

새 정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안대회

일시: 2025년 7월 17일 목 오전 9시부터 오후 12시30분까지
장소: 국회도서관 소회의실

1부 사전행사 (09:00~09:40)

개회사, 축사, 종합제안 설명, 기념촬영

2부 정책 제안 발표 (09:50~11:40)

정치개혁, 비선출권력, 외교·평화, 언론, 사회·공공성,
경제·복지, 노동, 기후·에너지, 교육 개혁 등
총 9개 분야의 정책 제안 발표

3부 총론 발표 및 질의 응답 (11:50~12:20)

주최·주관

사회대개혁 제7공화국 수립과 혁신적고등교육정책을 위한 전국교수연구자연대 (공공
적고등교육 정책을 요구하는 전국교수연대회의, 민주평등사회를위한전국교수연구자협
의회, 전국교수노동조합, 전국국공립대학교수노동조합, 전국대학원생노동조합, (사)지
식공유연구자의집, 한국비정규교수노동조합, 학술단체협의회), 사회공공연구원

공동 주최

이학영 국회의원, 문진석 의원, 민병덕 의원, 백승아 의원, 정을호 의원(이상 더불어민주당), 강경숙 의원(조국혁신당), 용혜인 의원(기본소득당), 한창민 의원(사회민주당), 김재
연 대표(진보당), 권영국 대표(민주노동당)

[전국교수연구자연대]

새 정부와 국회에 바란다:
2025 민주·평등·공공성을 향한
새 민주공화국 사회대개혁 제안대회

<식순>

제1부 사전 행사 (9:00-9:40)

개회사, 축사, 종합제안 설명, 기념촬영

제2부 정책 제안 발표 (9:50-11:40)

정치, 비선출권력, 외교·평화, 언론, 사회·공공성, 경제·복지, 노동, 기후위기와 에너지, 교육 개혁 등 총 9개 분야의 정책제안 발표

제3부 총론발표 및 질의 응답 (11:50-12:20)

[주최·주관]

사회대개혁 제7공화국 수립과 혁신적고등교육정책을 위한 전국교수연구자연대(공공적 고등 교육 정책을 요구하는 전국교수연대회의, 민주평등사회를 위한 전국 교수연구자협의회, 전국교수노동조합, 전국 국공립대학 교수노동조합, 전국 대학원생 노동조합, (사)지식공유 연구자의 집, 한국 비정규교수 노동조합, 학술단체협의회), 사회공공연구원

[공동주최]

이학영 국회부의장, 문진석 의원, 민병덕 의원, 백승아 의원, 정을호 의원(이상 더불어민주당), 강경숙 의원(조국혁신당), 용혜인 의원(기본소득당), 한창민 의원(사회민주당), 김재연 대표(진보당), 권영국 대표(민주노동당)

<프로그램>

제1부 사전 행사 (9:00-9:40)	○ 개회사: 전국교수연구자연대 상임공동대표 남중웅(교통대) ○ 축사: 국회부의장, 문진석 의원, 공동주최 국회의원, 비상시국회의 대표 ○ 종합제안 설명: 전국교수연구자연대 상임공동대표 송주명 (한신대) ○ 기념 촬영	진행: 김선일 (경희대)
제2부 정책 제안 발표 (9:50-11:40)	○ 정치 개혁 (9:50-10:10) - 대표성 강화와 수평적 책임성 제도화를 위한 정치 개혁과제: 정부형태·정당·의회를 중심으로 (강우진, 경북대) - 국민참여와 자치분권을 향한 정치 개혁의 과제와 방향 (정상호, 서원대) ○ 비선출권력 개혁 (10:10-10:20) - 비선출권력의 개혁 (맹수석, 충남대) ○ 외교·평화 (10:20-10:30) - 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외정책 (윤영상, KAIST) ○ 언론·미디어 개혁 (10:30-10:40) - 시민의 표현의 자유 확산과 미디어 공공성 회복을 위한 언론·미디어 개혁 방향과 과제 (김동원, 한예종; 박진우, 건국대; 이종임, 경희대) ○ 사회·공공성 (10:40-10:50) - 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환 (조은주, 전북대; 육주원, 경북대; 김주호, 경상국립대) - 휴식 (10:50-11:00) ○ 경제·복지 (11:00-11:10) - 경제민주주의와 복지 (김덕민, 경상국립대) ○ 노동 개혁 (11:10-11:20) - 불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현 (김철, 김직수, 박재범, 사회공공연구원) ○ 기후위기·에너지 (11:20-11:30) - 기후위기 및 정의로운 에너지 전환 (구준모, 사회공공연구원) ○ 교육 개혁 (11:30-11:40) - 고등교육의 혁신 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육 재정의 확대 (송주명, 한신대)	사회: 하상복 (목포대)
제3부 총론 및 질의응답 (11:50-12:20)	○ 총론 발표(지병근, 조선대) ○ 질의 응답, 보완발언 ○ 폐회사: 전국교수연구자연대 상임공동대표 선재원(평택대)	사회: 송주명 (한신대)

- 목 차 -

초대의 말씀	P. 1
개회사	P. 3
축 사	P. 5
사회대개혁의 분야와 목표	P. 18
분야별 사회대개혁안:	
제안 1-1 (정치 개혁) 대표성 강화와 수평적 책임성 제도화를 위한 정치 개혁과제: 정부 형태·정당·의회를 중심으로	P. 32
제안 1-2 (정치 개혁) 국민참여와 자치분권을 향한 정치 개혁의 과제와 방향	P. 45
제안 2 (비선출권력 개혁) 비선출권력의 개혁	P. 58
제안 3 (외교·평화) 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외정책	P. 67
제안 4 (언론 개혁) 시민의 표현의 자유 확산과 미디어 공공성 회복을 위한 언론·미디어 개혁 방향과 과제	P. 80
제안 5 (사회·공공성) 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환	P. 92
제안 6 (경제·복지) 경제민주주의와 복지	P. 110
제안 7 (노동 개혁) 불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현	P. 120
제안 8 (기후위기·에너지) 기후위기 및 정의로운 에너지 전환	P. 131
제안 9 (교육 개혁) 고등교육의 혁신 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정의 확대	P. 143
전국교수연구자연대의 사회대개혁 방안 총평	P. 160

초대의 말씀



전국교수연구자연대 상임대표 송주명

이제 우리나라는 민주주의를 총체적으로 파괴하려는 무모한 내란을 극복하고, 다시 정상의 정치 사회질서로 복귀하였습니다. 위기에 처한 민주주의를 지켜낸 우리 시민사회의 힘은 실로 위대하였습니다. 2016년과 2017년의 촛불혁명에 이어, 2024년과 2025년의 빛의혁명은 대한민국의 역사에서 광장의 시민이 민주공화국의 진정한 주권자임을 분명히 보여주었습니다. 명실공히 우리나라는 시민이 자신의 미래를 결정하는 역동적인 민주적 공동체임을 보여준 것입니다.

촛불혁명과 빛의혁명이후 우리의 민주공화국은 민주주의·평등·공공성의 가치가 어우러질 수 있도록 새롭게 재설계되어야 할 것입니다. 광장에서 주권자로 거듭난 시민들은 1987년 6월 항쟁으로 만들어진 기성 질서, 다시 말해 ‘87년 체제’를 전면적으로 재구성할 것을 요구하고 있습니다. 우리나라는 이제 시민 주권의 시대에 맞는 새로운 민주공화국으로 나아가야 합니다. 민주주의의 위기는 오로지 더 근본적이고 더 많은 민주주의를 통해서만 극복할 수 있습니다. 아울러 모두가 시민으로서 평등한 권리를 누릴 수 있을 때 우리나라의 민주주의는 보다 안정적이고 강해질 수 있습니다. 사회적 공공성의 영역 또한 더욱 확장해야 합니다.

지난해 12월초 내란의 겨울부터 4월 내란수괴의 파면에 이르기까지 우리 전국교수연구자연대는 “윤석열내란완전청산과제7공화국수립을위한전국교수연구자연대”로 내란의 완전청산과 민주주의의 회복, 그리고 사회대개혁을 위해 광장의 시민들과 함께 최선을 다해 싸워왔습니다. 그리고 윤석열 파면 이후에 우리는 “사회대개혁과제7공화국수립, 혁신적고등교육정책을 위한전국교수연구자연대”로서 내란잔재 세력의 극복, 민주정부의 수립, 그리고 고등교육의 혁신과 전면적인 사회대개혁을 통한 제7공화국의 모색 등을 위해 노력하고 있습니다.

오늘 “새정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한 새민주공화국 사회대개혁 제안대회”는 주권자 시민사회 및 민주공화국의 진화, 그리고 광장 시민들의 요구를 반영하려는 우리 전국교수연구자연대 활동의 총결산에 해당합니다.

“새민주공화국을 위한 사회대개혁 제안”은 올해 연초부터 전국교수연구자연대가 기획하여, 3월 중순~4월 초 정치·의회, 비선출권력, 평화·외교, 미디어·언론, 경제민주주의, 사회공공성, 노동개혁, 기후에너지, 고등교육 등 9개 제안팀을 구성하였고, 5월24일 중간점검을 위

한 내부토론회를 개최하여 의견교류 및 점검의 기회를 가졌습니다. 비록 총론에서도 밝히고 있듯이 지극히 일부의 쟁점 영역이 아직 남아 있지만, 대부분의 제안은 우리나라 교수연구자를 포괄하는 학계의 공통된 입장이라고 할 수 있습니다. 아울러 이번 사회대개혁 제안은 정치, 외교, 언론, 사회, 노동 등 다양한 영역의 개혁 과제를 제시하기 위해 진보적, 민주적 학계가 집단적 의지를 모아 추진하였다는 점 또한 분명히 말씀드립니다.

우리는 이 사회대개혁 제안이 새정부의 국정기조는 물론, 좀 더 긴 호흡의 사회대개혁 추진 일정에 충분히 반영될 수 있기를 희망합니다. 이를 위해 이 사회대개혁 제안이 단기적인 정부정책은 물론, 중장기적으로 체계적인 국회 입법활동에 반영되기를 바라며, 시민사회의 다양하고 다층적인 숙의의 장에 올려져 민주적 공론형성의 자료로도 활용되기를 바랍니다.

모쪼록 오늘의 제안대회가 촛불혁명과 빛의 혁명 이후 우리 민주공화국이 새롭게 나아가야 할 방향과 관련해 많은 통찰과 가능성을 여는 소중한 계기가 되기를 바랍니다.

2025년 7월 17일

“새정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한 새민주공화국 사회대개혁 제안대회” 기획위원회를 대표하여

사회대개혁과제7공화국수립, 혁신적고등교육정책을위한전국교수연구자연대
상임대표 송주명

개 회 사



전국교수연구자연대 상임대표 남중웅

존경하는 국회의원 여러분, 교수·연구자 여러분, 그리고 참여 정당과 시민 여러분, 반갑습니다. 오늘 우리는 “2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안” 대회를 맞아 한자리에 모였습니다. 바쁘신 가운데 참석해 주신 이학영 국회부의장님, 문진석 의원님, 민병덕 의원님, 백승아 의원님, 정을호 의원님, 강경숙 의원님, 용혜인 의원님, 한창민 의원님, 김재연 대표님, 권영국 대표님께 깊이 감사드립니다. 또한 오늘 연구와 발표에 힘써주신 교수·연구자 여러분께도 존경과 감사의 마음을 전합니다.

존경하는 여러분

우리는 지금 대한민국 민주공화국의 대전환기 앞에 서 있습니다. 기억하실 것입니다. 12.3 내란은 민주공화국의 뿌리를 위협했습니다. 그러나 그 위기는 깨어 있는 시민들과 국회의 헌법적 의무 수행으로 저지되었습니다. 그날로부터 우리는 단순히 위기를 넘는 것을 넘어, 무엇을 바로 세울 것인가 치열하게 고민해 왔습니다. 오늘 이 자리는 그 고민의 결과를 담은 전국교수연구자연대의 사회대개혁 제안을 국민과 국회에 드리는 자리입니다.

여러분

내란은 끝나지 않았습니다. 이름만 남은 구체제의 적폐, 권위주의와 불평등, 중앙집중과 지역소멸, 신자유주의 경제체제와 사회 양극화는 여전히 우리 삶을 옥죄고 있습니다. 윤석열 정부 시기, 한국 사회는 세계적으로 민주주의 후퇴를 주도하는 국가라는 불명예를 안았습니다. 이제는 멈춰야 합니다. 내란을 막아낸 시민의 힘으로, 더 나은 미래를 시작해야 합니다. 민주주의를 복원하는 것에서 멈추지 않고, 보다 평등하고 공공적인 사회로 나아가야 합니다. 오늘 발표하는 사회대개혁안이 그 시작입니다. 전국교수연구자연대는 정치, 비선출권력, 외교, 언론, 경제, 사회, 노동, 기후위기와 에너지, 교육 등 9대 분야에서 구체적 개혁 방안을 제시합니다.

핵심 내용을 간략히 말씀드리겠습니다.

첫째, 정치 개혁입니다. 승자독식 대표체제 개혁과 지역 균형 발전을 위한 자치·분권 강화, 국민 참여 확대가 핵심입니다.

둘째, 비선출권력 개혁입니다. 사법부와 검찰 등 비선출 권력에 대한 민주적 통제, 권한 남용 방지와 시민권 보호를 위한 법과 제도 정비를 제안합니다.

셋째, 외교·평화 정책입니다. 다자주의 외교 복원, 남북 평화체제 구축, 국익 중심 실리외교

를 추진해 동북아와 세계 평화를 지향합니다.

넷째, 언론 개혁입니다. 표현의 자유 보장, 독립적 미디어 규제체계 확립, 시민 참여형 언론 환경을 목표로 합니다.

다섯째, 사회권 확장과 공공성 강화입니다. 건강권, 돌봄권, 주거권, 이동권 보장과 성평등, 사회연대체계 구축을 추진합니다.

여섯째, 경제민주주의와 복지입니다. 성장 중심 경제에서 사람과 지역 중심 경제로 전환하며, 복지와 환경 정의를 통합한 연대국가를 지향합니다.

일곱째, 노동 개혁입니다. 주4일제 도입과 노동 기본권 보장, 차별 없는 일자리, 안전한 일터를 위한 방안을 마련했습니다.

여덟째, 기후위기 대응과 정의로운 에너지 전환입니다. 생태평등 사회로 나아가기 위해 대규모 공공투자와 공공재생에너지 확대를 제안합니다.

아홉째, 고등교육 혁신입니다. 인문사회와 기초학문의 균형 발전, 대학 균형 발전, 고등교육 무상화, 공적 고등교육재정 확대를 통해 교육받을 권리를 보장합니다.

존경하는 여러분

이 모든 제안은 결국 “보다 성숙하고, 보다 평등하며, 보다 공공적인 민주공화국”이라는 한마디로 귀결됩니다. 하지만 이 제안이 완성된 답안지는 아닙니다. 더 많은 논의와 사회적 합의, 예산 문제와 실행 전략까지 깊이 있는 검토가 필요합니다. 그럼에도 분명한 것은, 지금이 행동할 적기라는 점입니다. 지금 나서지 않는다면, 대한민국은 다시 권위주의와 불평등의 시대에 갇히고 말 것입니다. 이번 사회대개혁안은 특정 정파의 이해를 넘은, 연구자들의 양심과 시민들의 미래를 위한 제안입니다. 전국교수연구자연대는 앞으로도 시민과 함께, 정부와 국회, 모든 사회 구성원과 함께 이 개혁 과제를 실현해 나갈 것입니다. 여기 함께하신 모든 분들과 함께, 새로운 민주공화국, 평등하고 정의로운 대한민국을 만드는 길에 함께 서겠습니다.

감사합니다.

2025년 7월 17일

전국교수연구자연대 상임대표 남중웅

축 사



국회부의장 이학영

안녕하십니까,
국회부의장 이학영입니다.

<새 정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안 대회> 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 논의의 장을 마련해주신 「전국교수연구자연대」 남중웅, 선재원, 송주명 상임공동대표님과 관계자 여러분께 감사드립니다.

한국 사회는 내란 세력 청산, 불평등 심화, 초고령화, 기후위기 등 더 이상 과거의 방식으로 대응할 수 없는 전환의 기로에 서 있습니다.

교수, 연구자, 시민사회, 정당의 각계 전문가들이 함께 사회대개혁이라는 시대적 과제를 논의하는 것은 대한민국의 미래를 위한 중요한 공론의 출발점이라 생각합니다.

정치·경제·노동·기후·교육 등 각 분야의 실질적인 정책 대안들과 내란 세력 청산, 불평등 완화, 기후위기 해소와 같은 국민의 삶을 바꿀 개혁 방안이 제시될 예정입니다.

오늘 이 자리에 모이신 전문가 여러분들의 고견을 바탕으로 문제를 해결할 획기적인 사회대개혁 방안이 만들어져 대한민국이 나아갈 방향이 합의되기를 바랍니다.

저 또한 국회부의장으로서 대한민국의 민주주의를 지키고 국민의 삶을 회복시키기 위한 입법과 정책에 힘쓰겠습니다.

다시 한 번, <새 정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안 대회>를 축하드리며, 민주적이고 평등한 대한민국을 만들기 위해 노력해주시는 참석자 여러분께 감사드립니다.

감사합니다.

2025. 7. 17.
국회부의장 이 학 영

축 사



민주당 국회의원 민병덕

존경하는 교수님과 연구자 여러분, 그리고 새로운 공화국을 염원하는 시민 여러분!
반갑습니다. 더불어민주당 국회의원 민병덕입니다.

오늘 이 자리는 단지 한 번의 정책 제안 발표를 넘어, 우리 사회가 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대한
깊은 성찰과 결단을 모아내는 뜻깊은 자리입니다.

지난 겨울, 우리 사회는 윤석열 내란 사태라는 초유의 위기를 겪었고, 그 과정에서 윤석열정권의 퇴진과
이재명정부의 출범이라는 역사적 대전환을 이루어 냈습니다.

이번 변화는 우리 헌정질서의 회복력과 시민 주권의 강인함을 다시금 증명한 사건이었습니다. 4·19 혁명
이후 군부독재의 부활을 막지 못했던 아쉬운 기억처럼, 6월 항쟁이 열어낸 87년 체제 또한 어느새 기득
권화된 권력 구조 안에 갇혀버렸습니다. 이제 우리는 그 한계를 넘어, 다시 한 번 새로운 민주공화국을
향한 헌정사적 전환점에 서 있습니다.

사회대개혁과 제7공화국의 비전은 단순한 정권 교체만으로 이룰 수 없습니다. 비선출권력의 개혁과 불평
등 해소, 기후위기 대응, 고등교육의 공공성 회복에 이르기까지 우리 민주주의를 ‘형식’에 머무르지 않고
‘실질’로 확장하기 위한 전면적 개혁이 요구됩니다.

오늘 이 자리에서 발표되는 종합 제안들은 그 변화의 설계도이자, 정치와 시민사회가 함께 나아가야 할
공동의 실천지침이 될 것입니다.

역사를 돌아보면, 우리는 수많은 실패 속에서 배우고, 수많은 헌신을 통해 앞으로 나아가며 민주주의를
일구어 왔습니다. 1972년 유신체제의 어둠을 끊어낸 것은 결국 1980년 광주의 피와 희생이었고, 1987년
체제의 벽을 넘어선 것도 2016년 촛불 시민들의 비폭력 저항이었습니다. 지금 우리는 그 역사의 연장선
위에 서서 다시 묻습니다.

“우리는 어떤 공화국을 다음 세대에 물려줄 것인가?”

오늘 제안대회는 단지 선언으로 끝나지 않을 것입니다. 이 제안들이 국정계획으로, 입법과 예산으로, 시

민사회의 실천과 언론의 담론으로 이어질 수 있도록 저 또한 책임을 다하겠습니다.

오늘 이 자리에 함께해 주신 교수님과 연구자 여러분, 그리고 새로운 공화국을 염원하는 시민 여러분께 깊이 감사드립니다. 오늘의 논의가 제7공화국을 향한 설계도로 굳건히 자리매김하길 진심으로 기대합니다.

감사합니다.

축 사



민주당 국회의원 문진석

안녕하십니까,
더불어민주당 원내수석을 맡은 충남 천안시갑 문진석 의원입니다.

“새 정부와 국회에 바란다 : 2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안”대회 개최를 진심으로 축하드립니다. 주최와 주관을 맡아주신 ‘사회대개혁 제7공화국 수립과 혁신적 고등교육정책을 위한 전국교수연구자연대’, 사회공공연구원 관계자분들의 노고에 감사드립니다. 자리를 빛내주신 내빈 여러분께도 깊이 감사드립니다.

자랑스런 대한국민은 내란수괴 윤석열의 12.3 불법비상계엄에 맞서 온몸으로 저항했고, 마침내 국민의 위대한 승리를 이끌어냈습니다.

이제부터는 윤석열 정권에서 망가진 사회를 복원하고, 세계가 우러러보는 민주주의 국가로 발돋움하기 위한 실질적인 방법을 고민해야 합니다.

우리 앞에 놓인 과제는 결코 쉽지 않습니다. 극단적 정치대립, 경제·사회적 불평등, 저출생, 지방소멸, 빈곤층 증가, 기후위기 등은 과제 하나하나가 다 거대 담론입니다.

다만 저는 이런 거대담론이라도 정부, 정치권, 또 오늘 이 자리에 모인 여러분의 의지가 있다면 얼마든지 해결의 단초를 마련할 수 있으리라 확신합니다.

진짜 대한민국, 모두가 바라는 행복한 세상을 만들기 위한 우리의 발걸음은 이제 시작입니다. 우리 모두 힘을 모아 민주, 평등, 공공성의 가치를 구현하고, 새로운 민주공화국을 만들어봅시다.

오늘 참석해주신 내빈 여러분께 다시 한번 감사드리며, 여러분의 직장과 가정에 안녕이 가득하길 기원합니다.

감사합니다.

축 사



민주당 국회의원 백승아

존경하는 전국교수연구자연대 여러분, 그리고 이 자리에 함께해 주신 각계 시민사회 여러분, 오늘, 이 뜻깊은 자리에 함께하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 먼저, 이 대회를 정성껏 준비해 주시고, 무엇보다 새로운 민주공화국의 방향을 제시해 주시는 전국교수연구자연대와 사회공공연구원의 모든 선생님께 깊은 감사와 존경을 전합니다.

2025년 대한민국은 중요한 역사적 분기점에 서 있습니다. 윤석열 전 대통령에 대한 탄핵과 새로운 정부의 출범은 단지 정권의 교체가 아니라, 민주주의의 재구성과 사회 정의의 회복, 그리고 공공성을 중심으로 한 국가 대개조의 신호탄입니다. 그 변화의 시작점에 오늘 이 자리가 있다고 저는 믿습니다.

오늘 이 자리에서 발표될 수많은 개혁 과제 가운데, 저는 특히 고등교육 개혁의 의제에 깊은 관심과 책임감을 느끼고 있습니다. 고등교육은 단지 지식을 전달하는 기능을 넘어서, 사회의 비판적 성찰과 미래를 설계하는 지적 기반이자 공공적 자산입니다. 그러나 지금의 대학과 학문 생태계는 구조적 위기에 놓여 있습니다. 수도권 집중, 학문 간 불균형, 재정의 불안정성, 비정규 교원의 확대와 같은 문제들은 이미 오래전부터 경고됐지만, 제대로 된 해법 없이 방치됐습니다.

이제는 공공성을 중심에 둔 고등교육 체제 전환이 필요합니다.

지역대학 소멸을 막고, 전국 어디서든 수준 높은 교육과 연구가 가능하도록 광역 단위의 지역대학 네트워크를 구축해야 합니다. 서울대 10개 만들기와 같은 다중심적 접근은 단지 지역균형을 위한 전략이 아니라, 우리 고등교육 전체의 생존 전략이기도 합니다.

또한 국공립대학의 법적 지위를 재정립하고, 정부가 책임지는 고등교육 재정 확충은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다. OECD 평균에도 미치지 못하는 현재의 고등교육 투자 수준을 극복하고, ‘고등교육재정교부금법’과 같은 실효성 있는 제도적 장치를 마련해야 합니다. 연구 중심 대학의 육성, 기초학문 지원, 대학원 생태계 강화, 비정년트랙 교원의 차별 해소 등 어느 하나도 소홀히 할 수 없는 중대한 과제들입니다.

저는 대학을 단지 경쟁력 있는 인재 양성의 도구로만 바라보는 협소한 시각에서 벗어나야 한다고 믿습니다. 대학은 사회적 약자의 목소리를 담고, 다양성과 비판성을 품으며, 정의롭고 지속가능한 사회를 위한 '지적 공공재'여야 합니다. 그를 위해 우리 정치가 할 일은 분명합니다. 고등교육의 방향 전환을 위한 입법과 예산, 그리고 정책의 지속성을 보장해야 합니다.

오늘 이 자리는 학문과 교육이 어디로 나아가야 할지, 그 사회적 방향을 함께 설계하는 매우 귀중한 출발점입니다. 저 백승아 역시 교육위원회의 한 사람으로서, 교수연구자 여러분의 제안을 소중히 받아들이고, 고등교육 개혁을 국회의 우선 과제로 설정하여 흔들림 없이 추진하겠습니다.

오늘 이 자리가 대한민국의 고등교육이 새롭게 태어나는 계기가 되기를 진심으로 바랍니다. 새로운 민주공화국의 출발선에 선 지금, 우리는 과거를 반성하고 미래를 설계할 책임이 있습니다. 그 중심에 고등교육이 반드시 있어야 합니다.

함께 해 주신 모든 분께 감사드리며, 오늘 대회를 통해 제안된 정책들이 반드시 사회적 실천과 입법으로 이어지기를 기대합니다. 감사합니다.

2025년 7월 17일

더불어민주당 국회의원 백승아

축 사



민주당 국회의원 정을호

반갑습니다.

국회 교육위원회 소속 더불어민주당 국회의원 정을호입니다.

전국교수연구자연대의 「새 정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안대회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

대회 준비를 위해 애써주신 전국교수연구자연대의 상임공동대표이신 남중웅 교수님, 송주명 교수님, 선재원 교수님께 진심으로 감사드립니다. 아울러 오늘 행사의 토론을 맡아주신 모든 교수님과 연구자분들께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

지난 12월 3일 불법 비상계엄 선포라는 헌정질서 파괴 상황 속에서도 지성의 전당인 대학을 지키고자 대학의 역할을 일깨워온 전국교수연구자연대의 행동은 우리 사회에 큰 울림이었습니다.

그런 전국교수연구자연대가 다시금 ‘사회대개혁’을 주제로 새 정부에 제안의 장을 열어주신 것은 그 자체로도 매우 뜻깊은 일입니다. 그런 의미에서 오늘 논의되는 9가지 개혁 과제는 단순한 제안이 아니라, 새 정부가 마땅히 추진해야 할 과업이라고 생각합니다.

저 역시 교육위원회 위원으로서, 특히 교육 분야 개혁에 있어서 3가지 중점 사항을 말씀드리고자 합니다.

첫째, ‘서울대 10개 만들기’프로젝트 성공을 위해 힘쓰겠습니다. 서울대 10개 만들기 프로젝트는 사회적 우려와 기대가 혼재되어 있어, 교육계와 지역사회 등 다양한 이해관계자의 수렴과 사회적 합의와 함께 제도적 장치 마련이 필수적입니다. 거점대학의 육성을 위해 중장기 재정지원과 지역 정주 여건 개선 등 실질적인 정책 지원이 뒷받침되어야 합니다. 이에 국회 교육위원회 차원에서 지속적인 점검과 지원 방안을 마련해 나가겠습니다.

둘째, 사립대학의 공공성과 투명성 강화를 위한 정책을 추진하겠습니다. 최근 '사립대 구조개선법' 통과 등 사학진흥재단의 기능과 역할이 늘어나면서 이를 전면 개정해 사학 혁신과 관리 기관으로 거듭나야 할 필요성이 대두되고 있습니다.

사립대학에 지원된 국가 재정은 2010년부터 2023년까지 누적 94조원으로 2023년 한 해에만 9조 7,722억 원이 투입되었습니다. 많은 국민 혈세가 투입되는 만큼 투명성과 책무성 그리고 공공성이 반드시 담보되어야 합니다. 사학이 공공성과 투명성을 뒷받침하는 기관으로 거듭나도록 한국사학진흥재단법 전부 개정을 적극 검토하겠습니다.

셋째, 고등교육 예산 확보를 위해 노력하겠습니다. OECD 교육지표 2024 결과에 따르면 한국 청년층의 고등교육 이수율은 69.7%로 OECD 1위지만, 2021년 기준 GDP 대비 정부 재원 고등교육 공교육비 비율은 0.7%로 OECD 평균보다 낮은 수치를 기록했습니다. 한국의 높은 고등교육 이수율에 비해 정부 재정 투입은 상대적으로 부족한 실정입니다. 이에 미래 인재양성 역량 강화를 위한 고등교육 예산 확보를 위해 힘쓰겠습니다.

오늘 전국교수연구자연대가 제시해 주신 9가지 제안들을 꼼꼼히 검토하고, 관련 부처와 적극 협의해 입법과 정책으로 반영되도록 노력하겠습니다.

다시 한번 대회의 개최를 축하드리며, 대한민국이 새로운 민주공화국을 향한 길에 전국교수연구자연대가 중심에서 빛나는 역할을 해주시길 기대합니다.
감사합니다.

2025년 7월 17일

더불어민주당 정을호 국회의원

축 사



조국혁신당 국회의원 강경숙

존경하는 교수연구자연대 및 관계자 여러분, 반갑습니다.
조국혁신당 원내부대표 강경숙 의원입니다.

“새 정부와 국회에 바란다: 2025 민주·평등·공공성을 향한
새 민주공화국 사회대개혁 제안대회”가 이처럼 뜻깊게
개최된 것을 진심으로 축하드립니다.

오늘 이 자리는 단지 정책을 나열하고 건의하는 자리를 넘어,
우리 사회의 구조적 불평등과 민주주의의 후퇴를 정면으로 마주하고,
이를 극복하기 위한 지혜와 연대를 모으는
의미심장한 출발점이라 생각합니다.

정치개혁에서부터 기본권, 언론, 교육, 기후에 이르기까지
총 9개 분야에 걸쳐 제시되는 이번 제안들은
현장의 목소리와 학술적 통찰이 결합된 귀중한 사회계약의 밑그림입니다.

저는 국회의 일원으로서 이 제안들이 공론화되고,
입법·정책으로 실현될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

오늘의 대회가 '더 나은 민주공화국', '더 공정한 사회'를 위한
공동의 미래 설계도가 되기를 기대합니다.

다시 한번 이 뜻깊은 자리를 준비해주신 모든 분들께
깊은 감사의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

축 사



진보당 상임대표 김재연

새로운 사회를 향한 공론과 실천의 장에 함께해 주신 교수·연구자 여러분 반갑습니다.
오늘의 뜻깊은 행사를 준비해주셔서 감사합니다.

우리는 위기의 대한민국을 광장과 응원봉으로 지켜냈습니다.
위대한 시민의 힘은 민주주의의 회복력을 보여주었고, 형형색색의 응원봉은 우리에게 각기 다른 색깔의
세상이 민주주의라는 이름으로 가능함을 상상하게 했습니다.

오늘 이 자리는, 광장에서 드러난 민심을 바탕으로 새로운 대한민국을 향한 창조적 상상력을 모아내는 뜻
깊은 공론의 장이 될 것입니다.
우리는 헌정질서의 회복에 머무를 수 없습니다. 지금은 사회대개혁이라는 더 큰 미래를 향해 나아가야 할
때입니다.

불평등과 차별을 넘어, 민주주의가 일상 속에 스며들고, 공공의 책임이 삶의 모든 영역에 자리 잡는 새로
운 나라, 제7공화국을 향한 여정이 시작되어야 합니다.

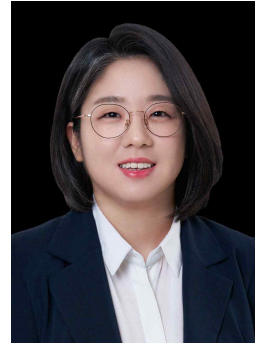
그 첫걸음은 정치의 다양성에서 출발합니다.
정치 기득권을 공고히 하는 양당체제를 넘어설 때, 비로소 우리 사회의 진짜 목소리, 소외된 이들의 삶,
억눌렸던 대안들이 공론의 장으로 나올 수 있습니다.

사회대개혁은 특정 정당이나 정치세력만의 과제가 아닙니다.
더 많은 시민의 참여, 다양한 정치의 존재, 그리고 진정한 민주주의의 실현이 그 기반입니다.

진보당은 87년 체제를 넘어, 신자유주의 질서를 넘어, 모든 사람이 존엄한 삶을 누릴 수 있는 제7공화국
을 향해 정치적 실천과 더 너른 연대로 그 길을 열어가겠습니다.
형형색색의 응원봉이 빛났던 광장처럼, 다양성과 연대의 가치를 담은 정당, 진보당이 사회대개혁을 선도
하겠습니다.

함께해주신 모든 분들께 다시 한 번 감사합니다.

축 사



기본소득당 대표 국회의원 용혜인

안녕하세요. 기본소득당 대표 용혜인입니다.

<2025 민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 제안대회>를 준비해 주신 전국교수연구자연대 관계자 여러분께 감사와 연대의 인사를 전합니다.

오늘의 대회는 ‘민주·평등·공공성’이라는 새로운 시대의 가치 위에, 제7공화국을 향한 사회대개혁의 길을 모색하는 뜻깊은 자리입니다. 이 자리에서 발표될 수많은 제안은 우리가 함께 살아갈 사회의 원칙과 방향을 다시 세우자는 준엄한 요청일 것입니다.

우리는 지난 12.3 내란과 헌정질서 파괴의 비극을 겪으며, 87년 민주주의 체제 역시 언제든 흔들릴 수 있다는 뼈아픈 교훈을 얻었습니다. 국민이 주인이 되는 민주주의를 바로 세우기 위해선 정치제도 개혁과 동시에 사회경제적 개혁이 반드시 뒷받침되어야 합니다. 사회권과 돌봄의 공공성을 확대하고 불평등을 넘어 연대와 공존의 민주공화국을 완성해 내야 합니다.

기본소득당은 그 새로운 사회계약의 중심에 기본소득이 있다고 믿습니다. 모두에게 1인 1표를 부여한다는 혁명적 사상인 민주주의가 현실 속에 제대로 작동하기 위해서 모든 국민의 경제적 기초를 보장하는 기본소득이 함께 논의되어야 할 것입니다.

오늘 논의되는 사회대개혁의 과제들에서도 기본소득을 비롯한 사회 불등 개선을 위한 논의들이 다채롭게 펼쳐질 수 있으리라 믿습니다. 또한 오랜 세월 동안 한국 사회의 대전환을 치열하게 고민하며 대한민국 청사진을 그려 오신 연구자분들과 민주주의 원로 여러분의 지혜가 한데 모이는 뜻깊은 자리가 되기를 바랍니다.

저와 기본소득당은 오늘 이 대회에서 논의되는 정치 개혁, 경제·노동 개혁, 그리고 기후 정의와 공공성의 확대라는 과제들이 단순히 구호에 머물지 않고, 입법과 제도의 변화로 이어지도록 국회에서 최선을 다하겠습니다. 나아가 우리가 광장에서 외친 사회대개혁을 완성하는 그날까지, 오늘 이 자리에 함께하신 모든 연구자·활동가·시민 여러분과 끝까지 연대하겠습니다.

감사합니다.

축 사



사회민주당 대표 국회의원 한창민

안녕하십니까. 사회민주당 대표 국회의원 한창민입니다.

77주년 제헌절을 맞아 ‘새로운 민주공화국’의 미래를 논의하는 오늘 자리가 더없이 뜻깊고, 반갑습니다. 소중한 자리를 마련하고 분야별 개혁과제를 준비해 주신 전국교수연구자연대와 한분 한분의 교수 연구자들에게 깊은 감사의 인사를 드립니다.

저는 기회가 될 때마다 진정한 내란 종식은, 내란의 원인을 극복하는 것이어야 한다고 이야기하고 있습니다. 엘리트카르텔이 완성한 세습자본주의 극심한 불평등과 국민을 두 편으로 갈라 세운 정치양극화는 12.3 내란의 토대였습니다. 이 두 가지 중대한 문제를 해결하지 않고서 우리는 내란극복을 말하기 어려울 것입니다.

이재명 정부 출범 후, 모든 정치세력이 저마다 새로운 대한민국을 말하고 있습니다. 하지만 새로운 대한민국의 내용을 무엇으로 채워야 하는지에 대한 심층적인 논의는 부족해 보입니다. 그런 점에서 정치, 검찰과 사법권력, 미디어, 기본권과 공공성, 경제와 복지, 노동, 기후위기, 교육 등 사회대개혁의 핵심 과제를 다룬 오늘 논의는 새로운 대한민국의 이정표를 세우는 중요한 계기가 될 것입니다.

새로운 공화국은 불평등과 정치양극화 해소, 국민기본권과 민주주의의 확대 위에서 건설되어야 합니다. 광장에 울려 퍼진 사회대개혁의 목소리가 잊히지 않도록, 교수 연구자들과 시민사회, 정치권이 본격적으로 힘 모아 나갔으면 합니다.

저와 사회민주당은 이 자리에 함께하신 모든 교수 연구자들과 함께, ‘민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국’으로 나아가는 길에 늘 함께하겠습니다. 감사합니다.

축 사



민주노동당 대표 권영국

반갑습니다. 민주노동당 당대표 권영국입니다.

민주·평등·공공성을 향한 새 민주공화국 사회대개혁 과제 제안 대회 개최를 진심으로 축하드리며, 우리 사회의 개혁을 위한 자리에 민주노동당을 초청해주심에 깊이 감사드립니다.

국정기획위원회의 국정과제 발표가 초임기에 들어간 시점에서 오늘 대회에서 발표될 과제들은 무엇 하나 중요하지 않은 것이 없습니다. 정치개혁부터 사회·공공성, 노동개혁, 교육개혁까지, 우리 사회 전체의 과제를 아우르는 주제들입니다. 오늘 대회가 풍성하고 알차게 진행되어 여기서 나눈 이야기가 새로운 시대의 씨앗이 되기를 기대하며 응원합니다.

무엇보다 오늘 자리는 사회대개혁을 염원하는 교수·연구자들께서 준비해주셨다는 데 큰 의미가 있다고 생각합니다. 국회에서 열리는 행사가 오래 그러하듯 정치가 연 자리에 학계가 참여하는 것이 아니라, 학계가 직접 연 자리에 정치가 초대받아 경청하는 자리인 것입니다. 머문 자리에 안주하지 않고 적극적으로 앞서 움직이는 교수·연구자 선생님들의 열정에 존경을 표합니다.

이재명 정부가 출범한 지 이제 한 달 하고 열흘을 조금 넘겼습니다. 기대를 거두기엔 아직 이른 시점이지만, 많은 지점에서 조금씩 우려들도 확인됩니다. 광장이 가장 뜨겁게 요구했던 차별금지법은 대통령과 국무총리의 입으로 거부당했습니다. 내란정부의 농림부장관을 유임시켜 남태령의 열망을 배반했고, 비동의강간죄와 포괄적 성교육을 나중으로 미루겠다는 여성가족부 장관 후보자는 윤석열을 무너뜨린 여성들의 바람을 좌절시켰습니다. 탈원전 지지자인 줄 알았던 환경부 장관 후보자는 슬그머니 입장을 바꿨습니다.

광장이 그리고 꿈꿨던 사회대개혁이 무엇이었는지, 광장 시민들이 직접 만들고자 했던 미래는 어떤 모습인지 다시 한번 분명하게 확인해야 할 시점입니다. 또한 그 미래로 향해가기 위해 우리가 무엇을 고민해야 하는지 논의하고 드러내는 자리가 되기를 기대합니다. 광장 후보를 자처했던 후보로서, 또 사회대전환을 내세운 정당으로서 충실히 듣고 성실히 배우겠습니다. 감사합니다.

사회대개혁의 분야와 목표

과제명	1.1. 정치 개혁- 개방적이고 평등한 대표체계로 전환
정책 목표	○ 승자독식 대표체계의 개혁 ○ 수평적 책임성의 제도화 ○ 수직적 권력 분산 제도화
현황 및 문제점	○ 일극화된 수도권 중심의 위계화된 단임제 대통령제로 대통령직에 대한 보상이 극대화 ○ 대통령직을 둘러싼 거대 양당 간 경쟁 극심화 ○ 대표 체계의 이중적 장벽-승자독식 선거제도, 편향된 국고보조금 제도, 교섭단체 제도로 높은 진입장벽 ○ 편향된 정치적 대표체계에 대한 시민들의 불만 증가 ○ 대통령과 의회의 선거 주기 불일치로 대통령의 권력 기반 원심력 강화 ○ 대통령제에서 수평적 책임성 확보 기제인 의회의 역할 미비 ○ 정당의 낮은 제도화 수준 지속 ○ 선거전문가 정당에서 벗어나지 못하고 유권자와 정책적 연계 미비 ○ 정당 연구소의 정책 기능 저발전
추진방안	○ 대통령 중임제 개헌으로 국회의원 선거주기 일치(민주적 책임성 확보 방안에 대한 열린 토론 필요): 결선투표제 도입 ○ 비례성/대표성을 실현하는 국회의원/지방선거 선거제도 개혁: 의원 정수 확대와 (비례)의석수 증원 ○ 정당설립요건 완화를 통한 지역정당 도입 ○ 교섭단체 제도 완화, 정책연합 등록제 도입. ○ 국고보조금 제도 개선 ○ 감사원의 국회 이관 ○ 고위 임명직에 대한 국회 동의 추진 ○ 국회의원 국무위원 겸직 금지 ○ 국회의 상설국회화 ○ 국회의 법률안 제출권 폐지 ○ 국회의 재정 통제권 확대 ○ 정당연구소 재정·인사 독립
추진 경로	○ 지방선거를 앞두고 선거제도 개혁위원회 구성: 제9회 동시 지방선거에서 비례성이 향상된 선거제도 적용: 제9회 동시 지방선거에서 지역정당 허용 ○ 제22대 국회에서 교섭단체 제도, 국고보조금 제도 개선, 결선투표제 도입, 비례대표와 의원정수 확대한 새로운 선거제도 개혁 ○ 정치 개혁 전반을 다룰 여·야 시민사회를 아우르는 정치 개혁 시민연대 구성 하여 국민주권 정부 2년 차까지 정치 개혁 로드맵 제시

개혁 분야	개혁 목표
1.1. 정치 개혁- 개방적이고 평등한 대표체제로 전환	○ 승자독식 대표체계의 개혁 ○ 수평적 책임성의 제도화 ○ 수직적 권력 분산 제도화
1.2. 정치 개혁- 국민 참여와 자치분권을 향한 정치 개혁	○ 민주주의의 회복과 성장 ○ 참여와 소통을 통한 시민주권의 확립 ○ 자치와 분권의 제도화
2. 비선출권력 개혁	○ 사법부의 민주적 통제 강화와 대법원장의 권한 제한 ○ 검찰의 수사권 제한 ○ 헌법재판소의 민주적 통제 강화
3. 외교·평화: 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외 정책	○ 다자주의에 기반한 새로운 국제질서 형성 ○ 국익중심의 실리외교, 균형외교 복원 ○ 한반도전쟁질서종식과 평화체제구축 ○ 남북한 평화공존을 바탕으로 상생과 번영의 통일 추진
4. 언론미디어 개혁	○ 시민의 '표현의 자유' 확장을 위한 법·제도적 개혁 ○ 통신 및 플랫폼 사업자에 대한 공적 규제의 제도화 ○ 지역 언론·미디어 활성화를 통한 지역 공론장 구축
5. 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환	○ 모든 시민의 사회권을 실질적으로 보장 ○ 성별·계층·세대·사회집단 간 구조적 불평등 해소 ○ 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대체계 구축 ○ 사회공공성의 재구성을 통해 새로운 민주공화국의 토대 마련
6. 경제민주주의와 복지	○ 성장의 목적과 방향을 재정립하여 사회적 가치를 중심에 두는 경제체제 구축 ○ 불평등을 완화하고 경제권력을 분산하는 구조적 개혁 추진 ○ 복지와 환경 정의를 통합한 연대국가로의 전환
7. 노동 개혁: 불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현	○ 윤석열 내란세력 청산과 반노동정책의 전환 ○ 불평등·양극화 체제의 청산과 이를 위한 노동대개혁의 실현: 모든 노동자의 노동기본권 보장, 차별 없는 일자리, 안전하고 건강한 일터 조성, 노조할 권리 보장 / AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화
8. 기후위기 및 정의로운 에너지 전환	○ 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립과 대규모공공 투자 ○ 공공재생에너지 확대로 정의로운 에너지 전환 추진
9. 고등교육의 혁신 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정의 확대	○ 인문사회, 기초학문 등 학문의 균형발전 ○ 글로벌 지역대학연합 통한 대학의 균형발전 ○ 대학교육의 단계적 무상화 ○ 사립대학, 전문대학의 공공적 구조 전환 ○ 비정년트랙 교원, 비정규교수의 처우 개선 ○ OECD 평균 이상의 공적 고등교육재정 확보(고등교육재정 교부금법 제정)

과제명	1.2. 정치개혁- 국민참여와 자치분권을 향한 정치개혁의 과제와 방향
정책 목표	○ 민주주의의 회복과 성장 ○ 참여와 소통을 통한 시민주권의 확립 ○ 자치와 분권의 제도화
현황 및 문제점	○ 위기와 복원력을 동시에 보여준 K-민주주의 ○ 반(反)헌정주의적 엘리트 특권정치 ○ 적대와 불신의 정치적 양극화 ○ 수도권 초집중과 지방 소멸 시대의 도래
추진방안	○ 정부 수준에서의 직접 민주주의의 전면 도입 ○ 자치와 분권 시대로의 전환 ○ 숙의민주주의: 실험에서 제도로 ○ 민주시민교육의 강화 ○ 노사정위원회의 활성화
추진경로	○ 국민투표의 확대 ○ 국민발안 제도의 전면 도입 ○ 국민소환 제도의 도입 ○ 분권형 개헌 ○ 현행 시도를 넘어선 초광역 지역정부의 구성 ○ 숙의민주주의의 제도화 ○ 헌법 중심의 민주시민교육의 필요성 ○ 사회적 협의의 활성화 ○ 중앙정부 수준에서 경사노위의 강화

과제명	2. 비선출권력 개혁
정책 목표	○ 사법권(법원)의 개혁 방안 ○ 검찰권의 개혁 방안 ○ 헌법재판소에 대한 민주적 통제
현황 및 문제점	○ 12·3 계엄에 따른 내란 세력의 사법적 단죄 과정에서 비선출권력인 사법권과 검찰권을 자의적·월권적으로 행사하고 정치에 개입 ○ 내란우두머리 관련 사건, 야당 대통령 후보의 선거법 관련 재판의 초고속 파기 환송 사건 등과 같이 법원의 사법권 오남용 ○ 검찰 출신의 대통령이 임명한 검찰총장을 정점으로 정치적 사건에서 선별적·불법적인 수사와 기소 등 검찰권 오남용 ○ 헌법재판소가 국민이 직접 투표로 선출한 대통령을 탄핵할 경우 국회의 탄핵 이외에 견제 장치 불비
추진방안	○ 사법권의 개혁 방안 - 대법관 수의 증원과 다양한 인적 구성 - 재판에 대한 헌법소원심판제도의 도입 - 국민참여재판제도의 확대 - 대법원장의 대법관 후보 및 헌법재판관 후보의 제청권 제한 - 법원행정처를 폐지 및 독립위원회의 설치 등 인사의 독립성 확보 - 법관에 대한 국민탄핵청원제의 도입 - 판결문의 전면적 공개 - 지방법원장의 주민 직접 선출 등 법원의 민주화 추진 ○ 검찰권의 개혁 방안 - 수사권과 기소권의 분리 - 검사의 외부 권력기관에 대한 파견 금지 등 인사 규제 - 외부 전문가로 구성된 독립위원회의 설치 - 일정 범죄 사건의 경우 불기소나 기소유예 금지 등 자의성 제한 - 국민배심단 설치로 권력형 비리사건 등의 기소 여부 결정 - 18개 지방검찰청장의 주민 선출 및 주민소환제 도입 - 검사징계법의 폐지 ○ 헌법재판소에 대한 민주적 통제 - 헌법재판관 선출 방식의 변경 - 헌법재판관의 법조인 자격 요건 폐지 및 헌법재판관 증원 - 헌법배심제의 도입 및 주권자인 국민이 참여하는 위원회의 설치
추진 경로	○ 사법, 검찰, 헌재별 각 개혁 TF 구성 ○ 학계, 시민사회단체, 해당 기관이 참여하는 공청회 개최 ○ 공청회 결과를 반영한 관련 법률의 제정 및 개정 추진 ○ 국회의 입법 사항 이외에 각 개별 기관의 규정 정비

과제명	3. 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외정책
정책 목표	○ 다자주의에 기반한 새로운 국제질서 형성 ○ 국익중심의 실리외교, 균형외교 복원 ○ 한반도전쟁질서종식과 평화체제구축 ○ 남북한 평화공존을 바탕으로 상생과 번영의 통일 추진
현황 및 문제점	○ 세계사적 복합위기(poly crisis) 진행 ○ 강대국간 지정학적 갈등 확대 ○ 국제기구의 위상과 역할 약화 ○ 편향종속외교 강화로 국가적 위상 약화, 국익훼손 ○ 핵무기와 재래식 무기를 포함한 군비경쟁 극대화 ○ 한반도 전쟁시나리오 구체화 ○ 남북한 간 적대관계 심화 및 한반도 전쟁위기 확대 ○ 금강산관광 중단, 개성공단 폐쇄 ○ 인도주의적 지원 단절 ○ 북한의 적대적 두국가론과 통일포기선언
추진방안	○ 유엔, 경제통상, 환경·보건·의료·노동·인권 등 관련 국제기구에서 역할 확대 ○ 중견국간 협력 강화 ○ global south 국가들과의 관계 개선 및 협력 확대 ○ 상호존중과 실리에 기반한 한미동맹 재편 ○ 존중과 성찰에 기초한 미래지향적 한일관계구축 ○ 한중관계, 한러관계 회복과 균형외교 추진 ○ 대북전단금지, 확성기송출중단 ○ 9.19군사합의서 복원 ○ 전시작전통제권환수 ○ 단계적 비핵화과정을 통한 한반도의 완전한 비핵화 추진 ○ 한반도의 단계적 비핵화 진전에 따라 재래식 무기의 대규모 감축 단행 ○ 한반도와 동북아 비핵지대화 추진 ○ 한반도평화협정 체결과 동북아 다자안보협력체 추진 ○ 남북한간 특수한 외교관계수립(남북기본조약 체결, 서울과 평양에 대사관 개설) ○ 북미, 북일간 외교관계 수립 지원을 통한 교차승인 완성 ○ 남한헌법개정, 초당적평화공존결의안채택, 국가보안법폐지, 남북관계기본법 개정 ○ 남북교류협력 활성화(신고제, 방송개방, 안정적 인도지원체계 구축) ○ 경주 APEC 김정은위원장 초청 ○ 남북한 포함 다자협력체 추진(환경, 방역, 도시협력 등) ○ 남남갈등 극복하고 공존형 통일방안 재정립 ○ 공존과 협력을 지향하는 평화교육, 통일교육을 추진(민주평통자문회의, 통일연구원, 통일교육원 등 국가기구 역할강화)
추진 경로	○ 평화공존체제) 국민적 공론화 → 대통령과 행정부 / 국회차원의 수립 → 관련법과 제도의 개선, 개헌 → 집행 ○ 평화공존체제) 북한과의 신뢰관계 구축 → 상호존중과 실질적 두국가관계 구축 ○ 한국전쟁종식) 남북미중간 신뢰관계 구축 → 종전선언 혹은 평화협정 체결논의 → 종전선언 혹은 평화협정 체결 ○ 한미간 신뢰관계 재확인 → 전작권전환, 주한미군단계적 철수, 통상협상 → 한미관계 재정립 ○ 한일간 존중과 성찰의지 확인 → 역사문제와 미래지향적 협력 → 한일관계 재구성 ○ 한중, 한러간 존중과 신뢰관계 재확인 → 한중관계, 한러관계 회복

과제명	4. 시민의 표현의 자유 확산과 미디어 공공성 회복을 위한 언론미디어 개혁
정책 목표	○ 시민의 ‘표현의 자유’ 확산을 위한 법·제도적 개혁 ○ 통신 및 플랫폼 사업자에 대한 공적 규제의 제도화 ○ 지역 언론·미디어 활성화를 통한 지역 공론장 구축
현황 및 문제점	○ 새로운 국면에 접어든 한국의 미디어 생태계 - 1987년 정치체제와 1997년 신자유주의 경제체제의 영향력 - 주목경제의 부상, K-콘텐츠의 글로벌 부상 ○ 언론 규제기관의 제도적 남용과 좁아진 ‘표현의 자유’의 영역 - ‘기울어진 운동장’을 지탱하는 언론 규제기관의 작동 - 시민의 인격권 침해 구제를 위한 지나치게 미시적인 법률 체계 ○ 미디어 플랫폼·네트워크 자본의 시장 독점화 심화 - 통신 사업자, 포털, 글로벌 플랫폼의 시장 독점화 경향 - 서비스 가입자에 대한 기본 책무의 사실상의 무시 ○ 지역 언론의 소멸 위기
추진방안	○ 시민의 ‘표현의 자유’ 확대를 위한 규제 기관 및 제도 정비 ○ 미디어 플랫폼·네트워크 자본에 대한 공적 책무의 부여 ○ 지역 언론 활성화를 통한 지역 공론장 구축
추진 경로	○ 시민의 표현의 자유 확산을 위한 법적 개혁 - 사실적시 명예훼손죄 폐지 - 허위조작정보에 대한 법적 규제의 신중한 도입 ○ 미디어 플랫폼·네트워크 자본의 시장 독점에 대한 규제 체계의 도입 - 서비스 가입자의 권리 보장의 기본 책무의 명시화 - 규제 기관의 역할 강화 ○ 지역 언론 정책을 지역 공론장 활성화로 목표 재설정한 제도 개혁 - 현재의 지역신문 지원 정책을 지역 공론장 기여도 중심으로 재편 - 지역 중심 지상파 종합편성방송사의 신설

과제명	5. 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환
정책 목표	○ 모든 시민의 사회권을 실질적으로 보장 ○ 성별·계층·세대·사회집단 간 구조적 불평등 해소 ○ 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대체계 구축 ○ 사회공공성의 재구성을 통해 새로운 민주공화국의 토대 마련
현황 및 문제점	○ 사회적 권리의 실질적 보장 미흡 - 구조적 불평등의 심화 및 차별/배제의 지속 ○ 젠더 불평등과 돌봄 책임의 성별 편중 - OECD 최상위 수준의 성별 임금격차 - 비동의강간죄 미비, 성폭력 대응 체계의 구조적 공백 존재 - 공적 돌봄 인프라 부족으로 인한 사적 책임의 강화 ○ 사회적 소수자에 대한 제도적 배제 지속 - 포괄적 차별금지법 부재 - 권리 없는 이민(이주) 확대 - 장애인 권리의 실질적 제한 - 정치화된 성소수자 혐오
추진방안	○ 사회권의 확장 및 실질적 보장 ○ 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대 체계 구축 ○ 차별 철폐와 실질적 평등 ○ 공공성의 재구성과 사회적 연대
추진 경로	○ 돌봄·주거·의료·교육·노동 등 핵심 영역의 사회적 권리 제도화 ○ 성별 임금격차 해소 및 성폭력 대응 체계 강화 ○ 돌봄 사회로의 전환을 위한 제도적 정비 ○ 포괄적 차별금지법 제정 및 실질적 평등을 위한 체계 구축

과제명	6. 경제민주주의와 복지
정책 목표	○ 성장의 목적과 방향을 재정립하여 사회적 가치를 중심에 두는 경제체제 구축 ○ 불평등을 완화하고 경제권력을 분산하는 구조적 개혁 추진 ○ 복지와 환경 정의를 통합한 연대국가로의 전환
현황 및 문제점	○ 외환위기 이후 신자유주의적 전환으로 투자 위축, 내수 침체, 불평등 심화, 가계부채 누적 등 구조적 악순환이 고착되었음. ○ 대선 후보들의 공약은 경제혁신, AI·첨단산업 육성, 소상공인 지원 등 유사한 내용을 반복하였으나, 성장의 목적과 사회적 가치에 대한 성찰이 부족하였음. ○ 재벌개혁과 경제민주화는 공적 담론에서 후퇴하였고, 자본시장 중심의 단기 수익성 논리가 지배하며 기업 권력에 대한 실질적 통제장치가 약화됨. ○ 복지정책은 분절적으로 추진되며, 사회정의와 환경정의를 통합한 접근이 결여되어 있음. ○ 공공자산 전략은 부재하거나 단기 재정조정 중심에 머물고 있으며, 정부의 재정여력에도 불구하고 구조적 전환에 대한 의지 부족이 지속되고 있음. ○ 조세개혁은 정치적으로 회피되고 있으며, 정책 설계의 정당성과 신뢰를 위한 데이터 투명성 및 시민 참여 기반도 미흡한 상황임.
추진방안	○ 성장 담론의 재구성을 통해 정치적 내러티브와 사회적 비전 중심의 경제전략 수립 - 기술 중심 성장 정책에서 벗어나 노동·복지·환경·지역균형이 통합된 포괄적 성장 모델 도입 - ‘공존·돌봄·책임’ 등 가치 중심의 사회적 목표 설정 ○ 재벌 중심 지배구조의 개혁과 경제권력 분산 추진 - 자본시장 중심 개혁의 한계를 넘는 이해관계자 기반의 기업 지배구조 개편 - 노동권 강화, 하청 생태계의 공정거래 보장, 환경책임 강화 등의 법·제도 정비 ○ 복지정책의 사회정의·환경정의 통합 - 연금, 공공주택, 교육, 저출산 정책을 기후위기 대응과 연계 - 복지-기후 통합을 위한 제도 설계 및 실행기반 마련 ○ 공공자산을 활용한 전략적 사회투자 확대 - 사회 인프라, 돌봄, 에너지 전환, 지역균형 발전 등 장기 공공투자 로드맵 수립 - 민간투자를 유도하는 공공-민간 연계 투자 체계 구축 ○ 조세개혁과 정책 설계의 투명성 강화 - 고소득층과 자산집중 계층 대상의 공정 과세 강화 - 조세·환경 관련 데이터 개방, 정책 설계 과정의 시민사회 참여 확대

추진 경로	○ 단기 - 성장 패러다임 재구조화를 위한 정치·사회적 합의 형성 - 데이터 개방 체계 및 시민 참여 플랫폼 구축 - 복지·환경 연계 정책에 대한 파일럿 프로그램* 시행 ○ 중기 - 공공자산 중심의 투자 체계 법제화 및 예산구조 개편 - 기업 지배구조 개선을 위한 상법·공정거래법 등 주요 법령 정비 - 조세제도 개편을 위한 사회적 대화기구 구성 및 정책 실행 ○ 장기 - 경제민주주의 기반의 지속가능한 성장 체제 정착 - 복지와 환경을 아우르는 통합적 국가전략 수립 - 불평등 완화와 사회적 연대 강화를 위한 제도적 기반 완성 *파일럿 프로그램(예시) -이 파일럿 프로그램은 일부 실시되고 있으나 더욱 심화될 필요 있음. 1. 복지-기후 통합형 공공임대주택 시범사업 - 기후위기에 취약한 저소득층을 대상으로, 에너지 효율이 높은 공공임대주택을 건설하거나 기존 주택을 리모델링함. - 내용: 고단열·고효율 단열재, 태양광 패널, 냉난방비 절감설비, 재난대응 설계(폭염 쉼터, 비상전원 등) - 예시 지역: 폭염·한파 피해가 집중되는 영호남 고령화 농촌 지역 2. 지역균형 공공인프라 투자 시범지역 지정 - 수도권 외의 중소도시 또는 소멸위험지역을 대상으로 교육·돌봄·의료·에너지 시설 중심의 공공인프라 패키지 투자를 시범적으로 실시 - 공공 어린이집과 커뮤니티 케어 통합센터, 농촌형 공공재생에너지 마을 조성 - 후속 목표: 투자 대비 인구 유입, 지역 경제 파급효과 측정 3. 사회책임 연계형 기업지배구조 실험 - 공기업 및 일정 규모 이상 민간기업을 대상으로, 사회책임 기준(E, S, G)을 반영한 이해관계자 위원회 설치 및 의사결정 참여 실험 - 노동자 대표, 지역사회 대표, 환경전문가 등 비주주 그룹의 거버넌스 참여 - 참여 방식: 자율 참여 또는 ESG 인센티브와 연계 4. 시민참여 기반 예산 편성 파일럿 - 조세 지출 우선순위 설정, 과세 항목 수용성 조사 등을 시민의견으로 반영 - 복지, 교육, 기후 등 분쟁 여지가 큰 분야 5. 복지·환경 복합데이터 플랫폼 시범 공개 - 국책연구기관 및 정부가 보유한 조세·복지·환경 통합 데이터를 개방형 플랫폼으로 제공하고, 시민사회와 공동분석을 시도 - 국가통계포털, 열린데이터 광장, 에코플랫폼, 국세청 데이터를 포괄하는 플랫폼을 형성할 필요가 있음. - 정책설계 과정의 투명성 확보/데이터 기반 시민 감시 활성화
-------	---

과제명	7. 노동 개혁: 불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현
정책 목표	○ 윤석열 내란세력 청산과 반노동정책의 전환 ○ 불평등·양극화 체제의 청산과 이를 위한 노동대개혁의 실현 - 모든 노동자의 노동기본권 보장 - 차별 없는 일자리, 안전하고 건강한 일터 조성 - 노조할 권리 보장 / AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화
현황 및 문제점	○ 내란세력 윤석열 정권의 화물연대, 건설노조에 대한 반국가세력 매도 및 폭압적 탄압, 장시간·불안정 노동 확산 등 반노동 정책 폐지와 정상화 ○ 한국사회 급속한 저출산, 고령화와 기후위기·산업전환 등 복합적 위기 속에 불평등 양극화와 계급·계층간 갈등 심화 등 한국사회대개혁의 필요성 제기 ○ 대표적인 한국사회 위기인 사회 불평등·양극화의 근원인 노동시장 불평등 문제를 근본적으로 혁신해야 하는 필요성 제기 - 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 남성과 여성의 차별의 문제 - 5인미만 사업장·단시간노동자에 대한 근로기준법의 차별·배제의 문제 - 확산되는 특수고용·플랫폼노동자에 대한 노동자성 불인정 문제 - 진짜 사장과 교섭할 수 없는 하청노동자의 교섭권 보장 문제 - 기업별 교섭제도 중심의 문제 - 모든 노동자가 안전하게 일할 권리·죽지않고 일할 권리 보장의 문제
추진방안	○ 특수고용 플랫폼 노동자 노동자성 인정 ○ 5인미만 초단시간노동자 근기법 전면 적용 ○ 생활가능한 최저임금, 적정임금 보장 ○ 주4일제 도입, 노동시간 단축 ○ 위험업무 작업중지권 실질보장, 산업안전 노동자 참여확대 ○ 모든 노동자의 산안법·산재법 개정 및 전면적용 ○ 비정규직 사용사유제한, 상시업무 정규직 고용 ○ 청년·고령노동자 일자리 질 개선, 성별 임금격차 해소, 성평등 일터 조성 ○ 간접고용노동자 중간착취 근절, 업체변경시 고용승계/단협승계 법제화 ○ 공무직 제도화 및 공공기관 일반직-무기계약직 일원화 ○ 노조법 2·3조 개정, 헌법 노동3권 실질화 ○ 초기업교섭 제도화, 노동시장 불평등 해소 ○ 노조활동 행정개입 중단 ○ AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화
추진 경로	○ 근로기준법 전면 개정 ○ 기간제법, 산업안전법, 중대재해처벌법, 공무원위원회법 등 제·개정 ○ 초기업단위 단체교섭 제도화 및 활성화 지원 제도 마련 등 ○ AI 기본법에 정보인권 강화 등 개정

과제명	8. 기후·에너지 정책의 혁신: 기후정의와 사회공공성에 기반한 정의로운 에너지 전환
정책 목표	○ 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립과 대규모 공공투자 ○ 공공재생에너지 확대로 정의로운 에너지 전환 추진
현황 및 문제점	○ 국제적 책임과 기후정의에 부합하지 않는 온실가스 감축 목표 및 수단 ○ 전력산업 전반 및 재생에너지 발전의 시장개방과 (우회적) 민영화 ○ 원자력 발전과 소형모듈형 원전(SMR) 확대 ○ 민자발전사의 천연가스 직수입 및 초과이윤 방지 ○ 연쇄적인 석탄발전소 폐쇄로 인한 노동자 고용 및 지역사회 위기 임박 ○ 반도체 클러스터 및 데이터센터 건설로 인한 전력 수요 증가 ○ 이상 기후와 기후재난의 빈발과 사회적 재난 및 불평등
추진방안	○ 2035년 국가온실가스감축목표(NDC)를 국제적 책임과 기후정의에 맞게 강화하고, <탄소중립기본법>을 <기후정의기본법>으로 전면 개정 ○ 석탄발전소 폐쇄, 노동자 고용보장, 지역사회 보호를 위한 <정의로운 탈석탄법> 제정 ○ 기후정의세 부과, 녹색공공투자은행 설립으로 전환을 위한 대규모 공공투자 실시 ○ 반도체 클러스터 전면 재검토, 데이터센터 난립 규제 ○ 바람과 햇빛 등 무상의 재생에너지 자원을 이용한 사업자의 수익 중 일부를 공유화 기금으로 조성 ○ 공공부문의 책임하에 재생에너지를 확대하는 <공공재생에너지법> 제정 ○ 한국전력과 발전공기업을 공공재생에너지 중심의 에너지 전환 기업으로 통합·개혁하는 <한국발전공사법> 제정 ○ 민자발전사 초과이윤 규제 및 전력시장 구조 개혁 ○ 천연가스 직수입 중단, 가스 공공성 강화와 전환 계획 수립 ○ 원자력 발전 증설 중단, 원자력 발전의 정의로운 전환 계획 수립
추진 경로	○ 2035년 NDC 수립을 재논의하고 노동자, 농민 등 최일선 당사자를 포함한 사회적 논의기구 구성 ○ 탄소중립기본법 전면 개정을 위한 논의 개시, 최일선 당사자 참여를 대폭 강화한 탄소중립위원회의 전면적인 재구성 ○ 2025년 확정된 11차 전력수급기본계획을 재검토하고 조속하게 12차 전력수급기본계획 수립 ○ 공공재생에너지 확대를 위한 국회 차원의 논의와 지방자치단체, 지역시민사회의 토론 착수 ○ 한국전력, 한국가스공사, 한국난방공사, 한전KPS 등 상장된 에너지 공기업의 완전한 재공영화 ○ 에너지 공기업에 대한 재무위험기관 선정 및 재무건전화계획 폐지 ○ 에너지 공기업의 통합과 정의로운 에너지 전환을 중심으로 비전 재설정, 공공부문의 혁신 ○ 정의로운 탈석탄법, 공공녹색투자은행법, 공공재생에너지법, 한국발전공사법 등의 제정

과제명	9. 고등교육의 혁신: 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정 확보
정책 목표	○ 인문사회, 기초학문 등 학문의 균형발전 ○ 글로벌 지역대학연합 통한 대학의 균형발전 ○ 대학교육의 단계적 무상화 ○ 사립대학, 전문대학의 공공적 구조 전환 ○ 비정년트랙 교원, 비정규교수의 처우 개선 ○ OECD 평균 이상의 공적 고등교육재정 확보(고등교육재정교부금법 제정)
현황 및 문제점	○ 과학기술 편중 학술정책, 인문사회 및 기초학문 연구자 지원 부실 ○ 서울 일극편중 대학 서열화, 윤석열 정권의 지역대학 파괴정책(글로벌30, RISE) ○ 사회적 불평등과 고등교육 기회 불평등의 악순환, 인공지능시대에 합당한 창의성·지성 계발을 위한 교육체제 미흡 ○ 학령인구 급감으로 인한 사립대학 구조조정의 불가피성, 전문대학 정체성 재구성의 필요성 ○ 비정년트랙 교원의 차별구조, 비정규교수의 연구 및 생활의 불안정성 심화 ○ 사립대학 의존형 고등교육의 한계, OECD 평균 이하의 공적 고등교육예산으로 인한 교육의 질 저하
추진방안	○ 창의적·민주적·공공적 학문발전을 위한 고등교육 생태계를 종합적으로 혁신하고 기초학문과 첨단분야 연구 강화, 대학원 혁신과 집중투자를 하며, 이의 일환으로 인문사회학술진흥법(혹은 기초학문진흥법)을 제정하고, 평생연구 생태계를 구축함으로써 학문의 균형발전 및 혁신 ○ 광역단위 글로벌 지역대학연합과 지역상생 대학지원체계로 선진적인 다중심적 고등교육체제(서울대 10개만들기)를 구현하고, 이를 통해 대학의 공공적 구조전환 및 지역균형발전 도모 ○ 대학 무상교육에 있어 재정여건을 고려해 지역 학생, 저소득층 자녀들을 우선하고 지방 국립대학, 전문대, 지방사립대 순으로 단계적으로 대학 무상화를 추진하고 인공지능시대 고등 기본교육을 실현 ○ 사립대학의 역할 분담을 포함한 지역대학 연합체제 구축 및 사립대학의 공공적 구조전환 방안 마련. 현재 국회에 계류중인 '사학구조개선법안'을 원점 재검토하여 사립대의 공공적 구조전환을 위한 입법 추진. 전문대학의 공공성과 정체성을 확립하기 위한 「직업교육법」 및 관련 법률 제·개정 ○ 비정년트랙 교원의 처우 개선을 위해 고등교육 교원 처우 표준안 등을 제정하고 정부책임형으로 비정년트랙 교원의 차별을 근본적으로 철폐하도록 법제화. 대학의 기형적 교원제도를 혁신하고 대학 시간강사의 방학중 임금확대 등 연구자의 기본권리와 기본소득 보장 ○ 고등교육의 혁신, 특히 지역 국립대학연합 육성, 광역 지역대학 연합네트워크, 대학무상화, 국립대 경상비 지원, 혁신 (공공형) 사립대 육성 등을 위한 OECD 평균 이상의 독립적 고등교육예산을 단계적으로 확보하고, 이를 뒷받침하기 위해 「고등교육재정교부금법」 입법
추진 경로	○ 교육부 내지 국가교육위원회 산하 학문균형발전위원회 설치를 통한 인문사회학술진흥법(혹은 기초학문진흥법) 제정 ○ 대통령 교육 공약인 '서울대 10개 만들기'의 주체로서 글로벌 지역대학연합 사업 설계 및 추진 ○ 재정사정을 고려해 지역 국립대, 전문대학, 지역 사립대학 순으로 고등교육의 단계적 무상화 ○ 공공형 혁신사립대학 육성 추진, 사립대학의 공공적 구조전환 체계 마련 ○ 비정년트랙 교원의 처우개선 및 차별완화, 정부책임형 정년트랙 전환 방침 및 입법 추진. 비정규교수 연구자 기본소득제 도입 ○ 「고등교육재정교부금법」 제정. 5년 내 고등교육예산의 OECD 평균 수준으로 단계적 인상

분야별 사회대개혁안

과제명	1.1. 정치 개혁- 대표성 강화와 수평적 책임성 제도화
정책 목표	○ 승자독식 대표 체계의 개혁 ○ 수평적 책임성의 제도화 ○ 수직적 권력 분산 제도화
현황 및 문제점	○ 일극화된 수도권 중심의 단임제 대통령제 제도화로 대통령직에 대한 보상이 극대화 ○ 대통령직을 둘러싼 거대 양당 간 체제 내부 경쟁 극심화 ○ 대표 체계의 이중적 진입 장벽-승자독식 선거제도, 편향된 국고보조금 제도, 교섭단체 제도-으로 편향된 대표체계 ○ 편향된 정치적 대표 체계, 민주주의 작동방식에 대한 시민들의 불만 증가 ○ 대통령과 의회의 선거 주기 불일치로 대통령의 권력 기반 원심력 지속 ○ 대통령제에서 수평적 책임성 확보 기제인 의회의 역할 미비 ○ 정당의 낮은 제도화 수준 지속 ○ 선거전문가 정당에서 벗어나지 못하고 유권자와 정책적 연계 미비 ○ 정당 연구소의 정책 기능 저발전
추진방안	○ 4년 임기 대통령 중임제 개헌으로 국회의원 선거 주기 일치(민주적 책임성 확보 방안)에 대한 열린 토론 필요): 결선 투표제 도입 ○ 비례성/대표성을 구현하는 국회의원/지방선거 선거제도 개혁: 의원 정수 확대와 비례대표 의원 증원 ○ 정당설립요건 완화를 통한 지역 정당 도입 ○ 교섭단체 제도 완화, 정책연합 등록제 도입. ○ 국고보조금 제도 개선 ○ 감사원의 국회 이관/독립 기관화 ○ 고위 임명직에 대한 국회 동의 확대 추진 ○ 국회의원 국무위원 겸직 금지 ○ 국회의 상설 국회화 ○ 정부의 법률안 제출권 폐지 ○ 국회의 재정 통제권 확대 ○ 정당 연구소 재정·인사 독립
추진 경로	○ 제9회 전국 동시 지방선거를 앞두고 선거제도 개혁위원회 구성; 제9회 전국 동시 지방선거에서 비례성이 향상된 선거제도 적용; 제9회 전국 동시 지방선거에서 지역 정당 허용 ○ 제22대 국회에서 교섭단체 제도, 국고보조금 제도 개선, 결선 투표제 도입, 비례대표와 의원정수 확대한 새로운 선거제도 개혁 ○ 정치 개혁 전반을 다룰 여·야 시민사회를 아우르는 정치 개혁 시민연대 구성하여 국민주권 정부 2년 차까지 정치 개혁 로드맵 제시

1.1. 대표성 강화와 수평적 책임성 제도화를 위한 정치 개혁과제: 정부 형태·정당·의회를 중심으로

강우진(경북대학교)

I. 들어가며

한국의 민주주의는 12.3 내란 전까지는 그동안 제삼의 물결을 통해서 민주주의로 이행한 나라 중에서 가장 성공적으로 민주주의를 제도화한 나라로 평가되었다. 민주주의 퇴행과 위기의 전 세계적 흐름 속에서도 민주주의 신장을 이룬 예외적인 사례로 평가되었다(촛불항쟁과 코로나 위기 극복, K-민주주의).

그동안 한국 민주주의의 안정성에 대한 국제적 평가는 민주주의 이행과 제도화 과정의 보수성에도 불구하고 ‘제도적인 안정성’에 초점을 맞춘 평가였다. 하지만 12.3 내란은 그간의 평가에 대한 근본적인 물음을 던졌다. 많은 유산과 비용에도 불구하고 그나마 제도적 안정성을 달성했기 때문에 성공적이었던 그간의 평가는 매우 일면적이고 취약한 경험적 기반에 근거하였다는 것을 드러냈다. 한국 민주주의의 공고화 여부를 판단하는 일반적인 기준은, 경쟁적이고 주기적인 선거의 제도화를 통해 민주주의가 유일한 게임의 규칙으로 정착했는지 여부였다. 대표적인 예로는 ‘두 번의 정권 교체(two-turnover test)’가 그것이다. 그러나 이러한 선거 체제 제도화를 기준만으로 민주주의의 공고화를 평가하는 접근은 이제 근본적인 성찰과 재검토가 필요하다.

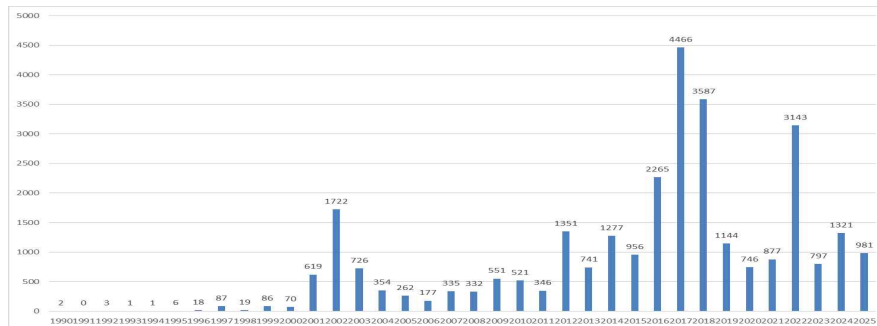
문제의 핵심은 편향된 정치적 대표 체계(the biased representation)다. 한국 민주주의의 제도화 과정에서 수도권 중심의 위계화되고 카르텔화된 정치적 대표체계가 공고해졌다. 이와 같은 대표체계는 정치적 경쟁의 다양성과 지역 간 대표성의 균형을 제한하고, 권한이 집중된 행정부에 대한 수평적 견제와 책임성 확보를 어렵게 만들었다. 또한 시민들의 요구를 제대로 반영하지 못했으며 이로 인해 제도에 대한 신뢰가 약화되었고, 이는 민주주의 체제 전반에 대한 시민 신뢰의 침식으로 이어졌다. 다른 말로 하면 한국 민주주의는 ‘투표장에서 멈춘 민주주의’였다.

II. 정부형태 개혁

한국 민주주의 위기론이 제기될 때마다 제왕적 대통령제가 위기의 원인으로 지목되고 이에 대한 해법으로 정부 형태 변경이 대안으로 제시되었다(제왕적 대통령제 환원론). 하지만 제왕적 대통령제 환원론은 한국 민주주의 위기의 복합적 성격을 제대로 진단할 수 없다.

이 문제와 관련하여 한국 대통령제는 제왕적인가? 어떠한 면에서 제왕적인가? 제왕적 권한의 원천은 법적인가 정치적인가? 비교적 시각에서 한국 대통령제는 제왕적인가? 민주화 이후 역대 대통령은 모두 제왕적이었나? 정부 형태를 바꾸면 현재 한국 민주주의의 (대표성의) 위기는 해소되나? 등의 질문에 대한 답이 중요하다.

<그림 1> 제왕적 대통령제 기사빈도



1. 키워드 "제왕적 대통령"; 2. 기간 91년부터 현재까지; 3. 신문사는 빅인즈에서 제공하는 모든 신문사

잘 알려져 있듯이 ‘제왕적 대통령제’ 논의는 Schlesinger가 The Imperial Presidency(1973)에서 대외정책 특히 전쟁 시 대통령의 권한이 비대해 지는 경향을 지칭한 데서 기인했다. 이와 관련한 대표적인 사례는 제임스 K. 포크(James K. Polk)가 멕시코-미국 전쟁; 링컨(Abraham Lincoln)의 미국 남북 전쟁 중 인신 보호 명령 정지를 위한 행정 명령 조치가 있다. 대외정책과 관련하여 대통령의 절대화된 권한을 견제하기 위해서 미국 의회의 동의 없이 미국 대통령이 전쟁에 군대 투입을 견제하는 연방법안(War Power Act, 1973)으로 발전했다.

대통령의 권한은 제도적 권한(institutional)과 정당 기반 권한(partisan)으로 구분할 수 있다. 한국 대통령의 권한에 관한 선구적인 연구는 비교 대상 26개국 중 중간 정도인 10위로 측정(Shugart and Carey 1992). 한국 대통령제에서 실제로 더 중요한 권한은 정당 기반 권한이다. 역대 대통령 사례를 볼 때 대통령에 따라서 권한 행사 정도와 강도는 차별적이다.

<표 1> 대통령의 헌법적 권한 비교

국가	LEG	NONL	TOT	Rank_Total	국가	LEG	NONL	TOT	Rank_Total
파라과이	6	16	22	1	볼리비아	2	12	14	13
브라질(1988)	9	12	21	2	도미니칸공화국	2	12	14	13
칠레(1989)	5	15	20	3	온두라스	2	12	14	13
멕시코	5	12	17	4	에쿠아도르	6	8	14	13
파나마	5	12	17	4	코스타리카	1	12	13	18
우루과이	6	11	17	4	쿠바	2	11	13	18
과테말라	4	12	16	7	나이지리아	2	11	13	18
스리랑카	4	12	16	7	미국	2	11	13	18
필리핀	5	11	16	7	콜롬비아 (1991)	5	8	13	18
엘살바도르	3	12	15	10	베네수엘라	0	12	12	23
니카라과	3	12	15	10	나미비아	2	10	12	23
한국	6	9	15	10	페루	0	9	9	25
아르헨티나	2	12	14	13	아이티	0	0	0	26

Shugart and Carey (1992); 강신구(2025)

한국 대통령의 헌법적 권력에 대한 비교 연구에 따르면 한국의 대통령의 권한은 비교 대상 국가 26개국 중 10위에 해당 한다(Shugart and Carey 1992). 이와 유사하게 헌법적

권력과 집행 권력을 기준으로 한 지표에 기반을 둔 또 다른 비교 연구(Siaroff 2003)도 비슷한 순위를 제시한다(한국은 6점으로 39개국 중 30위에 해당)

정부 형태를 둘러싼 이른바 87년 체제에 대한 대 개혁 논의 과정에서 헌법 제·개정 주체의 이슈가 내재한다. 헌법 제1조 1항과 2항의 헌정질서의 원칙과 제130조 제2항, 제3항에서 규정한 헌법 개정 주체로서 국민의 역할이 그것이다.¹⁾ 하지만 잘 알려져 있듯이 87년 헌법은 국민 참여가 사실상 배제된 채 여·야간 합의에 따라서 급속히 제정되었다. 최근 칠레의 개헌의회(Constitutional Convention 2021-2022)와 아이슬란드의 국민회의(National Assembly 2009)와 개헌의회 (Constitutional Convention 2010-2011)의 사례에서 나타나듯이 헌법제정의 정치에 국민이 주역으로 부상한 사례가 늘고 있다.

하지만 헌법 개정의 정치에 국민주권의 원리를 강화하는 것이 직접 민주주의 도입과 등치시킬 수 없다는 점에 유의해야 한다. 직접 민주주의 도입은 시민들의 참여와 체제 정당성을 증가시키는가? 경험 연구는 반드시 그렇지 않다고 보고한다(Altman 2013; Gherghina 2017).

1. 헌정 체제 개혁의 기준

헌정체제를 개혁한다면 어떠한 기준에서 할 것인가? 일차적으로 중요한 기준은 주권자인 시민들의 선호다. 여러 여론조사 결과가 제시하듯이 국민의 다수(절반 내외)는 대통령제 특히 4년 중임제를 선호한다(최근 조사, 53.8% 대통령 4년 중임제, 단임제 21.6%, 의원집정부제 9.1%, 의원내각제 6.8%. 미디어리서치 24/11/25~26). 시민들의 선호에 따라서 대통령제가 유지된다면 대통령의 권한을 분산하면서도 대통령제의 통치 가능성(governability)을 향상 또는 유지하는 쪽으로 제도 개혁이 이루어져야 한다.²⁾

대통령제의 제도적 안정성과 관련하여 대통령 임기와 선거 주기의 조합은 핵심적인 변수로 작용한다. 선거 주기의 구성 방식은 대통령과 의회의 권력 관계, 책임성의 작동 여부, 정치적 안정성 등에 직·간접적인 영향을 미친다.

우선, 대통령 선거와 국회의원 선거가 동시에 시행되는 동시 주기의 경우, 대통령 선거의 후광효과(coattail effect)로 인해 집권당이 의회에서 다수당이 될 가능성이 커진다. 이는 집권 초기에 정부와 의회 간의 협력 체계를 구축하는 데 유리하게 작용할 수 있다. 그러나 정치적 개인화가 심한 한국과 같은 맥락에서는 오히려 대통령이 여당을 과도하게 통제하고, 민주적 책임성이 제대로 작동하지 않는 결과를 초래할 수 있다. 특히 결선투표제 도입 여부, 선거제도 유형, 선거구 크기와 결합될 때 이 문제는 더욱 복잡해진다. 지방선거가 중앙정치에 대한 중간평가의 기능을 수행한다는 주장도 있지만, 현실에서는 지방선거가 중앙정치의 하위 선거로 기능하고 있어 실질적인 책임성 확보 수단이 되기 어렵다.

반면, 한국처럼 대통령 선거와 국회의원 선거의 주기가 일치하지 않는 별도 주기의 경우에는 ‘허니문 선거’, ‘중간선거’, ‘황혼 선거’와 같이 다양한 정치적 시기에 따라 선거 결과가 크게 달라질 수 있다. 예를 들어, 제18대 국회의원 선거(2008)에서는 허니문 효과로 집

1) 루스벨트 1937년 헌법의 날 연설 “The Constitution of the United States was a layman's document, not a lawyer's contract”

2) 정부의 통치 가능성(governability)은 다양한 차원의 개념이다. 일반적으로 통치 가능성은 정부의 안정성(government stability), 입법적 능력(legislative capacity), 교착의 방지(avoidance of gridlock)를 나타낸다(Foweraker 1998, 675). 남미에서 다당제 조건에서 소수당 대통령이 정치적 도우 상자를 활용하여 다당제의 원심력을 대치하고 입법 성과를 낼 수 있는 능력을 지칭한다. 정치적 도구 상자(tool box)는 입법적 권력(legislative powers), 당파적 권력(partisan powers), 내각 권위(cabinet authority), 예산권위(budgetary authority), 비공식 제도(informal institutions)를 포괄한다(Chaisty, Cheeseman, Power 2014; 2018).

권당이 압승했지만, 제13대 총선(1988)에서는 집권당이 패배하는 예외적 결과가 나타났다. 중간선거에서도 탄핵 역풍(2004), 코로나19 위기 대응(2020) 등과 같은 외부 요인에 따라 집권당이 승리한 사례가 있지만, 제22대 총선(2024)처럼 집권당이 패배한 사례도 존재한다. 황혼 선거 역시 일반적으로는 집권당의 패배 경향이 강하지만, 제19대 총선(2012)과 같이 예외적인 승리 사례도 있다. 이처럼 별도 주기 하에서는 정치적 불확실성이 구조적으로 확대된다.

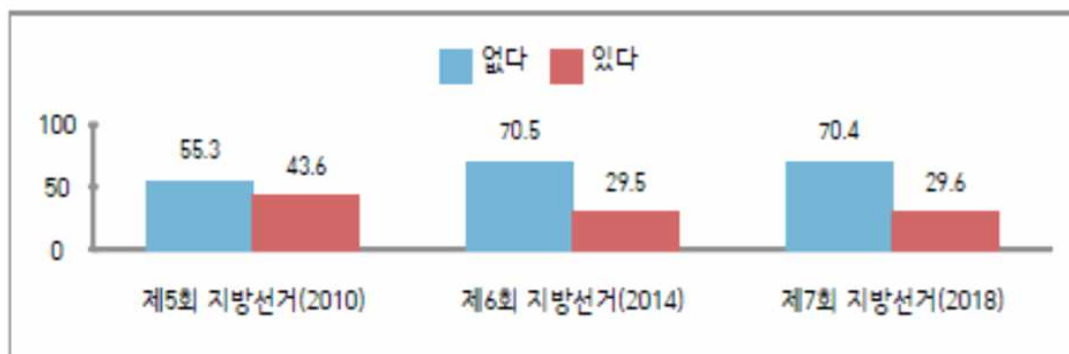
한편, 혼합 주기는 미국과 같이 대통령 임기 중 일부 의회 선거가 반복적으로 이루어지는 체제로, 분점정부의 발생 가능성을 높인다. 이러한 체제는 행정부와 입법부 간 견제와 균형의 원리를 전제로 하되, 상호 신뢰와 제도적 보완이 수반되지 않으면 정국 운영의 교착 상태를 초래할 수 있다.

그동안 한국의 대통령제 개헌 논의는 주로 단임제를 중임제로 바꾸는 데 초점이 맞춰져 왔다. 그러나 단순한 임기 변경만으로는 대통령제의 구조적 불안정성을 해소하기 어렵다. 오히려 권력의 수직적·수평적 분산을 제도적으로 확보하는 방향에서 대통령제 개혁이 이루어져야 한다.

수평적 권력 분산을 위한 방안으로는 다음과 같은 제도 개혁이 필요하다. 첫째, 국회의 예산 증액권을 확대하여 정부의 재정 권한을 제한해야 한다. 둘째, 정부의 법안 제출권을 폐지하여 입법의 주도권을 국회에 환원해야 한다. 셋째, 국회의원의 국무위원 겸직을 금지함으로써 입법부와 행정부 간의 기능적 분리를 실현해야 한다. 넷째, 감사원을 독립기관으로 전환하거나 국회 산하로 이관하여 행정부에 대한 감시 기능을 강화해야 한다. 마지막으로, 대통령의 고위공직자 인사권을 제한하고, 특히 사법부 수장이나 공공기관장 임명 시 국회의 동의를 의무화하는 등 인사권에 대한 견제 장치를 강화해야 한다.

결론적으로, 대통령제의 안정성은 단지 임기나 선거 주기의 기술적 조정만으로 달성되지 않는다. 핵심은 대통령 권력의 집중을 방지하고, 민주적 책임성과 제도적 견제 메커니즘이 유기적으로 작동할 수 있는 구조를 구축하는 데 있다. 이를 위해서는 권력의 수직적·수평적 분산을 실질적으로 보장하는 방향으로 제도 개혁이 이뤄져야 한다.

<그림 2> 지역 대표성에 대한 인식 변화



출처: 전국동시 지방선거 관련 유권자 정치의식조사 제5회, 제6회, 제7회에서 재구성.

참고: 문항은 "선생님께서 생각하시기에 선생님의 지역을 대표하는 정당이 있다고 생각하십니까?"; 수치는 퍼센트를 나타냄.

민주화 이후 한국 민주주의가 직면한 가장 중대한 도전 중 하나는 지역 대표성의 저발

전이다. 지방자치제는 1990년대 초 부활한 이래 30년 이상 지속되었고, 전국동시지방선거 역시 여덟 차례나 실시되었으나, 수도권 중심의 위계적 정치·경제 카르텔 체제는 오히려 더욱 공고해졌다. 이는 단순한 제도적 미비에 기인한 것이 아니라, 중앙집중적 국가 구조와 정당 체제가 만들어낸 구조적 불균형의 결과다.

현행 헌법이 규정한 지방자치 관련 조항은 지방분권 국가를 실질적으로 구현하기에는 명백한 한계를 가진다. 헌법 제117조와 제118조는 지방자치단체의 자치권 및 지방의회 설치를 명시하고 있지만, “법령의 범위 안에서”라는 제한조항과 “법률로 정한다”는 위임규정은 지방정부의 입법 자율성과 정책결정권을 제약하고 있다. 이러한 한계를 극복하고 지방분권형 국가로의 전환을 실현하기 위해서는 헌법에 지방정부의 고유한 권한과 분권의 원칙을 명확히 규정할 필요가 있다.

지방정당의 부재 또한 지방정치의 자율성과 대표성 확보를 가로막는 제도적 장벽으로 작용하고 있다. 현행 정당법은 중앙당 설치와 전국 단위의 조직 구성을 필수 요건으로 규정함으로써, 지역 기반 정당의 설립을 불가능하게 만들고 있다. 구체적으로, 정당 설립을 위해서는 서울에 중앙당을 설치하고(제3조 제1항), 전국 5개 이상 시·도당을 구성하며(제17조), 각 시·도당에 최소 1,000명 이상의 당원을 확보해야 한다(제18조). 이러한 규정은 수도권 중심의 전국 정당만을 가능하게 하는 법적 요건으로 작용한다. 반면, 일본, 독일, 스페인 등 OECD 국가들은 정당 설립 요건을 훨씬 더 포괄적으로 규정하고 있으며, 정치적 다양성과 지역 기반 정당의 활동을 제도적으로 보장하고 있다. 한국 역시 지역 정치의 활성화와 실질적 대표성 확보를 위해 정당법 개정을 통한 지역정당 허용을 적극적으로 검토해야 한다.

그동안 한국 민주주의의 위기를 대통령 단임제의 한계로 환원하려는 시도는 반복됐지만, 이는 근본적 해법이 될 수 없다. 단임제의 대안으로 제시되는 한국형 의원집정부제, 즉 준대통령제 역시 구조적 불안정성을 내포하고 있다. 최근 프랑스 사례에서 확인되듯, 대통령과 총리가 서로 다른 정치세력에 속하는 동거정부(cohabitation)의 출현은 정치적 교착 상태와 제도 신뢰 하락을 초래할 수 있다(Ecevit et al., 2015). 특히 정치 갈등 조정 메커니즘이 제도화되어 있지 않은 국가에서는 이러한 위험은 더욱 증폭될 수 있다.

의회중심제 도입 역시 만능 처방이 될 수 없다. 한국처럼 정치적 개인화 수준이 높은 조건에서 의회 중심의 정치제도는 오히려 권위주의적 리더십의 재등장을 초래할 위험이 있다. 이는 헝가리, 인도, 이탈리아, 일본 등에서 반복적으로 나타난 사례에서도 확인할 수 있다. 따라서 제도 선택은 특정 국가의 모델을 단순히 이식하는 것이 아니라, 한국의 정치 사회적 맥락에 부합하는 구조적 설계를 수반해야 한다.

결국 현재 한국 민주주의가 직면한 결정적 위기의 본질은 대통령 권력의 강고함이나 임기 구조에 있는 것이 아니라, 편향된 대표성의 구조에 있다. 이 대표성의 왜곡은 지역뿐 아니라 계층, 세대, 성별에 걸쳐 나타나며, 정치 불신과 민주주의에 대한 냉소로 이어지고 있다. 이를 해소하기 위해서는 보다 근본적인 제도 개혁이 필요하며, 구체적으로는 의원 정수 확대와 비례대표 비율의 확대를 통한 다원적 대표성의 강화, 대통령 선거 결선 투표제 도입을 통한 정당성 확보 등이 핵심 과제가 될 수 있다.

이러한 맥락에서 대통령 권한의 분산은 수평적 차원(입법·사법부의 행정부 비대화 견제)뿐만 아니라 수직적 차원(중앙과 지방 간 권력 재배분)에서도 동시에 이루어져야 한다. 한국 사회가 직면한 가장 근본적인 구조적 과제는 수도권 일극 체제를 넘어, 실질적 지방분권 국가로 전환하는 데 있다. 이를 위해서는 헌법 개정, 정당법 개혁, 선거제도 개편을 포

합하는 전면적 제도 개혁이 요구되며, 이는 단순한 정치제도의 개선을 넘어 한국 민주주의의 지속가능성과 회복력을 위한 핵심 경로가 될 것이다.

III. 정당·의회 개혁

1. 정당 개혁: 시민과 정당 간 연계 강화

정치적 대표체계의 핵심 기관인 정당 개혁이 민주주의 위기 극복을 위한 제도 개혁의 첫 번째 과제다. 잘 알려져 있듯이 정당은 대의 민주주의의 중추 기관이다. 현대 민주주의가 정당을 만들어낸 것이 아니라 정당이 민주주의를 창출했으며 정당 없이는 민주주의를 생각하기 어렵다는 유명한 언명이 정당의 중요성을 강조한다(Schattschneider 1942, 3). 하지만 현대 대의 민주주의에서 대표성의 위기와 기술 변화로 인해서 정당의 몰락과 위기에 대한 논의는 오래전부터 제기되어 왔다.

한국은 민주화 이후 10번의 국회의원 선거가 치러졌고 다섯 번의 정권이 교체되었다. 그런데도 서구 민주주의와는 달리 한국 정당 제도화는 여전히 낮은 수준으로서 안정적인 제도적인 패턴을 발전시키는데 데 성공하지 못하고 있다. 한국의 정당은 최근 정치 양극화(특히 정서적 양극화) 심화의 영향으로 과거와는 달리 정당의 당원이 크게 느는 현상을 보이고 있지만, 여전히 가치의 내면화와 정체성, 조직 구조와 정당의 사회적 기반, 정치적 충원 기능, 규칙의 제도화 같은 정당 제도화의 중요한 차원에서 갈 길이 멀다. 요컨대 한국의 정당은 여전히 선거전문가 정당(electoral professional party)의 모습에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

정당의 핵심 기능은 후보자를 발굴하고 공천(candidate nomination)하는 기능이다.³⁾ 선거 전문가 정당의 성격이 강한 한국 정당은 후보자 공천 과정에서 전략공천의 (자의적) 지나친 활용과 여론조사에 의존하는 경향을 보인다. 대선에서 민주당의 국민참여 경선제 도입(2002) 이후 본격적으로 활용되기 시작한 여론조사 경선은 2010년 중반 주요 정당에서 제도화되었다. 여론조사 경선의 기술적인 문제점은 논외로 하더라도 여론조사 경선의 확대는 정당의 사회적 기반의 축소, 당원과 후보자의 권리 침해, 민주적 책임성의 결손 등의 문제점을 낳을 수 있다. 여론조사 활용은 필요한 경우 제한적으로 활용하는 것이 바람직하다. 또한, 공천 심사 기준의 제도화와 사전 공개를 통해서 공천의 정당성과 투명성을 높일 필요가 있다.

후보자 공천을 중심으로 한 정치적 충원(political recruitment)은 정당의 내실화를 위한 핵심적 기능이다. 이를 위해서 정당은 당내 교육 프로그램을 통해서 유망한 청년 정치인을 발굴하고 육성하는 것이 중요하다. 또한 당내의 청년 조직의 활성화를 통해서 지방의 회를 거쳐서 중앙정치로 진출할 수 있는 단계적 경로를 구축하는 것이 필요하다.⁴⁾

정당의 정책 기능 강화는 정당이 단순히 선거 전문가 정당을 넘어서 정책정당으로 발전하고 이를 통해서 정당 본연의 정책적·사회적 기능을 회복할 수 있는 중요한 요소다. 한국은 정당법(제40조)에 따라서 부설 정책 연구소 설립을 의무화하고 있다. 거대 양당을 비롯하여 각 당이 정당 연구소를 설치·운영하고 있지만, 여전히 자율성과 전문성 그리고 정책의 지속성 차원에서 취약한 수준이다.

3) 이를 통해서 사회의 다양한 이익을 집약하고 대표한다. 또한 유권자의 정치적 사회화 역할을 담당한다. 나아가 정치적 대표의 기능과 정부형성 그리고 정치적 책임과 견제의 기능을 수행한다.

4) 서구 선진 민주주의 국가에서는 주요 정당에서 청년 조직이 활성화되어 있다. 독일 사회민주당의 Jusos, 영국 노동당의 Young Labor에 대표적이다.

선진 민주주의 국가의 사례를 벤치마킹해서 정당 연구소를 내실화하는 것이 매우 중요하다. 독일의 경우 정당 연구소는 국고의 지원을 받지만, 재단으로 독립되어 운영되고 있다. 주요 정당의 재단은 정책 연구, 정치교육, 국제적 지원활동에 있어서 광범위한 활동을 하고 있다. 한국의 주요 정당 연구소는 정당 리더십의 교체에 의해서 크게 영향을 받는다. 정당 연구소의 내실화를 위해서는 인사와 예산의 실질적인 독립이 일차적인 과제이지만 중장기적으로 정당과 별도로 연구소를 재단으로 독립시키는 독일 모델을 한국적으로 적용할 필요가 있다.

2. 수평적 책임성의 제도화와 국회의 역할 강화

민주화 이후 한국의 국회는 민주주의의 핵심 제도로서 기대된 역할을 충분히 수행하지 못해 왔다. 정당 정치의 파편화와 정쟁 중심의 의사결정 구조, 입법부의 자율성 부족은 국회에 대한 국민적 불신을 심화시켜 왔으며, 이는 각종 여론조사에서 반복적으로 확인되었다. 『한국의 사회지표』(2024)에 따르면 국회는 국가 주요 기관 중 신뢰도 최하위를 기록했고, 한국행정연구원의 조사에 따르면 국회는 지난 10년간 연속으로 가장 낮은 제도 신뢰도를 기록해왔다.

그러나 2023년 12월 3일 발생한 내란에 대한 국회의 신속한 대응은 입법부에 대한 평가를 전환하는 계기가 되었다. 국제민주주의 기구(IDEA, 2024)는 한국의 사례를 민주주의 복원력(resilience)의 대표 사례로 지목하며, 위기 상황 속에서 국회, 정당, 시민사회, 법원, 지방정부 등이 참여한 '민주주의 헌정 체제 수호 연합(Democratic Defense Coalition)'이 형성되어 제도적 붕괴를 방지하고 헌정질서를 수호했다는 점을 강조하였다(Economist 2025; Freedom House 2025). 하지만 이러한 '국회의 재발견'이 일시적 평가에 그치지 않고, 실질적 제도화로 이어지기 위해서는 국회의 행정부 견제 기능이 강화되고 지속할 수 있도록 제도 개혁이 뒷받침되어야 한다.

민주주의의 후퇴는 종종 행정부 권력의 비대화에서 시작되며, 이는 민주적 통제 장치의 부재와 무력화에서 기인한다(Linz 1990; Bermeo 2016). O'Donnell(1999)이 지적했듯, 국회가 자신에게 부여된 견제 권한을 제대로 행사하지 못하고 행정부에 포획되거나 자발적으로 무력화될 경우, 입법부는 사실상 행정부의 부속기관으로 전락하게 된다. 이러한 상황을 방지하기 위해서는 수평적 권력분립의 원칙에 기반한 견제 장치의 제도화가 필수적이다.

국민주권 정부의 출범과 더불어, 제23대 국회의원 선거(2028년 4월) 이전까지 '민주주의 수호 연합'에 속한다고 볼 수 있는 정치세력이 전체 의석의 약 3분의 2에 달하는 의석을 확보하고 있다. 이러한 정치적 지형은 국회의 수평적 책임적 향상을 위한 제도 개혁의 골든 타임으로 기능할 수 있다.

이러한 개혁 과제는 일차적으로 선거제도의 문제와도 직결된다. 한국의 현행 국회의원 선거제도는 지역구에서 단순 다수제를 적용하고, 비례대표제를 결합한 혼합형 체계이지만, 그 실질적 효과는 승자독식의 다수제 구조에 가깝다. 제13대부터 제20대 국회까지는 병립형 혼합제를 유지해왔고, 제21대와 제22대 국회에서 준연동형 비례대표제가 도입되었으나, 전체 의석 대비 비례대표 비율이 16% 내외에 불과해 실질적으로는 여전히 다수제의 효과를 나타내고 있다. 이로 인해 소수 정당의 대표성이 왜곡되고, 정치의 다양성이 제도적으로 제약받고 있다.

또한 한국의 교섭단체 제도는 과도하게 높은 구성 요건으로 인해 정치적 다양성을 제약하는 결과를 낳고 있다. 현재 한국은 300석의 국회에서 20석(6.7%) 이상을 보유해야 교섭

단체를 구성할 수 있다. 이는 대통령제를 채택한 미국이나 의회 중심제를 운영하는 영국처럼 교섭단체 제도가 아예 존재하지 않는 국가들과는 대조적이다. 독일의 경우 전체 의석의 5%만으로 교섭단체 구성이 가능하며, 프랑스는 15석, 이탈리아와 튀르키예는 각각 20석이 기준이지만 이들 국회의 전체 의석수는 한국의 두 배에 달한다. OECD 회원국 중 한국보다 높은 기준을 요구하는 국가는 룩셈부르크(8.3%)뿐이다. 따라서 한국의 교섭단체 제도는 대표성 확대라는 민주주의 원칙에 부합하도록 완화될 필요가 있다(임혜원, 이코리아 2024/08/07; 국회입법조사처 2024/12/11).

1) 교섭단체 편향의 국고보조금 제도.

<표 2> 국고보조금 지급 기준

지 급 율	대 상	
총액의 50%에서 균등하게 배분	동일정당의 소속의원으로 <u>교섭단체</u> 를 구성한 정당	
총액의 5%씩 지급	교섭단체를 구성하지 못하는 국회의석수 5석 이상의 정당	
총액의 2%씩 지급	임기만료에 의한 국회의원선거에 참여했는데 국회의석이 없거나 5석 미만인 경우	최근 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에서 100분의 2 이상을 득표한 정당 최근 실시된 임기만료에 의한 국회의원선거에서 100분의 2 이상을 득표하지 못한 정당으로서 국회의석을 가진 정당의 경우 최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구 시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 0.5% 이상을 득표한 정당
	임기만료에 의한 국회의원선거에 참여하지 아니한 경우	최근에 전국적으로 실시된 후보추천이 허용되는 비례대표시·도의회의원선거, 지역구시·도의회의원선거, 시·도지사선거 또는 자치구·시·군의 장선거에서 2% 이상을 득표한 정당
잔 여 분	잔여분중 50%는 지급당시 국회의석수 비율에 따라, 50%는 임기만료 국회의원선거 득표율에 따라 배분	

출처: 정치자금법 제27조

<그림 3> 국고보조금 배분 현황(1988-2024)



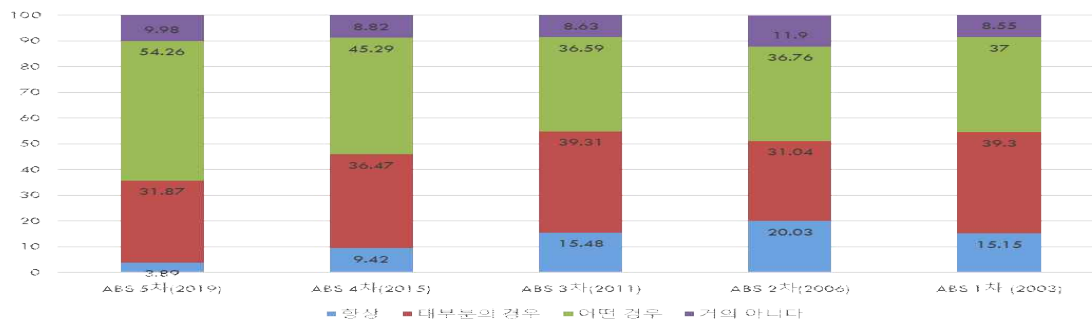
출처: 중앙선거관리위원회

참고: 수치는 퍼센트

제13대 국회부터 제22대 국회까지의 기간 국고보조금은 국민의힘 계열 정당에 42.1%, 더불어민주당 계열 정당에 38.7%가 배분되어, 양당이 전체 보조금의 81.1%를 독식해왔다. 반면, 기타 정당이 차지한 비중은 고작 19.18%에 불과하다. 이러한 배분 구조는 정치적 다양성과 소수 정당의 성장 가능성을 제도적으로 제약하며, 결과적으로 양당제의 고착화를 강화하는 방향으로 작동하고 있다. 특히 현행 국고보조금 배분 방식은 의석수와 교섭단체 여

부와 과도하게 연동되어 있어, 비례적 대표성과 정치적 경쟁의 공정성을 훼손하는 측면이 있다. 따라서 최소한 정당별 의석 비율을 기준으로 하는 보조금 배분 체계로의 개편이 필요하며, 나아가 일정 기준 이상의 유효득표율을 획득한 정당에도 실질적 지원이 가능하도록 제도를 개선해야 한다. 이는 다당제 민주주의의 토대를 강화하고 정치의 포괄성과 대표성을 높이기 위한 필수적인 조치다.

<그림 4> 선거체제의 편향된 대표에 대한 인식 변화



출처: 아시아 바로미터 조사 (ABS)1차~ 5차 조사(2003~2019)

참고: 수치는 퍼센트, 원문항은 “선거가 후보자와 정당 사이의 실질적인 선택을 제공한다”

한국 민주주의는 제도적 측면에서 공고화를 이룬 것으로 평가받아 왔지만, 정작 민주주의의 핵심 요소인 선거의 공정성과 대표성에 대한 시민들의 인식은 점차 악화되고 있다. 아시아 바로미터 1차 조사(2003)에서 ‘선거가 공정하게 치러진다’는 긍정 응답은 54.45%에 달했으나, 5차 조사(2021)에서는 35.76%로 급락하였다. 특히 ‘항상 공정하다’는 응답은 15.15%에서 3.89%로 급감하며, 제도화된 민주주의에 대한 불신과 냉소가 확산되고 있음을 보여준다.

이러한 민주적 신뢰의 약화는 한국 국회의 구조적 특성과 밀접하게 연관되어 있다. 한국 국회는 거대 정당 중심의 카르텔 체제를 기반으로 작동하고 있으며, 정치적 내부자(political insiders)와 외부자(political outsiders) 간의 구분을 특징으로 한다. 소수 정치 세력은 원내 진입 이전과 이후 모두에서 이중의 배제를 경험한다. 첫째, 다수대표제 특징을 지닌 선거제도는 제1차 장벽으로 작용하여, 소수 정당의 의회 진입 가능성을 현저히 낮춘다. 둘째, 국회 내 교섭단체 제도는 제2차 장벽으로서, 원내 진입 이후에도 입법과정 및 국회 운영에서의 실질적 영향력 행사를 제한하는 기제로 기능한다. 그 결과, 소수 정당은 국회 내에서 체계적으로 과소 대표되는 경향을 보인다.

실제 제13대부터 제22대 국회까지의 평균을 보면, 원내 진입 정당 수는 평균 5개였으나, 교섭단체를 구성한 정당은 평균 2.6개에 불과하였다. 비교섭단체 정당의 평균 의석 비율은 6.7% 수준에 머물렀으며, 제16대(2000년) 이후 제20대(2016년) 국회를 제외한 모든 국회에서 교섭단체는 두 정당에 의해 구성되었다. 양대 정당이 차지한 평균 의석 비율은 92%에 달해 사실상 양당 독점 구조가 제도적으로 고착되어 있음을 보여준다(전진영, 2025).

2) 편향된 (기술적) 대표성

이러한 구조는 단지 정치적 영향력의 배분 문제를 넘어서, 민주주의의 본질인 대표성의

왜곡이라는 근본적 문제로 이어진다. 특히 ‘기술적 대표성(descriptive representation)’의 관점에서 볼 때, 한국 국회는 다양한 사회 구성원을 포괄하지 못하고, 오히려 특정 사회경제적 엘리트-법조인, 고위 관료, 대기업 출신 등-에 과도하게 편중되어 있다. 물론 국회가 반드시 전체 유권자 집단의 사회학적 축소판일 필요는 없지만, 국회의 구성원이 일반 시민의 삶과 지나치게 괴리될 경우, 기술관료주의적 경향이 강화되고, 입법의 정당성과 사회적 수용성은 약화될 수밖에 없다. 이는 국회가 사회적 대개혁을 제도화할 중추 기관으로 기능하기 위해, 보다 포괄적이고 균형 잡힌 대표성을 확보해야 함을 시사한다.

<표 3> 세대별 기술적 대표성(제13대-제22대 국회)

구분	사례수	비율 (%)
20대	4	0.13
30대	101	3.4
40대	676	22.78
50대	1,486	50.07
60대	662	22.3
70대	38	1.28
80대	1	0.03
Total	2,968	100

한국 민주주의는 제도적 안정성에도 불구하고, 대표성의 측면에서는 심각한 편향과 불균형을 내포하고 있다. 제22대 국회의원 선거 결과, 당선자의 평균 연령은 56.3세였으며, 40세 미만 청년 당선자의 비율은 4.6%에 불과했다. 이는 OECD 평균(18.8%)뿐 아니라 유권자 중 청년이 차지하는 비율(30.6%)과 비교해도 현격히 낮은 수치다. 기술적 대표성의 관점에서 이러한 청년 대표성의 저발전은 정치적으로 실질적 대표성 부재로 이어진다. 실제로 제21대 국회에서 청년 관련 법안의 가결률은 2.45%로 전체 평균의 절반에 불과했지만, 청년 의원 1인당 법안 발의 건수는 타 연령대 의원보다 두 배에 달했다(기현주, 2024).

세대뿐 아니라 성별, 직업 경로 등 다양한 차원에서 대표성의 왜곡이 드러난다. 제22대 국회에서 여성 의원 비율은 20% 수준(60명)으로 역대 최고치였지만, OECD 평균(33%) 및 세계 평균(약 26%)에 비하면 여전히 낮은 수준이다. 남성 의원의 비율은 88.95%로 여성보다 압도적이다. 한편, 고시 및 법조인 출신의 과다 대표도 지속되고 있다. 제14대 국회(1993년) 당시 8.4%였던 법조인 출신 의원 비율은 제22대 국회에서 20.3%(61명)로 증가하였다. 반면, 영국(7.2%), 프랑스(4.8%), 일본(3%) 등의 국회와 비교할 때 한국 국회의 법조인 편중 현상은 매우 두드러진다(전진영, 2024).

이러한 기술적 대표성의 편향은 고소득·고학력 엘리트 계층 중심의 정치 구조를 재생산하며, 보통 시민 특히 정치적 소수자들에게는 높은 진입 장벽으로 작용한다. 이를 완화하기 위해서는 국회의원 정수 확대(최소 360석)와 비례대표 확대(비례:지역구 최소 2:1)와 같은 선거제도 전반의 재설계가 시급하다.

3) 수평적 책임성 확보를 위한 국회의 기능 강화

민주주의에서 국회는 단순한 입법기관을 넘어 수평적 책임성(horizontal accountability)의 핵심 주체다(O'Donnell 1999; Schedler 1999). 국회는 법률 제정, 예산심의 및 수정, 고위 공직자 임명 동의, 청문·조사권, 탄핵 등 다양한 권한을 통해 행정부의 권력 남용을 견제해야 한다.

그러나 한국 대통령제에서 국회의 기능은 제도적으로 제약되어 있다. 대표적인 사례가 정부의 법률안 제출권이다. 헌법 제52조는 정부와 국회의원 모두에게 법률안 제출권을 인정하고 있지만, 이로 인해 국회의 입법권이 실질적으로 행정부에 종속되는 문제가 발생한다. 미국은 행정부가 직접 법안을 제출하지 못하도록 하며 삼권분립을 강화하고 있고, 브라질·멕시코 등은 긴급 분야에만 제한적으로 정부 제출권을 허용한다. 한국도 이러한 사례를 참고하여 정부 제출권을 제한하거나 특정 분야로 한정하는 방식의 개혁이 필요하다.

예산 권한 역시 핵심 쟁점이다. 현재 한국 국회는 예산 증액이 사실상 제한되어 있으며, 이로 인해 예산 편성에 대한 국회의 실질적 통제력은 미약하다. 반면 미국은 예산 증액 권한을 포함한 강력한 재정 통제권을 국회가 보유하고 있으며, 멕시코 등은 제한적 증액을 허용하는 절충적 모델을 채택하고 있다. 한국 또한 국회가 증액을 요구할 경우 재원 조달 방안을 함께 제출하도록 하는 제도를 도입함으로써 입법부의 재정 권한을 실질화할 수 있다.

또한 감사원의 독립성 확보도 시급한 과제다. 감사원을 대통령 직속에서 독립시키거나 국회 산하 단체로 전환하는 방안은 미국의 GAO, 영국의 NAO, 캐나다의 OAG와 같은 외국 사례를 참고할 수 있다. 다만, 국회 이관은 헌법 제97조 개정이 요구되며, 동시에 정치 양극화 속에서 감사원의 정치적 중립성과 전문성을 확보할 방안에 대한 사회적 합의도 필요하다.

국회의 권한과 책임을 강화하기 위해 추가로 고민해야 할 과제가 많다. 첫째, 고위 공직자 임명에 대한 국회의 실질적 통제 확대가 필요하다. 현재 국무총리와 대법원장·대법관 임명에만 국회 동의를 요구되며, 국무위원이나 검찰총장, 국정원장, 감사원장 등은 청문회는 거치지만 국회 동의는 필수 요건이 아니다. 미국 헌법 제2조 2항처럼 고위공직자 임명에 대해 ‘조언과 동의(advice and consent)’를 요구하는 제도 도입이 필요하다. 이는 대통령 인사권의 자의적 행사를 제도적으로 견제하는 방안이다.

둘째, 국회의원의 국무위원 겸직 금지 또한 검토되어야 한다. 현재 한국은 헌법 제43조에 따라 국무위원 겸직이 가능하지만, 이는 대통령 중심제 원리에 어긋나며, 입법부의 독립성을 약화하는 원인으로 작용한다. 미국, 멕시코, 아르헨티나 등 대부분의 대통령제 국가에서는 의원과 장관 겸직이 금지되어 있다. 박근혜 정부 시기의 ‘정치 특보’ 임명 사례처럼, 겸직은 국회의 자율성과 삼권분립 원칙을 훼손할 수 있다.

셋째, 상시국회 제도화 역시 수평적 책임성 확보를 위한 핵심 과제다. 현행 헌법은 정기국회(100일)와 임시국회로 운영되며, 실질적으로 국회가 행정부를 일관되게 견제하기 어려운 구조다. 미국과 같이 실질적 상시 국회를 운영하는 구조로 전환함으로써, 졸속입법, 입법 적체, 행정부 견제 실패 등을 예방할 수 있다.

마지막으로, 2023년 12.3 내란은 대통령의 계엄 선포권에 대한 국회의 통제 구조가 미비하다는 점을 극명하게 드러냈다. 헌법 제77조는 대통령의 계엄 선포권을 인정하면서도 국회의 ‘사후 해제 요구’만 규정하고 있을 뿐, ‘사전 승인’은 요구하지 않는다. 미국의 War Powers Act처럼 국회가 일정 시한 내 사후 승인권을 행사하도록 하여 계엄권 남용을 방지할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다.

한국 민주주의의 지속가능성과 제도적 복원력을 위해서는 대표성의 정상화와 국회의 수평적 책임성 기능 강화를 동시에 추구해야 한다. 청년·여성·소수 세력의 정치 진입 확대, 법조인 과대 대표 완화 등 기술적 대표성 개선과 더불어, 국회의 입법·예산·감시 기능을 실질화하는 제도 개혁이 절실하다. 향후 2028년 제23대 국회의원 선거전까지 이러한 개혁을

제도화할 수 있는 결정적 기회다.

IV. 결론: 투표장에서 멈춘 민주주의를 넘어

12.3 내란은 민주적 선거를 통해서 선출된 권위주의자의 일탈로만 치부할 수 없다. 민주화 이후 한국 민주주의는 편향된 대표 체계 속에서 거대 양당 중심으로 카르텔 체제화된 민주주의로 시민들의 삶을 제대로 대표하지 않는 투표장에서 멈춘 민주주의였다.

선거체제의 제도화에 초점을 맞춘 민주화 이후 민주주의는 대표 체계의 민주화로 나아가야 한다. 이를 위해서는 일차적으로 정당의 충원과 대표 기능을 강화하기 위한 제도적 개혁이 이루어져야 한다. 나아가 편향된 대표체계의 해소를 위해서 대표성과 비례성의 높은 선거제도의 도입(비례대표의 대폭 확대)과 결선투표제의 도입이 필요하다. 또한 대통령제에서 수평적 책임성의 강화를 위해서 국회의 예산, 입법, 견제 기능을 강화할 필요가 있다. 권력의 수직적 분산을 위해서 지방분권 국가로 나아가야 하며 지역의 대표성 확보를 위해서 지역 정당을 허용해야 한다. 정부 형태는 시민들의 선호에 조응하는 대통령 중임제로 개헌하되 국회의원 선거제도와와의 조합을 통해서 민주적 책임성을 제도적으로 확보하는 방안을 고민해야 한다.

과제명	1.2. 정치 개혁- 국민참여와 자치분권을 향한 정치 개혁의 과제와 방향
정책 목표	○ 민주주의의 회복과 성장 ○ 참여와 소통을 통한 시민주권의 확립 ○ 자치와 분권의 제도화
현황 및 문제점	○ 위기와 복원력을 동시에 보여준 K-민주주의 ○ 반(反)헌정주의적 엘리트 특권정치 ○ 적대와 불신의 정치적 양극화 ○ 수도권 초집중과 지방 소멸 시대의 도래
추진방안	○ 정부 수준에서의 직접 민주주의의 전면 도입 ○ 자치와 분권 시대로의 전환 ○ 숙의민주주의: 실험에서 제도로 ○ 민주시민교육의 강화 ○ 노사정위원회의 활성화
추진 경로	○ 국민투표의 확대 ○ 국민발안 제도의 전면 도입 ○ 국민소환 제도의 도입 ○ 분권형 개헌 ○ 현행 시도를 넘어선 초광역 지역정부의 구성 ○ 숙의민주주의의 제도화 ○ 헌법 중심의 민주시민교육의 필요성 ○ 사회적 협의의 활성화 ○ 중앙정부 수준에서 경사노위의 강화

1.2. 국민참여와 자치분권을 향한 정치 개혁의 과제와 방향

정상호(서원대학교 사회교육과)

I. 정책 목표

- 민주주의의 회복과 성장
- 참여와 소통을 통한 시민주권의 확립
- 자치와 분권의 제도화

II. 현황 및 문제점

○ 위기와 복원력을 동시에 보여준 K-민주주의

12.3 계엄은 한국 민주주의의 현 주소를 여실히 보여주었다. 한편으로는 사회 전반에 비민주적 관행이 여전하고, 특히 권력기관 및 사회 지도층의 비민주적·불법적 행태로 인한 법치주의의 훼손과 민주주의 불감증이 만연한 현실을 드러냈고, 다른 한편으로는 광장 시민들의 항의와 저항, 국회의 탄핵소추 결정, 그리고 헌법재판소의 대통령 탄핵이라는 시민 참여와 법치주의의 위기 극복의 원동력을 보여주었다.

○ 반(反)헌정주의적 엘리트 특권정치

12.3 계엄과 탄핵사태를 보면서 절감한 사실 중 하나는 이 나라의 보수 엘리트들이 우리의 헌법 제1조 즉 민주공화국을 정면으로 배신하였다는 점이다. 계엄의 포고령에서부터 법원에서 발부한 체포 영장을 거부하는 대통령, 서부지방법원의 폭력적 난동에 대한 일부 여당원의 옹호, 만장일치의 헌재 판결을 공산주의에 비유하는 대통령 후보에 이르기까지 이번 사태가 생생하게 보여준 것은 한국 민주주의의 실질적 위협은 ‘광장의 촛불 시민’이 아니라 헌법과 법치를 자신의 입맛에 따라 우겨대는 대통령과 장관, 집권 여당 등 보수 엘리트 카르텔의 반헌법적 행태였다.

○ 적대와 불신의 정치적 양극화

최근에는 마치 아프리카나 중동지역에서 다른 부족을 대하듯 적대감을 드러내는 부족주의(tribalism) 개념으로 미국 정치, 특히 트럼프 시대를 분석하려는 시도들이 눈길을 끌고 있다. 부족주의는 근대화 이전이나 미개한 특정 지역의 인종·종교·민족을 둘러싼 원시적인 감정 대립이 아니라 이제, 미국의 민주주의, 특히 헌정주의를 위협하는 적대적인 양대 진영 사이의 파괴적인 충성심을 뜻한다(Chua 2018). 주목할 점은 이러한 부족주의가 트럼프 대통령 당사자나 각국을 대표하는 기성 정당들이 주도하고 있다는 점이다.

이러한 부족주의는 더 이상 남의 일이 아닌데, 왜냐하면 한국 사회도 지난 20년 동안 정치경제와 사회문화의 핵심 현안에서 보수와 진보의 극단적 분열이 이어져 왔기 때문이다. 이는 여야 정당뿐만 아니라 조·중·동 대(對) 한·경·오나 촛불시위 대(對) 태극기 부대로 상징되는 시민사회의 대립으로 표출되고 있다. 이를 반영하듯 이번 대선의 최대 과제로 국민통합이 꼽혔다(20250515).

매니페스토본부, 113명 전문가 참여 델파이 조사 결과 공개
이광재 사무총장 “전문가들, 경제 변화에 보다 많은 고민”

전문가 델파이 핵심의제

		선택 수
1위	국민 통합/사회적 갈등 해소	50
2위	AI 등 미래산업 육성	45
3위	수도권 집중 완화 및 균형발전	40
4위	공정과 상식 회복 등 민주주의 복원	31
5위	고령화 사회 대비 사회안전망 구축	27
6위	검찰·경찰·감사원 등 권력기관 개혁	24
7위	육아·보육·교육 등 저출생 대책 마련	20
8위	탄소중립 등 기후위기 대응	19
9위	자산·소득 불균형에 따른 양극화 해소	15
10위	경제 회복 및 저성장 극복대책 마련	13

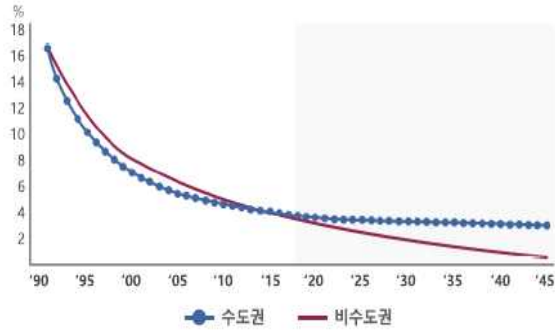
자료: 한국매니페스토실천본부

○ 수도권 초집중과 지방 소멸 시대의 도래

1987년 민주화 이후에도 국토의 11.8%에 불과한 수도권으로의 인구(2025년 현재 50.94%)와 산업(1,000대 기업의 73.6%), 기능의 집중은 지속하고 있는데, 이는 수도권의 심각한 과밀화로 인한 균형 발전의 왜곡과 지방의 상대적 박탈감을 초래하고 있다.

특히 인구의 수도권 집중으로 인구 공동화, 특히 농산어촌과 소도시의 무거주 과소지역(지방소멸)이 급격히 증가할 것으로 전망되고 있다.

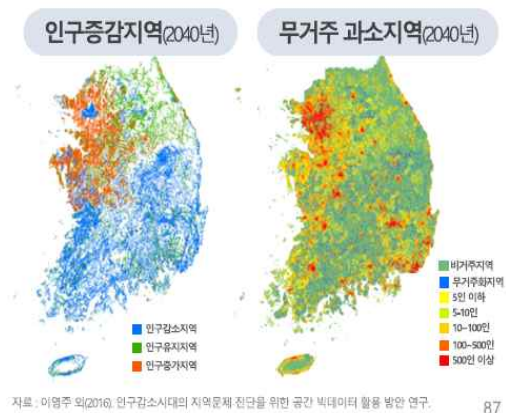
<그림 1> 수도권-비수도권 성장률 격차 전망



자료: 산업연구원(2019), 1인당 GRDP 장기 추세 성장률 전망.

참고: 비수도권-수도권 성장률 격차는 통계청 지역계정 이용하여 주, hp filtering을 이용한 장기추세선 및 이에 대한 성장률 산출지이며, '18년부터는 예측치임.

<그림 2> 인구 소멸 지역



자료: 이명주 외(2016), 인구감소시대의 지역문제 진단을 위한 공간 빅데이터 활용 방안 연구.

87

III. 추진 방안과 추진 경로

1. 정부 수준에서의 직접 민주주의의 전면 도입⁵⁾

○ 국민투표의 확대

지난 12.3 계엄 선포 이후 50일 동안 대부분 국민은 의회와 현재를 숨죽이고 지켜보거나 촛불과 태극기를 들고 광장에 나가는 일 말고는 할 수 있는 게 없었다. 이번 기회에 대통령뿐만 아니라 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책을 결정할 수 있는 국민투표 권한(헌법 72조)을 주권자인 국민에게도 부여하는 것이 합당하다는 인식이 사회적으로 확산되고 있다.

이와 관련하여 지난 20대 국회에서 활동했던 ‘국회개헌특위’ 자문보고서에서는 “②국회의 원선거권자 100분의 3 이상이 제1항의 국민투표를 발의하는 경우 대통령은 국민투표에 부쳐야 한다”는 조문을 제안한 바 있다. 관련하여 발의 요건을 100분의 3보다 낮은 수준인 100만 명으로 고정하자는 일각의 제안이 있지만, 이는 핵심 사항이 아닌데(21대 총선 기준 총유권자 수는 43,994,247명임) 왜냐하면 발의 요건은 국회와 시민사회의 합의를 거쳐 합리적인 기준을 충분히 마련할 수 있는 사안이기 때문이다.

더 중요한 쟁점은 국회 개헌특위(이하 특위안)에서 모호하게 규정한 “⑤정책에 관한 국민투표에 필요한 사항은 법률로 정한다”는 조문이다. 국민투표와 국민발안을 비롯한 직접민주주의의 제도들은 사회적 소수자의 인권을 침해하고, 사회적 갈등을 촉발할 수 있는 위험을 내재하고 있다. 이러한 이유로 다른 나라들에서도 공공 재정이나 종교, 지역 차별 등 일부 정책이나 이슈는 국민투표의 목록에서 제외하거나, 관련 입법이 유효하게 되기 위해서는 이중 다수(double majorities)나 특별 다수(super majorities)를 요건으로 하고 있다. 향후 국민투표와 관련된 공론화 과정에서 이와 관련된 심도 있는 정치권과 시민사회의 논의가 필요하다.

5) 이하의 내용은 정상호, 2018, “직접민주주의의 국제 현황과 이론적 쟁점에 관한 연구: 국민투표·국민발안·국민소환을 중심으로” 『시민사회와 NGO』, 16권 1호를 참조, 수정하였음.

○ 국민발안 제도의 전면 도입

국민발안은 두 가지 종류로 구분할 수 있는데, 첫째는 대통령과 의회가 독점적으로 누려왔던 헌법 개정 권한을 주권자인 국민에게 돌려주는 것이다. 이와 관련하여 국회 개헌특위는 헌법개정 권한을 “국회의원선거권자 100분의 2 이상이나 국회재적의원 3분의 1이상의 발의”로 제안한 바 있다(국회개헌특위자문위원회 최종보고서 2018).⁶⁾ 공동체 규범의 근간이랄 수 있는 헌법 개정 요건이 정책 투표보다 문턱이 관대하다는 것은 논리적이지 않다. 두 조건을 일치시키거나 개헌의 발의 요건을 국회의원 선거권자 100분의 5 이상으로 엄격히 상향하는 것이 바람직하다.

다른 하나는 법률에 대한 국민발안 제도의 도입이다. 정보과학기술의 발달로 국민의 직접 발안 의견수렴과 공론화에 대한 기술적 장애가 제거되었고, 빈발하는 광장 민주주의 혹은 시민참여를 효과적으로 정책 결정 과정에 제도화하기 위해서도 국민발안 제도의 도입은 시급하다.

다만, 개헌특위의 국민발안 제도 중 재고가 필요한 점은 제도의 오남용으로 인한 불필요한 사회적 갈등과 비용의 지출을 예방할 수 있는 조치이다. 이를 위해서는 다소 요건을 엄격히 설정하여 국회의 입법권을 안정적으로 보장하는 것이 바람직한데, 구체적으로는, ① 대의제도의 안정적 운영을 위하여 국민이 발안할 수 있도록 하되 국회가 수정의결을 할 수 있게 하는 방안, ② 연 2회 등 정기적으로 제도화하는 방안, ③ 국민발안과 국민투표를 연계시키는 방안을 제시한다.

○ 국민소환 제도의 도입

이재명 후보의 공약인 국민소환제는 직접민주주의의 도입과 관련하여 가장 논란이 큰 이슈이다. 지금까지 국회에 국민소환에 관한 법률안이 제출된 사례는 다음과 같다. 하지만 지금까지 모두 소관 상임위를 통과하지 못한 채 회기 중 임기 만료로 폐기되었다.

6) 국회개헌특위 최종 보고서는 http://archives.nanet.go.kr/upload/namo/files/000013_2.pdf 참조.

<표 1> 국민소환 제도 관련 법률안 현황

의안번호	의안명	제안자구분	제안일자	의결일자	의결결과	주요내용	실사진행상태
2209245	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(한인수의원 등 10인)	의원	2025-03-21				소관위원회 심사
2208087	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(정진숙의원 등 15인)	의원	2025-02-12				소관위원회 심사
2207777	국민소환에 관한 법률안(이광희의원 등 13인)	의원	2025-01-23				소관위원회 심사
2207246	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(최민희의원 등 13인)	의원	2025-01-06				소관위원회 심사
2206513	국민소환에 관한 법률안(박주인의원 등 12인)	의원	2024-12-16				소관위원회 심사
2206483	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(전진숙의원 등 12인)	의원	2024-12-13				소관위원회 심사
2114636	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(유경주의원 등 10인)	의원	2022-01-28	2024-05-29	일기만료폐기		
2103105	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김형배의원 등 11인)	의원	2020-08-20	2024-05-29	일기만료폐기		
2101965	국민소환에 관한 법률안(박주인의원 등 27인)	의원	2020-07-15	2024-05-29	일기만료폐기		
2101957	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 10인)	의원	2020-07-15	2024-05-29	일기만료폐기		
2101263	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(박영순의원 등 12인)	의원	2020-07-01	2024-05-29	일기만료폐기		
2100263	국민소환에 관한 법률안(최강욱의원 등 11인)	의원	2020-06-08	2024-05-29	일기만료폐기		
2100035	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(이정문의원 등 10인)	의원	2020-06-01	2024-05-29	일기만료폐기		
2021152	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(정동영의원 등 15인)	의원	2019-06-26	2020-05-29	일기만료폐기		
2021071	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(황주홍의원 등 10인)	의원	2019-06-20	2020-05-29	일기만료폐기		
2005606	국민소환에 관한 법률안(박주인의원 등 18인)	의원	2017-02-13	2020-05-29	일기만료폐기		
2005431	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(황영철의원 등 33인)	의원	2017-02-03	2020-05-29	일기만료폐기		
2004324	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 11인)	의원	2016-12-12	2020-05-29	일기만료폐기		
2004230	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 10인)	의원	2016-12-08	2016-12-12	철회		
1900278	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(황주홍의원 등 14인)	의원	2012-06-22	2016-05-29	일기만료폐기		
1803099	국민소환에 관한 법률안(김재윤의원 등 13인)	의원	2008-12-17	2012-05-29	일기만료폐기		
174006	국민소환에 관한 법률안(김재윤의원 등 21인)	의원	2006-03-03	2008-05-29	일기만료폐기		

TOP

출처: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>)

두 가지 쟁점 중 하나는 적절한 소환 요건인데, 만일 발의 요건을 지나치게 엄격하게 규정(예를 들어 유권자의 20~30%의 서명)하면 국민소환제도 자체가 유명무실해질 우려가 있으며, 반면에 발의 요건을 너무 낮게 정하면(예를 들어 유권자의 5~10%) 국민소환의 남발로 인한 정치 혼란이 야기될 수도 있다.

또 다른 문제는 국회의원의 소환 주체를 누구로 할 것인가의 문제인데, 특위안은 지역구 유권자가 아니라 전국 단위의 유권자를 대상으로 명시하고 있다. 최근(2015) 국민소환 제도를 도입한 영국은 해당 선거구에서 등록된 의회 선거인 중 최소 10%가 서명하면 소환이 성사된 것으로 인정하고 있다.⁷⁾

7) 영국에서는 보수-자유민주당 연합정부 시절인 2015년, 정치개혁 법안 중 하나로 ‘하원의원’을 유권자들이 직접 소환할 수 있는 ‘의원소환법 2015(The Recall of MPs Act 2015)’이 제정되었다. 주요 내용은 범죄를 저질러 구속·구금되거나 의회로부터 10회 기일 이상 출석 정지 명령을 받는 경우, 의회윤리법을 위반한 사실이 확정되는 경우에 해당 의원 소환이 가능하다. 지역구 유권자 10% 이상이 6주 동안 이뤄지

국민소환제도의 도입이 실효성을 갖기 위해서는 몇 가지 고려 사항이 필요한데, 첫째는, 불필요한 정치 공세나 소모적인 논란을 막기 위해 국회의원의 소환 요건을 다소 엄격하게 규정할 필요가 있다. 둘째, 해당 선거구 유권자의 반발을 최소화하기 위해 국회의원의 소환 주체를 전국적 단위가 아니라 해당 선거구 유권자로 제한하거나 이중 요건(적어도 소환 선거구 유권자의 절반 이상 지지 등)을 부과할 필요가 있다. 마지막으로, 현재 사문화되어 있는 주민소환제를 활성화함으로써, 국회의원의 소환제에 대한 국민의 학습 기회와 인식의 폭을 넓혀주는 것이 바람직하다.

2. 자치와 분권 시대로의 전환

○ 기본 방향

☑ 헌법 개정을 통한 지방분권 발전의 제도적 기반 마련

- 분권국가를 지향하는 개헌
- 양원제 도입(지역대표형 상원)

☑ 자치분권·균형발전 정책 추진 동력 및 체계 강화

- 자치분권 위원회와 균형발전 위원회 기능을 강화하여 범부처 사업 통괄 조정 기능부여
- 국회 내 의결권을 가진 상설 지방분권·균형발전특위 구성
- 중앙정부 권한 및 특별지방행정기관 이양 등 광역지방정부가 혁신성장을 주도할 수 있는 체계 구축

☑ 재정 분권 및 재정 조정 강화

- 지방소비세 및 지방소득세 인상 통한 국세 : 지방세 비율 7 : 3 실현
- 지방교부세율 및 지방소비세율인상 등 통해 확보한 재원에 대해 강력한 수평적 재정조정 제도 실시
- 4대 기초생활 복지(기초연금, 장애인연금, 의료급여, 영유아보육) 국가책임 강화

89

는 서명에 참여하면, 의원직을 잃게 되며, 해당 지역구에서는 보궐선거가 시행된다. 특이한 점은 소환된 의원도 보궐선거에 출마할 자격이 주어진다는 점이다. 관련 내용은 영국 의회 홈페이지 (<https://services.parliament.uk/bills/2014-15/recallofmps.html>) 참조.

○ 분권형 개헌

지방자치의 위상을 강화하기 위해, 전문에 자치와 분권, 지역 간 균형발전의 내용 추가하고, 총강에 지방분권국가 지향 규정 신설, 또한 수도 규정을 신설하여 수도에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하는 것이 필요하다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 상원의 설치: 중앙과 지방의 발전 격차와 인구 격차 등을 고려하여 지역 대표형 상원을 설치하고, 지역 관련 정책에 대해서는 상원의 동의를 받도록 함.
- ‘지방자치 장’ 확대·강화를 위해, 현재 2개 조항으로 구성된 지방자치 장을 대폭 확대·강화. 명칭 변경: 지방자치단체→‘지방정부’, 지방자치단체의 집행기관을 ‘지방행정부’로 지칭.
- 주민 자치권 원칙 및 주민 참여 강화책 마련.
- 보충성의 원칙 도입.
- 자주조직권: 지방의회의 구성 방법, 지방행정부의 유형, 지방정부 장의 선임 방법 등 지방정부의 조직과 운영에 관한 사항을 규정.
- 자치입법권과 자치행정권 확대.
- 자치재정권: 자치사무 수행 경비 자가 부담 원칙, 위임사무 집행 비용은 위임하는 국가 또는 다른 지방정부 부담, 법률에 위반되지 않는 범위에서 지방세조례주의 도입. 재정조정제도 신설 등을 규정.

○ 현행 시도를 넘어선 초광역 지역정부의 구성(5극 3특의 추진)

- 시도, 자율적 광역연합→ 시도 통합 → 초광역 지역정부 구성

■ 5극 초광역권(수도권, 동남권, 대경권, 중부권, 호남권)별 특별지방자치단체 구성

- 부·울·경 메가시티 등 초광역 단위 특별지방자치단체 활성화

■ 3개 특별자치도(제주, 강원, 전북)의 자치권한 및 경쟁력을 강화할 수 있는 특별법 개정 추진

■ 균형발전을 위한 국가자치분권회의 신설 추진

■ 중앙지방협력회의 내실운영을 통한 실질적 지방분권 추진

4. 국가균형발전

- ❶ 5국, 3특 구현으로 국가균형발전과 자치분권을 달성하겠습니다
- ❷ 지역소멸을 방지하기 위한 지역 주도 행정체계 개편을 추진하겠습니다
- ❸ 재정분권 강화를 위해 지방재정을 대폭 확대하겠습니다
- ❹ 지역대표 전략산업 육성과 지역투자 촉진으로 지역경제에 활력을 불어넣겠습니다
- ❺ 지방성장거점 완성으로 균형발전 완성하겠습니다
- ❻ 청년·지역 중심의 고용(일자리) 정책으로 혁신하겠습니다
- ❼ '서울대 10개 만들기'로 국가균형발전을 이끌겠습니다
- ❽ 지역 실정에 맞는 다양한 학교를 만들겠습니다
- ❾ 지방의회법을 제정하여 지방자치제도를 강화하겠습니다
- ❿ 민주당이 시작한 철도지하화, 민주당이 실현하겠습니다
- ⓫ 자치분권 및 주민참여 확대를 위하여 주민자치회를 활성화하겠습니다
- ⓬ 지역 생활문화 환경을 조성하겠습니다
- ⓭ 국민의 휴가와 관광여행을 지원하겠습니다
- ⓮ 관광산업 육성·지원으로 지역경제를 살리겠습니다
- ⓯ 지역화폐 발행 국비지원으로 지역경제를 살리겠습니다
- ⓰ 고향사랑기부제 개선을 통해 지방재정을 확충하고 주민참여예산제도를 활성화하겠습니다
- ⓱ 농어촌주민수당을 지급하고, 농림수산물분야 예산을 확대하며, 자치분권형 농정을 추진하겠습니다
- ⓲ 스마트 데이터농업 확산, 푸드테크·그린바이오 산업 육성, K-푸드 수출 확대, R&D 강화로 농업을 미래농산업으로 전환하겠습니다
- ⓳ 농촌재생프로젝트로 농촌을 누구나 살고 싶은 삶터·일터·쉼터로 만들겠습니다
- ⓴ 농촌 일손부족 문제를 해결하고, 청년·여성·전문인력·공동영농조직 등 미래농업의 인재를 양성하겠습니다
- ⓵ 어업의 미래를 위하여 청년 어업 지원을 강화하겠습니다
- ⓶ 섬 주민의 교통권을 확보하고 섬 관광을 활성화하겠습니다
- ⓷ 지역·중소방송 활성화를 적극 지원하겠습니다
- ⓸ 이통장의 노고에 국가가 보답하겠습니다

3. 속의민주주의: 실험에서 제도로

○ 속의민주주의의 제도화

공론화 효과를 한국 사회에 제도화하기 위해서는 다음 두 가지 방법이 가능한데, 먼저, (가칭) 국가공론위원회를 설립해 국가 주요정책과 사업의 합리성을 제고하는 방법이다. 한국형 공론화 기구의 제도화를 위한 세부 설계는 한국의 정치·사회·문화·제도적 맥락을 고려하여 추후 진행하되, 아래 2개 안 가운데 선택할 수 있다.

제1안은 현재 국회에 계류(20250401) 중인 ‘갈등관리 및 공론화에 관한 법률안’(김문수의원 대표 발의. 의안번호 9530)을 조속히 통과시켜 공론화 의제, 대상, 방법, 절차 등을 명문화함으로써 공론화에 대한 시비를 차단하고 엄정한 감시체계를 마련, 절차적 합리성을 높이는 방안이다.⁸⁾

제2안은 현재 국무총리 소속 행정위원회로 편제되어 있고 집단민원 조정과 해결에 특화된 국민권익위원회의 기능과 조직을 확대 개편하여 국가공론위원회의 기능을 담당하도록 하는 방안이다.

4. 민주시민교육의 강화

○ 헌법 중심의 민주시민교육의 필요성

2025년 계엄과 탄핵, 조기 대선의 정치적 회오리에 빠진 한국 사회는 다양한 근거에서 개헌의 필요성이 제기되고 있다. 그러나 개헌 이전에 또는 동시에 꼭 필요한 과제가 ‘민주시민교육’인데, 먼저 할 일은 성찰과 비판이다. 그동안 민주시민교육은 왜 실패하였나? <표 2>에서 알 수 있듯이 명칭과 내용이 유사한 ‘민주시민교육지원법안’(이하 시민교육 법안)이 거의 30년 동안, 6대 국회에 걸쳐 무려 15번이나 제출되었다. 또한, 현재까지 전국 시도교육청 14곳과 지자체 80군데에서 민주시민교육지원 조례가 제정되어 운영되고 있다(박민서 2023, 313).

하지만, 지난 30년 동안 13번이나 제출되었던 시민교육 법안들이 단 한 차례의 예외도 없이 입법 실패(임기 만료 폐기)로 귀결되었다. 가장 큰 원인은 민주 시민교육을 학교의 법정 교과로 지정하여 확대·운영하자는 진보 성향의 정당과 시민단체의 주장에 대해, 좌파 이념의 확산에 대한 우려, 예산과 조직의 낭비, 교육의 중립성·공정성 침해와 주입식· 획일화 교육 등을 이유로 반대하고 있는 보수계열의 정당 사이의 첨예한 대립에 있다. 그 결과 한국은 점차 시민교육 연구의 후진국으로 전락하였다.

<표 2> 민주시민교육지원법안의 입법 처리 현황

의안 번호	의안 명	제안 일자	의결 결과	주관 기관
-------	------	-------	-------	-------

8) 참고 <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>

		의결 일자		소속
150785	민주시민교육지원법안 (박명환의원등11인외50인)	19971031	임기만료폐기	민주시민교육원
		20000529		국회
152542	시민교육진흥법안 (김찬진의원등5인외29인)	20000103	임기만료폐기	시민교육위원회
		20000529		국무총리
176774	민주시민교육지원법안 (이은영의원등15인)	20070605	임기만료폐기	민주시민교육원
		20080529		국회
1913768	민주시민교육지원법안 (이언주의원등12인)	20150122	임기만료폐기	민주시민교육원
		20160529		국회
1913924	민주시민교육지원법안 (남인순의원등13인)	20150205	임기만료폐기	민주시민교육위원회
		20160529		행정자치부
2002333	민주시민교육지원법안 (남인순의원등12인)	20160919	임기만료폐기	민주시민교육위원회
		20200529		행정자치부
2019019	민주시민교육지원에관한법률안 (소병훈의원등10인)	20190307	임기만료폐기	민주시민교육위원회
		20200529		국무총리
2023728	학교민주시민교육법안 (이철희의원등12인)	20191112	임기만료폐기	학교민주시민교육위원회
		20200529		교육부
2100054	민주시민교육지원법안 (남인순의원등18인)	20200601	임기만료폐기	민주시민교육위원회
				행정안전부
2102063	학교민주시민교육법안 (박찬대의원등12인)	20200716	임기만료폐기	학교민주시민교육위원회
				교육부
2105818	민주시민교육지원법안 (한병도의원등12인)	20201127	임기만료폐기	민주시민교육위원회
				행정안전부
2109084	학교민주시민교육촉진법안 (민형배의원등14인)	20210324	임기만료폐기	학교민주시민교육촉진위원회
				교육부
2109527	시민교육의실시및지원에 관한 법률안(민형배의원등13인)	20210416	임기만료폐기	시민교육위원회
				중앙선거관리위원회
2205842	민주시민교육활성화법안 (신정훈의원 등 15인)	20241125	소관위 접수	
2200850	민주시민교육지원법안 (한병도의원 등 10인)	20240624	소관위 심사	

이를 극복하기 위해서는 새로운 입법 전략이 요구된다. 예를 들어, 새로운 정부와 여당은 민주시민교육지원법을 제정하기 위해 이를 총괄할 기구인 '민주시민교육원'(가칭)을 행정부 소속이 아니라 국회 산하에 둬으로써 학교를 급진이념의 선전장으로 전락시킬 것이라는 야당의 의구심을 해소할 수 있다. 또한, 논란의 한 가운데에 있는 민주시민 교육의 핵심 내용 중 하나를 야당이 주장해온 '자유민주적 기본질서'(헌법 전문과 제4조)로 삼음으로써, 진보와 보수 사이의 대타협을 가능하게 할 실용주의적 처방도 고려해볼 수 있다. 무엇보다도 민주시민교육의 핵심 내용을 헌법에 두는 것이 필요하다. 아울러, 대한민국 헌법 제1조를 공화주의 이론과 역사의 관점에서 새롭게 해석한 중등 사회과 교과서의 개정이 필수적이다.

5. 노사정위원회의 활성화

1) 사회적 협의의 활성화⁹⁾

다음과 같은 이유에서 우리나라에서도 사회적 협의의 제도화 가능성을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 첫째, 성과 및 찬반 논란과 상관없이 이미 사회적 협의는 한국 민주주의 실험의 중대한 경험이자 나아가야 할 이정표로 인식되고 있다. 김대중 정부가 IMF 위기 극복을 위해 사회적 협의 모델로 ‘노사정위원회’를 구성한 이래 몇 번의 정권교체 속에서 핵심 주체의 탈퇴 등 여러 번 부침이 있었다. 하지만 대화와 타협을 통한 노사갈등의 해법으로서 사회적 협의 모델은 어느 정부도 부정할 수 없다. 심지어, 이명박-박근혜-윤석열 정부 같은 보수주의 정부에서도 사회적 협의를 정당과 국회 차원에서 적극 활용하였다.

둘째, 사회적 협의의 전통적 조건에 수정을 가져온 최근의 세계적 경향성이다. 1990년 중반 이후 아일랜드, 한국, 스페인 등 글로벌 경제위기로 인해 사회적 협의의 기반이 취약하다고 평가됐던 많은 국가에서 사회적 대화의 시도가 등장하였다. 당시 사회적 협의는 노동조합이나 경영자단체의 조직률이나 중앙 집중성이 높지 않고, 노조의 대표성이 강력하지 않았던 국가에서 경제위기에 맞서 그 피해를 최소화하고자 했던 경제주체들의 전략적 선택에 따라 진행되었을 가능성이 크다(Pedersini, 2018). 끝으로, 참여 주체의 다원화와 의제의 확장, 그리고 지방의 재발견이라는 새로운 여건의 대두 또한 사회적 협의를 주목해야 하는 이유이다.

2) 중앙정부 수준에서 경사노위의 강화

우리나라에서 사회적 협의의 성공과 정착을 위한 과제 및 방향은 첫째, 사회적 협의에 대한 대통령의 확고한 철학과 노동 친화적 정책. 즉, 사회적 협의에 대한 강한 의지를 갖고 노동 친화적 자세를 보였던 김대중 정부와 문재인 정부가 그렇지 않았던 이명박 정부와 박근혜 정부에 비해 많은 사회적 협의를 성사시켰으며, 이행율도 상대적으로 높았다(박은정·박성국, 2019).

둘째, 사회적 협의에 대한 정당의 역할과 인식의 제고인데, 구체적으로는, 대통령제의 특성에 기초한 리더십 강화의 지원. 이미 존재하는 당-정-청 협의체(예: 국정협의체)의 활용을 통해, 또 정당 리더십과 겹치는 정부 공식 의결기구(국무회의) 등을 통해, 사회적 협의와 관련된 정책의 개발과 입법화를 활성화시킬 필요가 있다. 한편, 사회적 협의의 기반 구축을 위한 정당-당원 조직(‘지역 단위의 사회적 협의체’)의 구성이다. 일각에서 제안하고 있는 사회적 협의 기구예의 정당 참여를 적극 검토할 필요가 있다. 현재 국회와 정당은 정치화에 대한 우려로 경사노위에 직접 참여하고 있지 않다. 마지막으로, 사회적 협의 관련 문제를 중심으로 여야 정당연구소의 관심과 지원을 강화해야 한다.

셋째, 입법을 관장하고 있는 국회의 역할 강화인데, 이를 위해서는 무엇보다도 사회적 협의 법안에 대한 여론의 지지가 중요하다. 문재인 정부의 산업안전법 개정의 경우 비정규직 사망사고의 발생으로 법안지지 여론이 커져 야당이 법안에 반대하기 어려운 정치상황에서

9) ‘사회적 협의’(social concertation)는 기본적으로는 “공공정책 결정 과정에 노사의 참여를 의미”한다. 사회적 협의(social corporatism)는 협의를 통해 획득한 결과와 약속을 중시하며, 사회협약(social pact) 역시 사회적 대화를 통해 도출된 제도화된 수준의 동의 또는 합의라 할 수 있다. 사회적 협의는 다른 개념보다 “참여자들의 공동 협의의 과정 및 절차를 강조”하는 특징을 갖고 있다. 이에 대해서는 경사노위 홈페이지 참조(http://www.eslc.go.kr/ibuilder.do?menu_idx=2226)).

국회심의가 신속히 진행되었다. 정당과 의원들은 여론에 민감하기 때문에 해당 법안에 대한 우호적 여론이 강한 경우 입법교착을 극복할 수 있다. 그러므로 사회적 협의기구, 협의과정, 협의결과가 언론이나 시민사회에 주목받을 수 있는 대안이 모색될 필요가 있다. 이를 위해 가령 사회적 협의 절차에 일반 시민들이 주도적으로 참여할 수 있는 공론화 과정을 포함시키는 방안과 법안에 대한 사회적 협의 당사자인 노동자와 사용자 측의 공동의 지지가 필요하다. 입법 교착 상태를 방지하기 위해서는 법안이 사회적 협의 결과를 충실히 반영해야 하며, 이러한 경우 사회적 협의에 참여했던 노사대표는 국회 법안에 대해 좀 더 책임 있는 공동 대응을 할 필요가 있다. 그리고 사회적 협의를 관리하는 기구는 당사자 중심의 사회적 협의 과정 뿐 아니라 국회 심의 과정에서 노사 대표들과 일관된 입장을 견지할 수 있는 노력이 필요하다.

끝으로, 사회적 협의 기구가 실질적인 권한을 지닐 필요가 있다. 예를 들어 과거 사회적 협의 기구가 오랫동안 민주노총의 불참으로 반쪽 기구로 작동된 바 있다. 이런 일이 반복되지 않도록 이익집단 대표들에서 사회적 협의 기구 참여와 협의를 통한 성과가 간접적이거나 적더라도 실질적인 혜택이 될 필요가 있다. 이를 통해 집단 대표의 적극적인 참여뿐 아니라, 사회적 협의 기구가 협의과정과 그 이후 국회 심의과정까지 일관된 협조적 관계를 유지하는 데에 도움이 될 수 있다.

과제명	2. 비선출권력 개혁
정책 목표	○ 사법권(법원)의 개혁 방안 ○ 검찰권의 개혁 방안 ○ 헌법재판소에 대한 민주적 통제
현황 및 문제점	○ 12·3 계엄에 따른 내란 세력의 사법적 단죄 과정에서 비선출권력인 사법권과 검찰권을 자의적·월권적으로 행사하고 정치에 개입 ○ 내란우두머리 관련 사건, 야당 대통령 후보의 선거법 관련 재판의 초고속 파기 환송 사건 등과 같이 법원의 사법권 오남용 ○ 검찰 출신의 대통령이 임명한 검찰총장을 정점으로 정치적 사건에서 선별적·불법적인 수사와 기소 등 검찰권 오남용 ○ 헌법재판소가 국민이 직접 투표로 선출한 대통령을 탄핵할 경우 국회의 탄핵 이외에 견제 장치 불비
추진방안	○ 사법권의 개혁 방안 - 대법관 수의 증원과 다양한 인적 구성 - 재판에 대한 헌법소원심판제도의 도입 - 국민참여재판제도의 확대 - 대법원장의 대법관 후보 및 헌법재판관 후보의 제청권 제한 - 법원행정처를 폐지 및 독립위원회의 설치 등 인사의 독립성 확보 - 법관에 대한 국민탄핵청원제의 도입 - 판결문의 전면적 공개 - 지방법원장의 주민 직접 선출 등 법원의 민주화 추진 ○ 검찰권의 개혁 방안 - 수사권과 기소권의 분리 - 검사의 외부 권력기관에 대한 파견 금지 등 인사 규제 - 외부 전문가로 구성된 독립위원회의 설치 - 일정 범죄 사건의 경우 불기소나 기소유예 금지 등 자의성 제한 - 국민배심단 설치로 권력형 비리사건 등의 기소 여부 결정 - 18개 지방검찰청장의 주민 선출 및 주민소환제 도입 - 검사징계법의 폐지 ○ 헌법재판소에 대한 민주적 통제 - 헌법재판관 선출 방식의 변경 - 헌법재판관의 법조인 자격 요건 폐지 및 헌법재판관 증원 - 헌법배심제의 도입 및 주권자인 국민이 참여하는 위원회의 설치
추진 경로	○ 사법, 검찰, 헌재별 각 개혁 TF 구성 ○ 학계, 시민사회단체, 해당 기관이 참여하는 공청회 개최 ○ 공청회 결과를 반영한 관련 법률의 제정 및 개정 추진 ○ 국회의 입법 사항 이외에 각 개별 기관의 규정 정비

2. 비선출권력의 개혁

맹수석(충남대학교 법학전문대학원 명예교수)

I. 머리말

군부독재를 극복하고 수십년에 걸쳐 다져온 대한민국의 민주주의가 12·3 계엄으로 백적 간두에 서기도 했었지만, 또다시 정의의 횃불을 지켜든 위대한 국민정신이 가까스로 민주주의를 지켜냈다. 이제 6·3 대선을 거쳐 선출된 권력인 새 대통령과 국회를 중심으로 극심했던 분열과 혼란을 수습하고, 훼손된 민주주의를 다시 일으켜 가고 있다. 그러나 문제는 지난 12·3 선포된 반헌법적 계엄만이 아니라, 법원과 검찰 등 비선출권력의 반민주적이고 불법적인 행태가 다시 반복될 수 있다는 점이다. 비록 12·3 계엄의 해제와 대통령 윤석열의 탄핵 및 내란세력에 대한 재판이 진행되고 있지만, 이는 특정인 또는 특정 세력의 불순한 야욕에 의해 하루아침에 민주주의가 파탄나고 국가가 큰 혼란에 빠질 수 있음을 보여준 단적인 예라 할 것이다.

따라서 주권자인 국민의 명령으로 비선출권력에 대한 틀을 다시 짜서 헌법정신을 유린하고 국정을 농단하는 일이 없도록 할 필요가 있다. 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 천명하고 있는데, ‘선출되지 않은 권력’이 막강한 권한을 자의적으로 행사하고 국민 위에 군림하게 방치하는 것은 결국 또 다른 헌법 유린과 불행을 부르는 것과 같다. 따라서 이하에서는 주권재민의 원칙에 기해 직접 국민이 선출하지 않은 권력인 법원, 검찰, 헌법재판소의 개혁 방안에 대해 검토하고자 한다.

II. 사법권의 개혁 방안

1. 사법권의 남용과 규제 필요성

우리 헌법은 3권분립의 기초하에 국민의 재판을 받을 권리를 독립성이 보장된 사법부를 통해 실현하고 있다.¹⁰⁾ 그런데 대법원장이나 대법관을 포함하여 법관은 국민이 직접 선출하지 않기 때문에 민주적 정당성이 약할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 법원은 인신구속 등 국민 개개의 삶에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라, 정치적 사건에 대해 최종적인 판단을

10) 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속하고, 법원은 최고법원인 대법원과 각급법원으로 조직된다(헌법 제101조). 그리고 재판을 담당하는 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다(헌법 제103조). 대법원장은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다(헌법 제104조). 대법원장을 포함한 법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다(헌법 제106조). 재판의 심리와 판결은 공개하는 것이 원칙이지만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다(헌법 제109조).

하기 때문에 사법권에 대한 통제의 필요성이 강조되고 있다. 특히 12·3 계엄으로 촉발된 내란우두머리 관련 사건, 대법원장 주도로 이뤄진 야당 대통령 후보의 선거법 관련 재판의 초고속 파기환송 사건¹¹⁾ 등을 겪으면서 사법권의 자의적 남용에 대해 규제해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

사법부가 독립성의 확보가 아니라 정치권력에 예속되어 독재정권의 시녀로 전락했다는 비판속에서도, 과거를 반성하고 그것을 극복하기 위한 노력은커녕 법의 이름으로 무소불위의 재판권을 행사하려 한다면 그에 대한 강력한 제동이 필요함은 당연지사이다. 사법부가 여전히 국민의 인권을 구제하는 본연의 임무를 충실히 수행하지 못하였고, 내부적으로도 민주적 사법행정의 방향으로 나아가기 위한 부단한 노력이 미흡하였다. 특히 12·3 계엄 이후, 초유의 사법권에 대한 직접적 침탈이라 할 수 있는 ‘서부지방법원 폭동’에 대해 대법원장과 대법원의 소극적인 태도, 야당 대통령 후보 사건에 대한 대법원의 무리한 전원합의체 판결 및 서울고등법원의 이례적 절차진행 등 일련의 사건에서 보듯이, 사법부가 노골적으로 정치에 개입함으로써 국민적 공분을 산 것이다.

이러한 사태로 인해 사법권의 대대적 개혁 필요성에 대한 국민 여론이 높아지게 되었다. 즉, 대법원 내부의 인사제도는 물론 대법관 및 헌법재판관 추천 등 대법원장에게 권력이 집중됨으로써 ‘제왕적 대법원장 체제’로 불리는 사법시스템 내지는 ‘사법 카르텔’에 대한 국민적, 입법적 통제가 시급히 필요하다는 여론이 높아지고 있다.¹²⁾ 아이러니하게도 법원의 일련의 정치개입행위로 인해 사법개혁의 당위성을 법원 스스로 자초한 형국이 되었고, 6·3 대선으로 들어선 새 정부의 사법개혁에 대한 방아쇠를 당기는 촉매제가 된 것이다.

2. 현행 관련 법률 개정 동향

국회는 사법권 통제를 위한 입법을 다각적으로 추진하고 있다. 그 대표적인 예로 지난 5. 12. 조희대 대법원장 등 관련자들의 위법 행위 및 사법권 남용 여부의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등의 내용을 담고 있는 ‘조희대 특검법’,¹³⁾ 5. 13. 판사·검사 등이 법을 왜곡하여 사법 처리에 적용할 경우 최대 10년의 징역형에 처하도록 하는 내용의 ‘형법 일부개

11) 대법원 2025. 5. 1. 판결 2025도4697 사건. 2025년 대선을 한 달도 남지 않은 시점에 이재명 후보의 유죄 취지 파기환송 판결은 법이라는 이름으로 선거에 직접적인 영향을 미치려 정치에 개입한 대표적인 사례로 언급되고 있다. 왜냐하면 항소심인 서울고등법원 무죄판결이 논거가 충실하고 설득력이 높았기 때문이다. 그런데 항소심 판결 선고 후 한 달여 만에 초고속으로 선고기일을 잡았고, 대법원 소부에 배당된 지 2시간 후 전격적으로 회부된 전원합의체에서 불과 9일 만에 선고가 나왔다. 특히 대법원 선고 다음 날 서울고등법원에 기록이 송부되었는데, 이는 통상적인 우편송달 절차를 생략하고 곧바로 집행관 송달을 촉탁한 것이다. 서울고등법원(재판장 이재권)은 2025. 5. 15.로 공판기일을 지정했지만, 사법부의 정치개입이라는 사회적 여론이 비등해지자, 공판기일을 대선 후인 6. 18.로 변경해 사태가 일단락되는 듯 보였지만, 일련의 이러한 과정은 사법부가 법과 정의의 이름으로 보다 적극적이고 과감한 정치개입을 한 사건으로 평가되고 있다. 조희대 대법원의 파기환송 판결은 국민이 그 대표인 대통령을 선출하는 선거권을 행사할 수 있는 대상 자체를 없애는 것으로서, 사법쿠데타이자 국민의 주권 찬탈 시도로 불리기도 한다.

12) 헌법상 헌법과 법률에 의거 양심에 따라 독립하여 심판하여야 하는데, 여기서 ‘양심’은 법관 개개인의 정치적·종교적·이념적 요소가 배제된 공평무사(公平無私)한 것을 의미한다. 노무현 정부 당시 대법원장 이용훈은 “재판권은 법관이 주권자인 국민을 대신해 행사하는 것이 본분함에도 불구하고, 우리 법관들은 국민들로부터 직접 선출되지 않았다. … 국민의 신뢰와 지지를 확보하는 것만이 사법부가 제 기능을 하면서 존립할 수 있는 유일한 길이다. 국민의 전폭적 신뢰 없이는 사법부의 존재 기반이 송두리째 무너질 수 있다”고 강조한 바 있다(“사법부는 선출되지 않은 권력” 대법원장, 법관 임명식서 국민신뢰 강조, 한겨레신문, 2011.04.01(https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/471032.html)).

13) 즉, ‘조희대 대법원장 등에 의한 사법 남용의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률안’은 대법원이 민주당 이재명 대선후보의 공직선거법 위반 사건을 파기환송한 것과 관련해 조희대 대법원장의 사법권 남용 및 대선 개입 혐의를 수사하도록 하는 내용을 담고 있다(전문은 <https://pal.assembly.go.kr/napal/main/main.do> 참조).

정법률안’¹⁴⁾ 대법원 판결에 헌법소원을 제기할 수 있도록 하는 ‘헌법재판소법 일부개정법률안’과 대법관 수를 대폭 증원하는 내용의 ‘법원조직법 일부개정법률안’ 등이 상정된 상태이다.

3. 사법권(법원)의 개혁 방안

첫째, 대법관 수의 증원과 다양한 인적 구성이다. 그동안 소송 사건 수 폭증에 따른 대법원 업무 과중으로 충분한 심리가 이루어지지 못했을 뿐만 아니라, 사건을 신속하게 처리하지 못해 국민의 재판을 받을 권리가 침해되고 있다는 비판이 있었지만, 그에 대한 대처는 미흡했다.¹⁵⁾ 이러한 문제점을 해결하기 위해 현행 법원조직법상 14명의 대법관을 30명 또는 100명으로 증원하는 내용의 법원조직법 개정안이 제출되었다.¹⁶⁾ 최근 5년 평균 4만건이 넘는 사건을 14명의 대법관이 처리한다는 것은 재판의 질저하와 재판 지연 등의 문제가 반복될 수밖에 없으므로,¹⁷⁾ 대법관을 대폭 증원할 필요가 있다.¹⁸⁾ 그리고 대법관의 인적 구성의 다양화가 필요하다. 대법관이 비슷한 배경과 학력·경력·판사 위주로 구성되어 왔고, 획일적이고 관료적인 대법관 제청·임명으로 인적인 다양성 확보에 구조적 한계를 내포하고 있다. 따라서 대법관의 자격을 법조인으로 한정할 것이 아니라, 다양한 분야의 전문가들이 대법관으로 진출할 수 있도록 문호를 개방해야 할 것이다.¹⁹⁾ 급변하는 현대사회에서 다양한 이념과 철학, 경험을 가진 전문가들이 대법관이 되면 사회의 다원적 가치가 반영됨으로써 판결의 권위가 담보될 수 있을 것이다.

둘째, 재판에 대한 헌법소원심판제도의 도입이다.²⁰⁾ 법원의 재판에서 기본권 침해를 구제받지 못한 경우 헌법재판소에 헌법소원을 제기하여 법원의 재판이 기본권을 침해하지 않았는지 판단을 받을 수 있게 하는 것이다. 법원의 재판을 헌법소원 대상으로 삼게 되면 사

14) 즉, 법관, 검사, 사법경찰관이 정당한 이유 없이 고발 등으로 이미 인지된 사건의 처리를 지연시키는 경우를 별도 규정을 두어 처벌하고(안 제122조의2 신설), 특정인을 유리 또는 불리하게 만들 목적으로 사실관계를 조작하는 행위, 조작되거나 잘못된 사실관계에 법을 적용하여 유죄판결을 내리는 행위, 법관이 부당하게 법을 적용하는 행위, 범죄의 혐의를 충분히 인정할 수 있는 경우에도 고의로 부실하게 기소하거나 불기소처분하는 행위 등을 처벌할 수 있도록 법외범죄를 신설하고자 하는 안이다(안 제123조의2 신설)(전문은 <https://pal.assembly.go.kr/napal/main/main.do> 참조).

15) 2023년 전국 법원에 접수된 소송사건은 6,667,442건이고, 본안사건은 1,266,734건으로 전체 소송사건의 19.0%를 차지하고 있다. 이 가운데 대법원에 접수된 사건은 37,669건이다. 따라서 재판에 투입되는 대법관 12명으로 계산 시 1인당 3,139건을 처리해야 한다. 따라서 각 소부 재판부(4인) 사건으로 넘어오는 사건 수는 12,556건(3139건x4명)이 되므로, 대법관이 365일 내내 일한다고 해도 1인당 하루 34건을 처리하는 셈이다. 그리고 상고심 민사사건의 75%가 이유가 없어 심리불속행 기각하였고, 형사사건의 경우 94.4%가 기각되었다(법원행정처, 「2023 사법연감」, 2024(https://library.scourt.go.kr/kor/ourspron/law_list.jsp) 참조).

16) 최근 대법관을 100명으로 증원하는 입법안이 제시된 바 있었다([2210430] 법원조직법 일부개정법률안(장경태의원 등 10인)(전문은 <https://pal.assembly.go.kr/napal/main/main.do> 참조)).

17) 현재 대법원에는 세 개의 소부(小部)가 있고, 각 소부에는 4명의 대법관이 있는데, 각 소부가 모든 사건을 다 다룬다.

18) 증원 필요성의 논거 가운데 하나로 대법관 1인당 인구수를 들기도 하는데, 헌법재판소의 설치 등 우리와 비슷한 사법시스템으로 되어있는 독일은 대법관 1명당 인구가 65만명(재판관 수 128명)인데 비해 한국은 370만명으로 6배나 많다(“대법관 100명 증원” 주장을 가볍게 넘길 수 없는 이유”, 경향신문, 2025. 05. 25).

19) 지난 대선 기간중 민주당은 대법관 임용자격에 ‘학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부하며 법률에 관한 소양이 있는 사람’을 추가해 비법조인도 대법관으로 임명할 수 있도록 하는 법안을 논의했지만, 논란이 일자 이를 철회하였다(“대법관 100명 증원·비법조인 대법관” 민주당, 법원조직법 개정안 전격 철회’, 헤럴드경제, 2025.05.26. (<https://biz.heraldcorp.com/article/10495565?ref=naver>)).

20) 독일·대만·스페인·체코·튀르키예 등 해외 각국에서도 재판소원제도를 운용하고 있다. 최근 입법안으로 2210414] 헌법재판소법 일부개정법률안(민형배의원 등 11인)이 있다(전문은 <https://pal.assembly.go.kr/napal/main/main.do> 참조).

실상 4심제가 된다는 우려의 목소리도 있지만,²¹⁾ 헌법소원심판제도를 통해 국민의 기본권 보호에 보다 충실을 기할 수 있게 될 것이다.²²⁾

셋째, 국민참여재판제도의 확대이다. 2008년 배심제의 일종인 국민참여재판이 도입됐지만, 배심원의 평결에 구속력이 인정되지 않고, 적용 요건도 엄격하여 그 활용도가 저조한 실정이다.²³⁾ 이른바 배심제가 확대되면 시민들이 직접 법률적용 절차인 재판에 실질적으로 참여함으로써 투명하고 신뢰받는 사법시스템으로 나아갈 수 있다. 그러므로 배심제 적용 요건을 완화해 법정에서 주권자인 국민의 역할을 확대시켜야 한다. 예컨대, 형사사건 합의부 관할 사건은 원칙적으로 국민참여재판으로 진행하도록 하는 등 형사 또는 행정 사건 가운데 중요 사건의 재판에서 시민이 배심원으로 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다.²⁴⁾

넷째, 대법원장의 권한 통제이다. 먼저 18인의 지방법원장을 국민이 직접 선출하게 하고, 이들로 구성된 회의체에서 기존 대법원장의 권한을 제한할 수 있게 함으로써 사법의 분권화를 실현하여야 할 것이다. 또한 대법원장이 대법관 후보 및 헌법재판관 후보를 제청하는 것에 대한 통제 방안도 검토되어야 한다. 국민으로부터 선출되지 않은 사법부의 수장에게 헌법기관 구성권을 부여하는 것에 대한 근본적인 논의가 필요하다. 차제에 국민으로부터 선출된 국회의 몫을 늘리는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 적어도 재판 영역에서는 대법원장도 “one of them”으로서 참여하도록 해야 한다.²⁵⁾

다섯째, 인사의 독립성 확보이다. 대법원장을 정점으로 하는 법원행정처가 법관에 대한 인사권을 전담하고 있어, 이에 대한 통제가 필요하다. 법원행정처를 폐지하고 외부인을 중심으로 한 가칭 ‘사법위원회’나 ‘사법행정위원회’와 같은 독립위원회를 설치하여 판사를 임용·배치하되, 이러한 독립위원회에는 비법률가가 일정 수 이상 포함될 수 있도록 하여야 할 것이다.²⁶⁾

여섯째, 법관에 대한 국민탄핵청원제의 도입이다.²⁷⁾ 사법 카르텔이 현저히 불공정하게 재판한 경우에는 사회적 공익을 위해 일정 수 이상(예컨대, 1백만명 이상)의 일반 시민이 국회에 해당 법관의 탄핵을 청원할 수 있게 하고, 이 경우 국회는 법사위 청문회를 거쳐 원칙적으로 탄핵 발의를 하도록 하는 것이다. 이렇게 되면 국민이 직접 불공정하게 행사된

21) 헌법재판소법 제68조는 ‘헌법상 보장된 기본권을 침해 받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다’고 규정하고 있는데, 개정안에서는 ‘법원의 재판을 제외하고는’ 문구를 삭제했다. 재판소원제도 도입 후 예상되는 ‘헌법소원 남발’의 부작용을 막기 위해 재판소원 대상을 대법원의 확정판결 사건으로 하는 등 범위를 좁힐 필요는 있다. 또한 형사사건에 있어서 확정 판결로 유죄를 선고받은 사람이 헌법소원을 제기할 경우, 현재가 인용·기각 결정을 내리기 전까지 유죄 선고 효력을 정지시킬 수 있도록 하여야 할 것이다(“대법 위에 현재? 대법원이 민주당 추진 재판소원에 민감한 이유는”, 한국일보, 2025.05.16.; “확정판결 모두 재판소원 대상 … 실효성 위해 가처분도 필요”, 법률신문, 2025.05.22).

22) 현행 헌법재판소법은 공권력의 행사 또는 불행사로 인해 헌법상 보장된 기본권을 침해할 경우 헌법소원심판을 청구할 수 있도록 규정하고 있는데, 국가의 공권력 범위에 ‘입법권’과 ‘행정권’을 포함하면서 ‘사법권’만은 제외하고 있다. 그런데 판결도 법원에 의한 공권력의 작용의 결과이므로, 헌법에 반하는 판결은 당연히 헌법적 통제 대상이 되어야 한다는 점에서, 대법원 판결도 헌법소원심판 대상에 포함시켜야 할 것이다.

23) 2023년의 경우 674건이 접수되어 국민참여재판으로 처리된 것은 95건으로, 13%에 그치고 있다(앞의 「2024 사법연감」, 779면 참조).

24) 헌법 제27조 제1항은 “모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.”고 규정함으로써 판사에 의한 재판만을 전제하고 있어 배심제를 제한하고 있다. 따라서 차제에 헌법 제27조를 개정하여, 배심제를 폭넓게 적용할 수 있는 근거를 마련해야 할 것이다.

25) 참여연대·민주사회를 위한 변호사모임, 「대법원의 대선개입 사태의 의미와 시민사회 대응」, 2025. 5. 7, 8면.

26) 이를 위해서는 법원조직법 제9조, 제19조, 제25조의2, 제33조, 제41조, 제44조 등을 개정할 필요가 있다.

27) 2017년 3월 박근혜 정부 사법농단 사태에 대한 형사재판의 경우 기소된 14명의 법관 중 3명만이 유죄를 선고받았고, 법관 탄핵 또한 단 1명(임성근)의 탄핵소추안만 국회를 통과했는데, 이마저도 헌법재판소가 각하하였다.

사법권을 민주적으로 통제할 수 있을 것이다.

일곱째, 판결문의 공개이다. 현재 재판사건 중 절반 정도의 판결문만 공개되고 있다.²⁸⁾ 법원 판결문의 공개는 당사자에 대한 정보 제공 차원을 넘어, 사법부의 투명성 확보와 국민의 알권리에 대한 실질적 보장에 필수적인 내용이다. 따라서 판결문의 전면적인 공개를 통해 법적 예측 가능성을 높이고, 법률시장의 공정성과 효율성을 제고하여야 할 것이다.

여덟째, 법원의 민주화이다. 즉, 법원의 민주적 정당성 확보와 분권화를 위해 18개의 지방법원장을 주민이 직접 선출하도록 하는 방안이다. 현재 대법원장을 정점으로 한 제왕적 체계를 지양하고, 주권자인 국민이 일반 행정과 마찬가지로 사법행정에 직접 참여함으로써 재판의 공정성 이외에 사법행정의 민주적 정당성을 확보할 수 있게 될 것이다.

아홉째, 전문법원의 설치이다. 노동법원·해사법원 등 전문법원을 설치하고,²⁹⁾ 해당 사건을 별도로 처리하는 전문대법원을 설치하는 것도 검토될 필요가 있다. 이 과제는 대법관 증원이 이뤄진다면 비교적 용이하게 실행될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 검찰권의 개혁 방안

1. 검찰권 통제의 필요성

검찰은 국가권력기구의 핵심으로 자리 잡고 있지만, 그동안 공익의 대변자가 아니라 정치권력의 통치수단으로 전락했다는 비판이 있어 왔다. 검찰은 전국 일체형 위계조직으로, 검찰총장의 의사가 말단까지 일사불란하게 전달되는 구조로 되어 있다. 또한 법무부 요직도 대부분 검사가 차지함으로써 사실상 검찰이 법무부를 장악하고 있는 형국이다. 그러다 보니 검찰권과 검찰행정권을 분리해야 한다는 주장도 제기되었다. 특히 그동안 국민적 관심을 끌었던 정치적 사건에서 검찰이 선별적이고 권한 남용적인 수사·기소와 자의적인 압수수색 등은 물론, 특히 지난 내란사건 재판 과정에서 피고인 윤석열의 석방에 따른 즉시항고 포기 등으로 인해 검찰권의 오남용에 대한 국민적 공분이 일었다.³⁰⁾

검찰총장 출신의 대통령을 정점으로 무소불위의 검찰권 남용에 대한 민주적 통제 방안으로 기존의 문제점에 대한 개선 차원이 아니라, 수사와 기소의 완전 분리를 넘어 아예 검찰청 자체를 해체해야 한다는 주장도 있다. 아이러니하게도 이러한 논의는 그동안 검찰이 자의적·초법적으로 검찰권을 휘두른 업보로, 검찰 스스로 그 해체 국면을 자초하였다는 분석이 주를 이루고 있다. 검찰개혁에 대한 국회의 입법 행위에 대해 ‘입법독재’ 운운하기도

28) 2019~2022년 4년간 민사, 형사, 행정 사건의 전체 본안 판결 건수(미확정 판결 포함)는 △2019년 93만 938건 △2020년 92만 5999건 △2021년 89만 1361건 △2022년 83만 4799건으로 집계됐다. 다만 2022년까지는 형사 사건 뿐만 아니라 민사, 행정 사건 등도 확정 판결만 등록돼 인터넷 열람 서비스에 올라간 판결 건수는 △2019년 41만 4270건 △2020년 42만 5537건 △2021년 41만 718건 △2022년 41만 8288건으로 해마다 약 45%였다(“[신년기획]판결문 전면공개로 향하여 ① 국내 판결문, 기본권 침해 우려해 공개 확대 꺼려”, 법률신문, 2024.01.01).

29) 윤석열 정부에서 노동전문법원 설치가 논의되기도 하였다(“최대 8심제”라는 노동분쟁…노동전문법원 설치 속도낸다“, 중앙일보, 2024.05.21.). 독일은 연방최고법원이 민·형사, 행정, 사회, 노동, 재정 법원 등 5가지로 나뉘어 있고, 최고법관 수도 3백명이 넘는다.

30) 서울중앙지방법원 형사합의25부(부장판사 지귀연)는 구속 심사 기간을 종래의 '일'이 아닌 '시간'으로 계산해 전격적으로 구속취소를 결정했고, 검찰은 법원 결정에 즉시항고하지 않고 3월 8일 피의자 석방을 지휘했다.

하지만, 검찰 출신의 대통령이 임명한 검찰총장을 정점으로 그간 수사와 기소 등 검찰권의 오남용 행태를 국민이 두 눈으로 지켜보았다는 점에서, 이러한 주장은 어불성설이라 할 것이다.

2. 현행 관련 법률 개정 동향

그간 '검찰개혁 4법'으로 불리는 '공소처법', '중대범죄수사청법', '수사절차법' 제정안과 '형사소송법 개정안' 이외에, '검찰청법 폐지법률안'³¹⁾이 발의되었다. '공소처법' 제정안은 기소와 공소유지만 전담하는 공소청으로 바꾸자는 것으로, 다만 강제수사 및 영장청구는 공소청을 통하도록 하고 있다. '중대범죄수사청법'은 검찰의 직접 수사권을 중대범죄수사청으로 이관시키는 내용을 담고 있고, 중대범죄수사청은 검사를 제외하고 기존 검찰 수사관 인력으로 조직을 꾸린다. 검사가 자의적으로 행사했다는 기소도 기소심의위원회를 거치도록 했다. 그리고 검찰의 대표적인 병폐인 표적수사와 피의사실 공표 행태도 입법화를 통해 사전 차단한다는 측면에서 수사절차법(제정안)과 형사소송법(개정안)이 발의된 상태이다.

3. 검찰권의 구체적 개혁 방안

첫째, 수사권과 기소권의 분리이다. 검사에게는 기소권만 인정하고, 기소법정주의와 기소배심제를 도입하여 기소권 행사를 통제할 필요가 있다.³²⁾ 검찰이 형사재판의 한 당사자로서 역할에 충실하고, 검사는 기소와 공소유지라는 본연의 업무에 집중한다면 오히려 국민의 권익을 실질적으로 보호하게 되는 장점이 있다. 둘째, 검사에 대한 인사 규제이다. 검사의 법무부 직원 겸직 금지와 대통령실, 국정원 등 외부 기관 파견을 금지하고, 본연의 업무에만 충실할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 독립위원회의 설치이다. 법무부의 검찰 관련 권한과 기능을 시민과 전문가가 참여하는 가칭 검찰위원회 또는 검찰행정위원회와 같은 외부 전문가로 구성된 독립위원회로 이관하는 방안이다. 넷째, 자의성의 제한이다. 법률로 정한 일정 범죄의 경우 불기소나 기소유예를 금지하여 검사의 자의적 기소권 행사를 방지할 필요가 있다. 다섯째, 국민배심단의 설치이다. 권력형 비리와 같은 법률로 정한 일정 범죄에 대한 불기소의 경우 기소 여부를 국민배심단이 판단할 수 있도록 하여야 한다. 여섯째, 검찰청의 민주화다. 18개 지방검찰청 검사장을 주민이 직선하고, 검사장의 임기를 4년(계속재임은 3기)으로 하되, 주민소환제를 채택하는 것이다. 일곱째, 검사징계법의 폐지이다. '검사 징계 파면 제도'를 도입해 검사도 일반 공무원과 동일하게 징계로 파면할 수 있도록 해야 한다.³³⁾

31) 이 법률안은 김용민 의원이 대표발의한 「공소청 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10728호) 및 「중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제10732호)의 의결을 전제로 하는 것이므로, 해당 법률안이 의결되지 않거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것이다.

32) 현재 더불어민주당에서 발의한 내용을 보면, 영장청구와 기소, 공소 유지를 전담하는 공소청을 설치하고, 중대범죄의 수사는 중대범죄수사청을 설치하여 담당하게 하면서, 「검찰청법」을 폐지하여, 검찰이 기소와 공소유지에 전념하는 독립적 기구로서 기능할 수 있도록 '공소청'의 설치를 염두에 두고 있다(「검찰청법 폐지 법률안」(김용민의원 대표발의), 2025. 6. 11)(https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W2A5V0Z6Q1S1K1F6N2I6D4I1B3S7D9).

33) 최근 검사에 대한 징계 청구를 검찰총장만 할 수 있게 되어 있는 것을 법무부 장관도 검사에 대해 직접 징계 심의를 청구할 수 있도록 하는 「검사징계법」 개정안을 국무회의에서 의결하였다('3대 특검법안' 국무회의 최종 의결...검사 징계법도 통과, 아시아경제 2025.06.10.)(<https://www.asiae.co.kr/article/2025061008255505679>)).

IV. 헌법재판소에 대한 민주적 통제

1. 문제점과 개혁 필요성

헌법재판소도 법원과 마찬가지로 비선출권력이다. 그런데 헌법재판소는 헌법소원심판, 위헌법률심판, 탄핵심판, 정당해산심판, 권한쟁의심판과 같이 국가 권력관계 등에 중대한 영향을 미치는 판단을 하고 있는 기관이다. 특히 국민이 직접 투표로 선출함으로써 최고의 민주적 정당성을 갖는 대통령을 탄핵할 권한을 갖는다는 점에서 정치적 의미의 측면에서는 사법부를 능가하는 지위에 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 비선출권력인 헌법재판소가 민주적 정당성을 가진 선출된 최고의 권력을 심판하는데, 국회의 탄핵 이외에는 견제 장치도 없다.

지난 12·3 계엄에 따른 대통령 탄핵 사건에서 보았듯이, 헌법재판소 재판관이 특정 이념에 경도되어 있거나 주권자인 국민의 객관적인 신뢰를 얻지 못한 상태에서 결정하게 되면 공정성이 담보되지 않을 뿐만 아니라, 국가적으로 큰 혼란이 야기될 수 있다. 또한 재판관 정원이 9명으로 되어 있는데다, 한 명이 소장직까지 겸직해야 하므로, 충분한 심리와 결정을 내리기에 한계가 있다. 또한 국민의 기본권 침해에 있어서 최후의 보루라 할 수 있는 헌법재판관의 인권친화성을 담보할 수 있는 제도가 없어, 인권 관점에서 헌법재판소는 매우 보수적인 결정을 반복하고 있다는 비판도 있다. 또한 헌법재판소는 법적 판단, 특히 민·형사적 판단에 치우침으로써 헌법의 민주적이고 정치적인 관점을 충분히 대변하지 못한다는 문제점이 있다.

2. 헌법재판소의 개혁 방안

첫째 헌법재판관 선출 방식의 변경이다. 현재 헌법재판관은 대통령 3명, 국회 선출 3명, 대법원장 지명 3명으로 구성되는데,³⁴⁾ 헌법재판관의 민주적 정당성을 확보하기 위해 재판관 전원을 국회에서 선출하도록 하는 방법, 대법원장이 지명하는 3명을 국회의 몫으로 하는 방법 등을 생각할 수 있다. 다만, 국회의 선출권을 확대하는 경우 의석수 비율에 연동하여 선출하되, 다수당 추천 최대 인원을 일정 비율로 제한하는 방식의 도입도 검토될 수 있을 것이다. 둘째, 헌법재판관의 법조인 자격 요건 폐지 및 헌법재판관의 증원이다. 헌법재판관 자격요건을 판사, 검사, 변호사로만 제한할 것이 아니라, 비법조인 법률학교수 및 일정한 경력을 가진 전문가의 참여를 허용함으로써 헌법규범의 운용에 대한 전문지식의 조화를 통한 헌법재판기능의 활성화를 도모하고 헌법재판관의 다양성을 확보할 수 있게 하여야 한다. 그리고 현재 9인으로 되어 있는 재판관의 정원을 사건 수의 증가와 사안의 복잡성 등을 감안하여 적정 수준으로 증원하여야 할 것이다. 셋째, 헌법배심제의 도입이다. 일정 요건의 중요 사건에 대해서는 일정한 수의 국민들이 헌법배심제를 통해 결정하는 제도를 도입하는 것이다. 넷째, 주권자인 국민이 참여하는 위원회의 설치이다. 가칭 헌법국민주권 위원회와 같이, 헌법재판소에 일반 국민들로 구성된 주권위원회를 설치하여 헌법재판소가 내린 각하결정과 헌법재판소가 수행 중인 심판절차의 적정성·적법성을 심의하도록 하여야

34) 헌법재판소법 제6조(재판관의 임명) ① 재판관은 대통령이 임명한다. 이 경우 재판관 중 3명은 국회에서 선출하는 사람을, 3명은 대법원장이 지명하는 사람을 임명한다.

할 것이다.³⁵⁾

V. 맺음말

국민으로부터 선출되지 않은 ‘법조 카르텔’이 주권자를 우롱하고, 민초들이 피땀흘려 지켜낸 민주주의의 근간을 뒤흔드는 사태가 다시 발생한다면 이를 어떻게 통제해야 할까. 이는 용납할 수 없는 ‘법조 쿠데타’로, 국민의 준엄한 심판을 받아 마땅하지만, 최근 일련의 사태를 경험한 이상 제도적으로 이를 방지하기 위한 선제적 노력이 필요하다. 민주공화국에서 가장 중요한 기본권 가운데 하나가 주권자인 국민의 참정권이다. 장기간 군부독재정권을 경험한 우리 국민은 대통령을 투표로써 직접 선출하는 선거권을 소중하고 신성하게 행사해왔지만, 대법원의 5.1. 전원합의체판결은 사법부가 선거과정에 직접적으로 개입함으로써 공동체 전체에 심각한 정치적 불확실성을 초래했고, 선거에서 유권자들의 정치적인 선택권을 법률적으로 제약하는 결과를 낳을 뻔했다.

사법부는 12·3 계엄과 탄핵에 이은 내란재판에 전력투구하여 무너진 사법정의(司法正義)를 똑바로 세워야 할 터인데도, ‘법조 카르텔’은 오로지 야당 유력 대통령 후보에 대한 선거법 관련 재판에서 군사 작전하듯이 사상 초유의 불공정한 정치개입을 시도하였고, 국민의 신성한 선거권 행사를 방해하려 했다는 비판에서 자유로울 수 없다. 검찰 역시 마찬가지로 그동안 정치 사건 등에서 사실을 뒷전으로 미룬 채 속보경쟁에 내몰린 언론을 능수능란하게 다루며 재판을 시작하기도 전에 범죄자로 인식하게 만드는 언론플레이로 진실을 가리는 일이 비일비재하였다.

따라서 반민주적, 반헌법적 계엄으로 비롯된 6·3 대통령 선거로 출범한 새 정부는 사법 및 검찰제도에 대한 혁명적 수준의 개혁을 완수해야 한다. 과거 문재인 정부가 단행했던 검경수사권조정을 법무부를 중심으로 이른바 ‘시행령 통치’로 순식간에 무력화시켰던 사태를 반면교사로 삼아야 할 것이다. ‘법조 카르텔’이 주권재민의 헌법정신을 유린할 수 없도록 제도적 장치를 서둘러 만들어야 한다. 정권 초반 집중적이고, 불가역적인 구조로 개혁의 고삐를 죄지 않는다면 대통령 공약사항이었던 사법·검찰개혁이 다시 수포로 될 수 있음을 명심해야 할 것이다. 어쨌든 한 줌도 되지 않는 ‘법조 카르텔’이 정의에 기반하여 도도히 흐르는 민심의 강을 막게 놔둘 수는 없다.

이번 내란사태를 겪으면서 우리는 정치적 사건, 특히 자의적인 법률 해석으로 주권자인 국민의 선거권을 침해하는 행위를 원천 차단하는 방안을 강구할 필요성을 절감하였다. 특히 그동안 검찰개혁을 시도하기도 했지만, ‘법기술자들’의 농단과 저항으로 번번이 무위로 돌아갔던 뼈아픈 경험도 하였다. 6·3 대선으로 출범한 이재명 국민주권정부는 인권과 법의 지배를 보장하고 국민주권원칙에 기한 사법정의를 실현하기 위해 비선출권력인 사법 및 검찰 개혁을 완수해야 할 역사적 책무를 지고 있다. 좌고우면하지 말고, 신속·과감하고도 전격적으로 개혁을 단행해야 하는 이유가 여기에 있다.

35) [2210664] 헌법재판소법 일부개정법률안(장경태의원 등 10인)(전문은 <https://pal.assembly.go.kr/napal/main/main.do> 참조).

과제명	3. 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외정책
정책 목표	○ 다자주의에 기반한 새로운 국제질서 형성 ○ 국익중심의 실리외교, 균형외교 복원 ○ 한반도전쟁질서종식과 평화체제구축 ○ 남북한 평화공존을 바탕으로 상생과 번영의 통일 추진
현황 및 문제점	○ 세계사적 복합위기(poly crisis) 진행 ○ 강대국간 지정학적 갈등 확대 ○ 국제기구의 위상과 역할 약화 ○ 편향종속외교 강화로 국가적 위상 약화, 국익훼손 ○ 핵 무기와 재래식 무기를 포함한 군비경쟁 극대화 ○ 한반도 전쟁시나리오 구체화 ○ 남북한간 적대관계 심화 및 한반도 전쟁위기 확대 ○ 금강산관광 중단, 개성공단 폐쇄 ○ 인도주의적 지원 단절 ○ 북한의 적대적 두국가론과 통일포기선언
추진 방안	○ 유엔, 경제통상, 환경·보건·의료·노동·인권 등 관련 국제기구에서 역할 확대 ○ 중견국간 협력 강화 ○ global south 국가들과의 관계 개선 및 협력 확대 ○ 상호존중과 실리에 기반한 한미동맹 재편 ○ 존중과 성찰에 기초한 미래지향적 한일관계구축 ○ 한중관계, 한러관계 회복과 균형외교 추진 ○ 대북전단금지, 확성기송출중단 ○ 9.19군사합의서 복원 ○ 전시작전통제권환수 ○ 단계적 비핵화과정을 통한 한반도의 완전한 비핵화 추진 ○ 한반도의 단계적 비핵화 진전에 따라 재래식 무기의 대규모 감축 단행 ○ 한반도와 동북아 비핵지대화 추진 ○ 한반도평화협정 체결과 동북아 다자안보협력체 추진 ○ 남북한간 특수한 외교관계수립(남북기본조약 체결, 서울과 평양에 대사관 개설) ○ 북미, 북일간 외교관계 수립 지원을 통한 교차승인 완성 ○ 남한헌법개정, 초당적 평화공존결의안 채택, 국가보안법 폐지, 남북관계 기본법 개정 ○ 남북교류협력 활성화(신고제, 방송개방, 안정적 인도지원체계 구축) ○ 경주 APEC 김정은위원장 초청 ○ 남북한 포함 다자협력체 추진(환경, 방역, 도시협력 등) ○ 남남갈등 극복하고 공존형 통일방안 재정립 ○ 공존과 협력을 지향하는 평화교육, 통일교육을 추진(민주평통자문회의, 통일연구원, 통일교육원 등 국가기구 역할강화)
추진 경로	○ 평화공존체제) 국민적 공론화 → 대통령과 행정부 / 국회차원의 수립 → 관련법과 제도의 개선, 개헌 → 집행 ○ 평화공존체제) 북한과의 신뢰관계 구축 → 상호존중과 실질적 두국가관계 구축 ○ 한국전쟁종식) 남북미중간 신뢰관계 구축 → 종전선언 혹은 평화협정 체결논의 → 종전선언 혹은 평화협정 체결 ○ 한미간 신뢰관계 재확인 → 전작권전환, 주한미군단계적 철수, 통상협상 → 한미관계 재정립 ○ 한일간 존중과 성찰의지 확인 → 역사문제와 미래지향적 협력 → 한일관계 재구성 ○ 한중, 한러간 존중과 신뢰관계 재확인 → 한중관계, 한러관계 회복

3. 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외정책

윤영상(KAIST문술미래전략대학원)

I. 서론

▶ 힘의 논리가 지배하는 국제정치에서 약소국, 혹은 중견국으로 평가받는 한국의 대외정책 결정과 집행에 관한 원칙적 관점을 분명히 하는데 초점을 둔다. 윤석열의 내란사태를 극복 하면서 등장한 국민주권정부는 특별히 민주공화국의 기본정신, 국민주권주의 원리에 따라 한국의 대외정책의 새로운 차원을 열어낼 필요가 있다.

▶ 한국의 대외정책은 한국 내부정치의 반영이다. 한국내부정치는 민주공화국의 정치질서에 근거해서 작동한다. 한국의 내부정치적 합의속에 대외정책을 지배하는 가치관과 이익이 규정된다. 민주공화국의 원리와 국민주권주의라는 헌법적 가치가 규범적 근거가 되며, 그 속에서 민주진보정부의 대외정책이 제시되는 것이라고 할 수 있는 것이다. 이 말은 대외정책이 헌법적 제약위에 존재한다는 것을 의미한다.

▶ 한국정부의 대외정책은 한국정부의 역사적 성과와 한계위에 존재한다. 한국정부를 규정하고 있는 구조적 질서와 제약을 바탕으로 그것을 변화, 발전시켜갈 수밖에 없다는 것이다. 국민적지지, 국가적 위상과 능력, 국제적 조건의 변화에 따라 구조적 질서와 제약은 달라진다.

- 한국의 대외정책을 규정하는 구조적 제약으로는 세계자본주의체제의 일부인 한국자본주의, 한국전쟁질서에 근거한 남북관계, 한미동맹 등이 존재한다.

- 남북한의 평화적 공존과 통일의 문제는 중요한 한국의 대외정책 의제이다. 한반도의 전쟁질서 극복, 국가적 평화공존체제 확립이라는 기반위에서 통일의 길을 모색하는 대북정책의 근본적 전환이 필요하다.

- 한국과 미국은 한국전쟁질서와 맞물려 있는 동맹구조에 결박되어 있고, 세계자본주의체제의 국제적 분업구조속에서도 맞물려 있다. 전쟁질서 극복이 한미동맹의 변화와 전환의 핵심전제라면, 한국경제의 경쟁력강화는 세계자본주의체제 내에서의 역할변화의 고리가 된다. 한미관계의 구조적 성격을 고려하더라도 한국의 정체성과 이익이 미국의 정체성과 이익속에 포함되어 있는 것은 아니다. 강대국과 약소국의 차이, 힘의 역관계가 작용하지만 주권국가로서의 독자성과 자율성을 추구해야 한다는 것이다. 특히 한미관계의 구조적 제약을 넘어 국익과 보편적 가치의 실현을 위한 국제적 역할확대, 중견국간 협력구조 강화, 글로벌사우스 네트워크 확대는 매우 중요하다.

II. 다자주의에 기반한 새로운 국제질서 형성

1. 현황과 문제

▶ 세계사적 복합위기(poly crisis) 진행

- 기후위기의 가속화, 과학기술혁명과 AI의 전면적 등장은 인간 삶의 심각하고 근본적인 변화를 예고하고 있다.
- 세계경제와 직결되어 있는 한국경제는 세계경제의 변화로부터 자유로울 수 없는 것이 현실이다.
- 복합위기는 모든 나라에게 동시에 나타나며, 각 나라의 처지와 조건에 따라 심각성의 정도는 다를 수 있다. 각 국의 개별적 노력과 여러 나라의 공동 노력이 결합되어야만 대응과 극복이 가능하다.

▶ 강대국간 지정학적 갈등 확대

- 1980년대말 동서냉전이 끝나고 탈냉전시대(초강대국 미국과 여러 강대국의 협력질서(一超多強))가 20년 넘게 진행되어 왔다. 2010년대 중반이후 미중갈등을 중심으로 다양한 형태의 지정학적 갈등이 부각되면서 지구적 차원의 국제정치가 혼란스럽게 전개되기 시작했다. 이러한 혼란은 새로운 국제정치질서가 재구축될때까지 계속될 것이라고 할 수 있다.
- 강대국간 지정학적 갈등은 첨단정보통신기술(ICT)과 경제적 이해관계를 바탕으로 하고 있고, 국제적 규범질서를 둘러싼 갈등으로 나타나고 있으며, 복합위기에 대한 각국의 대응 전략과 결합해 더욱더 심각해지고 있는 상황이다. 강대국간 이해관계조정과 규범질서재구축에 대한 합의가 이루어질 때까지 지정학적 충돌과 갈등은 심화될 것으로 보인다.³⁶⁾ 그런 과정에서 복합위기는 더 심화되고 대부분의 중·저소득 국가들은 위기의 최전선에 노출될 수밖에 없을 것이다. 한국도 마찬가지라고 할 수 있다.
- 강대국간 지정학적 충돌을 극복하기 위한 국제적 노력이 요구되고 있다. 한국과 같은 중견국들의 협력이 능동적인 돌파구를 만들어 낼 수 있도록 노력할 필요가 있다.
- 특별히 한반도와 동북아는 중요 강대국의 전략적 이해관계가 집약되어 있는데다, 남북관계와 양안관계라는 화약고를 품고 있어서 갈등과 충돌우려가 크다.

▶ 국제기구의 위상과 역할 약화

- 자유주의적 국제질서의 상징물이었던 국제기구의 위상이 세계적 차원의 복합위기와 강대국 간 지정학적 충돌이 본격화되면서 급격하게 약화되고 있다. 기후위기 대응이나 우크라이나와 러시아, 팔레스타인과 이스라엘 등의 국가간 갈등과 분쟁을 조정하고 조율하는 데 유엔을 포함한 국제기구는 무기력한 상황이다.

36) 강대국간 지정학적 갈등을 냉전적 진영논리나 제국주의지배체제론으로 접근하는 시각은 경계할 필요가 있다. 미국과 서방중심의 규범질서에 대해 중국과 러시아가 반대하고 있는 것은 사실이지만, 그것을 과거의 진영논리나 미제국주의지배체제 반대론, 다극체제론으로 발전시키는 것은 현실을 냉정하게 분석하는 것을 방해하는 논리라고 할 수 있다. 다극체제론이 성립하기 위해서는 3개 이상의 극이 존재하고, 다극적 규범질서가 확립되어야 하는데, 미국과 중국을 제외한 제3의 극은 존재한다고 볼 수 없고, 미중관계도 미국이 약해지고 있지만 극체제로 설명하기에는 여전히 중국의 힘이 미약한 것이 현실이며, 다극체제에 걸맞는 규범체제도 존재하지 않기 때문이다. 특히 강대국간 지정학적 갈등을 중심으로 세계체제를 설명하는데 초점을 두게 될 경우, 세계경제의 심각한 위기와 변동, 디지털전환과 기후위기가 만들어내고 있는 복합위기가 인류전체를 위기로 몰아가는 상황을 놓치게 만들기 때문이다. 복합위기의 자본주의세계경제는 미중관계를 비롯 강대국간 갈등을 집어 삼킬 정도로 심각한 미래를 예고하고 있다.

※ MAGA(Make America Great Again)를 앞세운 미국의 트럼프정부가 그것을 주도하고 있으며, 중국과 러시아등의 맞대응이 강대국간의 패권갈등양상으로 치달으면서 국제정치의 역사적 성과였던 국제기구들의 위상과 역할을 근본적으로 뒤흔들고 있다. 195개국이 비준했던 파리기후협약이 2017년 트럼프정부의 탈퇴로 위기에 빠졌으나 바이든정부때 다시 복귀했다. 그러나 2025년 다시 트럼프정부가 등장하면서 동일한 상황이 반복될 위기에 처해 있다. 유네스코(UNESCO), 유엔인권이사회(UNHRC), 세계보건기구(WHO)등에서도 유사한 일이 반복되고 있다.

- 세계시장의 불균형과 불공정을 시정하려는 WTO나 WB 등의 노력들이 한계에 봉착해 있다. 최근 미중갈등, 미러갈등이 전면화되는 과정에서 WTO나 WB 등은 심각할 정도로 존재감이 축소되고 있다. WTO는 2013년 이후로 새로운 합의를 도출하지 못하고 있으며, WTO의 분쟁해결기구(DSB)는 사실상 기능이 마비된 상태이다.

2. 정책과 대안

지구촌 전체의 복합위기 극복을 위해 한국은 다자주의³⁷⁾를 바탕으로 호혜와 평등, 공정과 정의를 지향하는 새로운 국제질서 형성에 앞장서야 한다.

▶ UN, 통상, 환경, 보건의료, 노동, 인권, 사회문화 등 다양한 국제기구에서 한국의 위상과 역할을 확대

- 현재 한국은 UN산하기관 33개에 가입되어 있고, 정부간 기구 93개에 가입되어 있다(외교백서 2024).

- 한국은 2024-2025년 동안 UN안보리 비상임이사국으로 활동중이다(역대 세 번째).

- 한국의 UN분담금은 2.574%(2021년 기준)로 UN가입국중 9위에 해당한다. 한국의 UN분담금은 UN, UNDP, UNICEF, WHO, UNPKO 등에 많이 배분되고 있다. 또 WIPO, WMO, IMO, UNIDO 등에서 차지하는 비중도 매우 높다. 그러나 그만큼의 발언권이 있다고 할 수 없다. WHO 이종욱총장, UN반기문사무총장 등 고위직 인사들을 배출했으나, 한국과 부담률이 비슷한 나라에 비해 한국사람들이 UN기구에 진출해서 활동하는 비율은 아주 낮기 때문이다. UN기구에서 활동하고 있는 한국인 전체인원은 1000명이내이고 고위직 진출수도 50명내외에 불과한 것이 현실이다(국회미래연구원, “한국의 국제기구 외교평가:성과, 한계, 개선방안”2020).

- 공적 개발원조와 관련, 한국은 수원국에서 선진공여국으로 발전한 최초의 국가라고 할 수 있다. 한국이 자국의 이익만이 아니라 인류공통의 이익을 위해서도 적극 노력하고 있는 선진공여국의 위상을 확립하는 것은 한국의 대외적 영향력을 높이는데 기여할 것이다.

※ 한국은 1945년 긴급구호수원국이였다가 1962년부터는 개발차관 수원국이었는데, 2000년에 OECD DAC 수원국명단에서 완전히 빠지게 되었다. 공여국으로서 한국의 역사는 1963년 연수생초청에서부터 시작하였고, 1987년부터 대외경제협력기금(EDCF)를 창설하고, 1991년 한국국제협력단(KOICA)를 설립하면서 본격적으로 공여국활동을 전개하였다. 한국이 2010년 OECD DAC에 가입하게 되면서 선진공여국 반열에 올라섰다고 할 수 있다.

37) 다자주의가 다극체제를 의미하는 것은 아니다. 다자주의는 강대국, 중견국, 약소국을 포함해서 여러 나라들이 구속력있는 규범체계를 구축하면서 협력하려는 것을 말한다. 반면 다극체제는 3개이상의 강대국이 규범적 합의를 바탕으로 국제정치를 주도하는 것을 의미한다.

▶ 중견국 간 협력을 강화하여 국제사회에서 역할을 확대

- 중견국간 협력을 통해 강대국 간 갈등 완화, 경제협력, 기후위기와 재난, 분쟁과 평화 등의 영역에서 새로운 위상을 가질 수 있도록 노력할 필요가 있다.
- 한국은 강대국이 아니지만 약소국도 아닌 중견국³⁸⁾으로서의 특징을 가지고 있다. 한국은 GDP규모 세계10위, 무역규모 세계 8위로 나타남. 군사력은 GFP순위로 2024년 5위라고 알려져 있다(고대 글로벌 AI센터기준으로는 경제력 7위, 군사력 11위, 종합 9위로 나타난다).
- 한국은 초강대국과 중견국 사이에 있는 일본, 영국, 프랑스, 독일 등과 더불어 대표적인 중견국가인 호주, 스페인, 노르웨이, 스웨덴, 튀르키예 등과의 협력을 통해 미국과 중국 등 초강대국간 갈등을 완화시키고, 경제통상과 기후위기, 분쟁과 평화, 기후위기대응과 난민문제 등에서 다자주의적 협력을 레짐화시키기 위한 노력을 본격화할 필요가 있다.
- 특별히 동아시아차원에서 한국, 일본, 베트남, 태국, 말레이시아, 인도네시아, 호주등과의 긴밀한 협력네트워크를 구축하는 것은 미중갈등을 완화시키면서 동아시아 질서를 안정시키는데 매우 중요한 의미를 가진다.

▶ Global South 국가들과의 관계개선 및 협력 확대

- 한국경제의 새로운 돌파구를 만들어 내면서 국제정치적 영향력을 제고시키기 위해 Global South 국가들과의 관계개선을 위한 노력이 필요하다.

※ Global South : 선진국이 많은 북반구 중위도 및 고위도 국가들을 지칭하는 global north에 대비되는 개념이다. 비서구권, 개발도상국 또는 제3세계 국가들을 통칭하는 용어라고 할 수 있다. 최빈국과 중저소득국가들 대부분이 북반구 저위도 및 남반구에 몰려 있다고 하여 만들어진 개념인데, 대표국가들이 인도, 인도네시아, 베트남, 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 중국, 사우디아라비아, 이란 등이다.

III. 국익중심의 실리외교, 균형외교 복원

강대국간 지정학적 갈등상황에서 국익과 실리를 앞세우는 균형외교를 복원할 필요가 있다. 한미관계의 구조적 제약속에서도 한국의 독자성과 자율성에 바탕을 두고 국익과 실리를 추구하는 균형외교는 충분히 가능하다.

1. 현황과 문제

▶ 편향 종속외교 강화로 국가적 위상 약화, 국익훼손

- 미중갈등이 전면화되고, 러-우전쟁과 이스라엘-하마스전쟁의 여파가 전 세계로 확대되는 상황에서 윤석열정부의 편향된 ‘가치외교’는 역대정권이 축적해왔던 국익 중심의 실리외교,

38) 중견국(middle power)은 강대국과 약소국의 중간정도 나라라고 할 수 있는데, 학술적으로 엄밀하게 정의되는 것은 많은 것이 현실이다. 주로 지위와 행태, 정체성을 중심으로 정의하고 있는데(반길주, “중견국 이론정교화:구조적 접근과 한국의 중견국 정치” 한국과 국제정치 제36권 제2호(2020)), 반길주에 따르면 중견국은 부국과 빈국의 가교역할, 도덕적 우위중시, 질서유지와 갈등관리에 기여, 다자주의를 선호하는 특성을 가지고 있다. 김우상은 중견국의 다양성을 구분하기 위해 중추적, 일반적, 불안정한 중견국으로 구분하기도 한다(김우상, 『중견국책략: 미·중 사이 한국의 스마트 외교』 세창출판사, 2016).

균형외교의 성과를 무너뜨렸다. 윤석열정부는 미국의 대중국 봉쇄전략인 인도태평양구상에 동참하면서 한중관계가 급속히 위축되었다. 한국의 교역상대국 1위였던 중국이 2위로 밀려나고 교역액도 급감했으며, 사상처음으로 무역수지도 적자로 반전되었다. 반면 미국, 일본과의 교역액은 늘어났고, 기술과 산업의존성은 높아졌다. 결국 미국과 일본에 대한 한국의 종속과 의존상태가 심화되고, 한중관계, 한러관계가 위기에 봉착해 있다.

- 한일관계에는 과거사평가를 둘러싼 갈등, 미국중심의 동맹질서속에서의 협력이라는 양측면이 혼합되어 있다. 소위 우파중심의 일본내부정치와 맞물리면서 상호존중과 미래지향적 협력이라는 공동의 가치는 말뿐인 상황으로 전락해 있다. 윤석열정부의 한일관계 중시는 사실상 미국중심의 한미일수직적 협력체계의 수용을 의미한다. 일본내부정치의 변화를 이끌어내면서 한일간 미래지향적 관계를 구축하는 것은 매우 중요한 역사적 과제라고 할 수 있다.

- 윤석열정부가 미국 일본과 함께 구축하려 한 한미일안보협력체계는 대북방어만이 아니라 대중봉쇄압박체계의 성격을 가진다. 그 결과 남북관계만이 아니라 한중관계에서도 심각한 안보딜레마 상황이 나타나기 시작했다.

2. 정책과 대안

윤석열 정부가 무너뜨린 국익 중심의 실리외교, 균형외교를 회복하는 것이 매우 중요하다. 그러나 미국, 일본과 새로운 갈등을 만들지 않으면서 균형외교를 회복하는데는 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없다.

▶ 종속적 한미관계를 존중과 실리에 기반한 동맹관계로 재정립

- 한미관세통상협상에서 미국의 일방적 요구에 휘둘릴 수밖에 없지만, 한국과 미국이 상호이익을 존중하는 방향에서 타협을 이끌어 내도록 해야한다. 현재 쟁점이 되고 있는 분야는 자동차-철강-알루미늄-디지털규제(쟁점이 큼), 조선-반도체-AI(타결가능성), 미국산 LNG와 원유수입(미국요구) 등이라고 할 수 있는데, 관세통상문제와 안보문제가 연계될 가능성도 높다. 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 한미동맹은 한국만 유리한 것이 아니라 미국에게도 엄청난 지정학적 이익을 가져다 주고 있기 때문이다.

- 이재명정부 임기내에 전시작전통제권 전환을 완료한다. 그것은 한국군이 군사적 주권을 바탕으로 미군과 공동으로 협력하는 체계를 구축하는 것을 가능하게 할 것이다. 전작권전환 후에는 현재의 연합사체제를 명실상부한 합동군체제로 바꿀 필요가 있을 것이다.

- 주한미군분담금재협상 논란에 적극 대응할 필요가 있다. 윤석열정부는 2024년 주한미군 방위비분담금 특별협정을 타결했다. 2025년 기준 주한미군분담금은 직접비용 1조 5천억원에 간접비용 3조 4천억(2021기준)을 포함하면 5조원을 상회하고 있다. 2기 트럼프정부는 이것조차 파기하고 더 증액을 요구할 수 있다. 그러나 주한미군주둔으로 인한 미국의 이익규모를 계상·강조하면서 역으로 분담금 감축을 주장할 수도 있다.

- 주한미군의 단계적 철수를 적극적으로 수용한다. 한미협상과정에서 주한미군철수문제가 현실적 쟁점으로 떠오를 수밖에 없을 것으로 보인다. 국내 보수층들에서는 무조건 철수반대를 외치면서 정쟁화를 시도하겠지만, 오히려 전작권전환과 함께 주한미군의 단계적 철수를 적극적으로 수용하면서 한국군의 역할강화를 강조할 필요도 있다.

- 주한미군의 역외이동시 한국정부와 사전협의를 필수화한다. 한국군은 양안분쟁에 개입해서는 안되며, 한반도 안보에 집중하는 방식으로 대안을 제시할 필요가 있다.
- 미국내부를 향한 접근전략도 필요하다. 한미관계에 대한 논쟁이 미국내에서 벌어지도록 할 필요가 있다는 것이다. 보편적 가치실현, 인류적 과제 공동대응을 위한 한미협력을 강조할 필요가 있고, 한미동맹의 건설적 역할을 강조할 필요도 있다. 한국은 위기에 처한 민주주의를 되살려낸 대표적 사례이기 때문이다.

▶ **한일관계를 존중과 성찰에 기초하여 미래지향적으로 재구축.**

- 과거사 문제에서 후퇴해서는 안될 것이다. 당당하게 정의로운 과거사문제 해결을 주장해야 한다. 그러나 현재와 미래의 한일간 협력문제를 과거사문제를 전제로 논의할 필요는 없다. 역사문제와 현재, 미래의 협력문제를 서로 다른 트랙으로 운용하는 것이 바람직하다.
- 일본내부를 향한 접근 전략이 필요하다. 일본내의 다양한 정치세력이나 시민사회단체들과의 교류 활성화를 통해 한일간의 역사문제를 둘러싼 공론장을 구축하고, 미래지향적 한일관계를 형성하기 위해 노력할 필요가 있다. 일본내에서 한국의 입장을 이해하고 공감하는 세력을 확대시키기 위한 노력이 필요하다는 것이다.
- 4차산업혁명과 기후위기 등 변화하는 통상환경에 대응하기 위한 한일기업 및 정부간 통상협력의 새로운 공간을 만들기 위해 노력할 필요가 있다.

▶ **한중관계, 한러관계를 회복하고, 경제적 교역확대만이 아니라 한반도와 동북아의 평화공존질서 구축을 위한 국제정치적 협력을 이끌어 내야 함.**

- 한중관계, 한러관계는 남북관계를 포함한 군사안보적 차원만이 아니라 통상협력 차원에서도 매우 중요하다. 미중갈등, 미러갈등속에서 한미동맹에 묶여 있는 한국이 국익과 평화를 보장하기 위한 수준높은 외교적 수완을 발휘할 필요가 있을 것이다.
- 특히 남북과 중일을 묶어 내는 다자적 통상협력, 위기대응협력 논의를 활성화하는 것은 미래의 불안감을 축소시키면서 다자주의적 질서구축에 크게 기여할 수 있다.

IV. 한반도의 전쟁질서 종식과 평화체제 구축

한반도의 군사적 충돌위험을 축소시키고, 전쟁질서 종식과 비핵화를 달성하며, 동북아시아 다자안보협력체제구축을 위한 노력을 강화한다.

1. 현황과 문제점

▶ **핵무기와 재래식무기를 포함한 군비경쟁 극대화**

- 지금 한반도는 핵을 비롯한 대량살상무기만이 아니라 재래식무기의 현대화를 포함해 군비경쟁이 전면화되고 있는 상황이라고 할 수 있다.
- 윤석열정부의 대북압박 및 군비증강정책은 북한의 핵·미사일고도화, 적대적 두국가론 등과 맞물리면서 군사적 충돌가능성까지도 높아져 왔다.
- 미국의 랜드연구소와 한국의 아산정책연구원의 공동연구결과(2021)에 따르면 북한핵무기

는 2027년 최소 150기에서 최대 270기에 이를 것으로 예측되고 있다. 그것은 북한의 핵무기가 영국(약225기)과 프랑스(약290기)수준에 이른다는 것을 의미한다. 그리고 그것은 한반도와 동북아의 심각한 핵안보딜레마를 초래할 수밖에 없는 것이 현실이다.

- 남한은 북핵위협 대응을 위한 한국형 3축체계 구축을 위해 2024-2028년 동안 추가로 41조 5천억원을 배정하고 있다(이미 2018-2022년까지 37조이상 투입한 상태이다). 전체 국방예산도 2023년 57.1조원에서 2028년 80조원으로 대폭 증액될 예정이다.

※ 한국형 3축 체계는 미사일 발사 징후를 사전에 포착해 발사 전에 제거하는 킬체인에 한국형 미사일방어체계(KAMD)와 대량응징보복(KMPR)을 더한 개념이다.

▶ 한반도 전쟁시나리오 구체화

- 한국과 미국의 전쟁시나리오는 작전계획 5027(OPLAN 5027)을 중심으로 5026, 5028, 5029, 5030으로 구체화 세분화되어 오다가 2015년 작전계획 5015(OPLAN 5015)로 통합되었다. 작계 5027이 전면전 대비, 무력통일을 상정한 것이 특징이라면, 작전계획 5015는 전면전과 선제타격, 핵공격을 매개로 한 무력통일을 담고 있는 것으로 알려졌다. 최근 한국과 미국에서는 한반도의 핵전쟁시나리오를 대폭강화한 작전계획이 필요하다는 논의가 나오고 있다.

- “북한의 남한 점령 핵전면전쟁 계획 등 ‘북한판 작계’는 김정은이 2013년 직접 공개한 ‘우리식 전면전’(3월8일), ‘3일 단기속결전’(3월22일)을 발전시킨 것”으로 알려졌다(문화일보, 2023.9.5). 북한 역시도 통일대전 시나리오를 작성하고 있으며, 최근 들어 핵전쟁시나리오로 발전시키고 있는 것이다.

2. 정책과 대안

▶ 기본 원칙과 방향

- 군사안보만이 아니라 경제안보(economic security)와 환경안보(environmental security)를 넘어 인간안보(human security)를 포함한 포괄적 안보(comprehensive security)를 국가안보의 기본 방향으로 확립할 필요가 있다. 그것은 소극적 평화가 아닌 적극적 평화의 길을 여는 것을 의미한다.³⁹⁾

- 한반도핵문제 해결과 한반도평화체제 구축을 통해 대대적인 군비축소의 길을 열어야 한다. 그럴 경우 군사안보는 공격적 방어가 아닌 방어적 방어를 위한 국방력 건설로 바뀌어야 할 것이다. 그럴 경우 군사력 확충의 범위는 합리적 충분성(Reasonable Sufficiency, 방어충분성)에 따라 이루어진다.

※ 방어충분성의 논리는 “남한이 북한을 공격하기에는 불충분하지만 북한의 침략을 격퇴시키기에는 충분한 군사력이라는 의미”로 표현될 수 있다.

▶ 군사충돌 위험을 축소하고, 안보관리와 평화협력의 길을 모색

- 대북전단을 금지하고, 확성기송출을 중단한다(이재명정부 출범직후 이미 중단, 상응하여

39) 소극적 평화가 직접적 폭력이 없는 상태를 말한다면 적극적 평화는 구조적 폭력이나 문화적 폭력과 같은 간접적 폭력도 없는 상태를 지향한다(요한 갈통, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』, 들녘, 2000).

북한의 오물풍선투여 중단, 소음방송중출 중단으로 이어졌다).

- 9.19 군사합의서를 복원한다. 복원방법에는 일방적 복원과 상호복원, 전면적 복원과 단계적 복원 등이 있으나, 일방적-단계적 복원을 통해 상호-전면적 복원으로 나아가는 것이 바람직하다.
- 주권국가로서 안보와 외교의 독자성과 자율성을 확립하기 위해 전시작전통제권을 환수한다.

▶ 한반도의 핵갈등을 관리하고 한반도의 단계적 비핵화의 길을 개척

- 한반도 핵문제의 근본적 해결을 위해 노력한다. 핵동결과 핵군축협상을 추진하더라도 그 궁극적 목표는 한반도비핵화임을 분명히 해야 한다.
- 북한 핵무기의 동결-단계적 폐기절차를 통해 완전한 비핵화를 실현한다.
- 북한의 비핵화진행에 상응해서 남한의 북핵대응태세와 미국핵무기의 북한위협을 단계적으로 제거해 나가야 한다(북한만의 비핵화를 추진할 경우 북한이 수용하지 않을 것이다).
- 한반도의 단계적 비핵화 진전에 맞추어 재래식무기의 대규모감축을 단행하고 방어충분성에 따른 군사력만 허용하는 방향으로 남북한을 포함한 관련국 합의를 도출한다.
- 핵문제의 근본적 해결을 위해 한반도를 포함한 동북아의 비핵지대화를 추진하고 관련국들이 모두 보증, 서명하는 국제적 규범을 창출한다(한반도와 동북아비핵지대화협정).

※비핵화개념의 한계: 1992년 2월19일 발효된 한반도비핵화선언에서는 “1)남과북은 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배치·사용을 하지 아니한다. 3)남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한다”고 비핵화의 의미를 정리하고 있다. 그러나 핵무기를 탑재한 미국의 군함이나 폭격기, 한국 영토와 영해밖의 미국의 핵무기위협을 둘러싼 논란과 의구심이 존재한다. 이 문제를 완벽하게 해결하기 위해서는 ‘비핵화’보다는 ‘비핵지대화’ 개념을 적용하는 것이 더 바람직하다. 물론 그렇다고 본질적인 위협이 사라진 것은 아니다. 한반도의 전쟁질서 즉 적대관계가 청산되고 평화체제가 구축되면서, 국제적 보증이 이루어져야 하기 때문이다.

▶ 한반도의 전쟁질서 종식과 동북아시아 다자안보협력체제 추진

- 70여년이 넘는 한반도의 적대상태를 종식하고, 남북미중 평화협정을 체결한다(종전선언을 거칠수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다).
- 동북아다자안보협력체를 구축하기 위해 노력한다. 공동안보와 포괄안보의 길은 한나라의 힘만으로는 불가능하다.

※ 동북아에서 NATO와 같은 집단동맹질서구축은 동아시아차원에서 대결체제 구축으로 이어질 가능성이 높다. 따라서 집단동맹보다는 잠재적 적대세력을 포괄하는 다자안보협력체를 구축하여 규범적 질서로 발전시키는 것이 더 중요하다. 그것은 한반도와 동북아의 새로운 국제질서가 구축되는 것을 의미한다.

V. 남북한 평화공존을 바탕으로 상생과 번영의 통일을 추진

1. 현황과 문제점

▶ 남북한간 적대관계 심화 및 한반도 전쟁위기 확대

- 70여년이 넘는 한반도의 전쟁 상태가 점점 더 악화되고 있다. 북한은 ‘실질적 핵국가’로 등장해 있고, 남북한간 적대관계 강화로 교류협력은 단절되고, 군사충돌위험은 커지고 있다.
- 미중갈등이 심화되는 상황에서 양안갈등과 남북한의 충돌이 자칫 국지전이나 대규모 국제전으로 비화될 수 있는 가능성도 증대되고 있다.

▶ 금강산관광 중단, 개성공단 폐쇄

- 1989년 정주영현대그룹회장이 북한과 금강산관광협정서를 체결하였다. 그후 1998년 김대중정부출범이후 금강산관광이 본격화되었고, 여객선을 이용한 수로관광에 이어 육로관광까지 본격화하였다. 그러나 2008년 7월 관광객 박왕자씨 피살사건을 거치면서 중단되었고, 2010년 천안함사태이후 5.24조치로 개성공단을 제외한 모든 남북교역이 중단되었다.
- 개성공단은 2000년에 현대아산과 북한의 실무협의로부터 시작되었다. 2003년 6월 착공, 2004년 6월 시범단지에 식기회사, 의류회사 등의 15개사가 입주계약을 체결하였고, 2005년부터 본격적인 업체들의 입주가 시작되었다. 그러나 개성공단은 남북관계의 부침에 따라 영향을 받았고, 2013년 한차례 중단되었다가 2016년 북한의 핵실험과 광명성발사로 전면 중단하는 상황에 들어갔다. 문재인정부 들어 재가동논의를 하던 중 2019년 하노이노딜, 2020년 6월 16일 남북공동연락사무소 폭파로 결국 무산되었다. 2024년 1월 4일 남한정부에 의해 개성공단지원재단이 해체되면서 완전히 폐쇄되었다.

▶ 인도주의적 지원 단절

- 북한은 경제제재가 진행중이던 2005년부터 꾸준히 ‘구호(인도적 지원, 단기성 지원)에서 개발사업(중장기적 지원)으로의 전환’을 요구해 왔다. 그러나 대북제재하에서는 허용될 수 없었다.
- 유엔 인도지원사무국의 통계에 따르면, 2016년부터 2020년까지 연간 미화 3,000~4,000만 달러의 대북 지원금액이 책정되었으나 (2000년대 초반 대북지원 황금기 대비 1/10 수준), 2021년에는 미화 1,500만 달러로 지원예산 규모가 반토막이 났다.
- 국제사회의 대북인도적 지원 감소는 단지 경제제재나 코로나19사태로만 설명할 수는 없다. 서방세계 공여기관들의 간섭과 감시가 북한체제를 흔들고, 원치않는 변화를 압박하는 것에 대한 북한의 불만, 국제협력사업을 개발사업을 중심으로 재편하면서 서방세계의 비중을 줄이고 중국이나 러시아, 아프리카, 아시아국가들로 확대하려는 북한당국의 의도가 맞물려 있다고 할 수 있다. 북한이 남한의 인도적 지원과 협력사업을 거부하기 시작한 것도 비슷한 맥락이라고 할 수 있다.

▶ 북한의 적대적 두국가론, 통일포기선언

- 2023년 12월 30일 조선로동당 제8기 제9차 전원회의에서 김정은 위원장은 교전상태의 적대적 두국가론과 통일포기선언을 하였다. 이것은 북한의 대남전술의 변화가 아니라 전략,

국가노선의 변화⁴⁰⁾이다. 이는 2022년 6월 개성공단남북공동연락사무소 폭파사건 때 이미 그 단초가 드러났고, 2023년 7월 김여정의 담화를 통해 예고되었다.

- 북한의 노선전환은 기본적으로 남북관계를 매개로 하지않고 자국우선주의(우리국가제일주의) 대외정책을 전면화하겠다는 것을 의미한다. 적대관계와 통일포기는 바로 그것을 정당화시키는 논리이다. 전쟁질서를 유지하고 있고, 흡수통일책동에 사로잡혀 있는 ‘족속들’과의 통일논의는 필요없다는 것이 북한의 본질적 입장인 것이다.

- 만약 남한이 문재인정부에서처럼 본질적인 제도개선 없이 평화, 협상, 협력만을 강조할 경우 북한이 어떻게 반응할 것인가? 북한이 윤석열정부때와는 달리 일시적으로 남북대화나 북미대화에 나설수는 있다. 그러나 근본적인 태도전환을 할 것이라고 판단하는 것은 쉽지 않다. 남한과 미국정부가 대북정책에서 본질적 전환이 없는 상태라면 북한도 역시 그럴 것이기 때문이다. 북한이 2019년 하노이에서 겪었던 치욕스런 경험을 상쇄시켜주는 것은 남한과 미국이 북한을 설득하기 위해서 반드시 넘어가야 할 장벽이라고 할 수 있다. 한마디로 남북간, 북미간 신뢰관계를 재구축하는 것이 가장 중요하다.

2. 정책과 대안

남북한의 국가적 공존을 바탕으로 전쟁질서를 극복하고, 상생과 번영, 나아가 통일의 길을 열어나갈 준비를 해야 한다.

▶ 남북한의 국가적 상호공존체제 확립

- 이를 위해 북한의 국가성을 인정하는 방향에서 남북한간 특수한 외교관계를 수립할 필요가 있다(남북기본조약체결). 이를 근거로 서울과 평양에 대사관 또는 대표부를 설치한다(남북미중이 참여하는 한반도 평화협정 체결을 위한 노력도 포함하지만 선후관계로 연결시킬 필요 없다).

- 북한과 미국, 북한과 일본과의 관계개선 및 외교관계 수립을 지원한다.

- 남한 헌법 개정(제3조, 제4조)⁴¹⁾, 헌법재판소 결정과 대법원 판결 변화⁴²⁾, 초당적 평화공존과 협력을 위한 국회결의안 채택, 국가보안법 폐지, 남북관계발전법 개정이 필요하다.

- 통일부를 평화협력부 혹은 남북관계발전부로 명칭을 바꾸고, 역할을 재정립해야 한다.

40) 북한의 적대적 두국가론과 통일포기론을 전술적 변화로 보느냐, 전략적 변화로 보느냐는 중요한 대응방안으로 차이로 나타난다. 남한정부와 주요정당, 통일운동과 남북협력사업을 하는 많은 단체들이 전술적 변화로 인식하면서 사태가 악화되고 있는 것이 현실이다. 전략변화는 북한의 국가노선의 변화를 의미한다. 여기에 효과적으로 대응하는 것은 북한의 전략노선변화를 인정하면서 그에 맞게 대응방안을 수립해야 한다는 것이다. 이는 형식적으로는 단일국가론을 유지하더라도 실질적 두국가론이라도 강화하든지, 아니면 법적, 실질적 두국가론을 공인하든지 해야 한다는 것이다. 문제의 핵심은 두국가론을 실질적으로 인정하는 평화공존론의 정립이 필요하다는 것이다.

41) 헌법 제3조는 영토조항이고 제4조는 자유민주적 통일을 규정하고 있다. 제3조를 삭제하는 것이 가장 바람직하지만, 남남갈등이 심각해지는 상황이라면 삭제하지 못할 수도 있다. 그럴 경우 북한이 흡수통일의 근거로 삼고 있는 제4조의 자유민주적 통일을 민주적 통일, 민주적 기본질서에 바탕을 둔 통일로 바꾸면서, 제3조와 제4조의 규범을 조화시키는 방식으로 헌법재판소의 결정과 대법원 판결을 유도할 필요가 있다. 중요한 것은 북한의 국가성을 실질적으로 인정하면서 흡수통일을 전면에 내걸지 않아야 한다는 것이다. 그것이야말로 남북한 평화공존의 실질적 내용이다.

42) 남한 헌법재판소의 결정과 대법원 판결은 북한은 반국가세력(국가성 인정하지 않음)이지만, 통일의 동반자라는 이중적 존재로 규정하고 있다.

▶ 남북교류협력 활성화

- 대북주민접촉의 장벽을 완화한다. 남북교류협력법을 개정해서 허가제가 아닌 신고제로 운용되게 해야 한다.
- 비정치적 분야의 남북교류협력을 활성화한다(역사와 유적, 사회문화적 교류). 특별히 북한언론과 방송개방을 통해 사회문화적 교류협력의 폭을 대폭 확대시키는 것이 필요하다.
- 긴급구호와 재난공동대응을 위한 안정적 지속적 협력체제를 구축한다(정치군사적 요인의 제약을 받지 않는 인도적 협력체제 구축).

▶ 다자협력체를 통한 남북교류협력 확대

- 경주 APEC에 북한 김정은위원장을 초청해서 반국가단체, 국가승인논란에 정면 대응한다.
- 남북중일 등이 참여하는 다자간 환경 및 방역협력체 논의를 활성화한다. 동북아지역에서의 환경 및 방역협력의 역사는 30년에 이르고 있다. 북한의 적극 참여를 유도하면 동북아 다자협력이 새롭게 활성화될 수도 있다.
- 서울과 평양, 베이징과 도쿄간 도시협력(베세평토 도시협력네트워크)을 추진한다.
- UN 등 보편적 국제기구에서의 적극적인 교류와 협력을 확대한다. 이미 UN을 포함한 국제사회에서 남북한은 두국가로 공인되어 있다. 남북한은 157개국과 공동으로 수교하고 있다. 또 남북공동으로 가입한 UN산하 국제기구는 총 16개(남한은 33개), 정부간기구는 공동가입 15개(남한은 93개)이다(외교백서2024).

▶ 평화공존에 근거한 새로운 통일방안 수립, 공존과 협력에 바탕을 둔 평화교육, 통일교육을 확대

- 남남갈등을 극복하고, 대결주의에 바탕을 둔 통일논의를 지양, 공존과 상생에 바탕을 둔 새로운 통일방안을 재확립한다. 정당과 이념을 초월한 통일방안 논의의 공론장을 구축할 필요가 있다. 1993년 민족공동체 통일방안의 역사적 한계를 뛰어 넘는 새로운 통일방안을 수립할 필요가 있다는 것이다.
- 학교교육과 시민교육을 통해 공존과 협력에 바탕을 둔 평화교육, 통일교육을 추진해야 한다.
- 민주평화통일자문회의, 통일연구원, 통일교육원 등 국가기관의 역할확대가 필요하다.

VI. 결론

국민주권정부의 대외정책, 평화통일정책은 민주공화국의 정신과 가치를 재확립하면서 국민주권주의를 실현하기 위한 튼튼한 기반을 마련하는 것이어야 한다. 다시 말해 대한민국 대외정책, 평화통일정책의 신기원을 이루어 내야 한다는 것이다. 그것은 이념이나 학술적 주장에 따른 공허한 이상이 아니라, 민주정치와 국제정치의 구체적인 현실속에서 국가의 정체성과 이익을 관철시켜 나가는 강력한 규범적 근거이자 전통을 형성하는 과정이어야 한다는

것이다.

평화공존과 통일의 남북관계, 국익과 실용에 바탕을 둔 균형외교, 복합위기 대응과 경제불안을 극복하기 위한 중견국외교의 길을 개척, 보편적 가치와 인류공영의 길을 열어가는 다자주의협력의 길은 새로운 대한민국이 만들고 견지해 나가야 할 대외정책의 중심축이라 할 수 있다. 지금 우리는 갈등과 위기의 비관적 미래로 가느냐, 갈등전환과 상생공영의 낙관적 미래로 가느냐는 갈림길에 서 있다. 국민주권정부는 단지 민주당과 이재명대통령 개인의 정부가 아닌 광장시민들과 5200만 국민의 염원을 담아 새로운 미래를 준비하는 대한민국 정부이다. 이재명정부가 혼란과 갈등을 이겨내면서 평화공존과 번영, 희망과 안정의 미래를 만들어 내길 기대한다.

과제명	4. 시민의 표현의 자유 확산과 미디어 공공성 회복을 위한 언론·미디어 개혁
정책 목표	○ 시민의 ‘표현의 자유’ 확산을 위한 법·제도적 개혁 ○ 통신 및 플랫폼 사업자에 대한 공적 규제의 제도화 ○ 지역 언론·미디어 활성화를 통한 지역 공론장 구축
현황 및 문제점	○ 새로운 국면에 접어든 한국의 미디어 생태계 - 1987년 정치체제와 1997년 신자유주의 경제체제의 영향력 - 주목경제의 부상, K-콘텐츠의 글로벌 부상 ○ 언론 규제기관의 제도적 남용과 좁아진 ‘표현의 자유’의 영역 - ‘기울어진 운동장’을 지탱하는 언론 규제기관의 작동 - 시민의 인격권 침해 구제를 위한 지나치게 미시적인 법률 체계 ○ 미디어 플랫폼·네트워크 자본의 시장 독점화 심화 - 통신 사업자, 포털, 글로벌 플랫폼의 시장 독점화 경향 - 서비스 가입자에 대한 기본 책무의 사실상의 무시 ○ 지역 언론의 소멸 위기
추진방안	○ 시민의 ‘표현의 자유’ 확대를 위한 규제 기관 및 제도 정비 ○ 미디어 플랫폼·네트워크 자본에 대한 공적 책무의 부여 ○ 지역언론 활성화를 통한 지역 공론장 구축
추진 경로	○ 시민의 표현의 자유 확산을 위한 법적 개혁 - 사실적시 명예훼손죄 폐지 - 허위조작정보에 대한 법적 규제의 신중한 도입 ○ 미디어 플랫폼·네트워크 자본의 시장 독점에 대한 규제 체계의 도입 - 서비스 가입자의 권리 보장의 기본 책무의 명시화 - 규제 기관의 역할 강화 ○ 지역언론 정책을 지역 공론장 활성화로 목표 재설정한 제도 개혁 - 현재의 지역신문 지원 정책을 지역 공론장 기여도 중심으로 재편 - 지역 중심 지상파 종합편성방송사의 신설

4. 시민의 표현의 자유 확산과 미디어 공공성 회복을 위한 언론·미디어 개혁 방향과 과제

김동원(한국예술종합학교 강사), 박진우(건국대학교 교수), 이종임(경희대학교 객원교수)

I. 정책 목표

- 시민의 ‘표현의 자유’ 확산을 위한 법·제도적 개혁
- 통신 및 플랫폼 사업자에 대한 공적 규제의 제도화
- 지역 언론·미디어 활성화를 통한 지역 공론장 구축

II. 현황 및 문제점

○ 새로운 국면에 접어든 한국의 미디어 생태계

2024년 12.3 계엄을 시작으로 헌법재판소의 대통령 파면 결정과 지금 진행 중인 21대 대통령 선거기간은 정치·경제체제의 위기이자 분기점의 가능성을 내포하고 있다. 대통령에 집중된 권력의 87년 정치체제와 1997년 이후 (주변부) 신자유주의 경제체제의 위기는 언론⁴³⁾ 뿐 아니라 한국 사회 커뮤니케이션 체제와 자본의 지형 변화로 현상하고 있다.

87년 정치체제는 두 가지 측면에서 언론·미디어 영역에 영향을 미쳐왔다. 첫째, 2003년 이후 고착화된 보수 양당 체제는 정치체제와 언론의 병행성을 강화시켰다. 언론의 정파성은 이 병행성의 원인이 아니다. 양당 체제는 적대적 공생관계를 토대로 하면서도 한 편의 가치지향과 정강 구축이 아니라 다른 편의 흠결과 실패를 근거로 집권하는 순환을 반복한다. 이 정치체제는 이른바 정치 팬덤으로 불리는 청중의 반응을 지지 기반으로 삼고, 언론은 이를 독자 확보와 반응으로 연계시킨다. 따라서 언론의 정파성은 정치체제가 낳은 효과이지 그 반대가 아니다. 노태우 정권 이래 모든 정권은 언론을 ‘기울어진 운동장’으로 바라보았고 ‘균형’을 회복한다는 명분으로 공영방송 지배구조의 정치적 종속성, 시장 경쟁이 불가능한 종합편성채널 4개사를 승인했다. 87년 정치체제의 한계는 계엄 이후 국면에서 극우세력에게도 ‘공정 언론’을 요구할 명분과 이데올로기를 만들어 냈다. 윤석열 정권에서 벌어진 언론 장악 뿐 아니라 풍자 영상 고발, 공개 석상 내 발언 저지, 기자 뿐 아니라 시민 개인에게도 인격권 훼손으로 공권력을 남용하기에 이르렀다. 이는 언론의 자유 뿐 아니라 헌법이 보장한 표현의 자유까지 언제라도 억압될 수 있음을 보여준다.

둘째, 노태우 정권 이래 모든 정권은 미디어 콘텐츠 산업 육성을 명분으로 케이블·위성·IPTV 등의 콘텐츠 유통 부문⁴⁴⁾을 육성했고 이는 해당 시장의 독과점 지배로 이어졌다. 1999년부터 2020년 무렵까지 약 20년 간 한국 미디어 산업은 정부가 주도한 새로운 시장의 육성기였으나 2010년 후반부터 등장한 유튜브, OTT, SNS(Social Media) 등의 글로벌 미디어 자본의 확장으로 침체기를 맞고 있다. 미디어 산업 내 경쟁

43) 이 글에서 ‘언론’은 저널리즘의 규범으로 평가되는 전통적인 취재와 보도 기능을 갖춘 콘텐츠를 뜻하며 미디어는 언론을 포함한 시청각 콘텐츠 전반을 생산하고 유통하는 기관과 체제로 정의한다.

44) 방송법에서는 이 부문을 유료방송사업자라 부르며 미디어 경제학에서는 미디어 콘텐츠 플랫폼이라 부른다.

상황의 전환으로 87년 정치체제가 호소했던 ‘기울어진 운동장’의 비유가 규제의 강제력을 행사할 수 없는 유튜브 및 SNS의 영역으로 확대되며 명분을 잃고 있다. 12.3 계엄을 ‘유튜브 내란’이라 부르기 조심스러운 이유는 이처럼 한국 정치체제의 속성이 유튜브라는 플랫폼을 동원한 것이지 그 반대가 아니기 때문이다. 미디어 산업 정책의 정부 실패는 97년 이후 경제체제의 위기와 절합되어 언론·미디어 영역에 또 다른 분기점을 만들고 있다.

97년 이후 한국 사회 신자유주의 경제체제는 미디어 산업에서 두 가지 경향을 불러왔다. 첫째, 미디어 산업에서 주목 경제(attention economy)의 부상과 진정한 미디어 자본의 구성이다. 방송과 신문 등 전통 매체가 의존해 온 양면 시장은 붕괴되었고 SNS와 유튜브 등 글로벌 미디어 자본은 콘텐츠 뿐 아니라 개인 간 커뮤니케이션 채널까지 유료 상품으로 만들었다. 그러나 글로벌 미디어 자본의 한국 내 지배력 확장은 유·무선 통신자본(KT, SKT, LGU+)의 네트워크 인프라 구축으로 가능했다. 한국 사회에서 이들은 대표적인 불로소득 자본이다. 이동통신으로 한정하면 1996년 ‘피쳐폰’으로 익숙한 2G, 2003년 3G(2010년 스마트폰 국내 도입), 2011년 LTE, 2019년 5G로 이동통신의 품질을 높였다고 하지만 초기 연구·투자 및 인프라 구축 비용을 회수하면 이후 기간 동안은 막대한 영업이익을 얻어왔다. 통신망 이용이 증가한 COVID19 시기였던 2020년 통신 3사는 3,275억 원(LGU+)과 9,994억 원(SKT)을, 2022년 5,719억 원(LGU+)과 1조 2,486억 원(SKT)을, 2024년 8,631억 원(LGU+)과 1조 8,234억 원(SKT)을 기록했다. 금융이 아닌 개인 이용자에게 약정 정액제로 이윤을 얻는 이들 자본은 과거 TV와 라디오가 맡았던 무료 보편적 서비스를 유료 보편적 서비스로 바꾸었다. 2018년 KT 아현지사 화재로 인한 KT망 장애 발생, 2022년 SK C&C 클라우드 데이터센터 화재로 인한 카카오 서비스 중지, 2025년 SKT의 유심 정보 대규모 해킹 유출 등 수시로 반복되는 장애는 네트워크 인프라의 공공성에 대한 반증이다.

둘째, 김대중 정권 이후 모든 정권이 반복해 온 한류, 또는 K-콘텐츠의 글로벌 열풍이라는 환상의 유포다. 이는 한국의 수출의존 경제의 이입에 불과한 이데올로기일 뿐이다. 넷플릭스를 보더라도 「오징어 게임」의 제작 투자 대비 유료가입자 증가·유지 수익은 더 높다. 게다가 넷플릭스 글로벌 시청률(시간) 1위라는 자찬도 동아시아 지역에 집중된 실태를 감추고 있다. 글로벌 OTT의 높은 수익률을 노린 저가의 제작 투자는 한국 내 높은 제작비 인상으로 나타나고 콘텐츠 유통 부분을 지배했던 IPTV의 성장 둔화 뿐 아니라 오직 해외 수출 성과만을 강조하며 국내 콘텐츠 대기업까지 위기로 몰고 있다.

○ 언론 규제기관의 제도적 남용과 좁아진 ‘표현의 자유’의 영역

모든 정권은 언론 지형을 두고 ‘기울어진 운동장’이라 평가하며 공영방송 지배구조, 내용 규제(심의), 방송법 및 언론 관련 법령 개정을 통해 ‘공정 언론’을 요구해 왔다. 이를 위해 모든 정권은 사실상 행정기관에 가까운 방송통신심의위원회를 통해 방송과 통신 표현물에 대한 내용 심의를 해 왔다. 그리고 법정 제재로 결정된 심의는 방송통신위원회가 방송사 뉴스보도에 압력을 넣는 수단으로 남용되어 왔다. 방송통신심의위원회(이하 방통심의위)는 명목상 민간 기구이지만 실질적으로 행정기관 성격을 지니고 있으며, 정부 여당이 과반수 위원을 위촉하는 구조로 인해 정치적 독립성이 보장되지 못하고 있는 실정이다. 이러한 구조적 문제는 방송 심의가 정부의 언론 통제 수단으로 활용될 수 있다는 우려를 낳으며, 위원회 설립 이후 줄곧 정치적 편향성 비판이 끊이지 않아왔다. 2024년 총선을 거치며 방송통신심의위원회 산하 선거방송심의위원회가 보여준 심의 사례들의 다수는 이러한 제도 자체의 한계를 또다시 드러낸 바 있다.

아울러 윤석열 정권은 언론에 대한 통제를 이전과 달리 기자 개인에 대한 고발과 압수수색으로 전환했으며 여기에 적용된 명예훼손 소송에 시민 개인도 예외가 아니었다. 고등학생의 풍자만화 ‘윤석열차’에 대한 정부의 경고, 윤석열 대통령에 대한 비판의 목소리를 낸 강성희 전 국회의원과 윤 대통령이 ‘과학기술 분야 카르텔’을 언급하며 연구개발(R&D) 예산을 대폭 삭감한 것에 항의하는 KAIST 졸업생에 가한 ‘입틀막’ 사건은 윤석열 정권이 표현의 자유를 미시적 수준까지 억압하고 있다는 것을 보여준 사건이었다. 아래는 현행 법률에 의해 규제할 수 있는 표현의 자유 항목들이다.

[표 22] 인격권 침해 구제를 위한 현행 법률 규정 요약

법률	제한조항	벌칙 또는 손해배상
형법	사실적시 명예훼손 (진실성과 공공성을 충족하는 경우, 위법성 조각)	2년 이하 징역(금고) 또는 500만원 이하 벌금
	허위사실적시 명예훼손죄	5년 이하 징역, 10년 이하 자격정지 또는 1천만원 이하 벌금
	사자 명예훼손죄(허위사실)	2년 이하 징역(금고) 또는 500만원 이하 벌금
	출판물 명예훼손 (비방할 목적)	1.사실적시: 3년 이하 징역 또는 7백만원 이하 벌금 2.허위사실적시: 7년 이하 징역, 10년 이하 자격정지 또는 1천5백만원 이하 벌금
	모욕죄	1년 이하 징역(금고) 또는 200만원 이하 벌금
민법	불법행위 성립시	손해배상, 명예회복에 적당한 처분
정보통신망법	사이버명예훼손죄 (비방할 목적)	1.사실적시: 3년 이하 징역 또는 7백만원 이하 벌금 2.허위사실적시: 7년 이하 징역, 10년 이하 자격정지 또는 5천만원 이하 벌금
언론중재법	언론보도에 대한 조정(재판상 화해와 동일효력)과 중재(법원 확정판결과 동일효력): 정정보도 청구, 반론보도 청구, 추후보도 청구, 손해배상	

출처: 김민정(2021)

○ 미디어 플랫폼 · 네트워크 자본의 시장 독점화 심화

통신, 특히 주파수의 일부 대역을 사용하는 통신 서비스는 사업자가 창출한 자원이 아니며 그 대역폭의 용도가 당대의 기술 수준에 의존하기 때문에 공급이 제한된다. 법적 강제로 그 이용권을 제한할 수도 있다. 대다수의 나라에서 주파수 경매를 하고 있다는 사실이 이를 뒷받침 한다. 법적 강제나 반대로 규제 완화를 기업이 요구하여 공급을 제한하는 행위를 지대추구 행위(rent-seeking)라 부르는 이유다. 주파수 대역의 이용권을 비싸게 주고 샀지만 그 통신망을 구축하는데 드는 비용은 초기 비용일 뿐이다. 초기 비용을 회수하고 나면 그 이후에 얻는 이익은 분명한 불로소득이다. 이 불로소득은 연구나 개발에 재투자되는 양보다 주주의 배당금으로 돌아가는 경우가 더 많다. 공급의 독점에서 오는 지대는 페이스북이나 인스타그램 같은 이용자의 대규모 주목(attention)이 집중되는 온라인 공간에서 광고 수익으로 획득된다. 특히 물, 전기, 철도, 도로, 병원 등 국영자산의 민영화는 이러한 지대추구 행위의 전형적인 사례다.

4월 22일 SKT 개인정보 유출 사태가 발생했다. 물론 이전에도 통신3사의 개인정보 유출 사태는 있었지만 이번에는 전화번호나 이름 정도가 아니라 SKT에 가입한 약 2,700만 명의 가입정보가 유출되었다. 그럼에도

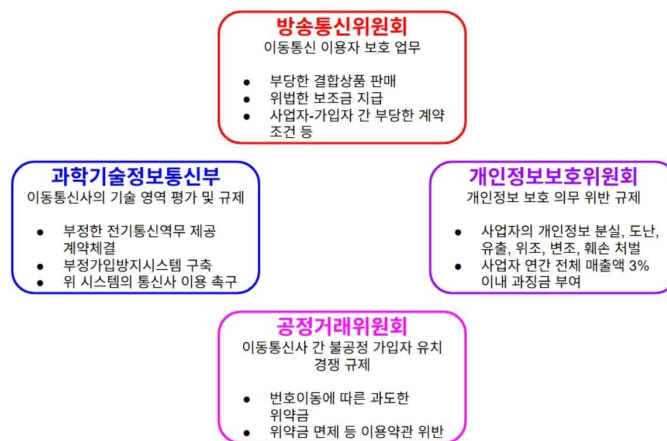
도 SKT 뿐 아니라 언론 또한 정확히 어떤 개인정보가 유출된 것인지 쉽게 설명하지 못했다. 국회 청문회에서 SKT 대표이사나 관계자들은 대중이 이해하기 힘든 기술 용어로 사태를 설명했고, 관련 정부부처인 과학기술정보통신부(과기부)도 BPF도어나 악성코드처럼 유출 경위의 보고에만 서둘렀다. 몇 주 동안 가입자들은 “유심교체를 하지 않아도 유심보호서비스에 가입하면 된다”는 반복되는 공지만을 들을 수 있었다. 이는 보편적 서비스이자 기반 서비스(utility)를 제공하는 사업자로서의 설명 책임(accountability)을 방기한 일례다.

역사상 최악의 해킹 사태 동안 가입자들은 보편적 서비스의 개인 정보 유출 원인과 대책에 대해 어떤 책임있는 설명도 듣지 못했다. 다수 언론 보도도 SKT와 과기부의 보도자료나 국회의원들의 질책과 SKT 대표이사의 머뭇거리는 답변만을 전달했다. 그러나 관련 법률을 보면 이번 사태를 수습할 정부 부처는 과기부만이 아니었다.

아래의 그림을 보면 이동통신사에 대한 규제와 처벌 기관이 분산된 것을 알 수 있다. 과기부는 이동통신사의 기술적 영역에 대한 평가와 규제를, 방송통신위원회는 이동통신사 간 부당 거래나 이용자와의 위법한 계약 점검을, 개인정보보호위원회는 개인정보 보호 의무를 이행하지 않은 사업자에 대한 처벌을, 그리고 공정거래위원회는 통신사간 불공정 거래(담합 등), 통신사와 부가통신사업자 간 거래, 가입자에 불리한 요금 책정을 단속하고 부가 서비스 판매 및 번호이동에서 발생하는 불이익에서 가입자에 대한 보호 조치를 해야 한다.

정권이 바뀔 때마다 방통위는 언론장악이나 탄압의 상징처럼 여겨졌다. 그러나 방통위의 업무와 책임은 언론에만 있지 않다. 이제는 보편적 서비스라 할 이동통신에 대한 이용자 보호의 책임은 정권에 우호적인 공영방송이나 종편을 만드는 일보다 더 중요하고 기본적인 책무일 것이다.

[그림 29] 유무선 통신사업자 관련 규제체제



○ 지역 언론의 소멸 위기

문재인 정권에서 선언했던 지방분권은 구현되지 못했다. 중앙정부에 대한 지방정부의 권한과 재정 종속성

을 2차원으로 파악했기 때문이다. 한국 사회에서 중앙정부·의회에 대한 지방정부·의회의 종속성은 표면적인 진단이다. 한 국가의 권력구조를 3차원의 피라미드로 바라보면 권력을 배분하는 상층부와 분배 받으려는 하단부, 그러나 중앙 권력이 위치한 상층부의 권력을 지탱하는 하단부가 보인다. 또한 지방의 공식·비공식 권력(혹은 풀뿌리 보수 카르텔)은 일방적인 중앙 종속이 아니라 중앙 권력에 의존하고 이로부터 이익을 얻는 상호 연관 관계가 권력 관계의 핵심을 이룬다.

지역 언론은 이와 같은 중앙-지방 권력의 상호 연관 관계에서 자유롭지 못하다. 지역 언론의 보도가 향하는 핵심 독자는 지역민이 아닌 중앙정부·의회다. ‘지역 소멸’이라는 담론이 유지되는 배경에는 지역 인구의 급감과 노령화도 있지만, 지역 권력을 이루는 성장 연합(growth coalition)이 중앙정부·의회를 향한 공공기관, 산업단지 등의 유치와 같은 개발 정책이 정당화되기 때문이기도 하다. 지역 언론 또한 이 성장 연합의 일부로 규범적인 의미의 풀뿌리 민주주의를 위한 공론장이 될 수 없다.

III. 추진 방안과 추진 경로

1. 언론과 시민의 ‘표현의 자유’ 확대를 위한 규제 기관 및 제도 정비

○ 언론 정책 및 규제 기관의 전반적인 업무 영역의 재설정

방송·통신·콘텐츠 규제와 진흥 정책 기능이 현재는 방통위와 과학기술정보통신부, 문화체육관광부 등 부처로 흩어져 있는데, 정부조직법 등의 개정을 통해 이를 통합한 독립제 부처가 마련되어야 할 것이다. 윤석열 정부는 임기 3년간 미디어 거버넌스 개편에 관한 논의를 거의 진행하지 않았고, 대통령직인수위원회 없이 출범한 문재인 정부도 미디어 정책 기능 통합·조정 시도는 거의 하지 못했다. 결국 박근혜 정부가 꾸린 미래창조과학부를 과학기술정보통신부로 바꾸는 데 그쳤다.

방송통신심의위원회의 심의 범위와 심의 조항에 대한 전면적인 검토 및 개정에 나서야 한다. 내용 심의 기준이 지나치게 넓고 추상적·포괄적이어서, 심의위원의 주관적인 판단이나 편향에 따른 자의적인 심의가 이뤄진다는 문제가 계속 지적되어 왔기 때문이다. 방송통신심의위원회는 언론 보도의 정치적 공정성과 편파성 심의에 엄격한 기준과 절차를 만들고 정당 등의 집단 민원에 대한 보호장치를 수립해야 한다. 통신 심의에 있어서도 추상적이고 자의적 해석이 가능한 유해정보나 불법정보의 심의 조항을 보다 구체화해야 한다.

이를 위해 무엇보다도 정치적 후견주의가 강하게 작용하는 방송통신심의위원회의 위원 구성 및 자격에 정치적 독립성을 보장하며, 소수자 차별 및 혐오 등 인권 보장에 기반한 내용 심의를 강화한다. ‘정치적 후견주의’의 문제는 방송통신위원회라는 상급 기관에도 그대로 적용되는 문제이지만, 해당 기관에 적용되는 정치적 경향성과는 별도로, 심의와 규제 문제는 그로부터 한층 독립적일 필요가 있다.

방송통신심의위원회, 언론중재위원회 등 법적 지위를 가진 내용 심의 및 중재 기구, 한국신문윤리위원회 등 형식적 자율규제기구의 이원 체제를 정비해야 한다. 법적 지위와 강제력을 가진 내용 심의는 혐오와 차별에 대한 인권 보장 기구 및 관련 법령에 따른 규제 권고를 수행하며, 언론사 및 뉴스 콘텐츠 플랫폼 사업자들의 협약으로 만든 자율규제기구에는 법적 지위를 부여하되 그 구성과 심의 기준에 있어 독립성을 보장한다.

○ 시민의 표현의 자유 확장을 위한 법적 개혁

윤석열 전 대통령 당시, 남용한 인격권 침해 조항인 형법의 명예훼손죄 중 사실적시 명예훼손 및 모욕죄는 폐지한다. 사실적시 명예훼손죄는 정보통신망법의 사이버명예훼손죄에도 적용되는 것으로 공인이나 기업 등 정치·경제적 권력이 언론을 포함하여 그들에 대한 비판과 비난의 목소리를 억압하는데 남용되어서는 안 된다. 또한 사실적시 명예훼손죄는 미투 운동과 같은 피해자들의 피해 사실 폭로나 내부 고발을 크게 위축시켜 왔다.

사실적시 명예훼손죄는 2018년 4월 법학 교수 및 변호사 등 법률가 330인이 폐지를 촉구하는 법률가 선언문을 발표했으며, 2011년 유엔 표현의 자유 특별보고관과 2015년 유엔 자유권규약 위원회 역시 한국 정부에 사실적시 명예훼손죄의 폐지를 정식으로 권고했다. 2023년 11월에는 한국 정부에 명예훼손의 비범죄화를 고려하고, 징역형은 어떠한 경우에도 명예훼손에 있어 적절한 형벌이 될 수 없음을 명심하라고 권고했다. 또한 형사법이 언론인이나 반대 목소리를 침묵시키는 데 사용되지 않도록 보장하고, 민주주의 작동에 필수적인 비판에 대한 관용 문화를 장려해야 한다고도 권고했다. 이러한 권고의 배경으로 정부나 기업의 이해관계에 비판적인 견해를 표명한 언론인들이 형사 기소를 당하고, 고위공직자와 선출직공직자들이 자신들을 비판하는 언론인을 상대로 형사 고소를 계속하고 있다는 점에 특히 우려를 표했다(오픈넷, 2023.11.7.).

2025년 3월 2일, '사실적시 명예훼손죄 폐지 요청에 관한 청원'이 국회 전자청원 시스템을 통해 5만 명 이상의 동의를 얻으며 법제사법위원회에 회부되었다. 그러나 회부 이후 현재까지 추가적인 심사나 논의는 진행되지 않고 있다. 해당 청원은 형법 제307조 제1항과 정보통신망법 제70조 제1항에 명시된 '사실적시 명예훼손죄'가 진실을 말한 경우에도 형사처벌을 가능하게 하여, 표현의 자유를 침해하고 있다는 문제의식을 담고 있다. 청원인은 미투 운동, 내부 고발, 양육비 미지급자 공개 등 공익적 목적의 사실 공개가 오히려 역고소와 형사처벌로 이어지는 사례들을 지적하며, 해당 조항의 폐지를 촉구했다.

○ 허위조작정보에 대한 법적 규제의 신중한 도입

허위조작정보에 대한 법적 규제는 양당 체제의 적대적 공생관계를 지속시키는 정치적 수단으로 쓰일 위험이 크다. 구글(유튜브)이나 메타(페이스북) 등 글로벌 플랫폼에 대한 내용 규제는 쉽지 않을 뿐 아니라 정치적 선동의 콘텐츠와 자유로운 창작물은 모두 이용자 개인에 대한 처벌을 전제로 하기 때문이다.

허위조작정보 관련 논의 중 온라인 허위조작정보 규제의 경우 유럽연합과 미국의 사례를 참고할 수 있다. 글로벌 플랫폼에 대해서는 EU와 동일한 수준의 강제력 있는 자체 심의 기준과 결과를 연간 구체적으로 공개하는 투명성 보고서가 요구된다.

온라인 허위조작정보 규제관련 해외 사례를 살펴보자면, 유럽연합은 온라인 허위조작정보의 '생산 금지'보다는 '확산 규제'에 초점을 맞추고 있다. 이에 2022년 '허위조작정보에 대한 강화된 실행강령' 및 「디지털 서비스법」을 제정하여, 온라인 플랫폼제공자가 온라인 허위조작정보에 대한 접근차단 등의 위험감경조치를

취하도록 하였다. 특히 프랑스는 2018년 「정보조작대처법」을 통하여 선거기간 동안 온라인 허위조작정보의 유포 중단에 관한 절차를 마련하였다.

2. 미디어 플랫폼·네트워크 자본에 대한 공적 책무의 부여

○ 공적 책무의 영역 : 기본 책무, 규제 영역 강화

한국에서 이동 통신(무선 통신) 가입자는 2023년 12월 기준 4,744만 명이며, 초고속인터넷(유선 통신) 가입자는 3,363만 회선에 이른다. 이러한 규모에도 불구하고 「정보통신망법」에서는 사업자의 책무를 “이용자를 보호하고 건전하고 안전한 정보통신서비스를 제공하여 이용자의 권익보호와 정보이용능력의 향상에 이바지하여야 한다”(법 제3조 정보통신서비스 제공자 및 이용자의 책무)로만 정하고 있다. 「정보통신사업법」에서는 제3조(역무의 제공 의무 등)에서 아래와 같이 세 가지 의무를 규정하고 있다.

제3조(역무의 제공 의무 등) ① 전기통신사업자는 정당한 사유 없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다.

② 전기통신사업자는 그 업무를 처리할 때 공평하고 신속하며 정확하게 하여야 한다.

③ 전기통신역무의 요금은 전기통신사업이 원활하게 발전할 수 있고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평하고 저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다.

위와 같은 의무는 통신 이용자를 커뮤니케이션의 권리를 갖는 시민이 아니라 적절한 비용 대비 효용을 보장받을 수 있는 소비자로 한정하고 있다. 또한 KT, SKT, LGU+와 같은 기간통신사업자의 망을 이용하는 사업자들 또한 피제공자로 간주함으로써 유무선 네트워크 인프라 소유자가 지대 수익을 얻는데 어떤 책임도 부여하고 있지 않다. 이와 같은 통신 사업자-임대사업자-소비자의 지위는 2025년 4월 22일 발생한 초유의 개인정보 유출 사태에도 「개인정보보호법」 제90조에 따라 전체 매출액의 3% 이하만을 과징금으로 내도록 되어 있다.

보편적 서비스 인프라 이용을 경매를 통해 위탁받은 통신사업자의 공적 책임은 사업자가 아니라 정부의 권고사항으로 「방송통신발전기본법」 제3조에 아래와 같이 명시되어 있다.

제3조(방송통신의 공익성·공공성 등) 국가와 지방자치단체는 방송통신의 공익성·공공성에 기반한 공적 책임을 완수하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하도록 노력하여야 한다.

1. 방송통신을 통한 공공복리의 증진과 지역 간 또는 계층 간의 균등한 발전 및 건전한 사회공동체의 형성
2. 건전한 방송통신문화 창달 및 올바른 방송통신 이용환경 조성
3. 방송통신기술과 서비스의 발전 장려 및 공정한 경쟁 환경의 조성
4. 사회적 소수 또는 약자계층 등의 방송통신 소외 방지
5. 방송통신을 이용한 미디어 환경의 다원성과 다양성의 활성화
6. 투명하고 개방적인 의사결정을 통한 방송통신 정책의 수립 및 추진

이와 달리 경매가 아닌 주파수 대역을 지정받고 별도의 할당 대가를 내지 않는 지상파 방송사업자 뿐 아니라 모든 방송사업자에게는 「방송법」 제3조(시청자의 권익보호), 제4조(방송편성의 자유와 독립) 제5조(방송의 공적 책임) 제6조(방송의 공정성과 공익성) 등의 공적 책임이 부족하지만 부여되어 있다. 과거 시민에게 제공하는 지상파 방송 서비스가 무료 보편적 서비스로 공적 책임을 부여받았다면, 이제는 지상파 방송마저 유무선 인터넷 네트워크로 접근하는 시대에 네트워크 인프라의 위탁사업자는 주파수 경매 대가의 지불에 그치지 않고 다음과 같은 공적 책무를 부여해야 한다.

1. 유무선 통신 가입·이용자의 인권이 침해 당할 수 있는 개인 정보 분실·도난·유출·변조·훼손을 방지할 안전성 확보
2. 국내 거주 내외국인이 소득·지역·국적과 무관하게 유무선 네트워크를 이용할 권리 보장
3. 유무선 통신 네트워크를 통해 부가통신사업자 및 개인·가구 가입자로부터 얻는 이익의 투명한 공개
4. 무선 통신사업자가 무선 통신 네트워크를 이용하여 얻는 주파수 경매 대가 이상의 초과 이익(지대수익)을 방송통신발전기금 징수 대상으로 지정

1항과 2항은 유무선 네트워크를 이용하는 사업자부터 개인 가입자까지 커뮤니케이션의 권리를 보장하기 위한 기본 책무다.

3항은 통신사업자 뿐 아니라 국내 포털 사업자, 글로벌 미디어 자본의 콘텐츠 플랫폼(유튜브와 넷플릭스 등) 등이 콘텐츠(content) - 플랫폼(platform) - 네트워크(network) - 단말기(device) 각 층위에 미치는 영향력의 점검을 또한 포함한다. 예컨대 넷플릭스의 국내 가입자 확보에 KT·SKT·LGU+ 등 유료방송 및 유선 초고속인터넷 서비스 판매가 어떻게 결합되었는지 조사를 실시한다. 마찬가지로 국내 포털 사업자가 뉴스 콘텐츠 플랫폼을 통해 얻는 이익과 뉴스 콘텐츠 제공자에 지급하는 대가의 명확한 공시를 제도화 한다.

4항과 관련하여 위 공적 책무와 공적 기금의 징수 및 운용을 위해 현행 「방송통신발전기본법」을 개정하여 현재 과학기술정보통신부와 방송통신위원회 산하 기관인 방송통신발전기금운용심의위원회를 방송통신발전기금위원회로 격상시켜 공공성 증진을 위한 독립된 기금 운용 계획과 집행을 할 수 있도록 한다.

3. 지역 언론 활성화를 통한 지역 공론장의 구축

○ 지역언론 정책을 지역 공론장 활성화로 목표 재설정

현재 정부 차원(문화체육관광부, 지역신문발전위원회, 한국언론진흥재단 등)에서 운영되고 있는 지역언론 지원 정책은 2000년대 중반 지역신문의 생존 위기 해결을 위한 수단으로 마련되었다. 하지만 제도가 운영된 지난 20년 동안 지역신문의 경제적 위기는 거의 해소되지 않았다. 지역신문의 생존을 도모하는 것은 곳 지역신문의 다양성을 유지함으로써 여론 다양성의 확보에 기여하기 위한 목적을 가지는 것이었지만, 오늘날과 같은 디지털·모바일 중심의 미디어 환경에서 그 목적 역시 날로 퇴색하고 있다. 여기에서 정책적 지원이 오히려 지역신문의 자생력을 오히려 후퇴시키는 역설적인 결과를 빚어내는 경우도 발견되고 있다.

쟁점은 결국 이러한 지원 정책이 여론 다양성 확보를 넘어서, 새로운 디지털·모바일 미디어 환경에서 지역신문이 추구해야 하는 지역 공론장 기능의 강화에 얼마나 기여하고 있는지의 문제로 전환해야 함을 의미한다. 지역신문에 대한 기존 지원 정책이 상대적으로 규모가 큰 광역 일간지 중심으로 이루어지는 측면이 많았다면, 이제부터는 얼마나 지역 주민들과 밀착하여 지역 내 감시 기능을 충실히 수행하고 있으며 아울러 지역 내에서의 공론장의 역할을 수행하는 매체인지 여부가 지원의 핵심적인 기준이 되어야 한다. 이를 위해 기존 지역신문 지원 정책의 근본적인 원칙을 재점검하고, 지원 대상을 새로운 원칙에 부합하는지 옥석을 가려서 선정하는 새로운 과제가 요구되고 있다.

○ 지역 중심 지상파 종합편성방송사의 신설

제도적으로 정부 차원에서 민간 소유의 신문사나 방송사에 대한 인위적인 개입은 사실상 불가능하다. 그런 면에서 보자면, 오히려 현재의 민간 언론사(신문, 방송 등) 중심의 체제에서 절대적으로 부족한 영역을 보충해 줄 수 있는 공공 영역의 언론사의 신설, 이를 통한 지역 공론장 활성화 기능의 보장이라는 새로운 접근법이 필요하다.

궁극적으로 지역 민주주의의 토대를 만들기 위한 지역 언론의 역할은 지방 권력의 감시와 풀뿌리 민주주의 공론장의 형성에 있다. 지방 권력이 원하는 중앙정부·의회를 향한 보도, 각종 축제와 행사 유치 등 지역의 상품화를 위한 타지역민 대상 홍보는 모두 상향식이다. 이는 지역 언론이 지방에서 성장 연합의 일부이자 이로부터 재원을 지탱하기 때문이다. 따라서 한 지역에 한정된 지역 언론의 보도를 전국 네트워크 보도로 묶어 적어도 수도권을 권역으로 하는 방송을 구상할 수 있다. 중앙을 향한 지방의 목소리가 아니라 중앙의 목소리를 빌어 지방 권력을 감시하고 지역민의 참여를 이끌어 낼 새로운 매스 커뮤니케이션 양식이 필요하다.

이러한 과제를 위해 수도권을 권역으로 하고 지역 언론사들의 공동 출자와 방송통신발전기금을 재원으로 수평적 지배구조를 갖는 지상파 종합편성방송사를 설립할 것을 제안한다. 지역 언론 네트워크라 부를 수 있는 이 방송사는 소유/경영/편성의 분리를 원칙으로 하며 지방 권력이 가장 경계하는 견제와 감시 보도를 특정 지역 언론이 아닌 수도권(전국) 언론이 수행할 수 있다는 장점을 갖는다. 또한 현재 지방정부의 정부 광고가 지역 언론보다 전국 언론사에 더 집중된다는 점에서 수도권(전국)을 권역으로 갖는 언론사의 정부 광고 재원 또한 안정적으로 확보할 수 있다.

이러한 유형의 지상파 방송은 이미 서구의 다수 국가들에서 현존하는 사례들이기도 하다. 일례로 프랑스의 지상파 공영방송 France 3 채널의 경우에는 개별 지역에 존재하는 공영방송사의 네트워크 채널로 1970년대 후반에 설립되어 현재까지 운영되고 있다. 영국의 ITV와 Channel 4의 경우에도 BBC만으로 해결하기 어려운 지역 중심의 공론장 활성화 기능을 상당 부분 충족하기 위한 목적에서 설립된 채널들이다. 인터넷과 모바일 중심의 새로운 디지털 미디어 환경에서 지상파 방송의 신설을 그 자체로 ‘시대착오적’인 구상으로 비추어질 수도 있겠지만, 그럼에도 대중들의 접근성이라는 차원에서 가장 현실적인 영향력을 발휘할 수 있는 미디어 영역 또한 지상파 방송임은 여전하다. 오히려 지상파 방송 전반에 대한 대중들의 관심도가 떨어지는 상황에서, 지역 차원의 콘텐츠를 보다 활성화함으로써 지상파 방송이 자신의 새로운 변화를 추구할 수 있는 여지는 더욱 커지고 있다.

IV. 결론

1. 시민들의 표현의 자유의 실질적인 신장을 위한 언론 제도의 구축

2024년부터 당시 야당이던 더불어민주당에 의해 추진되었던 방송법(‘방송3법’) 개정 작업은 새 정부의 출범 이후 본격적으로 국회에서의 논의를 거치고 있다. 이 법률의 개정은 그동안 한국 언론과 미디어 산업 전반을 지배하고 있던 오랜 정치적 후견주의의 유산으로부터 단절을 목표로 삼는다. 이를 위해 방송통신위원회, 방송통신심의위원회라는 제도의 구성, 그리고 공영방송 이사회의 구성을 새로운 방식으로 수행할 것을 제안하는 내용을 담고 있다. 이러한 인적 구성 방식의 개편은 그렇지만 새로운 규제 체계 수립이라는 이 연구의 결론의 일부분에 지나지 않는다. 새로운 정부의 언론 정책은 여기서 한 걸음 더 나아가 언론 자유의 영역을 단지 ‘언론인’만이 아니라 모든 시민들의 권리의 영역으로 확장시킬 수 있는 새로운 발걸음에 나서야 한다. 그런 면에서 2025년 7월의 방송법 개정 작업은 최종 목표가 아닌 단지 시작에 불과하다 하겠다. 시민들의 보다 실질적인 표현의 자유를 신장시킬 수 있는 미시적이고 촘촘한 규제의 영역에 대한 보다 진전된 사고는 여전히 필요하다.

2. 디지털 모바일 미디어 생태계에 부합하는 공적 책무의 실질화

새 정부의 또 다른 정책 의제로 판단되는 ‘AI 산업 육성’의 사례가 보여주듯이, 디지털 모바일 미디어 생태계에서 산업적 경쟁력 강화를 위해 정부가 노력하는 것은 필수적이다. 하지만 그 과정에서 통신 영역에서 시민들이 필수적으로 누려야 하는 기본적 권리에 대한 사회적 인식이 부족한 것은 여전한 사실이다. 최근 벌어진 SK 텔레콤의 유심 해킹 사건의 대응 방식은 이러한 사회적 권리 의식의 부족함을 보여주는 전형적인 사례이다. 디지털 빅 테크 기업들이나 넷플릭스 등과 같은 글로벌 미디어 사업자들과의 경쟁 국면에서 시민들의 권리 문제 역시 대단히 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 그러므로 각 영역별로 부각되는 시장 경쟁의 특징과 그 속에서 시민의 권리를 보장하기 위한 정책적 관점의 수립은 여전히 중요한 미디어 정책의 의제로 남아 있다.

3. 지역 미디어와 지역 공론장의 중요성에 대한 실질적 인식의 필요성

과도한 수도권 집중에서 유발되는 다양한 사회적 이슈들 속에 지역언론, 지역 공론장의 문제 역시 필연적으로 자리 잡고 있다. 지역언론에 대한 정책적 관심은 오래되었지만, 지금껏 어느 정부도 이 문제를 실질적인 이슈로 받아들이고 적극적인 정책을 펴는 데는 실패하였다. 이제는 보다 근본적으로 관점을 변화시켜, 지역사회의 건강한 공론장 형성과 발전을 정책의 핵심 목표로 설정하고 이에 부합하는 지역언론에 대한 지원 정책을 마련하는 과제를 수행해야 한다. 지역 주민들과의 실질적 접촉을 강화하고, 지역 기반의 실질적이고 고품질의 저널리즘 활동을 수행하는 다양한 주체들에게 정책적 지원의 문을 실질적으로 열어주는 방식을 개발하는 과제는 앞으로도 계속되어야 할 것이다.

<국문요약>

새로운 민주공화국 수립을 위한 언론·미디어 분야의 개혁은 1987년 정치체제 및 1997년 신자유주의적 경제체제의 수립 과정에서 우리에게 주어진 언론 및 미디어 영역의 근본적인 구조의 재설계를 요구하고 있다. 구체적으로 언론 분야에서는 보다 실질적인 표현의 자유 보장을 위한 제도적 기반을 재설계하는 과제가 우선 주어져 있다. 그동안 무수한 소모적 쟁점을 낳았던 방송 관련 규제기관의 정상적인 작동을 위한 제도적 설계, 언론사나 언론인을 넘어 시민 모두의 표현의 자유를 확장하기 위한 법적·제도적 개혁 과제가 우리에게 주어져 있다. 미디어 산업 영역으로 나아가면 지나치게 독점화된 산업 구조, 그리고 플랫폼 산업을 통한 새로운 글로벌 독점 대기업의 등장에 대하여 시민들의 기본적 권리를 보장할 수 있도록 하는 보다 공적인 책무를 제도적으로 수립할 필요가 있다. 또한 이는 새 정부가 추진하는 AI 산업 육성은 물론, 날로 황폐해지고 있는 지역 미디어의 생존과 발전을 위한 필수적인 조건으로 간주되어야 할 것이다. 한국언론정보학회에서는 따라서 새로운 언론·미디어 개혁의 과제로 방송법 개정 등과 같은 개별적인 이슈를 넘어서, 한층 포괄적인 구조적 개혁의 지점이 무엇인지를 설정하고 이에 대한 전반적인 제안 사항들을 담고자 하였다.

과제명	5. 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환
정책 목표	○ 모든 시민의 사회권을 실질적으로 보장 ○ 성별·계층·세대·사회집단 간 구조적 불평등 해소 ○ 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대체계 구축 ○ 사회공공성의 재구성을 통해 새로운 민주공화국의 토대 마련
현황 및 문제점	○ 사회적 권리의 실질적 보장 미흡 - 구조적 불평등의 심화 및 차별/배제의 지속 ○ 젠더 불평등과 돌봄 책임의 성별 편중 - OECD 최상위 수준의 성별 임금격차 - 비동의강간죄 미비, 성폭력 대응 체계의 구조적 공백 존재 - 공적 돌봄 인프라 부족으로 인한 사적 책임의 강화 ○ 사회적 소수자에 대한 제도적 배제 지속 - 포괄적 차별금지법 부재 - 권리 없는 이민(이주) 확대 - 장애인 권리의 실질적 제한 - 정치화된 성소수자 혐오
추진방안	○ 사회권의 확장 및 실질적 보장 ○ 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대 체계 구축 ○ 차별 철폐와 실질적 평등 ○ 공공성의 재구성과 사회적 연대
추진 경로	○ 돌봄·주거·의료·교육·노동 등 핵심 영역의 사회적 권리 제도화 ○ 성별 임금격차 해소 및 성폭력 대응 체계 강화 ○ 돌봄 사회로의 전환을 위한 제도적 정비 ○ 포괄적 차별금지법 제정 및 실질적 평등을 위한 체계 구축

5. 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환

조은주(전북대학교)·육주원(경북대학교)·김주호(경상국립대학교)

1. 사회 대전환의 과제: 사회권, 평등, 연대, 공공성

한국 사회는 기후위기와 인구구조 변화, 디지털 전환, 불평등의 고착화 등 복합적인 전환기의 한복판에 놓여 있다. 이러한 다중적 위기 상황에서는 단편적인 정책 수정으로는 한계가 있으며, 사회 구조 자체를 근본적으로 재설계하는 수준의 '대전환'이 요구된다. 새로운 민주공화국을 향한 정책적 비전은 개인의 존엄과 권리를 실질적으로 보장하는 사회 구성의 원칙을 새롭게 정립하는 것에서 출발해야 한다.

그동안 한국의 사회정책은 '성장 우선-복지 보완' 방식이나 시장 중심적 접근을 기반으로 설계되어 왔다. 그런데 이러한 정책 패러다임은 사회권의 보편적 성격을 축소시키고, 돌봄과 주거, 노동, 의료 등 시민 삶의 핵심 영역에서 불평등과 배제를 심화시키는 결과를 낳았다. 특히 소수자 인권과 성평등, 공공책임성에 대한 사회적 요구들은 정책적 우선순위에서 밀려나거나 정치적 갈등의 대상으로만 소비되어 왔다.

이제는 권리를 선별적으로 배분하는 사회에서 벗어나, 여성과 소수자, 장애인, 이주민을 포함한 모든 시민의 권리를 보편적으로 보장하는 연대 기반의 사회로 전환해야 한다. 이러한 사회 대전환을 위해서는 다음과 같은 네 가지 핵심 원칙이 정책의 중심축이 되어야 한다.

무엇보다 사회권의 실질적 확장이 이루어져야 한다. 의료와 돌봄, 주거, 이동 등 인간다운 삶을 위한 기본 조건들을 개인이나 가족의 책임이 아닌 국가와 사회가 적극적으로 보장하는 구조로 전환해야 한다. 동시에 차별 없는 실질적 평등을 추구해야 한다. 이는 형식적 평등을 넘어 사회구조적 불평등의 근본 원인을 해소하는 정책적 개입을 의미한다.

또한 성평등한 권리 실현과 돌봄의 사회적 분담을 통한 연대 체계 강화가 필요하다. 돌봄이 특정 성별의 책임으로 전가되지 않고 사회 전체가 함께 책임지는 구조를 만들어야 한다. 마지막으로 공공성의 근본적 재구성이 요구된다. 시장의 효율성 논리보다는 민주적 참여와 사회적 책임을 중시하는 공공체계를 새롭게 확립해야 한다.

이러한 관점에서 본 정책 제안은 새로운 민주공화국을 향한 사회정책의 핵심 가치와 실행전략을 체계적으로 제시하고자 한다.

구체적으로 먼저 사회권의 실질적 확장과 보장 방안을 살펴봄으로써, 모든 시민이 인간다운 삶을 영위할 수 있는 기반을 어떻게 마련할 것인지 논의한다. 이어서 성평등한 돌봄사회 구축과 사회적 연대 강화 방안을 검토하여, 돌봄이 개인의 부담이 아닌 사회적 책임이 되는 구조적 전환을 모색한다. 나아가 차별 철폐와 실질적 평등 실현을 위한 정책 방향을 제시하여, 모든 시민이 차별받지 않고 존엄한 삶을 살 수 있는 사회적 조건을 만들어가는 방법을 탐구한다. 마지막 결론에서는 이러한 정책적 과제들을 아우르는 공공성 재구성의 비전과 사회적 연대의 미래상을 그려본다.

II. 사회권의 확장과 실질적 보장

1. 사회권의 개념과 과제

사회권은 모든 사람이 인간다운 삶을 영위하기 위해 국가가 적극적으로 보장해야 할 기본권으로, 교육과 보건, 주거, 노동, 돌봄 등 기초적인 생활 조건들을 포괄한다. 이러한 사회권은 대한민국 헌법 제10조와 제34조, 그리고 유엔의 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(ICESCR) 등에서 명시하고 있는 적극적 권리의 성격을 갖는다.

그러나 현재 한국 사회에서 사회권은 여러 구조적 문제에 직면해 있다. 무엇보다 법률상으로는 존재하지만 실제 시민들의 삶에서는 제대로 보장되지 않는 형식적 권리에 머물러 있는 것이 현실이다. 소득 수준과 사회적 계층, 거주 지역, 성별, 국적 등에 따라 동일한 권리에 대한 접근성에서 현저한 격차가 나타나고 있다. 특히 장애인과 이주민, 청년, 노인, 비정규직 노동자 등은 기존 제도의 사각지대에 놓여 사회권으로부터 배제되기 쉬운 상황이다. 더욱 심각한 것은 돌봄과 의료, 주거 등 생존과 직결된 영역의 부담이 여전히 개인과 가족에게 과도하게 전가되고 있다는 점이다.

이러한 현실을 바탕으로 볼 때, 사회권의 실질적 확장을 위해서는 몇 가지 핵심적인 과제가 해결되어야 한다. 먼저 시혜나 시장 논리가 아닌 권리 기반의 입법과 제도 설계가 이루어져야 한다. 동시에 특정 계층이나 집단에 국한되지 않고 모든 사람을 포괄하는 보편적 접근성이 보장되어야 한다. 무엇보다 지금까지 개인과 가족이 감당해온 사적 부담을 공공의 책임으로 전환하는 근본적인 구조 개편이 필요하다. 사회권의 실질적 보장은 시민을 존엄한 삶의 주체로 인정하는 민주공화국의 핵심 조건이며, 평등과 연대, 공공성 회복, 사회적 통합의 기초가 되기 때문이다.

2. 정책 목표

사회권 확장 정책의 첫 번째 목표는 모든 시민이 존엄하게 살 수 있는 최소한의 조건을 '개인의 능력'에 의존하는 것이 아니라 '사회적 권리'로서 확보하는 것이다. 이는 헌법과 국제 인권 규범에 따라 사회권을 국가나 사회의 '시혜'가 아닌 시민의 당연한 '권리'로 재정립하는 것을 의미한다. 구체적으로는 의료와 돌봄, 주거, 이동, 가족구성권 등 인간다운 삶의 기초 조건들을 모든 사람에게 차별 없이 실질적으로 보장하는 것이다.

두 번째 목표는 기존의 불평등 구조를 완화하고 사회권 보장을 명확히 공공의 책무로 전환하는 것이다. 그동안 개인과 가족이 책임져야 할 몫으로 여겨졌던 의료비와 주거비, 돌봄비 등의 생존 비용을 국가와 사회가 책임지는 공공재로 전환해야 한다. 이를 위해서는 선별적 지원이 아닌 보편성과 포괄성에 기초한 공공 인프라를 단계적으로 확충하고, 이러한 권리 실현을 뒷받침할 안정적인 재정 기반을 확보하여 지속가능한 정책 이행 구조를 마련해야 한다.

3. 현황 및 문제점

먼저 **건강권 영역**의 현실을 살펴보면 심각한 구조적 문제들이 드러난다. 2023년 기준 한국의 건강보험 보장률은 64.9%에 그쳐, OECD 회원국 평균인 76.3%보다 10%포인트 이상 낮은 최하위 수준을 기록했다. 더욱 우려스러운 것은 GDP 대비 의료비 지출 비율이 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 2022년에는 9.7%를 기록하여 OECD 평균 9.3%를 처음으로 웃돌았으며, 2060년에는 20%까지 치솟을 것으로 전망된다. 이러한 수치들은 현재도 높은 개인과 가계의 의료비 부담이 미래에는 더욱 가중될 것임을 시사한다.

그런데 이러한 의료비 부담 증가 상황에서도 윤석열 정부는 오히려 공공병원 예산을 삭감하고 민간 위탁을 확대하며 의료 민영화 정책을 추진하는 등 민간 중심의 의료정책을 강화해 왔다. 이는 의료 공공성을 더욱 약화시키고 국민의 의료비 부담을 가중시키는 정책 방향으로, 앞서 제기된 문제들을 지속적으로 악화시켜 왔다.

돌봄권 영역 역시 구조적 위기에 직면해 있다. 급속한 고령화와 1인 가구의 폭발적 증가, 가족 구조의 다양화 등 인구사회학적 변화가 진행되고 있다. 동시에 장애인과 정신질환자 등 돌봄이 필요한 취약계층도 지속적으로 증가하고 있다. 그런데 돌봄 수요는 늘어나는 반면, 전통적으로 돌봄을 담당해온 개인과 가족 중심의 돌봄 체계는 더 이상 지속가능하지 않은 상황이다. 공적 돌봄 서비스와 지원 체계가 이러한 변화를 따라가지 못하면서, 많은 사람들이 어쩔 수 없이 병원이나 요양시설에 의존할 수밖에 없는 것이다.

그러나 이러한 시설 중심의 돌봄은 근본적인 한계를 드러내고 있다. 이에 따라 최근에는 돌봄이 필요한 사람들이 자신이 살던 지역사회에서 계속 거주할 수 있도록 지원하는 지역사회 지속 거주(Aging in Place)의 필요성이 강조되고 있다. 2010년대 말부터 지역사회 통합돌봄 정책이 도입되어 선도사업들이 시행되기 시작했으나, 윤석열 정부하에서 관련 예산이 대폭 삭감되면서 공공 돌봄 체계가 위기를 겪게 되었다. 「의료·요양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률」(돌봄통합지원법)이 2025년 국회를 통과하여 2026년 3월 27일 시행을 앞두고 있어, 향후 정책 추진의 법적 기반은 마련된 상태이다.

주거권 영역에서는 주거가 시민의 기본권이 아닌 상품화된 자산으로 취급되면서, 사회적 권리로서의 주거권은 점점 더 비가시화되고 있다. 표면적으로는 일부 지표가 개선되고 있는 것처럼 보인다. 실제로 최저주거기준에 미달하는 가구의 비율은 2010년대 말부터 꾸준히 감소하여 2023년에는 3.6%까지 낮아졌다. 지하나 옥상 등 주택 이외의 거처에 거주하는 가구까지 포함한 주거빈곤 가구 비율도 2020년 8.4%로 지속적인 감소 추세를 보였다.

그러나 이러한 통계적 개선에도 불구하고 새로운 형태의 주거 문제가 등장하고 있다. 주택 이외의 거처에 거주하는 가구는 오히려 2010년대 들어 급속히 증가하여 2020년에는 45만 가구(2.1%)에 달하고 있다.

연령대별로 살펴보면, 청년과 노인의 주거 상황은 최저주거기준 미달과 주거빈곤 측면에서는 일정하게 개선되고 있다. 하지만 여전히 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 특히 서울에 거주하는 청년 1인 가구의 주거 여건은 여전히 열악한 수준에 머물러 있으며, 노인가구의 주거빈곤 해소 속도 역시 사회 변화를 따라가지 못하고 있다. 더욱 심각한 문제는 주거비 부담의 급속한 증가이다. 전월세 가격이 지속적으로 상승하면서 일반 시민들의 주거비 부담이 가중되고 있을 뿐만 아니라, 보증금 미반환과 전세사기, 깡통전세 등 새로운 유형의 주거 위험이 확산되면서 세입자들의 주거 불안이 심각한 수준에 이르고 있다. 서울을 비롯한 수도권 대도시의 부동산 가격 급등은 특히 사회 진입기의 청년층과 경제적 취약계층에게 주거권 접근 자체를 어렵게 만드는 구조적 장벽으로 작용하고 있다.

이동권 영역에서는 근본적인 인식의 전환이 필요한 상황이다. 이동의 자유가 모든 시민의

보편적 기본권임에도 불구하고, 여전히 국가나 사회의 시혜적 배려로 인식되는 경우가 많으며, 이로 인해 제도화 수준이 현저히 낮은 상태에 머물러 있다. 법적 기반은 어느 정도 마련되어 있다. 「교통약자의 이동편의 증진법」(교통약자법)이 교통약자의 차별 없는 이동권 보장을 명시하고 있기 때문이다. 그러나 법령의 존재에도 불구하고 장애인과 고령자, 임산부, 영유아 동반자 등 교통약자들의 실질적인 이동권은 여전히 충분히 보장되지 않는 것이 현실이다.

구체적인 현황을 살펴보면 문제의 심각성이 더욱 드러난다. 국토교통부의 '2023년도 교통약자 이동편의 실태조사'에 따르면, 우리나라 교통약자는 전체 인구의 30.9%에 달해 결코 소수가 아니다. 전반적으로는 교통수단과 이동편의시설의 기준 적합률이 점진적으로 개선되고 있는 것이 사실이다. 하지만 일상적으로 가장 많이 이용되는 기본 교통수단인 버스를 보면 상황이 달라진다. 장애인이나 고령자도 이용할 수 있는 저상버스의 전국 보급률은 38.9%에 그치고 있어, 「제4차 교통약자 이동편의증진계획」(2022~2026)에서 설정한 62%라는 목표치에 한참 못 미치는 수준이다.

특히 장애인의 이동권 문제는 가장 심각한 상황에 놓여 있다. 2001년 오이도역에서 발생한 장애인 리프트 추락 사고는 우리 사회에 큰 충격을 주었지만, 20여 년이 지난 현재까지도 장애인 이동권 보장을 위한 근본적이고 체계적인 변화는 이루어지지 않았다. 오히려 최근 전국장애인차별철폐연대의 지하철 시위를 둘러싼 사회적 논쟁에서 드러났듯이, 장애인의 정당한 권리 요구가 사회적 갈등을 조장하는 행위로 매도되거나 특정 정치적 목적으로 악용되는 우려스러운 상황까지 벌어지고 있다.

마지막으로 **가족구성권 영역**에서는 법제도의 근본적 한계가 드러나고 있다. 현행 법률들이 규정하고 있는 가족의 개념이 지나치게 협소하기 때문이다. 「민법」 제779조는 가족을 '배우자, 직계혈족 및 형제자매'와 '직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매'로 한정하고 있으며, 「건강가정기본법」 역시 가족을 '혼인·혈연·입양으로 이뤄진 사회의 기본단위'로 협소하게 정의하고 있다. 이처럼 제한적인 가족 정의는 현실에서 다양하게 나타나는 가족 형태나 친밀한 관계들을 법적 보호 영역에서 배제시키는 결과를 낳고 있다.

실제로 급속한 인구 고령화와 저출생, 1인 가구 급증 등 인구 구조의 변화로 인해 기존의 전통적인 핵가족 모델은 더 이상 사회 현실을 반영하지 못하고 있다. 동시에 동성 커플이나 비혼 동거, 한부모 가족, 조손 가족, 그리고 혈연 관계 없이 함께 생활하는 공동체 등 '정상가족'을 넘어서는 다양한 형태의 가족과 친밀한 관계들이 사회 곳곳에서 늘어나고 있다. 이러한 현실 변화는 개인이 스스로 선택한 사람들과 가족을 구성하고 서로 돌보며 살아갈 수 있는 권리, 즉 가족구성권을 사회적으로 인정하고 제도적으로 보장해야 할 필요성을 더욱 절실하게 만들고 있다.

4. 추진방안

이러한 현황과 문제점들을 해결하기 위한 구체적인 추진방안들은 다음과 같다.

1) 건강권 보장: 모든 시민의 건강할 권리 실현

먼저 건강보험의 보장성을 대폭 강화해야 한다. 현재 OECD 최하위 수준인 보장률을 선

진국 수준으로 끌어올리기 위해서는 건강보험 재정에 대한 국가의 책임을 획기적으로 확대해야 한다. 특히 법으로 명시된 국고지원 20% 원칙을 철저히 준수하는 것부터 시작해야 한다.

동시에 공공의료 인프라의 전면적 확충이 필요하다. 공공병원과 국립중앙의료원, 지방의료원, 국립대학교병원 등 기존 공공의료기관들의 기능과 공공성을 강화하는 한편, 의료 사각지대 해소를 위한 공공병원 신설과 증설을 적극 추진해야 한다. 아울러 이를 뒷받침할 공공의료 인력양성 체계도 체계적으로 구축해야 한다. 공공의대 설립과 지역공공의료기관 의무복무제 도입을 통해 공공의료를 담당할 전문 인력을 안정적으로 확보하는 방안을 마련해야 한다.

2) 돌봄기본권 확립: 돌봄 권리와 돌봄받을 권리의 사회적 보장

돌봄을 개인과 가족의 책임에서 사회적 책임으로 전환하기 위해서는 무엇보다 법적 기반 마련이 우선되어야 한다. 돌봄기본법을 제정하여 돌봄 기본권을 명확히 규정하고, 돌봄의 공공성 강화를 위한 제도적 틀을 구축해야 한다. 이와 함께 모든 광역지자체에 사회서비스원 설립을 의무화하여 공공 돌봄 서비스의 전달체계를 확립해야 한다.

또한 지역사회 통합돌봄이 실질적으로 작동할 수 있도록 관련 서비스와 기관 간의 유기적 협력 체계를 구축하고, 이를 뒷받침할 충분한 자원 확보와 전문 돌봄 인력 양성에도 적극 나서야 한다.

공공 돌봄 인프라의 전면적 확충도 필수적이다. 국공립 어린이집과 노인공공요양시설의 대폭 확대를 통해 양질의 돌봄 서비스에 대한 접근성을 높이고, 아동부터 노인까지 생애주기 전반을 포괄하는 온종일돌봄체계를 체계적으로 구축해야 한다. 특히 시설 중심 돌봄의 한계를 극복하기 위해 재가 요양 서비스를 대폭 강화하는 방향으로 정책을 전환해야 한다.

이러한 돌봄 체계가 제대로 작동하기 위해서는 전문 돌봄 인력의 양성과 함께 돌봄노동자들의 권리 보장 및 처우 개선이 병행되어야 한다. 또한 돌봄 책임이 특정 성별에게 집중되지 않도록 일과 가정의 균형을 위한 정책을 강화해야 한다. 이를 위해 노동시간 단축과 가족돌봄휴가 및 육아휴직의 확대가 필요하다.

마지막으로 돌봄 사각지대를 해소하기 위해 기존의 노인과 장애인 중심의 돌봄 정책을 넘어, 사회적 고립 위험에 놓인 청년과 중장년 1인 가구까지 포괄하는 방향으로 정책 대상을 확대해야 한다. 이때 각 지역의 인구 구조와 사회적 여건을 충분히 고려한 맞춤형 접근이 필요하다.

3) 주거권 실현: 모든 시민의 적절한 주거를 누릴 권리 보장

주거가 투기와 자산 증식의 수단이 아닌 시민의 기본권으로 자리 잡기 위해서는 먼저 공공주택 공급의 대폭 확대가 필요하다. 장기공공임대주택에 대한 예산과 공급 물량을 획기적으로 늘리고, 「공공주택 특별법」 개정을 통해 공공택지 내 공공주택 공급 비율을 대폭 높여야 한다.

동시에 세입자 권리 보호를 위한 제도적 장치를 강화해야 한다. 주택임대차 거래의 투명

성을 제고하고 보증금 규제를 강화하는 한편, 전세대출과 보증보험에 대한 관리 감독을 철저히 해야 한다. 특히 최근 사회 문제로 대두된 전세사기 피해를 방지하고 피해자를 구제하기 위해 「전세사기 피해자지원 및 주거안정에 관한 특별법」을 보완하여 실효성 있는 대책을 마련해야 한다.

근본적으로는 부동산 시장의 투기적 성격을 차단하는 정책적 개입이 필요하다. 부동산 관련 세제를 정비하여 개발이익을 사회에 환수하고, 무분별한 주택담보대출 등 투기성 주택 금융을 엄격히 제한하며, 주택시장 전반에 대한 투기 규제를 한층 강화해야 한다.

4) 이동권 확립: 모든 시민의 자유로운 이동할 권리 실현

이동권이 시혜가 아닌 기본권으로 인정받기 위해서는 우선 포괄적 차별금지법 제정을 통해 이동권 차별 금지의 법적 근거를 마련해야 한다. 더 나아가 현행 「교통약자의 이동편의 증진법」을 「교통약자이동권보장법」으로 전면 개정하여, 교통약자의 이동편의 '증진'이 아닌 이동권 '보장'을 명확히 천명해야 한다.

구체적으로는 모든 여객시설과 교통수단에 대한 보편적 이용과 접근이 가능하도록 물리적 장벽을 제거하고, 시각장애, 청각장애, 지체장애 등 장애유형별 특성을 고려한 이동편의 시설과 서비스 기준을 체계적으로 확립해야 한다. 특히 일상 교통수단인 버스의 저상버스 도입을 대폭 확대하고, 일반 교통수단 이용이 어려운 경우를 위한 특별교통수단도 충분히 확충해야 한다.

5) 가족구성권 보장: 다양한 가족을 구성하고 인정받을 권리 실현

개인이 스스로 선택한 사람들과 가족을 구성할 권리를 보장하기 위해서는 근본적인 법제도 개혁이 필요하다. 우선 포괄적 차별금지법을 제정하여 성적 지향이나 가족 형태를 이유로 한 차별을 금지하는 법적 기반을 마련해야 한다.

현행 법률의 협소한 가족 정의를 확장하는 것도 시급하다. 「민법」 제779조와 「건강가족기본법」을 전면 개정하여 가족의 범위를 확대하고, 혈연과 혼인 중심의 전통적 가족 개념을 넘어 현실에 존재하는 다양한 가족 형태를 포용할 수 있도록 해야 한다.

더 나아가 혼인평등법을 제정하여 동성혼을 법제화함으로써, 성별이나 성적 지향과 무관하게 모든 시민이 차별 없이 법적 혼인 관계를 맺을 수 있는 권리를 보장해야 한다. 아울러 생활동반자법을 제정하여 혼인이나 혈연 관계가 아니더라도 함께 생활하며 서로 돌보고 부양하는 관계에 대해서도 법적 인정과 보호를 제공해야 한다.

III. 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대

1. 성평등과 돌봄, 사회적 연대의 비전

성평등은 단지 여성의 권리 문제가 아니라, 모든 시민이 성별에 관계없이 인간다운 삶을 영위하기 위한 필수적인 사회적 조건이자 공공성의 핵심 기반이다. 이러한 관점에서 볼 때,

돌봄의 공공화와 재구성, 그리고 젠더 정의에 기반한 사회적 연대 체계 구축은 사회 대전환을 위한 가장 중요한 과제 중 하나로 부상하고 있다. 성평등은 단순한 정책 목표를 넘어 민주공화국의 토대이자 사회적 연대의 출발점이며, 사회권과 공공성, 실질적 평등을 실현하기 위한 필수 조건이라 할 수 있다.

현재 한국 사회는 성별에 따라 돌봄 부담과 사회적 기회, 안전과 임금 수준이 불균형하게 배분되는 구조적 문제를 안고 있다. 이러한 젠더 불평등은 개인의 문제를 넘어 사회 전체의 지속가능성과 통합을 근본적으로 위협하는 요소로 작용하고 있다.

구체적으로 성별 임금격차의 고착화, 성폭력에 대응하는 제도적 장치의 구조적 공백, 성평등한 돌봄 제도의 부재 등은 시민들의 기본권과 삶의 질을 심각하게 제약한다. 특히 돌봄과 재생산에 관련된 책임과 부담이 여전히 여성에게 일방적으로 집중되어 있는 상황에서, 국가와 사회가 이를 공적 영역에서 분담하고 해결하지 못하고 있어 불평등 구조가 지속적으로 재생산되고 있다.

젠더 정의의 실현 없이는 돌봄의 공공화나 노동 영역에서의 평등화, 그리고 권리로서의 재생산 보장이 이루어질 수 없다. 따라서 젠더 평등은 단순한 정책 목표가 아니라 사회 대전환을 실질적으로 추진할 수 있는 구조적 변화의 핵심 동력이자 열쇠라고 할 수 있다. 이러한 인식을 바탕으로 이 장에서는 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대를 구축하기 위한 구체적인 정책 방향과 실행 방안을 제시하고자 한다.

2. 정책목표

성평등한 돌봄사회와 사회적 연대를 구축하기 위한 정책은 다음과 같은 목표들을 지향해야 한다.

첫째, 노동시장에서의 성별 임금격차를 근본적으로 해소하여 진정한 경제적 성평등을 실현해야 한다. 둘째, 비동의강간죄 도입을 비롯한 성폭력 대응 체계 개선을 통해 모든 시민의 성적 자기결정권을 실질적으로 보장해야 한다. 셋째, 돌봄휴가와 육아휴직의 성평등적 활용 확산을 통해 가사와 돌봄 책임의 성별 재배치를 이루어내야 한다. 넷째, 사회 전반의 의사결정구조에서 성별균형 원칙을 확립하고 강화해야 한다. 다섯째, 여성의 재생산 권리를 온전히 보장하여 임신과 출산, 양육에 대한 자기결정권을 확립해야 한다.

3. 현황 및 문제점

1) 성별 임금격차의 고착화

우선 노동시장에서의 성별 임금격차 문제가 심각한 수준에 이르고 있다. 2022년 기준으로 한국 여성 노동자들이 받는 평균 임금은 남성 대비 31.2%나 낮은 수준에 머물러 있어, OECD 국가 중에서도 성별 임금격차가 가장 큰 국가라는 불명예를 안고 있다. 이는 단순히 통계상의 수치를 넘어 여성들의 경제적 자립과 사회 참여를 근본적으로 제약하는 구조적 차별의 결과라 할 수 있다.

2) 성폭력 대응 제도의 구조적 한계

성폭력 범죄에 대응하는 법적·제도적 체계 역시 근본적인 한계를 드러내고 있다. 현행 강간죄의 구성요건이 여전히 '폭행이나 협박'을 중심으로 설정되어 있어, 정작 가장 중요한 피해자의 동의 여부는 판단 기준에서 배제되는 모순적 상황이 지속되고 있다. 이로 인해 명백히 비동의 상황에서 발생한 성관계임에도 불구하고 법적 처벌이 이루어지지 않는 판례들이 다수 누적되면서, 성폭력 피해자들에 대한 실질적 보호는 매우 미흡한 수준에 머물러 있다.

3) 돌봄 및 육아 책임의 성별 불균형 심화

돌봄과 육아에 관련된 휴가 및 휴직 제도의 활용 현황을 보면 성별 불균형이 극심한 수준이다. 가족돌봄휴가 사용자의 70% 이상이 여성으로 집중되어 있어, 돌봄 책임이 여전히 여성의 몫으로 인식되고 있음을 보여준다. 남성의 육아휴직 사용률은 최근 들어 다소 증가하는 추세를 보이고 있지만, 낮은 급여 수준과 직장 내 부정적 인식, 그리고 고용 불안정성에 대한 우려 등으로 인해 실질적인 확산에는 여전히 한계가 있는 상황이다. 결국 돌봄과 육아의 성별 분담은 제도적으로는 가능하지만 현실적으로는 여성에게 집중되는 이중적 구조가 지속되고 있다.

4) 공공부문 의사결정구조의 성별 대표성 부족

정책 결정 과정에서 성별 대표성은 아직 충분히 확보되지 못한 상태다. 국무총리와 장관 등으로 구성된 내각의 성비 불균형은 물론, 공공기관과 정부위원회 등 주요 의사결정기구에서 여성의 참여와 대표성이 충분히 확보되지 못하고 있다.

이와 함께 성평등 정책을 전담하는 조직 체계의 약화도 문제가 되고 있다. 여성가족부의 정책적 권한과 조정 기능이 제한적이어서 범정부 차원의 성평등 정책 추진력이 크게 약화되고 있는 실정이다. 특히 지방자치단체 차원에서는 성평등센터나 전담 조직이 부족하여 중앙 정부의 정책이 지역 현장에서 실질적으로 구현되지 못하는 한계를 보이고 있다.

5) 여성의 재생산 권리 침해

여성의 몸과 재생산에 대한 자기결정권 역시 충분히 보장되지 못하고 있는 실정이다. 특히 임신중지에 관한 권리는 법적으로나 실질적으로나 여전히 제대로 보장받지 못하고 있다. 2019년 헌법재판소가 낙태죄에 대해 헌법불합치 결정을 내린 이후 지금까지 대체 입법이 이루어지지 않으면서, 여성들의 안전하고 합법적인 임신중지에 대한 접근권은 여전히 법적 공백 상태에 방치되어 있다. 이로 인해 여성들은 임신과 출산에 대한 온전한 선택권을 행사하기 어려운 상황에 놓여 있으며, 이는 여성의 기본적인 건강권을 심각하게 침해하는 결과를 낳고 있다.

4. 추진방안

1) 성별 임금격차 해소를 위한 제도적 기반 구축

노동시장에서의 성별 임금격차를 근본적으로 해소하기 위해서는 우선 임금 투명성을 확보하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 평등임금공시제를 도입하여 기업별·직종별 임금 현황과 성별 고용률, 관리자 비율, 직급별·직군별 성비 등을 의무적으로 공개하도록 해야 한다. 이를 통해 임금 차별의 현실을 가시화하고 사회적 감시 체계를 구축할 수 있다.

더 나아가 동등가치 동일임금 원칙을 법적으로 확립해야 한다. 같은 가치의 노동에 대해서는 성별에 관계없이 동일한 수준의 임금이 지급되도록 보장하는 법적 근거를 마련하고, 이를 위반하는 경우에 대한 실효성 있는 제재 방안도 함께 도입해야 한다.

2) 성적 자기결정권 보장을 위한 법제도 개혁

성폭력 범죄에 대한 법적 대응 체계를 근본적으로 개선해야 한다. 무엇보다 현행 강간죄의 구성요건을 '폭행·협박' 중심에서 '동의' 중심으로 전환하는 형법 개정이 시급하다. "동의 없는 성관계는 범죄"라는 명확한 원칙을 법률에 명문화하여, 피해자의 의사를 범죄 성립의 핵심 기준으로 확립해야 한다.

이와 함께 성폭력 피해자를 위한 종합적인 지원 체계도 대폭 강화해야 한다. 신고 과정에서 2차 피해를 방지할 수 있는 익명신고 시스템을 구축하고, 피해자가 필요로 하는 심리 상담과 법률 지원 서비스를 전문적이고 체계적으로 제공해야 한다. 또한 피해자 보호 전담 기관을 확대하여 신고부터 회복까지 전 과정에서 피해자가 안전하고 존엄하게 보호받을 수 있는 환경을 조성해야 한다.

3) 돌봄 책임의 성평등한 분담을 위한 제도 개선

돌봄과 육아 책임이 특정 성별에게 집중되지 않도록 관련 제도를 전면적으로 개선해야 한다. 우선 가족돌봄휴가를 유급화하고 그 대상을 확대하여 조부모 돌봄까지 포함하도록 해야 한다. 이를 통해 가족 구성원 누구라도 필요시 돌봄 책임을 분담할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다.

특히 남성의 육아휴직 참여를 실질적으로 늘리기 위한 강력한 인센티브 정책이 필요하다. 육아휴직 급여를 현실적 수준으로 상향 조정하고, 중소기업에 대해서는 대체 인력 지원이나 보조금 지급 등의 지원책을 제공해야 한다. 동시에 남성 육아휴직에 대한 사회적 인식 개선을 위한 캠페인을 지속적으로 전개하여, 직장 문화와 사회 분위기의 변화를 이끌어내야 한다.

4) 공공부문 성별 대표성 확대와 성평등 거버넌스 구축

정책 결정 과정에서의 성별 대표성을 획기적으로 확대해야 한다. 우선 국무총리와 장관 등으로 구성되는 내각에서 남녀동수 원칙을 확립하고, 공공기관 임원진과 정부위원회 등 주요 의사결정기구에서도 성별균형을 의무화해야 한다.

성평등 정책의 효과적 추진을 위해서는 전담 조직의 위상과 권한을 대폭 강화해야 한다.

현재의 여성가족부를 성평등부(가칭)로 개편하여 범정부 성평등 정책의 총괄·조정 기능을 부여하고, 각 부처의 성인지 정책 이행을 감독할 수 있는 실질적 권한을 부여해야 한다.

중앙 정부 차원의 변화와 함께 지역 단위의 성평등 추진 체계도 체계적으로 구축해야 한다. 모든 지방자치단체에 성평등센터를 설치하고, 이들 기관이 지역 특성에 맞는 성평등 정책을 개발·실행할 수 있도록 전문 인력과 예산을 충분히 지원해야 한다. 또한 중앙과 지역, 그리고 지역 간 성평등 정책의 연계와 협력을 강화하는 네트워크 체계를 구축해야 한다.

5) 여성의 재생산 자기결정권 확립

여성이 자신의 몸과 재생산에 대해 온전한 결정권을 행사할 수 있도록 법제도를 정비해야 한다. 무엇보다 2019년 헌법재판소 결정 이후 지속되고 있는 입법 공백을 신속히 해소해야 한다. 낙태죄 폐지에 따른 대체 입법을 통해 여성의 안전하고 합법적인 임신중지에 대한 접근권을 보장하고, 이와 관련된 의료 서비스의 질과 접근성을 대폭 개선해야 한다.

더 나아가 임신과 출산, 양육에 이르는 전 과정에서 여성이 외부의 강요나 압박 없이 자유롭고 책임감 있게 선택할 수 있는 사회적 환경을 조성해야 한다. 이를 위해서는 충분한 정보 제공과 상담 서비스, 그리고 어떤 선택을 하든 이를 뒷받침할 수 있는 사회적 지원 체계가 함께 마련되어야 한다.

IV. 차별 철폐와 실질적 평등

1. 실질적 평등의 개념과 문제의식

실질적 평등은 단순히 법률상 동등한 지위를 보장하는 형식적 평등을 넘어서, 현실에서 모든 시민이 경험하는 삶의 조건과 기회에서의 실질적 격차를 해소하고 공정한 결과를 달성하는 상태를 의미한다. 대한민국 헌법 제11조는 "누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어 차별받지 아니한다"고 명시하고 있다. 그러나 헌법적 선언에도 불구하고 법적 평등과 실제 시민들이 체감하는 삶의 불평등 사이의 괴리는 여전히 크고 구조적인 성격을 띠고 있다. 이는 평등 실현을 위한 정책적 개입이 형식적 차원에 머물러서는 안 되며, 불평등을 생산하고 재생산하는 사회구조적 요인들에 대한 근본적 접근이 필요함을 의미한다.

현재 한국 사회에서 나타나는 차별과 불평등 문제는 복합적이고 중층적인 양상을 띠고 있다. 우선 성별과 장애, 국적, 학력, 연령, 성적지향 등을 이유로 한 다차원적 차별이 사회제도와 문화 전반에 구조적으로 뿌리내리고 있다. 이러한 차별은 법령이나 정책 등을 통한 형식적 차별과 관행이나 편견에 기반한 비공식적 차별이 복합적으로 작용하면서 더욱 공고화되고 있다. 또한 차별을 당한 피해자가 이를 입증해야 하는 과도한 책임이 부과되어 있고, 기존 개별 법제들은 차별 시정의 실효성이 떨어질 뿐만 아니라 제도적 사각지대도 광범위하게 존재한다. 더욱 문제가 되는 것은 최근 확산되고 있는 '공정' 담론이 평등 실현보다는 형식적 기회균등에만 매몰되어, 구조적 불평등의 결과를 시정하려는 적극적 개입을 오히려 '역차별'로 규정하며 회피하는 경향을 보이고 있다는 점이다.

이러한 현실 진단을 바탕으로 실질적 평등을 실현하기 위한 정책과제는 다음과 같은 방

향에서 접근되어야 한다.

무엇보다 포괄적 차별금지법 제정을 통해 차별 금지와 평등 보장을 위한 종합적인 법적 기반을 구축해야 한다. 성별과 장애, 인종, 성적지향, 출신지역 등 다양한 차별 사유로 인한 구조적 불평등을 해소하기 위한 적극적이고 체계적인 정책 개입이 이루어져야 한다. 사회적 소수자들의 권리를 제도적으로 인정하고, 이들이 사회의 모든 영역에서 평등하게 접근하고 참여할 수 있는 실질적 기회를 보장해야 한다. 무엇보다 중요한 것은 평등 추구가 사회적 갈등을 야기하거나 특정 집단에 대한 '역차별'을 의미하는 것이 아니라, 민주공화국의 기본 원리이자 모든 시민의 존엄과 인권을 실현하기 위한 필수 조건임을 사회적으로 재확인하는 것이다.

2. 정책목표

차별 철폐와 실질적 평등 실현을 위한 정책은 다음과 같은 목표를 지향한다.

첫째, 헌법 제11조의 평등권을 실질화하여 삶의 기회와 조건에서 나타나는 구조적 불평등을 해소하는 것을 기본 방향으로 삼는다. 형식적 평등을 넘어 결과의 공정성과 실질적 접근권을 보장하는 법제도적 기반을 구축한다. 성별, 성정체성, 성적지향, 장애, 인종, 나이, 계급, 지역 등 모든 차별 사유에 대한 포괄적 금지 원칙을 확립한다.

둘째, 차별금지와 평등권 보장을 위한 독립적 법률과 이행기구를 설계하고, 차별받는 개인을 시혜 대상이 아닌 권리 주체로 인정한다. 교육과 노동, 복지, 공공서비스 등 일상생활 전반에서 평등한 접근성을 보장하며, 다차원적 차별 구조 해소를 위한 교차성 관점의 정책 설계를 확산한다. 평등을 갈등이 아닌 민주주의 토대로 인식하는 사회적 담론을 조성한다.

3. 현황 및 문제점

현재 한국 사회에서 나타나는 차별과 불평등 문제는 복합적이고 중층적인 양상을 띠고 있다. 성별과 장애, 국적, 학력, 연령, 성적지향 등을 이유로 한 다차원적 차별이 사회 제도와 문화 전반에 구조적으로 뿌리내리고 있으며, 특히 여성, 성소수자, 이주민, 장애인 등은 복합차별에 지속적으로 노출되고 있다.

1) 포괄적 차별금지법 부재와 제도적 한계

OECD 국가 중 포괄적 차별금지법을 제정하지 못한 국가는 한국과 일본뿐이며, 한국은 2007년 이후 지금까지 6대 유엔 인권조약기구로부터 13차례 이상 제정을 권고받았다. 한국 정부는 2026년까지 유엔 자유권위원회와 여성차별철폐위원회에 차별금지법 제정 경과에 대한 중간이행보고서를 제출해야 하는 상황이다. 유엔 및 국가인권위원회 등 국내외 인권기구의 지속적인 권고에도 불구하고, 국회와 정부는 '성적 지향을 비롯한 차별금지 사유 등을 둘러싼 사회적 논란'을 이유로 제정을 미루고 있다. 2025년 대통령 탄핵 후 새롭게 집권한 정부 인사들도 차별금지법에 대해 잘못된 사실에 기초한 발언을 하며 '더 많은 사회적 대화'가 필요하다는 회피적 태도를 보이고 있다.

이와 동시에, 현재 「남녀고용평등법」, 「장애인차별금지법」 등 개별적 차별금지법들이 존재하지만, 각 법률이 규율하는 사유와 영역이 한정되어 현실에서 복합적으로 나타나는 차별

양상에 대응하는 데 한계가 있다. 「국가인권위원회법」은 조직법 성격의 법률로서 사법적 구제를 제공하지 않으며, 국가 차원의 평등 실현 의무를 포괄적으로 규정하지 못한다는 한계가 있다.

차별 구제 체계의 문제도 심각하다. 차별 피해자에게 과도한 입증책임이 부과되어 있고, 차별 피해를 신고·구제할 수 있는 제도적 채널이 복잡하며 접근 장벽이 높다. 정책 설계·집행과정에서 소수자 당사자의 참여와 의견 반영 구조도 미비한 상태다.

2) 사회적 혐오 확산과 '역차별' 담론

법적 공백이 지속되면서 사회 전반에 차별과 혐오가 확산되고 있다. 특히 최근 한국 사회에서 역사적으로 지속되어 온 반공 극우주의가 반동성애, 반이슬람, 반이주자, 반페미니즘, 반중 정서 등과 결합하면서, 다각적인 혐오 선동이 '포괄적 차별금지법 반대'를 구심점으로 이루어지고 있다. 12.3 계엄 사태 이후에는 물리적 폭력까지 동반하는 차별 혐오 선동이 급속히 확산되고 있으며, 이를 제도권과 정치권에서도 용인하여 민주적 질서의 근간을 흔들고 있다.

정치인이나 종교 지도자 등 사회 엘리트들이 동성애혐오를 특정 정치적 목적으로 동원하는 정치화된 혐오가 한국 사회에 확산되고 있다. 그 결과 '동성애독재'와 같은 표현에서 볼 수 있듯이 소수자의 권리 인정을 '역차별'로 규정하고, 인권이라는 보편적 가치를 부정하는 것이 하나의 정당한 의견처럼 용인되고 있다.

이와 함께 소수자 권리 보장을 둘러싼 정치적 갈등이 커지면서 '역차별' 프레임이 확산되고 있다. 성소수자 차별금지나 혐오표현 규제를 표현의 자유 침해로 보는 시각이 조직적으로 동원되고, 이로 인해 차별 해소를 위한 국가 개입이 위축되고 있다. 최근 확산되고 있는 '공정' 담론은 진정한 평등 실현보다는 형식적 기회균등에만 매몰되어, 구조적 불평등의 결과를 시정하려는 적극적 개입을 오히려 '역차별'로 규정하며 회피하는 경향을 보이고 있다.

3) 집단별 차별 현실과 복합차별 심화

정부는 저출생·고령화 대응을 위해 '이민 사회'의 불가피함을 주장하며 외국인력 유치를 확대하고 있으나, 새로운 시민으로서의 이주민에 대한 정책적 사고는 부재하다. 고용허가제 하에서 이주노동자들은 사업장 변경 제한, 가족결합권 불인정 등 구조적 인권침해에 노출되어 있다. 특히 농축산어업 분야에서는 근로기준법 제63조에 의해 노동시간, 휴게, 휴일 관련 조항이 적용 제외되어 이주노동자들의 노동권이 심각하게 침해받고 있다. 전체 노동인구의 4%에 불과한 이주노동자들이 전체 산재사망자의 11~12%를 차지하는 현실이 이를 보여준다. 최근에는 민간 자경단의 불법 단속까지 발생하여 인권침해가 더욱 심화되고 있다.

또한 정부는 장애인 권리 예산 요구와 이동권 보장 요구를 '불법 행위'로 규정하며 과도한 민형사 대응을 보이고 있다. 한국의 장애인 관련 예산은 GDP 대비 0.6%로 OECD 평균 2.02%의 1/3 수준에 불과하다. 2022년 제정된 서울시 장애인 탈시설 조례가 시행 2년 만에 폐지되는 등 장애인 인권이 후퇴하고 있다. 발달장애인은 선거 정보 접근성과 투표 접근성 부족으로 참정권이 제약받고 있으며, 정신장애인에 대해서는 여전히 강제입원과 격리·강박 중심의 비인권적 접근이 지배적이다.

성소수자에 대한 차별 역시 심각하다. 2024년 동성애 혐오 발언을 한 인물이 국가인권위

원장으로 임명되는 등 '인권' 개념의 심각한 전도가 우려되는 상황이다. 성소수자는 국가 정책 대상에서 배제되어 있으며, 2022년 국가인권위원회가 권고한 성소수자 실태조사 조항 신설을 통계청 등 관계부처가 불수용했다. 트랜스젠더의 성별 자기결정권은 여전히 과도하게 제한적이고 인권침해적인 절차에 의존하고 있으며, 동성혼 법제화도 이루어지지 않아 성소수자의 가족구성권이 인정받지 못하고 있다. 일부 보수 종교단체들의 반대로 서울과 충청남도에서는 학생인권조례가 폐지되어 청소년 성소수자들의 교육받을 권리마저 위축되고 있다.

이러한 차별들은 독립적으로 발생하는 것이 아니라 서로 교차하고 복합적으로 작용하면서 더욱 심각한 불평등을 야기하고 있다. 교육, 고용, 복지, 주거, 의료 등 실질적 자원에 대한 접근에서 계층별·성별·지역별 불평등 격차가 확대되고 있으며, 여성 이주민, 장애인 성소수자 등은 더욱 극심한 복합차별에 직면하고 있다. 이러한 교차적 차별에 대응하는 정책적 접근은 여전히 매우 부족한 상태다.

4. 추진방안

차별 철폐와 실질적 평등 실현을 위해 필요한 정책 추진방안은 다음과 같다.

1) 포괄적 차별금지법 제정

포괄적 차별금지법의 조속한 제정은 모든 종류의 차별을 철폐하고 실질적 평등을 실현하기 위한 중요한 출발점이다. 복합적이고 교차적인 차별 사유들을 포괄적으로 다룰 수 있는 「포괄적 차별금지법」을 신속히 제정하여 현재의 법적 공백을 해소해야 한다. 이 법을 통해 국가의 차별 예방과 평등 실현 책무를 명확히 규정하고, 통합적 차별금지 정책의 법적 근거를 마련해야 한다.

법 제정 시에는 포괄적 차별판단기준과 실효적 구제방안을 핵심으로 삼아야 한다. 현행 「국가인권위원회법」의 19개 사유에 더해 사회경제적 지위, 고용 형태, 성별 정체성 등을 차별금지 사유로 명확히 포함하고, 고용과 교육, 재화·용역, 시설, 행정서비스 등 사회 전 영역에서 적용되는 구체적 규정을 마련해야 한다.

차별 개념도 국제적 수준에 맞게 확장해야 한다. 직접차별과 간접차별, 괴롭힘, 성희롱, 차별 표시·조장광고 등을 포괄하는 통합적 차별 개념을 도입하여 다양한 형태의 차별에 효과적으로 대응할 수 있도록 해야 한다. 아울러 법원의 적극적 구제 조치와 징벌적 손해배상, 입증책임 배분, 차별피해자 보호 등을 명문화하여 실질적 구제가 가능한 제도를 구축해야 한다.

법 제정을 위해서는 국가적 의지와 사회적 합의 형성이 필수적이다. 특정 집단에 대한 차별을 표현의 자유나 종교의 자유로 포장하려는 시도가 더 이상 용인되어서는 안 된다는 점을 명확히 해야 한다. 정부는 차별금지법을 둘러싼 왜곡된 정보와 가짜뉴스를 적극 해소하고, 법 제정의 의미와 필요성에 대한 사회적 공론화에 나서야 한다. 구체적인 제정 계획과 로드맵을 수립하여 더 이상의 지연 없이 법 제정을 추진해야 한다.

2) 이주민 인권 보장과 사회통합

이주민을 단순한 노동력이 아닌 사회 구성원으로 인정하는 정책 전환이 필요하다. 현재의 고용허가제를 권리 중심의 노동허가제로 전면 개편하여, 사업장 변경의 자유를 보장하고 모든 사업장에 근로기준법을 동등하게 적용해야 한다. 특히 농축산어업 분야의 노동시간 제한 적용 제외 조항을 폐지하고, 임금체불 방지를 위한 보증보험 가입을 의무화해야 한다.

체류 안정성 확보와 사회보장 확대도 중요하다. 총 체류기간 5년 이상인 이주노동자에게 영주권 신청 기회를 부여하고, 결혼이주여성에 대한 차별적 체류·귀화 정책을 폐지해야 한다. 건강보험 가입에서의 국적 차별을 철폐하고, 미등록 이주민에 대해서는 강제 단속보다 정규화 방안을 우선 모색해야 한다. 여성 이주자의 성폭력 피해 방지와 인종차별 예방을 위한 종합 대책도 마련해야 한다.

3) 장애인 권리 보장과 사회 접근성 확대

장애인을 시혜 대상이 아닌 권리 주체로 인정하는 정책 전환이 필요하다. 우선 장애인 관련 예산을 OECD 평균 수준으로 확대하고, 당사자 중심의 활동지원 서비스를 강화해야 한다.

이동권과 접근권 보장을 위해서는 「교통약자이동권보장법」을 제정하여 모든 교통수단과 시설에 대한 보편적 접근을 보장하고, 「장애인등편의법」과 「건축법」을 개정하여 유니버설 디자인을 사회 전반으로 확산해야 한다. 장애인거주시설의 단계적 폐쇄와 지역사회 자립생활 지원을 위한 탈시설 정책도 체계적으로 추진해야 한다.

노동권과 참정권 보장도 중요하다. 장애인 임금 차별을 철폐하고 권리중심공공일자리를 확대하며, 선거 과정에서 평이한 언어와 읽기 쉬운 자료 제공을 의무화해야 한다. 장애여성의 복합 차별 해소를 위한 「장애여성지원법」 제정과 정신건강복지법 전면 개정을 통한 인권 중심의 정신건강 정책 전환도 필요하다.

4) 성소수자 권리 인정과 사회적 포용

성소수자를 정책 대상으로 인정하고 가시화하는 것부터 시작해야 한다. 인구주택총조사에 성적지향과 성별정체성 관련 문항을 신설하여 성소수자를 국가 통계에 포함시키고, 이들이 경험하는 차별 실태를 체계적으로 조사하여 실효성 있는 정책을 수립해야 한다.

교육과 인식 개선도 중요하다. 청소년 성소수자의 높은 자살 시도율과 학교 내 괴롭 문제를 해결하기 위해 초·중·고 교육과정에서 성소수자 인권교육을 체계화하고, 폐지된 학생인권 조례를 복원하여 교육 현장에서의 차별을 방지해야 한다.

법적 지위 보장을 위해서는 성별인정법을 제정하여 트랜스젠더의 성별 자기결정권을 보장하고, 불필요한 의료적 조치 요구를 폐지해야 한다. 혼인평등법 제정을 통한 동성혼 법제화와 생활동반자법 제정으로 다양한 가족 형태를 인정하며, 동성 커플에게도 사회보장 권리를 동등하게 부여해야 한다. 군형법 제92조의6을 폐지하여 군대 내 성소수자 차별도 근절해야 한다.

5) 통합적 평등 정책과 사회적 연대 강화

개별 집단별 접근을 넘어 통합적 평등 정책을 추진해야 한다. 정책 설계부터 집행, 모니터링까지 전 과정에서 당사자 참여를 보장하고, 모든 정책 영역에 평등영향평가를 의무화해야 한다. 복합차별에 대응하는 교차성 기반의 통계와 지표를 구축하며, 평등을 갈등이 아닌 연대의 가치로 인식하는 사회적 교육과 캠페인을 지속적으로 전개해야 한다.

V. 결론: 공공성의 재구성과 사회적 연대

1. 위기의 시대, 공공성의 재구성

경제위기와 불평등 심화, 사회적 고립 등 다중위기의 시대를 겪으며 '공공성'의 역할과 가치가 다시 부각되고 있다. 그러나 공공성은 더 이상 국가 중심의 행정기능으로만 이해되어서는 안 된다. 진정한 공공성은 사회 구성원 간의 상호책임과 공동체적 연대의 원리로 재구성되어야 하며, 사회권의 실질적 보장과 차별 없는 평등사회, 보편적 돌봄과 연대가 그 핵심 기반이 되어야 한다.

한국 사회가 직면한 기후위기, 인구구조 변화, 디지털 전환, 불평등 고착화 등의 복합적 전환기에서 기존의 시장 중심적 접근이나 개별적 해결책으로는 한계가 있음이 분명해졌다. 이제는 시민의 존엄과 권리를 중심에 두고 사회 전체가 함께 책임지는 새로운 공공성의 패러다임이 필요하다.

2. 파편화된 제도에서 통합적 사회정책으로

현재의 사회정책 제도들은 부처별, 계층별, 대상별로 파편화되어 연계성과 포괄성이 부족한 상태다. 건강권, 돌봄권, 주거권, 이동권, 가족구성권 등이 각각 별개의 영역으로 다뤄지면서, 시민 개개인의 삶 전체를 통합적으로 지원하지 못하고 있다. 성평등과 차별 해소 정책 역시 개별 사안 중심의 대응에 머물러 구조적 변화를 이끌어내지 못하고 있다.

삶의 권리를 통합적으로 보장하기 위해서는 사회정책의 공공성과 보편성, 민주적 운영의 원칙을 바탕으로 한 근본적 재구조화가 필요하다. 이는 단순히 제도를 통합하는 차원을 넘어, 사회권과 평등권, 돌봄과 연대가 하나의 유기적 체계로 작동할 수 있는 새로운 사회정책 패러다임을 의미한다.

국민 개개인이 국가와 사회로부터 '신뢰할 수 있는 권리 보장'을 경험할 수 있도록 체계적 전환을 추진해야 한다. 이를 통해 시민들은 자신의 존엄과 권리가 출생부터 생애 전반에 걸쳐 일관되게 보장받는다라는 확신을 가질 수 있어야 한다.

3. 민주주의와 사회적 연대의 새로운 비전

새로운 민주공화국은 시민 간 경쟁이 아닌 연대를 가능케 하는 공공체계를 갖춘 구조여야 한다. 공공서비스는 시장의 효율성 논리보다는 보편적 접근성과 사회적 책임성, 민주적 운영을 중심에 두고 설계되어야 한다.

이러한 변화는 여러 차원에서 동시에 이루어져야 한다. 사회권 영역에서는 의료, 돌봄, 주거, 이동, 가족구성의 권리가 모든 시민에게 실질적으로 보장되어야 한다. 성평등과 돌봄

의 영역에서는 돌봄 책임의 사회적 분담과 성별 임금격차 해소, 재생산권 보장을 통해 진정한 젠더 정의가 실현되어야 한다. 차별 철폐와 평등의 영역에서는 포괄적 차별금지법 제정을 통해 모든 시민이 존재 자체로 존중받는 사회가 만들어져야 한다.

이 모든 과제들은 개별적인 정책 목표가 아니라 하나의 통합된 사회 비전을 구성하는 요소들이다. 사회권 없는 평등이나 돌봄 없는 연대, 차별이 존재하는 공공성은 모두 불완전할 수밖에 없다. 따라서 이들 영역이 상호 보완하고 강화하는 통합적 접근이 필요하다.

4. 사회대전환을 위한 실천 과제

모든 시민의 권리로서 존엄한 삶을 실현하기 위해 사회권과 공공성의 확장은 재정 투입 뿐 아니라 정치적 의지와 사회적 합의가 요구되는 영역이다. 이는 단순한 정책 개선이 아니라 국가의 책임과 시민의 권리를 중심으로 사회계약의 원리를 재편하는 근본적 전환을 의미한다.

이러한 사회대전환을 위해서는 몇 가지 핵심적인 실천 과제가 수반되어야 한다. 첫째, 시민 참여에 기반한 민주적 거버넌스를 구축해야 한다. 정책의 설계부터 집행, 평가까지 전 과정에서 당사자들의 목소리가 반영되고, 특히 그동안 배제되어온 소수자들의 참여가 보장되어야 한다. 둘째, 지속가능한 재정 기반을 마련해야 한다. 사회권 확장과 공공성 강화를 위해서는 상당한 재정 투입이 필요하며, 이를 위한 조세 정의와 재정 개혁이 병행되어야 한다. 셋째, 사회적 연대와 공공성에 대한 시민 의식을 제고해야 한다. 개인의 성공이 사회적 지원과 연대에 기반하고 있음을 인식하고, 더 나은 사회를 위한 공동의 책임을 받아들이는 문화적 전환이 필요하다.

본 정책제안서가 제시한 사회권의 실질적 확장, 성평등한 돌봄사회 구축, 차별 철폐와 실질적 평등 실현은 이러한 사회대전환의 구체적 경로를 보여준다. 이를 통해 차별과 배제 없이 사회적 기본권이 실질적으로 보장되는 평등한 사회, 모든 시민이 존엄하게 살 수 있는 새로운 민주공화국의 비전을 현실로 만들어갈 수 있을 것이다.

국문요약

한국 사회는 구조적 불평등과 차별, 사회적 배제와 돌봄의 위기, 공공성의 후퇴 등 다층적인 위기에 직면해 있다. 사회권은 보편적 시민의 권리로서 보장받지 못하고 있다. 성별, 계층, 세대 간 구조적 격차가 심화되고 있음에도 실질적 평등을 실현할 법적·제도적 기반은 아직 미비하다. 성별 임금격차 및 성폭력 대응체계 미비, 돌봄 문제의 심화 등이 지속되고 있으며, 사회적 소수자에 대한 차별과 배제는 새로운 사회적 갈등을 야기하고 있다.

본 정책제안서는 사회권의 실질적 확장, 형식적 평등을 넘어 차별을 교정하고 사회적 약자의 권리를 보장하는 실질적 평등의 구현, 젠더 불평등 구조를 전환하고 성평등한 돌봄 체계를 구축하는 젠더 정의 실현을 통해 공공성을 재구성하고 사회적 연대를 확대해가기 위한 사회대전환의 방향을 제시한다. 이는 단순한 정책 제안이 아니라 국가의 책임과 시민의 권리를 중심으로 사회계약의 원리를 재편하는 일이다. 이를 통해 차별과 배제 없이 사회적 기본권이 실질적으로 보장되는 평등한 사회로의 전환을 위한 새로운 민주공화국의 비전을 제시한다.

과제명	6. 경제민주주의와 복지
정책 목표	○ 성장의 목적과 방향을 재정립하여 사회적 가치를 중심에 두는 경제체제 구축 ○ 불평등을 완화하고 경제권력을 분산하는 구조적 개혁 추진 ○ 복지와 환경 정의를 통합한 연대국가로의 전환
현황 및 문제점	○ 외환위기 이후 신자유주의적 전환으로 투자 위축, 내수 침체, 불평등 심화, 가계 부채 누적 등 구조적 악순환이 고착되었음. ○ 대선 후보들의 공약은 경제혁신, AI·첨단산업 육성, 소상공인 지원 등 유사한 내용을 반복하였으나, 성장의 목적과 사회적 가치에 대한 성찰이 부족하였음. ○ 재벌개혁과 경제민주화는 공적 담론에서 후퇴하였고, 자본시장 중심의 단기 수익성 논리가 지배하며 기업 권력에 대한 실질적 통제장치가 약화됨. ○ 복지정책은 분절적으로 추진되며, 사회정의와 환경정의를 통합한 접근이 결여되어 있음. ○ 공공자산 전략은 부재하거나 단기 재정조정 중심에 머물고 있으며, 정부의 재정 여력에도 불구하고 구조적 전환에 대한 의지 부족이 지속되고 있음. ○ 조세개혁은 정치적으로 회피되고 있으며, 정책 설계의 정당성과 신뢰를 위한 데이터 투명성 및 시민 참여 기반도 미흡한 상황임.
추진방안	○ 성장 담론의 재구성을 통해 정치적 내러티브와 사회적 비전 중심의 경제전략 수립 - 기술 중심 성장 정책에서 벗어나 노동·복지·환경·지역균형이 통합된 포괄적 성장 모델 도입 - ‘공존·돌봄·책임’ 등 가치 중심의 사회적 목표 설정 ○ 재벌 중심 지배구조의 개혁과 경제권력 분산 추진 - 자본시장 중심 개혁의 한계를 넘는 이해관계자 기반의 기업 지배구조 개편 - 노동권 강화, 하청 생태계의 공정거래 보장, 환경책임 강화 등의 법·제도 정비 ○ 복지정책의 사회정의·환경정의 통합 - 연금, 공공주택, 교육, 저출산 정책을 기후위기 대응과 연계 - 복지-기후 통합을 위한 제도 설계 및 실행기반 마련 ○ 공공자산을 활용한 전략적 사회투자 확대 - 사회 인프라, 돌봄, 에너지 전환, 지역균형 발전 등 장기 공공투자 로드맵 수립 - 민간투자를 유도하는 공공-민간 연계 투자 체계 구축 ○ 조세개혁과 정책 설계의 투명성 강화 - 고소득층과 자산집중 계층 대상의 공정 과세 강화 - 조세·환경 관련 데이터 개방, 정책 설계 과정의 시민사회 참여 확대
추진 경로	○ 단기 - 성장 패러다임 재구조화를 위한 정치·사회적 합의 형성 - 데이터 개방 체계 및 시민 참여 플랫폼 구축 - 복지·환경 연계 정책에 대한 파일럿 프로그램* 시행 ○ 중기 - 공공자산 중심의 투자 체계 법제화 및 예산구조 개편 - 기업 지배구조 개선을 위한 상법·공정거래법 등 주요 법령 정비 - 조세제도 개편을 위한 사회적 대화기구 구성 및 정책 실행 ○ 장기 - 경제민주주의 기반의 지속가능한 성장 체제 정착

- 복지와 환경을 아우르는 통합적 국가전략 수립
- 불평등 완화와 사회적 연대 강화를 위한 제도적 기반 완성

***파일럿 프로그램(예시)**

-이 파일럿 프로그램은 일부 실시되고 있으나 더욱 심화될 필요 있음.

1. 복지-기후 통합형 공공임대주택 시범사업

- 기후위기에 취약한 저소득층을 대상으로, 에너지 효율이 높은 공공임대주택을 건설하거나 기존 주택을 리모델링함.
- 내용: 고단열·고효율 단열재, 태양광 패널, 냉난방비 절감설비, 재난대응 설계(폭염쉼터, 비상전원 등)
- 예시 지역: 폭염·한파 피해가 집중되는 영호남 고령화 농촌 지역

2. 지역균형 공공인프라 투자 시범지역 지정

- 수도권 외의 중소도시 또는 소멸위험지역을 대상으로 교육·돌봄·의료·에너지 시설 중심의 공공인프라 패키지 투자를 시범적으로 실시
- 공공 어린이집과 커뮤니티 케어 통합센터, 농촌형 공공재생에너지 마을 조성
- 후속 목표: 투자 대비 인구 유입, 지역 경제 파급효과 측정

3. 사회책임 연계형 기업지배구조 실험

- 공기업 및 일정 규모 이상 민간기업을 대상으로, 사회책임 기준(E, S, G)을 반영한 이해관계자 위원회 설치 및 의사결정 참여 실험
- 노동자 대표, 지역사회 대표, 환경전문가 등 비주주 그룹의 거버넌스 참여
- 참여 방식: 자율 참여 또는 ESG 인센티브와 연계

4. 시민참여 기반 예산 편성 파일럿

- 조세 지출 우선순위 설정, 과세 항목 수용성 조사 등을 시민의견으로 반영
- 복지, 교육, 기후 등 분쟁 여지가 큰 분야

5. 복지·환경 복합데이터 플랫폼 시범 공개

- 국책연구기관 및 정부가 보유한 조세·복지·환경 통합 데이터를 개방형 플랫폼으로 제공하고, 시민사회와 공동분석을 시도
- 국가통계포털, 열린데이터 광장, 에코플랫폼, 국세청 데이터를 포괄하는 플랫폼을 형성할 필요가 있음.
- 정책설계 과정의 투명성 확보/데이터 기반 시민 감시 활성화

6. 경제민주주의와 복지

김덕민(경상국립대)

1. 서론

2008년 미국에서 촉발된 글로벌 금융위기는 세계경제의 흐름을 근본적으로 전환시키는 주요한 계기가 되었다. 미국 경제는 이 위기 이후 2010년대 중반까지 금융 관련 규제 강화, 소비자 부채의 안정화, 양적완화 정책 등을 중심으로 위기 관리에 집중하였다. 그러나 2010년 중반 이후 트럼프의 등장과 함께 미국 경제는 급격한 방향 전환을 겪게 된다.

한국 경제 또한 외환위기 이후 신자유주의적 전환을 거치며 구조적인 변화 과정을 밟았다. 이 변화는 금융화의 심화, 소득 불평등의 확대, 세계경제 체제 편입의 가속화 등으로 나타났다. 이는 미국이 1980년대 이후 경험한 경로와 유사한 양상을 보였다. 미국은 이러한 경로 속에서 투자 감소, 가계·기업·정부의 총부채 증가, 국제수지 적자라는 취약한 거시경제 구조를 갖게 되었고, 한국은 외형적으로는 수출을 기반으로 한 국제수지 흑자를 유지해 왔지만, 그 내부에는 소비 위축과 가계부채 누적이라는 위기 요인이 잠재해 있었다.

이러한 배경 속에서 한국 경제는 명백한 구조적 악순환의 피드백 루프를 형성하였다. 투자 감소는 고용과 내수의 위축을 초래하였고, 이는 다시 소득 불평등의 확대와 가계부채 증가로 이어졌다. 불평등은 전체적인 소비 여력을 떨어뜨렸고, 이는 다시 기업의 국내 투자 유인을 약화시키는 방식으로 작용하였다. 결과적으로 수출 주도의 외형적 성장 전략에 대한 과도한 의존은 내수 기반의 쇠퇴를 초래하며 경제 위기를 더욱 심화시키는 결과를 낳았다. 이러한 구조적 위기에 대응하기 위한 대선 후보들의 공약은 성장능력의 회복과 국내 수요 진작이라는 문제의식을 일정 정도 공유하고 있었다. 이재명, 김문수, 이준석 후보 등은 인공지능 산업, 첨단 기술 진흥, 규제 완화, 소상공인 지원 등 유사한 정책 방향을 제시하였고, 권영국 후보는 탈탄소 전환과 복지 확대에 방점을 두었다. 그러나 대부분의 공약은 피상적이거나 구태의연한 성장 중심 접근에 머물렀으며, "왜 성장해야 하는가"에 대한 사회적 가치 차원의 근본적 성찰은 결여되어 있었다.

이들 공약의 공통된 한계는 '지속 가능한 성장'이라는 구호 아래 첨단산업 중심의 개발 논리를 반복하거나, 기존의 전통적인 복지정책을 답습하는 수준에 그쳤다는 점이다. 특히 인공지능이나 방위산업과 같이 일자리가 제한되고 자본집약적인 분야에 집중하는 전략은 국민 다수의 삶과 괴리된 방식이었으며, 국내 수요 기반이 계속 축소되고 있음에도 이에 대한 대응은 단기적 처방에 머물렀다. 보다 본질적인 분배 구조의 재구성과 경제민주주의 실현에 대한 고민은 정책 우선순위에서 밀려나 있었다.

경제민주주의의 핵심 과제였던 재벌 개혁은 공적 담론에서 사실상 사라졌으며, 이는 경제민주화 논의의 본질적인 후퇴를 의미한다. 재벌 중심의 지배 구조와 불공정 거래 관행은 여전히 한국 자본주의의 중심에 존재하지만, 최근 공론장에서는 자본시장 중심 개혁이나 행동주의 펀드의 압력처럼 단기 수익성에 치우친 논의만이 부각되고 있었다.

기업의 사회적 책임을 강화하고 경제민주화를 재정립하기 위한 법적·제도적 기반은 여전히 미흡하였다. 노동권 보호, 하청기업 보호, 탄소 배출 감축 및 환경 책임 등 다층적 과제가 산적해 있었음에도 불구하고, 이에 대한 규제 강화는 반복적으로 규제 완화론에 의해 저지

되었다. EU가 도입한 기업지속가능성보고지침(CSRD)은 이러한 한계를 극복하기 위한 사례로 주목할 필요가 있다. 이는 기업의 환경, 인권, 지배구조 전반에 대해 지속가능성 보고를 의무화하고 있다는 점에서 중요한 시사점을 제공한다.

복지정책 역시 단순한 분배 정책의 차원을 넘어 사회정의와 환경정의의 관점에서 새롭게 접근될 필요가 있었다. 연금 개혁, 공공주택 공급, 저출산 대응, 교육격차 해소 등 누적된 과제들에 대해 증세와 공공자산 확대를 중심으로 한 본격적인 논의는 정책 담론에서 소외되어 왔다. 권영국 후보의 증세 관련 공약은 이러한 새로운 접근의 가능성을 일부 보여주었으나, 주류 정치에서는 외면당한 것이 현실이다.

한국 정부는 순자산 대비 소득 비율이 이탈리아, 스페인, 일본보다 높은, 이른바 ‘부자 정부’로 평가받을 수 있을 만큼 충분한 재정 여력을 갖추고 있음에도 불구하고, 조세 개혁, 데이터 공개, 연구 기반 강화 등을 통해 복지 확대와 환경 대응의 기반을 조성하려는 노력은 부족했다. 이로 인해 경제·사회·환경의 복합 위기를 종합적으로 해결할 수 있는 공공투자 전략이 부재하였고, 장기적으로는 불평등 심화와 생태적 파탄을 가속화할 가능성이 높아지고 있다.

결국 지금 한국 사회에 필요한 것은 단지 경제성장의 수치를 높이는 것이 아니라, ‘어떤 사회를 지향할 것인가’에 대한 명확한 가치 제시이다. 미국 사례를 보면, 트럼프는 ‘America First’, 바이든은 ‘Build Back Better’, 힐러리는 ‘Fair Growth’라는 구호를 통해 미국 사회가 공통적으로 지향해야 할 가치와 방향성을 분명하게 전달하였다. 반면, 한국의 지도자들은 이러한 내러티브와 방향 설정에 있어 모호함을 보였고, 이는 사회적 분열과 정책에 대한 불신으로 이어졌다.

따라서 이 글은 한국 경제가 직면한 구조적 악순환의 원인을 분석하고, 이를 해결하기 위한 경제민주주의 및 복지정책의 재구성을 요구한다. 단기적인 경기 대응이 아닌, 보다 구조적이고 가치 중심적인 해법이 필요하며, 정교한 정책 설계, 투명한 데이터 공개, 시민사회의 참여는 향후 한국 사회가 나아가야 할 재구성의 핵심 토대가 되어야 할 것이다.

II. 경제민주주의와 복지: 다섯 가지 주요 과제

주요과제 1. 경제성장과 사회적 가치에 대한 재정의

1) 성장은 목적이 아닌 수단임을 분명히 하고, 사회적 가치에 기반한 정치적 비전을 제시할 것

- 현재의 성장 담론은 ‘왜 성장해야 하는가’라는 질문 없이 기술·산업 중심 언어로 반복되고 있음.
- 성장의 정당성을 확보하려면, 그 목적과 지향점을 국민과 공유하는 정치적 내러티브가 필요하며, 이는 정책 정당성과 사회적 합의를 구축하는 핵심임.
- 정책 구호를 통해 분명한 사회상(공공성, 회복력 등)을 전면에 내세우는 방식이 참고될 수 있음.

2) 기술주의적 성장 전략에서 벗어나, 노동·복지·환경·지역균형과 연결된 통합적 성장 모델이 필요함

- 산업육성과 기술개발 중심의 접근은 사회 불평등과 연결되지 못하고, 공감대를 형성하지 못함.
- ‘첨단산업 중심 성장’은 국민 다수의 삶과 괴리되어 있으며, 복지, 고용, 환경, 지역문제와 연계된 성장 전략으로 전환되어야 함.
- 성장은 사회 전반의 삶의 질 향상과 공동체 회복을 위한 수단으로 기능해야 함.

3) 새로운 시대적 조건에 부합하는 가치 중심 성장의 재정의가 필요함

- 기후위기, 인구감소, 고용구조 전환 등 복합 위기 속에서 기존 성장 방식은 유효하지 않음.
- 앞으로의 성장 전략은 공존, 돌봄, 환경정의, 세대 간 책임과 같은 가치들을 중심에 둘 필요가 있음.
- 성장의 수단성과 방향을 재설정하는 것은 경제민주주의와 복지국가의 성립을 위한 전제 조건임.

한국 사회는 여전히 ‘성장’을 중심 개념으로 삼고 있으며, 정치권의 주요 공약과 산업 전략은 ‘AI’, ‘첨단산업’, ‘혁신’, ‘디지털 전환’ 등 기술 중심의 성장 담론에 집중되어 있다. 이러한 경향은 진보와 보수 진영을 가리지 않고 반복되고 있으며, 정치적 스펙트럼 전반에 걸쳐 광범위하게 공유되고 있는 양상이다. 그러나 이러한 정책 담론은 “왜 성장해야 하는가”, “성장을 통해 궁극적으로 지향하는 사회는 무엇인가”에 대한 성찰 없이 작동하고 있다. 경제성장은 원래 사회를 위한 수단이지 그 자체가 목적일 수 없음에도 불구하고, 한국의 정치와 정책 담론에서는 이러한 수단성 자체가 무시되거나 공백 상태로 방치되고 있다는 점에서 근본적인 문제가 발생하고 있다.

이에 반해 미국의 사례는 한국과는 다른 정치적 상상력을 보여준다. 트럼프는 ‘America First’를 통해 민족주의적 정체성과 보호무역의 방향을 명확히 설정했으며, 바이든은 ‘Build Back Better’를 내세워 공공투자 확대와 기후위기 대응을 중심으로 한 성장 모델을 강조했다. 힐러리는 ‘Fair Growth’를 주장하며 분배와 공정성을 동반한 성장을 설계하고자 했고, 이들 모두는 각자의 정치적 내러티브 안에서 ‘성장의 이유’를 명확히 구성하였다. 이러한 전략은 단순한 수치 지표의 개선이 아니라, 성장을 통해 어떤 사회를 만들어가야 하는지를 국민에게 설득하고, 정책 추진의 정당성을 확보하려는 시도였다고 볼 수 있다.

반면 한국 정치권은 이와 같은 철학적 방향 제시에 실패하고 있다. 성장이라는 구호는 반복되고 있지만, 그것이 궁극적으로 지향하는 사회적 비전은 불분명하며, 국민들에게 전달되는 메시지 역시 단편적인 정책 모음의 수준에 머무르고 있다. 산업 육성과 기술 개발이라는 말만으로는 노동, 복지, 환경, 지역균형 등 다양한 사회적 가치와의 연결성을 설명할 수 없으며, 결국 이러한 접근은 기술주의에 머무르고 만다. 그 결과 정책은 국민의 공감과 참여를 이끌어내지 못하고, 사회적 연대의 토대를 약화시키는 방향으로 작동하고 있다.

이재명, 김문수, 이준석, 권영국 등 주요 대선 후보들의 공약은 각기 성장 혹은 복지 측면에서 일정한 의미를 지니고 있었으나, 이들 공약의 공통된 한계는 ‘성장의 목표’에 대한 정의가 부재하다는 점이다. 특히 AI 산업, 방산 산업, 미래기술 등에 대한 지나친 집중은 고용 파급력이 낮고 자본집약적인 특성으로 인해 국민 다수의 일상과 괴리되며, 이로 인해 정책 전반에 대한 신뢰가 약화될 우려가 있다. 경제정책은 단순한 기술적 처방이 아니라, 궁극적으로는 정치적 가치 판단이라는 점에서 그러한 괴리는 더욱 심각한 문제로 이어질 수 있다.

경제성장을 다시 사회를 위한 수단으로 올바르게 위치시키기 위해서는, 먼저 우리가 어떤 사회를 지향하는지를 명확히 해야 한다. 이는 단순히 GDP 수치를 높이는 문제가 아니라, 성장의 과정과 그 결과가 누구에게, 어떤 방식으로 돌아가는지를 함께 묻는 작업이다. 기후위기, 인구감소, 고용구조 변화 등 복합적인 위기 속에서 성장이라는 개념은 기존과는 전혀 다른 성격을 띠 수밖에 없으며, 이제는 기술개발이나 산업화보다 공존, 돌봄, 환경정의, 세대 간 책임과 같은 새로운 가치들이 중심에 놓여야 한다.

따라서 경제민주주의와 복지국가 논의를 실질적으로 확장해 나가기 위해서라도 ‘성장’ 개념

의 재정의가 선행되어야 한다. 이는 성장을 포기하자는 선언이 아니라, “무엇을 위한 성장인가”, “어떤 가치에 봉사해야 하는가”, “누구와 함께 성장할 것인가”라는 질문을 던지고 이에 답하려는 정치적 선택의 문제이다. 이러한 선택이 부재한 상태에서는 어떤 산업정책이나 재정정책도 단기성과 단편성에 머무를 수밖에 없으며, 궁극적으로는 사회적 연대와 정책 지속가능성을 확보하기 어려울 것이다.

주요과제 2. 재벌 중심 지배구조 개혁과 경제권력 분산

1) 자본시장 중심 개혁의 한계를 넘는 사회적 책임 기반의 지배구조 전환

- 행동주의 펀드나 주주이익 중심의 자본시장 논리는 단기성과 수익성에 치우칠 위험이 있음.
- 기업 지배구조 개혁은 투명성 제고를 넘어, 노동자·지역사회·환경 등 이해관계자 전반의 권리와 책임을 반영하는 구조로 재편되어야 함.
- 장기적 지속가능성과 공공적 책임 이행을 위한 법적·제도적 장치가 필요함.

2) 노동과 하청 생태계의 권력 불균형 해소

- 단시간 노동자 축소를 통해 거시적 일인당 노동시간을 증대, 산업안전 강화, 간접고용 및 특수고용 보호는 단순한 복지정책이 아니라 경제민주주의의 핵심 요소임.
- 하청기업과의 불공정거래 개선, 협력 생태계 구축 등은 경제권력 분산의 실질적 수단이 되어야 함.
- 경제적 이익의 분배구조만이 아니라 생산 과정의 권력관계 자체에 대한 개입이 요구됨.

3) 환경 책임 이행과 공공 통제 강화

- 탄소배출 감축, 환경오염 책임 강화, 징벌적 손해배상 제도 도입은 환경정의의 실현이자 기업 권력에 대한 규제정치의 일부임.
- EU의 CSRD와 같은 모델을 참고해 지속가능성 공시를 넘어서는 실질적 규제 프레임워크가 마련되어야 함.
- 기업의 사회적·환경적 영향력을 정치적·법적으로 통제할 수 있는 공공 거버넌스 체제의 수립이 필요함.

경제민주주의 논의의 핵심 과제로 오랜 시간 강조되어 온 재벌개혁이 최근 들어 공적 담론에서 실질적으로 실종되었다. 과거에는 경제력 집중, 불공정 거래, 세습적 지배구조 등을 둘러싼 비판이 활발하게 제기되었으나, 최근의 정책 논의에서는 ‘경제혁신’, ‘시장 활성화’, ‘기업환경 개선’ 등의 수사 아래 재벌 구조에 대한 직접적인 문제제기가 축소되는 추세이다. 이로 인해 경제권력의 분산이라는 민주주의적 과제는 후퇴하였고, 자본과 경영, 정책 사이의 구조적 비대칭은 여전히 유지되고 있다.

현재 그나마 일부 논의되고 있는 기업지배구조 개편 방향조차 자본시장 중심의 개혁에 집중되고 있다. 예를 들어, 경영진의 충실의무를 주주에게 확대하는 상법 개정안 논의나 행동주의 펀드의 압력은 단기 이익의 극대화를 중심으로 작동할 가능성이 크다. 이러한 방식은 장기적 책임이나 이해관계자 전체의 이익보다는 주주 이익에 치우칠 우려가 있으며, 자본시장 내부의 이해를 중심에 두게 될 경우 경제민주주의는 오히려 위축될 수 있다.

따라서 지배구조 개혁은 단순히 ‘투명성 제고’ 수준에 머물 것이 아니라, 기업이 실질적인

사회적 책임을 이행할 수 있도록 법적·제도적 구조를 재설계해야 한다. 특히 대기업 중심의 수직적 공급망 구조를 재구조화하고, 하청기업과의 관계에서 발생하는 불공정한 거래 관행을 해소하는 것이 필요하다. 기업이 단지 경제적 효율성뿐 아니라 사회적 책임, 환경적 책임을 함께 질 수 있도록 제도적 동인을 강화해야 한다.

이러한 문제의식은 노동 영역에서도 동일하게 적용된다. 정규직 전환, 산업안전 확보, 간접 고용 규제, 특수고용노동자 보호와 같은 과제는 단순한 노동정책이 아니라, 경제민주화를 실현하기 위한 핵심적인 수단이다. 기업이 수익을 창출하는 구조에서 누가 어떻게 위험과 불확실성을 분담하고 있는지를 따져보면, 노동자는 여전히 비용을 전가받는 위치에 머무르고 있다. 이는 단순한 임금 격차의 문제가 아니라, 권력의 불균형 문제이며, 지배구조 개혁과 직접적으로 연결되어 있다.

환경 분야에서도 기업의 책임 회피는 구조적으로 만연해 있다. 탄소배출, 유해물질 방출, 지역사회 환경오염에 대한 책임은 대부분 느슨한 자율규제에 맡겨져 왔다. 이러한 상황에서 기업별 탄소감축 의무화, 오염물질에 대한 생산자 책임 강화, 징벌적 손해배상제 도입 등의 조치는 단지 환경정의 실현 차원을 넘어, 경제권력에 대한 실질적인 견제장치로 기능할 수 있다. 이는 '지속가능성 보고'라는 형식적 장치만으로 달성될 수 없으며, 실질적인 법제화와 집행 역량의 확보가 병행되어야 한다.

이와 관련해 EU가 도입한 CSRD(Corporate Sustainability Reporting Directive)는 의미 있는 선례를 제공한다. CSRD는 단순한 재무정보의 공시를 넘어서, 기업의 온실가스 배출, 에너지 소비, 노동조건, 하청기업과의 관계, 이사회 구조 등 전방위적인 요소에 대한 공시를 의무화하고 있다. 이는 자본시장의 정보 효율성 강화를 넘어, 기업 권력이 공적 통제 아래 놓일 수 있도록 설계된 구조적 장치로 이해할 수 있다. 한국 역시 이러한 방향을 참고하여, 경제민주화 정책과 ESG 정책이 단절되지 않고 통합적으로 설계될 필요가 있다.

궁극적으로 재벌 중심의 경제권력 구조를 개혁하는 것은 단순한 산업정책의 문제가 아니라, 정치와 사회 전체의 책임성과 연결된 민주적 통제체제를 확립하는 일이다. 장하준 등이 제안한 바와 같이, 경영권 자체를 일률적으로 부정하는 방식보다는, 경영권을 유지하되 사회적 책임을 강화하는 방향의 사회적 대타협 가능성 또한 검토될 수 있다. 이는 규제 완화나 자율에 의존하는 기존 방식과는 구별되는, 공공성과 민간의 권한을 균형 있게 조율하는 새로운 거버넌스 모델의 정립을 요구한다.

주요과제 3. 복지정책의 사회정의·환경정의 통합

1) 복지를 불평등 완화와 기후위기 대응의 이중 수단으로 재정의

- 복지는 단순한 소득 보전이 아니라, 구조적 불평등 개입과 환경재난에 대한 회복력 강화를 동시에 수행해야 함.
- 기후위기의 영향이 사회경제적 약자에게 더 크게 미치는 현실에서, 복지제도는 환경정의의 실현 도구로 기능해야 함.

2) 사회정책 간 통합과 지속가능한 복지 설계

- 연금, 공공주택, 교육, 저출산 정책 등은 분절적으로가 아닌, 상호 연계된 체계로 재설계되어야 함.
- 복지국가는 변화하는 위기 상황에 적응가능한 전환형 모델로 진화해야 하며, 이를 위해 생태적 지속가능성을 고려한 종합적 복지 시스템이 필요함.

3) 복지-기후 연계정책의 제도화와 실행 기반 마련

- 공공임대주택, 연금, 교육 등 복지제도 전반에 기후 적응 요소(에너지 접근권, 재난 대응성 등)를 통합해야 함.
- 복지와 환경을 이원화하지 않고, 정의로운 전환과 사회적 형평을 아우르는 통합정책으로 접근해야 하며, 이는 제도 설계뿐 아니라 정치적·윤리적 패러다임 전환을 수반해야 함.

복지는 더 이상 단순한 소득 재분배의 장치로만 이해되어서는 안 된다. 복지정책은 경제적 불평등에 대응하는 수단일 뿐 아니라, 기후위기와 환경 재난이라는 새로운 시대적 위기 속에서 사회적 회복력을 유지하기 위한 핵심적 기제로 작동해야 한다. 특히 불평등 구조가 단지 소득 격차에 그치지 않고, 기후위기의 피해를 사회 계층별로 차등적으로 분배하고 있다는 점에서, 복지정책은 환경정의와 결합되어야 할 필요가 있다.

연금개혁, 공공주택 확충, 교육 기회의 평등, 저출산 대응 등의 정책은 각각 고립된 조치로 다뤄질 것이 아니라, 사회적 약자와 취약 계층의 삶을 지속적으로 지지하는 구조적 시스템으로 통합적으로 설계되어야 한다. 이는 복지국가의 전통적인 역할을 계승하면서도, 새로운 사회적·생태적 위기에 대응하는 전환형 복지모델로 이행할 것을 요구한다. 단기적인 복지지출의 확대만으로는 충분하지 않으며, 복지체계 전반에 걸쳐 생태적 지속가능성을 함께 고려해야 한다.

기후위기, 이상기후, 미세먼지, 수해, 폭염 등은 특히 저소득층과 취약계층에게 직접적인 생존의 위협으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 복지제도는 이러한 환경 위험에 체계적으로 대응할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못한 상태이다. 이제 복지정책 안에는 ‘기후 적응’과 ‘환경 회복력’ 요소가 본격적으로 통합되어야 하며, 이를 뒷받침할 수 있는 재정적, 제도적 기반 또한 명확하게 설계되어야 할 시점이다.

예를 들어, 기후위기에 대응하는 공공임대주택 정책은 단순한 주거 제공을 넘어서 에너지 효율성, 냉난방의 접근성, 재난에 대한 대응성을 포함하는 방향으로 재구성되어야 한다. 연금제도 또한 단순한 노후 소득 보장을 넘어, 고령층의 건강권 보호 및 에너지 빈곤 문제에 적극적으로 대응할 수 있는 구조를 갖추어야 한다. 교육정책 역시 계층 이동의 수단을 넘어, 기후 시민성을 함양하고 생태적 삶의 기술을 키우는 공공교육 모델로 확대될 필요가 있다.

복지와 환경을 별개의 정책 영역으로 분리하는 접근은 현대 사회가 직면한 위기의 복잡성과 상호 연결성을 외면하는 방식이었다. 복지국가는 이제 경제적 불평등과 환경적 불평등에 동시에 개입할 수 있는 ‘복합 위기 대응 체계’로 재구성되어야 하며, 이는 단지 예산 항목을 늘리는 차원의 문제가 아니라, 정치적이고 윤리적인 전환을 수반하는 일이다. 이러한 전환을 위해서는 정책 설계 과정에서 보편성과 정의, 형평성과 생태책임이라는 가치가 함께 고려되는 새로운 기준이 필요하다. 이는 복지를 미래지향적이고 통합적인 공공정책으로 전환시키기 위한 핵심 전제이자 과제이다.

주요과제 4. 공공자산 확대를 통한 사회적 투자 강화

1) 공공투자는 위기 대응과 불평등 해소를 위한 구조적 수단

- 공공투자는 단기 경기 부양을 넘어서 기후위기, 지역소멸, 고용불안 등 구조적 위기에 대응하는

핵심 정책수단임.

- 복지, 환경, 일자리 등 사회 핵심 영역에서 불평등을 완화하고 사회적 회복력을 구축하는 기반이 되어야 함.

2) 재정 여력을 활용한 중장기 공공자산 전략 필요

- 한국은 국민소득 대비 순자산 비중이 높은 '부자 정부'로서 재정적으로 공공투자 확대 여력이 충분함. 또한 공공투자는 순자산 비중을 일정하게 유지시켜 부자 정부의 지위도 훼손하지 않을 것.

- 공공 인프라, 돌봄, 에너지 전환 등 영역에서 중장기 자산 중심의 투자 전략을 통해 민간투자와 혁신을 유도할 수 있음.

- 단기적인 예산 조정이 아닌, 사회 전환을 이끄는 전략적 투자 체계가 요구됨.

3) 공공투자를 통한 지역균형과 녹색전환 기반 구축

- 민간 주도만으로는 해결 불가능한 지역 간 불균형 문제에 공공이 적극 개입해야 함.

- 지방의 교육, 의료, 산업, 에너지 등 기반 인프라 확대를 통해 균형발전과 인구회복을 동시에 추구해야 함.

- 탄소중립과 녹색경제 이행을 위한 공공 중심의 장기 투자 계획이 병행되어야 함.

공공투자는 단순히 경기 부양을 위한 일시적 수단이 아니라, 구조적 위기에 대응하고 사회적 불평등을 완화하는 핵심 정책 수단으로서의 위상을 갖게 되었다. 기후위기, 지역소멸, 고용불안정, 저출생 등 한국 사회가 직면한 복합적 문제들은 민간 시장에만 맡겨둘 수 없는 성격을 지니며, 이에 대응하기 위해서는 보다 적극적이고 전략적인 공공자산 구축이 필수적이다. 이러한 공공투자는 단기적 재정 건전성을 해치는 것이 아니라, 오히려 장기적인 국가의 효율성과 사회적 회복력을 담보하는 방향이 되어야 한다.

한국 정부는 순자산 대비 국민소득 비중이 높아, 국제적으로 볼 때 '부자 정부'로 분류될 수 있는 충분한 재정 여력을 갖추고 있다. 이탈리아, 스페인, 일본 등과 비교해도 양호한 재정 구조를 보유하고 있음에도 불구하고, 한국의 재정 운용은 여전히 보수적인 균형재정 기조와 신자유주의적 재정관에 의해 제약받고 있다. 그러나 불평등 완화, 환경 전환, 인구 감소 대응, 지역 균형 발전 등은 단기적인 예산 조정만으로 해결될 수 없으며, 이러한 문제들은 중장기적인 공공자산 전략의 정립을 필요로 한다.

공공투자는 민간투자를 견인하고 전체 경제의 생산성을 제고하는 선행적 역할도 수행할 수 있다. 예컨대, 미국 바이든 정부의 '공공 인프라 재건' 정책이나 유럽연합의 '그린딜 투자 전략'은 공공부문의 선제적 투자가 민간부문의 참여를 유도하고 새로운 성장의 기반이 될 수 있음을 보여주는 대표적인 사례이다. 한국 또한 사회적 인프라, 교육과 돌봄, 기후 및 에너지 전환 등 주요 영역에서 공공투자 확대를 통해 민간투자와의 연계를 전략화할 필요가 있다.

특히 지역 간 불균형 문제와 관련하여, 공공투자는 더욱 중요한 의미를 갖는다. 수도권 집중, 지방소멸, 인구 불균형 등의 문제는 민간의 자발적 투자나 기업 유치만으로 해결될 수 없으며, 공공 인프라와 필수 서비스의 적극적인 배분과 조정이 필연적으로 요구된다. 이러한 접근은 단지 '지방 재정 지원'에 머무를 것이 아니라, 지역 기반 산업, 교육, 의료, 주거, 에너지 체계 전체를 포괄하는 사회적 투자 전략으로 확장되어야 한다.

더불어, 공공투자는 탄소중립과 녹색 전환이라는 과제에 있어서도 핵심적인 수단이다. 민간 기업의 녹색 투자는 수익성의 불확실성과 규제 리스크로 인해 한계에 부딪히는 경우가 많으며, 이러한 제약 속에서 공공부문은 보다 장기적이고 안정적인 방식으로 기후 재난에 대비하는 구조적 설비 투자를 주도할 수 있다. 이는 배출권 거래제나 민간의 ESG 이행에만 의존하는 접근을 넘어서, 국가 차원의 자산 기반 대응 체계를 구축해야 함을 의미한다.

결론적으로, 한국 사회는 이제 임시적인 경기 대응이나 단기적 세출 조정을 넘어서야 하며, 공공자산을 기반으로 한 사회적 투자 시스템으로의 전환이 절실하다. 이는 단순히 재정 지출을 확대하는 것이 아니라, 정책적 비전과 사회적 가치를 담아내는 새로운 투자 체계를 구축하는 작업이다. 복지, 환경, 지역, 일자리 등 다양한 분야에서 공공자산의 확대는 단지 현재의 문제를 해결하는 것을 넘어, 미래세대의 삶의 기반을 재구성하는 핵심 축이 되어야 할 것이다.

주요과제 5. 조세개혁과 정책 설계의 투명성 강화

1) 정의로운 조세 구조 확립과 자산 과세 강화

- 복지·환경재정을 위한 증세는 고소득층과 자산집중층에 대한 공정한 과세 확대를 전제로 해야 함.
- 이는 조세저항을 줄이고, 재분배와 정책 정당성의 기반을 강화하는 핵심 조건임.

2) 데이터 개방과 정책 설계의 증거기반화

- 조세, 불평등, 환경 관련 공공 데이터를 시민과 전문가에게 공개하여, 투명한 정책 설계 기반 마련.
- 관련 데이터를 활용한 국책연구소의 적극적 데이터 구축이 필요하며, 실증적 근거를 정책 실무에 체계적으로 연계해야 함.

3) 시민 참여 기반의 신뢰 가능한 정책 설계 체계 구축

- 조세와 지출을 둘러싼 의사결정 과정에 시민사회가 실질적으로 접근하고 의견을 낼 수 있는 구조 필요.
- 이를 통해 조세정책이 일방적 수단이 아니라, 사회적 연대의 표현으로 기능할 수 있음.

복지 확대와 기후위기 대응이라는 이중 과제를 달성하기 위해서는 지속가능한 재정 기반, 곧 조세 개혁이 필수적이다. 이때 관건은 단순히 세수를 늘리는 증세가 아니라, 공정한 조세 구조를 재편하여 고소득층과 자산 집중 계층에 대한 실질적 과세를 강화하는 데 있다. 정의로운 세제 개편은 소득 재분배 효과뿐 아니라 정책의 정당성과 사회적 신뢰를 구축하는 기초가 된다.

한국의 조세 부담률은 OECD 평균에 미치지 못하며, 자산 과세 역시 여전히 미흡하다. 그럼에도 ‘증세는 정치적으로 어렵다’는 통념이 지배해 온 탓에 불평등 해소와 환경 투자를 위한 재원 마련이 제약받고 있다. 지금 필요한 것은 조세 회피나 정치적 두려움이 아니라, 공정성과 투명성에 기초한 과세 정당성의 회복이다.

정밀한 정책 설계와 대중적 신뢰를 확보하려면, 조세·환경·불평등 관련 데이터를 시민과 연

구자에게 적극적으로 개방하고 이를 기반으로 정책을 설계하는 증거기반 체계를 확립해야 한다. 국책연구기관은 관련 데이터를 다양한 형태로 가공·공개해 정책 설계자와 수혜자 사이의 정보 격차를 줄여야 하며, 데이터의 투명성과 시민 참여를 결합한 설계 과정이 병행되어야 한다.

결국 조세 개혁은 단순한 재정 확충 작업이 아니라, 사회가 무엇을 우선순위로 두고 누구에게 얼마만큼의 책임을 부과할지를 선언하는 정치적 행위다. 누구에게 어떤 부담을 지우고 그 재원을 어디에 사용할 것인지에 대한 명확한 사회적 메시지를 통해서만, 한국은 모두가 신뢰하고 참여하는 조세 시스템을 구축할 수 있을 것이다.

III. 결론

한국경제는 외환위기 이후 고착된 신자유주의적 구조 속에서 투자 위축, 내수 침체, 불평등 심화라는 삼중의 악순환을 지속적으로 겪고 있다. 이러한 구조적 문제는 단지 성장률이나 외형적 수치로는 설명할 수 없는 위기의 국면에 이르렀으며, 이제는 경제의 방향성과 사회적 가치의 근본적인 재정립이 절실한 시점이다.

이와 같은 상황에서 경제민주주의와 복지정책은 선택가능한 옵션이 아니라 구조적 전환을 위한 핵심 축으로 작동해야 한다. 재벌 중심의 경제 권력을 분산하고, 불평등에 개입하는 복지를 확대하며, 공공투자를 통해 사회적 전환을 이루고, 조세개혁과 데이터 투명성에 기반한 정책 설계를 추진하는 과제들은 각각 따로 떨어진 정책 항목이 아니라 상호 유기적으로 연결된 정치적이고 경제적인 재구성 전략이다.

복지정책은 더 이상 단순한 분배 수단이 아니라 사회정의와 환경정의를 실현하는 중요한 메커니즘이며, 공공자산은 민간 투자를 유도하고 사회의 회복력을 구축하는 기반으로 기능한다. 조세 제도 또한 단순한 재정 조달의 도구가 아니라 사회가 무엇을 우선순위로 선택하고자 하는지를 보여주는 정치적 언어이기도 하다. 이러한 모든 요소들은 "무엇을 위한 성장인가"라는 질문에 대해 분명한 답을 제시할 때만 실질적인 정책 효과를 발휘할 수 있다.

궁극적으로 지금 한국 사회에 필요한 것은 기술 중심의 해법이나 수치 개선에만 의존하는 방식이 아니라, 가치와 신뢰를 중심에 둔 국가 전략의 전면적인 재정립이다. 이를 위해 필요한 다섯 가지 과제인 경제민주화, 복지 확대, 공공투자, 조세개혁, 데이터 투명성 강화는 단기적인 대응이 아니라 한국 사회가 향후 지향해야 할 경제민주주의의 출발점이 되어야 한다.

<국문요약>

한국경제는 불평등 심화, 내수 위축, 기후위기, 지역 격차 등 복합적인 구조적 위기에 직면하고 있음. 이를 해결하기 위해서는 성장의 목적과 사회적 가치를 재정립하고, 경제민주주의와 복지를 중심에 둔 정책 전환이 필요함. 재벌 중심 권력의 분산, 복지와 환경 정의의 통합, 공공자산을 통한 사회적 투자, 정의로운 조세개혁과 정책 설계의 투명성 강화는 서로 긴밀히 연결된 과제로, 한국사회가 지향해야 할 정의롭고 지속가능한 미래를 위한 핵심 전략임.

과제명	7. 노동 개혁-불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현
정책 목표	○ 윤석열 내란세력 청산과 반노동정책의 전환 ○ 불평등·양극화 체제의 청산과 이를 위한 노동대개혁의 실현 - 모든 노동자의 노동기본권 보장 - 차별 없는 일자리, 안전하고 건강한 일터 조성 - 노조할 권리 보장 / AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화
현황 및 문제점	○ 내란세력 윤석열 정권의 화물연대, 건설노조에 대한 반국가세력 매도 및 폭압적 탄압, 장시간·불안정 노동 확산 등 반노동 정책 폐지와 정상화 ○ 한국사회 급속한 저출산, 고령화와 기후위기·산업전환 등 복합적 위기 속에 불평등 양극화와 계급·계층간 갈등 심화 등 한국사회대개혁의 필요성 제기 ○ 대표적인 한국사회 위기인 사회 불평등·양극화의 근원인 노동시장 불평등 문제를 근본적으로 혁신해야 하는 필요성 제기 - 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 남성과 여성의 차별의 문제 - 5인미만 사업장·단시간노동자에 대한 근로기준법의 차별·배제의 문제 - 확산되는 특수고용·플랫폼노동자에 대한 노동자성 불인정 문제 - 진짜 사장과 교섭할 수 없는 하청노동자의 교섭권 보장 문제 - 기업별 교섭제도 중심의 문제 - 모든 노동자가 안전하게 일할 권리·죽지않고 일할 권리 보장의 문제
추진방안	○ 특수고용 플랫폼 노동자 노동자성 인정 ○ 5인미만 초단시간노동자 근기법 전면 적용 ○ 생활가능한 최저임금, 적정임금 보장 ○ 주4일제 도입, 노동시간 단축 ○ 위험업무 작업중지권 실질보장, 산업안전 노동자 참여확대 ○ 모든 노동자의 산안법·산재법 개정 및 전면적용 ○ 비정규직 사용사유제한, 상시업무 정규직 고용 ○ 청년·고령노동자 일자리 질 개선, 성별 임금격차 해소, 성평등 일터 조성 ○ 간접고용노동자 중간착취 근절, 업체변경시 고용승계/단협승계 법제화 ○ 공무직 제도화 및 공공기관 일반직-무기계약직 일원화 ○ 노조법 2·3조 개정, 헌법 노동3권 실질화 ○ 초기업교섭 제도화, 노동시장 불평등 해소 ○ 노조활동 행정개입 중단 ○ AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화
추진 경로	○ 근로기준법 전면 개정 ○ 기간제법, 산업안전법, 중대재해처벌법, 공무원위원회법 등 제·개정 ○ 초기업단위 단체교섭 제도화 및 활성화 지원 제도 마련 등 ○ AI 기본법에 정보인권 강화 등 개정

7. 노동개혁: 불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현

김직수(사회공공연구원)·김철(사회공공연구원)·박재범(사회공공연구원)

I. 모든 노동자의 노동기본권 보장

1. 특수고용 플랫폼 노동자 노동자성 인정

○ 현황과 문제점

- 특수고용노동자와 더불어 플랫폼노동, 프리랜서, 가짜 3.3 노동 등 다양한 유형의 노동자들이 노동자성을 부정당하고 있음. 종합소득세 납부자 중 고용관계 없이 노무를 제공하고 받는 소득인 '인적용역 사업소득' 원천징수 대상 인원이 850만 명에 달함.
- 가짜 3.3 노동자 중 불법적으로 사용자 책임을 면탈하기 위한 경우는 근로감독을 강화해서 단속해야 하는 문제이지만, 고용 지위가 모호하다는 이유로 노동자성을 부정하는 경우는 협소한 노동자성 개념을 확대하는 법 개정을 통해 노동권을 보장해야 함.
- 국제노동기구(ILO)는 위장된 고용 형태로 일하는 노동자들의 권리 보장을 위해 '고용관계와 관련된 판단 지표가 하나 이상 존재하는 경우 고용관계 추정 규정을 도입'하는 내용을 포함한 '고용관계 권고'(권고 제198호)를 지난 2006년 총회에서 채택했음.

○ 추진방안

○ 근로기준법 제2조 개정을 통한 노동자성 인정

- : 노동력을 제공하는 자를 노동자로 추정하고
- : 기업이 노동자가 아닌 개인사업자라고 주장하려면 특정 요건을 입증하도록 책임 부여
- : 주요 요건은 통제와 지시를 받는지, 통상적인 사업 범위 외의 업무를 수행하는지, 독립적으로 본인의 이름과 계정으로 사업을 영위하는지 등

2. 5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용

○ 현황과 문제점

- 사업장 규모(5인 미만 사업장 380만 명, 임금노동자의 17.4%), 노동시간(주 15시간 미만, 117만 명, 임금노동자의 5.3%), 노동 특성(가사사용인, 30~40만 명으로 추산)에 따라 근로기준법 일부 또는 전부 및 사회보험 등이 적용 제외되어 있음.
- 5인 미만 사업장의 경우 해고 제한, 휴업수당, 근로시간 제한, 연장·야간·휴일 가산 수당, 연차휴가 등 적용 배제됨. 초단시간 노동자는 주휴일, 연차휴가, 사회보험, 퇴직금 적용 배제됨. 가사사용인의 경우도 노동법 전면 적용 배제됨.

○ 추진방안

○ 5인 미만 사업장, 초단시간 노동, 가사사용인에게 근로기준법 전면 적용

- : 근로기준법 제11조(적용 범위) 개정으로 5인 미만 사업장 근로기준법 일부 배제, '가사사용인 적용배제'를 삭제해야 함.

- : 근로기준법 제18조(단시간근로자의 근로조건) 개정으로 초단시간 노동자에 대한 근로기준법 일부 배제를 삭제해야 함.

3. 생활 가능한 최저임금, 적정임금 보장

○ 현황과 문제점

- 한국은 동일가치노동 동일임금 지급원칙을 규정한 ILO 제100호 조약을 비준하고 있고, 비준한 조약의 경우 헌법 제6조 제1항에 의하여 국내법과 동일한 효력을 갖게 되지만, 현실은 성별 및 고용형태에 따른 임금격차가 매우 큰 수준임.
- 정규직과 비정규직 간의 임금격차는 2023년 167만 원으로 역대 최대수준을 기록하는 등 여전히 큰 수준이며, 하청노동자의 임금수준이 원청의 50~70% 수준에 불과하고, 대기업과 중소기업의 임금 역시 두 배 이상 차이가 나며 갈수록 격차가 확대되고 있음.

○ 추진방안

- 포괄임금제를 금지하도록 근로기준법 개정
 - : 근로기준법 제43조(임금 지급) 개정을 통해 포괄임금제 계약을 금지
 - : 법률 위반의 경우 사용자에 대한 형사처벌 규정을 신설
- 특수고용·플랫폼노동자 적정임금보장, 안전운임제 등 적정소득보장제도 적용
- 동일가치노동·동일임금원칙의 법제화
- 하청노동자 중간 착취 방지
 - : 도급계약시 책정된 노무비 이상의 금액을 반드시 노무비로 지급
 - : 도급인은 도급금액 중 임금 비용을 다른 비용 등과 구분하여 지급
 - : 수급인은 노동자 임금지급을 위한 전용계좌를 개설하여 임금을 임금전용계좌로 이체
 - : 도급인이 임금, 자재대금 등 지급 현황을 확인할 수 있는 대금지급확인시스템 구축
- 최저임금 인상
 - : 최저임금 대폭 인상, 최저임금 물가연동제 도입
 - : 최저임금 결정구조 개선
 - : 최저임금 적용범위 확대 및 차별적용 금지
 - : 최저임금 산입범위 개악 원상회복(정기상여금, 복리후생비 등)
- 임금체불 근절
 - : 임금채권 시효 현행 3년에서 10년으로 확대
 - : 체불 임금에 대한 3배 이상의 징벌적 손해배상 도입

4. 주4일제 도입, 노동시간 단축

○ 현황과 문제점

- 한국의 연간 노동시간은 2023년 기준 1,872시간으로서, OECD 회원국 중 6번째의 장시간 노동 국가이며, OECD 평균인 1,742시간보다 130시간가량 연간 노동시간이 많음.
- OECD는 우리나라의 심각한 저출생 문제의 가장 큰 원인 중 한 가지로 장시간 노동을 지목. 실노동시간 단축을 통한 일과 생활의 균형 확보 필요.
- 실노동시간을 OECD 평균 수준으로 획기적으로 단축한 후 노동시간에 대한 선택권을 노동자

에게 자율적으로 맡길 필요가 있음.

○ 추진방안

- 실노동시간 단축을 통한 노동자 시간주권 확보
 - : 주40시간에서 주32시간으로 법정노동시간 단축 및 주4일제 도입
 - : 실질임금 삭감, 노동강도 강화, 고용불안 없는 법정노동시간 단축
 - : 1일 최장 노동시간 제한
- 연차유급휴가일수 확대
 - : 연차유급휴가일수 15~25일에서 30~35일로 상향 조정
- 최소 연속휴식 시간의 전면적 보장
- 주4일제 근무 시행 시 임금보전방안 및 정부 지원대책 법률상 근거 마련
- 장시간 노동 근절 및 사용자 의무 강화
 - : 노동시간 적용 제외·예외 및 특례 존치업종 폐지
 - : 야간노동 규제 및 야간노동자 보호 방안 마련
 - : 근무 시간 외 정보통신기기를 이용한 업무지시 제한
 - : 노동시간 기록·관리 의무화
 - : 사용자에게 노동시간 규정 준수 증명책임 부과

II. 차별없는 일자리, 안전하고 건강한 일터

- 안전할 권리는 직종, 고용 형태, 사업장 규모 등에 따른 차별 없이 적용되어야 함. 이를 위해 일하는 모든 사람에게 산업안전보건법이 전면 적용되고, 일터에서의 다양한 위험으로부터 노동자를 보호하는 시스템이 구축되어야 함. 또한 사고와 과로사를 일으키는 일터에서의 위험 요소를 제거하기 위한 정책을 마련해야 하고, 위험한 환경에서 일하지 않을 권리인 작업중지권이 지금보다 폭넓게 규정되고 보장되어야 함.
- 현재 고용의 핵심문제는 모든 노동법이 보장되는 정규직이 줄어드는 반면 저임금과 노동법적 권리가 박탈된 비정규직 노동자가 지속적으로 증가하여 전체노동자의 권리가 하락하는 심각한 불평등 고용구조가 형성된 것임. 따라서 노동자를 고용하는 직접고용, 기간의 정함이 없는 계약(무기계약)원칙을 법률로서 보장해야 함. 또한 28년간 OECD 부동의 1위 성별임금격차도 해소되어야 함.

1. 위험작업 작업중지권 실질 보장, 산업안전보건 노동자 참여 확대 및 감독 행정 개혁

○ 현황과 문제점

- 폭염, 폭우 등 기후 위기의 가속화에도 작업 중지는 정부 권고사항일 뿐 무대책으로 방치, 소비자 갑질과 폭언 폭행 등에 대한 작업중지권도 제한적임. 하청노동자는 위험 작업에 내몰리면서도 원청의 하청업체에 대한 공기, 계약에 대한 불이익으로 작업중지권을 보장받지 못하고 있음.
- 노동부의 작업중지 명령축소 등 감독행정이 후퇴되고, 중대재해 사고조사 및 감독에

하청노동자의 참여는 허용되지 않는 등의 원인으로 동일 사업장의 반복된 중대재해가 이어지고 있음.

- 중대재해처벌법 시행 3년 동안 사고 사망만 1천 5백여건이나, 1심 판결은 35건에 불과하고, 집행유예와 1억 이하의 벌금만 남발되고 있음. 누장수사 및 기소뿐만 아니라 재벌 대기업 중대재해에 대한 불기소와 무죄 판결이 이어지고 있음.

○ 추진방안

- 폭염, 폭우 등 악천후, 안전조치 없는 위험작업에 대한 노동자, 노동조합의 작업중지권 실질 보장 및 불이익 처우 형사처벌
- 작업중지 임금 손실, 원하청 계약의 손실 보장 법제화로 하청 노동자 작업중지권 보장 및 노동부 작업중지 명령 범위 확대 등 개정
- 위험성 평가에 노동조합 참여 보장·활동시간 보장, 위험성 평가 미 실시, 노동자 참여 보장 없는 부적절한 실시에 대한 처벌, 평가 및 개선에 대한 노동부 보고 및 감독 강화
- 산업안전보건위원회, 명예산업안전감독관 대상 및 권한 확대, 활동시간 보장, 노동부 감독 강화
- 노동부의 사고조사, 감독행정에 노동조합, 하청 노동자, 비정규 노동자, 피해자 유족 참여 보장 및 감독 이후 사업장 개선 대책 이행 강화
- 중대재해처벌법 전면 적용, 인과관계 추정, 양형특례제도 도입 등 개정 / 특수고용-플랫폼 등 모든 노동자에 차별 없는 사회보험 및 산업안전보건법-중대재해처벌법 적용

2. 모든 노동자에게 산업안전보건법, 산업재해법 전면적용

○ 현황과 문제점

- 하청, 특수고용 등 위험의 외주화 확대에도 산안법 적용은 제한적이고, 산안법 2조로 안전교육, 산보위 등 각종 적용 제외가 남발되고 있음.
- 매년 500명 넘게 발생하는 과로사, 100명이상 사망하는 이주노동자 산재, 이동노동, 방문노동, 감정노동, 정신질환 등 예방대책없이 방치되고 있음. 2인1조 등 적정인력 보장이 산재예방의 핵심 대책임에도 법제화되지 않음

○ 추진방안

- 모든 노동자의 산업안전보건법, 산재보험법 차등없이 전면 적용
- 위험업무(생명·안전업무) 도급, 재하도급 금지 및 원청 정규직 직접 고용 법제화, 인력 확충
- 이주노동자, 방문노동, 이동노동, 감정노동, 정신건강 등 실질 예방대책 수립
- 위험업무 2인1조 의무화와 위험의 외주화 금지, 과로사 및 근골질환 예방 위한 적정인력기준 법제화
- 감정노동, 일터 괴롭힘, 직무스트레스 예방 위한 안전보건체계 및 인력 구축 법제화
- 상당인과관계, 산재노동자의 적정치료 보장, 산재노동자 권리보장, 직업병 인정기준 정기적인 심의구조 및 추정의 원칙 확대 등 산재보험법 개정

3. 비정규직 사용사유제한, 상시업무 정규직 고용

○ 현황과 문제점

- 비정규직은 고용불안, 저임금, 사회보험적용 및 근로복지 수혜 취약, 노동권 사각지대
- 기간제법, 파견법의 사용기간 제한은 고용안정 효과 없음
- 기업 규모가 클수록 비정규직 비율, 특히 간접고용 비정규직 비율이 높음.

○ 추진방안

- 상시지속 업무 정규직 고용 법제화 / 상시지속 업무 비정규직 고용금지, 비정규직 사용 사유제한 법 개정: 근로기준법 개정을 통해 ‘무기근로계약 원칙, 직접고용원칙’ 명문화, 기간을 정한 근로계약은 일시적·임시적 고용 필요성이 객관적으로 인정되는 경우에 한하여 허용하는 비정규직 사용사유 제한 제도화
- 비정규직 차별시정제도 개선: 동일노동 동일임금 조건 증명 관련, 사업장 비교대상자가 없는 경우 동종업무 종사자와 비교
- 고용형태공시제 대상 기업에게 비정규직 고용부담금 부과

4. 청년과 고령노동자 일자리 질 개선, 성별 임금격차 해소, 성평등 일터조성

○ 현황과 문제점

- 청년과 여성, 60대 이상 고령층에 비정규직 고용이 집중됨. 양질의 일자리 감소, 질 낮은 일자리 급속 증가. 2024년 일도, 구직 활동도 하지 않는 청년 대졸자가 상반기 400만명을 넘어서며 역대 최대 기록(대졸 비경험 증가세는 20대가 주도). 충분한 노후 소득을 확보하지 못하여 일을 더 해야 하는 고령자가 많음.
- 실효성 없는 현행 성별 공시 제도: 채용, 직종, 직급, 직무, 임금구성요소, 임금격차 등을 포괄한 성별정보의 세부 사항을 반영하지 못하고 있으며 임금격차의 정확한 원인 파악과 효과적인 개선방안 도출에 한계
- 채용 과정에서의 성차별과 사상검증 여전히 발생

○ 추진방안

- 고령자고용법 개정으로 연금수급연령과 정년일치, 시행령상 55세 이상 고령자 기간제, 파견제 사용 조항 개정
- 청년고용촉진 및 일자리 질 개선 정책
- 양질의 일자리 창출 기업에 대한 사회보험료 감면, 청년 고용정책의 재구조화
- 성별 임금격차 해소 조치 종합 계획 수립 및 성평등 공시제 관련 법 제·개정
- 성별 임금격차 해소 조치의 일환으로 최저임금 대폭 인상
- 평등한 일터 조성을 위한 채용과정에서 성차별 근절
- 포괄적 차별금지법 제정
- 돌봄 중심 사회로 전환
- 성폭력 없는 안전한 일터, 직장내 성희롱·성차별적 괴롭힘 근절

5. 간접고용노동자 중간착취 근절, 업체 변경시 고용승계, 단협승계 법제화

○ 현황과 문제점

- 간접고용의 형태에서 발생하는 중간착취 즉, 실제 노동을 한 노동자에게 돌아가야 할 정당한 임금 등이 사용사업주에서 그 노동자에게 온전히 전달되지 못하고 중간 단계에서 그 일부가, 그것도 굉장히 높은 비율의 임금이 파견 수수료, 소개료 등의 다양한 명목으로 착취되고 있음. 더 큰 문제는 중간착취를 당하고 있는 노동자 상당수가 자신이 중간착취의 피해자라는 것을 모르거나, 안다고 하더라도 생계를 위해 이를 받아들일 수밖에 없는 상황이라는 점

○ 추진방안

- 근로기준법 제44조(도급사업에 대한 임금 지급) 개정
- 사업이전에서의 노동자보호 법률 제정
- 중간착취금지법 제정 및 공공부문 도급계약시 인건비 지급 제도화
- 공공기관 모회사(원청) 책임 강화, 공공기관 자회사 운영 개선

6. 공무직 제도화 및 공공기관 일반직-무기계약직 일원화

○ 현황과 문제점

- 매년 비정규직 관련 예산을 정부와 국회에 요구했으나 외면당해 공공부문 비정규직의 처우는 열악하고 고용은 불안정한 편임.
- 정규직화 과정에서 기존 정규직과의 차별 합리화를 위해 만들어진 ‘무기계약직’ 문제 해결할 필요. 무기계약직은 임금, 수당 등에서 차별을 받고 있을 뿐 아니라, 기존 정규직 노동자와 이원화된 인사·조직 체계는 조직 내 갈등으로 이어지고 있음.
- 공무직은 공무원과 함께 공공서비스의 전달자로 기능하고 있으나, 신분과 권한이 보장되지 않고 있음. △불안정한 지위 △공무직 관리규정, 인사관리 가이드라인의 무력화 △공식적인 직제에 편입되지 않은 공무직의 한계 △불명확한 권한과 책임, 책무 수준 규정 △공무직 업종·직종의 특성 미반영 등의 문제가 제기되고 있는 것임. 이에 따라 소속기관별 임금·복지·승진 등의 차이와 차별도 심각한 상황임.

○ 추진방안

- 공무직을 제도화하여 공무직의 조직 내 지위 부여를 통해 신분을 안정화하고 조직 내 갈등을 해소해야 함. 정부조직법, 지방자치법, 지방자치교육법, 국회법, 법원조직법 등 정부 조직법 내에 공무직에 대한 근거 규정을 마련하고 정원, 예산 등에 대한 근거를 마련하여야 함.
- 공공부문 비정규직의 처우개선, 공무직 제도화 등을 논의할 수 있는 공무직위원회 등 노정교섭 구조를 마련하고, 그 안에 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육기관 등 분야별 협의회 구성·운영하여 분야별 특성에 맞는 논의 병행
- 공공기관 내 일반정규직과 무기계약직을 통합하여 무기계약직의 차별을 해소하고 공공부문 고용 구조를 개선하여, 더욱 통합적이고 협력적인 공공서비스 제공

Ⅲ. 노조할 권리 보장

1. 노조법 2·3조 개정, 헌법 노동3권 실질화

○ 현황과 문제점

- 헌법 제33조 제1항 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭 및 단체행동권을 가진다”고 법률이 정하는 바에 의하여 노동자들은 노동3권 보장을 통해 노동조건을 자율적인 개선과 집단적 교섭력을 보장받고 있음
- 이처럼 헌법상 노동권의 보장은 국가가 노동3권을 실현할 수 있도록 법적·제도적 보장조치를 취해야 하는 사회권적 성격과 국가나 사용자의 개입 없이 노동자 스스로 조직하고 협상할 수 있는 자율성의 원칙으로 이는 민주주의와 직결되는 헌법적 가치로 이해되어야 함
- 하지만 현행 노조법은 비정규직노동자(기간제, 단시간, 파견, 특수고용 등)에게는 단결권 제약과 단체교섭 대상의 부재, 단체행동 제약 등 헌법적 가치를 부정하고 있는 것이 현실임.
- 또한 노조법상 손해배상책임의 인정 여부가 불확실한 상황에서 사용자들이 노동자와 노동조합을 대상으로 한 손해배상·가압류는 노동자의 권리 침해는 물론, 노동조합과 노동자의 삶을 파괴해왔고 이로 인해 수많은 노동자들이 목숨을 잃었음.
- 2022년 대우조선해양 하청노조의 파업, 하이트진로 화물연대 파업이 장기화로 이어진 이유는 노동조건 결정에 있어 실질적 지배력이 있는 원청이 근로계약 당사자가 아니라는 이유로 단체교섭을 계속 거부함으로써 원·하청 관계 간의 단체교섭을 통한 노동조건 개선이 실질적으로 불가능했던 구조가 주요 원인임.
- 2023년 6월, 대법원은 현대자동차와 쌍용자동차가 사내하청 노동조합 조합원 등을 상대로 한 손해배상 청구 소송에서 원고 일부 승소 판결한 원심 판결을 파기환송하며, 개별 조합원 등에 대한 손해배상의 책임은 “노동조합에서의 지위와 역할, 쟁의행위 참여 경위 및 정도, 손해 발생에 대한 기여 정도, 현실적인 임금 수준과 손해배상 청구 금액 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”고 판단함으로써 노동3권을 보장하는 헌법 취지에 부합하도록 쟁의행위로 인한 조합원 등의 손해배상책임을 엄격하게 제한한다는 점에서 의미가 있음
- 2025년 3월 16일 국제노동기구(ILO) 협약·권고 적용 전문가위원회는 87호·98호 협약 적용 실태를 점검하여 개선이 필요한 사항을 구체적으로 정부에 권고한 “직접요청(Direct Request)” 내용에 의하면 노조법 2·3조 개정이 시급한 사항이라고 지적하였음

○ 추진방안

- 특수고용노동자의 노동자성 강화, 사내하청노동자에 대한 원청 책임 명확화 등의 핵심 내용을 포함하여 노조법 2·3조 개정
- : 22대 국회에서 노조법 2조·3조 개정안이 국회 본회의(2024.8.5.)를 통과하였으나, 대통령의 재의 요구권 행사로 폐기됨. 현재 국회는 노조법 2·3조 개정안이 재발의된 상황
- : 주요 개정 내용은 ① 노조법 제2조 1항(노동자 정의) 개정, 노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자는 근로자로 추정, ② 노조법 제2조 2항(사용자 정의) 개정으로 원청 사용자성 인정, ③ 노조법 제2조 5항(노동쟁의 정의) 확대하여 노동쟁의 대상 확대, ④ 노조법 제3조(손해배상 청구의 제안) 개정으로 노동3권 행사를 이유로 하는 손해배상책임의 제한 등임.
- : 더불어민주당은 21대 대선 공약에서 노동 존중, 일하는 사람들의 권리 존중 사회 실현을 위한 이행방법으로 △「노동조합 및 노동관계조정법」(노조법) 2·3조 개정(노란봉투법)을

제시

2. 초기업교섭 제도화, 노동시장 불평등 해소

○ 현황과 문제점

- 한국의 기업단위 사용자 주도의 노동조건 결정구조는 수직적인 노무관리 체계와 결합하여 ‘노동조건 대등결정’원칙 실현을 가로막고 있음.
- 현행 노조법 29조(교섭 및 체결권한) 2항, 29조의2 1항·4항 등은 복수노조 교섭창구 단일화 제도를 통해 기업별 교섭구조를 강제하고, 사용자가 이행(지급)할 수 있는 노동조건만 단체교섭 대상으로 인정하는 등 단체협약의 기능을 제약하고 있음.
- 또한 기업별 교섭구조는 근로시간 면제한도 결정, 교섭대표 노동조합 결정, 사업장 내 노동조합 활동 등 모든 노조 활동을 사업장별 종사조합원 수에 비례해서 허용되고 있음.
- 이러한 법제도적 한계로 한국 노동조합의 주된 조직형태인 초기업노동조합의 대표성은 발현되지 못하고 있으며, 사용자나 사용자단체 범위를 극히 제한적으로 규정하여 노동조합 조직형태에 조응한 단체교섭을 실현하지 못하고 있음.
- 그 결과 단체협약이 적용되는 노동자 범위와 단체협약의 노동조건 조정력은 협소해짐으로서 단체협약을 통한 불평등 완화 효과를 차단하는 요인이 됨.
- 따라서 산업이나 업종별 노동조합이나 전국 또는 지역적 범위에 걸친 노동조합의 운영과 활동을 보장하는 관련법 개정과 활성화 제도마련이 필요한 상황임

○ 추진방안

- 사용자와 사용자단체 범위 확대 초기업 교섭구조 활성화
 - : 초기업적 노사관계 당사자로서 사용자와 사용자단체 범위를 확장함.
 - : 노조법 제30조(교섭등의 원칙) 3항이 정한 각급단위 교섭구조 활성화를 위한 정부 등의 역할 구체화
- 단체교섭 대상을 사업 또는 사업장단위의 노동조건 결정으로 제한한 교섭창구단일화제도 폐지
- 산업·업종·지역별 단체협약 효력 확장
 - : 초기업 단체협약의 효력을 확장하여 저임금·비정규직·성별 노동격차 완화
- 공공부문 단체교섭과 단체협약 범위 확장
 - : 정부와 지자체장의 노사관계 사용자 책임 강화
 - : 공공부문 노사가 자율적으로 체결한 단체협약 효력 인정.
 - : 훈령이나 규정, 예산 등을 이유로 한 공공부문 단체협약 무력화 금지
 - : 공공비정규(공무직 등) 노정교섭 구조 구축

4. 노조활동 행정개입 중단

○ 현황과 문제점

- 2021년 한국 정부가 ILO 핵심협약 제87호와 98호를 비준함으로써, ILO 핵심협약은 국내법

과 동일한 효력을 갖고 있음. 그러나 한국정부는 ILO핵심협약은 물론 현행 노조법의 취지에도 반하는 노조법 시행령과 시행규칙 및 행정규칙을 동원하여 노동조합의 자주성을 침해하고 있음.

- 정부는 노동조합의 사회적 영향력을 약화하기 위해 노동조합에 대한 국민적 혐오를 부추기는가 하면, 노동조합 회계나 결의 등 노동조합 자주적 운영에 관한 자료의 제출과 현장 조사 등을 진행함. 또한, 노동조합의 자주성 보호를 위해 부당한 행정개입에 불응한 노동조합은 사회적대화나 보조금, 세제 혜택 등에서 배제하고 고액의 과태료를 부과하는 등 탄압하고 있음.
- ILO 핵심협약 비준 과정에서 근로시간 면제협약 체결을 요구하는 쟁의행위에 대한 형사처벌은 사라졌지만, 아직도 노조법은 근로시간 면제 한도를 초과하는 근로시간 면제 협약은 그 자체로 무효가 될 뿐 아니라, 근로시간 면제 한도를 초과한 급부를 제공하는 사용자는 부당노동행위로 규제하고 있음.
- 이에, 오랜 기간 자율의 단체교섭 결과물인 노동조합 활동 보장방안이나 편의제공, 근로시간 면제 등에 대해 기획 근로감독으로 사용자의 부당노동행위와 단체협약 무력화를 유도하고 있음.
- 헌법상 권리인 노동조합 활동에 대해서는 법률의 취지를 벗어난 과도한 행정규제를 행하면서도, 사용자의 노동조합 혐오 부당노동행위에 대한 처벌과 규제는 극히 허술한 실정임.

○ 추진방안

- 노동조합 자주성 침해 행정 근절
 - : 헌법과 국제기준을 위반한 노동조합 활동 통제 노조법 개정
 - : 노동조합 규약·결의처분, 단체협약 시정명령제도 폐지
 - : 회계공시제도 폐지
- 노동3권 침해 부당노동행위 근절
 - : 사용자 부당노동행위 입증책임 전환
 - : 노동3권 침해 부당노동행위 처벌 강화
 - : 근로시간 면제 등 노사자치 단체협약 이행에 부당노동행위 적용 제외

IV. AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화

○ 현황과 문제점

- 산업구조 변화와 기술발전은 특히 플랫폼과 같은 디지털 기술과 인공지능(AI) 영역에서 빠르게 확산되고 있음. 최근 몇 년 사이 챗지피티(ChatGPT)를 둘러싼 논쟁은 대표적 사례로 볼 수 있으며, 세계경제포럼(2023, 2024, 2025)의 최근 주요 관심사도 인공지능과 혁신 관련 문제였음. 예를 들면 WEF의 <미래 직업 보고서>는 지난 수년 동안 전 세계적으로 직업의 약 5분의 1이 향후 바뀌거나 소멸할 것으로 전망함.
- 국내에서 AI 활용은 아직 일자리 영향 (소멸, 유지, 창출)에만 국한되고 있고 채용 과정 차별이나 노사관계에 미치는 영향은 거의 미미한 상황임. 하지만 자본과 기업의 AI 통한 데이터 수집이나 인사관리 및 노동통제 문제의 우려가 적지 않음. 직장에서의 AI 알고리즘 관리 시스템(AAMS)은 데이터 보호, 프라이버시, 권력 관계 및 인권에 대한 우려를 낳고 있

어, AI가 노동에 미치는 영향과 노사관계 영역에 대한 규제와 사회적 감시가 필요한 상황임.

○ 추진방안

○ 노동시장 AI 활용의 금지와 허용 영역의 구분

: AI 노동시장에서 활용되는 영역은 ‘금지’영역과 ‘허용’영역으로 구분되며, 특히 노사관계 차원에서 금지영역에 대한 산업과 사업장 차원의 규제(정책, 단협)가 필요함.

: AI 결정 금지영역(“해고할 직원 결정”“채용할 직원 결정” “승진할 직원 결정” “업무 성과 평가 결정”“훈련받아야 할 내용 결정”) 과 허용해야 할 영역(“스트레스 해결 위한 노동자 웰빙 모니터링”)을 명확히 규제해야 함

: 이미 ILO(2023)나 EU(2024)에서는 경제적, 사회적 관점에서 채용과 업무 조직에서 인공지능 알고리즘 사용에 대한 우려 등을 언급한 바 있음. EU의 인공지능 규제법(AI Act)이 향후 전면 시행된다는 것을 고려하면 우리도 각 산업별로 관련 제도와 정책대응을 논의할 시점임.

○ AI와 단체교섭 - 기본협약과 디지털 도입 및 업무단절 관련 권리 보장

: AI 관련 노동자의 권리(근무 시간, 근무자 활동 모니터링, 자동화된 근무 스케줄링 등)와 결정에 이의를 제기할 권리와 관련된 단체교섭 및 기본협약 체결 권리 보장

: 또한 AI 도구의 사용 및 평가에 대한 정보와 자문을 받을 권리에 대한 요구 및 그 밖에도 새로운 AI 도구에 대한 직원 교육 등 지원의 필요성 제기

과제명	8. 기후·에너지 정책의 혁신: 기후정의와 사회공공성에 기반한 정의로운 에너지 전환
정책 목표	○ 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립과 대규모 공공투자 ○ 공공재생에너지 확대로 정의로운 에너지 전환 추진
현황 및 문제점	○ 국제적 책임과 기후정의에 부합하지 않는 온실가스 감축 목표 및 수단 ○ 전력산업 전반 및 재생에너지 발전의 시장개방과 (우회적) 민영화 ○ 원자력 발전과 소형모듈형 원전(SMR) 확대 ○ 민자발전사의 천연가스 직수입 및 초과이윤 방지 ○ 연쇄적인 석탄발전소 폐쇄로 인한 노동자 고용 및 지역사회 위기 임박 ○ 반도체 클러스터 및 데이터센터 건설로 인한 전력 수요 증가 ○ 이상 기후와 기후재난의 빈발과 사회적 재난 및 불평등
추진 방안	○ 2035년 국가온실가스감축목표(NDC)를 국제적 책임과 기후정의에 맞게 강화하고, <탄소중립기본법>을 <기후정의기본법>으로 전면 개정 ○ 석탄발전소 폐쇄, 노동자 고용보장, 지역사회 보호를 위한 <정의로운 탈석탄법> 제정 ○ 기후정의세 부과, 녹색공공투자은행 설립으로 전환을 위한 대규모 공공투자 실시 ○ 반도체 클러스터 전면 재검토, 데이터센터 난립 규제 ○ 바람과 햇빛 등 무상의 재생에너지 자원을 이용한 사업자의 수익 중 일부를 공유화 기금으로 조성 ○ 공공부문의 책임하에 재생에너지를 확대하는 <공공재생에너지법> 제정 ○ 한국전력과 발전공기업을 공공재생에너지 중심의 에너지 전환 기업으로 통합·개혁하는 <한국발전공사법> 제정 ○ 민자발전사 초과이윤 규제 및 전력시장 구조 개혁 ○ 천연가스 직수입 중단, 가스 공공성 강화와 전환 계획 수립 ○ 원자력 발전 증설 중단, 원자력 발전의 정의로운 전환 계획 수립
추진 경로	○ 2035년 NDC 수립을 재논의하고 노동자, 농민 등 최일선 당사자를 포함한 사회적 논의기구 구성 ○ 탄소중립기본법 전면 개정을 위한 논의 개시, 최일선 당사자 참여를 대폭 강화한 탄소중립위원회의 전면적인 재구성 ○ 2025년 확정된 11차 전력수급기본계획을 재검토하고 조속하게 12차 전력수급기본계획 수립 ○ 공공재생에너지 확대를 위한 국회 차원의 논의와 지방자치단체, 지역시민사회의 토론 착수 ○ 한국전력, 한국가스공사, 한국난방공사, 한전KPS 등 상장된 에너지 공기업의 완전한 재공영화 ○ 에너지 공기업에 대한 재무위험기관 선정 및 재무건전화계획 폐지 ○ 에너지 공기업의 통합과 정의로운 에너지 전환을 중심으로 비전 재설정, 공공부문의 혁신 ○ 정의로운 탈석탄법, 공공녹색투자은행법, 공공재생에너지법, 한국발전공사법 등의 제정

8. 기후·에너지 정책의 혁신:

기후정의와 사회공공성에 기반한 정의로운 에너지 전환

구준모(사회공공연구원 전문위원)

I. 서론: 기후 부정의와 에너지 산업의 민영화

우리나라에서 기후위기가 주요한 사회적 문제로 부상한 2019년 이후 6년이 지났다. 많은 논의와 기후재난의 희생자들을 통해 기후위기의 심각성에 대한 인식이 확산되었다. 지금은 누구도 기후위기를 부정하지는 않는다. 그러나 우리 사회에서 필요한 전환은 발생하지 않았다.

2025년은 한국 정부는 유엔에 2035년 국가온실가스 감축목표(NDC)를 제출해야 한다. 우리 정부는 2020년 유엔과 국제사회에 2018년 대비 2030년 국가온실가스 감축목표(NDC)를 40%로 제출했다. 40%는 기후정의와 국제적 책임에 부합하지 않는 낮은 감축 목표라고 비판받았다. 이마저도 기준 연도와 목표 연도의 배출량 산정 방식을 달리해 실제로는 약 30% 감축에 불과한 수치다. 그런데 2022년까지의 온실가스 배출 감축은 2018년 대비 7.6%에 불과하다.⁴⁵⁾ 이대로라면 40% 감축 목표 달성이 어렵다. 산업계에서는 2030년 목표 조차 달성이 어렵다며 2035년은 산업부문 감축량을 낮출 것을 요구하고 있다. 최근 인권위원회는 국제적인 기준에 맞게 감축목표를 60% 이상으로 해야 한다고 밝혔다. 몇몇 기후단체에서는 기후정의에 입각한 감축 목표를 67%로 제시한다. 우리나라가 국제적 책임과 기후 정의에 입각해서 어떤 감축목표를 설정할 것인가가 중요한 순간이다. 이를 위해서 지금까지 왜 감축이 일어나지 않았고, 앞으로 어떻게 감축할 것인가를 전 사회적으로 논의해야 한다. 왜 2018년에야 첫 삼을 뜬 포스코의 삼척 석탄발전소 건설을 중단하지 못하고 2024년부터 가동하게 만들었는가? 지난 10년 동안 민간 재생에너지 사업자의 무분별한 사업과 해상풍력 사업권 선점, 민영화가 어떻게 방치되었나? 산업 부문의 감축은 거의 일어나지 않고 있는 상황에서, 10GW(현재 수도권 최대 전력수요의 1/4) 이상의 전력수요를 발생시키는 반도체 클러스터를 지어야 하는가? 건물, 교통 등 핵심 사회인프라에서 감축이 발생하지 않는 까닭은 무엇인가? 이것은 우주로 로켓을 보내는 것처럼 복잡하고 어려운 기술적인 문제가 아니다. 기후 목표와 사회적 필요에 따라 자원과 제도를 재배치하는 단순한 정책으로 달성이 가능한 것들이다. 현재 구조를 그대로 내버려두고 더 야심찬 목표를 이야기하는 것은 실패를 반복하는 일이 될 것이다. 숫자 맞추기나 모델링을 통해서 우리에게 필요한 전환을 이야기한다면 공허하다. 또 다른 기술만능주의인 재생에너지 낙관론으로는 문제를 해결할 수 없다. 즉, 감축 목표를 이야기하려면 전환을 위해 무엇을 바꾸어야 하는지를 토의해야 한다.

지난 한국 정부는 발전산업의 우회적인 민영화를 방치했다. 2002년 전력산업구조개편 전까지는 거의 존재하지 않던 민자발전의 비중이 지금은 40%를 넘어섰다. 한국전력과 발전공기업은 공공기관이지만 수익성 추구 중심으로 사기업처럼 운영되도록 변형되었다. 외주화를 하고 비정규직의 안전을 도외시한다. 한전, 가스공사, 난방공사, 한전KPS의 지분은 주식시

45) 환경부. 2025. 보도자료. 2022년도 온실가스 배출량 7억 2,429만톤, 전년 대비 2.3% 감소.

장에 상장되기도 했다. 현재 우리나라 재생에너지 비중은 10% 남짓에 불과해 OECD 국가 중 그 비중이 가장 낮다. 재생에너지 핵심 시설인 태양광과 풍력 발전소 중 공기업의 비중은 2%에 불과하고 나머지 98%는 개인이나 민간기업이 운영하고 있다. 재생에너지 사업은 초기에 커다란 설비투자 비용이 들고 이를 20~30년 동안 회수하는 구조다. 국제시장의 가격 변동에 영향을 받고 전량을 수입해야 하는 화석연료와 달리 햇빛과 바람을 이용하기 때문에 연료비가 들지 않는다. 따라서 공기업이 재생에너지 사업을 하기 위해서는 초기 설비투자 비용을 공적으로 조달하는 것이 중요하다. 그런데 2000년대 이후 에너지 공기업은 수익성을 추구하도록 강제되었고, 별 근거도 없이 부채비율을 200% 이하로 낮추라고 강요당했다. 따라서 발전공기업은 재생에너지 사업을 위해 채권 발행을 할 수 없기 때문에 고비용의 민간자본을 동원하거나, 지분 투자 방식으로 간접적으로만 사업을 해야 한다. 재정건전화라는 굴레는 에너지 공기업이 기후위기 시대에 수행해야 할 제 역할을 하지 못하게 막고 있다.

한국 사회의 기후·에너지 정책과 비전은 기후정의와 사회공공성에 맞게 혁신되어야 한다. 이 글은 이를 위한 과제를 크게 두 가지로 나눠 살펴보고 대안을 제안한다. 첫째, 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립과 대규모 공공투자가 필요하다. 둘째, 공공재생에너지 확대를 정의로운 에너지 전환을 추진해야 한다.

II. 과제

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립과 대규모 공공투자 <ol style="list-style-type: none"> 1) 기후정의에 입각한 2035년 온실가스 감축 목표 및 계획 수립 2) 석탄발전소 폐쇄와 노동자 고용보장, 지역사회를 위한 ‘정의로운 탈석탄법’ 제정 3) 기후정의세 부과 및 녹색공공투자은행 설립으로 대규모 공공투자 실시 4) 반도체 클러스터 재검토와 데이터센터 규제: 민주적 산업 계획 수립 2. 공공재생에너지 확대를 정의로운 에너지 전환을 추진 <ol style="list-style-type: none"> 1) 햇빛과 바람은 모두의 것, 공공재생에너지 확대 2) 한국전력 재공영화·공공성 강화와 한국발전공사 설립 3) 민자발전사 초과이윤 규제 및 전력시장 개혁 4) 천연가스 직수입 중단, 공공성 강화와 전환 계획 수립 5) 원자력 발전 증설 중단, 정의로운 전환 계획 수립 |
|---|

1. 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립 및 대규모 공적 투자

1) 기후정의에 입각한 2035년 온실가스 감축 목표 및 계획 수립

2024년 8월 29일 헌법재판소는 <기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법>(탄소중립기본법)이 헌법불합치라고 결정했다. 현재는 2031년 이후 2049년까지 국가 온실가스 감축목표를 세우지 않아 “미래에 과중한 부담을 이전하는 방식”이어서 “기후위기라는 위험 상황에 상응하는 보호조치로 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못했다”고 판단했다. 또한 현재는 수립되어야 할 감축목표가 “과학적 사실과 국제 기준에 근거해야 한다”고 여러 차례 강조했다. 이에 따라 탄소중립기본법을 2026년 2월 28일까지 개정해야 한다.

또한 우리나라를 포함해 파리협정에 비준한 195개국은 5년마다 더 강화된 국가 온실가스 감축목표를 제출해야 한다. 이에 따라 올해(2025년) 2035년 감축목표를 논의하고 결정해서 제출해야 한다. 전 세계가 2050년까지 탄소중립을 달성하기 위해서는 선형 경로를 따를 경우 2018년 대비 2035년까지 55%를 감축해야 한다. IPCC(기후변화에 관한 정부 간 협의체)가 제시한 전 지구적 감축 경로를 따르면 63.6%를 감축해야 한다. 우리나라는 1990년 이후 온실가스 누적 배출량 15위이자 OECD 국가 중 연간 온실가스 배출량이 5위인 국가로 국제적인 책임의 의무를 위해서 이보다 높은 감축 목표를 세워야 한다.

그러나 우리나라의 온실가스 감축 속도는 매우 더디다. 2022년 우리나라의 온실가스 배출량은 7억 2,429만톤으로 2018년 대비 7.6% 감소에 불과하고, 현 추세대로라면 2030년 40% 감축 목표 달성이 어렵다. 전체적인 감축 목표를 달성하기 위한 왜 필요한 감축이 일어나지 않았는지를 면밀하게 따져야 한다. 이를 바탕으로 전환(발전), 산업, 건물, 수송 등 전 부문에서 실효성 있는 감축 계획을 마련해야 한다. 감축 목표와 계획을 강화할 때 가장 중요한 것이 정의로운 전환이다. 감축 목표와 계획 수립 과정에 산업계뿐만 아니라, 노동자와 시민을 반드시 포함하고, 이들에게 충분한 정보와 결정 권한을 부여하고, 온실가스 감축 과정에서 사회적 취약계층과 지역에 경제적·사회적 부담이 전가되지 않아야 한다. 이를 위해서 현재의 탄소중립기본법을 전면 개정하여 최일선 당사자의 참여를 보장하고, 기후정의와 정의로운 전환을 기조로 삼고 대폭 강화해야 한다.

2) 석탄발전소 폐쇄와 노동자 고용보장, 지역사회를 위한 '정의로운 탈석탄법' 제정

발전 부문은 2023년 기준 우리나라 전체 온실가스 배출의 35%를 차지해 37% 차지하는 산업에 이어 두 번째 다배출 영역이다. 그중 석탄발전소는 발전 부문 배출량의 70% 이상을 차지하고, 재생에너지나 가스발전소로 빠르게 대체할 수 있기 때문에 가장 먼저 폐쇄되는 발전소다. 한국 정부는 문재인 정부 이후 설계수명 30년이 도래한 노후 석탄발전소를 폐쇄해 석탄발전의 비중을 낮추고 2050년에는 완전히 탈석탄한다는 계획을 가지고 있다. 11차 전력수급기본계획에 따라 2038년까지 40기의 석탄발전소를 폐쇄할 예정이다. 그런데 이재명 대통령은 대선 공약으로 2040년 탈석탄을 약속했다. 현재 가동되는 61기의 석탄발전소를 15년 안에 모두 폐쇄하려면 비상한 대책이 필요하다. 특히 최근에 지어진 포스코의 삼척블루파워 등 민자발전사를 어떻게 폐쇄할지가 관건이다. 대기업에 부당한 특혜를 제공하지 않고, 발전소에서 일하는 노동자의 정의로운 전환을 보장하는 석탄발전소 폐쇄가 중요하다.

석탄발전소에는 약 2만 명에 달하는 직간접 고용 노동자들이 일하고 있다. 발전비정규직 노동자도 8천여 명에 달한다. 정부 계획대로 당분간 폐쇄되는 석탄발전소와 동일한 용량의 가스발전소가 건설되더라도 비정규직 노동자의 일자리는 크게 축소된다. 가스발전소에는 석탄 원료 및 재 처리 업무, 환경설비 업무가 없거나 자동화되어 있기 때문이다. 올해 12월 태안화력발전소 1호기를 시작으로 연쇄적으로 폐쇄가 이루어진다. 발전 비정규직 노동자들은 큰 두려움을 느끼고 있으며, 폐쇄가 가속화되면 정규직 노동자에게도 부정적 영향이 미칠 것으로 예상된다. 정부는 노동자와의 실효성 있는 대화조차 거부하고 있으며, 사측도 정의로운 전환에 미온적이다.

<정의로운 탈석탄법> 제정을 통해 석탄발전소 폐쇄와 정의로운 전환을 동시에 달성해야 한다. 정의로운 전환이 없다면 석탄발전소 폐쇄에 대한 노동자와 지역사회의 반발이 발생할

것이다. 이런 문제를 방지하고 정의로운 전환을 실현할 수 있기 위해서 발전 노동자의 고용을 보장하고 일자리 전환 과정을 공적으로 지원하는 것이 필요하다. 또한 노동자와 지역 주민을 지원하기 위한 기금을 조성하고, 석탄발전소 폐쇄 지역 지원을 위한 협의체를 구성 시 노동자와 지역 주민의 완전한 참여를 보장해야 한다. 법이 제정되고 정의로운 전환이 실현가능하다는 신뢰가 노동자와 지역사회에서부터 형성될 때, 탈석탄에 대한 사회적 지지가 확산되고 그 속도가 더욱 빨라질 수 있다. 또한 최근에 건설된 민자 석탄발전소에 대한 규제와 재공영화도 추진해야 한다. 또한 탈석탄은 공공재생에너지 확대와 연계되어야 더 큰 효과를 거둘 수 있다. 이는 뒤에서 다시 다룬다.

3) 기후정의세 부과 및 녹색공공투자은행 설립으로 대규모 공적 투자 실시

윤석열 정부의 부자 감세 정책을 되돌리고, 법인세·소득세·상속세의 최고 과세구간을 신설하고 누진율을 강화하는 부자 증세를 실시해야 한다. 또한 인하된 증권거래세를 복구하고 금융투자소득세를 즉시 도입하고, 초부유층을 대상으로 한 부유세를 도입. 기후위기에 큰 책임이 있는 부유층과 대기업, 금융 등 불로소득에 대한 부자 증세를 통해 조성된 재원으로 공공재생에너지 확대 등 정의로운 에너지 전환, 사회인프라와 공공서비스 강화에 사용해야 한다. 이를 기후정의세라고 부를 수도 있다.

과거 효과적이라고 가정되었던 탄소가격제는 세계적으로 실패하였다. 이산화탄소라는 분자를 찾아서 세금을 매기는 방식은 온실가스 감축 효과가 크지 않고, 결국 최종 소비자의 비용으로 전가되기 때문에 역진적이다. 따라서 탄소가격제가 아니라 진보적이고 누진적인 세제개혁이 대안이라는 주장이 확산되고 있다.

공공재생에너지 외에도 공공임대주택 보급·공공교통 확대 및 요금 인하·친환경 농업전환 및 식량주권 확보·공공의료 확충·기후재난 대비와 사회복지 강화하기 위한 공적 투자를 체계적으로 수행할 <녹색공공투자은행>을 설립해야 한다. 또한 국민연금기금을 사회 인프라와 산업의 정의로운 전환에 필요한 실물자산에 투자해야 한다. 국가 재정과 국민연금기금의 대규모 공적 투자(‘빅 푸쉬’)를 통해 빠르고 정의롭게 평등생태사회로 전환해나가야 한다.

다음과 같은 것들을 추진해야 한다. • 공공재생에너지의 확대와 에너지 기본권 보장. • 양질의 공공임대주택 보급과 주거권 보장. • 공공교통 강화, 공공교통 요금 인하, 교통이동권 확대, 자가용 사용 축소. • 건강보험 보장성 강화와 공공의료 확충. • 생태농업으로의 전환, 먹거리 기본권 및 식량 주권 확립, 농어민 재해에 대한 보상. • 기후재난에 대비를 위한 제도 수립 및 자연 복구. • 민주적이고 숙의된 방식으로 정의로운 친환경 기술 개발 및 산업 전환.

4) 반도체 클러스터 재검토 및 데이터센터 규제: 민주적 산업 계획 수립

경기도 용인시에 삼성전자와 SK하이닉스의 반도체 메가클러스터(이하 반도체 클러스터)가 건설 중이다. 두 기업과 정부의 계획대로 반도체 클러스터가 완공될 경우 2040년대 후반 전력수요량은 13GW에 달하고 전망된다. 이는 2024년 최대 전력수요 97GW의 13.4%에 달하고, 현재 서울의 최대 전력수요보다 많은 양이다. 한편, 2030년대 후반 반도체 클러스터의 물 소비량은 하루 167만 2천 톤으로 현재 서울 전체의 절반 이상에 달한다. 2023년 우리나라 데이터센터 150개의 전력사용량은 3.75TWh이고, 같은 해 삼성전자와 SK하이닉스

는 반도체 생산에 쓴 전력량은 44.39TWh이다. 정부는 반도체클러스터와 데이터센터로 인해 미래 전력수요가 크게 증가할 것으로 예상된다.

반도체 클러스터와 용인 국가산단에는 2047년까지 622조원, 2052년까지 360조원 등 30년에 가까운 장기 투자가 계획되었다. 세액공제, 정책금융, 인프라 지원 등 각종 혜택에다 반도체특별법을 통한 추가 지원과 근로시간 규제 완화까지 논의 중이다. 그러나 반도체 산업은 에너지와 물을 다량 소비하며, 생산과정에서 다량의 유해물질을 사용해 노동자 건강권에도 악영향을 미친다. 20년 이상의 초장기 투자는 대만, 미국, 유럽, 일본 등 경쟁국과 비교해도 과도하며, 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 계획이다. 삼성반도체는 위탁생산(파운드리)와 고성능 반도체(HBM)에서 어려움을 겪고 있으며 현재 계획대로 초대규모 투자로 생산을 증대하는 것에 대한 의문이 제기되고 있다.

현 계획대로 반도체 클러스터가 건설되면 수도권에 가스 발전소가 신설되고, 서남해안과 동해안의 전력을 수도권으로 공급하기 위한 송전망도 추가 건설되어야 한다. 반도체 클러스터에 대한 우려가 제기되는 현재, 클러스터 건설 계획 자체를 재검토해야 한다. 반도체 산업으로 인해 에너지, 물, 환경, 노동 등에서 발생하는 문제를 사회적으로 토의하고, 반도체 및 데이터센터, AI 산업에 대한 투자가 어떤 환경과 조건에서 이루어져야 하는지 논의하고 사회·생태적 규제를 수립해야 한다.

2. 공공재생에너지 확대로 정의로운 에너지 전환 가속화

1) 햇빛과 바람은 모두의 것, 공공재생에너지 확대

한국의 재생에너지 발전 비중은 2024년 10% 남짓에 불과해 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 낮다. 윤석열 정부는 재생에너지 보급목표를 축소해 재생에너지 확대에 찬물을 끼얹었다. 그런데 핵심 문제는 재생에너지 비중에만 있지 않다. ‘재생에너지 민영화’가 심각한 수준이기 때문이다. 한국에서 설치된 재생에너지 발전설비 용량의 90% 이상을 민간발전사가 소유하고 반면, 발전공기업들의 것은 10%도 되지 않음는다.

특히 2030년대까지 대대적으로 건설될 해상풍력사업에서 문제가 심각하다. 2024년 12월까지 산자부의 발전사업허가를 받은 92개 해상풍력 사업 중에 83개 사업 용량 비중으로는 93.8%가 민간자본 소유다. 발전공기업 등 공공이 주도하는 사업은 7개 1.97GW로 전체의 6.4%에 불과하다. 또한 48개를 외국 기업이 추진하고 있고, 전체 허가 설비용량 30.69GW 중에 외국계 비중이 19.41GW로 63%에 달한다. 해상풍력 발전사업 허가를 받은 외국 기업으로는 노르웨이 에퀴노르, 덴마크 오스테드와 CIP, 프랑스 토탈에너지스, 스페인 오션원즈, 독일 RWE, 캐나다 노스랜드파워, 일본 레노바 신재생에너지, 태국 비그림 파워, 싱가포르 뷔나에너지 등이 있고, 초국적 금융자본인 맥쿼리도 다수 사업에 참여하고 있다. 발전사업허가 전이지만 세계 최대의 자산운행사인 블랙록이 전남 신안에 10조 원 규모의 5개 해상풍력 사업을 추진 중이다.

제11차 전력수급기본계획에 따르면 정부의 2030년 풍력 보급목표는 18.3GW이고, 2038년까지 40.7GW 규모의 풍력발전 설비를 보급할 계획이다. 2024년 현재 우리나라의 풍력발전 용량은 2GW인데 앞으로 늘어나는 풍력 설비의 대다수가 해상풍력으로 채워질 것이다. 정부는 2030년까지 해상풍력 발전 보급 목표를 14.3GW로 잡고 있다. 현재의 추진 상태대로

라면 해상풍력산업의 절반 이상을 외국자본이 장악하고, 90% 이상이 민영화되는 것이다. 해상풍력 1GW당 6조 원 내외의 투자비가 소요된다고 알려져 있다. 정부 보급목표인 2030년 14.3GW의 해상풍력사업을 위해서는 86조 원 정도가 투자되어야 하고, 2038년 보급목표를 36.6GW⁴⁶⁾라고 보면 약 220조원이 투자되어야 한다. 이 막대한 비용을 누가 어떻게 조달하고 거기서 발생하는 수익은 누가 어떻게 향유할 것인가는 매우 중요한 문제다. 해상풍력사업을 위해 특수목적법인(SPC)을 설립하고, 투자 비용의 대부분을 프로젝트 파이낸싱(PF)을 통해 조달하는 방식의 사업은 일반적으로 자기자본과 타인자본을 15:85의 비율로 활용한다. 1GW 용량의 해상풍력사업 설비 투자에 6조원이 소요될 때 자기자본은 9천억원, 금융조달 5조 1천억 원이 필요하다.

<표3> 공공 및 민간 해상풍력 사업 비교

구분	공공	민간
투자위험	낮음	높음
금융비용	낮음	높음
수익목표	낮음	높음
자본회수 기간	장기	단기

공공은 민간보다 낮은 자기자본수익률을 요구한다. 공공 해상풍력사업에 적용되는 적정투자보수율을 5%라고 가정하고, 민간의 경우 기대 자기자본수익률을 10%라고 가정할 수 있다. 금융조달의 경우 PF 방식을 이용할 경우 이자율을 공공사업 5%, 민간사업이 6%라고 가정한다. 공공 해상풍력 사업을 PF 방식이 아니라, 공공성을 더욱 강화하여 직접 사업이나 공적금융조달로 할 경우의 이자율을 공공 해상풍력이 3%, 민간 해상풍력이 6%라고 가정한다. 해상풍력 운영 및 자본회수 기간은 20년으로 가정한다. 이 경우 투자 원금을 제외하고 1GW 해상풍력사업에서 매년 발생하는 비용은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\bullet \text{ 연간 비용} = (\text{자기자본} \times \text{자기자본수익률}) + (\text{타인자본} \times \text{대출금리})$$

<표4> 1GW 해상풍력발전의 민영화 비용

	공공	민간	민영화 비용
PF 방식	6조원	7조 9200억원	1조 9200억원
공적금융 방식	3조 9600억원	7조 9200억원	3조 9600억원

* 투자 원금 6조원을 제외하고 20년간의 수익과 금융비용을 추산

1GW 해상풍력사업의 민영화 비용을 계산하면, PF 방식의 경우 수익과 대출이자 상환에 공공은 6조원이 소요되는 반면, 민간은 7조 9,200억원이 소요된다. 보다 공공성을 강화하면서 비용을 줄일 수 있는 방법은 공적 투자 방식의 공공재생에너지다. 공공이 국고채 발행 등 공적금융 방식으로 자금을 조달하고 민간이 PF 방식으로 사업을 수행할 경우 공공은 3조 9600억원, 민간은 7조 9200억원이 소요되어 두 배 차이가 난다. PF 방식의 기존 사업 구조와 공공투자 방식의 사업구조에서 공공부문이 사업을 주도하는 해상풍력사업이 민영화 비용을 지불하지 않기 때문에 비용 지출 측면에서 월등하다.

46) 2038년 풍력 보급목표 40.7GW 중 90%를 해상풍력으로 가정할 경우.

에너지 전환의 비용을 누가 어떻게 분담하고 지불할 것인가는 앞으로 이루어질 전환에 있어서 핵심 문제다. 주요 재생에너지 시설이 해외자본과 민간기업에 의해 장악된다면 민영화로 높아진 비용을 우리 국민이 부담해야 한다. 전환이 시민의 주머니를 털어 사기업의 부를 채워주는 과정이라면 전환의 정당성도 훼손된다. 정의로운 전환을 위해서 재생에너지의 민영화를 방지해서는 안 된다.

지금과 같은 재생에너지 사업은 이윤을 위해 난개발을 서슴지 않는다. 태양광 사업자들은 더 많은 돈을 벌기 위해서 시설 투자비가 가장 낮은 곳, 즉 토지 비용이 적은 곳에서 집중적으로 사업을 하고 있다. 태양광 패널이 농지를 강탈하는 일이 늘어나자 그 피해를 호소하는 목소리도 높아지고 있다. 이를 태양광 인클로저라고 부르기도 함. 풍력 사업도 생태계 파괴 논란을 낳고 있고, 거주지 근처에 지어져 저주파 소음으로 고통받는 이들이 생긴다. 해상풍력도 생태계 파괴와 어업권 논란을 낳는다. 결국 누가 주체가 되어서 어떻게 재생에너지로 전환하느냐가 관건이다.

공공재생에너지를 중심으로 정의로운 에너지 전환이 가능하기 위해서, 공공재생에너지법의 제정이 필요하다. 공공재생에너지법에는 다음과 같은 내용이 담겨야 한다. 바람과 햇빛이라는 무상의 자연의 선물을 기반으로 발전을 하는 재생에너지 발전소에서 발생하는 매출이나 수익에 대해서 공유화 기금을 부여하고, 그 기금을 통해 공공재생에너지 확대와 정의로운 전환을 추진한다. 공공재생에너지 확대를 위해 한국전력과 발전공기업을 민주적으로 개혁해야 한다. 6개 발전공기업 중 화력발전 5개사를 우선 통합하여 (가칭)한국발전공사를 설립하고 이를 통해 공공 해상풍력발전소를 건설하고 한국전력과 협력의 강화를 해야 한다. 한국발전공사는 지자체, 지방공기업, 시민참여형 협동조합 등과 긴밀하게 협조하여 공공협력 방식으로 공공재생에너지를 확대할 수 있다. 이를 통해 재생에너지발전소의 절반 이상을 공공재생에너지로 확보해야 민영화의 폐단을 막을 수 있다. 한국발전공사 및 공공협력 사업을 통해 공공재생에너지가 확대된다면 석탄발전소 폐쇄로 인한 노동자의 고용 전환, 재생에너지 발전을 통한 지역경제의 활성화 등도 이루어져서 정의로운 전환이 가능해질 것이다.

2) 한국전력의 재공영화·공공성 강화와 한국발전공사 설립

정의로운 에너지 전환과 공공재생에너지 확대를 위해서는 한국전력과 발전공기업이 제 역할을 해야 한다. 현재 한국전력은 주식시장에 상장되어 49%의 주식이 민간 소유다. 또한 한전과 발전공기업은 모두 시장형 공기업으로 지정되어 자체 수입으로 운영되며, 경영평가와 재무관리기관 선정으로 부채 비율을 낮추고 수익성을 추구하도록 강제된다. 정의로운 에너지 전환을 위해서는 송전망 보강, 공공재생에너지 확대 등에 커다란 투자가 필요한데, 현재 구조적으로 그러한 역할을 하기 어려운 상황에 놓여 있다.

한국전력은 주식시장에 상장된 지분을 매입하여 재공영화해야 한다. 또한 시장형 공기업 제도에서 벗어나 정의로운 에너지 전환을 추진할 수 있도록 한전의 지배·운영구조를 시민과 노동자가 참여할 수 있게 민주적으로 개혁해야 한다. 송전망 건설 및 보강을 민주적인 공공재생에너지 확대에 맞게 전면적으로 확충하고 개혁해야 한다. 또한 단일 전력판매자인 한전의 역할을 강화하고, 정의로운 에너지 전환에 맞게 개혁해야 한다. 전력직접구매계약(PPA)을 통한 판매 민영화를 막고, 대기업이 한전을 우회해 개별적으로 전력구매를 할 수 없도록 해야 한다. PPA 방식으로 전력 판매 시장이 개방되면, 에너지 위기 시기에 발생한 한국전력의 ‘사회적 적자’ 회수가 어려워지고 재무 부담이 가중된다. 또한 저렴하고 깨끗한

전기를 구매력이 큰 대기업이 선점해 중소기업, 자영업자, 시민들이 상대적으로 높은 비용을 지불하고 전기를 사용하게 되는 피해가 발생한다. 보편적이고 공적인 전기공급자로서 한전의 역할을 강화하고 재생에너지 공급에 도움이 되도록 정보를 공개하고 송배전 및 판매 사업을 재편해야 한다.

6개 발전공기업은 석탄발전소와 원전으로부터 정의롭게 전환하기 위해서 통합·재편되어야 한다. 발전공기업의 분할·경쟁 구조는 정의로운 에너지 전환을 위해 필요한 규모의 경제, 자금력, 기술력, 인력, 민주적 운영 등 모든 면에서 적합하지 않다. 우선 화력발전 5개사를 한국발전공사로 통합·개혁해서 탈석탄 과정의 정의로운 전환과 공공재생에너지 확대에 맞게 운영해야 한다. 이를 위해 한국발전공사법을 제정하고, 공영화된 한전과 한국발전공사와의 협력을 강화해야 한다.

3) 민자발전사 초과이익 규제 및 전력시장 개혁

2001년 전력산업 구조개편 이후 발전 산업의 문호가 민간기업에 개방되면서 민자발전사의 비중이 지난 20여 년 동안 계속해서 증가해왔다. 특히 LNG 발전소와 태양광 풍력 등 재생에너지 발전소의 민자발전 비중이 높고, 최근에는 석탄화력 부문에도 삼성, SK, 포스코 등이 참여한 민자발전사가 신규 석탄발전소를 가동하고 있다. 2024년 기준 전체 발전소 용량 153.7GW 중 약 46%인 70.5GW가 민자발전이다. 현재의 구조가 바뀌지 않는다면, 발전공기업이 운영하는 노후 석탄발전소가 폐쇄되고 민자발전사 비중이 압도적인 재생에너지가 확대되면 민자발전소의 비중은 계속해서 높아질 예정이다. 에너지 전환과 함께 전력산업의 민영화가 가속화되고 있는 것이다.

<표1> 한국의 발전소 용량 및 공공·민간 비중 (2024년 기준, 단위: MW)

구분	원자력	석탄	LNG		신재생 (수력 포함)		기타	합계
					태양광	풍력		
공공	24,650	32,559	18,412	8,482	365	189	137	83,235
	100%	83.1%	34.7%	23.5%	1.5%	8.8%	19.7%	54.1%
민간	-	6,609	34,702	27,613	23,582	1,963	558	70,487
	0%	16.9%	65.3%	76.5%	98.5%	91.2%	80.3%	45.9%
합계	24,650	39,168	53,114	36,096	23,947	2,115	694.2	153,722
	16.0%	25.5%	34.6%	23.5%	15.6%	1.4%	0.5%	100%

* 출처: 한재각(2025)

2021년부터 시작되어 2023년까지 지속된 세계적인 에너지 위기 상황에서 주요 민자발전사는 엄청난 규모의 초과이익을 누렸다. SK E&S, GS EPS, 포스코에너지의 2021~2023년 영업이익의 합계는 5조 7,837억원에 달한다. 반면 정부의 요금 통제를 받은 한국전력은 약 43조원의 누적 적자가 발생했으며, 한국가스공사는 약 14조원의 미수금이 발생했다.

<표2> 주요 천연가스 직수입 민자발전사의 영업이익 (단위: 억원)

	2020년 (A)	2021년	2022년	2023년 (B)	2024년 상반기	증가율 (B/A)
SK E&S	2,412	6,192	14,191	13,317	4,257	5.52
GS EPS	1,164	2,120	6,087	4,592	1,433	3.95
포스코에너지*	2,410	2,033	2,711	6,594	3,379	2.74

합계	5,986	10,345	22,989	24,503	9,069	4.09
----	-------	--------	--------	--------	-------	------

* 포스코에너지는 2023년 포스코인터내셔널로 합병됨. 2023년은 포스코인터내셔널의 에너지 부문 영업이익을 사용.

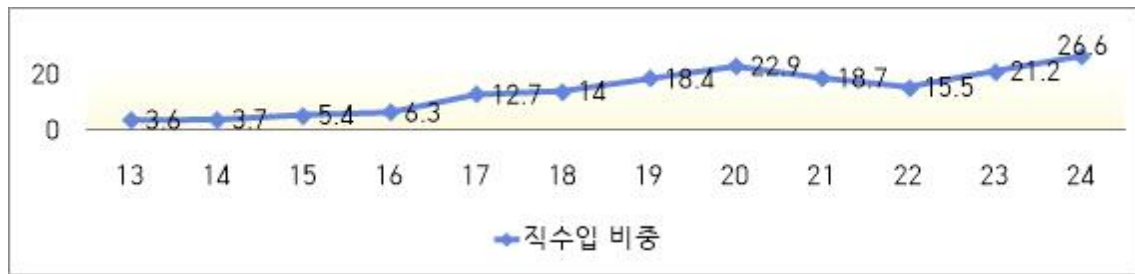
민자발전사에 초과이윤이 발생한 까닭은 민자발전사에 특혜를 제공하는 천연가스 직수입 제도와 전력시장의 구조적 문제 때문이다. 천연가스 직수입 제도를 폐지하고 전력시장을 공공성 중심으로 개혁하는 것이 필요하다. 에너지 위기 시기에 산자부가 한시적으로 도입했던 SMP 상한제를 강화하고 상시화하는 방식으로 재도입하여 전력시장에서 초과이윤이나 횡재이윤이 발생하지 않도록 규제해야 한다. 나아가 석탄화력과 LNG 부문의 민자발전소를 재공영화하고, 온실가스 배출을 감축하기 위해서 가동 기간을 단축하는 방안도 추진해야 한다. 계통한계가격(SMP)과 메리트오더를 중심으로 한 전력시장을 공공재생에너지 확대에 맞게 근본적으로 개혁해야 한다.

4) 천연가스 직수입 중단, 공공성 강화와 전환 계획 수립

1997년 포스코가 천연가스 직수입 인가를 받으면서 시작된 천연가스 직수입 제도는 한국의 천연가스 도입 비용을 상승시키고, 소수 민자발전사의 이익 극대화에 이용되고 있다. 천연가스 직수입이 확대되고 에너지 대기업이 요구하는 도매 등으로 가스 민영화가 진전되면 천연가스의 산업이 대기업의 이익에 맞게 재편될 것이다. 그 경우 에너지 전환의 가교 에너지원으로서 천연가스가 제 역할을 하지 못하고, 정의로운 에너지 전환이 어려워질 가능성이 크다.

가스공사는 여러 국가에서 구입한 LNG의 평균값으로 가스 가격을 정한다. 반면 민자발전사의 경우에는 LNG 가격이 싼 경우에 직수입을 하고, 그렇지 않은 경우에는 가스공사의 LNG를 구입한다. 따라서 직수입 민자발전사의 연료비가 가스공사의 평균요금보다 일반적으로 더 저렴하다. 그리고 천연가스 가격이 저렴한 시기에 직수입 계약이 늘어나서 가스공사가 저렴한 가격으로 계약할 수 있는 기회가 상실되어, 가스공사의 평균요금이 인상되는 요인이 된다.(유재국, 2022) 즉, 현재와 같은 직수입 제도하에서는 민자발전사의 협상력이나 사업능력이 뛰어나서 가스공사보다 저렴하게 LNG를 수입하는 것이 아니다. 제도의 설계가 민자발전사의 직수입에 유리하게 작동하도록 구조화되어 있는 것이다. 또한 직수입 물량의 유출로 가스공사의 평균요금이 인상되면 SMP가 대부분 가스공사가 공급하는 LNG를 이용하는 발전소에서 결정되기 때문에 한전의 전력구매 비용이 높아지고, 전기요금이 상승하게 된다. 최근 에너지 위기가 닥치기 전인 2015년부터 2020년까지 국제 천연가스 가격이 낮았고 구매자 우위 시장이 조성되어 민자발전사들이 낮은 가격으로 직수입을 할 수 있는 여건이 마련되어, 최근 직수입이 크게 증가했다.

[그림] 연도별 천연가스 직수입 비중 (단위: %)



* 자료: 가스공사, 민간LNG산업협회

일부 민자발전사의 경우 직수입 발전기와 평균요금 발전기를 둘 다 가지고 있어 직수입 단가가 쌀 때는 직수입 발전기를, 평균요금이 쌀 때는 평균요금 발전기를 돌리며 발전소 가동시간을 확보하고 안정적인 수익을 낸다. 반면 가스공사는 국가 전체의 수급 책임을 지고 있기 때문에, 가스 사용이 많은 동절기에 저장탱크 용량을 초과하는 가스 사용을 감당하기 위해 현물 구매로 LNG를 조달한다. 특히 민수용 가스의 동·하절기 편차가 큰데, 동절기는 대부분 공급에 비해 수요가 많기 때문에 현물 가격이 비싸고 이에 따라 가스구매가격이 상승한다. 이에 비해 직수입 민자발전사는 연중 사용량이 비교적 균등한 발전용 가스만을 책임지며, 국가 전체 수급 책임이 없기 때문에 자유롭게 저렴한 현물구매나 장기계약을 체결할 수 있다.

그런데 에너지 위기로 민자발전사들이 직수입을 축소하자 가스공사의 단기(현물)계약 물량 수입이 늘어났다. 가스공사의 LNG 수입 물량 중 단기계약 비중이 최근 크게 늘어나 2022년과 2023년에 30% 수준에 달했다. 2021년부터 천연가스의 단기계약과 장기계약의 가격차가 크게 벌어지면서, 비싼 단기계약을 확대할 수밖에 없었던 가스공사의 평균 수입가격이 더 많이 상승했다. 가스공사는 2022년 장기물량보다 3배까지 가격이 올라간 단기물량 수입을 늘릴 수밖에 없었다. LNG 현물가격은 2020년 3.83달러/mmbtu에서 2021년 15.04달러/mmbtu, 2022년 34.24달러/mmbtu로 크게 상승했다. 특히 2022년의 경우 이에 더해 직수입사의 발전감소로 인한 평균요금발전기의 추가발전을 감당하며 현물구매량이 더욱 늘어났다. 즉, 에너지 위기 국면에서 직수입 대기업의 이익 극대화 전략에 따라 가스공사의 LNG 구매 비용이 늘어나고 그 비용이 가스공사의 미수금으로 적립되고 있는 것이다.

정세은 등의 연구에 따르면, 2022.11~2023.10 기간에 직수입이 없는 경우 가스공사의 평균요금제 평균 수입단가가 6.31% 하락했을 것으로 추정된다.⁴⁷⁾ 약 22억 6,205만 달러의 비용 차이다. 유재국(2024)에 따르면 2022년 우리나라의 직수입 천연가스를 포함한 평균 수입단가가 일본보다 약 20%, 대만보다 약 11% 비쌌다.⁴⁸⁾ 직수입 제도로 인해 장기도입 중심의 수급이 어려워지고 가스공사의 공적인 역할이 축소되면서 우리나라가 에너지 위기의 비용을 훨씬 더 많이 지불한 것이다.

최근 에너지 대기업과 발전공기업이 우후죽순 천연가스 터미널 건설을 추진 중이다. 현재의 전력시장 제도와 직수입 제도하에서 발전사가 수익을 얻을 수 있는 방법이기 때문이다. 하지만 전 사회적으로 보자면 화석연료 설비에 대한 과잉투자이자, gas와 전기 요금을 높이는 방식의 중복투자다. 천연가스의 직수입을 규제하고 폐지해 천연가스 산업의 공공성을 확립해야 한다. 석탄발전소 폐쇄, 재생에너지의 간헐성 대응을 위해 가스발전소의 중요성이 커지고 있다. 가스발전소는 다른 발전소보다 연료비로 인한 가동 비용이 높으므로, 천연가

47) 정세은·송재도·김종호·홍현우(2024). LNG 직수입사의 전략적 행위와 그로 인한 요금 인상에 대한 연구. 혁신더하기연구소.

48) 유재국(2024). 도시가스·난방요금에의 원가반영, 정부와 시장의 적절한 역할 분담 필요. 국회입법조사처.

스의 공적 수급을 통해 전 국가적 비용을 감축해야 한다. 한편, 에너지 위기 시기에 주로 주택용 도시가스 요금 인상 억제를 통해 발생한 가스공사의 미수금 14조원에 대한 공적 지원이 필요하다. 이는 시민들의 구매력 보호와 에너지 기본권 보장을 위해 발생한 사회적 적자(‘착한 적자’)의 성격을 가진다. 14조원의 대부분을 주택용 도시가스 요금 인상으로 회수하기는 매우 어렵고, 지속적으로 가스공사의 재무부담으로 작동한다. 정부가 일정 부분 재정을 투입해 보상해야 한다. 나아가 2050년 탈탄소 사회를 위해서는 천연가스의 사용을 0에 가깝게 감축하고 그린 수소 등 녹색 가스로의 전환을 이루어야 한다. 현재 수소 생산 및 저장, 수송, 사용에 관해서는 공적인 연구개발과 투자가 부족하다. 에너지 대기업은 수소산업 선점을 노리고 천연가스 사업을 수직계열화하고 확장하고 있기도 하다. 그린 수소에 대한 가스공사의 연구 개발을 강화하고, 수소 산업의 공공성도 확립해야 한다. 이를 통해 천연가스에 고착되지 않고 정의로운 에너지 전환을 추진할 수 있을 것이다.

5) 원자력 발전 증설 중단 및 정의로운 전환 계획 수립

윤석열 정부는 원자력 발전의 수명연장과 신규 건설을 추진했다. 하지만 체르노빌과 후쿠시마 원전 사고에서 드러났듯이 원전 사고는 매우 오랫동안 수습하기 어려운 피해를 끼친다. 우리나라에서는 26기의 원전이 가동 중이며, 새울(울산) 3·4호기와 신한울(울진) 3·4호기를 건설하고 있다. 이에 더해 최대 18기의 노후 원전 수명연장이 추진되고 있다. 작년에 발표된 11차 전력수급기본계획은 2038년까지 소형 모듈형 원전(SMR) 1기와 신규 대형 원전 2기 건설을 포함시켰다. 원자력 발전소 수명연장은 전면적으로 재검토되어야 하며, 아직 부지도 확보하지 못한 신규 원전 건설은 백지화해야 한다.

현재 원전 부지 내의 수조에 임시 저장 중인 고준위핵폐기물은 부산 고리원전 저장률 91%, 영광 한빛원전 저장률 80%, 울진 한울원전 저장률 75% 등 포화상태에 다다르고 있다. 고준위핵폐기물 영구 저장 처분 시설 논의가 필요한 상황이나, 현재 국회에서 발의된 고준위 특별법안들은 원전 부지 내 임시저장시설을 법적으로 보장해, 원전 주변 주민의 고통이 가중될 것으로 우려된다.

원전 확대와 수명연장을 중단하고 재생에너지 확대에 맞춰 원전을 축소해야 한다. 고준위특별법 중단 및 고준위핵폐기물에 관한 민주적 논의가 필요하다. 원자력 산업에 대한 사회적 논의를 착수해야 한다. 특히 원전 노동자 및 지역사회의 정의로운 전환 계획이 함께 논의되어야 한다.

과제명	9. 고등교육의 혁신: 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정 확보
정책 목표	○ 인문사회, 기초학문 등 학문의 균형발전 ○ 글로벌 지역대학연합 통한 대학의 균형발전 ○ 대학교육의 단계적 무상화 ○ 사립대학, 전문대학의 공공적 구조 전환 ○ 비정년트랙 교원, 비정규교수의 처우 개선 ○ OECD 평균 이상의 공적 고등교육재정 확보(고등교육재정교부금법 제정)
현황 및 문제점	○ 과학기술 편중 학술정책, 인문사회 및 기초학문 연구자 지원 부실 ○ 서울 일극편중 대학 서열화, 윤석열 정권의 지역대학 파괴정책(글로벌30, RISE) ○ 사회적 불평등과 고등교육 기회 불평등의 악순환, 인공지능시대에 합당한 창의성·지성 계발을 위한 교육체제 미흡 ○ 학령인구 급감으로 인한 사립대학 구조조정의 불가피성, 전문대학 정체성 재구성의 필요성 ○ 비정년트랙 교원의 차별구조, 비정규교수의 연구 및 생활의 불안정성 심화 ○ 사립대학 의존형 고등교육의 한계, OECD 평균 이하의 공적 고등교육예산으로 인한 교육의 질 저하
추진 방안	○ 창의적·민주적·공공적 학문발전을 위한 고등교육 생태계를 종합적으로 혁신하고 기초학문과 첨단분야 연구 강화, 대학원 혁신과 집중투자를 하며, 이의 일환으로 인문사회학술진흥법(혹은 기초학문진흥법)을 제정하고, 평생연구 생태계를 구축함으로써 학문의 균형발전 및 혁신 ○ 광역단위 글로벌 지역대학연합과 지역상생 대학지원체계로 선진적인 다중심적 고등교육체제(서울대 10개만들기)를 구현하고, 이를 통해 대학의 공공적 구조전환 및 지역균형발전 도모 ○ 대학 무상교육에 있어 재정여건을 고려해 지역 학생, 저소득층 자녀들을 우선하고 지방 국립대학, 전문대, 지방사립대 순으로 단계적으로 대학 무상화를 추진하고 인공지능시대 고등 기본교육을 실현 ○ 사립대학의 역할 분담을 포함한 지역대학 연합체제 구축 및 사립대학의 공공적 구조전환 방안 마련. 현재 국회에 계류중인 '사학구조개선법안'을 원점 재검토하여 사립대의 공공적 구조전환을 위한 입법 추진. 전문대학의 공공성과 정체성을 확립하기 위한 '직업교육법' 및 관련 법률 제·개정 ○ 비정년트랙 교원의 처우 개선을 위해 고등교육 교원 처우 표준안 등을 제정하고 정부책임형으로 비정년트랙 교원의 차별을 근본적으로 철폐하도록 법제화. 대학의 기형적 교원제도를 혁신하고 대학 시간강사의 방학중 임금확대 등 연구자의 기본 권리와 기본소득 보장 ○ 고등교육의 혁신, 특히 지역 국립대학연합 육성, 광역 지역대학 연합네트워크, 대학 무상화, 국립대 경상비 지원, 혁신(공공형) 사립대 육성 등을 위한 OECD 평균 이상의 독립적 고등교육예산을 단계적으로 확보하고, 이를 뒷받침하기 위해 「고등교육재정교부금법」 입법
추진 경로	○ 교육부 내지 국가교육위원회 산하 학문균형발전위원회 설치를 통한 인문사회학술진흥법(혹은 기초학문진흥법) 제정 ○ 대통령 교육 공약인 '서울대 10개 만들기'의 주체로서 글로벌 지역대학연합 사업설계 및 추진 ○ 재정사정을 고려해 지역 국립대, 전문대학, 지역 사립대학 순으로 고등교육의 단계적 무상화 ○ 공공형 혁신사립대학 육성 추진, 사립대학의 공공적 구조전환 체계 마련 ○ 비정년트랙 교원의 처우개선 및 차별완화, 정부책임형 정년트랙 전환 방침 및 입법 추진. 비정규교수 연구자 기본소득제 도입 ○ 「고등교육재정교부금법」 제정. 5년 내 고등교육예산 OECD 평균 수준으로 단계적 인상

9. 고등교육의 혁신: 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정의 확대

대표집필: 송주명(한신대)

김명환(서울대 명예교수)

공동연구진: 김귀옥(한성대)

안현효(대구대)

박정원(전 상지대)

최인철(경북대)

홍성학(충북보건과학대)

임재홍(한국방송통신대)

조우영(국립경상대)

I. 서론

우리는 수도권 일극 집중 속에서 대학의 서열화가 극단적으로 이루어지고, 그 속에서 지역과 지역대학들이 소멸하고 국가경쟁력의 기반이 전반적으로 침식되는 위기를 경험하고 있다. 그 어느 때보다 대학의 다중심적 발전, 학문의 균형 발전을 통해 국가경제 및 문화적 경쟁력의 기반을 키우기 위해 노력해야 할 때다.

그러나 역대 정부는 OECD 최하위 수준의 재정 지원으로 고등교육을 외면해 왔으며, 그 결과 고등교육 생태계는 황폐화되고 있다. 대학생 1인당 교육비는 선진국 수준에 턱없이 부족하고 심지어 국내의 초·중등학생 1인당 교육비에도 미치지 못하는 기형적 상황이 지속되고 있다. 청년층(25-34세) 석·박사 비율은 선진국 평균의 5분의 1인 3%에 불과하여, 미래를 위한 혁신 인재 양성에 실패하고 국가 성장 동력을 약화시키고 있다.

최근 인공지능 산업에 대한 대대적 투자와 발전을 위한 새 정부의 정책들이 관심을 끌고 있다. 인공지능 투자 수백조 원 시대를 약속하는 이 정책들은 인공지능 분야 발전을 위해 과학·기술·공학·수학 교육(STEM)을 강화하고, 지역별 거점 대학에 인공지능 단과대학을 설립하고 석·박사급 전문 인재를 양성하겠다는 계획이 담겨 있다. 그러나 인공지능 산업의 지속 가능한 발전과 혁신은 공학 기술을 넘어 인문학, 사회과학, 기초과학의 균형 있는 성장과 이를 뒷받침하는 혁신적 공공 고등교육 시스템이 없이는 불가능하다.

고등교육 혁신과 투자 확대는 더 이상 미룰 일이 아니다. 이것은 선진적 국가의 경쟁력 확보를 위한 것이자, 인구절벽과 지역소멸이라는 대한민국의 위기를 극복할 지름길이기도 하다. 영국이 고등교육에 투자해서 뉴턴 같은 인재를 배출한 것이 과학혁명, 산업혁명을 일으켜 근대적 발전을 선도하게 된 중요한 요인이었다. 미국의 링컨 대통령은 남한 면적의 ⅓ 나 되는 땅을 대학에 공여함으로써 미국 대학을 세계에서 가장 부유한 대학으로 만들어 2차, 3차, 4차 기술혁명 과정에서 미국이 앞서 가는 기반을 닦았다.

빛의 혁명을 통해 새로운 민주적 정권을 출범시키고 사회대개혁을 논의하는 현 시점에서 그야말로 과학기술 및 학문의 선진국, 문화대국 대한민국을 이루기 위해 고등교육 목표를 혁신적으로 재정의하고 이를 뒷받침할 고등교육 국가전략을 새롭게 세워야 한다. 이를 위해 국가고등교육위원회를 설치하고, 고등교육 재정을 OECD 평균 이상으로 확보하기 위한 고등교육재정교부금법 제정을 서둘러야 한다.

II. 학문균형발전 혁신 정책

1. 현황 및 문제점

21세기 과학기술시대의 지식기반사회에서 대한민국의 경제력은 세계 10위권의 반열에 올랐으나, 불모지가 되었다고 해도 지나치지 않은 인문사회 학술생태계로 인해 세계 학술계에 내놓을 수 있는 케이(K) 학문의 성장과 성숙을 꾀할 기반이 허술하기 짝이 없다.

불모의 대학원 환경에서 어렵게 신규 박사학위를 취득하게 되더라도 남성 박사학위 취득자의 27.4%, 여성 박사 33.1%, 40세 미만 박사 응답자 중 47.7%가 무직 상태에 있다. 또한 ‘예술 및 인문학’(40.1%), ‘자연과학, 수학 및 통계학’(37.7%), ‘사회과학, 언론 및 정보학’(33.1%) 순으로 무직자의 비율이 높다. 신규 박사 중 취업자라 해도 연봉은 27.6%가 2,000~4,000만 원, 10.6%가 2,000만 원 미만인 상태로, 지속가능한 연구 활동은 애초에 불가능한 상황이다.

인문사회분야 유관 학술관련 정책을 전반적으로 관장하는 법은 유일하게 <학술진흥법>(1979.12.28 제정, 1980.1.1 시행) 정도가 존재한다면, 과학기술 유관 법률은 과학기술기본법을 비롯하여 20종이 넘는다. 이러한 현실은 2025년 기준으로 한국 R&D 예산 중 이공계열 예산이 27조 4,004억여 원에 비해, 인문사회계 예산은 겨우 1.2%로 3,226억여 원에 불과하도록 만들고 있다.

이러한 현실은 무엇보다 국가적 인재 양성 철학과 인식이 없기 때문이다. 특히 이는 대학원 및 R&D 국가 정책의 공공성과 지속성, 안정성이 부재한 데서 잘 나타난다. HK, BK 지원사업 등이 이루어지고 있지만 개인 연구자가 안정적 미래에 대한 전망을 갖기 힘들며, 한국연구재단의 인문사회학술연구교수 지원사업은 임시방편적 사업의 성격이 커서 지속성과 안정성이 결여되어 있다. 나아가 교육당국의 대학원에 대한 자유방임정책으로 사립대학 대학원의 공공성이 심각하게 훼손되고 있다. 그리고 고학력 인재에 부응하는 일자리 체계가 턱없이 부족해 특히 인문 사회와 자연과학 등 기초학문 분야 학위자들의 실업문제가 심각하며 이는 해외로의 두뇌유출 문제를 야기하고 있다. 한국의 20대 중반부터 30대 중반에 이르는 대학생 대비 석·박사학위 비율은 OECD 평균 15%에 크게 미치지 못하는 5% 정도에 불과한 상황이다. 이는 학문후속세대에 대한 지원 개념이 정립되지 못한 상태에서 사실상 방치되고 있는 현실에서 비롯된다. BK 사업 등의 지원을 받는 대학원은 20% 남짓인 상황인데, 이러한 척박한 상황에서 대학원 미달 사태가 급증하고 있다. 그 결과 불모화 되어가는 대학원과 열악한 학술 생태계에서, 신진 박사를 포함한 학문후속세대의 단절 위기를 맞고 있다.

2. 학문 균형발전 및 혁신 정책방향

이러한 현실을 타개하기 위해서는 무엇보다 국가학술정책을 수립하고 대학원을 혁신해야 한다. 우선 대학원을 살리기 위하여 연구중심대학을 천명하는 주요 대학의 대학원에 대해 학생 등록금 지원과 함께 연구에 전념할 수 있도록 생활장려금을 지급해야 한다. 나아가 인문사회 학술 예산을 대폭 증액하여 최소 3%(연 약1조 원)를 향후 5년간 지원하고, 다음 5년은 5~6%로 더 증액할 수 있도록 목표를 수립해야 한다.

더불어 국가학술연구교수제도를 도입해야 한다. 직업으로서의 ‘인문사회 연구자(과학자)’라는 개념이 도입되어야 한다. 단기적으로는 한국연구재단이 현재 실행하고 있는 인문사회 학

술연구교수 수혜율을 높여 연구자들의 안전망을 확보하고 신진 박사들의 연구역량을 향상시키고 실적 향상을 꾀해야 한다. 평생교육·평생연구의 체계화를 통하여 인문사회분야의 고학력 전문 연구인력의 활용 시스템을 구축해야 한다.

나아가 인문사회 및 기초학문 진흥 법제를 제정해야 한다. 가칭 「인문사회학술기본법(또는 기초학술기본법)」을 제정해, 인문사회 기초학문 기본계획과 정책수립, 자문기구, 인문사회학술정책연구원, 인문사회학술기금, 인문사회학술평가, 연구자복지제도 등에 대한 내용을 담아야 한다.

오픈엑세스 실현을 통한 지식과 정보의 공유 달성 및 AI 시대를 대비해야 한다. AI 발전을 위해 데이터 학습 등을 위해서도 국내의 오픈엑세스 운동의 진척이 시급하며, 지식과 정보를 대학과 연구소 외의 기업 연구개발진이나 시민들에게 개방하고 공유하는 원칙을 위해서도 필수적인 고등교육 개혁의 과제다.

학문의 자유라는 헌법적 가치를 위해서 지원하되 간섭하지 않는 정책구조를 형성할 필요가 절실하다. 국가의 지원과 함께 개입과 간섭이 작동되면, 이제까지 우리가 익숙해진 추적형 모델을 극복한 선도자 모델로의 도약이 불가능하다. 자율성이 작동하는 학술시스템, ‘팔길이 원칙’(Arm’s Length Principle)의 기본 가치와 정책을 제도화하여 세계인권선언과 헌법이 보장하는 학문의 자유를 준수하면서 교수연구자의 자유와 책무성의 수준을 동시에 높여나가야 한다.

Ⅲ. 지역균형발전 연계 광역 글로벌 지역대학연합 국가전략

1. 현황 및 문제점

전국적으로 학령인구가 급감하고 있는 상황에서 수도권으로의 인구집중은 지역소멸의 위기를 가속화하고 있다. 이에 따라 수도권, 특히 서울 소재 대학과 지방대학의 차별적 서열화가 고착되고 있으며, 교육부의 지속된 수도권 편중 정책은 이러한 서열화를 더욱 악화시키고 있다. 아울러 공적인 고등교육 예산의 제약으로 인해 지역대학은 충원의 위기와 더불어 재정위기를 경험하고 있다.

이러한 상황에서 지역대학의 글로벌한 경쟁력을 강화시키겠다고 윤석열 정권에서 추진한 ‘글로벌대학 30’ 정책과 ‘RISE(지역대학혁신중심지원체계)’는 신자유주의적 발상 및 정책적 무책임성이 악순환하면서 전국적 고등교육생태계를 교란하고 파괴하는 효과를 가져왔다.

‘글로벌 30’ 정책은 무엇보다 지역대학의 글로벌한 경쟁력 강화를 위한 국가전략이 부재한 상황에서 경쟁지상주의로 치달아 전국적 균형발전 및 상호조화라는 목표가 결여되었으며, 특히 선정 기준면에서 지나친 구조조정과 특화를 전제로 했다는 점에서 글로벌한 대학이 가져야만 하는 종합적 학문생태계를 극심하게 왜곡시키거나 파괴할 가능성을 갖고 있었다. 아울러 이 사업은 예산의 근거가 불분명해 사업 지속성 면에서 의문을 남겼으며, 애초에 사업비 예산 지급방식으로 교수충원 등 대학의 본질적 발전에 기여할 수 없는 한계를 갖고 있었다.

이 정책의 치명적 결함은 경쟁으로 선정된 개별대학 혹은 소수 통합대학군을 분리해서 지원함으로써 지역대학 전반의 경쟁력 확충이나 공공적 구조전환에 대한 확산효과(spill-over effect)를 갖지 못한다는 점이다. 선정된 사립대학의 경우도 대부분 ‘부유한’ 사립대에 대한 지원에 편중되어 있어서 도리어 지원이 필요한 지역 사립대의 공공적 발전을 저해한다는

지적 또한 많았다. 따라서 지역대학들의 구조 전환과 협력, 공공적 재편성을 통해 지역대학의 기본역량과 경쟁력을 강화하는 것이 아니라, 개별 대학들의 극단적 경쟁을 통해 기형화된 특권적 대학을 육성하고 지역의 고등교육 역량을 비생산적으로 소모시키는 파행적 특징 또한 가졌다.

한편 ‘RISE 정책’ 또한 교육부의 예산 배분과 대학 정책 권한을 지자체에 졸속으로 넘겨주는 ‘지역 전략’이 주를 이루었고, 전국과 지역 레벨이 교차되는 거시적이고 전략적인 지역균형 발전의 시야를 갖지 못했다. 그리고 대학과 지역 간의 상호소통 및 지속가능 발전 모델에 대한 생태적 이해 또한 결여되어 실용적, 산업정책적 역할 분담에 머무르는 경우도 많았다. 때로는 이 예산에 ‘글로벌 30’ 예산을 포함시키거나, 정치적으로 수도권 대학까지 그 수혜 범위를 확대함으로써 정책 취지가 왜곡되는 현상까지 발생했다.

이러한 고등교육 정책의 파행은 수도권 일극 집중을 극복하고 고등교육의 다중심적(多中心的) 균형발전을 꾀하는 큰길에 혼란을 초래하고, 실질적으로는 서울 소재 대학의 일극 집중을 더욱 가속화하는 역할마저 했다고 평가할 수 있다.

2. 광역 글로벌 지역대학연합과 지역대학 상생지원체계

고등교육 국가전략을 전제하지 않고 경쟁을 통해 개별적이고 고립적인 특혜 대학을 뽑는 ‘글로벌 30’이 아니라, 광역시도별로 국립대학 연합을 핵심으로 하고 공공형 혁신 사립대학과 전문대학을 연합네트워크에 포함시킨 ‘GCU(Global Confederative Universities, 글로벌 지역대학연합)’를 형성, 지원함으로써 지역별로 균형있고 다중심적인 종합적 고등교육체제가 발전할 수 있도록 해야 한다. 예컨대 거점국립대학과 지역국립대학들을 연합하고, 혁신적 지역 사립대학 3~4개와 전문대학 3~4개를 역할분담을 통해 연합 네트워크로 포함시켜 지역대학의 공공성과 경쟁력을 강화하고, 이들이 다른 지역대학들의 건설적 구조전환의 허브 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 학령인구 감소 추세, 지역 시민사회 및 산업사회의 요구에 걸맞게 지역 국립대학 및 사립대학, 전문대학의 존재방식을 최적화하는 공공적 구조전환을 가속화하고, 지역사회의 발전을 이끌 세계적 경쟁력을 갖춘(최소한 서울권역 명문대학 이상의 수준의 경쟁력을 갖춘) 대학군(大學群)을 형성할 수 있다. 나아가 이러한 선진적 대학으로의 발전을 위해 예산지원은 ‘사업예산’이 아니라, 교육 및 연구환경의 본질적 개선을 위해 사용할 수 있도록 “서울대학교 1인당 학생교육비의 80% 수준”의 학생 1인당 교육비를 ‘일반예산’으로 지원해야 한다. 이를 위해서 공공적 고등교육재정의 점진적 확대와 안정화가 필요하며, 궁극적으로 OECD 평균 이상의 재정을 확보하기 위한 고등교육 재정 교부금법이 제정되어야 한다.

나아가 공공적 국가고등교육정책을 포기하고 무한경쟁의 구조조정을 강요하는 ‘RISE’가 아니라, 지역균형발전을 선도할 국가전략으로서 ‘지역상생 대학지원체계’를 구축해야 한다. 지역적 다양성과 전국적인 조화와 통합이 고려된 ‘국가전략’으로서의 지역사회 및 경제, 지역교육의 발전전략이 수립되어야 한다는 것이다. ‘지역상생 대학지원체계’는 무분별하고 격렬한 무한경쟁이 아니라 지역 현실에 맞는 목표가 뚜렷한 상생협력의 방식으로 나아가야 하며, 지역별 산업정책의 특징, 지역별 역사문화자산의 구조, 시민사회의 특수성 등을 충분히 반영해 다층적인 지역사회와 대학의 협력망을 구축하고, 지역대학의 공공적 구조전환을 촉진할 수 있어야 한다.

IV. 국립대학법 제정과 국공립대학의 혁신

1. 현황 및 문제점

현재 국립대학에는 그 공공적 법적 위상과 대학운영의 민주적 원칙, 대학재정의 공공 부담 원칙을 명확히 규정하는 법제도적 체계가 존재하지 않는다. 국립대학은 대통령령인 「국립학교 설치령」에 따라 설치, 운영되고 있어서 법적 기반이 매우 취약하다. 법인으로 운영되는 국립대학을 규율하는 법안, 예컨대 「국립대학 법인 서울대학교 운영·설립에 관한 법률」, 「국립대학 법인 인천대학교 운영·설립에 관한 법률」 등과 같이 대학의 위상과 설립, 운영을 규정하는 법률이 일반 국립대학에는 존재하지 않아서 대학의 민주적 운영과 재정 지원 면에서 일관성이 결여되고 상당한 혼란이 초래되고 있다.

한편 종전 교원의 부족한 급여를 보전하기 위해 활용해오던 기성회회계 정액연구비를 폐지하고 교육·연구·학생지도비를 지급하고 있지만, 교육·연구·학생지도의 성과를 통해 지급하는 비정상적, 중복적 성과급의 성격을 가져서, 교원은 소득세를 납부하지만 연금 혜택은 받지 못하는 불이익을 감수하고 있다.

2. 국립대학법 제정과 국공립대학의 혁신

무엇보다 국립대학의 법적 지위를 영조물이 아닌 자치 행정권을 가진 법률상의 독립적 주체(공법상 사단)로 설정하는 국립대학법이 긴요하다. 나아가 대학구성원이 대학운영에 참여할 권리를 원천적으로 배제시키는 현행 「고등교육법」상의 총장 교무통할권을 폐지하고 국립대학법 내에 민주적 대학운영 원칙을 규정할 필요가 있다. 국립대학의 법적 지위는 국가 기관이며 학사·연구·재정 등 대학운영에 독립된 권리와 의무를 가지는 공법인으로서의 권리를 국립대학에 부여해야 한다. 나아가 국립대학의 공공성을 강화하기 위해서 국립대학재정의 공적 부담원칙을 명확히 하는 법률조항 또한 필요하다. 그리고 학문자유와 대학자치의 구체적 내용을 법률로 규정해야 한다. 아울러 국립대학법 제정을 통해 대학의 사회적 책임을 분명히 해야 한다. 재정위원회의 역할을 실질화하고 재정위원회의 구성을 총장의 영향권에서 독립된 실질적 의결기구로 재정비해야 한다.

사립대 교원의 처우 악화와 비정년트랙 확산의 문제가 더 시급한 해결 과제이지만, 국립대학의 교육연구비 제도를 개선해야 한다. 교육공무원법 상 국립대학 교수들에게 연구수당, 교직수당을 지급해온 방식인 교육연구비를 폐지하고, 이를 국립대학 교원의 급여체계에 반영해야 한다. 안민석 의원이 대표 발의한 국립대학회계법안처럼 국립대학회계법 개정이나 교육부령 개정을 통해 대학이 자율적으로 교육연구비를 집행할 길을 열어주어야 한다.

V. 사립대학, 전문대학의 공공적 구조 전환과 혁신

1. 현황 및 문제점

2033년까지 만 18세 인구는 44~47만 명 선을 오르내리다가 2034년쯤부터 급격하게 감소하기 시작하여 2040년에는 26만 명 이하로 거의 반토막이 나는 것으로 예측되고 있다. 향후 15년 안에 현재 대입 정원은 절반을 넘는 22~23만 명 이상을 감축해야 한다. 그런데 우리 고등교육의 80% 이상을 사학이 담당해왔다는 점에서 정원 감축의 부담의 대부분을 사립대학이 짊어지게 된다. 그만큼 사립대의 구조조정은 필연적인데, 사립대의 공공적 구조 전환을 뒷받침할 기본방침 확립과 적극적 투자는 고등교육개혁의 핵심이 되고 있다.

한국 사립대학의 위기는 오로지 학령인구 급감으로 인해 벌어진 일이 아니다. 정부는 이미 인구 감소가 예견되는 가운데 1995년 49.8만 명이던 대학 입학정원을 2002년에 65.6만 명으로 32%나 늘렸으며, 1997년 대학설립준칙주의 도입 이후 2014년까지 모두 107개의 대학을 새롭게 설립을 허용했다. 더구나 우리의 사립대학들은 그 이전부터 교육부의 관리 감독 소홀 등으로 인해 술한 비리로 문제를 일으키며 연구와 교육의 질이 하락해왔다. 결론적으로 정부가 현재의 사학 위기에 가장 큰 책임을 져야 하며, 정부 차원의 공공적 해법을 제시해야 한다.

그러나 국회에 상정된 ‘사학구조개선법안’에서 드러나듯이 역대 정부가 유지해온 시장주의적 방식의 고등교육정책을 고수한다면, 15년 후에는 서울과 수도권의 대입 정원만으로 대입 지원자를 수용하고도 남게 되며, 논리적으로 지방은 9개 거점국립대 정도를 제외하면 거의 모든 대학이 문을 닫게 된다는 결론에 이른다.

더구나 서울과 수도권에도 부실 대학은 많으며, 수도권에 입지를 가지고 있다는 이유 하나로 이들 대학은 입학생 모집에 어려움이 덜해 문제가 은폐된다는 점에서 더욱 심각하다.

지방대학의 경쟁력 하락과 쇠퇴는 국가 경쟁력과 국토균형발전, 우리 삶의 질 향상에는 재앙이 될 것이다. 따라서 서울과 수도권, 지방을 막론하고 사립대의 체질을 혁신하고 연구와 교육의 질을 향상시키는 혁신적 정책과 투자가 절실하다.

2. 사립대학, 전문대학의 공공적 구조전환과 혁신

전국 사립대학의 역할 분담을 명확히 함으로써 대학 생태계를 정비하고, 광역 지역대학연합체제와 수도권 혁신적 대학연합네트워크를 구축해야 한다. 우선 연구중심대학, 교육중심대학, 고등직업교육중심대학의 세 가지 기본 분류에 맞춰 각 대학들이 자발적이고 주체적으로 자신의 역할을 규정하고 이에 맞는 혁신을 시행하고, 정부는 그러한 혁신 노력을 재정 투자로 적극 지원해야 한다. 가령, 교육중심대학이 자신의 대학원 과정을 인근의 연구중심대학에 넘기는 대신에 전자의 교원이 대학원 교육과 연구에 참여할 수 있도록 후자와 협력체계를 구축할 수 있다.

또한 4년제 일반대학도 과감하게 고등직업교육에 중점을 두는 자체 혁신이 가능하도록 4년제 일반대학과 전문대학의 구분을 재정비해야 한다. 나아가 고용노동부 산하의 한국폴리텍대와 전문대학의 시너지 효과를 강화하기 위해, 고등직업교육에 대한 정부 거버넌스를 통합하고 이를 통해 인공지능시대 새로운 교육방향을 개척해야 한다.

개별 대학의 폐교 여부에만 초점을 맞춘 ‘사학구조개선법안’을 폐기하고 그 대안을 모색해야 한다. (이에 대해서는 다음 절에서 별도의 정책 제시)

국가균형발전을 위해 서울과 수도권의 대학들도 30% 이상의 학부 입학정원 감축을 권장하고, 정부 정책을 따르는 경우 정원 감축에 따르는 등록금 손실분의 80% 이상을 운영비로 지원하도록 해야 한다. 이를 통해 대학은 교수 대 학생 비율을 크게 개선할 수 있으며, 대학의 공공성도 강화할 수 있다. 정원 감축 정책에는 서울과 수도권의 정원 외 입학정원을 정원 내로 돌림으로써 정원 감축을 하는 방법을 포함해야 한다.

지역거점국립대 등은 사립대도 경쟁력을 가지는 인기학문/응용학문(경영학, 행정학, 회계학 등)의 학부 입학정원을 과감하게 포기함으로써 지역 사립대의 발전에 협력해야 한다. (복수전공, 무전공이 확대된 현실에서 국립대 해당 전공 교수의 학부 수업권은 침해받지 않

으며, 대학원 교육에 전념함으로써 국립대 본연의 임무를 다할 수 있다)

VI. 사립대학의 공공적 구조전환을 위한 법제의 혁신

1. 현황 및 문제점

이미 지방 사립대를 중심으로 한 한계 대학/부실 대학의 문제는 대학 통·폐합을 불가피하게 하고 있다. 이를 지원하기 위한 ‘사학구조개선법안’은 역대 국회마다 상정되었으나 논란이 많아 폐기되어왔으나, 현 22대 국회에서는 교육위 법안심사소위에서 여야합의가 이루어졌지만 정치적 판단으로 일단 보류되어 있다.

현재의 ‘사학구조개선법안’은 수많은 문제를 안고 있어 원점에서 사회적 재논의가 필요하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 현재의 법안은 한계사학에 대한 정확한 실태조사조차 없이 졸속으로 진행되고 있기 때문이다. 지난 1월 7일의 국회 교육위 공청회에서 법 시행 효과에 대한 시뮬레이션 결과를 국회의원이 질문했을 때 담당 교육부 국장은 아무런 답변을 하지 못할 정도였다.

둘째, 법안이 개별 대학의 폐교 여부에만 초점을 맞춘 기본 틀을 가지고 있어서, 중앙정부, 지방자치단체, 해당 대학들과 지역 사회가 함께 지역별·권역별로 수립해야 할 종합적이고 질서정연한 공공적 구조전환 계획이 자리 잡을 여지가 없다. 이대로 법안이 통과되면 차기 정부가 지역 고등교육 지원체계를 재설계하고 지방대학의 상생적 생태계를 발전시켜야 할 과제와 심각하게 충돌할 위험이 강하기 때문이다.

셋째, 법안이 담은 폐교 절차가 매우 허술하여 실효성이 의심된다. 이미 20여 개에 달하는 폐교 대학 중 청산이 끝난 대학이 거의 없다는 사실이 입증하듯이, 강제 폐교를 결정해도 자산 매각 등은 시간이 오래 걸리며 대학 구성원과 지역 사회의 반발 등 갖가지 난관이 터질 수밖에 없다.

넷째, 이 법안이 의존하고 있는 시장주의 방식으로 간다면, 15년 후에는 서울과 수도권의 대입 정원만으로 대입 지원자를 수용하고도 남게 되며, 논리적으로 지방은 국립대까지 포함하여 거의 모든 대학이 문을 닫게 된다는 뜻이 된다. 이는 국가 경쟁력과 국토균형발전, 우리 삶의 질 향상에는 재앙이 될 것이다.

2. 사립대학의 공공적 구조전환을 위한 법제의 필요성

부실한 한계 대학은 폐교가 결정되는 순간 자산 가치가 급락하며, 한계 대학일수록 입지 조건이 나쁜 경우가 대부분이라서 제값을 받고 팔기 어렵다. 설령 매각하더라도 매각 대금이 교직원 체불임금과 밀린 세금과 채무를 갚기에도 부족한 경우가 다수다. 실제 기업으로 치면 이미 자본의 완전 잠식 상태에 있는 ‘좀비대학’들부터 정리해야 옳지만, 현재의 법안에는 효과적 수단이 부재하다.

한계 대학 정리에 공적 기금을 투입하는 정책 시행이 필요하다. 현재 대학구조조정은 전담 기관인 사학진흥재단이 사학청산지원계정을 활용해 진행하며, 필요한 재원은 중앙부처들이 보유한 공공기금을 빌려와서 이자까지 지불하며 조달하며, 정부는 한계 대학 정리 과정에서 한 푼도 돈을 쓰지 않는다. 그러나 한계 사학 문제는 정부의 정책 실패와 관리 소홀, 그리고 해당 사학의 부실경영 탓이라서 정부의 적극적 개입과 공적 기금 투입의 사회적 명

분도 뚜렷하다.

중앙정부나 지방자치단체, 사학진흥재단 등이 한계 대학의 강제 폐교에 따른 자산의 우선 인수권을 갖고 공공적 구조전환의 방안을 마련하도록 법에 규정해야 한다. 이러면 정부나 사학진흥재단 등이 폐교 대상 대학을 우선 인수를 통해 국유화, 공공화하고, 대학 주체 및 지역사회 등의 참여 속에서 캠퍼스 및 자산의 매각이나 용도 변경, 인근 대학과 통합 등을 여유 있게 해나갈 수 있어 구조조정의 부작용을 최소화할 수 있다.

일단 시범사업을 2년 정도 시행한 후 성과 평가를 거쳐 공적 기금 투입을 확대한다.

VII. 전문대학의 공공성과 정체성 재구성

1. 현황과 문제점

무엇보다 교육당국의 전문대학에 대한 무책임성을 지적할 수 있다. 현재 전문대학은 131개교이며, 국립대학 6개교, 사립대학 125개교로 이루어져 사립 전문대학이 95%를 상회한다. 아울러 150개교가 넘었던 전문대학 수가 절대적으로 감소하는 추세며, 4년제 전환 및 일반 국립대학과의 통합 등에 따라 국립 전문대학은 아예 사라지고 없는 것이 현실이다.

또 다른 문제는 교육 목적의 불분명성이다. 획일적 대학서열체제 하에서 일반대학이 전문대학이 인기학과를 모방하고, 전문대학의 3, 4년제 학과가 확산됨으로써 일반대학과 전문대학 간의 정체성이 혼란에 빠지고 있다.

다음으로 가장 심각한 문제는 교육 경비의 불평등성이다. 서열화된 정부 재정지원 방식의 폐해로 인해 일반대학에 비해 전문대학에 대한 정부 재정지원이 상대적으로 낮고, 이에 따라 교육 여건이 날로 악화되고 있는 것이다. 우리나라는 다른 선진국에 비해 일반대학과 전문대학 모두 교육 여건의 질이 낮다. 가령 교원 1인당 학생수는 우리나라 일반대학의 경우 24명으로 OECD 평균 15명의 1.6배, 전문대학의 경우 33명으로 OECD 평균 16명의 약 2.1배에 이르고 있다. 이는 일반대학과 전문대학에 대한 정부재정지원이 낮은 데서 기인하는데, 특히 전문대학에 대한 지원은 현격히 낮다. 일반대학의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균의 68%이고, 전문대학은 OECD 평균의 46.6%에 불과하다.(강득구 의원실, 2019년 기준) 또 정부의 전문대학 재정지원은 4,661억 원으로 일반대학의 10분의 1에 불과하다.(2021년 대학교육연구소)

2. 전문대학의 공공성과 정체성 재구성

무엇보다 중요한 것은 전문대학 교육의 공공성 강화다. 이를 위해 전문대학 교육의 공적 책임을 강화해야 하는데, 등록금 의존도를 점차 낮추고 학생 1인당 공교육비를 OECD 수준으로 인상해야 한다. 아울러 무상교육을 추진하면서 대학 간 차별 없는 균등한 교육여건을 마련해야 한다. 그리고 전문대학 교육의 질을 강화하기 위해 교원 1인당 학생수를 OECD 수준으로 낮출 필요가 있다. 현재의 교원 수를 기준으로 한다면 학생충원율을 일반대학은 기존의 62.5%, 전문대학은 48.5%(2020년 기준)로 낮추어야 한다는 점을 직시해야 한다.

다음으로 전문대학의 정체성을 재구성해야 한다. 이를 위해 교육기관별 교육목적의 차별성을 강화해야 한다. 「고등교육법」상의 일반대학, 전문대학, 산업대학 등 고등교육기관별 목적을 명확히 이행하도록 해야 한다. 아울러 「직업교육법」을 제정해 「고등교육법」상의 고등교육기관별 목적을 더욱 분명하게 규정하고, 중등직업교육과 연계하여 일관성을 확보하고

고등교육 교원의 처우 표준안 또한 마련해야 한다.

VIII. 비정년트랙 고등교원의 처우개선 및 차별철폐

1. 현황 및 문제점

비정년트랙 전임교원은 2003년 연세대학교에서 운영되기 시작해 현재는 거의 모든 사립대학에서 광범위하게 운용되고 있는 교수 사회의 차별적 비정규직제의 대표적인 사례다. 이 제도가 문제가 되는 것은 교육부가 사립대학들과 타협하여 고용불안과 저임금 등 구조적으로 차별적 지위에 있는 비정년트랙 교원을 전임교원 TO로 인정해줌에 따라 사립대학은 인건비 절약 차원에서 비정년트랙 교원을 비정상적으로 확대시켜 왔다는 것이다.

비정년트랙 교원은 대학 교육과 연구의 핵심 인력임에도 고용불안, 저임금, 과도한 강의시수 등 열악한 처우에 처해 있다. 사립대학의 경우 대학마다 처우가 천차만별이나, 일부 교원은 기초생활보장 대상자로 지정될 정도로 기초적인 생계조차 자력 해결이 어려운 상황에 처해 있다.('반값 교수' 혹은 '1/3값 교수')

교원 간 신분·임금 격차는 교육의 질 저하, 연구역량 약화, 학내 위계 고착을 초래하고 있으며, 특히 비정년트랙 교원의 경우 구조적 저임금·고강도 노동현실에 놓여 있다. 사립대학 중심의 비정규 고용 확산은 고등교육기관 내부의 불안정성을 확대시키며, 고등교육의 공공성·지속가능성·책임성을 훼손하고 있다.

그럼에도 불구하고, 현재까지의 고등교육 재정지원 사업들은 대부분 '산학협력', '지역혁신', '첨단분야 인재양성' 등 단기적 성과 위주의 과제들로 실효성에 의문이 제기되고 있고 대학의 인적 기반인 교원 처우 개선은 정책 우선순위에서 지속적으로 배제되어 왔다.

교원 인건비, 복지, 승진, 연구환경과 같은 항목은 어떤 재정지원 사업에도 독립적으로 포함되어 있지 않으며, 교육부는 교원지위법 제3조가 요구하는 '국공립 수준의 보수 보장'이라는 법적 책무를 이행할 수 있는 재정적 수단을 설정하지 않고 있다.

비정년트랙 교원을 포함한 대학 교원의 고용불안, 저임금, 복지 미비라는 문제는 단순한 개별 대학의 인사 문제가 아니라, 국가의 교육 책무에 속하는 구조적 과제다. 이 조항은 사립대학 교원도 국공립 수준의 보수를 받을 권리가 있으며, 이를 위해 국가가 구체적 행정계획과 재정지원을 강구해야 할 의무가 있음을 명확히 밝히고 있다.

무엇보다 비정년트랙 교원의 문제는 대학공동체의 구조적 배제와 차별 등 인권적 문제를 야기하고 있으며, 궁극적으로 교육 및 연구의 질을 심각하게 잠식하고 있다는 점에서 본질적인 재검토를 요구한다. 특히 이 제도는 정부의 승인과 방조 하에 이루어져 왔다는 점에서 정부책임이 막중하기에, 비정년트랙 교원의 차별을 구조적으로 철폐하는 데에는 정부책임형 접근이 필요하다.

2. 비정년트랙 고등교원의 처우개선 및 차별철폐

무엇보다 고등교육 교원 처우 표준안을 마련해야 한다. 현재 고등교육기관 간 교원 임용조건, 보수, 복지, 업무기준이 대학 자율에 맡겨져 있어 비정년트랙 교원을 중심으로 심각한 격차와 차별이 존재하고 있다. 「교원지위법」 제3조는 사립학교 교원의 보수를 국공립 수준으로 유지해야 함을 명시하고 있으므로, 교육부는 이 법의 실효적 이행을 위해 국가 수준의 고등교원 처우 표준안을 마련해야 한다. 표준안은 향후 모든 대학 재정지원의 기준 및 평가의 근거가 되어야 하며, 연봉, 의사결정권, 강의시수, 계약기간, 연구환경, 복지 등

에 대한 내용을 포함해야 한다. 위 표준안은 대통령령, 교육부 고시 또는 가이드라인 형태로 제정 가능하며, 각 대학에 준수 여부 공시를 의무화하고, 성과평가 및 재정 차등지원을 연계할 필요가 있다. 이는 교원지위법의 실질적 이행이며, 고등교육의 질·책무성·지속가능성 제고를 위한 제도적 기반이 된다.

둘째 교원 인건비 지원을 고등교육 재정지원 계획의 우선 항목으로 설정해야 한다. 현재 고등교육 재정지원계획에는 교원 인건비에 대한 독립 항목이 존재하지 않으며, 사립대학은 대부분 등록금 수입에 의존하여 자체적으로 인건비를 충당하고 있다. 이로 인해 특히 비정년트랙 교원의 보수는 최저생계에도 미달하는 사례가 존재하며, 교원지위법 제3조의 국공립 수준 보수 보장 조항이 사실상 방치되고 있다. 따라서 교육부는 고등교육 재정지원 계획 내 ‘교원 인건비’ 예산 항목을 신설해야 한다.

셋째 사립대 교원 인건비 보전 지원제도를 도입해야 한다. 사립대는 구조적으로 등록금에 의존한 인건비 운영 구조이므로, 교원 표준 임금 기준과의 격차(부족분)를 국가가 보전하는 방식의 제도적 대안이 필요하다.

넷째 고등교육 교원 처우 표준안을 대학 평가 등 지표에 반영해야 한다. 제안한 고등교육 교원 처우 표준안은 단지 권고 기준이 아닌, 대학평가와 재정지원의 핵심 평가 기준으로 연계되어야 한다. 교원지위법 제3조가 명시한 “국공립 수준의 보수 유지”를 실현하기 위해서는, 대학의 이행 수준을 실질적으로 평가하는 정량·정성 지표의 도입이 필수적이다.

마지막으로 비정년트랙 고등교원의 차별을 구조적으로 철폐하기 위해서 정부가 책임의식을 가지고 나서야 한다. 무엇보다 교육부는 전국 비정년트랙 교원의 현황을 명확히 파악하고, 각대학별로 비정년트랙 교원을 정년트랙 정규교원으로 전환함으로써 차별을 구조적으로 해결하도록 정부와 대학 간의 책임부담 비율을 명시적으로 제시하고 대학들의 의무적 이행을 강제해야 한다. 이를 뒷받침하기 위해 ‘비정년트랙 교원의 차별해소를 위한 법률’을 제정해야 한다.

IX. 대학의 기형적 교원제도의 혁신과 대학강사의 처우 개선

1. 현황 및 문제점

대학이 재정 부족과 학과통폐합 같은 구조조정을 이유로 2019년부터 시작된 대학강사제도를 회피하고 있다. 대학은 강사를 줄이고, 겸임·초빙교원을 확대하고 기형적인 교원제도를 신설하면서 대학강사제도가 붕괴되고 학문생태계가 훼손되고 있는 현실이다.

게다가 대학강사의 강의료는 국공립대 연 1~2천만원, 사립대 600~1,200여 만원에 불과하다. 고등교육법에 따른 방학중임금도 전체 22주 중에 4주만 지급하고 있다. 대학 교육연구의 한 축을 담당하는 강사의 삶이 이러하다 보니 교육연구의 경쟁력은 점점 저하되고 학술생태계도 황폐해지고 있다.

2019~2022년까지 국공립대 수준으로 지원하던 교육부의 사립대 강사처우개선사업비가 삭감되면서 재정 부족을 이유로 사립대학에서 강사 수를 줄이는 구조조정을 시도하거나 기형적인 교원제도를 신설하는 등 강사처우 개선에 필요한 제도개선을 회피하고 있다.

2. 대학의 기형적 교원제도의 혁신과 대학강사의 방학중 임금확대 등 기본소득 보장

겸임과 초빙교원은 학생들의 취업교육과 실무교육을 담당하기 위해 채용되며, 대학운영의 경직성을 보완하기 위한 교원제도로서 이들의 직무는 어디까지나 보조적인 수단이다. 「고등교육법」상 겸임과 초빙교원은 교원이 아니다. 이를 교원확보율에 포함하는 시행령 조항을 폐기해야 한다. 또한 대학강사제도가 정착될 수 있도록 교육부가 관리감독을 강화해야 한다.

강사의 임무인 ‘교육·지도 및 학문연구’에 부합하도록, 연구수당 및 연구비를 지급하고 방학 중 임금을 현행 4주에서 8주로 확대한다. 등재후보지 이상 학술지에 논문을 발표하면 논문발표비, 연구자 수당등을 지원한다. 이공계 강사들이 대학의 실험실을 활용할 수 있도록 제도화한다. 예능계 강사들은 전시나 공연 등에 소요되는 예술창작지원금을 지급한다. 나아가 방학 중에도 연구를 수행하고 있는 현실을 고려할 때 4주분은 턱없이 부족하다. 전체 방학의 임금 예산을 확보해야 하며, 예산이 부족하다면 우선 8주분으로 확대해야 한다.

지방사립대가 대학 본연의 임무에 충실할 수 있도록 사회적 지원이 필요하다. 즉 지방사립대에서 강사 임용을 유지 확대할 수 있도록 국가적 지원이 요구된다. <사립대 강사 처우 개선사업비>를 예전대로 복원해야 한다.

X. 대학교육 무상화를 통한 고등 기본교육의 실현

1. 현황 및 문제점

한국 사회에서 교육의 정의(Justice in Education)는 교육 기회의 불평등에 따라 무너지고 있다. 고등교육을 받기 위해서는 일정 수준의 학습 능력과 학비 조달 능력이 필요하다. 참고로, 한국의 대학 등록금은 세계에서 5~6위 수준이다. 소득수준은 세계 32위 정도이다. 두 가지 능력 모두를 잘 갖춘 학생이 대학 교육의 기회를 부여받게 되면 교육의 효율성이 높고, 교육의 정의가 살아있게 된다. 그러나 학습 능력이 부족하지만 학비 조달 능력이 큰 학생이 대학에 진학하고, 반대로 학습 능력은 충분하나 학비 조달 능력이 부족한 학생이 고등교육에서 배제된다면 교육의 정의가 실현되지 않는 것이다.

부모의 소득수준에 기반한 교육 기회의 불평등은 강력한 대학 서열 체제와 결합하여 또 다른 심각한 사회적 문제를 낳고 있다. 부모의 재력이 자녀의 학력을 좌우하며, 대학에 진학하지 못하거나 중하위 서열 대학을 졸업한 학생은 노동시장에서 사실상의 차별을 당하며 취업도 어렵고, 취업에 성공해도 임금이 낮을뿐더러 직업의 안정성도 낮은 비정규직으로 출발하는 경우가 많다. 부모의 소득수준에 따라 자녀의 소득이 결정되는 것이다. 학력 차별에 따른 ‘임금 격차’에 대해 국민 약 75%가 ‘큰 편이거나 매우 크다’라고 답한 여론조사 결과도 있다. 부모에 이어 자식세대에서도 저소득계층에 편입된 노동자들은 주거 확보가 어려우며, 결혼도 쉽지 않고, 자녀 출산과 양육도 힘들다. 어렵사리 결혼하고, 자녀를 키워도 다시 부모와 같은 힘든 삶이 시작될 뿐이다. 반드시 제거해야 할 악순환의 고리이다.

고액의 등록금은 대학원 진학률을 크게 낮추고 있다. 한국의 사립대학 박사과정 학생은 세계에서 3번째로 높은 등록금을 부담하고 있으며, 국립대학 박사과정 학생은 4번째로 높은 등록금을 내고 있다. 이는 대학원 진학의 기회비용을 높여, 전문 지식인 양성을 어렵게 하는 주요한 요인이 되고 있다. 인구 중 대졸자의 비율이 가장 높은 국가이면서 석·박사 학

위 소지자의 비율은 OECD 평균의 1/5 수준인 5%에 불과하다. 인공지능(AI) 등 첨단 과학 기술을 담당할 전문직과 창의성 높은 인문학 전문가의 양성이 국민경제의 발전에 절대적으로 중요한 단계에서 이는 심각한 문제가 아닐 수 없다.

2. 대학교육 무상화를 통한 고등 기본교육의 실현

대학교육 무상화의 목적은 교육기회가 불평등함으로써 발생하는 “휩손된 고등교육의 정의”를 회복하고, 인공지능혁명 시대에 걸맞는 시민들의 보편적 창의성·지성 계발의 필요성에 부응하는 고등 기본교육을 실현하는 데 있다. 무엇보다 고등교육의 비용을 국가가 부담하는 형태로 무상화하여 유럽 선진국 수준의 복지를 구현해야 한다. 재정여건을 고려해, 지역 학생, 저소득층 자녀들을 우선하여 지방 국립대학, 전문대학, 지방사립대학 순으로 단계적으로 무상화를 추진한다. 국공사립대 재학생 모두에 공정하게 적용하고 국립대생 평균등록금 수준으로 지원액을 통일해야 한다. 60세 미만의 모든 국민은 생애에 걸쳐 평생 고등교육의 관점에서 이 교육권을 행사할 수 있어야 한다.

XI. OECD 평균 이상 수준의 고등교육 재정지원체계의 확립

1. 현황 및 문제점

대학생 1인당 교육비 OECD 평균 수준에 해당하는 GDP 대비 고등교육예산 1.47% 확보가 필요하다.

<표 1> 연령별 고등교육 이수비교

(단위 : %)

기준연도	구분	만 25~64세	만 25~34세
2023년	한국	54.5	69.7
	OECD 평균	40.7	47.4

※ 출처: 교육부(2024.9.9.)

우리나라 초·중등교육의 경우 학생 1인당 교육비가 OECD 평균보다 30-40% 정도 더 지출하고 있는 데 비해, 고등교육은 65% 수준에 그치고 있다. OECD 평균 고등교육 이수율(만 25~64세)은 약 47.4% 수준으로 정부 부담은 GDP 대비 1%인데 반해, 우리나라 고등교육 이수율은 69.7%로 OECD 평균에 비해 무려 22.3%가 높지만 정부 부담 수준은 GDP 대비 0.9%(초기 재원 포함)로 OECD 평균에 비해 턱없이 모자란 상황이다. 따라서 학생 1인당 교육비를 OECD 국가의 평균 수준으로 확보하려면 GDP 대비 1.47%(11조 9천억 원 증액) 정도는 되어야 한다. 다만, 이러한 예산을 일시에 증액하는 어려움을 감안 하여 5년에 걸쳐 점진적으로 확보할 필요가 있다.

특히 OECD 36개국 중 16개 국가에서 이미 대학 무상교육을 실시하고 있다. 대학(대학원 포함)의 교육연구여건 개선도 중요하므로 점진적으로 무상교육을 실시할 필요가 있다. 국내 총생산(GDP) 대비 공교육비 비율 중 정부 부담비율을 점진적으로 증가시켜 민간의 부담을

감소시키는 방식으로 공적 고등교육재정을 확보할 필요가 있다.

<표 2> 국내총생산(GDP) 대비 공교육비 비율

(단위 : %)

기준 연도	구분	초·중등교육			고등교육			초등~고등교육		
		정부	민간	합계	정부	민간	합계	정부	민간	합계
2021년	한국 (초기 재원)	3.4 (3.5)	0.2 (0.2)	3.6 (3.6)	0.7 (0.9)	0.9 (0.6)	1.5 (1.5)	4.1 (4.4)	1.1 (0.8)	5.2 (5.2)
	OECD 평균 (초기 재원)	3.2 (3.2)	0.3 (0.3)	3.4 (3.4)	1.0 (1.0)	0.5 (0.3)	1.5 (1.5)	4.2 (4.3)	0.8 (0.6)	4.9 (4.9)

※ 한국의 GDP : (2021년) 2,080.2조 원

※ OECD '합계'에는 해외 재원이 포함되어 정부, 민간의 합과 일치하지 않을 수 있음(한국은 민간에 해외 재원 포함)

※ 동 수치는 반올림한 값으로 부분의 합이 전체와 다를 수 있음

※ 동 수치는 정부에서 민간으로의 이전 지출을 민간 재원으로 포함하는 최종 재원 기준이며, 이전 지출을 정부 재원으로 포함하는 초기 재원 기준 수치는 괄호()로 별도 표기

출처: 교육부(2024.9.9.)

2. OECD 평균 이상 수준의 고등교육 재정지원체계의 확립

무엇보다 글로벌 지역대학연합을 위한 거점국립대와 지역 국립대간의 혁신과 연합적 재구성성을 위한 공적 지원이 필요하다. 이는 수도권 중심의 대학 서열화를 해소하고, 지방대학의 경쟁력 강화하며, 지역 기반 교육 생태계 조성 등 지역 교육의 선진화와 질적 향상을 핵심 목표로 한다. 나아가 교육과 연구기능을 포함하는 지역 중심의 고등교육 체계를 구축함으로써 지역 정주 여건을 개선하고 국가 균형발전을 선도하려는 목적을 가진다. 이를 위해 9개 국립대학연합 육성에 약 2조 1600억원이 소요(9개 대학연합×2,400억)될 것으로 추정되는데, 1~3년차 4개 국립대학연합 육성, 4~5년차 9개 국립대학연합 육성, 5년 소요 예산이 약 7조 2000억원 정도 예측된다.

나아가 사립대학의 공공적 구조전환을 전제로 한 글로벌 지역대학연합 네트워크화를 지원하기 위한 예산이 필요하다. 지역 고등교육을 이끌 건강한 사립대학, 전문대학을 포함한 지역대학 네트워크구축을 위한 예산이다. 이를 통해 지역대학 간 연합을 통한 공동학위제 및 자원 공유 등을 시행하고, 원격·온라인 교육 기반 확대를 통한 광역권 학습 인프라를 제공하며, 초광역 및 전국 단위의 수퍼클러스터 연합대학으로까지 확대를 모색할 수도 있다. 이를 위해 9개 권역별로 연 1000억을 지원(1년 9,000억원 소요)하고, 5년에 걸쳐 약 4조 5,000억원이 소요될 것으로 보인다.

나아가 국립대학의 교육여건 개선을 위해 서울대학교 1인당 학생교육비의 80% 수준으로 지원하는데, 1조 2400억원 필요, 5년에 6조 2000억원이 소요될 것으로 예상된다. 그리고 건강한 혁신 (공공형) 사립대학 육성을 위해 재정과 회계 공공성 강화를 위해 50개 사립대학에 연 100억원 지원(1년 5천억원)하는데, 단계적으로 사업을 시행하여 1~4년차 10개 대학, 5년차부터 50개 대학을 지원하여, 5년동안 9000억원이 소요될 것으로 예상된다.

나아가 대학 무상교육을 위해 1단계로 정부 부담비율을 현 60%(초기 재원 포함, 0.9/1.5)에서 70%로 조정시 3.1조원, 2단계로 70%에서 80%로 조정시 3.1조원이 필요(서유럽 수준의 국가 책임 확보)하다. 1~3년차 1단계 지원, 4~5년차 2단계 지원하는데, 5년에 21조

7000억원의 예산이 소요될 것으로 보인다.

아울러 이러한 고등교육혁신을 일관되게 뒷받침할 독립적인 고등교육재정을 확보하기 위해 한시법인 고등·평생교육지원특별회계법이 일몰(2025.12.31.)되기 전에 『고등교육재정교부금법』의 제정을 추진한다.

<표 3> 고등교육 혁신을 위한 소요 예산

(단위 : 억 원)

연차 (누적)	무상교육	국립대 경상비	연구중심 국립대학 연합육성	혁신사립대	권역별연합대	평생교육바우처	합계
1년차	3.1000억	1조2400억	9600억	1000억	9000억	4000억원	6조 7000억
2년차	3조1000억	1조2400억	9600억	1000억	9000억	4000억원	6조 7000억
(누적)	(6조2000억)	(2조4800억)	(1조9200억)	(2000억)	(1조8000억)	(8000억원)	(13조 4000억)
3년차	3조1000억	1조2400억	9600억	1000억	9000억	4000억원	6조 7000억
(누적)	(9조3000억)	(3조7200억)	(2조8800억)	(3000억)	(2조7000억)	(1조 2000억원)	(20조 1000억)
4년차	6조2000억	1조2400억	2조1600억	1000억	9000억	9000억원	11조 5000억
(누적)	(15조5000억)	(4조9600억)	(5조400억)	(4000억)	(3조6000억)	(2조 1000억원)	(31조 6000억)
5년차	6조2000억	1조2400억	2조1600억	5000억	9000억	9000억원	11조 9000억
(누적)	(21조7000억)	(6조2000억)	(7조2000억)	(9000억)	(4조5000억)	(3조)	(43조 5000억)

XII. 결론에 대신하여

1. 창의적·민주적·공공적 학문발전을 위해 고등교육 생태계를 종합적으로 혁신하고 기초학문과 첨단분야 연구, 대학원에 대한 혁신과 집중투자를 하며, 이를 위해 인문사회학술진흥법(혹은 기초학문진흥법)을 제정하고, 나아가 평생연구 생태계를 구축함으로써 **학문의 균형발전 및 혁신**을 기한다.
2. **광역단위 글로벌 지역대학연합과 지역상생 대학지원체계**로 선진적인 다중심적 고등교육 체제(서울대 10개만들기)를 구현하고, 이를 통해 대학의 공공적 구조전환 및 지역균형발전을 도모한다.
3. 국(공)립대학의 공공적 법적 지위를 분명히 하고, 대학운영의 민주적 원칙과 국립대학 재정의 공적 부담 원칙을 확립하는 **국(공)립대학 법제**를 마련한다.
4. **사립대학의 역할분담을 전제로 한 지역대학 연합체제**를 구축하고, 대학 전체, 그리고 전국적 범위를 시야에 둔 **사립대학의 공공적 구조전환 방안**을 마련한다.
5. 현재 국회에 계류중인 ‘사학구조개선법안’을 원점 재검토하여 **사립대학의 공공적 구조전환을 위한 법제**를 새로이 마련해야 한다.
6. **전문대학의 공공성과 정체성**을 재구성하기 위해, 직업교육의 공적 책임을 강화하고 질적 기준을 상향하며, 평생교육 생태계 구축을 위해 「직업교육법」 등을 제정하고 관련 법률을 정비한다.

7. 비정년트랙 교원의 처우를 개선하기 위해 고등교육 교원 처우 표준안 등을 마련해 비정년 트랙의 열악한 인건비 등을 개선하고, 정부책임형으로 비정년트랙 교원의 차별을 근본적으로 철폐하도록 법제화한다.
8. 겸임·초빙 등 대학의 기형적 교원제도를 혁신하고 대학강사의 방학중 임금 확대 등을 통해 기본소득을 보장한다.
9. 무상교육 추진에 있어 재정여건을 고려해 지역 학생, 저소득층 자녀들을 우선하고 지방 국립대, 전문대, 지방사립대 순으로 단계적으로 대학 무상화를 추진하고 인공지능시대 고등 기본교육을 실현한다.
10. 고등교육의 혁신, 특히 연구중심 국립대학연합 육성, 광역 지역대학네트워크, 대학무상 교육, 국립대 경상비 지원, 혁신 (공공형 혹은 정부책임형) 사립대 육성 등을 위해 OECD 평균 이상의 독립적 고등교육예산을 단계적으로 확보하고, 이를 뒷받침하기 위해 「고등교육 재정교부금법」을 제정한다.

<참고문헌>

- 강남훈. 2014. “반값등록금과 결합된 대학구조개혁 및 대학체제개편 제안”. 『경제와 사회』. 통권113호. pp. 11-32.
- 국가인권위원회. 2004. “대학시간강사제도 개선 권고”.
- 김귀옥. 2018. “학문절벽의 시대, 비정규직 연구자의 안정화 방안 모색을 위한 실태조사”. 『한국학(구 정신문화연구)』. 제41권 제3호. pp. 39-75.
- 김귀옥. 2022. “선도형 학문에 걸맞는 ‘인문사회 학술정책연구원’(가칭) 설립과 국가학술연구교수제도 운영 방안”. 『고등교육 혁신과 공공성 확보를 위한 국가의 역할』 발표문. 2월 10일.
- 김귀옥. 2024. “[토론] 대학, 청년, 한국 사회를 살리는 대학정책”. 『대학: 담론과 쟁점』. 제2호. pp. 104-111.
- 김귀옥. 2025. “[토론] 기초학문기본법 제정과 인문사회 학술정책 거버넌스의 설립의 필요성”. 제2회 고등교육 현안 토론회. 5월 23일.
- 김명환. 2024. “고등교육개혁 패러다임의 전환: 인구절벽과 지역소멸 극복의 길”. 공공적 고등교육정책을요구하는전국교수연대회의 부산지역토론회 발표문. 11월 29일(부산대학교수회관 2층 라운지)
- 김선수. 2018. “노동 존중 사회를 향한 노동헌법 개정 방향”. 『노동사회』 200권, 한국노동사회연구소.
- 박정원. 2021. “대학교육 국가책임, 어떻게 구현할 것인가?”. 『대학: 담론과 쟁점』. 제1호. pp. 85-109.
- 박정원. 2022. 『대학무상교육의 구상』. 진인진.
- 박정원. 2024. “구조화된 교육불평등: 대학입시에서 대학재정까지 : 미국과의 비교를 중심으로”. 『대학: 담론과 쟁점』. 제1호. pp. 19-57.
- 박중렬. 2024. “노동존중으로의 대학체제전환”. 대학체제전환운동포럼 2024. pp. 109-115.
- 송주명. 2024. “윤석열 정권의 파행적 신자유주의 고등교육정책 비판과 대안적 방향: 글로

- 컬대학30과 RISE를 중심으로”. 선진적 고등교육 국가전략 국회토론회 발표문. 9월22일(국회 제7간담회실).
- 안현효. 2022. “지역 균형 발전과 결합한 대학 개혁 방안”. 『동향과 전망』. 제114호. 2월. pp. 228-257.
- 이정미 외. 2021. “국립대학 육성사업의 대학 네트워크 활성화 사업의 네트워크 분석”. 『교육행정학연구』. 제39권 제5호. pp. 261-286.
- 임재홍. 2021. “지방사립대학의 위기와 대학정책”. 『지역사회연구』. 제29권 제2호. pp. 31-55.
- 최영진. 2023. “대학강사의 권리보장과 법적 과제”. 『법학연구』. 경상대학교 법학연구소.
- 홍성학. 2021. “한국 대학은 어떤 점에서 공공성이 부족한가”. 『오늘의교육』. 제65호. pp. 62-74.

총평

전국교수연구자연대의 사회대개혁 방안 총평

지병근(조선대)

1. 시작하며

윤석열의 12.3 친위쿠데타가 국회 앞에 모인 시민들의 헌신과 국회의 계엄령 해제 의결로 저지된 이후 내란의 진상 규명과 책임자 처벌 그리고 심각하게 훼손된 민주주의의 복원을 넘어 사회대개혁을 통해 보다 진전된 민주주의로 나아가야 한다는 시대적 요구가 제기되고 있다. 민주화 이후 우리나라는 소위 '87 체제'의 틀에 갇혀 '제왕적' 대통령제를 벗어나지 못하고 있고, 지역주의에 의존해 성장해 온 양당 주도의 정치적 대표 체제를 지속하고 있다. 신자유주의 정책의 영향으로 빈부격차가 더욱 커지고 있으며, 사회적 약자의 목소리는 점점 작아지고 있다. 수도권 과밀화 현상은 전혀 해소되지 않고 있는 가운데 지방 소멸이 더욱 가속화되고 있다. 정치적 양극화 과정에서 혐오와 배제의 정치가 혐의의 정치를 대체하고 극우 세력이 부상하고 있다. 평화를 힘으로 얻을 수 있다는 허망으로 최악으로 치달은 남북 관계는 더 이상 개선의 여지가 보이지 않을 정도이며, 중국과 러시아 그리고 미국과 일본이 대치하고 있는 동북아 평화는 심각한 위기 상황을 직면하고 있다.

윤석열 정부 시기를 거치며 우리나라는 가장 성공적으로 민주주의를 공고화한 대표 사례로 칭송받던 국가에서 세계적으로 민주주의 후퇴를 주도하는 국가로 전락했다. 하지만 대통령 윤석열의 파면으로 새로운 정부가 조기에 들어서게 되면서 우리는 12.3 친위쿠데타로 맞이했던 권위주의화의 위기를 전화위복의 계기로 삼아 새로운 대한민국을 만들 수 있는 국면에 이를 수 있게 되었다. 윤석열 정부 시기에 훼손되었던 시민들의 기본권, 선거의 공정성, 사회경제적/정치적 평등, 정책에 대한 숙의와 시민의 자발적 참여 문화를 회복하고, 한걸음 더 나아가 한국 민주주의를 한층 심화시키기 위해 노력해야 할 때이다. 바로 지금이 적기이며 더 이상 그 시기를 늦출만한 여유가 우리에게 없는 것이다.

2. 제안의 원칙과 내용

이 글은 대통령 윤석열에 대한 국회의 탄핵소추안이 국회 본회의를 통과한 직후인 2024년 12월 16일 결성한 **전국교수연구자연대**(공공적고등교육정책을요구하는전국교수연대회의, 민주평등사회를위한전국교수연구협의회, 전국교수노동조합, 전국국공립대학교수노동조합, 한국비정규교수노동조합, 전국대학원생노동조합, 지식공유연구자의집, 학술단체협의회 등 8개 단체 참여)가 올해 초 기획단을 구성하고 수개월 동안 준비한 사회대개혁 제안을 종합하여 요약 소개하고 간략히 평가하기 위한 것이다. 비록 충분한 시간이 주어지지 않았으나, 우리나라 학계에서 신망받는 여러 연구자 단체(한국언론정보학회, 한국선거학회, 한국정치연구회)와 연구소(사회공공연구원)가 각 분야를 대표하는 연구진을 구성하여 집필하고, 중간 보고회를 한차례 가진 후 최종 개혁안을 마련하였다. 보다 구체적으로, 여기에는 정치, 비선출권력, 외교, 언론, 경제, 사회, 노동, 기후위기와 에너지, 교육 분야 등 9개 분야의 정책 제안이 포함되어 있다. 각 분야별 정책 제안에는 주요 정책 목표와 함께 이를 제안하게 된 배경과 추진방안 및 추진 경로가 포함되어 있다.

어떠한 사회대개혁안도 급속히 변화하는 현실을 모두 반영하기 어려우며, 다양한 변수들의 조합에 따라 개혁을 추진하는 경로가 변화하고 결과 또한 달라질 수 있으며, 그 방향에 대한 의견 또한 평가자의 특성에 따라 차이가 있을 수 있다. 하지만 이러한 특성이 사회대

개혁안에 대한 논의를 지연하는 변명거리가 될 수는 없다. 여기에서 소개하는 사회대개혁안 또한 여러 한계가 있겠지만, 최소한 향후 한국 사회의 개혁에 관한 논의의 초석을 쌓았다는 점에 중요한 의의를 찾을 수 있을 것이다.

이 글은 분야별 개혁안을 소개하고 평가하면서 몇 가지 원칙을 설정하였다. 첫째, 각 분야별 개혁안을 모두 다루기 보다 핵심적인 개혁안에 한정하여 평가를 진행하였다. 둘째, 개별 정책의 제안 배경보다 정책 추진의 실효성(feasibility), 특히 사회적·정치적 합의 도출 가능성과 재원 마련 가능성에 초점을 두고 평가하였다. 셋째, 각 분야별 제안의 소개에 초점을 두었으며 가급적 평가는 최소화하였다. 그 이유는 무엇보다 총평을 수행하는 이들이 모두 정치적 전공자이기에 정치 분야를 제외한 다른 분야에 대한 전문성이 부족하다는 점 때문이다.

3. 제안 내용

전국교수연구자연대의 사회대개혁 방안은 앞서 언급한 대로 정치, 비선출권력, 외교, 언론, 경제, 사회, 노동, 기후위기와 에너지, 교육 등 9개 분야에 관한 것이다. 아래의 표 1은 이를 요약한 것이다.

<표 1> 주요 사회대개혁 분야와 목표

개혁 분야	개혁 목표
1.1. 정치 개혁- 개방적이고 평등한 대표체제로 전환	○ 승자독식 대표체계의 개혁 ○ 수평적 책임성의 제도화 ○ 수직적 권력 분산 제도화
1.2. 정치 개혁- 국민참여와 자치분권을 향한 정치 개혁	○ 민주주의의 회복과 성장 ○ 참여와 소통을 통한 시민주권의 확립 ○ 자치와 분권의 제도화
2. 비선출권력 개혁: 사법부, 검찰, 헌법재판소	○ 사법부의 민주적 통제 강화와 대법원장의 권한 제한 ○ 검찰의 수사권 제한 ○ 헌법재판소의 민주적 통제 강화
3. 외교·평화: 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외정책	○ 다자주의에 기반한 새로운 국제질서 형성 ○ 국익중심의 실리외교, 균형외교 복원 ○ 한반도전쟁질서종식과 평화체제구축 ○ 남북한 평화공존을 바탕으로 상생과 번영의 통일 추진
4. 언론 개혁	○ 시민들의 표현의 자유 확장 ○ 방송법, 명예훼손법 등의 시급한 개정 ○ 통신 및 플랫폼 산업에 대한 공적규제 원칙 도입
5. 사회권 확장과 공공성 강화: 연대와 공존의 사회대전환	○ 모든 시민의 사회권을 실질적으로 보장 ○ 성별·계층·세대·사회집단 간 구조적 불평등 해소 ○ 성평등한 돌봄사회와 사회적 연대체계 구축 ○ 사회공공성의 재구성을 통해 새로운 민주공화국의 토대 마련
6. 경제민주주의와 복지	○ 성장의 목적과 방향을 재정립하여 사회적 가치를 중심에 두는 경제체제 구축 ○ 불평등을 완화하고 경제권력을 분산하는 구조적 개혁 추진 ○ 복지와 환경 정의를 통합한 연대국가로의 전환
7. 노동 개혁: 불평등·양극화 체제 청산과 노동대개혁 실현	○ 윤석열 내란세력 청산과 반노동정책의 전환 ○ 불평등·양극화 체제의 청산과 이를 위한 노동대개혁의 실현: 모든 노동자의 노동기본권 보장, 차별 없는 일자리, 안전하고 건강한 일터 조성, 노조할 권리 보장 / AI 기술도입에 따른 정보인권·노동권 강화

8. 기후위기 및 정의로운 에너지 전환	○ 생태평등 사회로의 대개혁을 위한 목표 수립과 대규모공공 투자 ○ 공공재생에너지 확대로 정의로운 에너지 전환 추진 ○
9. 고등교육의 혁신 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정의 확대	○ 인문사회, 기초학문 등 학문의 균형발전 ○ 글로벌 지역대학연합 통한 대학의 균형발전 ○ 대학교육의 단계적 무상화 ○ 사립대학, 전문대학의 공공적 구조 전환 ○ 비정년트랙 교원, 비정규교수의 처우 개선 ○ OECD 평균 이상의 공적 고등교육재정 확보(고등교육재정교부금법 제정)

출처: 분야별 사회대개혁 방안에서 선별 및 일부 수정

1) 정치분야 개혁: 개방적이고 평등한 대표체계로의 전환과 국민참여와 자치분권의 확대

정치분야 가운데 정부형태와 정치적 대표성 관련 개혁안은 한국에서 ‘제왕적 대통령제’ 논의가 활발하게 이루어졌지만, 이 논의가 시작된 미국의 역사적 맥락을 고려해야 하며, 대통령의 ‘제도적 권한’도 중요하지만 ‘정당 기반 권한’이 더 중요하며, 한국 대통령의 권한이 역대 대통령에 따라 다를 뿐만 아니라 다른 대통령제 국가들에 비해서 그다지 크지 않다는 점, 헌정체제를 개혁한다면 시민들의 의사와 선호를 존중하여 대통령의 권한을 분산하면서도 통치 가능성(governability)을 향상하도록 해야 한다는 점, 대통령 선거와 국회의원 선거의 ‘동시 선거’가 대통령의 여당통제를 강화할 수 있다는 점, 대통령 중임제 도입만으로 대통령제의 구조적 불안정성을 극복하기 힘들며 수직적·수평적 권력 분산이 필요하다는 점을 제기한다. 보다 구체적으로 1) 수평적 책임성 강화를 위해 **국회의 예산 증액권 확대, 정부의 법안제출권 폐지, 국회의원의 국무위원 겸직 금지, 감사원의 독립기관 전환/국회 이관, 고위공직자 인사권 제한(국무위원, 검찰총장, 국정원장, 감사원장의 국회동의), 사법부 수장/공공기관장 임명 시 국회의 동의 의무화**, 2) 지역, 계층, 세대, 성별에 걸쳐 나타나는 대표성의 왜곡 문제를 해소하기 위해 **의원정수 확대(최소 360석), 비례대표 의석비 확대(최소 2:1), 결선투표제 대선 도입, 정당 설립요건 완화와 지역정당 허용**, 3) 정당 및 의회 개혁을 위해 **후보공천에서 여론조사의 제한적 활용, 공천 심사 기준의 제도화 및 사전공개, 유망 청년 정치인 발굴, 정당연구소 내실화(인사와 예산의 실질적 독립성 강화와 재단으로 독립화), 교섭단체 구성요건 완화, 국고보조금 배분제도 개선** 등을 실행 방안으로 제안하였다.

국민 참여·지방분권 분야의 개혁안은 반(反)헌정주의적 엘리트 특권 정치와 수도권 초집중과 지방 소멸 시대의 도래에 대한 대응력 부족을 한국 민주주의의 한계점으로 지적하고, 이를 극복하기 위하여 1) 직접 민주주의를 전면 도입하는 방안으로 **국민투표의 확대(사회적 소수자의 인권 침해와 사회적 갈등 유발 이슈 제외 혹은 요건 강화)와 국민발안 제도(헌법과 법률 개정 모두 포함; 선거권자 5% 이상, 국회의 입법권 보장)와 국민소환 제도(해당 선거구민 과반 지지) 도입**, 2) 자치와 분권 시대로의 전환을 위하여 **분권형 개헌(헌법전문 개정[자치와 분권, 지역간 균형발전, 지방분권국가지향, 수도 규정 추가], 상원 설치, 지방자치단체를 지방정부와 지방행정부로 이원화, 주민자치권 원칙, 보충성의 원칙, 자주조직권[지방정부 조직과 운영], 자치입법권과 자치행정권 확대, 자치재정권[지방세조례주의 도입, 재정조정제도 신설], 초광역 지역정부(5극 초광역권[수도권, 동남권, 대경권, 중부권, 호남권 구성]), 국가자치분권회의 신설** 등을 제안하였다. 그 외에도 **숙의민주주의 제도화를 위한 국가공론위원회 설립과 민주시민교육원(국회 산하, ‘자유민주적 기본질서’ 기본 내용) 신설**을 제

안하였다.

2) 비선출권력분야 개혁

비선출권력분야 개혁안은 ‘민주적 정당성’이 취약한 사법부, 다시 말해 선출직이 아닌 법관이 정치권력에 예속되어 있다는 문제의식을 바탕으로 1) 사법부와 관련하여 대법관 수의 증원과 인적 구성의 다양화, 기본권 침해의 경우 재판에 대한 헌법소원심판제도 도입(4심제 우려 존재), 18개 지방법원장 직선제, 대법원장 권한 제한(법원장 회의체가 권한 대행, 대법관 후보 및 헌법재판관 후보 제청권의 국회 이양), 인사의 독립성 강화(비법률가가 일부 참여하는 사법위원회나 사법행정위원회를 통한 판사 임용), 중요 사건에 대한 배심제 확대, 국민통제 강화(시민에게 탄핵 청원권 부여), 판결문 공개, 전문법원 설치, 2) 검찰과 관련하여 공소처법(기소와 공소유지 전담 공소청으로 전환), 중대범죄수사청법(검찰의 직접수사권 이관, 검찰수사관으로 구성), 수사절차법과 형사소송법(기소심의위원회 절차, 표적수사와 피의사실 공표 억제) 등의 제개정, 3) 헌법재판소와 관련하여 재판관 전원의 국회 선출, 헌법재판관의 법관자격 요건 폐지, 헌법배심제 도입 등을 제안하였다.

3) 외교분야 개혁: 다자주의와 평화공존에 근거한 상생·공영의 대외 정책

외교분야 개혁안은 다자주의에 기반한 새로운 국제질서 형성, 국익중심의 실리외교와 균형외교 복원, 한반도전쟁질서종식과 평화체제구축, 남북한 평화공존을 바탕으로 상생과 번영의 통일 추진 등을 핵심 과제로 설정하고, 세계사적 복합위기(poly crisis)와 강대국간 지정학적 갈등이 확대되는 상황에서 윤석열 정부의 편향종속외교로 악화된 남북관계, 한중관계, 한러관계를 회복하고, 중견국 및 global south 국가들과의 관계 개선과 협력, 국제기구에서의 역할 확대 등을 추진해야 한다고 지적하였다. 아울러 이를 위한 구체적 방안으로 1) 남북관계 개선을 위하여 9.19군사합의서 복원, 한반도의 완전한 비핵화, 한반도의 단계적 비핵화 진전에 따라 재래식 무기의 대규모 감축 단행, 종전선언 혹은 평화협정 체결, 경주 APEC 김정은위원장 초청, 2) 북미, 북일간 외교관계 수립 지원을 통한 교차승인 완성, 한미관계 재정립(전시작전통제권환수, 주한미군단계적 철수), 미래지향적 한일관계 재구성, 3) 남북기본조약 체결(북한의 국가성 인정 방향, 서울과 평양에 대사관 혹은 대표부 개설, 통일부를 평화협력부 혹은 남북관계발전부로 명칭 변경), 남북교류협력 활성화, 남북한 포괄 다자협력체 추진(환경, 방역, 도시협력 등), 공존형 통일방안 재정립과 평화통일교육 추진, 남한헌법개정(3조 영토조항, 4조 자유민주적 통일 조항), 초당적 평화공존결의안 채택, 국가보안법 폐지, 남북관계 발전법/기본법 개정 등을 제안하였다.

4) 언론분야 개혁: 표현의 자유 확장, 방송법, 명예훼손법 개정, 통신 및 플랫폼 산업 규제

언론분야 개혁안은 윤석열 정부 시기 ‘입틀막’ 사건이나 기자 개인에 대한 고발과 압수수색 등 표현의 자유가 훼손되었다는 문제의식을 바탕으로 1) 방송통신심의위원회의 심의 범위와 심의 조항에 대한 전면적인 검토 및 개정(유해정보나 불법정보에 대한 엄격한 기준과 절차 및 구체화, 정당 등의 집단 민원에 대한 보호장치 마련), 방송통신심의위원회 위원 구성의 정치적 독립성 강화, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 한국신문윤리위원회 등 미디어 정책 기능의 통합·조정(혐오와 차별에 대한 인권보장 기구 및 관련법령에 따른 규제 권고), 2) 사실적시 명예훼손죄 폐지, 온라인 허위조작정보의 ‘생산 금지’보다는 ‘확산 규제’, 포괄적 차별금지법 제정, 3) 미디어 플랫폼·네트워크 자본에 대한 공적 책무 부여(보편

적 네트워크 서비스 사업자에 대한 공적 책무의 법률 적시, 통신 3사에 대한 강화된 방송통신발전기금 징수, 포털 사업자의 뉴스 콘텐츠를 통한 수익 공개 및 투명성 보고서의 법적 근거 마련) 등을 제안하였다.

5) 사회·공공성 분야 개혁: 연대와 공존을 위한 사회권 확장과 공공성 강화

사회·공공성 분야 개혁안은 사회권, 평등, 연대, 공공성 실현이라는 네가지 가치를 제시하였다. 사회권을 건강권, 돌봄권, 주거권, 이동권, 가족구성권 등 “인간다운 삶을 위해 국가가 적극적으로 보장해야 할 기본권”으로 정의하고, 한국의 사회 정책이 “‘성장 우선-복지 보완’ 방식 또는 시장 중심 접근” 방식에 기반해 설계되었으며, 이로 인해 실질적인 사회권 보장이 미흡하고, 사회적 소수자에 대한 제도적 배제가 지속되어 왔다고 지적하였다. 보다 구체적으로 건강보험의 보장성 강화, 국가 책임성 강화(국고지원 20% 법정 규정 준수), 공공의료 기관 확충 및 인력 양성(공공의대 설립, 지역 공공의료기관 의무복무제), 돌봄 기본법 제정, 광역지자체별 사회서비스원 설립, 공공주택 공급 확대와 전세사기 피해 구제 강화, 투기 규제 강화, 포괄적 차별금지법 제정(반공극우주의, 반동성애, 반이슬람, 반이주자/난민, 반페미니즘, 반종 정서 등이 표현 및 종교의 자유를 명분으로 정당화되고 있음) 등을 대안으로 제시하였다. 특히 성평등과 관련하여 성별 임금격차(남성 대비 평균 31.2%) 해소를 위한 평등임금공시제 및 동등가치 동일임금 법제화, 비동의강간죄 도입(현행 강간죄는 ‘폭행/협박’ 중심으로 구성), 임신중지권, 여가부를 성평등부로 개편 등을 제안하고, 평등과 관련하여 이주민에 대한 포괄적 권리 교육, 가족결합권(초청권한) 강화 등도 제안하였다.

6) 경제분야 개혁: 경제민주주의와 복지

경제분야 개혁안은 외환위기 이후 추진된 신자유주의 정책으로 “투자 위축, 내수 침체, 불평등 심화, 가계부채 누적 등 구조적 악순환”이 고착되었으며, “재벌개혁과 경제민주화”를 대신하여 “자본시장 중심의 단기 수익성 논리”가 지배하게 되었다고 진단하고, 1) “기술 중심 성장 정책에서 벗어나 노동·복지·환경·지역균형이 통합된 포괄적 성장 모델” 도입, 2) 재벌 중심 지배구조의 개혁과 경제권력 분산, 3) 복지정책의 사회정의·환경정의 통합, 4) 공공자산을 활용한 전략적 사회투자 확대, 5) 조세 개혁과 정책 설계의 투명성 강화 등을 추진하고 이에 대한 사회적 합의를 형성하기 위한 사회적 대화기구 설치와 다양한 파일럿 프로그램(복지-기후 통합형 공공임대주택, 지역균형 공공인프라 투자, 사회적책임 연계형 기업 지배구조, 시민참여기반 예산 편성, 복지환경 복합데이터 플랫폼 관련 시범사업)의 시행을 제안하였다.

7) 노동분야 개혁: 불평등·양극화 체제 청산

노동분야 개혁안은 한국 사회가 노동시장 불평등 문제, 특히 비정규직, 중소기업, 여성, 5인 미만 사업장, 단시간, 하청, 무기계약직 노동자에 대한 차별·배제의 문제를 해소해야 하며, 이를 위해 5인 미만 초단시간 노동자/가사사용인에게 근로기준법 전면 적용, 생활가능 최저임금 보장(포괄임금제 금지-특수고용/플랫폼 노동자), 주4일제 도입을 통한 노동시간 단축(40시간에서 32시간으로), 노동자 작업중지권 보장, 비정규직 사용사유제한, 노조법 2·3조 개정, 초기업 교섭 제도화, 정보 인권 및 노동권 강화 등이 가능하도록 근로기준법, 기간제법, 산업안전법, 중대재해처벌법, 공무원직원회법, AI 기본법 등을 제·개정해야 한다고 보았다.

8) 기후위기·에너지분야 개혁: 기후위기 및 정의로운 에너지 전환

기후위기·에너지분야의 개혁안은 “생태평등 사회” 구성과 “정의로운 에너지 전환”을 핵심 과제로 설정하고, 실현 방안으로 2035년 국가온실가스감축목표(NDC) 강화, <탄소중립기본법>을 <기후정의기본법>으로 전면 개정, <정의로운 탈석탄법>(석탄발전소 폐쇄, 노동자 고용보장, 지역사회 보호) 제정, 기후정의세 부과, 녹색공공투자은행 설립 등 대규모 공공투자, 반도체 클러스터 전면 재검토 및 데이터센터 난립 규제, <공공재생에너지법> 제정, <한국발전공사법> (한전 재공영화, 화력발전 5개사 통합) 제정, 민자발전사 초과이익 규제 및 전력시장 구조 개혁, 천연가스 직수입과 원자력 발전 증설 중단 및 전환계획 수립) 등이 필요하며, 이를 추진하기 위해 사회적 논의 기구 구성과 탄소중립위원회의 재구성을 제안하였다.

9) 교육분야 개혁: 학문 및 대학의 균형발전과 공적 고등교육재정 확보

교육분야 개혁안은 1) 인문사회와 기초학문 학문 및 대학의 균형발전과 2) OECD 평균 이상의 공적 고등교육재정 확보를 통한 단계적인 대학무상교육(지방 국립대, 전문대, 지방 사립대 순)과 사립대학/전문대의 공공적 구조전환과 비정년계열 교원과 비정규교수의 처우 개선을 정책 목표로 제시하였다. 아울러 이를 실현하기 위한 다양한 인문사회 분야 지원방안(대학원생 예산 지원, 국가학술연구교수제도 도입, 한국연구재단 인문사회 학술연구교수 수혜율 제고)과 함께 인문사회학술진흥법 혹은 기초학문진흥법 제정(인문사회학술정책연구원, 인문사회학술기금, 연구자 복지제도 등 포함), 광역단위 지역대학연합(국립대학 연합+공공형 혁신 사립대학/전문대학)과 지역상생 대학지원체계 구축을 통한 “다중심적 고등교육 체제” 형성을 제안하였다. 그 외에도 ‘고등교육재정교부금법’ 제정을 통한 단계적 재원 확보(5년 내 OECD 평균), 사립대의 공공적 구조전환을 위한 ‘사학구조개선법’의 원점 재검토, ‘직업교육법’ 및 관련 법률의 제개정을 통한 전문대의 공공성과 정체성 확립, 강사 처우 개선을 위해 연구수당 및 연구비 지급, 예술창작지원금, ‘사립대 강사 처우개선사업비’ 복원 등을 제안하였다.

4. 총평

앞서 제시한 개혁안들은 무엇보다 2025년 7월 현재 한국 사회가 안고 있는 다양한 문제점들과 해소 방안을 망라하였다는 점에서 주목할 가치가 있다. 이 개혁안 가운데 대부분은 실현해야 할 뿐만 아니라 실현이 가능한 방안이며, 정치적 이해관계를 고려하여 침착한 것이 아니라는 점에서 당파적인 편향성에서 자유로운 방안이라고 할 수 있다. 아울러 이 개혁안들은 경제적 보상을 받는 용역 보고서가 아니라 연구자들이 자발적으로 참여하여 창의적으로 제시한 것이다.

물론 이러한 장점들이 단점으로 연결될 수도 있으며, 이와 관련하여 몇 가지 제안을 하자면 다음과 같다. 첫째, 개별 정책을 추진하는 데 소요되는 예산에 대한 설명을 보완할 필요가 있다. 특히, 정치, 비선출권력, 언론, 법안의 제개정과 달리 경제, 노동, 기후위기, 고등교육 분야의 개혁은 상당한 규모의 국가적 재정 지원이 필요하다는 점에서 이에 대한 충분한 설명이 추가될 필요가 있다. 물론 각 분야별 정책 제안서의 분량 제한, 정보 부족, 사회적 혹은 정치적 합의를 도출하는 과정에서 예산 규모가 달라질 수 있는 가변성 등으로 인해 구체적인 소요 예산의 규모를 추정하기 어렵다. 하지만, 그렇다 하더라도 ‘실현가능성’에

대한 신뢰를 얻고 전반적인 예산 집행의 방향을 이해할 수 있도록 예산 관련 설명을 보완할 필요가 있다. 예를 들어, 주4일제 도입과 노동시간 단축에 따른 민간기업과 정부의 재정적 책임을 추정하여 제시할 필요가 있다.

둘째, 정책 우선순위를 고려하여 무엇보다 해결해야 할 것인가를 체계적으로 제시해 줄 필요가 있다. 이는 예산에 대한 국민들의 우려와도 관련이 있다. 특히 노동분야의 경우 상당수의 국민들이 언론 보도를 통해 여러 쟁점을 어느 정도 알고 있으며 개혁 시행의 당위성에 대하여 공감하면서도, 이것이 중소기업과 기업인에게 과도한 재정 부담을 주어 한국 경제에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 이데올로기를 극복하지 못하였다. 그러한 점에서 국민들이 충분히 공감하고 지지를 얻을 수 있도록 보다 정교한 접근과 친절한 설명이 필요하다. 기후에너지 분야개혁안인 탈석탄, 천연가스 직수입과 원자력 발전 증설 중단에 필요한 공공투자 제안, 경제 분야 개혁안 가운데 여러 파일럿프로그램도 마찬가지이다.

셋째, 각 분야별 개혁안들 가운데 일부는 사회적·정치적 합의 수준이 낮다는 점에서 이를 고려한 수정 혹은 추가 설명이 필요하다. 1) 특히 통일 방안 가운데 ‘남북한의 국가적 상호 공존 체제(영토관련 헌법개정 포함)’에 대한 국민적 합의 수준이 매우 낮다는 점에서 이를 정책 과제에 포함할 것인가를 신중하게 판단할 필요가 있다. 2) 언론 개혁 과제로 제시된 사실적시 명예훼손죄 폐지, 온라인 허위조작정보의 ‘생산 금지’보다 ‘확산 규제’에 초점을 두자는 제안의 경우 과연 실효성이 있으며, 윤리적으로 바람직한 것인지, 3) 비선출권력 개혁안인 헌법재판관의 법관자격 요건 폐지안과 관련하여 이로 인한 전문성 약화 우려는 어떻게 불식시킬 수 있을지에 대한 보완 설명이 필요하다. 4) 국회의원 소환 요건을 유효투표의 과반이 아니라 선거구 유권자의 과반으로 설정한 안이 적절한 ‘문턱’인지, 민주시민교육원을 행정부 산하에 두는 것보다는 나을 수도 있겠지만 독립기구나 선관위 산하 기관이 아닌 국회 산하 기관을 설치하는 안을 제안한 이유에 대한 설명을 보완할 필요가 있다.

넷째, 대부분의 개혁안들이 설정한 가치 지향에 공감하더라도 정치환경을 고려한 정책 추진 전략을 제시할 필요가 있다. 1) 포괄적 차별금지법 제정에 대한 종교계 등의 반발, 2) 고등교육개혁, 특히 사립대 개혁에 소요되는 예산지출에 대한 국민적 공감대 부족, 3) 비례대표제에 대한 국민의힘의 소극적 지지, 비례성을 제고한 선거제도 개편이 국민의힘에게 유리하게 작용하거나 극우 세력의 원내 진입을 촉진할 가능성 우려가 존재하기에 이를 극복할 수 있는 추진 전략도 제시할 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 주요 정당들의 당론과 현 정부의 정책에 대한 체계적인 비교 분석이 필요하다. 만약 이러한 노력을 기울이지 않는다면 불필요한 오해, 기대, 갈등으로 충분히 실현가능한 개혁안도 좌초될 수 있다.

5. 나오며

여기에서 소개한 9개 분야의 사회대개혁 제안을 평가할 때 통상적으로 정당이 제시한 선거 공약이나 정책을 평가하는 지수 가운데 하나인 SMART 평가를 활용할 수 있다. 이는 공약이나 정책이 갖추어야 할 핵심 특성으로 구체성(Specific), 측정 가능성(Measurable), 달성 가능성(Achievable), 관련성 (Relevant), 시간 제한성 (Time-bound) 등을 요구한다. 하지만 일부를 제외하면 대부분의 사회대개혁안이 이 평가지수들을 충분히 고려하였다고 보기 어렵다. 그러나 그렇다고 해서 이 글에서 다룬 사회대개혁 방안의 가치를 폄훼할 수는 없으며, 향후 후속 연구를 통해 보완해야 할 것이다.

