>(0.18)   | 0.12<br>(0.18)     | 0.19<br>(0.19)     | 0.20<br>(0.19)     | -0.22<br>(0.17)    |
| 교육수준(4)           | 0.13<br>(0.07)     | 0.13<br>(0.07)     | 0.09<br>(0.07)     | 0.01<br>(0.07)     | 0.01<br>(0.07)     | -0.02<br>(0.07)    |
| 소득(4)             | -0.03<br>(0.06)    | -0.02<br>(0.06)    | -0.01<br>(0.06)    | 0.09<br>(0.06)     | 0.10<br>(0.06)     | 0.09<br>(0.06)     |
| /cut1             | -2.98***<br>(0.42) | -2.69***<br>(0.43) | -4.54***<br>(0.40) | -3.29***<br>(0.44) | -2.96***<br>(0.45) | -5.05***<br>(0.40) |
| /cut2             | -0.78<br>(0.40)    | -0.49<br>(0.41)    | -2.57***<br>(0.38) | -0.59<br>(0.42)    | -0.26<br>(0.43)    | -3.16***<br>(0.37) |
| /cut3             | 1.65***<br>(0.40)  | 1.93***<br>(0.41)  | -0.48<br>(0.37)    | 1.74***<br>(0.42)  | 2.06***<br>(0.43)  | -1.53***<br>(0.36) |
| 사례수               | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              |

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05

자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023), 한국리서치

아래의 표 2는 민주주의가 가장 많이 후퇴한 정부 인식에 대한 결정요인을 분석한 결과이다. 이미 앞서 언급하였지만 여기서는 다항로지스틱 회귀분석을 사용하였으며, 기본 범주는 윤석열 정부이다. 이 표에서 주목할만한 점은 크게 세가지이다. 첫째, 민주주의가 가장 많이 후퇴한 정부 인식은 정당 선호도와 이념적 보수성의 함수라는 점이다. 이 표의 모델 1~모델 5, 그리고 모델 6~모델 10에서 각각 민주당 선호도와 이념적 보수성은 통계적으로 유의미하게 종속변수

에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 민주당 선호도가 높을수록 그리고 이념이 진보적일수록 윤석열 정부에 비해 김대중 정부로부터 문재인 정부에 이르는 역대 정부 시기에 민주주의가 가장 많이 후퇴하였다는 인식이 약한 것으로 나타났다.

둘째, 이와 더불어 이러한 경향성이 윤석열 정부로 이어진 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 비해서 김대중 정부, 노무현 정부, 문재인 정부 시기에 대한 평가에 더 강하게 나타났다는 점은 주목할 만하다. 민주당 선호와 이념적 보수성의 회귀계수 절대값은 이명박 정부 및 박근혜 정부와 관련한 이 표의 모델 2, 모델 3, 모델 8, 모델 9에서보다 김대중 정부, 노무현 정부, 문재인 정부와 관련한 모델 1, 모델 2, 모델 5, 모델 6, 모델 7, 모델 9에서 현저히 컸다.

〈표 2〉 민주주의가 가장 많이 후퇴한 시기 인식 결정요인

| 변수                | (1)<br>김대중         | (2)<br>노무현           | (3)<br>이명박         | (4)<br>박근혜         | (5)<br>문재인         | (6)<br>김대중         | (7)<br>노무현         | (8)<br>이명박        | (9)<br>박근혜         | (10)<br>문재인        |
|-------------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 국민의당 대비<br>민주당 선호 | -0.67***<br>(0.09) | -0.66***<br>(0.09)   | -0.25***<br>(0.04) | -0.26***<br>(0.03) | -0.80***<br>(0.05) |                    |                    |                   |                    |                    |
| 이념적 보수성(3)        |                    |                      |                    |                    |                    | 1.15***<br>(0.32)  | 1.35***<br>(0.34)  | 0.48***<br>(0.15) | 0.63***<br>(0.13)  | 1.75***<br>(0.14)  |
| 남성                | -0.00<br>(0.49)    | 0.30<br>(0.51)       | -0.07<br>(0.23)    | 0.17<br>(0.20)     | -0.33<br>(0.24)    | 0.16<br>(0.47)     | 0.44<br>(0.49)     | 0.02<br>(0.22)    | 0.28<br>(0.19)     | -0.07<br>(0.19)    |
| 연령(5)             | 0.09<br>(0.18)     | -0.27<br>(0.17)      | -0.10<br>(0.08)    | -0.35***<br>(0.07) | 0.16<br>(0.08)     | 0.13<br>(0.17)     | -0.22<br>(0.16)    | -0.15<br>(0.08)   | -0.39***<br>(0.07) | 0.23***<br>(0.07)  |
| 호남                | -13.99<br>(802.05) | -0.84<br>(1.07)      | -0.13<br>(0.37)    | 0.31<br>(0.29)     | -0.22<br>(0.43)    | -13.76<br>(597.96) | -1.09<br>(1.05)    | -0.25<br>(0.36)   | 0.21<br>(0.28)     | -0.58<br>(0.33)    |
| 대구·경북             | -1.25<br>(1.12)    | -1.43<br>(1.09)      | 0.12<br>(0.36)     | -0.79<br>(0.41)    | -1.13**<br>(0.49)  | -0.98<br>(1.07)    | -1.22<br>(1.05)    | 0.12<br>(0.34)    | -0.80**<br>(0.40)  | -0.82**<br>(0.35)  |
| 부산·울산·경남          | 0.86<br>(0.53)     | -15.24<br>(1,008.36) | -0.16<br>(0.36)    | 0.07<br>(0.30)     | 0.26<br>(0.33)     | 1.21**<br>(0.50)   | -13.92<br>(630.81) | 0.04<br>(0.35)    | 0.24<br>(0.29)     | 0.60**<br>(0.27)   |
| 교육수준(4)           | -0.41<br>(0.26)    | -0.29<br>(0.27)      | -0.12<br>(0.12)    | 0.09<br>(0.11)     | 0.11<br>(0.13)     | -0.41<br>(0.25)    | -0.29<br>(0.26)    | -0.14<br>(0.12)   | 0.07<br>(0.11)     | 0.10<br>(0.10)     |
| 소득(4)             | -0.49**<br>(0.24)  | -0.14<br>(0.23)      | -0.13<br>(0.11)    | -0.11<br>(0.09)    | -0.30***<br>(0.11) | -0.36<br>(0.23)    | -0.04<br>(0.23)    | -0.10<br>(0.10)   | -0.08<br>(0.09)    | -0.17<br>(0.09)    |
| 상수                | -0.69<br>(1.28)    | -0.65<br>(1.25)      | 0.56<br>(0.61)     | 0.81<br>(0.53)     | 0.24<br>(0.63)     | -4.15***<br>(1.46) | -4.55***<br>(1.48) | -0.99<br>(0.65)   | -1.11<br>(0.57)    | -4.55***<br>(0.60) |
| 사례수               | 1,000              | 1,000                | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000              | 1,000             | 1,000              | 1,000              |

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05

자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

셋째, 이 표에서 가장 흥미로운 것은 예상과 달리 모델 4와 모델 5 그리고 모델 9와 모델 10에서 대구·경북 거주 여부가 종속 변수에 대하여 통계적으로 유의미하게 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다는 점이다. 이는 여당의 텃밭이라고 알려진 대구·경북에서도 민주주의가 가장 많이 후퇴한 시기가 윤석열 정부 시기보다 박근혜 정부는 물론 문재인 정부 시기라고 인식할 가능성이 낮다는 것을 의미한다. 다만 모델 6과 모델 10에서 부산·울산·경남은 통계적으로 유의미하게 윤석열 정부 시기보다 김대중 정부나 문재인 정부 시기에 민주주의가 후퇴하였다는 인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 부산·울산·경남 거주자들은 민주주의가 가장 많이 후퇴한 시기가 윤석열 정부보다 김대중 정부나 문재인 정부 시기라고 여길 가능성이 높은 것을 의미한다. 같은 영남이면서도 윤석열 정부 시기 민주주의 후퇴에 대하여 이러한 차이가 나타나는 이유는 무엇보다 대구·경북에서는 본인이 유감을 표명하였지만 박근혜 전 대통령의 구속수사 과정에서 윤석열 대통령이 관여한 것에 대한 감정이 윤석열 정부 시기의 민주주의에 대한 부정적 평가로 이어졌을 것으로 추정할 수 있다.

그 외에도 연령이 종속변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나이가 많을수록 윤석열 정부에 비해 문재인 정부 시기에 민주주의가 가장 많이 후퇴하였다는 인식이 강해지는 반면, 박근혜 정부에 대해서는 이러한 인식이 약해지는 것으로 나타났다. 호남, 교육 수준, 소득 등이 종속변수에 미치는 통계적으로 유의미한 영향은 나타나지 않았다.

## V. 결론

지금까지 이 연구는 민주주의 후퇴에 대한 시민들의 인식을 이해하려면 주요한 정부 정책에 대한 선호가 아니라 체제 수준의 조사가 이루어져야 한다고 전제하고 행정부의 비대화와 이에 따른 입법부와 사법부의 견제 능력의 위축, 언론과 시민사회의 비판 기능의 작동에 초점을 두고 제도와 행위 차원에서 시민들의 인식을 분석하였다. 특히, 여기서는 현실 민주주의에 대한 인식과 태도가 정당선호나 이념적 성향에 따라 차이가 있을 수 있다는 점에 착안하여 민주주의가 가장 많이 후퇴한 시기에 대한 시민들의 인식과 이를 결정하는 요인을 분석하였다.

지금까지 살펴본 것처럼 시민들 가운데 대부분은 한국 민주주의가 후퇴하고 있으며, 그 시작 시점이 집권 1년도 되지 않은 윤석열 정부 시기이며 김대중 정부 이후 가장 심각하게 후퇴한 것도 윤석열 정부 시기였다고 여기는 이들의 비율이 매우 높았다. 아울러, 민주주의가 후퇴한 원인이 제왕적 대통령제와 이를 제대로 견제하지 못하는 입법부와 사법부의 제한된 의지와 능력, 그리고 승자독식의 선거제도와 양당체제 등 정부 체제와 선거 및 정당체제에 있다기보다는 정당의 사당화나 불공정한 언론기관 그리고 검찰과 경찰 등 공안기관의 정치권력화와 같이 정치적 행위자들의 부당한 행위와 이들 간 정치적 대립이 민주주의를 후퇴시키고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 민주주의 후퇴에 대한 책임이 대통령실이나 여당 뿐만 아니라 야당, 그리고 민간 기관인 언론기관이나 극우 시민단체에게 있다고 여기는 것으로 나타났다.<sup>26)</sup>

윤석열 정부 시기를 포함하여 역대 정부 시기의 민주주의 후퇴에 관한 한국 시민들의 인식은 정당선호도와 이념적 보수성의 함수인 것으로 나타났다. 민주당을 선호하거나 이념이 진보적인 이들은 한국의 민주주의가 후퇴하고 있다고 여기는 경향이 강한 것으로 나타났다. 역대 정부들 가운데 민주주의가 가장 많이 후퇴한 정부에 대한 인식 또한 정당선호도와 이념적 성향에 따라 차이가 있었다. 민주당을 선호하거나 이념이 진보적인 이들은 다른 역대 정부보다 윤석열 정부 시기에 한국의 민주주의가 가장 많이 후퇴하고 있다고 여기는 것으로 나타났다. 흥미롭게도 연령이 많을수록 그리고 대구·경북 지역에 거주하는 이들은 박근혜 정부 시기보다 윤석열 정부 시기에 민주주의가 더 많이 후퇴하였다고 여기는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 한국 민주주의 후퇴를 예방 혹은 회복시키기 위한 대안 마련과 관련하여 중요한 함의를 제공한다. 첫째, 시민들이 민주주의 후퇴의 원인을 주로 대통령의 독단적인 국정운영, 정당과 정치인의 부정부패, 극단적인 정치적 갈등에서 찾는다는 점에서 개헌이나 정치관계법 개혁 등 제도 개선의 노력뿐만 아니라 소모적 정쟁을 지양하고 협의를 통한 국정운영, 정당 정치의 정상화, 국민들을 위한 대표자의 모습을 국민들에게 보여주려는 노력이 필요하다. 특히, 윤석열 정부는 다수의 시민들이 현정부의 출범 이후 한국 민주주의가 후퇴하고 있다고 인식한다는 점을 고려하여 이를 야당이나 진보진영의 이념 조작으로 폄훼하기보다는 이를 불식시키기 위한 노력을 기울여야 하며, 특히 검찰·경찰의 편파적 수사과 기소, 그리고 정치권력화에 대한 우려가 크다는 점에서 이를 개선하기 위한 제도 정비와 국정운영방식을 개선할 필요가 있다. 언론의 경우에도 시민사회와 함께 정부와 정치권에 대한 감시 기능을 충분히 수행하지 못하고 있는 점에 대한 우려가 존재한다는 점을 고려하여, 특종 보도에 얽매어 ‘가짜 뉴스’를 유발하는 무책임한 기사를 양산하지 않도록 자성하고 언론 환경을 개선하기 위해 노력할 필요가 있다.

둘째, 민주주의 후퇴에 관한 시민들의 인식이 당파적 혹은 이념적 성향에 따라 차이가 있다는 점을 고려하여 한국 민주주의의 현실에 대한 해석을 둘러싸고 발생하는 불필요한 갈등을 줄이기 위해서는 민주주의의 핵심 가치 혹은 필수 요소에 관한 사회적 합의를 도출하기 위한 노력이 필요하다.<sup>27)</sup> 최소한 국가안보나 경제발전 등을 이유로 시민들의 자유와 인권을 국가가 제한할 수 있다는 식의 권위주의적 사고를 기준으로 민주주의를 평가하지 않도록 민주시민교육이 활성화하여 민주주의의 기본원리에 대한 사회적 합의를 도출하려는 노력이 필요하다.<sup>28)</sup>

26) 윤석열 정부 시기에 민주주의가 후퇴했다고 여기는 이들의 응답에 한정하여 분석한 결과 여당에 대한 무분별한 야당의 비협조가 민주주의 후퇴의 원인이라는 주장 등에 관한 질문 등 일부 여당 친화적인 질문을 제외하면, 거의 모든 질문항에 대하여 민주주의 후퇴의 원인이라고 여기는 이들의 비율이 상승하였다. 특히, 민주주의 후퇴의 원인을 극우 성향의 시민단체의 영향, 검찰과 경찰 등 공안 기관의 정치권력화, 대통령제 및 이에 대한 견제력 부족(1인 권한 집중, 국회/사법부/언론 기관의 견제력 부족) 등에서 찾고 그 책임이 검찰, 경찰, 감사원, 사법부, 집권여당 등에게 있다는 주장에 공감하는 응답자의 비율이 급상승한 것으로 나타났다.

27) 권혁용(2023, 39)이 강조하였듯이 한국에서 자신과 다른 당파성을 갖는 이들을 적대시하는 정서적 양극화는 “부정적 당파성”의 심화로 이어지고, 이는 다시 “민주주의적 가치와 규범, 제도를 잠식하기에 유리한 환경을 제공한다”는 점을 고려할 필요가 있다.

28) 그동안 국가보안법이 각종 민주주의 지수가 한국을 저평가하는 근거가 되어왔다는 점을 고려할 필요가 있다.

## 〈부록 1〉 설문조사 문항(민주주의 후퇴 인식 조사)

문 1. 선생님께서는 “우리나라의 민주주의가 후퇴하고 있다”는 주장에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 반대 ② 조금 반대 ③ 조금 찬성 ④ 매우 찬성

문 2. 윤석열 정부가 출범한 이후 우리나라의 민주주의가 후퇴하고 있다고 생각하십니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다 ③ 그런 편이다 ④ 매우 그렇다

문 3. 우리나라의 민주주의가 언제부터 후퇴하기 시작했다고 생각하십니까?

- ① 김대중 정부 ② 노무현 정부 ③ 이명박 정부 ④ 박근혜 정부 ⑤ 문재인 정부 ⑥ 윤석열 정부

문 4. 우리나라의 민주주의가 언제 가장 많이 후퇴했다고 생각하십니까?

- ① 김대중 정부 ② 노무현 정부 ③ 이명박 정부 ④ 박근혜 정부 ⑤ 문재인 정부 ⑥ 윤석열 정부

문 5. 선생님께서는 다음과 같은 행태가 우리나라의 민주주의를 후퇴시키고 있다는 주장에 대하여 어떻게 생각하십니까? ① 전혀 동의하지 않음, ② 별로 동의하지 않음, ③ 보통이다, ④ 조금 동의, ⑤ 매우 동의, ⑥ 잘모르겠다

|                                  |                               |
|----------------------------------|-------------------------------|
| ① 국회를 무시하는 대통령의 독단적인 국정운영        | ⑪ 경쟁하는 정당이나 정치인에 대한 관용의 부족    |
| ② 검찰의 편파적인 수사와 기소                | ⑫ 여야 정치인들의 경쟁자를 무시하는 극단적인 언행  |
| ③ 경찰의 편파적인 수사                    | ⑬ 정당의 비민주적 운영                 |
| ④ 야당의 무분별한 반대와 비협조               | ⑭ 정당과 정치인들의 부정부패              |
| ⑤ 여당인 국민의힘의 대통령에 대한 견제 의지와 능력 부족 | ⑮ 특정 정치인 추종자들의 정당에 대한 과도한 영향력 |
| ⑥ 야당인 민주당의 대통령에 대한 견제 의지와 능력 부족  | ⑯ 무책임한 언론 보도                  |
| ⑦ 사법부의 행정부에 대한 견제력 부족            | ⑰ 언론 기관의 가짜 뉴스 제작 보도          |
| ⑧ 사법부의 불공정한 판결                   | ⑱ 극우 성향 시민단체의 집단행동            |
| ⑨ 국민의힘과 민주당에게 유리한 선거제도 도입        | ⑲ 극좌 성향 시민단체의 집단행동            |
| ⑩ 군소정당을 무시하는 양대 정당 중심의 국회 운영     | ⑳ 남북한 군사적 긴장을 조성하는 북한의 행위     |

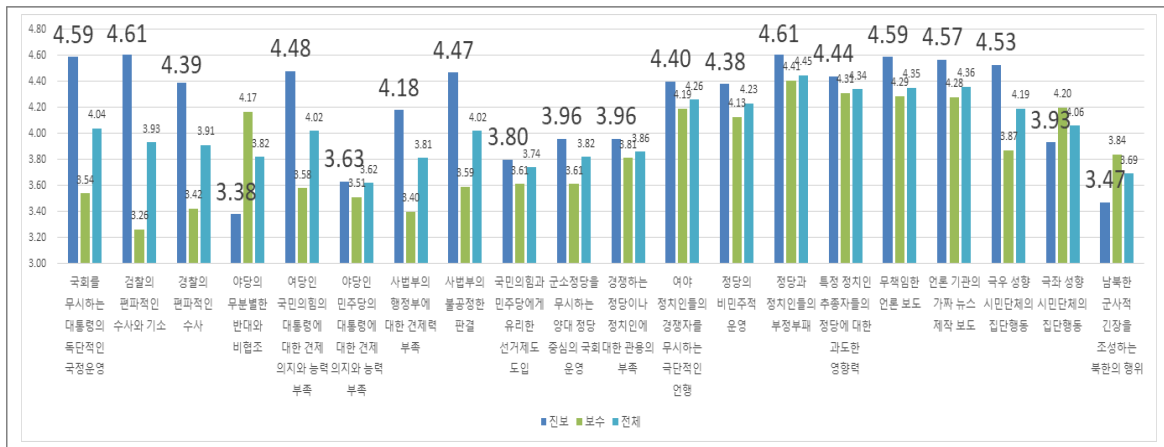
문 6. 선생님께서는 다음과 같은 사회경제적 특성이나 제도가 우리나라의 민주주의를 후퇴시키고 있다는 주장에 대하여 어떻게 생각하십니까?

|   |  |
|---|--|
| <p>A. 사회경제적 특성</p> <p>① 이념적 차이 심화</p> <p>② 소득 격차 심화</p> <p>③ 극단적인 정치적 대립</p> <p>B. 견제와 균형</p> <p>④ 대통령 1인에게 과도하게 권력이 집중된 대통령제</p> <p>⑤ 국회의 행정부에 대한 견제력 부족</p> <p>⑥ 사법부의 행정부에 대한 견제력 부족</p> <p>⑦ 언론기관의 행정부에 대한 견제력 부족</p> <p>C. 선거제도</p> <p>⑧ 승자독식의 선거제도</p> | <p>D. 정당 및 정치 문화</p> <p>⑨ 양당 중심의 정당체제</p> <p>⑩ 경쟁자에 대한 관용이 부족한 정치문화</p> <p>⑪ 사조직처럼 운영되고 있는 정당</p> <p>⑫ 공정하지 못한 언론 기관</p> <p>⑬ 시민사회의 제한된 성장</p> <p>⑭ 검찰과 경찰 등公安 기관의 정치권력화</p> <p>⑮ 한반도의 군사적 긴장을 조성하는 국제환경</p> |
|---|--|

문 7. 우리나라의 민주주의 후퇴에 다음의 기관, 조직, 국가들이 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?

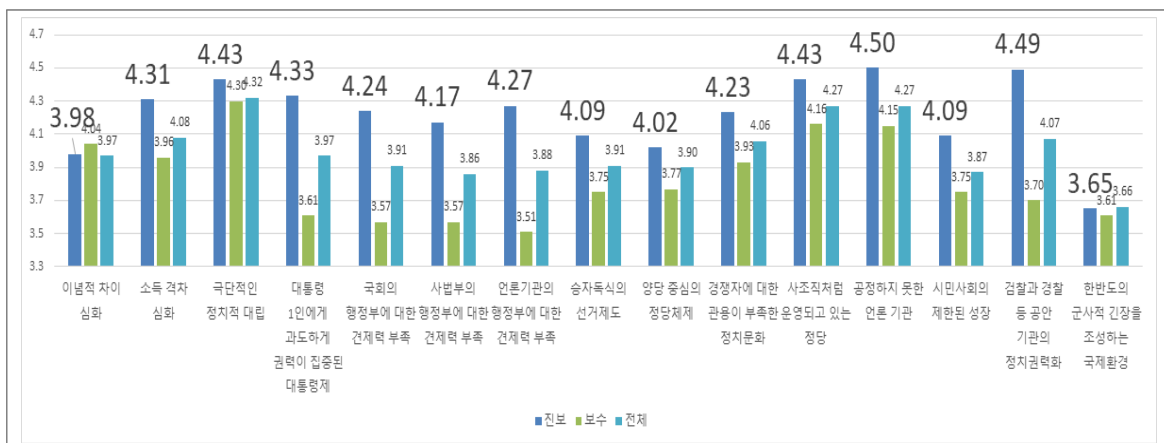
① 대통령실 ② 여당인 국민의힘 ③ 민주당 등 야당 ④ 검찰 ⑤ 경찰 ⑥ 감사원 ⑦ 사법부 ⑧ 언론기관 ⑨ 극우 시민단체 ⑩ 극좌 시민단체 ⑪ 북한 ⑫ 미국

## 〈부록 2-1〉 이념적 성향과 민주주의 후퇴의 원인: 행위



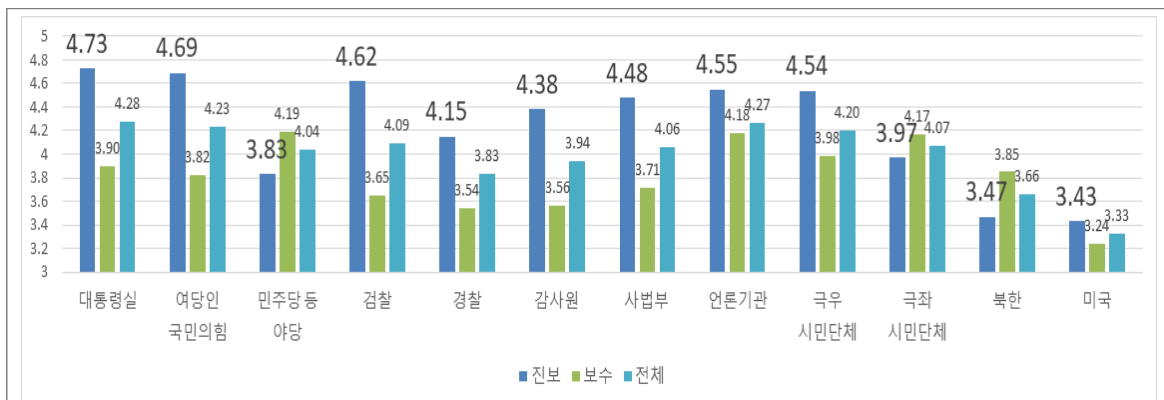
자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

〈부록 2-2〉 이념적 성향과 민주주의 후퇴의 원인: 사회경제적 원인과 제도



자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

### 〈부록 2-3〉 이념적 성향과 민주주의 후퇴의 책임



자료 출처: 민주주의 후퇴 인식 조사(2023.1), 한국리서치

## 참고문헌

- 강우진·강문구. 2014. “이명박 정부와 한국 민주주의의 질.” 『경제와사회』 104: 265-299.
- 강우진. 2013. “민주주의에 대한 불만족 결정요인에 대한 연구.” 『한국정당학회보』 12(3), 173-202.
- 권경휘. 2014. “법치주의와 민주주의의 관계: 하버마스의 관점에 대한 비판적 고찰.” 『법학연구』 24(1), 343-379.
- 권혁용. 2023. 한국의 민주주의 퇴행. 『한국정치학회보』 57(1), 33-58.
- 김영명. 2014. “한국 민주주의의 발전과 퇴보: 노무현 정부와 이명박 정부.” 『한국정치연구』 23(3), 137-162
- 김용복. 2010. “5.18과 민주화 그리고 한국 민주주의의 위기.” 『동북아연구』 15, 153-182.
- 김원. 2003. “민주화 이후의 한국, 민주주의는 후퇴했나?.” 『정치비평』 10, 381-414.
- 김정훈. 2007. “민주화 20년의 한국 사회.” 『경제와사회』 34-65.
- 김학준. 2021. “‘위기론’과 ‘후퇴론’ 속의 한국 민주주의: 2000년대에 출판된 한국 정치학자들의 저서들을 중심으로.” 『철학과 현실』 255-274.
- 김형중. 2018. “아세안 2017년: 민주주의 위기와 아세안 규범.” 『동남아시아연구』 28(2), 119-145.
- 남윤민. 2021. “경제적 불평등과 민주주의의 후퇴.” 『비교민주주의연구』 17권 2호 135-166.
- 대통령실. 2023. “尹 대통령 “가짜민주주의 전 세계적으로 고개 들어...혁신과 연대로 민주주의 되살려야” 대통령실 뉴스룸. 3.29. “[https://www.president.go.kr/newsroom/briefing/WZVaDczq?fbclid=IwAR3D8GspLI46rg5TMJuODa3aT-PN5\\_JiaQ\\_ulPD6ow\\_R3GuQC8SqIUeEfqq](https://www.president.go.kr/newsroom/briefing/WZVaDczq?fbclid=IwAR3D8GspLI46rg5TMJuODa3aT-PN5_JiaQ_ulPD6ow_R3GuQC8SqIUeEfqq)
- 박관용. 2006. “창간 17주년 기념호 특집: 한국 민주주의의 시련 : 3부 전 수장들의 한국 민주주의 평가,분석: 민주정치의 엄청난 후퇴 초래한 감성정치,중우 정치의 탄핵 후폭풍.” 『한국논단』 203권 20-27.
- 박영균. 2012. ““민주주의 이후의 민주화론”에 대한 맑스주의적 비판.” 『민족문화연구』 56, 175-207.
- 박진우·이정훈. 2016. “민주화 시대의 언론과 ‘민주주의적 가치’의 후퇴.” 『한국방송학보』 30(5), 43-80.
- 유종성. 2014. “한국 민주주의와 표현의 자유: ‘자유민주주의’의 위기.” 『동향과 전망』 90, 9-44.

- 이충한. 2013. “민주주의와 한국의 민주주의: 한국 민주주의의 위기에 대한 철학적 성찰.” 『법한철학』 70, 457-486.
- 임혁백, 『민주주의의 발전과 위기』 김영사, 2021
- 임혜란. 2018. “한국의 민주주의 위기와 경제개혁.” 『한국정치연구』 27(1), 347-373.
- 장상철. 2022. “‘민주화’ 이후 한국 정치와 민주주의.” 『사회와이론』, 165-197.
- 정태욱. 2009. “법치주의와 사법부의 독립.” 『법학연구』 12(3), 37-63.
- 최경준. 2017. “선거 민주주의와 법치: 한국의 정치적 민주화와 법집행의 공정성.” 『한국경찰학회보』 19(6), 309-342.
- 최장집. 2016. “한국 정치의 문제, ‘국민투표식 민주주의’를 논하다.” 『문학과사회』 29(1), 415-442.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29(2), 1-26.
- Applebaum, Anne. 2020 *Twilight of Democracy: The Seductive Lure of Authoritarianism*. New York: Penguin Random House.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, et al. 2020. “V-Dem Codebook v10.” *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Coppedge, Michael. 2017. “Eroding Regimes: What, Where, and When?” *V-Dem Working Paper Series 57*: 1-405.
- Diamond, Larry. 2020. “Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes.” *Democratization* 28: 1, 22-42.
- Economist Intelligence Unit. 2023. “Democracy Index 2022: The China challenge.” (<https://www.eiu.com>)
- Freedom House. 2023. “Freedom in the World 2023 Marking 50 Years in the Struggle for Democracy.” (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2023/marking-50-years>)
- Gerschewski, Johannes. 2021. “Erosion or Decay? Conceptualizing Causes and Mechanisms of Democratic Regression.” *Democratization* 28(1): 43-62.
- Haggard, Stephan and Jong-Sung You. 2015. Freedom of Expression in South Korea, *Journal of Contemporary Asia*, 45:1, 167-179
- Kaufman, Robert R., and Stephan Haggard. 2019. “Democratic Decline in the United States: What Can We Learn from Middle-Income Backsliding?”

- Perspectives on Politics* 17(2): 417-432.
- Laebens, Melisa, and Anna Lührmann. 2021. "What Halts Democratic Erosion? The Changing Role of Accountability." *Democratization* 5. doi:10.1080/13510347.2021.1897109.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, M.D.: The Johns Hopkins University Press.
- Lührmann, Anna, and Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?" *Democratization* 26(7): 1095-1113.
- Lührmann, Anna, Kyle I. Marquardt, Valeriya Mechkova. 2020. "Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability." *American Political Science Review* 114(3), 811-820.
- Mechkova, Valeriya, Anna Lührmann, and Staffan I. Lindberg. 2017. "How Much Democratic Backsliding?" *Journal of Democracy* 28(4): 162-169.
- Boese, Vanessa A., Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Yuko Sato and Staffan I. Lindberg. 2022. State of the world 2021: autocratization changing its nature? 29(6), 983-1013
- Wunsch, Natasha and Philippe Blanchard. 2023. Patterns of democratic backsliding in third-wave democracies: a sequence analysis perspective. *Democratization* 30(2), 278-301.
- Tomini, Luca, and Claudius Wagemann. 2018. "Varieties of Contemporary Democratic Breakdown and Regression: A Comparative Analysis." *European Journal of Political Research* 57(3): 687-716.
- Waldner, David and Ellen Lust. 2018. "Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding." *Annual Review of Political Science* 21, 93-113.

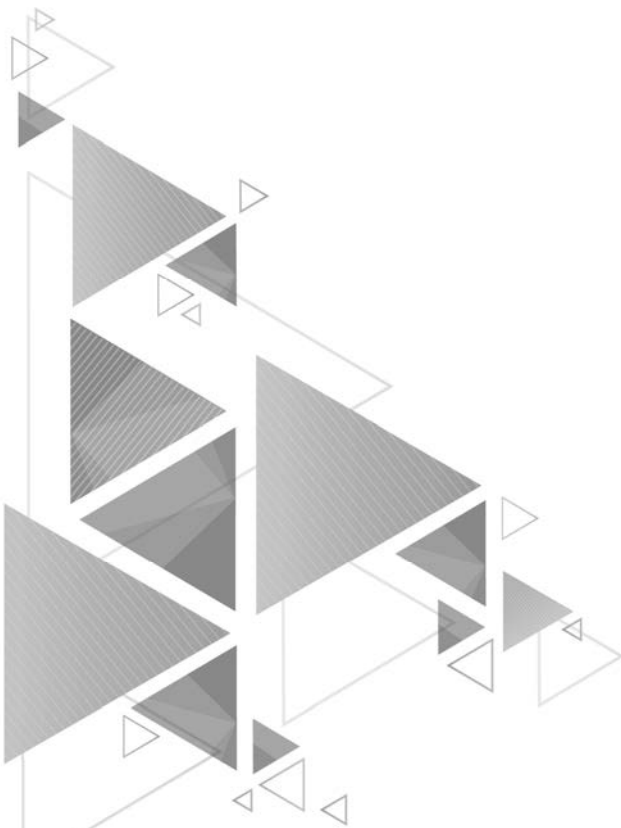


외교안보

# 무너진 국익, 불안한 한반도

• 국익외교의 실종과 불안한 한반도 평화

최종건 교수(연세대학교)





## 국익외교의 실종과 불안한 한반도 평화

### 1. 서론

- 2017년 5월부터 2022년 5월까지 문재인 정부에서 추진했던 한반도 평화프로세스 정책은 윤석열정부 출현 이후 한미동맹 강화 일변도의 정책 추진으로 한반도에서 평화프로세스는 멈춤
  - 그 대신 확장억제 강화와 한미일 안보협력 강화가 대한민국의 한반도 외교안보 정책으로 자리매김
- 2023년은 정전협정 70주년이 되는 한해이기도 하지만 한미동맹 70주년
  - 6.25 전쟁의 정전을 종식시키기 위한 지난 5년의 노력이 부정되고 있는 가운데, 한미동맹 70주년만 강조되는 상황
- 윤석열 대통령의 미국 국빈 방문은 이를 극단적으로 보여주는 외교행사
  - 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 인식은 사라지고, 북한에게 강력한 경고를 보내기 위해 확장억제의 “확장판”으로 워싱턴 선언이 4.27일에 등장
  - 역사에 아이러니가 있듯 5년전 그 날, 판문점 선언이 문재인 대통령과 김정은 위원장 사이에서 합의, 한반도의 평화프로세스가 본격 가동
- 정전 70주년과 한미동맹 70주년 그리고 2023년 워싱턴 선언과 2017년 판문점 선언의 극명한 명함이 매우 뚜렷한 상황
  - 우크라이나 전쟁, 동북아 안보, 미국 및 중국 동향, 북한현황, 경제안보, 주요국의 실용외교 상황 등을 객관적으로 분석 후 윤석열정부의 외교안보 정책 등을 평가하고 민주당에 정책 조언

## 2. 주요 국제현황

### □ 우크라이나 전쟁 상황

- (전황) 우크라이나와 러시아 중 어느 쪽도 결정적 승기를 잡지 못하고 있는 가운데, 평화협상을 거부하고 있는 상황으로 전쟁의 장기화 국면 지속
  - 미 국방정보국 (DIA) 작성 공개된 기밀문건에 따르면 우크라이나가 러시아에 빼앗긴 영토를 상당 부분 탈환하고 러시아에 심각한 타격을 준다면 평화협상에 나서지 않을 것으로 전망
  - 효과적인 작전을 위한 병력과 공급 부족으로 양측이 획득할 수 있는 영토는 일부에 불과할 것임 / 소모전이 24년까지 진행될 것으로 예측
  - 다만, 러시아가 우크라이나에 결정적 타격을 가해 더 많은 영토를 장악 후, 우크라이나 정권 교체 시도 가능성 상존하며, 우크라이나는 많은 영토를 수복하기 위한 과감한 공격 감행 가능
  - 5월 봄, 양측은 동부전선 주요 도시 점령과 탈환을 목표로 본격적인 전투를 감행할 것으로 예측됨
- (무기지원 동향) 대부분 나토 회원국들은 무기지원 중 국제사회는 한국의 향후 지원에 관심 증가
  - 23년 2월 현재 우크라이나에 군사적 지원을 하고 있는 나라는 28개국으로 총 684억 9000만 달러
  - 나토 회원국들은 적극적 군사지원에 나서고 있음. 미국은 4월 현재까지 354억달러 (약 46조 8000억원) 어치의 무기 및 보급품 지원하였으며 독일은 ‘시대전환 선언’ 후 주력 전차 레오파르트 2 등 35억 7000만 달러, 영국은 첼린저 전차등 66억 3000만달러, 폴란드 23억 6000만 달러 (T-72 전차 230대 등), 네델란드 23억 6000만 달러 등 지원
  - 올해 G7 의장국 일본 기시다 총리는 3.21일 키이우 현지에서 “22년 이후 총액 71억 달러에 달하는 인도적 재정지원을 결정했다”며 “전력, 농업 등 다양한 분야에서 우크라이나를 지원하겠다” 발표. 현재까지 방탄조끼, 방탄헬멧, 천막 등 비살상 물품 지원 / 일본은 러시아로부터 사할린을 통해 액화천연가스를 계속 수입 중

○ (대러규탄 이탈 상황) 우크라이나 개전 이후 글로벌 사우스의 독자적 움직임과 연대 강화되는 가운데 유엔총회에서 이루어진 6차례 대러결의 표결 변화 주목 필요

- 22.03.02 러시아 침공 비난 및 철군 요구 결의안에 141개국 찬성하였으나, 고렘비아, 터키, 카타르, 중국, 인도, 남아공, 세네갈 등 35개국 기권 => 세계 인구의 33.1%가 러시아를 지지하거나 최소한 중립
- 22.11.04 러시아에 대한 구제 배상요구 결의안에 99개국 찬성, 73개국이 기권
- 23.03.29-30 2차 미국 주도 민주주의 정상회의에 130개국 참여, 공동성명에 찬성한 국가는 73개국에 그침 (한국, 일본, 호주, EU국가 등만 찬성)
- 중국, 인도, 튀르키예 등은 러시아산 값싼 원유 지속 수입하며 자국 화폐로 교역 중 / 2.24일 남아공, 중러와 함께 인도양에서 연합군사훈련 진행

○ (러시아) 3월 25일, 러시아 푸틴 대통령, “벨라루스에 전술핵 배치 계획”발표

- 벨라루스에 전술 핵탄두 배치를 위해 “저장시설의 건설을 7월 1일까지 마칠 것”이며 벨라루스에 이미 배치한 단거리 미사일 이스칸데르 (최대 사거리 500km)와 군용기 개조(10대)하여 투발 능력 강화 예정 / 소련 해체 후 러시아 영토 밖에 최초 핵무기 배치
- 러시아는 나토 동맹국들이 러시아의 전쟁 패배를 공개적인 목표로 선언한 상황에서 미국의 핵시설 사찰 거부하며 뉴스타트 이행 중단 선언 / 3.28일 미측은 러시아에 6개월마다 러시아에 제공해야 하는 폭격기, 미사일, 핵탄두 관련 정보 제공 중단 / 3월 29일 러시아는 신전략무기감축조약 (New Start)에 따라 이행되었던 러-미간의 핵정보 이전 중단 선언. 러시아는 미사일 시험 발사 등 사전 정보 공유 중단 선언.

\* 뉴 스타트 (New Start :신전략무기감축조약) : 2011년 발효된 미러사이에 유일한 핵군축 협정으로서 양국이 실전 배치하는 핵탄두수를 각 1550기 이하로 유지하고 협정 이행여부 검증을 위해 상호 사찰과 정보 제공을 하도록 규정

- (포탄 보급 관련) 전쟁이 1년을 넘어 가면서 미국의 포탄재고량 부족 상황에 직면
  - 4.12일, 미국 방문 중 모라비에츠키 총리는 뉴욕타임스와 인터뷰에서 우크라이나를 지원하기 위해 미국이 개입하여 한국의 풍부한 포탄 재고를 활용해야 한다고 주장
  - 한국-폴란드는 124억달러(약 17조6000억 원)에 달하는 무기 수출 계약 (다연장 로켓포 ‘천무’, K2 전차, K-9 자주포, FA-50 경공격기등 포함).
  - 미 도청 문건에 이문희 전 외교비서관과 김성한 전 안보실장이 대화하는 내용 포함 / 김 전 실장은 우크라이나에 미국의 무기지원 요구에 응할 경우 ‘국빈 방문’과 ‘포탄 지원’을 맞바꾼 것으로 비춰질 것을 우려, 155mm 포탄 33만발을 폴란드를 통해 우크라이나에 판매 가능성 언급.
  - 윤 대통령, “만약에 민간인에 대한 대규모 공격이라든지, 국제사회에서 도저히 묵과할 수 없는 대량 학살이라든지, 전쟁법을 중대하게 위반하는 사안이 발생할 때는 인도 지원이나 재정 지원에 머물러 이것만을 고집하기 어려울 수 있다”고 4.19일 로이터 통신과 인터뷰 보도
  - 러시아는 즉시 반발. 페스코프 크렘린 대변인은 “확실히, 무기를 공급하는 것은 분쟁에 개입하는 걸 의미한다”고 경고 / 푸틴 대통령의 강경파 측근 메드베데프 연방안전보장 부의장은 “우리의 적을 도우려고 열과하는 이가 새로 등장했다”고 윤 대통령을 겨냥한 뒤“우리가 그들의 가장 가까운 이웃인 북한에 최신 무기를 제공한다면 한국 국민들이 뭐라고 말할지 궁금하다”며 텔레그램에 게시
  - 4.28일 오후, 주한우크라 대사는 러시아의 포격으로 피해가 발생한 주거 건물 사진과 함께 “러시아 전범들이 20발 넘는 미사일을 발사”하여 우크라이나 전역에서 평화롭게 잠든 민간인을 잔인하게 살해”하였다며 “이건이 바로 한국의 지도자가 언급했던 ‘민간인에 대한 대규모 공격’의 분명한 예가 아닌가요?” 라며 트위터 메시지 발송

## □ 경제안보 관련

### ○ (미국) 미국의 대중국 견제, 대북 압박 기조 심화 전망

- 북미대화를 위한 새로운 접근 보다 제재 유지, 확장억제 등 한미일 공조를 강화하는 대북 접근법 유지 예상 / 대중 압박에도 유리
- 미·중 갈등은 가치(인권)와 체제(민주 對 비민주)를 둘러싼 구조적인 문제로 심화될 것 / 첨단기술 및 제조 분야 (전기차, 배터리, 반도체, 바이오)에서 중국의 공급망 배제를 더욱 강하게 추진, 글로벌 공급망의 진영 간 블록화 형성 도모
- 특히, 민주-공화 양당은 22년 중간선거 성과를 바탕으로 24년 대선을 향한 대중 견제 및 대북 압박 유지 / 민주당의 정권 재창출과 공화당의 견제 기조에 따라 미국 이익 중심 외교기조 유지
- 첨단기술·제조 분야 공급망에서 중국을 배제하기 위한 정책 추진 / 중국의 미국 시장 진입을 원천적으로 막는 효과 추구
- 2022년 미국 바이든 행정부는 반도체과학법(CHIPS)과 인플레이션 감축법(IRA)을 제정, 첨단기술 분야에 대한 대규모 산업 보조금 투입을 통해 신보호무역정책 추진 중
- IRA: 총 7,730억 달러 규모의 정부 예산 중 4,330억 달러를 정부 보조금 및 세액공제 형태로 친환경 에너지 산업 육성, 청정연료 사용 자동차 산업 지원 등 기후변화 대응 노력에 대거 투입
- 세액공제를 받기 위해서는 ▲북미 지역 최종 조립, ▲미국 또는 미국 자유무역협정 발효국에서 생산 또는 북미 지역에서 재활용된 일정 비율 이상의 핵심광물 사용, ▲북미 지역에서 제조된 일정 비율 이상의 배터리 소재 사용 등 세 가지 요건이 모두 충족 필요 ⇒ 국산부품 사용의무(LCR)는 2023년부터 시행, 매년 적용 비율 증가 예정 / 핵심광물은 2027년 이후 80%, 배터리 소재는 2029년 이후 100%의 사용 비율 충족

- CHIPS: 총 2,800억 달러의 정부 예산을 핵심 미래기술 산업의 경쟁력 강화를 위해 책정 / 527억 달러가 반도체 제조시설 건립 및 첨단반도체 연구개발 지원 등에 투입 예정
  - 미국 정부 보조금을 받는 반도체 제조 기업은 ‘안보위협국’에서 생산시설 확장, 신축 금지하는 강제조항 설치⇒ 중국에 대한 반도체 공급망의 디커플링(decoupling) 목적 / ‘우려국가’의 핵심광물이나 배터리 소재가 일부라도 사용된 전기차량은 세액 공제 대상 배제
  - 4.4일 미국 상무부, 중국산 알루미늄박을 우회 수출했다는 이유로 한국의 생산업체 6곳 (동일알루미늄, 롯데알미늄, 동원시스템즈, 일진알텍, 한국알미늄, 삼아알미늄), 태국 업체 3곳에 반덤핑 및 상계관세를 부과하는 제재 결정. 탈중국 공급망 구축을 압박하는 미국이 중국산 중간재를 수입한 뒤 가공해 미국으로 수출하는 방식으로 제재를 피해가려는 우리 산업계에 경고장을 보낸 것으로 해석
- (일본 반도체 수출규제) 3.31일, 일본 정부가 미국 주도 대중국 반도체 수출 규제에 동참 위해 첨단 반도체 제조에 필수적인 장비 등 23개 첨단 제품을 수출 규제대상으로 추가 발표
  - 일본은 세계 반도체 장비 시장에서 점유율 35%로 미국 (40%)에 이은 2위 국가로서 이번 조치로 무기 등 군사용으로 전용될 수 있는 23개 품목 수출관리 강화
  - 대중국 수출 규제 강화 조치 이후, 미국-일본-네델란드 반도체 장비기업들의 중국 수출액은 전년 같은 기간보다 각각 50%, 16%, 44% 감소하여 중국 메모리 반도체 투톱 (양쯔메모리테크놀로지, 창신메모리테크놀로지)의 신규 첨단공장 건설 중단 ⇒ 삼성전자 (낸드의 40% 생산)와 SK하이닉스 (D램 20% 생산) 영향 주목 필요.

- (중국 대응) 중국은 “과단성 있는 조치를 취해 자신이 합법적 권익을 결연히 수호”할 것이며 “일본이 제기한 조치는 개별국가의 협박 아래서 중국에 해를 가한 행위이므로 시정하라”고 촉구
- 3.31 중국 정부는 미 마이크론의 중국 내 판매 제품에 대한 인터넷 안보 심사 실시 발표. 미국의 반도체칩과 과학법 등 대중규제에 대한 맞대응 성격이며 한국과 일본 등에 보내는 신호라고 업계는 해석
- 작년 12월. 중국 정부, 네오디뮴 자석, 사마륨 코발트 자석(전기차, 항공기, 로봇, 휴대전화, 에어컨, 무기류등에 사용)의 제조 기술을 수출금지 대상에 추가하는 “수출 규제 수출제한 기술목록” 개정안을 발표 후 의견수렴 절차를 거쳐 올해 안에 확정될 전망
  - ⇒ 미국이 사용했던 국가안보의 명분을 앞세워 희토류를 수출 금지를 고려중인 것으로 판단됨. \*희토류 일종인 네오디뮴 자석의 세계 시장 점유율은 중국 84%, 일본 15%, 사마륨 코발트 자석은 중국이 90%이상, 일본이 10%이하로 사실상 중국이 자석 공급망을 장악중
  - ⇒ 최근 FT는 미측이 우리측에 중국의 잉여 반도체 수출 요구 거부를 요구했다는 보도가 있는바 향후 처리 주목 필요

## □ 한중관계 동향

○ (현황) 2018년 한국 최대의 무역 흑자 상대국 중국이 2023년 최대 무역 적자국으로 변화. 특히, 중국의 중간재 수입 의존도 하락이 한국의 대중 수출 하락으로 이어지고 있음

- 올 해 1,2월 대중국 무역적자 누적액이 50억 7310만달러 (약 6조 6천억원)으로 집계 / 원자재와 석유를 주로 수입하는 호주 (48억 1500만불), 사우디아라비아 (46억 1500만불)를 제치고 가장 큰 규모의 적자를 중국으로부터 기록

○ (원인) 한국은 2018년 중국과 무역에서 556억 36000만불 (약 73조 3268억원)의 흑자를 기록하였다가 올 해 큰 폭의 적자를 내고 있고 1992년 이후 최초.

- 중국 경제 침체로서 22년 경제성장률이 3.0%에 그침. 이에 따라 중국의 대외수입 증가율이 1%밖에 증가하지 않음 / 중국내 배터리, 플라스틱, 고무, 기계류 등 주요 부품의 자체 생산 비율이 상승함에 따라 구조적으로 한중간의 무역관계가 디커플링 되고 있음/ 한국의 중간재를 수입해 가공 후 수출하는 상호 보완 관계 약화

○ (전망) 대중국 무역적자 증가 지속 될 것으로 예상

- 중국의 기술성장, 서비스 중심 성장, 생산자급 능력 성장등으로 한국에 대한 의존도가 낮아지는 가운데, 우리는 중국산 이차전지 원료와 배터리 중간재 등의 수입 증가 추세 (2차전지가 포함된 정밀 화학원료 (18억 5000만불 적자), 건전지-축전지 (13억 7800만불 적자), 적자규모 1,2위)
- 중국의 무역구조 재편으로 대중국 무역 의존도가 높은 한국과 대만등에 악영향. 올 해 1,2월 한국의 전년 동기 대비 수출 증가율을 -12%, 대만 19.2%, 일본 -8.2%였으나 미국은 12.2%, 독일 7.4% 증가하였음.
- 한편, 4.13일 시주석은 광둥성 광저우에 위치한 LG디스플레이 사업장 전격 방문하여 '한중관계에 대한 덕담'을 함 / 재계는 시주석의 깜짝 방문에 대해 미국 중심 공급망 구축을 전제하는데 있어 한국이 중요한 파트너라는 메시지를 던진 것으로 해석

## □ 중국외교 동향

- (위안화 국제화 상승 동향) 3.27일 사우디아라비아 국영 석유기업 아람코가 중국 정유회사 룡성 석유화학의 지분 10% 매입
  - 아람코의 역대 최대 규모 해외 지분 인수를 위안화 246억위안(4조7000억원)으로 집행
  - 중동이 거액의 위안화 투자와 결제를 늘려갈수록 페트로 위안 (석유 위안)의 실현가능성 상승. 시진핑은 작년 12월 리야드에 개최 중국-걸프협력회의 정상회의에서 “원유와 천연가스의 위안화 결제 추진” 언급. 3.14일 중국은 사우디 국영은행에 최초 위안화 대출 실시. 3.28일 중국해양석유총공사가 아랍에미리트산 액화천연가는 6만5천톤 수입대금을 위안화로 결제 (LNG는 통상 달러로 결제하는데 최초 위안화 결제)
  - 러시아에서 달러를 제치고 위안화가 최초로 최대 사용 외화 (1%→16%). 3.21일, 중-러 정상회담 직후, 푸틴 대통령은 “러시아는 아시아, 아프리카, 중남미 국가와 결제에서 위안화 사용 지원” 공약
  - 3.29일 중국과 브라질은 달러가 아닌 위안화와 헤알화로 무역 결제 합의. 중국은 브라질의 최대무역국으로 양국 교역액은 1505억달러. 이를 통해 중국은 중남미 최대 경제국인 브라질과 손잡고 달러를 우회하는 대규모 무역금융 거래 가능
  - 중국의 위안화 국제화 추진 원인은 미국의 제재 정책에 기인. 미국이 중국의 미국 내 금융자산을 동결하는 금융제재를 가하면 중국 경제에 엄청난 위협이 될 것이라는 불안감 상존

- (시진핑 정상외교) 3번째 임기를 시작한 시진핑 주석이 적극적인 ‘안방외교’ 실시 중
  - 22년 11월 G20과 APEC에 참석한 시주석은 19개국 (미국, 일본, 유럽 주요국, 아프리카, 중동, 중남미)과 연쇄 정상회담을 진행
  - 3월 중순 양회 (전국인민대표와 전국인민정치협상회의)가 끝나자마자 20~22일 러시아를 국빈 방문하여 중-러 관계 강화
  - 3.31일 보아포럼 계기, 산체스 스페인 총리, 리셴룽 싱가포르 총리, 안와르 말레이시아 총리, 마크롱 프랑스 대통령, 폰데어라이엔 EU 집행위원장, 봉고온디바 가봉 대통령, 브라징 룰라 대통령 등과 정상회담 진행
- ⇒ 시주석은 유럽의 전략적 자주성 강조 및 디커플링과 공급망 단절 반대, 개발도상국 공동이익 수호 등에 중점을 두고 회담 진행. 특히, 3월 사우디아라비아와 이란의 화해를 중재하고 우크라이나 전쟁에 중재자를 자처하는 적극적인 모습을 보인후 미국의 “독재 대 민주주의”라는 서사에 대해 마치 반론을 제기하는 모습을 차분히 보여주고 있는 형국

## □ 주요국가의 독자 및 실리 외교 동향

○ (인도) 올해 G20 의장국 인도는 1월 12~13일 ‘글로벌사우스의 목소리 정상회의’ 개최

- 우크라이나 전쟁으로 개발도상국들이 과잉채무, 식량에너지, 빈곤 위기를 겪고 있다고 지적하며, 서구 국가들이 개발도상국 위기에 관심을 가져야 한다고 주장

○ (사우디) 4.2일 사우디아라비아 중심의 석유수출기구(OPEC)에 러시아와 남미 국가 참여하는 OPEC+ 하루 116만 배럴 원유 추가감산 결정

- 사우디가 미국과 거리를 두고 러시아와 중국에 밀착하는 가운데 감산 결정 주도. 사우디는 5월부터 원유 생산을 50만 배럴, UAE 14만4천배럴, 이라크와 알제리, 카자흐스탄도 각각 하루 4만8천~21만천 배럴 감산 결정

⇒ 텍사스산 원유가 6% 상승하여 바이든 행정부의 물가안정 정책에 타격

- 사우디는 이란, 시리아 등 미국의 제재 대상국가들과 적극 관계 회복하면서 탈미국 행보 중이며 특히 중국과 러시아 주도의 상해협력기구에 대화 파트너로 참여 결정. 사우디가 자국을 둘러싼 안보상황에 불확실성 (21.8월 미국의 아프카니스탄 철군, 미-이란 관계 악화, 미중긴장, 탈탄소 등)을 느끼며 새로운 외교관계를 모색하고 있는 것으로 판단됨. 민주주의를 내세운 미국의 가치외교가 절대왕정 국가인 사우디의 실권자인 빌 살만 왕세자를 불편하게 했다는 관측
- 미국은 사우디가 전략적 동반자라며 담담한 반응이나 중동내 미국의 영향력이 약해진 결과로 다수 해석

- (브라질) 룰라 대통령이 중국과의 외교 및 경제 관계 강화를 추진하며 독자외교 강화
  - 위안화-헤알화의 무역 (1505억 달러/약 195조원)의 금융 결제 비중을 높이고 농업, 교육, 보건, 금융, IT등 20개 이상의 양자협정에 서명, ‘중-브라질 전면적 전략 동반자 관계 심화에 관한 공동성명’ 채택
  - 4.12-16일 간 방중 일정 중 위안화 국제화를 옹호하며 미국의 대중기술 봉쇄를 반대하는 행보 시현 / 브릭스 국가들이 2015년 서방주도 금융체제에 대항해 설립한 상해신개발은행 본부를 찾아 “첫 대통령 임기에 ‘나는 매일 밤 모든 나라들은 달러를 거래해야 하는가. 누가 달러를 국제 결제 통화로 정했는가’ 자문했다”고 발언
  - 브라질은 중국과 G20, 브릭스 등 다자 틀 내에서 전략적 협력을 강화하고, 국제 금융, 기후변화 대응, 환경 보호에 대한 조율과 협력 강화 할 것으로 보임
- (프랑스) 마크롱 대통령의 중국 방문 이후 미중 긴장관계에 연루되지 않으려는 모습 시현
  - 마크롱 대통령은 시주석을 두차례 만난 뒤 “동맹은 속국과 다르다”, “유럽이 미국과 중국의 입장을 추종해선 안된다”며 유럽의 전략적 독자성 강조
  - 4.6일 폰테어라이엔 EU 집행위원장과 마크롱 프랑스 대통령 방중하여 시주석과 3자회담 (마크롱 대통령의 방중은 19년 11월 이후 3년 5개월 만이고 폰테라이엔 집행위원장은 19년 12월 취임 이후 첫 방문) => 유럽측은 중국의 대러시아 무기 지원 가능성 견제가 목적이거나 양측은 경제적 관계 강화 강조

- (G7 외교장관) G7 외교장관들은 일본 가루이자와에서 회담한 뒤 18일 중국을 겨냥해 “힘과 위압에 의한 어떠한 일방적 현상변경 시도에도 강력히 반대한다”는 성명을 발표하였지만, 영국 클레벌리 장관은 같은 날 영국 <가디언>과 인터뷰에서 중국을 다루는 데 위협이나 기회나 둘 중 하나를 이분법적으로 선택해서는 안되며 좀 더 미묘하고 정교한 접근이 필요하다고 대중 강경파를 경계.
- 영국 클레벌리 장관은 “중국과의 관계를 끊는 것은 누구의 이익도 되지 않는다”며 “우리가 중국을 완전히 바꿀 수 없지만, 우리는 영향력이 있다”며 “우리가 관계를 맺지 않으면 그 영향력을 잃을 것인데, 나는 내가 가진 영향력을 버릴 뜻이 없다”고 하며 영국의 본심이 드러난 것으로 관측
  - 특히, 그는 중국과 “관계의 본질을 한마디로 요약하라는 요구를 대중 강경파로부터 받고 있다”며 “우리는 어떤 다른 나라와의 양자 관계를 경쟁자냐, 위협이나, 도전자냐, 기회냐 라는 한마디로 규정하지 않는다”며 부적절한 단순화라고 일축
  - 클리벌리 장관은 “중국은 크고 영향력이 있고 중요하다. 기술력도 가졌다. 환경·경제 분야에서 믿을 수 없이 중요한 구실을 한다”며 “따라서 중국과 밀접하게 규칙적으로 관여해야 하며 그렇지 않으면 정말로 역효과를 낼 것”이라고 발언
  - 중국과 관여한다고 해서 “우리가 심각하게 동의하지 않는 분야에 대해 아무 문제도 제기하지 않는다는 걸 뜻하지는 않는다”고 덧붙였다. 특히 ‘대만 해협이 국내 문제’라는 중국의 주장에 “근본적으로 동의하지 않는다”며 이 문제를 “평화적으로 무력이 아닌 상호 동의로 해결하는 게 모두의 이익”이라고 강조

## □ 북한 동향

○ (군사동향) 3월 13일~23일 한미 연합연습 ‘자유의 방패’ 기간 북한의 무력시위가 다양해지고 대응 수위도 전례 없이 높아졌으며 전술핵탄두 실물과 사진 공개

- 22년 말 한미, 한미일 연합훈련 당시 북은 단-중-장거리 등 여러 종류 미사일 발사에 치중 / 동서해 포격 단거리 미사일 발사, 대규모 공군훈련, 전술핵 운용부대 훈련, 동해 북방한계선 이남 미사일 발사
- 올 봄에는 여러 종류의 비대칭 전략을 동원하여 군사력을 과시함 : (3.12) 잠수함발사 순항미사일, (3.16) 대륙간탄도미사일, (3.18) 전술탄도미사일 KN-23, (3.22) 순항미사일. (3.21-23) 핵무인 수중고경정 실험
- 대남, 대미 시그널은 명확: 한미의 탐지, 타격, 요격을 피해 미사일 발사 수단이 이미 다양화 (미사일 발사대, 열차, 잠수함, 골프장 내 호수, 야산 지하격납고 등) 되었음을 시현
- 한미의 선제 공격시 북도 2차 공격이 가능하다는 것을 보여주며 북의 반격능력이 강화되었다는 것이 시그널의 핵심
- 3.28일 김정은 위원장의 ‘핵무기병기화사업 지도’ 소식을 보도하면서 최초로 전술핵탄두 실물 “화산 31”과 사진 공개하며 8종의 투발 수단 (북한판 이스칸데르 KN-23, 북한판 전술지대지 미사일 KN-24, 초대형 방사포 KN-25, 신형전술 유도 무기, 화살 1,2 순항미사일, 핵어뢰 해일 등) 장착 가능 설명
- 4.13일 고체연료를 사용한 것으로 추정되는 ICBM발사 / 고체연료 ICBM은 핵 소형화와 함께 북한 핵무력완성의 ‘최종관문’으로 평가됨

- (식량상황) 2월 18일 윤정부 NSC 상임위원회에서 “북한내 심각한 식량난으로 아사자가 속출하는 상황에서 북한 정권이 주민의 인권과 민생을 도외시하며 대규모 열병식과 핵미사일 개발에만 매달리고 있음을 개탄했다”고 발표
  - 김정은 정권은 지난 20년 동안 식량증산을 꾸준히 추구하였으며 일정한 성과를 도출하고 있음 / 영농기계화, 운반능력, 도정 및 보관시설 개선 중
  - 세계식량농업기구 (FAO)는 북한의 식량생산이 2000년도 대비 2022년에 40% 증가하였다고 추정하며 농촌진흥청은 같은 기간 25% 증가 추정
  - 22년 농촌발전 10개년 계획 수립하여 23년 12가지 고지 가운데 알곡, 질소비료, 수산물 등 먹거리 문제 해결에 집중. 2월 말 노동당 전원회의에서 농업문제를 집중적으로 다루었고, 재정 지출 계획에서 농촌발전 분야를 전년대비 14.7% 증액
  - 개인텃밭과 경사지의 식량생산량을 고려할 경우 북한의 식량난이 아사자가 속출하고 있다고 단정하기에 무리 / 북한은 먹거리 다양화 추진 중. 곡물생산량 위주로 식량사정을 평가하는 것은 업데이트 할 필요
  - 단, 코로나 19가 대유행 하면서 취약계층 사이에서 일부 아사자 발생 가능. 확진자 확산에 따른 영농활동, 지역별 이동성, 중장정부의 시장 개입 및 통제가 저하되면서 식량 생산과 유통에 영향이 있었을 가능성 다대
  - 한반도의 북쪽 지역은 재해성 이상기후에 많은 영향을 받아 식량위기 발생 가능성 상존
  - 21년 7월 북한은 유엔에 자발적 국가검토 보고서(VNR) 제출. 북은 2016~2020년 식량 생산량을 농촌진흥청과 세계식량기구 추정치보다 연평균 약 100만톤 더 많은 것으로 보고

- (국경동향) 20년 1월 코로나19 발병이후 약 40여개월 단혀 있었던 조-중 국경 무역 재개에 대한 기대감이 높아지고 있는 상황
  - 2019년 북중 교역액은 27억 8900만 달러였는데 이중 70%의 교역이 단둥에서 이루어진 것으로 추정
  - 21년 9월부터 단둥-신의주 간 화물열차 운행 재개를 통해 긴급물자가 북한으로 들어가고 있는 상황이나 육로 교역은 여전히 중단된 상황 / 단둥 현지에선 5월 20일을 목표로 북중이 단중-신의주간 육로 재개방을 준비 중이라는 소문이 퍼지면서 북중 무역업자들이 다시 단둥으로 돌아오고 있는 상황
- (북중관계) 김 위원장-시 주석간 친서 교환 및 공개를 통해 양국 협력관계 대외 시현
  - 3.10일 김 위원장, 국가주석 3연임 확정 직후, 시진핑 주석에 “가장 열렬한 축하를 보낸다”는 내용의 친서 송부 / 4.7일 시주석은 양아전 주북한 중국대사를 통해 구두 친서 전달
  - 시 주석은 21.7월에는 “100년 만에 처음보는 세계적인 대변화”, 22. 11월에는 ”전례없는 방식의 세계시대 역사의 대변화”라는 표현을 쓰며 미중관계 긴장도가 높아질수록 김 위원장에 전달
  - 4.18일 시진핑 주석, 답전을 통해 “중국과 조선은 산과 강이 잇닿아 있는 친선적인 인방(이웃)”이라며 “중-조 친선은 오랜기간 국제정세 변화의 시련을 이겨내고 발전 추세를 지속적으로 유지해왔으며 세월이 흐를수록 더욱 굳건해지고 있다”고 평가하며, “지금 국제 및 지역 정세는 심각하고 복잡하게 변화하고 있다”며 북-중 협력 필요성 강조
  - 특히 시 주석은 “김정은 총비서 동지와 전략적 소통을 강화하고 중-조 관계의 발전 방향을 공동으로 인도해 지역과 세계의 발전 방향을 공동으로 인도해 지역과 세계의 평화와 안정, 발전과 번영을 촉진시키기 위해 새로운 적극적인 공헌을 할 용의가 있다”며 양국간 친밀감 과시

## □ 동북아 군사적 긴장 증가

○ 한반도와 대만해협의 군사적 긴장이 동시 상승하고 있는 상황이 이어지고 있음

- 4.5일 차이잉원 대만 총통의 방미 중 케빈매카시 미 하원의장과 회담에 대해 경고를 위해 중국은 8~10일 항공모함 ‘산둥’을 동원하며 대만섬을 포위하는 위협훈련 감행
- 미 7함대는 대중국 견제용으로 17일 구축함 밀리어스함을 투입, 대만해협을 지나는 항행의 자유 작전 진행 / 중국 동부전구는 “국가의 주권과 안정 및 지역의 평화를 지킬 것”이라고 경고 성명 발표
- 북한의 핵미사일 위협에 맞서기 위한 한미일의 군사적 대응 본격 진행 중이나 북한은 물론 러시아까지 동해에서 대규모 군사훈련 벌이고 중국은 서태평양까지 항공모함을 내보내 훈련
- 4.13일 북한이 고체연료 기반 신형ICBM 화성 18 발사 직후, 미국은 14일 한반도에 전략폭격기 B-52H를 띄어가며 북한 압박 / 한미일은 워싱턴에서 안보회의(DTT)개최, 미사일 방어 훈련과 대잠 훈련 정례화 합의
- 푸틴 대통령은 블라디보스톡에 주둔중인 극동 태평양 함대의 불시점검 훈련 진행 (2만500명의 병력, 167척 전함 및 보급함, 12척의 잠수함, 89기의 항공기 및 헬리콥터 참여) / 18일, 함대와 해안미사일 부대가 동시에 동해 타격 훈련 병행
- 같은 날, 한미일은 이지스 구축함을 각각 1척씩 동원 동해 공해상에서 북한의 핵미사일 대응 미사일 방어 훈련 진행

### 3. 윤석열정부의 첫 1년 외교안보정책 평가

#### □ 혼란스러운 외교안보대북정책

○ (전략 혼재) 한반도 정세를 안정적으로 관리할 수 있는 방안과 메시지는 전무하며 13개월 연속 적자를 기록한 무역수지를 흑자로 되돌릴 수 있는 경제외교 방책 실종된 상황에서 보편적 가치와 자유를 강조하며 한미 확장억제 강화와 한미일 3국 협력만 강조하는 단선 외교에 몰입

- 북한의 핵미사일 개발억제와 한반도 평화는 중국과 러시아와의 협력이 필수임에도 윤 정부 들어 한-중, 한-러 관계는 긴장도가 높아지고 있는 상황 / 미중리의 갈등과 주요 비동맹 국가들의 이탈로 인해 유엔 안전보장 이사회는 작동 불능
- 남과 북의 날선 무력시위가 일상화된 한반도 상황에서 안보가 매우 불안한 상태이며 미국과 중국의 선택적 진영화가 가속화 되고 있음
- 북한은 윤 정부의 담대한 구상에 대해 아랑곳 없이 핵탐제가 가능한 전략 전술 탄도 미사일을 10여 차례 발사 ⇒ 한국형 리스크가 높아짐에 따라 한국경제와 금융시장의 신뢰도 하락 위험 증가
- 윤정부가 자유연대 가치외교를 강조하고 있지만, 미중 경쟁시대에 자국의 이익 확보를 위해 주요국의 균형외교 노력과 대비 되고 있는 상황 / 우리 외교의 국익외교가 무언인지 의구심이 국내 여론에 팽배
- 미국 조차 IRA와 ScienceChip법안을 통해 미국식 보호무역 산업정책으로 한국 경제의 주력 수출품인 반도체와 자동차 산업에 타격을 주고 있는 상황

○ (비핵화) 4.14일 윤 정부 첫 통일백서, 한반도 비핵화라는 표현 대신 북한 비핵화 표현으로 대체하며 한반도 안보 불안의 원인이 북한의 핵 위협과 도발에 있다고 명시

- ‘2023 통일백서’에서 1991년 12월 남북이 합의한 <한반도 비핵화에 관한 공동선언>부터 2018년 북한과 미국이 서명한 <싱가포르 공동선언>에 이르기까지 폭넓게 사용된 ‘한반도 비핵화’ 용어 사용중단
- 그럼에도 불구하고 한미정상 공동성명에는 ‘한반도 비핵화’ 사용

○ (동맹과신) 현 정부는 동맹 의존이나 동맹 과신의 심리와 태도를 보여주고 있는 상황

- 도청문건 공개 당시, 국민들은 국가 안보와 관련된 깊은 논의가 오가는 대통령 실등이 도청되었는지, 미국뿐만 아니라 다른 나라에도 도청되고 있는지 등을 걱정하며 응분의 해명과 조치를 요구
- 정부는 국민방문을 의식한 듯 “사과 요구 않겠다”, “상당수 위조”, “미국 당국자들이 곤혹스러워하고 미안해했다” 식의 상식과는 다른 대응
- 한미 동맹의 본질적 가치, 상호신뢰에 대한 문제제기를 단호히 하는 모습 실종

○ (대통령 리스크) 윤 대통령의 언행 관련 과도한 대외공약 메시지를 내부 공론화 과정 없이 해외언론을 통해 발표하는 방식

- 한일정상회담 하루 전인 3.15일 <요미우리>와 인터뷰를 통해 한국 정부의 일제 강제동원 관련 제3자 변제안에 관해 “나중에 구상권 행사로 이어지지 않은 만한 해결책”이라며 정부의 카드를 꺼내 보임. 외교부가 그간 유지했던 “일본 쪽의 사과와 성의 있는 호응 조치가 필요하며 그래야 발표 할 수 있다”는 방식을 뒤집는 결과 초래
- 4.19일 <로이터>와 인터뷰에서 러시아와 전쟁 중인 우크라이나에 대한 무기 지원 가능성 암시 / 대만해협의 긴장에 관해 “힘에 의한 현상변경에 반대한다”고 발언  
=> 한-중, 한-러 관계 악화일로
- 대통령이 일방주의적 방식으로 기존 정부가 유지해왔던 주요 외교정책에 대해 정제되지 않은 발언을 한후 외교안보부처가 이를 따라하는 방식의 패턴 등장

- (한미정상회담 평가) 최근 한미정상회담은 국민방문의 성격을 띄면서 동맹 70주년을 기념하기 위해 외견상 긍정적인 모양이 연출 되었음에도 불구하고 내용상 여러 문제점 노정
- 확장억제 강화를 과도하게 강조하면서 북핵문제의 평화적 해결방안 도출은 매우 소홀하게 접근함. 워싱턴 선언은 북한의 핵 위협을 대응하는 한미의 공동된 노력으로 일견 보이기도 하지만, 내용상 미국이 기존에 유지해왔던 한반도 핵우산 정책을 공약한 것으로 평가됨
  - NCG (Nuclear Consultation Group)를 발족하였지만 그 격이 기존의 2+2 차관급 EDSCG와 달리 차관보급으로 낮아졌으며 미국은 핵공유가 아니라고 명확히 설명
  - 오히려 워싱턴 선언은 한국의 비핵화 선언으로 해석될 여지가 충분. 이를 통해 미국은 한국내 윤 대통령의 발언으로 촉발된 자체 핵무장 욕망을 잠재우며 한국의 NPT 준수를 촉구하는데 총력. 이는 그간 한미간 이견과 균열이 있었다는 것을 의미함

## □ 평화, 경제, 자존감을 상실한 외교 정책

### ○ (Peace-Making) 한반도의 평화를 만들기 위한 노력을 하는가?

- 한반도의 외교안보는 “안으로는 외교안보역량을 키우고, 밖으로는 위협을 줄이는 정책”이 기본이 되어야 함 / 한미동맹 편중 (확장억제강화) 외교안보로 인해 대북관여 정책 중단, 한미일 협력 강화, 한중관계 불투명, 동남아 지역의 우리 독자 외교 실종 (인태전략으로 귀속)
- 담대한 구상은 구상으로만 남아, 이행 조차 못하고 있는 상황 / 북한의 도발 (미사일 및 유인기 도발)에 대한 대응 미숙 / 9.19 군사합의 효력정지 논란 및 독자핵무장과 같은 비이성적인 담론 등장 / 평화를 만들기 위한 전정부의 노력 폄하 및 주요인물들 구속 및 기소

### ○ (Money-Making) 경제이익을 확장하기 위한 노력을 하는가?

- 미국 IRA 법안 대응 미숙으로 인한 우리의 미래먹거리 산업 불안감 / 에너지 위기에 대한 적극적 대응 미숙으로 인한 민생 불안감 증가 / 중국 및 러시아와의 관계 악화로 인한 현지 진출 기업인들의 불안감 증폭
- UAE의 300억불 수주의 이행을 위한 후속 작업 추진은 대통령의 “적” 발언으로 현지 경제인들의 의구심 높아짐
- 경제안보에 대한 총체적 비전 부재 / 공급망 위기에 대한 불안감을 불식 시킬 수 있는 입체적인 지역 외교 필요

### ○ (Pride-Keeping) 국민의 자존감을 지키기 위한 노력을 하는가?

- 정상외교의 불안감 팽배 / 대통령의 언행으로 인한 국가품위 손상 (해외언론 평가 악화 ‘기본이 안된 대통령’)
- 한일관계 회복을 위한 강제징용공 문제 졸속 처리 / 대일외교의 목적이 무엇인가에 의구심 팽배 / 대통령의 역사관에 대한 좌절감 팽배
- 국내 민주주의와 거버넌스에 대한 국제사회의 의구심 팽배 / 언론자유도 하락

- (2023 윤석열정부 외교안보) 한반도의 평화와 경제 발전의 결정적 한해가 될 것으로 예측 / 진보와 퇴보의 갈림길
  - 2023년 미중관계 경색 강화 및 동북아 안보 불안 지속 유지 / 미측의 신보호무역 강화속에 한미일 협력 강화 / 북한의 대응 또한 매울 강할 것으로 예측되는 가운데, 한반도 정세 불안 요소 증대
  - 윤 정부는 한미동맹 및 한미일 협력 강화 기조속에서 대북압박 정책을 강화하면서, 대중국관계 관리에 어려움 봉착
  - 미 IRA 등 新 보호무역 정책 시행에 따라 우리 전기차, 배터리, 반도체, 의약품 등 첨단 산업계의 관건적 한해가 될 것 / 국내산업 영향 주목

## 4. 결론

○ (평화) 정전협정 70주년을 계기로 한반도 평화의 중요성을 강조하는 꼼꼼한 메시지 발신 필요

- 한미동맹 70주년의 역사성을 강조함과 동시에 한반도에서 어떠한 경우에도 전쟁이 재발 되어서는 안된다는 당차원의 캠페인 필요 / 6.25 참전 국가들과 당차원의 정전 행사 진행 등.
- 북한의 미사일 발사와 핵실험시 북한의 행위를 따박따박 규탄하되, 한반도의 안정과 평화가 우선이라는 메시지 지속 발신 / 특히 정부를 향해, 확장억제 이외에 한반도 안정을 유지할 수 있는 정책 구현 요구 / 한반도 평화프로세스의 지속성을 위해 당내 스터디 그룹, 대중 및 지식인 세미나 등 개최
- 5월과 6월 꽃게철 서해 NLL과 접경지역에 남북간 우발적 충돌 방지를 위한 당내 특위 구성 및 이 지역에 지속적인 관심
- 한중관계 악화 관리를 위해 의원외교 강화 / 베이징 및 워싱턴 현지 방문하여 한반도의 안정적 상황관리를 위한 중국의 건설적 역할 당부 / 정부에게는 한중관계 악화가 한국의 안보에 도움이 되지 않는 점을 지속 부각하며 향후 계획 유무 질의 및 압박
- 우크라이나 전쟁 관련 우리의 살상무기 및 포탄 지원에 주목하며, 비살상 및 인도적 지원에 대해 적극적 지원 의사 지속 표명

○ (경제) 한미와 한중 경제 관계의 명확한 손익 계산 진행

- 한미 안보동맹 강화가 한중 경제관계에 어떠한 영향을 미칠지에 대해 꼼꼼한 계산 필요 / 한국 첨단 미래먹거리 산업의 국내공동화 우려 관리
- 대선국면에 들어간 미국이 바이오 및 신재생 에너지 분야에서 신보호주의적 압박 요구 가능성에 대비
- 특히, 한중관계 관리의 중요성 급부상 중인 가운데 대통령과 외교부 등이 대만에 대한 불필요한 발언이 우리 경제에 도움이 되지 않는다는 점을 부각 시킬 필요 증대
- 실리를 바탕으로 한 경제외교가 경제안보에 중심이 될 수 있도록 정부에 지속 압박 / 가치외교를 앞세울 경우 진영외교로 인식 될 뿐만 아니라, 왕정국가인 대부분의 중동지역 국가들과의 협력적 관계에 영향이 있을 것으로 예상됨

○ (자존감) 상처받고 불안한 국민의 마음을 달래는 대안 메시지 및 외교행위 시현

- 자극적으로 정부의 외교정책을 비판 및 조롱하는 메시지 보다, 엄중히 꾸짖으며 국민에게 호소하는 메시지 발신 필요
- 외교의 목적이 국익 실현에 있음을 강조하고 국익에는 경제적 이익과 한반도 평화 실현과 함께 국민의 자존감을 지켜내야 한다는 안정된 메시지 발신

# 무너진 1년, 위기의 대한민국

윤석열정부 1년 평가 연속토론회  
종합자료집