

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2018년 04월 05일

| 금주의 이슈 |

- I. 김상곤 교육정책의 난맥상 / 3
- II. 通商 컨트롤타워, 장관급 독립기구로 격상해야 / 7
- III. 2018 中 양회 : 시진핑 1인지배체제 강화와 향후 전망 / 13
- IV. 페이스북에 대한 국내 첫 과징금 사례 및 시사점 / 19



금주의 이슈

■ 금주(4월 첫째 주)는 교육·통상·안보·사회 분야에 관한 4편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 교육현장의 혼란을 유발하는 김상곤 교육정책의 난맥상을 살펴보았으며, 제2편에서는 한미FTA 재개정 협상을 둘러싼 통상 컨트롤타워 부재 문제에 대해 다루었습니다. 이어 제3편에서는 중국 2018 兩會에 관련된 시진핑 1인지배체제 강화 등의 쟁점을, 제4편에서는 페이스북에 대한 국내 첫 과징금 사례의 시사점을 검토하였습니다.

■ 제1편 : **김상곤 교육정책의 난맥상** | 노명순 연구위원 |

김상곤 교육부장관 취임이후 정책혼선을 이어온 교육부는 특히 6.3지방선거를 앞두고 논란이 많은 정책은 유예하고, 반발이 심한 사안은 기존 정책기조를 예고 없이 변경하는 등 여론회피식 땀질 처방을 반복하고 있습니다. 이러한 잇따른 정책 혼선으로 발생하는 여러 문제와 대응 방향을 살펴보았습니다.

■ 제2편 : **通商 컨트롤타워, 장관급 독립기구로 격상해야** | 김창배 연구위원 |

한·미FTA 재협상과 환율 관련 협상 내용 논란은 새로운 통상환경에 효과적으로 대응할 수 있는 컨트롤타워 부재 문제를 여실히 드러내고 있습니다. 향후 대내외적 위상을 갖고 통상이슈에 효과적으로 대응하기 위해서는 通商 컨트롤타워의 수장을 장관급으로 격상하고 독립기구화할 필요가 있습니다.

■ 제3편 : **2018 중앙회:시진핑 1인지배체제강화와향후전망** | 김진솔 연구원, 이윤식 연구위원 |

지난달에 개최된 중국 최대의 정치행사인 양회(전인대, 정협)에서 시진핑 1인지배체제를 공고화하는 내용으로 세계를 놀라게 했습니다. 향후 국제정세는 시진핑 장기집권 로드맵의 영향으로 美中관계 ‘악화’, 北中관계 ‘밀착’, 韓中관계 ‘복원’ 등의 상황이 전개될 것으로 전망됩니다.

■ 제4편 : **페이스북에 대한 국내 첫 과징금 사례 및 시사점** | 나경태 연구위원 |

페이스북은 임의적으로 SKT와 LGU+의 페이스북 접속 경로를 변경함으로써 국내 사용자들이 접속이 느려지는 현상으로 불편을 겪었습니다. 이에 방통위는 실태 조사를 통해 페이스북에 첫 행정 제재인 과징금을 부과한 바 있습니다. 향후 페이스북과 같은 글로벌 IT 회사의 책임 부분을 명확히 하기 위한 관련 법률의 정비가 필요합니다.

2018. 4. 5

여의도연구원 원장 김 대 식

1. 김상곤 교육정책의 난맥상

작성: 노명순 연구위원 ☎02-6288-0525

지난해 김상곤 교육부장관이 들어선 이후 정책혼선을 이어온 교육부는 특히 올해 지방선거를 앞두고 논란이 많은 정책은 유예하고, 반발이 심한 사안은 기존 정책기조를 갑자기 바꾸는 등 여론회피식 땀질 처방을 반복하고 있음. 이에 잇따른 정책 혼선으로 발생하는 여러 문제와 대응 방향을 분석함

1. 잇따른 정책 혼선

- 교육현장의 혼란과 갈등을 일으키는 교육부(장관)
 - 김상곤 교육부장관은 지난해 7월 취임 이후 수능 절대평가 전환 논란을 시작으로 내놓는 정책마다 교육현장에 혼란과 갈등을 일으켜왔음
 - 수능 절대평가 전환 추진하다가 거센 반발에 부딪혀 1년 유예
 - 초등학교 빈교실을 국공립 어린이집으로 활용하는 안에 대해 반대하다가 입장 선회
 - 유치원·어린이집 방과후 영어수업 금지조치 유예
 - 급격한 교장공모제 확대에 교육계 반발 초래
 - 외교·자사고 폐지 방침에서 우선 선발권 폐지로 변경
 - 수시에서는 수능 최저학력기준 폐지 요구, 이와 반대된 의도를 가진 것으로 해석되는 정시 확대는 공식적 절차를 거치지 않고 개별 대학에게 요구

2. 정책 혼선으로 인한 문제점

- ‘발표 → 비난 여론 → 정치권 견제 → 보류’되는 혼선 되풀이
 - 교육부가 설익은 정책을 밀어붙이기식으로 추진했다가 여론의 못매를 맞고

정책추진 보류를 반복하면서, 정부 스스로 교육정책의 예측 가능성과 신뢰성에
힘집

○ 정책문제에 대한 잘못된 진단으로 잘못된 정책 처방 잇따라 제시

- 공교육이 부실해 사교육이 변창한다고 보는 보수와 달리, 진보는 사교육의 원인을 경쟁 때문이라고 진단하고 그 해법으로 서열화 타파를 제시하고 있음
- ‘줄세우기 경쟁’을 완화시키겠다는 정책 기조는 오히려 서민에게 불리하게 작용할 수 있음
 - 대표적인 것이 유아 방과후 영어수업 금지, 외교·자사고 폐지, 수능 절대평가 확대 기조 등 사교육을 잡겠다는 정책이 결과적으로 사교육 확대하고 있음
 - 평등을 앞세운 교육정책이 오히려 사교육 쏠림 현상 심화, 강남 집값 상승 유발 등 교육의 부익부 빈익빈 확대
- 이는 ‘계층 이동 사다리’를 회복하기는커녕 경제적 계층에 따른 교육 격차 확대, 상대적 박탈감 키우고 있음
 - 교육정책이 오락가락하면서 혼란을 느낀 교육 소비자들이 사교육이나 대입 컨설팅에 더 의존하게 되고, 사교육에 투자할 여력이 있는 중산층과 그렇지 않은 서민 간의 경제적 차이가 그대로 자녀의 교육 격차로 이어지고 있음

○ 정책의 방향보다 정책과정이 더 문제

- 최근 논란이 된 교육부차관의 전화통화에서 비롯된 정시확대는 수능 위주 정시의 축소 방향을 크게 흔들지 않고, 여론이 악화된 학종의 지나친 확대를 막는 역할에 한정됐다고 보는 게 바람직
- 그러나 아무리 좋은 취지를 지녔다 할지라도 정부의 정책결정과 집행은 절차에 따라 합법적으로 추진되어야 함에도 불구하고, 다수 국민의 이해와 관심이 집중된 교육정책을 밀실에서 결정하여 일방적으로 추진
- 교육현장에 큰 영향을 미치는 민감한 정책을 합당한 절차나 논의과정 없이 일방적으로 밀어붙이는 것은 국가교육회의 출범, 정책숙려제 도입 등 유난히 소통을 강조해온 문재인정부의 이중성과 위선을 보여주는 것

- 선거를 의식한 정치적 결정에 대한 교육계의 불만 상당
 - 교육부가 대입 3년 예고제 무시하고 수시의 수능 최저학력기준 폐지, 정시 비중 확대 등을 밀실에서 졸속으로 추진한 이유는, 학종의 불공정 논란이 6월 지방선거를 앞두고 여론에 미칠 악영향 고려한 결과
 - ※ 대입 3년 예고제 : 수험생이 미리 대입을 예측할 수 있도록 중학교 3학년 11월 말(대학 입학 3년 3개월 전)까지 '대입전형 정책 틀'을, 고교 1학년 8월 말(2년 6개월 전)까지 '대입전형 기본사항'을, 고교 2학년 4월 말(1년 10개월 전)까지 '대입전형 시행계획'을, 고교 3학년 4월 말까지 수시모집요강과 8월 말까지 정시모집요강을 각각 발표하는 제도
 - 대입제도의 변경이 어떤 효과를 가져올지 면밀한 사전연구 없이 정치논리로 교육 혼드는 것에 대한 교육계 우려 심각
- 장관 퇴진, 교육부 폐지 등 여론 악화
 - 교육부의 잦은 정책 유예와 정책 변화로 인해 교육부에 대한 국민 피로도 심각
 - 당사자인 수험생, 학부모, 교사의 비판 거세며, 시민단체와 청와대 국민청원 게시판에서는 교육부장관의 사퇴 촉구, 교육부 폐지 등이 거론되고 있음

3. 대응 방향

- 김상곤 교육부장관의 잇따른 실정에 따라 문재인정부의 가장 약한 고리가 교육분야 임에도 불구하고 당에서는 그 효과를 누리지 못하고 있음
 - 그 이유는 첫째, 교육현안에 대해 학생·학부모의 관점에서 실용적으로 접근하지 않고 이념적으로 접근하기 때문에 당의 교육정책 비판에 대한 공감대 형성이 잘 되지 않음
 - 둘째, 이념적 공격이 아니라 교육현장의 관점에서 실용적·교육적으로 접근하여 비판하고 대안을 제시하는 당내 교육전문가의 활동 부재
- 향후 당에서는 학생·학부모가 공감할 수 있는 현장중심의 실용적 대안을 제시하는 기초 확립과 교육전문가 확보 필요

II. 通商 컨트롤타워, 장관급 독립기구로 격상해야

작성: 김창배 연구위원 ☎02-6288-0534

한·미FTA 재협상과 환율 관련 협상 내용 논란은 새로운 통상환경에 효과적으로 대응할 수 있는 컨트롤타워 부재의 문제를 드러냄. 대내외적 위상을 갖고 통상이슈에 효과적으로 대응하기 위해서는 通商 컨트롤타워의 수장은 장관급으로 격상될 필요. 통상이 국가생존에 직결되고 통상 이슈도 무역을 넘어 전 영역으로 연계·확대되고 있는 점을 고려할 때, 보다 중립적인 위치에서 다양한 이해관계를 효율적으로 조정할 수 있는 독립기구가 유용

II. 通商 컨트롤타워, 장관급 독립기구로 격상해야

1. 한·미 FTA 재협상과 通商 컨트롤타워 부재

- 한·미FTA 개정 합의 이후, 환율 관련 협상 내용이 논란
 - 미국은 FTA협상과 함께 '경쟁적 평가 절하와 환율 조작을 금지한다'는 합의 사항을 한·미 FTA 부가합의(sub-agreement)에 넣었다고 주장
 - 우리 정부는“한미 FTA 협상과 환율 논의는 별개”라며 “미국이 11월 중간선거를 위해 FTA, 철강, 환율을 묶어서 발표한 것으로 보인다”고 해명
- 형식이 별개였든 연계였든 결론은 한국이 FTA 재협상 와중에 미국의 협상전략에 휘말려 ‘환율주권’을 내놓은 셈이 되었으며 이는 궁극적으로 우리 측 通商 컨트롤 타워 및 전략 부재에서 비롯되었다는 지적
 - 환율은 기획재정부, FTA는 산업통상자원부가 맡고 있는 상황에서 통상교섭본부가 환율까지 아우르기에는 한계
 - 일부에서는 차관급인 통상교섭본부장에게 모든 걸 맡긴 채 정부는 뒷짐만 지고 있었다는 비판

- 3월 29일, 뒤늦게 통상교섭본부의 조직과 인력 확대¹⁾가 결정되었으나 부처기능의 단편적 개편 및 인력 보강만으로는 컨트롤타워 부재라는 문제는 여전히 해결 어려움
- 궁극적으로는 글로벌 보호무역주의 강화, 통상협상의 대상 및 범위 확대 등 통상환경 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 실질적인 컨트롤타워 구축이 관건

2. 최근 한국이 직면한 통상환경

- 미국發 통상압력 증대에 따른 美·中 무역전쟁이 본격화되면서 한국 경제의 암운이 예상
 - 트럼프 미국 대통령이 3월 22일 500억 달러 규모 중국산 수입품에 25%의 고율 관세를 부과하자 중국도 미국 관세에 맞서 30억 달러 규모 미국산 철강, 돈육 등에 보복관세를 부과하겠다고 맞붙
 - 올 1월 중국이 미 국채를 100억 달러 넘게 매도한 것도 미국 무역공세에 대한 대응차원이라는 해석이 제기

<표 1> 미·중 무역전쟁 관세 폭탄 맞붙

미국	중국
중국산 수입품, 25% 관세부과 품목의 종류: 약 1,300여개 관세부과 대상 규모: 500억달러 중국의 對美 투자 제한	미국산 수입품, 2단계 관세 부과 1단계: 10억 달러 규모 120개 품목(과일,콩,와인 등)에 15% 부과 2단계: 20억 달러 규모 돼지고기, 알루미늄 등 품목에 25% 부과

1) 통상교섭본부에 '신통상질서전략실'이 신설되고 하부조직으로 '한미FTA대책과', '통상법무기획과'를 뒤 한미 자유무역협정(FTA)과 對韓수입규제 대응 관련 컨트롤타워 역할을 하게 됨. 이에 따라 통상교섭본부는 기존 1차관보 2실, 9국·관, 1단 28과, 280명에서 1차관보 3실, 9국·관, 1단 31과 311명 체제로 확대

- 미국의 양자주의 원칙, 최근 트럼프의 인사조치 등을 감안할 때,美中 무역전쟁은 일각의 예상²⁾과는 달리 궁극적으로 무역전쟁으로 비화될 가능성
 - 트럼프 대통령은 그 동안 국제통상 체제의 큰 틀로 적용됐던 다자주의를 배척하고 양자주의를 선택
 - 미국의 이해관계를 상대국에게 최대한 반영하되 이를 따르지 않는 국가에는 가능한 모든 수단으로 대응한다는 원칙으로 최우선적으로는 중국을 겨냥
 - 對中 무역정책 강경론자인 피터 나바로 국가무역위원장과 대립각을 세우며 철강관세 부과를 반대한 게리 콘 국가경제위원장이 해임되는 등 최근 트럼프의 인사를 볼 때 미국의 對中 통상압력은 다면적이고 지속적이 될 것으로 추론
 - 향후 美·中 무역전쟁이 본격화될 경우, 세계 6위 수출국이며 특히 중간재의 對中수출 비중이 높은 한국경제는 속성상 다른 나라에 비해 수출, 성장, 고용에 있어 더 심각한 타격 예상
 - 전 세계 평균 관세율이 현재 4.8%에서 10%로 높아지면 한국 경제 성장률은 0.6%포인트 하락, 수출액은 173억 달러 줄어들고 고용은 15만8천명 감소할 것으로 추산³⁾
- 최근 韓美 양국간 환율합의 논란이 시사하는 것처럼 통상이슈가 여타 영역에까지 연계되면서 통상협상의 대상과 범위가 확대되는 추세
- 환율, 금융위기 문제 등이 통상협상에 연계 적용되고 경제문제가 아닌 영역도 通商문제화되는 경우가 증가
 - 미국무역대표부(USTR)가 WTO 나 FTA협정 위반 여부 등이 주요 관심사인 반면 트럼프 대통령이 신설한 국가무역위원회(NTC)는 USTR은 물론

2) 중국세계화센터(CCG) 허웨이원(何偉文)연구원은 3월 24일 환구시보(環球時報)와 인터뷰에서 “중국이 미국의 301조 조사에 따른 제재에 대응해 구체적인 조치를 한다 해도 무역전쟁은 국지전일 뿐이지 전면전으로 확산하지 않을 것” 이고 예측

3) 현대경제연구원, ‘관세 전쟁의 시작과 한국경제의 위기’ 2018.3

- 상무부, 노동부 등을 총괄하는 권한으로 환율, 투자 등 다양한 부분과 연계된 통상압박이 가능
- 중국은 사드(THAAD)를 빌미로 전세기 운항 불허, 한국산 배터리를 탑재한 중국 자동차 보조금 배제 등 한국을 압박했고, 최근 미국은 對北비핵화 협상을 한·미FTA 재협상에 연계 문제까지 활용
- 통상이 국가안보와 직결되는 전략적 사안이 되면서 국제기구 제소를 통한 해결도 쉽지 않다는 지적
 - 세계무역기구(WTO) 협정은 가맹국이 안보를 이유로 수입을 제한하는 조치를 예외 조항으로 인정하고 있기 때문

3. 정책적 시사점

□ 현행 체계, 통상환경 변화의 파고에 대응하기 미흡⁴⁾

- 포괄적 국가이익을 포함하는 통상현안에 대응하기에 한계
 - 이미 통상교섭은 전통적 무역이익을 넘어 금융, 노동, 환경, 외교, 안보 이익을 종합적으로 고려, 판단해야 하는 상황
 - 통상교섭본부가 산업통상자원부 산하에 위치하고 있어 통상협상이 산업 이익에 경도될 수 있음
 - 결국 이번 환율정책이면 합의 논란도 통상현안을 철강 자동차 등 산업 이익 조정에 국한함으로써 환율 등 전체 국가이익을 파악하는 데 미흡했을 것이라는 지적

4) 손열, 이재민, 구민교, '한국 차기 정부의 통상정책 수행 체계 재설계' 동아시아연구원, 2017.4

○ 통상교섭본부의 위상 저하에 따른 협상력 및 조정력 제약

- 인력 및 조직 확충에도 불구하고, 현행 통상교섭본부 수장의 직급이 차관이라는 사실은 외국 통상장관과 협의를 진행하는 데 있어 권위 저하, 의사결정 지체 등의 문제를 야기
- 대내적으로도 차관급 통상담당부서가 전 부처가 관여된 통상정책을 아우르기에는 한계. 대내적 조정력의 미흡이라는 문제가 전략적이고 기동적인 통상전략 수립을 제약

□ 장관급 독립기구로서의 ‘通商 컨트롤 타워’ 필요

○ 通商 컨트롤타워는 최소 장관급으로 격상되고 독립기구 형태로 구축되는 것이 바람직

- 외국과의 통상협상, 對국회업무, 부처간 정책 조정 및 협의 등에 있어 대내외적 위상을 갖고 통상이슈에 효과적으로 대응하기 위해서는 通商담당 부서의 수장은 장관급으로 격상될 필요
 - 특히 통상업무중상당수가 부처간 정책 조정과 융합을 필요로 한다는 점에서 현행 차관급으로 한계
- 통상이 국가생존에 직결되고 통상 이슈도 무역을 넘어 전 영역으로 연계·확대되고 있는 점을 고려할 때, 통상·외교·안보 등 다양한 이해관계를 중립적인 위치에서 효율적으로 조정하기 위해서는 독립기구 형태의 조직이 유용
 - 다만 대통령이 통상정책을 진두지휘하는 미국처럼 컨트롤타워를 대통령 직속기구로 하는 문제는 향후 분권형 대통령제로의 개헌 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요

III. 2018 中 양회: 시진핑 1인지배체제 강화와 향후 전망

작성: 김진솔 연구원, 이윤식 연구위원 ☎02-6288-0549

지난 3월 3일~20일까지 중국 최대의 정치행사인 양회(전인대, 정협)가 개최됨. 주요 특징은 3연임 금지조항 삭제, 시진핑 新시대 사상 삽입 등을 반영한 수정헌법 통과, ‘격대지정’ 및 ‘7상 8하’ 등 中공산당 내 주요 원칙의 폐기, 측근 인사 등용을 통한 ‘시진핑 1인체제’ 공고화 등으로 수렴 가능. 이에 시진핑 장기집권을 통한 중국몽 실현 등 핵심정책 안정성이 확보될 것으로 예상됨. 향후 국제정세는 美中관계 ‘악화’, 北中관계 ‘밀착’, 韓中관계 ‘복원’ 등의 상황이 전개될 것으로 전망

1. 양회(兩會)란?

- 3.3(土)~20(火)까지 18일간, 2018年 한해 중국 정치·경제의 운영방침이 결정되는 양회(兩會)가 베이징에서 개최
 - 매년 3月 개최되는 중국 최대 정치행사인 양회는 전국인민대표대회(이하 ‘전인대’)와 전국인민정치협상회의(이하 ‘정협’)를 지칭
 - ※ 1954년 시작된 전인대는 중국 최고 권력기관으로 국가 입법권을 행사하며, 우리의 국회와 유사한 기능을 수행
 - ※ 최고 정책 자문기구인 정협은 1949년 첫 개최되어 현재까지 각계각층의 의견을 수렴해 정책에 반영하는 역할을 수행
- 전인대(3.5~20)는 중국 헌법에 규정된 국가최고의 권력 기관
 - 중국 각 성(省)과 자치구, 직할시, 특별구 등에서 선출된 대표들과 소수민족 대표를 포함해 약 3000명으로 구성, 임기 5년
 - 주요 임무와 역할은 헌법 개정 및 집행 감독, 기본법률 제·개정, 국가 주석과 부주석, 국무원 총리의 선출·파면, 국가 예산의 집행에 대한 심의·비준 등

- 정협(3.3~15)은 중국적 특색의 최고 국가정책 자문기구
 - 전국위와 상무위로 구성, 전국위는 中공산당을 비롯 각 당파와 인민단체, 소수민족 등의 대표 2000명으로 구성, 임기 5년
 - 전국위의 임무와 역할은 상무위의 주석 및 구성원 선출, 국정 방침 토의에 참여해 제안 및 비판 기능을 수행
 - 다만, 정협은 정책결정 기구가 아니기 때문에, 전인대보다 영향력이나 비중이 약하다고 보는 것이 적절

2. 2018 양회 3大 키워드

① [개헌] 99.8%의 압도적인 지지로 수정헌법안 통과

- 3.11(月) 제13기 전인대 제3차 전체회의에서 시진핑(習近平) 주석의 연임제 폐지에 대한 수정헌법안 통과
 - 전체 2,964명의 대의원이 표결 참여, ‘찬성 2,958표, 반대 2표, 무효 1표’ 등 압도적 표차로 가결
- (국가주석 연임 제한 폐지) 시진핑 종신집권의 법적 토대 마련
 - 독재자 출현을 막기 위해 제정된 ‘10년 중임 원칙’ 폐기로 지도자의 종신 집권이 이론적, 합법적으로 가능해짐
 - ※ 헌법 97조 3항 “국가주석과 부주석의 매회 임기는 전인대 회기와 같고, 그 임기는 두 회기를 초과할 수 없다”에서 ‘회기 제한’ 내용을 삭제
 - 그 동안 중국 정치를 대표해 왔던 집단지도체제, 즉 임기제 기반한 ‘덩샤오핑 체제’가 36년 만에 사실상 종결
- (시진핑 新시대 사상) ‘시진핑 지배체제’의 완성
 - 中공산당 통치이념에는 ‘~주의, ~사상, ~론, ~관’ 등으로 끝나는 이념적 하이라이키가 있는데, 시진핑 사상은 마스-레닌주의 다음 이념
 - 이번 헌법 序文에 시진핑의 이름을 직접 삽입해 마오쩌둥(毛澤東) 이후 가장 강력한 지도자 반열에 올라섬
 - ※ 헌법 序文에 “마르크스-레닌주의, 마오쩌둥 사상, 덩샤오핑(鄧小平) 이론, 3개 대표론, 과학발전관 뿐만 아니라 시진핑 신시대 중국 특색 사회주의 사상” 문구 삽입

- (거대 감찰조직 설립) 슈퍼 사정기구 ‘국가감찰위원회’ 공식 출범
 - 국가감찰위는 공산당의 ‘중앙기율검사위원회’, 국무원(행정부 격)의 ‘감찰부’, ‘국가예방 부패국’ 등을 통합한 슈퍼 사정기구
 - 특히, 이번에 국무원과 중앙군사위 다음으로 높은 서열을 부여하는 등 국가감찰위에 막강한 권한 이양
 - 감시 대상을 당원에서 非당원 출신 공직자 및 일반인 등으로 확대하고, 공직자 심문·구금뿐만 아니라 재산동결 및 몰수 권한을 법적으로 보장

② [기존 원칙 폐기] 격대지정(隔代指定), 7상8하(七上八下)

- 차차기 후계자를 미리 정하는 ‘격대지정’ 원칙을 사실상 어김
 - 격대지정이란 덩샤오핑부터 이어져오던 후계 지정 원칙으로 당내 파벌간 권력 투쟁을 제도적으로 막기 위한 방식
 - ※ 3대 핵심 파벌: 상하이방(장쩌민), 공청단(후진타오), 태자당(시진핑)
 - 그런데, 지난 2017년 10월, 제19기 중국 공산당 대회에서 상무위원 7인 전원을 60代로 지정하며 이 원칙을 사실상 파기
 - ※ 상무위원 7인 中 2인을 50代로 선임해 서열에 따라 차차기 국가주석-국무원 총리로 지정
 - 격대지정 폐기로 보다 유연한 후계자 양성이 가능할 것이라는 긍정 평가와 시진핑 독재의 기반 마련이라는 부정 평가가 공존하는 상황
- ‘7상8하’ 불문율 깬 왕치산(王岐山)의 부활
 - 7상8하 원칙에 따라 19기 당대회에서 물러났던 왕치산(당시 69세)이 이번 전인대에서 부주석으로 공식 선출
 - ※ 7상8하 원칙: 임명되는 때 67세면 유임, 68세 이상이면 은퇴
 - 7상8하 원칙의 폐기로 집권 2기 마지막 해인 2022년 69세가 되는 시진핑이 유임될 것으로 예상

III. 2018 中 양회: 시진핑 1인기메체제 강화와 향후 전망

③ [친정체제 구축] ‘시진핑 1인체제’ 구축의 공고화

- ‘시진핑 중심 1인 지배체제’ 강화를 위한 측근 인사의 전진 배치
 - 국가부주석 왕치산을 비롯한 신임 상무위원장 리잔수(栗戰書), 국감감찰위 초대주임 양사오두(楊曉渡), 경제담당 부총리 류허(劉鶴) 등 측근들이 요직을 차지
 - 이런 측근 인사의 국무원 진입 등 국가요직의 장악으로 시진핑 2기 핵심정책의 추진 동력이 확보되었다는 평가가 다수
- 강력한 ‘시진핑 1인체제’ 구축으로 안정적 국가전략 수립 가능
 - 시진핑 2기는 시대적으로 명확하고 가시적인 성과물이 필요한 시기
 - 특히 2018년 개혁개방 40주년, 2019년 중화인민공화국 수립 70주년, 2020년 전면적 샤오캉(小康) 사회 완성의 해, 2021년 중국공산당 창당 100주년 등의 정치 행사가 다양
 - 또한, 외교안보, 경제성장, 강군육성 등 분야별로 포진된 측근인사를 통해 정치적 안정성과 정책 지속성 확보할 것으로 예상
 - ※ (외교안보) 왕치산 국가부주석, 양제츠(楊潔篪) 중앙외사영도소조 비서장, 왕이(王毅) 국무원원 겸 외교부장 등
 - ※ (경제성장) 류허 경제담당 부총리, 리강(易綱) 인민은행장 등
 - ※ (강군육성) 쉬치량(許其亮) 중앙군사위 부주석, 장유샤(張又俠) 중앙군사위 부주석, 웨이펑허(魏 和) 중앙군사위원회 겸 국방부장

3. 향후 정세 전망

- 기본적으로 시진핑의 임기는 최소 10년, 최대 종신까지 합법적으로 보장된 상태이기 때문에 대외정책에서 장기플랜이 가능
 - 즉, 상대적으로 대통령 임기가 정해져 있는 대미, 대남 관계를 보다 유리하게 컨트롤할 수 있는 국내적 기반을 확보
 - 이에 향후 동북아정세는 美中관계 악화, 北中관계 밀착, 韓中관계 복원 등의 상황 전개가 예상

○ 美中관계 “악화” 가능성

- 최근 미중간 관세 폭탄, 남중국해 이슈, 대만문제 등에서 충돌하고 있으며, 북핵 문제를 놓고 폭발 일보직전까지 전개된 상황
 - ※ 3.22(木) 트럼프 대통령이 美 통상법 301조 근거해 500억달러(약 53조원) 규모의 중국산 제품에 25%의 관세 부과 지시
 - ※ 이에 3.23(金) 中상무부 역시 “무역전쟁을 원치 않지만, 두렵지 않다”고 언급, 30억 달러 (약 3조1천900억) 규모의 보복관세 부과
- 특히, 트럼프의 대중 관세 폭탄의 직접적 원인은 북핵 제재공조에 비협조적인 중국에게 적극적으로 협조하라는 의미로 풀이
- 현 미중간 갈등의 주요 원인은 북핵문제를 둘러싼 의견 충돌이지만, 향후 시진핑의 집권이 지속되면 미중 경제·군사적 패권경쟁 가능성은 더욱 가속화될 전망

○ 北中관계 “밀착” 가능성

- 김정은 방중 이전까지 한반도 질서는 중국이 배제된 남북미 구도로 전개됐는데, 이는 한반도 현상변경의 초래로 중국이 가장 꺼리는 상황
 - 중국의 전통적 입장은 북한 비핵화보다 한반도의 평화·안정이 우선이기 때문에, 이번 김정은의 방중은 절대적으로 필요했던 상황
- 3.25~28, 시진핑은 김정은과의 비밀회담에서 중국 없는 비핵화는 안되며, 경제지원과 제재완화에 나서 줄테니 성급한 미북관계 개선은 자제하라며 ‘상황 관리’를 했을 것으로 추정
- 이에 5월 미북 정상회담의 지렛대로서 대북 제재완화 및 대중 안보지원 등의 도움이 필요한 김정은은 향후에도 당분간 핵미사일 능력이 완료될 때까지 북중 밀착을 심화시켜갈 전망

○ 韓中관계 “복원” 가능성

- 3.30(金) 양제츠 정치국 위원이 북중 정상회담 결과를 방한하면서 한중관계가 복원된 듯한 분위기가 연출

III. 2018 年 양회 : 시진핑 1인기메체제 강화와 향후 전망

- 특히, 중국이 이번을 계기로 사드배치에 따른 경제보복 조치를 사실상 철회해 주면서, 2016.7月 이전으로 관계가 복원된 듯한 느낌
 - ※ 한국 단체관광 정상화, 중국 롯데마트의 원활한 매각 절차 진행 및 선양 롯데월드 프로젝트 재개, 전기차 배터리 보조금 문제 등
- 그러나 이 시점의 사드보복 조치 철회에 기반한 한중관계 복원은 우리에게 역으로 한미관계 균열 심화, 한미 FTA 지연, 환율조작국 등 잃을 게 더 많은 결과를 초래할 수도 있음

IV. 페이스북에 대한 국내 첫 과징금 사례 및 시사점

작성 : 나경태 연구위원 ☎02-6288-0528

페이스북은 임의적으로 SKT와 LGU+의 페이스북 접속 경로를 변경함으로 인해 국내 사용자가 접속이 느려지는 현상이 발생하였음. 이에 방통위는 실태 조사를 통해 페이스북(외국 유한 회사)에 첫 행정 제재인 과징금을 부과하였으며 부가통신사업자의 면책조항 또한 인정하지 않았음. 따라서 글로벌 IT 회사의 책임 부분에 대한 법률 정비가 필요함

1. 페이스북의 트래픽 전송 경로 변경 실태 현황

○ 페이스북의 전송 경로 변경 현황

- 2016년 12월 페이스북은 일방적으로 트래픽 전송 경로를 변경하여 SKB, LGU+의 과부하를 유발하여 이용자의 페이스북 이용자의 서비스가 어려워졌음
- 페이스북은 원래 SKT와 LGU+에 대해 KT를 통해 접속하도록 하고 SKB는 홍콩을 통해 접속하도록 했으나, 2016년 12월 구체적인 협의 없이 SKT의 경로를 KT를 거치지 않고 SKB를 통해 홍콩으로 우회하도록 변경을함
- 페이스북은 또한 2017년 1~2월 LGU+의 접속 경로를 KT를 거치지 않고 홍콩, 미국 등으로 우회하도록 한 사실이 나타남
- SKT의 트래픽이 홍콩으로 전환되면서 SKB의 용량이 부족해졌고 SKB의 트래픽의 일부가 타 국제구간으로 우회되면서 병목현상이 발생함

○ 접속 경로 변경 일지

시기	내용
2016년 12월	페이스북, 일방적으로 트래픽 변경, SKB/LGU+에 미통보
2017년 1월~3월	SKB/LGU+, 페이스북에 망 정상복귀 요청
2017년 5월	페이스북, 접속 지연 발생 언론 보도
2017년 5월	방통위, 실태조사 시작
2017년 8월	방통위, 사실조사로 전환
2017년 10월	과방위 국정감사 시 이슈화
	페이스북, 국정감사 중 망 정상복귀
2018년 1월	페이스북, 마틴 부사장 방통위/과기정통부 방문
2018년 3월	방통위, 페이스북에 전기통신사업법 금지행위 위반으로 시정명령 및 과징금(3.96억원) 부과

2. '트래픽 병목 현상'에 따른 속도 저하 현황 및 대응

○ SKT의 페이스북 접속 응답속도⁵⁾ 현황

- 이용자가 몰리는 시간 오후 8시~12시까지 변경전보다 평균 4.5배 느려짐 (평균 0.029초 → 평균 0.105초)

○ LGU+ 무선 응답 속도 현황

- 이용자가 몰리는 시간 오후 8시~12시까지 변경전보다 평균 2.4배 느려짐 (평균 0.029초 → 평균 0.105초)

○ SKT와 LGU+의 대응 현황

- 통신사들은 이용자의 접속장애를 해소하기 위하여 추가 비용을 들여 해외 접속 용량을 증설 해야했음

5) 측정 단말기에서 신호를 전송하고 수신 응답신호가 도착할 때까지의 시간

3. 경로 변경에 대한 페이스북 의견

- 상호접속 고시의 변경에 따른 불가피한 상황임
 - KT, SKB, LG유플러스는 상호접속료를 주고받지 않았으나, 옛 미래창조과학부 (현 과학기술정보통신부)가 2016년 '전기통신설비의 상호접속기준⁶⁾' 고시를 개정해 인터넷망 사업자들끼리 트래픽에 따른 상호접속료를 종량제 방식(이전에는 무정산제=무료)으로 정산토록 제도를 바꾸면서 KT가 오히려 SKB와 LG유플러스에 거액의 접속료를 지불해야 하는 불합리한 상황임
- 페이스북은 1국가 1캐시서버 원칙
 - KT는 페이스북에게 SKB와 LGU+와 별도 계약을 맺고 대가를 지불하던지 아니면 중계접속비를 추가로 내라고 요구함
 - 이에 페이스북은 1국가 1캐시서버 원칙을 더 이상 고수할 명분이 사라지면서 전 세계 모든 통신사와 1대1로 망이용대가를 지불해야 하는 상황에 직면함
 - 그래서 페이스북과 SKB는 망이용대가를 둘러싼 협상은 2016년 12월부터 현재까지 합의에 이르지 못 함

4. 방송통신심의위원회 심의의결 주요내용(2018년 3월 21일)

- 방통위는 페이스북에 대해 3억 9,600만원 과징금 부과
 - (시정명령) 금지행위로 인한 시정명령 사실을 공표, 이행계획서 제출, 이행 보고서 제출, 접속경로 변경 관련 재발 방지 대책 등

6) 개방형 시스템에서 망이 서로 다른 경로에서 데이터가 이동하는 곳이 어느 곳이든, 보내는 사람이 누구이든, 누구에게 필요하며, 어떤 물리적 매체가 사용되든 상관없이 데이터가 같은 형태로 이동하는 것. 국제적 표준들을 준수하고 있음

- (과징금 부과) 국내 일일 접속자 수 1,200만명 수준의 사회에 미치는 영향이 큰 사업자로 위반행위 중대성 정도를 ‘중대한 위반행위’로 판단
- (기타) 이용자에게 일방적으로 불리할 수 있는 페이스북의 이용약관 개선 권고 (통신 품질 관련)

【방통위 심결 과징금 산정 근거】

전기통신사업법 53조제53조(금지행위 등에 대한 과징금의 부과)

① 방송통신위원회는 제50조제1항을 위반한 행위가 있는 경우에는 해당 전기통신 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. (중략) 다만, 매출액이 없거나 매출액을 산정하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

동법 시행령 47조 2항

② 법 제53조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 영업을 시작하지 아니하거나 영업 중단 등으로 인하여 영업실적이 없는 경우
2. 그 밖에 객관적인 매출액 산정이 곤란한 경우

동법 시행령 별표 6, 2의 나 1항 라

관련 매출액이 없거나 산정하기 곤란한 경우에는 중대성의 정도에 따라 8억원 이하의 금액을 기준으로 한함

5. 시사점

- 국내 행정기관이 외국 기업을 제재한 첫 사례임
 - 방통위가 제재를 내린 대상 법인은 국내에 부가통신사업자 신고를 하지 않은 아일랜드에 설립된 페이스북아일랜드리미티드임
- 부가통신사업자(페이스북, 구글 등) 약관상 면책조항의 불인정
 - 페이스북은 약관에 ‘언제나 방해, 지연, 결함 없이 기능할 것이라 보장하지 않는다’는 내용을 근거로 CP(Content Provider)로서 통신 품질에 대한 책임이 없다고 주장해왔음
 - 방통위는 페이스북 약관 중 통신 품질 보장 관련 사업자가 스스로 정한 무조건적 면책조항은 부당하다고 판결함으로써 부가통신사업자도 Network 품질에 대한 일부 의무가 있는 것으로 판단한 사례임
- 부가통신사업자⁷⁾의 시장 영향력에 대한 책임을 부과함
 - 방통위는 향후 인터넷 플랫폼 시장에서 새로이 발생할 수 있는 금지행위 유형을 사전에 파악하며 선제적으로 대처할 것이라고 밝힘

7) 부가 통신 사업자(Value Added Common Carrier) = 페이스북, 구글, 네이버

- 기간통신사업자에게 전기 통신 회선 설비를 임차하여 기간 통신 업무 이외의 전기 통신 업무를 제공하기 위해 방송통신위원회 위원장에게 신고하고 사업을 영위하는 자.

- 부가통신사업에는 전송이라는 기본적인 통신 서비스에 컴퓨터 기능을 결합하여 회선 교환, 부호 변환, 통신 속도 변환, 정보의 축적/전송, 매체 변환, 계산 처리, 데이터베이스의 제공 등 향상된 통신 서비스가 있음



이슈브리프 ISSUE BRIEF (IB 2018-08)

편집위원회 위원장 : 이종인 편집위원 : 김원표·이윤식 간사 : 김영현·김신의

발행처 : 여의도연구원 TEL : 02.6288.0502 Website : www.ydi.or.kr

주소 : 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층

발행일 : 2018년 4월 5일 디자인 · 인쇄 : 원기획

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다. 보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
