



이슈브리프
ISSUE BRIEF

발행일 : 2020년 5월 28일 (목)

CONTENTS

- ‘전국민 고용보험제’ 우파적 대안 모색 시급
- ‘김정은 신변이상설’: 대응과 후속조치의 문제점
- 영국 보수당의 장수 비결과 시사점

이슈브리프

(IB 2020-05)

CONTENTS

I. ‘전국민 고용보험제’ 우파적 대안 모색 시급 / 1

II. ‘김정은 신변이상설’: 대응과 후속조치의 문제점 / 8

III. 영국 보수당의 장수 비결과 시사점 / 18

발행처: 여의도연구원

편집인: 이윤식

편집위원: 김창배, 나경태, 김태원(외부)

편집간사: 김진솔

발행일: 2020년 5월 28일 인 쇄: 디엔시파크

Contents_

금주(5월 4째주)에는 고용보험 대상 확대, 김정은 신변이상설, 英 보수당 장수비결 등 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 정부여당의 '전국민 고용보험제' 확대 도입의 문제점을 살펴보고, 고용보호를 위한 보수정당표 대안을 검토했습니다. 제2편에서는 '김정은 건강이상설' 관련 논란의 핵심 쟁점을 분석, 향후 유사 사례 발생시 대응 로드맵을 마련했습니다. 제3편에서는 시대적 변화를 수용해 장기집권에 성공한 영국 보수당 사례를 통해 앞으로 미래통합당이 나아갈 방향에 대해 제시했습니다.

제1편: '전국민 고용보험제' 우파적 대안 모색 시급 (김창배 경제사회연구실장)

정부·여당이 '전국민 고용보험제' 도입 추진에 과속 페달을 밟고 있어 그 파장이 우려. 거대여당이 도입에 적극적인 만큼 관련 제도의 국회통과 가능성도 높은 편. 하지만 정책의 양면성에 대한 고민은 소홀히 한 채 정략적 속도전을 벌이는 정부·여당에 대해 철저한 비판과 검증은 시행하는 것은 제1야당 본연의 의무. 나아가 취약층 고용보호라는 사회적 공감대 수용과 함께 우파적 가치를 지키는 대안을 제시함으로써 정책정당의 위상을 더욱 높일 필요

제2편: '김정은 신변이상설': 대응과 후속조치의 문제점 (차두현 아산정책연구원 수석연구위원)

지난 4.21(화) CNN 보도 이후 불거진 김정은 '건강이상설'은 그의 공식석상 등장(5.2 보도)에도 불구하고, 여전히 현재 진행형. 김정은 '건강이상설' 이상으로 심각한 것은 정부의 '건재' 일변도의 상황 확신과 한-미간(특히 정상) 정보공유의 이상 징후. 이와 함께, 대북 휴민트(HUMINT) 자원의 손실을 감수하면서까지 한국 정부가 김정은의 신변이상을 일축할 필요가 있었는지도 논란거리. 또한, '진영논리'에 기초한 북한 관련 정보의 자의적 해석과 '오보' 책임을 둘러싼 남남갈등 역시도 간과할 수 없는 문제. 이에 향후 우리는 北 관련 상황의 정략적/정파적 해석보다는 소집단 정책결정 탈피, 한미 정보공유체제 강화, 남북협력의 제도화 등에 주력해야 함. 특히, '선호하는 북한'과 '현실의 북한'과는 분명한 차이가 있다는 인식을 바탕으로 여전히 상존하는 불투명성을 주시·관리하는 자세도 필요

제3편: 영국 보수당의 장수 비결과 시사점 (장경수 선임연구원)

영국 보수당이 오랜 세월동안 부침을 거듭하면서도 장수한 비결은 시대정신을 예리하게 포착하고, 지속적인 변화와 개혁을 통해 지지층 확대에 노력했기 때문. 특히 신흥상공업과 중산층을 포용한 필 내각의 곡물법 폐지와 노동자를 포용했던 디즈레일리과 볼드윈의 사회 개혁은 당시로서는 보수당의 이념과 노선을 넘어서는 파격적인 조치였음. 이에 우리 당도 이념적 순수성이나 경직된 원칙에 너무 집착하지 않고, 시대 변화와 유권자들의 요구에 부합하는 실용주의 노선으로 과감히 전환할 필요가 있음

1. '전국민 고용보험제' 우파적 대안 모색 시급

작성: 김창배 경제사회연구실장 (kim.chang.bae@ydi.or.kr)

정부·여당이 '전국민 고용보험제' 도입 추진에 과속 페달을 밟고 있어 그 파장이 우려. 거대여당이 도입에 적극적인 만큼 관련 제도의 국회통과 가능성도 높은 편. 하지만 정책의 양면성에 대한 고민은 소홀히 한 채 정략적 속도전을 벌이는 정부·여당에 대해 철저한 비판과 검증은 시행하는 것은 제1야당 본연의 의무. 나아가 취약층 고용보호라는 사회적 공감대 수용과 함께 우파적 가치를 지키는 대안을 제시함으로써 정책정당의 위상을 더욱 높일 필요

1. 과속 페달 밟는 '전국민 고용보험제'

□ 정부·여당, '전국민 고용보험제' 도입 향해 일사천리 속도전

- 5월 1일, 대통령 직속 정책기획위원회가 주최한 '포스트 코로나' 세미나에서 청와대 정무수석이 '전국민 고용보험' 필요성 제기
- 5월 10일, 문 대통령 취임 3주년 특별연설에서 '전국민 고용보험' 도입 의지 천명
- 5월 11일, 고용보험법 개정안 일부 국회 환경노동위원회 통과
- 5월 20일, 고용보험법 개정안 국회 본회의 통과
 - 2021년 1월부터 예술인을 고용보험 가입대상에 포함해 실업급여를 받을 수 있게 하고 보험료는 사업주와 피보험자가 절반씩 부담
- 5월 21일, 고용노동부 장관, '전국민 고용보험제' 로드맵을 올해 말까지 마련하겠다고 발표

□ 21대 국회에서 관련 법안의 통과 가능성 높은 상황

- 정부, 특수형태근로종사자(이하 특고직), 플랫폼프리랜서 노동자, 자영업자 등으로 단계적으로 고용보험 적용대상 확대 예정
- 거대여당이 된 민주당이 도입에 긍정적인 데다 민노총 등 핵심지지층이 전국민 고용보험의 전격 도입을 강조하고 있음을 감안할 때 최소 '특고직' 확대 적용 법안은 무난히 통과될 듯

□ 하지만 설익은 제도 도입의 파장에 대한 비판과 우려도 상당

- 무리한 추진은 본래 취지와는 달리 경제적 피해는 물론 사회적 갈등만 키울 것임은 분명
 - 당사자 일방의 주장이 과도하게 반영되고 '정책의 양면성'이 신중하게 검토되지 못하면서 바람직하지 않은 결과 초래
 - 지금까지도 우리 경제에 심각한 피해를 남기고 있는 '최저임금 1만원', '주 52시간제' 등이 대표적 사례

□ 정책의 양면성에 대한 철저한 비판과 검증이 선행되어야 함

- 나아가 '취업 취약계층 보호'라는 시대적 요구에 걸맞으면서 또한 재정건전성, 근로유인 등 우파적 가치를 지키는 개선책을 제시할 필요

2. 고용보험 적용 대상 확대의 문제점 및 쟁점

□ 특고직, 프리랜서 종사자, 업무 특성상 고용보험에 부적합

- 근로자와 자영업자의 특성을 모두 지니고 있어 업무 및 계약 방식에서 임금근로자와 확연한 차이가 존재
 - 시장 진·출입에 제약이 약하고, 위탁계약이 용이해 언제든지 소득 활동에 참여할 수 있어 실업 개념 적용이 어려움
 - 소득상승 등을 위한 자발적 이직이 상당수이기 때문에 비자발적 이직을 대비하는 고용보험의 근본 취지에 부적절

〈표 1-1〉 근로자, 자영업자 특성을 모두 가진 특고 종사자

구분	특고 종사자	비교
계약형태	위임계약	자영업자 특성
소득성격	사업소득	자영업자 특성
근로 휴가 출퇴근	스스로 결정	자영업자 특성
징계	불가능	자영업자 특성
독자점포	없음	근로자 특성
전속성	약함	근로자와 자영업자의 중간

□ 당사자들의 입장과 배치

- 당사자들은 고용보험 의무가입으로 인한 실질소득 감소를 우려
 - 고수익 종사자들은 소득 노출로 인한 세금증가가 부담이고 저성과 종사자들은 자칫 일자리마저 잃을 가능성 우려
 - 부업·파트타임 등 형태 종사자들은 보험가입 자체가 부담

- 고용보험 의무가입의 경우, 사업주들의 업무지시, 관리·감독 강화가 불가피해 고소득과 자유로운 시간활용이 가능했던 기존 근로환경이 악화될 가능성
- 따라서 특수형태 종사자에게 임금근로자에 준하는 보험 가입을 의무화 하는 개정은 역차별 논란을 초래할 가능성

□ 심각한 경제 사회적 부작용

- 직간접 노동비용 부담으로 일자리 감소와 기업위축은 물론 소비가 감소하면서 사회적 후생손실 발생
 - 특수형태근로종사자의 일자리 감소
 - 보험업종의 경우, 보험설계사에 고용보험 가입을 의무화하면 설계사 9만 6,400명이 일자리를 잃을 것¹⁾ 이라는 분석
 - 기업 수익성 악화는 결국 고용조정 또는 증가된 비용의 소비자 전가로 이어지게 됨
 - 학원산업의 경우, 보습학원 스타강사의 근로자성이 인정되어 직접 고용할 경우 노동비용 증가 → 교습비 상승, 강사 일자리 감소 → 소비지출 최대 약 3.5조원 감소할 것으로 추산됨²⁾
 - 특고직 임금은 오르지만 기업 비용이 늘어나고 고용이 줄면서 전체 경제 차원에서 손실이 발생

1) 이지만(2018년), “보험설계사의 사회보험 적용이 보험산업에 미치는 영향 분석”, 『특수형태근로종사자에 대한 사회보험 의무적용 사회·경제적 영향과 대안』토론회(2018.11.20.) 발표

2) 조경엽(2020년), “스타학원강사 근로자성 여부에 관한 경제학적 분석”, 2020년 강원대학교 비교법학연구소·신노동연구회 공동학술대회(2020.5.13.) 발표

□ 고용보험기금 지속가능성에 대한 우려

- 고용보험은 2018년 8,082억원 손실을 내며 이미 적자 전환
 - 2019년에는 적자가 2조877억원으로 급증
- 단계적 전국민 고용보험 추진으로 기금 지출 급증은 불가피
 - 이직률이 높은 특고종사자가 근로자 계정으로 통합 운영할 경우, 고용보험기금의 재정안정성이 더 빠르게 악화될 소지

3. 고용 보호를 위한 '우파적 대안' 모색 시급

□ 제도 개선 필요성에 대한 사회적 공감대를 적극 수용

- 고용보험 사각지대에 방치된 근로자 1,000만명이 넘는 상황
 - 3월 기준 고용보험 가입자 수는 1,378만명으로 전체 취업자 (2,661만명)의 50.3%에 불과
 - 대기업·정규직은 고용보험 가입률이 99%에 이르는 반면, 중소기업·비정규직은 40%선에 그치고 있기 때문
- 더구나 소위 플랫폼 비즈니스 확대로 고용보험 사각지대에 방치될 가능성이 높은 다양한 고용형태가 출현될 전망
 - 이들에 대해 '근로자성'을 매년 평가해 보험적용 여부를 따지는 것은 고용 및 산업구조가 급변하는 4차 산업혁명시대에 부적절
 - 노동연구원 분석에 따르면 2018년 비임금근로자 중 고용원이 없는 1인 자영업자가 아니면서 특고 종속성이 약한 새로운 유형이 무려 55만명에 이르는 것으로 추정³⁾

- 더구나 대리기사, 보험설계사, 프리랜서 등 1차 시장 바깥에 놓인 계층에 대한 보호 필요성은 코로나 사태로 더욱 명확해짐
- 산업연구원에 따르면 3월 취업자는 전월비 22만9천명 감소했는데 이중 고용보험 미가입자가 18만7천명으로 82%나 차지⁴⁾

□ 비판을 넘어 현실적이며 지속가능한 대안 모색 시급

- 물론 합리적 논의와 해법은 소홀히 한 채 정치적 의도마저 의심되는 ‘전국민 고용보험제’ 도입에 대해 철저한 비판과 검증을 요구하는 것은 제1야당의 중요 의무
- 하지만 우리 당도 ‘발목잡기식’의 비판을 넘어 고용 보호의 사각지대에 있는 취약계층의 어려움을 공감하고 새로운 대안 제시에 노력한다는 정책 정당으로서의 책임감을 보여줄 필요

□ 우파적 대안 모색을 위한 몇 가지 검토 사항

① 고용보험료 부담 당사자로서 업계의 건의 사항 검토

- 특고직에 대해 자영업자와 동일한 임의가입 방식 적용
 - 현재 자영업자는 특례규정을 통해 고용보험의 임의가입이 가능
- 사업주 수익비율이 현저히 낮은 경우, 사업주의 부담비율을 종사자보다 낮게 설정하는 등 ‘맞춤형’ 제도 요망
 - 예를 들어 퀵서비스와 택배의 사업주 수익비율은 각각 20%, 5~10% 정도인 경우 부담비율도 이에 상응해서 조정

3) 정흥준·장희은(2018), 『특수형태근로(특수고용)종사자의 규모추정을 위한 기초연구』, 한국노동연구원, 연구보고서 2018-10.

4) 김주영, 길은선, 임은정(2020), 『코로나19에 따른 산업별 고용 변화와 시사점』, 산업연구원, 2020.5.22.

② ‘국민취업지원제’, ‘기본소득제’ 등을 포함한 전반적인 복지체계와의
재편과 함께 연계하는 방안 검토

- 5월 20일 국민취업지원을 골자로 한 “구직자의 취업지원 및 생활 안정지원에 관한 법률안”이 국회를 통과하면서 내년 1월부터 고용 보험 사각지대의 상당부분이 커버될 가능성
- 정치권에서 확산되고 있는 기본소득제의 실질 내용을 보면 ‘전국민 고용보험’과 중복될 수 있는 부분 상당
 - 일례로 민주당에서는 농어민수당, 청년수당, 자영업자 월세 수당 등을 기본소득으로 지급하자는 법안 추진이 거론되는 상황

○ 고용보험 적용 확대 국가들의 사례 검토를 통한 효용성 비교⁵⁾

- 프랑스의 ‘2018년 직업선택법’
 - 자영업자에게 실업급여를 월 800유로씩 6개월 동안 지급
 - 임금근로자 보험료를 폐지하는 대신 임금근로자와 자영업자에게 모두 일반사회 기여금을 1.7% 인상 부과(임금근로자 7.5%→9.2%, 자영업자 8.0%→9.7%)
 - 자영업자의 고용보험을 의무가입화하면서 고용보험 재정을 보험료에서 조세로 전환한 것이 핵심
- 스페인의 ‘2017년 자영노동법(Leta)’
 - 경제적으로 종속된 자영업자(Trade)의 개념 도입
 - ※ “주로 한명의 고객을 위해 상시적으로 개인적으로 직접적으로 영리적 목적의 경제 활동 및 직업을 수행하는 자로서 그 고객에 대해서 소득의 75% 이상을 의존하는 자”
 - 경제적으로 종속된 자영업자(Trade)에게는 노동삼권 보장, 단체협약체결권 인정, 유급연차휴가, 부당한 계약 해지 금지, 산재보험 의무가입 등이 적용
 - 단, 고용보험은 임의 가입

5) 박제성(2019), “고용보험 적용 확대 관련 해외 사례와 시사점”, 노동연구원 고용안전망 정책 토론회 (2019.12.9) 발표 논문

II. '김정은 신변이상설': 대응과 후속조치의 문제점

작성: 차두현 아산정책연구원 수석연구위원

지난 4.21(화) CNN 보도 이후 불거진 김정은 '건강이상설'은 그의 공식석상 등장(5.2 보도)에도 불구하고, 여전히 현재 진행형. 김정은 '건강이상설' 이상으로 심각한 것은 정부의 '건재' 일변도의 상황 확신과 한·미간(특히 정상) 정보공유의 이상 징후. 이와 함께, 대북 휴민트(HUMINT) 자원의 손실을 감수하면서까지 한국 정부가 김정은의 신변이상을 일축할 필요가 있었는가도 논란거리. 또한, '진영논리'에 기초한 북한 관련 정보의 자의적 해석과 '오보' 책임을 둘러싼 남남갈등 역시도 간과할 수 없는 문제. 이에 향후 우리는 北 관련 상황의 정략적/정파적 해석보다는 소집단 정책결정 탈피, 한·미 정보공유체제 강화, 남북협력의 제도화 등에 주력해야 함. 특히, '선호하는 북한'과 '현실의 북한'과는 분명한 차이가 있다는 인식을 바탕으로 여전히 상존하는 불투명성을 주시·관리하는 자세도 필요

1. 문제의식

- 지난 4.21(화)~5.1(금) 약 2주간 제기되었던 김정은 신변이상설은 일종의 '해프닝'으로 볼 수도 있지만, 의문은 여전히 현재진행형
 - 4.12(일)부터 김정은의 공식 활동이 없는 가운데, 4.15(수) '태양절' 참배 불참, 4.21(화) CNN의 '위중'(grave danger) 보도로 논란 가열
 - 5.2(토) 北 매체의 보도로 김정은이 다시 모습을 드러내며 논란은 우선 불식되었으나, 그의 신변이상 가능성에 대한 의혹은 상존
 - 신뢰할 만한 북한정보의 제한, 민감 정보의 대외적 공유의 곤란함 등을 고려하더라도 대북 상황 해석에 있어서의 난맥상 노출

- 김정은의 외형상 존재에도 불구하고, 여전히 불충분한 설명이 남음
 - 첫째, 북한의 대응 행태는 이전과 비교해 일관성이 있었는가?
 - 둘째, 왜 한미간 상황 해석을 놓고 미묘한 불일치가 발생하였는가?
 - 셋째, 남북관계를 고려하더라도 우리 정부가 ‘김정은 존재’를 강변할 필요까지 있었는가?
 - 넷째, ‘존재’든 ‘신변이상’이든 간에 전략적 해석의 개입 여지는 없었는가?
 - 다섯째, 만에 하나 실제 신변이상이 발생할 경우, 그에 대한 우리의 비상대책(contingency plan)은 마련되어 있는가?
- 이에 동 보고서는 김정은 ‘신변이상설’ 관련 교훈을 재검토해, 향후 개선된 대응책을 마련하고자 함
 - ‘희망적 사고’를 배제한 ‘있는 그대로’의 북한을 관찰하는 한편, 정부 정보해석의 신뢰성 제고를 위한 소통 강화가 필요
 - 한·미간 정치적/전략적 북한 관련 정보협력체계의 재점검 필수
 - ‘개인’ 차원이 아닌, ‘제도’로서의 남북협력 방안 등에 대한 고려

2. 김정은 ‘신변이상설’ 전개과정과 이후의 문제점

① 김정은 ‘존재’ 일변도 상황 확신의 한계

- 4.21(화) CNN 보도 이후 본격 대두된 김정은 ‘신변이상설’에 대해 정부는 초반부터 이를 부인하는 반응을 보였음
 - 국내 언론과 외신을 중심으로 건강문제로 인한 신변이상이 보도되자,

정부 당국자는 “특이 동향 없다”, “사실이 아니다”라고 답변

- 이후에도 “특이 동향이 없다”는 반응을 계속 보였으며, 4.23(목) 정의용 안보실장 주재 브리핑에서는 ‘김정은 지방체류(원산)’를 추정
- 4.28(화)에는 김연철 장관이 “건강이상설은 ‘인포데믹(정보전염병)’”이라 발언해, 저렇게까지 방어하는 이유가 뭘까란 궁금증도 유발

○ “특이 동향 없다” 정도의 멘트는 적절했던 것으로 판단되나, 전반적 맥락상 김정은의 ‘건재’를 확신하기에는 무리가 많았음

- 김정은의 공식 일정 부재는 과거에도 주기적으로 발생했던 것이기는 하나, ‘태양절’ 참배 불참은 매우 이례적
- 특히, 5.24(일) 노동당 중앙군사위원회에서 ‘조선인민군 창건기념일’(4월 25일)을 ‘국가적 명절’로 선포하였으면서도 정작 이 행사에 모습을 드러내지 않은 것 역시 설명력 부족
- 긴급을 요하는 이상이 아니더라도 충분히 평양 내 이상 동향에 대한 ‘합리적 의심’이 가능했던 상황

○ ‘건재’에만 무게를 둔 이러한 접근은 향후 김정은 신변이상이나 평양 내 이상동향에 대한 정보 분석을 위축시킬 우려가 있음

- 과거 사례를 돌아보면, 정보 분석 역시 완전한 객관성을 발휘하기는 힘들며, 해당 시기 정치지도층의 선호(選好)를 반영
- 정부의 전반적인 분위기가 김정은의 ‘건재’에만 집착할 경우, 이에 반하는 정보 분석을 내놓기가 힘들게 되며,
- 이는 만에 하나 있을 수 있는 ‘비상대비태세’에서 적지않은 약점이 될 수도 있음

② 한·미간 정보 협력 및 공유의 부실 가능성

- 미국은 동맹국일 뿐만 아니라, 미·북 비핵화 협상 공조 등 대북정책에 있어 핵심 파트너로써 긴밀한 정보공유가 필수적
 - 양국간에는 정보공유를 바탕으로 공통의 상황해석과 공감대가 형성되어야 진정한 정책공조가 가능함
 - 만약 북한 내에 모종의 우발사태가 발생하였을 경우, 이의 안정적 관리를 위해서도 한·미 협력은 긴요
 - 이러한 관점에서 김정은 ‘신변이상설’은 다른 어떤 사안보다도 사태 초반부터 한·미간 정보공유가 필요한 사항이었음
- 그러나, 4.21(화)의 김정은 ‘신변이상설’이 본격적으로 대두된 이후 한·미의 상황인식에는 일정한 편차가 발생
 - CNN보도 하루 뒤인 4월 21일(미국 현지시각) 오브라이언 백악관 안보보좌관은 “관련 보도에 대해 면밀히 주시”하고 있다고 했으며, 트럼프 대통령은 “그가 잘 있기를 바란다”(I wish him well)고 언급
 - 4.23(목)에는 트럼프 대통령이 CNN보도가 ‘부정확’하다고 지적하면서, “그가 괜찮기를 바란다”(I hope he’s okay)고 첨언
 - 4.29(수)에는 폼페이오 장관이 “현 상황을 면밀히 주시”하고 있다고 설명했으며, 트럼프 대통령은 4.30(목)에 “어떤 일이 진행되고 있는지 알지만 말할 수 없다”고 반응
- 이는 북한 내 상황에 대한 한·미간 정보 교환이 전혀 이뤄지지 않았음을 반증하는 것

- ‘건강이상설’이 지니는 파급효과를 고려할 때, 사태 초반부터 정상 통화 등을 통한 정보교환이 요구되었으나,
- 한미간 상황 해석이 큰 틀에서라도 공통점을 이룬 것(건강이상 가능성 낮음)은 4월 말에 들어서였음
- 이후에도 ‘건재’에 무게를 둔 한국의 해석과 상황의 유동성에 무게를 둔 미국의 평가가 충돌하는 듯한 양상을 노출

③ 정부 정보 공유 방식과 내용의 적절성 여부

- 국내외 언론의 ‘건강이상설’ 관련 의혹 제기가 계속되자 정부는 ‘건재’를 강조하기 위해 계속 확대된 정보를 공유
 - ‘정부관계자’ 등의 형태로 그가 ‘지방 체류’ 중이라든가, 측근들과 함께 활동하고 있는 것으로 파악된다는 등의 평가를 소개
 - ‘휴민트’(Humint) 등을 통한 한국 정보능력의 우월성을 강조하면서 해외에서 제기되는 의혹들을 일축
 - 그리고 5.3(일)에는 ‘청와대 고위관계자’ 명의로 김정은 수술설 자체를 부인하기도 했음
- 과연 김정은의 ‘건재’를 강조하기 위해 정부가 이러한 조치를 취한 것이 적절했는가에 대해 점검해 봐야 함
 - 정작 김정은 보도에 가장 민감하게 반응해야 할 북한 매체는 김정은의 대외행보 관련 정보를 점진적(기사 → 사진 → 동영상)으로 공개

- 이렇게 볼 때, 과연 한국 정부가 김정은의 ‘건재’를 대내외적으로 입증해 주는 것이 적절했는가에 대한 지적 여지는 충분
- 더욱이, 북한이 한국 정부의 김정은 언급 내용을 역추적할 경우, 이는 우리의 대북 ‘휴민트’의 손실을 초래할 위험이 큼

④ ‘희망적 사고’의 난무와 남북한 관계 미래에의 영향

- 또 하나 점검해 봐야 할 것은, 김정은 신변이상설과 관련해 ‘건재’와 ‘신변이상’의 양측 모두 “희망적 사고”에 의존했다는 것
 - ‘건재’를 강조하는 측 이상으로 ‘신변이상’을 주장하는 측도 불확실한 정보에 의거하여 상황을 예단
 - ‘이상설’ 국면이 진행되면서 양측 모두 자신들의 정보판단의 정확성을 내세우기 위해 김정은 위치·동향 정보를 경쟁적으로 공개
 - 양측 정보 모두 완전한 건재나 신변이상을 확신하기에는 무리가 있었음에도 단언적 발언들이 강화
- 특히, 김정은 신변이상과 관련된 양측의 해석은 중·장기적인 남북관계 발전에도 악영향을 미칠 수 있음
 - ‘건재’를 확신하는 주장은 자칫 북한으로 하여금 남북관계에 있어 북한이 상당한 우위에 있다는 착시(錯視)를 유도할 수 있으며,
 - ‘신변이상’과 관련된 주장은 평양의 입장에서는 한국이 외형과는 달리 김정은의 ‘유고’를 희망하고 있다는 불신을 유발할 것임
 - 어느 쪽이든 상호간 신뢰의 구축과 증진에 입각한 남북관계 발전에 저해요소로 작용할 위험

5] 갈등의 증폭

- 이번 국면에서 재확인된 것은 한국사회의 뿌리 깊은 ‘진영논리’
 - 정확한 정보해석을 위한 합리적인 근거의 제시보다는 상대방 주장의 반박에만 주력
 - ‘건재’와 ‘신변이상’의 논리가 각각 일부에서는 타당성을 지님에도 불구하고, 진영논리에 입각해 가능성 자체를 원천 부정
- 결국, 상황 1차 종료 후 대북 정보평가에 대한 성찰보다는 책임부과를 강조하는 행태로 표출
 - 신변이상과 관련된 상황해석은 그 민감성과 파급영향을 고려하여 신중했어야 한다는 지적은 타당
 - 그러나, 개인에 대한 비난과 징벌성 후속조치에 대한 주장은 다분히 진영적 사고를 반영
 - 오히려 북한 관련 정보판단 오류를 시정하고, 정확성을 제고할 수 있는 사회적 장치의 마련이 더 시급한 문제였음

3. 향후 대응을 위한 교훈들

1] 소집단(small group) 정보해석 및 정책결정의 탈피

- 정확한 정보 판단 및 평가에 있어 가장 큰 장애요인은 ‘집단사고’ (groupthink)의 형성
 - 집단 내 핵심그룹의 정책적 선호를 내재화하는 행위는 이에 반하는 정보의 수집·해석·보고를 차단하게 되며, 향후 정보판단 상의 중요한

실수를 유발할 위험

- 결국 북한 관련 정보의 접근과 해석이 같은 정책지향성 일변도의 소집단에 의해 독점될 경우 효과적인 대북정책 수립·집행이 불가능
 - 국민들의 대의기관인 국회에 대해서도 정보소스를 근거로 공감대를 확대해 나가기보다는 ‘설명’하고 ‘주입’하는 데만 주력
- 대북정책에 있어서도 이제는 보다 광범위한 여론의 수렴을 바탕으로 한 정책결정 및 집행이 요구
- 현재의 대북정책이 시간적 화급성이나 결과의 치명성을 특징으로 하는 것(위기)이 아닌 만큼, 소집단 결정으로부터의 탈피가 필요
 - 국회, 전문가 그룹, 시민사회와 대북정책 방향에 대한 폭넓은 협조 체제 구축이 요구되는 시점
 - 특히, 막대한 재원이 소요되는 중·장기 경제협력 사업 등의 경우는 이러한 절차가 더욱 절실

② 한·미간 민감 정보의 교환·공유 체제 개선

- 김정은 ‘신변이상설’을 계기로 한·미간 민감한 정보의 교환·공유체제를 점검하고 개선방안을 강구할 필요
- 한미 정보기관 간 교류나 공유를 넘어 청와대-백악관 간 핫라인을 통한 공유가 활성화되어야 하며, 서로 다른 판단을 조정·융합할 수 있는 협의장치도 발전되어야 함
 - 아울러, 상황에 따라 한·미의 합동 언론 브리핑 역시 가능한 체제를 고려해볼 필요가 있음

- 또한, ‘김정은 신변이상설’ 제기 기간 동안 양국이 수집·획득한 정보 및 판단 근거들을 교환·공유하는 노력도 시작되어야 함
 - 이는 양측 정보판단의 노하우를 공유하고, 해석 편차를 좁히며, 판단 오류 가능성을 낮추는 효과가 있음

③ 남북협력에 있어 ‘개인’ 변수의 최소화

- 김정은 ‘신변이상설’이 적지 않은 파급영향을 불러온 것은 북한체제가 지니는 폐쇄적인 특성에 기인한 것
 - ‘수령제’와 ‘권력세습’을 특징으로 하는 북한체제에서 최고지도자의 유고는 극단적 혼란과 연결될 수 있고,
 - 남북관계 측면에서도 기존의 합의나 협력 기반이 일시에 붕괴되는 결과를 초래할 위험이 있음
 - 정부가 김정은의 ‘건재’를 계속 강조한 것도 이러한 결과를 우려한 것으로 일부 이해할 수 있음
- 다만, 중·장기적인 남북관계 발전을 위해서는 ‘제도’로서의 북한과 협력할 수 있는 체제를 만들어야 함에 유의
 - 2018년과 같은 ‘전략적 결단’의 시기에는 개인 변수가 중요하지만, 이제는 개인적 신뢰보다는 남과 북 전체의 협력에 중점을 두어야 할 단계
 - 국내외 언론을 중심으로 김정은 신변이상설 ‘김여정 후계’ 전망 등이 떠오르는 것은 여전히 ‘개인 변수’에의 집착을 의미
 - 중요한 정책협의라인으로 ‘청와대-국무위원회’ 혹은 ‘통일부-통일전선부’ 등의 제도적 채널을 활성화할 필요

4. '선호'보다는 '현실'에 기초한 대북정책 추구

- 김정은의 5월 2일자 복귀 이후에도 여전히 북한 내 상황과 한반도 정세의 불투명성은 지속
 - 김정은은 5월 2일 이후 다시 20일 이상 공식석상에 출현하지 않았으며, 이는 대외적으로 밝히기 곤란한 내부 사정을 암시
 - 국제적으로 김정은 신상에 대한 관심이 고조된 시기에 이런 행보를 보인 것은 단순한 '전략적 기만' 이상의 함축성을 지닌 걸로 추정
 - 더욱이, 김정은이 5.24(일) 당 중앙군사위원회에서 보인 행동(북한 매체 보도 기준)은 북한의 긍정적 변화라기보다는 비타협적 노선의 고수를 시사
- 이제는 '선호'보다는 '현실'을 반영한 대북정책으로 전환하여야 할 시기라는 점에 주목
 - 최근 북한이 던지는 대남 메시지는 여전히 남북협력보다는 미·북간 직거래에 주력하겠다는 뜻으로 해석할 수 있고,
 - 미·북 협상이 원활하게 풀리지 않는 경우 기존 남북합의의 이행도 보장할 수 없음을 경고하는 차원
 - 향후 한반도 긴장 재고조의 경우 한국이 1차적인 도발적 행위의 대상이 될 가능성 배제 불가
- 따라서 남북협력의 기초 자체를 바꿀 필요는 없지만, 북한의 급격한 노선변화와 우발사태에 대한 대비방안을 발전시켜야 할 시점

Ⅲ. 영국 보수당의 장수 비결과 시사점

작성: 장경수 선임연구원 (jang.gyeong.su@ydi.or.kr)

영국 보수당이 오랜 세월동안 부침을 거듭하면서도 장수한 비결은 시대정신을 예리하게 포착하고, 지속적인 변화와 개혁을 통해 지지층 확대에 노력했기 때문. 특히 신흥상공업과 중산층을 포용한 필 내각의 곡물법 폐지와 노동자를 포용했던 디즈레일리와 볼드윈의 사회개혁은 당시로서는 보수당의 이념과 노선을 넘어서는 파격적인 조치였음. 이에 우리 당도 이념적 순수성이나 경직된 원칙에 너무 집착하지 않고, 시대 변화와 유권자들의 요구에 부합하는 실용주의 노선으로 과감히 전환할 필요가 있음

1. 3백여년 역사의 영국 보수당

- 현재 영국의 집권당인 보수당은 세계에서 가장 역사가 오래된 정당임
 - 공식적으로는 1834년 출범했지만, 전신인 토리당¹⁾이 1678년 결성됐으므로 정확하게는 342년의 긴 역사를 지님
 - 세계 정치사에서 수많은 정당이 명멸해갔지만 영국의 보수당은 근현대사의 격동을 겪으면서도 살아남음
- 봉건시대에 대지주계급의 이익을 대변했던 보수당이 산업혁명 이후에도 여전히 영국사회를 지배할 수 있었던 비결은 구질서에 집착하지 않고 시대적 흐름을 수용한 유연한 노선 전환에 있었음
 - 보수당은 중요한 역사의 분기점, 시대적 전환기마다 자발적 양보와 타협을 발휘함으로써 반동 또는 수구로 흐르지 않고 영국의 점진적 개혁을 선도할 수 있었음

1) 토리당은 1832년 선거구 개혁으로 보수당으로 당명을 변경함

- 보수당은 점진적이고 온건한 변화를 수용했을 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 개혁 이슈를 선점함으로써 수구적 이미지를 벗어던지고자 노력함
- 이와 같은 유연한 자세는 잇따른 선거 패배로 곤경에 처한 미래통합당에 시사하는 바가 많음
- 대화와 타협보다는 극한적 대결정치 논리가 지배하는 한국에서 교조적인 이념에 얽매이지 않았던 영국 보수당의 지혜와 유연함을 배울 필요가 있음

2. 시대적 변화를 수용한 노선 전환 사례

① 밀 내각의 곡물법 폐지: 신흥상공업·중산층 포용

- 보수당이 탄생한 이후 최대 위기는 1846년 곡물법 파동 때임
 - 1815년 워털루 전쟁에서 영국이 주도하는 반나폴레옹연합이 승리한 이후 유럽대륙에서 밀려드는 값싼 수입 밀 때문에 영국에서는 밀 가격이 폭락함
- 밀 재배 토지소유계급을 대변하는 토리당(보수당 전신) 내각은 수입 밀에 대해 고율의 관세를 부과해서 밀 수입을 사실상 봉쇄하는 내용의 곡물법을 제정함
 - 그 결과 국내 밀값이 크게 올라 토리당 지지층인 토지소유계급은 엄청난 수입을 벌였지만, 비싼 빵을 사 먹어야 하는 도시노동자와 상공업종사자들은 힘든 고통을 겪음

- 도시상공업자들로부터 곡물법 폐지 주장이 나오기 시작하며, 산업혁명 이후 최초로 토지소유계급과 상공업자들의 이해관계가 정면으로 충돌함
 - 보수세력이었던 토리당 내각의 곡물법 제정은 산업혁명 이후 출현한 산업사회라는 시대적 추세를 역행하는 정책이었음
 - 이는 토리당이 역사 발전의 흐름에 역행해서 지주계급의 이익만을 추구하는 수구정당임을 입증한 꼴
- 곡물법 제정에 찬성했던 로버트 필(Robert Peel) 수상은 영국경제가 침체의 늪에서 벗어나고 도시노동자의 경제적 부담을 덜어주기 위해서는 값싼 밀수입이 불가피하다고 결론을 내리고 곡물법을 폐지하기로 결단함
 - 이는 산업사회의 도래라는 시대 흐름에 맞지 않는 보호무역주의를 포기하고 영국의 공산품 수출에 유리한 자유무역주의를 수용한 것
- 곡물법 폐지의 후유증으로 보수당은 분열하고 이듬해 시행된 총선에서 야당으로 전락하는 등 값비싼 대가를 치렀지만, 보수당을 ‘근대정당’으로 탈바꿈시키는 데 성공함
 - 곡물법 폐지를 통해 단기적으로는 손해를 봤을지언정 장기적으로는 지주계급 위주의 협소한 지지기반을 도시지역으로 확대시킨 것
 - 마침내 보수당은 1874년 총선에서 승리해 자유당의 장기집권을 종식시키고 1906년까지 30년 집권함

② 디즈레일리와 볼드윈의 사회개혁: 노동자 포용

- 디즈레일리(Disraeli) 수상은 보수당에 사회개혁이라는 새로운 이념을 불어넣음
 - 당시 시대적 요구로 등장한 노동자들의 권익증진을 외면하고서는 사회통합이 불가능하다고 판단했기 때문
- 디즈레일리는 당시로는 생각하기 어려웠던 공장보건법, 교육법 등 親노동자정책들을 적극적으로 시행하고, 사무직 종사자를 포함한 신중산층도 적극적으로 포용하는 전략을 구사함
 - 과감한 사회개혁정책을 통해 수구정당의 이미지를 탈피하여 서민과 중산층의 정당으로 탈바꿈하고, 지지세력을 도시상공업자와 노동자 계층까지 크게 확대함으로써 명실상부한 ‘국민정당’으로 변모함
- 디즈레일리의 사회개혁정책은 1924년 집권한 스탠리 볼드윈(Stanley Baldwin) 수상에 의해 더욱 업그레이드됨
 - 볼드윈은 ‘새로운 보수주의’의 깃발을 내걸고 노사화합과 공존을 과감하게 밀고 나감
- 볼드윈은 보수당 내 강경파의 반노조법안에 제동을 걸었을 뿐만 아니라 노동자 출신의 노동당 위원들과 친밀하게 지내면서 보수당이 반노조정당이 아니라는 점을 설득함
 - 또한 정부, 고용주, 노동자가 나누어 비용을 부담하는 「과부고아노령 거출연금법」을 제정함으로써 ‘노사공존’을 제도적으로 뒷받침함

3. 보수당의 장수비결과 교훈

□ 보수당의 장수비결

- 서울대 강원택 교수는 저서 <보수정치는 어떻게 살아남았나?>에서 영국 보수당의 장수비결을 다음과 같이 요약함
 - 첫째, 집권을 최우선으로 목표로 삼고 이를 위해 끊임없이 변신을 시도함
 - 집권만이 자신들의 이익을 지킬 수 있는 가장 확실한 방법이였기 때문
 - 둘째, 자신들의 기득권만을 지키려는 수구노선을 과감하게 던져버리고 유연하게 현실과 타협함
 - 셋째, 당의 외연을 지속적으로 확대함
 - 토지소유계급, 귀족의 이익을 대변하는 정당에서 출발했지만, 사회의 발전에 따라 신흥상공업계층을 비롯해 노동자계층까지도 지지기반으로 포용하는 등 당의 지지층을 확대해 명실상부한 전국정당, 국민정당으로 도약함
- 영국 보수당의 장수는 미래통합당이 현재 위기를 극복하고 살아남기 위해서는 시대 흐름에 따른 변화와 유권자 요구를 적극 수용하여 지지층 확대에 더욱 노력해야 함을 시사

□ 미래통합당에 주는 교훈

- 현대 의회민주정치의 발상지인 영국에서 보수당이 3백여년이라는 오랜 세월에 걸쳐 부침을 거듭하면서도 장수할 수 있었던 것은 시대 흐름에 맞춰 지속적으로 변화와 개혁을 추진했기 때문
 - 시대정신을 예리하게 포착하고 이를 정책으로 구현한 것

- 더불어 영국 보수당의 유연한 노선은 시대적 요구를 포착한 탁월한 지도자들이 당을 이끌었기 때문에 가능했음
 - 사회적 전환기에 뛰어난 지도자들(필, 디즈레일리, 볼드윈 등)이 등장해서 시대를 뛰어넘는 새로운 이념과 통찰력으로 노선 전환을 주도함
- 20세기 들어 보통선거 시행으로 대중민주주의가 실현되고 복지국가 이념이 보편화된 환경에서도 보수당은 유연한 실용주의 노선으로 인해 70년에 걸쳐 영국의 지배정당으로서 군림함
 - 이는 이념적 순수성이나 경직된 원칙에 집착하지 않고, 유권자들의 요구가 무엇인지를 정확하고 민첩하게 포착해서 이를 정책으로 과감하게 수용한 점을 벤치마킹할 필요가 있음

이슈브리프 목록 (최근 발간순, 2018.9.13~現在)

이슈브리프 2020-04 (발간일: 2020.4.2)

- ▶ 역대 총선에서의 사전 여론조사의 문제점과 시사점 ▶ 文정권 정책평가와 국정지지도 비교 및 상관관계 분석
- ▶ 'n번방' 사태: 아동청소년 음란물 관련 해외사례 검토 ▶ 신종 코로나 충격의 고용감소 추정과 시사점

이슈브리프 2020-03 (발간일: 2020.3.12)

- ▶ 신종코로나의 경제쇼크, 정부대응과 시사점 ▶ 드라마 〈사랑의 불사착〉 속 북한: “바로 보기” ▶ 포털의 댓글과 실시간검색어 폐지: 의미와 과제

이슈브리프 2020-02 (발간일: 2020.2.13)

- ▶ 문재인 정권의 '국민기만' Top 10 ▶ 저출산고령화 사회의 세대상생형 주거정책 방향 ▶ 대한민국 2040년: 정치인재 양성과 한국당의 과제

이슈브리프 2020-01 (발간일: 2020.1.16)

- ▶ '선거연령 18세 하향'에 대한 당의 대응방향 ▶ 최근 美-이란간 충돌 관련: 현황, 파장, 전망 ▶ 2030 사로잡은 美·日 청년보수정치 사례분석 ▶ 소상공인기본법 통과 의의와 향후 과제

이슈브리프 2019-11 (발간일: 2019.12.19)

- ▶ '초슈퍼' 예산과 '초미니' 재정승수 ▶ 2019 핑수 열풍의 사회적 의미와 교훈 ▶ 게임이용장애 질병코드화의 쟁점과 대응방향

이슈브리프 2019-10 (발간일: 2019.11.21)

- ▶ 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格) ▶ 공유모빌리티 '타다' 관련 쟁점 및 시사점 검토
- ▶ 위험적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지

이슈브리프 2019-09 (발간일: 2019.10.31)

- ▶ 공수처, 돌이킬 수 없는 '검찰개혁(改惡)' ▶ 한국형 원자력 추진 잠수함 도입의 필요성과 과제 ▶ 점증하는 장기 복합불황 공포

이슈브리프 2019-08 (발간일: 2019.10.10)

- ▶ 文정부 '역대 최고 고용률'의 실상과 대책 ▶ 북한의 SLBM 시험발사: 의도, 평가, 전망 ▶ 반려동물과 반려인을 위한 제도마련 필요성

이슈브리프 2019-07 (발간일: 2019.9.19)

- ▶ 미국궤 '한-일 핵무장론' 대두: 쟁점과 대책 ▶ 미중 무역분쟁 장기화에 대비해야 ▶ 국민연금 재정위험과 개편방안

이슈브리프 2019-06 (발간일: 2019.8.29)

- ▶ 한일 군사정보보호협정 파기: 배경, 의도, 파장 ▶ '강대강' 대응으로 일본 수출규제 고착화 우려 ▶ 확대되는 1인 가구와 보수주의 가족가치

이슈브리프 2019-05 (발간일: 2019.3.14)

- ▶ 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석 ▶ 유튜브 '슈퍼챗' 논란, 정치자금법의 한계와 시사점 ▶ (현안보고) 베트남 미북회담 '노딜': 원인, 평가, 전망

이슈브리프 2019-04 (발간일: 2019.2.28)

▶ 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용 ▶ 사용자 제로, 제로페이 ▶ 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려 ▶ (현안보고) 2차 미북정상회담 전망: 쟁점과 대책

이슈브리프 2019-03 (발간일: 2019.2.14)

▶ 노인연령 기준 상향 논의의 출발점은 일자리 창출 ▶ 신한울 3·4호기 공사를 재개해야 할 다섯 가지 이유 ▶ 드라마 <SKY캐슬>을 통해 본 우리들의 일그러진 자화상 ▶ (현안보고) 팩트로 본 문재인 정부 20개월 경제 성적표 “소득주도성장 정책의 필패(必敗) 경고음”

이슈브리프 2019-02 (발간일: 2019.1.24)

▶ 체육계 성폭력 사건의 민낯과 과제 ▶ 주택공시가격 급속 인상의 문제점 ▶ 2018 교육여론조사(KEDI POLL) 분석 ▶ 현실과 동떨어진 자동차세와 과세기준 개편 필요

이슈브리프 2019-01 (발간일: 2019.1.10)

▶ 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식의 전환 ▶ 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가? ▶ 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배 ▶ (현안보고) 북한 및 한반도 정세: 평가, 전망, 대응

이슈브리프 2018-24 (발간일: 2018.12.20)

▶ 일본 공격연금 개혁의 시사점 ▶ 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향과 시사점 ▶ 인공지능(AI)과 정치인의 미래 ▶ (현안보고) 對국민 경제인식 조사·분석 결과

이슈브리프 2018-23 (발간일: 2018.12.6)

▶ 광주형 일자리, 의의와 한계 ▶ 생계형 일자리로 내몰리는 노인들 ▶ 왜 미국 중간선거에는 가짜뉴스가 없었나 ▶ (현안보고) 자유한국 i노믹스(inomics) 해설

이슈브리프 2018-22 (발간일: 2018.11.22)

▶ 미세먼지 피해는 커지는데 대책은 제자리걸음 ▶ 해외 주요 방송사의 현황 및 시사점 ▶ 성 혐오 갈등 사태로 본 건강한 토론장의 필요성 ▶ (현안보고) 연대임금정책(solidaristic wage policy)과 그 시사점 ▶ (현안보고) 정부·여당의 사립유치원 대책, 무엇이 문제인가

이슈브리프 2018-21 (발간일: 2018.11.8)

▶ 경제 현실을 외면한 대통령의 국회 시정연설 ▶ 자유한국당의 선거전문가정당화를 위한 모색 ▶ 남북합의 비준 논란 관련 핵심 쟁점 및 평가 ▶ (현안보고) 공공기관 고용세습 사태의 쟁점과 대응방향

이슈브리프 2018-20 (발간일: 2018.10.25)

▶ 고용세습으로 드러난 귀족노조의 좌파기득권 ▶ 새내유보금에 대한 오해와 진실 ▶ 그린벨트 地價마저 올리는 부동산대책 ▶ (현안보고) 사립유치원 사태의 본질과 과제

이슈브리프 2018-19 (발간일: 2018.10.11)

▶ 충격적 일자리 재난사태의 해법 ▶ ‘평양선언’과 ‘군사합의서’의 비판적 평가 및 전망 ▶ 사회서비스원은 일자리 정책이 아닌 복지정책

이슈브리프 2018-18 (발간일: 2018.9.13)

▶ 포퓰리즘 국가의 결말 ▶ ASU 사례로 본 학습혁명의 효과와 시사점 ▶ 최악의 고용지표가 선순환 체질변화? : 장하성 정책실장 기자회견담회(8.26)에 대한 비평 ▶ ‘평가르기 式 보유세 강화’ 꿈수 논리

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,
미래통합당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
