

국민통합을 위한 정치리더십과 헌정제도

연구 기관 : 연세대학교 산학협력단

연구책임자 : 박 명 림

국회미래연구원

제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “국민통합을 위한 정치리더십과 헌정제도”의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 6월 30일

연구기관명 : 연세대학교 산학협력단

연구책임자 : 박명림(연세대학교)

연구 원 : 장훈각(연세대학교)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
1. 연구의 필요성	3
2. 연구의 목적	4
제2장 연구의 방법·내용·자료	7
제1절 연구의 방법: 제도와 리더십의 동시 고찰	9
제2절 연구의 내용 및 자료	12
1. 연구의 내용	12
2. 연구의 자료	14
제3장 한국 사회 불평등과 갈등의 지표와 양상	16
제1절 불평등	18
1. 빈부격차	18
2. 성 불평등	35
3. 직종/직군: 비정규직 문제	42
4. 지방소멸	49
제2절 사회적 갈등	54
1. 한국 국민들의 사회갈등 인식	55
2. 민주화 이후 사회적 저항과 충돌의 특성	59
제3절 정치적 갈등	64
1. 정치적 갈등과 해결 주체에 대한 국민 의식	64

2. 진보-보수 정부와 국회	67
제4절 저출산 문제	73
제4장 한국사회 갈등의 체제 및 제도 요인	82
제1절 제도적 차원: 선거의 불비례성	84
1. 대표왜곡	85
2. 정당득표 및 정당순위 왜곡	92
3. 투표율	95
제2절 국제 비교	101
1. 선거제도의 속성	101
2. 대통령제 민주주의 국가의 선거 불비례성	101
3. 단순다수제 對 비례대표제 불비례성	103
제5장 갈등해소와 통합을 위한 정치제도 및 리더십	110
제1절 제도적 차원	112
1. 의회 민주주의의 강화	112
2. 권력구조와 정부형태 혁신의 효과	119
제2절 국민통합과 갈등해결을 위한 리더십	129
1. 진보-보수 이분법 지양	130
2. 연립정부 방식과 형태의 수용	134
3. 입법연대·정책연대, 협치정부·연립정부	137
제6장 결론과 제안	139

표 목 차

[표 3-1] 월평균 근로소득 전체평균, 1분위, 10분위 추이	19
[표 3-2] 1976-2016년 한국 소득집중도	22
[표 3-3] 가계소득, 가계자산 불평등도 비교	24
[표 3-4] 소득 10분위별 개인의 토지소유 현황	25
[표 3-5] 정권별 전국·서울 아파트 중위값 변화	27
[표 3-6] 최저임금으로 서울아파트 구매 소요기간	29
[표 3-7] 소득 5분위 가구별 서울 중위가격 아파트 구매 소요기간	30
[표 3-8] 2018년 OECD 국가 세전·세후 지니계수	33
[표 3-9] 2017년 OECD 국가 세전·세후 빈곤율	34
[표 3-10] 2019년 OECD 국가별 남녀 인간개발지수(HDI), 성불평등지수(GII)	36
[표 3-11] 2020년 한국의 성격차지수 세부내용	37
[표 3-12] OECD 국가별 여성 국회의원 비율, 순위	39
[표 3-13] 대한민국 제헌~제21대 국회의원 여성 비율	41
[표 3-14] 2020년 의회 여성진출비율 지역별 평균	41
[표 3-15] 정규직, 비정규직 추이	43
[표 3-16] 성별 정규직-비정규직 비율 추이	46
[표 3-17] 정규직 대비 비정규직 상대 월평균 임금 추이	47
[표 3-18] 근로형태별 노동조합 조직률 추이	49
[표 3-19] 2013-2018년 소멸위험 시군구 수	51
[표 3-20] 연도별 지방소멸위험 시·군·구의 현황 지역	53
[표 3-21] 인지도된 사회적 네트워크 지지	56
[표 3-22] 우리 사회 갈등 정도 - 보수와 진보	57
[표 3-23] 우리 사회 갈등 정도 - 빈곤층과 중/상층	57
[표 3-24] 우리 사회 갈등 정도 - 근로자와 고용주	57
[표 3-25] 우리 사회 갈등 정도 - 노인층과 젊은층	57
[표 3-26] 우리 사회 갈등 정도 - 수도권과 지방	58
[표 3-27] 우리 사회 갈등 정도 - 남자와 여자	58

표 목 차

[표 3-28] 집회시위 개최 현황	60
[표 3-29] 노사분규발생건수 및 근로손실일수	61
[표 3-30] 이념 성향별 광화문 집회 신고 현황	62
[표 3-31] 2010년대 젠더 갈등 시위	63
[표 3-32] 사회통합을 위해 중심적 역할을 해야 할 집단(1순위)	64
[표 3-33] 사회통합을 위해 중심적 역할을 해야 할 집단(1+2순위)	65
[표 3-34] 우리 사회의 갈등 해소를 위한 집단별 노력정도에 대한 인식 - 정부	66
[표 3-35] 우리 사회의 갈등 해소를 위한 집단별 노력정도에 대한 인식 - 국회	66
[표 3-36] 국회 단독·일방처리 현황	68
[표 3-37] 인사청문보고서 미채택 후 임명 인사(2020.12 기준)	68
[표 3-38] 2009-2020 4/4분기 분기별 합계출산율 추이	74
[표 3-39] 2020년 분기별 시도별 합계출산율	75
[표 3-40] 한국의 OECD 가입 이래 합계출산율 최하위 국가 변동	76
[표 3-41] 2009-2020년 중앙부처+지자체 연도별 저출산 예산	77
[표 3-42] 2003-2017년 20-39세 여성의 정규직 고용률과 조출산율	79
[표 4-1] 역대 대통령별 유효투표 대비 득표율과 선거인수 대비 득표율비교	85
[표 4-2] 13-21대 총선 산 표와 죽은 표 비교	87
[표 4-3] 19-21대 총선 갤러거 지수	89
[표 4-4] 21대 국회의원 선거 정당득표율과 의석수	90
[표 4-5] 영호남 지역 득표율과 의석율 격차에 따른 정당대표 왜곡의 추이: 14-21대 국회 지역별 1-2당을 중심으로	92
[표 4-6] 최근 선거의 연령대별 투표율 변화	97
[표 4-7] 1946-2010년 사이 입법부선거와 대통령선거에서 불비례성 평균	102
[표 4-8] 1945년-2010년 36개 민주주의 국가들에서 선거 불비례성 평균과 (입법부선거에서 사용된) 선거제 유형	104
[표 4-9] OECD 국가 원내 유효정당 수와 민주주의 지수 비교	106

[표 5-1] OECD 국가 선거제도(하원의원 기준)에 따른 민주주의 지수 및 갤러거 지수 비교	114
[표 5-2] 주요국가의 의원 1인당 인구수 및 인구대비 의석수 비교	116
[표 5-3] 2020년 정부 소관별 세출예산 및 비중	118
[표 5-4] 1970-2010년 정치제도와 재분배	120
[표 5-5] 1985-2010년 가처분소득의 불평등지수 순위와 정치경제 유형	121
[표 5-6] 정부유형별 정부구성과 정치적 수행력	123
[표 5-7] 정부유형별 정부구성과 경제적 수행력	124
[표 5-8] OECD 국가 정부유형 분류에 따른 민주주의 지수 비교	125
[표 5-9] OECD 국가 정부유형에 따른 민주주의 지수 항목별 비교	125
[표 5-10] OECD 25개국 정부구성에 따른 경제성과, 사회 안정성, 여성 대표성	126
[표 5-11] 대한민국 임시정부 각료 구성	131
[표 5-12] 이승만 정부 초대 내각 구성	132
[표 5-13] 김대중 연립 정부의 내각 구성 중 보수/중도 인사	132
[표 5-14] 정권 종료시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율	133

그림 목차

[그림 3-1] 월평균 근로소득 전체평균, 1분위, 10분위 추이	20
[그림 3-2] 2011-2019년 중위소득 기준 소득구간별 가계 비중 추이	23
[그림 3-3] 1975-2019년 연도별 자가변동률	26
[그림 3-4] 2013년 1월 - 2020년 6월 월별 자가변동률	27
[그림 3-5] 문재인 정부 출범 이후 전국 아파트 가격 매매, 전세 변동률 비교	28
[그림 3-6] 경기도 67개 표준지 아파트 시세 정권별 변동 현황	31
[그림 3-7] 1970년대 이후 상위1%의 소득비중과 한계세율의 변화	32
[그림 3-8] OECD 국가별 남녀 임금 격차	38
[그림 3-9] 2020년 국가별 비정규직 비율	44
[그림 3-10] 성별 비정규직 추이	45
[그림 3-11] 2006-2020년 전체근로자 월임금총액 대비 상대임금	48
[그림 3-12] 2013년 대비 2018년 지방소멸위험지역 분포	50
[그림 3-13] 2020년 지역별 소멸위험지역 시군구의 수	52
[그림 3-14] 2014년 사회갈등지수의 국제비교	55
[그림 3-15] 2018-2020년 사회갈등의 원인 인식 추이	59
[그림 3-16] 인사청문보고서 미채택 후 임명 인사	69
[그림 4-1] 최근 선거의 투표율 변화	96
[그림 4-2] 2020년 21대 국회의원선거 연령대별 투표율	100
[그림 4-3] OECD 국가 민주주의 지수와 원내 유효정당 수	107
[그림 4-4] 원내 유효정당수와 민주주의 지수	108
[그림 4-5] 선거 불비례성과 유효정당 수 관계	109
[그림 5-1] 의원 1인당 인구수	117
[그림 5-2] 정치제도와 불평등	121
[그림 5-3] 정권 종료시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율	134

요 약

1. 문제제기

- 20세기 중반 이후 한국은 단기간 내에 선진국 수준의 경제 발전을 이루어냄. 식민통치와 한국 전쟁의 참화를 겪은 뒤 생존조차 불확실했던 세계 최빈국이자 약소국의 하나였던 한국은 21세기 초엽 현재 경제, 국방력, 무역, 수출, 첨단산업과 기술 부문에서 세계 10위권 국가로 발전함.
- 동시에 권위주의 정권에 대항한 오랜 민주화 운동 끝에 1987년에는 민주화의 전기를 마련하고 1997년에는 평화적 정권교체를 이루어냄으로써 산업화와 민주화를 거의 동시에 성취하였음. 현재에도 안정적인 선진 민주국가군으로 분류되는 데에 큰 국제적 이견이 없음.
- 그러나 빠르고 눈부신 경제성장과 민주화 이면에는 반인간적 반생명적 지표들이 엄존하며 사회적, 국가적 분열과 갈등 역시 더욱 확대되는 추세에 있음. 놀랍게도 지표를 통해 볼 때 현재 한국사회의 불평등과 양극화, 분열과 갈등은 세계 최고 수준임.
- 따라서 한국사회 전반에 걸친 심각한 불평등과 분열, 그리고 갈등의 심화현상을 극복하고 코로나19 대재난을 넘어 우리 시대 인간문제와 사회문제를 민주적 절차와 제도를 통해 해소할 새로운 헌정 거버넌스에 대한 적절한 제도적, 정치적 대안을 마련할 필요가 있음.

2. 세계 최고 수준의 불평등과 세계 최고 수준의 갈등

1) 구조적 불평등: 부동산, 소득, 젠더, 노동, 지방

- 한국사회에서 고소득층에의 소득집중은 근로소득 불평등을 더욱 확대시키고 있음. 2003년 하위 10%의 분기별 소득은 2021년 1/4분기에 이르기까지 크게 증가하지 않은 반면에 상위 10%의 소득은 약 227% 증가하였음. 가계자산 불평등은 가계소득 불평등보다 훨씬 심각함. 최근 아파트를 중심으로 주택가격이 급등함으로써 극심한 가계자산 양극화가 이루어지고 있음. 특히 문재인 정부 들어 주택가격이 대단히 큰 폭으로 상승함.
- 소득비중의 변화는 한계세율의 변화와 직결되어있음. 이것은 불평등은 세금 정책과 직접적으로 관계되어 있음을 의미함. 한국의 세후빈곤율 개선효과는 다른 선진국들에 비해 매우 미미함. 세후 빈곤율 개선 효과가 없다는 말은 국가의 재분배기능이 매우 허약한 상태로 국가의 바른 역할을 감당하지 못해왔음을 의미함.
- 성평등의 증진 의제는 곧 인간 절반의 (불)평등문제이자 인간성의 보편적인 동시 증진문제임. 선진 민주복지국과들과 달리 한국의 성평등성 지표는 대단히 열악함. 2019년 한국의 인간개발지수 순위는 23위, 성불평등지수 순위는 11위로 비교적 높은 순위. 그러나 OECD 내로 범위를 좁히면 OECD 37개국 중 한국 남성의 HDI는 14위인데 반해 여성의 HDI는 26위이고, 남녀 간 지수 차이는 2위에 놓여있음. 또한 한국 여성의원 비중은 낮아도 너무 낮음. 2021년 6월 현재 국회의원 300명중 여성 국회의원은 57명으로, 한국의 여성 국회의원 비중은 19%, 세계 121위를 기록함.
- 노동부문 내에서조차 노동자 간의 계층분화와 격차는 나날이 악화되고 있음. 외환위기 직후 일시적 구조조정 과정에서 파생된 비정규직이라는 고용형태가 이제 일반현상으로 고착되어 현재에 이르고 있음. 2020년 기준 한국보다 더 높은 비정규직 비율을 보여주고 있는 나라는 단지 콜롬비아(27.3%)뿐임. 더욱 심각한 문제는

여성(45%)은 남성(29.4%)의 1.5배 이상에 달하는 비정규직 비율을 보여주고 있다는 점이며, 이것은 여성들이 훨씬 더 열악한 노동조건에 놓여있음을 의미.

□ 자원과 부의 상층 집중은 또 다른 현상으로서 인구의 과도한 대도시 집중에 따라 지방이 사라지는 현상을 말함. 다시 말해서 지방이 소멸하고 있음. 2014년 79개 지역, 2016년 84개 지역, 2018년 89개였던 소멸위험지역은 2020년에는 모두 105개 지역으로 증가함. 2018년에서 2020년에 이르는 단지 2년 사이에 무려 15% 이상 소멸위험지역이 늘어난 것임. 향후 예측은 더욱 우려스러움. 2040년에는 217개 시군구가 소멸위험지역으로 변할 것으로 전망됨 이것은 전체 시군구의 95.2%에 달하는 수준임.

□ 결국 한국은 사회의 거의 모든 영역의 자원이 상층 소수에게 집중된 과두국가, 과두지배사회를 향하여 치닫고 있음. 빠른 시간 내에 국가체제의 일대 혁신과 전환이 없이는 해소되기 어려운 상황으로 나아가고 있음. 만약 그렇지 않다면 이 공동체는 장기적으로 해체와 붕괴를 향해 치달을 것임.

2) 사회적 갈등

□ 구조적 불평등과 격차로 인해 발생하고 있는 사회적·정치적 갈등현상 역시 더욱 악화되는 추세를 보이고 있음. 2016년 조사한 사회갈등지수의 한 국제 비교에 따르면 한국의 사회갈등지수는 조사대상국가들 중 멕시코, 터키에 이어 세 번째로 높은 국가에 속했음. 이러한 세계 최고 수준의 갈등 국가 순위는 장기적으로 줄곧 1-3위를 유지하고 있음.

□ 사회갈등의 대표적인 지표로 이해되는 시위, 파업과 같은 사회적 저항과 충돌 통계 역시 민주화를 달성한 이후에도 지속적으로 증가하고 있음. 특기할 점은 최근 들어 보수 성향의 시위와 성평등 문제 등 시위의 주체와 내용에 있어서 과거와 다른 새로운 갈등이 급증하고 있음. 시위 영역과 의제의 전면적 확산,

그리고 집회 및 시위에 관한 통계증가 추이를 보면 민주화의 진전에도 불구하고 시위와 집회가 계속하여 확산·증대되는 현상은 한국의 민주주의가 갈등해소와 극복을 위해 적절하게 작동하고 있지 못하다는 점을 분명하게 보여주고 있음.

3) 정치적 갈등

- 높은 수준의 사회갈등은 정치영역의 갈등해결 역량 및 역할의 결여와 직결되어 있음. 한국인들은 고도의 갈등이 사회전반에 걸쳐 만연한 상태에 있다고 인식하고 있음. 조사들에 따르면 특히 보수와 진보 간의 이념갈등, 진영갈등, 남남갈등이 가장 심각하다고 판단함. 동시에 한국인들은 국회와 정부가 사회통합을 이끌어야 할 두 주요 주체로 생각하고 있음. 이는 거꾸로 그 부분의 책임이 가장 크다는 인식임.
- 그렇다면 현재 우리 국회와 정부는 정치적 갈등을 해소할 적절한 주체가 될 수 있는가? 그러나 한국의 대통령과 국회의 대표성, 역할, 권한 구조와 배분, 책임성, 상호 관계를 분석하여 볼 때 긍정적으로 답하기는 어렵다고 판단됨.
- 첫째, 역대 정부와 국회의 이념성향과 관계없이 협치와 연합, 대화와 타협의 방식보다는 승자독식과 독임과 일방주의의 행태를 반복하는 양태를 보이고 있음.
- 둘째, 우리의 민주주의는 권력과 자원이 대통령에게 유권자의 뜻에 불비례하여 과도하게 집중된 초과 대통령제를 가지고 있음. 이는 일반적으로 제왕적 대통령제로 불려옴. 대통령에 더욱더 집중된 권력구조와 헌정거버넌스는 비례적으로 선출된 국민의 대표들이 사회의 갈등을 대표하고 관리하며 해소할 수 있는 기제를 저해하는 근본적이고 제도적인 요인으로 작용하고 있음.

4) 저출산 문제

□ 공동체 유지의 제일 요인인 출산의 경우 최근 인구의 자연감소 현상이 1년 반이 넘게 지속되고 있음. 이것은 낮아도 너무 낮은 출산율에 기인함. 2017년 4/4분기에 0.94명의 출산율을 나타낸 이후 한국사회는 매년 줄곧 1명 이하의 출산율이 지속되고 있음.

□ 국제비교를 통해서 보더라도 2017년의 0.98명의 기록은 1970년에서 2018년까지의 통계 중 홍콩, 마카오와 같은 특별행정구를 제외하면 1명 이하로 내려간 유일한 기록임. 한국은 2001년 30개국 중 25위의 출산율을 기록한 이래 거의 모든 연도에서 출산율 최하위의 국가라는 기록을 유지하고 있음. 대한민국이라는 공동체의 존속 자체가 위협받고 있는 상태임.

□ 저출산 문제는 우리 공동체를 위협하는 가장 심각한 인간문제로 단순히 경제 문제와 같은 단일 요인에 의해 생성된 문제가 아님. 저출산 문제는 공동체의 구조적 불평등과 정치, 사회적 갈등이 종합적이고 복합적으로 작용한 결과로 발생한 것으로 이해되어야 할 것임. 공동체의 불평등과 갈등 문제를 해결하여 안정적인 삶의 조건을 제공하지 않는 한 장기적으로 공동체의 중단을 초래할 수도 있는 이 문제는 해결할 수 없을 것임.

3. 갈등의 원인과 헌정체제·정치제도 요인

□ 현재의 한국의 민주헌정제도, 즉 정부형태, 선거제도, 의회제도는 갈등을 해소할 수 있는 적절한 기재라고 할 수 없음. 갈등 해결형 민주주의로서의 제도적 불비는 결국 불평등과 사회적 갈등 악화의 제도적 요인으로 작용하고 있음. 첫째, 민주공화국의 정당성의 두 기축인 한국의 대통령과 의회는 국민의 의사를 비례적으로 대표하지 못하는 결정적인 제도적 문제를 지님. 둘째, 선진민주주의국가들에 비해 유권자들의 정치참여율(투표율)이 현저하게 낮음. 셋째, 자원배분과 정책결정 권

한이 대통령에게 과도하게 독임·독식·독점되어 있어 “권력의 과부하와 문제해결 역량의 저락”이라는 모순 현상을 노정하고 있음. 넷째, 의회의 규모와 권한이 크게 제약되어 있어 국민의사를 대표하여 타협을 도출하며 견제와 균형의 원리에 입각한 해결책을 제시하는 역할을 담당하지 못하고 있음. 다섯째, 무엇보다 국민 의사, 대표기구, 집행권력 사이에 의사와 대표와 권력이 불비례하게 왜곡 집중되어 있음. 따라서 국민 의사에 따른 대표 기구와 집행 권력의 분산이 필수적으로 요청되고 있음.

1) 제도적 결함: 불비례성, 투표율, 권력집중형 초과대통령제

□ 한국의 권력구조와 의회 구성방식인 대통령책임제와 다수대표제는 국민의 대표선출에 있어서 국민의사를 비례적으로 반영하지 못하기 때문에 국민주권의 심각한 왜곡현상을 발생시킴. 대통령 선거와 국회의원 선거 모두 유권자의 투표가 비례적으로 의회와 정부 구성에 반영되는 것이 아니라 산 표만의 의사가 불비례적으로 협애하게 반영되어 의회와 통치 권력을 구성함. 주권자의 의사가 심각하게 왜곡되는 현상이 존재한다는 것은 한국의 대의민주주의 제도에는 중대한 대표성의 문제가 있다는 것을 의미함. 대표선출방식과 더불어 낮은 정치참여율(투표율) 역시 한국의 민주주의, 복지와 밀접한 상관관계를 있다는 것을 의미함. 말할 필요도 없이 민주주의는 참여 없이는 불가능함.

□ 한국은 권력과 권한이 대통령에게 과도하게 집중된 대통령제를 가지고 있음. 대통령과 행정부는 인사권, 예산권, 정책결정권, 법률안제출권, 개헌안 발의권, 감사권을 모두 포함한 거의 절대적인 권력을 지니고 있음. 이는 일반적인 대통령제 원형과도 크게 다름.

□ 대통령의 권한을 견제할 국회는 우선 국제비교를 통해 볼 때 인구 대비 규모 자체가 너무 작음. 의회의 이는 규모를 대폭 확대해야할 필요성을 의미함. 의회의 기구와 예산의 규모 역시 현재의 국회는 일개 행정기관의 예산에도 미

치지 못하는 적은 수준임. 동시에 권한도 대단히 제한적이고 소극적인 상태에 있음. 의회는 다만 작은 권한과 작은 규모와 작은 예산을 갖는, 비판·반대·청문·계수조정·국정조사라는 소극적 권한(negative authority)을 행사할 수 있을 뿐임.

2) 권력구조에 대한 국제비교

□ 우리나라가 택하고 있는 대통령제와, 일부 비례대표제를 가미한 단순다수제는 선거 불비례성이 높은 결함을 지니고 있음. 국제비교 연구에 따르면 한국은 민주국가 36개국 중 가장 높은 불비례성을 보임. 이것은 대통령제에 의해야기된 것으로 분석되어짐. 한국은 입법부 선거의 불비례성도 매우 높은데 (10.03%) 이는 단순다수-비례대표 병행제에서 비례대표 의석 비중이 작은 것에 기인함.

□ 단순다수제와 비례대표제의 불비례성을 비교하여 보면, 대통령제 민주주의 국가들을 제외하면 비례대표제는 단순다수 및 다수결 제도보다는 불비례성이 상당히 낮음. 이 외에도 선거의 불비례성에 영향을 미치는 것으로는 선거구의 크기, 양당제와 다당제, 유효 정당수 등의 제도적 변수들이 있음. 선거구 크기의 증가는 단순다수-과반수제에서는 불비례성을 증가시키는 반면, 비례대표제에서는 비례성을 증가시키고 군소정당에게 유리한 조건을 창출함. 양당제와 다당제 간에 선거 불비례성이 존재함. 전반적으로 다당제 경향과 민주주의 지수가 비례하며, 유효정당수가 클수록 불비례성은 낮아짐. 즉 유효정당수가 클수록 불비례성은 감소하는 경향이 있음. 국제비교연구는 불비례성이 증가할수록 정당 유효수는 감소한다는 것을 통계적으로 보여줌.

4. 갈등해소와 사회통합을 위한 헌정체제·정치제도 및 리더십 개혁안

□ 불평등과 사회의 갈등을 해소하려면 무엇보다도 대통령에게로 집중된 권력은 최

소한 견제되거나 다양한 통치기관들에게 분산되어야 함. 특히 국민의 대표는 대통령과 행정부에 대한 견제와 균형의 역할을 효율적으로 수행할 수 있어야 함. 그래야 민주주의에 기반한 절차와 과정, 대화와 타협의 정치가 이루어질 수 있음.

1) 헌정체제 및 정치제도적 차원

(1) 의회민주주의의 강화

□ 의회와 정치 개혁의 요체는 의회를 강화함으로써 대통령-의회 관계의 균형을 갖추는 것임. 첫째, 의회의 구성원칙은 정당명부식 비례대표제를 시행함으로써 국민의 의사가 비례적으로 의회를 구성할 수 있도록 해야 할 것임. 둘째, 국회의 규모, 즉 의원수를 대폭 확대해야 함. 국민대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접함. 셋째, 국회의 권한을 강화해야 함. 의회의 입법·정책·인사동의·예산·감사 기능을 강화함으로써 대통령과 의회 관계의 균형을 이루도록 함.

□ 우선, 한국은 현재의 의회 구성원칙을 수정하여 정당명부식 비례대표제를 도입해야 함. 근대 민주주의의 기본원리는 물론이며 의회의 구성 원칙과 정신의 정상적이고 근본적인 복원 없이는 한국에서 정치개혁이 소기의 성과를 거두기 어려울 것임. 둘째, 의회의 의원수를 선진민주국가 수준의 대표규모와 비율에 상응하도록 확대해야 함. 국민 대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접함. 현재의 국회의원 구성은 최소한 600명 이상으로 확대되어야 함. 셋째, 국회의 권한이 대폭 강화되어야 함. 현재 국회의 헌법상 권한은 지나치게 협소함. 넷째, 의원입법을 통한 국정 방향 및 정책 제시 역할 강화, 인사권 확대 및 강화(추천·동의·거부·해임 포함), 예산법률주의 도입, 감사권(감사원) 이관을 통한 국회 권한의 강화가 절대적으로 필요함.

(2) 권력구조와 정부형태 혁신

□ 정부형태, 선거제도, 정부구성 방식과 인간문제의 공공성 및 형평·복지지표는 높은 상관관계를 보여주고 있음. 국제비교를 통해 볼 때 권력구조는 대통령제 보다는 의회책임제가, 선거제도는 단순다수대표제보다는 비례대표제가, 정당체제는 양당제보다는 다당제가 대표성과 비례성, 민주성과 등가성에서 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있음. 그 결과 공공성과 정부역할, 복지와 형평의 문제에서도 마찬가지로의 지표를 보여주고 있음.

□ 우리사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하고, 이를 통해 국민통합을 이루기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력구조는 물론 선거제도와 정당체제를 혁신해야함. 우선 정부형태를 비롯한 권력구조는, 국민들이 가장 실행력이 좋은 의회책임제로의 개헌을 동의하지 않는 오늘의 현실에서 권력분산을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 가능한 한 대통령제의 원형이나, 또는 반대통령제(半大統領制)로 혁신되어야 함. 즉 대통령의 초과 권력을 내려놓는 분권의 실현이 매우 중요하고도 결정적인 문제임. 국무총리에 대한 국회의 복수 추천과 대통령 임명, 국무회의의 의결기구화와 같은 요소는 대통령제를 유지하면서도 초과권력을 내려놓은 하나의 최선의 선택일 수 있음.

□ 대통령제의 원형의 경우 상술한 대통령의 핵심 권한들 중 최소한 인사동의권과 감사권은 의회로 옮기지 않으면 안됨. 국회의 장관 임명동의제는 최소한의 필수요소임. 그렇지 않으면 대통령과 청와대로의 권력집중으로 인한 사회 및 정치 갈등의 악화에 따른 낮은 갈등해결 관행은 해소되지 않을 것임. 기실 반대통령제는 대통령제보다 대화와 타협은 물론 공공성과 경제적 형평성에서 보다 뛰어난 결과를 보임.

2) 국민통합을 위한 리더십 개혁방안: 입법연대·정책연대, 협치정부·연립정부

□ 한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 선진민주주의에 부합

하는 제도개혁이 필요함과 동시에 극심한 불평등과 사회갈등을 극복할 수 있는 정치적 리더십의 역할이 중요하다. 이는 사실상 사회통합과 국민통합을 위한 협치와 연대, 연립과 연합의 리더십 역량을 의미함.

- 비교적 볼 때 단일정부보다 연립정부가 행정부 견제의 역할을 더 잘 수행함. 또 정부유형에 관계없이 단일정부보다 연립정부가 더 나은 대화와 타협의 정치를 수행함.
- 사회경제적 지표의 경우 의미있는 중대한 차이가 발견됨. 대통령제에서는 단일정부와 연립정부 간 큰 차이는 없으나 의회제-내각제에서는 후자가 더 효과적임. 반대통령제의 경우 단일정부와 연립정부의 1인당 국민소득 평균값이 3배 가량 차이남. 소득불평등도 단일정부보다 연립정부에서 불평등이 덜함. 의원내각제도 단일정부와 연립정부간 1인당 국민소득이 10,000불 이상 차이남. 소득불평등 또한 연립정부에서 덜함.
- 의회의 입법연대 및 내각의 연합구성을 통한 협치·연합·연립은 주요 정치세력과 정당이 정부운영에 영역을 나누어 함께 참여하고 함께 책임을 지는 정부구성 방식을 의미. 고전적인 최선의 정부구성 원리인 자유와 평등(국민), 타협과 합의(의회/내각), 결단과 책임(지도자·대통령)의 이상적 결합이 협치·연합·연립정부의 근본원리임. 이는 기존 한국정치의 현정 제도적 귀결인 대통령 무책임제와 정당 무책임제를 넘는 확고한 책임정치 구현에 부합함. ① '대통령 책임의 원칙', ② '공동책임·연대 책임의 원칙', ③ '장관 책임의 원칙'을 결합하는 것이 그것임.
- 현대한국은 역사적으로 국내와 해외, 좌와 우, 진보와 보수를 포괄하는 세 차례의 사실상의 연립·연합·통합정부를 구성한 경험을 지니고 있음. 3.1운동 직후 대한민국 임시정부, 대한민국 정부 수립 이후 이승만 정부 초대 내각, 외환위기 직후 김대중 정부가 그것임.

- 해외의 사례를 보더라도 연립·연합·공동정부의 경로는 갈등완화, 국민통합, 국가위기 극복, 복지국가도약의 거의 필수적인 선결요건이었음. 민주주의 역사 초기의 영국, 네덜란드, 스위스, 그리고 이후 미국의 링컨과 루즈벨트 사례, 20세기 이후의 스웨덴, 핀란드, 독일, 오스트리아, 네덜란드의 경로들은 정당 간, 지도자들 간, 사회 부문 간 타협을 통한 연합정치가 갖는 높은 갈등 해결 및 복지국가 진입과 선진국가 도약의 성공 경험들을 분명하게 보여주고 있음.

- 한국은 이제 선진국과 선도국의 문턱에 다다랐음. 그러나 선진국과 선도국으로의 도약을 위해서는 국정의 안정성과 지속성, 분권과 자율, 견제와 균형을 위한 헌정체제와 정치제도, 그리고 타협과 협치, 연합과 연립을 위한 국가리더십을 안출할 필요가 절대적임. 지금의 한국사회 현실에 비추어 이보다 더 중요한 과제는 없다고 할 것임.

- 선진 민주·복지 국가로의 일대 도약을 위해서는 세계 최고 수준의 불평등과 갈등을 해결하고 국민통합을 가능하게 하는데 적합한 헌정구조와 선거제도와 의회제도를 안출하고, 나아가 이를 실현할 정치리더십과 연합정치 능력을 배양하는데 최선의 노력을 경주해야할 것임. 전자가 제도의 영역이라면 후자는 리더십의 영역임.

제1장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1 연구의 필요성

- 20세기 중반 이후 한국은 단기간 내에 선진국 수준의 경제 발전을 이루어냄. 식민통치와 한국 전쟁의 참화를 겪은 뒤 생존조차 불확실했던 세계 최빈국이자 약소국의 하나였던 한국은 21세기 초엽 현재 경제, 국방력, 무역, 수출, 첨단산업과 기술 부문에서 세계 10위권 국가로 발전함. 반도체, 스마트 폰, 철강, 조선, 전자, IT 등의 분야에서는 세계 일류의 산업국가로 발돋움함. 더욱이 전세계적 감염병의 창궐에도 성공적인 방역과 경제지표로 하나의 모범 사례로 인정받고 있으며, 세계 선진 국가 모임인 G7에 초청국으로 참가할 정도로 정치, 경제, 산업, 기술 영역에서 중요한 국가로 성장하였음.

- 또한 한국은 권위주의 정권에 대항하여 국민 스스로 민주주의 국가를 이루어 냈음. 오랜 민주화 운동 끝에 1987년에는 민주화의 전기를 마련하였고 1997년에는 평화적 정권교체를 이루어냄으로써 산업화와 민주화를 거의 동시에 성취하였음. 권위주의 통치에 좌절하지 않고 인간의 자유와 정의라는 보편적 가치를 추구하는 정치체제를 한국 국민들이 자신들의 손으로 안출한 것임.

- 그러나 눈부신 경제성장과 민주화 이면에는 반인간적 反생명적 지표들이 공존하며 사회적, 국가적 분열과 갈등이 더욱 확대되는 추세에 있음. 지표를 통해 볼 때 현재 한국사회의 불평등과 양극화, 정치적, 사회적 분열과 갈등은 세계 최고 수준임. 이는 한국의 현재의 권력구조와 정치체제, 선거제도와 의회제도가 자유와 평등, 형평과 복지의 문제를 포함한 사회갈등문제를 제도 내로 수렴하여 해결하고 있지 못하고 있기 때문임.

- 게다가 인간의 기본적 실존의 토대와 존엄성을 근저부터 파괴하는 지표와 통계가 속출하고 있음. 자살과 저출산 및 지방소멸 통계를 포함해 한국이라는 국가 공동체 내에서 인간 실존의 문제가 그 근본바탕에서부터 끊임없이 위협받고 있는 상태임.
- 나아가 북한의 핵문제를 중심으로 하는 한반도 안보·평화문제와 기후위기의 악화, 특히 코로나19로 인해 전세계적으로 인류의 생명과 안전이 크게 위협 받고 있음.
- 그러나 한국은 세계적 위기의 계기마다 이를 적극적으로 극복해낸 역사적 경험을 가지고 있음. 한국전쟁을 계기로 확고한 안보국가를 구축해 안정적인 국가안보상태를 확보하였으며, 세계냉전과 석유파동 시기에는 발전국가를 통해 급속한 경제성장을 이루어냄. 또한 탈냉전기에는 평화적으로 민주국가를 형성하여 선진국가 진입의 기틀을 마련함.
- 이제 또 한번의 국가도약을 위해서는 한국사회 전반에 걸친 심각한 불평등과 분열, 그리고 갈등의 심화현상을 극복하고 코로나19 대재난의 시대를 넘어 오늘의 인간문제와 사회문제를 민주적 절차와 제도를 통해 해소할 새로운 행정 거버넌스와 리더십 구축에 대한 최적의 대안을 모색할 필요가 있음.

2 연구의 목적

- 본 연구는 현재 우리 사회에 만연한 갈등과 대립의 양태와 내용을 많은 자료와 데이터, 이론과 사례들을 종합적으로 검토, 분석하여 나름대로 하나의 보편적인 대안 마련에 기여하고자 함. 이것은 동시에 우리 공동체가 안보국가,

발전국가, 민주국가를 넘어 복지국가, 선진국가, 선도국가로 도약하는 부분적인 기저 토대를 제공할 수 있을 것임.

- 우리 사회는 소득 불평등, 부동산 불평등, 젠더 불평등, 노동의 불평등을 비롯한 여러 구조적 문제들을 비롯하여 사회적, 정치적 갈등이 사회의 안전과 국민통합의 가장 커다란 걸림돌로 부상하고 있음. 우리사회의 구조적 문제들과 갈등은 단순히 경제, 젠더, 세대 등 각 분야에 한정되어 분리된 원인을 통해 발현하고 있는 것은 아님. 본 연구는 이러한 문제들이 우리 사회의 전반을 규정하고 있는 정치적 제도와 리더십에 그 한 근본적인 원인이 있음을 밝히고자 함.
- 본 연구는 우리 사회의 불평등과 갈등은 곧 정치의 문제이며, 경제 역시 정치의 결과라는 관점에 서있음. 본 연구는 우리 사회의 제 문제들의 근원에는 우리의 정치를 규정하는 여러 제도들이 국민의 의사를 정확하게 대표하지도 대변하지도 못하고 있는 문제를 지니고 있으며, 그것이 어떻게 우리 사회의 문제들을 규정하고 있는지를 구체적인 실증자료와 이론과 사례를 종합적으로 검토하고 분석하여 제시하고자 함.
- 본 연구는 선거제도 및 정부형태 개선을 통한 사회갈등 극복은 물론 국민통합에 이르는 길을 제시하고자 함. 여기에는 안정적이며 타협적이고 지속가능한 사회를 위한 적절한 선거제도 및 정부형태의 구상이 포함됨. 특히 불비례성과 권력 집중의 문제를 해결하여 국민의 의견이 동등하게 대변되는 사회가 되어 갈등을 해소하는 것을 목적으로 함. 동시에 제도의 개선을 통하여 선거제도와 대통령제의 불비례성이 초래한 진보와 보수 진영 간의 갈등을 극복함으로써 국민의 표가 정당하게 반영된 의회의 구축방안을 구상하고자 함.
- 본 연구는 정치는 제도의 문제임과 동시에 정치적 리더십의 영역임을 강조하고자 함.

함. 헌정제도의 개혁은 사회 제 부문의 공존과 통합은 물론이고 상호 인정과 타협을 전제로 하는 협치에 바탕을 둔 정치가 아니면 그 소기의 목적을 달성하기 어렵다는 것이 여러 경로와 사례들이 보여주고 있는 지혜임. 따라서 본 연구를 통해 상호 인정과 협력을 기초로 하는 협치와 연립의 원칙과 사례들을 제시하고자 함.

제2장

연구의 방법·내용·자료

제1절 연구의 방법: 제도와 리더십의 동시 고찰

제2절 연구의 내용 및 자료

제 1 절

연구의 방법: 제도와 리더십의 동시 고찰

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 본 연구는 제도와 사회갈등을 연결하여 현재 우리사회가 직면한 불평등과 갈등을 완화시킬 수 있는 방법을 모색하고 제안하고자 하였음. 기존 연구들 가운데 국가의 선거제도와 민주주의의 형태에 대한 비교연구는 많았으나, 이를 사회갈등과 직접적으로 연결하여 정부의 형태와 선거제도에 따른 사회갈등의 해소를 모색하는 연구는 많지 않음. 따라서 본 연구는 오늘날의 한국사회에서 만연한 사회갈등의 지표를 분석하고, 갈등의 원인을 진단하며, 정부의 형태와 제도의 개선에 따라 사회갈등을 완화하는 방법을 모색하고자 함.
- 위에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 정부형태와 제도를 개선함으로써 사회갈등을 완화하는 방법을 제안하고자 하는 목적에서 시작함. 따라서 본 연구의 중요한 전제는 인간의 결정과 행위에 영향을 미치는 제도의 중요성을 인정하는 이론적 전제를 바탕으로 함.
- 이미 여러 연구에서 제도가 인간의 행위를 제약하고 규정하는 중요한 요소로 작용한다는 것은 익히 알려진 연구결과에 속함. 제도를 강조하는 연구자들은 불확실성을 최소화하거나 제거할 수 있는 제도를 창출함으로써 인간이 합리적인 선택을 할 수 있는 조건을 창출할 필요가 있음을 강조함. 물론 이러한 연구 경향의 한계는 제도를 통해 사회현상이나 인간의 선택을 주로 설명하고 제도의 중요성을 과하게 강조하는 경향에 있음.
- 본 연구는 제도 단일 요인으로 사회갈등을 완화하거나 해소할 수 있다고 가정하

지 않음. 제도는 필요충분조건이 아니라 필요조건으로서 의미를 갖는 것으로 봄. 우리가 제도에 우선적인 관심을 두는 것은 제도는 인간의 선택을 규정하고 제약함은 물론 인간이 활동하는 공간으로서의 의미를 지니고 있기 때문임. 즉 인간의 행위를 규정하고 제약하는 동시에 인간 활동과 선택의 공간으로서의 제도는 우리가 직면한 사회문제를 해결하기 위한 필요조건임.

- 본 연구는 제도의 중요성만큼 정치리더십을 강조함. 정치리더십은 한 사회가 직면한 많은 문제들을 해결하기 위한 충분조건으로서의 역할을 수행할 수 있음. 인간은 제도의 틀 안에서 제도의 영향 하에 행위하고 선택하며 삶을 영위함과 동시에 자신의 환경에 대한 수많은 형태의 상호작용 속에서 제도는 물론 인간 상호간에 관계를 맺으며 생활하는 존재임. 정치리더십은 인간의 주체적 행위를 중시하는 관점에서 인간의 현재를 규정하는 제도와 관계 및 상호 작용을 설정하고자 하는 실천적 선택임.
- 제도와 리더십은 분절적으로 존재하지 않음. 제도와 리더십의 동시 존재와 상호작용의 결과는 각 나라마다 각 시대마다 다르게 나타남. 어떤 국가에서는 리더십 요인이 중요하고, 어떤 나라에서는 제도 요인이 더욱 인간의 삶에 영향을 미치기도 함. 또한 한 사회에서도 어떤 시점에서는 제도가, 다른 어떤 시점에서는 리더십이 인간의 선택에 더 많은 영향을 미치는 것이 사실임.
- 현재 우리사회의 구조적 불평등과 사회갈등의 문제는 제도적 불비와 왜곡에서 비롯된 것으로 판단됨. 본 연구가 우선 사회 문제의 해결방안으로 제도의 문제에 관심을 두는 첫째 이유임. 둘째, 모든 제도에서 리더십이 영향력을 발휘할 수 있는 것은 아님. 제도에 따라 정치세력의 연립이 가능한 제도가 있고 불가능한 제도가 있음. 좋은 제도는 나쁜 리더십이 활개를 칠 수 없고, 나쁜 제도는 유능한 리더십조차 제 역할을 발휘할 수가 없음.

- 본 연구는 제도와 리더십과의 조화가 이루어진 대안을 제시하고 있음. 본 연구는 제도의 중요성을 강조하고 있으나 제도 요인만으로 우리사회의 제문제를 해결할 수 있을 것으로 보는 것은 아님. 제도와 리더십을 동시에 제도 개선의 필수조건으로 보고 있음. 이것은 본 연구가 제도 충분주의에 매몰되지 않고 제도 필요주의의 입장에서 연구를 진행하였음을 의미함.

- 제도와 리더십에 관한 학문적 관점에 기초하여 본 연구는 객관적인 지표와 자료들을 통한 어떤 종합적 통합적인 방안을 제시하고자함.
 - 그간 한국 사회의 갈등요인을 정치적 측면에서 분석하여 제도 및 의식 개혁 측면에서 사회 갈등 해소 방안을 제시하는 연구들이 수행되어짐. 또한 사회 갈등의 원인을 분석함에 있어 국민여론 조사와 같은 한정적인 지표에 의존하거나 일부 민주주의 국가에 한정하여 정치제도의 영향을 분석하는 등 사회갈등과 정치제도의 연결 분석이 부분적으로 이루어지고 있음.
 - 본 연구는 이러한 연구경향에서 한 걸음 더 나아가 보다 다원화된 지표(사회갈등지수, 자살률, 출산율, Human Development Index 등)와 OECD 국가의 다양한 정치 형태를 종합 분석하여 보다 종합적 균형적인 접근을 통해 일정한 객관적 근거를 바탕으로 종합적인 방안을 제시하고자 하였음.

1 연구의 내용

- 선거제도 및 정부형태의 유형 분석 및 사회갈등수준의 국제 비교
 - 선거제도 및 정부형태의 유형을 분석한 연구와 이론을 토대로 제도가 야기하는 갈등의 지표와 정도를 확인.
 - 선거제도와 정부형태에 따른 갈등의 정도에 대한 객관적인 지표 제시 및 분석.
 - 주요 국가들의 사례를 연구하여 선거제도와 정부형태가 실제로 사회 갈등에 미치는 영향을 파악하고 한국 문제에 대한 시사점 도출.
 - 한국의 사회갈등 지수와 사회갈등의 지표를 OECD 국가와 비교, 각 국가별 선거제도와 정부형태와 연결하여 분석.
 - 국제 비교를 통하여 한국의 선거제도와 정부형태가 가진 문제를 객관적으로 비교.

- 한국의 사회갈등 양상
 - 지역, 계층, 젠더, 세대, 이념/진영 간 갈등을 복합적, 중층적으로 보여줄 수 있는 지표 제시 및 분석.
 - 한국의 대표적인 사회갈등이 분절적, 개별적으로 존재하지 않으며 정치 양상과 제도 안에서 상호연관성을 보이고 있음을 제시.
 - 최근 선거인 제20대 대선과 제21대 총선을 집중 분석하여 한국 선거 제도가 가진 불비례성 및 이로 인한 갈등 양상 파악.
 - 저출산, 부동산, 자살 등 지속적인 동시에 점차 해결이 난해해지는 한국 사회의 대표적인 문제들을 제도와 정치의 틀 안에서 파악함으로써 단편적인 정책 대신 종합적인 문제 해결의 틀과 제도를 제시.

- 불평등과 사회갈등 해소의 실패문제는 결국 개별 생명과 공동체의 중단과 망실 위기로 이어지며 국민의 생명 및 삶, 공동체의 존속과 연결되는 해결방안을 제시할 수 있는 지속적인 국가체제와 제도의 모색을 필수적으로 요청함.

□ 선거제도, 정부형태, 사회갈등의 연결

- 선거제도와 정부형태가 유발하는 사회 문제와 한국사회에 고착화된 갈등 문제 연결.
- 대통령제, 반대통령제, 의원내각제 등 정부형태 국제 비교.
- 단순다수대표제, 비례대표제 등 선거제도의 불비례성과 사회갈등의 관계에 대한 심층 분석.
- 안정적이고 통합적인 헌정체제를 구축할 수 있는 선거제도와 정부형태 모색하고, 궁극적으로 사회갈등의 해소를 추구.

□ 국회의 권한 강화 방안 연구

- 국민의 의사가 비례적으로 국회에 반영될 수 있는 제도적 조건 연구.
- 국민의 의사를 반영하는데 적절한 국회의 규모 제시.
- 국민의 의사가 정치에 정확하게 반영될 수 있도록 보장하는 국회 권한 확대에 관한 제안.

□ 제도와 더불어 사회통합과 갈등해소를 위한 리더십의 조건 연구

- 선진민주주의에 부합하는 제도 개혁과 갈등완화를 이루어낼 수 있는 리더십 연구.
- 단일정부, 연립정부, 연합정부 구성의 원칙과 조건.
- 국내외 연합정부 구성의 사례 연구.

2 연구의 자료

□ 문헌 자료

- 선거제도 및 정부형태에 관한 문헌 조사를 통한 이론 정리.
- 주요 국가 선거제도 및 정부형태 비교를 통한 객관적 연구 진행.

□ 통계 자료

- 한국의 소득 불평등 현황 파악과 국제 비교를 위해 OECD 지니계수와 빈곤율, 통계청의 가계금융복지조사, 한국감정원 부동산통계정보, 국회예산정책처의 가계소득 및 자산 불평등도 등의 자료 분석.
- OECD 인간개발지수(HDI), 성불평등지수(GII), 남녀 임금 격차 여성 국회의원 비율 통계를 비롯해 세계경제포럼(WEF)의 성 격차 보고서를 통해 성 불평등에 관해 분석.
- 한국의 비정규직 문제에 대한 분석을 위해 OECD 비정규직 비율, 통계청의 경제활동인구조사와 고용형태별 근로실태 조사, 한국노동연구원의 비정규직 노동통계 등을 참고.
- 고용 불평등 등 현재 사회 문제를 포괄적으로 이해할 수 있는 경제사회적 통계 지표 조사 및 연결.
- 지방소멸에 관한 분석은 한국고용정보원의 고용동향브리프의 소멸위험지역 분포 및 시군구 수 등의 통계 참고.
- 한국 사회의 갈등 현황의 파악과 비교를 위해 OECD의 Better Life Index와 사회 설문 보고서(International Social Survey Programme), 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 한국경제연구원의 사회갈등지수 활용.
- 저출산 문제에 대한 분석을 위해 OECD 가족 통계와 통계청의 인구동향조사, 대한민국정부의 저출산고령사회 기본계획을 참고.
- 제21대 총선 및 20대 대선 통계를 이용하여 현 선거제도 집중 분석.
- EIU 민주주의 지수(Democracy Index)와 갤러거 지수의 분석을 통해 선거제도에 대한 국제 비교.

□ 질적 연구와 양적 연구의 융합

- 정부형태, 선거제도와 사회갈등을 연결시킬 수 있는 통계 자료 작성.
- 문헌 조사를 통한 이론 연구와 경험적 통계를 융합하여 사회통합과 비례성을 연결할 수 있는 제도적 정치적 고리와 지점들의 제시.

제3장

한국 사회 불평등과 갈등의 지표와 양상

제1절 불평등

제2절 사회적 갈등

제3절 정치적 갈등

제4절 저출산 문제

- 경제성장과 민주화라는 눈부신 성과의 이면에는 사회구조의 전영역, 전세대에 걸쳐 심각한 불평등과 불균형이 존재하고 있음. 부의 불평등에 따른 최악의 부동산 격차, 계층 양극화, 성 격차와 불평등, 정규직과 비정규직 차별, 노인빈곤화, 계층 세습 고착화 현상과 같은 불평등과 양극화로 인한 갈등 문제는 인간 삶의 안정성의 문제임과 동시에 인간 존엄의 문제임. 불평등과 불균형은 인간 사이에 격차를 만들고 차별을 낳음. 격차와 차별은 인간성을 훼손시킬 뿐만 아니라 인간의 자유와 평등을 파괴하는 동력으로 작용하는 악순환의 안내자임. 결국 인간성을 복원하는 문제는 곧 정치의 문제이며 정치제도와 국가리더십은 격차와 차별을 억제하고, 자유와 평등, 즉 인간을 존엄케 하는 가치의 현실에서의 실현 문제에 가장 큰 관심을 기울여야만 함.

1 빈부격차

(1) 소득 불평등

- 민주화 이후에도 한국의 부의 불평등 현상은 개선되지 않고 더욱 악화됨. 최근의 소득 불균형 현상의 추이를 보아도 나아지지 않고 더욱 불균형이 심화되는 경향을 나타내고 있음.
- 2003년 1/4분기에서 2021년 1/4분기 기간 분기별 근로소득의 변화추이를 보면 한국사회의 소득 불균형 현상은 매년 악화되고 있음.
 - 2003년 하위 10%의 분기별 소득은 2021년 1/4분기에 이르기까지 크게 증가

하지 않은 반면에 상위 10%의 소득은 2003년 1/4분기시 4,083,642원에서 2021년 1/4분기 9,263,461원으로 약 227% 증가하였음.

[표 3-1] 월평균 근로소득 전체평균, 1분위, 10분위 추이

(단위: 원)

월소득 10분위별	2003 1/4	2003 2/4	2003 3/4	2003 4/4	2004 1/4	2004 2/4	2004 3/4
전체 평균	1,607,243	1,612,305	1,719,598	1,707,657	1,727,889	1,716,582	1,831,153
1분위	166,714	177,887	187,383	196,814	185,738	212,607	209,272
10분위	4,083,642	3,724,106	4,356,789	4,136,106	4,414,797	4,039,952	4,802,907
2004 4/4	2005 1/4	2005 2/4	2005 3/4	2005 4/4	2006 1/4	2006 2/4	2006 3/4
1,771,009	1,789,154	1,784,862	1,866,014	1,827,574	1,865,810	1,877,139	1,969,109
204,004	173,741	192,657	188,122	191,962	163,614	205,336	177,203
4,497,713	4,800,467	4,171,749	4,830,401	4,695,381	4,776,172	4,565,562	5,058,899
2006 4/4	2007 1/4	2007 2/4	2007 3/4	2007 4/4	2008 1/4	2008 2/4	2008 3/4
1,969,916	2,008,588	1,960,362	2,122,576	2,075,970	2,209,301	2,127,341	2,284,922
180,528	151,811	173,510	184,878	174,664	157,255	174,220	199,295
4,953,801	5,315,764	4,837,663	5,666,118	5,428,897	6,156,596	5,386,544	6,145,172
2008 4/4	2009 1/4	2009 2/4	2009 3/4	2009 4/4	2010 1/4	2010 2/4	2010 3/4
2,207,827	2,248,533	2,156,224	2,274,421	2,289,321	2,360,089	2,279,073	2,423,781
192,407	173,843	205,657	205,660	254,821	209,101	261,556	232,304
5,834,532	6,036,187	5,325,231	5,906,434	5,716,096	6,392,646	5,494,108	6,099,477
2010 4/4	2011 1/4	2011 2/4	2011 3/4	2011 4/4	2012 1/4	2012 2/4	2012 3/4
2,351,510	2,486,176	2,387,981	2,573,557	2,533,334	2,691,031	2,566,723	2,775,382
202,487	197,967	232,959	233,376	236,138	205,174	238,183	261,776
5,745,195	6,886,790	5,634,323	6,352,436	6,106,033	6,931,768	5,900,980	7,250,329
2012 4/4	2013 1/4	2013 2/4	2013 3/4	2013 4/4	2014 1/4	2014 2/4	2014 3/4
2,719,469	2,758,325	2,652,886	2,866,488	2,778,075	2,903,452	2,761,481	2,961,294
272,078	227,610	231,163	265,954	303,324	233,707	271,110	279,047
6,933,257	7,381,668	5,913,368	7,100,857	6,490,151	7,609,605	6,131,737	7,184,768
2014 4/4	2015 1/4	2015 2/4	2015 3/4	2015 4/4	2016 1/4	2016 2/4	2016 3/4
2,869,226	3,013,811	2,809,665	2,963,169	2,894,817	3,021,838	2,862,885	3,019,264
284,741	296,948	332,446	324,960	324,426	248,359	276,100	240,966
6,752,938	8,007,484	6,256,185	7,275,039	6,946,387	8,038,285	6,951,951	7,810,875
2016 4/4	2017 1/4	2017 2/4	2017 3/4	2017 4/4	2018 1/4	2018 2/4	2018 3/4
2,905,781	3,021,516	2,877,789	3,066,965	2,931,672	3,204,721	3,031,393	3,206,056
266,661	247,012	281,234	287,075	299,639	159,034	211,465	172,937
7,303,380	8,500,903	6,610,369	7,878,819	6,967,736	9,900,505	8,082,380	8,652,942
2018 4/4	2019 1/4	2019 2/4	2019 3/4	2019 4/4	2019 1/4	2019 2/4	2019 3/4
3,114,724	3,220,792	3,169,168	3,360,953	3,296,610	3,465,641	3,399,746	3,515,495
158,523	146,928	150,096	155,976	162,402	234,301	264,813	245,886
8,370,549	9,099,020	8,399,478	9,128,138	8,493,665	9,624,544	8,602,464	8,862,498
2019 4/4	2020 1/4	2020 2/4	2020 3/4	2020 4/4	2021 1/4		
3,418,864	3,529,375	3,220,216	3,476,747	3,400,959	3,404,868		
248,619	165,966	197,212	204,083	211,761	165,424		
8,396,008	9,816,191	8,121,359	8,897,483	8,420,024	9,263,461		

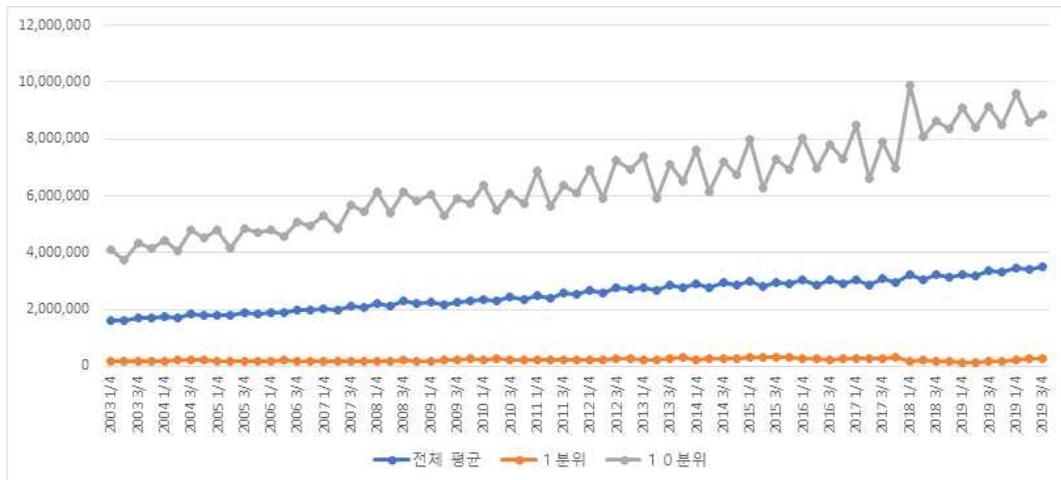
출처: 통계청, 소득10분위별 가구당 가계수지 (전국,1인이상) (검색일자: 2021.5.29.)

*전체가구, 근로소득 기준.

- 분기별 그래프로 나타내면 부자들의 소득은 더욱 늘어나고, 가난한 사람들의 소득은 거의 늘어나지 않거나 더욱 줄어드는 소득 불평등 현상이 더욱 심화되고 있음을 분명하게 알 수 있음.

[그림 3-1] 월평균 근로소득 전체평균, 1분위, 10분위 추이

(단위: 원)



- 여러 연구들이 지적하듯 소득불평등을 확대시키는 가장 중요한 경제적 요인은 임금소득의 차이임. 특히 상위 0.1% 임금소득자의 소득이 극도로 높아진 것에 기인함.¹⁾ 한 사회의 경제가 성장하면 단지 상층의 부자만이 아니라 사회 전체의 부는 함께 증가함. 그러함에도 불구하고 부자와 빈자의 격차는 나날이 벌어지고 있음. 이러한 현상이 의미하는 바는 인류는 부가 전체적으로 성장

1) 토마 피케티, 강경덕 외 옮김, 「21세기 자본」 (파주: 글항아리, 2014), p. 359, 377.; 조지프 스티글리치 역시 미국의 가구소득 불평등은 상위 계층에게 불균형하게 쏠려있는 임금 구조에 기인한다고 주장함. 조지프 스티글리치 지음, 이순희 옮김, 「불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가」 (파주: 열린책들, 2013), pp. 89-90.

함에 따라 또다른 차원의 갈등국면을 향해 치닫고 있는 것이라 할 수 있음.

□ 한국의 거시소득에 대한 한 연구 역시 한국의 근로소득 불평등을 확대시킨 가장 큰 요인은 고소득층에의 소득집중에 있음을 밝힘.²⁾

- 1996년부터 2010년까지 근로소득 상위 20%의 1인당 연평균 소득은 41.3% 증가. 상위 10%는 53.8% 증가, 상위 1%는 77%, 그리고 상위 0.1%는 155%로 폭증함.
- 상위계층의 소득급증으로 1996년의 전체 근로자 1인당 연평균 실질 근로소득은 2,194만 원에서 2010년에는 2,523만 원으로 15%가 증가.
- 그러나 같은 기간 하위 20%의 근로소득은 24% 이상 감소.
- 2~3분위도 마찬가지로 근로소득이 축소. 상층의 소득은 증가하는 동안 하층의 소득은 감소한 것.

□ 아래의 표는, 한국경제가 계속 발전한 지난 한 세대 동안의 소득불평등 현상은 지속적이고도 심각하게 악화되고 있음을 분명하게 보여주고 있음.

- 소득 상위 0.1%가 전체 개인소득에서 차지하는 비중은 1979년, 1997년(외환위기 직전), 2016년 각각 2.043%, 2.209%, 4.294%를 기록.
- 같은 시기 소득 상위 0.5%가 차지하는 비중은 각각 4.773%, 5.199%, 8.355%로 변화.
- 상위 1%의 경우 각각 7.148%, 8.026%, 12.130%로 악화되며, 상위 5%는 각각 18.608%, 21.690%, 29.189%로 악화. 상위 10%는 28.078%, 35.683%, 43.196%로 악화.

2) 김낙년, “한국의 소득불평등, 1963-2010: 근로소득을 중심으로,” 『경제발전연구』, 18(2), 2012, pp.125-158; 김낙년의 연구 외에도 여러 연구들이 소득불평등의 확대 원인으로 고소득층의 소득집중에 있음을 주장하고 있음. 이러한 문제와 관련하여 서희원은 노동조합과 좌파정당 등의 권력자원의 증대를 통해 소득(재)분배 요구를 강화시킬 필요가 있다고 주장한 바 있음. 서희원, “한국에서의 소득 불평등의 정치학: 1990년대 후반 이후 소득 불평등 증가의 정치적 원인,” 『사회과학논집』, 47(2), 2016, pp. 213-233; 최제민, 김성현, 박상연은 글로벌 금융위기 이후 잠시 지니계수가 감소하였던 이유도 국제적 추세에 따른 것으로 소득재분배 정책은 근로소득 불평등을 완화하는데 초점이 두어져야 한다고 주장하였음. 최제민, 김성현, 박상연, “글로벌 금융위기 이후 한국의 소득불평등변화에 관한 연구,” 『경제학연구』, 66(1), 2018, pp. 115-142.

- 상위계층의 소득비중이 늘어날수록 중산층과 하위계층은 소득비중이 줄어들기 때문에 최고소득층으로 갈수록 비중이 급격하게 커지고 있음.

[표 3-2] 1976-2016년 한국 소득집중도³⁾

(단위: %)

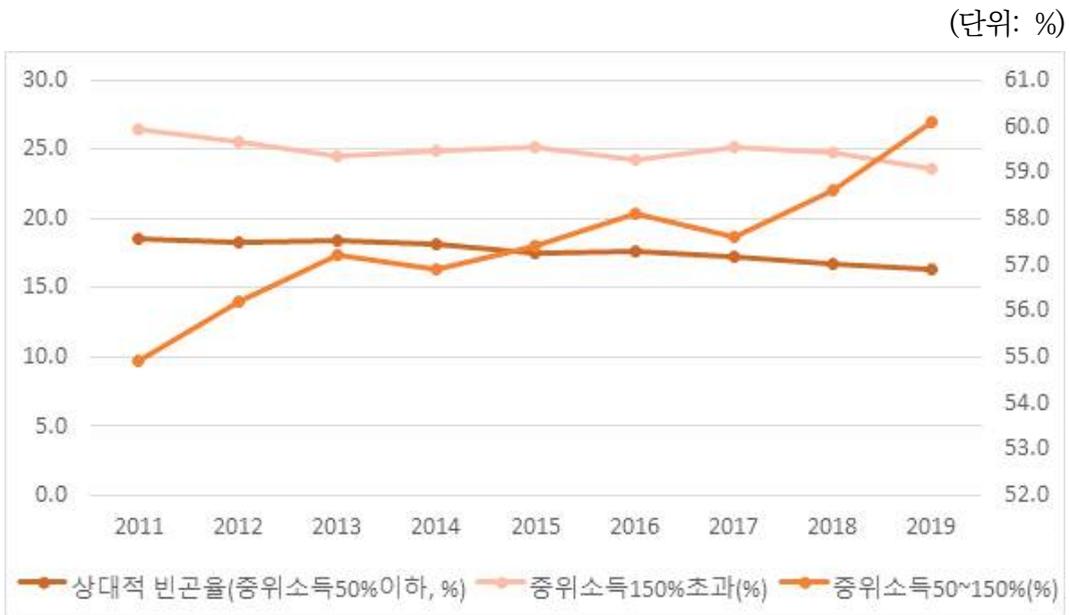
	P99.9-100	P99.5-100	P99-100	P95-100	P90-100
1976	2.230	4.944	7.075	16.176	25.683
1977	2.318	5.001	7.181	16.578	25.982
1978	2.179	5.033	7.404	18.441	28.815
1979	2.043	4.773	7.148	18.608	28.078
1980	1.996	4.927	7.444	19.731	29.183
1981	1.881	4.698	7.144	19.243	29.306
1982	1.788	4.738	7.272	20.055	29.884
1983	1.838	4.866	7.469	20.440	30.198
1984	1.859	4.839	7.363	19.761	29.894
1985	1.847	4.694	7.148	19.400	29.236
1995	1.975	4.730	7.234	20.554	31.825
1996	2.147	5.101	7.811	21.217	35.030
1997	2.209	5.199	8.026	21.690	35.683
1998	1.822	4.564	7.080	20.109	33.817
1999	2.144	5.140	7.828	21.079	35.150
2000	2.347	5.459	8.295	22.107	35.963
2001	2.564	5.787	8.647	23.076	36.805
2002	2.743	6.174	9.086	24.144	37.751
2003	2.812	6.263	9.142	24.637	38.385
2004	3.055	6.513	9.523	25.428	38.561
2005	3.255	6.686	9.600	25.116	37.099
2006	3.589	7.381	10.637	28.067	41.828
2007	3.996	7.985	11.292	28.458	42.352
2008	4.006	8.049	11.385	28.798	42.874
2009	3.958	8.012	11.313	28.522	42.474
2010	4.175	8.355	11.745	29.074	43.032
2011	4.340	8.620	12.018	29.246	43.128
2012	4.179	8.394	11.740	28.851	42.742
2013	4.082	8.300	11.632	28.649	42.545
2014	4.128	8.430	11.779	28.831	42.695

3) 김낙년. "한국의 소득집중도: update, 1933-2016" 한국경제포럼 11(1), 2018, p.31.

2015	4.288	8.679	12.061	29.155	43.099
2016	4.294	8.741	12.130	29.189	43.196

□ 한국사회의 소득불평등 현상은 중위소득(50~150%) 가계가 점차 증가하는 추세를 보임과 동시에 중위소득 150% 이상의 가계와 중위소득 50% 미만 가계의 비중은 완만하게 하락하고 있는 특징은 보이고 있음. 이것은 사회 전체의 소득이 증가하고 있는 반면에 중위소득 50% 이하 계층의 빈곤율은 더욱 악화되고 있음을 의미함.

[그림 3-2] 2011-2019년 중위소득 기준 소득구간별 가계 비중 추이



출처: 통계청, 가계금융복지조사, 소득분배지표. (검색일자: 2021.5.29.)

*중위소득(50~150%): 보조축.

(2) 가계자산 불평등

- 가계자산 불평등은 가계소득 불평등보다 훨씬 심각함. 부동산 자산의 경우, 민간 소유 국토의 90% 이상을 상위 20(소득9분위+소득10분위) 이내의 개인이 소유하고 있으며, 외환위기 이후 주택을 포함한 부동산 가격의 상승에 따른 가계자산 불평등은 낱알이 역대 최악으로 치닫고 있음.
- OECD 국가에 비해 가계자산 불평등은 양호한 수준이라고 할 수 있으나, 한국의 가계자산 불평등은 가계소득 불평등보다 훨씬 심한 상태에 있음.
 - 가계자산의 중간값 대비 평균값의 비율이 클수록 가계자산이 매우 큰 차이를 두고 분포되어 있다는 것을 의미.⁴⁾
 - 아래 표에서 보는 바와 같이, 한국은 2015년 기준 가계소득의 중간값 대비 평균값은 1.18인 반면, 가계자산은 1.72로 가계소득의 불평등보다 가계자산의 불평등이 심한 것을 알 수 있음.
 - 다만, OECD 평균에 비하여 한국의 가계자산 불평등도는 OECD 국가에 비해 아직 양호한 상태에 있다고 말할 수 있음. 가계자산의 평균값/중간값과 함께 가계자산 지니계수는 OECD 평균보다 낮은 상태임.⁵⁾
 - 상위 10%의 가계자산점유율은 42.4%, 하위 60%의 점유율은 16.2%로 OECD 평균(상위10% 51.56%, 하위60% 12.06%)보다 상대적으로 상위계층의 자산집중도가 낮음.⁶⁾

[표 3-3] 가계소득, 가계자산 불평등도 비교⁷⁾

	가계소득		가계자산	
	OECD	한국	OECD	한국
평균값/중간값 (2015년)	1.17	1.18	2.7	1.72
지니계수 (2017년)	0.31	0.36	0.74	0.67

4) 국회예산정책처, <경제·산업동향&이슈 2020년 4월호>, 2020.04, p.96.

5) 국회예산정책처(2020.04), p.96.

6) 국회예산정책처(2020.04), pp. 92-100.

□ 개인의 가계자산 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 토지와 주택을 중심으로 하는 부동산자산임. 따라서 개인의 토지 및 주택 소유에 있어서의 차이는 자산 규모에 있어서의 개인간의 차이를 가늠할 수 있는 지표임. 먼저 토지점유율 현황을 살펴보면 다음과 같음.

- 국토교통부의 자료에 의하면 민간인이 소유한 한국 국토의 총면적은 70%에 달함.
- 2006년에서 2018년까지 소득10분위별 개인의 토지소유 현황을 살펴보면, 소득1분위의 면적 점유율은 0.05%에서 0.1%, 소득10분위의 면적점유율은 76.3%에서 77.2%로 변화.
- 상위 20%(소득9분위+소득10분위)까지를 기준으로 살펴보면 2006년 2012년, 2018년 모두 개인소유 국토의 90% 이상을 상위 20% 이내의 개인이 소유하고 있음.

[표3-4] 소득 10분위별 개인의 토지소유 현황

구분	2006										
	전체	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
총소유 면적(km ²)	48,517	24	37	48	70	140	364	1,160	2,876	6,768	37,029
면적 점유율(%)	100	0.05	0.08	0.1	0.14	0.29	0.75	2.4	5.9	14	76.3
구분	2012										
	전체	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
총소유 면적(km ²)	47,504	26	42	55	77	147	371	1,101	2,747	6,504	36,434
면적 점유율(%)	100	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.8	2.3	5.8	13.7	76.7
구분	2018										
	전체	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
총소유 면적(km ²)	46,755	30	49	65	93	166	379	1,045	2,613	6,235	36,082
면적 점유율(%)	100	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.8	2.2	5.6	13.3	77.2

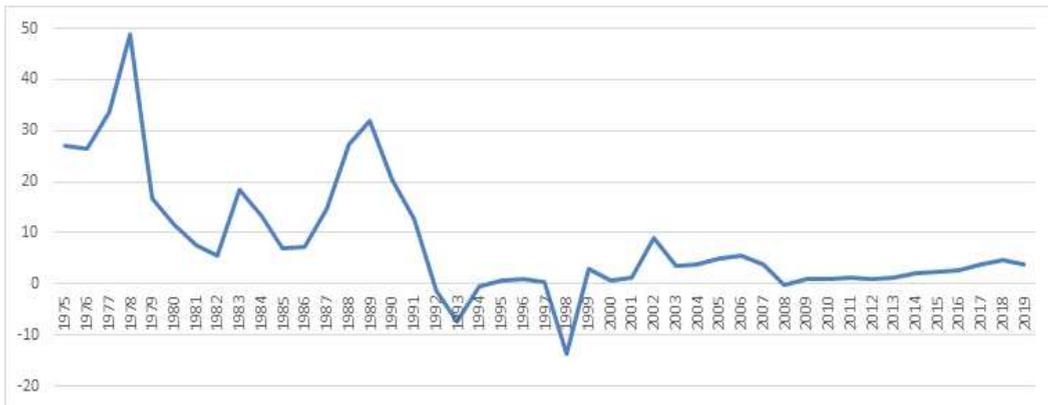
출처: 국토교통부. 개인 토지의 10분위별 소유세대 현황(면적기준, 가액기준) (검색일자: 2021.3.29.)

7) 국회예산정책처(2020.04), pp. 96-97.

- 1975년부터 2019년까지의 지가변동률을 보면, 1970년대 개발 시기 대단히 큰 폭의 지가상승률을 기록한 이후 외환위기 시기 큰 폭으로 하락하였음. 그 이후 토지가격은 상승률의 변동폭은 크지 않으나 지속적으로 완만한 폭을 기록하며 상승하고 있음.

[그림 3-3] 1975-2019년 연도별 지가변동률

(단위: %)

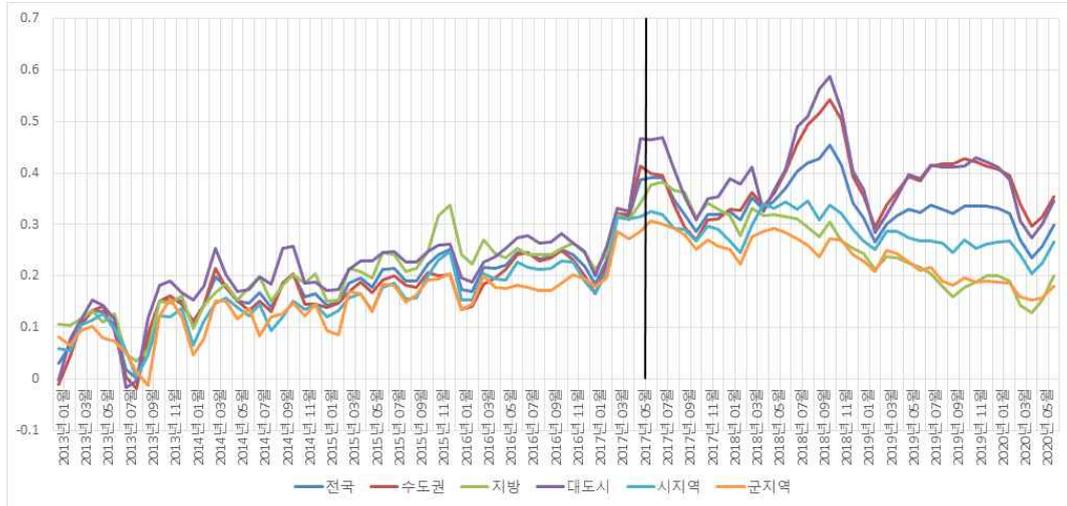


출처: 한국감정원 부동산통계정보, 지가변동률 (검색일자: 2021.3.29.)

- 문재인 정부 출범 시점인 2017년 5월을 기준으로 보면 2013년 1월에서 4월까지의 그 이후에 비해 상대적으로 완만하게 상승하다가 2017년 5월부터는 변동폭이 커짐.

[그림 3-4] 2013년 1월 - 2020년 6월 월별 지가변동률

(단위: %)



출처: 한국감정원 부동산통계정보, 지가변동률 (검색일자: 2021.3.29.)

자료: 국토교통부

□ 토지가격의 상승폭에 비해 아파트를 중심으로 하는 주택가격의 변화는 대단히 가파르게 상승하는 특징을 보이고 있음.

- 정권별로 서울의 아파트값의 변화를 보면, 이명박 정부에서 3%가 하락한 반면에 박근혜 정부에서는 약 29%(1.3억) 상승함.

[표 3-5] 정권별 전국·서울 아파트 증위값 변화

단위: 백만 원

정권별 임기		전국 아파트	증감액	증감률	서울 아파트	증감액	증감률
이명박	2008.12	226	14	6%	480	-15	-3%
	2013.02	240			465		
박근혜	2013.02	240	65	27%	465	134	29%
	2017.03	305			599		
문재인	2017.05	306	62	20%	606	314	52%
	2020.05	368			920		

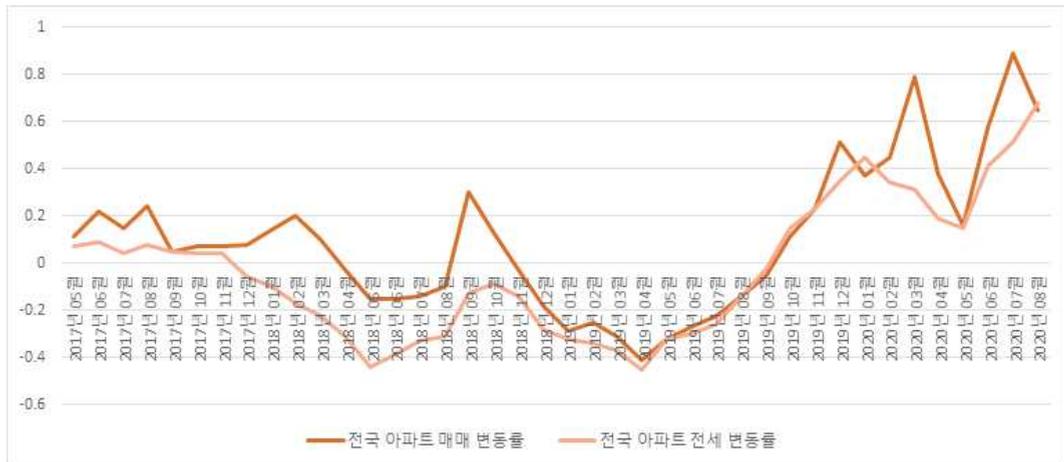
출처: 경실련, “21번 부동산 대책, 결과는 서울 아파트값 3억, 52% 상승”, 2020.6.23., p. 2.

자료 : KB주택가격동향

□ 문재인 정부 들어 서울의 아파트값은 대단히 큰 폭으로 상승함. 문재인 정부 3년 동안 약 52%(3.1억) 급등. 이것은 이명박 정부와 박근혜 정부 시기의 서울 아파트값 총 상승률 26%의 2배에 달함. 상승액 규모 역시 박근혜 정부에서 1.3억 상승한 것에 비하면 문재인 정부 3년간 약 2.3배(3.1억)의 커진 것임.

[그림 3-5] 문재인 정부 출범 이후 전국 아파트 가격 매매, 전세 변동률 비교

(단위: %)



출처: 한국감정원 부동산통계정보, 아파트 매매가격지수, 전세가격지수 (검색일자: 2021.3.29.)

□ 최저임금으로 서울의 아파트를 구매하는데 걸리는 기간도 크게 늘어남. 이것은 현재 주택가격이 얼마나 심각한 상태에 있는지를 여실히 보여주고 있음.

- 이명박 정부 말에는 38년, 박근혜 정부 말기에는 37년이 걸리는 것으로 나타남.

- 문재인 정부시기 아파트를 구입하는데 걸리는 기간은 2020년 5월 현재 43년 이 걸리는 것으로 분석됨. 이명박 정부와 박근혜 정부가 정권 말기에 아파트 구매기간이 줄어든 것과는 대비됨.
- 이것은 최근 들어 정부가 부동산 안정화 정책에 실패하면서 개인자산의 불균형을 더욱 심화시키는 결과를 초래하였다고 볼 수 있음.

[표 3-6] 최저임금으로 서울아파트 구매 소요기간

(단위: 천원)

정권별 임기	서울아파트 (중위가격)	연 최저임금 (천 원)			서울아파트 구매 소요기간	
		인상액	인상률			
이명박	2008.12	481,840	9,455	2,031	29%	51년
	2013.02	465,450	12,188			38년
박근혜	2013.02	465,450	12,188	2,934	33%	38년
	2017.03	599,160	16,226			37년
문재인	2017.05	606,350	16,226	5,317	33%	37년
	2020.05	920,130	21,543			43년

출처: 경실련, “21번 부동산 대책, 결과는 서울 아파트값 3억, 52% 상승”, 2020.6.23., p.4.

- 서울에 아파트를 구매하는데 걸리는 기간을 소득 분위별로 검토해 보면 그 차이는 더욱 심각함.
 - 2019년 말 기준 1분위가 서울에 아파트를 구매하는데 걸리는 기간은 72년인데 비해 5분위는 10년이면 아파트를 구매할 수 있음.
 - 소득 1분위와 5분위가 서울아파트를 구매하는데 걸리는 기간의 차이는 문재인 정부에서 대단히 심각한 상태에 이르렀음을 알 수 있음. 이명박 정부 말기에 29년이었으나 2019년 문재인 정부에서는 62년의 차이가 나는 것으로 분석됨. 이것은 문재인 정부 들어서 소득 수준에 따른 자산 불평등이 현저하게 악화되었음을 의미함.

[표 3-7] 소득 5분위 가구별 서울 중위가격 아파트 구매 소요기간

(단위 : 천원)

정권별 임기	서울 아파트값	소득 1분위 연가처분 소득	소요 기간	소득 3분위 연가처분 소득	소요 기간	소득 5분위 연가처분 소득	소요 기간
이명박	2008.12	481,840	9,949	48년	29,946	16년	7년
	2013.02	465,450	12,367	35년	36,486	13년	6년
박근혜	2013.02	465,450	12,367	35년	36,486	13년	6년
	2017.03	599,160	13,722	41년	39,983	15년	7년
문재인	2017.05	606,350	14,109	41년	38,867	16년	8년
	2019.12	897,510	12,489	72년	40,662	22년	10년

출처: 경실련, “21번 부동산 대책, 결과는 서울 아파트값 3억, 52% 상승”, 2020.6.23., p.5,

자료 :통계청, 4/4분기 가처분소득 기준(전국 2인이상)

- 아파트 가격의 급등은 비단 서울의 문제만이 아님. 2003년 경기도의 아파트 평당가격은 656만원으로 30평은 대략 2억임. 그러나 2020년 11월 경기도의 아파트 평당가격은 1,525만원으로 약 2.3배 상승하여 30평 아파트는 약 4억 5,750만원임.
- 경기도 지역의 아파트 가격은 문재인 정부 1.4억, 노무현 정부가 그 다음으로 1.1억, 박근혜 정부에서는 4천만원 상승함. 이명박 정부는 유일하게 3천만원 감소하였음.

[그림 3-6] 경기도 67개 표준지 아파트 시세 정권별 변동 현황

(1월 기준, 단위: 만원/평당)



출처: 경실련, “경기도 표준지 소재 아파트 6만가구 시세 정권별 분석결과,” 2020.12.22., p.2.

(3) 소득비중과 세율 - 불평등 악화의 원인은 국가정책

□ 소득비중의 변화는 한계세율의 변화와 직결되어있음. 한계세율이 높아지면 고소득자가 지불해야 하는 세금율이 그만큼 늘어나기 때문에 소득불평등도를 낮추는 효과가 있음. 다른 말로 하면 소득불평등은 세금정책과 직접적으로 관계되어 있음을 의미함.

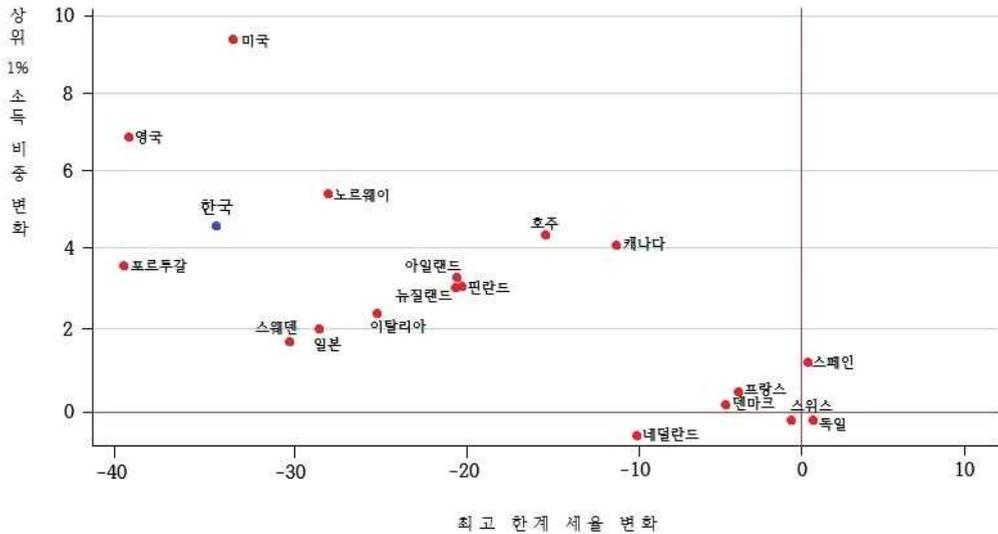
- 한계세율(MTR)의 하락하면 소득집중도가 상승하는 관계는 국제비교에서도 확인됨. 한계세율이 낮아질수록 소득집중도는 증가하는 경향이 있음.
- 아래 그림에서 보듯이 대략 1975-79년과 2004-08년 사이에 각국의 최고 한계세율의 변화와 상위 1%의 소득(세전 소득 기준) 비중의 변화 간에 유의미한 관계를 보임.⁸⁾ 이 기간 동안에 한계세율이 크게 낮아진 나라일수록 소득집중도가 빠르게 상승하는 결과를 보였음을 알 수 있음. 한계세율이 낮아진 나라들은 상위 1%의 소득이 급증한 반면, 그렇지 않은 나

8) 김낙년, “한국의 소득분배”, 낙성대경제연구소, Working Paper, No. 2013-06(2013.2), p.26.

리들은 소득증가폭이 크지 않거나 거의 변화가 없음.

- 한국은 OECD 국가 중에서 미국이나 영국 정도의 수준은 아니지만 그에 가까운 변화 양상을 보인 것으로 나타남.

[그림 3-7] 1970년대 이후 상위1%의 소득비중과 한계세율의 변화⁹⁾



- 국제비교를 통해 세후 개선효과를 살펴보면 한국에서 조세의 재분배기능은 없다고 말할 수 있음. 다시 말해서 한국은 진정한 국가의 역할을 수행하지 못하고 있음.
- 지니계수의 경우 2018년 한국에서 세후 개선효과는 0.057에 불과함. 이것은 칠레, 터키, 멕시코를 제외하면 OECD 국가 중 최하위의 기록임.
- 아일랜드, 핀란드, 벨기에, 프랑스, 오스트리아, 독일, 그리스 등은 0.2를 넘어 최소 한국의 3.7배에 달함. 한국의 조세 재분배능력은 이들 국가의 1/3에도 미치지 못하는 것을 의미함.

9) 자료: Piketty, Saez and Stantcheva(2011), "Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities," NBER Working Paper 17616; 김낙년(2013.2)이 추계(p.26).

[표 3-8] 2018년 OECD 국가 세전·세후 지니계수

순위	국가명	세전 지니계수	세후 지니계수	개선효과	비고
1	아일랜드	0.535	0.295	0.24	2017년
1	핀란드	0.509	0.269	0.24	
3	벨기에	0.49	0.258	0.232	
4	프랑스	0.529	0.301	0.228	
5	오스트리아	0.494	0.28	0.214	
6	독일	0.5	0.289	0.211	2017년
6	그리스	0.517	0.306	0.211	
8	포르투갈	0.512	0.317	0.195	
9	슬로베니아	0.443	0.249	0.194	
10	헝가리	0.478	0.289	0.189	2017년
11	체코	0.431	0.249	0.182	
11	덴마크	0.446	0.264	0.182	2017년
11	이탈리아	0.516	0.334	0.182	2017년
14	스페인	0.506	0.33	0.176	
15	룩셈부르크	0.49	0.318	0.172	
16	폴란드	0.452	0.281	0.171	
17	노르웨이	0.429	0.262	0.167	
18	일본	0.504	0.339	0.165	2015년
19	네덜란드	0.445	0.285	0.16	2016년
20	스웨덴	0.428	0.275	0.153	
	OECD 평균	0.467	0.315	0.152	
21	슬로바키아	0.387	0.236	0.151	
22	영국	0.513	0.366	0.147	
23	리투아니아	0.503	0.361	0.142	
24	에스토니아	0.44	0.305	0.135	
25	호주	0.454	0.325	0.129	
26	라트비아	0.479	0.351	0.128	
27	캐나다	0.427	0.303	0.124	
28	아이슬란드	0.369	0.25	0.119	2017년
29	미국	0.505	0.39	0.115	2017년
30	뉴질랜드	0.462	0.349	0.113	2014년
31	이스라엘	0.444	0.348	0.096	
32	스위스	0.386	0.299	0.087	2017년
33	한국	0.402	0.345	0.057	
34	칠레	0.495	0.46	0.035	2017년
35	터키	0.429	0.404	0.025	2015년
36	멕시코	0.473	0.458	0.015	2016년

출처 : OECD.Stat, Income Distribution and Poverty (검색일자: 2021.5.26.)

(지표: Gini(market/disposable income, before/post taxes and transfers))

- 한국의 빈곤율 개선효과는 2018년 기준 2.2로 OECD 중 최하위권에 속함.
 - 2018년 한국의 세전 빈곤율은 24.8%로 OECD 평균인 31.5%보다도 낮고, OECD 국가 중 네 번째로 낮음.
 - 그러나 세후 빈곤율은 22.6%로 빈곤율 상위 10위권에 속함.

[표 3-9] 2017년 OECD 국가 세전·세후 빈곤율

순위	국가	세전소득빈곤율(%)	세후소득빈곤율(%)	개선효과	비고
1	프랑스	0.415	0.081	0.334	
2	핀란드	0.376	0.063	0.313	
3	룩셈부르크	0.422	0.122	0.300	
4	아일랜드	0.378	0.09	0.288	
5	헝가리	0.355	0.08	0.275	
6	오스트리아	0.35	0.094	0.256	
7	벨기에	0.357	0.101	0.256	
8	독일	0.36	0.104	0.256	
9	포르투갈	0.357	0.107	0.250	
10	스페인	0.396	0.148	0.248	
11	체코	0.3	0.056	0.244	
12	그리스	0.367	0.126	0.241	
13	폴란드	0.336	0.096	0.240	
14	이탈리아	0.378	0.139	0.239	
15	슬로베니아	0.32	0.085	0.235	
16	네덜란드	0.308	0.083	0.225	2016년
17	영국	0.334	0.119	0.215	
18	덴마크	0.269	0.058	0.211	2016년
19	일본	0.366	0.157	0.209	2015년
20	노르웨이	0.29	0.084	0.206	
	OECD 평균	0.320	0.116	0.203	
21	슬로바키아	0.275	0.073	0.202	
22	스웨덴	0.282	0.093	0.189	
23	리투아니아	0.356	0.173	0.183	
24	캐나다	0.301	0.121	0.180	
25	에스토니아	0.333	0.158	0.175	
26	아이슬란드	0.225	0.054	0.171	2015년
27	뉴질랜드	0.272	0.109	0.163	2014년

28	호주	0.287	0.124	0.163	2018년
29	라트비아	0.327	0.166	0.161	
30	미국	0.313	0.178	0.135	
31	스위스	0.196	0.092	0.104	
32	멕시코	0.267	0.166	0.101	2016년
33	터키	0.27	0.172	0.098	2015년
34	이스라엘	0.276	0.179	0.097	
35	칠레	0.245	0.165	0.080	
36	한국	0.246	0.174	0.072	

출처 : OECD.Stat, Income Distribution and Poverty. (검색일자: 2021.5.26.)

(지표: Poverty rate before/after taxes and transfers, Poverty line 50%)

- 세전 세후 지니계수와 세전 세후 빈곤율의 개선효과 지표는 한국에서 형평과 평등을 위한 국가의 공적 기능이 매우 허약하거나 거의 없다는 사실을 가장 분명하게 보여주고 있음. 국가의 재분배역할이 선진 민주복지국가들에 비해 사실상 실종된 것이라고 분석됨.

2 성 불평등

- 성평등의 실현문제는 여성문제가기 이전에 인간문제임. 다시 말해서 성평등 문제는 절반 인간의 평등문제이자 인간성의 동시 증진문제임.
- 공공성이 높으며, 잘 발달된 민주주의와 분배체계를 갖추고 복지국가를 이룩한 나라들, 즉 선진 민주복지국가들은 모두 성평등성이 압도적으로 높음.
 - 특히 의회, 행정부, 행정부수반, 고위공무원을 포함한 공공영역의 여성의 정치적 대표성과 비율이 아주 높았음.

(1) 한국의 성불평등지수

- 공공성이 높으며, 잘 발달된 민주제도와 분배체계를 갖추고 복지국가를 이룩한 나

라들, 즉 선진 민주복지국가들은 모두 성평등성이 압도적으로 높음. 선진 민주복지국가들과 달리 한국의 성평등성 지표는 대단히 열악함.

□ 2019년 한국의 인간개발지수 순위는 23위, 성불평등지수 순위는 11위로 비교적 높은 순위에 있음.

- 그러나 OECD 국가 내로 범위를 좁히면 OECD 37개국 중 한국 남성의 HDI는 14위인데 반해 여성의 HDI는 26위이고, 남녀 간 지수 차이는 2위에 놓여 있음(1위는 터키).

[표 3-10] 2019년 OECD 국가별 남녀 인간개발지수(HDI), 성불평등지수(GII)

	여성 HDI	남성 HDI	남-녀 차이	HDI 순위	GII	GII 순위
노르웨이	0.949	0.959	0.010	1	0.045	6
아일랜드	0.943	0.961	0.018	2	0.093	23
스웨덴	0.936	0.953	0.017	7	0.039	3
호주	0.932	0.955	0.023	8	0.097	25
스위스	0.934	0.965	0.031	2	0.025	1
독일	0.933	0.960	0.027	6	0.084	20
아이슬란드	0.933	0.963	0.030	4	0.058	9
덴마크	0.931	0.948	0.017	10	0.038	2
핀란드	0.932	0.942	0.009	11	0.047	7
네덜란드	0.926	0.960	0.033	8	0.043	4
캐나다	0.922	0.935	0.013	16	0.08	19
미국	0.922	0.928	0.006	17	0.204	46
벨기에	0.918	0.943	0.025	14	0.043	4
영국	0.916	0.944	0.028	13	0.118	31
슬로베니아	0.916	0.914	-0.001	22	0.063	10
뉴질랜드	0.912	0.946	0.034	14	0.123	33
일본	0.906	0.927	0.021	19	0.094	24
오스트리아	0.903	0.937	0.034	18	0.069	14
룩셈부르크	0.901	0.923	0.022	23	0.065	12
이스라엘	0.904	0.929	0.025	19	0.109	26
에스토니아	0.896	0.882	-0.015	29	0.086	21
프랑스	0.895	0.907	0.012	26	0.049	8
스페인	0.896	0.909	0.013	25	0.07	16
체코	0.893	0.906	0.013	27	0.136	36
리투아니아	0.894	0.868	-0.026	34	0.124	34
폴란드	0.880	0.874	-0.006	35	0.115	28

한국	0.881	0.941	0.060	23	0.064	11
이탈리아	0.875	0.905	0.029	29	0.069	14
라트비아	0.879	0.849	-0.031	37	0.176	41
그리스	0.869	0.902	0.033	32	0.116	29
슬로바키아	0.855	0.862	0.007	39	0.191	45
포르투갈	0.858	0.868	0.010	38	0.075	17
헝가리	0.844	0.861	0.017	40	0.233	51
칠레	0.833	0.865	0.032	43	0.247	55
터키	0.784	0.848	0.065	54	0.306	68
콜롬비아	0.761	0.770	0.008	83	0.428	101
멕시코	0.760	0.792	0.032	74	0.322	71

출처: UNDP Human Development Reports (검색일자: 2021.5.26.)

□ 한국 여성의 경제적 참여율은 여/남 비율이 77%로 세계 평균보다 높고 매년 증가하는 추세에 있으나 고위직에서 여성의 역할은 여전히 “유리천장”이 존재함. 다시 말해서 여성이 고위직 또는 관리직에 이르는 것에 큰 장애가 존재하고 있다는 것을 의미함.

- 미국의 경우 고위직 또는 관리직군의 여성은 42%, 스웨덴은 40%임. 영국 36.8%, 프랑스 34.6%, 독일 29%, 이탈리아와 네덜란드는 27%, 일본은 14.7%.
- 한국은 15.6%로 일본보다는 약간 높지만 다른 국가들에 비해 형편없이 낮은 수준임.

[표 3-11] 2020년 한국의 성격차지수 세부내용

남녀격차 부가지수	순위	점수	평균표본	여성	남성	여/남 비율
경제참여와 기회	123	0.586	0.583			
노동력참여(%)	92	0.774	0.655	60.1	77.6	0.77
유사노동임금평등지표, 1-7(최고)	116	0.574	0.628	-	-	4.02
소득규모(\$1,000)	119	0.492	0.494	28.2	57.3	0.49
입법자·고위관료·관리자군(%)	134	0.185	0.349	15.7	84.4	0.19
전문직·기술직(%)	80	0.968	0.755	49.2	50.8	0.97
교육적 성취	104	0.973	0.950			
문해율(%)	1	1.000	0.897	-	-	-
초등교육(%)	85	0.998	0.755	97.2	97.4	1.00

중등교육(%)	108	0.996	0.950	97.8	98.2	1.00
고등교육(%)	121	0.791	0.927	82.8	104.8	0.79
건강 및 생존	54	0.976	0.957			
출생성비(%)	1	0.944	0.925	-	-	0.95
기대생명(년)	62	1.048	1.029	74.7	71.3	1.05
정치적 권한	68	0.214	0.218			
여성의회비율(%)	107	0.235	0.312	19.0	81.0	0.23
여성장관비율(%)	60	0.385	0.235	27.8	72.2	0.39
여성국가수반통치연한비율 (과거 50년)	33	0.104	0.144	4.7	45.3	0.10

출처: WEF, The Global Gender Gap Report 2021 (검색일자: 2021.5.26.)

□ 아래의 그림은 남성 임금을 100이라고 했을 때 여성 임금과의 차이를 보여주는 자료로, 한국의 남녀 임금 격차는 OECD국가 내에서 가장 최악의 상태를 보여주고 있음.

- 남녀 임금격차가 30% 이상 차이가 나는 국가는 한국 외에는 없음. OECD 평균은 12.8%로 한국의 32.5%와는 2.5배 이상의 차이가 남.

[그림 3-8] OECD 국가별 남녀 임금 격차



출처: OECD data, Gender wage gap (검색일자: 2021.4.22.)

*남성 중위소득 대비 남성과 여성의 중위소득 차이

*2017년(칠레, 벨기에), 2019년(한국, 일본, 멕시코, 미국, 캐나다, 영국, 체코, 슬로바키아, 스웨덴, 뉴질랜드, 노르웨이, 콜롬비아), 그 외 2018년.

(2) 여성 국회의원의 비율

□ 성평등지표에 관한 [표 3-12]에서 나타난 바와 같이 한국 여성의원 비중은 낮아도 너무 낮음.

- 2020년 6월 기준 국회의원 300명중 여성 국회의원은 57명으로, 한국의 여성 국회의원 비중은 19%, 세계 117위를 기록(2021년 6월 기준으로는 121위임).¹⁰⁾
- 하원/단원 기준 세계 전체 국회의원 중 여성은 25.1%이며, OECD 회원국만 추려서 보더라도 한국은 OECD 내에서도 매우 뒤처져있음.
- 하원/단원 기준으로 볼 때 OECD 전체의 여성 국회의원 비중은 31.2%이며, OECD 회원국의 67%가 세계 평균 이상임.
- OECD 국가의 절반 이상이(56.7%) 30% 이상의 여성 국회의원 비율을 달성하고 있음. 특히 멕시코, 스웨덴, 핀란드, 스페인, 스위스, 노르웨이, 뉴질랜드, 벨기에, 포르투갈 등은 40%를 상회함.

[표 3-12] OECD 국가별 여성 국회의원 비율, 순위 (2020.6.1. 세계 193개국 기준)
(단위: 명, 명, %)

	순위	하원 또는 단원제				상원			
		선거일	전체	여성	비율	선거일	전체	여성	비율
멕시코	5	07.2018	500	241	48.2	07.2018	128	63	49.2
스웨덴	7	09.2018	349	164	47	-	-	-	-
핀란드	11	04.2019	200	92	46	-	-	-	-
스페인	13	11.2019	350	154	44	11.2019	264	103	39
스위스	16	10.2019	200	83	41.5	11.2019	46	12	26.1
노르웨이	17	09.2017	169	70	41.4	-	-	-	-
뉴질랜드	20	09.2017	120	49	40.8	-	-	-	-
벨기에	21	05.2019	150	61	40.7	07.2019	60	27	45
포르투갈	22	10.2019	230	92	40	-	-	-	-
덴마크	25	06.2019	179	71	39.7	-	-	-	-
프랑스	26	06.2017	577	228	39.5	09.2017	348	116	33.3
오스트리아	28	09.2019	183	72	39.3	-	61	22	36.1
아이슬란드	32	10.2017	63	24	38.1	-	-	-	-

10) e-나라지표, IPU 여성 국회의원 비율 및 각국의 순위. (검색일자: 2021.6.1.)

이탈리아	35	03.2018	630	225	35.7	03.2018	320	110	34.4
영국	38	12.2019	650	220	33.9	-	795	216	27.2
네덜란드	40	03.2017	150	50	33.3	05.2019	75	29	38.7
독일	47	09.2017	709	221	31.2	-	69	25	36.2
호주	49	05.2019	151	46	30.5	05.2019	76	37	48.7
라트비아	50	10.2018	100	30	30	-	-	-	-
룩셈부르크	50	10.2018	60	18	30	-	-	-	-
캐나다	56	10.2019	338	98	29	-	96	48	50
에스토니아	57	03.2019	101	29	28.7	-	-	-	-
폴란드	57	10.2019	460	132	28.7	10.2019	100	24	24
슬로베니아	63	06.2018	90	25	27.8	11.2017	40	4	10
이스라엘	79	03.2020	120	29	24.2	-	-	-	-
리투아니아	80	10.2016	141	34	24.1	-	-	-	-
미국	83	11.2018	432	102	23.6	11.2018	100	25	25
칠레	87	11.2017	155	35	22.6	11.2017	43	10	23.3
체코	88	10.2017	200	45	22.5	10.2018	81	12	14.8
아일랜드	88	02.2020	160	36	22.5	03.2020	49	15	30.6
그리스	101	07.2019	300	62	20.7	-	-	-	-
슬로바키아	106	02.2020	150	30	20	-	-	-	-
한국	117	04.2020	300	57	19	-	-	-	-
터키	123	06.2018	589	102	17.3	-	-	-	-
헝가리	157	04.2018	199	24	12.1	-	-	-	-
일본	166	10.2017	464	46	9.9	07.2019	245	56	22.9
OECD			9,919	3,097	31.2		2,996	954	31.8
세계			39,202	9,830	25.1		7,248	1,796	24.8

출처: Inter-Parliamentary Union, "Women in National Parliaments"

*좌석 수는 기준시점 의원 수 기준. 2020년 6월 1일 기준. (검색일자: 2021.3.15.)

□ 2021년 6월 현재 국회의원 300명중 여성 국회의원은 57명으로, 제헌의회부터 점차 여성 국회의원의 수가 증가해오기는 하였으나 한국의 여성 국회의원 비중은 19%로 세계 121위를 기록. 여성 국회의원의 비중이 현저히 낮다는 말은 한국 여성의 19/100밖에 말할 기회가 없는 것임. 이것은 당연히 여성들이 요구하는 인간문제와 사회문제가 여성, 즉 인간 절반을 대표하는 입장에서 처리될 가능성은 그만큼 낮다는 것을 의미함.

[표 3-13] 대한민국 제헌~제21대 국회의원 여성 비율

(단위: 명, %)

	제헌~제17대 (1948-2008)		18대 (2008-2012)		19대 (2012-2016)	
	수	비율	수	비율	수	비율
여	145	3.48	46	15.38	53	17.67
남	4,017	96.52	253	84.62	247	82.33
계	4,162		299		300	
	20대 (2016-2020)		21대 (2020-2024)		총계	
	수	비율	수	비율	수	비율
여	53	17.67	57	19	295	5.33
남	247	82.33	243	81	4,766	94.17
계	300		300		5,061	

출처:

대한민국 국회, 역대국회 소개 -> 정당별 의석 및 득표 현황 (검색일자: 2021.3.15.)
한국여성정의당, 여성 국회의원 현황 (검색일자: 2021.3.15.)

□ 국제비교를 통해 보아도 한국의 여성국회의원 비율 19%는 중동과 북아프리카 (16.6%), 태평양 지역(19.6%)을 제외한 모든 지역의 전체 평균에 미치지 못하는 낮은 기록임.

- 2020년 기준 하원 기준 여성의원 비율이 30.1%에 달하는 유럽의 비율은 매우 시사적인 동시에 중요한 지표임.
- 즉 인구대비 의원 숫자가 많고 비례대표의 규모가 큰 나라들은 대부분 여성의원의 비중이 높음. 이들은 모두 민주국가들이자 사회국가이자 복지국가들임.

[표 3-14] 2020년 의회 여성진출비율 지역별 평균

지역	하원 & 단원제	상원	전체	지역	하원 & 단원제	상원	전체
아메리카	31.7	32.4	31.8	사하라 이남 아프리카	24.8	24	24.7
캐리비안	40.3	30.2	38.9	동아프리카	31.7	27.4	31.2
북미	34.7	42	36.2	남아프리카	30.5	31.4	30.6
중미	27.9	21.4	27.8	중앙 아프리카	19.9	23.3	20.7

남미	25.9	26.1	25.9	서아프리카	15.3	11.8	14.9
유럽	30.1	29.1	29.9	아시아	20.6	17.2	20.2
노르딕	43.9	0	43.9	중앙아시아	25.9	20.9	24.7
서유럽	34.7	30.7	33.4	동아시아	21.8	22.9	21.8
남유럽	29.5	36.5	30.9	동남아시아	20.4	13.2	19.1
중부, 동유럽	24.1	17.8	23.3	남아시아	17.4	18.2	17.5
중동, 북아프리카	17.5	10.8	16.6	태평양	16.7	43.8	19.6
북아프리카	22.3	9.1	20.3	호주, 뉴질랜드	35.1	48.7	38
중동	14.5	12.3	14.2	태평양 제도	6.4	15.4	6.7

출처: Inter-Parliamentary Union, Women in Parliament: Regional Averages (as of 1 June 2020). (검색일자: 2021.3.15.)

□ 여성은 인간의 절반이며, 이들이 사회문제 해결의 주체이자 대표로 나서게 하는 것은 한국이 인간적 국가로 가기 위한 지름길임. 이것은 결코 여성을 위한 편파성이 아니라 엄마와 아내와 딸의 문제를 인간문제, 보편문제의 영역에서 접근한다는 것을 의미함.

- 여성의 대표성을 높이기 위해서는 반드시 의회규모를 키우고 비례대표를 늘려야 함.
- 선거를 통해 정치영역에 참여하는 여성이 늘어나면 다른 공공영역에서도 여성진출이 그만큼 늘어날 것임. 변화는 언제나 먼저 밑으로부터, 동시에 선출직으로부터였음.

3 직종/직군: 비정규직 문제

□ 노동부문 일반의 열악한 환경과 더불어 대단히 심각한 문제는 노동자 내에서조차 계층분화와 격차를 낳아 악화시키고 있는 비정규직 문제임. 외환위기 직후 일시적 구조조정 과정에서 파생된 비정규직이라는 고용형태가 이제 일반현상으로 고착되고 있음. 비정규직 문제는 기업의 생산성과 이익 추구라는 하나의 이유를 위해 근대적 계약관념과 인간관계조차 근대 이전으로 회귀시키는 최악의 제도로 성평등 문제만큼이나 중요한 한국사회의 양대 차별 문제임.

□ 비정규직 내에서조차 젠더문제가 존재하고 있다는 점은 더욱 심각한 문제임. 여성이 남성의 두 배에 달하는 비정규직 비율을 보여주고 있음. 이것은 여성들이 훨씬 더 열악한 노동조건에 놓여있음을 의미함. 또한 비정규직 노동자는 노조결성권이 거의 불가능할 정도로 제한되어 있으며, 비정규직의 임금은 정규직에 비해 크게 낮으며 더 낮아지고 있음.

(1) 한국의 비정규직 비율

□ 외환위기 직후의 일시적인 구조조정 과정에서 파생된 비정규직이라는 고용형태가 이제 장기적인 일반현상으로 고착화되고 있음.

- 1990년~2000년 종사상지위별 임노동자수 추이에 따르면 임노동자 수는 1998년을 제외하고 지속적인 증가추세에 있었음. 상용직근로자의 수는 1995년(743만명)까지 증가하는 추세였으나 이후 점차 감소하여 외환위기 때인 1998년에는 648만명까지 감소했고, 1999년에도 605만명으로 더욱 감소함. 반면 임시직과 일용직은 1993년(486만명)을 저점으로 1998년을 제외하고 꾸준히 증가하여 전체 임노동자수 추이와 유사한 움직임을 보임.¹¹⁾
- 2003년 32.6%에 달하던 비정규직 비율은 2020년에 이르러서도 여전히 소폭 상승하여 36.3%를 나타내고 있음.

[표 3-15] 정규직, 비정규직 추이

(단위, 천명, %)

시점	임금근로자	*정규직 (비율)	*비정규직 (비율)
2003	14,149	9,542 (67.4)	4,606 (32.6)
2004	14,584	9,190 (63.0)	5,394 (37.0)
2005	14,968	9,486 (63.4)	5,483 (36.6)
2006	15,351	9,894 (64.5)	5,457 (35.5)
2007	15,882	10,180 (64.1)	5,703 (35.9)
2008	16,104	10,658 (66.2)	5,445 (33.8)
2009	16,479	10,725 (65.1)	5,754 (34.9)
2010	17,048	11,362 (66.6)	5,685 (33.3)

11) 김유선, "2000년 노동시장-비정규직 임금 2년 연속 하락," 『노동사회』, 53, 2001, p.108.

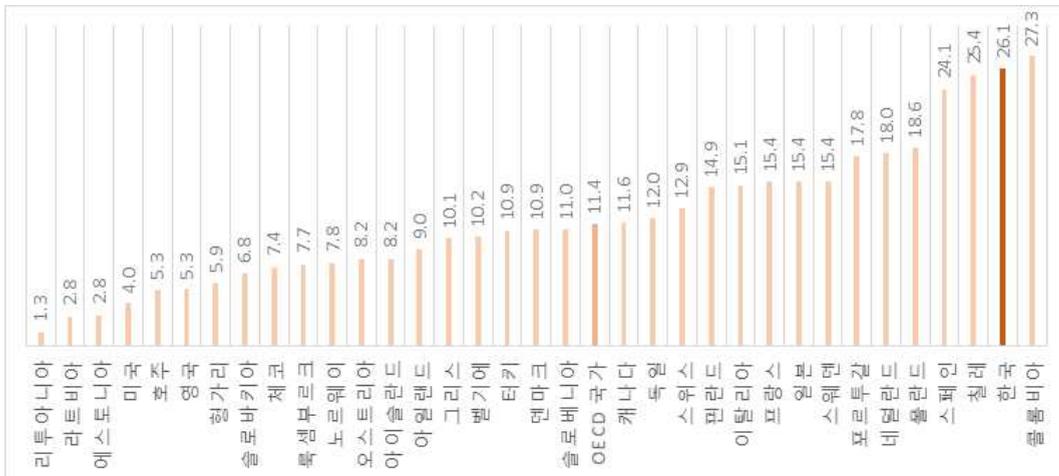
2011	17,510	11,515 (65.8)	5,995 (34.2)
2012	17,734	11,823 (66.7)	5,911 (33.3)
2013	18,240	12,295 (67.4)	5,946 (32.6)
2014	18,776	12,699 (67.6)	6,077 (32.4)
2015	18,799	12,787(68.0)	6,012(32.0)
2016	19,233	13,077(68.0)	6,156(32.0)
2017	20,006	13,428(67.1)	6,578(32.9)
2018	20,045	13,431(67.0)	6,614(33.0)
2019	20,559	13,078(63.6)	7,481(36.4)
2020	20,446	13,020(63.7)	7,426(36.3)

출처: e-나라지표, 비정규직 고용동향 (검색일자: 2021.6.1.)

- 2020년 OECD 통계에 따르면 한국의 비정규직 비율은 대단히 높은 수준을 유지하고 있음. 한국의 비정규직 비율(26.1%)은 OECD 평균(11.4%)에 비해 두 배를 상회. 한국보다 더 높은 비정규직 비율을 보여주고 있는 나라는 단지 콜롬비아뿐임.
- OECD국가들 대부분의 경우 비정규직 비율이 높지 않음. 선진국 및 복지국가들의 비정규직 비율은 아예 한 자릿수이거나 10% 내외에 불과.
- 신자유주의의 선두국가로 알려진 미국과 영국조차 4.0%, 5.3%에 불과함.

[그림 3-9] 2020년 국가별 비정규직 비율

(단위: %)



출처: OECD. Stat, Incidence of permanent employment (검색일자: 2021.6.1.)

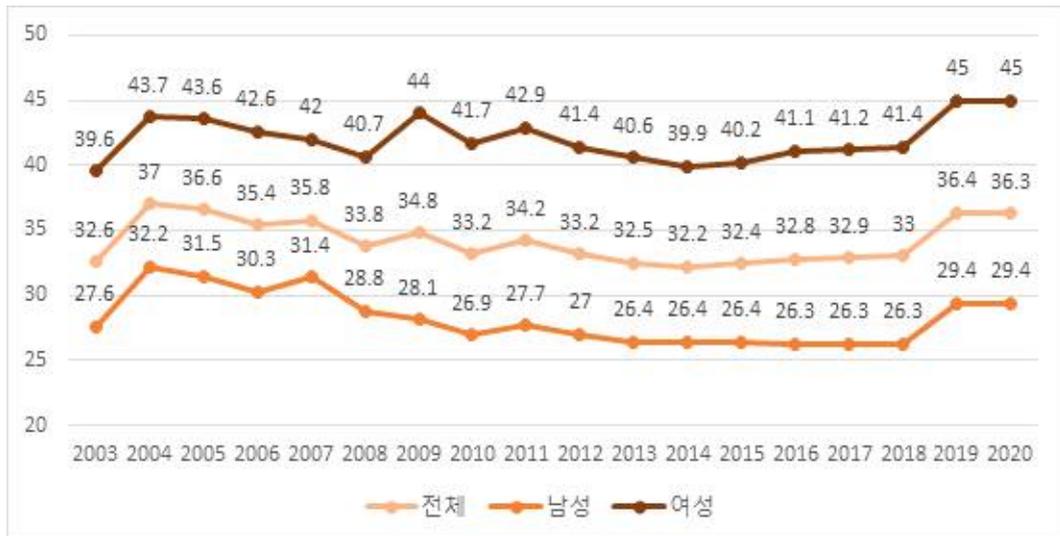
*독일 2019년, 호주, 미국 2017년.

(2) 여성 비정규직 비율

□ 더욱 심각한 문제는 여성은 남성의 두 배에 달하는 비정규직 비율을 보여주고 있다는 점임. 이 그래프는 한국에서 비정규직의 문제는 여성의 문제라는 현실을 잘 보여주고 있음. 남성 비정규직 근로자는 26.3%-32.2% 내에서 완만한 하락과 상승의 추세를 보이는 반면, 여성 비정규직 근로자의 경우 39.6%에서 45%라는 높은 비율을 보이며 특히 2019년에는 오히려 크게 증가하여 2020년까지 그 비율을 유지함. 이것은 여성들이 훨씬 더 열악한 노동조건에 놓여있음을 의미함.

[그림 3-10] 성별 비정규직 추이

(단위: %)



출처: 통계청, 경제활동인구조사 - 성별 및 연령집단별 비정규직근로자비율 (검색일자: 2021.6.1.)

□ 남성 여성 모두 비정규직이 확대되는 가운데, 여성은 거의 절반 가까이가 비정규

직이며, 여성과 남성의 비정규직 격차 역시 더욱 확대되는 추세임.

- 여성의 비정규직 비율은 2003년 39.6%에서 계속 증가하여 2020년 현재 전체 여성 임금노동자 중 45%에 달하고 있음. 이것은 동시에 정규직 여성의 수도 그만큼 줄어든 것을 의미함.
- 남성은 2003년 27.6%에서 지속적으로 증가 2020년 현재 29.4%에 이르고 있음.

[표 3-16] 성별 정규직-비정규직 비율 추이

(단위: %)

시점	남성		여성	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직
2003	72.4	27.6	60.4	39.6
2004	67.8	32.2	56.3	43.7
2005	68.5	31.5	56.4	43.6
2006	69.7	30.3	57.4	42.6
2007	68.6	31.4	58	42
2008	71.2	28.8	59.3	40.7
2009	71.9	28.1	56	44
2010	73.1	26.9	58.3	41.7
2011	72.3	27.7	57.1	42.9
2012	73	27	58.6	41.4
2013	73.6	26.4	59.4	40.6
2014	73.6	26.4	60.1	39.9
2015	73.6	26.4	59.8	40.2
2016	73.7	26.3	58.9	41.1
2017	73.7	26.3	58.8	41.2
2018	73.7	26.3	58.6	41.4
2019	70.6	29.4	55	45
2020	70.6	29.4	55	45

출처: 통계청, 경제활동인구조사 - 성별 및 연령집단별 비정규직근로자비율. (검색일자: 2021.6.1.)

(3) 비정규직 임금

- 비정규직이 장기적인 고용형태로 고착된 가운데 비정규직의 임금은 정규직에 비해 점점 더 하락하고 있음.

- 2002년 정규직/비정규직 임금 상대도는 67.1%였으나 2012년에는 56.6%로 악화됨.
- 2017년에는 55.0%, 2020년에는 52.9%로 더 감소.

□ 비정규직 채우는 정규직에 비해 10%p 이상 하락하여 정규직의 거의 절반밖에 받지 못하고 있는 실정이며, 시간제 노동자의 경우 정규직 임금에 비해 27.9%밖에 되지 못함.

[표 3-17] 정규직 대비 비정규직 상대 월평균 임금 추이

(단위: %)

연도	임금 근로자	정규직	비정규직	한시직	시간제		비전형	
					기간제	비기간제		
2004	87.1	100.0	65.2	69.7	67.2	75.5	30.5	60.3
2005	86.5	100.0	62.9	67.4	68.4	64.6	28.4	58.8
2006	86.9	100.0	63.1	69.0	67.9	72.3	29.0	55.1
2007	87.0	100.0	63.7	71.8	70.8	74.5	28.0	55.6
2008	86.9	100.0	61.1	68.7	70.2	64.9	27.0	56.4
2009	84.2	100.0	54.7	59.2	59.7	57.3	24.4	54.2
2010	85.0	100.0	54.9	61.1	59.3	66.7	24.6	54.5
2011	85.1	100.0	56.5	62.9	61.3	68.5	25.4	55.4
2012	85.7	100.0	56.8	63.9	62.9	67.4	24.8	56.3
2013	85.8	100.0	56.2	63.1	62.3	66.4	25.8	55.5
2014	85.8	100.0	55.9	62.0	60.9	66.3	25.5	58.3
2015	85.3	100.0	54.5	60.5	60.5	60.8	26.2	55.8
2016	84.7	100.0	53.5	59.7	59.4	60.7	26.5	56.2
2017	85.2	100.0	55.0	61.1	59.9	65.5	28.2	59.7
2018	85.0	100.0	54.6	60.4	58.6	67.2	28.8	58.1
2019	83.5	100.0	54.6	58.8	57.1	65.4	29.3	58.7
2020	82.9	100.0	52.9	57.4	58.0	53.8	27.9	57.3

출처: 통계청 사회통계국 고용통계과, 경제활동인구조사, 근로형태별 월평균임금 및 증감(검색일자: 2021.6.1.)

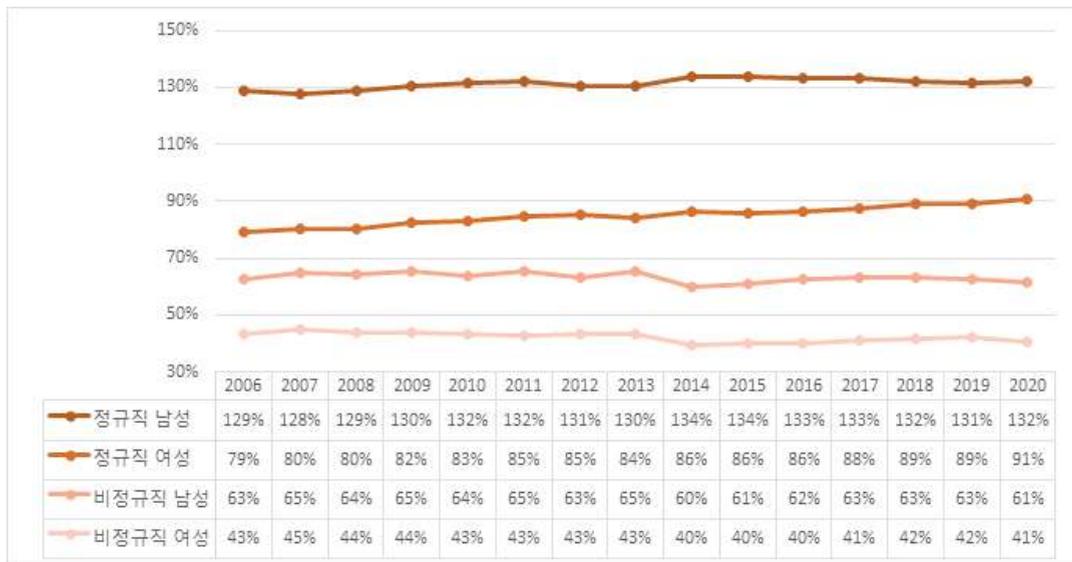
매년 8월 기준, 정규직=100

□ 비정규직 내에서조차 남성과 여성 간에 임금격차 현상이 발생하고 있음.

- 2020년 기준 전체근로자의 평균 월임금총액은 318만 원임. 그러나 정규직 남성의 경우 419만 원, 정규직 여성은 289만 원, 비정규직 남성은 195만 원, 비정규직 여성은 130만 원으로 비정규직 여성은 전체근로자에 비해 41%, 정규직 남성에 비해 33%밖에 되지 않는 임금을 받고 있음.

[그림 3-11] 2006-2020년 전체근로자 월임금총액 대비 상대임금

(단위: %)



출처: 통계청, 고용형태별근로실태조사, 성별 임금 및 근로시간. (검색일자: 2021.6.10.)

*기준: 전체근로자 월임금총액 = 100%

(4) 노조결성 여부

□ 비정규직 근로자들은 노동조합의 결성도 거의 불가능한 상태임. 세계기준에 비추어 한국은 정규직 노동자들의 노조조직율도 크게 낮은 수준인데, 비정규직 노동자들은 비교 자체가 불가능함.

- 정규직 노동자들은 2020년 기준 17.6%의 노조조직률을 보이고 있으나, 비정

규직은 3%에 불과.

- 비정규직 노동자들을 보호할 어떤 체계적 장치도 조직도 없는 것이며, 그들은 사실상 조직적 보호의 사각지대에서 일하고 있음을 의미함.

[표 3-18] 근로형태별 노동조합 조직률 추이

(단위: %)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
임금근로자	11.4	12.4	11.7	11.3	12.1	12.8	12.2	11.4	10.9
정규직	15.3	16.6	15.9	15.1	16	17	17.3	15.7	15.3
비정규직	3.4	5.2	4.6	4.3	5.1	4.4	2.5	2.9	2.6
연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
임금근로자	11.6	12.5	12.5	12.4	12	12.4	12.5	12.3	12.3
정규직	15.8	17	17	16.9	16.6	17.1	17.1	17.6	17.6
비정규직	3.0	3.0	3.1	2.9	2.6	2.9	3.1	3.0	3.0

출처: 한국노동연구원, "KLI 비정규직 노동통계" (2020.12) (검색일자:2021.6.1.)

원자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

4 지방소멸

□ 자원과 부의 상층 집중은 또 다른 현상으로서 인구의 중앙집중과 지방소멸을 결과하고 있음. 자유와 민주주의와 민주공화국에 관한 고전적 이론들에 비추어 볼 때 중앙집중은 권력집중에 못지않은 심각한 폐해를 낳고 있음. 전국적으로 출산율이 급감하고 있는 가운데 수도권 인구는 급격하게 증가함으로써 지방이 빠른 속도로 사라지고 있음. 지방소멸이란 인구의 대도시 집중에 따라 지방이 사라지는 현상을 말함.

- 지방소멸은 마스다 히로야(増田寛也, 前 일본 총무장관, 現 도쿄대 교수)가 출간한 「지방소멸」이라는 책에서 30년 이내 일본은 대도시만이 생존하게 될 것이라고 예측한 이후 관심을 갖게 됨. 마스다 히로야는 2040년에 이르면 일본의 1,799개의 기초지방자치단체 중 49.8%에 이르는 896개의

기초지방자치단체가 소멸할 것이라고 예측함.12)

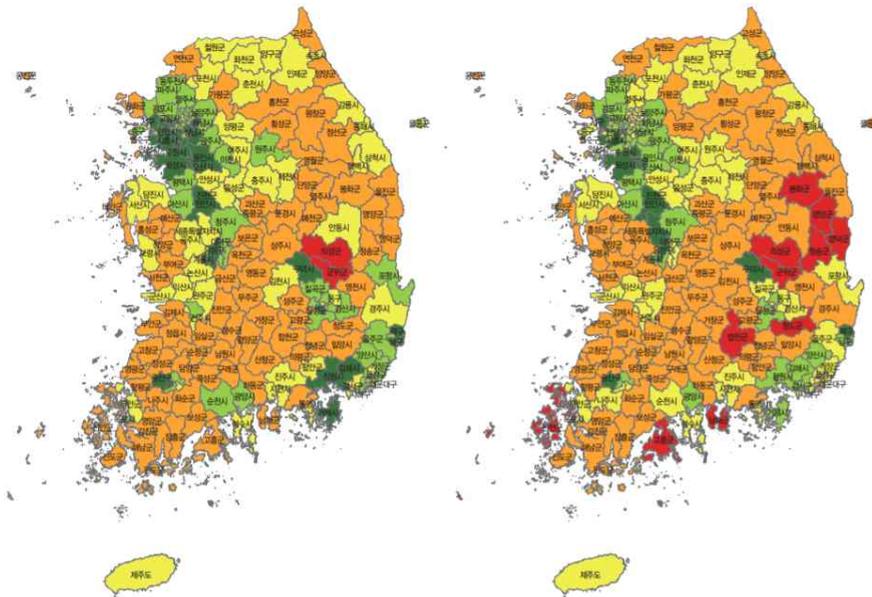
□ 2018년 한국고용정보원에서 발표한 우리나라의 지방소멸 현실은 대단히 충격적임.

- 2013년 소멸위험진입 지역과 소멸고위험 지역을 합한 소멸위험지역의 수는 전체 228개 기역 중 73개 지역이었으나 불과 5년 뒤인 2018년에는 89개 지역으로 증가함.

[그림 3-12] 2013년 대비 2018년 지방소멸위험지역 분포13)

2013년 7월

2018년 6월



명칭		소멸위험지수	
소멸위험 매우 낮음		1.5 이상	
소멸위험 보통		1.0 ~ 1.5 미만	
주의단계		0.5 ~ 1.0 미만	
소멸위험지역	소멸위험진입 단계	0.2 ~ 0.5 미만	
	소멸고위험 지역	0.2 미만	

12) 전영수, 《〈한국이 소멸한다〉》, 비즈니스 북스, 2008, pp. 158-167 참고.

13) 출처: 한국고용정보원, 고용동향브리프 2018년 7월호, “한국의 지방소멸 2018: 2013-2018년까지의 추이와 비수도권인 구이동을 중심으로”, p.7.

[표 3-19] 2013-2018년 소멸위험 시군구 수¹⁴⁾

(단위: 개)

소멸위험 정도	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
매우 낮음	41	30	24	20	16	12
보통	57	63	62	61	54	51
주의단계	55	56	62	63	73	76
소멸위험진입	73	76	76	79	78	78
소멸고위험	2	3	4	5	7	11
소멸위험지역 소계	75	79	80	84	85	89
전체	228	228	228	228	228	228
소멸위험지역 비중	(32.9)	(34.6)	(35.1)	(36.8)	(37.3)	(39.0)

□ 가장 최근의 조사 결과는 더 놀라움. 2021년 4월 한국고용정보원의 조사에 따르면, 코로나19 이후 지방의 경기 및 고용악화에 영향을 미쳐 수도권으로의 인구유입은 더욱 증가하였으며, 소멸위험지역은 크게 증가한 반면 지방소멸의 위험은 그만큼 더 심각해짐.¹⁵⁾ 코로나19 대감염 사태가 중앙집중을 더욱 촉진시킨 것임.

- 2020년 3월에서 4월의 수도권 순유입 인구는 27,500명으로 지난 해 동기 12,800명보다 2배 이상 증가함.
- 2014년 79개 지역, 2016년 84개 지역, 2018년 89개였던 소멸위험지역은 2020년에는 모두 105개 지역으로 증가함. 2018년에서 2020년에 이르는 단지 2년 사이에 무려 15% 이상 소멸위험지역이 늘어난 것임.
- 2020년 5월 기준 전국 228개 시군구 중 46%가 소멸위험지역으로 분류됨. 더욱이 105개의 인구소멸위험지역 중 97개 시군구는 비수도권 지방임.
- 더욱 놀라운 것은 소멸위험지역이 '군' 단위에서 '시'와 '구' 단위로 늘고 있다는 것임. 2014년만 해도 '시' 단위 지역 중 소멸위험지역에 속하는 곳은 11개

14) 위의 글, p.18.

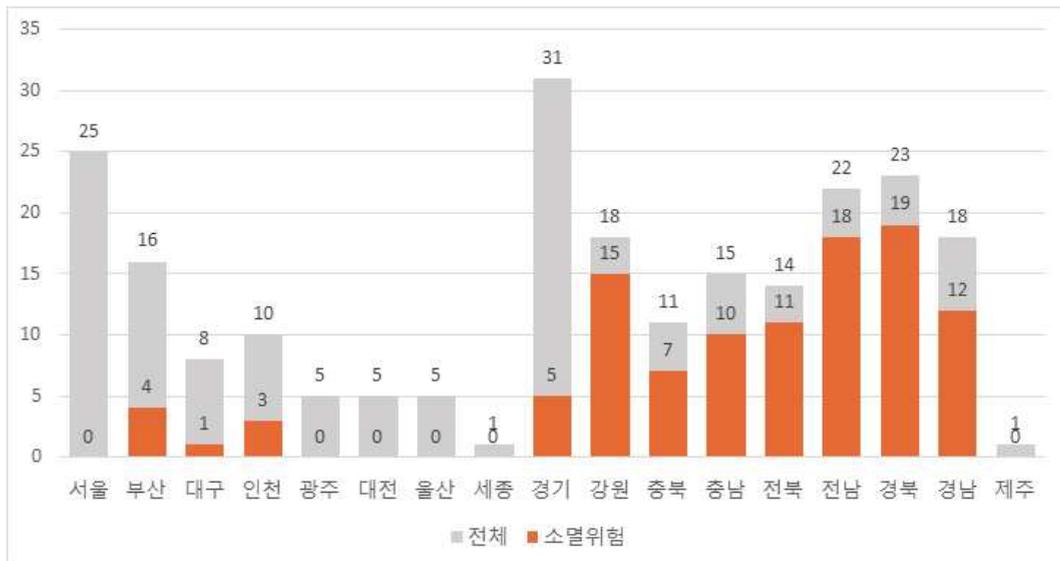
15) 한국고용정보원, "코로나19 이후 수도권 순유입 인구 2배 이상 증가," 2020.7.6., <https://www.keis.or.kr/user/bbs/main/137/775/bbsDataView/46517.do?page=9&column=&search=&searchSDate=&searchEDate=&bbsDataCategory=> (검색일자: 2021.4.11.)

지역에 불과하였으나 불과 6년 사이에 28개 지역으로 두 배가 넘게 소멸위험 지역이 증가함.

- 2020년 지역별 소멸위험지역으로 분류된 시군구의 수는 아래와 같음.

[그림 3-13] 2020년 지역별 소멸위험지역 시군구의 수

(단위: 개)



출처: 한국고용정보원(2020)

□ 연구에 따라 수치와 속도에 약간의 편차는 있으나 우리나라에서 지방이 급격히 사라지고 있다는 지적에 있어서는 동일함.

- 2021년의 한 연구에서는 2000년, 2010년, 2020년 30년간의 소멸위험지역 변화를 살펴보고 빠르게 진행하고 있는 지방소멸 현상에 대응을 촉구함.¹⁶⁾
- 이 연구는 2010년에는 0개 지역이었던 소멸위험지역은 2010년에는 61개 지역, 2020년에는 103개 지역으로 급증하였다고 분석함. 불과 20년 사이에 소멸위험지역의 수는 0개에서 103개로 뛰어오른 것임.

16) 고문익·김걸, "한국 지방소멸위험의 공간 분포 변화 분석," 『한국지도학회지』, 21(1), 2021, pp. 69-70.

[표 3-20] 연도별 지방소멸위험 시·군·구의 현황 지역¹⁷⁾

지역	2000년		2010년		2020년	
	수	비율(%)	수	비율(%)	수	비율(%)
전체 시·군·구의 수	246	100	251	100	250	100
소멸 고위험	0	0	0	0	22	8.8
소멸위험 진입	0	0	61	24.3	81	32.4
소멸 주의	62	25.2	53	21.1	94	37.6
소멸위험 보통	35	14.2	54	21.5	43	17.2
소멸위험 낮음	149	60.6	83	33.1	10	4

□ 중장기 전망은 역시 지방소멸 현상에 대해 원인의 근본에서 문제를 해결할 방안 모색이 절실한 시점임을 말해줌.

- 2018년의 한 연구가 예측한 바에 따르면, 수도권(2020년 6개에서 2040년 63개), 광역시(각각 5개에서 2040년 37개), 도(각각 83개에서 117개)는 급증할 것으로 전망됨. 반면에 전국 228개 시군구 중 소멸 위험단계 지역은 2020년 94개에서 2040년 217개로 전체 시군구의 95.2%에 이를 것으로 예측됨.¹⁸⁾

17) 고문익·김걸(2021), p. 69.

자료: 국가통계포털(2000; 2010; 2020) 주민등록인구

18) 김경근, 이현우, “인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크 점검 및 정책적 시사점”, 한국은행 대전충남본부, 2017.7.

- 우리 사회와 국가는 대단히 높은 수준의 갈등사회이자 갈등국가적 특징을 보이고 있음. 물론 고전적인 연구에서 루이스 코저(Lewis Coser)가 지적한 바와 같이 한 사회의 모든 갈등이 사회를 분열시키고 파괴하지는 않음. 오히려 한 사회를 구성하는 목표, 가치, 이익과 모순되지 않은 사회적 갈등은 긍정적으로 사회구조 형성에 기여함.¹⁹⁾ 따라서 갈등의 내용과 구조, 양태와 방식을 체계적으로 분석하여 갈등의 성격과 사회에 미칠 영향을 파악하고 그 대응방안을 마련하는 것이 매우 중요한 학문적, 정치적 과제라 할 것임.
- 불행히도 우리사회의 갈등 구조는 대단히 분열적이고 단절적이며 충돌적임. 타인에 대한 신뢰와 공존의 추구를 목적으로 하기보다는 갈등 그 자체를 확대재생산하는 내용과 방식을 가지고 있음. 그 이유는 앞에서 보았듯이 인간 사이의 격차와 차별이 사회구조와 정치에서 비롯되어, 사회적·정치적 갈등의 원인을 끊임없이 제공하고 있음.
- 더욱이 불행한 좌-우 이데올로기 대립과 갈등의 역사를 갖는 한국사회가 민주화 이후 진보-보수 진영논리와 대결을 현실정치와 담론영역에서 재연하며 해소할 방법을 찾지 못하고 있는 상태라는 점은 이해할 수 없는 현실임. 따라서 우리사회의 갈등의 양태와 성격 그리고 원인에 관한 면밀한 분석을 통해 다양한 분야의 갈등의 기저에 공통적으로 놓인 이유를 찾아 해소시켜야 할 필요성이 있음.

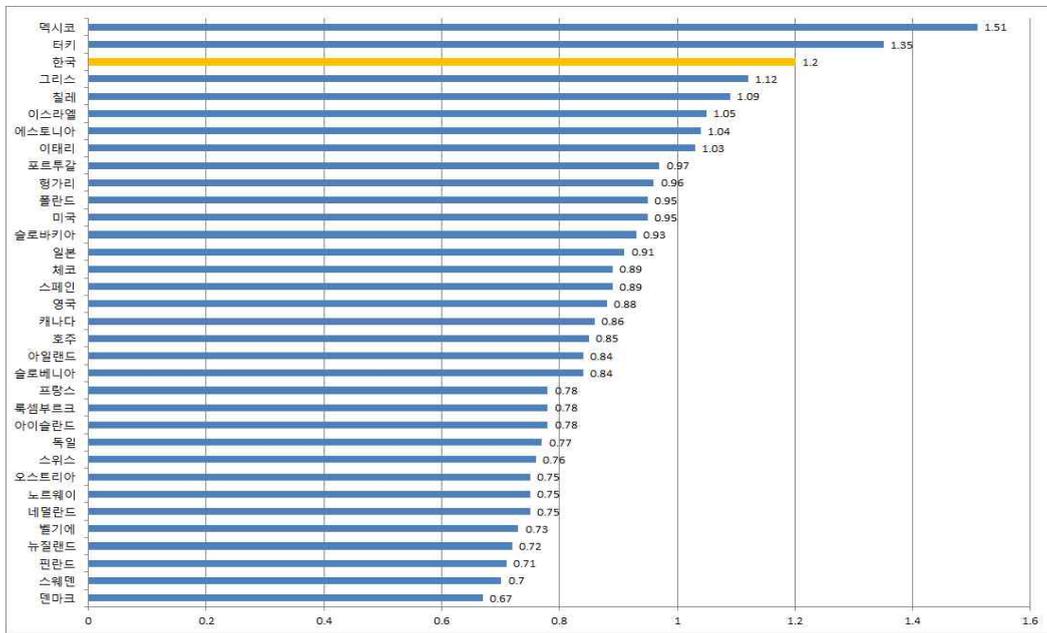
19) Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict* (New York: The Free Press, 1956).

1 한국 국민들의 사회갈등 인식

- 구조적 불평등과 차이로 인해 발생하고 있는 사회적·정치적 갈등현상 역시 더욱 악화되는 추세를 보이고 있음. 2014년 한국의 사회갈등지수는 조사대상국가들 중 멕시코, 터키에 이어 세 번째로 높은 국가에 속했음. 이러한 세계 최고 수준의 갈등 국가 순위는 내려가지 않고 항상 1-3위를 유지하고 있음.

[그림 3-14] 2014년 사회갈등지수의 국제비교²⁰⁾

(단위:%)



- 국제지표는 한국사회의 공동체가 붕괴되고 있음을 단적으로 보여줌. “당신이 곤경에 처했을 때 당신을 도와줄 사람들이 있는가?”하는 질문에 대한 답변을 기반으로 하는 ‘인지된 사회적 네트워크 지지’(perceived social network support)에 대한 측정의 결과는 대단히 우려스러움. 각 수치는 질문에 긍정적인 답변을 한 응답을 나타냄. 한국은 OECD 국가 평균인 89에 한참 못 미치는 76을 보임으로

20) 한국경제연구원, 2016년 4분기 KERI 경제전망과 정책과제, p. xv.

써 최하위에 기록됨. 100에 가까운 북유럽의 선진민주주의 국가들과 비교하여 볼 때 한국의 공동체 신뢰수준은 공동체로서의 연대의식의 존재 자체를 의심스럽게 하고 있음.

[표 3-21] 인지된 사회적 네트워크 지지

국가	값(%)	순위	국가	값(%)	순위
아이슬란드	98	1	일본	90	20
아일랜드	96	2	네덜란드	90	20
덴마크	95	3	미국	90	20
핀란드	95	3	브라질	90	20
뉴질랜드	95	3	러시아	90	20
스페인	95	3	라트비아	86	32
호주	94	7	터키	86	32
노르웨이	94	7	칠레	84	34
스웨덴	92	12	헝가리	84	34
이탈리아	91	17	그리스	82	36
슬로바키아	91	17	멕시코	80	37
슬로베니아	91	17	한국	76	38
에스토니아	90	20	OECD 평균	89	

출처: OECD Stat, Better Life Index - Edition 2017 (검색일자: 2021.5.20.)

□ 한국인의 타인에 대한 신뢰도 역시 OECD 국가의 평균에 현저히 미치지 못하는 수준임.²¹⁾

- 2016년 OECD 조사에 따르면 한국은 타인에 대한 신뢰 비율이 26.59%로 역시 OECD 국가 평균인 36.02%와 큰 차이를 보이고 있음.

□ 한국인 스스로도 사회갈등이 높은 수준에 있음을 인식하고 있음. 2020년 사회통합실태조사에 따르면 한국 국민들의 사회갈등에 대한 인식은 보통 이상으로 높은 수준임. 특히 여러 사회갈등 유형 중 보수와 진보 간 이념갈등(총 4점 중 평균 3.3점)이 가장 심하다고 인식함. 빈곤층과 중/상층의 계층갈등(3.0점), 근로자와

21) ESS(European Social Survey), ISSP(International Social Survey Programme), Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators (검색일자: 2021.5.20.)

고용주 간 노사갈등(2.9)이 그 다음으로 심각한 갈등으로 인식됨.²²⁾

[표 3-22] 우리 사회 갈등 정도 - 보수와 진보

(단위: %, 점)

구분	전혀 심하지 않다	별로 심하지 않다	약간 심하다	매우 심하다	평균(4점)
2018년	1.1	11.7	44.6	42.7	3.3
2019년	2.0	12.9	38.8	46.3	3.3
2020년	1.3	13.3	37.9	47.4	3.3

[표 3-23] 우리 사회 갈등 정도 - 빈곤층과 중/상층

(단위: %, 점)

구분	전혀 심하지 않다	별로 심하지 않다	약간 심하다	매우 심하다	평균(4점)
2018년	1.0	16.6	59.5	22.9	3.0
2019년	0.9	19.0	63.5	16.6	3.0
2020년	0.8	16.5	62.1	20.6	3.0

[표 3-24] 우리 사회 갈등 정도 - 근로자와 고용주

(단위: %, 점)

구분	전혀 심하지 않다	별로 심하지 않다	약간 심하다	매우 심하다	평균(4점)
2018년	1.6	22.2	54.8	21.5	3.0
2019년	1.9	21.5	57.8	18.8	2.9
2020년	1.5	24.1	57.1	17.4	2.9

[표 3-25] 우리 사회 갈등 정도 - 노인층과 젊은층

(단위: %, 점)

구분	전혀 심하지 않다	별로 심하지 않다	약간 심하다	매우 심하다	평균(4점)
2018년	3.3	32.2	49.7	14.7	2.8

22) 한국행정연구원, "2020년 사회통합실태조사" (2021.3).

2019년	2.5	33.5	49.7	14.4	2.8
2020년	2.9	36.0	49.7	11.4	2.7

[표 3-26] 우리 사회 갈등 정도 - 수도권과 지방

(단위: %, 점)

구분	전혀 심하지 않다	별로 심하지 않다	약간 심하다	매우 심하다	평균(4점)
2018년	3.2	36.4	47.2	13.2	2.7
2019년	3.1	33.1	49.7	14.1	2.7
2020년	2.2	34.2	50.1	13.4	2.7

[표 3-27] 우리 사회 갈등 정도 - 남자와 여자

(단위: %, 점)

구분	전혀 심하지 않다	별로 심하지 않다	약간 심하다	매우 심하다	평균(4점)
2018년	5.9	43.0	40.5	11.5	2.6
2019년	4.2	40.8	43.2	11.7	2.6
2020년	4.7	45.6	40.6	9.1	2.5

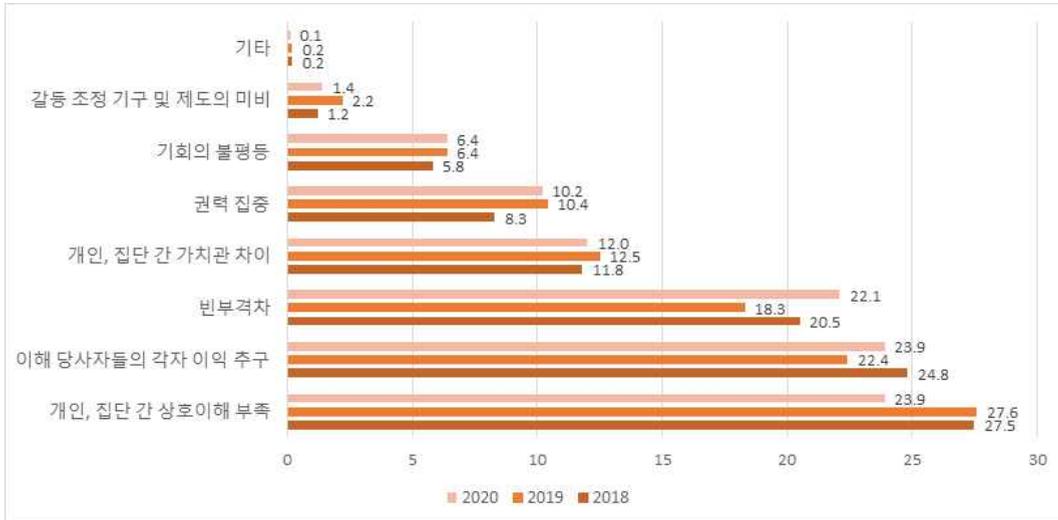
□ 2020년의 사회갈등의 원인에 대한 인식의 조사결과는 주목할 만한 양상을 나타내고 있음.

- 개인과 집단 간 상호이해 부족이 여전히 1위를 차지했으나, 그 비중이 2019년(27.6%)에 비해 다소 하락함(23.9%).
- 대신에 예년에 3위의 사회갈등 요인으로 인식되던 빈부격차를 사회갈등의 원인으로 인식하는 비중이 급격히 상승함(22.1%).
- 또한 이해 당사자들의 각자 이익 추구가 공동 1위를 차지함.²³⁾ 상호이해 부족과 개인이익의 추구가 주요한 사회갈등의 원인으로 인식하고 있다는 조사결과는 사회내 개인의 이기주의가 급격하게 강화되고 있음을 의미함.

23) 위의글, p. 70.

[그림 3-15] 2018-2020년 사회갈등의 원인 인식 추이

(단위: %)



주: 1순위 응답 비율

- 특히 빈부격차라는 경제문제가 사회갈등의 주요 원인으로 인식되는 현상이 급격하게 부각되고 있다는 점은 우리 사회의 문제를 사회 전체가 해소하는 능력이 점차 상실되고 있음을 뜻한다고 분석할 수 있음.

2 민주화 이후 사회적 저항과 충돌의 특성

- 사회갈등의 대표적인 지표로 이해되는 시위, 파업과 같은 사회적 저항과 충돌 통계 역시 민주화를 달성한 이후에도 지속적으로 증가하는 현상이 나타나고 있음.
 - 1987년(11,370회)부터 1998년(11,797회)까지 비슷한 빈도수를 보이던 시위는 1999년(17,209)부터 점증하기 시작하여 2018년(68,315회)에는 1987년의 거의 6배에 달하는 거리시위가 발생함.
 - 2019년에는 집회시위가 이전보다 급증하여 95,266회라는 기록적인 수치를 보

여준.

- 투표를 통한 대의정치, 의회민주주의 못지않게 거리의 시위정치, 시위민주주의가 빈발하는 충격적인 현실임.

□ 이러한 현상은 노동과 민생을 포함한 사회적 경제적 계층적 갈등이 점점 증대되고 있으며, 한국의 민주주의는 갈등해소와 완화에 적절하게 작동하고 있지 못함을 의미함.

[표 3-28] 집회시위 개최 현황

(단위: 건, 명)

구분	계		공공	
	회수	인원	회수	인원
1987	11,370	2,578,190	5,581	1,756,325
1997	9,729	2,220,839	2,074	517,493
2002	34,138	4,587,908	4,794	687,865
2010	54,212		2,931	
2019	95,266		10,879	

출처: 경찰청 통계연보(정보국 통계)

1987년 통계는 경찰통계 1991년 제35호

1997년 이후부터는 2006년 이후 발간 경찰통계연보

□ 1987년 1만1천여 건이 넘는 학생 중심의 민주화를 위한 대규모의 시위가 발생한 이후 학생들의 민주화 시위가 크게 줄어들음. 반면에 1990년부터 노동쟁의를 중심으로 시위가 다시 확산되는 추세를 보임.

- 1997년에는 학원 시위가 일반 시위 보다 적어지고, 노동, 민생, 이념문제로 인한 갈등이 전면으로 대두하기 시작함으로써 시위 주제의 역전현상이 발생함.
- 1997년 외환위기 이후 꾸준히 증가하던 시위는 2010년을 기점으로 급격하게 증가하여 2019년에 이르러서는 시위의 일상화라고 할 만큼 10만 건에 달하는 시위가 발생함. 시위의 주제 역시 노동쟁의, 진보-보수의 충돌, 성평등 문제 등 그 영역이 다변화됨으로써 사회적 갈등이 새로운 양상으로 표출되는 현상

이 나타나고 있음.

[표 3-29] 노사분규발생건수 및 근로손실일수

(단위 : 건, 천일)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
노사분규 건수	86	65	105	72	111	105	120	101	134	141	101
근로손실 일수	511	429	933	638	651	447	2,035	862	552	402	554

출처: 고용노동부, 지방노동관서의 노동동향보고서 및 근로손실일수 보고서 (검색일자: 2021.4.23.)

□ 위의 표에서 볼 수 있는 것과 같이 노사분규건수는 2019년까지 매년 증가하는 추세를 보이다가 2020년에는 큰 폭으로 하락함. 2020년 노사분규 건수가 줄어든 것에는 코로나19의 영향이 있었을 것으로 추정됨. 근로손실일수는 박근혜 정부에서 추진하던 공공부문 성과연봉제에 반발한 철도노조가 74일간에 걸친 파업을 단행하였던 2016년에 정점을 이룬 뒤 크게 하락하는 추세를 보이고 있음.

□ 문재인 정부 이후 시위의 주체와 주제에 있어서 과거와 다른 양상을 보이고 있음. 보수 성향의 단체가 주도하는 시위가 급증하였으며, 성평등 문제 등 과거에는 시위를 통해 표출되지 않았던 주제가 등장하고 있음.

- 최근 5년간 신고된 광화문 집회를 주관 단체의 이념 성향에 따라 분석해보면 진보 성향 2만129건, 보수 성향 6,520건, 기타 4,039건으로 진보 성향 집회가 보수 성향 집회의 약 3배에 달함.²⁴⁾
- 진보 성향의 시위는 전국민주노동조합총연맹(민주노총)과 민주노총 산하 단체가 5년간 3,618건의 집회를 신고하여, 이들이 주도의 광화문 집회 건수가 가장 많았음.
- 일반적으로 진보세력은 공화제, 대의제에 부정적 성향을 나타내며 의회에서 타

24) 매일경제, “진보가 점유했던 광화문…보수집회, 3년새 20배 늘어 극한대치.” 2020.01.13. <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/01/41857/> (검색일: 2021.4.22.)

협하려 하지 않고 거리로 나가는 경향이 있음. 제도 내에서 진보 성향의 요구가 해결되지 않고 있었음을 의미함.

- 보수 성향의 시위가 급증하는 추세에 있음. 광화문광장 내 보수 집회 신고 건수는 2015년 260건에서 2018년 1,800건, 2019년 4,201건으로 큰 폭으로 증가. 이러한 현상의 바탕에는 진보 성향의 세력들이 거리로 나가 목소리를 내는 것과 유사. 보수 성향의 세력 역시 최근 자신들의 요구가 제도 내에서 해소되지 않고 있음을 인식하게 된 것이 시위 증가의 주요인임.

[표 3-30] 이념 성향별 광화문 집회 신고 현황

(단위: 건수)

년도	진보	보수
2015	1082	260
2016	2699	23
2017	4555	236
2018	5548	1800
2019	6245	4201

출처: 경찰청, 집회 신고 및 개최 현황

□ 최근 성평등 문제를 둘러싼 갈등과 시위가 증가하는 추세를 보이고 있음.

- 소라넷, 소위 박사방(N번방) 사건과 같이 여성을 대상으로 하는 성범죄 매체를 둘러싼 갈등, 강남역 사건과 같이 여성혐오범죄를 둘러싼 갈등, 인터넷 매체 내에서 벌어진 도촬 문제, 여성에 대한 직상 등 일상생활에서 상호관계와 지위를 이용한 성폭력·성폭행 사건들에 대한 폭로 등 일상에서의 성평등 문제가 시위를 통한 운동으로 나타나고 있음.

[표 3-31] 2010년대 젠더 갈등 시위

시기	제목	내용
2016년 3-4월	소라넷 폐지 운동	디지털 성범죄 매체 제공하는 소라넷 폐쇄 요구, 4월 폐쇄
2016년 5월	강남역 시위	살인사건 공론화 및 고인 추모 목적, 여성혐오 범죄 규탄하는 추모 글 등 시위과정에서 충돌 발생
2016년 10월 - 2018년	미투 운동	문화계를 시작으로, 검찰청 체육계 등 각계에서 성추문 폭로 운동
2018년 5-12월	불법촬영 편파수사 규탄시위	위마드 흥익대 도촬 사건을 계기로, 불법촬영 범죄에 대한 경찰 수사 속도의 차이 규탄 시위, 6차례 전개
2019년 - 2020년 3월	N번방 성착취물 제작 및 유포 사건	미성년자 성착취 및 디지털 성범죄에 대한 국민 청원과 강력한 규탄 운동

□ 일상적 관계에서의 성폭력 문제는 새로이 등장하는 문제가 아니라 구조적, 인권 문제로 계속 우리 사회 내에 존재해 왔던 것임. 여성문제를 대표할 기제, 즉 여성 부나 여성의원들이 대표하지 못하고 없었기 때문에 수면 아래 존재해 왔던 사안임. 이것은 젠더 문제이면서 인권문제자 동시에 소수자 문제임.

□ 시위 영역과 의제의 전면적 확산, 그리고 집회 및 시위에 관한 통계증가 추이를 보면 민주화의 진전에도 불구하고 시위와 집회가 계속하여 확산·확대·증대되는 현상은 한국의 민주주의가 갈등해소와 극복에 적절하게 작동하고 있지 못하다는 점을 분명하게 보여주고 있음.

제3절

정치적 갈등

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정치적 갈등과 해결 주체에 대한 국민 인식

- 우리 국민들은 코로나19로 인해 주관적 웰빙 수준과 본인의 경제상황 정도는 악화되었음에도 불구하고, 민주주의와 정부에 대해 긍정적으로 생각하고 있음.
 - 민주주의 수준에 대해서는 대체로 만족(2019년 5.3 -> 2020년 5.7). 경제와 정치 상황은 각 4.4점, 4.5점으로 보통(5점)보다 약간 낮게 평가함(척도 0-10 점). 또한 정부와 국민 간 소통에 대한 인식 또한 긍정적 방향으로 개선됨.

- 한국인들은 국회와 정부가 사회통합을 이끌어야 할 집단으로 생각하고 있음.
 - 2013년부터 사회통합에 대한 중심적 역할을 해야 할 주체로서 국회와 정부에 대한 인식은 다른 집단들에 비해 여전히 높으나, 전반적으로 하락한 듯한 모습을 보임.
 - 1+2순위를 같이 보면 국회에 대한 높은 인식에는 큰 변동이 없으나 정부에 대한 인식은 2018년까지 60%대를 유지하다가 2020년 54.5%로 다소 하락하였음.

[표 3-32] 사회통합을 위해 중심적 역할을 해야 할 집단(1순위)²⁵⁾

(단위: %)

구분	교육계	국회	기업	노동조합 단체	법조 계	시민 단체	언론	정부	종교단체
2013년	12.1	26.7	2.7	2.0	1.7	3.6	12.9	36.0	2.2
2014년	12.8	22.2	5.0	3.2	2.9	3.6	12.8	35.8	1.8

25) 한국행정연구원, 2013년 사회통합실태조사(p.408), 2015년 사회통합실태조사(p.381), 2017년 사회통합실태조사(p.278), 2019년 사회통합실태조사(p.288), 2020년 사회통합실태조사(p.301).

2015년	11.3	19.8	3.4	2.4	1.7	3.1	12.2	44.6	1.6
2016년	11.9	21.8	4.2	3.2	2.4	2.9	14.7	37.4	1.5
2017년	12.0	21.1	4.4	2.9	2.4	2.8	15.1	37.9	1.4
2018년	10.9	19.3	3.8	3.8	2.6	2.4	14.7	41.7	0.8
2019년	15.2	22.7	4.1	5.6	5.2	2.9	13.7	29.7	0.9
2020년	10.3	28.8	6.2	3.1	3.0	3.8	11.7	31.2	1.9

[표3-33]사회통합을 위해 중심적 역할을 해야 할 집단(1+2순위)²⁶⁾

(단위: %)

구분	교육계	국회	기업	노동조합 단체	법조 계	시민 단체	언론	정부	종교단체
2013년	21.6	46.7	11.7	5.4	5.9	10.7	30.7	61.0	6.0
2014년	20.2	45.0	13.2	8.4	6.7	10.9	32.0	58.5	5.2
2015년	19.6	44.3	12.8	5.4	4.5	9.3	33.1	66.3	4.8
2016년	19.8	43.2	14.0	7.6	7.0	8.4	34.6	61.1	4.4
2017년	19.8	45.0	12.6	6.9	6.7	8.2	35.6	61.6	3.6
2018년	19.5	41.0	12.2	9.1	7.3	8.6	34.9	64.5	2.8
2019년	22.3	45.2	12.3	10.6	11.9	7.4	33.6	53.6	3.1
2020년	16.6	50.3	14.0	8.0	9.9	11.7	29.6	54.5	5.3

□ 우리 국민들은 국회와 정부가 사회갈등 해소를 위해 노력해야 할 가장 중요한 주체로 보고 있으나 노력을 기울이고 있지 않다고 인식하고 있음.

- 2020년 기준 27.4%의 국민들이 정부가 사회 갈등 해소를 위해 노력하지 않는다고 인식하는 반면, 32.2%의 국민들은 정부가 갈등 해소를 위해 노력한다고 인식함.
- 그러나 가장 큰 비중은 정부의 갈등 해소 노력을 보통이라고 인식하는 집단으로 40.4%를 차지함. 다만 2019년에 비해 정부의 갈등 해소 노력을 높게 인식하는 비중이 약간 증가한 것을 알 수 있음.
- 정부에 비해 국회의 사회갈등 노력에 대한 국민들의 인식은 소극적임.

26) 한국행정연구원, 2013년 사회통합실태조사(p.409), 2015년 사회통합실태조사(p.382), 2017년 사회통합실태조사(p.279), 2019년 사회통합실태조사(p.289), 2020년 사회통합실태조사(p.302).

[표3-34]우리 사회의 갈등 해소를 위한 집단별 노력정도에 대한 인식 - 정부²⁷⁾

(단위: %, 점)

구분	전혀 노력하지 않는다	별로 노력하지 않는다	보통이다	약간 노력한다	매우 노력한다	평균(5점)
2014년	15.6	29.0	34.2	18.8	2.3	2.6
2015년	13.0	28.0	38.1	18.3	2.7	2.7
2016년	20.5	29.2	32.6	16.5	1.3	2.5
2017년	6.7	22.4	39.5	28.7	2.7	3.0
2018년	5.5	20.6	39.5	31.6	2.9	3.1
2019년	8.0	25.4	39.3	23.5	3.8	2.9
2020년	6.6	20.8	40.4	28.5	3.7	3.0

[표3-35] 우리 사회의 갈등 해소를 위한 집단별 노력정도에 대한 인식 - 국회²⁸⁾

(단위: %, 점)

구분	전혀 노력하지 않는다	별로 노력하지 않는다	보통이다	약간 노력한다	매우 노력한다	평균(5점)
2014년	24.3	32.2	28.9	12.0	2.5	2.4
2015년	22.9	39.5	26.2	9.6	1.7	2.3
2016년	28.5	34.4	25.9	10.2	1.1	2.2
2017년	17.2	38.5	29.7	12.7	1.9	2.4
2018년	17.8	35.8	31.6	13.3	1.5	2.4
2019년	19.6	31.0	30.9	16.0	2.5	2.5
2020년	14.5	34.2	32.4	16.1	2.9	2.6

□ 그렇다면 현재 우리 국회와 정부는 정치적 갈등을 해소할 적절한 주체가 될 수 있는가? 또 국민의 인식과 기대에 부응할 수 있는가? 그러나 한국의 대통령과 국회의 대표성, 역할, 권한 구조와 배분, 책임성, 상호 관계를 분석하여 볼

27) 한국행정연구원, 2015년 사회통합실태조사(p.379), 2017년 사회통합실태조사(p.276), 2019년 사회통합실태조사(p.286), 2020년 사회통합실태조사(p.299).

28) 한국행정연구원, 2015년 사회통합실태조사(p.373), 2017년 사회통합실태조사(p.270), 2019년 사회통합실태조사(p.280), 2020년 사회통합실태조사(p.293).

때 긍정적으로 답하기는 어렵다고 판단됨.

- 두 가지 측면에서 국회와 정부가 우리 사회의 정치적 갈등을 해결할 수 있는가를 검토할 필요가 있음.
 - 첫째, 지금까지의 역대 국회와 정부의 이념성향에 따라 정치적 갈등 해결을 위해 다르게 대응해왔는가의 문제를 살펴볼 필요가 있음.
 - 둘째, 권력의 집중문제임. 이것은 제도적 문제로 역대 정부와 국회가 제도적으로 우리 사회의 이념갈등 문제를 풀어낼 수 있는 역량을 지닌 제도를 갖추고 있는가 하는 점을 검토할 필요가 있음.

2 진보-보수 정부와 국회

- 역대 정부와 국회의 이념성향과 관계없이 정치적 갈등에 모두 유사하게 대응하여 왔음. 다시 말해서 진보-보수에 따라 정치적 갈등문제 해결을 위해 협치와 연합, 대화와 타협의 방식보다는 승자독식과 독임과 일방주의의 행태를 반복하는 양태를 보이고 있음.

- 그동안 우리의 국회나 정부는 정치적 성향(진보-보수)과 관계없이 대화와 타협이 실종된 진영대결과 정치갈등이 여전히 반복하고 있음. 국회에서의 일방적 법률안 처리와 국회의 동의 없이 정부의 인사권을 행사하는 일이 빈번히 발생하는 현상이 그 예임. 합의 없는 일방적 법안 통과는 이제 일상이 되었음. 그러나 민주화 이후의 법률과 정책들을 검토해 보면 여야합의로 통과된 법안과 제도와 정책들의 안정성 합의성 지속성 규범성이 훨씬 더 높음. 예컨대 1여3야가 모두 동의한 한 민족공동체통일방안이 대표적인.

[표3-36] 국회 단독·일방처리 현황

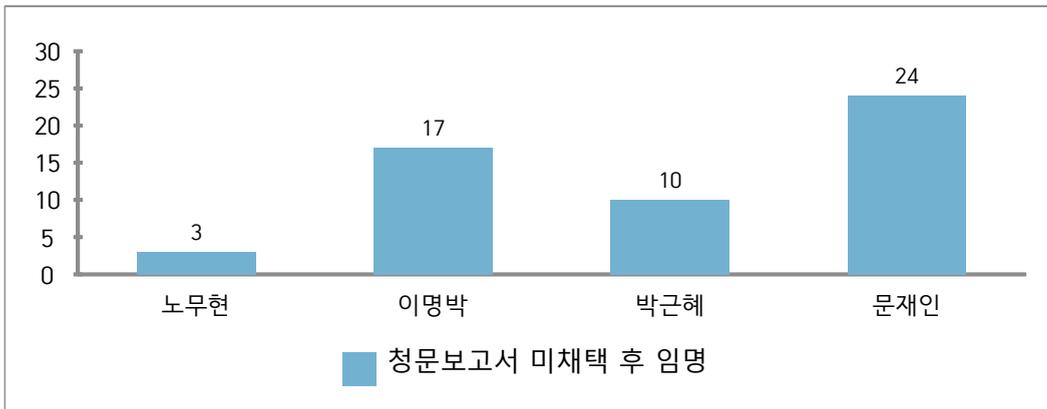
	입법		예산	
노태우 정부	1988년	선거법	1994년	민주자유당 예산안
	1990년	방송관계법		
		광주보상법 국군조직법		
김영삼 정부	1996년	노동법		
		안기부법		
김대중 정부	1999년	정부조직법		
	2000년	국회법		
노무현 정부	2004년	탄핵소추안	2004년/ 2005-2007년	회계연도 직전 처리
		사립학교법		
이명박 정부	2009년	미디어법 개정안	2008-2011년	4년 연속 단독처리 (법인세 인하, 4대강 사업, 복지 지출 삭감 예산안 포함)
	2011년	한-미 FTA 비준안 및 관련법안		
박근혜 정부	2016년	테러방지법	2012년	제주해군기지 예산안
			2014년	예산안 사실상 단독처리 (취업성공 패키지, 학자금 금리인하 등)
문재인 정부	2018년	선거법 개정안 (연동형 비례제)	2019년	4+1 협의체 (더불어민주당, 바른미래당 당권파, 정의당·평화당·대안신당) 예산안 수정안
		고위공직자비리수 사처(공수처) 설치		
		검경수사권 조정안		

[표3-37] 인사청문보고서 미채택 후 임명 인사(2020.12 기준)

정부	인사	정부	인사
노무현 (3명)	보건복지부 장관	문재인 (24명)	공정거래위원장
	통일부 장관		외교부 장관
	외교통상부 장관		국방부 장관
이명박 (17명)	복지부 장관	방송통신위원장	
	방송통신위원장	중소벤처기업부 장관	

	법무부 장관		한국방송 사장
	여성부 장관		헌법재판관
	노동부 장관		헌법재판관
	지식경제부 장관		교육부 장관
	농림수산식품부 장관		환경부 장관
	법무부 장관		중앙선거관리위원
	검찰총장		통일부 장관
	특임장관		중소벤처기업부 장관
	방송통신위원장		헌법재판관
	국가인권위원장		헌법재판관
	중앙선거관리위원		검찰총장
	국가정보원장		법무부 장관
	교육과학기술부 장관		과학기술정보통신부 장관
	농림수산식품부 장관		여성가족부 장관
	보건복지부 장관		방송통신위원장
	기획재정부 장관		공정거래위원장
	미래창조과학부 장관		금융위원장
	해양수산부 장관		대법관
박근혜	보건복지부 장관		법무부 장관
	방송통신위원장		
(10명)	검찰총장		
	행정안전부 장관		
	행정안전부 장관		
	대법관		
	경찰청장		

[그림 3-16] 인사청문보고서 미채택 후 임명 인사



- 인사 문제 역시 거의 동일하여 국회의 검증, 견제, 동의 기능을 거의 수행하고 있지 못함. 2020년 12월 기준으로 노무현 정부 이후 각 정부의 청문심사경과보고서 미채택 후 고위급 인사 임명 건수를 보면, 노무현 정부에서 3건, 이명박 정부 17건, 박근혜 정부 10건, 문재인 정부 24건임. 그런데 청문심사경과보고서 단독 처리 후 문재인 대통령이 임명 강행한 13건을 포함하면 문재인 정부 시기 현재까지 모두 37건의 주요 공직자 인사가 여야의 합의 없이 이루어진 것임. 또한 국회에서의 법률안에 대한 단독/일방처리 건수 역시 유사한 경향을 보이고 있음.

- 최근 들어서는 국회의 원(원)구성조차 여야 합의가 아닌 여당 일방주의가 관철되고 있음.

- 둘째, 우리의 민주주의는 권력과 자원이 대통령에게 과도하게 집중되고 행사되는, 정치학의 중요 개념인 제왕적 대통령제(imperial presidency)이자 개인 대통령(personal president)에 근접하며²⁹⁾, 또는 어떤 면에서는 초과대통령제(hyper-presidentialism)³⁰⁾와 유사하다고 할 수 있음. 이는 권한 행사에 관한한 사실상 초대통령제(super-presidentialism)에 근접함. 실제로 중요한 국제비교 연구에 따르면 24개 주요 국가 중 한국은 행정부 우위 수준이 8.0으로 입법부보다 행정부의 권한이 대단히 강력한 국가에 속함.³¹⁾

29) 제왕적 대통령제는 쉐레징거(Arthur Schlesinger, Jr.)의 1974년의 저서 *The Imperial Presidency*에서 제출된 개념으로 권력분립과 견제와 균형의 원리에 기초한 미국 헌법정신에서 벗어나 주로 외교정책분야에서 전쟁권한과 같은 특권을 대통령에게 부여한 경우를 말함. 이것은 대통령이 헌법적 한계를 넘어 권한을 행사할 수 있는 위험성이 있는 제도임. Arthur Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency* (New York: Popular Library, 1974). '사적 대통령제'에 대한 논의는 Theodore J. Lowi, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled* (New York: Cornell University Press, 1985)를 참고.

30) 초과대통령제(hyper-presidentialism)는 권력분립과 견제와 균형의 원리에 입각한 조항들이 엄존함에도 불구하고 대통령이 법적 또는 헌법적 제약을 무시하거나 우회, 조작하여 자신의 권한을 확대할 수 있는 제도를 말함. Susan Rose-Ackerman 외 2인은 아르헨티나와 필리핀의 경우를 분석하여 초과대통령제의 특징과 위험을 지적함. 아르헨티나와 필리핀 양국은 대통령의 권한을 제약할 수 있는 충분한 헌법 조항을 가지고 있음에도 불구하고, 양국 모두 대통령은 필요한 경우 비상사태, 포고령 선포, 예산과 지출의 우선순위 조작, 법원을 포함한 독립기관의 임명권을 활용하여 자신의 권력을 강화하는 양태를 보이고 있음을 지적함. Susan Rose-Ackerman·Diane A. Desierto·Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines," *Berkeley Journal of International Law*, 29(1) (2010).

31) 아렌드 레이프하트 지음, 김석동 옮김, 「민주주의의 유형」 (서울: 성균관대학교 출판부, 2016), p. 157.

- 대통령제는 근본적으로 단순다수 승자독식과 권력독임의 성격을 갖기 때문에 필연적으로 선거의 불비례성을 근간 요소로 하는 제도임. 선거의 불비례성을 속성으로 하는 대통령제하에서 대통령에게 막대한 권한을 부여하고 있는 것이 현재의 제도적 특성임.

- 게다가 한국의 대통령은 인사권, 예산권, 정책결정권, 법률안제출권, 헌법개정안 발의권, 감사권을 모두 포함한, 대통령제 원형에서 크게 일탈한 초강력 권한을 지니고 있음. 주권(sov^{er}eignty)은 권한(authority)을 통해 행사된다는 민주공화국의 고전적 출발 관념에 비추어 볼 때 이는 원칙과 헌법, 제도와 현실 모두에서 매우 위험한 현상임.
 - 우리나라의 통치제도는 1948년 건국헌법 이래 현재에 이르기까지 대통령에게 권력이 집중된 특성은 사실상 거의 변화가 없음. 이러한 현상에 대한 지적은 대통령제 원형과 너무나 거리가 멀게도 권력이 대통령에게 초집중된 형태라는 점에서 건국헌법 제정 당시부터 있었음.³²⁾
 - 국민의 의사가 비례적으로 반영되어 선출된 대표가 통치하기 어려운 대통령제에서 대통령에 더욱더 집중된 권력구조와 헌정 거버넌스는 비례적으로 선출된 국민의 대표들이 사회의 갈등을 대표하고 관리하며 극복하고 해소할 수 있는 기제를 저해하는 근본적이고 제도적인 요인으로 작용하고 있음.

- 대통령에 초집중된 권력구조 문제와 더불어 권력 창출의 기초가 되는 우리의 정당들도 사회의 갈등을 해소하는데 적절히 기능하지 못하고 있음. 정당은 속성상 본질적으로 가치와 이념 지향적이며, 투표 지지를 통해 구성원과 지지자들의 정치적 의사를 대표하여 권력을 구성한다는 점에서 현대 대의제 민주주의의 기축 요체임.

32) Ernst Fraenkel, "Legal Analysis of the Proposed Amendment to the Constitution of the Republic of Korea," Alexander v. Brünneck, *Ernst Fraenkel Gesammelte Schriften, Band 3*, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1999), pp. 447-448.

- 제대로 된 정당이 없다면 민주주의는 없다는 말과 같이 민주주의하에서 정당의 위치는 절대적임. 민주주의의 질은 사회의 갈등구조가 ‘정당의 배열구조에 얼마나 비례적으로 대표되는가’³³⁾하는 문제에 있으며, 더 나은 민주주의를 원한다면 먼저 더 나은 정당정치를 어떻게 실현시킬 수 있을지를 깊이 고민할 필요가 있음.³⁴⁾

- 불평등의 구조화, 정치적·사회적 갈등의 심화 현상은 우리의 정당체제가 사회의 갈등 구조를 비례적으로 반영하지 못하고 있다는 말과 같음. 다시 말해서 우리의 정당정치는 사회갈등을 조직하고, 통합하지 못하고 있다는 것임. 정당이 사회갈등을 대표하고 조정, 통합하지 못하는 가장 핵심적인 이유는 정당이 사회의 가치체계와 신념체계를 대표하지 못하고 있다는 것에서 비롯됨. 정당은 갈등의 존재를 전제로 하는 집단임. 앞서서도 보았듯이 이 갈등을 공동체 구성의 이념과 목표 그리고 비전과 일치시킬 수 있을 때 갈등은 오히려 사회구조를 개선시켜 한 걸음 더 나아갈 수 있도록 하는 동력으로 작용할 수 있음. 그러나 우리의 정당들은 가치와 신념체계 위에서 국가와 사회의 통합과 발전을 위한 정치활동을 전개하는 대신에 선거에서의 승리만을 위한 권력투쟁 그 자체에 함몰되어 사회의 통합보다는 세력 또는 진영의 목소리만을 대변해온 것이 우리 정당정치의 현실이라 할 수 있음. 향후 국민통합을 위한 정치를 위해서 선거와 권력구조 그리고 리더십의 문제뿐만 아니라 중장기적으로 정당체제의 개선방안 역시 모색할 필요가 있음.

33) 박상훈, “한국 정치, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가,” 『황해문화』, 74, 2012, p. 27.

34) 위의 글, p. 20.

- 최근 경향에서 더더욱 그 심각성을 간취할 수 있듯이 저출산문제는 이제 우리 공동체의 가장 심각한 인간문제이자 사회문제가 되었음. 공동체의 불평등과 갈등 문제를 해결하여 안정적인 삶의 조건을 제공하지 않는 한 장기적으로 공동체의 중단을 초래할 수도 있는 이 문제는 해결할 수 없을 것임.
- 한국은 출생아 수가 사망자 수보다 적은 인구 자연감소 현상이 1년 넘게 지속되고 있음. 지난 4월의 출생아 수는 22,820명으로 2020년 동월 대비 2.2% 감소함. 이것은 또한 1981년 이후 역대 최소치임.³⁵⁾
- 국제지표들을 볼 때 경제가 일정 수준 발전하고 여성의 경제참여율이 높은 나라의 출산율은 일반적으로 높지 않음. 경제활동을 위해 여성이 결혼과 출산을 늦추는 경향이 있기 때문임. 그러나 우리나라의 출산율은 낮아도 너무 낮은 수준임.
- 2017년 4/4분기에 0.94명의 출산율을 나타낸 이후 현재까지 줄곧 1명 이하의 출산율을 보이고 있을 정도로 현재 우리나라의 저출산 문제는 심각한 상태임.

35) 통계청 보도자료, “2021년 4월 인구동향.” https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=390220&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt= (검색일자: 2021. 6. 24.)

[표 3-38] 2009-2020 4/4분기 분기별 합계출산율 추이

(단위: 명)

2009 1/4	2009 2/4	2009 3/4	2009 4/4	2010 1/4	2010 2/4	2010 3/4
1.26	1.11	1.13	1.09	1.27	1.16	1.22
2010 4/4	2011 1/4	2011 2/4	2011 3/4	2011 4/4	2012 1/4	2012 2/4
1.25	1.37	1.23	1.22	1.16	1.38	1.26
2012 3/4	2012 4/4	2013 1/4	2013 2/4	2013 3/4	2013 4/4	2014 1/4
1.32	1.23	1.31	1.15	1.19	1.11	1.29
2014 2/4	2014 3/4	2014 4/4	2015 1/4	2015 2/4	2015 3/4	2015 4/4
1.18	1.22	1.13	1.34	1.24	1.22	1.15
2016 1/4	2016 2/4	2016 3/4	2016 4/4	2017 1/4	2017 2/4	2017 3/4
1.30	1.19	1.18	1.03	1.17	1.05	1.05
2017 4/4	2018 1/4	2018 2/4	2018 3/4	2018 4/4	2019 1/4	2019 2/4
0.94	1.08	0.98	0.96	0.89	1.02	0.92
2019 3/4	2019 4/4	2020 1/4	2020 2/4	2020 3/4	2020 4/4	
0.89	0.85	0.91	0.85	0.84	0.75	

출처: 통계청, 「인구동향조사」, 월.분기.연간 인구동향(출생,사망,혼인,이혼통계)

(검색일자: 2021.4.18.)

*2020 1/4분기부터는 잠정치.

□ 저출산 문제는 현재 우리나라 전역에 걸쳐 발생하는 전국적 현상임.

- 서울의 저출산 문제는 특히 우려스러운 상황임. 서울은 2016년부터 합계출산율이 1명 이하로 떨어졌고, 2020년 4/4분기에는 0.58명이라는 놀라운 수치를 기록함.
- 문제는 이러한 저출산 경향이 전국 범위로 공통적으로 나타나고 있다는 점임.
- 2018년 0.98명, 2019년 0.92명을 거쳐 2020년 전국 합계출산율은 0.84명으로 또 감소해 최초로 0.8명대를 기록함.

□ 국제비교를 통해 보더라도 2018년의 0.98명의 기록은 1970-2018년까지의 통계 중 홍콩, 마카오같은 특별행정구를 제외하고 1명 이하로 내려간 유일한 기록임. 2020년 전국 합계출산율 0.8은 연속으로 세계가 경악할 수준을 기

록함.

[표 3-39] 2020년 분기별 시도별 합계출산율

(단위: 가입여자 1명당 명)

행정구역별	2019	2020 1/4 p)	2020 2/4 p)	2020 3/4 p)	2020 4/4 p)	2020 p)
전국	0.92	0.91	0.85	0.84	0.75	0.84
서울특별시	0.72	0.69	0.65	0.65	0.58	0.64
부산광역시	0.83	0.82	0.76	0.77	0.65	0.75
대구광역시	0.93	0.88	0.84	0.82	0.69	0.81
인천광역시	0.94	0.90	0.85	0.84	0.75	0.83
광주광역시	0.91	0.87	0.80	0.82	0.75	0.81
대전광역시	0.88	0.89	0.80	0.79	0.75	0.81
울산광역시	1.08	1.07	0.98	1.01	0.88	0.99
세종특별자치시	1.47	1.51	1.25	1.24	1.15	1.28
경기도	0.94	0.94	0.88	0.89	0.80	0.88
강원도	1.08	1.11	1.08	1.00	0.97	1.04
충청북도	1.05	1.06	1.00	0.99	0.90	0.98
충청남도	1.11	1.14	1.04	1.05	0.90	1.03
전라북도	0.97	0.95	0.91	0.92	0.86	0.91
전라남도	1.23	1.27	1.13	1.19	1.02	1.15
경상북도	1.09	1.11	1.02	1.00	0.90	1.00
경상남도	1.05	1.02	0.96	0.97	0.83	0.95
제주특별자치도	1.15	1.16	1.01	1.02	0.91	1.02

출처: 통계청, 월.분기.연간 인구동향(출생,사망,혼인,이혼). (검색일자: 2021.4.22.)

- 물론 국제비교를 통해 보더라도 한국의 출산율은 세계 최저 수준임. 2001년 한국은 30개국 중 25위라는 최하위권에 속하게 됨. 2004년 이래 2007년, 2012년을 제외하고 모든 연도에서 한국은 OECD 꼴찌의 합계출산율을 기록함. 2007년과 2012년도 꼴찌 국가와 거의 비슷한 합계출산율로 2위로 밀려났을 뿐 사실상 꼴찌나 다름없음. 최악 수준에 다다른 심각한 불평등과 갈등으로 인해 대한민국이라는 공동체의 존속 자체가 위협을 받고 있는 것임.

[표 3-40] 한국의 OECD 가입 이래 합계출산율 최하위 국가 변동

연도	최하위	합계출산율 (명)	한국의 합계출산율 (명)	한국 순위	OECD 회원국 수
1996	체코, 스페인	1.16	1.57	17	29
1997	체코	1.11	1.54	17	29
1998	체코, 스페인	1.10	1.46	20	29
1999	체코	1.13	1.43	20	29
2000	체코	1.14	1.48	20	30
2001	체코	1.15	1.31	25	30
2002	체코	1.17	1.18	29	30
2003	체코	1.18	1.19	29	30
2004	한국	1.16	1.16	30	30
2005	한국	1.09	1.09	30	30
2006	한국	1.13	1.13	30	30
2007	슬로바키아	1.25	1.26	29	30
2008	한국	1.19	1.19	30	30
2009	한국	1.15	1.15	30	30
2010	한국	1.23	1.23	34	34
2011	한국, 헝가리	1.24	1.24	33	34
2012	포르투갈	1.28	1.30	33	34
2013	한국	1.19	1.19	34	34
2014	한국	1.21	1.21	34	34
2015	한국	1.24	1.24	34	34
2016	한국	1.17	1.17	35	35
2017	한국	1.05	1.05	35	35
2018	한국	0.98	0.98	36	36
2019	한국	0.92	0.92	37	37

출처: OECD Family Database, Total Fertility rates (검색일자: 2021.4.22.)

- 정부는 물론 지자체 차원에서도 그동안 막대한 예산을 투입하여 저출산 문제에 대처해 왔음. 지난 12년간 정부와 지자체가 저출산 문제에 투입한 예산은 모두 251조 4,090억원에 달함. 현재의 급격한 출산율 하락은 이러한 투입과 조치가 효과가 없었다는 점을 보여줌.

- 문재인 정부는 2017~2020년 4년간 143조 4,570억원을 투입함. 이는 12년간 사용한 저출산 예산의 절반이 넘는 액수(약 57%)이며, 연평균 35조 8,642.5억원을 사용했을 정도로 막대한 예산을 투입하였음.
- 그러나 역대 정부 중에 저출산에 가장 많은 예산을 지출했음에도 불구하고 출산율 감소가 지속되었으며, 2018년에는 끝내 출산율이 1명 이하로 떨어짐. 특히 2020년에는 처음으로 인구의 자연감소 현상이 나타남.

[표 3-41] 2009-2020년 중앙부처+지자체 연도별 저출산 예산

(단위: 억원)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014
저출산 예산	54,186	66,873	84,748	132,098	159,550	161,170
연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
저출산 예산	173,779	247,116	278,844	286,955	418,076	450,695
합계: 2,514,090 (251조 4,090억원)						

출처:

중앙부처 - 대한민국정부, 「저출산고령사회 기본계획_연도별 중앙부처 시행계획」(‘06-’18); 「제3차 저출산고령사회 기본계획 2020년도 중앙부처 시행계획」(검색일자: 2020.4.26.)

지자체 - 대한민국정부, 「저출산고령사회 기본계획_연도별 지방자치단체 시행계획」(‘10-’18); 「제3차 저출산고령사회 기본계획 2020년도 지방자치단체 시행계획」(검색일자: 2021.4.10.)

*2020년 예산은 본예산. 그 외 연도는 최종예산.

*2018년에서 2019년 저출산·고령사회기본계획의 분야명이 저출산·고령화·대응기반에서 함께 돌보는 사회·함께 만드는 노후·인구변화 적극대비로 변경되어 함께 돌보는 사회를 저출산 분야로 간주함.

□ 노무현 정부 이후 우리 정부의 출산율 대책을 살펴보면, 대체로 출산과 양육에 필요한 재원과 환경 개선에 중점을 두어 정책을 시행해왔음.

- 노무현 정부는 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 강화하고 양성평등적 사회

문화 조성을 핵심적인 추진방향으로 설정, 출산과 양육에 필요한 재원을 적극적으로 지원하고 육아휴직이나 육아기에 근로시간을 단축하는 등 출산과 양육에 관한 경제적, 사회적 지원을 강화하였음.

- 이명박 정부는 일과 가정의 양립을 일상화하고 결혼·출산·양육 부담을 경감하는 것을 핵심적 추진방향으로 설정하여 출산을 장려하고 양육수당과 보육비 전액 지원대상을 확대하는 등 경제적 지원은 물론 유연근로제 확산 등 양육과 경제활동을 양립시키기 위해 노력했음.
- 박근혜 정부는 출산에 대한 사회적 책임을 실현하고 맞춤형 돌봄 확대와 교육개혁을 핵심추진 방으로 설정, 양육수당 지원 범위를 유지하는 동시에 보육비 전액지원 대상을 전계층으로 확대하는 등 경제적 지원 정책을 보강하였음. 더욱이 육아에 있어서 남자 역시 여자와 마찬가지로 책임지는 사회적 풍토를 조성하여 노력하였음.
- 문재인 정부는 일과 생활의 균형, 안정되고 평등한 여성일자리 확보를 핵심 추진방향으로 설정함. 또한 저출산·고령화사회기본계획을 통해 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성을 모토로 육아휴직의 권리를 확립하고 부모 모두의 육아휴직제를 시행하는 등 출산과 육아에 대한 경제적 지원은 물론 부모가 경제생활과 육아를 동시에 수행할 수 있는 법적, 사회문화적 환경 조성을 위해 노력하고 있음.

□ 그러나 우리의 저출산율 문제는 경제적 차원과 여성의 일과 육아의 문제에 국한되어 발생하는 것은 아님. 오히려 우리 사회의 불평등, 젠더, 노동 등 구조적 문제는 물론 정치·경제적 갈등 등 여러 영역의 사회문제들이 복합적으로 영향을 미치고 있음을 지적하지 않을 수 없음.

□ 본 연구진이 조사한 몇몇 변수들과 저출산 문제의 관계에 관한 연구결과는 우리의 저출산 문제가 단지 몇몇 특정 변수들에 의해 초래된 것이 아님을 보여주고 있음.

- 예를 들어 우리 사회의 노동과 젠더 문제가 복합적으로 영향을 미치고 있는 정규직 고용율과 출산율의 관계를 살펴보더라도 여성의 정규직 고용율이 우리의 저출산 문제를 모두 설명하지 못하고 있음.
- 한국의 2003-2017년 20대, 30대 여성의 정규직 고용률과 조출산율과의 관계를 보면, 2003년에서 2012년까지 변동폭이 크지는 않으나 둘 다 증가하는 방향으로 움직임.
 - 2013년 고용률은 큰 변화가 없는 반면에 조출산율은 65.8명에서 59.9명으로 급감하여 2014년에서 2016년 3년간 출산율에 큰 변동이 없음. 더욱이 2017년에는 조출산율은 더욱 감소하여 50.6명을 기록함.

[표 3-42] 2003-2017년 20-39세 여성의 정규직 고용률과 조출산율
(X: %, Y: 해당연령 여성인구 1000명당 명)

시점	20-39세 여성 (전체 비중 1)				20-39세 여성 정규직 고용률	20-39세 여성 인구 1000명당 출산아 수
	20-24세	25-29세	30-34세	35-39세		
2003	0.24	0.24	0.27	0.25	65.5	58.3
2004	0.24	0.23	0.27	0.26	61.5	56.9
2005	0.23	0.24	0.27	0.26	63.0	53.0
2006	0.22	0.24	0.26	0.27	64.1	55.4
2007	0.21	0.25	0.26	0.28	65.3	61.8
2008	0.20	0.26	0.25	0.29	66.8	58.9
2009	0.20	0.26	0.25	0.29	65.5	57.2
2010	0.20	0.25	0.26	0.29	67.2	61.6
2011	0.21	0.24	0.27	0.28	66.3	62.9
2012	0.21	0.23	0.28	0.28	69.1	65.8
2013	0.22	0.22	0.28	0.27	69.3	59.9
2014	0.23	0.22	0.28	0.27	69.5	60.4
2015	0.24	0.22	0.27	0.27	69.4	61.5
2016	0.24	0.22	0.26	0.28	69.5	57.2
2017	0.24	0.23	0.24	0.29	69.2	50.6

출처: 통계청, 「인구동향조사」, 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율; 「장래인구추계」, 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별) / 전국; 「경제활동인구조사」, 성/연령별 근로형태(비정규직)별 취업자 (검색일자: 2021.4.10.)

- 남성 임금 대비 여성의 임금과 출산율과의 관계를 보더라도 한국의 저출산 문제는 세계적 경향과 다르게 여성의 상대임금율이 상승하더라도 출산율은 저하되고 있음.

- 저출산 문제를 해결해 나가기 위해서는 사회의 구조적 불평등과 갈등 상황의 복합적 원인에 대한 진단과 처방의 필요함. 동시에 자국의 저출산 문제를 성공적으로 극복한 사례들에 대한 면밀한 검토가 이루어져야 함.

- 해외 사례의 경우, 노동과 젠더 그리고 평등의 관점에서 저출산 문제를 극복해낸 스웨덴, 다양한 가족 형태를 인정하고 포용했던 프랑스, 이민자들을 자국 경제에의 잠재적 기여자로서 인식 적극적으로 수용함으로써 저출산 문제를 극복한 미국 등 외국의 사례를 포괄적으로 검토하고 우리 사회에 맞는 정책을 형성하는데 활용해야 할 것임. 특히 스웨덴 수준의 성평등에 가까워지기 위한 노력을 지속할 필요가 있음.
 - 스웨덴의 2019년 합계출산율은 1.70명임.³⁶⁾ 스웨덴은 여성의 일·가정 균형 정책을 통한 여성 고용의 지속성 보장을 통해 저출산 문제를 극복해왔음.³⁷⁾ 여성의 일·가정 균형 정책은 단지 노동의 영역뿐만 아니라 복지 및 보육 제도, 가족 문제에 걸쳐 이루어지는 정책임. 여성의 노동시장 진출을 장려하고 보장하는 동시에 보편적 아동수당 지급 및 산후휴가, 육아휴가 등을 보장함으로써 보육이 한 가정의 문제가 아니라 국가 책임의 영역임을 확인함. 스웨덴은 진보-보수 정부를 가리지 않고 일과 가정의 양립은 물론 균형적 발전을 위한 젠더 평등정책을 지속함.
 - 프랑스의 2018년 합계출산율은 1.84명으로 OECD 국가 중 이스라엘, 멕시코, 터키 다음으로 높음.³⁸⁾ 높은 출산율을 기록할 수 있는 가장 중요한 요소는 다양한 가족 형태를 인정하는 프랑스의 저출산 정책임. 프랑스는 결혼과 출산율

36) OECD Family Database, Total Fertility rates (검색일자: 2021.4.10.)

37) 장선화, "일-가정 균형정책과 지속가능한 발전: 스웨덴 사례를 중심으로." 「유럽연구」, 36(2), 2018.5, pp.155-160.

38) OECD Family Database, Total Fertility rates

분리하여 인식하는 것을 기초로 다양한 형태의 ‘가족’을 인정, 포용하고 의료비 및 교육비를 지원함과 동시에 보육시설을 지속적으로 확충하는 저출산 정책을 시행함. 프랑스는 저출산 문제 해결을 위해 출산에만 집중하지 않고 가족이라는 더 넓은 범주 속에 전 생애적 관점에서 출산을 인식함으로써 출산의 자연스러운 증가가 가능한 사회적 환경을 조성함으로써 저출산 문제를 극복해왔다고 평가할 수 있음.³⁹⁾ 특히 결혼과 동거 중간 형태의 공동체적 결합 관계를 인정한 1999년의 시민연대계약(Pact Civile de Solidarité, PACS)은 우리 사회가 관심을 갖고 연구해볼 필요가 있음. PACS는 성별에 관계 없이 결혼 절차를 거치지 않고도 가족으로서의 관계를 법적으로 인정하는 제도임, 결혼과 달리 가족관계가 지속되는 동안 재산은 각자 소유하게 되며 각자의 성을 사용하고, 아이를 출산하는 경우에도 자동으로 부자관계(父子關係)가 형성되지는 않음. 부부간 상속 역시 배우자의 유언에 의하지 않는 한 인정되지 않음. PACS의 당초 목적이 동성커플의 권리를 인정하고자 하는 데에서 출발하였으나 현재 PACS 등록커플 중 대다수가 이성커플인 정도로 이성간 결합관계에도 일반화되었음.

- 미국은 1970년대 이후 이민자들을 출신국이나 민족이 아닌 자국 경제에 대한 잠재적 기여도를 바탕으로 선택하는 방식으로 이민정책을 수정함. 현재 미국 이민정책은 고용이민, 가족이민, 난민 등으로 구분됨. 이중 가족이민이 66.4%, 고용이민이 12.2%, 난민이 10.7%를 차지함.⁴⁰⁾ 호주, 캐나다와 비교했을 때 호주와 캐나다는 기술이민과 경제이민 비중이 가장 높고 가족이민은 상대적으로 낮은 데 비해, 미국은 가족이민 비중이 다른 두 유형의 이민보다도 월등히 높음.⁴¹⁾

39) 손동기, “[외국정책사례] 출산에서 양육까지 아우르는 프랑스 출산 정책.” 『월간 공공정책』, 163, 2019.5, p.72.

40) 임동진, “저출산 고령화시대 미국, 캐나다, 호주의 이민정책 비교 연구: 이민인구와 최근 경향을 중심으로.” 『한국비교정부학보』, 24(2), 2020, p.84.

41) 임동진(2020), p.86.

제4장

한국사회 갈등의 체제 및 제도 요인

제1절 제도적 차원: 선거의 불비례성

제2절 국제 비교

- 앞 장에서 보았듯이 우리사회는 불평등과 갈등의 영역과 수준이 대단히 광범위하고 높음. 사회가 불평등하면 평등을 추구할 수밖에 없으며 일정한 평등이 보장될 때까지 사회는 계층, 계급, 이해집단 간 충돌은 불가피함. 정치와 정부의 분명한 한 존재 이유는 사회적 갈등의 해결에 있음. 그러나 민주화 이후 한국 정치와 정부는 이러한 목표의 달성에 실패하고 있음.
- 한국의 권력구조와 의회 구성 방식은 의회책임제 및 비례대표제와는 거리가 먼 대통령책임제이자 다수대표제임. 한국의 대통령책임제와 다수대표제는 권력자원의 초과두집중, 권력구조의 일인집중을 초래함으로써 부분적으로는 진정한 대의민주주의라고 하기도 어려운 측면을 지니고 있음. 동시에 대통령책임제와 다수대표제는 국민의 대표선출에 있어서 국민의사를 비례적으로 반영하지 못하기 때문에 국민주권의 심각한 왜곡현상을 발생시킴.
- 우리의 선거제도를 살펴보면, 유권자의 투표가 비례적으로 의회와 정부 구성에 반영되는 것이 아니라 절반 정도의 산 표만의 의사가 불비례적으로 반영되어 의회와 통치 권력을 구성함. 이것을 달리 말하면 한국의 선거에서 투표자 절반의 의사는 죽은 표가 되어 의회 또는 정부를 구성하는 데 전혀 반영되지 않는다는 것임. 즉 국민의 정치적 의사의 절반은 투표를 통하여 대표와 권력을 구성하는 것으로부터 차단되고 있음.
- 민주주의로서의 제도적 불비는 결국 불평등과 사회적 갈등 악화의 제도적 요인으로 작용하고 있음.

1 대표왜곡

- 선거 결과 각 정당의 득표율과 의석율을 비교해 보면 심각한 왜곡 현상이 발생하고 있음을 쉽게 알게 됨. 각 정당의 득표율과 의석수의 비율이 유사해야 국민의 주권이 제대로 반영될 수 있다는 점을 고려하여 보면, 이것은 국민의 정치적 의사를 심각하게 왜곡한 결과임. 이것은 제도로 인한 주권 왜곡으로 부를 수 있을 정도임.
- 제도로 인한 주권 왜곡 현상은 현행 헌법 하에서 치러진 모든 선거에서 나타남. 이것은 현행 제도가 지닌 심각한 대표왜곡의 문제임
- 대통령 선거의 대표왜곡 현상은 가장 심각함. 민주화 이후 전체 통계를 보면 모든 대통령들은 유효투표 대비 평균 득표율 43.80%, 선거인수 대비 평균 득표율 33.59%에 불과함. 그러나 권력은 완전 불비례적으로 승자독식과 독임을 특징으로 함. 이러한 현상은 문재인 대통령 역시 예외가 아닐뿐더러 오히려 전체 평균보다도 더 낮은 득표율을 기록하고 있음. 각각 41.08%. 31.6%임.

[표 4-1] 역대 대통령별 유효투표 대비 득표율과 선거인수 대비 득표율비교

	유효투표 대비 득표율	선거인수 대비 득표율
노태우	35.91% (7. 최저)	32.96% (4)
김영삼	41.41% (4)	34.79% (2)
김대중	39.65% (6)	31.98% (5)
노무현	48.47% (2)	34.33% (3)
이명박	48.42% (3)	30.52% (7. 최저)
박근혜	51.6% (1. 최고)	38.93% (1. 최고)
문재인	41.08% (5. 평균 이하)	31.6% (6. 평균 이하)
평균	43.80%	33.59%

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 대통령선거 개표현황 (검색일자: 2021.5.12.)

□ 위의 대통령선거 결과를 전체적으로 종합해보면 우리 선거제도의 심각한 문제가 무엇인지 잘 드러남.

- 박근혜 대통령은 유효투표 대비 득표율에서 51.6%로 최고를 기록하였음. 그러나 이것은 전체 주권자의 단지 38.93%에 불과함.
- 유효투표 대비 최저의 득표율을 기록한 노태우 대통령의 경우 투표자의 35.91%, 유권자의 32.96%라는 저조한 지지율로 대통령에 당선됨.
- 이명박 대통령은 전체 투표자의 48.42%로 당선되었음. 그러나 이것은 전체 주권자의 단지 30.52%에 불과하며 유권자 대비 최저의 득표율이었음.
- 문재인 대통령은 41.08%로 평균 이하의 유효투표 대비 득표율, 31.6%의 평균 이하의 선거인수 대비 득표율로 대통령에 당선됨.
- 김영삼, 김대중, 노무현 대통령 역시 커다란 차이 없이 비슷한 결과를 보임.

□ 국회의원 선거의 경우에도 대표왜곡 현상은 심각하게 나타나고 있음.

- 1988년의 제13대 국회의원 선거의 경우는 대표왜곡의 초기 사례임.
- 민주정의당은 34%득표에 125석(전국구 16석), 통일민주당은 23.8% 득표에 59석(전국구 13석), 평화민주당은 19.3% 득표에 70석(전국구 16석) 35석을 차지함. 58석, 신민주공화당은 15.8%득표에 35석(전국구 8석)을 가져감.
- 그러나 주권자의 의사에 정상적으로 비례한 선거결과였다면 각 당의 의석수는 크게 차이가 남. 민주정의당은 102석, 통일민주당은 71석, 평화민주당은 58석, 신민주공화당은 47석의 의석을 확보하는 결과를 낳았을 것임.
- 민주정의당과 평화민주당이 비례에 기초한 의석수보다 실제 더 차지한 23석과 12석은 제도왜곡에 기반해 실제 득표보다 더 많은 의석수를 확보한 것임. 또한 통일민주당과 신민주공화당은 제도왜곡에 의해 각각 12석을 덜 갖는 결과가 초래됨.

□ 주권자의 의사가 심하게 왜곡되는 현상이 의미하는 핵심은 심각하게 표현하면 한국은 엄밀하게 말하면 대의민주주의 국가가 아니라는 데 있음.

- 아래의 표는 한국에서 약 1/2 정도의 유권자의 의사는 그대로 죽은 표가 되어 의회 구성에 반영되지 않는다는 점을 보여줌. 대부분의 선거에서 '산 산 표비율과 죽은 표 비율이 유사함. 다시 말해서 대표되지 않은 사람들의 수가 대표된 사람들의 수보다 크게 적지 않으며 오히려 더 많은 경우가 있음.

[표 4-2] 13-21대 총선 산 표와 죽은 표 비교

	산표	죽은표	합계	산표비율	죽은표비율
13대(1988)	9,224,952	10,423,443	19,648,395	46.95%	53.05%
14대(1992)	8,507,164	9,021,444	17,528,608	48.53%	51.47%
15대(1996)	9,031,947	10,309,040	19,340,987	46.70%	53.30%
16대(2000)	9,367,443	8,626,547	17,993,990	52.06%	47.94%
17대(2004)	9,853,243	9,762,189	19,615,432	50.23%	49.77%
18대(2008)	9,128,522	8,084,168	17,212,690	53.03%	46.97%
19대(2012)	11,421,117	10,124,879	21,545,996	53.01%	46.99%
20대(2016)	12,102,326	12,258,430	24,360,756	49.68%	50.32%
21대(2020)	16,173,976	12,567,432	28,741,408	56.27%	43.73%
합계	94,810,690	91,177,572	185,988,262	50.98%	49.02%
평균	10,534,521	10,130,841	20,665,362	50.72%	49.28%

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

13대~18대: 역대선거정보 투개표 개표진행상황

19대~20대: 선거정보 투개표 개표진행상황

21대: 참여연대 이슈리포트, “21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황,” 2020.5.21. (검색일자: 2021.4.20.)

- 비교적 안정적인 제1당을 차지하였다는 2008년 제18대 국회의원 선거와 2012년 제19대 국회의원 선거를 보더라도 죽은 표가 되어 유권자의 의사가 의회 구성에 반영되지 않은 비율이 대단히 높음.

□ 2008년 제18대 국회의원 선거

- 제18대 총선의 투표율은 46.1%로 대단히 저조하였으며, 산표비율은 53.93%에 불과하였음. 다시 말해서 나머지 46.97%의 표는 의회 구성에 반영되지 않은 채 사장되었으며, 그 규모는 전체 유효투표의 1/2에 가까웠음.
- 집권당인 한나라당의 득표율은 43.45%로 전체 유권자의 1/4에 불과하였음. 다시 말해서 1/4의 산 표로 한나라당이 집권한 것임.

□ 2012년의 제19대 국회의원 선거

- 제19대 총선의 투표율은 54.2%를 기록하여 유권자의 절반이 투표를 하지 않았음. 더욱이 산 표는 53.01%에 불과하여 투표자 중 46.99%는 죽은 표로 의회에 대표되지 못하는 표로 사장됨.
- 53.01%의 산표비율은 전체 유권자의 1/4만이 의회에 대표되었다는 것을 의미함. 더욱이 전체 주권자 중에서 집권 정당을 지지한 표는 43%로 너무도 작았음

□ 21대 국회의원 선거는 민주화 이후 역대 선거에 비해 최고의 산 표 비율과 최저의 죽은 표 비율을 보였으나, 대표왜곡은 대단히 심하게 나타나는 한계를 드러냄.

- 투표율은 66.2%로 상대적으로 높았으며, 산 표의 비율은 56.27%, 죽은 표의 비율은 43.73%로 각각 최고의 산 표 비율과 최저의 죽은 표 비율을 기록함.
- 그러나 아래에서 볼 수 있듯이 단지 33.35%의 정당득표율을 얻어 60%에 달하는 180석의 의석을 차지하는 선거결과가 나타남.

□ 21대 국회의원 선거의 경우 19대, 20대 국회의원 선거에 비해 오히려 불비례성이 더욱 증가한 것을 알 수 있음. 정당이 획득한 투표수와 의석수 간의 상대적 불비례성을 나타내는 갤러거 지수(Gallagher Index)를 보면 21대 국회의원 선거는 지역구의 경우 12.02, 비례대표의 경우 6.72로 19대, 20대 선거보다 불비례성이

증가함. 다시 말해서 21대 국회의원 선거의 불비례성은 지난 19대와 20대 국회의원 선거보다 악화되었음을 의미함.⁴²⁾

[표 4-3] 19-21대 총선 갤러거 지수

	지역구	비례대표
19대	9.37	4.75
20대	6.58	5.61
21대	12.02	6.72

출처: 참여연대 이슈리포트, “21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황,” 2020.5.21. (검색일자: 2021.4.20.)

□ 21대 국회의원 선거의 불비례성 문제를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같음. 21대 국회의원 선거제도는 다소 복잡함. 지역구는 단순다수제, 47석의 비례대표 선출방식은 병립형(17석)과 준연동형(30석) 방식을 혼합. 비례대표 의석할당 방식은 비례대표 정당투표에서 유효투표수의 3% 이상을 득표하거나 지역구 선거에서 5석 이상을 차지한 정당에게 의석 부여.

- 비례대표제에 준연동형제를 도입한 취지는 지역구에서 많은 의석을 확보하지 못했던 소수 정당이 더 많은 비례대표 의석을 가지게 해 정당지지율만큼 총 의석수를 확보할 수 있도록 하자는 것이었음.
- 그러나 거대정당들이 비례대표 전담 정당, 즉 민주주의에 정면으로 반하는 위성정당을 창당하여 등록함. 위성정당 창당과정에서는 편법적 당적 제적 이후 위성정당으로 당적을 옮기는 일이 발생함. 결국 준연동형제 도입 취지를 완전 무색케 함. 따라서 비례대표 선출을 위한 정당투표는 곧 거대정당의 위성정당에 대한 독립적 투표를 의미함. 제도상 연동형이 전혀 아닌 것임.

42) 한 심층 연구는 21대 총선에서 불비례성이 증가한 이유로 진영경쟁 구도, 준연동형 비례대표제 하 위성정당 문제, 당선 가능성이 적은 군소정당의 의석확보 실패, 지역구 의석수에 비해 지나치게 낮은 비례대표 의석수, 비례대표 의석 배분방식의 비례성 보정 실패 등을 지적하고 있음. 김형철, “준연동형 비례대표제의 정치적 효과: 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 38(2), (2020), pp. 92-93.

- 선거결과는 불비례성에 기반해 국회 의석 과반수를 훨씬 상회하는 180석의 거대야당을 탄생시킨. 21대 국회의원 선거의 경우 정당득표율과 전체의석수 간 불균형이 극심하게 나타났음.
- 일반화의 불가능성을 전제로 단순화가 갖는 오류의 위험을 감수한 채, 논의의 간명화를 위하여 21대 총선 한 사례의 지역구 득표율과 정당득표율을 함께 고려하여 단순 평균 득표율을 보자면, 더불어민주당과 그 위성정당인 더불어민주당의 총득표율($(49.9\%+33.35\%)/2=41.62\%$)은 41.62%. 미래통합당과 그 위성정당인 미래한국당의 총득표율은 37.67%임.
 - 그럴 때 제도를 통한 득표 왜곡을 통해 더불어민주당·더불어시민당은 41.62%의 득표율로 의석의 60%인 180석을 확보하였고, 미래통합당·미래한국당은 37.67%의 득표율로 의석의 34.3%인 103석을 차지한 것으로 간주됨.
 - 위성정당의 득표율을 기준으로 보면 더불어민주당·더불어시민당은 33.35%의 득표율로 의석의 60%의 의석을, 미래통합당·미래한국당은 33.84%의 정당득표율로 의석의 34.3%를 확보함.
 - 소수정당을 위해 도입한 준연동형 비례대표 선출방식의 결과는 제도설계의 취지를 완전 무색케 함. 정의당의 정당득표율은 9.67%에 달했으나 확보한 의석은 6석으로 전체의석수 비율은 2%에 불과함.

[표 4-4] 21대 국회의원 선거 정당득표율과 의석수⁴³⁾

	전체의석수 비율	지역구 의석수(비율)	지역구 득표율	비례대표 의석수(비율)	정당 득표율
더불어민주당· 더불어시민당	180석(60%)	163석(64.43%)	49.9%	17석(36.1%)	33.35%
미래통합당 ·미래한국당	103석(34.3%)	84석(33.20%)	41.5%	19석(40.42%)	33.84%
정의당	6석(2%)	1석(0.40%)	1.7%	5석(10.63%)	9.67%
국민의당	3석(1%)	0석(0.00%)	0.0002%	3석(6.38%)	6.79%
열린민주당	3석(1%)	0석(0.00%)	.	3석(6.38%)	5.42%
무소속	5석(1.7%)	5석(1.7%)	3.9%	.	.
합계	300석	253석		47석	

- 역대 대통령 선거는 물론 국회의원 선거에서 득표가 과대 대표되거나 과소 대표되는 현상이 지속적으로 발생하고 있다는 것은 국민의 실제 의사가 대의기구 구성에 비례적으로 반영되지 못하고 있다는 것임. 이것은 곧 주권자의 의사가 선거 결과에서 심각하게 왜곡되고 있음을 뜻하는 것으로 대의민주주의 제도에는 중대한 하자가 있다는 것을 의미함.

- 이렇게 국민 의사의 왜곡이 제도화되어 지속적으로 그리고 반복적으로 나타나게 될 때 그 결과는 당연히 수많은 정치적 요구와 갈등은 정당 밖과 투표 밖, 의회 밖과 정부 밖, 특히 집권세력 밖에서 표출될 수밖에 없게 됨을 의미함.
 - 사회갈등 해소와 국민통합을 위해서는 국민의 투표가 비례적으로 대표되어 대의수준을 높이고 민의가 수렴된 공공성 구현이 전제조건임.
 - 한국의 정부 및 의회구성 절차와 제도는 민의수렴이 근본적으로 불가능한 것으로서 시민들이 거리에서의 투쟁을 선택하도록 하는 제도요 절차라 할 수밖에 없음.

- 국민의 의사가 비례적으로 반영되지 못한 대의기구는 사회의 갈등을 수렴하고 해소하는 기능을 수행할 수 없음. 국민의 의사가 국민의 대표를 비례적으로 구성하지 못하는 현재의 제도는, 한국사회가 좀 더 민주적이고 좀 더 인간적인, 좀 더 평등한 사회로 나아가기 위한 가장 중요한 헌정 제도 개혁의 과제가 아닐 수 없음.

- 정부와 국회가 국민의 의사를 반영하여 구성되지 못할 때 수많은 정치적 요구와 갈등은 제도 내에서 해소되지 못하고 의회의 외부, 특히 정부의 외부에서 자신의 정치적, 경제적, 사회적 제 요구를 쟁취하려는 시도로 나타날 수밖에 없음. 따라서 다시 강조하건대 주권자의 의사를 정확하게 반영하지 않고 낮은 정치

43) 대한민국국회, 의석 수 현황. <https://www.assembly.go.kr/memCond/hnumseat.do> (검색일: 2021.05.27)
 중앙선거관리위원회, “제21대 국회의원선거 정당별 득표수 현황(비례대표국회의원선거 기준)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbldx=1085&bcldx=2083> (검색일: 2021.05.28)

적 지지로도 국민의 대다수를 대표할 수 있도록 하는 선거제도를 통해서도 사회갈등을 해소하고 국민통합을 이루어낼 수 없음. 더욱이 소수의 대표들로 이루어진 의회가 민의를 수렴하여 공공성을 높이는 정치를 구현한다는 것은 불가능함. 따라서 국민의 정치적 의사가 국민의 요구에 반영되기 위해서는 무엇보다 제도 요인으로 인해 강제로 죽은 표로 사장되는 일이 없어야 함. 이것이 불평등과 사회의 갈등을 해소하기 위한 첫걸음이 될 것임.

2 정당득표 및 정당순위 왜곡

- 전체는 물론 부분적인 주권왜곡 현상을 지역별로 살펴보면 그 원인이 제도에 있음을 쉽게 알 수 있음. 아래에서는 20대 총선과 21대 총선을 통해 영남지역과 호남 지역에서 어떻게 제도로 인해 주권왜곡이 발생하였는지를 분석해 봄.

[표 4-5] 영호남 지역 득표율과 의석을 격차에 따른 정당대표 왜곡의 추이: 14-21대 국회 지역별 1-2당을 중심으로

(단위: %)

총선	정당	영남		정당	호남	
		득표율	의석률		득표율	의석률
14대 (1992)	민주자유당	48	74.6	민주당	62	94.8
	민주당	11	0	민주자유당	24.4	5.1
15대 (1996)	신한국당	42.4	67.1	새정치국민회의	71.5	97.3
	민주당	12	3.9	민주당	17.6	2.7
16대 (2000)	한나라당	55.9	98.4	새천년민주당	66.7	86.2
	새천년민주당	13	0	무소속	27.1	13.7
17대 (2004)	한나라당	52.4	89.5	열린우리당	55.0	80.6
	열린우리당	32	5.9	민주당	30.8	16.1
18대 (2008)	한나라당	45.8	67.6	통합민주당	65.2	80.6
	통합민주당	8.66	2.9	한나라당	7.13	0

19대 (2012)	새누리당	55.8	94.04	새누리당	5.4	0
	민주통합당	20	4.47	민주통합당	53.1	83.33
20대 (2016)	새누리당	49.85	73.85	국민의당	46.58	82.14
	더불어민주당	24.83	13.85	더불어민주당	37.27	10.71
	국민의당	3.17	0	새누리당	8.44	7.14
21대 (2020)	미래통합당	55.78	86.15	더불어민주당	68.51	96.43
	더불어민주당	35.36	10.77	민생당	11.62	0
	정의당	1.67	0	정의당	2.23	0

출처: 중앙선거관리위원회 (검색일자: 2021.4.20.)

득표율: 국회의원선거 정당별 지역구 득표수 현황

의석률: 국회의원 정당별 지역구 당선인통계

□ 역대 국회의원 선거 결과는 득표율에 비해 과다한 의석을 차지하거나 과소하게 의석을 갖게 됨으로써 유권자의 의사가 크게 왜곡되고 있음.

□ 20대 총선의 주권왜곡: 영남의 경우

- 새누리당은 영남에서 49.85%를 득표하여 국민의사가 정확하게 반영된 의석은 영남 전체 65석 중 32석이 되어야 함. 그러나 48석을 차지하여 25%에 달하는 16석을 더 확보함.
- 더불어민주당은 24.83%를 득표하여, 국민의사를 정확히 반영하면 16석의 의석을 확보해야 하지만 실제로는 9석에 그침으로써 7석을 손해봄.
- 국민의 의사가 반영된 두 당의 의석수 차이는 16석[32석 대 16석]이 되어야 함. 그러나 실제로는 무려 39석[48석 대 9석]의 차이 발생함. 새누리당이 주권왜곡으로 더 가져간 의석수[16석]와 민주통합당이 덜 가져간 의석수[7석]의 차이의 합계는 무려 23석에 달함.

□ 20대 총선의 주권왜곡: 호남의 경우

- 호남의 경우, 전체 28석 중 제1당인 국민의당은 46.58%를 득표하여 호남 전

체 28개 의석 중 82.14%에 달하는 23석을 가져감. 국민의사가 정확히 반영된 의석수는 13석으로 10석을 더 가져간 결과를 낳음.

- 더불어민주당은 37.27%를 득표하였으나 3석을 확보하는데 그침. 국민의사가 반영된 의석수는 10석으로 더불어민주당은 제도왜곡으로 7석을 손해 본 것임.
- 호남에서 정상적으로 국민의 의사가 반영되었다면 국민의당과 더불어민주당의 차이는 3석이어야 하나 실제로는 20석[23석 대 3석]의 차이가 발생함.

□ 의석수를 득표율에 비례하도록 조정하면

- 새누리당은 영남 32석 + 호남 2석으로 모두 34석. 더불어민주당은 영남 16석 + 호남 10석으로 26석, 국민의당은 영남 2석 + 호남 13석으로 15석임.
- 새누리당은 두 지역에서 총 50석에서 총 34석으로 16석이 줄어들고, 더불어민주당은 총 12석에서 총 26석으로 14석이 늘어나며, 국민의당은 23석에서 15석으로 줄어듦.

□ 21대 총선의 주권왜곡 현상도 20대 총선과 다르지 않음.

- 먼저 영남의 경우
- 미래통합당은 영남에서 55.78%를 득표. 국민의사를 정확히 반영하려면 영남 전체 65석 중 36석이 되어야 하지만, 미래통합당은 56석을 차지하여 무려 20석, 30.8%를 더 가져감
- 더불어민주당은 35.36%를 득표하여, 23석을 차지해야 하지만 실제로는 단지 7석을 차지, 16석을 손해
- 영남에서 득표율에 따른 두 당의 의석수 차이는 13석[36석 대 23석]이 되어야 함. 그러나 실제로는 무려 49석[56석 대 7석]의 차이 발생. 영남에서 주권왜곡으로 인해 미래통합당이 더 가져간 의석수[20석]와 민주통합당이 덜 가져간 의석수[16석]의 차이의 합계는 무려 36석에 달함.

□ 21대 총선의 주권왜곡: 호남의 경우

- 호남의 경우, 전체 28석 중 더불어민주당은 68.51%를 득표하였으므로 19석을 가져가야 하나 실제로는 27석(96.43%)을 차지하여 8석, 즉 28.6%의 호남의석을 순전히 제도왜곡으로 더 가져감.
- 득표율 2위를 차지한 민생당은 11.62%를 득표하여 3석을 가져가야 하나 실제 의석은 0석으로, 의석률은 0%임. 3석을 손해 본 것.
- 더불어민주당과 민생당이 각각 호남에서 이익[8석]과 손해[3석]를 본 의석수의 차이는 11석. 정상적 대표율이라면 두 당의 호남에서의 차이는 16석[19석 대 3석]이어야하나, 실제로는 27석[27석 대 0석]

□ 의석수를 득표율에 비례하도록 조정하면

- 미래통합당은 영남 36석 + 호남(득표율 1.77%) 0석, 도합 36석
- 더불어민주당은 영남 23석 + 호남 19석, 도합 42석, 민생당은 영남 0석 + 호남 3석, 도합 3석.
- 미래통합당은 두 지역에서 총 56석에서 총 36석으로 20석이 줄어들고, 더불어민주당은 총 26석에서 총 42석으로 16석이 늘어나며, 민생당은 0석에서 3석으로 늘어남.

3 투표율

□ 대표선출방식과 더불어 낮은 정치참여율(투표율) 역시 한국의 민주주의, 복지와 밀접한 상관관계를 맺고 있음. 말할 필요도 없이 민주주의는 참여 없이는 불가능함.

- 한국의 투표율은 대통령 선거를 제외하면 60%를 넘기지 않는 것이 보통이었음. 21대 국회의원 선거의 투표율 66.2%는 상당히 예외적인 경우에 속한다고 할 수 있음.
- OECD회원국 평균 투표율은 1987년부터 2018년 현재에 이르기까지 72.10%. 한국은 이 기간 동안 60.87%로 평균 이하임.

- 1987년 이후 30년간 상위의 투표율을 기록한 나라들은 호주(94.28), 벨기에(91.14), 룩셈부르크(89.33), 덴마크(85.74), 아이슬란드(85.13), 터키(84.44), 스웨덴(84.18), 이탈리아(83.27), 뉴질랜드(81.84), 오스트리아(81.28) 등으로서 한두 나라를 빼고는 모두 최고의 선진민주복지국가들임.
- 이것은 투표율과 민주주의와 복지는 밀접한 관계가 있다는 것을 의미함.

[그림 4-1]최근 선거의 투표율 변화



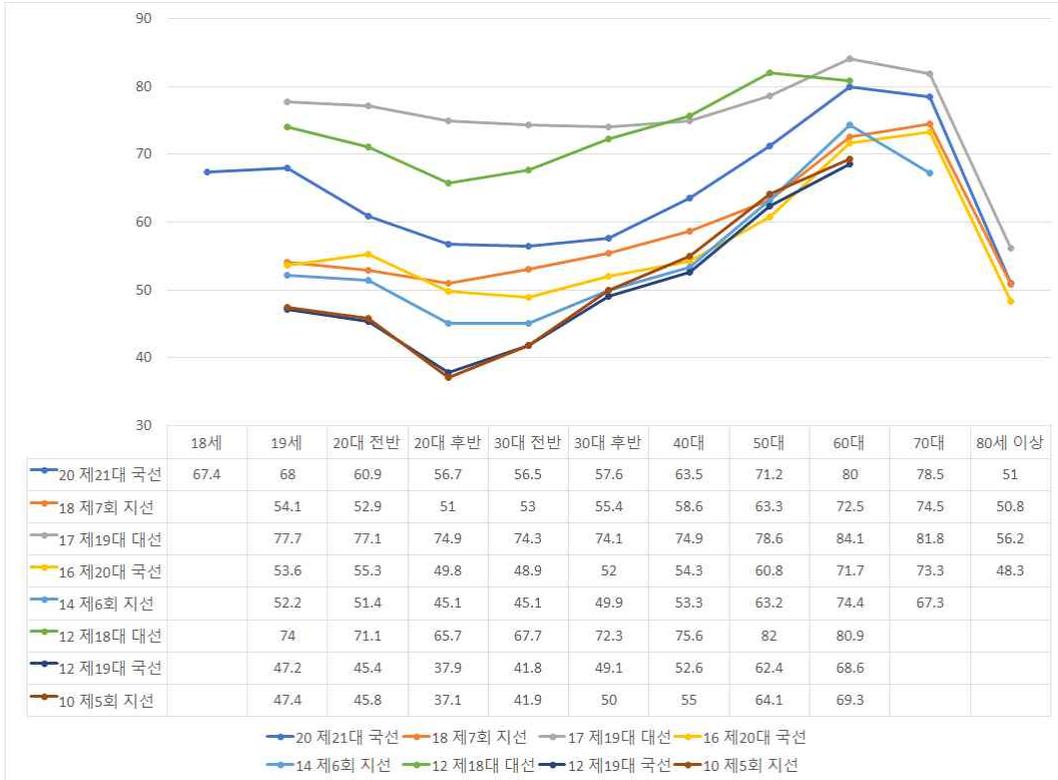
출처: 중앙선거관리위원회, <제7회 전국동시지방선거 투표율 분석 (2018.6.13. 시행)>, p. 18.

**21대 총선: 중앙선거관리위원회 (검색일자: 2021.4.20.)

□ 우리의 투표율에서 가장 두드러진 특징으로 노인세대의 적극적인 투표참여와 청년세대의 정치적 무관심 현상을 지적할 수 있음. 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거를 포함한 최근 10년 동안의 주요 선거의 연령대별 투표율을 보면 세대별로 커다란 차이를 나타냄.

[표 4-6] 최근 선거의 연령대별 투표율 변화

(단위: %)



출처: 중앙선거관리위원회, <제7회 전국동시지방선거 투표율 분석 (2018.6.13. 시행)>, p. 18.

**21대 총선: 중앙선거관리위원회 (검색일자: 2021.4.20.)

□ 투표참여율과 연령별 투표율을 보면, 한국은 세계적으로도 너무나도 낮은 투표참여국가임과 동시에 높은 노인세대 투표참여국가라고 해도 과언이 아님.

- 16대, 17대, 18대 세 번의 대통령선거에서 20대의 투표율은 각 56.6%, 47.0%, 68.4%.
- 특히 20대 후반 및 30대 전반의 투표율은 2016년 국회의원 선거에서 모든 세대 중에 가장 낮은 49.8%와 48.9%를 기록함. 최근의 여덟 번의 선거에서 20

대 후반 및 30대 전반의 투표율은 항상 모든 세대 중에서 가장 낮음.

- 반면 60세 이상은 각각 78.7%, 76.3%, 80.9%를 보임. 세 번의 대통령선거에서 투표율은 무려 21.1%, 29.7%, 12.5%나 차이가 남(반면 19대 대선에서는 국정농단 및 촛불시위의 영향으로 20대의 투표율은 76.0%, 74.0%로 20대의 투표율이 최초로 60대 이상의 투표율을 2% 넘어섬).
- 국회의원 선거 역시 큰 차이를 보임. 18, 19, 20대 국회의원 선거에서 20대는 각각 28.6%, 41.7%, 52.5%를 기록. 같은 선거에서 60세 이상은 65.5%, 68.6%, 64.2%였음. 차이는 무려 36.9%, 26.9%, 11.7%로 평균 25.1%라는 차이를 보임.

□ 청년들의 낮은 투표율로는 청년들의 요구가 반영되는 투표결과는 나올 수는 없음. 청년들의 요구가 반영되지 못한 투표결과는 청년들의 요구를 반영하는 대표로 국가기구가 구성될 수 없다는 것을 의미함. 낮은 20대, 30대의 선거참여는 그들의 미래 인생을 투표참여율이 높은 60세 이상의 노인세대에게 위탁하는 결과를 낳게 되는 것임. 다시 말해서 한국의 현재와 미래는 상당 부분 청년이 아니라 노인이 결정하고 있음.

□ 20대, 30대의 낮은 투표율은 최근의 대선과 총선에서도 확연하게 나타나고 있음.

□ 2016년 20대 국회의원 선거

- 60세 이상의 투표율은 64.4%로 전 연령대에 걸쳐 가장 높은 반면 20대는 투표율은 고작 52.55%로 비교 자체가 되지 않음. 그리고 50대는 60.8%로 30대의 53.15%보다 크게 높음.
- 선거인수 비율은 50대 이상이 43.4%이나 투표자수 비율은 48.7%로 크게 높아짐. 반면 30대 이하는 선거인수 비율은 35.5%로서 50대 이상과 7.9%p 차이가 나며, 낮은 투표율로 인해 투표자수는 31.6%로 급감. 50대 이상과는 무려 17.1%p나 차이가 남. 17.1%p의 차이는 총 433만 6천명을 말함.

- 투표결과가 노년의 의사에 의해 결정되고 있음을 너무나도 분명하게 보여주고 있음.

□ 2017년 19대 대통령선거

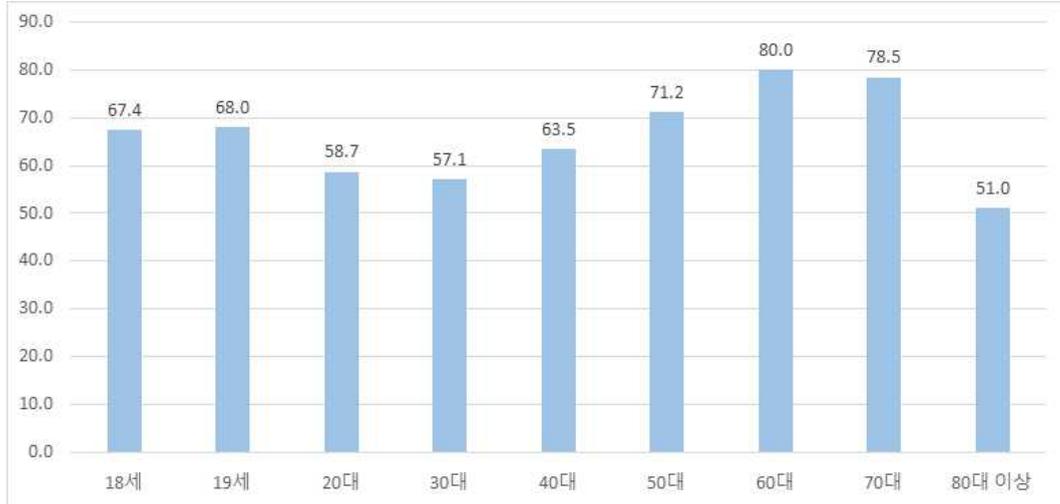
- 60세 이상의 투표율은 74.0%이나 20대의 투표율은 76%로 그간의 추세에 비해 이례적이라 볼 수 있는 현상이 발생함. 20대가 2%p나 앞선 것. 50대는 78.6%이나 30대는 74.2%로서 4.4%p의 차이로 좁혀짐.
- 전체로서 연령대별 선거인수와 투표자수를 비교하면, 50대 이상 대 30대 이하가 선거인수는 44.7% 대 34.9%로서 전자가 많으며, 투표자수 역시 45.9% 대 34.1%로서 11.8%p라는 큰 차이가 남. 전체 투표자 숫자로는 무려 395,920 명의 차이를 보임.

□ 2020년 21대 국회의원 선거에서도 청년세대의 투표율이 낮은 현상은 동일하게 나타남. 60대가 80.0%로 가장 높았고, 20대 (58.7%) 및 30대 (51.7%)의 투표율이 가장 저조.

- 연령대별 선거인, 투표자 비율은 40대(18.8%, 18.0%), 50대(19.5%, 20.9%)가 타 연령층에 비해 높게 나타남.
- 40대 이하 젊은 유권자의 수가 지속적으로 감소하는 이유 가운데 하나는 저출산과 인구고령화 현상임.

[그림 4-2] 2020년 21대 국회의원선거 연령대별 투표율

(단위: %)



출처: 중앙선거관리위원회, 결과보고서, <제21대 국회의원선거 투표율 분석>, 2020.10. (검색일자: 2021.4.20.)

□ 여기에서 다음과 같은 질문을 던질 수 있음. 청년들의 투표율이 90%를 넘어 투표 결과가 그들의 의사에 의해 좌우되어도 등록금 문제, 교육정책, 실업문제, 노동정책이 지금처럼 청년들의 의사에 반해 결정될 수 있을까? 결국 현재 한국 민주주의와 실업대책, 복지정책의 향방은 청년세대 보다는 중년 이상 세대와 노인들의 투표에 더 큰 영향을 받는다고 할 수 있음.

□ 청년들의 투표 불참은 민주주의 권리행사의 포기인 동시에 미래에 대한 주체적 건설 의지의 포기를 의미함. 말할 필요도 없이 이는 투표를 해도 거의 바뀌지 않는 현실과도 높은 관련이 있음. 위에서 보았듯이 투표율이 높을수록 복지와 공공성이 높음. 따라서 참여 없이 민주주의는 없으며, 참여 없이는 복지도 없다고 할 수 있음.

1 선거제도의 속성

- 우리나라가 택하고 있는 대통령제와, (일부 비례대표제를 가미한) 단순다수제가 선거 불비례성이 높은 결함을 지니고 있다는 것은 여러 연구를 통해 이미 객관적으로 입증된 바 있음.
- 아렌드 레이파트(Arend Lijphart)의 종합적 비교 연구에 의하면 모든 선거제는 거대정당들을 과대대표하고 군소정당을 과소대표하는 경향이 있음.⁴⁴⁾
 - 모든 선거제는 비(非)비례적 결과를 낳는 경향이 있음.
 - 모든 선거제는 선거정당의 유효수와 비교할 때, 원내정당의 유효수를 감소시키는 경향이 있음.
 - 모든 선거제는 유권자로부터 과반수 지지를 받지 못한 정당에게 의회 과반수를 제조할 수 있음.
 - 이러한 세 가지 경향들은 비례대표제보다 단순다수·다수결제에서 훨씬 더 강력함.

2 대통령제 민주주의 국가의 선거 불비례성

- 대통령제는 다당제를 저하시킴으로써 원내 유효정당수에 부정적으로 영향을 미치는 경향이 있음.⁴⁵⁾
 - 의원 정수 불균형은 불비례성을 야기함. 일인선출 선거구와 함께 단순다수 및

44) 레이파트(2016), pp. 187-193.

45) 위의 책, pp. 179-183.

과반수제에서 의원정수 불균형을 피하기 어려움.

- 일부 명부식 비례대표제(스위스, 이스라엘, 1977년 이후 네덜란드)에서는 정당한 명부를 연계하여 군소정당의 과소대표 경향을 보완하여 불비례성을 감소시키고 정당 유효수를 다소 증가시킴.

□ 대통령제 민주주의 국가들의 선거 불비례성:

- 특히 대통령선거는 다수결주의에 입각하며 본질적으로 불비례적임.
- 대통령직은 선출은 단일한 한 사람의 공직자를 선출하는 것이므로 필연적으로 단순다수제 또는 과반수 이상의 득표자를 선출하는 방식을 따름. 따라서 대통령직을 차지하는 정당은 대통령 의석이 하나이므로 의석 전부를 차지하게 됨.

□ 아래의 표에서 볼 수 있듯이 대통령선거에서의 불비례성은 입법부선거에서의 불비례성보다 더 높으며, 그 정도 역시 상당히 큼.

[표 4-7] 1946-2010년 사이 입법부선거와 대통령선거에서 불비례성 평균⁴⁶⁾

	입법부 불비례성(%)	입법부선거 횟수	대통령제 불비례성	대통령선거 횟수	기하평균(%)
아르헨티나	7.35	13	43.94	4	17.98
코스타리카	4.55	15	45.49	15	14.38
프랑스(a)	12.08	10	43.53	8	22.93
이스라엘(b)	1.88	2	43.68	3	9.06
한국	10.03	6	48.14	4	21.97
미국	4.43	32	46.03	16	14.28
우루과이	0.75	6	48.81	6	6.05

주: a. 비례대표제였던 1986, 1993, 1997년 선거 미포함.

b. 1966, 1999년 의회선거와 1996, 1999, 2001년 수상만 직접선거.

46) 위의 책, p.186.

- 1945년-2010년 간 36개 민주주의 국가들에서 선거 불비례성 평균(입법부선거)과 선거제 유형을 보면, 한국은 36개국 중 가장 높은 불비례성을 가진. 이것은 이는 대통령제로 인해 발생한 결과임. 게다가 한국은 입법부 선거의 불비례성도 대단히 높은 수준임.(10.03%) 이는 단순다수-비례대표 병행제에서 비례대표 의석수가 적은 데서 비롯된 것으로 설명이 가능함.⁴⁷⁾

3 단순다수제 對 비례대표제 불비례성

- 완벽히 비례적인 비례대표제는 존재하지 않음. 그러나 대통령제 민주주의 국가들을 제외하면 비례대표제는 단순다수 및 다수결 제도보다는 불비례성이 상당히 낮다는 것을 알 수 있음.
- 국제비교에 따르면, 36개국 불비례성의 평균은 8.55%이며 중위수는 7.14%. 불비례성 상위 10개 국가와 하위 16개 국가를 보면 이들을 가르는 분명한 제도적 차이가 있음. 불비례성이 낮은 국가들은 주로 비례대표제를 택하고 있으며 불비례성이 높은 국가들은 단순다수제 국가임.
 - 불비례성이 낮은 20개 국가 중 18개 국가가 의원내각제 비례대표제임. 다른 두 국가는 우루과이와 일본으로 우루과이는 대통령제와 결합한 비례대표제를, 일본은 세 가지 다양한 반(半) 비례대표제를 채택함. 이들의 선거불비례성은 1.21 - 7.88임.
 - 대부분의 단순다수제 국가는 10~20% 사이의 불비례성을 가짐.

47) 위의 책, pp. 187-191.

[표 4-8] 1945-2010년 36개 민주주의 국가들에서 선거 불비례성 평균과
(입법부선거에서 사용된) 선거제 유형⁴⁸⁾

	불비례성(%)	선거제
네덜란드	1.21	명부식 비례대표제(List PR)
덴마크	1.71	명부식 비례대표제(List PR)
스웨덴	2.04	명부식 비례대표제(List PR)
몰타	2.07	비례대표제-단기이양식 투표(PR-STV)
오스트리아	2.51	명부식 비례대표제(List PR)
스위스	2.55	명부식 비례대표제(List PR)
이스라엘	2.60	명부식 비례대표제(List PR)
독일	2.67	비례대표제-혼합형 비례대표제(PR-MMP)
핀란드	2.96	명부식 비례대표제(List PR)
벨기에	3.35	명부식 비례대표제(List PR)
룩셈부르크	3.43	명부식 비례대표제(List PR)
이탈리아	3.61	명부식 비례대표제(List PR) (1946-92), 비례대표제-혼합형 비례대표제(PR-MMP) (1994-)
아이슬란드	3.85	명부식 비례대표제(List PR)
아일랜드	3.93	비례대표제-단기이양식 투표(PR-STV)
포르투갈	4.43	명부식 비례대표제(List PR)
노르웨이	4.53	명부식 비례대표제(List PR)
우루과이	6.05	명부식 비례대표제(List PR)*
일본	7.00	제한투표(Limited vote) (1946), 단기비이양식 투표(SNTV) (1947-93), 단순다수-비례대표 병행제(Parallel plurality-PR) (1996-)
스페인	7.28	명부식 비례대표제(List PR)
그리스	7.88	명부식 비례대표제(List PR)
뉴질랜드	9.25	단순다수제(Plurality) (1946-93),PR-MMP(1996-)
호주	9.44	과반수제(Majority): 대안투표(alternative vote)
인도	9.60	단순다수제(Plurality)
트리니다드	11.33	단순다수제(Plurality)
매나다	11.56	단순다수제(Plurality)
영국	11.70	단순다수제(Plurality)
미국	14.28	단순다수제(Plurality)*
코스타리카	14.38	명부식 비례대표제(List PR)*
보츠와나	14.61	단순다수제(Plurality)
모리셔스	15.61	단순다수제(Plurality)

자메이카	15.66	단순다수제(Plurality)
바하마	16.48	단순다수제(Plurality)
바베이도스	17.27	단순다수제(Plurality)
아르헨티나	17.98	명부식 비례대표제(List PR)*
프랑스	20.88	과반수-단순다수제(Majority-plurality) (1958-81, 1988-), 명부식 비례대표제(List PR) (1986)*
한국	21.97	단순다수-비례대표 병행제(Parallel plurality-PR)*

*대통령제 국가

- 이 외에도 선거의 불비례성에 영향을 미치는 것으로는 선거구의 크기, 양당제와 다당제, 유효 정당수 등의 제도적 변수들이 있음.
- 선거구 크기: 단순다수-과반수제에서 선거구 크기의 증가는 불비례성을 증가시키고 거대정당의 이점을 확대하는 반면, 비례대표제에서는 비례성을 증가시키고 군소정당에게 유리한 조건을 창출함.⁴⁹⁾ 다시 말해서 선거구가 큰 비례대표제 선거구는 비례성을 극대화하고 군소정당의 대표성을 수월하게 하는 경향이 있음.
- 선거구의 크기는 양당제와 다당제의 문제를 포함함. 선거구가 큰 비례대표제는 군소정당의 대표성을 수월하게 함으로써 다당제로 나아가는 경향이 있음. 양당제와 다당제 간에 선거의 불비례성에 있어서 유의미한 차이를 보이고 있음.
- 양당제와 다당제 간에 선거 불비례성이 존재한다는 것은 최근의 EIU 민주주의 지수를 검토하여 보면 잘 나타남. 전반적으로 다당제 경향과 민주주의 지수가 비례하며, 유효정당수가 클수록 불비례성은 낮아짐.

48) 위의 책, pp.188-189.

49) 위의 책, pp. 175-178.

[표 4-9] OECD 국가 원내 유효정당 수와 민주주의 지수 비교

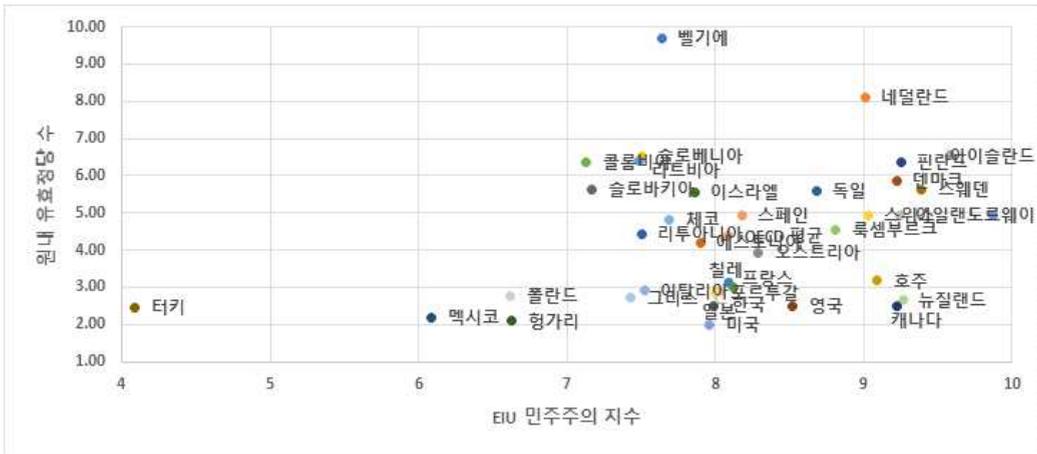
	민주주의 지수	원내 유효정당 수	기준 연도	불비례성 (갤러거 지수)
벨기에	7.64	9.70	2019	3.92
네덜란드	9.01	8.12	2017	0.96
아이슬란드	9.58	6.54	2017	1.91
슬로베니아	7.5	6.51	2018	4.56
라트비아	7.49	6.39	2018	5.51
콜롬비아	7.13	6.38	2018	5.31
핀란드	9.25	6.36	2019	3.55
덴마크	9.22	5.85	2019	2.39
슬로바키아	7.17	5.67	2016	6.10
스웨덴	9.39	5.63	2018	0.63
독일	8.68	5.58	2017	1.95
이스라엘	7.86	5.57	2019	2.10
노르웨이	9.87	4.95	2017	3.01
스페인	8.18	4.94	2019	5.52
아일랜드	9.24	4.93	2016	5.62
스위스	9.03	4.92	2015	3.69
체코	7.69	4.81	2017	7.21
룩셈부르크	8.81	4.56	2018	5.57
리투아니아	7.5	4.42	2016	12.56
에스토니아	7.9	4.19	2019	5.28
오스트리아	8.29	3.94	2019	1.85
호주	9.09	3.17	2019	12.35
칠레	8.08	3.14	2017	7.22
프랑스	8.12	3.00	2017	21.12
이탈리아	7.52	2.90	2018	5.70
포르투갈	8.03	2.86	2015	5.65
한국	8	2.85	2016	9.45
폴란드	6.62	2.75	2015	12.56
그리스	7.43	2.71	2019	9.66
뉴질랜드	9.26	2.67	2017	2.73
캐나다	9.22	2.50	2015	12.01
영국	8.52	2.48	2017	6.47
일본 ⁵⁰⁾	7.99	2.48	2017	16.28
터키	4.09	2.45	2015	6.69
멕시코	6.09	2.18	2018	7.72
헝가리 ⁵¹⁾	6.63	2.09	2018	14.38
미국	7.96	1.99	2018 (House)	1.29
OECD 평균	8.08	4.38		6.50

자료: 민주주의 지수: EIU Democracy Index 2019; (검색일자: 2021.3.6.)

원내 유효정당 수, 불비례성: Gallagher Index (Election Indices),

https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf (검색일자: 2021.3.7.)

[그림 4-3] OECD 국가 민주주의 지수와 원내 유효정당수

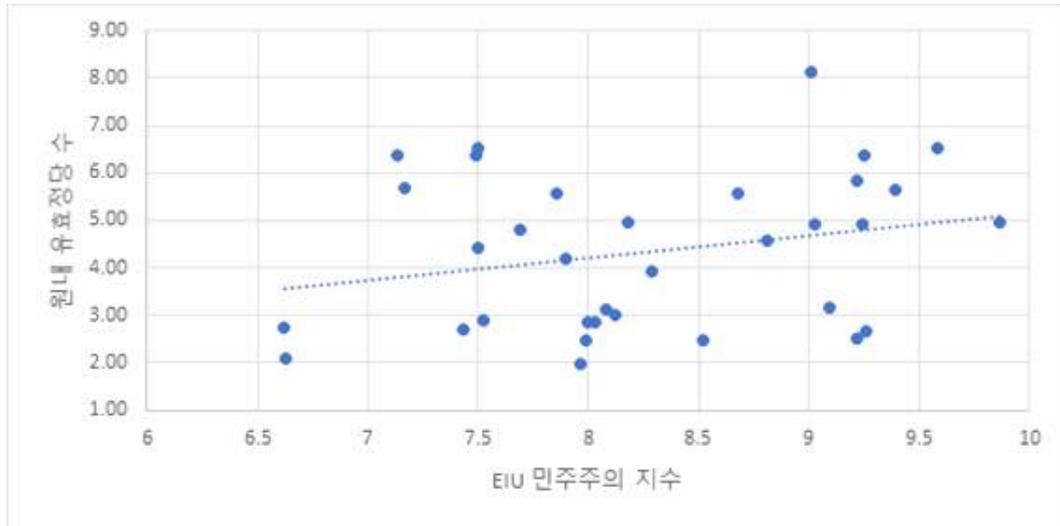


□ 위의 [그림 4-3]에서 큰 편차를 지닌 터키와 멕시코를 제외하고 유효정당수와 민주주의지수의 관계를 다시 검토하면 아래와 같이 일정한 추세를 발견할 수 있음. 이것은 다당제와 민주주의 지수가 일정한 관계를 가지고 있음을 의미함. 유효정당수가 클수록 민주주의 지수는 높아진다고 할 수 있음.

50) 2017년 선거에서 SMD 불비례성이 22.78, 원내 유효정당 수는 1.73, list 불비례성은 3.67, 원내 유효정당 수는 4.20. 옆에 입력한 수는 2017 전체.

51) 2018 SMD 불비례성 31.52, 원내 유효정당 수 1.34, list 불비례성 6.85, 원내 유효정당 수 3.30.

[그림 4-4] 원내 유효정당수와 민주주의 지수

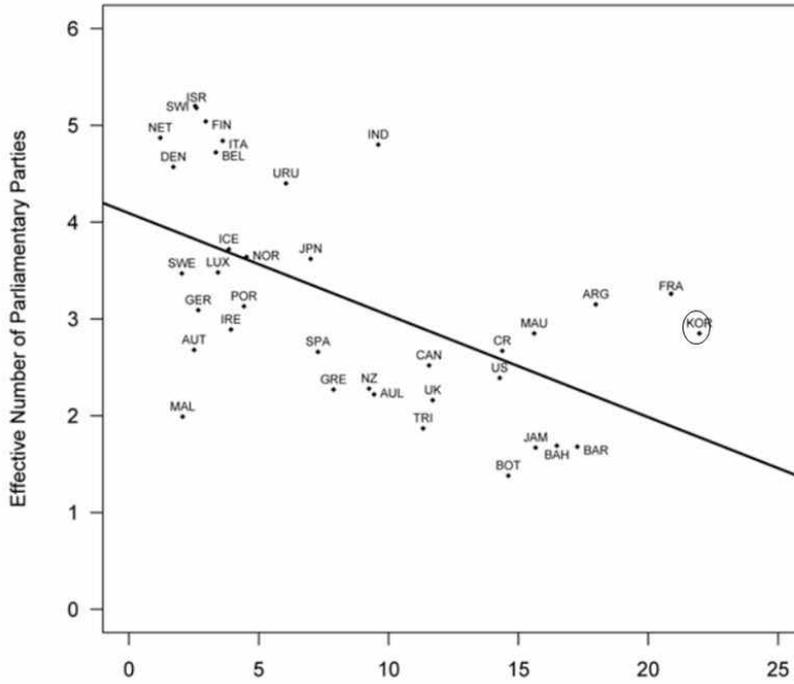


□ 아렌드 레이파트 또한 불비례성이 증가할수록 유효정당수는 감소한다는 것을 통계적으로 보여줌. 다시 말해서 유효정당수가 클수록 불비례성은 감소한다는 것을 의미함. 그러나 상당수의 편차가 존재하는데 이는 선거제 외에 다른 요인들이 정당수에 강한 영향을 미침을 의미함.⁵²⁾

- 그 요인들로는 다원주의(pluralism)의 정도와 분열된(divided) 사회에서 나타나는 집단들의 수가 있음.
- 한국은 높은 선거 불비례성에 비해 많은 정당을 갖고 있어 상대적으로 이례적이라고 평가할 수 있음.

52) 레이파트(2016), pp. 192-196.

[그림 4-5] 선거 불비례성과 유효정당 수 관계⁵³⁾



53) 위의 책, pp.192-195.

제5장

갈등해소와 통합을 위한 정치제도 및 리더십

제1절 제도적 차원

제2절 국민통합과 갈등해결을 위한 리더십

- 한국의 헌정구조와 정치제도의 조건 하에서 문제해결역량이 낮고 갈등지수가 높은 것은 지극히 당연한 현상임. 국민의 의사가 제대로 반영된 정치적 대표 체계의 부재, 규모와 기구와 권한과 예산이 제한된 의회, 낮은 투표율, 대통령에게 집중된 권력구조 하에서 제도적으로 갈등을 해소하기보다는 거리로 나아가 투쟁하고 외치는 것이 현실적이고 보다 효율적인 방법으로 간주되고 있기 때문임.
- 심각한 불평등과 사회갈등을 해소하려면 대통령에게로 집중된 권력은 최소한 견제되거나 여러 주권기구들에게 분산되어야 함. 또한 국민의 의사를 비례적으로 대표하는 의회가 행정부에 대한 견제와 균형의 역할을 효율적으로 수행할 수 있어야 함. 그래야 민주주의의 원칙이 준수되는 절차와 과정, 대화와 타협의 정치가 이루어질 수 있을 것임.

1 의회 민주주의의 강화

- 의회를 강화함으로써 의회와 대통령 관계의 균형을 이루는 것이 의회개혁과 정치개혁의 핵심임.
 - 첫째, 의회의 구성원칙은 정당명부식 비례대표제를 시행함으로써 국민의 의사가 비례적으로 의회를 구성할 수 있도록 해야 할 것임.
 - 둘째, 국회의 규모, 즉 의원수를 대폭 확대해야 함. 국민대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접함.

- 셋째, 국회의 권한을 강화해야 함. 의회의 입법, 정책과정 참여, 인사동의, 예산, 감사 기능을 강화함으로써 대통령과 의회 관계의 균형을 이루도록 해야 함.
- 사회경제적 차원의 민주주의는 국민생활의 향상과 증진을 목적으로 함. 우리 사회가 불평등과 정치적, 사회적 갈등 해소에 실패하는 이유는 국민의 의사를 정확하게 반영하는 정치제도를 갖고 있지 못하기 때문임. 다시 말해서 국민의 의사를 정치에 정확하게 투사할 권한과 능력을 가진 의회가 부재함.
- 많은 선진민주국가들이 의회책임제를 실시하고 있음. 여기에서 이들이 선진민주국가로 성장한 원인과 결과의 관계를 오해하지 말아야 함. 이 나라들은 의회책임제를 시행하였기 때문에 선진민주국가가 된 것임. 그 반대가 아님.
- 헌법개혁 또는 헌정질서개혁과 함께 권력분립을 통한 정부와 국회 그리고 시민과 정당을 강화시켜야만 우리사회의 분열과 정치적, 사회적 갈등을 해소시킬 수 있을 것임.
- 이것은 국가의 모든 영역에서 국민대표의 규모, 비중, 역할의 증대를 의미함. 선출직의 역할 증대 없이는 관료와 검찰과 같은 비선출직은 물론 이미 거대권력으로 커버린 언론, 기업 등의 사적부문을 견제하는 것은 불가능함. 이는 권력을 독점·독임하고 있는 대통령을 견제하고 균형을 이루기 위해서도 필수적임.
- 해답은 의회 구성원칙의 수정, 국회의원 수의 증대, 의회의 권한 강화 등을 통해 국민대표로서의 의회확대-정당강화를 통해 정치영역의 강화와 확대에 있음.

(1) 비례대표제로의 의회 구성원칙 수정

- 현재의 선거제도는 국민의 대표 구성원칙을 현저하게 훼손하고 국민의 뜻을 왜곡하고 있음. 따라서 이러한 선거제도로는 평등한 주권에 기반한 안정적인 민주제도를 갖출 수가 없음.
 - 현재의 선거제도는 1표의 유효투표조차 정상적으로 1표를 대표하지 못하고 있음.
 - 선거제도에 의해 왜곡되지 않고 1표를 대표하였다면, 87년 이후의 국회의 의석수와 정당 순위는 여러 차례 바뀔 수 있었음. 사실 지금의 국회 구성은 제도요인에 의한 상당한 왜곡의 산물임. 다시 말해서 국민 의사와 국회의사가 일치되지 않는 원인은 현재의 대표 구성방식에 있음.

- 현재 우리의 국회 구성원칙인 다수대표제와 비례대표제 혼합체는 선거의 불비례성을 해소하지 못함. OECD 국가의 선거제도와 민주주의 지수 및 선거 불비례도를 보더라도 비례대표제 국가가 다수대표제 국가에 비해 민주주의 지수는 높고 불비례성은 낮음.

[표 5-1] OECD 국가 선거제도(하원의원 기준)에 따른 민주주의 지수 및 겔러거 지수 비교⁵⁴⁾

분류	국가	민주주의 지수	겔러거 지수
다수대표제	호주, 캐나다, 프랑스, 헝가리, 일본, 한국, 멕시코, 영국, 미국	7.96	11.23
비례대표제	오스트리아, 벨기에, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키	8.12	4.98

OECD 평균	8.08	6.50
------------	------	------

자료: EIU Democracy Index, Gallager Index (Election Indices)

- 한국은 현재의 의회 구성원칙을 수정하여 정당명부식 비례대표제를 도입해야 함.
 - ‘1인 1표’ 원칙은 민주주의와 의회의 구성 원리를 왜곡함. 이를 ‘1표 1수’로 보정하지 않고는 한국의 정치개혁은 성과를 이뤄내기 어려울 것임. 즉 1인 1표(one man, one vote)를 근본 전제로 1표 1수(one vote, one counting)가 정확히 담보되는 연동형 비례대표제를 도입해야 함.

(2) 의원수 확대

- 의회의 의원수를 선진민주국가의 대표규모와 비율에 상응하도록 확대해야 함. 국민대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접함. 국회의원의 수는 최소 600명 이상 수준으로 전면적으로 확장되어야 함. 민주주의가 발전할 수 있는 최선의 방법은 각계각층의 대표가 자신들의 의사를 대변하도록 하는 것임. 즉 사회경제문제는 정치로 풀어야 함.
- 한국은 의원 숫자를 최소한 OECD 평균인 493명, 또는 대한민국 건국 당시의 의원수 500명 또는 유럽의 OECD 국가 평균인 920명 사이에 두어야 함.
 - 현재 한국 국회의 규모는 선진민주국가들에 비해 인구대비 1/2 정도밖에 되지 않는다는 점을 알 수 있음.

□ OECD 회원국 인구, 의회 의석수, OECD 국가별 의원 1인당 인구수를 비교한 자

54) 분류 기준: 중앙선거관리위원회 <2019 각국의 선거제도 비교연구> OECD국가의 정부형태 및 선거제도 현황(p. 38)과 레이파트(2016, p. 170) 참고. 혼합제는 선관위(2020)의 OECD 국가의 지역구·비례대표 의원 비율(p. 229)을 참고하여 지역구 의원 대비 비례대표 비율이 1:1을 초과할 경우 다수대표제로, 이하일 경우 비례대표제로 분류함(헝가리, 일본, 한국, 멕시코는 다수대표제, 독일, 리투아니아는 비례대표제). 뉴질랜드는 레이파트의 분류를 따라 비례대표제로 분류함.

료를 분석, 정리하면 다음과 같은 매우 중요한 비교통계가 드러남.

- 한국의 의원1인당 인구수는 170.8천 명으로 다른 나라와 비교하여 대단히 크며, 의석수는 미국과 일본을 제외한 OECD 국가의 절반에도 미치지 못함.

[표 5-2] 주요국가의 의원 1인당 인구수 및 인구대비 의석수 비교

국가	의원 1인당 인구수(천명)	인구대비 한국의 적정의석수(2019)
대한민국	170.8	300
양원제국가 평균	117	438
단원제국가 평균	65	788
OECD국가 평균	104	493
OECD국가 평균 (미국,일본제외)	76.2	672
OECD국가중유럽국가 평균(터키제외)	55.7	920
동유럽제외유럽국가 평균(체코, 슬로베니아, 폴란드, 헝가리,에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아 제외)	57.9	885
상위3개국(미국,일본,멕시코), 하위2개국(아이슬란드,룩셈부르크) 제외평균	58.3	879

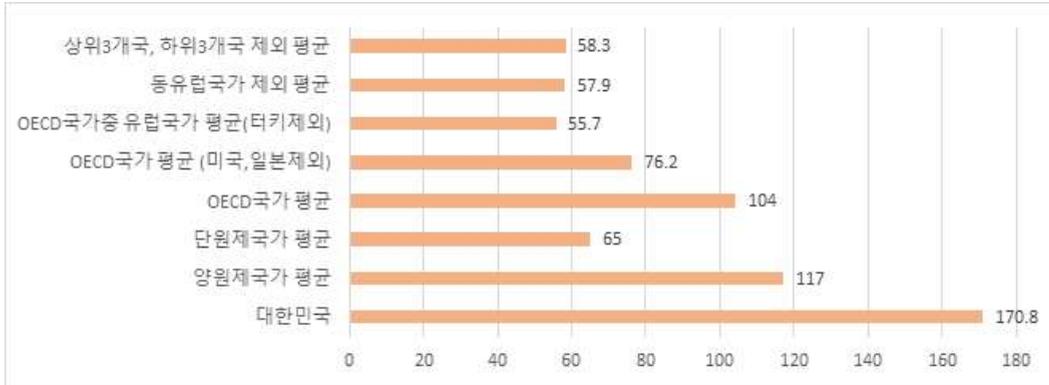
자료:

인구 - UN World Population Prospects (2019) (검색일자: 2021.5.10.)

의석수 - PARLINE database on national parliaments (검색일자: 2021.5.10.)

[그림 5-1] 의원 1인당 인구수

(단위: 천명)



자료:

인구 - UN World Population Prospects (2019)

의석수 - PARLINE database on national parliaments

□ 국회의원을 늘려야 할 절대적 필요성의 하나는, 국회의원들이 소수일 경우 국회는 상류층으로 구성되어 주로 상류층의 이해와 입장을 대변하는 경향성이 높기 때문에, 국회의원의 수를 늘리는 것이 국회의원의 수를 늘리는 것이 필수적임. ‘민주주의는 민중의 지배, 평민 지배, 다수 지배를 의미함. 그리고 동시에 자기 마을에서 평민들이 스스로 지배하는 자치의 뜻을 지니는 것임.

(3) 국회 권한의 강화

□ 국회의 권한이 강화되어야 함. 지금의 국회는 의회 본연의 역할을 수행할 헌법상 권한이 과소하게 규정되어 있음.

□ 국회는 현재 이른바 ‘적극적 정치’(positive politics)의 핵심 요체인 의원 입

법, 정책과정 참여, 인사, 예산, 감사라는, 현대 국가통치의 중요한 요체 중 오직 입법 기능 하나만을 고유한 결정권한으로 갖고 있음.

- 근대 국가기능의 핵심인 위의 결정권한 중 입법 권한을 제외하고는 행정부와 대통령이 독점하고 있음.
- 따라서 현재 한국의 헌법과 권력구조는 실질적인 3권분립 체제라고 하기 어려움. 정부 정책에 대한 비판, 예산안에 대한 감사 및 조정, 인사에 대한 견제 등 국회는 협소한 권한만을 행사할 수 있을 뿐임.
- 막스 베버(Max Weber)가 말하는 적극적 정치를 행사할 수 있도록 인사, 예산, 정책, 감사는 물론 지도자 배출, 정부통제 등의 권한이 국회에 주어 져야 함.

□ 국회의 권한 문제와 관련하여 그동안 국회는 무능하며 비효율적이라는 비판을 받아왔으나 이것은 옳지 않음. 한국의 의회는 명백히 그리고 결코 비효율적인 조직이 아님.

- 먼저 예산의 경우, 국회는 전체 정부 예산의 겨우 0.158%밖에 사용하지 않고 있음.
- 2020년의 국가 총예산은 424,473,127백만 원이며, 국회는 671,111백만 원 임. 국가 초예산에서 국회예산이 차지하는 비중은 단지 0.158%에 불과함.

[표 5-3] 2020년 정부 소관별 세출예산 및 비중

(단위: 백만 원, %)

소관구분	본예산	비중
총계	424,473,127	100
국방부	35,087,387	8.266
국회	671,111	0.158
기획재정부	17,849,888	4.205
대법원	2,044,145	0.482
법무부	4,086,258	0.963
외교부	2,599,579	0.612
과학기술정보통신부	17,028,160	4.012

통일부	418,344	0.099
행정안전부	55,508,282	13.077

출처: 의안정보시스템, 2020년 정부제출예산안 (검색일자: 2021.5.12.)

- 대법원과의 비교 - 3부의 하나인 대법원의 경우 국회의 세 배를 훨씬 넘는 2,044,145백만 원의 예산규모임.
- 행정기관과의 비교 - 인적 구성과 기구면에서 비교할 수 없이 작은 대통령비서실 및 국가안보실도 99,063백만 원에 달하며, 국무조정실 및 국무총리비서실은 무려 612,928백만 원임.
 - 단일 조직인 국가정보원 역시 705,560백만 원에 육박하는 예산을 배정받고 있음.
 - 통일부를 제외하면 행정부에서 국회보다 예산이 적은 부처는 없음.

2 권력구조와 정부형태 혁신의 효과

- 정부형태, 선거제도, 정부구성 방식과 인간문제의 공공성 및 형평·복지지표는 높은 상관관계를 보여주고 있음. 방대한 국제비교를 통해 볼 때 권력구조는 대통령제보다는 의회책임제가, 선거제도는 단순다수대표제보다는 비례대표제가, 정당체제는 양당제보다는 다당제가 대표성과 비례성, 민주성과 등가성에서 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있음. 그 결과 공공성과 정부역할, 복지와 형평의 문제에서도 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있음.
- 정부형태, 선거제도, 정부구성 방식과 인간지표·사회지표의 상관관계는 놀랍게 접근하고 있음. 이것은 정치가 곧 경제이자, 많은 부분 경제는 곧 정치(의 결과)임을 의미함.

(1) 재분배와 불평등 개선 효과

- 소득의 불평등 개선 정도를 나타내는 시장소득 지니계수와 가처분소득 지니계수를 비교해 보면 의원내각제, 비례대표제, 연립정부를 가진 나라들의 지표가 상대적으로 대단히 양호함을 보여주고 있음.

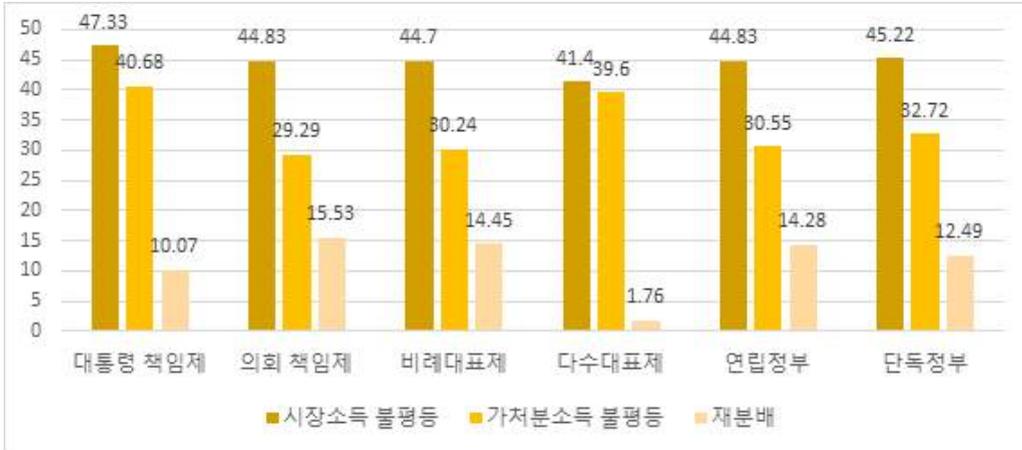
[표 5-4] 1970-2010년 정치제도와 재분배⁵⁵⁾

정치제도	시장소득 지니 25~59세	가처분소득 지니 25~59세	재분배 효과
다수대표제	38.5	35.9	2.6
비례대표제	41.4	32.0	9.4
대통령책임제	48.1	41.4	6.7
의회책임제	38.8	31.4	7.4
단독정부	38.7	35.0	3.7
연립정부	41.3	32.6	8.7
자유시장경제	41.1	32.4	8.7
조정시장경제	39.6	34.4	5.2

- 정치제도에 따른 불평등 개선효과에 대한 또다른 비교지표를 보더라도, 의회책임제, 비례대표제, 연립정부가 각각 대통령책임제, 다수대표제, 단독정부보다 불평등 완화에 더 효과적인 정치체제임을 확인할 수 있음. 모두 한국이 취하고 있지 않은 정치제도들임.

55) 강명세, “재분배의 정치경제: 권력자원 대 정치제도”, 『한국정치학회보』, 47(5), 2013.12, p. 78.

[그림 5-2] 정치제도와 불평등⁵⁶⁾



□ 개별국가들의 불평등 지수 차이를 보면, 북유럽 사회민주주의 유형의 복지체제와 자본주의가 불평등 지수 완화 효과가 15.4%로서 가장 높으며, 가처분 소득 불평등 지수 역시 23.6%로 가장 낮음.

- 한국은 2.1%의 완화효과를 나타내고 있음.
- 이것은 15.4%의 완화효과를 보이고 있는 사민주의 평균은 물론 11.1%의 자유주의 평균에도 크게 미치지 못하고 있음. 한국에서 재분배를 위한 국가역할은 거의 없는 것이라고 평가할 수 있음.

[표 5-5] 1985-2010년 가처분소득의 불평등지수 순위와 정치경제 유형⁵⁷⁾

국가	시장소득 25~59세	처분소득 25~59세	차이	자본주의유형	복지체제유형
스웨덴	36.7	22.9	13.8	조정시장경제	사민주의
덴마크	40.2	23.4	16.8	조정시장경제	사민주의
핀란드	42.1	23.9	18.2	조정시장경제	사민주의
노르웨이	37.4	24.2	13.2	조정시장경제	사민주의
사민주의 평균	39.0	23.6	15.4		
스위스	32.9	26.7	6.2	조정시장경제	기민주의

56) 강명세, “민주주의와 복지국가: 정부형태, 정당정치, 그리고 노동시장제도”, 『국가전략』, 20(1), 2014, p. 102.

독일	39.3	27.3	11.9	조정시장경제	기민주의
네덜란드	44.6	32.6	12.1	조정시장경제	기민주의
벨기에	45.3	33.5	11.8	조정시장경제	기민주의
오스트리아	42.3	41.3	1	조정시장경제	기민주의
이탈리아	45.1	32.0	13.1		기민주의
프랑스	44.2	33.5	10.8		기민주의
기민주의 평균	42.0	32.4	9.6		
캐나다	45.8	31.8	14		자유주의
영국	44.1	32.6	11.5	자유시장경제	자유주의
미국	44.1	34.9	9.2	자유시장경제	자유주의
아일랜드	51.3	37.8	13.5	자유시장경제	자유주의
자유주의 평균	45.2	34.1	11.1		
한국	35.8	33.7	2.1		
그리스	54.0	34.1	20.5		
스페인	50.9	34.4	16.5		
중국	64.9	46.0	18.9		
브라질	62.1	50.8	11.3		
콜롬비아	56.7	54.2	2.5		
일본	47.1	55.3	-8.2		
남아공	63.1	58.9	4.2		

- 재분배에 가장 탁월한 제도 배열은 비례대표제 선거방식과 의회책임제 권력구조, 그리고 연립정부 형태의 조합임. 서유럽과 북유럽 국가들의 방식이 이에 근접함. 반면 한국이 채택하고 있는 다수대표제, 대통령책임제, 단독정부는 재분배에 가장 취약한 제도의 조합임을 알 수 있음.

(2) 정부구성: 반대통령제(半大統領制)

- 우리사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력구조는 물론 선거제도와 정당체제를 혁

57) 강명세(2013), pp. 74-75.

신해야 함.

- 우선 정부형태를 비롯한 권력구조는, 국민이 가장 실행력이 좋은 의회책임제로의 개헌을 동의하지 않는 오늘의 현실에서 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 가능한 한 대통령제의 원형이나, 또는 반대통령제(半大統領制)로 혁신되어야 함. 즉 대통령의 초과권력을 내려놓는 분권의 실현이 가장 중요하고도 결정적인 과제임. 국무총리에 대한 국회의 복수 추천과 대통령 임명, 국무회의의 의결기구화와 같은 요소는 대통령제를 유지하면서도 초과권력을 내려놓은 최선의 선택일 수 있음. 동시에 시민통제기능을 강화함으로써 국민들이 정부를 감독하고 국민을 위한 정책집행에 소홀함이 없도록 하여야 함.

- 단일정부보다 연립정부일 때 행정부 견제가 용이하며 정부위기사 보다 안정적인. 정부유형에 관계없이 단일정부보다 연립정부일 때 행정부를 견제하기 더 쉬움. 즉 연립정부를 구성할수록 정부에 대한 거부권이 효과적으로 작동함을 의미함. 모든 정부형태에서 과대규모정부보다는 소수정부일 경우와 단일정부보다는 연립정부일 경우 견제 효과가 더 큰 것으로 나타남. 정부 위기와 관련해서는 평균값을 비교하면 대통령제와 의원내각제에서는 단일정부가 연립정부보다 좀 더 안정적인. 반대통령제에서는 단일정부보다 연립정부에서 더 안정적인 경향을 보임.

[표 5-6] 정부유형별 정부구성과 정치적 수행력⁵⁸⁾

정부유형	정부구성	행정부 견제	정부 위기
대통령제	단일정부	2.98	0.130
	연립정부	3.45	0.148
	전체	3.17	0.137
반대통령제	단일정부	2.17	0.150
	연립정부	4.34	0.142
	전체	3.56	0.145
의원내각제	단일정부	3.30	0.153
	연립정부	4.43	0.186

	전체	4.01	0.174
--	----	------	-------

□ 대통령제, 반대통령제, 의원내각제 모두 단일정부보다 연립정부에서 경제적 수행력이 더 좋을 수 있음. 대통령제에서는 단일정부와 연립정부 간 큰 차이는 없으나 연립정부에서 더 효과적임. 반대통령제의 경우 단일정부와 연립정부 간에 1인당 국민소득 평균값이 3배 가까이 차이가 남. 소득불평등도 단일정부보다 연립정부에서 불평등이 덜함. 의원내각제의 경우 단일정부와 연립정부 간 1인당 국민소득이 10,000불 이상 차이가 남. 소득불평등 또한 연립정부에서 덜함.

[표 5-7] 정부유형별 정부구성과 경제적 수행력⁵⁹⁾

정부유형	정부구성	1인당 국민소득	소득불평등(지니계수)
대통령제	단일정부	6,296	48.85
	연립정부	6,554	48.71
	전체	6,406	48.79
반대통령제	단일정부	7,213	36.63
	연립정부	21,686	32.83
	전체	16,721	34.07
의원내각제	단일정부	20,979	36.75
	연립정부	31,513	31.74
	전체	21,213	6.07

□ 스위스를 제외하고 OECD 국가의 정부유형에 따라 민주주의지수를 비교해 보면, OECD 국가 내에서 의원내각제 국가의 평균 민주주의 지수가 제일 높은 반면에 대통령제 국가의 평균 민주주의 지수가 제일 낮음.

58) 안용흔, “대통령제에서의 다수정부, 소수정부 및 연립정부의 정치·경제적 수행력 연구,” 국회 운영위원회 정책연구용역과제 (2018). pp. 46-53.

59) 위의 글, pp. 53-58.

[표 5-8] OECD 국가 정부유형 분류에 따른 민주주의 지수 비교⁶⁰⁾

분류	국가	민주주의 지수
의원내각제 (20)	노르웨이, 스웨덴, 뉴질랜드, 캐나다, 덴마크, 호주, 네덜란드, 룩셈부르크, 독일, 영국, 스페인, 일본, 에스토니아, 이스라엘, 벨기에, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 슬로바키아, 헝가리	8.35
대통령제(6)	칠레, 한국, 미국, 콜롬비아, 멕시코, 터키	6.89
반대통령제 (10)	핀란드, 프랑스, 포르투갈, 체코, 슬로베니아, 그리스, 폴란드, 아이슬란드, 아일랜드, 오스트리아	8.18
집단지도체	스위스	9.03

□ 민주주의 지수를 항목별로 비교해 보면, 의원내각제와 반대통령제 사이에는 정부 기능성 항목을 제외하고는 큰 차이가 없음. 그러나 두 정부유형과 대통령제 간에는 확연한 차이가 있음.

- 대통령제인 터키의 민주주의 지수가 4.09점으로 일종의 예외로 간주하여 제외하고 비교해도 마찬가지임.
- 터키를 제외하면 대통령제는 선거절차 및 다원성 8.98, 정부 기능성 7.29, 정치참여도 6.56, 정치문화 6.38, 시민적 자유 8.06점으로 모든 항목에서 반대통령제, 의원내각제 두 유형보다 낮음. 만약 멕시코까지 제외하고 비교할 경우 정부 기능성이 7.59점으로 (7.42점)보다 약간 높음. 그러나 이를 제외하고 나머지 항목에서는 가장 낮은 점수를 보임(순서대로 9.27, 7.59, 6.39, 7.19, 8.53).

[표 5-9] OECD 국가 정부유형에 따른 민주주의 지수 항목별 비교

	선거절차 및 다원성	정부 기능성	정치참여도	정치문화	시민적 자유
대통령제	8.00	6.91	6.30	6.15	7.11
반대통령제	9.67	7.42	7.45	7.50	8.85
의원내각제	9.58	8.09	7.42	7.81	8.84
OECD 평균	9.35	7.75	7.25	7.50	8.57

60) 분류 기준: 중앙선거관리위원회 <2019 각국의 선거제도 비교연구> 각국의 정부형태(p.23)와 레이파트(2016, p.145) 참고. 두 자료의 분류가 다를 경우 레이파트를 따름(선관위는 오스트리아, 아이슬란드, 아일랜드를 의원내각제로 분류함)

자료: EIU, Democracy Index 2019

□ 레이파트(2016)의 자료에서 제공하는 민주주의 국가들의 1981-2010년 최소 승리 단일정당내각의 비율을 기준으로 비교하면, 정치적 안정과 폭력의 부재, 내부 갈등 위험 변수는 값이 높을수록 안정적이거나 갈등이 덜한 것으로서 연립정부일 때 둘 다 높은 값을 가짐.

- 국내 갈등지수 가중치의 경우 연립정부와 단일정부간 차이가 매우 큼. 이는 레이파트의 통계에도 나타나 국내갈등과 합의적 민주주의(연정)는 매우 강력한 관계를 가짐. 여성의 대표성도 단일정부보다 연립정부에서 상당히 큰 평균값을 가짐.
- 1인당 GDP의 경우, 레이파트의 통계에 따르면 1990-2009년의 1인당 GDP는 합의적 민주주의(연정)에 부정적 효과를 보이지만 그 영향이 약함. 실업의 경우 통계적으로 유의미하진 않지만, 합의적 민주주의에서 더 나은 기록을 보임.
- 다만, 레이파트가 연구에서 밝혔듯이 위의 변수들 중 1인당 GDP와 실업을 제외하고 나머지 변수들은 정부구성과 통계적으로 유의미한 관계를 보이며, 평균 값들의 비교가 의미하는 바가 레이파트의 통계 결과가 보여주는 분석과 동일하므로 서수적 비교의 차원에서 의미가 있음.

[표 5-10] OECD 25개국 정부구성에 따른 경제성과, 사회 안정성, 여성 대표성⁶¹⁾

	1인당 GDP (1991 -2009)	실업 (1991 -2009)	정치적 안정과 폭력의 부재 (1996 -2009)	내부 갈등 위험 (1990 -2004)	국내갈등 지수 가중치 (1990 -2009)	여성의 의회대표 (2010)	여성의 내각대표 (2008)
연립정부 ⁶²⁾	1.51	6.88	1.12	11.58	145.59	30.04	32.22
단일정부 ⁶³⁾	2.09	8.02	0.60	10.44	523.50	22.04	24.00

61) 레이파트의 연구에서 다변량회귀분석을 하여 통계적 유의성과 독립변수(정부구성)가 종속변수들에 영향을 미치는 정도를 확인할 수 있었던 것과 달리, 여기서는 25개국의 각 변수에 따른 값들의 단순한 산술평균을 계산하였음. 0에 가까울수록 연정의

자료:

<https://polisci.ucsd.edu/people/faculty/faculty-directory/emeriti-faculty/lijphart-profile.html> (검색일자: 2021.5.11.)

* 정치적 안정과 폭력의 부재, 내부 갈등 위험에서 이스라엘은 제외. 극단적 이상치이고, 이스라엘에서는 국제적 폭력으로부터 국내적 폭력을 분리시키는 것이 어려움.⁶⁴⁾

*국내갈등 지수 가중치는 갈등 사건의 심각성에 따라 가중치를 적용한 것임. 그리고 영국과 이스라엘은 이상치로서 제외됨. 영국의 높은 지수는 대개 북아일랜드의 특수한 문제로 인한 결과이기 때문.⁶⁵⁾

(3) 권력구조와 정부형태 혁신 방향

□ 정부형태, 선거제도, 정부구성 방식과 인간문제의 공공성 및 형평·복지지표는 높은 상관관계를 보여주고 있음. 방대한 국제비교를 통해 볼 때 권력구조는 대통령제보다 의회책임제가, 선거제도는 단순다수대표제보다 비례대표제가, 정당체제는 양당제보다 다당제가 대표성과 비례성, 민주성과 등가성에서 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있음. 그 결과 공공성과 정부역할, 복지와 형평의 문제에서도 훨씬 더 나은 지표를 보여주고 있음.

□ 선진 민주복지국가들이 거의 대부분 의회책임제 국가라는 점은 정부형태와 갈등 해결 그리고 복지국가 진입의 상관관계를 아주 잘 보여주고 있음.

경향이 높음을 의미하며, 단일-연정 이분법으로 구분할 경우 뉴질랜드(60%)까지 연정으로 간주하였음.

62) 핀란드, 스위스, 덴마크, 이탈리아, 일본, 이스라엘, 아일랜드, 벨기에, 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 오스트리아, 아이슬란드, 룩셈부르크, 프랑스, 포르투갈, 뉴질랜드(연정 경향이 높은 순)

63) 스페인, 미국, 한국, 호주, 캐나다, 그리스, 영국(연정 경향이 높은 순)

64) 레이프하트(2016), p.310.

65) 위의 책, pp.311-312.

- 이 지표들은 문제해결과 갈등해소를 요체로 삼는 정치가 곧 경제임을 말해 줌. 경제는 상당 부분 정치의 결과임. 강조컨대 우리사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력구조는 물론 선거제도와 정당체제를 혁신해야 함.

- 정부형태를 비롯한 권력구조는, 국민들이 가장 실행력이 좋은 의회책임제로의 개헌을 동의하지 않는 오늘의 현실에서 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 가능한 한 대통령제의 원형이나, 또는 반대통령제(半大統領制)로 혁신되어야 함. 즉 대통령의 초과권력을 내려놓는 분권의 실현이 가장 중요하고도 결정적인 문제임. 국무총리에 대한 국회의 복수 추천과 대통령 임명, 국무회의의 의결기구화와 같은 요소는 대통령제를 유지하면서도 초과권력을 내려놓은 최선의 선택일 수 있음.

- 대통령제의 원형의 경우 상술한 대통령의 5대 권한 중 최소한 인사동의권과 감사권은 의회로 옮기지 않으면 안 됨. 국회의 장관 임명동의제는 최소한의 필수요소임. 그렇지 않으면 대통령과 청와대로의 권력집중으로 인한 사회 및 정치 갈등의 악화에 따른 낮은 갈등해결 관행은 해소되지 않을 것임. 기실 반대통령제는 대통령제보다 대화와 타협은 물론 공공성과 경제적 형평성에서 보다 뛰어난 결과를 보임.

제2절

국민통합과 갈등해결을 위한 리더십

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 본 연구에서 살펴본 대로 현재 대한민국은 세계 최고 수준의 빈부격차, 정치·사회적 갈등국가의 하나임. 그러나 87년 이후 역대 대통령 득표율과 13대-21대 총선 산 표와 죽은 표의 비교를 통해 보았듯이 한국의 대통령과 의회가 모두 승자독식의 권력독점에 기초하고 있음. 이러한 제도로서는 국민의 다양한 요구와 사회갈등을 제대로 수용하고 극복할 수가 없음.

- 한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 제도적으로 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 갈등해결을 이루어낼 수 있는 정치 리더십이 발현될 수 있는 정부를 구성할 수 있어야 함. 이것은 연립정부의 탁월한 실행업적을 보면 더욱 명약관화함. 동시에 현대 한국의 역사에서 연합과 연립이 초래한 거대한 효과를 고려하거나, 해외의 훌륭한 사례들을 고려하더라도 그러함.
 - 제도적으로는 헌법개혁을 통해 국민의 정치적 의사를 정확하게 반영하는 의석 비율과 권력배분이 이루어지도록 제도개혁을 이루어낼 필요가 있음.
 - 이와 동시에 대통령의 권력독점을 견제, 감시하고 권력의 균형과 국민통합을 이루어낼 수 있는 정부가 구성될 수 있도록 해야 함.
 - 다시 말해서 민주주의에 부합하는 선거와 공적 제도를 통하여 사회분열과 갈등을 해결하는 국가시스템을 구축하고, 민주적 절차와 균형과 통합의 국가리더십이 발현될 수 있는 정부를 구성해야 함.

- 본 연구는 의회의 권한 확대를 통해 대통령의 권력을 감시하고 견제하며 권력간 균형을 이룸과 동시에 다양한 정치세력이 국정운영에 함께 참여하는 연립형 정부가 구성되어야 할 필요가 있음을 강하게 주장하고자 함.

1 진보-보수 이분법 지양

- 갈등해소를 목적으로 하는 정부는 “대한민국”, “대한민국 국민”, “국가발전”의 관점에서 주요 현안과 국정사안에 접근하는 다원적인 국민통합형 정부를 의미함. 이를 위해서는 먼저 진보-보수의 이분법적 대립 구도와 관념을 지양해야 함. 그것은 연합과 연립의 정치를 가능케 하는 기본 조건이기 때문임.
- 우리는 역사적으로 국내와 해외, 좌와 우, 진보와 보수를 포괄하는 세 차례의 연합과 협치의 정신에 기초한 정부를 구성한 경험을 지니고 있음. 3.1운동 직후 대한민국 임시정부, 대한민국 정부 수립 이후 이승만 정부 초기 내각구성, 외환위기 직후 김대중 정부가 그것임.
- 대한민국의 뿌리인 1919년 대한민국 임시정부야말로 모든 주요 정파, 정당, 독립운동계열, 주요 인사들이 총망라된 최초의 연합정부였음. 광복 이후 1948년에는 정부 수립과 동시에 이승만-김성수-조봉암을 중심으로 준연합 정부를 구성, 좌-우를 망라하는 국가 형성 연합으로 출범하여 국가건설과 국가안보 그리고 사회경제 개혁이라는 시대적 국가의제를 완수함. 1998년 김대중 정부의 연립정부구성은 최초의 정부교체 및 외환위기극복, 지역통합, 남북화해 및 국제관계 개선에 결정적으로 기여함.
- 먼저, 대한민국의 뿌리인 대한민국 임시정부야말로 상해 임시 정부, 한성정부 등 국내외 7개 임시정부를 통합하고, 모든 주요 정파, 정당, 독립운동계열, 주요 인사들이 총망라된 최초의 연합정부였음.
- 1919년 9월 11일 대한민국 임시정부의 각료의 면면을 살펴보더라도 국내는 물론 중국과 만주, 러시아와 북미 지역 등 해외의 좌우 인사들을 포괄하는 내

각이었음.

[표 5-11] 대한민국 임시정부 각료 구성⁶⁶⁾

직책	이름
대통령	이승만
국무총리	이동휘 (한인사회당)
국무총리임시대리	이동녕
국무총리대리(겸임)	신규식
내무총장	이동녕
외무총장	박용만
외무총장대리차장	鄭仁果
외무총장(겸임)	이동휘
외무총장대리차장	신익희, 李喜愷
군무총장	노백린
법무총장	신규식
학무총장	김규식
학무총장대리차장	金仁畬
재무총장	이시영
교통총장	문창범, 南亨祐, 孫貞道
교통총장대리 차장	김철
노동국 총판	안창호, 이시영

□ 대한민국은 1948년 정부 수립과 동시에 이승만-김성수-조봉암을 중심으로 준통합정부를 구성, 좌-우를 망라하는 국가 형성 연합으로 출범함.

□ 대한민국 초대 정부는 정부주도 국가개혁주의(이승만), 보수적 의회자유주의(김성수), 사회민주주의(조봉암)가 하나의 목표를 위해 통합하여 형성한 준연합정부였음. 대한민국 초대 정부가 좌우를 아우르는 준통합정부가 아니었으면 당시 공산주의와의 대결에서 국민적 지지를 확보하지 못하였을 것임.

66) 국사편찬위원회, 대한민국임시정부자료집 "각료·국무원·국무위원 명단". http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=ij_045_0030_00020 (검색일: 2021.04.20)

[표 5-12] 이승만 정부 초대 내각 구성⁶⁷⁾

직책	이름
부통령	이시영
국무총리	이범석
외무부장관	장택상
내무부장관	윤치영
재무부장관	김도연
법무부장관	이인
국방부장관	이범석
문교부장관	안호상
농림부장관	조봉암
상공부장관	임영신
보건부장관	구영숙
사회부장관	전진한
체신부장관	윤석구
교통부장관	민희식

□ 김대중 정부 역시 초기 내각을 김대중-김종필 연합을 중심 축으로, 청와대 비서실장, 통일부장관, 외교부장관 및 핵심 경제부 장관을 보수정당에서 임명하는 준연합정부를 통해 외환위기를 돌파하였음.

[표 5-13] 김대중 연립 정부의 내각 구성 중 보수/중도 인사

이름	직책
김종필	국무총리
이흥구	주미대사
이규성	재정경제부 장관
강인덕	통일부 장관
박정수	외교부 장관
이종찬	국가안전기획부장(국정원장)
김중권	비서실장
이수성	민주평화통일자문회의 수석 부의장

67) 강혜경, “국가형성기(1948~1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료총원 연구,” 『국사관논총』, 79, 1998, p.232.

- 김대중 정부 시기 김대중-김종필 연합의 의미는 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있음.
 - 민주화 세력과 산업화 세력의 연합으로 박정희-전두환 세력에게 가장 강력하게 탄압받은 정치 지도자인 김대중이 박정희 세력의 정통 후예인 김종필과 연합을 형성함. 이는 민주화 세력이 산업화 세력을 관용하고 포용하기 시작했음을 뜻함.
 - 민주 개혁파와 보수 우파의 이념 연합으로서 이념적 공격과 장애를 겪어 온 김대중이 정통 보수와 연합했다는 사실은 김대중에 대한 이념적 보증으로서 효과를 발휘하여 투표로 즉각 결과가 나타남.
 - 영남 패권에 대한 도전이라는 점에서 호남과 충청 두 지역을 중심으로 하는 지역 연합이었음. 민주화 이후 현재까지 김대중을 제외한 모든 대통령은 영남 출신임.

□ 김대중 정부의 준연합정부는 외환위기의 극복을 위해 국민을 통합해내는 중요한 역할을 함과 동시에 경제적으로도 호남을 특별히 편중 지원하지 않았음으로써 지역통합에 크게 이바지하였음. 노태우 정부 이해 김대중 정부를 제외한 모든 정부에서 호남의 1인당 GRDP 증가율이 타지역에 비해 높았음.

[표 5-14] 정권 종료시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율

(단위: %)

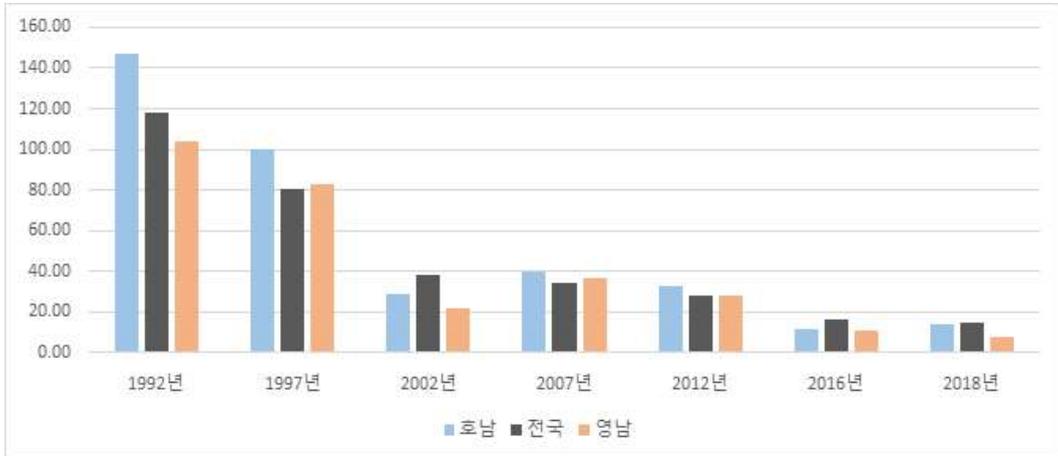
	1992년	1997년	2002년	2007년	2012년	2016년	2018년
호남	147.16	100.29	28.82	39.86	32.41	11.47	13.78
전국	117.90	80.47	38.19	34.02	28.28	16.42	14.83
영남	104.08	82.49	21.58	36.76	28.40	10.80	8.16

출처: 통계청, “지역소득”과 “장래인구추계”의 원자료로부터 계산함

지역소득: 행정구역(시도)별/경제활동별 지역내총생산

장래인구추계: 연령별(시도) 추계인구 (검색일자: 2021.5.10.)

[그림 5-3] 정권 종료시점 전 정권 대비 영·호남 1인당 GRDP 증감율



출처: 통계청, “지역소득”과 “장래인구추계”의 원자료로부터 계산함

지역소득: 행정구역(시도)별/경제활동별 지역내총생산

장래인구추계: 연령별(시도) 추계인구 (검색일자: 2021.5.10.)

□ 우리의 역사적 경험이 말해주듯 전조선인의 통합이 이루어지지 않았다면 대한민국 임시정부는 출범 후에도 명맥을 잇지 못하였을 것임. 이승만 정부의 연합정부가 아니었으면 국민적 통합을 토대로 공산주의와 대결하기 어려웠을 것임. 김대중-김종필 연합을 기초로 한 연합정부가 아니었으면 한국 최초의 평화적 정권교체 그리고 신속한 외환위기 극복은 없었을 것임.

2 연립정부 방식과 형태의 수용

□ 한국사회의 심각한 불평등과 갈등을 유념할 때 연립정부 형태와 방식을 수용하여 대한민국의 모든 부문, 계층, 지역, 세대, 성별 그리고 주요 정당들이 합심하여 국정에 참여하고 협력하는 시스템을 구축하여야 함.

□ 해외의 사례를 보더라도 연립·연합·공동정부를 형성하여 협치의 길로 나아가는 경로는 갈등완화, 국민통합, 국가위기 극복, 복지국가도약의 거의 필수적인 선결 요건이었음. 민주주의 역사 초기의 영국, 네덜란드, 스위스, 그리고 이후 미국의 링컨과 루스벨트, 20세기 이후의 스웨덴, 핀란드, 독일, 오스트리아, 네덜란드의 사례들은 정당간 타협을 통한 연합정치가 갖는 높은 갈등 해결 및 복지국가 진입의 성공 사례들을 분명하게 보여주고 있음.

□ 미국의 링컨

- 링컨은 국가 분열의 대위기 상황에서 예상을 완전히 뛰어넘는 정치 연합을 통해 내각을 구성함으로써 전쟁을 승리로 이끌고 연방 분열의 절체절명의 위기를 넘겼음.
- 링컨은 대통령이 된 후 그의 당내 라이벌들을 내각의 주요 장관직에 포함시키는 결정을 내림. 시워드(William H. Seward)는 국무장관, 체이스(Salman P. Chase)는 재무장관, 베이츠(Edward Bates)는 법무장관으로 임명함. 그리고 반대당인 민주당의 막강한 경쟁자들-스탠턴(Edwin M. Stanton), 웰스(Gideon Welles), 블레어(Montgomery Blair)-을 각각 전쟁장관, 재무장관, 우정장관으로 임명하는 전례 없는 결정을 내림.

□ 미국의 루스벨트

- 대공황 시기에 루스벨트가 뉴딜 협약과 뉴딜 연합을 통해서 미국을 정초하고 자본주의의 발전시키는 토대를 구축했던 것은 대공황이라는 위기였음. 루스벨트는 대공황 위기를 연합정치를 통해 넘어선 것임.
- 루스벨트 연합(FDR Coalition)으로 불릴 만한 뉴딜연합(New Deal Coalition)은 자유주의 정부와 사회의 기저 민중계층, 즉 노동자와 농민, 그리고 소외계층인 빈민과 흑인의 연합이었음. 이것은 미국판 자유-노동 연합, 자유-사민 연합이라고 평가할 수 있음. 뉴딜연합의 출발 역시 대공황을 초래한 정당과의 부분적인 정치 연합이었음. 주요 장관 직위를 반대당 인사를 임명한 것이었음.

□ 핀란드

- 제2차 세계대전 발발 전 핀란드는 격렬한 내부 갈등과 내전, 장구한 외부의 침략 및 주권 상실의 역사를 갖고 있었음.
- 그러나 제2차 세계대전 이후 핀란드는 노선이 다른 집단과 정당 사이에 대립과 대결보다는 타협정치·연합정치를 통해 사회통합과 안보와 평화, 민주주의와 복지의 달성이라는 국가의제를 성공적으로 수행해냄. 정갈 구스타프 만네르하임(Carl Gustaf Mannerheim), 유호 쿠스티 파시키비(Juho Kuusti Paasikivi), 우르호 케코넨(Urho K. Kekkonen), 코이비스토(Mauno Koivisto)로 이어지는 핀란드의 타협과 연합의 정치는 유럽평화의 구축으로까지 연결됨.

□ 스웨덴

- 스웨덴에서 사민주의 노선의 첫 정부 참여는 1917년 자유-사민 연합을 통해서였음. 살트세바덴 협약(1938)은 노동계층을 포용함으로써 스웨덴의 노사합의주의의 원형을 창출하였던 예로 사민주주의 정부가 집권했을 때 체결함.
- 이는 스웨덴 모델의 출발이 되었음. 자유-사민연합, 살트세바덴 협약, 스웨덴 모델의 창출에는 칼 알마르 브란팅(Karl Hjalmar Branting)과 페르 알빈 한손(Per Albin hansson)이라는 복지민주주의-사회민주주의 지도자들의 역할이 결정적이었음.

□ 독일

- 패전 이후 독일은 정치 연합을 통해 지속적이고 반복적으로 연립 정부를 구성함. 독일의 연립정부는 독일의 민주주의를 성공적으로 안착시켰으며, 경제성장과 복지는 물론 통일문제에 있어 모두 성공적인 성과를 이루어냄.
- 전후 정부 구성 모두 기독교민주연합, 사회민주당, 자유민주당, 기독교사

회연합을 기초로 하는 연립정부였으며, 정부 교체와 무관하게 정책 원칙과 내용의 고도의 일관성을 유지하였음.

- 서독의 사회적 시장 경제와 동방정책, 독일 통일은 집권연합은 달라도 정책의 지속성이 일구어낸 위대한 성과였음. 이러한 성공은 서로 다른 정당 소속의 에르하르트(Ludwig Wilhelm Erhard), 브란트(Willy Brandt), 겐셔(Hans-Dietrich Genscher)의 정치 연합을 통해 매 정부에서의 연속 참여에 의해서 가능한 것이었음.
- 독일은 단독 정부가 가능할 때조차 연립 정부를 구성했음. 특히 소련과 동독에 대한 동방정책을 앞두고 브란트는 나치 출신 키징거 정부와의 내부 대연정을 실시하기도 함.

3 입법연대·정책연대, 협치정부·연립정부

- 한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 갈등해결을 이루어낼 수 있는 리더십이 발휘될 수 있는 정치의 역할이 중요함. 이것은 위의 연립정부의 탁월한 실행업적을 보면 더욱 명약관화함. 동시에 현대 한국의 역사에서 연합과 연립이 초래한 거대한 효과를 고려하거나, 해외의 숱한 사례들을 보더라도 그러함.
- 무엇보다도 단일정부보다 연립정부가 행정부 견제의 역할을 더 잘 수행함. 또 정부유형에 관계없이 단일정부보다 연립정부가 더 나은 대화와 타협의 정치를 수행함. 즉 연립정부를 구성할수록 정치의 역할을 통한 갈등해결과 수행업적이 훨씬 더 나은 결과를 초래함. 대통령제, 반대통령제, 의원내각제 모두 단일정부보다 연립정부에서 경제적 수행력이 더 좋음을 알 수 있음.
- 의회의 입법연대 및 내각의 연합구성을 통한 협치·연립정부는 주요 정치세력과 정당이 정부운영에 영역을 나누어 함께 참여하고 함께 책임을 지는 정부

구성 방식을 의미. 고전적인 최선의 정부구성 원리인 혼합정부 원리의 현대적 변용인 자유와 평등(국민), 타협과 합의(의회/내각), 결단과 책임(지도자·대통령)의 이상적 결합이라고 할 수 있음.

□ 협치·연립의 정치 원칙

- 기존의 대통령 무책임제와 정당 무책임제를 넘는 확고한 책임정치 구현. 3대 책임의 결합을 구현함.
- ① 대통령 책임의 원칙 - 대통령은 국정의 최종 조율자, 최종 결정자로서 “각 부처 ---> 국무회의 ---> 대통령”이라는 상향식, 쌍방향 선순환 국정운영을 통해 국민에 대한 국정의 최종 책임을 담당. 기존의 “대통령·청와대 ---> (국무총리 --->) 각 부처”라는 하향식 국정운영을 혁명적으로 타파·단절·극복해야 함. 청와대가 국무총리와 내각과 장관을 수직적으로 전부 지휘하고 통제하는 기존 관행의 혁명적 타파.
- ② 공동책임·연대 책임의 원칙- 내각과 국무회의는 하나의 팀(One Team)으로서 토론과 합의(제)를 통해 마치 각 부처가 팀플레이(Team Play)와 합동연주를 통한 공동 화음창출(Orchestration)처럼 국정에 대한 확고부동한 공동책임-연대책임 의식견지. 이는 국무회의를 주요한 의결기구로 삼을 때 가능함.
- ③ 장관 책임의 원칙 - 각 부처와 기관은 자기 소임업무에 관한한 확실한 자율성과 장관책임 하에 독자적으로 운영. 기존의 “청와대 결정-행정 부처 집행” “청와대 출장소” 개념에서 확실하게 탈피. 협치와 통합의 출발은 자율성임. 장관이 의회와 정당출신일 경우 자연스럽게 장관책임의 원칙은 의회민주주의, 정당민주주의의 원칙으로 접근함.

제6장

결론과 제안

□ 전후 한국은 단기간 내에 선진국 수준의 경제발전을 이루었으며 군부정권에 대항하여 오랜 투쟁 끝에 1987년에는 민주화의 결정적 전기를 마련하고 1997년에는 평화적 정권교체를 이루어냄으로써 민주주의를 스스로 성취하였음. 이후 경제와 민주주의의 안정적 발전을 지속해옴.

□ 그러나 민주화와 경제성장이라는 눈부신 성과의 이면에는 아직도 사회구조의 전 영역에 걸친 심각한 사회적 불평등과 갈등이 존재하고 있음.

- 경제적인 면에서 부의 불균형에 따른 계층 양극화는 날이 갈수록 심해지고 있음. 고소득층에의 소득집중에 의한 소득불균형은 경제가 발전함에도 불구하고 나날이 악화되고 있음. 더욱이 부동산 가격의 폭등으로 인해 자산불균형은 크게 양극화되어 청년들은 내집 마련의 꿈을 사실상 포기하기에 이룸. 이러한 현상의 원인은 부의 재분배 정책의 실패에서 보듯이 국가정책이 제 역할을 제대로 수행하고 있지 못하다는 데에서 기인함. 다시 말해서 국가의 공적기능이 제구실을 하지 못하고 있음.
- 성평등의 문제 역시 대단히 심각한 상태임. 한국의 남녀 간 인간개발지수(HDI)지수의 차이는 OECD 국가 가운데 2위를 차지하고 있으며, 여성을 대변할 여성 국회의원의 비중은 2021년 현재 19%이 불과하며 세계 121위를 기록할 정도로 낮음. 인간으로서 여성의 문제를 말할 대표가 너무도 적은 상태임.
- 노동부문의 질적 문제도 나날이 악화되고 있음. 외환위기 직후 일시적 구조조정 과정에서 파생된 비정규직이라는 고용형태가 이제 일반현상으로 고착되었으며, 여성은 남성의 두 배에 달하는 비정규직 비율을 보이고 있음. 게다가 조직노동의 보호를 거의 받지 못하는 비정규직의 임금은 정규직에 비해 턱없이 크게 낮으며 더욱 낮아지고 있음.
- 자원과 부의 상층 집중, 급격하게 낮아지는 출산율, 수도권으로의 인구집중은 중앙집중과 지방소멸을 초래하고 있음. 지방의 소멸위험지역(시군구)은 2014년 79개 지역, 2016년 84개 지역, 2018년 89개 지역에서 2020년에는 105개 지역으로 급증함. 2018년에서 2020년 사이에 15% 이상 소멸위험 시군구가 폭증한 것임. 더욱이 증장기 전망은 더 충격적임. 2040년에는 228개 시군구

중 95.2%인 217개 시군구가 소멸 위험단계에 달할 것으로 예측됨.

□ 구조적 갈등은 물론이며 사회적·정치적 갈등현상 역시 더욱 악화되는 추세를 보이고 있음.

- 2014년 한국의 사회갈등지수는 조사대상국가들 중 멕시코, 터기에 이어 높은 국가에 속했음. 사회갈등의 대표적인 지표로 이해되는 시위, 파업과 같은 사회적 충돌이 민주화를 달성한 이후에도 지속적으로 증가하는 현상이 나타나고 있음. 이는 대의정치가 제대로 작동하지 못하고 있다는 중요한 증거의 하나임.
- 특히 최근에는 노동쟁의는 물론 진보와 보수 세력에 의한 시위, 성평등문제를 둘러싼 시위 등 시위의 주제와 내용에 있어서 과거와 다른 새로운 갈등이 나타나고 있음. 한국의 민주주의가 사회갈등의 해소, 완화에 기여하고 있지 못함을 의미함.

□ 높은 수준의 사회갈등은 정치영역의 갈등해결 역량 및 역할의 결여와 직결되어있음. 국민은 국회와 정부가 사회통합을 이끌어야 할 주요 주체로 생각하고 있으나, 국회와 정부가 국민의 기대에 부응할 수 있을 것으로 판단하기 어려움.

- 첫째, 역대 정부와 국회의 이념성향(진보-보수)과 관계없이 정치적 갈등에 대해 협치와 연합, 대화와 타협의 방식보다는 승자독식과 독임과 일방주의의 행태를 반복하는 양태를 보이고 있음.
- 진보-보수 세력을 중심축으로 하는 정치적 갈등 역시 양 세력이 함께 나아가갈 공통의 지향을 공유하거나 찾지 못하고 있음. 국회나 정부의 정치적 성향(진보-보수)과 관계없이 대화와 타협이 실종된 정치현상이 여전히 반복되고 있음. 국회에서의 일방적 법률안 처리와 국회의 동의 없이 정부의 인사권을 행사하는 일이 빈번히 발생하는 현상이 그 예임.
- 둘째, 우리의 민주주의는 권력과 자원이 대통령에게 과도하게 집중된 제왕적 대통령제, 초과대통령제, 초대통령제의 특징을 지니고 있음. 대통령은 인사권,

예산권, 정책결정권, 법률안제출권, 개헌안 발의권, 감사권을 모두 포함한, 대통령제 원형에서 크게 이탈한 초강력 권한을 지니고 있음.

- 필연적으로 선거의 불비례성을 요소로 하는 대통령제 하에서 대통령에 집중된 권력은 사회의 갈등을 관리하고 해소할 근본적이고 제도적인 저해요인으로 작용하고 있음.
- 현대 민주주의의 요체인 정당도 갈등완화와 사회통합의 역할을 수행하지 못하고 있음. 사회 각 집단의 이익을 대표함과 동시에 조정, 통합하는 정당기능을 수행하지 못하고 권력투쟁과 선거에서의 승리만을 목적으로 하는 그 간의 정당행태에 제일 원인이 있는 것으로 분석됨.

□ 공동체 유지의 제일 요건인 출산의 경우 최근 인구 자연감소 현상이 지속되고 있음. 이것은 낮아도 너무 낮은 출산율에 기인함. 2017년 4/4분기에 0.94명의 출산율을 나타낸 이후 줄곧 1명 이하의 출산율이 지속되고 있음. 서울 지역은 2016년부터 출산율이 1명 이하로 떨어졌고, 2019년 4/4분기에는 0.6명대를 기록했으며, 2020년 4/4분기에는 0.58명을 기록함.

□ 국제비교를 통해 보더라도 2018년의 0.98명의 기록은 1970-2018년까지의 통계 중 홍콩, 마카오같은 특별행정구를 제외하고 1명 이하로 내려간 유일한 기록임. 2019년 0.92를 거쳐 2020년 전국 합계출산율은 0.8로서 연속으로 세계가 경악할 수준을 기록함. 물론 국제비교를 통해 보더라도 한국의 출산율은 세계 최저 수준임. 2001년 한국은 30개국 중 25위라는 최하위권에 속하게 됨. 2004년 이래 2007년, 2012년을 제외하고 모든 연도에서 한국은 OECD 꼴찌의 합계출산율을 기록함. 2007년과 2012년도 꼴찌 국가와 거의 비슷한 합계출산율로 2위로 밀려났을 뿐 사실상 꼴찌나 다름없음. 최악 수준에 다다른 심각한 불평등과 갈등으로 인해 대한민국이라는 공동체의 존속 자체가 위협을 받고 있는 것임.

□ 한국사회의 구조적, 사회적, 정치적 갈등이 지속적으로 악화되는 가장 근본적인 원인은 일차적으로 권력의 초집중으로 인해 정치영역의 주체와 부문들이 그 역할

을 수행하지 못하도록 제약하고 있는 헌정체제와 정치제도의 문제에서 기인함.

- 현재 한국의 민주헌정제도, 즉 정부형태, 선거제도, 의회제도는 갈등해결형 또는 문제해결형 제도라고 할 수 없음. 갈등해결형 민주주의로서의 제도적 불비는 결국 불평등과 사회적 갈등 악화의 제도적 요인으로 작용하고 있음.
 - 첫째, 민주공화국의 정당성의 두 기축인 한국의 대통령과 의회는 국민의 의사를 비례적으로 대표하지 못하는 제도적 문제를 지님.
 - 둘째, 선진민주주의국가들에 비해 유권자들의 정치참여율(투표율)이 낮음.
 - 셋째, 자원배분과 정책결정 권한이 대통령에게 과도하게 독임, 독식, 독점되어 있어 '권력의 과부하와 문제해결 역량의 저락'이라는 모순 현상을 노정하고 있음.
 - 넷째, 의회의 규모와 권한이 대단히 제약되어 있어 국민의사를 대표하여 타협을 도출하며 견제와 균형의 원리에 입각한 해결책을 제시하는 역할을 담당하지 못하고 있음.
 - 다섯째, 무엇보다 국민의사, 대표기구, 집행권력 사이에 의사와 대표와 권력이 불비례하게 왜곡 집중되어 있음. 따라서 국민의사에 따른 대표기구와 집행권력의 분산이 필수적으로 요청되고 있음.

- 한국의 권력구조와 의회 구성 방식은 대통령책임제이며 다수대표제임. 이러한 대통령책임제와 다수대표제는 권력자원의 초과두집중, 권력구조의 일인 집중을 초래함.
 - 이러한 현상이 발생하는 원인은 단순다수대표제에 기초한 선거제도에서 국민의사의 심각한 왜곡현상이 발생하기 때문임. 다시 말해서 유권자의 투표가 비례적으로 권력구성에 반영되는 것이 아니라 일부 산 표만의 의사가 권력을 담당하게 됨.
 - 더욱 큰 문제는 작은 표와 산 표의 숫자가 비슷하다는 점에 있음. 즉, 국민의 정치적 의사의 절반 자체가 투표를 통하여 권력을 구성하는 것으로부터 차단되고 있다는 말과 같음. 이것은 주권왜곡 현상이 아닐 수 없음. 그렇게 낮음에도 불구하고 권한은 독점·독식·독임 상태임.

- 주권자의 의사가 심각하게 왜곡되는 현상은 한국의 대의민주주의 제도에 중대한 대표성의 문제가 있다는 것을 의미함. 국민의 의사가 비례적으로 반영되지 못하는 대의기구는 사회의 갈등을 수렴하고 해소하는 기능을 수행할 수 없음.
- 대표선출방식과 더불어 낮은 정치참여율(투표율) 역시 한국의 민주주의, 복지와 밀접한 상관관계를 갖고 있다는 것을 의미함. 강조할 필요도 없이 민주주의는 참여 없이는 이를 수 없음. OECD 회원국 평균 투표율은 1987년부터 2018년 현재에 이르기까지 72.10%임에 반해 한국은 이 기간동안 60.87%로 평균 이하임. 투표자의 연령비율을 보면 청년층에 비해 중장년층의 투표율이 대단히 높음을 알 수 있음.
- 권력과 권한이 대통령에게 과도하게 집중된 권력구조는 내각보다는 청와대 비서실을 통한 정책결정이 이루어지는 위로부터의 기이한 정책결정과정을 파생시킴. 청와대 비서실은 가장 막강한 실질적인 정책결정기구로서의 역할을 수행하고 있음.
- 대통령의 권한을 견제할 국회는 인구 대비 규모 자체가 너무 작다는 문제를 지니고 있음. 더욱이 행정부를 입법적, 정치적으로 견제하는 동시에 지원하면서 국가를 공동으로 책임지는 적극적 권한을 행사하기에는 너무 취약한 권한 보유에 머물고 있음. 한국의 국회사는 행정부와 공동으로 국가를 통치하는 기능의 축소과정이라고 해도 과언이 아님. 즉 국가의 정책, 인사, 예산, 감사와 관련한 적극적 권한이 부재함.
- 현재의 국회는 일개 행정기관의 예산에도 미치지 못하는 적은 예산으로 운영되는 동시에 권한도 대단히 제한적이고 소극적인 상태에 있음. 행정부와 국가를 함께 통치하기는커녕 실질적으로 행정부의 권력을 견제하기에도 부족한 권한을 지니고 있을 뿐임.

- 대통령제는 근본적으로 단순다수 독임의 성격을 갖기 때문에 선거의 불비례성을 속성으로 함. 더욱이 대통령에게 막대한 권한을 부여하고 있는 것이 현재 우리 헌법적 특성임. 대통령은 인사권, 예산권, 정책결정권, 법률안제출권, 개헌안 발의권 등을 비롯하여 막강한 권력을 지니고 있음. 이것은 우리나라의 통치제도의 권력집중을 중요한 낡는 가장 기본적인 요인으로 작용하고 있음.
- 한국의 정치제도적 조건 하에서 갈등지수가 높은 것은 지극히 당연한 현상임. 국민의 의사가 제대로 반영된 정치적 대표의 부재, 행정부와 공동통치 능력과 행정부를 견제할 권한이 제한된 의회, 낮은 투표율, 대통령에게 집중된 권력구조 하에서 제도적으로 갈등을 해소하기보다는 거리로 나아가 투쟁하는 것이 현실적이고 보다 효율적인 방법임.
- 불평등과 사회의 갈등을 해소하려면 국민의 의사가 제도 요인으로 인해 강제로 죽은 표로 사장되는 일은 없어야 함. 국민의 대표는 행정부와 함께 국가를 통치할 수 있어야 함. 그래야 민주주의의 절차와 과정, 대화와 타협의 정치가 이루어질 수 있을 것임. 또한 대통령으로 집중된 권력은 최소한 견제되거나 통치주체들에게 분산되어야 함.
- 본 연구는 다음과 같은 대안을 제시하고자 함.
- 첫째, 제도적 차원에서 의회민주주의를 강화할 것. 여기에서 핵심은 의회의 강화를 통해 대통령과 의회 관계의 균형을 맞추는 것임.
 - 국회의 구성원칙은 정당명부식 비례대표제를 시행함으로써 국민의 의사가 비례적으로 의회를 구성할 수 있도록 해야 할 것임.
 - 국회의 규모, 즉 의원수를 대폭 확대해야 함. 국민대표의 숫자와 비율이 높을

수록 민주주의와 복지국가에 접근함.

- 국회의 권한 강화. 국회의 입법, 정책, 인사동의, 예산, 감사 기능을 강화함으로써 대통령과 의회 관계의 균형을 이루도록 함.

□ 한국은 현재의 의회 구성원칙을 수정하여 정당명부식 비례대표제를 도입해야 함.

- 1인1표(one man, one vote)를 전제로 1표1수(one vote, one counting)가 정확히 담보되는 연동형 비례대표제를 도입해야함. 현 21대 국회는 비례성, 대표성, 민주성, 등가성에서 민주화 이후 최악이라고 할 수 있음.

□ 국회의 의원수를 선진민주국가의 대표규모와 비율에 상응하도록 확대해야 함. 국민 대표의 숫자와 비율이 높을수록 민주주의와 복지국가에 근접함.

- 현재의 국회의원 수는 최소한 600명 이상으로 확장되어야 함. 계층, 젠더, 세대, 부문, 지역을 대변하는 많은 수의 대표들로 의회를 구성하여 국민을 대변하는 것 이상 민주주의를 발전시킬 방법은 없음. 즉 사회경제문제는 규모를 갖춘 의회를 통해 정치로 풀어야 함.

□ 국회의 권한이 대폭 강화되어야 함.

- 한국의 헌법과 권력구조는 실질적인 3권분립 체제라고 할 수 없음. 국회는 현재 이른바 적극적 정치(positive politics)의 핵심 요체인 정책, 인사, 예산, 감사라는, 현대 국가통치의 중요한 요체 중 하나도 고유한 결정권한으로 갖고 있지 못함.
- 의원입법을 통한 국정 방향 및 정책 제시 역할강화, 인사동의권 확대 및 강화(추천·동의·거부·해임 포함), 예산법률주의 도입, 감사권(감사원) 이관을 통한 국회 권한의 강화가 절대적으로 필요함.

□ 둘째, 우리사회의 부의 재분배와 불평등을 개선하고, 이를 통해 국민통합을 이루기 위해서는 권력분점을 통한 견제와 균형이 이루어질 수 있도록 권력구조는 물론 선거제도와 정당체제를 혁신해야함.

- 우선 정부형태를 비롯한 권력구조는, 국민들이 가장 실행력이 좋은 의회책임제로의 개헌을 동의하지 않는 오늘의 현실에서 권력분산을 통한 견제와 균형이 이루어지도록 가능한 한 대통령제의 원형이나, 또는 반대통령제(半大統領制)로 혁신되어야 함. 즉 대통령의 초과권력을 내려놓는 분권의 실현이 가장 중요하고도 결정적인 문제임.
 - 대통령제의 원형의 경우 상술한 대통령의 핵심 권한들 중 최소한 인사동의권과 감사권은 의회로 옮기지 않으면 안됨. 국회의 장관 임명동의제는 최소한의 필수요소임.
- 한국이 당면한 사회분열과 갈등을 해소하기 위해서는 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 국가통합을 이루어낼 수 있는 리더십이 발현될 수 있는 정치 리더십의 역할이 중요함. 이것은 선진 민주국가들의 연립정부들이 보여주는 탁월한 실행업적을 보면 더욱 명약관화함. 동시에 현대 한국의 역사에서 연합과 연립이 초래한 정치적·사회적 효과를 유념하거나, 해외의 슬한 사례들을 고려하더라도 그러함.
- 무엇보다도 단일정부보다 연립정부가 행정부 견제의 역할을 더 잘 수행함. 또 정부유형에 관계없이 단일정부보다 연립정부가 더 나은 대화와 타협의 정치를 수행함. 즉 연립정부를 구성할수록 정치의 역할을 통한 갈등해결과 수행업적이 훨씬 더 나은 결과를 초래함. 대통령제, 반대통령제, 의원내각제 모두 단일정부보다 연립정부에서 사회경제적 수행력이 더 좋음을 알 수 있음.
- 대통령제에서는 단일정부와 연립정부 간 큰 차이는 없으나 의회제-내각제에서는 더 효과적임. 반대통령제의 경우 단일정부와 연립정부의 1인당 국민소득 평균값이 3배 가량 차이남. 소득불평등도 단일정부보다 연립정부에서 불평등이 덜함. 의원내각제도 단일정부와 연립정부간 1인당 국민소득이 10,000불 이상 차이남. 소득불평등 또한 연립정부에서 덜함.

- 결국 선진민주주의에 부합하는 제도개혁이 필요함과 동시에 국민통합과 갈등해결을 이루어낼 수 있는 리더십이 발현될 수 있는 정부를 구성할 수 있어야 함. 이것은 대한민국의 모든 부문, 계층, 지역, 세대, 성별은 물론 주요 정당들이 국정에 참여하고 협력하는 시스템을 구축하는 것으로부터 비롯될 것임. 좌-우, 진보-보수를 넘어, ① 대통령 책임의 원칙, ② 내각과 국무회의의 공동책임·연대 책임의 원칙, ③ 장관 책임의 원칙의 기축원리에 기초하여, 주요 정치세력과 정당이 정부운영에 영역을 나누어 함께 참여하고 함께 책임을 지는 정부를 구성할 것을 제안함. 말을 바꾸면 이는 고전적인 최선의 정부 구성 원칙이었던 혼합정부 원리의 현대적 변용인 자유와 평등(국민), 타협과 합의(의회/내각), 결단과 책임(지도자·대통령)의 이상적 결합이라고 할 수 있음.

- 우리는 역사적으로 국내와 해외, 좌와 우, 진보와 보수를 포괄하는 세 차례의 사실상의 연립·연합 정부를 구성한 경험을 지니고 있음. 먼저, 대한민국의 뿌리인 1919년의 대한민국 임시정부야말로 모든 주요 정파, 정당, 독립운동계열, 주요 인사들이 총망라된 최초의 통합정부였음. 또한 1948년 정부 수립과 동시에 이승만-김성수-조봉암을 중심으로 준통합정부를 구성, 좌-우를 망라하는 국가형성 연합으로 출범하여 국가 건설, 국가 안보, 사회 경제 개혁이라는 시대적 국가의제를 성취함. 1998년 김대중 정부의 연립정부구성은 최초의 정부교체 및 외환위기극복, 지역통합, 남북화해 및 국제관계 개선에 결정적으로 기여함.

- 해외의 사례를 보더라도 연립·연합·공동정부를 포함하는 경로는 갈등완화, 국민통합, 국가위기 극복, 복지국가도약의 거의 필수적인 선결요건이었음. 민주주의 역사 초기의 영국, 네덜란드, 스위스, 그리고 이후 미국의 링컨과 루즈벨트, 20세기 이후의 스웨덴, 핀란드, 독일, 오스트리아, 네덜란드의 사례들은 정당간 타협을 통한 연합정치가 갖는 높은 갈등 해결 및 복지국가 진입과 선진국가 도약의 성공 사례들을 분명하게 보여주고 있음.

- 오늘날 대한민국이 선진 민주·복지 국가로의 일대 도약을 위해서는 불평등과 갈등을 해결하고 국민통합을 가능하게 하는 데 적합한 헌정구조와 선거제도와 의회제도를 안출하고, 나아가 이를 실현할 정치리더십과 연합정치 능력을 배양하는데 최선의 노력을 경주해야 할 것임. 전자가 제도의 영역이라면 후자는 사람의 영역임. 둘의 결합을 통해 민주화 이후 최악에 직면한 오늘의 불평등과 갈등현상을 미래 선진 민주·복지 국가의 결정적 토대를 놓을 일대 전환의 계기로 삼아야 할 것임. 이는 오늘날 우리 사회의 가장 절실한 문제가 아닐 수 없음.

참고 문헌

1. 문헌 자료
2. 웹 사이트

1 문헌 자료

국문 논문

- 강명세 (2013). 「재분배의 정치경제: 권력자원 대 정치제도」, 한국정치학회보 47(5), 71-94.
- 강명세 (2014). 「민주주의와 복지국가: 정부형태, 정당정치, 그리고 노동시장제도」. 국가전략, 20(1), 95-127.
- 고문의·김걸 (2021). 「한국 지방소멸위험의 공간 분포 변화 분석」. 한국지도학회지, 21(1), 65-74.
- 김낙년 (2012). 「한국의 소득불평등」, 1963-2010. 경제발전연구, 18, 125-158.
- 김낙년 (2013). 「한국의 소득분배」. 낙성대경제연구소, Working Paper, No. 2013-06(2013.2), 1-22.
- 김낙년. (2018). 「한국의 소득집중도: update, 1933-2016」. 한국경제포럼, 11(1), 1-32.
- 김유선 (2001). 「2000년 노동시장-비정규직 임금 2년 연속 감소」. 월간노동사회 4, 1-6.
- 김형철 (2020). 「준연동형 비례대표제의 정치적 효과: 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로」. 세계지역연구논총, 38(2), 79-100.
- 박상훈. (2012). 「한국 정치, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가」. 황해문화, 74, 12-32.
- 서휘원. (2016). 한국에서의 소득 불평등의 정치학: 1990년대 후반 이후 소득 불평등 증가의 정치적 원인. 사회과학논집, 47(2), 213-233.
- 손동기, 「[외국정책사례] 출산에서 양육까지 아우르는 프랑스 출산 정책」. 월간 공공정책 163, 72-75.

- 안용훈 (2018), 「대통령제에서의 다수정부, 소수정부 및 연립정부의 정치·경제적 수행력 연구」. 국회 운영위원회 정책연구용역과제.
- 임동진. (2020). 「저출산 고령화시대 미국, 캐나다, 호주의 이민정책 비교 연구: 이민 인구와 최근 경향을 중심으로」. 한국비교정부학보, 24(2), 69-99.
- 장선화 (2018). “일-가정 균형정책과 지속가능한 발전: 스웨덴 사례를 중심으로.” 유럽연구 36(2), pp.155-160.
- 최제민, 김성현, 박상연. (2018). 글로벌 금융위기 이후 한국의 소득불평등변화에 관한 연구. 경제학연구, 66(1), 115-142.

국문 단행본

- 김예찬 (2016). 『날치기 국회의원』. 김포: 루아크.
- 아렌트 레이프하트 (2016), 『민주주의의 유형』 (김석동 옮김). 서울: 성균관대학교 출판부.
- 전영수 (2008). 『한국이 소멸한다』. 서울: 비즈니스 북스.
- 조지프 스티글리츠 (2013). 『불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가』 (이순희 옮김). 파주: 열린책들, 2013.
- 토마 피케티 (2014). 『21세기 자본』 (강경덕 외 옮김). 파주: 글항아리.

영문 논문

- Rose-Ackerman, S., & Desierto, D. A. (2011). Hyper-presidentialism: Separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines. Berkeley J. Int'l L., 29, 246.

영문 단행본

- Corse, R.H. (1988) *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ernst Fraenkel (1999). “Legal Analysis of the Proposed Amendment to the Constitution of the Republic of Korea,” *Alexander v. Brünneck, Ernst Fraenkel Gesammelte Schriften, Band 3*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

aft.

Schlesinger, A. M. (1974). *The imperial presidency*. New York: Popular Library.

Theodore J. Lowi (1985). *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*. New York: Cornell University Press,

기관 보고서

경찰청. 「경찰통계연보」(서울: 경찰청, 2019).

고용노동부. 「지방노동관서의 노동동향보고서 및 근로손실일수 보고서」(서울: 고용노동부, 2020).

국회예산정책처, 「경제·산업동향&이슈 2020년 4월호」(서울: 국회예산정책처, 2020).

김경근, 이현우. (2017). 「인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크점검 및 정책적 시사점」(대전: 한국은행 대전충남본부).

사회조사센터. 「사회통합실태조사(서울: 한국행정연구원, 2017).

사회조사센터. 「사회통합실태조사」(서울: 한국행정연구원, 2013).

사회조사센터. 「사회통합실태조사」(서울: 한국행정연구원, 2015).

사회조사센터. 「사회통합실태조사」(서울: 한국행정연구원, 2019).

사회조사센터. 「사회통합실태조사」(서울: 한국행정연구원, 2020).

중앙선거관리위원회, 「2019 선거제도 비교연구」(서울: 중앙선거관리위원회, 2019).

중앙선거관리위원회. 「제7회 전국동시지방선거 투표율 분석 (2018.6.13. 시행)」(서울: 중앙선거관리위원회, 2018).

한국경제연구원, 「KERI 경제전망과 정책과제 2016년 4분기 [Vol.26-4]」(서울: 한국경제연구원, 2016).

한국고용정보원, 「고용동향브리프 2018년 7월호」, “한국의 지방소멸 2018 ; 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로”(서울: 한국고용정보원, 2018).

2 웹 사이트

국문

경제정의실천시민연합, “21번 부동산 대책, 결과는 서울 아파트값 3억, 52% 상승”. 2020.06.23. <http://ccej.or.kr/62111>

경제정의실천시민연합, “위성정당이 한국 정치에 미친 악영향”. 2020.06.04. <http://ccej.or.kr/61697>

경제정의실천시민연합, “경기도 표준지 소재 아파트 6만가구 시세 정권별 분석결과,” 2020.12.22. <http://ccej.or.kr/66038>

경찰청, 집회 신고 및 개최 현황. <https://www.data.go.kr/data/15045212/fileData.do>

국가통계포털, “주민등록인구”. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=202&tblId=DT_202N_B4&conn_path=I2

국사편찬위원회, 대한민국임시정부자료집. http://db.history.go.kr/item/level.do?levelId=ij_045_0030_00020

대한민국 국회, 역대국회 소개, “정당별 의석 및 득표 현황”. <https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assembly/asshistory/asshistory0103.jsp>

대한민국 국회, 의석 수 현황. <https://www.assembly.go.kr/memCond/hnumseat.do>

대한민국정부, 「저출산고령사회 기본계획_연도별 중앙부처 시행계획」(‘06-’18). <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/basicPlanDetail.do?sessionId=50834218BBCA6D108693F71F18E941BF.node20?articleId=13>

대한민국정부, 「저출산고령사회 기본계획_연도별 지방자치단체 시행계획」(‘10-’18). <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/basicPlan.do>

대한민국정부, 「제3차 저출산고령사회 기본계획 2020년도 중앙부처 시행계획」. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38961>

대한민국정부, 「제3차 저출산고령사회 기본계획 2020년도 지방자치단체 시행계획」. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38961>

의안정보시스템, 2020년 정부제출예산안. <https://polisci.ucsd.edu/people/faculty/faculty-directory/emeriti-faculty/lijphar>

중앙선거관리위원회, 국회의원선거 정당별 지역구 득표수 현황. <http://info.nec.go.kr/>

중앙선거관리위원회, 국회의원 정당별 지역구 당선인통계. <http://info.nec.go.kr/>

중앙선거관리위원회 선거통계시스템, 대통령선거 개표현황. <http://info.nec.go.kr/>

중앙선거관리위원회, “제21대 국회의원선거 정당별 득표수 현황(비례대표국회의원선거 기준)”. <https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1085&bcIdx=2083>

참여연대 이슈리포트, “21대 총선, 유권자 지지와 국회 의석 배분 현황,” 2020.5.21. https://www.peoplepower21.org/PSPD_press/1709593

통계청, 국민계정·지역계정. “지역소득”. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/2/index.board

통계청, 국민계정·지역계정. “장래인구추계”. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board

통계청, 소득10분위별 가구당 가계수지. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L9H008

통계청, 가계금융복지조사, http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/4/4/index.board

통계청, 경제활동인구조사, “성별 및 연령집단별 비정규직근로자비율”. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4214&clasCd=7>

통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, “비정규직 고용동향”. https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2477

통계청 사회통계국 고용통계과, 경제활동인구조사, “근로형태별 월평균임금 및 증감”. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7082

통계청, 고용형태별근로실태조사, “성별 임금 및 근로시간”. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0002

통계청, 「인구동향조사」, https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/3/index.board t-profile.html

한국감정원 , 부동산통계정보. <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>

한국고용정보원, “코로나19 이후 수도권 순유입 인구 2배 이상 증가,” 2020.7.6., <http://www.keis.or.kr/user/bbs/main/137/775/bbsDataView/46517.do?page=9&column=&search=&searchSDate=&searchEDate=&bbsDataCategory=>

한국노동연구원, KLI 비정규직 노동통계. <https://www.kli.re.kr/kli/selectBbsNttList.do?bbsNo=10&key=44>

e-나라지표, IPU 여성 국회의원 비율 및 각국의 순위, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1588

영문

EIU, Democracy Index (2019). [http://www.eiu.com/topic/democracy-index/Gallager Index \(Election Indices\).](http://www.eiu.com/topic/democracy-index/Gallager Index (Election Indices).) https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

Inter-Parliamentary Union, “Women in National Parliaments”. <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

IPU PARLINE, database on national parliaments. <https://data.ipu.org/>

OECD Family Database, Total Fertility rates. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FAMILY>

OECD data, Gender wage gap. <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>

OECD Stats, Average Annual Hours Actually Worked per Worker. <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=ANHRS>

OECD Stat, Incidence of permanent employment. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I

OECD Stat, Income Distribution and Poverty. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>

OECD, Suicide rates (2019) (indicator). <https://data.oecd.org/healthstat/suicide-rates.htm>

World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2021. <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>

UNDP, Human Development Reports. <http://hdr.undp.org/>

UN, World Population Prospects (2019). <https://population.un.org/wpp/>

뉴스기사

한겨레, “날치기만 107건 ‘최다’ 18대국회 부끄러운 기록.” 2012.04.25.

<http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/529993.html#csidxc6630b38afb204ab136d722f4cf557a>

매일경제, “진보가 점유했던 광화문…보수집회, 3년새 20배 늘며 극한대치.” 2020.01.13. <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/01/41857/>

매일경제, “野, 테러방지법 직권상정 반대…"날치기 안돼"”. 2016.02.23. <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2016/02/143736/>

연합뉴스, “패스트트랙 '대단원'…정치실종·극한대치속 文개혁입법 관철(종합).” 2020.1.13 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200113148851001>