



한국 민주주의
연례보고서

KDF Korea Democracy Annual Report

한국 민주주의 연례보고서 2018

민주화운동기념사업회
한국민주주의연구소

기획

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소

신 형 식 연구소장

박 근 영 선임연구원

집필진

박 상 인 서울대학교 행정대학원

강 원 택 서울대학교 정치외교학부

노 중 기 한신대학교 사회학과

권 영 숙 서울대학교 사회과학연구원

이 성 훈 경희대학교 공공대학원

본 보고서는 집필진의 견해로서

민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소 공식 입장과는 다를 수도 있습니다.



서문

2018년 숨 가쁘게 달려온 한 해가 벌써 그 마지막을 기다리고 있습니다. 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소에서는 다사다난했던 한 해를 정리하며, ‘평화’와 ‘불평등’이라는 키워드를 통해 올 한 해 한국사회를 되돌아보았습니다. 전 세계적으로 평화의 바람이 퍼져나간 반면에 국내에는 사회적·경제적 불평등이라는 어두운 그림자가 더욱 짙어졌습니다. 희망과 불행이 함께 공존했던 한 해였습니다.

평화의 물꼬를 튼 평창 동계올림픽에서 남북한 선수가 한반도기를 들고 공동 입장함으로써 전쟁의 폐허지에서 평화올림픽 개최지로 한반도는 거듭났습니다. 또한 남북정상회담의 ‘판문점 선언문’을 통해 한반도 비핵화 목표와 종전 선언에 합의하며, 다시 한 번 한반도 평화사에 길이 남을 발자취를 남기었습니다. 평화의 바람이 한반도를 가득 채우며 번영과 공존의 희망을 꿈꾸게 하였습니다.

그러나 최저임금 인상과 주 52시간제 도입으로 인한 근로환경의 변화, 부동산 시장의 과열과 보호무역주의의 부활, 오너·재벌의 갑질논란, 미투운동, 난민협오, 위협의 외주화, 비정규직 등 많은 논란과 갈등이 심화되고 불안이 가속화되었습니다. 2008년 이후 한국의 소득격차는 점점 최대치를 기록하고 있으며, ‘2018년 불평등 해소 실천(CRI) 지표’ 보고서를 보면, 한국은 157개국 가운데 56위를 기록했습니다. 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 36개국 가운데 끝에서 두 번째입니다. 사회적·경제적 불평등의 그림자는 한국 사회의 미래를 어둡게만 하고 있습니다.

우리는 다시 민주주의를 생각합니다. 그리고 헌법 2장의 10조 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”를 떠올려봅니다. 공동체와 개인의 존엄성에 대해 다시 묻고, 민주주의로부터 그 대답을 찾아야 합니다. 1987년의 6월항쟁과 2017년의 촛불항쟁은 모두 누군가가 만들어주는 것이 아니라, 우리 스스로에게 어떤 민주주의를 만들어나갈 것인가에 대한 질문이었습니다. 함께 고민하고 함께 바뀌어나가면 우리는 더 나은 민주주의를 만들어 나갈 수 있습니다.

이런 취지로 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소에서는 2018년 한 해 동안 한국의 민주주의를 분야별로 평가해보는 한국 민주주의 연례보고서를 올해 시범적으로 기획 및 출판하게 되었습니다. 이를 계기로 한국 사회의 균열과 간극의 깊이와 차이를 우리가 지금껏 지켜온 민주주의를 통해 해결할 수 있도록 여러 가지 방안을 모색하는 데 조금이나마 도움이 되기를 희망합니다.

민주화운동기념사업회
지선 이사장

Contents



I 경제분야

서론	7
세부항목 평가	
총평	12

II 정치분야

서론	15
세부항목 평가	16



III 노동분야

서론	26
세부항목 평가	
총평	31

IV 젠더·소수자분야

서론	34
세부항목 평가	36
총평	43



V 국제분야

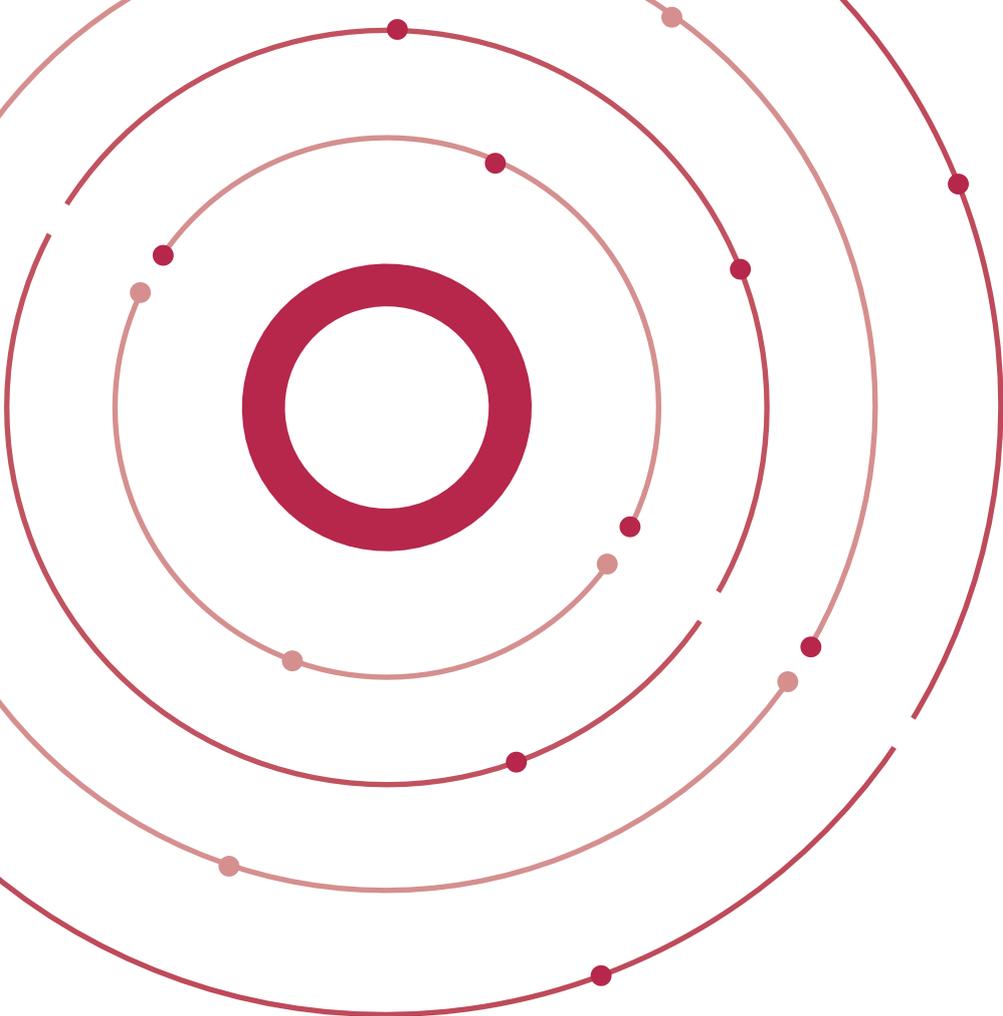
서론	48
세부항목 평가	
총평	56



2018년 한 해 한국 민주주의를 평가하다

경제분야

박상인 서울대학교 행정대학원 교수



한국
민주주의
보고서
경제

박상인

서울대학교 행정대학원 교수

I 서론

01 평가기준의 설정

경제부문에서 민주주의에 대한 평가는 이른바 경제민주화 조항으로 불리는 헌법 제119조 2항의 내용에 기초해 수행한다. 헌법 제119조의 내용은 다음과 같다.

제119조

- ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

02 세부 평가 항목

헌법 제119조 2항의 내용 중에서 “시장의 지배와 경제력의 남용을 방지”를 구체적으로 평가하기 위해서 “경제력 집중”과 “기업 거버넌스”를, “균형있는 국민경제의 성장 및 안정”을 구체적으로 평가하기 위해서는 “대기업·중소기업 관계”와 “자영업 실태”를, “적정한 소득의 분배를 유지”를 구체적으로 평가하기 위해서는 “가계소득 불평등” 등을 세부 항목으로 설정한다.

II 세부항목 평가

01 경제력 집중

20세기 초 미국의 진보적 운동은 경제력 집중 문제를 처음으로 제기했는데, 경제력의 존재(existence of economic power)란 ‘특정 게이트키퍼에게 잘 보이는 지 여부가 한 사람의 경제적 미래를 좌우하는 상황 (a situation in which someone’s economic future depended on their pleasing on particular gatekeeper)’이라고 정의한 바 있다¹⁾. 따라서 특정 개인이나 집안이 한 국가의 경제적 자원의 상당한 부분을 통제할 때 경제력 집중이 발생하고, 이 경우에 그 개인이나 집안의 사익을 위해 정치적·정책적·사법적 의사결정이 왜곡될 수 있다. 이런 의미에서 볼 때, 경제력 집중은 다원주의에 기초한 민주주의와 시장경제체제에 대한 근본적 위협이라고 할 수 있다.

1) Becht and DeLong (2005).

한국 사회에서 재벌, 특히 상위 재벌의 경제력 집중에 대한 증거는 너무나도 명백하다. 아래에서는 사법, 입법, 행정, 언론 등에 대한 재벌의 과도한 영향력과 이로인해 왜곡된 의사 결정 사례를 살펴보기로 한다.

먼저, 사법부의 '재벌 봐주기 판결'에 대한 지속적인 비판에도 불구하고, 올해 2월에 박근혜·최순실 국정농단 재판의 일환인 이재용 삼성전자 부회장의 항소심 재판부는 이 부회장에게 징역 2년6월에 집행유예 4년을 선고했다. 이 부회장의 1심 재판부는 박근혜 전 대통령과 이재용 부회장 모두 암묵적으로 경영권 승계를 목적으로 하는 동기가 있었다고 판단했으나 2심 재판부는 이 부분을 인정하지 않고 삼성은 강요의 피해자라고 보아 형량을 크게 줄인 것이다. 그러나 2심 재판부가 인정한 뇌물액수 36억원에 비해서도 형량이 지나치게 관대하다는 비판도 제기되었다.

시내면세점 특허 재취득이 그룹의 현안이던 상황에서 뇌물 70억원을 건넨 혐의가 유죄로 인정되어, 1심에서 징역 2년6월의 실형을 선고 받았던 신동빈 롯데그룹 회장도 항소심에서는 징역 2년6월에 집행유예 4년으로 석방되었다. 항소심에서 배임 혐의까지 추가되었는데도 오히려 집행유예가 선고된 것이다.

재벌 총수일가에 대한 봐주기 판결을 원천적으로 차단하기 위해, 횡령·배임으로 50억원 이상의 범죄수익을 얻은 피고인에 대해선 징역형을 '7년 이상'으로 높여서 집행유예 선고가 불가능하도록 하는 특정경제범죄가중처벌법 개정안이 발의됐지만, 이 법안은 현재 국회에서 계류 중인 상태이다.

이재용 부회장과 신동빈 회장의 항소심 판결 이후에 일부 신문들은 소위 '경영 훈풍 프레임'을 내세워 판결을 지지하는 보도를 쏟아냈다. 한국언론진흥재단이 2017년에 실시한 언론인의식조사에 따르면, 일선 기자들의 74.2%가 우리나라에서 언론의 자유를 직·간접적으로 제한하는 가장 중요한 요인으로 '광고주'를 꼽았다. 그런데 올해 1월부터 9월까지 100대 광고주 중 5대 재벌 소속 계열사의 광고비 합계가 차지하는 비중은 35.88%에 달하는 것으로 나타났다. 특히 신문의 경우 5대 재벌의 100대 광고주 광고비에서 차지하는 비중은 37.25%이었으며, 그 중 삼성 계열사의 광고비가 12.79%로 가장 높았다.²⁾

경제력 집중이 이처럼 심각함에도 불구하고, 재벌의 경제력 집중을 해소하기 위한 문재인 행정부의 노력은 미미했다. 공정거래위원회가 국회에 제출한 공정거래법 전부개정안에는 기존 재벌들의 경제력 집중을 해소할 방안이 포함되지 않았고, 문 행정부는 여전히 재벌들의 자발적인 경제력 집중 해소만을 촉구하고 있는 상태이다.

2) 출처: 닐슨코리아(<https://www.adic.or.kr/stat/main/getStats.do?className=AdvertiserAdOutlay>)

02 기업 지배구조 (Corporate Governance)

기업 지배구조는 지배주주가 비지배주주의 이익을 침해하는 사익편취를 막고 지배주주나 경영자가 기업을 사유화하는 것을 방지하기 위한 규범과 법적 장치라고 할 수 있다. 그러나 한국의 재벌체제에서 이런 기업 지배구조 기제는 작동하지 않고 있고, 이로 인해 기업경영은 ‘황제경영’이라고 불리고 있다.

일감몰아주기를 통한 재벌 총수일가의 사익편취를 막기 위해 2013년에 공정거래법 ‘제23조의2’가 도입되었으나, 미비한 법조문 때문에 사익편취를 위한 일감몰아주기는 근절되지 않고 있다. 올해 6월에 공개된 공정거래위원회 실태조사에 따르면³⁾, 2013년 사익편취 규제 시행 이후에 규제대상 회사의 내부거래 비중은 처음에는 일시 하락하였다가 다시 증가세로 반전되었고, 규제 사각지대 회사들의 내부거래 비중은 높은 수준으로 지속되고 있다.

[표 1] 분석대상 회사의 내부거래 비중(회사수)

	규제대상 회사	사각지대 회사		
		총수일가 지분 29~30% 상장사	규제도입 이후 규제 제외 회사	규제대상회사의 50% 초과 자회사
2014	11.4%(159)	20.5%(6)	29.5%(8)	16.3%(141)
2017	14.1%(203)	21.5%(4)	26.6%(8)	15.1%(214)

주: 규제시행 직전에 규제기준 충족회사(160개)의 내부거래 비중은 15.7%였음.
출처: 공정거래위원회.

11월 말에 공정거래위원회가 국회에 제출한 공정거래법 전부개정안에는 사익편취를 위한 일감몰아주기 규제대상 기업범위를 확장하는 방안이 담겨있으나, 여전히 실효성이 의심된다. 개정안에서 규제대상 상장회사 범위를 확대했으나 이 또한 재벌들이 회피가능하며, 더 중요한 점은 대한항공 일감몰아주기에 대한 고등법원의 판결⁴⁾이 대법원에서 인용되면 사익편취 규제 자체가 사문화될 수도 있기 때문이다. 따라서 전부개정안에는 이런 문제들을 근본적으로 해결하는 방안이 담길 필요가 있으나, 끝내 이런 방안은 채택되지 못했다.

지배주주나 경영자가 기업을 사유화하고 황제경영을 하는 예로서 총수일가의 직원들에 대한 갑질을 들 수 있는데, 올해는 이런 사건이 유난히도 많이 발생한 해였다. 조현민 대한항공 여객마케팅 전무가 대한항공의 광고대행을 맡고 있는 A업체의 광고팀장에게 물컵에 든 물을 얼굴에 뿌리고 회의장에서 쫓아낸 녹음 파일이 공개되어, 이른바 ‘물컵갑질’ 파문이 일어났다.⁵⁾ 그러나 10월 15일에 서울남부지검은 조현민 씨에 대해 ‘공소권 없음·불기소 처분’을 내렸다. 또한故이맹희 CJ그룹 명예회장의 차남인 이재환 CJ파워캐스트 대표가 수행비서에게 요강을 씻게 하는 등 개인적인 일을 처리하도록 지시하였으며, 원하는 대로 처리하지 못할 경우

3) 공정거래위원회, “2014년 사익편취 규제 도입 이후 내부거래실태 변화 분석결과”, 2018년 6월25일

4) 서울고등법원 2017. 9. 1. 선고 2017누36153 판결.

5) [매일경제, 2018.04.12.]조현민 대한항공 전무, 광고대행사 팀장에 ‘물 뿌리기’ 갑질 의혹.

폭언을 했다는 폭로가 제기되었다.⁶⁾ 한편 삼성, 한진, 현대, 효성그룹 등, 창업주 개인모지를 회삿돈과 인력을 동원해서 관리한 정황이 포착되기도 했다.⁷⁾

03 대기업·중소기업 관계

대기업·중소기업 관계가 동등하고 협력적 관계라기 보다는 여전히 종속적·착취적 관계임을 보여주는 갑을문제와 단가후려치기 및 기술탈취 문제도 여전히 여전한 것으로 평가된다.

특히 대리점, 가맹사업점 관련 갑을문제가 유난히 많이 불거진 한 해였다.⁸⁾ 피자에땅이 가맹점주협의회 설립을 주도한 가맹점을 집중감시하고 불이익을 주는 한편, 2005년부터 가맹점주 509명에게 홍보전단지 구입을 강제한 사실이 드러나 물의를 일으켰다. 써브웨이는 폐점 처분한 가맹점주에게 폐점에 이의가 있다면 미국에 와서 영어로 소명하라고 해 논란이 되었고, 봉구스밥버거는 점주들과 채무문제가 있었는데도 비밀리에 회사를 매각했다.

공정거래위원회가 제출한 『2014년부터 2018년 6월까지 상호출자제한기업집단에 대한 하도급법 위반 사건처리 현황』에 따르면, 최근 5년 간 적발된 하도급법 위반 기업 수가 40개, 부과된 과징금액은 95억7,900만원이었다. 공정거래위원회가 제재를 했음에도 매년 하도급법 위반행위가 반복되는 것은 공정거래위원회가 솜방망이 처벌을 했기 때문이라는 지적이 제기된다.

한편 기술탈취 역시 만연하다. 현대중공업이 독자개발했다고 홍보한 힘센엔진의 주요 부품 기술자료를 하도급사인 삼영기계로부터 무단 탈취했다는 주장이 제기되었고, 이에 공정거래위원회는 지난 10월 한 달간 현대중공업에 대한 직권 조사를 벌여 12차 협력사를 상대로 납품단가 후려치기를 비롯해 복수의 기술 탈취 관련 혐의에 관한 증거를 상당수 확보한 것으로 알려졌다.⁹⁾

공정거래위원회는 대기업·중소기업 관계가 동등하고 협력적인 관계로 발전할 수 있도록 유인하고 강제하는 근본적인 제도적 개선보다는 행정력을 동원한 단속에 방점을 두고 있다.

6) [JTBC, 2018.04.19] '갑질 폭로' 이변엔 CJ... "이재환, 요강 청소까지 시켜".

7) [KBS, 2018.09.24] 한진·삼성, '회사가 회장 일가 개인 모의 관리'.

8) [조선비즈, 2018.10.25] 프랜차이즈 '가맹점 쥐어짜기' 갑질... 단가인하-폐점통보.

9) [머니투데이, 2018.10.26] [국감] 삼영기계 "현대중이 기술 탈취" vs 현대중 "부품에 불과".

04 자영업 실태

2018년 10월에 발표된 고용동향 자료에 따르면, 2017년 동기 대비 자영업자는 1분기에 2만4천명, 2분기에는 3천명, 3분기에는 5만5천명, 10월에는 10만5천명 감소한 것으로 나타났다. 이런 자영업자의 감소는 주로 고용원 없는 자영업자의 감소 때문이었다. 그러나 고용원 있는 자영업자도 10월에는 전년 동기 대비해 4천명 감소한 것으로 나타났다.

그러나 자영업자의 감소가 개별 자영업자의 소득의 증대로 이어진 것으로는 보이지 않는다. 오히려 대부분 자영업자는 소득 하위 40% 가계에 속한 것으로 추정되는데, 통계청의 가계동향조사에 따르면 이들의 소득은 감소 추세에 있다. 사실 자영업자의 감소는 특정 제조업 분야의 구조조정 여파가 큰 것으로 보이며, 최저임금의 급격한 상승도 점차 영향을 미치고 있는 것으로 판단된다.

문재인 행정부는 올해 9월에 임차인의 계약갱신청구권 기한을 기존 5년에서 10년으로 늘리는 내용의 '상가임대차보호법' 개정안을 통과시켰으며, 11월에는 카드수수료율을 낮춰주는 우대수수료율 적용 구간을 내년부터 연매출 5억원 이하 가맹점에서 30억원 이하 가맹점으로 대폭 확대했다. 그러나 조기 퇴직과 사실상의 퇴직금 제도로 인해 자영업에 진입하고자 하는 잠재적 진입자가 많은 상태에서, 임대료 인상 제한과 카드수수료 인하가 개별 자영업자들의 소득의 증대로 이어지기는 어려울 것으로 전망된다.

05 가계소득 불평등

통계청이 매 분기에 발표하는 가계동향조사에 따르면, 올해 가계소득의 분배가 더 악화된 것으로 판단된다. 특히 소득 상위 20% 가계인 1분위 소득은 2017년 같은 기간에 비교해 1분기에는 9.3%, 2분기에는 10.3%, 그리고 3분기에는 8.8% 증가했으나, 소득 하위 20% 가계인 5분위 소득은 오히려 1분기에는 8.0%, 2분기에는 7.6%, 그리고 3분기에는 7.0% 감소했다. 이런 가계소득 분배의 악화는 고용부진과 고령화가 주된 원인으로 추정된다.

III 총평

2018년에 경제부문 민주주의는 별다른 진전이 없었다고 총평할 수 있다. 특히 경제력 집중 해소나 기업 지배권 정상화 분야에서는 문재인 정부의 개혁의지가 실종된 것인가라는 의구심을 낳고 있다. 그나마 대·중소기업 관계에서 발생하는 갑을문제나 기술탈취에 대해서는 보다 적극적인 행정 단속을 벌였다. 그러나 이 분야 역시 근본적인 법제도적 해결책을 모색하지는 못하고 있다. 한편 문재인 정부가 일자리 정부와 소득불평등 완화를 정책목표로 내걸었음에도 불구하고 자영업은 더욱 위축되었고 가계소득 불평등은 더 심화되었다.

향후 경제부문 민주주의 평가와 관련해 몇 가지 고려해야 사항들도 발견되었다. 제2장에서 “자영업 실태”와 “가계소득 불평등” 항목은 통계자료를 통해 정량적 평가를 제시했으나, 가계동향조사의 표본 문제가 지속적으로 제기됨을 고려할 때 민주주의 리포트에서 분기 자료에 기초해 연간 평가를 지속할지 여부는 숙고할 필요가 있다. 또 이런 통계자료를 매년 비교하는 것보다는 일정 기간 (예를 들어, 5년 간) 그 추이와 변동을 평가하는 것이 더 바람직할 수 있다.

한편 “경제력 집중”을 계량적으로 측정할 수 있는 방법이나 이론적 근거는 아직까지 존재하지 않으나, 특정 개인이나 집단이 한 국가에서 통제할 수 있는 경제적 자원에 대한 지수로 GDP 대비 자산이나 매출액이 계량적 지표로 주로 사용되고 있다. 그러나 현재 사용가능한 자료는 2017년 말 기준 자료이고, 2018년 자료는 내년 상반기에 가용할 것으로 추정된다. 그런데 이런 통계자료도 매년 비교하는 것보다는 일정 기간 (예를 들어, 5년 간) 그 추이와 변동을 평가하는 것이 더 바람직할 수 있다.

참고문헌

Becht, M. and J. B. DeLong, “Why Has There Been So Little Block Holding in America?” in: Morck, Randall K. (Ed), A History of Corporate Governance Around the World, Chicago: University of Chicago Press, 2005, pp.613-666.

KDF

한국 민주주의
연례보고서

2018년

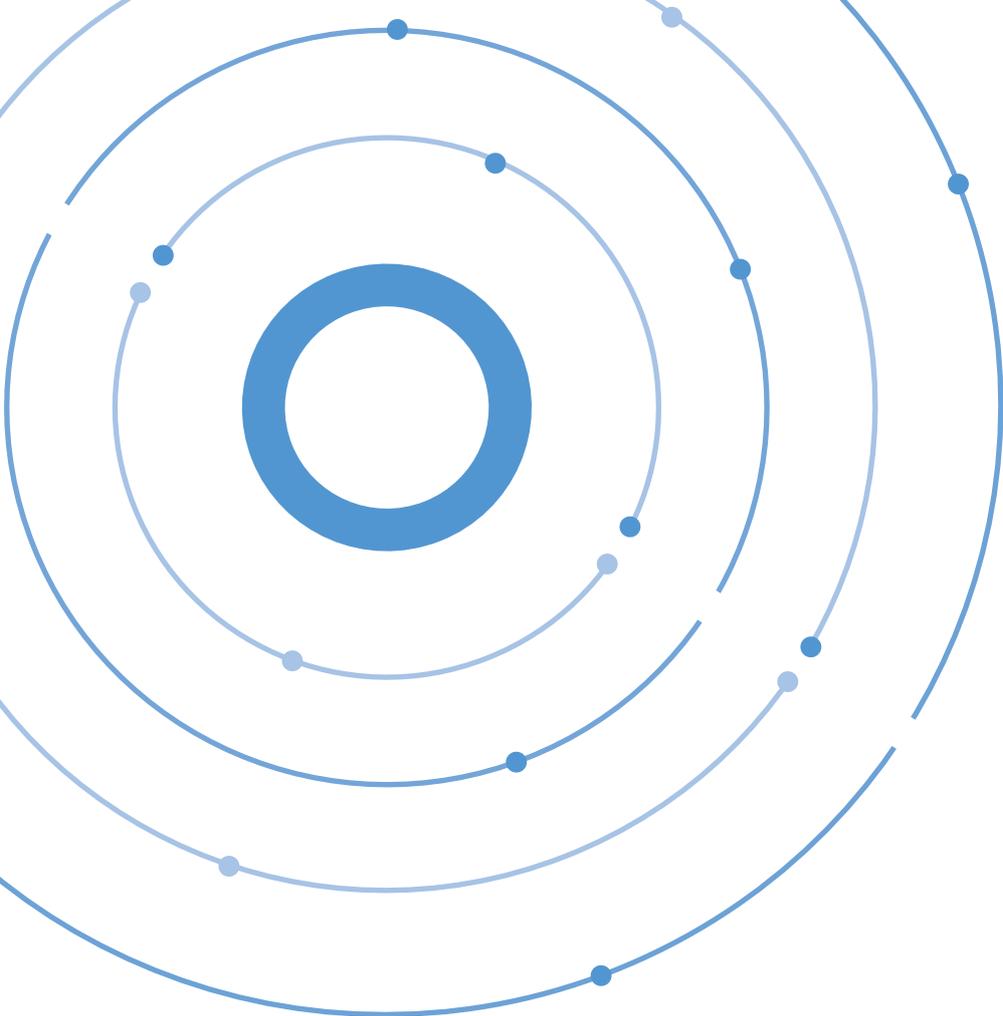
한국 민주주의를 평가하다

정치분야

강원택 서울대학교 정치외교학부 교수



민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation



한국
민주주의
보고서
정치

강원택

서울대학교 정치외교학부 교수

I 서론

01 평가기준의 설정

한 국가의 민주주의를 평가하기 위해서는 다양한 기준이 고려될 수 있으나, 여기서는 다섯 가지의 기준을 설정했다.

첫째, 공정하고 자유로운 선거이다. 민주주의에 대한 최소주의적 접근은 자유롭고 공정하고 주기적인 선거이다. 보다 구체적으로는 보통선거권의 확립, 자유롭고 경쟁적이며 공정한 선거, 복수 정당의 경쟁 등을 통해 행정부 최고 책임자의 선출, 선거에 의한 의회 구성, 선거에서 복수 정당의 경쟁, 동일한 선거제도 하에서 권력 교체가 이뤄질 수 있어야 한다.¹⁾ 그런 점에서 민주주의 평가의 첫 번째 기준은 선거 경쟁의 공정성 등 절차적 민주주의에 대한 것이다.

둘째, 시민적 자유의 보장이다. 민주주의에서 시민적 자유는 국가 기관 및 다수의 횡포로부터 보장되어야 하며, 개인의 신념, 양심의 자유 역시 보장되어야 한다. 또한 권력에 대한 비판과 반대의 의사가 자유롭게 표현될 수 있어야 하며, 집회와 결사의 자유 또한 보장되어야 한다.

셋째, 국가 권력의 행사는 자의적이어서는 안 되며 법에 의해서 이뤄져야 한다. 시민의 인권은 법으로 보장되어야 하며 국가의 자의적 판단에 의해 제약을 받아서는 안 된다. 법의 지배와 인권은 그것을 담당하는 정치제도와 기구에 의해서 보호되어야 한다.

넷째, 국가 기구가 효율적이고 효과적으로 작동해야 한다. 국가의 각 기구는 제도적으로 주어진 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있어야 한다. 제도적으로 마련된 권력의 분립과 견제의 기능 역시 제대로 이뤄져야 한다.

다섯 째, 부패와 권력 남용 등과 같은 부정적이고 불공정한 관습, 정치문화로부터 벗어나야 한다. 특히 정치와 관련된 부패는 공정성에 대한 사회적 신뢰를 해침으로써 민주주의에 매우 큰 부정적 영향을 미친다.

이와 같은 다섯 가지 기준에 의해 2018년 정치 영역에서의 한국 민주주의에 대해 평가하고자 한다.

1) Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose Cheibub, Fernando Limongi. 2000. Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-being in the World, 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 15.

II 세부항목 평가

01 선거 경쟁의 공정성

(1) 지방선거 결과 평가

2018년 6월 13일 제7차 전국동시 지방선거가 실시되었다. 투표율은 60.2%로 2014년의 56.8%, 2010년의 54.5%보다 높아졌다. 전반적으로 선거는 심각한 문제없이 대체로 공정하게 치러졌다. 선거 결과는 더불어민주당의 압승으로 끝이 났다. 여당인 더불어민주당은 광역단체장 선거에서 대구, 경북, 제주 세 곳을 제외한 다른 모든 지역에서 당선자를 배출했다. 자유한국당은 대구와 경북에서 당선자를 냈으며, 제주는 무소속 후보가 당선되었다. 광역의회 의원 선거에서도 더불어민주당은 비례대표를 포함한 전국의 824명의 광역의원 중 78.5%인 652명의 당선자를 배출했다. 이 이외에는 824 중 더불어민주당 652 자유한국당 137석, 정의당 11석, 바른미래당 5석, 민주평화당 3석, 무소속 16명의 광역의원을 배출했다. 전국 226개 기초단체 선거에서도 더불어민주당이 압승했다. 더불어민주당은 151명(66.8%)의 단체장을 배출하며 압승을 거뒀다. 2927명에 달하는 기초의원 역시 민주당이 독식했다. 민주당 후보 중 1386명이 당선돼 과반을 넘겼다. 기초의원에는 한국당 862명, 바른미래당 17명, 평화 45명, 정의 17명, 무소속 172명 등이 당선됐다. 이런 결과가 나타난 것은 지방선거가 2017년 대통령 선거 이후 1년이 조금 지난 '정치적 밀월기(honeymoon period)'에 치러졌고 당시 문재인 대통령에 대한 직무만족도가 80%에 가까울 정도로 높았기 때문이다. 또한 지방선거일 전날 싱가포르에서 미국 트럼프 대통령과 북한 김정은 위원장의 북미 정상회담이 있는 등 북한 이슈가 보다 중요하게 부각되면서, 지방선거였지만 각 지역의 이슈가 제대로 선거 과정에서 다뤄지지 못했다.

더불어민주당의 압승으로 영남에서 특정 정당이 지역의 정치적 대표성을 독점하던 현상은 이전에 비해 다소 완화되었다. 예를 들면, 부산에선 16곳 중 13곳에서 더불어민주당 소속 후보가 당선됐다. 울산은 5곳의 기초단체장에 모두 민주당 후보가 당선됐다. 박정희 전 대통령의 고향인 경북 구미에서도 민주당 소속 후보가 시장으로 당선됐다.

그렇지만 2018년 지방선거는 여전히 우리나라의 절차적 민주주의의 문제점을 잘 보여주고 있다. 무엇보다 득표율과 의석 점유율 간의 괴리가 무척 크게 나타났다. 서울의 광역의회 의원 선거를 예로 들면, 정당명부 비례의석 득표율은 더불어민주당 50.9%, 자유한국당 25.2%, 바른미래당 11.5%, 정의당 9.7% 등이었다. 그러나 광역의회 의석 분포는 비례대표, 지역구를 합쳐 더불어민주당 102, 자유한국당 6, 정의당 1, 바른미래당 1 등으로 나타났다. 더불어민주당의 의석 점유율은 92.7%에 달한다. 정당투표에서 더불어민주당은 50.9%를 차지했지만 의석 점유율은 92.7%로 나타났다. 110석 가운데 100석이 지역구 의석이고 비례의석이 10석에 불과한 때문이다. 부산의 경우 광역의회 정당투표의 득표율은 더불어민주당 48.8%, 자유한국당 36.7%, 바른미래당 6.7%이지만, 의석 수에서는 더불어민주당 41석, 자유한국당 6석으로 나타났다. 부산에서 더불어민주당의 의석 점유율은 87.2%나 된다. 전국적으로 보면, 광역의회 비례대표 선거를 기준으로 볼 때 더불어민주당은 51.4%,

자유한국당은 27.8%, 정의당은 9.0%, 바른미래당은 7.8%, 민주평화당은 1.5%를 득표했는데, 의석 배분은 더불어민주당 79.1% (652석), 자유한국당 16.6%(137석), 정의당 1.3%(11석), 바른미래당 0.6%(5석), 민주평화당 0.3%(3석)으로 나타났다.

선거가 국민의 뜻에 의해 정치적 대표자를 선출하는 과정이라고 한다면 이와 같이 득표율과 의석 점유율의 심각한 괴리는 한국 선거 민주주의의 심각한 결함이 있음을 보여주는 것이다. 단체장 1명을 뽑는 경우에는 다수제 방식이 불가피할 수 있지만, 지방의회 선출에서 이러한 득표율과 의석 점유율 간의 큰 괴리는 반드시 시정되어야 한다. 이런 결과가 나타난 것은 단순다수제 선거제도가 지방선거의 주된 형태로 사용되고 있기 때문이다. 광역의회 선거를 예로 들면, 전국적으로 824명의 광역의회 의원 중에서 비례대표로 선출하는 의원은 86명으로 전체의 10.4%에 불과하다. 따라서 유권자의 의사가 보다 정확하게 정치적 대표의 선출에 반영될 수 있도록 하기 위한 제도의 개선이 필요하다.

이와 함께 선출된 단체장과 지방의회 의원들의 사회적 대표성에도 문제가 있다. 예를 들면, 지방자치 선거에 당선된 여성의 비율은 여전히 매우 낮은 편이다. 2018년 지방선거 결과 광역의회의 여성 당선인은 전체의 19.4%, 기초의회의 여성 당선인 비율은 30.7%로 나타났다. 이 비율은 2014년의 광역의회 14.3%, 기초의회 25.2%과 비교할 때는 다소 늘어났지만 여전히 낮은 편이다. 한편, 단체장의 경우에는 여성 당선자의 비율이 더욱 낮다.

광역자치단체장의 경우 전체 후보자 총 기명 중 여성 후보는 6명(8.45%)에 불과하였으며, 17개 시도에서 당선자는 모두 남성이었다. 기초자치단체장 후보 총 749명 중 여성 후보는 35명(4.67%)이며 여성 당선인은 총 226명 중 8명으로 3.54%에 불과했다. 이 비율은 2014년의 3.98%보다 오히려 감소한 결과이다.²⁾ 정치 영역에서 여성의 대표성이 보다 큰 폭으로 확대되어야 한다. 또한 이와 함께 사회적 소수자에 대한 정치적 대표성 역시 지금보다 크게 제고될 필요가 있다.

(2) 선거의 공정성

지방선거 때 공직선거법 등을 위반하여 입건된 사람은 모두 총 2113명으로 이 가운데 1801명이 검찰의 수사를 받았으며 이 가운데 17명은 구속되었는데 이 중 14명은 출마 예정자나 경선운동 조직에 대한 금품 제공 때문이었다. 입건자의 86.1%(1820명)는 고소, 고발에 따른 것이다. 선거 범죄 유형별로는 거짓말 사범 812명(38.4%), 금품 사범 385명(18.2%), 여론조사조작 사범 124명(5.9%), 공무원 선거개입 사범 71명(3.4%) 등이다. 이전과 비교할 때 전체 선거사범 규모는 비슷하나 과거에 가짜뉴스 등 거짓말사범 비중(6회, 211명 중 674명, 31.9%)이 6.5%포인트 증가했다. 경쟁자에 대한 허위 사실의 유포, 당내 경선 과정에서 인지도를 높이기 위해 여론조사를 조작한 경우 등이었다. 당선자 가운데서도 광역단체장 8명, 교육감 7명, 기초단체장 68명이 검찰의 수사를 받았다.³⁾

2) <http://women21.or.kr/politics/11299>

3) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/06/14/2018061401371.html

이러한 선거사범의 적발에도 불구하고 전반적으로 선거운동은 이전에 비해서는 많이 깨끗해졌다고 할 수 있다. 금품이나 향응 제공 등 돈 선거의 문제점도 일부 발생했으나 매우 심각하다고 보기 어렵다. 다만 선거에서 사회 네트워크 서비스(SNS)의 영향력의 증대와 함께 가짜뉴스, 허위 사실 공표 등은 공정한 선거를 위협하는 문제로 떠오르고 있다.

(3) 드루킹 사건

인터넷에서 여론조작을 했다는 이른바 ‘드루킹 사건’이 2018년 3월 적발되었다. 드루킹 사건은 ‘드루킹’이라는 필명을 가진 김동원 등이 네이버 뉴스 기사 댓글에서 매크로 프로그램을 이용하여 문재인 정부를 비방하는 여론 조작 활동을 하다가 더불어민주당의 고발로 적발된 사건이다. 그런데 경찰 수사과정에서 이들이 2017년 대통령 선거 이전부터 문재인 후보의 당선과 지지의 확산을 위해 인터넷 포털과 커뮤니티 등에서 조직적인 여론 조작을 해 왔다는 의혹이 드러났다. 더욱이 드루킹은 이 사건의 관련자로 김경수 당시 더불어민주당 의원을 지명하면서 정치적 의혹이 증대되었다. 야당은 이 사건에 대해 특검을 요구했고, 여야 간 대립 끝에 2018년 5월 21일 국회에서 특검법이 통과되어 특검 수사가 본격화되었다.

2018년 8월 27일 허익범 특별검사 팀은 수사 결과를 발표하면서, ‘드루킹’ 일당의 포털 댓글 조작 횟수가 1억 회에 달하며, 이 중 8840만 회를 김경수 경남지사와 공모한 것으로 조사됐다고 밝혔다. 특검팀의 발표에 따르면 드루킹 등은 2016년 12월 4일부터 2018년 2월 1일까지 매크로 프로그램인 ‘킹크랩’을 이용해 네이버, 다음, 네이버에 올려진 81,623 개의 뉴스 기사에 대해 댓글 1,410,643 개에 총 99,711,788번의 공감, 비공감 클릭 신호를 보내 포털의 댓글 순위에 영향을 미쳤다는 것이다. 더욱이 2016년 11월부터 2017년 대통령 선거 때까지 킹크랩을 이용해 댓글에 공감, 비공감 클릭을 하는 방식으로 선거운동을 했고, 대선 후에는 2018년 지방선거까지 댓글 순위 조작 작업을 해 왔다는 것이다.⁴⁾

현재 재판이 진행 중이기 때문에 최종적인 재판 결과를 기다려야 이 사건에 대한 정확한 진상이 밝혀지겠지만, 지금까지의 수사 결과만으로도 댓글 조작 등으로 선거에 영향을 미치려고 했다는 사실은 분명해 보인다. 2012년 대통령 선거 때 국정원, 기무사의 댓글 사건에 이어 또 다시 드루킹 사건이 드러나면서 인터넷 상의 여론조작이 공정한 선거라는 민주주의의 근간을 해치는 새로운 위협으로 떠오르고 있다

02 시민적 자유 (표현의 자유, 집회 및 결사의 자유)

시민적 자유와 관련해서는 이전에 비해 상당한 진전이 있었다. 예전과 같은 집회 및 시위 과정에서 경찰과의 물리적 충돌은 거의 발생하지 않았다. 경찰 등 공권력은 시위와 집회에 대해서는 용인하는 태도를 보였다. 오히려 민주노총의 김천 시장실 점거, 대검찰청 청사 점거, 유성기업 임원 폭행, 지방노동관서 점거 등 시위와 집회 과정에서 과격한 행동도 발생했다.

4) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/27/2018082701864.html

표현의 자유에 대해서는 두 가지 주목할 만한 사건이 있었다. 첫째는 정부의 ‘가짜뉴스 처벌’ 논란이다.⁵⁾ 2018년 10월 2일 국무회의에서 이낙연 국무총리는 가짜뉴스에 대한 정부의 엄벌 방침을 밝혔다. 이 총리는 “개인의 사생활이나 민감한 정책현안은 물론, 남북관계를 포함한 국가안보나 국가원수와 관련한 턱없는 가짜뉴스까지 나뉜다”고 지적하고, “가짜뉴스는 표현의 자유 뒤에 숨은 공적(公敵)”이며 “개인의 인격을 침해하고 사회의 불신과 혼란을 야기하는 공동체 파괴범”이라고 말했다. 그리고 “검찰과 경찰은 유관 기관 공동대응체계를 구축해서 가짜뉴스를 신속히 수사하고 불법은 엄정히 처벌하기 바란다”고 지시했다.

이낙연 총리가 이렇게 지시한 데에는 특히 보수 인사들을 중심으로 ‘가짜뉴스’를 포함하여 정부에 비판적인 정보를 유튜브 등 인터넷을 통해 유포하는 일이 있었기 때문이다. 또한 선거처럼 정치적으로 예민한 상황에서 가짜뉴스는 선거에 나쁜 영향을 미칠 수 있다는 점에서 그 폐해는 지대하다고 할 수 있다.

그러나 이 총리가 지시한 가짜뉴스 처벌 방침은 사회적, 정치적 논란을 빚었다. 무엇보다 가짜뉴스, 허위, 조작 정보의 기준이 불분명할 수 있고 정부의 자의적 판단에 의해 규정될 수 있다는 점이 문제로 지적되었다. 과거 박근혜 정부 때 세월호 관련 범부처가 나서 ‘유언비어’를 조사하고 처벌하려고 한 것이나 이명박 정부 때 이른바 ‘미네르바 사건’ 모두 이와 같은 정부의 판단에 의한 가짜뉴스 대응의 잘못된 사례일 수 있다. 따라서 ‘가짜뉴스’의 폐해는 문제이지만 이에 대한 과잉규제는 시민들의 표현의 자유를 침해할 수 있다.

2018년 표현의 자유와 관련하여 특기할 만한 또 다른 사건은 북한 김정은 위원장의 방남과 관련된 일부 인사들의 표현과 관련된 것이다. 김정은 북한 국무위원장의 방남을 환영하기 위해 결성된 청년단체인 ‘위인맞이 환영단’ 단장 김수근 씨는 북한에 대한 옹호 발언을 해서 논란을 일으켰다.⁶⁾ 이 단체는 광화문 한복판에서 “나는 공산당이 좋아요”라고 외쳤고, 또한 KBS ‘오늘밤 김제동에 출연해 “겸손하고 지도자의 능력을 가진 김정은의 팬이다”라고 말해 논란을 일으켰다. 이밖에도 12월 9일 수원역 중앙광장에서는 ‘백두청송위원회’라는 단체가 개최한 ‘김정은 국무위원장 서울 방문을 환영하는 연설대회’가 열렸다. 11월 18일 서울에서 첫 연설대회가 열린 지 21일 만에 부산·대구·광주·수원 등 전국 각지에서 이른바 ‘꽃물결’이라고 불리는 김정은 위원장 찬양 행사가 연달아 개최된 것이다.

이러한 발언이나 행사는 사회적으로 적지 않은 논란을 빚었다. 전반적으로 이러한 움직임에 대한 사회적 반응은 부정적이었다. 특히 보수 성향 언론이나 집단에서는 분단 상황에서 받아들일 수 없는 표현, 행위로 문제를 제기하며 이에 대해 매우 강하게 반발했다. 그러나 그동안 우리 사회에서 국가보안법이나 반공 이데올로기 등으로 이와 관련된 표현이 크게 제약을 받아왔다는 점을 비춰볼 때, 서울 시내 한복판에서 공산당이 좋다는 발언이 이뤄지고 그것이 공중파 TV를 통해 인터뷰 되고 언론에 알려져 논란을 빚기는 했지만 국가보안법 위반 등으로 구속되거나 수사받지 않았다는 사실은 표현의 자유라는 측면에서 주목할 만한 진전으로 평가된다.

5) <http://www.segye.com/newsView/20181002003783>

6) <https://news.joins.com/article/23194837>

03 법에 의한 지배, 인권 등

2018년 인권 분야에서 가장 큰 진전은 양심에 따른 병역 거부자의 대체복무제가 도입된 것이다. 헌법재판소는 2018년 6월 28일 병역법 조항(제88조 제1항, 제5조 제1항 등)의 위헌 여부를 가리기 위한 헌법소원, 위헌법률심판제청 사건들에 대해 병역의 종류에 양심적 병역 거부자에 대한 대체복무제를 규정하지 않았다는 이유로 병역법 제5조 제1항에 대해 6 대 3으로 헌법불합치 결정을 선고했다. 헌법재판소는 병역 거부자를 처벌하도록 한 규정 자체는 합헌으로 결정하면서도 양심적 병역 거부자는 처벌 대신 대체복무를 허용해야 한다고 결정한 것이다. 남북분단 현실 등을 이유로 모두에게 같은 방식으로 일률적으로 국방의 의무를 요구하던 데서 벗어나 개인의 양심과 존엄, 가치가 서로 다른 모습 그대로 최대한 존중되어야 한다는 쪽으로 우리 사회의 인식이 옮겨진 것을 반영한 결정으로 평가된다.⁷⁾

이와 함께 대법원에서도 양심에 따른 병역 거부를 인정하는 판결을 내렸다. 2018년 11월 1일 대법원 전원합의체는 '여호와의 증인'을 믿는 신자의 종교적 양심에 따른 병역 거부 사건에 대해 종교적인 양심도 입영 거부의 정당한 사유에 해당한다고 인정하여 무죄를 선고했다. 이 판결은 2004년 대법원 판결을 뒤집은 것이다. 대법원의 이 판결 이후 병무청에서 양심적 병역 거부자의 이름 등을 인적사항을 홈페이지에 공개하는 조치를 취소했다. 그 이전에는 병역법 88조1항 등에서 정한 규정과 절차를 준수해 귀하의 인적사항 공개 등의 조치를 해 왔다.⁸⁾

헌법재판소는 2019년 말까지 대체복무제를 포함하는 내용으로 병역법을 개정하도록 결정했고, 이에 따라 국방부는 대체복무 방식에 대해 논의를 진행하고 있다. 그러나 대체복무를 둘러싼 논쟁은 여전히 진행 중이다. 국방부가 현역 복무 기간의 두 배인 36개월 교도소 합숙에 대해 검토하면서 비징벌적 대체 복무를 둘러싼 논란이 제기되고 있다.

과거 시대의 인권 탄압에 대한 반성도 있었다. 11월 27일 문무일 검찰총장은 형제복지원 사건 피해자들을 만나 직접 사과했다. 형제복지원 사건은 부랑인을 선도한다는 명분으로 1975년부터 1987년까지 일종의 수용시설처럼 운영된 복지원에서 시민을 불법 감금하고 강제노역을 일삼은 사건이다. 1986년 당시 부산지검 울산지청 김용원 검사에 의해 사건이 세상에 알려지면서 학대와 폭행, 암매장 등 인권유린이 이뤄졌다는 폭로가 이어졌고 복지원에서 집계된 사망자만 513명에 달한 것으로 조사됐다. 검찰은 1987년 박인근 원장에 대한 수사를 벌여 불법감금 혐의 등으로 재판에 넘겼지만, 대법원은 1989년 7월 내무부 훈령 등에 기초한 부랑자 수용이었다며 무죄를 선고했다. 문무일 검찰총장은 형제복지원 사건 피해자 30여명을 만나 "검찰이 외압에 굴복해 수사를 조기에 종결하고 말았다는 검찰과거사위원회의 조사결과를 무겁게 받아들인다"며 "인권침해 실상을 제대로 규명하지 못했다"고 사과했다. 이와 함께 검찰총장은 이 사건을 대법원에 비상상고했다. 30년 전 대법원이 내린 '형제복지원 수용인 불법 감금 아니다'는 판결의 근거가 된 정부 훈령을 위헌으로 보고 '무죄' 판결이 잘못이기

7) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/851052.html#csidx714cad0966ab1368df0d17eaae73632

8) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201811211142011&code=940100#csidxc85229daf5edbcc9acf9793aaf5f856

때문에 이를 바로 잡겠다는 것이다. 이에 따라 대법원도 본격적인 심리에 착수했다.⁹⁾ 과거 권위주의 시대에 자행된 인권 유린의 사례이지만 검찰과 법원의 잘못된 행위를 바로잡는다는 점에서 이러한 조치는 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 경찰과 검찰의 잦은 구속영장 신청, 압수 수색 등은 2018년에도 개선되지 않은 채 여전한 문제점으로 남아 있다.

한편, 그동안 크게 부각되지 않았던 난민 이슈가 부각되었다. 우리나라는 2013년 6월에 난민법을 제정했다. 2018년 제주도에 예멘 난민이 대거 입국하면 이들의 국내 체류 여부를 둘러싸고 사회적으로 큰 논란이 있었다. 예멘에서의 내전으로 인해 많은 예멘 인들이 외국에 난민신청을 하는 일이 증가했다. 그런데 2018년 상반기에 제주도를 통해 대한민국에 입국하는 예멘 국적의 난민이 561명이나 되었고 이들 거의 대다수가 난민 신청을 했다. 말레이시아에서 무비자로 제주도에 올 수 있기 때문에 이들은 말레이시아에서 제주도에 도착했다.

그런데 예멘 난민의 체류 여부를 둘러싸고 서울과 제주 등에서 찬반 집회가 열리는 등 난민 문제를 두고 사회적 갈등이 고조되었다. 청와대 청원 게시판이나 인터넷 토론방에서도 난민 문제를 둘러싸고 큰 갈등이 생겼다. 법무부는 10월 17일 예멘 난민 신청자에 대한 최종 심사를 마무리하여 누구에게도 난민 인정은 하지 않았지만, 362명에게 인도적 체류 허가를 허용했다.¹⁰⁾ 그리고 12월 14일 예멘인 난민신청자 중 2명을 처음으로 난민으로 인정했다. 12월 21일에는 북한 이탈 주민을 지원했던 중국인에게도 난민 지위를 인정했다. 그러나 이 사건은 우리 사회 내의 난민의 인권을 둘러싼 갈등의 심각성을 보여주었고, 난민의 인권을 둘러싼 보다 진지한 사회적 논의와 교육의 중요성을 체감하게 했다.

04 통치의 작동 방식

민주주의가 올바르게 작동하기 위해서는 그것을 구성하는 정치제도가 원활하게 작동해야 한다. 그러나 국회는 파행이 2018년에도 반복되었다. ‘드루킹’ 사건을 담당할 특검 도입을 둘러싼 여야 간 갈등으로 국회는 4월 2일부터 5월 14일까지 42일 간 파행을 겪었다. 야당인 자유한국당 원내대표인 김성태 의원은 야당의 특검 요구를 관철하기 위해 9일 간 단식 투쟁을 하기도 했다. 결국 5월 14일 국회 장기 파행의 쟁점이었던 ‘민주당원 댓글 추천수 조작 사건(드루킹 사건) 특별검사 법안과 추가경정예산(추경)안의 ‘18일 동시 처리’에 합의하면서 42일 만에 국회가 정상화되었다.¹¹⁾

한편, 정기국회 역시 파행을 겪었다. 공공기관 고용세습 의혹 국정조사를 둘러싼 대치로 국회 예결위 예산소위 구성이 지체되었고, 여기에 바른미래당, 정의당, 민주평화당이 선거제도 개혁과 예산안 처리를 연계하면서

9) <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=148703>

10) <http://www.fnnews.com/news/201810171201153620>

11) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/844594.html>

예산 심사가 지연됐다. 이 때문에 새해 예산안은 법정 처리시한이 12월 2일에서 5일 늦어진 12월 8일에 본 회의를 통과했다. 더욱이 바른미래당과 민주평화당, 정의당 등 야3당을 배제하고 더불어민주당과 제1 야당인 자유한국당 간의 합의에 의해 예산안이 처리됐다. 이 과정에서 바른미래당, 민주평화당, 정의당 등 야 3당은 연동형 비례대표제 도입을 촉구하며 국회에서 농성을 시작했고, 손학규 바른미래당 대표와 이정미 정의당 대표는 단식투쟁에 들어갔다.¹²⁾ 이처럼 국회는 법으로 정해진 일정을 지키지 않았으며, 의회 정치 역시 대화와 타협보다는 비의회적 방식의 투쟁에 호소하는 일이 2018년에도 일어났다.

이와 함께 예산안 심의의 문제점도 또 다시 확인되었다. 정기국회 때 예산안이 심의되기 때문에 사실 국회가 방대한 규모의 예산안을 심의할 충분한 시간을 갖는다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 여야 간 정치적 갈등으로 인해 예산안 심의 자체가 늦게 시작되면서 실질적인 심사에 차질이 생겼다. 결국 예산안 심사는 예결위원장과 예결위 여야 간사 간의 비공개 논의를 통해 사실상 결정됐다. 여기서의 논의는 비공개일 뿐만 아니라 속기록도 남기지 않기 때문에 어떤 방식으로 예산안 심의가 최종적으로 이뤄졌는지 확인할 수 없다. 이런 이유 때문에 이른바 ‘쪽지 예산’과 같은 의원들의 지역구 민원을 챙기기 위한 일이 생겨나고 있다.

민주주의의 발전 과정에서 의회의 예산 감독은 역사적으로 매우 큰 의미를 지녔다. 그러나 우리나라에서는 여전히 국회의 예산안 심의가 제대로 이뤄지고 있다고 보기 어렵다. 따라서 국회가 다 긴 시간을 갖고 꼼꼼하게 예산안을 심의할 수 있도록 예산안 심의의 제도를 강화해야 한다. 또한 예산안 논의의 투명성을 확보하기 위한 방안의 마련이 필요하다. 예산결산특위를 정기국회 때만이 아니라 상시적으로 운영하고, 모든 예산 심의 과정에 대해 반드시 기록을 남기도록 제도적 개정을 추진할 필요가 있다.

12) 더스쿠프(<http://www.thescoop.co.kr>)

05 정치 문화 (부패, 권력 남용 등)

2018년에는 이명박, 박근혜 정부에 대한 부패 및 권력 남용에 대한 수사가 진행되고 있지만, 현 정부와 관련된 부패, 권력 남용의 사례는 발생하지 않았다.

그러나 공공 기관에서 친인척 비리 채용 의혹, 고용세습 의혹 등 공공 기관 채용 비리가 밝혀졌다. 특정인의 합격을 위해 탈락한 사람을 다시 뽑거나, 자격심사나 필기시험을 면제하고 계약직으로 채용한 뒤 곧 정규직으로 전환시키는 등 다양한 형태의 채용 비리가 드러났다. 이러한 채용 비리는 국가 공기업, 지방 공기업 구분 없이 만연된 것으로 나타나 사회적으로 큰 충격을 주었다. 정부가 공공기관 1190개를 전수 조사한 결과 그 80%인 946개에서 4788건의 채용 비리가 적발됐다.¹³⁾ 이러한 채용 비리와 고용세습은 사회적 공정성과 신뢰를 훼손한다는 점에서 매우 심각한 사건이라고 할 수 있다.

이와 함께 청와대 특별감찰반의 비위 사실이 밝혀졌다.¹⁴⁾ 청와대 반부패비서관실 산하의 특별감찰반의 한 수사관이 건설업자인 자신의 지인이 연루된 뇌물사건 수사 상황을 청와대 감찰 사안인 것처럼 속이고 경찰에 수사 진행 상황을 캐묻는 행동을 한 것이 드러났다. 이 사건은 청와대 감찰반의 권력을 사적으로 이용한 권력 남용이었으며 이로 인해 특별감찰반 전원이 교체되었다.

13) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/866781.html#csidx4fe51ac32d9c0359610469bd7675b4c>

14) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/872442.html#csidx25a444fdef4ded688d2700cc635e0f5>

KDF

한국 민주주의
연례보고서

2018년

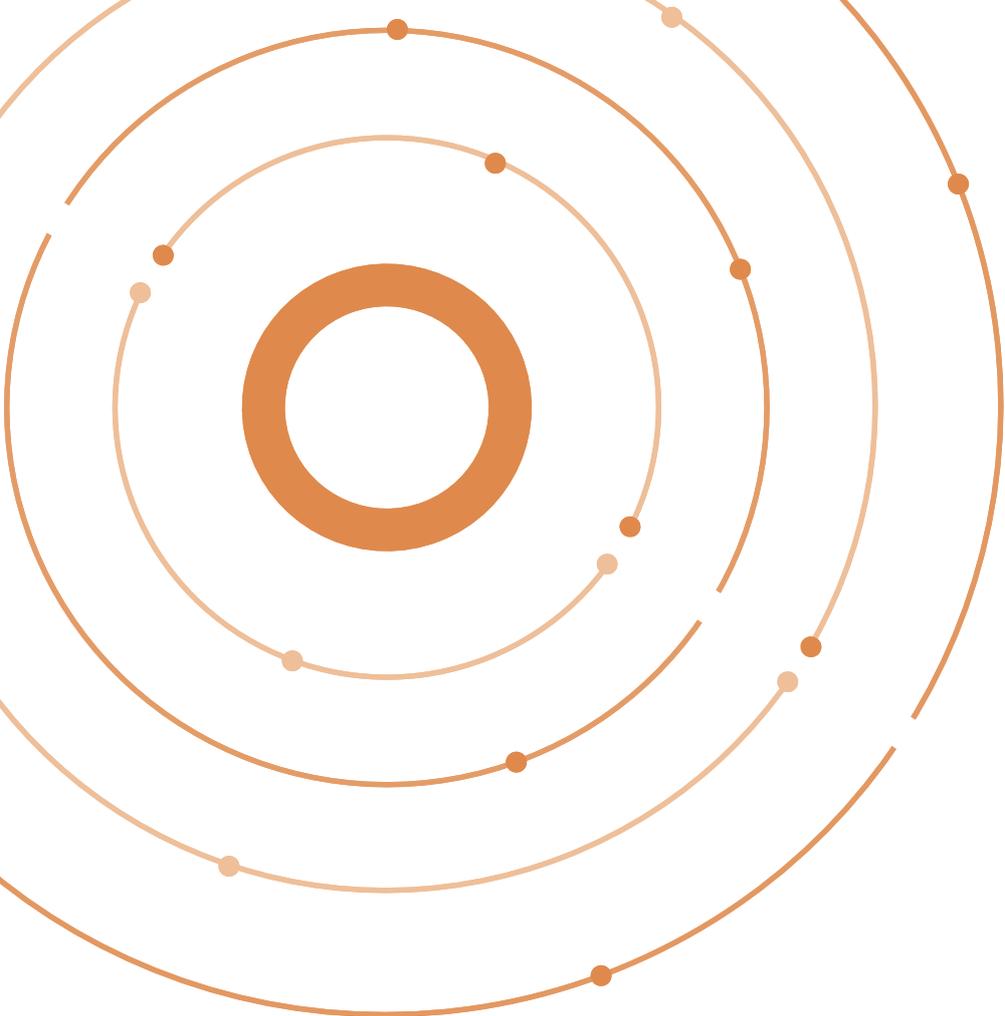
한국 민주주의를 평가하다

노동분야

노종기 한신대학교 사회학과 교수



민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation



한국
민주주의
보고서
노동

노종기

한신대학교 사회학과 교수

I 서론

01 평가기준의 설정

노동영역 민주주의에 대한 평가는 절차적 민주주의와 실질적 민주주의로 크게 나누어 진행할 수 있다. 절차적 수준의 노동민주주의는 노동자들의 노동인권과 최소한의 기본권이 보장되는가의 문제이다. 실질적 민주주의는 사회경제적 측면에서 노동자들의 삶의 질이 실제로 얼마나 개선되었는가를 평가하는 것을 말한다.

노동민주화는 1987년 이후 전체 사회민주화와 함께 확대되어왔고 그 핵심적 지표였다. 그러므로 전체 사회의 변화과정과 긴밀히 연관해서 평가하지 않을 수 없다. 2018년 노동의 민주주의는 2016년 말 이후 촛불혁명이 요구한 사회적 과제라는 관점에서 평가할 수 있다. 2017년 출범한 문재인정부의 노동부문 대통령선거 공약은 세부적인 측면에서 평가의 중요한 준거가 된다.

02 세부 평가 항목

비정규노동문제는 현재 양극화된 한국사회 최대의 쟁점이라 할 수 있다. 그것은 인권의 문제이기도 하고 노동부문에서 실질적 민주주의의 척도가 된다. 또 민주화 이후 제한적으로 허용되고 때로 후퇴한 노동기본권의 회복이나 보장문제도 중요하다. 노동정치에서 국가의 중요성이 큰 한국사회에서 국가노동정책은 주요하게 평가해야 할 대상이다. 한편 사회적 대화기구의 구성이나 그에 대한 노사정의 태도변화도 중요하다. 마지막으로 노동에 매우 적대적인 시민사회 환경과 그 지표로서 언론의 보도태도도 주요하게 검토되어야 할 사항이다.

II 세부항목 평가

01 비정규노동

촛불혁명 이후 대통령선거를 거치면서 비정규직 축소나 차별개선은 국민적 공감대를 확보하였다. 문재인정부는 노동존중의 최우선적 과제로 비정규직 문제를 제기하여 대통령의 첫 외부행사로 인천공항공사를 방문하는 등 뚜렷한 변화를 보였다. 새 정부 비정규정책의 기본원칙은 상시적 업무의 직접고용 정규직 채용, 동일가치노동 동일임금이었다. 구체적으로는 비정규노동 규모의 축소, 노동자개념 확대, 사용사유 제한과 불법파견 철폐, 특수고용노동자 노동기본권 보장, 간접고용 사용규제 강화, 공공부문 비정규직 정규직전환, 각종 노동시장정책 강화 등을 제시한 바 있었다.

여러 과제들 중 정부는 공공부문 비정규직 정규직전환을 일차로 추진하였고 2017년 7월 가이드라인을 발표하였다. 대상자 전체 41만 6천 명 중에서 42.1%인 17만 5천 명을 2020년까지 정규직으로 전환하는 계획이 골자였다. 실제 나타난 성과는 2018년 8월 말까지 정규직 전환자가 85,043명으로 전환대상의 48.6%에 달하였다.

먼저 이전 정부에 비해 전환 규모가 크고 간접고용도 전환대상에 포함시켰다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다. 다만 핵심적인 문제로 자회사에 고용하는 간접고용 형태를 인정함으로써 기본 원칙을 훼손한 점이 아쉽다. 또 고용형태 전환 이후에도 무기계약직의 형태를 넘어서지 못하고 정규직과의 차별처우를 유지하는 문제가 발생하기도 하였다. 이런 문제점으로 인해 한국잡월드, 한국가스공사, 한국마사회 등 수십 개의 공공기관에서 노동쟁의가 발생하였다.

한편 정부는 전환한 정규직을 위한 직무급 표준임금체계를 2018년 1월에 발표하였다. 동일가치노동에 대한 차별적 임금지급과 처우 개선을 위한 것이었다. 그러나 기관, 수준, 직무 간의 격차를 줄이는 기본적인 의의에도 불구하고 임금을 최저임금 수준에 묶은 문제 발생했다. 이는 임금의 하향평준화라는 비판에 직면하게 되었다.

전체적으로 공공부문에서 정규직 전환이라는 가시적 성과에도 불구하고 2018년에 비정규직 문제의 전척은 미미한 것으로 평가할 수 있다. 우선 가장 중요한 법제도적 개혁이 제대로 시작되지도 못하고 있는 상황의 한계가 있었다. 또 사용사유제한, 불법파견문제, 노동자개념 확대, 간접고용에 대한 원청책임 강화 등은 법률 개정사안이나 정부의 구체적 방침은 발표되지 않았다. 결과적으로 민간부문 비정규직문제는 전혀 진척이 없어 전체 비정규직 규모는 여전히 늘어나고 있고 차별도 지속되고 있다.

02 노동기본권

지난 시기 보수정부에서 크게 후퇴했던 노동기본권문제에서 일정한 진척이 있었다. 먼저 여러 곳의 장기투쟁사업장에서 억압되거나 외면되었던 기본권이 회복되는 조치가 진행되었다. 쌍용차 정리해고노동자들의 복직 합의, KTX여승무원 노동자들의 복직과 정규직 고용, 삼성전자서비스 불법파견노동자의 직접고용, 삼성전자 백혈병사태의 최종 해결 등 10년 이상 장기적으로 진행된 쟁의들에서 변화가 있었다. 이 사건들이 해결된 것은 노동기본권의 회복의 상징적 조치로 이해할 수 있고 여타 쟁의사례나 비정규직문제, 산업재해 사건들의 표준이 될 수 있다는 점에서 중요한 진전이였다.

다음으로 긍정적인 변화는 대통령선거 공약사항이었던 ILO 핵심협약 비준조치가 시작되었다는 점이다. 경제사회노동위원회 산하 노사관계제도관행개선위원회가 발의한 개혁안에 포함된 ILO 핵심협약의 비준은 노동기본권의 커다란 진척일 수 있는 사안들이다. 협약 제87조와 제98조의 비준은 해고자 실업자의 노조가입 금지, 공무원의 노조가입 직급제한, 고등교원의 노조가입 금지, 특수고용노동자의 노동권 제약 등 여러 기본권 침해사안들을 해소할 것으로 기대할 수 있다.

또 이 과정에서 노동조합법 상 노동자의 개념 범위를 확대하는 것도 가능할 것이다. 다만 현재는 비준작업이 시작된 것에 불과하므로 그 결과를 미리 예단할 수는 없다.

한편 촛불혁명 이후 대표적 노동적폐로 지목되었던 전국교직원노동조합의 법외노조문제는 해결되지 못했다. 정부는 대법원판결이 남아있다는 이유를 들고 해결의지를 표명하고 있으나 당사자들의 반발은 계속되고 있는 실정이다. 전교조 문제는 대법원과 청와대가 공모한 사법농단사태에 관련된 사안이란 점이 밝혀져 국가에 의한 심각한 노동기본권 침해였음이 드러나고 있어 갈등을 심화시켰다. 한편 규약을 고쳐 합법노조로 인정받은 공무원노조의 경우에는 과거 해직노동자들의 복직조치가 이루어지지 못해 마찬가지로 갈등이 지속되고 있다.

또 과거 정부에서 도입된 제도적인 노동기본권 억압도 개선되지 않았다. 쟁의에 대한 손해배상청구소송이나 형법 상 업무방해죄의 적용, 작업장 단위 복수노조의 창구단일화 강제, 전임자 임금지급제도 등이 대표적 사례일 것이다. 마지막으로 국가권력의 탄압으로 수감되었던 한상균 전민주노총위원장에 대한 사면조치는 노동계의 기대와 달리 이루어지지 않았다.

대체로 보아서 2018년은 노동기본권 확대의 측면에서 일정한 진전이 있었던 것으로 판단할 수 있다. 많은 적폐사안들이 해결되었고 쟁의에 대한 물리적 억압도 거의 사라진 것은 상당한 진전이었던 것으로 평가할 수 있다. 그러나 장기적으로 보다 중요한 법제도적 개혁은 시작되지 못했다는 점에서 큰 한계도 드러내고 있다고 보아야 할 것이다.

03 국가 노동정책과 행정

국가의 노동정책과 행정의 측면에서는 긍정적인 측면과 부정적 측면이 뚜렷하게 나뉘어졌다. 먼저 긍정적인 변화로는 이전 박근혜정부의 불법적 행정권 남용 조치가 폐기된 것을 들 수 있다. 이른바 박근혜정부 ‘노동개혁’ 중에서 ‘일반해고’ 및 ‘취업규칙 변경요건 완화’ 등 양대 지침을 폐기하였고 이명박정부 이래 강하게 추진되었던 공공부문의 성과연봉제도 전면 폐지되었다. 근로기준법이 엄격히 제한한 임금 노동조건외의 불이익한 변경을 강제한 기존의 행정적 조치들을 폐지하는 것은 당연한 조치였다.

또 고용노동부가 주도한 고용노동행정개혁위원회 활동은 노동행정의 민주성 확대라는 측면에서 매우 중요한 진전이었다. 2018년 7월까지 9개월의 짧은 기간에도 불구하고 위원회는 노동행정, 근로감독, 노사관계, 산업안전, 권력개입 방지 등 광범한 주제의 조사결과를 발표했고 내용도 상당히 개혁적이었다. 다만 노조탄압과 관련된 몇몇 조사결과가 사법적 수사와 원상 회복조치로 이어진 것을 제외하면 후속 조치나 조사결과 이행에서 현재까지 의미 있는 결과가 나오지 않은 것이 아쉽다. 특히 중립적 위치에서 투명한 행정을 진행할 책임이 있었던 고용노동부의 과거불법행위에 대한 엄격한 처벌과 재발방지조치 및 조직개혁이 거의 진행되지 않고 있다. 정부의 노동정책과 행정의 민주성 확대 조치가 용두사미로 진행될 가능성도 있는 것으로 판단된다.

2018년 노동행정의 문제가 드러난 주요한 계기는 최저임금 인상과 산입범위 조정, 주 52시간 근로기준법 개정과 탄력근무제 도입과정이었다. 2018년에 가장 뜨거운 주제였던 두 가지 문제에서 문재인정부는 개혁적 조치를 실행한 직후 곧바로 다시 반개혁적 조치를 도입하였다. 이는 곧 노사 양측의 반발을 불러와서 심각한 갈등이 발생하는 등 파행을 되풀이하였다. 전체적으로 ‘노동존중사회’ 건설이라는 정부의 국정목표와도 부합하지 않는 모순적 태도였던 것으로 평가할 수 있다.

먼저 2017년 최저임금이 16.4%로 대폭 인상된 직후부터 보수언론과 자본 측의 반발이 있었다. 반발은 주로 자영업자의 부담 증가와 그에 따른 폐업, 고용축소문제를 매개로 해서 발생하였다. 결국 정부는 최저임금 산입범위에 정기상여금과 복리후생비를 포함하는 법 개정을 노동계의 강한 반대에도 불구하고 단행했다.

또 2월 말에는 주 68시간까지 가능했던 노동시간을 52시간으로 제한하는 개혁적 법 개정을 이루어졌다. 그러나 확대되는 경기불황 속에서 자본과 보수언론의 저항이 심화되자 정부는 법이 시행되기도 전에 곧 단속 유예조치와 함께 탄력근무제의 적용기간의 확대로 개혁을 후퇴시키는 조치를 실행하였다. 한편에서 새로운 사회적 대화를 요구하고 있던 정부가 노동계가 반대하는 반개혁조치를 일방적으로 추진한 것은 노동민주주의의 확대란 점에서 심각한 문제였다.

04 노사정 사회적 대화

노사정 간의 사회적 대화는 노동민주주의의 척도이므로 기구의 구성과 운영, 그 자체가 민주주의를 확대하는 조치로 파악할 수 있다. 문재인정부는 대선공약에서부터 새로운 사회적 대화기구를 설치 운영할 것을 약속한 바 있었다. 5월 새로운 기구구성을 위한 법률개정 이후에도 민주노총의 참여를 기다리면서 새 기구의 출범은 11월 22일야야 가능했다. 민주노총이 참여 여부를 결정하지 못한 채 공식 운영을 시작했으나 정부의 새로운 대화기구 구성과 운영은 그자체가 긍정적인 일이었다.

현재 새 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회(이하 경사노위로 줄임)는 본회의 외에도 국민연금 개혁노후소득보장특위, 노사관계제도관행개선위원회, 사회안전망개선위원회, 양질의 일자리창출위원회, 금융산업위원회 등 다수의 소위원회를 구성 운영하고 있다. 최근에는 탄력근무제를 다룰 노동시간제도 개선위원회를 설치하였다. 이미 일부 위원회에서 개혁적인 제도 개선안이 나오고 있는 것은 긍정적인 일이었다. 예컨대 노사관계제도관행개선위원회의 경우 정부 공약인 ILO 핵심협약 비준방안 등 주요한 개혁적 의제를 제시하는 성과를 보였다. 또 경사노위는 주요 제도 개혁을 다루는 위원회 활동 외에도 중요 쟁의사안의 해결, 광주형일자리협약 추진 등의 활동을 진행하기도 했다.

과거 우리사회에서 사회적 대화기구 운영은 들러리기구, 노동통제기구라는 비판을 받아왔다. 따라서 경사노위에 대한 평가에서 일차적인 기준은 그것이 노동개혁을 위한 독립적이고 안정적인 기구인가라는 점이어야 할 것이다. 대통령 자문기구로서 한계가 있으나 출범식에서 문재인대통령은 과거와 달리 의결기구로

취급하고 운영하겠다는 의지를 여러 차례 보였다. 그러나 2018년 실제 드러난 경사노위의 활동과정에서는 이런 측면에서 많은 한계가 드러났다.

먼저 여전히 들러리기구, 노동통제기구라는 의심이 여전한 상황이다. 주로 노동계로부터 나오는 이런 비판은 앞서 논의한 최저임금산입범위문제나 탄력근무제문제에서 특히 부각되었다. 정부는 노동계의 강한 반대에도 불구하고 개혁 후퇴조치를 강행한 것은 민주적 대화를 가로막는 장애물이었다. 심지어 10월 민주노총의 경사노위 참가결정이 실패하자 여당 대표, 대통령 비서실장과 민정수석이 나서 민주노총을 자극하는 비난성 발언을 되풀이한 것은 크게 우려스러운 일이었다. 또 광주형일자리문제의 경우에는 당사자 노조의 강한 반대에도 불구하고 경사노위가 직접 실행의 주체로 나섰는데 이는 민주적인 사회적 대화의 원칙과 맞지 않는 일이었다.

한편에서 민주노총의 사회적 대화 참가를 요구하면서 다른 한편에서는 참가를 막는 개혁후퇴조치를 강행하는 조치나 비난여론몰이를 정부가 추진한 것은 모순이었다. 노동계 일각에서 이를 과거 민주정부의 비민주적 행태를 되풀이하는 것으로 비판하는 데에는 나름의 근거가 있는 것으로 판단할 수 있다. 그렇지만 전체적으로 볼 때 경사노위가 노동민주주의를 확대할 것인가, 아니면 가로막을 것인가는 충분히 드러나지 않은 상태라고 평가할 수 있다.

05 언론의 노동보도

1987년 이래 한국사회에서 언론의 노동보도는 노동민주주의의 중요한 척도였다. 해방 이후 우리 시민사회가 노동에 대해 매우 적대적이었던 것을 감안하면 언론이 노동문제에 어떤 태도를 취하는가는 매우 중요한 지표가 된다. 복잡한 4차산업사회, 정보화사회의 조건에서 언론의 보도태도는 시민들의 노동에 대한 관점에 결정적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있기 때문이기도 하다.

촛불혁명 이전 수십 년 동안 우리 언론은 대체로 노동문제에 소극적이었고 노동운동에 적대적이었다. 1997년 외환위기 이래 노동운동, 특히 민주노총은 귀족노조, 집단이기주의, 좌경폭력 친북세력으로 매도되어 왔던 것이 사실이었다. 그러나 이런 인식은 객관적 사실과도 다르고 그자체가 반민주적인 노동자배제 국가장치라고 할 수 있었다. 따라서 노동존중사회로의 전환은 당연히 언론의 낡은 노동인식이 변화할 것을 요구하였다. 그러나 촛불혁명 이후에도 보수 주도의 언론환경이나 노동을 비난하는 관점은 별로 바뀌지 않고 있다.

2018년은 이런 언론의 노동비판 보도가 특별히 심하게 나타났고 시민들의 노동운동에 대한 부정적 인식이 크게 확대된 한 해였다고 할 수 있다. 여기에는 몇 가지 이유가 있는데 먼저 예정된 정부의 각종 노동개혁조치에 대한 보수 세력, 특히 대자본세력의 반발이 작용하고 있었다. 자본세력의 언론 지배력이 여전한 것이다. 둘째, 최저임금 인상이나 노동시간 단축에 따르는 여러 가지 부작용이 실제로 나타났고 이를 보수언론이 정략적으로 확대한 것도 하나의 원인이었다. 셋째, 앞서 지적한 바와 같이 정부 핵심당국자들이 민주노총을 강하게 비판함으로써 보수언론의 비난공세가 정당성을 얻은 점도 중요한 이유가 된다.

마지막으로 민주노총을 비롯한 노동운동의 미숙한 대응과 조직력의 한계도 상황 악화에 일조한 것으로 볼 수 있다. 이는 기업별노조의 형식과 관행을 많이 벗어나지 못한 조건의 한계로 치부할 수도 있으나 보다 적극적인 대응이 필요했다는 뜻이다. 사회적 대화 참가전략과 현실적인 투쟁 압력 속에서 노동측이 자기중심을 잡지 못했던 것이다. 요컨대 언론과 시민사회의 노동에 대한 인식이란 점에서 올해는 노동 민주주의가 상당 정도 후퇴한 한 해로 기록될 개연성이 크다.

III 총평

전체적으로 2018년 노동부문의 민주주의는 일부 진척이 있었으나 많은 문제점이 발생한 한 해로 기록할 수 있다. 먼저 촛불혁명 이후 전체 사회의 민주주의 확대란 점에서 노동부문도 예외가 아니었다. 과거 정부의 적폐들이 부분적으로나마 철폐되고 여러 가지 개선조치가 있었다. 또 공공부문 비정규직의 정규직 전환이나 장기투쟁사업장 문제 해결도 상당한 의미가 있었던 것으로 평가할 수 있다.

그러나 노동존중사회라는 국정목표, 특히 2017년 정부출범 직후의 의욕적인 노동개혁정책에 비추어보면 정책의지의 일정한 후퇴가 발생하였다. 최저임금 산입범위와 탄력근무제논란, 비정규직 축소와 차별철폐 정책의 후퇴, 민주노총에 대한 정부와 시민사회의 여론 공세, 여전히 제자리를 잡지 못하고 있는 사회적 대화기구 등이 대표적 사례라고 할 수 있다. 이는 경기불황이나 보수언론의 공세와 여론의 항배를 감안하더라도 과도한 것이었고 그 주요한 책임은 문재인정부에서 찾을 수밖에 없다. 여론과 지지율에 일희일비하거나 일자리 등 경제성과에 집착하는 정부의 태도는 노동존중이나 촛불정부와 어울리지 않은 것으로 판단된다.

KDF

한국 민주주의
연례보고서

2018년

한국 민주주의를 평가하다

젠더 · 소수자

권영숙 서울대학교 사회과학연구원



민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation



한국
민주주의
보고서

젠더 · 소수자

권영숙

서울대학교 사회과학연구원

I 서론

한 나라의 한 해동안의 민주주의를 평가하는 기준은 대체로 그것이 어떻게 제도화되고, 공식적인 국가기구를 통해서 집행되고 실천되어 결과물을 만들어냈는가에 초점을 맞추게 된다. 하지만 이 글은 민주주의를 단지 제도적 형식이 아니며 움직이는 과녁(무빙 타겟)이자 모두스 비벤디(생활 양식)으로 보고자 한다. 민주주의 혹은 민주화는 단지 제도화된 형식과 결과물뿐만 아니라, 얼마나 민주주의적 가치를 불러일으키고 나아가 생활의 양식으로 변화시켜나가는가도 포괄해야하는 것이다.

그러므로 한 해동안의 민주주의를 평가하는 데 있어서도 단지 제도화의 여부나 실현 정도, 정부의 정책이나 시책의 변화에 한정하지 않고 사회운동과 시민사회의 대응, 그리고 사회전반적인 민주주의적 감수성을 포함시킬 필요가 있다. 무엇보다도 민주주의는 형식적 정치적 민주주의를 넘어서 실제적 사회적 문화적인 민주주의로 진전되어야한다는 점에서 1) 민주주의적 양식과 접근에 대한 사회적 각성과 변화의 진전, 2) 당사자의 주체적 자력화(임파워먼트)등도 고려해야한다.

특히 젠더 소수자 영역이야말로 이런 시각과 평가기준이 중요하다. 젠더와 소수자 문제를 토론하는데 있어서 중요한 전제로서 ‘사회적 올바름’ 혹은 ‘사회적 민감성’을 말하는 것도 그 이유 때문이다. 또한 사회적 소수자일수록, 다수결의 원칙과 산술적 대표성에 기초한 민주주의는 폭력적일 수 있다. 그러므로 민주주의의 형식뿐 아니라 ‘질’에 대해서, 그리고 동등성이 아니라 ‘차이’에 대한 민주주의의 접근태도의 변화를 주목해야 한다.

이와 관련, 한국 사회에서 2018년은 매우 중요한 한 해였다. 한편으로 먼저 국가의 역할과 제도면에서 본다면, 2017년 촛불정부로 집권한 문재인 대통령은 후보시절 성평등 공약을 발표하면서 “페미니스트 대통령이 되겠다”고 선언했다. 또한 그는 인권 대통령을 표방했고, 성소수자와 장애인, 노동약자이자 비정규직 다수를 차지하는 여성노동에게도 희망을 심어주겠노라고 말했다. 하지만 문재인 정부의 젠더 정책은 능동적이기보다는 소극적이었고, 공세적이기보다는 방어적이었다. 전자는 사회 흐름에 수동적으로 끌려갔고, 젠더와 소수자 문제에 대한 정부의 자체적인 전향적인 제도와 정책, 제안들은 나오지 않았다. 게다가 공세적인 흐름에 대해서 수수방관하거나 방어적이었으며 기존의 상황유지에 급급하거나 퇴행적이었다.

이는 다른 개혁정치와도 비교된다. 1년반동안 박근혜 적폐를 넘는 거시 사회적인 국가적인 적폐 청산에서 미비했지만 그래도 일정한 결과들을 내놓으려고 시도했던 경제, 정치, 대외관계, 나아가 노동에 비해서도 젠더, 난민, 성소수자, 장애인등 사회적 소수자 문제는 이 정부하에서 아예 주변화였다. 기껏 정부내 100대 요직에 3명의 여성장관을 뽑은 것, 즉, 여성가족부 장관외에는 이전에 ‘여성’의 자리로 간주되지 않은 국토부장관, 교육부 부총리 등에 여성을 임명한 것 말고는 정부 스스로 내놓은 여성 혹은 젠더정책은 없다고 말해도 과언이 아닐 것이다. 그 외에 아동수당 10만원 책정, 아빠 육아휴직 사용률 실태조사등이 있다.

오히려, 2018년에 이뤄진 젠더관련 제도적인 개선, 입법 추진등은 모두가 문제제기자들의 시위와 저항 요구와 인정투쟁에 이끌려 마지못해서 진행됐다. 불법도촬방지법, 여성폭력방지법등이 입법화됐지만 이것 역시 여성시위등의 압박 결과였다. 난민, 장애인등 부문도 제자리 걸음을 걸으면서 2017년과 대동소이했거나, 난민 지지행동, 장애인단체들의 치열한 투쟁에 직면하여 점진적인 정책의 변화를 약속했다.

결론적으로 2018년 젠더·소수자 부문의 민주주의는 피해자, 당사자들이 스스로 일어나 문제를 가시화하고 요구하고 스스로를 주체화하면서 집합행동하는 과정을 통해서 진보했다. 이런 경향을 가장 폭발적으로 드러낸 것이 페미니즘, 여성 관련 이슈였다. 가장 먼저 2018년 1월 신년 초에 한국 사회를 뒤흔든 미투(#MeToo) 운동부터 ‘불법촬영 편파 수사’를 규탄하는 여성들의 대규모 시위, 낙태죄 폐지 운동까지 페미니즘 이슈는 2018년 한해 가장 뜨거운 쟁점이었고 화두였다.

사실 이는 2015년 시작된 ‘#나는 페미니스트입니다’ 선언, 2016년 시작된 ‘#문단내 성폭력’ 해시태그 운동 등 온라인 공간을 중심으로 분출한 여성의 목소리에 기반한 것이었다. 그리고 1월29일 서지현 검사의 성폭력 피해 폭로로부터 4월까지 거센 미투운동(ME_TOO운동, 이하 #미투운동)이 이어졌다. #미투운동은 애초 피해 생존자가 온라인 공간에서 익명으로, 혹은 스스로 언론미디어에 자신을 노출하면서 나오는 직접적인 육성으로 시작하더니, 제도적인 개혁의 요구와 대규모 시위, 재판정 감시투쟁으로 이어졌다.

한편 2016년 강남역 ‘여성살해’사건과 2017년 제천 목욕탕 여성 다수 사망사건등은 여성 혐오를 넘어서 ‘여성살해’에 대한 공포와 공분을 동시에 일으켰다. 그리고 흥익대 여성모델의 몰카 워마드 게재사건과 소라넷, 불법 포르노 등에 이르기까지 이른바 ‘몰래카메라’ 등 불법 촬영 및 유포와 관련하여, 여성과 남성 범죄자에 대해서 확연히 대비되는 수사기관의 편파적인 처리에 분노한 여성 단독의 시위는 여성시위로는 최대규모로 커져갔다. 또한 헌법재판소의 낙태죄 판결을 앞두고 “나의 몸은 불법이 아니다”라고 외치며 125명의 여성들이 거리에서 임신중단 약물을 삼키는 퍼포먼스를 벌이기도 하였다.

이렇게 2018년은 그 어느 해 보다, 여성들의 목소리의 집단화, 집단적인 주체화가 두드러진 해였다. 즉 #미투운동에서부터 흥익대 워마드 사건, 경찰 편파 수사 논란등 사건이 벌어질 때마다 여성들은 가만히 있지 않고 거리로 나와서 혹은 다양한 방식으로 집단행동을 표출하고 직접 대응으로 문제제기하며, 스스로 가만히 있지 않았고, 스스로를 가시화하고 주체화하는 과정을 보였다.

총괄적으로 2018년은 페미니즘의 해였다. 그리고 한국 민주주의와 인권의 최대 화두로 젠더 이슈가 부상하였던 해이기도 하다. 이 이슈는 커다란 사회적 폭발력을 가지며 한국 사회의 일상적이고 미시적인 젠더 관행부터 그를 떠받치는 국가와 제도의 젠더화 된 질서까지 드러냈다. 또한 여성들 간의 공통 경험에 기초한 생존자 연대를 형성했고, 대중문화와 출판 등에서 포퓰러 페미니즘과 걸크러쉬 현상을 일으켰다. 이 사회에서 페미니즘과 여성의 목소리는 더 이상 무시하지 못할 정도가 됐다는 평가도 나온다.

하지만 동시에 젠더 부문에서의 반동과 백래쉬(반격), 그리고 제도적 개선의 지체등도 만만치 않다. 여성혐오는 남녀 적대와 증오 폭력으로 나타날 가능성이 커졌고 여성 혐오는 다른 혐오들과 연계돼서 사회적 소수자들에게 대한 혐오 범죄, 혐오 행동이 더욱 증폭되기도 했다. 또한 젠더와 다른 소수자들의 관계는 제주 난민 유입에 대한 일부 페미니즘의 인종주의적 반발에서 보이듯, 상호 충돌과 갈등을 드러내면서 소수자의 연대의 정치에 대한 화두를 던졌다.

II 세부항목 평가

01 #미투운동: “나도 말한다”

#미투는 사실 미국에서 성폭력 피해 폭로에 #ME_TOO라는 해시태그를 다는 운동으로 시작했고, 거물 영화제작자 와비 와인스타인에 대한 여배우들의 폭로로 알려졌다. 한국에서 #미투는 이미 켜켜이 쌓여진 것들의 폭발이라고 할 수 있다. 2016년 #문단내성폭력이라는 해시태그 운동이 있었고, 2015년 “나는 페미니스트입니다” 선언운동이 있었다. 그리고 올해 1월 29일 경남 통영지청에 근무하던 서지현 검사가 검찰 내부 통신망에 안태근 검사가 장례식장에서 저지른 성폭력 가해를 폭로하면서 본격적인 #미투의 신호탄이 울렸다. 그는 같은 날 JTBC 방송에 직접 나와 이 사실을 밝히기도 했다.

서지현 검사의 #미투는 한국사회에서 성폭력이 엘리트 권력집단의 여자 검사조차도 피해갈 수 없는 여성들간의 공통경험임을 보여줬고, 많은 여성들이 겪어오면서도 ‘발설’하지 못하고 가슴 한켠에 묻어뒀던 수많은 #미투들을 촉발시켰다. 가히 폭풍같은 폭로가 2월까지 거세게 몰아닥쳤다. 2월 7일 최영미 시인이 <황해문화>에 “괴물”이라는 시를 발표하여 시인 고은의 행태를 고발하고 바로 같은 날 방송에 출연하여 ‘증언’하였다. 이어 2월14일 연희단거리패 대표이자 연극 연출가인 이윤택의 안마를 빙자한 상습적인 복수의 성추행 사건이 폭로됐다. 한때 이 극단 소속이었던 연출가, 배우들의 폭로가 줄줄이 이어졌고, 이윤택은 이를 “관습적인 행위”라고 표현했다. 이는 이후 하용부 밀양연극총장, 극단 목화 오태석, 연우무대 김성만 등의 미투 가해 폭로로 이어졌다. 나아가 영화계에서 김기덕 감독과 배우 조재현, 배우 조민기, 오달수에 대한 피해자들의 #미투 폭로가 이어졌다. 또한 문단에서도 다시 #미투가 재개돼 하일지등에 대한 폭로가 있었다. 단지 문화계뿐 아니라 정의당, 민주당내에서도 #미투가 이어졌고, 시민운동진영 활동가들의 #미투와 그에 대한 사과도 이어졌다.

잠시 주춤하던 #미투는 3월 5일 유력한 차기 민주당 대선후보이기도 한 안희정 충남도지사의 비서에 대한 성추행 사건 폭로로 다시 불붙었다. 이것 역시 피해 생존자인 김지은 비서가 JTBC 뉴스룸에 나와 고발하는 방식으로 세상에 알려졌다. 안희정 충남도지사의 #미투 가해는 유력정치인이자 권력자가 자신의 ‘권력위계’에 기반해 저지른 성폭력이라서 더욱 충격을 던져주었다. 또한 안희정의 #미투는 민주화의 주역이라는 386 ‘남자운동세대’의 한계를 드러내기도 했다. 이 여파로 안희정은 충남도지사를 사퇴하였다. 하지만 안희정 미투 이후에 미투운동에 대한 본격적인 백래쉬가 시작되었고, #미투운동에 대한 엘리트들 내부로 확산되던 폭로등이

주춤하였고, 꽃뱀 프레임등도 등장하였다. 또 ‘펜스 룰’이라는 이름으로 직장내 여성 동료에 대한 거리두기 등이 이야기되는 등, 이후 미투운동의 성과가 불투명할 것임을 예상할 수 있는 일들이 벌어졌다. 다른 한편으로 미투 가해자가 이름을 특정할 만한 인물이 아니면 사회적 반향도 그만큼 약하다는 사실은 이 사회안에 일상적인 성추행, 성폭력에 대한 #미투의 목소리, 그리고 비정규 여성 노동자, 사회적 소수자, 장애인, 이주 여성등의 #미투는 여전히 쉽지 않다는 점도 드러났다.

이 점에서 엘리트 권력집단의 #미투운동 못지않게 주목해야할 것은 중고등학생들의 #스쿨미투운동과 대학가 #미투운동이다. 그리고 다른 하나는 제주 4.3항쟁, 광주학살등 과거사에서 여성 #미투였다. 서울 용화고교를 비롯하여 전국 여러 학교의 학생들이 교사의 성희롱과 성차별적인 발언을 고발하는 ‘포스트잇’ 붙이기 등을 전개하였다. #스쿨미투는 학교 교육이라는 이름으로 묻혀있고 성폭력 문제제기의 사각지대였던 학교내 성희롱, 젠더적인 몰감수성을 드러내는 계기였다. 한 조사에 따르면 서울시내 중학교 여학생 43%가 또래에게 성폭력을, 교사에게 성차별적인 발언을 들었다고 답할만큼 학교 성폭력은 심각하다,¹⁾ 학생들은 페미니즘이 “생존전략”이라고 말하고, 학교내 성차별적 관행과 여성 편견에 맞서 ‘탈코르셋’운동을 전개하기도 했다. #스쿨미투는 단지 교사에 의한 여학생에 대한 성차별과 성희롱뿐 아니라 남녀 학생간에, 남학생에 의한 여교사 성추행까지 만연해있는 문제를 드러냈다.

한편 대학가 미투는, 한국 사회의 첫 번째 ‘성희롱사건 재판이 서울대학교 신 모 교수 (흔히 ‘우조교사건’으로 부름)이듯이, 대학이라는 뿌리 깊은 권력 성추행의 공간에서 벌어지는 일들이다. #미투운동 과정에서 성폭력 피해를 폭로한 대학은 서울대, 연세대, 고려대, 부산대, 이화여대, 한국외대, 성균관대, 성신여대, 덕성여대, 국민대, 한양대, 가천대, 서울예대 등 아주 많다. 하지만 #스쿨미투가 교육청의 발 빠른 화답으로 마무리되는데 반해 대학가 미투는 가해를 특정하고 가해 진상을 규명하고 나아가 가해자를 피해자로부터 분리하여 처벌하는 과정이 매우 어렵다. 무엇보다 가해 교수들 대부분이 학교로 다시 복귀하고 있다.

또한 제주 4.3 항쟁 70주년을 맞아 4.3항쟁에 대한 관심이 고조되는 가운데, 당시 벌어졌던, 그러나 오랫동안 묻혀져온 여성에 대한 강간등 국가범죄가 새롭게 부각되었다. 이는 이후 1980년 광주항쟁의 진압과정에서 여성 시위자등에 대한 계엄군의 납치, 집단 강간등의 사례의 폭로로 이어졌다. 결국 국가 범죄의 #미투라고 할 수 있다. 개인들이 폭로했으나 입을 막거나 기록에서 지우면서 묻혀졌던 추악한 군 범죄가 광주항쟁 38년만에 수면위에 떠올랐다. 국방부는 여성가족부등과 함께 합동조사단을 꾸렸고, 10월31일 군 계엄군에 의한 18건의 성폭력사건을 발표했다.

1) http://m.womennews.co.kr/news_detail.asp?num=129190#WmXCkHXILYV

02 #미투운동 이후: #위드유, 그리고 Time's up?

#미투운동이 발발하자 곧바로 350개의 단체로 꾸러진 #미투운동과함께하는 시민행동(#미투시민행동)이 꾸러졌고, 이들은 미투 릴레이로 여성들의 공통된 경험을 기반으로 #미투를 이어가는 집회를 시작해 12월 1일 광화문집회까지 6차례 개최하였다. 또한 미투 생존자들은 생존자 모임을 꾸리기도 하고, 안희정 재판정 방청투쟁등을 전개하는 등 이전과 다른 모습을 보여줬다. 미투운동에 대한 대중적인 지지도 컸었는데, 2월5일 리얼미터 설문조사에 따르면 #미투운동 지지는 75% 반대는 5% 였다.²⁾

#미투는 자연발생적이고 혹은 개인적인 폭로로 나타났지만 철저히 사회적이고 구조적인 문제를 드러냈다. 그것은 일상의 권력정치의 문제와 그를 받치는 국가제도적인 질서의 문제를 함께 드러냈다. #미투운동과 이후 벌어진 여러 여성시위는 이전과 확실히 달랐다. 엄청난 사회적 동원을 통해서 운동 에너지와 자발성의 결집을 보여줬으며, 아마도 1987년 노동자 대투쟁 이후, 특정 사회집단의 대중동원으로서 가장 운동적인 에너지를 머금은 동원일 것이다.

하지만 #미투 가해자들의 대응과 백래쉬도 만만치않다. 일단 가해자들은 폭로와 증언, 이에 대한 대중적인 인정 분위기 앞에서 폭로 당시에는 사건 자체를 인정하지만 그것이 동의에 의한 것이라고 주장하면서 '성폭력'이 아니라고 말한다. 이윤택이 그렇게 말했다. 배우 조민기처럼 죽음으로 사죄한 경우도 있지만 대체로 모두 침묵하거나 대중의 눈앞에 사라졌다가 법률적인 대응을 준비한다. 고은 시인은 폭로자인 최영미 시인을 상대로 최근 10억의 손해배상소송을 제기했다. 특히 안희정 충남도지사에 대한 법원의 1심 판결(부장판사 조병구)이 지난 8월14일 무죄로 나오면서 #미투운동은 큰 도전에 직면해있다. "위력은 있었지만 위력을 행사하지 않았다"는 이유로 무죄 판결이 나자, 이는 위력의 존재와 행사 여부에 대한 논란으로 이어졌다.

또한 형법 297조의 '강간죄'가 "폭행 또는 협박으로 사람을 강간한자는 3년이상의 유기징역에 처한다"고 규정함으로써 한국의 강간은 "동의"여부가 아니라 '강제성'이 수반되어야 요건이 충족된다는 점에서 강간죄 개정의 필요성도 제기되었다. 또한 #미투 폭로를 한 피해자에 대해서 무고죄 역고소, 특히 사실적시에 의한 명예훼손(형법 제 307조)을 악용해 역고소하는 문제로 인해서 #미투가 더 이상 진행되지 못하도록 침묵하게 만들거나 굴절, 왜곡되고 2차피해를 양산하는 문제도 심각하다.

반면에 #미투운동의 결과물에 따른 입법화 성적은 더욱 초라하다. 서지현 검사의 폭로와 이어지는 #미투운동, 그리고 안희정 충남도지사의 #미투 가해와 정치권까지 강타 조짐을 보였던 #미투운동 앞에서 국회의원들은 150건 이상의 입법 제안들을 다투어 했지만 이 가운데 입법화된 것은 지난 12월 국회를 통과한 여성폭력방지기본법 정도이다. 이 법은 애초에 여성만을 대상으로 특정하지 않은 '성폭력'방지법이었으나 법안 심의 과정에서 '(대)여성폭력'이라는 기묘한 법안으로 바꾸어 미투운동을 남녀 적대로 전제하면서 오히려 페미니즘 운동의 거부를 불러일으켰다.

2) (<http://v.media.daum.net/v/20180205093104353?f=m>) (2018.02.05.)

다른 한편으로 #미투 전담부서들을 신설하는 것들은 대부분 보류되고 예산 확보도 기획재정부 제동으로 난항을 보였다. 특히 #미투운동 과정에서 여성가족부의 소극적인 대응은 도마위에 올랐고 안태근 #미투에 대한 법무부 조사위원회(위원장 권인숙) 역시 검찰 조사단장(조희진)이 2차가해자라는 비판에도 불구하고 소극적으로 대응하는등 #미투 이후의 국가와 사회의 대처 방식은 미온적이고, #미투운동의 결과를 사회화 제도화하는 길은 멀어 보인다.

03 여성혐오와 여성살해: “여성이기 때문에 죽었다”

2016년 강남역 여성살해 사건은 문단내 성폭력과 다른 위력과 폭발력을 잠재하고 있었다. 여성들이 이 사건이 한국사회 동시대 여성들이 어떤 고통을 겪는지, 그게 나의 고통과 얼마나 닮아 있는지를 깨닫게 한 계기가 되었다라고 말한다. #미투를 통해서 한국 여성들은 자신뿐만 아니라 수많은 동시대 여성들이 성폭력의 경험을 안고 비슷한 트라우마를 안고 있는 공통의 경험을 가시화했다. 마찬가지로 강남역 여성살해는 “여성이라는 이유만으로” 증오범죄의 대상이 되어 여성이라면 누구든 죽을 수 있다는 ‘여성살해’라는 공포를 단지 개념이상의 현실로 각인시킨 사건이었다. 또한 “정신병력을 가진 사람의 우발적 살인사건”으로 본다면서 여성살해임을 인정하지 않는 경찰과 국가의 대응에 대한 분노가 수반되었다.

이는 2017년 12월 21일 발생한 제천 스포츠센터 화재사건에서 사망자 29명중 여성이 23명이었고, 여성이 더 많이 죽은 원인들로 건물주가 여탕 관리인을 채용하지 않았고, 여성 사우나 입구를 물건들로 막아버리는 등의 사실이 밝혀졌다. 결국 이는 이 사회의 일상적인 ‘여성홀대’와 연결된다고 할 수 있겠다. 여성이 ‘재난 약자’임을 드러낸 이 사건에 대해서도 여성들은 항의시위를 조직하였다.

또한 위험수위를 넘은 데이트폭력, 데이트 강간등의 문제, 그에 대한 경찰과 법원의 관대한 시선과 처벌의 수위에 대한 지속적인 문제제기도 이뤄졌다. 경찰청에 따르면, 지난 2007년부터 2016년까지 연평균 8965명이 데이트폭력으로 검거됐다. 매일 발생하는 데이트폭력 사범이 25명이나 된다는 얘기도. 지난해의 경우 총 8367명이 데이트폭력으로 검거됐다.³⁾ 하지만 이들에 대한 처벌은 터무니 없이 약하고 법원의 동정어린 판결들은 기막히다는 점을 드러내는 언론 보도들은 차고 넘친다.

일상적이고 미시적인 여성혐오와 여성에 대한 편견이 한순간에 증오범죄로 나타나고 여성에 대한 공격으로 비화하고 ‘여성살해’까지 이른다라는 것은 단지 상상이 아님을 2016년 강남역 10번역 출구 여성 살해가 증좌해줬다. 이후 여성들은 2017년 강남역 1주기에 소박한 추모시위를 했으나 2018년에는 1월부터 거세게 몰아친 #미투운동과 결합하고, 나아가 다음 절에서 언급하는 몰카 범죄에 대한 편파수사등에 대한 공분을 통해서 더욱 구체적인 집합행동으로 집결하였다.

3) (<http://v.media.daum.net/v/20180209140004532>).

04 몰카, 사이버성폭력, 그리고 편파 수사: “여성에게 국가는 없다”

5월 ‘홍대 워마드 몰카사건’은 그동안 여성에 대한 사이버 성폭력에 대한 국가의 미온적인 대처와 대비되고 여성 증오범죄나 살해등 대여성 범죄에 대한 국가의 관대함에 대한 공분과 결합하면서 여성시위 최대 동원으로 귀결됐다.

그동안 한국 사회에서 몰카(몰래카메라)는 ‘남성 유희’처럼 퍼졌고, 그에 대한 사회와 국가의 대응은 허술하고 관대하기만 했다. 대표적으로 국가대표 여자 수영선수 탈의실에 몰카를 설치한 남자 선수들이 법원에서 무죄로 선고받았다. 여성들은 몰카 공포로 공중화장실 사용에서도 어려움을 겪었다. 반면에 몰카로 찍힌 뒤 동영상으로 유포되거나 혹은 셀프 촬영을 동의 없이 애인이 유포하면서 벌어지는 사이버 폭력은 심각하였다. 2차, 3차 가해 등에 시달리던 여성들은 스스로 비용을 들여 소위 사이버 장의사를 통해 삭제하면서 유포를 막다가 결국 자살하는 여러 사건들이 이어졌다. 또한 음란사이트를 운영하면서 몰카 사진들을 상업적으로 올려 이익을 누려온 소라넷과 이후 웹하드 등의 음란물 사이트 문제에 대한 국가의 늦장 대응도 문제로 계속 지적되었다.

그것이 극명하게 응집된 것이 이른바 ‘홍대 워마드 몰카 사건’이다. 5월1일 워마드라는 급진적인 ‘남성혐오’적인 여성주의 사이트에 남성 누드모델을 몰카(도촬)한 사진이 공개됐다. 이에 경찰은 단 7일만에 유포자와 워마드 운영자를 음란물 유포 방조 혐의로 체포했다. 이는 십수년에 걸쳐 불법 사이버폭력과 몰카로 유명했던 소라넷에 대해서 수사하기 힘들다며 미지근하다가 결국 여성들의 소라넷 퇴치운동으로 2015년에야 폐쇄한 것과 대비되었다. 수사 요구 15년 만이었다.

또한 5월17일에는 유명 유튜버 양예원이 SNS에 #미투를 통해서, 소위 비공개촬영회의 모델이 되었다가 현장에서 벌어진 성추행등을 고발하였고, 이는 다시 음란사이트에 공유되고 배포되는 2차 사이버 성폭력으로 이어졌다. 결국 여성들은 5월19일 인터넷 카페 ‘불법촬영 편파수사 규탄시위’(‘불편한 용기’)가 주최하는 집회로 결집하였다. 여성만으로 1만 2천명이 해화역을 가득 메우고 ‘소라넷 폐쇄 17년, 홍대 검거 7일’이라는 구호아래 성차별적인 경찰 수사 종단을 요구했다. 이후 6월의 시위에선 “내 몸은 너의 포르노가 아니다” “여성유죄 남성무죄 성차별 수사 중단하라”, “편파수사 부당하다 남자들도 체포하라”, “동일수사 동일처벌 촉구한다” 는 편파수사 항의 시위로 이어졌다. 이들은 “법 앞에 모든 국민은 평등해야 한다”지만 한국 사회 법은 여성차별적이라고 비판하고, “여성에게 국가는 없다”라는 구호까지 등장하였다.

이 편파수사 항의행동은 5월 1차 시위 1만5000여명(5월19일), 2차 4만5000여명(6월9일), 3차 6만여명(7월7일), 4차 7만명(8월4일), 5차 6만명(10월6일) 25만명이 집결하였다. 이들은 12월 22일 광화문광장에서 열린 6차 시위에서 11만명이 집결하여 “편파 판결 불법촬영” 규탄과 웹하드 카르텔방지법 제정을 촉구하면서 시위를 마무리했다. 이것은 여성 단독의 최대 대중적 동원시위로서 대한민국 건국 이래 초유의 사태라고 할 만했다. 이에 대해서 이철성 경찰청장은 여성에 차별적인 수사는 없다라고 말했지만, 이후 이는 성폭력범죄 처벌법상 ‘불법촬영방지’ 입법으로 이어졌다. 12월 18일부터 적용되는 이 법조항은 불법 촬영물에 대한 처벌을 강화하여 이전에 ‘5년이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’을 ‘5년 이하 징역 또는 3천만원

이하의 벌금으로 개정했다. 또한 촬영대상자가 동의한 촬영물이라도 나중에 그의 의사에 반해 유포하는 행위를 '3년이하 징역 또는 500만원 이하의 벌금'에 처하던 것을 '5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금'으로 형을 무겁게 바꾸었다. 또한 불법촬영물의 범위로 신체 촬영물은 물론 복제물까지 추가했다. 하지만 과연 이렇게 처벌을 약간 강화한다고 해서 이 조항이 실효성이 있을지에 대한 의문은 여전하다.

05 내 몸의 결정권. 낙태제 폐지 논란: “내 몸은 내가 결정한다”

대한민국의 형법 제269조 제1항, 제270조 제1항은 부녀의 낙태죄, 의료인의 낙태죄 및 부동의 낙태죄를 규정함으로써 인공임신중절을 원칙적으로 금지하고있다. 하지만 한국의 낙태죄는 사실상 사문화된 법이었다. 지켜진 적이 없던 이 사문화된 조항을 저출산이 문제가 되자 다시 꺼내서 여성들에게 책임을 묻고 형법적인 처벌까지 하겠다고 정부가 나선 것이다. 이리하여 6년만에 한국사회에서 ‘낙태죄’ 위험 여부를 두고 다시 뜨거운 논쟁이 제기되었다.

낙태죄 존치 입장인 법무부는 낙태하려는 여성을 “무책임하게 성교하되 책임지지 않는다”라는 문구로 표현해서 많은 반발을 불러일으켰다. 하지만 낙태 경험을 조사해보면 법무부의 판단과 달리 낙태를 고려해봤거나 실제로 했다는 사람 전체의 29.6%(593명)중에서 실제로 낙태한 사람은 21.0%(422명)로 5명 중 1명 꼴이었고, 이들 대부분은 모자보건법상 허용되지 않는 “사회경제적 이유”가 98.9%이었다⁴⁾ 즉 이들은 “무책임한 성교”의 결과가 아니라 경제사정때문에 낙태를 한다는 사실도 드러났다.

이에 대해서 낙태죄 폐지 지지자들은 헌법재판소가 올해 안으로 낙태죄 위험 판정을 내려줄 것을 요구하는 시위를 벌이며 행동에 나섰다. 낙태죄 폐지 운동을 벌이는 페미니스트 그룹 ‘페미당당’등 125명의 여성들은 “나의 몸은 불법이 아니다”라고 외치며 거리에서 임신중단 약물인 ‘미프진(미페프리스톤)’을 삼키는 퍼포먼스를 벌였다. 하지만 헌법재판소는 지난 5월 낙태죄 위험 여부를 두고 공개변론을 열었지만 선고는 미뤘다.

여전히 한국 낙태죄는 태아의 생명권인가 여성의 자기결정권인가에 머물러 있지만 여성들은 단지 낙태죄 폐지를 넘어서 여성의 ‘재생산권’을 요구하고 있다. 사실 자녀를 출산하고 양육하기가 너무 힘든 빈곤 노동자들이 자식을 방치하여 죽게 하고, 가난속에서 아동학대범이 되기도 하는 현실에서 낙태죄 존치와 여성에 대한 처벌이 과연 저출산 대책일 수 있는가도 의문이다.

4) (<http://v.media.daum.net/v/20180409151451320?rcmd=rm> 2018.04.09.)

06 여성 노동 : “나는 노동자이고 싶습니다”

#미투 폭로를 보면 개인적이고 사적인 관계가 아니라 일상적이고 미시적인 생활공간, 특히 노동하는 일터에서 벌어지는 권력 성추행인 경우가 다수였다. 서지현 검사의 안태근 검사 #미투 가해 사실 폭로가 그렇고, 이는 인사불이익 보복 논란으로 번졌다. 안희정 충남도지사의 권력위계에 의한 성폭력 역시 ‘권력자와 그의 지휘를 받는 비서 노동자 사이에 벌어진 일이다. 김지은씨는 안희정의 1심 무죄 판결이후에 “나는 노동자 김지은이고 싶습니다”라는 메시지글을 #미투시민행동 집회에 보낸 것은 의미심장하다. 이는 노동자이기 때문에 권력형 성추행에도 노출되는 것이 아니라, 온전하게 노동자이고 싶다는 의미일 것이다.

이와 관련 고용노동부에 따르면 최근 5년 간 직장 내 성희롱으로 신고가 접수된 사건은 2013년 285건에서 2014년 392건, 2015년 393건, 2016년 424건, 지난해 558건까지 증가했다. 4년 만에 두 배 가까이 늘어난 것이다.⁵⁾

결국 #미투운동은 단지 남성의 여성에 대한 성폭력문제가 아니라 권력관계를 기반으로 하여 구조적으로 일상적으로 일어나는 성폭력의 문제이다. 즉 권력형 성폭력이다. 이 문제는 그러므로 한국 여성들의 사회적 지위의 문제뿐만 아니라 한국의 노동현실에서 노동자들의 열악한 지위, 권력관계에서 보호받지 못하는 노동자들의 권리 문제와도 연결된다.

한국 사회는 2000년이후 고등교육에 있어서만은 남녀평등을 이뤘다고 평가들을 한다. 2011년이후로는 여학생의 대학 진학률이 남학생에 비해 5~10% 이상 높다. 2016년에는 여학생 73.5%, 남학생 66.3%가 대학에 진학했다(교육통계연보). 그러나 남녀평등은 학교 안에서 멈춘다. 아니 학교안에서도 #스쿨미투에서 보듯이 10대여성과 여자 교사들은 성폭력에서 자유롭지 않다. 하지만 학교밖으로 나오면 여성이 ‘2등시민’임은 더욱 두드러지게 나타난다.

우선 한국의 성별 임금격차는 OECD가 관련 통계를 작성해 발표한 2000년 이래 매년 1위 자리를 고수하고 있다. 남성의 임금을 100으로 놓았을 때 여성의 임금수준은 64.1%에 불과하다(2016, 고용노동부). 또 한국여성정책연구원 ‘성인지 통계’에 따르면 남성의 초임 월급을 100으로 했을 때 여성 노동자의 초임 월급은 2012년 73.0%, 2014년과 2015년 각각 72.1%와 69.9%로 성별 임금격차가 더욱 벌어졌다가 2016년 71.3%로 다소 줄었을 뿐이다. 또한 여성은 비정규직 비율이 압도적으로 높아 여성중 비정규직은 40%이상 혹은 70%까지 육박한다고 추산되기도 한다.⁶⁾

5) (<https://news.v.daum.net/v/20180205063055492?rcmd=r>, 2018.02.05.)

6) (<https://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=31238>, 2018년 02월 08일)

결국 열악한 여성의 노동지위, 그리고 여성을 열악한 노동지위로 몰아넣는 비정규직의 확산이 여성의 고용불안과 겹치면서 일터와 권력관계에서 여성들을 더욱 취약한 사회적 약자로 만드는 것이다. 여성은 입사부터 임금, 승진, 업무수행 전체에서 ‘젠더갑질’을 당한다. 권력형 성추행도 그중 하나의 필수불가결한 요소로 작동되는 것이다.⁷⁾

최근 세계경제포럼(WEF)이 세계 149개국의 정치·경제·교육·건강 분야의 성별 격차를 조사한 ‘2018 성 격차 보고서’에 따르면 이 지구상에서 여성이 남성과의 경제적 격차를 따라잡으려면 앞으로 202년 더 걸릴 것이며, 한국의 성 격차 순위는 하위권인 115위에 머물렀다. 한국에서 젠더와 노동의 이중질곡이 만들어내는 성 격차, 혹은 성차별에 기초한 불평등체제는 여전히 강고하다.⁸⁾

III 총평

2018년 한해 한국의 민주주의에서 가장 주목할 것은⁹⁾ #미투운동이라고 할 만큼 #미투운동은 한국 민주주의의 성격과 이 사회의 민주화 정도를 가늠해볼 수 있는 중요한 운동이었다.

사실 박근혜 퇴진 촛불이 하지 못한 일을 #미투운동이 하고 있다. 촛불이 민주주의를 회복하고 복원한다는 의미에서 수구적인 것에서 멈췄다면, 그 촛불의 진동을 타고 시작된 #미투운동과 터져나온 여성들의 집단적인 목소리는 사회의 내면을 건드리고, 그 켜켜로 자리잡은 사회적 정치적 생체적 권력을 향하여 문제제기하고 있다.

결국 #미투가 바꾸려고 한 것은 바로 이 사회의 한 질서일 것이다. 사회적 질서가 구성되는데 핵심적인 기초 하나를 바꾸자는 것이다. 그러니 하나가 무너지면 다른 것도 위태로운데 그 질서가 쉽게 무너지겠는가! 하나를 바꾸려 할 것인가!

위에서 봤듯이 #미투운동은 걸크러쉬와 여성생존자들의 “다르지 않았다”는 공통의 경험에 기초한 강력한 연대를 구축하도록 만들기도 했고, 성차별적인 구조를 유지하거나 그에 제대로 대처하지 못하는 ‘젠더화된’ 국가질서와 공권력에 대한 문제제기로 이어졌다. 하지만 동시에 #미투운동의 백래쉬와 반격도 만만치 않으며, #미투운동을 성과로 만드는 제도화 및 입법화의 결과물은 초라하다. 또한 #미투운동과 개인의 잊혀질 권리의 충돌, #미투운동과 무고죄 명예훼손죄의 문제, 강제성을 조건으로 하는 강간죄의 개정, 권력위계에 의한 성폭력에 대한 법해석의 문제등도, 결국 #미투를 불러온 ‘사회현실’과 별개로 존재하지 않는다.

7) http://www.hani.co.kr/arti/society/women/874922.html?fbclid=IwAR0_nPvCr0_UkE4sKc-r0kYyVAjZ3YS75M-RL2Akf8r3An5iplpkzBKfTY#csidx=5ee758b229f187eb1a43198898eac22. 2018-12-18

8) http://m.khan.co.kr/view.html?art_id=201812181656001&fbclid=IwAR3ZMlc4hm1Cyx0XQTWj6meeZ2HX5_l8FOGvBY2g8s-VapX93rumD4EzrXU. 2018. 12. 19)

9) 권영숙, 2018. “촛불의 운동정치와 87년 체제의 ‘이중 전환’”, <경제와 사회> 2018, 봄호

하지만 여성들은 사라지지 않을 것이다. 11월 이수역 남녀 폭력사태에서 드러나듯이 여성들은 과거같으면 움추러들 일에 대해서 더욱 적극적으로 자신의 목소리를 내고, 직접행동하고 있다. 이런 집합행위는 한국 여성들의 공통경험과 동시대성에 기반한 것이고, 생존자로서의 공동행동이다. 또한 최근 여러 대학들에서 여학생회를 다수결로 폐지하는 것에 대해서 “이 민주주의는 틀렸다”라는 구호를 외친 것처럼 다수결 형식적 민주주의의 방식과 성격에 대한 문제제기도 강화될 것이다.

결국 젠더 문제도 다른 것들과 연계돼있는 것이다. 젠더적 질서는 젠더와 섹슈얼리티(퀴어)의 충돌과 교차성, 연대의 정치로도 이어지고, 다른 혐오들을 증폭시키거나 다른 혐오와 쌍생아의 모습을 가지면서 동질성의 구조안에서 다양한 차이들로 배양되고 편견의 대상이 되기도 한다.

이와 관련 제주 예멘 난민 유입에 대한 사회적 논란과 일부 페미니즘의 인종주의적 접근은 많은 우려를 낳기도 했다. 하지만 제주 난민 수용에 대한 청와대 국민 청원이 70만명으로 최단시간에 가장 많은 수를 기록했다는 것이 일부 여성주의자들의 난민에 대한 인종주의적인 편견보다 더 심각한 문제이다. 여성들 역시 같은 한국인들처럼 민족주의, 인종주의적 사회문화에 갇혀있었다는 점에서 이는 젠더와 인종의 교차성을 보여주는 중요한 한 사례일 뿐이다.

더 중요한 것은 이 사태가 혐오는 다른 혐오로 이어진다는 것을 보여줬다는 점이다. 여성 혐오와 여성 살해에 대해서 한국 사회의 지배적인 흐름은 한번도 그것을 혐오와 여성살해로 인정하지 않으려고 했다. 인종주의적인 혐오와 공포증도 마찬가지다. 제노포비아(인종 공포증)임을 인정하지 않지만 제주에 도착한 예멘 난민에 대한 묘사와 담론은 제노포비아로 점철돼있었다. 이 공통점, 동일성이 체제안에 갇히고 현체제를 지탱하고 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다.

그러므로 첫째, 우리는 모든 혐오에 대해서 혐오하여야한다. 여성 혐오 뿐 아니라, 인종 혐오도, 세대 혐오도, 노동혐오도 말이다.

둘째, 사회적 차이가 차별이 되어선 안된다. 하지만 사회적 차이는 사회적 혐오와 차별로 전화하고, 사회적 불평등체제로 내재화된다. 그러므로 문제 삼아야할 것은 사회적 차이가 아니라 사회적 차별이고 그 사회적 차별을 내재하여 사회적 불평등체제로 구축하고 불평등을 차이의 문제로 환원하면서 온존시키고 정당화하는 것이다.

최근 한국의 사회적 혐오현상, 증오범죄는 위험한 지경에 이르렀다. 하지만 동시에 그런 사회적 차별과 편견, 국가의 방조나 은폐, 비가시화에 맞선 사회적 약자들, 소수자들의 반격, 주체화, 저항 역시 더 이상 후퇴하거나 잠재우기 힘든 상황이다. 다르게 표현하면 사회적 가치의 투쟁들이다. 이것은 때로 포플리즘과 결합하기도 하고, 문제를 단순한 이분법적 적대로 환원하기도 하고, 다른 한편으로는 사회적 소수자에 대한 민감성과 연대의 정치로 나아가기도 한다.

그러므로 우리에게 모든 혐오는 연결되었다는 인식하에 혐오와 사회적 차이를 차별과 불평등으로 만드는 사회구조에 대한 약자들, 소수자들의 연대. 그에 대한 공감과 연대의 사회적 정치학이 필요하다.

그리고 혐오의 정치를 해체하고 연대의 민주주의 정치와 삶을 가능하게 만드는 사회 정치, 정책적인 뒷받침, 제도화, 구조의 재편이 필요하다. 그런 점에서 2018년 한국 민주주의는 여전히 움직이는 과녁 맞추기이며, 다수결에 기반한 형식적 정치적 민주주의를 넘어서 실제적 사회적 민주주의를 향해 진화해야하는 과제를 안고 있다.

KDF

한국 민주주의
연례보고서

2018년

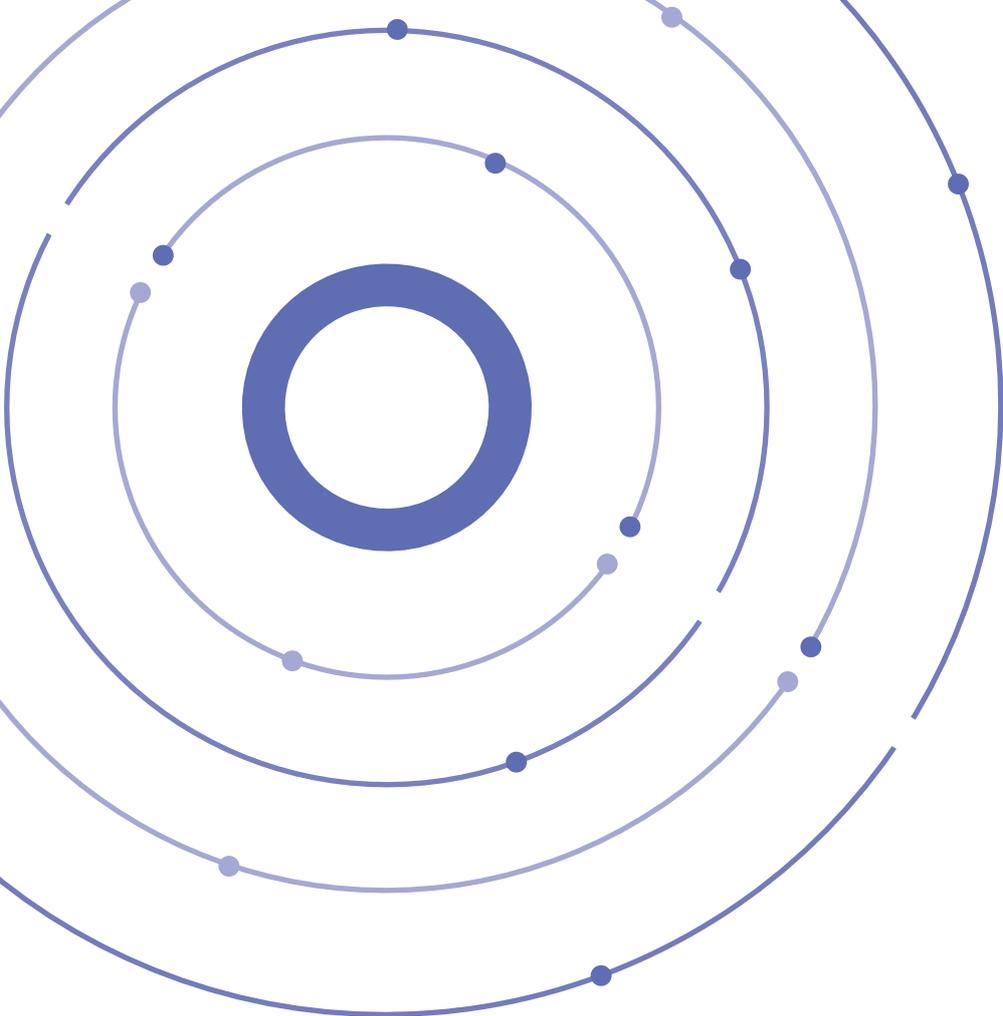
한국 민주주의를 평가하다

국제분야

이성훈 경희대학교 공공대학원 특임교수



민주화운동기념사업회
Korea Democracy Foundation



한국
민주주의
보고서
국제

이성훈

경희대학교 공공대학원 특임교수

I 서론

01 평가기준의 설정

국제적으로 민주주의에 대한 관심이 크게 증가하고 있다. 한동안 당연하게 생각했던 민주적 가치와 제도가 현실에서 작동하지 않으면서 다양한 분석과 진단이 이루어지고 있다. 특히 현대적 민주주의가 탄생했고 2차 세계대전 이후 안정적으로 민주주의를 운영해온 서방국가에서 민주주의의 기본 원칙이 훼손되는 사건들이 연이어 발생하면서 민주주의의 정체 또는 후퇴 심지어 위기설까지 거론되고 있다.

올해 처음으로 시도하는 국제민주주의 보고서는 2017년과 2018년, 지난 2년간 민주주의 현황에 대한 개괄적 소개와 평가를 담고 있다. 본 보고서는 시간과 지면의 한계로 직접 조사 연구 방식 대신 기존 국제적 차원에서 민주주의에 대한 모니터링과 분석 및 평가를 하는 기관의 보고서를 토대로 작성하였다.

II 세부항목 평가

01 국제 민주주의 분석 및 평가 기관

현재 국제적 차원에서 정부간 기구, 언론사, 시민사회 단체 등 다양한 기관이 민주주의를 모니터링 및 평가하는 역할을 수행하고 있다.

대표적인 국제기구로는 스웨덴 스톡홀름에 본부를 둔 정부간 기구인 국제 민주주의 선거지원연구소(International IDEA)와¹⁾ 영국 런던의 언론사인 이코노미스트 산하 정보분석기구(EIU)가²⁾ 있다. 그리고 시민사회에서는 미국의 비영리 민간단체인 프리덤 하우스(Freedom House)³⁾와 남아공에 본부를 둔 국제 시민사회단체 연합체인 시비쿠스(CMICUS)가⁴⁾ 있다.

이 외 해마다 전세계 대다수 국가의 인권상황에 대한 보고서를 발간하는 영국 런던의 국제 앰네스티(Amnesty International) 본부와⁵⁾ 미국의 ‘인권감시(Human Rights Watch)’⁶⁾, 언론자유지수를 발표하는 프랑스 파리에 본부를 둔 ‘국경없는 기자회(RSF)’⁷⁾, 부패인식지수(CPI)를 발간하는 독일 베를린에 본부를 둔

1) <https://www.idea.int/>

2) <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>

3) <https://freedomhouse.org/>

4) <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2018>

5) <https://www.amnesty.org/>

6) <https://www.hrw.org/>

7) <https://rsf.org/>

국제투명성기구(Transparency International)⁸⁾ 그리고 시민사회 관련 법을 감시하는 비영리법 국제센터(ICNL)⁹⁾ 있다.

지면 한계로 본 보고서에서는 민주주의를 가장 포괄적으로 다루는 아래 네 기관을 중심으로 살펴보고 다른 기관의 보고서 내용은 분석과 총평에서 활용하였다.

국제 민주주의 현황을 다루는 대표적인 연례 보고서로 국제 민주주의 선거지원 연구소의 '글로벌 민주주의 현황' (Global State of Democracy, GSoD) 보고서, 이코노미스트 언론사의 '민주주의 지수' (Democracy Index) 보고서, 프리덤 하우스의 '세계의 자유' (Freedom in the World) 보고서, 시비쿠스의 시민사회 현황 보고서 (State of Civil Society Report) 네가지를 들 수 있다. 민주주의를 이해하는 방식과 관점이 조금씩 다르지만 공통의 기반을 가지고 있으며 보고서 내용에 담긴 거시적 차원의 추세나 국가별 판단이 대동소이한 편이다. 민주주의 관련 정보를 모으고 분석하는 방식에 차이가 있어 상호보완적 성격을 지닌다.

각 보고서의 특성 특히 대상과 평가 기준은 아래와 같다.

국제 민주주의 선거지원 연구소가 2018년 11월 처음으로 발간한 글로벌 민주주의 현황(GSoD) 보고서는 민주적 통제와 정치적 평등을 민주주의 양대 원칙으로 설정하고 이에 상응하는 대의적 정부, 기본적 권리, 정부에 대한 견제 (삼권 분립), 비당파적 행정 그리고 시민참여, 다섯 개 지표를 이용해서 데이터 활용이 가능한 155개 국가의 민주주의 수준을 분석 평가하였다. 보고서는 측정한 점수를 최저 0점 최대 1점으로 평가하고 1975년부터 2015년까지 40년간을 10년마다 측정해서 변화의 흐름을 추적하였다. 국가별 순위는 제공하지 않고 있다.

이코노미스트의 민주주의 지수 2017년 보고서는 2006년 처음 발간했는데 전문가들이 '선거가 자유롭고 공정한가(선거과정 및 다원주의)', '정부가 견제와 균형을 가지고 있는지(정부의 기능성), 그리고 '시민들이 정치에 참여하는지(정치 참여)', '정부를 지지하는지(정치 문화)', '표현의 자유를 누리고 있는지(시민 자유) 등 5가지 평가 기준을 놓고 167개국을 대상으로 평가를 실시하였다. 그 결과에 따라 각 나라들은 '온전한 (full) 민주주의', '결함있는 (flawed) 민주주의', '혼합 (hybrid) 체제', '권위주의 (authoritarian) 체제'로 구분하였다.

프리덤 하우스는 1972년부터 세계 대다수 국가의 자유 수준을 표시하는 '세계의 자유'를 수치화하여 해마다 1월에 공표하고 있다. 이 지표는 정치적 자유와 시민적 자유의 2가지 카테고리를 1에서 7까지의 숫자로 표시하고 있는데, 정치적 자유와 관련해서는 자유롭고 공정한 보통선거, 공직에의 입후보, 정당활동의 참가 등을 포함한 정치과정에 참가할 수 있는 자유와 관련된 사항을 근거로, 또한 시민적 자유는 표현 및 신앙의 자유, 결사의 자유, 법의 지배 및 개인의 자유 등을 근거로 평가된다. 또한 이 지표에 근거하여 세계 각국을 자유로운 (free) 나라, 부분적으로 자유로운 (partly free) 나라, 자유롭지 않은 (not free) 나라로 분류하고 있다. 프리덤 하우스

8) <https://www.transparency.org/>

9) <http://www.icnl.org/>

보고서는 가장 오래되었고 가장 많은 나라인 195개 국가를 대상으로 다루고 있다. 이외에도 프리덤 하우스는 1980년부터 언론자유지수를 발간해왔다.

시비쿠스의 2014년부터 연례적으로 세계 시민사회 현황 보고서 (State of Civil Society Report)를 발간해왔다. 이 보고서는 전세계에서 시민사회에 영향을 미치고 시민사회가 관여하는 주요 사건을 시민사회 스스로의 관점에서 온라인 모니터와 인터뷰 등 다양한 방식으로 분석하고 평가한다. 시비쿠스 보고서는 독립적인 시민사회단체의 역할, 즉 시민들의 자유로운 결사 및 집회 그리고 사상과 표현의 자유 측면에서 민주주의를 평가하고 있다. 이 보고서는 시민적 공간 (Civic Space)를 열린 (open), 협소한 (narrowed), 방해받는 (obstructed), 억압받는 (repressed) 그리고 폐쇄된(closed) 다섯 범주로 구분하여 평가하였다. 그리고 전문가 인터뷰를 바탕으로 주요 동향과 추세 및 원인에 대한 분석을 제공하고 있다.

02 2017·2018년 국제 민주주의 현황 평가 보고서

위 세 기관이 발간한 지난 2017년과 2018년 보고서는 공동적으로 작년 한해 포함 지난 수년간 세계 곳곳에서 민주주의와 자유가 후퇴하는 현상을 보이고 있다고 지적하고 있다. 한국이나 네팔처럼 일부 예외적인 경우도 있지만 민주주의의 후퇴가 공통적인 현상이라고 한다. 물론 원인은 지역과 국가에 따라 다양하다.

네 기관 중 2017-2018년 상황을 중심으로 보고서를 작성한 아래 세 기관의 보고서의 내용을 소개한다.

1) 이코노미스트의 민주주의 지수 보고서

167개국을 대상으로 한 2017년 보고서에 따르면 민주주의 지수 평균값이 2016년의 5.58에서 5.52로 또 하락했다. 2016년에 비해 89개국이 점수가 하락했고 상승한 국가는 27개국에 불과해 세배의 차이를 보였고 금융위기 이후 2010-11년 지표 이후 최악의 기록으로 평가받았다. 나머지 51개 국가는 여전히 정체상태이다.

한편 보고서에 따르면 18개 국가 전체 인구의 5% 미만이 “온전한 민주주의 국가”에서 살고 있다. 8점 이상을 받은 국가들만이 “온전한” 민주주의 범주에 속하는데 상위 10개국에서는 노르웨이 (9.87), 아이슬란드 (9.58), 스웨덴 (9.39) 뉴질랜드 (9.26), 덴마크 (9.22), 아일랜드 (9.15), 캐나다 (9.15), 오스트레일리아 (9.09), 핀란드 (9.03). 한국은 20위이자 점수 8.0으로 가까스로 온전한 민주주의 범주에 포함되었고 미국은 21위이자 점수 7.98로 이탈리아와 함께 온전한 민주주의 범주에서 벗어난 것으로 평가받았다.¹⁰⁾

한편 북한은 1.08로 최하위를 차지했고 시리아, 차드, 중앙아프리카공화국(CAR), 콩고민주공화국(DRC)가 최하위 그룹에 속했다.

10) <https://thenewspro.org/2018/02/01/these-are-the-best-democracies-in-the-world/>

[표 1] 민주주의 지수 최상위 5개국과 최하위 5개국

등수 (최상위)	국가	등수 (최하위)	국가
1	노르웨이 (9.87)	163	콩고민주주의공화국 (1.61)
2	아이슬란드 (9.58)	164	중앙아프리카공화국 (1.52)
3	스웨덴 (9.39)	165	차드 (1.50)
4	뉴질랜드 (9.26)	166	시리아 (1.43)
5	덴마크 (9.22)	167	북한 (1.08)

[표 2] 2017년 민주주의 지표 - 국가와 인구 비율

	점수 (10점 만점)	국가 수	국가 비율	인구 비율
온전한 민주주의	8-10	19	11.4%	4.5%
결함있는 민주주의	6.0-7.99	57	34.1%	44.8%
혼합 체제	4.0-5.99	39	23.4%	16.7%
권위주의 체제	1-3.99	52	31.1%	34.0%

2) 프리덤 하우스 세계의 자유 보고서

프리덤 하우스 2017년 보고서에 따르면 글로벌 차원에서 자유가 2017년에도 12년 연속 후퇴하였고 지난 10년간 가장 낮은 점수를 받았다. 동유럽과 아시아의 민주주의로 이행하던 적지 않은 국가가 과거 권위주의로 회귀하고 있고 유럽과 미국 등 기존의 민주주의 국가도 대중적 인기에 영합하는 정치 지도자의 등장으로 법치와 인권 등 민주주의의 근간이 훼손되는 현상이 나타나고 있다고 지적하였다. 그리고 러시아와 중국이 자국의 정치경제적 영향력을 이용하여 권위주의 정부 모델을 확산하고 있다고 지적하였다.

프리덤 하우스 보고서에 따르면 2018년 기준 74억의 인구 중 39%가 자유로운 사회에서 살고 24% 부분적 자유, 그리고 37%가 자유롭지 않은 사회에서 살고 있다. 이를 국가로 바꾸면 약 195개 국가에서 45%의 국가가 자유, 30%가 부분적 자유 그리고 25%가 자유롭지 않다고 할 수 있다.

[표 3] 인구와 국가별 자유의 수준

	인구 (74억)	국가 (195개국)
자유	39%	45%
부분적 자유	24%	30%
비자유	37%	25%

이를 과거와 비교해보면 자유로운 국가는 10년 전인 2007년에 비해 줄어들고 있고 자유롭지 않는 국가는 점차 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 30년전인 1987년과 비교하면 자유로운 국가는 증가하다가 정체 상태에서 하강 국면에 접어들었고 자유롭지 않는 국가는 지속적으로 줄어들다가 다시 증가하는 국면을 보이고 있다.

[표 4] 시대별 (1987-2017)년 자유의 수준

	1987	1997	2007	2017
자유	34.5 %	42.4%	46.6%	45.1%
부분적 자유	34.5 %	30.4%	31.1%	29.8%
비자유	31.0%	27.2%	22.3%	25.1%

프리덤 하우스는 풍부한 역사자료를 근거로 추세를 분석하는데 지난 10년간 가장 인권이 후퇴한 국가로 터키, 중앙아프리카공화국(CAR), 말리, 부룬디, 바레인 등을 꼽았다. 2017년 한 해를 기준으로 볼 때 가장 후퇴한 20여 국가에는 아프리카 가봉, 튀니지아, 콩고, 탄자니아, 몰디브, 리비아 등이 포함되었는데 OECD 국가에서는 폴란드, 헝가리, 터키, 멕시코 미국이 포함되었다. 가장 인권이 진전된 국가로는 에콰도르, 네팔, 이라크, 동티모르, 우즈베키스탄 그리고 감비아가 꼽혔다.

3) 시비쿠스 시민사회 보고서

시비쿠스의 시민적 공간(Civic Space) 보고서에 따르면 2018년 2월 현재 109개 국가에서 시민적 공간이 폐쇄, 억압 또는 방해받고 있다. 이를 인구 수로 파악하면 전세계 인구의 28%가 폐쇄, 17%가 억압, 37%가 방해, 14%가 협소한 그리고 오직 4%만 열린 공간에서 살고 있다고 평가하였다. 전세계 인구의 20%정도만이 온전한 민주주의하의 시민적 공간을 누리면서 살고 있다는 평가이다.

[표 5] 2017/2018 년도 시민적 공간의 질에 대한 평가

시민적 공간의 상태	비율	국가 수
열린 (open)	4%	109
협소한 (narrowed)	14%	
방해받는 (obstructed)	37%	
억압받는 (repressed)	17%	
폐쇄된(closed)	28%	

03 지역별 민주주의 현황

지난 2년간 선거, 국회, 정당, 언론, 시민사회 등 민주주의와 밀접하게 연관된 사건을 중심으로 나타난 변화를 지역별로 간략히 개관하고자 한다. 다수의 보고서가 글로벌 차원에서 2017-18년 가장 긍정적 변화를 이끌어낸 국가로 한국과 말레이시아를 꼽았다. 최악으로는 미얀마와 시리아, 그리고 예멘을 언급하였다.

1) 아시아 태평양

2018년 아시아의 민주주의는 진전, 정체 및 후퇴가 뒤섞인 한 해였다. 선거를 통해 민주화를 성취한 대표적 국가로는 말레이시아와 인도양의 섬나라 몰디브를 들 수 있다. 상대적으로 제도화된 민주주의로 알려진 인도와 인도네시아에서 최근 민주주의에 역행하는 사건과 추세가 나타나고 있다. 아프카니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 파키스탄 등 많은 국가에서 선거 과정과 결과에 대한 논란이 발생했다. 태국은 여전히 군부 독재하에 있으며 필리핀은 ‘마약과의 전쟁’ 관련 인권침해와 무고한 희생자가 지속적으로 발생하고 있다. 미얀마는 로힝야족 대량학살 사건으로 국제사회의 압력과 비판을 받고 있다. 한편 중국, 베트남, 라오스는 일당제 하에서 개방적인 경제성장 정책을 지속적으로 추진하고 있다.

말레이시아는 2018년 아시아 민주주의의 아이콘으로 등장했다. 5월 9일 총선거에서 마하티르 모하마드 전 총리가 이끄는 야권연합이 총선에서 승리해서 61년 만에 정권교체를 이루었다. 이번 선거를 통한 평화적 정권교체는 아집 라작 전 총리의 국가기금을 둘러싼 대규모 스캔들로 인한 말레이시아 국민의 반감과 대규모 시위를 평화적으로 이끌어온 버르시(Bersih) 정치개혁 시민운동에 의해 가능했다.

몰디브는 2018년 9월 23일 실시된 선거에서 주요 4개 야당연합이 선거에 승리하여 정권교체가 이루어졌다. 책임기간 권력 남용과 언론 탄압 등으로 논란이 많았던 압둘라 야민 대통령이 실각하면서 다시 민주적 질서가 회복되었다.

캄보디아는 2018년 8월 27일 선거에서 집권 캄보디아인민당(CP)은 77%의 득표로 의회 125 전체 의석을 확보하였다. 선거에 앞서 캄보디아 대법원은 2017년 11월 제10야당인 캄보디아구국당(CNPR)을 해산하였고 소속 의원의 정치활동을 금지하였다. 그리고 정부에 비판적이었던 독립언론사를 폐간시키거나 매각을 유도하였다. 이러한 상황에서 실시된 선거 결과에 대해 캄보디아 야당은 이 결과를 인정하지 않고 있다.

태국은 2014년 5월22일 군사 쿠데타 이후 여전히 군부 통치하에 있었으나 2019년 2월 24일 총선을 실시할 예정이다. 이는 태국 시민사회 저항과 국제사회의 계속된 비판에 따른 조치로 현재 쿠데타 이후 내려졌던 정치활동 금지령이 전면 해제되어 정당활동이 본격적으로 이루어지고 있다. 필리핀은 2016년 5월 9일 강력 범죄와 부정부패 척결을 공약으로 선거에서 승리한 로드리고 두테르테 대통령이 높은 지지율 하에서 강력한 마약 퇴치 정책을 추진했고 이 과정에서 수 천명의 민간인이 재판받지 않고 자의적으로 처형되는 대규모 인권침해가 발생하였다.

스리랑카는 2015년 1월 선거를 통해 정권교체를 이루어 민주주의 제도의 안정화 과정에 있다. 그러나 지난 10월 현 마이트리팔라 시리세나 대통령이 기존의 위크레메싱게 총리를 경질하고 과거 선거로 실각했던 라자팍사 전 대통령을 신임 총리로 임명하면서 의회 해산 등 정치적 위기가 발생했다. 그러나 시민사회와 국제사회의 비판 및 대법원의 결정에 따라 임명을 철회하면서 혼돈이 수습되었다. 그러나 과거 대규모 인권침해와 부정부패 문제에 대한 해결 지연 등 여전히 많은 과제에 직면해있다.

미얀마에서 2017년 8월 발생한 이슬람계 소수민족 로힝야 족에 대한 ‘인종청소’ 대규모 인권침해 사건이 발생했다. 노벨평화상 수상자인 아웅산 수치 국가자문이 이 사건에 대해 부정과 변명으로 일관하면서 국제사회의 비판이 높아졌다. 미국을 필두로 국제적 압력이 가해지고 있지만 아직 해결책을 찾지 못하고 있으며 이 사건으로 미얀마 민주주의 미래에 대한 우려가 매우 커지고 있다.

2) 중동·북아프리카 (MENA)

다수의 보고서가 중동과 북아프리카의 민주주의가 지난 2010-2011년 ‘아랍의 봄’ 이후 ‘다시 겨울로 되돌아갔다’고 평가하고 있다. 특히 시리아의 인도적 위기는 최악으로 2011년 시작된 시리아 내전은 아직도 진행중이다. 2010년 ‘재스민 혁명’으로 아랍의 봄 진원지가 되었고 모범적인 민주화 이행으로 노벨상의 수상자를 배출했던 튀니지아는 이 지역에서 가장 모범적 사례로 간주되었다. 그러나 과거 독재세력이 다시 등장하고 반인권적인 사회문화의 영향으로 민주주의로의 개혁이 더디게 진행되면서 정체 현상을 보이고 있다.

시리아는 매우 절망적이다. 이 나라에서는 민주적 변화를 향한 요구가 내전으로 비화되어 40만명이 죽고 700만 명이 나라를 떠났는데 아사드 정권은 여전히 견고한 것으로 보인다.

2013년, 이집트에서는 전횡적 권력을 휘두르려던 무슬림 형제단의 무르시를 몰아내고, 군부의 엘 시시가 권력을 잡았고, 지금까지 독재를 자행하고 있다. 이 과정에서 1,000명이 넘는 사람이 죽었다.

예멘의 경우 4년간의 내전이 휴전 합의를 계기로 지난 12월 18일을 계기로 휴전에 들어갔다. 사우디 언론인 카슈끄지 살해사건으로 사우디에 대한 비판 여론으로 인해 전환점이 마련되었다. 그러나 내전의 당사자인 이슬람 수니파와 시아파를 외부에서 지원하는 사우디 아라비아와 이란이 여전히 대립하고 있어 완전한 평화와 민주주의 정착까지 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

터키는 한때 이슬람 민주주의의 최선두라고 평가를 받았다. 그러나 그러한 민주적 변화를 이끌어낸 에르도안 총리가 2013년 권력을 추가로 연장하는 대통령제 개헌을 통해 장기 독재의 길로 접어들었다.

3) 아프리카

아프리카의 민주주의는 희망과 우려가 교차하는 시기를 보내고 있다. 일부 국가에서는 민주주의가 제도적으로 안착하는 추세를 보이고 있는 반면 몇몇 국가에서는 여전히 장기집권 등의 위기가 발생하고 있다.

가장 희망적인 상황은 서아프리카 감비아로 2016년 12월 22년만에 합법적인 선거 절차를 통해 민주적인 정권교체를 이루어 프리덤 하우스 보고서에게 민주주의 성취에서 가장 높은 점수를 받았다.

앙골라, 남아공, 짐바브웨 경우 선거를 통한 정권교체를 통해 다당제 민주주의가 자리를 잡아가고 있다. 이에 반해 콩고민주주의공화국(DRC), 가봉, 짐바브웨, 브룬디 등에서는 권위주의 정부의 권력 남용과 편법적인 연장 시도가 발생해 한때 정치적 위기를 겪었다.

4) 중남미

중남미 지역에서 민주주의는 지난 십여년 간 지속적으로 발전해왔다. 특히 일부 국가의 원주민과 성소수자 권리의 적극적 인정은 포용적 민주주의 발전에 긍정적인 효과를 가져왔다. 그러나 악화되는 경제적 불평등과 부정부패로 일부 국가에서는 정치적 혼돈과 위기가 발생했고 민주적 가치와 원칙이 훼손되는 사건도 발생했다.

브라질, 페루, 베네수엘라는 대규모 부정부패 사건으로 정권이 바뀌거나 정치적 위기가 초래하였다. 엘살바도로, 과테말라, 온두라스, 멕시코와 베네수엘라에서 조직폭력 집단에 의한 폭력발생으로 인간안보가 위협받고 있다.

5) 유럽·유라시아 지역

2015-16년 대규모 난민 유입 사건 후유증으로 지난 2년간 유럽 대다수 국가에서 반이민 극우 성향의 정당이 선거에서 의석 수를 확대하였다. 대표적인 국가로 프랑스, 독일, 네덜란드, 오스트리아인데 스웨덴 경우 극우적인 스웨덴민주당이 17.6% 득표로 연정 구성의 결정권을 잡았지만 아직 정부 구성을 못하고 있는 상태이다.

중부와 동부 유럽 지역 국가, 특히 아제르바이잔, 체코, 슬로바키아, 헝가리, 폴란드, 러시아 등에서 공통적으로 독립적인 언론, 정당과 시민사회 활동이 위축 또는 탄압받고 있다. 헝가리와 폴란드에서 이러한 추세가 더 극단적으로 나타나고 있다. 선거를 통해 의회를 장악한 정당이 법개정을 통해 법원의 독립성 훼손하는, 삼권분립의 법치 근간을 부정하는 법안을 만들고 독립적인 시민사회를 탄압하는 현상이 나타나고 있다.

발칸반도의 많은 국가가 정치적으로 불안정한 상태이며 세르비아에서 정부가 야당과 독립적 언론을 탄압하는 등 민주주의가 후퇴하는 현상이 확산되고 있다.

6) 북미

미국은 2016년 2월 취임한 트럼프 대통령 집권 이후 각종 민주주의와 인권 지표에서 순위가 급속히 하락하고 있다. 특히 이코노미스트지의 민주주의 지표에서 처음으로 20위 밖으로 밀려났고 온전한 민주주의에서 결함있는 민주주의 국가로 분류되었다. 국제사회에서 민주주의를 원조로 국제 민주주의를 이끌어온 미국에서 발생한 일련의 사건으로 민주주의의 미래에 대한 우려가 급속히 높아지고 있다. 이에 반해 2015년 10월 자유당이 재집권한 캐나다는 민주주의와 인권 지표가 과거 수준으로 회복하였다.

III 총평

위에서 여러 보고서와 지표를 통해서 확인한 민주주의 후퇴, 정체 또는 위기는 결코 갑자기 발생한 현상이 아니다. 국제적 차원의 민주주의는 2000년대 중반부터 정체하거나 후퇴하기 시작했는데 지금의 현상은 그러한 추세에 연장 또는 누적된 원인이 폭발적으로 드러나고 있는 것으로 보인다. 이러한 후퇴는 신생 민주주의 뿐만 아니라 오래 전에 민주주의가 확립되었다고 생각했던 나라에서도 나타나고 있음이 확인되었다.

이러한 민주주의 변화에는 가속화되는 경제적 세계화, 지정학적 권력 이동, 국제기구와 초국적 기구(예: 유럽연합)의 역할과 구조 변화, 정보통신기술의 비약적 발전 등 구조적 요인이 자리잡고 있다. 그리고 이주, 기후변화 등 초국적 현상이 갈등과 개발, 시민권과 주권 국가에 점점 큰 영향을 미치고 있다. 특히 지속적으로 커지는 불평등과 이로 인한 사회적 양극화와 배제는 기존의 정치체제의 근간을 흔들면서 중도 통합보다 양극단의 정치세력화 현상으로 나타나고 있다. 여기에 권력 엘리트의 부정부패 사건은 광범위한 시민적 저항을 불러일으키고 있다.

이러한 맥락에서 민주주의 현황 보고서가 강조한 '민주주의 회복력(resilience)'은 매우 적절한 진단으로 보인다. 민주주의가 완성된 제도가 아니라 동적인 과정으로 이해할 때 최근의 민주주의에 대한 도전을 극복하는 과정에 주목한 것이다. 회복력의 핵심에는 거버넌스, 즉 시민의 적극적인 참여와 투명하고 책무성을 지닌 민주적 제도와 절차가 있다.

그리고 시민참여를 위한 지속적인 민주시민교육과 독립적인 언론과 시민사회단체의 역할이 이러한 거버넌스를 건강하게 지탱하는 축이라고 할 수 있다. 이러한 민주주의 인프라에 대한 꾸준한 투자와 시민 양성이 민주주의의 건강한 미래를 보장할 것이다.



한국 민주주의
연례보고서

KDF Korea Democracy Annual Report

KDF 한국 민주주의 연례보고서 KDF Korea Democracy Annual Report

발행일 2018년 12월 31일

발행처 민주화운동기념사업회 한국민주주의연구소
경기도 의왕시 내손순환로 132

연락처 전화번호 031-361-9500
홈페이지 <http://kd.kdemo.or.kr>
이 메 일 edit@kdemo.or.kr

편집처 경성문화사
서울시 영등포구 국회대로 66길-11
홈페이지 <http://www.kyungsungmedia.com/>



※ 출처를 밝히는 한 자유롭게 인용할 수는 있으나 무단전재나 재배포는 금합니다.