

2025년 서울사회경제연구소 · 한국경제발전학회
공동 정책 심포지엄

민주주의 위기, 한국경제의 위기

- 일시 2025년 4월 15일(화) 15:00~18:00
- 장소 국회도서관 소회의실
- 주최 서울사회경제연구소, 한국경제발전학회
- 후원 민주연구원, 더불어민주당 오기형의원실, 롯데홈쇼핑

일 정

14:40~15:00 등록

15:00~15:20 개회식

- ▶ 개회사: 강철규 이사장 (서울사회경제연구소)
- ▶ 인사말: 강병구 회장 (한국경제발전학회)
- ▶ 축 사: 이한주 원장 (민주연구원)
오기형 의원 (더불어민주당)

15:20~16:20 제1세션: 주제 발표

[제1주제] 민주주의 위기 어디에서 왔는가?

- ▶ 발 표: 허석균 교수* (중앙대학교),
강신욱 선임연구위원 (한국보건사회연구원),
김혜원 교수 (교원대학교)

[제2주제] 한국경제의 위기 진단과 전환동력의 회복

- ▶ 발 표: 박복영 교수 (경희대학교)

[제3주제] 민주정부의 경제정책과 정책 거버넌스

- ▶ 발 표: 원승연 교수* (명지대학교),
박민수 교수 (성균관대학교)

16:30~18:00 제2세션: 패널 토론

- ▶ 사회: 장지상(경북대학교 명예교수, 전 산업연구원 원장)
- ▶ 패널: 신진욱(중앙대학교 사회학과 교수)
신현호(경제평론가, 전 통일부장관 보좌관)
양창영(변호사, 참여연대 민생희망본부 본부장)
이억원(서울대학교 경제학과 특임교수, 전 기재부 1차관)
장 민(한국금융연구원 선임연구위원)
조혜경((사)금융경제연구소 소장)

(가나다순)

목 차

[제1주제] 민주주의 위기 어디에서 왔는가?	허 석 균 · 강 신 욱 · 김 혜 원	1
--------------------------------	-----------------------	---

[제2주제] 한국경제의 위기 진단과 전환동력의 회복	박 복 영	19
------------------------------------	-------	----

[제3주제] 민주정부의 경제정책과 정책 거버넌스	원 승 연 · 박 민 수	33
----------------------------------	---------------	----

[패널토론]

▶ 토론	신 진 욱	47
▶ 토론	신 현 호	49
▶ 토론	양 창 영	51
▶ 토론	이 익 원	55
▶ 토론	장 민	59
▶ 토론	조 혜 경	63

【제1주제】

2025년 SIES/경제발전학회 공동심포지엄
“대토론: 민주주의 위기, 한국경제의 위기”

민주주의 위기 어디에서 왔는가?

허석균(중앙대), 강신욱(한국보건사회연구원), 김혜원(교원대)

2025. 4. 15

< 목차 >

- I . 서론
- II . 한국 민주주의의 경제적 토대
- III . 경제적 특성과 정당 선택
- IV . 청년층의 사회 인식과 정치성향
- V . 민주주의를 위한 경제정책의 방향

I. 서론

- 2024년 12월 3일의 비상계엄은 한국 민주주의의 취약성을 인식하게 된 계기
- 민주주의의 위기는 경제침체, 나아가 경제위기를 유발할 수 있다는 지적
 - 1992년 이후 한국의 다원적 민주주의가 경제성장 동인 (Acemoglu & Robinson, 2012)
 - 비민주주의 정부는 창조적 혁신과 경쟁을 억제하여 경제성장을 저해 (Aghion, 2022)
- 더욱이 명백히 헌법질서를 파기한 비상계엄을 지지하는 세력의 등장은 민주주의의 근간인 경제사회적 구조에 심각한 문제가 있을 수 있다는 우려를 갖게 함.
 - 비상계엄을 지지하는 사회적 구조와 지지하는 집단의 속성을 살펴볼 필요

3

I. 서론

- 세계적으로 민주주의가 위협받고 권위주의적 정치 세력이 확산한 주요 원인으로 불평등 및 양극화 등 경제적 요인을 주목
 - 역사적으로 시장경제체제는 민주주의와 양립 발전해왔으나, 과도한 경제적 불평등이 정치적 불평등과 갈등을 유발하여 민주주의를 훼손할 수 있다는 지적이 제기
 - 민주주의를 위해 족쇄 찬 리바이어던으로 비유되는 국가의 역할이 중요 (Acemoglu & Robinson, 2020)
 - ✓ 시민의 보편적 정치 참여와 법치에 기초한 민주주의 국가
 - ✓ 경제적 불평등을 억제하고 소수가 사회를 억압하는 권위주의 체계의 등장을 차단
- 경제적 불평등과 사회적 갈등이 확대될 때, 권위주의 정부가 출현하여 민주주의 훼손
 - 경제적 불균형과 양극화 → 기득권의 지대추구 행위/ 사회적 갈등의 심화
 - 기득권층과 권위주의 세력 연합 / 포퓰리즘에 의한 대중의 동조화
 - 독재적 리바이어던의 등장

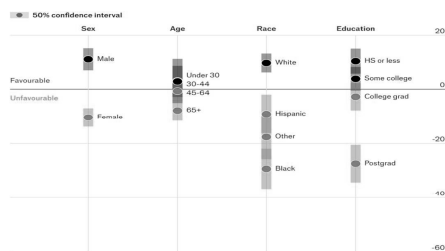
4

I. 서론

참조. 트럼프의 등장과 재집권의 배경

- 경제적 원인 : 양극화 심화 / 중산층의 성장계단에서의 탈락
 - ✓ 불평등 악화(제조업 노동자, 저학력 백인 등의 지위 악화) (Gerstle, 2022)
 - ✓ 경제적 지위가 하락한 중하위층의 반발 (Levitsky & Ziblatt, 2018)
- 누가 트럼프를 지지했는가? (2024년 대선)
 - ✓ 주요 지지계층의 범주: 남성 / 30대 이하 / 백인 / 저학력층
 - ✓ 트럼프 지지로 전환한 이탈층: 제조업 노동자, Silicon Valley

Trump's net favourability by demographic, %



(자료 : Economist, [Why half of America will vote for Donald Trump, 2024.11.3](#))

5

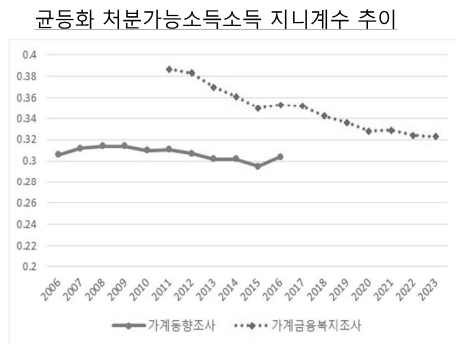
I. 서론

- 비상계엄으로 인한 국가적 혼란은 민주주의가 위협받고 권위주의적 정치 세력이 확산하는 세계적인 흐름 속에 한국의 민주주의도 예외가 아님을 인식하는 계기
 - 현 시점에서 민주주의를 훼손하는 경제적 요인을 분석하고, 향후 민주주의를 강건히 유지할 수 있는 경제의 방향을 모색해야 할 시점
- 이러한 맥락에서 이 연구는 다음과 같은 분석 내용으로 구성
 - ① 한국경제 분석에 기초해 민주주의를 위협할 수 있는 경제적 요인을 점검
 - ② 최근 두드러지고 있는 정치, 사회적 양극화 확산의 원인을 분석
 - ③ 민주주의와 경제성장이 공존하기 위한 경제정책의 방향 제시

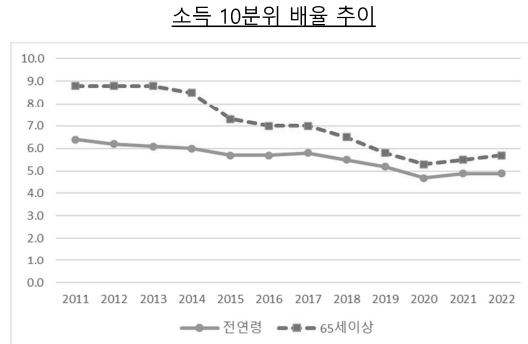
6

Ⅱ. 한국 민주주의의 경제적 토대

- 한국은 민주주의가 훼손될 정도로 소득 불평등도가 악화되지는 않은 것으로 보임.
 - 97년 외환위기 이후 크게 악화되었던 소득 불평등도는 이후 횡보세내지는 완만한 개선기조를 유지



자료: 통계청



* 수치는 최상위 10%의 소득/ 최하위 10%의 소득
자료: OECD

7

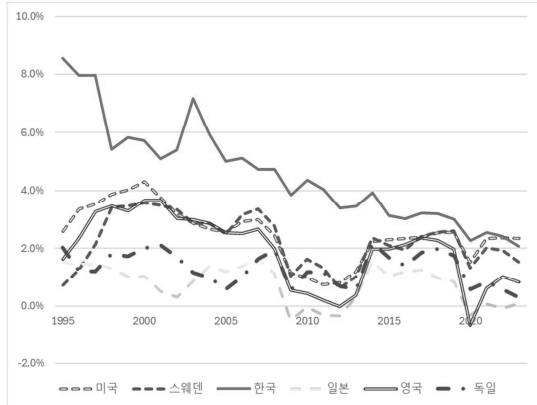
Ⅱ. 한국 민주주의의 경제적 토대

- 그럼에도 불구하고 정치적 양극화가 심화하고, 민주주의를 부정하는 언행이 등장하는 현상의 경제적 원인은 무엇인가?
 - ⇒ 경제성장 하락으로 인한 갈등과 미래에 대한 불안의 반영
- 이념적 분화와 양극화가 경제성장을 하락과 맞물려 '파이'를 둘러싼 갈등으로 분출
- 경제사회구조 변화에 따른 일부 계층의 불안, 여기에 현재에 대한 불만과 과거 사회에 대한 향수가 결합
 - ⇒ 경제적 양극화 심화 자체보다 갈등을 해결하는 정치, 사회적 해법의 부재가 민주주의를 위협하는 요인

8

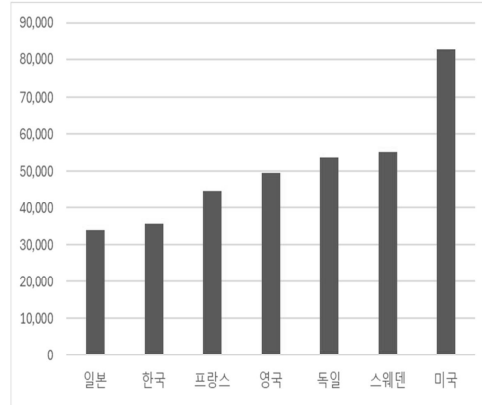
II. 한국 민주주의의 경제적 토대

각국의 경제성장률



* 경제성장률은 5년 이동평균값
자료: 한국은행 경제통계시스템

1인당 GDP (2023년)



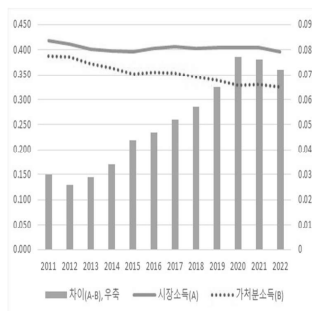
자료: 한국은행 경제통계시스템

9

II. 한국 민주주의의 경제적 토대

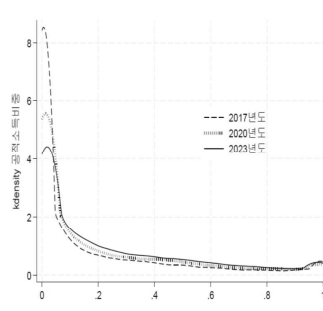
- 최근의 소득 불평등 완화는 시장경제가 아닌 정부 재분배정책에 기인
 - 시장소득의 불평등도는 완화되지 않으나, 가처분소득 기준 불평등도는 완화
 - 한편, 재분배 정책 확대에 대한 기대권층 등의 반감이 보수·진보 갈등 확산으로 확대

소득원천별 지니계수



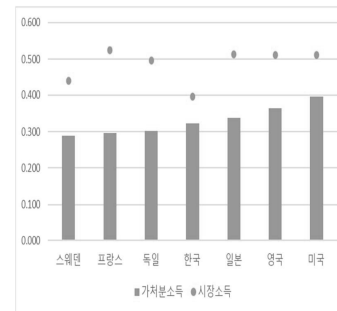
자료: OECD

공적이전소득/경상소득 추세



자료: 가계금융복지조사, 해당연도

국가별 지니계수(2023년 기준)



* 독일은 2020년, 일본은 2021년 기준
자료: OECD

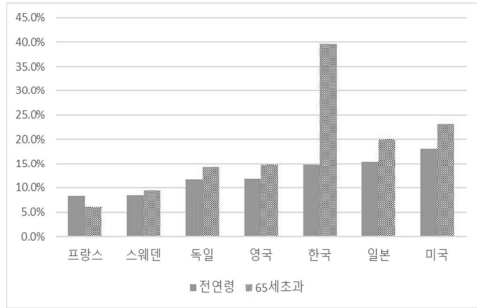
10

II. 한국 민주주의의 경제적 토대

- 또한 가처분 소득이 아닌 다양한 다른 척도에 근거할 때 경제적 불평등이라는 민주주의 위협 요인은 잔존하고 있으며, 이로 인해 향후 사회갈등이 확대될 개연성이 작지 않음.

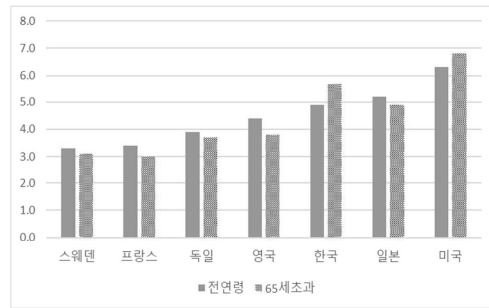
① 경제적 불평등1: 노령 세대의 빈곤은 양극화의 주요 원인 중 하나

국가별 빈곤율 비교(2023년)*



• 중위소득 50% 이하 비율
• 독일은 2020년, 일본은 2021년 기준
자료: OECD

국가별 양극화 비교(2023년)*



• 양극화 지표: 상위 10%소득/하위 10% 소득,
• 독일은 2020년, 일본은 2021년 기준
자료: OECD

11

II. 한국 민주주의의 경제적 토대

② 경제적 불평등2: 청년층(20~30대)이 경험하는 새로운 불평등

- 취업 및 소득 개선의 지체 / 경제적 계층 상승 가능성의 하락

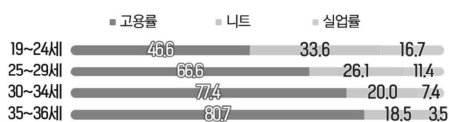
✓ 세대간 격차: 부모소득 → 자녀 임금 (이지은정세은, 2023)

➢ 60~70년대 생 영향 없음 / 80~90년대 생 비례적 영향

✓ 청년층의 자산불평등 확대

➢ 경제적 신분에 의한 자산불평등이 청년간 불평등의 주요요인

서울 거주 청년(19~36세) 경제참가 형태



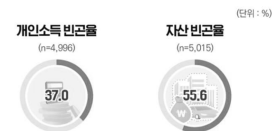
* 고용률 = (취업 청년 수 / 전체 청년) * 100

* 니트 = 현재 취업하지 않고, 정식 교육(학교 교육)에 참여하지 않은 사람

* 실업률 = [실업 청년 수 / 경제활동 청년(취업 청년 + 실업 청년)] * 100

자료: 서울연구원(2024)

서울 거주 청년 빈곤율(단위: %)



* 상대적 빈곤율은 소득분위에 모두 응답한 경우에 한 해 분석함 (각 4,990명, 5,015명)
* 상대적 빈곤율은 가계금융복지조사 기준 균등화 가처분소득 중위소득 50% 미만인 경우를 의미함

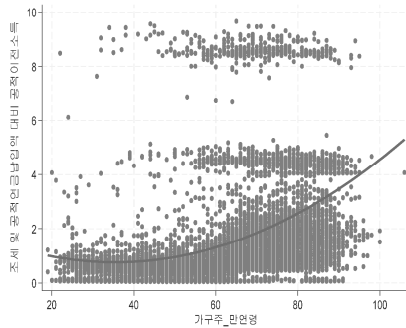
자료: 서울연구원(2024)

12

II. 한국 민주주의의 경제적 토대

- 반면, 청년층은 정부의 복지 지원 혜택을 가장 적게 받고 있음.
✓ 39.6세가 부담하는 세금 대비 공적이전소득 비율이 가장 낮음.

공적이전소득/조세 비율의 연령별 추이



자료: 2024년도 가계금융복지조사

재정지원 비율의 결정 요인

	공적이전소득/조세 및 연금납액	공적이전소득/조세
가구주 연령	-0.0486*** (0.004)	-0.0433*** (0.004)
가구주 연령 제곱	0.0006*** (0.000)	0.001*** (0.000)
임시·일용근로자	0.5513*** (0.031)	0.8190*** (0.035)
고용원이 있는 자영업자	-0.0343 (0.048)	-0.1222** (0.053)
고용원이 없는 자영업자	0.2210*** (0.029)	0.2990*** (0.032)
무급가족종사자	-0.1358 (0.881)	0.049998 (0.970)
기타종사자(보험, 대리, 학습지)	0.1984** (0.085)	0.3159*** (0.094)
기타(부식자, 가사, 통학)	1.2039*** (0.029)	1.3499*** (0.032)
상수항	1.2261*** (0.113)	1.4906*** (0.124)
# 관측치	18,314	18,314
Adj-R	0.2743	0.2642

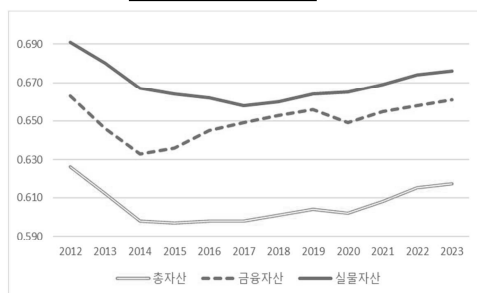
13

II. 한국 민주주의의 경제적 토대

③ 경제적 불평등3: 자산불평등이 양극화와 사회적 갈등의 주요 원인으로 부상

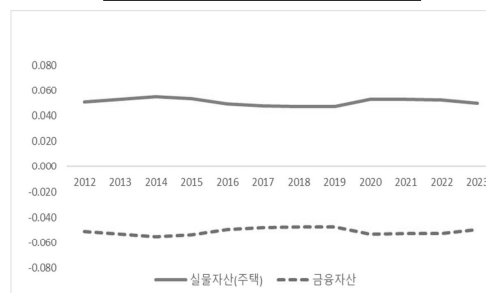
- 자산불평등은 악화 추이.
- 주택가격 상승이 자산 불평등의 주된 요인

자산유형별 지니계수



자료: 통계청, 가계금융복지조사

자산액 증가가 분배에 미치는 영향*



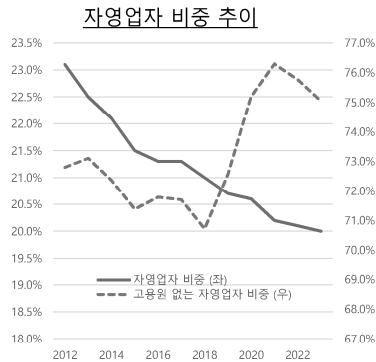
* 각 자산액의 1% 증가가 지니계수에 미치는 영향
자료: 통계청, 가계금융복지조사

14

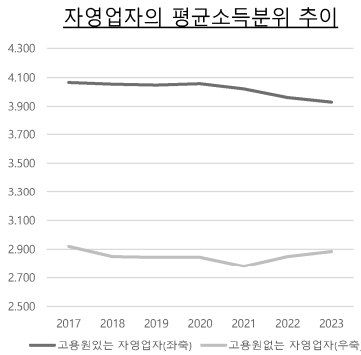
Ⅱ. 한국 민주주의의 경제적 토대

④ 경제적 불평등4: 최근 자영업자의 몰락은 경제적 불평등 확대의 적신호

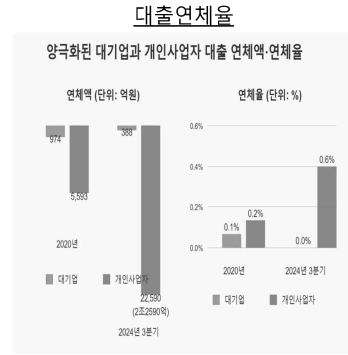
- 코로나19 이후 지위 하락: 고용원 있는 자영업자 → 고용원 없는 자영업자 → 임시, 무직(폐업)
- 자영업자 부채의 부실화로 파산위험 증가



자료: 통계청, 경제활동인구조사



자료: 통계청, 경제활동인구조사



자료: 더불어민주당 김남근 의원실
출처: 매일경제

15

Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

1. 논의의 배경

- 누가 윤석열 탄핵에 찬성/반대했는가?
 - 보수 성향과 국민의 힘 지지자일수록 탄핵에 반대

분류 기준	유형	가중적용 사례수	찬성	반대	모름/응답거절
주요지지정당별	민주당	383	98%	2%	0%
	국민의 힘	396	10%	87%	3%
	조국혁신당	36	-	-	-
	무당층	156			
성향별	보수	322	25%	72%	2%
	중도	356	60%	33%	6%
	진보	255	96%	3%	1%
	모름/응답거절	71	51%	34%	15%

자료: 한국갤럽 데일리 오피니언 (제611호 2025년 2월 2주)

16

Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

■ 정당 선택 분석의 의의

- 2010년대 이후 정당 득표율은 평균적으로 진보 > 보수. 즉 진보적인 성향이 상대적 다수
- 보수 대부분이 민주주의 체제를 지지함에도 상당수가 윤석열 탄핵을 반대했던 것은 진보의 (경제)정책에 대한 반감에 기인한 것일 수 있음.
- 진보적인 흐름에 대한 반감이 강해지면 정치적 양극화가 심화되고 권위주의적 정부를 소환할 가능성이 높음
- 어떤 경제사회적 특성이 진보(보수)정당을 선택하도록 하는지에 대해 이해할 필요 → 지역의 특성과 지역별 정당득표율 간의 관계를 통해 확인

■ 분석 대상 및 방법

- 4번의 총선(2012, 2016, 2020, 2024년 총선)에서 정당별 비례대표 득표율 분석
- 정당을 진보, 보수, 기타로 구분하고, 시군구별 경제·사회적 특성이 진보 정당 득표율에 어떤 영향을 미치는지 파악
 - ✓ 개별 유권자의 성향이 아닌, 각 지역의 평균적 특성을 이용한 분석이라는 데 유의

17

Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

2. 분석 자료

■ 진보, 보수 정당의 구분과 전국 득표율

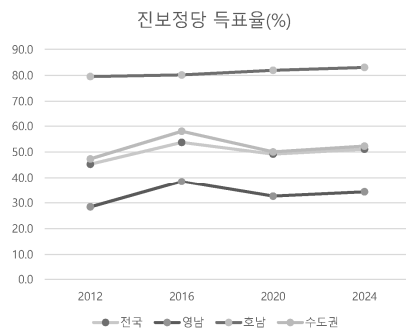
19대(2012년)		20대(2016년)		21대(2020년)		22대(2024년)	
투표율	54.2	투표율	58.0	투표율	66.2	투표율	67.0
새누리당	41.9	새누리	32.6	미래한국당	32.4	국민의미래	35.1
자유선진당	3.2	기독교자유당	2.6	국민의당	6.5	개혁신당	3.5
기독교당	1.2			기독교자유통일당	1.8	자유통일당	2.2
보수소계	46.2	보수소계	35.1	보수소계	40.7	보수소계	40.7
민주통합당	35.7	더불어민주당	24.8	더불어시민당	32.0	더불어민주연합	25.5
통합진보당	10.1	국민의당	26.0	민생당	2.6	녹색정의당	2.1
진보신당	1.1	정의당	7.0	정의당	9.3	새로운미래	1.6
				열린민주당	5.2	조국혁신당	23.2
				민중당	1.0		
진보소계	46.9	진보소계	57.9	진보소계	50.0	진보소계	52.4
기타	6.9	기타	7.0	기타	9.3	기타	6.9

자료: 중앙선거관리위원회

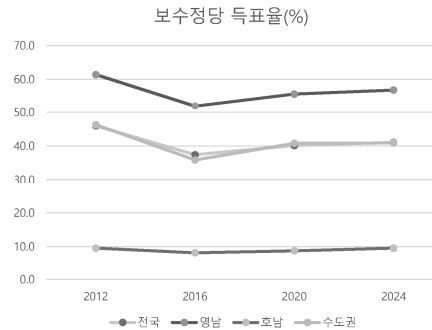
18

Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

- 지역별 진보/보수 득표율 (연도별)
 - 영호남 득표율의 지역적 특성을 고려하여 수도권을 중심으로 분석을 한정



자료: 중앙선거관리위원회



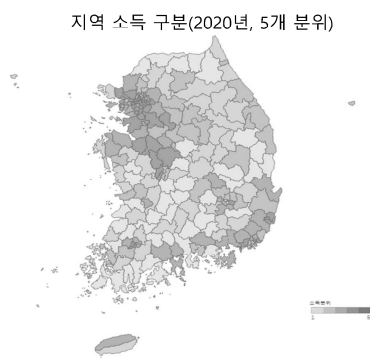
자료: 중앙선거관리위원회

19

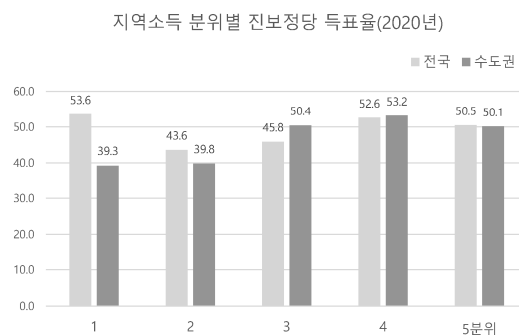
Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

3. 진보정당 득표율 결정 요인

- 소득 : 수도권 진보정당 득표율과 소득수준은 역 U자형(4분위 지역에서 가장 높은 지지도)



자료: 강신욱 외(2023)

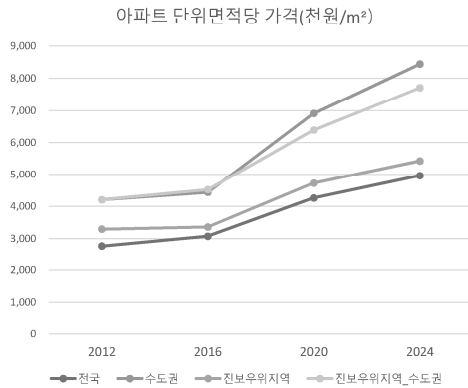


자료: 중앙선거관리위원회, 강신욱 외(2023)

20

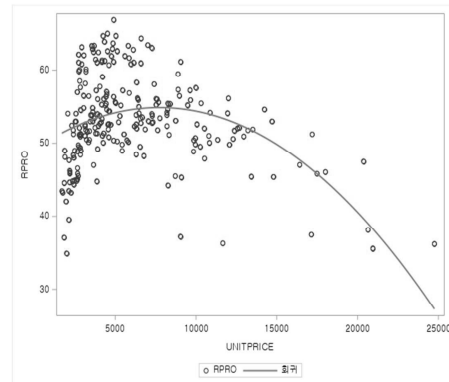
Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

② 자산(주택가격 기준) : 수도권 내 진보정당 득표율은 아파트 가격과 역U자형



자료: 중앙선거관리위원회, 한국부동산원

아파트 가격과 진보정당 득표율(수도권, 2012~2024)



자료: 중앙선거관리위원회, 한국부동산원

21

Ⅲ. 경제적 특성과 정당 선택

③ 회귀추정 결과 (종속변수=진보정당 득표율)

- 진보정당 득표율과 아파트 가격은 역 U자형
- 노령층 비율(-) 청년층(20~39세) 비율(+), 청년층 중 남성 비율(-, 유의성은 낮음)

	모형1	모형2	모형3	모형4
상수항	49.874***	59.721***	47.411***	64.775***
아파트가격	0.0015***	0.00154***	0.000965***	0.000719***
아파트가격 제곱	-9.48E-08***	-9.87E-08***	-7.77E-08***	-7.17E-08***
65세 이상 비율		-0.538***	-0.407***	-0.405***
20~39세 비율			0.467***	0.473***
20~39세 중 남성 비율				-0.316*
2012년(2024년 대비)	-5.598***	-9.979***	-11.596***	-12.194*
2016년(2024년 대비)	5.449***	2.033**	1.017	0.518
2020년(2024년 대비)	-2.970***	-4.846***	-5.303***	-5.419*

22

III. 경제적 특성과 정당 선택

- 중간 소득 지역에서 진보정당 득표율이 높고 고소득(5분위)지역에서 낮음(2020년).

	모형1	모형2	모형3	모형4
상수항	47.398***	55.187***	51.845***	67.196***
아파트가격	0.001***	0.002***	0.002***	0.002***
아파트가격 제곱	-1.03E-07***	-1.25E-07***	-1.18E-07***	-1.14E-07***
2분위지역(3분위 대비)	-5.292***	-3.007*	-2.907*	-2.500
4분위지역(3분위 대비)	1.408	-0.941	-0.988	-1.043
5분위지역(3분위 대비)	-0.227	-3.211***	-3.063***	-3.159***
65세 이상 비율		-0.550***	-0.509***	-0.518***
20~39세 비율			0.122	0.122
20~39세 중 남성 비율				-0.278

23

III. 경제적 특성과 정당 선택

4. 정리

- 소득과 자산의 양극화 해소가 민주주의의 핵심적 경제적 토대
 - 진보정당에 대한 지지율은 소득 및 자산에 대하여 모두 역 U자형
- 일부 보수층의 윤석열 탄핵 반대는 진보 성향 정부 정책에 대한 반대의 의미가 큼.
 - 소득 및 자산의 최상위층 / 노령층일수록 탄핵 반대 성향 높음.
- 청년층 남성의 윤석열 지지는 과장된 해석을 경계하면서 면밀한 분석 필요
 - 청년층의 진보지지율은 전반적으로 높은 수준으로, 청년층 내에서 남성의 지지율이 여성보다 상대적으로 낮은 정도
 - 소득을 통제하면 청년층, 성별효과 사라짐.
- 민주주의의 안정성 회복을 위해 중산층의 요구에 맞는 경제적 방향 설정이 중요
 - 청년층의 사회 진입에 좌절을 느끼지 않고 경제적 지위 확보할 수 있도록 지원
 - 이들의 불안정성이 경제적 최상위층의 반발 및 노령층의 불만과 결합되지 않도록 해야 함.

24

Ⅳ. 청년층의 사회 인식과 성향 분석

1. 논의의 배경

- 탄핵 찬반 여론에서 청년 남성의 보수 기조, 청년 여성의 진보 기조가 부각
- 청년층 내의 정치 성향 차이를 살펴보면, 특히 성, 사회경제적 지위 등에 따라 정치 성향이 어떤 차이를 드러내는지 분석
- 또한 정치성향이 정책선호와 어떤 관계를 갖는지를 파악

2. 분석 자료

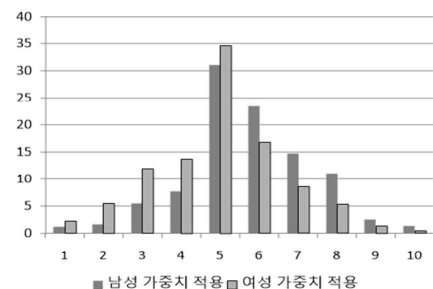
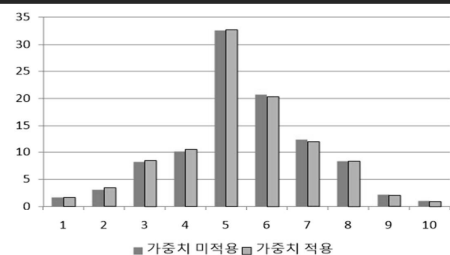
- 청년의 교육 및 경제활동을 추적 조사하는 대규모 자료인 <교육고용패널 II>을 사용
 - 2016년 당시 고2 학생(17세)을 표본으로 선정하여 현재까지 이들을 추적조사 중
- 2022년 상반기에 실시된 6차년도 조사에서는 정치, 사회적 견해를 부가 조사
 - 2022년 당시 청년들의 연령은 22세로 고교 졸업 후 4년제 대학을 들어가고 휴학하지 않았다면 대학을 졸업한 상태이거나, 전문대 입학자는 이미 졸업한 상태

25

Ⅳ. 청년층의 사회 인식과 성향 분석

3. 청년의 정치 성향 분포: 전체 및 성별

- 정치, 사회적 견해 조사에서는 세계가치관조사(World Value Survey)에서 사용하는 표준적인 문항을 사용
- 청년 전체의 정치 성향을 살펴보면 중도를 중심으로 진보와 보수가 양분하는 모습
 - 진보(23.9%), 보수(23.1%), 중도(53.0%)
 - 중도 내에서 약간 진보적인 집단이 32.7%, 약간 보수적인 집단이 20.3%로서 진보의 비중이 더 큼.
- 남녀 모두 중도의 비중이 50%를 상회하며, 남성이 보수적이고 여성이 진보적인 성향을 나타냄.
 - 청년 남성의 높은 보수 비중, 낮은 진보 비중은 통상적인 정치성향의 연령 효과를 감안할 때 이례적.



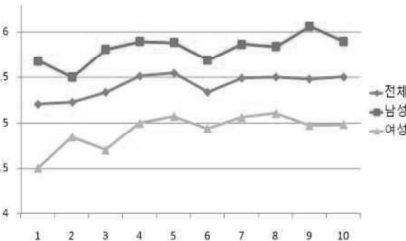
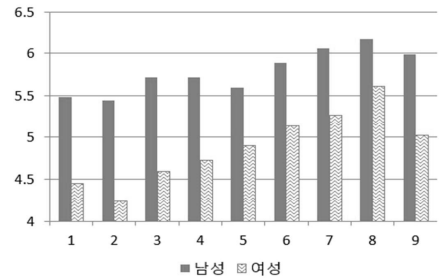
자료: 교육고용패널조사

26

Ⅳ. 청년층의 사회 인식과 성향 분석

4. 청년의 정치 성향: 결정요인

- 사회경제적 지위가 높을수록 남녀 모두 정치 성향은 보수적으로 나타나지만, 지위가 정치성향에 미치는 영향력에는 성별차가 존재(위 그림)
 - 평균보다 낮은 지위에서 남녀간 성향 차이가 크고 높은 지위에서는 성향 차이가 작음.
- 부모소득을 기준으로 소득수준의 고저에 따른 정치 성향을 검토한 결과 부모소득이 높을수록 보수성이 높음(아래 그림).
 - 부모소득은 청년층이 인식하는 사회경제적 지위를 결정하는 유의한 요인
 - 이외에도 사회경제적지위는 학력수준, 출신대학, 전공학과, 취업 여부 등에 유의한 영향을 받음.

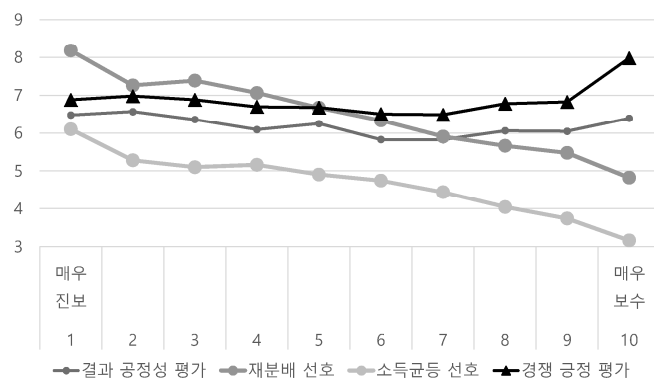


자료: 교육고용패널조사

Ⅳ. 청년층의 사회 인식과 성향 분석

5. 청년층의 정책선호와 정치성향

- 소득재분배 및 소득균등 선호
 - 진보일수록 강한 지지
 - 소득균등보다는 재분배 선호
- 경쟁에 대한 긍정적 평가도
 - 매우 보수(10)인 경우가 아니더라도 대부분의 정치성향에서 경쟁에 대해 7이상의 긍정적 평가
- 결과의 공정성 평가
 - 성공은 노력 덕분인가? vs. 배경과 운 덕분인가?에 대한 답변
 - 경쟁에 대한 긍정적 평가와 유사한 수준의 반응

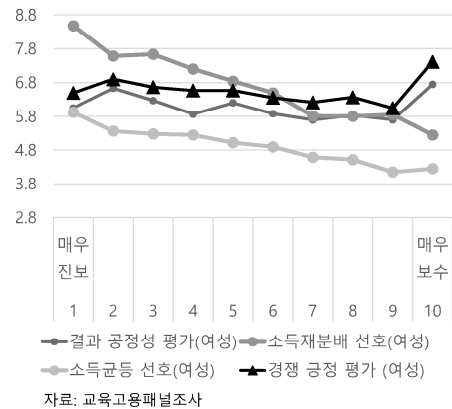
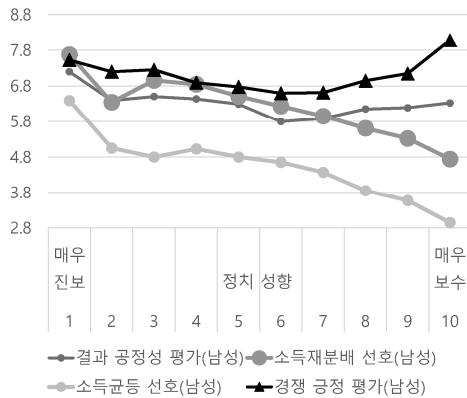


자료: 교육고용패널조사

Ⅳ. 청년층의 사회 인식과 성향 분석

5. 청년층의 정책선호와 정치성향

- 전반적으로는 정책선호와 정치성향 간의 관계에서 성별 차이가 두드러지지 않음.
- 다만 여성의 경우 결과의 공정성이나 경쟁에 대한 긍정평가 수준이 남성에 비해 다소 낮은 편



29

자료: 교육고용패널조사

Ⅳ. 청년층의 사회 인식과 성향 분석

6. 정리

- 청년의 정치 성향 분포에서 중도가 53%, 진보와 보수가 나머지를 균분
 - 중도 중 진보에 가까운 그룹의 비중이 보수에 가까운 그룹에 비하여 50% 정도 더 많음을 감안하면 청년층의 전반적인 정치 성향은 진보에 가까운 것으로 볼 수 있을 것임.
- 여성은 진보와 보수가 2:1의 비율을 차지하는 반면, 남성은 거꾸로 1:2로 대조적인 모습
- 사회경제적 지위가 낮을수록 진보적, 높을수록 보수적임.
- 사회경제적 지위와 소득 재분배 정책 지지 수준이 정(+)의 관계를 보이는 것과는 달리 소득 균등화에 대한 선호도는 낮은 편
- 한편, 경쟁과 공정성에 대한 청년층의 긍정적인 인식은 이들의 진보적인 성향이 기존의 정책패키지와는 다른 구성에서 강한 지지로 발현될 수 있을 가능성을 시사
 - 경쟁과 공정성에 대한 청년층의 긍정적인 인식은 진보와 보수, 성별을 막론하고 청년층에서 고르고 높게 나타남.
 - 청년층이 절차적 공정성과 경쟁의 룰을 얼마나 중요하게 생각하는지에 주목할 필요

30

V. 민주주의를 위한 경제정책의 방향

1. 한국 민주주의의 경제적 토대

- 불평등 해소 및 양극화 방지 노력이 민주주의의 경제적 토대를 지지하는 방향으로 작용
 - 양극화 요인에도 불구하고 정부에 의한 재분배 정책 확대가 소득불평등도의 악화를 방지
 - 중산층이나 사회를 주도하는 40-50대의 민주주의에 대한 강한 지지
- 그러나 경제성장률 하락과 재분배 정책 확대에 따라 '파이'가 줄어든 기득권층의 반발로 이념적 분화와 정치적 양극화가 첨예화
- 윤석열 탄핵에 극렬히 반발하는 일부 보수층이 보인 민주적 절차에 대한 否定 행태는 진보성향 정부의 등장을 반대하는 실체의 반영
 - 적어도 2010년대 이후의 불평등 해소를 위한 사회적 흐름에 대한 불만과 경제사회구조의 변화 흐름으로 인한 미래에 대한 불안감이 복합적으로 반영된 것으로 보임.

31

V. 민주주의를 위한 경제정책의 방향

2. 민주주의의 위기 요인

- 시장경제에서 경제적 불평등 확대 요인은 상존
 - 다수의 극빈자가 있는 노령층 / 중산층의 이탈 가능성 / 청년층 계층 이동의 어려움.
- 경제성장 하락으로 인한 미래 비전의 상실과 삶의 개선의 어려움.
 - 노령층의 변화에 대한 저항과 과거지향적 행태
- 경제적 불평등 해소를 위한 진보적인 사회 흐름에 가장 큰 타격을 받은 계층이 개혁과 불평등 완화에 저항하고 기존 경제질서를 고수하고자 함.
 - 이 과정에서 현재의 경제적 불안정 계층을 포퓰리즘 정책을 활용하여 포섭하고자 할 가능성
- 따라서, 한국에서의 민주주의 위협을 막기 위해서는 경제적 소외계층이 반민주 세력에 동조하지 않도록 해야 할 것임.

32

V. 민주주의를 위한 경제정책의 방향

- 경제적 불평등 완화 정책이 진보-보수의 이념적 갈등으로 전환된 원인의 하나는 과거 진보 정부가 기존의 체계 안에서 경제적 불평등과 양극화를 해소하고자 했기 때문이다.
 - 시장경제에 대한 과도한 개입 /부에 대한 도덕적 접근과 불평등 완화 정책
 - 과거 패러다임에 의거한 불평등 해소 정책이 청년층의 공정성 문제제기에 직면
 - 적어도 청년층에 있어서 공정성의 확보를 전제로 한 경쟁의 가치는 진보-보수의 구도를 넘어서 수용
- 경제적 불평등 완화 정책이 이념적 갈등으로 오용되지 않도록 정책 개혁이 이루어져야 함.
 - 복지비용 부담과 복지정책 수혜의 불균형에 대한 중산층의 불만에 주목할 필요
 - 정부의 시장개입과 조세 정책이 중산층의 지위를 개선하는데 장애로 작용한다는 불만이 있음을 인식하고 경제적 불평등을 완화하기 위한 정책을 집행해야 할 것임.

33

V. 민주주의를 위한 경제정책의 방향

3. 민주주의를 위한 경제정책의 방향

- 경제적 불평등과 양극화 방지가 민주주의 수호의 핵심
 - 경제적 불평등 해소 없는 성장 추구는 미국의 사례에서 보듯이 권위주의 정부 출현 유발
- 경제성장 저하로 인한 사회적 불안과 갈등 확산 방지를 위해, 정치 지도자가 저성장-고령화 사회에 맞는 미래 비전과 방향을 제시해야 함.
 - 과거 패러다임에 의거한 성장과 분배 논쟁을 타파하고 새로운 미래 비전의 제시
- 특히, 중산층과 청년층이 민주주의 수호의 핵심층이 되도록 하기 위해서는 변화한 경제 사회구조에 맞도록 경제정책을 수립해야 함.
 - 시장경제와 사유재산권에 대한 존중에 기초한 정부의 경제 불평등 방지 정책이 필요
- 이를 위해서 민주정부는 스스로 변화와 혁신을 통해 구체제의 행태를 벗어나, 새로운 형태로 발생하는 불평등과 경제위기 요인에 대처해야 함.

34

【제2주제】

한국경제의 위기 진단과 전환동력의 회복

박복영 (경희대 교수)

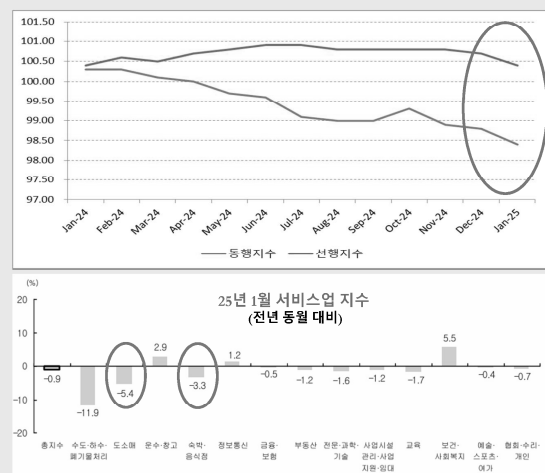
목차

- I. 민주주의 위기와 경제
- II. 대외환경의 변화
- III. 한국경제의 진단
- IV. 전환동력 회복을 위한 과제

I. 민주주의 위기와 경제

(1) 민주주의 위기의 단기 비용

- 경제적 불확실성 증가, 경기 둔화
 - ✓ 계엄 이후 경기둔화 가속
 - ✓ 도소매, 음식숙박 서비스업 특히 위축
- 국제 신인도 하락 및 외국인 투자 위축
- 국내외 정세에 신속·체계적 대응 불가능
 - ✓ 對美 정상 대화 파트너 실종
 - ✓ 트럼프 관세정책 대응의 한계

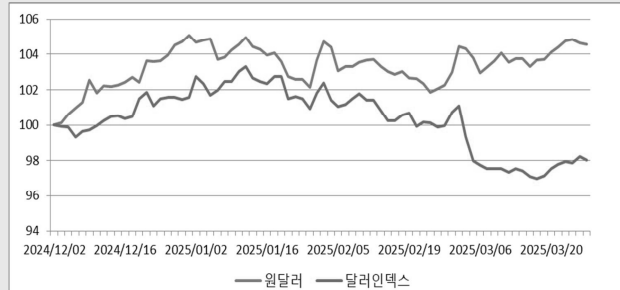


➤ 원화 환율 상승 = 국가 신인도 하락, 한국 민주주의 신뢰도 하락

✓ 12.3 계엄 이후 주요통화(달러 인덱스) 대비 6.4%p 추가 상승

(계엄 직후 및 탄핵 판결 지연으로 격차 확대)

✓ 對外 총부채 (약 1.5조 달러) 상환 부담 137조원 증가 효과



5

(2) 민주주의 위기의 장기 비용

➤ 정치적 분열 심화와 증오 증폭 (정당 + 대중)

⇒ 정치적 해결·타협 능력 저하

➤ 민주주의 제도 불신과 법치주의 훼손

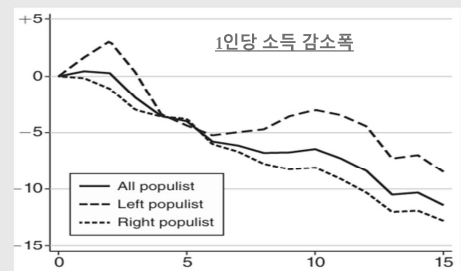
⇒ 안정적 경제성장 기초 위협

(D. North; D. Acemoglu 등: 제도와 경제성장 관계)

➤ 극우 포퓰리즘 등장 우려

⇒ 성장률 하락 (15년간 약13% 감소 추정*)

※ American Economic Review (M. Funke etc., 2023)



II. 대외환경의 변화

(1) 안정적 국제통상 질서의 해체

➤ 개방적 자유무역 질서 해체

- ✓ 보호무역주의 확산 (관세 전쟁, 수출·투자 제한 등)

➤ 경제적 상호의존을 무기화

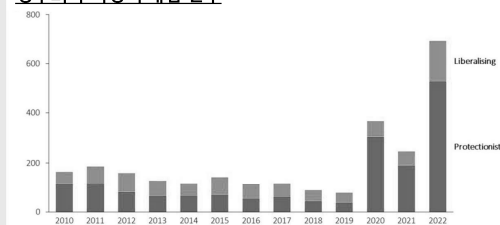
- ✓ 전략적 목적으로 경제수단 이용
(*economic statecraft*)

➤ 미-중 G2 전략적 경쟁 본격화

- ✓ 미국의 대중 기술추격 억제 전략

➤ 보복과 전염효과로 증폭 & 장기화

정부의 무역정책 개입 건수



자료: Global Trade Alert

(2) 산업정책의 부활

➤ 선진국 주도 산업정책의 부활

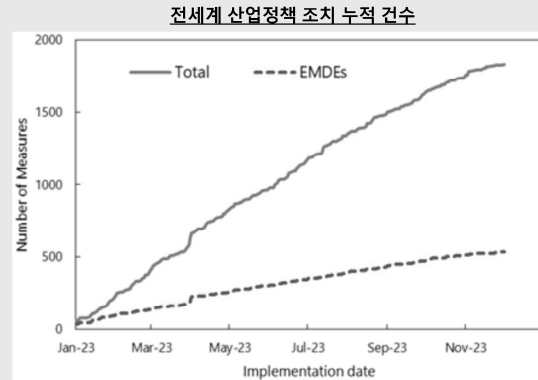
- ✓ 보조금 지급, 세제 지원
- ✓ 자국 제품 우선구매

➤ 기술 경쟁 가속화

- ✓ 플랫폼, AI 등 혁신 기술의 연쇄 출현
- ✓ 중국 추격에 대한 위기감

➤ 안정적 공급망 확보의 중요성

- ✓ 공급망 단절 위험 증가 (팬데믹, 전쟁 등)
- ✓ 지정학적 갈등에 따른 불확실



자료: S. Evenett et al.(2024), IMF

9

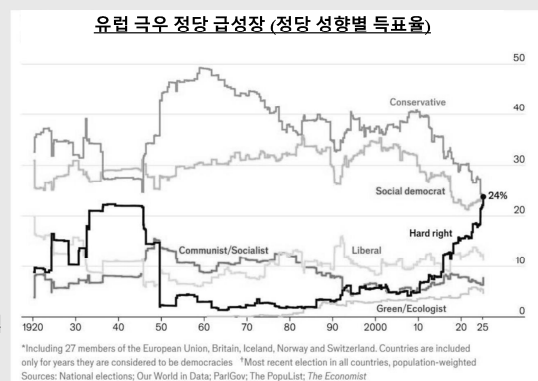
(3) 극우 포퓰리즘의 확산

➤ 극우 세력의 성장과 집권

- ✓ 독일 AfD; 프랑스 국민연합(RN) 등 (극우정당 약진 + 진보정당 하락)
- ✓ 미국의 트럼프 2기 정부
- ✓ 아르헨. 밀레이; 브라질. 보우소나루

➤ 경제적 박탈감이 주요 원인

- ✓ 유럽: 이민·난민 유입으로 실업 위험 증가
- ✓ 미국: rust-belt 제조업 쇠퇴와 백인노동자 실직
- ✓ 남미: 만성적 인플레이와 고실업

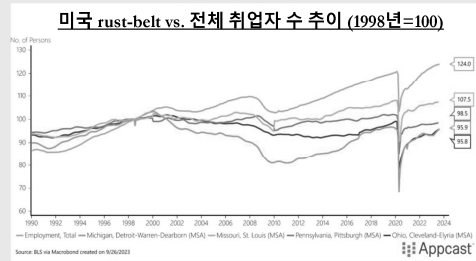
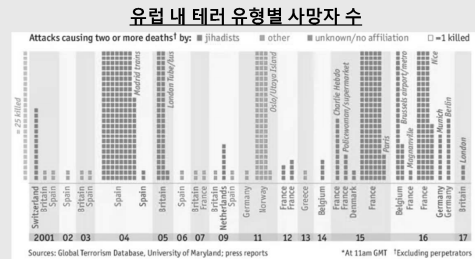


*Including 27 members of the European Union, Britain, Iceland, Norway and Switzerland. Countries are included only for years they are considered to be democracies. *Most recent election in all countries, population-weighted Sources: National elections; Our World in Data; ParlGov; The PopuList; The Economist

10

❖ 극우화 억제와 정치의 중요성

- 극우화 억제는 절체절명의 목표
 - ✓ 민주주의 파괴, 포퓰리즘, 폭력과 전쟁 귀결 위험
- 사회적 과제 장기 미해결이 근본 원인
 - ✓ 유럽: 이(난)민 문제 + 문명 갈등 + EU 체제
 - ✓ 미국: rust-belt 쇠락 + 보수 기독교 이념
 - ✓ 정치: 정치적 올바름(DEI, racial justice)만 주장, 문제 해결 못한 채 “장기간” 방치
- * 덴마크 사민당의 교훈: 이민 제한 선택(‘정의롭고 현실적인 정책 *Retfærdig og Realistisk*’)으로 극우정당 억제
- 사회의 “역동성” 회복과 “소외자 보호”가 관건



III. 한국경제 진단

(1) 경제활력의 약화

➤ 장기 저성장 고착

- ✓ 잠재성장률 20년간 3%p 하락
- ✓ 최근 내수 위축; 재정의 경기조정 역할 위축

➤ 저성장 요인

- ✓ 저출산 고령화
- ✓ 중국의 성장 둔화와 추격
- ✓ 생산적 경쟁보다 경제전반의 독점적 지위 유지 경쟁
- ✓ 위험회피 성향 강화에 따른 투자 부진
- ✓ 과잉 규제(혹은 규범)와 이해 갈등

한국 잠재성장률 변화와 전망

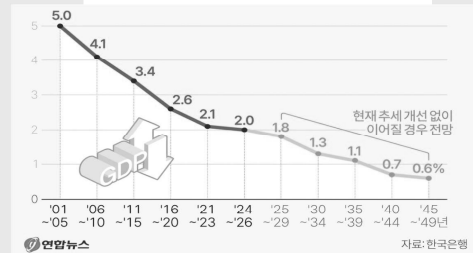
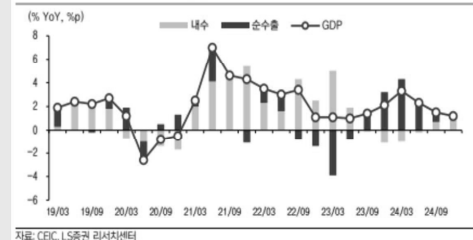


그림1 한국 2024년 4분기 경제성장률 기여도



(2) 경제 비전의 상실

➤ 산업화, 선진화 이후 지향점 상실

➤ 공동체 방향 상실과 국민에 희망 제공 실패

➤ 혁신 동력(dynamism) 상실 ('초식 사회')

➤ 다수 청년층 희망과 기회 사다리 부재

- ✓ 고용의 양극화, 불완전 고용
- ✓ 과잉 능력주의 경도, 포용과 연대의 상실
- ✓ 생산적 활동보다 rent-seeking에 몰두, 경제적 낭비
- ✓ 극우화 위험 (하층의 박탈감 + 상층의 능력주의)

세계 시가총액 상위 10위 기업 변화

순위	1990년	2000년	2010년	2021년
1	제너럴일렉트릭	제너럴일렉트릭	엑손모빌	애플
2	NTT	인텔	페트로치아나	마이크로소프트
3	로열더차셀	시스코시스템즈	애플	알파벳
4	알트리아그룹	마이크로소프트	중국공상은행	사우디아람코
5	IBM	로열더차셀	차이나우바일	아마존
6	엑손	화이자	마이크로소프트	테슬라
7	프록터앤드갬블	엑손모빌	버크셔 해서웨이	메타(페이스북)
8	토요타자동차	릴리	중국건설은행	엔비디아
9	NEC	보타폰	릴리	버크셔 해서웨이
10	할리마트	노키아	프록터앤드갬블	TSMC

자료: FactSet

한국 10대 수출 품목 변화

	2014년	2024년
1위	반도체	반도체
2위	석유제품	자동차
3위	자동차	석유제품
4위	선박해양구조물 및 부품	선박해양구조물 및 부품
5위	무선통신기기	합성수지
6위	자동차부품	자동차부품
7위	광판디스플레이 및 센서	철강판
8위	합성수지	광판디스플레이 및 센서
9위	철강관	무선통신기기
10위	전자응용기기	정밀화학원료

(3) 정치와 정부 불능

➤ 사회경제 문제 해결 능력 상실

- ✓ 장기 미해결 과제 누적, 극우 포퓰리즘 성장의 환경

➤ 정치 양극화 심화

- ✓ 이념 격차 확대가 아니라, 반목과 증오만 심화
- ✓ 타협 정치의 실종, 문제 해결 불가, 민주주의 위기로 귀결

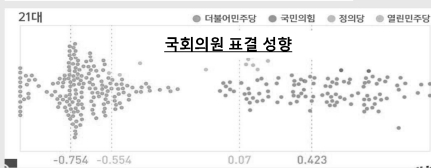
➤ 행정부 정책 능력 하락

- ✓ 정책 결정에 대한 법적 처벌 위험, 극도의 복지부동 유발
- ✓ 장기전략적 결정 역량 부족
- ✓ 협소한 전통적 정책수단에 의존

양당 국회의원의 이념 성향 조사

		자가평가 이념	대북·대의	경제	사회 (한인)	물질· 탈물질
제19대 (SBS)	민주통합당	2.88 (0.90)	2.20 (0.80)	2.13 (0.89)	1.73 (1.30)	3.45 (0.71)
	새누리당	6.21 (1.31)	6.11 (1.06)	4.41 (1.34)	6.49 (1.42)	4.80 (0.92)
	평균차	3.33	3.91	2.28	4.76	1.35
제20대 (YTN)	더불어민주당	2.86 (0.83)	2.89 (0.97)	2.18 (1.22)	3.46 (1.29)	3.14 (1.12)
	새누리당	6.53 (0.91)	6.76 (1.11)	5.34 (1.31)	5.94 (1.22)	5.03 (1.48)
	평균차	3.67	3.87	3.16	2.48	1.89
제20대 (중앙일보)	더불어민주당	3.93 (1.27)	2.84 (0.92)	2.05 (0.75)	3.11 (1.04)	2.31 (0.98)
	새누리당	6.59 (0.89)	6.25 (1.11)	4.97 (1.36)	4.97 (0.94)	4.53 (1.48)
	평균차	2.66	3.41	2.92	1.86	2.22
제21대	더불어민주당	3.11 (1.44)	2.10 (1.01)	3.18 (1.09)	4.60 (0.86)	3.02 (1.19)
	미래통합당	4.75 (2.02)	5.79 (1.32)	6.25 (1.90)	5.51 (0.84)	5.49 (1.15)
	평균차	1.64	3.70	3.07	0.93	2.47

매우 진보 (0) ; 매우 보수 (10)
출처: 강우정 외(2020), 의정연구



IV. 전환동력 회복을 위한 과제

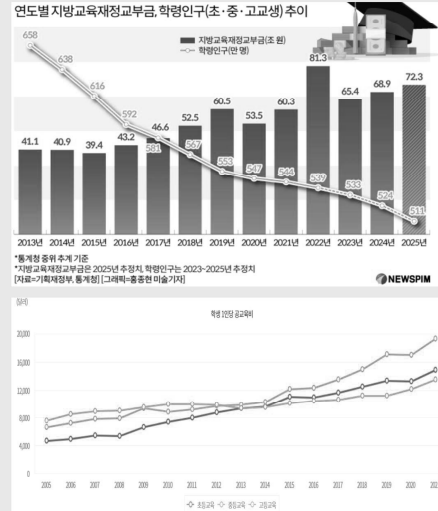
(1) 과감한 비전 제시로 '역동성' 회복

➤ 한국경제 도약과 전환의 비전 제시

- ✓ “역동 경제” 비전과 액션 플랜
- ✓ 성장 정체 (일본화) 예정된 미래로 받아들이면 안돼
- ✓ 기업과 대학의 혁신 지원 + 기업가형 정부

➤ 정부의 적극적 역할과 투자 지원

- ✓ 산업정책 부활에 대응한 정부투자 확대
- ✓ 원칙에 기반한 지원 필요
 - ‘청년 고용’, ‘혁신 촉진’, ‘사회문제 해결’ 기여 투자
- ✓ 독과점 지위자 지원, 포퓰리즘 지원 없어야



❖ 독일 '부채 제동장치(debt brake)' 실패의 교훈

➤ 부채 제동장치

- ✓ 구조적 재정 적자 GDP의 0.35%로 법적 제한
- ✓ 2020년 이후 정부 순부채 증가 불가

➤ 재정안정 집착으로 정부 지출 및 투자 유연성 상실

- ✓ 인프라 및 혁신분야 정부 투자 부족 야기
- ✓ 독일경제 침체의 원인
- ✓ 정치적 논란, 재정 정책에 사법적(헌재) 판단
- ✓ 심각한 비판과 저성장에 직면 후, 최근 제동 장치 유연성 도입 (방위비 지출 예외, 지방정부 부채 발행 등)
- ✓ 약 1조 유로 경기부양 재정 패키지 도입 후 성장 회복 기대

(2) 타협정치 복원으로 '문제 해결형' 정부

- 타협 기반의 '점진적' 해결 지향
- 장기 미해결 과제 발굴, 끈질긴 노력
- 정책적 판단 사법 처리 자제, 면책 확대
- 전략적 결정 능력 강화
 - ✓ 대통령실 기능의 변화: 전략적 판단 HQ + 정치적 설득 책임자
 - ✓ 부처의 정책 주도 및 부처간 소통 강화
 - ✓ 위원회 적극 활용과 개편: 민간전문가 상근 확대
 - 관료의 매너리즘 보완
 - 과감한 정책, 전략적 사고 기능

19

(3) 혁신 추진을 위한 규제 개혁

- 혁신적 정책 수단 개발
 - ✓ 비전통적 정책수단에 대한 수용성 확대
(예: 양직 약화, 마이너스 금리, 산업 보조금, 정부 투자, 등)
- '정치적 올바름'의 사회적/경제적 수용성 고려
 - ✓ 혁신 제약 요인 되면 곤란 (환경, 다양성 등), 이념보다 실용
 - ✓ 정부는 혁신에 따른 위협의 완충 기능해야
- 안정 지상주의 지양
 - ✓ 재정 안정, 금융안정 등 거시안정에 대한 집착 경계

20

❖ 일본 경제의 장기 저성장과 역동성 상실

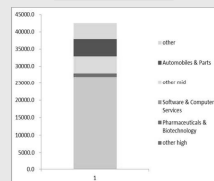
- 고령화 등 인구구조의 변화
- 거시경제적 조건
 - ✓ 버블 붕괴, 높은 부채비율, 저금리, 저물가 장기화 등
- 하지만 경제의 “역동성 상실”도 중요한 원인
 - ✓ 저금리 구조에 따른 안전 투자 및 위험 회피 성향
 - ✓ 중위기술 자만으로 혁신 위축, 디지털화 지체
 - ✓ 합의제 및 ‘和’문화, 위계구조, 실패의 두려움
 - ✓ cross-shareholding에 따른 안정적 지분구조, 역동성 제한
 - ✓ 고용 불안정 증대에 따른 인적투자(직업훈련) 감소
 - ✓ 정부 재정의 악화, 국가채무 누적 => 공공의 혁신 투자의 감소

21

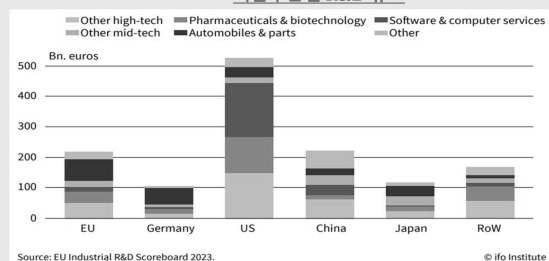
❖ 중위 기술 함정(Middle Technology Trap) 경제 (Draghi Report, 2024)

- EU (독일 등) R&D는 중위 및 응용 기술 (예: 자동차)에 집중
- 비원천 중위 기술의 한계
 - ✓ 점진적 혁신은 가능, 전환적 혁신은 곤란
 - ✓ 파편적 기술 진보 (일부 기술만 세계적 수준)
- 미국과의 혁신 격차(innovation gap) 근본 원인
- 한국 R&D도 유사한 분포

한국 R&D 분포



기술수준별 R&D 규모



➤ '기업가 정신'의 부활

- ✓ 도전하는 분위기 확산해야
- ✓ 핵심은 사회 각 분야의 '지대(rent)' 소멸이 중요
- ✓ 시스템 위험(systemic risk) 없는 한 '실패'와 '파산' 폭넓게 허용해야
- ✓ 혁신의 잠재피해자와 사회적 타협 기능 활성화해야 (정치의 역할)
- ✓ 플랫폼 및 대량정보 기관 독과점 지위 제한, 동태적 경쟁 확보해야
- ✓ 중소기업 혁신 성과 보호

23

(4) 중산층 확대를 통한 사회적 안정

➤ 중산층에 대한 동태적 인식

- ✓ 청년의 미래이자 안정된 노년의 기반
- ✓ 청년이 중산층으로 성장하도록 하고 지원
- ✓ 중산층은 안정적 노년을 준비하도록 유도

➤ 일하는 중산층 확대를 위한 고용, 복지, 금융 정책 개발

- ✓ 부동산 시장의 안정에 역점
- ✓ 거주자 중심의 부동산 정책
- ✓ 더 많은 선택을 부여하는 연금제도 추진

등

24

(5) 대외불확실 적극 대응

➤ 한국 장기 고성장의 국제환경 소멸

- ✓ 규범기반 자유무역 질서 회복 기대 어려워
- ✓ 한국은 '분열적(fragmented) 지정학 시대'의 최대 피해자

➤ 양자 택일 대신 다면적·실용적 대외통상 정책

- ✓ 미, 중, 유럽, 신흥시장 모두와 적극적 교섭: 우리 입장 설명, 전략적 자율성 확대
- ✓ 국가 위상을 따라가지 못하는 외교 역량 고양해야 할 시기
- ✓ 규범이 없어진 상황에서 '협상국가' 되어야
- ✓ 대통령실의 외교통상 전략적 판단 기능 중요 (통상+외교+안보 복합적 사고)
- ✓ 새로운 잠재시장 **Global South** 협력 적극 추진('신남방정책' 연장)
- ✓ 자유무역 질서 유지 노력: EU, 호주, 일본, ASEAN, 중국 등과 공감대 형성

25

감사합니다

【제3주제】

2025년 SIES/경제발전학회 공동심포지엄
“대토론: 민주주의 위기, 한국경제의 위기”

민주정부의 경제정책과 정책 거버넌스

원승연(명지대), 박민수(성균관대)

2025. 4. 15

< 목차 >

- I. 민주주의 토대 강화를 위한 경제정책의 목표
- II. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제
- III. 정책 거버넌스 개편 방안

I. 민주주의 토대 강화를 위한 경제정책의 목표

1. 민주주의를 위한 경제사회적 토대

- 두터운 중산층
 - ✓경제적 불평등과 양극화 억제
 - ✓중산층 해체가 서구 극단주의 준동의 주요 원인 중 하나라는 지적
- 미래 비전 공유
 - ✓경제성장 저하로 인해 미래를 불안해하는 국민과 미래 방향 합의
- 정치적 리더십
 - ✓다양한 사회적 요구와 갈등을 수렴하여 타협으로 이끌 수 있는 정치적 역량과 정부 정책
 - ✓"구호"가 아닌 "결과"를 보여주는 정치적 리더십

3

I. 민주주의 토대 강화를 위한 경제정책의 목표

2. 기존 접근법에 비판적 고찰

- 질문: 왜 경제적 불평등과 양극화 억제를 위한 정책이 보수와 진보라는 이념적 갈등으로 나타났는가?
- 진단 1: 기득권층의 의도적인 오독: 이념화를 통한 기득권 유지
 - ✓경제적 불평등 축소 정책으로 인한 분배 몫 감소에 대한 불만
 - ✓성장과 분배 간 상충관계(trade-off)의 무비판적 수용과 확대 재생산
 - ✓"경제는 보수" 라는 구호성 주장

4

I. 민주주의 토대 강화를 위한 경제정책의 목표

- 진단 2. 1980년대 구체제(Old Regime)적 사고에 갇힌 진보 정부의 경제 정책
 - ✓ 시장 기제를 무시한 불평등 해소 정책
 - 기존 시장시스템에 대한 정책 개입을 안이하게 판단
 - 시장 기능에 대한 부작용을 충분히 고려하지 못했던 불평등 해소 정책과 예상 못한 반발
 - ✓ 중산층의 경제적 욕구를 받아들이지 않는 낡은 재분배 정책
 - 중산층과 서민이 강조되던 정책 공간에서 중산층 실종
 - 부동산을 통한 자산 증식 시도를 모두 범죄시키는 부동산(세제) 정책
 - ✓ “586 세대” 관점에서의 공정 사회
 - 경쟁 과정과 평가(시험)에서 특히 공정을 강조하는 강조하는 20~30대의 관점과 괴리
 - “586 세대”가 기득권이 되어 특권을 누리고 있다는 인식 확산

5

I. 민주주의 토대 강화를 위한 경제정책의 목표

3. 전제: 접근 방식의 근본적인 전환

- 경제시스템의 원칙: 시장경제가 경제시스템의 기초
 - ✓ 시장기능의 효율성 개선: 규제완화와 구조조정 양립으로 건전한 시장경쟁 기능 확립
 - ✓ 경제불평등 해소: 시장기능의 효율성이 저해되지 않도록 하는 재분배정책 수립
- 경제성장에 대한 시각: 성장과 분배의 양립하지 않을 수 있음을 인식
 - ✓ 경제성장의 방향: 경제성장률이 아닌 1인당 소득 증가율이 되어야 하고, 한국의 지속성장의 원동력은 대외경쟁력 유지
 - ✓ 성장과 분배의 균형: 양극화를 확대하는 방식의 경제성장은 사회갈등 심화와 민주주의 토대 약화로 귀결되므로, 성장과 분배간 균형을 유지할 수 있는 정책과 경제시스템 중요
- 경쟁과 혁신의 핵심: 공정한 시장경쟁이 가능한 경제,사회제도 개선
 - ✓ 기득권의 지대추구적 행위가 포용적 사회의 장애 요인
 - ✓ 공정한 경쟁 규칙과 패배자를 위한 사회적 안정장치가 혁신의 Motivation

6

I. 민주주의 토대 강화를 위한 경제정책의 목표

4. 경제정책의 목표

- 차기 민주정부의 시대적 정책 과제: 경제성장에 보다 방점을 두어 대내적으로 시장의 활력과 혁신의 동력을 되살리고, 대외적으로 국제산업구조 개편과 통상압력에 적극 대응
 - ✓ 정책 집행 과정에서 국민의 미래에 대한 불안을 불식시키고 미래 비전을 공유
 - ✓ 하지만 민주주의의 토대인 중산층을 위한 정책 집행은 지속적으로 이루어져야 함

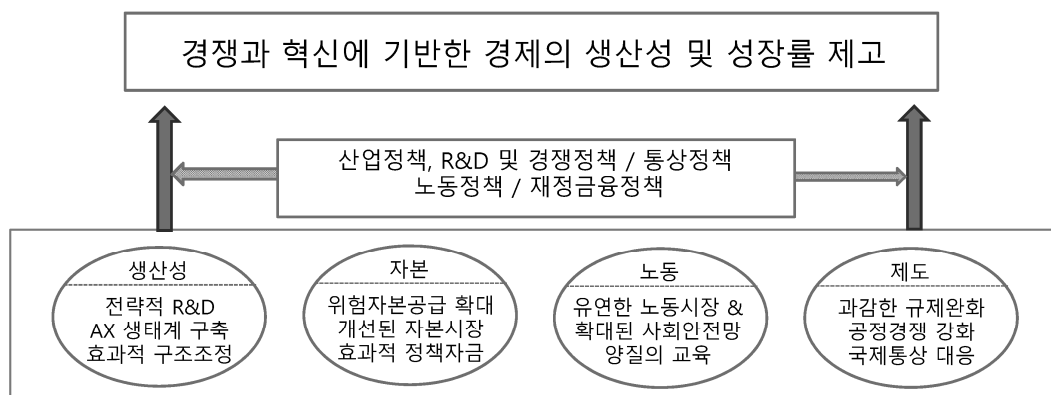
• 3대 경제정책의 목표

정책 목표1	경쟁과 혁신의 경제구조 확립
정책 목표2	중산층 기반의 재건
정책 목표3	청년의 미래를 위한 경제환경 조성

7

II. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

1. 정책 목표 1: 경쟁과 혁신의 경제구조 확립



8

Ⅱ. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

- 산업정책
 - ✓ 중국의 추격 + 산업정책과 보호무역의 부활 → 한국산업의 자력에 의한 위기극복 난망
 - ✓ 대전환을 통한 체질 개선을 위해 정부의 적극적 기반산업 및 인프라 투자 필요
 - ❖ AI 산업: 데이터센터와 AI 모델, 산업별 특화 AI, AI 반도체, 데이터 개방, AI 서비스
 - ❖ 에너지: 이념 중립적 에너지 공급전략, 해상풍력 등 신재생에너지 사업, 지능형 송배전망 구축
 - ✓ “미래성”과 “파급효과”를 고려한 산업 지원의 선택과 집중
 - ✓ 성장 잠재력을 높이는 구조조정: 주력 산업의 고부가가치화, 한계기업 퇴출
- 연구개발(R&D)정책
 - ✓ 개별과제 단위가 아닌 전략적이고 통합적인 관점에서 투자
 - ✓ 첨단기술 및 핵심원천기술을 개발하는 선도형 투자
 - ✓ 민간 전문가 주도의 연구개발 이니셔티브
 - ✓ 국가적 아젠다 해결을 위한 기술 연구개발

9

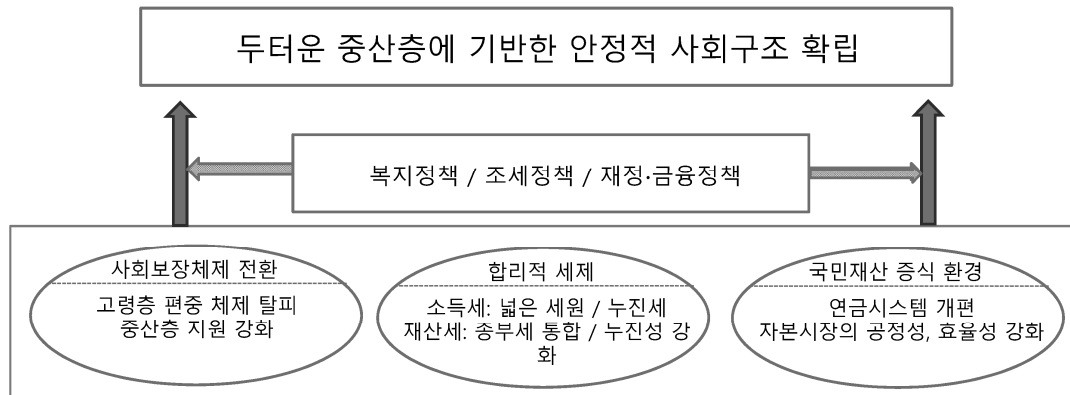
Ⅱ. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

- 규제 및 경쟁정책
 - ✓ 시장기능 존중: 획기적인 규제완화, 진입 및 행위 규제 원칙적 배제
 - ✓ 1차 분배 → 2차 분배로 정책 무게 이동
 - ✓ 혁신과 경쟁 저해 행위 감시 및 제재는 강화
- 노동정책
 - ✓ 유연한 노동시장: 노동시간 제한적 완화, 지역별 최저임금
 - ✓ 비정규직 및 플랫폼 노동자의 보호 강화 / 사회안전망 강화
 - ✓ 산업생태계와 연계된 평생 교육 및 훈련 체계
- 통상정책
 - ✓ 통상 정책의 전략 기능 강화: 국가적인 종합적인 전략 하에서 통상정책 수립
 - ✓ 실리적이고 신속한 대응체계 구축: 국제적 정보수집 체계 마련, 민,관 Network의 강화

10

Ⅱ. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

2. 정책 목표 2: 중산층 기반의 재건



11

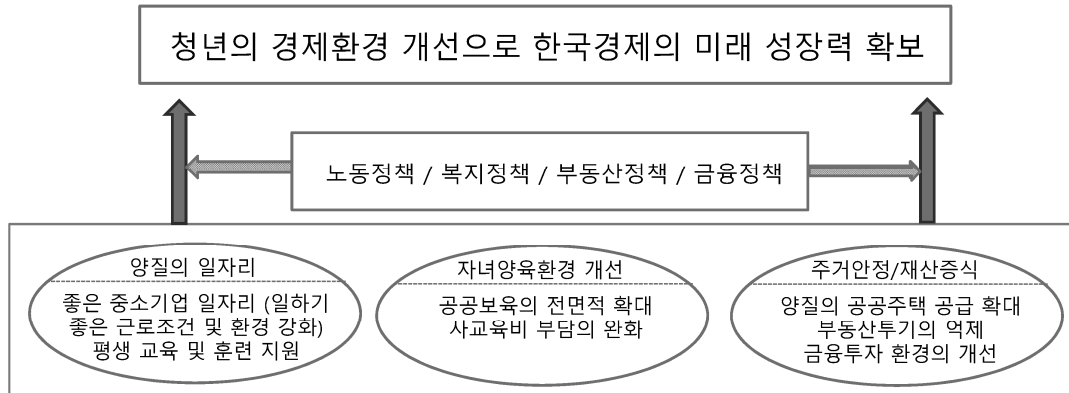
Ⅱ. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

- 복지정책
 - ✓ 사회보장체계의 개편: 사회적 위험 평가에 기반하여 사회보장제도의 비중 조정
 - ✓ 지원비중의 조정: 고령층 → 청년층 비중 증가, 중산층 비중 확대
 - ✓ 사회안전망 강화: 실업자 및 파산한 자영업자를 위한 안전망 및 재기 기회 마련
- 조세정책
 - ✓ 소득세: 근로소득 중산층이 상대적으로 과도하게 부담하는 소득세 구조 개편
→ 넓은 세원의 소득세 구조, 고소득자에 대한 누진세 구조 유지
 - ✓ 재산세: 중부세를 재산세에 통합하고 통합된 재산세의 누진성 강화
- 재정, 금융정책
 - ✓ 연금제도의 개편: 기초연금 및 퇴직연금 제도의 개선
 - ✓ 자본시장 구조의 개선: 자본시장의 효율성, 공정성 및 투명성 강화를 위한 제도 개선

12

Ⅱ. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

3. 정책 목표 3: 청년의 미래를 위한 경제환경 조성



13

Ⅱ. 3대 경제정책 방향을 위한 핵심 정책 과제

- 노동정책
 - ✓ 대기업과 중소기업간 근로환경의 차별화 축소: 중소기업에서의 근무환경 개선
 - ✓ 청년층의 역량 강화를 위한 교육 및 훈련 체계의 지원
- 복지정책
 - ✓ 공공보육의 전면적 확대로 양질의 보육서비스 제공
 - ✓ 사교육비 부담 완화를 위한 교육제도 개선
- 부동산 정책 / 금융정책
 - ✓ 청년층의 거주환경 개선: 양질의 거주환경을 갖도록 공공주택 확대
 - ✓ 청년층 이후의 거주환경 개선: 부동산 투기 억제로 청년층 이후의 안정적인 주택보유 환경을 마련
 - ✓ 금융자산을 통한 재산 증식이 가능하도록 자본시장 구조 및 인프라 개선

14

Ⅲ. 경제정책 거버넌스 개편 방안

1. 왜 정책 거버넌스 개편이 필요한가?

- 한국은 어느새 문제해결 능력이 떨어진 사회가 되었음
 - ✓ 저성장 기조 고착, 저출생/고령화, 공적연금 개혁 등 산적한 과제에 대한 정책 대응은 계속되고 있으나 역대 정권 모두 해법 도출에 실패
 - 노무현 정부, 저출산고령화 위원회 출범 (2005)
- 한국경제가 당면한 문제는 '무엇'을 해야 할지 모르는 것이 아니라, '어떻게' 할지에 대한 합의와 실천이 없다는 점
- 문제를 해결하지 못하는 상태가 지속되는 원인은 정치권과 정부의 무능력
 - ✓ 역대 정부의 공약과 정권 초기의 의지는 얼마 안되어 좌초
- 이러한 정부의 무능력은 정책과제를 추진하는 주체인 정부의 정책 거버넌스를 제대로 갖추지 못하고 선부르게 정책을 추진한데 큰 원인 있음

15

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

■ 현재 정책 거버넌스의 문제점

- 문제 1: 대통령 중심의 정책 리더십 실패
 - ✓ 행정부 수장으로서 대통령 역할 방기: 국가원수가 아닌 행정부 수장으로서 의회를 설득하고 타협하는 리더십을 발휘하는 역할 방기
 - ✓ 과도한 대통령실의 권한: 대통령의 의제를 만드는 참모보다는 대통령을 대신하여 내각을 통제하는 역할의 과도한 확대
 - 대통령과 부처 장관 간 직접적인 소통 부족 → 문고리 권력의 탄생
 - ✓ 정부 부처의 책무성 담보 장치 부재: 담당 부처가 관련 법안의 입안과 집행을 주도하고 결과에 대하여 책임을 지도록 하는 책무성 담보 장치가 부족하여, 실질적으로 목표한 정책이 구현되지 못함
 - ✓ 대통령이 부처 장관과 직접 소통하여 장관의 권한과 책임을 부여해야 하나, 대통령실 및 감사원 등 감시자에 의한 과도한 통제와 부당한 감사로 부처의 책임 회피 행태 확대

16

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

- 문제 2: 관료의 도덕적 해이
 - ✓ 관료의 경직성: 관료는 정책 전환에 부정적이며 소극적으로 집행
 - 정책의 전환과 개선을 자신들이 입안한 정책의 일관성을 부정하고 관련 당사자의 책임 소재를 우려하여 정책 전환 반대
 - ✓ 관료의 사회적 지위: 고위관료의 기득권층 속성으로 경제적 불평등과 양극화를 억제하는 정책에 대해서 소극적인 자세를 유지
 - ✓ 관료에 대한 감시의 한계: 부처가 관료에 의해 장악되는 한 외부에 의해 관료의 정책적 행태를 감시하는 것은 한계가 있음
 - 역대 정권마다 관료의 태업을 우려하여 대통령실 및 감사원 등의 감시체계를 동원했으나 성공하지 못하였음
 - 장관 1명을 임명하는 것으로 관료제의 행태를 관리하는 것 역시 한계

17

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

3. 정책 거버넌스 개편의 기본 방향

- 방향 1: 명확한 역할 분담

대통령	의회와 직접 대화하고 타협
대통령실	정권의 정책 기조를 장기적으로 실천 대통령과 내각과의 관계에서 참모로서의 본연의 기능에 충실
정부 부처	정부부처가 정책 입안, 실행의 책임자 주요 사안에 대해서 대통령과 직접 대화

18

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

■ 방향 2: 인사

- 기본 방향: 정권의 철학과 정책적 책임을 공유하는 인사가 충분히 해당 부처를 통제할 수 있도록 체계적으로 인사 조치를 실행
 - ✓ 장관 뿐만 아니라 주요 차관 및 보직에 체계적으로 책임을 공유할 인사 배치
 - ✓ 장관의 경우 국회의원을 배치하여 대의회관계 원활화
- 관료의 중립성 및 신분 보장
 - ✓ 관료의 전문성을 존중하고 그 역할의 한계를 인식
 - ✓ 관료에 대한 철저한 정치적 중립성 및 경력 안정성 보장
 - ✓ 50대 이후 고위관료직의 조기 퇴직 관행 불식

19

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

4. 경제정책 관련 조직 개편 방안

- 부처 중심의 정책 집행 성공의 전제조건은 효율적인 정부조직 구성임
 - ✓ 부처의 업무 효율성: 전문성과 업무통합성의 조화
 - ✓ 부처에 대한 통제: 부처 간의 견제와 균형
 - ⇒ 당면한 경제 과제에 맞추어 탄력적인 정부조직 개편
- 조직 개편 과제와 방안

- ✓ 대통령실 기능 전환 → 국가적/장기 과제 기획 및 관련 정책 조정
 - ✓ 정부가 아닌 국민을 위한 예산 정책 → 기획재정부의 예산과 경제정책 업무 분리
 - ✓ 관료의 보신주의적 행태의 타파 → 감사원의 정책감사 기능 폐지

20

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(1) 대통령실 기능 전환 : 국정과제 기획 및 관련 정책 조정

- 소(小)내각 형태의 대통령실 조직 폐기
 - ✓대통령을 대신하여 부처에 대한 감시자 내지는 지시자 역할을 한다는 전제에 기반한 조직 구성인 것으로 파악됨
 - ✓개별 사안에 대한 전문성이 풍부한 직업 관료가 조직의 상당 부분을 구성함으로써 인하여 이들의 영향력으로부터 자유롭지 못한 의사결정과 정책 집행이 이루어진다는 우려
- 대통령이 추진하는 핵심 국정과제를 지원하는 작업반(TF) 형태의 유연한 조직 구조로 개편할 필요
 - ✓당면한 국가적 경제 현안 해법도출이나 대통령 핵심 공약 실천을 위한 소수의 조직 설치: 문제해결 중심 조직
 - ✓상근하는 전문가와 내각 구성원이 참여하는 협의체를 구성하고 대통령실 직원은 보좌

21

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(1) 대통령실 기능 전환 : 국정과제 기획 및 관련 정책 조정

- 문제해결 중심 조직의 예시: 경제통상과 관련한 전략회의 설치
 - ✓자유무역질서의 해체와 보호주의 대두로 인해 통상, 외교, 국방 등의 이슈를 종합적으로 고려하여 정책 결정을 해야 하나, 산업통상자원부가 이를 아울러 종합적으로 고려하여 통상정책을 수립, 집행하기는 어려운 상황이므로 대통령이 주재하는 "경제안보전략회의"를 신설할 필요
 - ✓경제안보 전략회의는 경제외교와 관련한 국가 차원의 전략 마련 및 통괄하는 조직
 - 대통령이 위원장으로 주재하는 상근 전문가와 관련 장관이 참여하는 경제외교 관련한 최고 의사결정기구로서 외교국방 분야 최고의사결정기구인 '국가안보보장회의(NSC)와 같은 수준
 - 대통령실 구성원은 전략회의의 사무를 지원하는 역할을 수행
 - ✓통상 기능은 산업통상자원부에 존속
 - 독립된 부처로 통상업무를 이관할 경우 신설부처의 한계로 당면한 과제 달성 어려움
 - 단, 산업부 내 기능 전환 필요: 교섭(FTA 등) 기능 축소 → 전략적 기능 강화
 - 통상정책본부 설치: 대외적으로 장관 지위 부여 / 통상정책의 전략적 기능 중심

22

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(2) 예산 기능과 경제정책 기능의 분리: 기재부를 기획예산부와 재경부로 분리

• 현황과 문제점

- ✓ 과도한 권한 집중: 경제전반의 업무와 예산업무 모두를 담당하여 정책 균형이 저해되고, 사회정책 분야에 대한 자원배분의 적절성 부족
- ✓ 책임 정치의 장애: 정부의 정책 기조에 반하는 예산 편성으로 책임정치 구현의 장애
 - 예산을 불모로 한 정치적 영향력 행사
- ✓ 재정 건전성 확보 실패: 대규모 세수 결손과 세수 오차 발생
 - 견제가 없는 상황에서 부처 이기주의에 의해 예산 불투명성과 파행적 경제정책 실행

⇒ 책임정치의 구현과 부처내 견제와 균형이라는 측면에서 예산 기능과 경제정책 기능의 분리 필요한 시점

23

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

• 예산/경제정책 관련 정부 조직의 변천

	48/7	61/7	94/12	98/2	08/2
경제총괄	재무부	경제기획원	재정경제원	재정경제부	기획재정부
예산	기획처 55/2 재무부			기획예산위 99/5 예산청	
세제				재정경제부	
금융				금융감독위원회 (금융감독정책)	금융위원회 (금융정책, 단, 국제금융 제외)
공정거래		공정위 (기획원 소속)		공정거래위원회 (중앙행정기구)	
		81/4	98/4		

* 기획예산위원회는 대통령소속, 예산청은 재정경제부 소속

24

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(2) 예산 기능과 경제정책 기능의 분리: 기재부를 기획예산부와 재경부로 분리

• 개편 방안

✓ 기획예산부와 재경부로 분리

➢ 기획예산부: 예산 및 평가 업무 / 재경부: 조세, 재정, 국제금융 등 경제정책

✓ 기획예산부: 예산편성권을 갖고 있는 독립부처로 설립

기획예산부 설치 방식 대안 비교

방안	장점	단점
대통령실 직속	책임정치 구현	과도한 대통령 권한
총리실 산하 (조정, 심사 기능 총리실)	예산요구권과 조정심사 기능 분리로 견제, 균형	총리 기능의 집중 및 실질적 통제의 어려움
행정부 내 부처 (예산관련 권한 보유)	효과적인 예산정책 가능	독립부처의 견제, 균형의 어려움

25

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(2) 예산 기능과 경제정책 기능의 분리: 기재부를 기획예산부와 재경부로 분리

• 부처 분리에 대한 우려와 실행 방안

✓ 우려 1: 부처 분리로 인해 발생하는 혼란으로 정부 출범 초기의 정책 집행이 어려움

➢ 분리의 당위성: 현 기재부의 과도한 권한 행사가 대통령의 책임 있는 정책 집행에 장애가 되었으므로, 관료의 예산 기능 독점 차단이 대통령의 효과적인 정책 집행의 선행조건

➢ 부처 분리 방안: 차관 업무 중심으로 조직을 분리하면 혼선 없이 간명하게 부처 분리 가능

- 1차관 조직: 기획예산부 / 2차관 조직: 재경부
- 조직 분리 이후 미세 조정은 쉽게 이루어질 수 있음

✓ 우려 2: 재경부의 기능 축소로 거시경제 전반에 대한 통괄적인 정책 기능 저하

➢ 금융정책 거버넌스의 개편: 금융위원회/금융감독원의 기능까지 포함한 개편

➢ 개편 방안: MB 정권에 의해 잘못 개편된 금융정책 거버넌스의 개편

- 국내외 금융의 산업정책 기능 통합: 재경부와 금융위원회를 통합하여 재경부가 조세, 재정 및 금융 정책 기능을 갖고 국가의 거시경제정책 기능을 총괄하도록 개편

- 민간금융감독기구 설립: 금융감독정책과 집행의 통괄

* MB 이전의 금융감독위원회/금융감독원 체제 참조

26

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(3) 감사원의 정책감사 기능 폐지

- 현황과 문제점

- ✓ 감사원이 회계감사와 별도로 정책감사를 실시
 - ✓ 전문성 부족: 모든 부처에 대한 전문성 한계로 무리한 감사 행태가 지속되어 공무원의 복지부동의 주요한 원인
 - ✓ 정치보복의 수단: 특정 정권의 보복 수단으로 정책적 판단 영역인 부분에 대해서 무리한 감사를 실행하고 고발 등 사법처리를 남발하는 등 감사원의 본래 기능이 퇴색되고 정치적 목적으로 활용
- ⇒ 적극행정 구현과 책임 정치를 위해서는 감사원의 기능을 회계감사로 국한
- 모든 선진국에서도 감사 기능은 회계감사에 국한

27

Ⅲ. 정책 거버넌스 개편 방안

(3) 감사원의 정책감사 기능 폐지

- 개편 방안

- ✓ 감사원 기능을 회계감사로 축소
 - 각 부처 내 감사 기능과 국회의 감시 기능 확대
- ✓ 정치적 목적의 감사를 차단할 수 있도록 내·외부 통제 장치 강화
 - 내부 감사 절차에 대한 엄격한 통제 장치 마련과 감사원 내부의 평가 및 인사 제도의 개선
 - 국회에 대한 보고 및 정보제공 의무 강화로 외부 통제 강화
- ✓ 감사 기능에 대한 기타 보완 장치가 현재도 충분히 존재하므로 이에 대한 우려는 기우에 그칠 가능성이 높음
 - 총리실의 직무 감찰 기능
 - 예산 업무에 따른 평가 기능 (현재 기재부 권한)

28

토론문

신 진 욱*

세 발표는 12.3 비상계엄으로 드러난 한국 민주주의의 취약성에 대한 문제의식에서 출발하여 △ 민주주의 후퇴가 초래하는 경제적 결과, △ 민주주의에 대한 지지를 약화시키는 경제적 요인, △ 경제적 불평등과 양극화를 완화하기 위한 정책적 과제와 정책 거버넌스의 개혁 과제를 논하였습니다. 지난 십여 년 동안 세계 많은 나라에서 일어난 민주주의 후퇴의 주된 원인의 하나로 경제적 불평등 및 불안정 문제, 그리고 그 문제를 적극적으로 의제화하고 해결하지 못한 정부정당의 한계가 꼽혀 왔습니다. 또한 그러한 대의정치의 정당성 위기가 초래한 극우 포퓰리즘 세력의 정치적 성공은 사회경제적 문제를 더욱 악화시키거나 문제해결 노력을 유예하는 결과를 낳기도 하였습니다. 더 멀리는, 지금으로부터 한 세기 전에 창궐했던 파시즘의 광풍을 초래한 원인 역시 1차 대전과 러시아 혁명이라는 군사, 정치적 요인과 더불어 세계적 대공황이 상징하는 극심한 경제 문제와 직결된다는 점이 널리 알려져 있습니다.

그런 관점에서 본다면, 12.3 비상계엄으로 시작된 윤석열 정권의 친위쿠데타 시도는 다행히도 강력한 민주적 시민사회와 국회, 헌법재판소 등 헌법기관들에 의해 저지되었지만, 한국사회에서 민주주의를 위협하고 파시즘의 사회적 토양을 제공하는 경제적 불안과 불평등 문제를 차기 정권이 적극적이고 효과적으로 해결하는 것이 중대한 역사적 과제로 남아 있습니다. 12월 4일 계엄 해제부터 4월 4일 대통령 파면까지 넉 달 간의 극심한 정치사회적 갈등 과정에서 수면 위로 드러난 극우 파시즘의 거대한 잠재력은, 향후 국내외적 사회환경이 악화될 경우 다시금 한국 민주주의와 인권, 평화를 파괴하는 강력한 힘으로 등장할 수 있습니다. 더구나 미국과 중국이 격렬히 부딪치고 한반도를 둘러싼 불확실성이 커지고 있는 현 상황에서 차기 정부가 대중의 경제적 불안정 문제를 해결하지 못한다면 민주주의의 무능을 공격하는 극우의 힘이 더욱 거세질 것이고 정치적 불안정이 극심해질 수 있습니다.

지난 수개월 동안 한국사회는 심각한 민주주의 위기의 소용돌이에 휘말려 산업, 금융, 소득, 주거, 자산, 노동, 복지와 같은 사회경제적 의제를 거의 논하지 못했습니다. 하지만 이제는 바로 이 문제들을 해결하지 못한다면 한국 민주주의가 이번보다 더 중대한 위기에, 어쩌면 우리 사회가 극복하지 못할 위기에 처하게 될 것이라는 절박한 인식을 갖고서 구체적 대안 모색과 실천으로 나서야 할 때입니다. 오늘 심포지엄이 그 같은 노력의 획기적 출발점이 되길 기원합니다.

* 중앙대학교 사회학과 교수

【패널토론】

원승연, 박민수의 '민주정부의 경제정책과 정책 거버넌스'에 대한 토론문

신현호 (hyunhos@gmail.com)

■ 발표자들의 문제의식과 해법에 대체로 공감하며, 3절 '정책 거버넌스 개편 방안'에 토론을 집중

1. 개편의 제1원칙 – 각 부처 전문성과 자율성 강화

- 기획재정부는 경제정책총괄, 예산, 세제, 국제경제를 아우르는 거대 조직, '부처 위의 부처'
- 전체 예산의 취합, 관리는 필요하나, 기획재정부는 타 부처 예산 세부사항까지 통제
- 개별 부처는 자율성과 전문성을 발휘 못하고 기재부 눈치 보며 소극 행정
→ 각 부처는 문제 해결이 아닌 문제 회피형 정부로 전락, 책임 행정 구현의 질곡
- 기획재정부가 모든 부처의 사업에 정통하는 것은 당연히 불가능
- 향후 예산 관리에서 부처 자율권을 존중하고 기획재정부의 과도한 개입을 막는 것 중요

2. 개편의 제2원칙 – 민주적 책무성 강화

- 모든 공직자는 최종적으로 국민의 뜻을 따라 국정을 운영하는 대리인
- 임명직 공직자는 선출직 공직자의 지휘 감독 하에서 위임 받은 행위를 수행
- 기획재정부는 분리하되 분리 이후 예산담당기관(가칭: 관리예산처)은 대통령 직속으로 두는 것이 바람직 (미국 OMB 사례)
- 예산 총량의 부처간 분배는 부처를 초월하는 국정 과제
- 이것이 지나치게 정치화되는 것은 아님. 전문 관료가 행정의 실무 중심 (미국 OMB도 500여명의 공무원 중 90% 이상은 career employe임)
- 예산 기구의 의회에 대한 책무성 강화를 위해 국무위원 지정이 바람직 (인사청문회, 국회의 출석 요구 등)

3. 개편의 제3원칙 - 신속 간단

- 신정부는 인수위 없이 당선 확정과 동시에 취임 – 취임 후 추진위와 실무단에서 추진
- 최대한 신속하게 업무 처리, 개편 구조 단순화 필요 (세부 조정은 2차)
- 하반기 예산 일정 고려 한달 내

	김영삼 2차	김대중 1차	김대중 2차	이명박
내용	기획원+재무 → 재경원	예산청 기획예산위원회 금감위	예산청 + 기획예산위원회 → 기획예산처	대통합 기획재정부
추진 주체	행정쇄신위 실무위	정부조직개편심위의 실무위	기획예산위	인수위 정부혁신규제개혁TF
일정	안 발표 후 23일	발족 후 41일 (취임 전)	경영진단부터 수개월	안 발표 후 38일 (취임 전)

■ 조직 구조 보다 더 중요한 것은 인사

경제에서 민주주의를 실현하기

양 창 영*

1. 발표 주제 요지 및 토론 의견 방향에 관하여

(1) 「민주주의 위기 어디에서 왔는가」

경제적 불평등은 민주주의 위협 요인이 될 수 있고 사회 갈등이 확대될 개연성이 있으며, 노령 세대, 청년층, 자산불평등과 양극화, 자영업자 몰락 등 각 계층과 영역별로 불평등 심화 및 청년층의 정치적 성향에 대해 구체적으로 분석하였습니다. 불평등과 양극화 해소는 민주주의의 토대 및 핵심이므로 불평등과 경제위기에 대처할 정책이 필요하다는 방향을 제시하였습니다.

(2) 「한국경제의 위기 진단과 전환동력의 회복」

민주주의 위기로 인해 경기 둔화, 신인도 하락, 국내외 정세에 대응 불가할 초래하는데, 대외 환경이 변화하는 상황에서 극우화 억제가 중요한 시점이고 역동성 회복과 소외자 보호를 강조 하였습니다. 또한 한국경제는 저출산과 고령화, 투자부진, 과잉규제 등으로 장기 저성장에 상태 이고 경제비전이 미약한데도 정치와 정부가 능력이 떨어져 있다는 문제점을 진단하였고, 정부투자 확대를 통해 역동성을 회복하고 혁신 촉진을 위해서 규제개혁이 필요하고, 사회적 안정을 위해 중산층 확대를 강조하였습니다.

(3) 「민주정부의 경제정책과 정책 거버넌스」

민주주의를 위한 경제사회적 토대를 마련하기 위해 불평등과 양극화를 억제할 중산층 강화, 경제성장 저하에 따른 불안을 해소하기 위한 비전 공유, 사회적 요구와 갈등을 해결할 수 있는 정치역량과 정부 정책이 요구된다고 하였습니다. 나아가 시장경제의 효율성 개선, 성장과 분배의 균형, 공정한 시장경쟁의 틀에서 경제성장과 통상압력 대응이 있어야 한다고 제안하였습니다. 정책거버넌스의 개편, 예산기능과 경제정책 기능의 분리, 감사원의 정책감사 기능 폐지 등 구체적인 실행 방안을 제시하였습니다,

* 참여연대 민생희망본부 본부장

(4) 경제와 민주주의의 상관관계를 분석하고 민주주의 발전과 강화를 위해서 그 토대가 되는 경제의 중요성을 강조하는 의견에 깊이 공감합니다. 특히 현재 불평등 심화와 양극화가 민주주의에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 분석과 이에 대한 해결 방안과 방향에 대한 제언에 대해서도 공감합니다. 아래에서는 발표 내용에 더하여 ‘경제에서 민주주의’라는 관점에서 의견을 제시합니다.

2. 경제와 민주주의

(1) 익숙한(?) 경제민주화

경제민주화는 우리에게 익숙하고 헌법 제119조에서 경제민주화의 근거를 찾습니다. 우리 헌법상 경제질서는 ‘개인과 기업의 경제상의 자유와 창조의 존중’이라는 기본원칙과 ‘경제의 민주화 등 헌법이 직접 규정하는 특정 목적을 위한 국가의 규제와 조정의 허용’이라는 실천원리로 구성되어 있습니다.

경제민주화 헌법 조항은 우리 경제질서에 대한 규범력의 근거 규범이었고, 정치적으로는 경제 정책에 관한 방향을 제시하는 구호로 사용되기도 하였습니다. 18대 대선에서는 경제민주화가 핵심 의제였고 이를 선점하기 위한 다양한 공약이 제시되기도 하였습니다. 반면, 과거 재벌에 대한 규제의 필요성과 정경유착을 막기 위해 도입된 것에 불과하다는 이유로 의미를 축소 해석하거나 필요 없는 선언적 조항이라는 입장도 있습니다.

현재 ‘경제민주화’를 되새겨 보면 한때 소중했고 우리 사회가 추구해야 할 가치로 받아들였지만 이제는 철 지난 구호처럼 들릴 수도 있습니다. 그러나 헌법이 갖는 최고 규범의 속성상 규정이 존재하는 것으로 규범력은 인정된다고 할 수 있습니다. 또한 사회가 적극적으로 수용하였는지에 따라 그 규범력은 강도가 달라진다고 할 수 있습니다.

(2) 경제와 민주주의

‘경제민주화’의 개념이나 의미는 이미 널리 알려져 있습니다. 하지만 ‘경제’와는 이질적으로 보이는 ‘민주화’, ‘민주주의’를 결합하였는지에 대한 의문을 가졌으면 합니다.

헌법에서 정하고 있는 ‘균형 있는 국민경제의 성장’ ‘안정과 적정한 소득의 분배’ ‘시장의 지배와 경제력의 남용 방지’ ‘경제주체간의 조화’를 경제민주화의 개념으로 단순하게 정리할 수 있고, 경제가 나아갈 방향을 제시하였다고 할 수 있습니다. 이를 위해 정부에게 ‘규제와 조정’ 권한을 부여하였고 이는 경제민주화를 위한 수단이라고 할 수 있습니다.

더 나아가 ‘경제’에 굳이 ‘민주주의’를 요구하는 이유는 무엇인가. 일반적으로 정치에서 기회의 균등과 참여를 보장하고 선출된 권력을 감시할 권리의 보장이 ‘민주화’로 보면, ‘경제’에 ‘민주주의’를 접목하는 것이 자연스럽지 못하다고 이해할 수 있습니다. ‘경제’와 ‘민주주의’는 이질

적이고 구현 방법도 다르다는 이유로 정치와 경제를 기계적으로 구분하고 경제적 요소와 결과를 바탕으로 정치적 현상과 연관성을 찾으려는 시도에 그칠 수도 있습니다.

그러나 ‘정치’에서 민주주의가 실현되기 위해서 절차적 기회와 참여를 보장하고 평등해야 한다는 명제를 ‘경제’에도 수용되었을 때 경제에서 절차적 민주주의가 구현되었다고 할 수 있습니다. 또한 ‘정치’에서 그 결과가 평등해야 하고 특정 세력이나 집단에 권력이 집중되어서는 안 된다는 원리는 ‘경제’영역에서는 과도한 불평등이나 경제적 지위 남용을 허용하지 않을 때 민주적이라고 할 수 있다.

(3) 민주주의에서 경제 바라보기

발표문은 경제적 불평등과 양극화 해소, 경제위기 대처 등 민주주의 기반이 되는 경제적 토대를 강화해야 한다는 관점에서 경제정책과 실현 방안을 제시하고 있습니다. 이러한 접근은 경제와 민주주의의 깊은 연관성을 전제하고 있습니다. 다만, 경제와 민주주의를 기계적으로 구분하고 경제를 민주주의의 수단으로 보는 것은 경계해야 할 것입니다.

경제는 민주적이어야 한다는 입장에서 보면 정책거버넌스를 개편하는 것은 경제에 있어서 절차적 민주주의를 실현하는 방안일 것입니다. 청년세대를 위해 고용, 복지, 부동산 정책을 마련하는 것은 경제활동 참여와 성과에 있어서 평등을 실현하는 것으로 읽을 수 있습니다. 지속적인 경제성장 둔화를 타개하기 위해 투자를 지원하는 성장정책과 불평등 해소 및 양극화 방지 시도, 중산층을 늘리고 강화하는 것은 경제영역에서 제시하고 있는 민주화 과제를 수행하려는 것입니다. 이처럼 경제와 정치, 민주주의 연관성을 모색하는 것과 함께 민주주의 가치와 과제를 실현하는 과정으로 경제적 상황을 분석하고 정책을 제시할 필요가 있습니다.

3. 마치며

민주주의가 우리 사회 모든 영역에서 실현되어야 한다는 명제는 누구나 인정합니다. 경제와 정치가 구별되고 차이점이 있으나 경제영역에도 민주주의가 실현되어야 합니다. 민주주의가 발전하면서 만들어낸 균등한 기회와 참여 기회 보장, 성과의 불평등 해소, 일부 집단에 의한 권한 남용 방지 등 소중한 가치가 경제영역에서 실현되는지는 경제영역에서 민주주의 실현의 척도라고 할 수 있습니다. 결국 경제적 틀과 언어로 분석하더라도 민주주의 언어로 정책을 제시하고 설명할 수 있을 때 제시된 정책들은 좀 더 풍부해지고 우리 민주주의도 성장할 것입니다.

토론문

이 익 원*

1. 지금 한국 경제 상황 진단 : 모든 변곡점이 한꺼번에 몰려 있는

총체적 복합위기상황

(1) 대외적 위기 상황 : 초불확실성下 글로벌 경제질서의 근본적 변화

① 미중 패권전쟁 : 각자 도생의 시대, 글로벌 경제 불확실성의 확대

② 기술 전쟁 : AI-driven 경제의 가속화, 국가차원의 전면전

③ 무역 전쟁 : 트럼프 관세폭탄/초불확실성, 글로벌 교역질서 불안정

(2) 대내적 위기 상황 : 3가지 악재에 휩싸인 경제상황

① 저성장의 장기화 : 수출동력약화와 내수부진으로 4년 연속 1%대 낮은 성장률(23년 1.4%, 24년 2.0%, 25년 0.7%(JP 모건), 26년 1.8%(한은))

* 현재 한국 경제 사실상 recesson(24.2Q -0.2%, 24.3Q 0.1%, 24.4Q 0.1%, 25.1Q 0%내외 예상) 작년 2분기 이후 만 1년 동안 거의 제로성장, 외환위기/글로벌위기를 제외하면 전례가 없는 경기 침체 상황

② 반도체, 배터리, 철강, 석유화학 등 주력산업의 경쟁력 약화 본격화

③ 내수 침체 장기화로 민생 경제 심각한 훼손 우려 : 소매판매액 지수 95년이후 최초로 3년 연속 마이너스(22년 -0.3 23년 -1.4 24년 -3.2%)

(3) 구조적 위기도 상존 : 인구위기 + Peak Korea 위기 + 양극화위기

(4) 종합 : 악재가 겹겹히 쌓여있는 여건 + 경기적요인과 구조적 요인 중첩 + 기रो에 선 한국경제 + 근본적인 변화와 과감한 결정이 필요한 시기 → 그러나, 사회적 합의와 정치적 리더쉽 실종/정치 양극화

(IMF 외환위기 당시 미 언론 “ 한국에게 부족한 것은 달러가 아니라 정치리더쉽”)

* 서울대학교 경제학과 특임교수, 전 기재부 1차관

(5) 대응 및 추진전략 :

- 정책거버넌스 개편 + 정치시스템 개선 → 우리사회의 **문제해결능력 회복**
- 위기대응체제로의 전환(**위기상황 관리**) + 당장의 경기침체 대응(**기력회복**) + 경쟁과 혁신의 성장전략(**근본체력강화**) + 통합형 구조개혁(**체질개선**)

2. 경제가 전부는 아니지만 거의 모든 것의 기초가 된다(Martin Wolf)

- (1) 우리나라 정치적 양극화를 초래한 주요 경제적 요인 : **경제불평등**외에 **경제성장 하락**으로 인한 갈등과 미래에 대한 불안의 반영 언급(발제1)
- 고성장에 익숙해져있는 구조하에서 급격한 저성장의 진행은 기회의 축소와 미래불안이 더 크게 느껴질 수밖에 없고 갈등 촉발 요인
- **파이를 잘 나누는 것뿐만 아니라 파이가 너무 급격하게 작아지지 않게 하는 것도** 민주주의 토대강화를 위해 함께 챙겨야 할 부분
- 발제문 모두 이러한 취지에서 해법을 종합적으로 제시하고 있다고 평가(발제 3 : 경쟁과 혁신의 경제구조 확립 + 중산층 기반의 재건)

3. 정치와 경제는 두 바퀴로 함께 가는 자전거

- (1) 경제적 양극화 심화 자체보다 갈등을 해결하는 정치, 사회적 해법의 부재가 민주주의를 위협하는 요인(발제1), 사회경제 문제해결 능력 상실(발제2), 정치적 리더쉽이란 다양한 사회적 요구와 갈등을 수렴하여 타협으로 이끌 수 있는 정치적 역량과 정부정책(발제3)
- (2) 경제적 갈등요인은 더 복잡하고 더 확대되는 등 문제의 난이도 커져가지만 행정부의 정책 역량은 약화되고 특히 **정치권은 갈등을 소화하기보다는 증폭시키는 구조** → 양보와 타협, 대안제시를 통해 갈등을 조정해가는 정치영역 본연의 활동이 뒷받침되지 않은 상태에서 경제 영역내에서 갈등을 스스로 소화해내기에는 기본적으로 한계

4. 정책은 옳고 그름 등 당위의 대상이 아니라 잘했나 못했나 평가의 대상

- (1) 1980년대 구체제(Old Regime)적 사고에 갇힌 진보정부의 경제정책 : 시장기제를 무시한 불평등 해소정책, 중산층의 욕구를 받아들이지 않는 재분배 정책, 586세대 관점에서의 공정사회(발제 3)
- (2) 발제3의 문제인식은 선한 의도나 당위론을 강조하면 정책의 부작용이 더 커질 수 있다는

취지로 이해되며 특히 재분배 정책은 시장 기능의 효율성이 저해되지 않게 시장기능과의 조화를 이루면서 추진되어야 한다는 지적에 공감

5. 중산층 기반확대 또 다른 접근방법 : 덜어주는 경제 + 불러주는 경제

- (1) 중산층 기반의 재건 : 국민재산 증식 환경, 연금시스템 개편과 자본시장의 공정성, 효율성 강화 / 청년 미래 경제환경 조성 : 사교육비 부담 완화, 주거안정, 재산증식(발제 3)
- (2) 중산층 재건과 청년의 미래를 위해서는 일자리를 통해 소득을 늘려주는 정공법과 함께 비용을 덜어주고 자산을 불러주어 사실상 소득을 늘려주는 2차 해법도 매우 중요. 비용중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 발제문에서도 나온바와 같이 **사교육비 부담**과 **주거비 부담**으로 이 부분을 중산층 대책의 핵심으로 집중할 필요
- (3) 적립금 규모는 급증(16년 147조원, 24년 432조원, 32년 1천조원 예상)하나, 수익률은 매우 저조(23년말 기준 과거 10년간 2.07%)한 **퇴직연금 제도 개선**을 통해 중산층의 **자산형성** 및 **노후소득 보장**을 뒷받침하는 것도 중요한 과제

6. 정책 거버넌스 개편 방안 : **Open Mind** + **지향목표**가 무엇이며, 이를 달성 할 수 있는 **실효적인 개편 방안** 마련 및 **실제 작동여부**가 관건

- (1) 소내각 형태의 대통령실 조직 폐기, 대통령 추진하는 핵심 국정과제를 기획조정하는 작업반 형태의 조직으로 전환 → **대통령실의 기능**을 내각에 대한 과도한 통제에서 벗어나 **국가적 장기과제 기획 및 관련 정책의 조정으로 전환**하자는 데는 공감, but 실제 작업반 형태의 조직이 실행력을 발휘할 수 있을지는 의문시, 대통령의 중요 국정어젠다에 대해서는 별도 담당 수석/비서관을 임명하여 **기능담당조직과 미션담당 조직을 중첩적으로 운영**하는 방안도 고려 가능
- (2) 기획재정부를 예산 기능의 기획예산부와 정책기능의 재정경제부로 분리 → 과거 기획재정부 이전 조직 형태와 유사, 집중된 권한을 분산하여 **견제와 균형원리 회복** vs 거시경제 전반에 대한 **총괄적 조율 기능 유지** 2가지 목표간 향후 국정운영에 무엇이 더 효과적이고 도움이 되는지 **선택의 문제**

토론문

장 민*

- 최근 우리나라의 민주주의 위기와 사회적 분열의 경제적 배경으로 성장잠재력 하락과 성장률 약화, 사회 양극화 심화, 중산층과 청년세대를 중심으로 한 미래 불안심리 확대 등을 공통적으로 지적한 주제발표자들의 문제의식에 적극 공감함.
- 경제정책 측면에서 제시된 중산층 기반 재건, 경쟁과 혁신을 바탕으로 한 경제구조 확립, 청년층에 대한 희망적 미래제시 등 정책방향에도 이견이 없을 것으로 생각함.

- 성장세 회복, 양극화 완화 등은 지금까지 모든 정부에서 제시한 경제정책 목표였으나 그 성과는 발표에서 보듯이 미흡한 수준이었으며 여기에는 다양한 원인들이 있으나 재정의 소극적 역할 수행도 주요 원인중 하나라고 생각함.
- 본 토론에서는 정부 역할 제고를 위한 정책체계 개선과 관련하여 말씀드리고자 함.

- 먼저, 잠재성장률의 하락과 성장세 약화에는 정부의 적극적 대응이 필요함.
- 단기 성장세 회복을 위해서는 정부, 기업 또는 가계 중 적어도 한 주체가 보유자금 또는 차입을 통하여 지출을 늘림으로써 경제에 활력을 도모할 필요가 있음.
- 그런데 현재와 같이 대내외 불확실성이 매우 높고 성장세가 약화되는 상황에서는 단기적 경기활력 제고, 중장기적 투자와 같은 역할을 할 수 있는 주체는 정부밖에 없음.
- 현재 높은 가계부채는 과거 경기부진시 재정이 나서지 않고 가계로 하여금 부채확대를 통한 부동산 구입, 소비증대 등의 역할을 하도록 유도한 데도 일부 기인함.
- 코로나19 대응 재정지출 규모는 한국은 GDP대비 총 13% 수준으로 미국(27%), 영국(25%), 프랑스(25%), 싱가포르(29%), OECD 평균(23%)에 비해 크게 낮음.

- 정부의 소극적 재정정책은 재정건전성이라는 화두에 지나치게 매몰되어 있기 때문임.
- 재정건전성은 단기적 관점이 아니라 중장기적 관점에서 추구해야 할 가치이며 재정건전성 유지의 지속가능한 재정이라는 중장기적 차원의 목표달성을 위해 매년 재정운용에 가해지

* 한국금융연구원 선임연구위원

는 단기적인 제약으로 이해해야 함.

- 걱정 채무수준에 대한 논의는 정부의 지출소요, 정책목표가 반영된 재정규모가 먼저 결정된 후 채무의 지속가능성 측면을 논의하는 것이 바람직함.
- 따라서 중장기적 차원의 재정건전성 유지라는 현실적 제약하에서 재정여력을 적극적이고 효율적으로 활용하는 동시에 세계개혁, 재정지출 구조조정 등 재정건전성 유지를 위한 중장기적 전략을 함께 제시할 필요가 있음.
- 일례로 사회 인프라 투자를 통해 저출산 문제에 대응하고 복지사회의 기반을 다진다면 성장잠재력 확충과 이를 통한 세수증대에도 기여할 것임.

□ 한편, 우리나라는 주요 OECD국가들과 비교하여 시장소득 불평등도에 비해 재분배정책 후의 가처분소득 불평등도가 상대적으로 크게 높아지는데 이는 소득재분배를 통한 불평등완화 정도가 매우 낮은 수준인데 기인함.

- 또한 2023년 상위 10%의 자산 점유율은 44.4%로 1%p 증가했으나 나머지 가구들은 변화가 없거나 줄어들어 자산불평등도는 악화되는 모습임.
- OECD의 2024년 better life 통계를 보면 우리나라의 경제적·사회적 평등도는 조사대상 41개국중 34위로 하위에 있음.

□ 경제불평등 완화는 누진소득세, 비정규직 보호, 교육 및 사회주택 등 공공서비스 제공과 같은 전통적 재분배 정책을 활용하면서 이를 강화, 보완하는 정책들을 함께 실시해야 함.

- 소득불평등 완화는 노동시장 구조의 개선이 최우선되어야 하며 이는 노동시장 이중구조의 개혁이 필요함을 의미함.
- 자산불평등은 불로소득 측면이 있어 소득불평등보다 더욱 민감함에 따라 저축을 통한 자산형성을 지원하되 자본소득과 노동소득간 세부담 불균형을 개선해야 함.
- 공정과세의 원칙에 따르면 “소득이 있는 곳에 세금이 있어야 하며, 소득원천에 따른 세율은 큰 차이가 없어야 함”

□ 이 같은 정책들이 효과적으로 수행되기 위해서는 오늘 제시된 다양한 방안들이 구체적으로 연구되고 실행될 필요가 있음.

- 특히 주제발표에서 제시된 정부 정책거버넌스 및 경제정책 조직의 개편이 선제적으로 이루어져야 한다고 생각함.

□ 발표에서 제시한 바와 같이 현행 기획재정부는 조직의 비대성과 비효율성, 예산관리와 경제정책 조직간의 상충 및 이로 인한 재정의 소극적 운용 초래 등의 문제점을 노정하고 있음에 따라 예산과 경제정책 조직을 분리하는 것이 바람직함.

- 예산조직은 과거 기획예산처와 같이 별도의 부서로 분리하거나 미국의 사례와 같이 대통령실 직속으로 두어 책임정치를 구현하는 방안을 고려할 필요가 있음.
 - 대통령실 직속으로 두더라도 국회의 예산정책처 검토 과정 등을 통해 방만한 운영 가능성을 통제할 수 있을 것임.
 - 경제정책조직은 금융위원회의 금융정책파트와 통합하여 경제 및 금융정책, 세제를 담당하는 과거 재무부와 같은 부서를 고려할 수 있음.
 - 금융시장의 통합 및 중요성 증대로 경제정책, 국제 및 국내 금융정책은 별개로 분리될 수 없으며 동일한 기관에서 종합적인 판단하에 수행하는 것이 효과적임.
- 이와 더불어 통화 및 금융감독 정책체계도 개선해야 한다고 생각함.
- 통화정책은 1990년대 초반 고물가시대에 개발된 물가안정목표제를 근간으로 물가안정과 금융안정을 정책목표로 설정하고 있으나 저성장시대로 진입한 현재는 성장안정도 매우 중요한 화두임에 따라 이를 통화정책 목표에 반영하는 방안을 고려해야 함.
 - 통화정책수단이 제한적이라는 한계는 다양한 신용정책수단(양적완화, 미시적 산업별 자금 공급, 정책목표연계 정책금융, 시장안정자금 공급 등)을 효과적으로 수행할 수 있는 채널을 적극적으로 개발하고 이를 활용함으로써 극복할 수 있을 것임.
 - 금융감독원은 금융통화위원회와 같은 독립적인 금융감독위원회(정부, 한은 등 유관기관 위원 및 상임위원으로 구성)의 통제하에 금융감독정책의 수립과 집행을 담당하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음.
 - 현행 구조에서는 금감원장이 금융감독의 방향성과 안정성에 미치는 영향력이 지배적이며 이를 통제하거나 견제하는 장치가 미흡하여 많은 부작용이 초래되고 있음.
 - 또한 금융감독은 견제와 균형이 필요하며 금융시스템 전반의 발전과 연계되어 수행되어야 함에 따라 금융시장에 최종 자금공급 기능 및 결제시스템을 가진 한국은행이 적절한 수준에서 실질적인 금융감독기능을 보유하도록 하는 것이 필요함.

토론문

조 혜 경*

민주주의 위기에 대하여

- 전 세계적으로 민주주의는 퇴조기 국면에 진입: 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 민족주의적 우파 포퓰리즘이 확산하여 권위주의화 제3의 역물결을 형성하고 있음.
- 권위주의화 역물결은 신자유주의 세계화의 반작용으로 등장: 국가주의(보호주의 및 산업정책의 부활, 자본 및 노동 이동의 자유 제한 등)의 부상은 권위주의화 역물결의 경제적 동반 현상
- 민주주의의 위기는 복지국가 후퇴, 실질임금 감소, 불완전 고용 급증, 노동 및 자산소득 격차 확대 등 사회경제적 불평등 심화와 신자유주의 세계화의 피해자, 경쟁 패자, 낙오자, 사회적 약자 등 광범위한 대중의 정치적 소외와 배제의 필연적 결과물
- 미국, 유럽 복지국가에서 사회경제적 불평등 심화는 각종 통계로 입증: 기성 정치의 누적적 실패를 방증하며 “정치 불능”이 민주주의 위기를 초래한 직접적 원인

한국 민주주의 위기에 대하여

- 선진국과 달리 한국의 복지제도는 확장하고 있으며 소득 불평등 지표도 점차 개선되고 있음. 그럼에도 한국 사회의 불평등에 대한 인식은 점차 높아지는 모순적 현상이 발생
- 이와 관련하여 발제문에서는 “경제적 양극화 심화 자체보다 갈등을 해결하는 정치, 사회적 해법의 부재”를 민주주의를 위협하는 요인으로 지목하여 진보정권의 실패 요인을 분석하고 있음.

* 금융경제연구소 소장

- 불평등 완화 정책의 성공에도 진보정권의 정치적 자산으로 축적하지 못한 것의 원인을 한편에서는 기득권층의 저항과 이념적 갈등으로 오용, 다른 한편에서는 정치 불능과 행정 권력의 무능, “경제사회 문제 해결 능력 상실, 사회적 과제 장기 미해결 방치”로 규정하고 경제적 성과 창출에서 해법을 찾고 있음.
- 경제적 성과와 민주주의의 관계는 명확하지 않으며 단순한 인과관계로 설명되지 않는다고 할 때, 부패, 규칙과 제도의 기울어진 운동장, 정책 결정의 투명성과 책임성 부재 등 한국경제의 성장을 저해하는 제도적 결함을 해소하고 민주주의의 질을 높이기 위한 개혁이 선행되어야 할 것임.

민주주의를 어떻게 지킬 것인가?

- 진보정치의 성공 요건으로 “진보정권의 경제적 불평등 완화 정책이 이념적 갈등으로 오용되지 않도록 정책 개혁”이 이루어져야 하며 구체적으로는 “규제 및 경쟁정책, 노동정책의 대전환”과 정책 거버넌스 개혁을 열거하고 있음.
- “대전환”의 전제인 구체제적 사고로부터의 해방 및 정책 분야별 탈이념화 처방은 기득권층의 이념적 공세와 이념 갈등 오용을 사전에 차단하기 위해 투자 지원, 불안정 노동 계층에 대한 지원 등 시혜적 성격의 분배정책에 집중하고 있음. 반면 사회적 갈등을 유발하는 강제적 소득 재분배 정책은 기피하고 있음. 지원 중심의 분배정책이 한국 사회 불평등 고착화의 구조적 원인으로 지목되는 역진적 공적 복지와 차별적 사적 복지제도의 문제를 해결하지 못할 것임.
- 또한, 분배정책 개입이 과도한 비용을 동반하거나 선심정치·담합정치로 나타난다면 정책 의도와는 반대로 이념 갈등으로 전환될 가능성이 매우 높음. 그뿐만 아니라 경제적 성과 창출을 목표로 한 경쟁 규제정책, 노동정책의 대전환은 침해한 이권 갈등과 정책 피해자의 저항을 불러와 정치적 갈등으로 비화할 수 있음.
- 정치 실패를 반복하지 않으려면 이해당사자의 참여와 설득, 상호 이익 조정을 위한 협상을 통해 정책의 입안과 집행 과정에서 민주적 정당성을 확보하는 것이 관건임. 사회적 합의 메커니즘에 대한 고민이 필요하여 정책 거버넌스 개혁 과제에 포함하여 실현가능한 방안을 제시해야 할 것임.

정책 거버넌스 개혁에 대하여

- 민주주의의 수호와 경제적 성과 창출 관점에서 정책 거버넌스 개혁 과제의 핵심이 관치 청산이라는 주장에 전적으로 동의함. 권위주의 발전국가의 유산인 관치는 관료 엘리트를 구조화된 권력으로 만들어 시장경쟁제도의 정치적 왜곡을 낳고 시장의 효율적 자원 배분 기능을 제약
- 관료(행정기관)와 민주적 선출 권력은 긴장 관계에 있으며 이는 전자의 기술적 우월성, 정책 형성과 집행 과정에서 후자의 관료 의존성에서 기인하는 보편적 현상임. 일제 강점기부터 이어진 권위주의 정치와 관료 일체화는 민주화 이후 권력화된 관료집단이 민주적으로 선출된 행정권력과 입법권력을 압도하는 관료정치로 진화하였으며 그에 대한 반작용으로 관료권력에 대한 정파적 통제 시도는 권력 남용의 부작용을 초래
- 지난 진보정권의 실패를 반복하지 않으려면 관료권력에 대한 민주적 통제 시스템에 대한 세밀한 고민이 필요함. 더 나아가 민주주의와 양립하기 어려운 관료정치를 저지하고 민간의 혁신을 촉진하기 위해서는 현행 포지티브 규제 방식을 네거티브 규제 방식으로 전환하고 규제정책의 결정과 집행을 투명성을 높여 관료정치의 자의적이고 부당한 권력 행사를 통제해야 함.
- 정책 거버넌스 개혁 과제 중 기재부 권한 분산과 정부조직법 개정은 관치 청산을 넘어 글로벌 경제질서 및 성장 체제의 변화에 대응하기 위한 정책 거버넌스 개혁으로 확장해야 함. 경제안보에 기반한 보호주의 시대에 부합하는 대외전략은 산업정책, 통상정책, 국제금융, 국제개발협력, 외교정책의 통합적 접근을 필요로 하며 이는 부처 간 기능 재조정으로 불가능함. 여러 부처에 산재, 파편화되어 있는 대외경제정책 업무와 기능을 통합하여 경제안보 대외정책을 총괄기획하고 집행하는 새로운 부처의 신설을 검토해야 할 것임.