

## 2019년 정세전망

### [요약]

\*\*\*\*\*

#### 1. 세계경제

2019년 세계경제를 특징짓는 4개의 키워드는 저생산성, 부채위기, 무역갈등, 인민주의다.

2007-09년 금융위기는 미국, 중국, 유럽 등 세계 경제대국들의 경제성장률을 크게 낮췄다. 유일하게 미국만이 트럼프의 감세정책에 힘입어 높은 경제성장률을 기록했지만, 재정위기의 가능성도 키웠다. 이마저도 단기부양책에 불과해, 2020년에는 경제성장률이 금융위기 이전보다 크게 낮아진 잠재성장률 수준으로 떨어질 예정이다.

한편 2007-09년 금융위기 이후 세계경제 회복세에 크게 기여한 중국 경제 역시 둔화 추이가 뚜렷하다. 2018년 경제성장률 잠정 수치는 6.6%인데, 28년 내 최저치다. 경기 둔화에 대응하여 중국이 제출한 두 가지 계획이 바로 ‘중국제조 2025’와 ‘일대일로(一帶一路·육상해상 실크로드)’다. ‘중국제조 2025’는 현재 미국이 기술탈취 계획이 아니냐는 의혹을 제기하면서 난항에 부딪힌 상황이다. ‘일대일로’는 수익성이 매우 저조하다. ‘중국제조 2025’와 ‘일대일로’의 실패 가능성이 점쳐지는 가운데, 엄청난 규모의 부채는 중국

경제에게 큰 위협으로 다가오고 있다. IMF는 중국의 국내총생산(이하 GDP) 대비 부채 비율이 지나치게 높다고 경고하고 있다. 또 2007-09년 금융위기 이후 미국, EU, 일본이 양적완화 정책을 펼치면서, 신흥국에서는 신용 팽창(Credit Boom)이 발생했다. 현재 미국이 통화정책을 정상화시키면서 신흥국에서는 외환위기 또는 외채위기 위험성이 높아지고 있다.

여기서 불안정성을 더욱 증대시키는 게 바로 미중 무역갈등이다. 중국은 미국을 대체하는 헤게모니 국가가 되려는 야망을 가지고 있다. 이를 위해 기술 도입과 금융 통제라는 두 가지 전략을 취하고 있다. 반면 미국은 현재의 헤게모니를 유지하고자 한다. 미국의 경제를 지탱하고 있는 것은 두 축이다. 과학기술과 특허로 유지되는 첨단산업 부문과 금융이다. 미국은 중국이 미국으로부터 기술을 탈취해 가서 첨단산업 부문에서 미국을 위협한다고 생각한다. 한편으로는 중국 금융 시장을 개방해, 금융을 통해 중국 경제를 통제할 생각을 가지고 있다.

미국식 자본주의의 위기를 관리해오던 신자유주의 금융세계화가 2007-09년 금융위기를 계기로 힘을 잃자, 세계 곳곳에서 인민주의가 득세하고 있다. 특히 위험한 것은 브렉시트와 이탈렉시트로 대표되는 유럽의 인민주의다. 유럽 경제를 이끌고 있는 독일의 2018년 경제성장률은 5년 내 최저 수준인 1.5%로 잠정 집계됐다. 세계 4대 경제강국에 속하는 EU 경제가 침몰하면 2007-09년 금융위기보다 더 큰 경제위기가 올 수도 있다고 전문가들은 경고하고 있다. 영국 정부는 탈퇴일인 3월 29일까지 EU와의 합의안을 의회에서 통과시켜야 하나, 전망이 밝지 않다. 이탈리아 인민주의 정부는 기본소득과 연금개혁 폐지에 집중된 재정 적자 예산안을 밀어붙이며 자본 유출(Debt run)과 국가 부도의 위험을 키우고 있다.

2019년 세계 경제 전망은 밝지 않다. 자본생산성 하락을 반등시킬 기술혁신 전망은 낙관적이지 않다. 양적완화와 부채에 기댄 경제성장은 중국을 포함한 거대한 신흥국 부채를 낳았다. 수출의존도가 높고 자본 유출입이 자유로운 한국 경제 역시 이러한 세계경제의 둔화와 불안정성에 큰 영향을 받을 것이다.

## 2. 국제 정치

미국에서는 좌에서 우까지 넓은 정치적 스펙트럼에 걸친 논자들이 트럼프를 파시즘으로 규정할 수 있느냐는 문제를 두고 논쟁을 벌이고 있다. 이러한 토론이 존재한다는 사실 자체가 중요한데, 이는 트럼프에게서 파시즘의 원형적 요소를 발견할 수 있다는 함의를 지니기 때문이다. 우리와 적의 구분, 적의 악마화, 원한의 정치, 카리스마적 지도자가 어떤 문제도 해결할 수 있다는 맹신, 따라서 경제정책에서 경제학적 이론과 일관성의 결여. 이는 인민주의(포퓰리즘)와 파시즘이 공유하는 사실상 '반(反)정치'의 핵심적 요소다. 현재 미국, 중국, 러시아의 지도자를 두고 '스트롱맨'이라는 표현이 통용된다. 보통 스트

통맨은 강제력(무력)으로 지배하며 독재정치, 권위주의 정권을 실행하는 경우를 뜻한다. 2018년, 러시아에서 푸틴은 4선 도전에 성공하고, 중국에서는 시진핑이 헌법 개정을 통해 장기집권의 길을 열었다. 이제 카리스마적 지도자에 의한 권위주의적 지배는 한반도를 둘러싼 미국, 중국, 러시아에서 발견할 수 있는 일반적 현상이다. 이는 '스트롱맨의 대결'이라는 구도로, 한반도 주변에서 군사적 대결구도를 강화시키는 요인으로 작동한다. 최근 유럽에서 사민주의 정당의 지지율 하락 현상은 폭넓게 나타나고 있다. 독일에서뿐만 아니라 프랑스, 네덜란드, 체코, 그리스, 오스트리아, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 핀란드도 마찬가지다. 현재로서는 이들 나라에서 사민주의 정당의 집권 가능성은 앞으로 거의 불가능해 보일 정도다. 반면 극우·포퓰리즘 정당의 부상은 매우 인상적이다.

유럽 포퓰리즘의 최근 동향에서 가장 주목해야 할 바는 우파 포퓰리즘과 좌파 포퓰리즘의 수렴 현상이다. 과거 우파 포퓰리즘과 좌파 포퓰리즘은 집중하는 정치적 소재의 차이가 있다고 간주되었는데, 우파 포퓰리즘은 주로 민족적(인종적, 종족적) 단일성의 보존을 강조했다면, 좌파 포퓰리즘은 경제적 분배정책에 호소했다는 것이다. 그러나 2018년 이탈리아에서 오성운동과 동맹이 연립정부를 구성한 사실은 그 정치적 함의가 크다.

라틴 아메리카의 경우, 과거 베네수엘라 차베스, 브라질의 룰라가 사회주의를 향한 새로운 대안으로 칭송을 받았으나, 국제 원자재 가격의 급락으로 경제가 침체, 붕괴에 들어서자 정치적 대위기가 발생했다. 멕시코의 경우는 차베스와 비견되는 '좌파-포퓰리즘'이, 브라질의 경우는 극우적 연사로 '열대의 트럼프'로 불리는 '우파-포퓰리즘'이 대권을 장악했다. 이는 세계적인 정치적 불안정을 반영한다.

프랑스에서 발생한 노란 조끼 시위는 프랑스에서 기존 정당체계가 파괴되면서 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 이번 시위 참가자 중에 르 펜과 멜랑송의 지지자들이 상대적으로 높은 비중을 차지한다거나, 시위자 중 일부는 정치인 일반이나 운동의 정치화에 대대 혐오를 표출한다는 특징은 그 방증이다. 그렇지만 기존 정당체계의 파열은 긍정적인 변화보다는 정치의 붕괴를 의미할 수도 있는데, 현재 브렉시트를 앞둔 영국 사례처럼, 어느 누구도 다수자를 형성하지 못하고, 따라서 어떤 결정도 내릴 수 없는 정치적 무능력을 의미할 수 있기 때문이다.

한편 시위참가자 중 일부는 '시민참여 국민투표'라는 이름으로 직접민주주의를 옹호하고 있다. 하지만 유럽에 만연한 장기적인 경기침체라는 조건에서 경제적 쟁점들을 국민투표에 따라 결정하면 만사형통일 것인가. 포퓰리즘 정치는 그 말 그대로 정치적으로 인기 있는 정책을 조합할 수는 있겠지만, 이는 곧 경제의 붕괴를 야기할 수도 있다.

### 3. 한반도

1차 북미정상회담 이후 2차 북미정상회담까지 한반도 비핵화 프로세스의 진전이나 평화협정 같은 큰 의미의 변화는 진행되지 않았다. 2차 북미정상회담 성사 배경에는 'COVID'

(완전하고, 검증가능하고, 비가역적인 비핵화)에서 북한의 일부 핵 시설(영변 등) 해체·핵 동결·ICBM 폐기 급으로 협상 방향을 바꾼 미국이 있다. 그러나 현재 논의되고 있는 영변 핵 시설 해체와 종전선언 교환 안은 실현되더라도, 북미대화 국면을 지속하는 의미 이상의 실질적인 변화라고 보기 어렵다.

양 정상 간 담판이 북 핵시설·대륙간탄도미사일(ICBM) 일부 폐기와 미국의 종전선언과 제재 완화 등이 맞교환되는 식의 ‘스몰딜’로 끝난다면 북미 대화의 추진력이 크게 손실될 수밖에 없다.

국내 여론이나 통일운동 진영은 북한의 비핵화가 없이도 한반도 평화체제가 가능할 수도 있다는 환상을 유포하고 있다. 그러나 트럼프 행정부가 당장 그런 식으로 협상을 진행하더라도, 북한 비핵화의 실질적인 완료라는 전망이 없는 상태에서는 평화협정 체결이 어려울 것이다. 비핵화 성과 없는 북미 대화에 대해 부정적인 미국 여론, 미국 의회 상황을 고려하면 현재로서는 북한의 부분적 핵군축·핵동결 수준에서 대북제재를 완화하는 정책도 미국 내에서 수용되기가 쉽지 않다. 그럴 경우 그 다음 단계로 협상을 진전시킬 수 있는 미국 측의 카드가 소진되기 때문이다.

설령 이러한 방향으로 진척된다고 하더라도, 이는 1980년대 이후로 사회운동이 제기했던 한반도 평화체제의 상에 부합하지 않는다. 북한이 핵무기를 보유하고 (대미용 대륙간탄도미사일은 아니더라도, 남한과 일본을 타격할 수 있는 핵탄도미사일을 여전히 보유하고) 남한에 대규모 주한미군이 주둔하고 있는 상황을 평화체제라고 부를 수 없기 때문이다. 평화체제라고 하려면 전쟁의 재발을 막기 위해 실질적인 군비축소가 동반되어야만 한다. 따라서 비핵화와 평화체제는 동시적 요구가 될 수밖에 없다.

“우리 민족끼리” 또는 “민족자주”라는 이름으로, 북한의 핵무장 문제를 상대화하는 태도를 특히 경계해야 한다. 북한의 핵무장 유지가 지속된다면 이는 진정한 평화가 아닐뿐더러, 동아시아 전반의 핵무장 밀도의 강화, 무장충돌 위험의 증가라는 민중 절멸의 위험을 지속적으로 높일 것이기 때문이다.

한편 문재인 정부의 대북정책은 마치 북한의 핵보유를 용인하는 것으로 대외적으로 비쳐지고 있다. 이러한 행보는 한미, 한일 갈등으로 이어지고 있다. (한일 ‘위안부’ 합의 사실상 파기, 한일 레이더 갈등 등도 한일 갈등 가속화) 결과적으로 문재인 정권의 외교정책은 동아시아 지역에서 마치 미국과 일본이 주도하는 인도-태평양 전략과 중국·러시아·북한의 대결 축에, 한국이 후자로 기우는 듯한 인상을 주고 있다. 북한의 핵보유를 용인하면서 중국·러시아·북한의 군사적 협력관계를 두둔하는 듯한 태도는 동아시아 지역에서 군사적 공멸을 낳을 뿐이다.

북한의 핵무력 완성이 한반도 정세변화에서 결정적 역할을 했으며 북한이 북미관계를 주도하고 있다는 통일운동 진영의 정세분석은, 조국통일이라는 기치 하에 남북미 대화에 호의적인 문재인 정권을 대중적으로 방어하는 것을 사실상 목표로 한다. 이는 문재인 정권의 ‘친재벌’ 경제정책 및 실책들을 묵과하는 방침으로 이어지고 있다.

남북미대화 국면이 지속되며 한계적으로나마 교류 사업 등을 이어간다면, 한반도 비핵화라는 과제가 미완으로 남고 동아시아 군사긴장 관계가 완화되지 않은 상태임에도 문재인 정권과 친문 세력·민족주의 세력의 ‘평화의 봄’ 공세로 혼란이 가중될 가능성이 있다.

동아시아 평화연대의 관점에서 한반도 비핵화, 동아시아 비핵화를 일관되게 주창하는 것이 필요하다. 세계 패권을 둘러싼 미중 갈등의 군사적 양상 또한 강화되고 있기 때문이다. 남중국해, 대만해협, 태평양은 미중 간 해양 갈등의 장이 되고 있다. 미중 간 군비 경쟁과 신무기 개발도 격화되고 있다. 2019년 2월 미국의 중거리핵전력조약(INF) 탈퇴 선언은 동아시아 핵 군비 경쟁을 본격화한다는 점에서 매우 심각한 징조다. 조약 파기가 현실화되면 미국이 태평양에서 핵전력을 증강하는 길이 열리기 때문에 사실상 중국에 대한 미국의 선전포고라는 해석이 나온다. 미국이 INF 탈퇴 의사를 밝히자 중국은 1964년 첫 핵실험 때부터 지속한 ‘선제적 핵무기 사용 금지’ 노선을 재검토하고 있다. 러시아는 (현재 INF 조약에 따라 개발이 금지된) 새 지대공 순항미사일 및 극초음속 미사일 개발 추진 계획으로 대응하고 있다. 이러한 핵 군비 경쟁은 평화헌법 폐기를 통해 전쟁할 수 있는 ‘정상 국가’화를 노리는 일본에도 영향을 미칠 것이며, 한반도 비핵화를 비롯하여 동아시아 비핵화라는 전망 자체를 심각하게 위협한다.

#### 4. 한국경제·노동

문재인 정부의 경제정책은 이미 지난 2018년부터 강조점이 바뀌어왔으나, 목표치에 한참 미달한 일자리 창출, 제조업, 자영업 위기 등으로 더욱 궁지에 몰렸다. 이러한 기조 변화에는 최저임금 인상으로 대표되는 소득주도성장이 소비 증가를 통해 기업의 투자로 이어지는 경기 부양 효과도 없었기 때문이다. 정권교체, 높은 지지율 속에서도 문재인 정부는 중장기 구조개혁에 실패했고, 구조적으로 취약한 한국 경제는 급속한 성장 둔화로 침몰해 갈 가능성이 높다.

1990년대 이후 한국 경제의 잠재성장률은 빠르게 하락하고 있다. 금융위기 이후 세계 경제의 장기침체를 무시할 수 없으나, 한국은 금융위기 이전부터 추격성장의 문제가 발생한 것이다. 현재의 인구학적 추세와 자본 심화 추세를 고려하면, 총요소생산성이 높아지지 않는 이상, 한국 경제의 잠재성장률은 2020년대에는 1-2% 수준, 2030년대에는 1%이하로 빠르게 하락할 것이다.

정부는 2019년 경제성장률이 2018년과 비슷한 2.7-2.8%가 될 것으로 전망하고 있다. 그러나 주요 수출제조업이 모두 경기 후퇴 국면이고, 고용창출력이 높은 자동차, 조선에서 구조조정이 계속될 전망이다. 최근 증가세가 둔화되고 있으나 이미 OECD 최고 수준에 도달한 가계부채 또한 통화정책과 소비 부양의 제약을 만들고 있다.

문재인 정부는 규제 샌드박스를 시행하고, 수소경제활성화로드맵을 발표하며 혁신성장을 강조하고 있다. 또한 예비타당성조사 면제 SOC사업 등 확장적 재정지출을 통한 총수요

부양을 도모하고 있다. 이에 대해 진보진영에서는 소득주도성장을 포기하고 친재벌-토건 공화국으로 복귀하고 있다는 비판을 하지만, 진보진영이 지지해온 소득주도성장의 현실적 실패부터 반성해야 한다. 물론 정부의 혁신성장 정책 또한 실패할 가능성이 높는데, 기존의 추격성장 정책을 크게 벗어나지 못한데다가, 신산업 육성은 양적투자가 아닌 질적 지식 축적의 문제이기 때문이다. 재정정책 또한 포퓰리즘적 예산낭비 문제가 심각하다. ‘한반도 신경제지도 구상’이 새로운 신성장 동력이 될 수 있다는 진보진영 일각의 기대도 현실적 근거가 없거나 지나치게 부풀려져 있다.

경제 및 고용 상황이 악화됨에 따라 경제정책에 종속된 노동정책의 기초 역시 변화했다. 소득주도성장의 핵심 정책수단이었던 최저임금과 노동시간단축 관련 정부 입장도 변화했다. 2018년 고용 증가가 급감한 것은 추격성장 위기와 인구학적 변화라는 구조적 요인이 정책효과를 압도했기 때문이다. 소득주도성장이 문제가 아니라 그 정책 기초를 지속하지 못한 것이 실패의 원인이라는 주장은 경제학적 근거가 부족하고, 고용악화와 경제 위기가 심각한 상황을 고려할 때 현실적 설득력도 없다.

정부의 노동정책 기초 변화에 따라 자본의 요구를 반영하는 노동정책을 중심으로 쟁점이 형성될 것으로 예상된다. 노동존중 공약 중 남아있는 쟁점은 3단계 공공부문 비정규직 정규직화, 사회서비스원 정도인데, 지금까지도 지지부진했고 향후 추진동력은 더욱 약해질 것이다.

최저임금 결정구조 개편, 탄력근로제 단위기간 확대, ILO핵심협약 비준과 노조법 개악 연동, 공공기관 임금체계 개편, 군산, 구미, 전남 등의 “제2 광주형 일자리”가 쟁점이 될 것이다. 정부는 이러한 정책들을 경사노위에서 논의하겠다는 입장을 밝히고 있으나, 민주노총이 불참하더라도 경사노위를 그대로 진행하겠다고 밝히고 있다. 이런 입장은 당연한 것인데, 이미 정부가 노동정책 방향을 통해 경사노위에서 논의할 의제와 그 결론을 결정해 놓은 상태이기 때문이다. 경사노위는 정부의 노동정책을 일방적으로 추진하는데 명분을 만들기 위한 국가코포라티즘 기획에 불과하다.

## 5. 한국 사회와 민중운동

이례적으로 70%를 넘게 유지되어 왔던 국정 수행 지지율이 50%이하로 하락하며 문재인 대통령의 국정 추진력이 약화되고 있다. 적폐라고 규정했던 문제가 문재인 정부와 민주당에서도 그대로 나타나기 때문이다. 사법개혁과 정치개혁 또한 승자독식의 양당체제에 대한 암묵적 카르텔 속에서 약화되고 있다.

이 가운데 SNS, 온라인 커뮤니티 등을 매개로 한 집단행동이 반복적으로 나타나고 있다. 새롭게 나타나는 집단행동은 사회운동의 외양을 띠지만 대안사회의 전망이 부재하고, ‘정체성 정치’의 형태를 띠고 있다는 점에서 차이가 있다. 특수한 이익집단이 의회, 행정부와 같은 국가기구를 상대로 자신들의 배타적 이익을 협상하는 과정에서 ‘저항’이

일종의 관습처럼 배치되는 것이다.

자유한국당은 태극기 세력을 끌어안기 위해, 가치를 중심으로 혁신을 모색한다던 시도가 무색해진 채 반문재인 포퓰리즘으로 귀결되고 있다. 최근 나타나는 ‘전투적 여성주의’로 명명할 수 있는 흐름은 ‘생물학적 여성’대 ‘남성’의 대립구도만 강조하면서 인민주의적 정치로 수렴한다. 페미니즘이 저항이나 변혁의 담론이기 이전에 차별, 폭력, 배제, 소외의 시대에 개개인의 생존을 위한 대응의 성격을 가지는 것이다. 생존전략으로서 정치적 행동주의는 문재인 정부에게 부메랑으로 돌아온 ‘공정성의 역습’에도 적용해 볼 수 있다. 그러나 자본주의 시장질서를 ‘공정하다’고 전제하는 것 자체가 모순인데, 이는 김대중-노무현-문재인으로 이어진 ‘민주정부’의 모순이기도 하다. 국가자원의 배분을 선거 지지와 교환하려는 목적의 후견주의적인 사회정책은 이러한 생존전략, 피해자 경쟁으로서 집단 행동을 상호 강화하며 공생한다.

한국 자본주의의 구조적 위기 속에서 문재인 정부 또한 근본적 해법이 없음이 드러나면서 대중적 불만이 고조되고 있으나, 노동자운동이 대안적 주체로 형성되지 않으면 공멸로 이어질 뿐이다. 현재 조직된 노동자운동은 대안적 전망 수립이 부재한 상태다. 지난 대의원대회 자료집에서 드러난 민주노총 집행부의 정세인식이 이를 보여준다. 우선, 객관적인 경제 상황과 관련해서 구조적 위기에 대한 인식이 없다. 둘째, 소득주도성장에 대한 비판이 없고, 사실상 지지한다. 셋째, 북한의 핵무장과 국가자본주의적 사회성격에 맹목적이다. 이러한 정세인식의 차이는 모호한 대안, 사실상 문재인 정부에 종속된 “사회대개혁 전략”으로 이어진다. 처음부터 민중운동의 과제가 문재인 정부의 국정과제와 ‘부분적으로’ 공존한다고 규정하고 있다.

정세적 조건 상 노동자운동의 제약조건이 상당하다는 점을 고려해야 한다. 제약조건은 외부적 제약조건을 의미하는 것이기도 하지만 혁신 가능성 등 주체적 제약조건을 의미하는 것이기도 하다. 이러한 제약조건 하에서 현재 민주노총에게 놓인 길은 문재인 정권의 실패와 함께 휩쓸려가는 방향과, 문재인 정권에 대한 경제주의적·무정부주의적 투쟁으로 경도되면서 대안세력으로 자리매김하는데 실패하는 방향이 될 가능성이 높다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 단기적인 대안이 없다는 점이 문제인데, 따라서 최소한 중기적인 수준에서의 노동자운동의 이념적 혁신 전략이 제시되어야 한다. 민주노총의 이념적 혁신과 관련해서 가장 중요한 쟁점은 경제위기 하 전체 노동자 수준에서의 연대임금·연대고용 전략을 수립하는 것이다. 최근 몇 년 간 민주노총 수준에서 제시된 연대임금 전략은 “최저임금 1만원” 요구였는데, 경제적 조건 상 실현 불가능할 뿐만 아니라 노동자계급 단결을 확대하지도 못했음이 드러나고 있다. 다른 한 편으로, 제조업 구조조정에서 대기업 노동조합을 중심으로 정부 지원을 요구하면서 고용·임금을 방어하는 전략 역시 단기적·제한적으로만 유효했음이 드러났으며, 그 반작용으로 대기업 노동자의 사회적 고립이 심화되었다. 최근 광주형 일자리를 둘러싼 논쟁에서 현대차 노동조합의 입장이 국민적 공감을 전혀 얻지 못한 것이 이를 방증한다. 상기 투쟁 흐름에 대한 반성적 평가와 함

께, 당면한 임금체계 개편 및 제조업 구조조정 정세에 대응하기 위한 연대고용·연대임금 전략을 마련해야 한다. 비정규직 정규직화와 사회서비스원 등 공공부문 일자리 창출 정책에 대해서도 민간부문으로의 확산, 지속가능성 담보, 노동자계급 내 갈등 극복을 염두에 두고 자회사 쟁점, 공공부문 임금체계 개편 등에 대해 연대고용·연대임금 원칙에 입각한 노동자운동의 주체적인 전략을 구축해야 한다.

중장기적 수준에서 노동자운동의 이념적 쇄신을 도모하면서, 최소한의 마지노선으로 노동자운동은 다음을 수행해야 한다. ①노조법 개악, 탄력근로제 등 노동시간 유연화를 막아내야 한다. ②소득주도성장 전략의 실패와, 그 결과 신자유주의 노동정책으로 선회한 문재인 정부 노동정책에 대한 적극적 비판 작업을 수행해야 한다. ③문재인 정부의 한계에 대한 비판 없이 문재인 정부의 하위파트너를 자임하는 민주노총 집행부에 대한 비판이 필요하며, 전체 노동자계급에 대한 배신으로 이어질 경사노위 참여를 막아내야 한다. ④민주노총이 귀족노조로 비판받는 현재 상황을 넘어서서 노동자계급 대표성을 회복하기 위한 전략을 수립해야 한다. 현재 상황에서 고임금 노동자가 임금을 중심으로만 투쟁하는 것은 지양해야 하며, 다양한 방식의 연대임금·연대고용 전략을 실험할 필요가 있다. ⑤ 인구감소가 가시적 사회위기의 한 요소로 등장한 가운데, 여성의 임신·출산과 여성노동력 활용에 대한 국가의 개입이 지속적으로 강화되고 있다. 2019년에는 특히 낙태죄 위헌 여부 판결이 예정되어 있다. 노동자운동과 페미니즘의 결합이라는 관점에서 여성권의 쟁점을 선취하기 위해 낙태죄 폐지 운동에 결합해야 한다. ⑥ 문재인 정부가 남북관계를 중요한 정치적 돌파구로 삼고 있다는 점을 고려할 때 한국진보연대, 민중당 등 주체사상파 및 민족해방(NL)운동 진영이 한반도 정세를 근거로 노동운동 쟁점을 왜곡할 수 있다. 따라서 노동자 국제주의에 근거한 평화운동 전략을 수립해야 한다.

# 1. 세계경제

2019년 세계경제 정세를 분석할 때 핵심이 되어야 할 국가와 주제부터 짚어보자. 먼저 핵심 국가는 현재 헤게모니 국가인 미국과 이를 대체하려는 야망을 가진 중국이다. 핵심 주제는 4가지로, 미국의 저생산성 지속, 중국 경제둔화와 부채 문제, 미중 무역갈등, 유럽연합(이하 EU)의 불안정성을 키우고 있는 브렉시트 문제다. 이 외에 브렉시트와 함께 EU 경제의 불안정성을 키우는 이탈리아 인민주의 정부의 경제정책, 동아시아 경제에 큰 영향력을 가진 일본 경제의 회복 가능성도 있다.

미국은 노동생산성 회복에 성공하지 못했다. 잠재성장률은 2007-09년 금융위기 이전 수준을 회복하지 못할 거라는 게 미 의회예산처의 전망이다. 현재 높은 경제성장률은 잠재성장률을 크게 상회한다. 즉 대규모 감세정책으로 인한 일시적 호황이라는 이야기다. 연방준비제도이사회는 향후 닥쳐올 경기침체 내지는 경제위기에 대비해서 2007-09년 금융위기 이후 실행했던 완화적 통화정책을 정상화시키고 있다.

그 과정에서 낮은 이자율에 적응했던 신흥국들에서 경제위기가 발생하여 세계경제에 부정적 영향을 미치고 있다. 2007-09년 금융위기 이후 미국, EU, 일본이 양적완화 정책을 펼치면서, 신흥국에서는 신용 팽창(Credit Boom)이 발생했다. 이로 인해 신흥국 부채는 크게 증가했다. 현재 통화정책을 정상화시키고 있는 것은 미국인데, 금리를 인상하고 국채 등 자산 규모를 축소하고 있다. 이로 인해 자본이 신흥국에서 미국으로 유출되고, 신흥국에서는 외환위기 또는 외채위기 위험성이 높아진다.

한편 2007-09년 금융위기 이후 세계경제 회복세에 크게 기여한 중국 경제 역시 둔화 추이가 뚜렷하다. 중국이 경기 둔화에 대응하여 제출한 두 가지 계획이 바로 ‘중국제조 2025’와 ‘일대일로(One belt, One road)’다. ‘중국제조 2025’는 현재 미국이 기술탈취 계획이 아니냐는 의혹을 제기하면서 난항에 부딪힌 상황이다. ‘일대일로’는 수익성이 매우 저조하다.

‘중국제조 2025’와 ‘일대일로’의 실패 가능성이 점쳐지는 가운데, 엄청난 규모의 부채는 중국경제에게 큰 위협으로 다가오고 있다. IMF는 중국의 국내총생산(이하 GDP) 대비 부채 비율이 지나치게 높다고 경고하고 있다. 이 때문에 중국은 몇 년간 긴축적 부채 감축 정책을 실시해왔다. 그러나 최근 여러 대내외적 요인으로 경기둔화세가 완연해지자 경제정책 방향을 완화적 기조로 선회하고 있다.

여기서 불안정성을 더욱 증대시키는 게 바로 미중 무역갈등이다. 중국은 미국을 대체하는 헤게모니가 국가가 되려는 야망을 가지고 있다. 이를 위해 기술 도입과 금융 통제라는 두 가지 전략을 취하고 있다. 반면 미국은 현재의 헤게모니를 유지하고자 한다. 미국의 경제를 지탱하고 있는 것은 두 축이다. 과학기술과 특허로 유지되는 첨단산업 부문과 금융이다. 미국은 중국이 미국으로부터 기술을 탈취해 가서 첨단산업 부문에서 미국을 위협한다고 생각한다. 한편으로는 중국 금융 시장을 열어, 금융을 통해 중국 경제를 통제할 생각을 가지고 있다.

따라서 미국과 중국 사이의 경제적·정치적 긴장은 필연적이다. 트럼프는 이 문제를 관세라는 과격하고 파괴적인 방식으로 해결하고자 한다. 관세는 미국 경제에도 악영향을 미쳤지만, 무역갈등

과 관계없이 이미 둔화되고 있는 중국 경제에 치명적이다. 따라서 중국이 일정 부분 양보하면서 일시적 합의에 이를 가능성이 높다. 하지만 기술 도입을 포기하고, 금융 시장을 개방하라는 미국의 요구는 중국의 장기적 경제발전 전략을 무너뜨린다. 따라서 중국은 미국의 요구를 모두 수용하지 않을 것이고, 완전한 합의에 이를 수는 없을 가능성이 높다. 미중 갈등은 계속 반복되며 세계경제의 불안정성을 키울 것이다.

EU와 일본의 경제 전망도 밝지 않다. EU에서는 브렉시트가 가장 큰 변수다. 영국은 2019년 3월 29일에 EU를 탈퇴할 예정이지만 협상안은 영국 의회에서 부결되었다. 최악의 사태는 3월 29일 까지 협상안을 합의하지 못하는 노딜(No-Deal) 브렉시트인데, 영국에 2007-09년 금융위기보다 더 심각한 경제위기가 올 거라고 전문가들은 경고하고 있다. 브렉시트는 2007-09년 금융위기 이후 부상한 인민주의 세력이 만들어낸 결과물이다.

이탈리아 인민주의 정부 역시 EU의 경제적 불안정성을 키우고 있다. 이탈리아 제1당인 오성운동은 두 가지 측면에서 이탈리아의 국가부도 위험성을 키운다. 이탈렉시트(Italexit)의 위험과 누적 국가부채의 증가다. 이탈리아가 앞으로 겪게 될 위험은 두 가지다. 하나는 인민주의 경제정책을 우려한 자본유출 가능성이고, 다른 하나는 기본소득과 연금개혁 폐기가 중심인 재정적자 정책이 경제성장률을 떨어뜨릴 가능성이다.

일본은 2007-09년 금융위기 이후 역사적으로도 유례를 찾아볼 수 없는 엄청난 수준의 양적완화 정책을 펼치고 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 이전 수준의 경제성장률을 달성하지 못했다. 기술혁신을 반영하는 총요소생산성도 좀처럼 회복되지 못하고 있다. 일정 정도 성과가 있었던 아베 노믹스는 유일한 희망이지만, 현재 상황은 아슬아슬하다. 만약 다시 한 번 경제위기가 온다면, 쓸 수 있는 경제정책 수단이 더 이상 남아있지 않기 때문이다.

### (1) 미국 경제: 미국은 노동생산성 회복에 성공했는가?

미국은 노동생산성 회복에 아직 성공하지 못했다. 지난 2007-09년 금융위기는 금융세계화의 한계를 여실히 보여주는 사건이었다. 금융세계화는 미국 자본주의의 이윤율을 일시적으로 반등시키는 메커니즘이었다. 따라서 2007-09년 금융위기는 일시적이거나 가능했던 이윤율 반등 국면이 끝났다는 걸 의미한다.

부르주아 경제학자들의 통계도 비슷한 경향을 보여준다. 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)가 2018년에 발표한 미국의 2018-2028 예상 잠재성장률은 1.9%다. 2008-2017년 평균인 1.5%보다는 상승할 거라고 예상한다. 하지만 1991-2001년 평균이 3.3%, 2001-2007년 평균이 2.4%인 걸 감안하면 2007-09년 금융위기 이전 수준으로의 회복은 실패할 거라 예상한다. 현재 미국의 경제성장률은 잠재성장률을 크게 상회한다. 의회예산처의 예측에 의하면 2017년부터 치솟은 경제성장률은 2020년에는 잠재성장률 수준으로 다시 떨어질 것으로 보인다.

핵심 원인 중 하나로 꼽히는 게 기술혁신의 어려움 증가다. 스탠포드 대학교의 블룸(Nicholas Bloom) 등이 2017년 전미경제연구소(NBER)에 발표한 논문에 따르면 미국에서 기술혁신이 점점 더 어려워지고 있다. 논문에 의하면, 미국의 연구생산성(Research Productivity)은 1930년대 이

후 매년 5.1%씩 감소해 2000년 들어서면 1930년대의 1/41 수준으로 하락한다. 연구생산성은 새로운 기술혁신 아이디어를 유효 연구자수로 나눈 지표다.

연구생산성이 하락한 이유는 연구개발 투자액을 연구원 평균임금으로 나눈 유효 연구자수가 폭발적으로 증가했기 때문이다. 반면 기술혁신 아이디어는 1940년대 고점을 기록한 후, 하락하여 일정 수준을 유지하는 데 그치고 있다. 결국 기술혁신은 속도의 차이는 있으나 지속적으로 발생하지만, 연구생산성은 지속적으로 하락하고 있다. 미국의 기술혁신은 점점 더 어려워지고 있다.

한편 재정위기의 가능성은 높아지고 있다. 현재 경제성장률이 잠재성장률을 상회할 수 있는 건트럼프의 대규모 감세 정책 덕분이다. 피터슨 국제경제연구소 선임연구원 키르케고르(Jacob Funk Kirkegaard)에 의하면 최근 몇 년간 미국 정부는 지속될 수 없는 재정 정책을 수용해 왔다. 1952~2002년 사이, 미국 연방정부는 관리 가능한 수준의 재정적자를 유지해왔다. 평균적으로 GDP의 1.7%(지출 19.3%, 수입 17.6%) 수준이다. 그러나 2002년 이후 미국 연방정부의 부채는 기록적 수준으로 증가했다.

다음 세 가지 이유 때문이다. 첫째, 부시 정부의 2003년 감세 법안 (Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003) 의 통과는 연방정부 수입을 역대 최저 수준인 GDP의 16%까지 낮췄다. 둘째, 2007-09년의 대침체(Great Recession)는 지출을 증가시키고 수입을 감소시켰다. 셋째, 트럼프 정부가 2017년 통과시킨 감세법안 (Tax Cuts and Jobs Act of 2017) 은 연방정부 수입을 10년간 1조 달러 넘게 감소시킬 것으로 추계되었다. 결과적으로 미국 일반정부 부채(연방+주정부)는 2028년에 GDP의 130%라는 유래 없는 수준으로 증가할 것으로 추계된다. 이는 현재 방만한 재정 운용으로 지탄받고 있는 이탈리아와 비슷한 수준이다.

## (2) 중국 경제: 중국의 경제 둔화와 위험한 부채 수준

한편 2007-09년 금융위기 이후 세계경제 회복세에 크게 기여한 중국 경제 역시 둔화 추이가 뚜렷하다. 중국이 경제 둔화에 대응하여 제출한 두 가지 계획이 바로 ‘일대일로(One belt, One road)’와 ‘중국제조 2025’다. 이윤율 저하에 대한 두 가지 대응 전략으로, 거대한 규모의 인프라 투자를 통한 이윤률 증대와 기술혁신 프로젝트를 선택한 것이다.

‘중국제조 2025’는 중국이 첨단산업을 육성해 기술력 측면에서 미국, 독일, 일본 등을 따라잡는 계획이다. 중국은 노동집약적 산업과 가공무역 중심 경제에서 벗어나, 자본집약적 첨단산업으로 진출하려고 한다. 이를 위해 중국 정부는 기술을 해외로부터 적극적으로 도입하고 있다. 기술을 자체 개발하면 수없는 시행착오가 발생하기 때문에 비용과 시간이 많이 든다. 더욱이 앞서 살펴봤듯이 기술혁신은 점점 더 어려워지고 있다.

반면 기술을 해외로부터 도입하면 저렴하고 빠르게 기술수준을 개선할 수 있다. 특히 국가가 앞장서서 기술 도입을 위한 정보를 분석하고 무상으로 기업들에게 전파하면 그 비용은 더욱 줄어든다. 중국은 이를 ‘후발 주자의 이점’이라고 부르면서 국가 경제발전의 기본전략으로 삼고 있다. 그러나 이 전략은 현재 미국이 기술탈취가 아니냐는 의혹을 제기하면서 난항에 부딪힌 상황이다. ‘일대일로’는 두 가지 계획으로 구성된다. 중국에서 유럽까지 이어지는 육로(철도, 도로)와 해상경

로(항구, 경제자유구역) 건설 계획이다. 중국이 쏟아 부은 직접투자만 벌써 700억 달러다. 향후 일대일로 프로젝트에 투자될 자금은 2018-2022년에 걸쳐 총 4.5조-5.9조 달러에 이른다.

‘일대일로’에는 세 가지 문제점이 있다. 첫째, 수익성이 없다. 이미 완공하여 개통된 철도 중 상당수가 중국정부의 보조금이 없으면 운영되지 못할 정도다. 예컨대 중국 우한시나 정저우시가 일대일로 프로젝트에 관계된 화물 회사에 지급하는 보조금은 연간 3000만 달러나 된다. 해상경로 쪽도 마찬가지다. 스리랑카 정부는 일대일로 프로젝트에 따라 함반토타에 항구를 건설하고 있다. 그런데 스리랑카 제1의 항구인 콜롬보 항구는 아직 물류처리능력에 여력이 있고 확장 계획까지 있어, 함반토타 항구의 경제성은 전무한 상황이다.

둘째, 건설에 필요한 자본은 대부분 중국에서 부채로 조달되는데, 이는 저개발국 외채 문제를 심화시킨다. 예컨대 스리랑카 정부는 함반토타 항구를 건설하기 위해 중국에게 3억 달러를 빌렸다. 2015년 기준으로 스리랑카 정부는 수입의 95%를 부채 원금과 이자 상환에 지출한다.

셋째, 건설된 항구 등 인프라를 중국이 군사적 목적으로 활용할 가능성이 높다. 중국은 건설에 필요한 자본을 제공하고 건설 인력과 기술까지 제공하는 대신, 짧게는 십수 년에서 길게는 백 년까지 항구 점유권을 가지게 된다. 그런데 건설된 항구 중 상당수는 경제적 수익성이 높지 않고, 군사적 요충지에 가깝다. 따라서 중국이 건설된 인프라를 군사적 목적으로 활용할 가능성이 높다고 전문가들은 이야기한다. 2017년 12월, 스리랑카 정부는 중국에게 70% 지분을 넘기고 99년간 임대하는 계약을 맺어 함반토타 항구를 양도했다. 함반토타는 콜롬보 항구와 달리 스리랑카 해군 기지가 없기 때문에, 중국 함선들이 독립적 위치를 누릴 수 있다.

한편 피터슨 국제경제연구소의 가농(Joseph Gagnon)은 중국의 과잉투자로 인해 경제위기가 발생할 수도 있다고 주장한다. 중국 전체로 봤을 때 연간 투자 규모는 GDP의 40~50%에 달한다. 이는 다른 신흥국들보다 훨씬 높은 수준이다. 한국은 1980~1997년 사이 최근 중국의 경제성장률(6~7%)보다 높은 경제성장률을 기록했지만 투자는 GDP의 40%에도 미치지 못했다. 가농은 1997년 외환위기 직전 한국의 과잉투자 상황보다 중국의 현재 상황이 더 심각하다고 주장한다. 낮은 수익률과 과잉투자가 맞물리면 갑작스런 경제위기가 찾아올 수 있다면서 깊은 우려를 표시한다.

‘중국제조 2025’와 ‘일대일로’의 실패 가능성이 점쳐지는 가운데, 엄청난 규모의 부채는 중국경제에게 큰 위협으로 다가오고 있다. 국제통화기금(IMF)은 중국의 GDP 대비 신용 팽창률이 2016년 기준으로 25%에 이른다고 분석한다. 역사적으로 살펴봤을 때, GDP 대비 신용 팽창률이 30% 이상 5년간 지속되었던 국가들 중 88.4%는 금융위기나 심각한 경기침체를 겪었다. 더욱이 GDP 대비 신용이 100%를 초과했던 국가들 중 신용팽창이 발생한 경우는 모두 금융위기나 심각한 경기침체를 겪었다. 2016년 기준으로 중국은 GDP 대비 신용 비율이 230%다. 2007-09년 금융위기 이전에는 이 비율이 135% 정도로 안정되어 있었으나, 금융위기 이후 폭발적으로 증가했다.

이 중에서도 가장 심각한 것이 기업 부채다. 2018년 1분기 기준으로 중국의 총 기업부채는 GDP의 164.1%에 달한다. 그 중에서도 국유기업 부채가 심각하다. 국제통화기금에 의하면 국유기업은 전체 생산의 15%, 고용의 31%를 차지하나, 부채는 50%를 차지한다. 부채 증가율도 급격한데, 2008-16년 사이 증가한 기업부채 중 60%가 국유기업 몫이다. 더 심각한 것은 수익성은 매우 낮다는 사실이다.

피터슨 국제경제연구소의 분석을 참고해 중국 국유기업의 20%를 관리하는 국유자산관리감독위원회(이하 SASAC)의 자산수익률을 살펴보자. 2007-09년 금융위기 이전에는 6~7%의 자산수익률을 기록했으나, 금융위기 이후 수익률이 계속 떨어져 2015년과 2016년에는 2.4%까지 하락했다. 그럼에도 불구하고 SASAC 하 국영기업들의 자산 규모는 2005-2017년 사이 6조 4500억 달러나 증가했다. 해당 기간 동안 기업들이 벌어들인 세후이익(after-tax profit)의 4배나 된다. 자산 구입에 필요한 자금 대부분은 은행 부채와 주식 발행으로 조달한 것이다.

이 때문에 중국은 몇 년간 부채 감축 정책을 실시해왔으나, 최근 여러 대내외적 요인으로 경기둔화세가 완연해지자 경제정책 방향을 선회하고 있다. 2018년 말에 있었던 ‘중앙경제공작회의’ 결과를 보면, 2019년에는 2018년에 비해 탄력적인 신용공급을 강조하면서 완화적인 통화정책을 실시할 전망이다.

흑자들은 중국의 부채 수준이 큰 위협이 아니라고 주장한다. 막대한 경상수지 흑자를 보고 있고, 외채비중도 낮기 때문이다. 또 중국 정부의 부채 수준은 높지 않고 중국인민은행은 풍부한 유동성을 공급할 여유가 있다. 그러나 국제통화기금은 안심할 때는 아니라고 2017년에 경고한 바 있다. 근거는 다음과 같다.

첫째, 외채 비중이 낮더라도 금융위기가 발생할 수 있다. 예컨대 1980년대 미국 저축은행 위기, 1997년 일본 은행위기, 2008년 미국과 영국의 금융위기 역시 외채 비중이 낮은 상황에서 발생했다. 풍부한 유동성에 기대 단기 부채를 남용하면 신용위기가 발생할 수 있다.

둘째, 국가의 긴급 구제 조치가 먹히지 않을 가능성도 있다. 2007-09년 당시 미국 정부와 연준은 누구보다 빨리 정책 수단을 펼쳤지만, 금융위기 자체를 막진 못했다. 최근 들어 금융의 규모, 복잡성, 상호연관성이 급격히 증가하면서 국가의 위기 관리능력이 위협받고 있다.

셋째, 경제성장률이 높다고 금융위기를 막을 수 있는 것은 아니다. 중국의 투자/대부의 효율성은 급격히 하락하고 있고, 기업 수익성도 낮기 때문이다. 특히 국유기업 저수익성 문제는 심각한데, 이들의 부채는 중국 은행 자산의 상당 부분을 차지하고 있다.

중국에 경제위기가 닥칠 경우, 한국 경제도 위태로울 수 있다. 무역전쟁으로 인해 중국의 대미수출만 감소하는 경우에는 한국에서 중간재 수입만 줄인다. 한국은행에 의하면 한국이 중국으로 수출하는 중간재 중 미국으로 귀착되는 비율은 5%에 불과하다. 하지만 중국에서 경기침체가 발생하면 한국으로부터 모든 형태의 수입을 줄일 수 있다.

현대경제연구원에 의하면 한국 경제는 미국보다는 중국과 연관성이 큰 것으로 나타났다. OECD 경기선행지수를 이용해서 국가 간 상관계수를 측정했을 때, 미국은 0.054인 반면 중국은 0.565로 나타났다. 한국의 총수출 중 대중수출이 차지하는 비중은 26.7%로, 가장 크다. 2015~2017년 한국의 대중국 경상흑자 규모는 평균 443.6억 달러로 전체 경상흑자 평균 945.5억 달러의 46.9%를 차지한다. 현대경제연구원의 분석에 의하면 중국 경제성장률이 1%p 하락하면 한국 경제성장률은 0.5%p 하락하는 것으로 나타났다.

미중 무역갈등

2018년 가장 큰 이슈였던 미중 무역갈등은 2019년에도 세계경제에 큰 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 분수령은 3~5월이 될 예정이다. 작년 11월 말 미중 정상회담을 통해 합의된 휴전 및 협상 기간이 3월 1일로 종료된다. 협상이 완전 결렬되진 않을 거란 예상이 우세하지만, 완전히 합의할 가능성도 낮다. 또 하나 중요한 건 자동차 관세다. 트럼프는 작년 자동차와 자동차 부품에 대한 관세를 부과하겠다고 경고한 바 있다. 미 상무부는 관련 보고서를 2월 17일에 최종 제출할 예정이며, 이후 90일 이내에 자동차 관세 부과 여부가 결정된다. 자동차 관세가 부과되면 지금까지 부과했던 어떤 관세보다 파괴력이 클 것으로 예상되며, 세계경제가 큰 타격을 받을 것으로 예상된다.

현재까지 트럼프발 보호관세는 세 번 발효되었다. 1차는 태양광 패널과 세탁기, 2차는 강철과 알루미늄, 3차는 2500억 달러 규모의 소비재, 중간재, 자본재에 대해 부과되었다. 이 중 세탁기를 제외하면 모두 중국에 대한 관세이고, 미국 일 년 총수입의 12%에 달한다. 만약 미중 무역협상이 완전히 결렬된다면, 최악의 경우에 3차 관세의 세율 증가(10%→25%)와 4차 자동차 관세가 예상된다. 최근 세계경제 성장이 눈에 띄게 둔화되면서, 협상이 완전히 결렬될 가능성은 크지 않다. 무역갈등은 중국뿐만 아니라 미국의 경제성장도 침식하기 때문이다.

그러나 완전한 합의도 쉽지 않다. 미중 간 갈등을 불러오는 대표적 쟁점은 세 가지다. 첫째, 중국의 대미 무역흑자 감축이다. 미국의 대중 무역적자는 2017년 기준 3752억 달러로 미국의 전체 무역수지 적자 중 47.1%를 차지한다. 둘째, 지적재산권 탈취와 불공정한 기술이전 중단이다. 셋째, 해외자본이 중국에 자유롭게 투자할 수 있게 자본시장과 금융시스템을 이른바 '워싱턴 컨센서스'에 맞춰 전면 개방하라는 것이다.

첫째 쟁점은 사실 해결가능한 것이 아니다. 설령 중국이 미국 측 요구를 전격 수용한다 하더라도, 대미 무역흑자를 감축하는 건 기술적으로도 쉬운 일이 아니다. 미국이 비판하는 소위 '환율 조작'을 중국이 그만둬도 마찬가지다. 양국 간 서비스·무역 수지는 산업 구조의 차이를 반영하는 것이기도 하기 때문이다.

핵심은 두 번째와 세 번째 쟁점이다. 미국은 IT 경제적 측면에서도, 안보적 측면에서도 중국의 기술이전을 좌시할 수 없다. 경제적 측면에서 미국은 '지적재산권 주도형 산업(IP-intensive industries)'에 기대는 바가 크다. 지적재산권 주도형 산업은 정보통신, 영화·방송, 전자·전기, 제약, 의료기기 등 지적재산권으로 인한 고용창출효과가 큰 산업 분야를 이야기한다. 미국 정부가 2016년에 발간한 '지적재산권과 미국 경제'에 의하면 이들 산업 분야가 미국 GDP에서 차지하는 비중이 38.2%에 달한다.

또 '중국 제조 2025'의 10대 중점 산업에 포함된 IT·로봇·항공우주·신소재·해양선박 분야 기술은 군사적으로도 매우 중요하다. 스톡홀름 국제평화연구소에 따르면, 중국은 2017년 기준으로 군사비 지출이 미국(6098억 달러)에 이어 세계 2위(2282억 달러)다. 미국이 수십 년간 이어져온 쌍둥이 적자(무역적자·재정적자)에도 불구하고 경제성장을 이어나갈 수 있는 원동력은 바로 발권이익이다. 기축통화인 달러를 발행할 수 있기 때문이다. 그런데 달러가 기축통화로 기능할 수 있는 가장 큰 이유는 바로 압도적인 미국의 군사력이다. 따라서 미국이 군사력에서 압도적인 우위를 점하는 것은 국가의 사활이 달린 문제다.

반대로 중국 입장에서는 첨단 기술 이전을 완전히 포기할 순 없다. 기술을 도입하지 못하고 스스로 개발해야 하면, 앞서 언급했던 ‘후발주자의 이점’이 사라지기 때문이다. 중국으로서는 갈수록 뚜렷해지는 경제 둔화 위험을 돌파하기 위해 첨단 기술 도입과 개발이 절실한 상황이다.

또 중국은 자본시장과 금융시스템에 대한 국가 통제를 완전히 포기할 수 없다. 국유기업을 보호해야 하기 때문이다. 중국정부는 국유기업이 국가에 꼭 필요한 존재이고, 파산해서는 안 된다고 생각한다. 이유는 다음 세 가지다. 국유기업이 파산하는 경우 은행과 주식시장이 모두 부실화된다. 국유기업들이 중국의 거대은행들에 막대한 부채를 지고 있고, 주식시장에서 차지하는 비중도 매우 크기 때문이다. 또 생필품 생산, 국가 안보 관련 재화 생산을 담당하고 있기도 하다. 마지막으로 국유기업은 대부분 규모가 크기 때문에 파산하게 되면 많은 실업자가 발생하고 사회적 불안이 발생한다. 따라서 자본시장과 금융시스템이 국제기준에 미달하는 수준에 머물더라도 국유기업 보호를 위해 전면 개방은 하지 못할 가능성이 높다.

세 쟁점들은 이미 오래 전부터 갈등의 씨앗이었다. 트럼프 이전의 대통령들도 모두 이 문제를 해결하려 했다. 다만 방법이 달랐다. 환태평양경제동반자협정(TPP)과 같은 다자간 자유무역협정을 통해 중국을 견제하고 압박하려고 했다. 과거 미국이 중국에 대해 강력한 제재조치 말고 다자주의적이고 유화적인 압박 방식을 취했던 가장 큰 이유는 동아시아 수출달러 환류 때문이다. 이 환류는 중국이 대미 무역흑자로 얻은 달러를 다시 미국 국채와 금융상품에 투자하는 자본 순환을 뜻한다. 미국은 고질적인 무역·재정 적자에도 불구하고 이 환류 덕분에 경제성장이 가능하다. 중국은 미국 국채를 어쩔 수 없이 살 수밖에 없는데, 외환위기 예방과 환율 조정에 필요하기 때문이다.

그러나 과거와 달리 트럼프 대통령은 관세 부과라는 직접적이고 즉각적인 방식을 택했다. 중국에 가해지는 경제적인 타격은 더 클지 몰라도 미국을 포함한 세계 각국의 경제적 손실이 동반되는 방법이다. 그래서 관세 부과라는 방식에 대한 찬성 입장은 미국 내에서도 소수에 불과하다. 그럼에도 불구하고 트럼프가 이런 방식을 쓰는 의도에 대해서 여러 가지 추측이 있다. 그 중에서 가장 그럴 듯한 설명은 다음과 같다.

트럼프는 인민주의에 힘입어 당선되었다. 따라서 지지층의 일반적 정서를 고려했을 때, 미국 경기침체와 실업의 원인을 중국에게 돌리는 것은 자연스럽다. 미국 저소득층의 생활고에 대한 불만을 중국에게 돌리는 ‘분노와 원한’의 정치다. 여기서 트럼프가 보호관세라는 과격한 방식으로 중국에게 제재를 가하면, 미국 내 지지율 측면에서 유리할 거라 판단할 수 있다.

문제가 되는 것은 바로 경제다. 미중 무역갈등 극단으로 치달아, 중국이 미국 국채를 더 이상 사지 않고 대거 매도할 가능성도 매우 낮지만 존재한다. 미국 국채가격이 폭락하기 시작하면 동아시아 수출달러 환류는 중단되고 미국은 큰 경제위기를 맞을 것이다. 물론 이 경우 중국도 보유하고 있는 1조 1400억 달러 규모의 미국 국채 가치가 떨어지기 때문에 마찬가지로 큰 경제위기를 맞게 된다. 미중 무역갈등이 이렇게 전개될 가능성은 극히 희박하지만 없는 것은 아니다.

지금 월가에는 트럼프가 미 연방준비제도이사회와 EU를 믿고 있다는 소문이 있다. 지난 2007-09년 금융위기 당시 연준은 대대적인 양적완화 정책을 펼쳤다. 현재 연준이 보유하고 있는 재무부 국채 규모는 역사상 유례가 없을 정도로 거대하다. 그럼에도 불구하고 아직까지 달러가치

가 하락하는 일은 발생하지 않았다. 미국 금융계의 핵심에 위치한 부르주아 경제학자들은 양적완화 정책을 매우 성공적이라고 평가한다. 또 현재까지 나타난 큰 부작용도 없으니 앞으로도 적극적으로 사용해야 한다고 주장한다. 트럼프는 중국이 혹시 미국 국채를 대량 매도하면, 연준이 사면 된다고 믿고 있을 수도 있다.

또 현재 기축통화인 달러에 가장 근접한 통화는 유로화다. 그런데 브렉시트에 이어 이탈렉시트까지 현실화 되면, 사실상 EU는 해체될 가능성이 높다. 경제규모를 따져봤을 때 사실상 독일과 프랑스가 EU를 책임지는 셈인데, 두 나라의 오랜 역사적 적대감을 고려했을 때 EU가 유지되기 어렵다는 예측이 많다. 유로화가 사라지면 그 자리를 대체할 수 있는 건 달러 밖에 없다. 트럼프는 EU 경제가 몰락하면서, 세계 모든 자본이 달러로 도피하면서 미국 국채를 대량 매입할 거라는 예상을 하고 있는 지도 모른다.

### (3) 유럽·일본

#### 브렉시트의 경제적 후과

작년 11월, EU와 영국은 브렉시트 합의안을 도출했다. 이제 남은 것은 이 합의안이 영국 의회를 통과하는 일뿐이다. 문제는 통과 시한이 있다. 영국이 EU를 탈퇴하는 날짜는 2019년 3월 29일로 정해져 있다. 이때까지 합의안이 영국 의회를 통과하지 못하면, 영국은 아무런 합의 없이 일방적으로 EU를 탈퇴하게 된다(No-Deal Brexit). 이 경우, 영국, EU는 물론 세계경제에 큰 악영향을 미친다.

브렉시트는 어떤 방법으로 진행되든 영국 경제성장률을 떨어뜨린다. 다만 시나리오에 따라 강도는 달라진다. 현재 EU와 영국의 합의안에서는 경제적 브렉시트에 대한 세부적인 내용은 없다. 합의안에서는 2019년 3월 30일에서 2020년 12월 31일까지를 '전환기간'으로 설정했다. 전환기간 동안 미래 통상 관계 합의안을 도출할 계획이다.

향후 통상 관계에는 여러 시나리오가 있으나 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 유의미한 통상 협정을 체결하지 않는 합의안을 도출하는 경우다. 소위 '하드(hard) 브렉시트'라 불린다. 합의조차 하지 않는 노딜(No-Deal) 브렉시트보다는 낫지만, 경제적 효과 측면에서 크게 다르지는 않다. 이 경우 영국과 EU의 통상관계는 국제무역기구(WTO)에 의해 규정된다. 아예 남남이 되는 것이다. 둘째는 EU에서는 탈퇴하지만 유럽경제구역(EEA)에는 남는 경우다. 경제적으로는 여타 EU 회원국과 거의 유사하다. 이른바 '소프트(soft) 브렉시트'다. 그러나 영국은 이렇게 합의하기 어렵다. 아직도 EU 탈퇴파가 상당한 세력을 형성하며 '난민 수용 반대'를 요구하고 있기 때문이다. EU 측은 상품·서비스·자본·노동의 자유로운 이동은 절대 분리될 수 없다고 선언했다. 즉, 난민은 받지 않으면서 무역과 자본시장에 대한 접근권만 허용 받는 '특별협상'은 없다는 입장이다. 마지막 선택지는 영국과 EU가 새로운 무역 협정을 체결하는 것이다. 현재 EU-영국 합의안이 여기에 해당한다.

그렇다면 브렉시트는 영국 경제에 얼마나 타격을 입힐까? 영국 정부가 2018년 11월에 발표한 문

서인 'EU 탈퇴: 장기적 경제 분석'부터 살펴보자. GDP 성장률 감소 효과가 하드 브렉시트의 경우 -7.6%, 소프트 브렉시트는 -1.4%, 새로운 무역 협정의 경우 -4.9%다. 영국은행 역시 2018년 11월에 'EU 탈퇴 시나리오와 화폐 금융 안정성'이라는 보고서를 냈다. 하드 브렉시트의 경우 GDP 성장률이 -7.75%에서 -10.5% 범위 내에서 감소한다고 봤다. EU-영국 합의안대로 새 무역 협정을 체결하는 경우에는 -1.25%에서 -3.75% 범위 내에서 감소한다고 봤다. 참고로 금융위기가 한창이던 2009년 영국의 GDP 성장률은 -4.2%였다. 하드 브렉시트의 경우 2007-09년 금융위기보다 더한 경제위기가 발생할 수도 있다.

경제성장률 감소의 가장 큰 원인은 바로 서비스업이다. 2017년 기준으로 영국 경제의 총 부가가치 생산의 67%를 서비스업이 담당한다. 무역에서도 서비스업은 큰 비중을 차지한다. 영국은 1970년대부터 상품 무역 수지는 적자를 벗어난 적이 없다. 그걸 서비스 무역 흑자를 통해 상쇄해왔다. 그 중 가장 많은 무역 흑자를 내는 부문은 금융서비스다. 금융서비스는 영국 GDP의 7~12%, 총 조세수입의 11%, 고용의 7~12%를 차지한다.

런던의 시티는 뉴욕 월스트리트와 함께 세계 금융의 중심이다. 그런데 브렉시트가 현실화 될 경우, 시티에 위치한 금융기관 중 상당수가 독일의 프랑크푸르트나 프랑스 파리로 이전할 것으로 보인다. 런던에 위치한 금융회사들이 유럽 각지에 금융서비스를 판매할 수 있게 하는 이른바 '패스포팅 권리(passporting rights)'가 사라지기 때문이다. 영국 전체 은행 수입의 80%가 직·간접적으로 이 '패스포팅 권리'에 힘입은 것으로 알려져 있다. 때문에 영국의 금융자본가들은 영국정부에 유럽 금융시장 접근권을 허가받는 방향으로 통상 관계를 협상하라고 압력을 행사하고 있다. 브렉시트는 자본주의의 구조적 위기 국면에서 발생하는 인민주의의 파괴적 효과를 여실히 보여주는 사례다. 브렉시트의 원인이 경제위기와 인민주의이기 때문이다.

영국 워윅(Warwick) 대학교 경제학과의 크래프트스(Nicholas Crafts)는 브렉시트가 2007-09년 은행위기 때문에 발생했다고 주장한다. 2007-09년 금융위기는 위기를 진화하는 비용도 많이 들었지만, 잠재성장률을 낮춰 구조적 재정적자를 증가시켰다. 2007-09년 금융위기는 영국의 잠재성장률을 적게는 -3.8%에서 많게는 -7.5% 범위에서 하락시킨 것으로 알려져 있다. 이는 실제로 영국 정부의 재정적자를 심화시켰다. 그 결과 2010년 영국 정부는 향후 발생할 구조적 적자 추정에 근거한 대대적인 긴축정책을 실시했다. 긴축의 결과 1인당 공공지출 금액은 지역에 따라 차이가 있지만 최소 6.2%에서 최대 46.3%까지 삭감되었다.

그 결과 영국 민중들 사이에서 정부에 대한 불만이 심화되었다. 이걸 이용한 게 바로 영국독립당(UK Independence Party)과 같은 인민주의 세력이다. 그들은 경제위기와 재정긴축의 원인을 EU의 난민수용정책으로 돌렸다. 그러나 이민자들이 일자리를 빼앗는다는 EU 탈퇴파들의 주장은 사실 아무런 근거가 없었다. 영국으로 들어오는 이민자들은 영국의 평균 교육수준보다 높은 교육을 받은 경우가 많았고, 재정에 대한 순기여자이기도 했다. 이민자들이 오히려 영국 경제 성장에 기여했다는 게 학계의 정설이다.

하지만 인민주의 세력은 '분노와 원한의 정치'를 이용해 경제위기와 긴축정책에 대한 불만을 이민자와 EU에게로 돌리는 데 성공했다. 크래프트스는 페처(Thiemo Fetzer)가 2018년에 발표한 연구를 인용한다. 페처에 의하면 긴축정책에 타격을 입은 대부분의 지역에서 영국독립당의 지지율

이 상승했다. 수치로 환산할 경우 2015년 기준으로 긴축정책은 영국독립당에게 11.51%의 득표율을 상승을 가져다주었다. 영국독립당은 2013년 지방선거에서 22%의 득표율을 기록하며 급성장했다.

보수당 내각은 영국독립당의 영향력 확산을 막고, 브렉시트를 둘러싼 당 내부 분열을 완화하기 위해 국민투표를 실시할 수밖에 없었다. 국민투표 결과는 'EU 탈퇴'로 결정되었지만 탈퇴를 주장했던 인민주의 세력들은 실질적인 탈퇴계획을 전혀 내놓지 못했다. 이제 브렉시트로 인한 경제적 타격을 감수할 일만 남았다. 노딜 브렉시트(No-Deal Brexit)라는 최악의 시나리오만은 피하고 싶겠지만, 그것마저도 쉬운 일은 아닌 것으로 보인다. 지난 1월 15일 영국 의회가 EU-영국 합의를 부결시켰기 때문이다. 영국 정부는 의회를 설득해 합의를 통과시킬 플랜 B도 준비하고 있지만, 노딜 브렉시트에 대비한 비상대책(contingency plan)도 마련하고 있다.

### 빛만 늘고 경제는 후퇴시킬 이탈리아 예산안

인민주의 때문에 경제가 후퇴하게 될 유럽 국가는 영국만이 아니다. 이탈리아도 위험성이 커지고 있다. 이탈리아는 2007-09년 금융위기와 유럽재정위기 이후 계속 1%대 경제성장률을 벗어나지 못하고 있다. 더 심각한 것은 EU 경제규모 3위인 이탈리아에 인민주의 정부가 들어섰다는 사실이다. 이탈리아 인민주의 정부는 두 가지 측면에서 경제를 망가뜨리고 있다.

첫 번째는 소위 '이탈렉시트(Italexit)', 즉 이탈리아가 EU를 탈퇴할 위험 때문이다. 현재 이탈리아 제1정당인 오성운동은 총선 과정에서 이탈렉시트를 해야 한다고 주장한 바 있다. 작년 5~6월 내각 구성 과정에서도 오성운동은 이탈렉시트를 주장해 온 경제학자 파올로 사보나를 경제장관으로 추천했다. 이 때문에 5~6월 거치면서 국가부도 가능성을 반영하는 신용부도스왑(CDS) 스프레드(spread)가 약 3배 증가했다. 최종적으로 이탈리아 경제장관으로 임명된 지오바니 트리아가 이탈렉시트 논의는 하고 있지 않다고 밝힘으로써 위기를 수습했다.

두 번째는 이탈리아 부채 문제를 악화시키기 때문이다. 이탈리아 정부의 부채는 현재 GDP의 130%에 이른다. EU는 한해 재정적자 규모를 GDP대비 3% 미만, 누적부채는 GDP대비 60% 미만으로 억제하라고 권고하고 있다. 전 정부에서는 2019년 예산안 예상 재정적자 규모를 0.8%로 감축하겠다고 EU 집행위원회에 약속한 바 있다(2018년 재정적자 예상치는 1.6%). 그러나 현 인민주의 정부는 2.4% 재정적자가 예상되는 예산안을 제출했다. 결국 EU가 제재 가능성을 경고하고 협상에 들어갔고, 2.04%로 조정된 예산안이 의회를 통과했다.

이탈리아 정부는 확장 재정 정책이 경제를 성장시켜 결국 재정적자를 줄일 수 있다고 주장했다. 그러나 전문가들은 확장된 재정이 기본소득, 연금개혁 폐기 등에 주로 쓰이기 때문에 경제성장 효과가 크지 않을 거라고 예측한다. 오히려 부채 증가로 인해 정부 부채에 대한 이자율이 상승하여 GDP 성장률을 떨어뜨릴 거라는 예측이 더 많다. 시장의 우려를 반영하여, 예산안이 발표된 10월 이후 이탈리아 국채 신용부도스왑 스프레드가 다시 크게 증가했다.

피터슨 국제경제연구소의 블랑샤르(Olivier Blanchard)는 이탈리아의 높은 부채 수준으로 인한 자본 유출 가능성(Debt run)을 경고한다. 설령 자본 유출 위험을 극복하더라도 현재 경제정책으

로는 경제성장이 불가능하기 때문에 장기침체를 피하기 어렵다라고도 우려한다.

수렁에 빠진 일본 경제, 아베노믹스는 유일한 희망?

일본경제는 1980년대 후반 거품 폭발 이후 소위 ‘구조적 장기침체(sacular stagnation)’의 늪에 빠져들었다. 부르주아 경제학자들은 구조적 장기침체의 원인으로 두 가지 구조적 원인을 지목한다. 하나는 최종수요 부족(과도한 저축), 다른 하나는 기술혁신을 반영하는 총요소생산성의 느린 증가다. 이 중에서도 핵심은 느린 총요소생산성 증가다. 총요소생산성 증가가 느려서 고정자본형성이 부진하고, 결국 최종수요를 감소시킨다는 논리다.

이런 구조적 장기침체를 일정부분 반전시킨 게 바로 아베노믹스(Abenomics)다. 2012년부터 집권한 아베 총리는 ‘세 개의 화살’로 이루어진 아베노믹스를 밀어붙인다. 3개의 화살은 다음과 같다. ① 금융완화: 일본은행의 증권구매 ② 재정정책: 공공사업 추진 ③ 구조개혁: 네 가지 정책패키지로 구성되는데, ㉠ 의료/재생에너지/농업 등 특정 분야에 민간 투자 증진, ㉡ 여성 노동시장 참여 촉진, ㉢ 환태평양경제동반자협정(TPP) 가입, ㉣ 의료/농업/에너지 등 특정분야 규제완화.

부르주아 경제학자들은 아베노믹스를 긍정적으로 평가한다. 구조적 장기침체의 두 원인 중 하나인 최종수요 부족 문제를 어느 정도 해결했기 때문이다. 그러나 총요소생산성 회복에는 실패했다. 일본의 총요소생산성은 아직도 1990년대 수준에서 정체되어 있다. 결국 일본 경제는 기술혁신이 어려워지고 자본생산성이 감소하는 마르크스의 이윤율 저하 경향을 극복하지 못한 셈이다. 일본의 총요소생산성을 증가시키기 위한 부르주아 경제학자들의 정책조언은 크게 두 가지다.

첫째는 기술혁신 시스템을 바꿔야 한다는 것이다. 여기서 두 가지가 중요한데, 대학 연구·교육을 개혁하는 것과 대기업 중심의 기술혁신 시스템을 개혁하는 것이다. 일본 대학은 기초적 공학 교육에는 강했지만, 대학원 교육에는 약했다. 1980년대 초, 미국은 박사학위 과정에 일본의 여섯 배 예산을 투입했다. 과학과 공학 분야 박사학위자 인력도 여섯 배 더 많이 배출했다. 미국에서는 많은 산업 분야에서 최고 수준의 R&D 연구소가 많은 박사학위자에게 일자리를 제공했다. 반대로 일본에서는 기술집약적 대기업에서만 R&D 연구소를 운영했다. 이런 방식은 기업들 간의 연구인력 이동을 어렵게 만들어, 하이테크 스타트업들이 연구자들을 구하기 어렵게 만들었다.

둘째는 노동시장 개혁이다. 기업 간 자유로운 노동력 이동은 보장하되, 국가가 사회안전망을 구축하고 교육·훈련 프로그램을 구축하는 것이다. 1950년대 이래 일본식 “종신 고용” 시스템은 고용 안정과 노동자 기술 보호를 가져왔다. 이 제도는 경제적 충격에서 노동자들을 보호했으나, 기업간·산업간 노동력 이동을 제한하고 인재를 대기업으로 집중시켰다. 그러나 거품 폭발 이후엔 비정규직 비율이 급속히 증가하고 정규직-비정규직 간 임금 격차와 생산성 격차가 계속해서 벌어지는 추세다. 이에 대한 해답으로 내놓은 게 기업이 아닌 국가 주도의 교육·훈련 프로그램이다.

하지만 이런 시도가 총요소생산성을 회복시킬 수 있을지는 미지수다. 일본은 이미 아베노믹스 이전부터 국가의 혁신 시스템을 근본적으로 개혁하기 시작했다. 1990년대 중반부터 지적재산권을 강화하고 국립대학들을 개혁했으며 벤처자본시장을 발전시켰다. 금융은 자유화되었고 혁신기업은

피고용자에게 스톡옵션을 제공했다. 재벌 개혁도 단행했다. 그러나 이런 개혁들 역시 일본의 생산성을 미시적으로도, 거시적으로도 회복시키지 못했다.

그럼에도 불구하고 아베노믹스가 부르주아 경제학자들의 유일한 희망인 이유는 현재 상황에서 최선이기 때문이다. 일본은 GDP 대비 정부 부채 비율이 2017년 기준 238%로 압도적 세계 1위임에도 불구하고, 아베노믹스를 중단할 수 없다. 피터슨 국제경제연구소의 가농(Joseph E. Gagnon)은 여기서 멈춰서 경기침체 내지는 경제위기가 오면, 쓸 수 있는 정책수단이 더 이상 남아있지 않다고 경고한다. 아베노믹스가 앞으로도 계속되어야만 하는 이유다.

#### (4) 소결

2019년 세계경제를 특징짓는 4개의 키워드는 저생산성, 부채위기, 무역갈등, 인민주의다.

2007-09년 금융위기는 미국, 중국, 유럽 등 세계 경제대국들의 경제성장률을 크게 낮췄다. 유일하게 미국만이 트럼프의 감세정책에 힘입어 높은 경제성장률을 기록했지만, 재정위기의 가능성도 키웠다. 이마저도 단기부양책에 불과해, 2020년에는 경제성장률이 금융위기 이전보다 크게 낮아진 잠재성장률 수준으로 떨어질 예정이다.

한편 2007-09년 금융위기 이후 세계경제 회복세에 크게 기여한 중국 경제 역시 둔화 추이가 뚜렷하다. 2018년 경제성장률 잠정 수치는 6.6%인데, 28년 내 최저치다. 경기 둔화에 대응하여 중국이 제출한 두 가지 계획이 바로 '중국제조 2025'와 '일대일로(一帶一路·육상해상 실크로드)'다. '중국제조 2025'는 현재 미국이 기술탈취 계획이 아니냐는 의혹을 제기하면서 난항에 부딪힌 상황이다. '일대일로'는 수익성이 매우 저조하다. '중국제조 2025'와 '일대일로'의 실패 가능성이 점쳐지는 가운데, 엄청난 규모의 부채는 중국경제에게 큰 위협으로 다가오고 있다. IMF는 중국의 국내총생산(이하 GDP) 대비 부채 비율이 지나치게 높다고 경고하고 있다. 또 2007-09년 금융위기 이후 미국, EU, 일본이 양적완화 정책을 펼치면서, 신흥국에서는 신용 팽창(Credit Boom)이 발생했다. 현재 미국이 통화정책을 정상화시키면서 신흥국에서는 외환위기 또는 외채위기 위험성이 높아지고 있다.

여기서 불안정성을 더욱 증대시키는 게 바로 미중 무역갈등이다. 중국은 미국을 대체하는 헤게모니 국가가 되려는 야망을 가지고 있다. 이를 위해 기술 도입과 금융 통제라는 두 가지 전략을 취하고 있다. 반면 미국은 현재의 헤게모니를 유지하고자 한다. 미국의 경제를 지탱하고 있는 것은 두 축이다. 과학기술과 특허로 유지되는 첨단산업 부문과 금융이다. 미국은 중국이 미국으로부터 기술을 탈취해 가서 첨단산업 부문에서 미국을 위협한다고 생각한다. 한편으로는 중국 금융 시장을 개방해, 금융을 통해 중국 경제를 통제할 생각을 가지고 있다.

미국식 자본주의의 위기를 관리해오던 신자유주의 금융세계화가 2007-09년 금융위기를 계기로 힘을 잃자, 세계 곳곳에서 인민주의가 득세하고 있다. 특히 위험한 것은 브렉시트와 이탈렉시트로 대표되는 유럽의 인민주의다. 유럽 경제를 이끌고 있는 독일의 2018년 경제성장률은 5년 내 최저 수준인 1.5%로 잠정 집계됐다. 세계 4대 경제강국에 속하는 EU 경제가 침몰하면 2007-09년 금융위기보다 더 큰 경제위기가 올 수도 있다고 전문가들은 경고하고 있다. 영국 정부는 탈퇴

일인 3월 29일까지 EU와의 합의안을 의회에서 통과시켜야 하나, 전망이 밝지 않다. 이탈리아 인민주의 정부는 기본소득과 연금개혁 폐지에 집중된 재정 적자 예산안을 밀어붙이며 자본 유출(Debt run)과 국가 부도의 위험을 키우고 있다.

2019년 세계 경제 전망은 밝지 않다. 자본생산성 하락을 반등시킬 기술혁신 전망은 낙관적이지 않다. 양적완화와 부채에 기댄 경제성장은 중국을 포함한 거대한 신흥국 부채를 낳았다. 수출의 존도가 높고 자본 유출입이 자유로운 한국 경제 역시 이러한 세계경제의 둔화와 불안정성에 큰 영향을 받을 것이다.

## 2. 국제 정치

2017년 4월, 프랑스 대선에서 국민전선의 마린 르 펜을 누르고 마크롱이 승리를 거두자 일부 논자들은 인민주의가 정점을 지나 하락세로 돌아섰다는 낙관적인 전망을 피력했다. 또한 트럼프 대통령의 성과가 그다지 대단하지 않고 세계적으로도 인기가 없기 때문에 유럽의 인민주의 정당이 나 극우 인사의 명성도 쇠락할 것이라고 관측했다. 그러나 이러한 낙관론은 성급했다는 게 곧 사실로 드러났다. 2017년 9월 독일 총선, 10월 오스트리아 총선에서 극우정당이 약진했고, 2018년 총선에서는 ‘좌파-포퓰리즘’으로 불리는 오성운동이 1위로 당선되어 보통 ‘극우정당’으로 분류되는 동맹(구(舊)북부동맹)과 연립정부를 구성하는 데 성공했다. 또한 7월 멕시코 대선에서는 베네수엘라의 차베스와 유비되는 오브라도르가 당선되었고, 10월 브라질 대선에서는 ‘브라질의 트럼프’라 불리는 보우소나르가 대권을 잡았다.

### (1) ‘스트롱맨’의 정치

#### 트럼프를 둘러싼 ‘파시즘’ 논쟁

트럼프 당선 초기, 일부 논자는 그를 (이념적, 운동적 포퓰리즘이라기보다는) 일종의 선거 기법으로서의 전략적 포퓰리즘이나, ‘수요기반’ 포퓰리즘으로 분석하기도 했다. 그가 선거 캠페인 목적으로 과격한 언사를 내뱉었을 뿐, 공화당의 전통적인 보수주의 정책 틀 내로 회귀하는 실용주의적 면모를 보일 것이라는 기대를 반영했다. 그러나 트럼프의 정치적 독주는 강경하게 이어지고 있는데, 예를 들어 그는 미국 역사상 최장기간의 연방정부 폐쇄를 불사했는데, 2018년 12월 22일부터 2019년 1월 25일까지 한 달여 지속되었다.

또한 2018년 중간선거 결과도 트럼프의 패배라고 규정하기 어렵다. 하원은 민주당 234석, 상원 200석으로 민주당이 약진했으나, 상원은 공화당 52석, 민주당 47석으로 공화당이 우위를 지켰고, 주지사 선거 역시 민주당 23명 공화당 27명으로 공화당이 우세를 거두었다. 투표율도 49%로 최근 추세에 비추어 볼 때 높은 편이었다.

이렇게 트럼프의 독주가 지속되면서, 미국 내에서 그를 파시즘이라고 규정하는 흐름도 광범위한 정치적 스펙트럼에서 나타나고 있다. 즉 신보수주의적 우파, 자유주의 주류로부터 마르크스주의자, 아나키스트에 이르기까지. 이런 논자들은 트럼프가 히틀러나 무솔리니와 동일하지는 않지만, 어쨌든 트럼프를 파시즘과 동일시할 수 있다고 주장했다.(Dylan Riley, 2018)

예를 들어 보자. 냉전파 자유주의자 스나이더: “아직 양자 간에 차이가 있지만 트럼프는 처음부터 분명히도 파시즘에 빛을 쬐다. 그가 처음에 이민자를 성폭력과 연결했던 것부터, 지속적으로 저널리스트를 ‘적’으로 규정하는 것에 이르기까지.” 네오콘 케이건: “이는 어떻게 파시즘이 미국에 도래했는지 보여준다. 목이 긴 군화나 거수경례는 없었지만, 텔레비전 장사치, 사기꾼 억만장자, 교과서적일 만큼이나 극단적으로 자기중심적인 인물이 있었다.” 생태마르크스주의자 포스터: “역사적으로 구별되는 특징이 있지만, 그럼에도 불구하고 트럼프는 체계적인 네오파시스트이며,

그의 전간기 조상과 마찬가지로 노동력의 억압을 목표로 삼는다.” 특히 포스터는 트럼프를 인민 주의자라고 모호하게 규정하기보다는 명확하게 네오-파시즘으로 규정해야지만, 민주당 주류(힐러리, 펠로시)가 트럼프의 대안이라는 사고로부터 벗어날 수 있다고 주장했다.

무솔리니, 히틀러와 비견해 볼 때, 트럼프의 미국을 파시즘으로 규정하는 것은 물론 무리가 따른다. 파시즘의 핵심은 지도자와 인민의 직접적인 결합이라는 명분으로 대의제를 부정하는 것, 곧 의회를 폐쇄하는 것이다. 트럼프의 등장으로 의회 권한을 무시하는 행정부의 월권이 문제가 되긴 하지만, 아직 의회를 폐쇄한 것은 아니다. (물론 히틀러도 총선을 통해 의회에 진입한 후에야 의회를 폐쇄했기 때문에, 그것이 ‘트럼프=파시즘’ 규정에 결정적인 반론이 될 수 없다는 주장도 있다.) 또한 1930년대 파시즘은 실제로 집단적이고 대중적인 ‘운동’의 형태를 띠었고, 따라서 조직과 간부가 있고 이데올로기가 있었지만, 트럼프는 조직, 간부, 이데올로기를 결여했다는 점에서 파시즘 운동을 창출할 수 없다는 지적도 있다. 파시즘 운동에서는 이데올로기와 간부를 통해 기존 지도자를 대체하는 새로운 지도자가 나타날 수도 있지만, 트럼프에게는 그런 메커니즘이 없다는 말이다.

그러나 이러한 논쟁이 존재한다는 사실 자체가 중요할 것이다. 왜냐하면 트럼프에게서 파시즘의 원형적 요소를 발견할 수 있다는 함의를 지니기 때문이다. 우리와 적의 구분, 적의 악마화, 원한의 정치, 카리스마적 지도자가 어떤 문제도 해결할 수 있다는 맹신, 따라서 경제정책에서 경제학적 이론과 일관성의 결여. 이는 인민주의와 파시즘이 공유하는 사실상 ‘반(反)정치’의 핵심적 요소다.

## 동아시아 스트롱맨의 정치

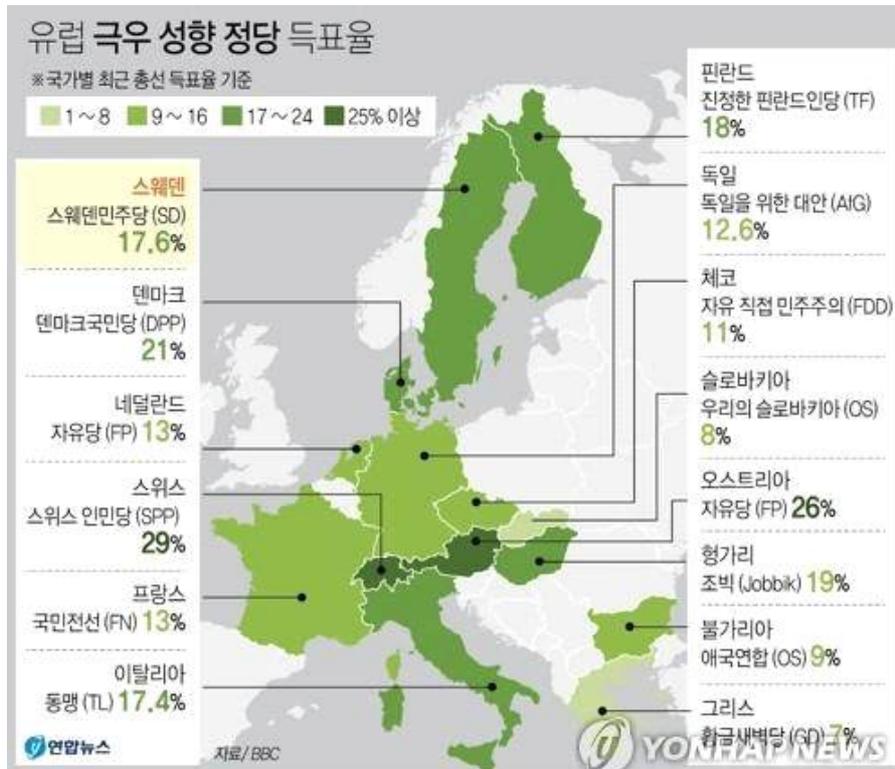
현재 미국, 중국, 러시아의 지도자를 두고 ‘스트롱맨’이라는 표현이 통용된다. 보통 스트롱맨은 강제력(무력)으로 지배하며 독재정치, 권위주의 정권을 실행하는 경우를 뜻한다. 2018년, 러시아에서 푸틴은 4선 도전에 성공하고, 중국에서는 시진핑이 헌법 개정을 통해 장기집권의 길을 열었다.

2018년 3월 18일 러시아 대선에서 푸틴 대통령은 4선 도전에서 77%의 득표율로 압승을 거두었다. (투표율 68%.) 2위 러시아연방공산당 후보는 12%를 득표하는 데 그쳤다. 푸틴은 2014년 크림 병합 이후 줄곧 80% 이상의 지지율을 유지했다. 푸틴은 선거일을 크림 병합 4주년인 3월 18일로 변경했는데, 러시아가 서방과 대립하면서 겪고 있는 고난을 이겨낼 강한 지도자로서 자신의 면모를 부각시키려는 의도가 분명했다. 또한 푸틴은 3월 1일 국정연설에서 미국의 미사일 방어망(MD) 체계를 극복할 수 있는 러시아 전략무기 현황을 시청각 자료를 활용해 시연하기도 했다.

2018년 3월 중국 전국인민대표자회의는 시진핑의 ‘대관식’이라는 비유가 많았다. 국가주석 임기를 ‘2기 10년’으로 제한하는 헌법조항을 삭제했기 때문이다. 또한 개정헌법은 마오쩌둥과 덩샤오핑에 이어 ‘시진핑 사상’을 명기했다. 중국 언론은 시진핑이 중국식 민주주의를 통해 집권 기간 거대한 발전을 이뤄냈다는 점을 강조하고, 방송과 영화사는 시진핑 1기의 성과를 찬양하는 기록 영화를 앞다투어 제작했다.

이제 카리스마적 지도자에 의한 권위주의적 지배는 한반도를 둘러싼 미국, 중국, 러시아에서 발견할 수 있는 현상이다. 오히려 일본이 부르주아 민주주의의 규칙인 의회민주주의의 규범을 따르는 유일한 경우로 보이기에 한한다. 이는 '스트롱맨의 대결'이라는 구도로, 한반도 주변에서 군사적 대결구도를 강화시키는 요인으로 작동한다.

(2) 유럽, 인민주의의 확산과 수렴



극우 성향 정당 득표율(출처: 연합뉴스)

2017년 9월 독일총선에서는 유럽연합 탈퇴를 주장하는 극우정당 독일대안당(2013년 창당)이 90석(득표율 12.6%)을 차지해 3위 정당으로 급부상하여 드디어 연방의회에 입성했다. 기민당/기사당과 사회민주당의 의석수가 각각 65석, 40석만큼 감소했으며, 특히 독일 사민당은 전후 최저 득표율인 20.5%를 기록했다. 이제, 전후 유럽 국가 중 독일만은 극우정당의 연방의회 입성을 허용치 않는다는 역사적 신화가 종말을 맞이하게 되었다. (그 후 연립정부 구성이 난항을 거듭하다가 2018년 3월에야 메르켈이 이끄는 기민당/기사당, 사민당 대연합정부가 구성되었다.)

게다가 유럽에서 사민주의 정당의 지지율 하락 현상은 폭넓게 나타나고 있는데, 프랑스, 네덜란드, 체코, 그리스, 오스트리아, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 핀란드도 마찬가지다. 노르웨이와 영국만 얼마간 예외적이다. 현재로서는 이들 나라에서 사민주의 정당의 집권 가능성은 앞으로 거의 불가능해 보일 정도다.

또한 2017년 10월 오스트리아에서도 극우정당 자유당(1955년 창당)이 집권당이던 사민당과 거의 동일한 득표(26%)를 획득하여 3위를 차지해 당수가 부총리로 입각했다. 또한 10월 체코 총선에서도 ‘프라하의 트럼프’라 불리는 바바시가 총리로서 연립정부를 수립하는 데 성공했다. 바바시는 <불만족스러운 시민의 행동당> 대표다.

2018년에는 이탈리아 총선이 큰 관심을 모았다. 이탈리아는 북아프리카나 지중해로부터 난민이 유입되는 관문이 된다는 점에서, 총선 결과는 유럽통합의 미래에 상당히 중요한 의미를 지녔다. 선거 결과, 오성운동 32% 득표율로 1위를 차지했다. 오성운동은 최근 이탈리아 선거 중 처음으로 30%대 득표에 성공한 정당이 되었다. 집권 민주당이 19% 득표로 2위로 밀려났고, 동맹은 17%를 차지했고, 베를루스쿠니의 정계복귀와 함께 전진 이탈리아가 4위로 진입했다.

오성운동은 남부지역에서 강세를 보였으며, 북부지역에서는 동맹을 위시로 한 우파연합이 절대우위를 차지했다. 오성운동의 경우, 평균득표율 32%에 비교해 볼 때, 연령대로 보면 18-30세에서 44%, 31-44세에서 40%의 득표를 얻었다. 이는 곧 젊은 층의 지지율이 상대적으로 높다는 점에서 미래에 오성운동의 단독내각 수립도 가능하다는 전망의 토대가 된다. 직업별 지지도를 보면, 오성운동은 자영업자, 공공기관·사기업 노동자, 비정규직·일용직 노동자, 주부로부터 모두 30%대의 지지를 얻었지만, 특히 실업자의 50%, 학생의 49% 지지를 얻었다. 이는 이탈리아의 청년 실업률이 프랑스, 독일에 비해 월등히 높다는 사실을 반영할 것이다.

네덜란드 <자유당>	하원선거: 2010년 16%, 2012년 10%, 2017년 13%. 그러나 2016년 여론조사 결과, 25세 미만에서 27%, 26-35세에서 25%의 지지를 얻음. 이슬람 없는 네덜란드. 유럽연합 탈퇴. 국민투표 도입. 소득세 인하.
프랑스 <국민전선>	2016년 유럽의회 선거에서 25% 득표. 2017년 대선에서 1차는 21%로 2위, 2차는 43%로 낙선. '탈악마화' 노선: 홀로코스트 비판. 낙태 합법화. 동성애 수용. 유로존 탈퇴. (유럽연합 탈퇴 여부는 국민투표로.) 연간 이민자 1만 명으로 제한. 외국인고용기업에 급여의 10% 세금부과. 저소득층 소득세와 중소기업 법인세 인하. 나토 탈퇴와 국방비 증액.
독일 <독일을 위한 대안>	2017년 9월 독일을 위한 대안 13% 득표, 94석 획득, 3당으로 부상. 직접민주주의(국민투표). 유럽연합 탈퇴. 유로존 탈퇴. 즉각적인 국경폐쇄와 장벽설치. 이민자 선별. 부권의 강화와 낙태금지. 중저소득층 감세. 최저임금 인상. 임시고용 6개월 후 정규직화.
오스트리아 <자유당>	2016년 대선 1차투표 34%로 1위. 2017년 총선에서 26% 득표. 연립정부에 부총리로 참여. 제3제국(히틀러)의 완전고용과 경제성장을 강조. 오스트리아 애국주의. 이민 중단. 반이슬람. 유럽연합 탈퇴.
이탈리아 <오성운동>	2018년 총선에서 33% 득표. 동맹(구 북부동맹)과 연립정부 구성. 유로화지지. 서류미비 이민자 송환. 연소득 1만 유로 미만 면세. 기본소득(이탈리아 국적자.)
이탈리아 <동맹>	2018년 총선에서 18% 득표. 유럽연합 관련, 재정적자 기준 예외가 인정되지 않을 경우 탈퇴. 1년대 불법체류자 10만 명 추방. 15% 평률세. 최저소득계층 면세. 무상아동보육.

[표] 유럽 극우·포퓰리즘 정당의 최근 선거 성적과 주요 정책

유럽 포퓰리즘의 최근 동향에서 가장 주목해야 할 바는 우파 포퓰리즘과 좌파 포퓰리즘의 수렴 현상이다. 과거 우파 포퓰리즘과 좌파 포퓰리즘은 집중하는 정치적 소재의 차이가 있다고 간주되었는데, 우파 포퓰리즘은 주로 민족적(인종적, 종족적) 단일성의 보존을 강조했다면, 좌파 포퓰리즘은 경제적 분배정책에 호소했다는 것이다. 그러나 2018년 이탈리아에서 오성운동과 동맹이 연립정부를 구성한 사실은 그 정치적 함의가 크다.

우파 포퓰리즘은 ‘탈악마화’ 전략을 구사하며, 위의 표에서 나타나는 것처럼 복지와 저소득층 면세를 비롯해 사회정책상 신축성을 발휘하고 있다. 예를 들어, 독일 대안당은 최저임금 인상을 내놓았고 프랑스 국민전선은 낙태 합법화와 동성애 수용 정책을 제시했다. (물론 이는 난민, 이민 지원과 같은 ‘불필요한’ 세금낭비를 줄여서 순혈적인 우리 민족에 대한 복지를 늘린다는 논리구조를 깔고 있다.) 다른 한편, 좌파 포퓰리즘은 점점 더 민족과 주권에 대해 호소하는 경향을 보인다. 예를 들어, 그리스의 시리자도 예외가 아닌데, 유럽연합이 재정위기의 해법으로 제시하는 경제정책은 무엇보다 “민족과 주권”에 대한 위협으로 묘사된다.<sup>1)</sup> 즉 유럽연합 경제정책에 내재하는 결함이나 모순보다는 외국인의 간섭이라는 측면이 전략적으로 부각된다는 뜻이다.

그 결과, 오성운동과 동맹의 연립정부를 사례로 보면, 유럽연합 탈퇴(또는 조건부 탈퇴), 반이민, 조세 인하와 복지확대라는 정책패키지를 중심으로 좌우파 포퓰리즘의 수렴 현상을 예상할 수도 있다.

### (3) 라틴 아메리카의 포퓰리즘

인민주의, 극우정당은 유럽에만 국한된 현상은 아니다. 2018년 7월 멕시코 대선에서는 국가재건운동의 오브라도르가 53%의 득표율로 기존 주요정당인 제도혁명당, 국민행동당 후보를 제치고 당선되었다. 국가재건운동은 2014년에 공식적으로 창당한 정당이고, 오브라도르는 2000-2005년 멕시코 시장으로서 높은 인기를 누렸다. 국가재건운동은 자신이 종족적, 종교적, 문화적, 성적 다양성을 지지하며 인권과 환경을 존중하는 좌파정당이며, 1980년대 이후 멕시코가 채택한 신자유주의 경제정책에 반대한다는 입장을 밝혔다. 그는 “멕시코는 이미 부유하다. 그러나 우리를 통치하는 자들이 우리로부터 부를 빼앗는다”고 선언했다. 그는 1994년의 북미자유무역협정이나 2014년 민간투자자에 대한 에너지시장 개방에 대해 반대한다는 입장을 분명히 밝혔다. 오브라도르가 베네수엘라의 차베스와 비견되는 좌파 포퓰리스트인가, 아니면 실용주의자인가를 두고 논란이 있다. 그의 임기는 2018년 12월에 시작한 만큼 향후 행보에 주목해야 한다.

또한 2018년 10월 브라질 대선에서는 사회자유당의 보우소나루 후보가 노동자당의 아다지 후보를 누르고 대통령으로 당선되었다. (물라는 부패 혐의로 2심에서도 실형 선고를 받아 대선후보자격을 잃었다.) 사회자유당은 1994년에 창당한 정당으로, 각종 인종주의, 여성혐오, 성소수자 차별적인 발언과 과거 우파 독재정권과 군부나 고문에 대한 우호적인 발언 때문에, 극우 인민주의 후보라는 평가를 받았다. 그는 자신을 카우디오(민중의 여망을 반영하는 군사지도자)라고 제시한

1) Andreas Pantazopoulos, The nation-populist illusion as a "pathology" of Politics: The Greek case and beyond. *Telos* 178, Spring 2017.

다. 보우소나르 역시 2019년 1월 1일 임기를 개시한 만큼 그의 브라질을 주목할 필요가 있다.

## 베네수엘라 마두로 정부의 위기와 포퓰리즘 경제정책

2019년 2월 중순까지도, 베네수엘라에서의 정치적 대혼란은 지속되고 있다. 과이도 국회의장이 임시대통령을 자처한 후, 1월 24일 트럼프 대통령은 과이도를 대통령으로 인정한다고 밝혔다. 독일, 프랑스, 영국, 스페인 스웨덴 등 EU 주요국가들도 1월 26일 마두로 대통령에게 새로운 대선 계획을 8일 이내에 밝히라고 제시한 후, 마두로 대통령이 이에 응하지 않자 2월 4일 과이도 의장을 임시 대통령으로 인정했다.<sup>2)</sup>

베네수엘라 의회는 2018년 1월 베네수엘라 물가 상승률(연율)이 268만%를 돌파했다고 밝혔다. 국제통화기금(IMF)은 올해 베네수엘라의 물가 상승률이 연평균 1,000만%에 달할 것이라고 예측했다. 유엔 국제 이주기구에 따르면 초인플레이션으로 인해 식량과 의약품 같은 생활 필수품이 부족해지면서 베네수엘라를 탈출한 국민은 2014년 이후 300만 명을 넘어섰다. 2019년에는 난민 수가 500만 명 수준으로 급증할 것이라는 관측도 나온다.

왜 이런 극심한 혼란이 나타나고 있는가. 그 근본적 원인은 차베스-마두로 경제정책의 실패에 있다.(Fernando Dachevsky, Juan Kornblihtt, 2017) 다른 라틴아메리카 국가들과 마찬가지로 베네수엘라는 천연자원 수출 부문의 높은 생산성에 기대어 다른 저생산성 산업들이 유지되는 이중 구조를 가지고 있다. 1970년대 이후로 석유산업은 국유화되었지만, 국가는 석유지대를 이용해서 이중 구조를 해결하는 데 실패했다. 1980년대 이후 비석유부문 산업이 붕괴했기 때문이었다. 1974~1983년 사이에는 석유수입을 고정자본 투자에 활용했고, 국가가 직접 투자를 배치하여 전기, 통신, 지하철, 철강, 알루미늄, 석유화학 산업 인프라에 중점 투자했다. 그러나 1980년대 초반, 비석유부문 산업 경제가 스태그네이션과 절대적 생산성 저하를 겪었다.

차베스 정부에서는 석유로열티를 되찾기 위한 '전쟁'이 다시 점화되어 1997년에 32%였던 로열티는 2003년 75%까지 증가했다. 그에 따라 사회정책이 현저히 증가하여 두 번째 임기에 이르러 1인당 실질 사회지출이 1990년대의 5배로 증가했다. 과거 자본재 수입축진을 위한 볼리바르화 고평가 정책과 유사한 정책이 강력히 추진되었으나, 소비재 부문의 수입업자나 베네수엘라에서 벌어들인 이윤을 해외로 송금하는 외국기업이 큰 이득을 보았을 뿐이었다. 비석유산업 부문은 심지

2) 마두로는 차베스 사후 2013년 4월에 열린 선거에서 차베스의 후계자이자 베네수엘라통일사회당 후보로서 50.62%의 득표율로 당선되었다. 그의 임기는 베네수엘라의 사회경제적 침체와 맞물렸는데, 이는 범죄, 물가상승, 빈곤과 기아의 증가를 이끌었다. 베네수엘라의 생활수준이 급격히 하락하면서 2014년부터 시위가 증가했고, 그 와중에 43명의 시위자가 사망하면서 마두로의 인기도 급락하기 시작했다. 2015년 총선에서는 야당연합 <민주통일원탁>이 집권당 <베네수엘라통일사회당>에 압승을 거두어, 총의석 167석 중 야당연합이 109석, 집권당이 55석을 차지하게 되었다. 또한 2016년부터 마두로 소환운동이 전개되었으나, 마두로는 최고법원, 국가선거위원회, 군부와 같이 충성도가 높은 국가기구를 통해 권력을 유지할 수 있었다. 예컨대, 최고법원은 2016년 실시를 앞둔 소환 투표를 저지했다. 또한 최고법원이 의회의 권력을 몰수하여 헌정위기에 돌입하자, 2017년 수개월에 걸친 시위가 발생했고 최소 153명이 사망했다. 마두로는 2017년 7월 제헌의회 구성을 위한 새로운 선거를 실시했다. 야권이 제헌의회 구성을 위한 특별선거참여를 거부하면서 마두로 진영은 압도적 승리를 거두었다. 2018년 5월 마두로가 대통령으로 재선되었으나, 서방 언론은 이것이 '쇼'에 불과하다고 혹평했다. 대통령선거의 공식 투표율은 46.07%였으나, 독립기관이나 야권세력은 17.32%에서 25.8%로 추산했다. (이미 미국은 2017년 선출된 제헌의회와 2018년 재선된 대통령을 승인할 수 없다는 입장을 공식적으로 밝혔고 경제제재를 가했다.) 2019년 1월 마두로가 대통령에 취임하자, 의회는 비상사태를 선포했고 권력의 탈환을 선언했으며, 과이도는 본인이 의회 정부의 임시대통령이라고 스스로 선언했다.

어 달러를 구하기 어려워 자본재나 중간재 수입에 큰 어려움을 겪었고, 그 결과 비석유산업 부문은 기존 상태를 크게 벗어나지 못했다. 이때 국제유가가 하락하자 베네수엘라 경제는 다시금 심각한 위기 국면에 돌입한 것이다. 고유가가 지속될 것이라는 포퓰리즘 경제정책의 막연한 낙관이 붕괴를 맞이하는 순간이었다.

#### (4) 프랑스의 노란 조끼 시위

2018년 말부터는 프랑스의 노란 조끼 시위가 국제적으로 큰 관심을 모았다. 남유럽 재정위기 당시 벌어진 광장시위 이후, 유럽에서 전개된 가장 인상적인 시위행동이었던 때문이다.

노란 조끼 시위의 직접적 배경은 연료가격 상승이었다. 부가가치세를 포함하여, 디젤의 세금은 1년간 14% 상승했고, 휘발유는 7.5% 상승했으며, 2019년 1월부터 추가 상승할 계획이었다. 이로부터 도시 중심부 외곽지역의 주민들이 큰 타격을 입었는데, 주택난방이나 자동차 사용 비용이 크게 증가했기 때문이었다. 시위자들은 석유세 인상을 주로 개인에게 부담시켰다고 마크롱 정부를 비난했다.

노란 조끼 운동은 어떻게 출발했나. 셴에마른 현의 여성이 2018년 5월 한 웹사이트에 청원을 개시했으며, 10월 중반 30만 명의 서명에 도달했고, 그로부터 한 달 후, 100만 명에 가까워졌다. 같은 현의 두 남성은 11월 17일, 페이스북 이벤트 “모든 길을 막자”를 개시했는데, 연료가격의 상승에 항의하는 시위를 하자는 것이었다. 이 집단이 제작한 영상은 급속히 전파되었는데, 그 중 하나는 노란 조끼를 사용하자는 아이디어를 제시했다.

11월 17일부터 최근까지 매주 토요일 대규모 노란 조끼 시위가 개최되었다. 노란 조끼 시위는 특정한 정당이나 노동조합과 연결을 맺고 있지 않으며, 소셜 미디어에 의해 확산되었다. 운동은 지도자가 없이, 수평적인 방식으로 조직되었다. 비공식 지도자가 부상할 수 있지만, 일부는 다른 시위자에게 거부되었고 심지어 위협을 받았다. 일부는 정치인들에 대한 그들의 증오를 “시위자 기층에서 부상하는 모든 부류의 정치 지망생”에 대한 증오로 확대했다.

그에 따르면 노란 조끼가 제시한 목표 중 하나는 직접 발의권(direct initiative)의 획득인데, 달리 말하면, 법을 제안하거나 폐지하거나, 헌법을 수정하거나, 공직에서 공직자를 해임할 때, 언제라도 정부에 청원할 수 있는 권리를 획득하는 것이다. 이를 ‘시민발의 국민투표’라고 명명한 집단도 있다.

운동은 다양한 정치적 스펙트럼에 걸쳐 지지자를 모았다. 한 여론조사에 따르면, 시위자 중의 36%가 2017년 5월 대통령 선거에서 마린 르 펜(국민전선)을 지지했고, 시위자 중의 28%가 장뤽 멜랑송(불복하는 프랑스, 2016년에 창당한 ‘민주사회주의’ 정당)을 지지했다. 2017년 대선 1차 투표에서 마크롱, 르 펜과 멜랑송은 각각 24.0%, 20.0%, 19.8%를 득표했다. (결선에서 마크롱에 르 펜은 각각 66.1%, 33.9%를 득표했다.) 따라서 시위 참가자는 평균 득표율에 비교해 볼 때 르 펜, 멜랑송 지지자가 많은 편이다.

<르몽드>의 저널리스트 다섯 명은 노란 조끼의 42개 지침을 조사했는데, 그 중 2/3가 “급진 좌파”의 입장과 매우 유사하며 거의 절반은 “극우”와 양립 가능하며, 모든 것이 경제적으로 “자유

주의적인” 정책으로부터 벗어나 있다고 분석했다.

초기 프랑스 노동조합은 노란 조끼 시위에 참여하는 데 주저했는데, 노동조합이 전통적으로 대표하지 않은 사람들, 즉 기업소유자나 자영업자가 포함되었기 때문이며, 극우 요소의 존재도 CGT가 반감을 갖게 하는 요소였다.

1월 말부터 노란 조끼 시위에 참가한 일부 집단은 본격적인 제도권 정치 진입을 시도하고 있다. '노란 조끼'를 촉발시킨 동영상은 페이스북에 올렸던 50대 자클린 무로는 1월 27일 신당 창당을 선언했다. 1월 23일에는 잉그리드 르바바쇠르라는 31세 간호조무사가 오는 5월 유럽의회 선거에 출마할 '노란 조끼' 79명의 명단을 다음 달까지 확정하겠다고 했다.

마크롱 대통령은 노란 조끼 시위가 고조되자 12월 10일 기자회견을 개최하여 최저임금 인상, 초과근무에 대한 과세 면제, 저소득 연금수급자에 대한 일반사회분담금 납부 면제 등 대책을 발표했다. 또한 1월 13일 노란 조끼 사태 해결을 위한 대토론회 계획을 발표했다. 1월 15일부터 2개월간 전국 지자체 청사를 돌며 지역 주민들의 고충을 수렴한다는 것이다. 이를 계기로 마크롱 대통령에 대한 지지율은 얼마간 반등하고 있다. 또한 노란 조끼 집단의 제도정치권 진입이 오히려 야당에 대한 지지율을 분점할 것이라는 전망도 있다.

종합하면, 프랑스는 현재 몇 단계에 걸쳐 기존 정당체계의 붕괴를 경험하는 중이라고 말해도 과언이 아니다. 마크롱의 등장은 2018년 40세에 최연소 대통령으로 당선될 만큼 충격적이었는데, 그의 대통령 당선은 1958년 프랑스 5공화국 출범 후 공화당과 사회당이라는 거대 정당 소속이 아닌 최초의 대통령이라는 점에서 이례적이었다. 하지만 그는 1차 선거에서 단지 24%를 득표하여 2위를 차지한 국민전선의 마린 르 펜을 3%포인트 차이를 보였을 뿐이었다. 이번 시위에 르 펜과 멜랑송의 지지자들이 상대적으로 높은 비중을 차지한다거나, 시위자 중 일부는 정치인 일반이나 운동의 정치화에 대대 혐오를 표출한다거나, 이런 특징은 새롭게 등장한 마크롱 정부 역시 지극히 취약하며, 정당체계의 붕괴의 한 계기라는 점을 방증한다. 그렇다면 기존 정당체계의 붕괴는 그 자체로 사회변화를 향한 긍정적인 신호인가? 이러한 질문이 중요한 이유는 현재 브렉시트 문제로 극도의 혼란을 경험하고 있는 영국에서도 볼 수 있는 것처럼, 어느 누구도 다수자를 형성하지 못하고, 따라서 어떤 결정도 내릴 수 없는 정치적 무능력을 의미할 수 있기 때문이다. 또 한편으로, 시위참가자 중 일부는 '시민참여 국민투표'라는 이름으로 직접민주주의를 옹호하고 있다. (현재 유럽에서는 국민투표가 실제로 실시되는 경우가 급격히 증가하고 있는데, 1970년대에는 1년에 3회 정도였다면 최근에는 1년에 8회로 크게 증가했다.) 그러나 유럽에 만연한 장기적인 경기침체라는 조건에서 경제적 쟁점들, 즉 세금이나 연금 문제, 이민 문제와 같은 각 사안을 국민투표에 따라 국민적 선호를 확인하여 정책을 결정하면 만사형통일 것인가. 곧 정치적으로 인기 있는 정책의 조합이 곧 장기침체의 해결책이 될 수 있느냐는 문제다.

## (5) 2019년 국제 정치 이슈

2017-18년 유럽 주요국에서 선거의 물결이 있었다면, 2019년에는 아시아(인도, 인도네시아, 아프가니스탄), 아프리카(나이지리아, 남아공), 라틴 아메리카(아르헨티나)의 주요국에서 선거가 치러

질 전망이다. (아래 표 참조.)

[표] 2019년 주목해야 할 선거<sup>3)</sup>

2월	나이지리아 총선 나이지리아는 아프리카에서 가장 인구가 많은 국가이자(2억 명), 최대 산유국. 그러나 내전으로 고통 받으며, 실업률은 19%로 치솟고, 유가 하락은 이러한 문제를 악화시킴.
3월	우크라이나 총선 2018년 11월 러시아는 아조프해에서 우크라이나 해군 함정을 나포하고, 주요함정을 봉쇄. 우크라이나는 친서방과 친러시아의 두 길을 두고 국론의 분열.
4월-5월	인도 하원 선거 8.5억 명이 투표권 행사. 인민당의 모디 총리의 인기 하락. 의료보험 개혁이 지지부진하고, 중국, 파키스탄과의 관계 개선도 이루어지지 않음.
4월	인도네시아 대선 현 조코위 대통령(최초 민간대통령)은 보수적인 무슬림 성직자 아민을 부통령 후보로 지목. 아민은 종족적·종교적·사회적 소수자에 대한 불관용으로 유명. 경쟁자 역시 이슬람 그룹과 강력한 연계를 맺음.
4월	아프가니스탄 대선 2018년 총선 기간에 이를 방해하려는 탈레반의 공격으로 130명 사망. 1.5만 명의 미군이 주둔하지만 탈레반이 아프간의 70%를 통제. 가니 대통령은 탈레반과 평화협상을 지지하고 탈레반이 정당으로 변신하는 것을 인정하고자 하지만, 탈레반은 미군 철수를 기다리고 있는 상태.
5월	유럽의회 선거 영국의 유럽연합 탈퇴 결정 이후 처음으로 치러지는 유럽의회 선거. 최근 부상하고 있는 인민주의, 극우 정당이 얼마나 성공을 거둘지 관심사.
5-8월	남아공 총선 만델라의 정당 아프리카국민회의(ANC)가 결국 권력을 상실하느냐? 주마 대통령의 부패 혐의는 ANC의 명성에 타격을 가했으나 주마를 당에서 추방한 결과, ANC 지지율이 반등. 그러나 남아공의 경기침체, 불평등, 인종주의, 부패 문제는 여전히 심각함.
10월	아르헨티나 총선 실업률이 10%에 달하고, 인플레이션율이 30%로 치솟고, 이자율은 최고 60%에 이르며 경제 전반이 쪼그라들고 있음. 2015년 당선된 마크리 대통령(공화주의제안당)은 국제통화기금(IMF)으로부터 역사상 최대 규모인 570억 달러의 용자를 받음. 그러나 경쟁자인 페론주의 정당은 부패혐의를 벗어나지 못하고 있음.
10월	캐나다 연방 선거 트뤼도(자유당) 지지율이 하락하여 60%가 권력교체를 원한다고 답변. 그러나 단순다수대표제이므로 자유당의 과반 확보가 반드시 실패한다고 말할 수 없음.
11월	이스라엘 입법부 선거 네타냐후 총리의 리쿠드당은 의회에서 현재 1/4석만 차지하고 있으며, 추후 연립정부를 구성하기 위해서는 복잡한 과정을 거쳐야 함. 네타냐후 총리는 세 건의 부패 스캔들에 연루되어 있음. 그러나 네타냐후는 트럼프와의 친밀한 관계를 강조할 수 있는데, 트럼프는 미국 대사관을 예루살렘으로 이전했음.

특히 2019년에는 5월 유럽의회 선거에 주목할 필요가 있다. 현재 유럽연합의 붕괴 가능성이 종종 언급되는데, 유럽연합은 우리가 익히 알고 있는 아주 많은 문제를 안고 있다. 미국과의 균열의 확대, 중부유럽에서 반(反)자유주의, 하드 브렉시트의 점증하는 가능성, 이탈리아의 재정정책을 둘러싼 유럽연합과의 갈등 조짐, 프랑스에서 정치적 불만의 고조, 유럽연합의 제도들을 회생시키려는 열정의 감소. 최근 유럽의 주류 정당들은 대륙 전역에서 인민주의 정당의 부상과 함께

3) James M. Lindsay, Ten Elections to Watch in 2019, December 12, 2018.  
<https://www.cfr.org/blog/ten-elections-watch-2019>

침체에 빠졌으며, 그 결과 유럽연합 선거는 그동안 비주류라고 여겨졌던 인민주의 정당이 중심부에 진입하는 계기가 될지도 모른다. (또한 얼마나 많은 유럽인이 투표권을 행사할지도 주목해야 하는데, 유권자는 5억 명에 이르지만 1999년 이후로 투표율은 50% 미만이었다.)

## (6) 소결

미국에서는 좌에서 우까지 넓은 정치적 스펙트럼에 걸친 논자들이 트럼프를 파시즘으로 규정할 수 있느냐는 문제를 두고 논쟁을 벌이고 있다. 이러한 토론이 존재한다는 사실 자체가 중요한데, 이는 트럼프에게서 파시즘의 원형적 요소를 발견할 수 있다는 함의를 지니기 때문이다. 우리와 적의 구분, 적의 악마화, 원한의 정치, 카리스마적 지도자가 어떤 문제도 해결할 수 있다는 맹신, 따라서 경제정책에서 경제학적 이론과 일관성의 결여. 이는 인민주의와 파시즘이 공유하는 사실상 ‘반(反)정치’의 핵심적 요소다.

현재 미국, 중국, 러시아의 지도자를 두고 ‘스트롱맨’이라는 표현이 통용된다. 보통 스트롱맨은 강제력(무력)으로 지배하며 독재정치, 권위주의 정권을 실행하는 경우를 뜻한다. 2018년, 러시아에서 푸틴은 4선 도전에 성공하고, 중국에서는 시진핑이 헌법 개정을 통해 장기집권의 길을 열었다. 이제 카리스마적 지도자에 의한 권위주의적 지배는 한반도를 둘러싼 미국, 중국, 러시아에서 발견할 수 있는 일반적 현상이다. 이는 ‘스트롱맨의 대결’이라는 구도로, 한반도 주변에서 군사적 대결구도를 강화시키는 요인으로 작동한다.

최근 유럽에서 사민주의 정당의 지지율 하락 현상은 폭넓게 나타나고 있는데, 독일 뿐만 아니라 프랑스, 네덜란드, 체코, 그리스, 오스트리아, 스페인, 포르투갈, 스웨덴, 핀란드도 마찬가지다. 현재로서는 이들 나라에서 사민주의 정당의 집권 가능성은 앞으로 거의 불가능해 보일 정도다. 반면 극우·포퓰리즘 정당의 부상은 매우 인상적이다.

유럽 포퓰리즘의 최근 동향에서 가장 주목해야 할 바는 우파 포퓰리즘과 좌파 포퓰리즘의 수렴 현상이다. 과거 우파 포퓰리즘과 좌파 포퓰리즘은 집중하는 정치적 소재의 차이가 있다고 간주되었는데, 우파 포퓰리즘은 주로 민족적(인종적, 종족적) 단일성의 보존을 강조했다면, 좌파 포퓰리즘은 경제적 분배정책에 호소했다는 것이다. 그러나 2018년 이탈리아에서 오성운동과 동맹이 연립정부를 구성한 사실은 그 정치적 함의가 크다.

라틴 아메리카의 경우, 과거 베네수엘라 차베스, 브라질의 룰라가 사회주의를 향한 새로운 대안으로 칭송을 받았으나, 국제 원자재 가격의 급락으로 경제가 침체, 붕괴에 들어서자 정치적 대위기가 발생했다. 멕시코의 경우는 차베스와 비견되는 ‘좌파-포퓰리즘’이, 브라질의 경우는 극우적 언사로 ‘열대의 트럼프’로 불리는 ‘우파-포퓰리즘’이 대권을 장악했다. 이는 세계적인 정치적 불안정을 반영한다.

프랑스에서 발생한 노란 조끼 시위는 프랑스에서 기존 정당체계가 파괴되면서 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 이번 시위 참가자 중에 르 펜과 멜랑송의 지지자들이 상대적으로 높은 비중을 차지한다거나, 시위자 중 일부는 정치인 일반이나 운동의 정치화에 대대 혐오를 표출한다는 특징은 그 방증이다. 그렇지만 기존 정당체계의 파열은 긍정적인 변화보다는 정치의 붕괴를 의미할 수도

있는데, 현재 브렉시트를 앞둔 영국 사례처럼, 어느 누구도 다수자를 형성하지 못하고, 따라서 어떤 결정도 내릴 수 없는 정치적 무능력을 의미할 수 있기 때문이다.

또 한편으로, 시위참가자 중 일부는 ‘시민참여 국민투표’라는 이름으로 직접민주주의를 옹호하고 있지만, 유럽에 만연한 장기적인 경기침체라는 조건에서 경제적 쟁점들을 국민투표에 따라 결정하면 만사형통일 것인가. 포퓰리즘 정치는 그 말 그대로 정치적으로 인기 있는 정책을 조합할 수는 있겠지만, 이는 곧 경제의 붕괴를 야기할 수도 있다.

### 3. 한반도

#### (1) 1·2차 북미정상회담

1차 북미정상회담 이후 한미연합군사훈련의 중단, 북한의 핵·미사일 실험의 중단 등은 이루어졌으나, 정상회담 전 트럼프 미 대통령이 호언했던 일괄타결을 통한 신속한 비핵화는 사실상 진척되고 있지 않다. 최근 대북 실무협상을 맡아 방북한 스티브 비건 미 국무부 대북정책 특별대표가 북핵신고서 제출 시점에 융통성을 두겠다고 발언하였는데, 이는 단계적 협상으로의 전환을 시인한 셈이다. 마이크 폼페이오 미 국무장관도 “비핵화는 긴 과정이 되리라는 것을 알고 있었다”며 “그동안에는 위험을 줄일 필요가 있다”고 언급해 ‘CVID’(완전하고, 검증가능하고, 비가역적인 비핵화)를 고수하기보다 핵 동결에 무게를 두고 있음을 시사하였다.

그렇다면 그 다음 단계는 무엇이 될 것이냐가 문제다. 2018년 10월 시점에서는 영변 핵시설(과 대륙간탄도미사일 시험 발사시설)의 해체와 종전선언의 교환이 언급되었다. (10.3. 강경화 외교부 장관의 발언.) 2019년 1월 시점에는 북한의 대륙간탄도미사일 국외 반출과 개성공단·금강산관광의 재개 문제까지 언급되었다. 최근에는 다시 영변 핵시설 해체와 종전선언 교환 문제로 초점이 다시 회귀하는 양상이다.

그러나 영변 핵시설 해체에 관한 미국 내 주류여론은 비판적이다. 영변 핵시설은 북한 핵개발의 산실이기는 하였으나, 현재로서는 노후한 시설에 불과하며 북한의 현재 핵 프로그램의 주축이 아니라는 것이다. (주축은 비밀 우라늄 농축시설.) 마찬가지로 미국이 제공할 것이라는 종전선언도 일종의 ‘빈 깡통’일 수 있다. 즉 정전협정을 대체하는 평화협정으로서 명실상부한 내용을 담고 있는 것이라기보다는 다분히 ‘선언적’ 성격이 강하다. 종전선언이라는 것은 의회의 비준을 받아야 하는 국제조약이 아니고 구속력이 없기에, 언제라도 되돌릴 수 있다. 즉 현재 논의되고 있는 안은 실질적인 의미가 크다고 보다는, 양측이 협상의 추동력이 지속되고 있다는 것을 대외적으로 표방하는 계기로서의 의미가 더 클 수 있다.

한편 남북한 간에는 9월 평양정상회담과 GP 철거 등 일부 조치들이 이루어졌으나, 북한이 관심을 갖고 요구하는 대북경제협력 사업(철도·도로 사업이나 개성공단·금강산관광 재개 등)은 UN 대북제재 하에서 실질적으로 어렵다. 문재인 정권은 50% 이하로 떨어진 지지율 반등의 카드로 2018년 연말까지 “연내 김정은 위원장 서울 답방”을 주장하였으나, 북한이 얻을 반대급부가 마땅치 않은 상황과 북미대화 교착을 반영하여 무산되었다. 김정일 위원장의 답방 여부는 여전히 불확실성이 남아 있다. 만약 북미 종전선언이 성사된다면 이를 남북 간에도 재확인한다는 상징적인 의미에서 답방의 명분이 있을 수 있다. 그러나 경제협력사업 진척이 여전히 어렵다는 점에서는 가능성이 불투명하다.

그동안 남한과 미국, 특히 미국 내에서는 (트럼프 대통령 본인을 제외하고) 백악관에서조차 대북 대화에 대한 회의론과 비판이 거세져 왔다. 18년 11월 중간선거에서 민주당이 하원을 장악하면서 미국 정치에서 이러한 비판의 영향력이 강해졌다. 1월 말 CBS뉴스의 조사에 따르면 미국 국민의 58%가 1차 정상회담 이후 지금까지 북한이 핵 프로그램을 축소하지 않았다면 오는 2월

말로 예정된 북미 정상회담을 열어선 안 된다고 답했다.<sup>4)</sup> 공화당 지지자의 10%만이 정상회담에 반대한 반면, 민주당 77%, 무당파는 57%가 부정적이라고 답했다.

트럼프 행정부가 북한 비핵화 목표를 낮추면서까지 2차 북미정상회담을 성사시키려는 배경에는 트럼프 대통령이 특히 멕시코 국경 장벽 건설로 인한 연방정부 섯다운과 야당과의 갈등 등으로 대외적인 성과가 필요한 시점이라는 점이 주요하게 거론된다. 1월 20일 백악관은 트럼프 대통령의 취임 2주년을 맞아 지난 2년간의 치적을 정리한 자료에서 싱가포르 1차 미·북 정상회담을 가장 먼저 내세웠다. 빅터 차 전략국제문제연구소(CSIS) 한국석좌는 “시간은 북한에 유리하다”며 “시간에 쫓기는 트럼프 대통령은 당장의 성과가 필요하다”고 말했다. 트럼프 대통령 입장에서는 대북 대화의 실패는 곧 자신의 실패라 실패로 인정하기 어렵다.

북한 정권 역시 북미협상 타결을 통해 제재를 풀고 국내에 경제적 성과를 보여줘야 할 필요성이 있으나, 중국을 후원자로 두면서 핵보유국의 지위를 인정받기 위한 시간 싸움을 벌일 여유를 만들고 있다. 1월 9일 4차 북중정상회담으로 지금까지 남북미 대화의 중요 국면마다 그랬듯 시진핑 중국 주석과 2차 북미정상회담 전 사전 상의를 거쳤으며, 다방면으로 중국과의 친선 관계를 과시하고 있다. 북·중 간 밀착은 북한이 중국과의 공조를 대미 압박에 활용하려는 의도로 풀이된다.

트럼프 대통령은 2월 5일 미 의회 국정연설에서 2월 27~28일 1박 2일 간의 2차 북미정상회담 일정(개최지는 베트남 하노이로 확정)을 발표했다. 앞서 1월 비건 대표는 “트럼프 대통령은 전쟁을 끝낼 준비가 되어 있다. 미국은 북한을 침공하지 않을 것이며 북한 정권의 전복을 추구하지 않는다”고 발언했다. (한편 북한이 김영철 노동당 중앙위 부위원장 겸 통일전선부장의 지난 1월 방미를 통해 국에 평화체제가 구축되더라도 주한미군 철수를 요구하지 않겠다는 입장을 직접 표명했다는 보도가 있음<sup>5)</sup>. 김정은 북 국무위원장은 올해 신년사에서 '외세와의 합동군사연습'과 '외부 전략자산 등 전쟁장비 반입 중지'를 요구하면서 주한미군 관련 언급은 하지 않았음.)

트럼프 행정부는 2차 북미정상회담 일정 확정 후 북한의 비핵화 가능성에 대한 낙관론 확산에 주력하고 있다. 폼페이오 국무장관은 6일 폭스 비즈니스 방송과의 인터뷰에서 "김정은 북한 국무위원장이 비핵화 약속을 지킬 것으로 기대한다" '세계를 위한 진짜 기회'라고 의미를 부여했다. 특히 "김 위원장이 북한의 진로 변화와 경제 발전 필요성을 직접 말했다"면서 김 위원장의 비핵화 의지를 강조했다.

그러나 북미간 본격적인 의제 협상은 정상회담을 3주 앞두고 회담 날짜가 확정되는 시점에 막 시작된 것으로 보인다. (가능한 협상 의제: 북한의 고농축 우라늄 및 영변 핵시설 폐기 등 비핵화 이행조치와 평양 연락사무소 개설 문제 등 미국의 상응 조치. 미군 전략무기의 한반도 반입 중단, 한미 연합훈련 중단, 개성공단·금강산 관광 재개 등등) 2월 6~8일 2박 3일간 평양에서 북측 김혁철 국무위원회 대미특별대표와 실무 협상을 진행한 비건 대표는 9일 한국 정부 당국자와

4) 북한이 핵 프로그램을 감축했다고 보느냐는 질문에는 17%만이 그렇다고 답했고, 57%는 예전 수준을 유지하고 있으며, 25%는 추가로 핵을 생산하고 있을 것이라고 답했다. 하지만 미국의 군사 공격이 필요할 만큼 북한을 위협적이라고 답한 응답자는 16%로, 지난해의 29%보다 10% 포인트 넘게 줄었다. 69%는 북한을 여전히 미국과 그 동맹국에 대한 잠재적 위협으로 본다고 답했다. (“미국인 58%, 2차 미·북 정상회담 개최 말아야” 19.02.05. <https://www.voakorea.com/a/4772252.html>)

5) 北 김영철, 트럼프에 "주한미군 철수 거론 않겠다" 약속 (19.02.07.) <https://news.joins.com/article/23351324>

여야 의원들을 만나 "북한과 해결해야 할 난제들이 있다"며 "(이번 만남은) 미·북 양측 간 '협상'이 아니라 '입장 타진'이었다"고 말했다. 북미 양측 간에 북한 비핵화와 미국의 상응 조치에 관한 이견을 좁히지 못한 것이다. 1차 정상회담이 회담 직전까지 고위급 실무협상을 진행했음에도 두루뭉술한 결과를 낸 것처럼, 회담 전까지 양측이 원하는 합의를 어디까지 이끌어낼 수 있을지는 여전히 불투명하다. 2차 북미정상회담이 북한이 선호하는 양국 정상간 '탑다운' 식 '담판'이 될 가능성이 높아 보이는 이유다.

그러나 1차 정상회담은 사상 첫 북미정상회담이었던 만큼 원론적인 원칙론만 확인됐더라도 '역사적인 이벤트'로서 의미를 부여할 수 있었으나 2차 북미정상회담에서는 비핵화 시간표에서 실제 성과가 필요하다는 압박이 거셌다. 양 정상 간 담판이 북 핵시설·대륙간탄도미사일(ICBM) 일부 폐기와 미국의 종전선언과 제재 완화 등이 맞교환되는 식의 '스몰딜'로 끝난다면 북미 대화의 추진력이 크게 손실될 수밖에 없다.

한반도 비핵화가 없는 평화체제가 가능한가?

현재 여론이나 국내 통일운동 진영의 움직임 중에서 가장 우려스러운 바는, 북한의 비핵화가 없어도 한반도 평화체제가 가능할 수도 있다는 환상을 유포한다는 것이다. 우선 실현가능성의 문제가 있다. 트럼프 행정부가 당장 그런 식으로 협상을 진행하더라도, 북한 비핵화의 실질적인 완료라는 전망이 없는 상태에서 평화협정 체결은 불가능할 것이다. 미국 여론, 미국 의회 상황을 고려할 때 명약관화하다. 현재로서는 북한의 부분적 핵군축·핵동결 수준에서 대북제재를 완화하는 정책도 미국 내에서 수용되기가 쉽지 않은데, 그럴 경우 그 다음 단계로 협상을 진전시킬 수 있는 미국 측의 카드가 소진되기 때문이다.

설령 이러한 방향으로 진척된다고 하더라도, 1980년대 이후로 사회운동이 제기했던 한반도 평화체제의 상에 부합한다고 할 수는 없다. 북한이 핵무기를 보유하고 (대미용 대륙간탄도미사일은 아니더라도, 남한과 일본을 타격할 수 있는 핵탄도미사일을 여전히 보유하고) 남한에 대규모 주한미군이 주둔하고 있는 상황을 평화체제라고 부를 수 없기 때문이다. 평화체제라고 하려면 전쟁의 재발을 막기 위해 실질적인 군비축소가 동반되어야만 한다. 따라서 비핵화와 평화체제는 동시적 요구가 될 수밖에 없다.

결국 트럼프 행정부가 북한과의 협상을 성공으로 간주하는지, 실패로 간주하는지와 상관없이 북한의 핵 보유가 현실 조건으로 이어질 가능성이 크다는 것이 문제다. 이런 상황에서는 트럼프 정부가 북미협상을 '성공'이라고 말하더라도, 실제로는 북한의 핵 보유에 군사적으로 대응하기 위한 조치의 수위를 지속적으로 높일 가능성이 크다. (1월 24일 빈센트 브룩스 전 한미연합사령관은 북한의 핵미사일실험이 정점에 달했던 2017년은 미국이 대북 선제공격을 포함한 모든 옵션에 대비했을 정도로 전쟁에 가까웠다고 인터뷰.<sup>6)</sup> 일본 아베 정부가 올해 가을 임시국회에 일본의 재무장을 금지해온 평화헌법의 개정안을 제출할 의사가 있음을 밝힌 것도 우연이 아니라 동아시아

6) 브룩스 "2017년 對北 선제공격 검토했다" (19.01.25.)  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/01/25/2019012500444.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/01/25/2019012500444.html)

아에서 미국 전력의 보완 역할이라는 맥락이 있다. (아베 총리가 3선 연임에 성공하여 2021년까지 집권하게 된 현재는 평화헌법 개약 성사 가능성이 그 어느 때보다 높다.)

따라서 동아시아의 핵무장, 한미일 군사동맹 강화에 대항하는 반핵·평화운동의 역할은 변함없이 중요할 것이다. “우리 민족끼리” 또는 “민족자주”라는 이름으로, 북한의 핵무장 문제를 상대화하는 태도를 특히 경계해야 한다. 북한의 핵무장 유지가 지속된다면 이는 진정한 평화가 아닐뿐더러, 동아시아 전반의 핵무장 밀도의 강화, 무장충돌 위험의 증가라는 민중 절멸의 위험을 지속적으로 높일 것이기 때문이다.

## (2) 문재인 정부의 외교정책

현재 문재인 정부의 대북정책은 마치 북한의 핵보유를 용인하는 것으로 대외적으로 비쳐지고 있다. 지난해 10월 문재인 대통령은 유럽을 순방하며 대북제재 완화의 필요성을 주장했으나, 유럽 정상들은 오히려 CVID를 시행할 경우에 제재 완화가 가능하다고 반응한 바 있다. 이러한 행보는 미국, 일본의 우려를 낳기도 하는데, 미국은 문재인 정권의 남북협력이 한미간 합의를 넘어서는 행보를 보일 때마다 강력히 경고해 왔다. 한편 현재 유엔안보리 내에서도 중국과 러시아가 북한에 대한 제재 완화를 주장하여 미·일과 갈등을 낳고 있다.

게다가 2018년 11월 화해치유재단 해산(사실상 한일 ‘위안부’ 합의 파기)과 미쓰비시 강제징용 피해자 배상 대법원 판결 이후로 한일관계가 극도의 긴장에 빠졌다. 또한 2019년 1월, 동해에서 발생한 한일 레이더 갈등도 뚜렷한 해결책을 찾지 못하고 있다. 2월 문희상 국회의장의 “일왕이 사과하면 한일 ‘위안부’ 문제도 해결된다” 발언이나, 문정인 대통령 통일외교안보특보의 “현재 남북한과 미국이 정전협정, 비핵화를 논의하는데 일본의 역할이 없을 수밖에 없다”는 발언도 일본의 반발을 불러오고 있다.

이러한 긴장 속에서 일본은 한편으로는 북미 정상회담 정세 속에서 ‘재팬 패싱’ 당하지 않기 위해 미국과의 연대를 강조하는 한편, 크게는 한국을 배제한 채 미국과 함께 인도-태평양 전략을 구사하고 있다. 미국, 일본, 인도를 거점으로 중국을 포획하는 군사전략을 구상하는 셈이다. 최근 일본 NHK는 한국이 우호·협력의 대상이 아니라 ‘전략적 경쟁자’로 바뀌고 있다고 언급한 바 있다.

그 결과 동아시아 지역에서 마치 미국과 일본이 주도하는 인도-태평양 전략과 중국·러시아·북한의 대결 축에, 한국이 후자로 기우는 듯한 인상을 주고 있다. (문재인 정권은 명시적으로 인도-태평양 전략에 대해 반대한다고 언급, 또한 미국이 빠진 채 체결된 TPP 협상에 대해서도 현재까지 고려하지 않고 있다.)

이러한 문재인 정부의 외교정책을 일종의 ‘민족자주’ 정책으로 보는 것은 오판이다. 북한의 핵보유를 용인하면서 중국·러시아·북한의 군사적 협력관계를 두둔하는 듯한 태도는 동아시아 지역에서 군사적 공멸을 낳을 뿐이다. (이는 마치 20세기 세계대전기 헤게모니적 해양세력과 이에 도전하는 대륙세력 간 군사적 충돌이 세계적 공멸을 초래했던 역사를 연상시킴.)

한반도 비핵화라는 과제를 미완으로 남기고, 동아시아 군사긴장 관계가 완화되지 않는 상태에서

문재인 정권과 친문 세력·민족주의 세력이 ‘민족’ 정서에 근거한 ‘평화의 봄’ 공세만을 내세워 혼란이 가중될 가능성이 있다. 북한의 핵무력 완성이 한반도 정세변화에서 결정적 역할을 했으며 북한이 북미관계를 주도하고 있다는 통일운동 진영의 정세분석은, 조국통일이라는 기치 하에 남북미대화에 호의적인 문재인 정권을 대중적으로 방어하는 것을 사실상 목표로 하면서 문재인 정권의 ‘친재벌’ 경제정책도 묵과하는 방침으로 이어지기도 한다. 우리는 동아시아 평화연대의 관점에서 한반도 비핵화, 동아시아 비핵화를 일관되게 주창해야 한다.

### (3) 미중 갈등을 중심으로 한 동아시아 군사갈등 심화

미·중 갈등이 벌어지는 영역은 무역만이 아니다. 동아시아를 둘러싼 바다와 태평양도 미·중 갈등의 주요 무대다. 중국이 세계 최강대국이 되기 위해서는 해로와 해양 통제권을 가지는 것이 매우 중요하다. 아시아-태평양 지역에서 중국의 부상은, 역시 이 지역에 전략적으로 집중하며 전통의 패권을 유지하려는 미국의 이해와 부딪힐 수밖에 없다. 해양 통제권을 둘러싼 미·중 갈등은 관련 국가들의 해양 군비경쟁과 지역에서의 갈등 고조로 이어지고 있다.

중국이 자국과 인접한 중국해, 남중국해에 대한 지배력을 강화하면서 최근 역내 해양 분쟁이 잦아지고 있다. 중국의 목표는 여러 가지다. 일단 최대 안보 위협 요인인 대만을 통제하는 것이다. 대만에 대한 제3국의 개입 또는 영향력 행사를 배제하기 위해서는 해양을 장악해야 한다. (2018-19년 들어 대만해협에서 미국의 ‘항행의 자유’를 둘러싸고 미중 간 갈등 격화.) 경제적인 요인도 많다. 상하이, 홍콩 등 경제중심지들이 해안과 가깝다. 지속적인 경제성장을 위해서는 막대한 해외 에너지 자원을 확보해야 하는데, 센카쿠 열도(중국명 다오위다오) 등 미해결 영토분쟁은 해저 석유, 천연가스 같은 에너지자원 문제와 관련이 있다. 중국의 원자재, 교역 물품 수송이 해상 교통로에 의존하고 있고, 세계 시장에 대한 안정적인 접근 및 영향력 확보도 필요하다.

중국의 영향력을 전 세계로 확대하고 미국 중심의 국제 질서를 변화시키려는 것이 궁극적 목표다. 중국군의 원거리 전력투사능력과 태평양 및 인도양에서 미국의 개입을 막는 반접근·지역거부(A2·AD: Anti-Access, Area-Denial)능력이 필수적이다. 중국이 남중국해에 인공섬을 건설하는 것도 군사기지화를 통해 반접근·지역거부 능력을 강화하고, 서태평양에 진출하여 대미 핵 억지력을 확보하려는 시도다. 미국 해군력에 도전장을 낸 중국은 현재 두 척의 항공모함을 보유하고 있으며 2035년까지 핵추진 항공모함 4척을 추가 건조해 최전선에 배치할 계획이다. 이에 따라 최소 6척의 항공모함 전단이 구성될 것으로 보인다. (최근 중국의 대미용 중거리미사일, 항공모함 전력 강화는 미국뿐만 아니라 러시아도 자극. 일본도 이에 대응하여 이지스함 등 전력 강화.) 미국은 이러한 중국의 반접근·지역거부 전략이 미국의 전략투사능력과 억제능력을 현저히 훼손시키고 있다고 판단한다. 미국은 중국의 단기 전략목표를 제1도련선에 위치한 대만 해협, 남중국해, 동중국해, 서해에 대한 통제 및 영향력 확대로 보고 있다. 그러나 군사·경제적으로 성장한 중국의 영향력은 이미 일본 남부 근해, 태평양 광, 사이판, 파푸아뉴기니 근해를 잇는 제2도련선까지 미치고 있다.

중국의 군사력 증강 및 현대화를 단순한 군사력 보강의 차원으로 볼 순 없다. 미국은 이를 경제

력과 함께 중국의 국가전략 목표 달성을 지원하는 핵심수단으로 평가한다. 중국의 장기 전략 목표를 달성하기 위해 중국군의 현대화된 군사력이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 2017년 말 시작된 시진핑 중국 주석 집권 2기의 목표는 강군몽(強軍夢)의 실현이며, 이는 2050년까지 중국이 세계 최강대국이 되는 청사진과 맞물린다.

2004년 미국 국방부 보고서는 중국이 인도양에 기지를 확보하려는 시도를 가리키며 '진주목걸이 전략'이라고 표현했다. 대만 분쟁의 경우에 미국 해군을 포함해 잠재적 위협으로부터 중국의 에너지 공급을 유지하려는 목적이다. 중국의 무역 이익을 확장하고 공급경로의 안전을 확보하려는 목적도 있다. 해상 실크로드는 주로 지정학적으로 중요한 인도-태평양 지역의 항구 개발 프로젝트에 집중되어 있다. 파키스탄 과다르, 방글라데시 치타공, 스리랑카 콜롬보, 미얀마 차우크푸 등 해상 실크로드 프로젝트가 진행되는 지역은 진주 목걸이 전략에서도 중요한 항구들이며, 유사시 중국군이 주둔할 가능성이 있다. 이 거점들을 통해 말레이시아 코타키나발루에서부터 중국이 처음으로 해외 군사기지를 건설한 지부터 오보크까지 중국의 해로가 연결된다. 현재 진행되는 프로젝트들은 이렇게 중요한 전략적 가치가 있지만, 직접적 경제성은 그다지 높은 평가를 받지 못하고 있다. (말레이시아 등 각국 정부에서 재정적 문제 때문에 일대일로 프로젝트 파기 선언.)

무역·한반도 문제를 놓고 중국과 신경전을 벌여온 트럼프 미국 대통령은 2017년 아시아 순방에서 '자유롭고 개방된 인도-태평양 전략'을 소개했다. 이는 오바마 전 대통령의 아시아-태평양 재균형 전략을 근본적으로 대체하기보다는 인도와 일본의 중요성을 좀 더 강조하는 전략이다.

주요 싱크탱크들도 앞으로의 미·중 군사 갈등을 필연으로 예상하고, 미국과 동맹국들의 군사력 강화로 대응할 것을 주문하고 있다. 신미국안보센터(CNAS)의 2017년 보고서는 중국인민군이 2030년까지 전함 500척을 보유하겠다는 계획에 맞춰 미 해군 전함 수를 최소 350척까지 늘리는 것을 포함하여 미국의 해군력·공군력·육군력 강화, 아시아에 전진 배치된 미군의 전력 강화와 다각화(괌과 남한에 추가적인 전함 배치), 남중국해에 항구적인 전함 배치, 일본·인도·남한 등 동맹국들의 군사력과 협력 강화 등을 제안하고 있다. 미국 전략국제문제연구소(CSIS)는 중국의 해군력 강화와 해상 지배 시도를 심각한 위협으로 받아들이면서, 향후 가능한 충돌 시나리오에 미군이 개입해야 함을 주장한다. 아시아 해양에는 센카쿠 열도, 스프래틀리 군도, 스카버러 암초 등 중국과 미국의 동맹국 간 영토분쟁 지역이 많다. 중국이 이러한 지역에 군사적 통제를 시도할 경우 미국은 동맹국과의 협의에 따라 일정한 위협을 감수하고서라도 군사적으로 개입해야 한다. 남중국해 등에서 중국군과 미군이 부딪히는 상황에서도 마찬가지다.

미중 간 무역갈등이 세계 경제를 흔들고 베네수엘라가 미러 간 외교 대리전장으로 바뀐 데 이어 주요국들의 무기 개발과 군사적 대립도 본격화될 조짐을 보이고 있다. CNN은 미 국방부 산하기관인 국방정보국(DIA)이 11일 발표한 보고서를 인용해 "중국과 러시아는 미국의 인공위성 센서를 파괴하고 우주에서의 미국의 위상에 도전하기 위한 다양한 수단을 개발하고 있다"며 레이저 무기 개발 소식을 전했다. '우주 안보에 대한 도전'이라는 제목의 이 보고서에 따르면 중국은 2020년대 중·후반까지 미국의 저궤도 인공위성 센서를 공격할 수 있는 지상 레이저 무기와 비(非)광학 위성에 도달할 수 있는 고출력 레이저 무기를 실전 배치한다는 것이다. 러시아는 미국의 미사일 방어체계에 대항해 우주를 포함한 공중에서 사용할 레이저 무기를 개발하고 있다.

스텔스 성능이 강화되고 첨단 인공지능(AI) 기술이 장착된 차세대(6세대) 전투기 개발 경쟁도 거세다. 세계 주요국들은 이미 2030년대 취역을 목표로 6세대 전투기 개발에 한창이다. 중국은 AI가 탑재된 6세대 전투기를 2035년 이전에 개발할 예정이라고 12일 밝혔다. 영국은 인도와 손잡고 2035~2040년에 6세대 전투기를 개발한다. 프랑스와 독일 등 유럽 국가들과 미국, 러시아, 일본도 6세대 전투기 개발에 박차를 가하고 있다.

미국이 1987년부터 유지됐던 중거리핵전력조약(INF) 체제에서 탈퇴할 뜻을 밝힌 것도 각국의 군비 확산 경쟁 기류로 이어지고 있다. 1987년 12월 미국과 러시아가 체결한 INF는 양국 간 사거리 500~5500km의 중·단거리 탄도 순항미사일의 생산, 시험, 실전 배치를 전면 금지하고 있다. 미국은 2월 1일 러시아의 INF 위반을 지적하며 “러시아가 조약을 위반하는 모든 미사일, 발사대, 관련 장치를 파괴하지 않는다면 6개월 후 INF에서 탈퇴하겠다”고 밝혔다. 트럼프 미 대통령은 5일 연두교서 연설을 통해 “우리는 중국과 다른 나라를 포함해 다른 형태의 군사조약을 협상할 수 있다”며 “협상이 제대로 이뤄지지 않으면 다른 모든 나라보다 군비에 더 많은 돈을 쓰고 더 많은 무기를 개발할 것”이라고 경고했다. 러시아의 조약 불이행에 초점을 두었지만 결국 중국과 다른 나라를 감안한 새로운 국제질서를 염두에 두고 나섰다는 뜻을 드러낸 것이다.

미국이 INF 탈퇴 의사를 밝히자 러시아는 새 지대공 순항미사일 및 극초음속 미사일 개발 추진 계획(현재 INF 조약에 따라 개발이 금지되었던)으로 ‘맞불’을 놓으며, “미국은 이미 INF 협정을 위반하고 사거리가 500km 넘는 지상 발사 형태 미사일을 활발하게 개발하고 있다”고 받아쳤다. 프랑스 독일 등도 자구책 마련에 나섰다.

#### (4) 소결

1차 북미정상회담 이후 2차 북미정상회담까지 한반도 비핵화 프로세스의 진전이나 평화협정 같은 큰 의미의 변화는 진행되지 않았다. 2차 북미정상회담 성사 배경에는 ‘COVID’(완전하고, 검증 가능하고, 비가역적인 비핵화)에서 북한의 일부 핵 시설(영변 등) 해체·핵 동결·ICBM 폐기 급으로 협상 방향을 바꾼 미국이 있다. 그러나 현재 논의되고 있는 영변 핵 시설 해체와 종전선언 교환 안은 실현되더라도, 북미대화 국면을 지속하는 의미 이상의 실질적인 변화라고 보기 어렵다. 양 정상 간 담판이 북 핵시설·대륙간탄도미사일(ICBM) 일부 폐기와 미국의 종전선언과 제재 완화 등이 맞교환되는 식의 ‘스몰딜’로 끝난다면 북미 대화의 추진력이 크게 손실될 수밖에 없다.

국내 여론이나 통일운동 진영은 북한의 비핵화가 없이도 한반도 평화체제가 가능할 수도 있다는 환상을 유포하고 있다. 그러나 트럼프 행정부가 당장 그런 식으로 협상을 진행하더라도, 북한 비핵화의 실질적인 완료라는 전망이 없는 상태에서는 평화협정 체결이 어려울 것이다. 비핵화 성과 없는 북미 대화에 대해 부정적인 미국 여론, 미국 의회 상황을 고려하면 현재로서는 북한의 부분적 핵군축·핵동결 수준에서 대북제재를 완화하는 정책도 미국 내에서 수용되기가 쉽지 않다. 그럴 경우 그 다음 단계로 협상을 진전시킬 수 있는 미국 측의 카드가 소진되기 때문이다.

설령 이러한 방향으로 진척된다고 하더라도, 이는 1980년대 이후로 사회운동이 제기했던 한반도 평화체제의 상에 부합하지 않는다. 북한이 핵무기를 보유하고 (대미용 대륙간탄도미사일은 아니

더라도, 남한과 일본을 타격할 수 있는 핵탄도미사일을 여전히 보유하고) 남한에 대규모 주한미군이 주둔하고 있는 상황을 평화체제라고 부를 수 없기 때문이다. 평화체제라고 하려면 전쟁의 재발을 막기 위해 실질적인 군비축소가 동반되어야만 한다. 따라서 비핵화와 평화체제는 동시적 요구가 될 수밖에 없다.

“우리 민족끼리” 또는 “민족자주”라는 이름으로, 북한의 핵무장 문제를 상대화하는 태도를 특히 경계해야 한다. 북한의 핵무장 유지가 지속된다면 이는 진정한 평화가 아닐뿐더러, 동아시아 전반의 핵무장 밀도의 강화, 무장충돌 위험의 증가라는 민중 절멸의 위험을 지속적으로 높일 것이기 때문이다.

한편 문재인 정부의 대북정책은 마치 북한의 핵보유를 용인하는 것으로 대외적으로 비쳐지고 있다. 이러한 행보는 한미, 한일 갈등으로 이어지고 있다. (한일 ‘위안부’ 합의 사실상 파기, 한일 레이더 갈등 등도 한일 갈등 가속화) 결과적으로 문재인 정권의 외교정책은 동아시아 지역에서 마치 미국과 일본이 주도하는 인도-태평양 전략과 중국·러시아·북한의 대결 축에, 한국이 후자로 기우는 듯한 인상을 주고 있다. 북한의 핵보유를 용인하면서 중국·러시아·북한의 군사적 협력관계를 두둔하는 듯한 태도는 동아시아 지역에서 군사적 공멸을 낳을 뿐이다.

북한의 핵무력 완성이 한반도 정세변화에서 결정적 역할을 했으며 북한이 북미관계를 주도하고 있다는 통일운동 진영의 정세분석은, 조국통일이라는 기치 하에 남북미대화에 호의적인 문재인 정권을 대중적으로 방어하는 것을 사실상 목표로 한다. 이는 문재인 정권의 ‘친재벌’ 경제정책 및 실책들을 묵과하는 방침으로 이어지고 있다.

남북미대화 국면이 지속되며 한계적으로나마 교류 사업 등을 이어간다면, 한반도 비핵화라는 과제가 미완으로 남고 동아시아 군사긴장 관계가 완화되지 않은 상태임에도 문재인 정권과 친문 세력·민족주의 세력의 ‘평화의 봄’ 공세로 혼란이 가중될 가능성이 있다.

동아시아 평화연대의 관점에서 한반도 비핵화, 동아시아 비핵화를 일관되게 주창하는 것이 필요하다. 세계 패권을 둘러싼 미중 갈등의 군사적 양상 또한 강화되고 있기 때문이다. 남중국해, 대만해협, 태평양은 미중 간 해양 갈등의 장이 되고 있다. 미중 간 군비 경쟁과 신무기 개발도 격화되고 있다. 2019년 2월 미국의 중거리핵전력조약(INF) 탈퇴 선언은 동아시아 핵 군비 경쟁을 본격화한다는 점에서 매우 심각한 징조다. 조약 파기가 현실화되면 미국이 태평양에서 핵전력을 증강하는 길이 열리기 때문에 사실상 중국에 대한 미국의 선전포고라는 해석이 나온다. 미국이 INF 탈퇴 의사를 밝히자 중국은 1964년 첫 핵실험 때부터 지속한 ‘선제적 핵무기 사용 금지’ 노선을 재검토하고 있다. 러시아는 (현재 INF 조약에 따라 개발이 금지된) 새 지대공 순항미사일 및 극초음속 미사일 개발 추진 계획으로 대응하고 있다. 이러한 핵 군비 경쟁은 평화헌법 폐기를 통해 전쟁할 수 있는 ‘정상 국가’화를 노리는 일본에도 영향을 미칠 것이며, 한반도 비핵화를 비롯하여 동아시아 비핵화라는 전망 자체를 심각하게 위협한다.

## 4. 한국경제·노동

문재인 대통령의 2019년 신년사에서 소득주도성장은 단 한 번 언급된 반면, 혁신성장은 4번 언급되었다. ‘성장’은 29번, ‘혁신’은 21번 나왔다. 문재인 정부의 경제정책은 이미 지난 2018년부터 강조점이 바뀌어왔으나, 목표치에 한참 미달한 일자리 창출, 제조업, 자영업 위기 등으로 더욱 궁지에 몰렸다. 소득주도성장을 상징하던 장하성, 홍장표의 인사교체가 있었고, 김동연을 대체한 홍남기 부총리의 2019년 경제정책방향에서도 소득주도성장은 기초 수준에서만 언급될 뿐 자취를 감췄다. 최저임금 인상을 속도조절하겠다고 밝히며 실패를 인정한 꼴이다.

이러한 기초 변화에는 최저임금 인상으로 대표되는 소득주도성장이 소비 증가를 통해 기업의 투자로 이어지는 경기 부양 효과도 없었기 때문이다. 비록 지난 해 민간소비의 성장기여도가 높았다고 하지만, 총 경제성장률이 잠재성장률을 상회하는 수준은 아니었다. 2015-2017년 경제성장률은 2.8%, 2.8%, 3.1%이었으나 2018년 경제성장률은 지난 해 전망(한국은행 3.0%)에 미달하는 2.7%를 기록했다. 2019년 경제성장 전망 역시 잠재성장률 수준의 2.7-2.8%로 전망되고 있다. 게다가 정부는 2017년 말 발표한 ‘2018년 경제정책방향’에서 취업자 수 증가폭이 32만 명을 기록할 것이라고 전망했으나 실제 나온 결과는 정부 예상치의 3분의 1 수준에 불과했다. 기업들이 투자 결정을 하는데 국내 소비보다는 수출 성과나 향후 전망에 더욱 영향을 받는다는 것을 직관적으로 보여주었다.

문재인 정부는 현재의 경제적 어려움이 ‘혁신적 포용국가’라는 한국 경제의 패러다임 변화를 위한 과정이라고 하지만 궁색한 변명이다. 문재인 정부가 지향하는 패러다임 자체가 신자유주의 개혁 방안을 포장만 새롭게 한 것일 뿐이다. 정권교체, 높은 지지율 속에서도 문재인 정부는 중장기 구조개혁에 실패했고, 구조적으로 취약한 한국 경제는 지속적인 성장 둔화로 침몰할 가능성이 높다.

### (1) 한국 경제의 구조적 취약성

#### 잠재성장률의 빠른 하락

최근 5년간 한국 경제성장률은 1960년대 이후 최하 수준이다. 금융위기 이후 장기침체 국면인 세계 경제의 영향을 무시할 수 없으나, 1990년대 이후 한국 경제의 추세는 세계 경제의 추세와도 다르다. 최근 한국의 경제성장 부진을 외부 요인만으로 설명할 수는 없는 것이다.

특히 1990년대 이후 하락하고 있는 잠재성장률에 주목해야 한다. 금융위기 훨씬 이전부터 성장 잠재력 자체의 문제가 발생한 것이다. 기술수준을 반영하는 총요소생산성의 하락과 자본축적의 둔화가 잠재성장률 하락에 영향을 미쳤다. 마르크스의 이윤율 저하법칙(편향적 기술진보에 의한 자본생산성의 하락)이 경향적으로 관철되고 있는 추세인 것이다.

특히 2017년부터 생산가능인구가 감소하기 시작했는데 현재의 극단적으로 낮은 출산률이 지속된다면 생산가능인구 감소 속도는 더욱 빨라질 것이다. 자본-산출 비율(Capital to output

ratio), 자본집약도(노동자 1인당 자본)가 선진국 수준에도 도달하면서 자본축적 속도도 뚜렷하게 줄어들 것으로 보인다. 즉, 높은 투자율을 통해 자본투입을 늘리고 산업을 고도화해서 선진국을 추격하는 전략도 한계에 도달한 것이다. 사망률, 출생률 등 인구학적 추세와 자본 심화 추세(자본집약도의 상승)를 봤을 때, 자본과 노동이라는 요소투입을 통한 성장은 빠르게 하락한다. 따라서 기술의 변화에 의해 총요소생산성이 높아지지 않는 이상, 한국 경제의 잠재성장률은 향후 20-30년간 더욱 하락할 것으로 예상된다. 현재 수준의 총요소생산성을 가정하면 한국 경제의 잠재성장률은 2020년대에는 1-2% 수준, 2030년대에는 1%이하로 하락할 것이다. (아래 표 참조)

[Table 1] Growth Accounting of Korea

	GDP (A+B+C)	Capital (A)	Employment (B)	TFP (C)
1981~1990	9.9	4.1	1.7	3.6
1991~2000	7.0	3.8	1.0	1.9
2001~2005	4.7	2.1	1.0	1.5
2006~2010	4.1	1.8	0.5	1.8
2011~2015	3.0	1.4	1.0	0.5
2016~2020	1.7+?	1.1	0.6	?
2021~2025	1.3+??	1.0	0.3	??
2026~2030	0.7+???	0.8	-0.1	???
2031~2035	0.2+????	0.6	-0.4	????
2036~2040	0.0+?????	0.5	-0.5	?????

Source: Kwon (2017A)

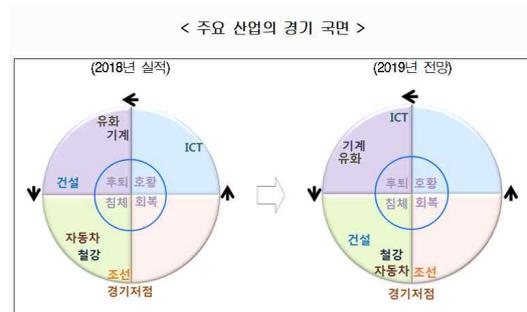
그림 3 한국 경제 성장회계. 잠재성장률 추이와 전망 (조동철·권규호, 2017)

### 제조업 위기

역대 최장 무역흑자, 수출대기업 영업이익 증가에도 제조업 위기가 이야기 되고 있다. 그 이유는 첫째, 수출 성장이 둔화되고 있으며, 올해는 수출 감소, 즉 마이너스 성장 가능성이 높기 때문이다. 그리고 이러한 수출 둔화, 감소가 경기 순환에 따른 일시적인 현상이 아닌 구조적인 수출경쟁력 약화에서 비롯되고 있는 것이 문제다. 둘째, 주요 수출 품목이 전자, 그 중에서도 반도체에 편중되고 있다. 작년 하반기부터는 반도체를 제외한 주요 수출 품목은 수출이 감소했다. 특히 고용창출력이 높은 자동차, 조선업의 불황이 장기화되고 있다. 마지막으로 추격 전략이 한계에 직면하면서, 고부가가치 산업마저 중국과 경쟁해야 하는 상황이다. 기술격차가 사라지고 있다. 한국 산업기술평가관리원 조사에 따르면 기술수준 1위 분야가 지속적으로 감소하고 있으며, 최고 수준인 미국과의 기술격차는 줄지 않는데, 한중 간 기술 격차는 2013년 1.1년, 2015년 0.9년, 2017년에는 0.7년으로 감소되었다.

구조적으로 수출경쟁력이 약화되는 가운데 2019년에는 특히 주요 수출 제조업이 모두 경기 후퇴 국면이거나 저점에 머물 것으로 보인다. 지난해 제조업 생산은 2009년(-5.6%) 이후 가장 크게

감소했다. 이에 따라 제조업 평균 가동률은 지속적으로 하락 추세인데, 작년 1-9월 기준 72.8%로 외환 위기로 타격을 받았던 1998년(66.8%) 이후 가장 낮은 수준이다. 자동차·조선 등의 구조 조정으로 일부 공장이나 도크 등 생산설비가 폐쇄되어서 생산능력이 떨어졌음에도, 남아 있는 공장이나 도크의 생산량이 여전히 낮은 것이다. 석유화학업종의 경우도 매출이 늘어도 설비투자로 인해 영업이익이 대폭 하락하면서 향후 3-5년 간 공급 과잉으로 인한 ‘치킨게임’이 예상된다. 2019년에는 수출을 혼자 이끌던 반도체 경기도 둔화될 전망이다. 반도체 시장 전반이 성장 둔화될 전망이며, 특히 삼성, SK의 주력 품목인 비메모리반도체의 경우 마이너스 성장이 전망된다. 주요 수출 품목인 D램, 낸드플래시 등의 가격 하락이 지속되고 있다.



주요 산업 경기 국면 전망 (현대경제연구원, 2018)

### 금융불균형의 위험

가계부채도 통화정책의 제약, 소비 부양의 제약을 만들고 있다. 지난해 가계대출은 증가폭이 축소되기는 했으나 꾸준히 늘어났다. 가계부채와 부동산 관련 기업 부채의 증가는 수도권, 특히 서울의 주택가격 상승과 높은 연관성을 가지고 있다. 정부는 8.2 주택시장 안정화 방안(투기지역·투기과열지구 지정), 10.24 가계부채 종합대책(새로운 총부채상환비율DTI 및 총부채원리금상환비율DSR 적용)을 발표했다. 그러나 3/4분기에서 은행 가계대출이 전분기보다 더 늘어났는데, 주택담보대출이 전세자금대출과 기승인 중도금 대출을 중심으로 증가규모가 확대되었고, 기타대출도 신규아파트 입주관련 자금 수요 및 8월 휴가철 자금수요 등으로 높은 증가세를 이어갔기 때문이다. 비은행 가계대출은 증가세가 둔화되었다. 한국은행에 따르면, 가계부채는 여전히 소득보다 빠른 증가세로 GDP 대비 비율이 계속 높아져 2018년 2/4분기 98.7% 수준으로 상승했다. 다른 나라에 비해 부채 수준 자체가 높고, 2008년 금융위기 이후 증가폭도 크다. 기업 신용 중 부동산·임대업 관련 대출도 개인사업자 중심으로 최근 크게 증가했다.

통화정책이 경기조절 과정에서 거시건전성 정책과 반대방향으로 장기간 운용될 경우, 가계부채 증가와 같은 금융불균형의 위험을 완화하는 효과가 반감될 수 있다는 우려가 증가하고 있다. 금리가 크게 낮아진 상황이 지속될 경우 은행이 포트폴리오를 구성하는 데 있어 더 많은 위험을 감수하려는 유인을 갖게 된다는 것이다. 따라서 금리 인하는 가계부채의 건전성을 악화시킬 수 있다. 그러나 현재 경기둔화가 예견되는 상황에서 한국은행이 금리를 인상하는 것 또한 실물 경기를 위축시키는 효과를 낼 수 있다.

정부의 대출 조건 규제 강화로 인해 대출증가세가 둔화되었으나 풍선효과가 나타날 것으로 예상된다. 우량 신용등급 중심으로 은행권 신용대출이 증가하고, 인터넷 전문은행의 신용대출이 급증하면서 비대면 신용대출이 확산될 것으로 전망된다. 또한 경기둔화로 인해 서민금융 연체율이 상승 중이다. 저축은행의 가계대출 연체율은 2017년 말 4.5%에서 지난해 9월 말 4.7%로 상승했다. 같은 기간 가계신용대출 연체율도 6.1%에서 6.5%로 올랐다. 올해 제2금융권에도 총부채원리금상환비율을 적용할 예정인데, 지나치게 규제하면 저소득층 고통이 가중되고, 규제가 약하면 은행건전성이 악화될 것이다.

## (2) 문재인 정부 경제정책 비판

### 소득주도성장론의 실패와 알맹이 없는 혁신성장

집권 3년차에 들어선 문재인 정부는 이전에 비해 공급측 혁신과 경기부양을 위한 재정책장에 좀 더 힘을 쏟고 있다. 정부는 올해부터 '규제 샌드박스'제도를 시행해 신산업의 규제를 대폭 완화했고, 1월에 '수소경제활성화로드맵'을 발표해 현대차의 미래형자동차 사업에 대한 정부차원의 대폭적 지원도 약속했다. 또한 24조 원 규모의 지방SOC사업 예비타당성조사를 면제해, SOC사업을 조기집행하도록 했고, 6조 원 규모의 대형 민자사업과 10조 원 규모의 생활인프라 사업도 조속히 추진할 것이라 밝혔다.

문재인 정부의 정책변화에 대해 진보진영에서는 친재벌-토건공화국으로 복귀하고 있다는 비판을 하고 있지만, 이는 적절한 비판이 아니다. 왜냐면 문재인 정부와 진보진영이 함께 추진한 소득주도성장의 실패가 정책변화의 핵심 동기이기 때문이다. 최저임금인상으로 대표되는 소득주도성장 정책은 경제학적 근거가 없는 포퓰리즘이며, 백번 양보해 저임금-저생산성 일자리를 개혁하는 긍정적 효과가 있을 수 있다고 해도, 고임금-고생산성 일자리가 그만큼 만들어지지 않는 한 그 효과는 부정적일 수밖에 없다. 소득주도성장을 계속 추진하는 것보다 전통적 공급-재정 정책으로 복귀하는 것이 퇴보라고 비판할 수는 없다.

물론 그렇다고 문 정부의 변화된 정책이 낫다는 것은 아니다. 규제샌드박스나 수소경제 같은 신산업 정책은 그 결과를 알기 어렵다. 선진국이 닦아놓은 산업을 추격하는 것이 아니라 없는 것들을 새로 개척하겠다는 포부인데, 이는 양적 투자의 문제가 아니라 질적 지식 축적의 문제이기 때문이다. 그런데 한국사회는 고등교육기관의 몰락으로 민족경제 내에서 지식축적이 쉽지 않은 상황이다. 단적인 예로 서울대마저 미국대학의 유학기관으로 전락했다는 평가다. 즉 대학원 연구가 취약해, 국외로 두뇌가 유출되고, 국외에서 두뇌를 수입하는 악순환이 반복된다. 기업들은 새로운 기술개발을 위해서 해외 연구소 설립에 더 많이 투자하려고 한다. 한국경제는 막대한 R&D 지출(GDP 비중 세계1위)에도 불구하고, 연구생산성이 추격성장의 한계와 함께 급속도로 낮아지고 있다.

하지만 이런 조건에서 문 정부의 산업정책은 여전히 전략 산업을 지정해 정부가 자원을 집중하는 추격성장 정책에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 빅데이터, 인공지능, 수소경제와 같은 신산업

프로젝트는 용두사미로 실패할 가능성이 크다. 더군다나 세계경제의 구조적 위기가 더욱 심화되는 상황이라, 중화학공업 위기가 더 가속화할 것으로 전망되기 때문에, 신산업 육성의 축적기금을 마련하는데도 어려움을 겪을 수밖에 없다.

재정정책, 지출 규모가 아니라 내용이 문제

한편, 문재인 정부의 확장적 재정정책은 직접적으로 국민경제에 영향을 미칠 것으로 보인다. 2019년 정부 예산은 약 470조원으로 작년보다 9% 증가했다. 산업, 행정, 복지노동 순으로 크게 증가했다. 경제활력을 위해 민간과 정부가 공격적 투자에 나서도록 만들겠다는 2019년 경제정책 목표에 따른 변화다. 중앙정부가 직접 집행하는 SOC사업은 규모가 줄었지만, 예비타당성조사 면제로 사업추진이 빨라지는 24조 원 규모의 지방SOC사업과, SOC로 분류되지는 않지만 사실상 그와 비슷한 효과를 내는 약 10조 원 규모의 생활인프라 투자가 특징이다. 선진국의 금융위기 대응과 같은 어마어마한 적자재정은 아니지만, 관리재정수지가 GDP 대비 1.8% 적자 예상되어 2016~18년보다는 적자규모가 커지는 셈이다.

이런 정부정책에 대해 진보진영은 확장적 재정지출이 부족하고, 복지보다 친기업, 토목 중심 지출이 증가했다며 비판한다. 하지만 이런 비판 역시 옳은 것은 아니다. 한국의 국가(일반정부)부채는 2019년 39%, 2022년 41.6%로 예상되는데, OECD평균 116%에 비해서는 한참 낮으나, 기축 통화(달러, 유로, 엔, 파운드)를 사용하지 않는 나라들에 비해서는 결코 낮은 것이 아니기 때문이다. OECD국가 중 비G7, 비유로 국가의 평균 국가부채비율은 42% 수준이다. 이스라엘이나 스위스 같은 특별한 경우를 제외하면 대부분의 국가는 부채비율이 36~40% 수준이다. 재정적자의 현실적인 통화적 제약을 진보진영도 고려해야 한다. 부채비율이 지나치게 높아지면 국채가격이 하락하고 해외투자가 빠져나갈 수 있는 것이다.

또한 재정지출의 비생산적 성격에 대해 지나치게 무관심해선 안 된다. 유효수요 관점에서 나오는 케인즈주의 재정정책은 공급 측의 지속적인 생산성 증가를 전제로 하는데, 현재 한국경제를 포함한 세계경제의 위기는 공급 측의 생산성 위기로부터 발생하고 있다. 케인즈주의 적자재정은 1930~60년대 세계경제와 같은 산업혁명이 뒷받침하는 고도성장기에 유효하다. 예로 일본의 경우를 보면 1990년대 적자재정으로 수요 부양을 시도했지만, 생산성 증가 둔화와 인구고령화로 인해 정부 부채비율만 급증했었다. 한국의 확장적 재정정책은 일본의 사례와 더 유사할 것이다. 특히 문재인 정부의 재정 지출은 새만금공항 같은 지방의 낭비적 재정지출, 인구고령화 비용 같은 비생산적 부문에 집중되어 있다. 현행 예타 조사는 단순히 해당 사업의 비용·편익이라는 경제성만 따지는 게 아니라, 해당 지역에 생길 경제적 파급효과, 환경에 끼치는 영향 등도 아울러 평가하게 돼 있다. 이명박 정부의 4대강과 무엇이 다르냐는 비판이 나온다. 적자재정도 문제지만 그 포퓰리즘적 낭비 또한 문제가 심각하다.

북한과의 경제협력이 신성장 동력이 될 수 있나?

지난 해 말 통계청이 발간한 <2018 북한 경제 주요 통계>에 따르면 북한과 남한의 경제격차는 더욱 벌어졌다. 지난 2017년 북한의 경제성장률은 -3.5%를 기록해 심각한 경제위기 상태임을 알 수 있다. 2017년 기준 북한의 명목 국내총소득은 36조 6,310억 원으로 남한 1,730조 4,614억 원 대비 1/47 수준이다. 인구가 절반 수준이므로, 1인당 국민총소득은 146만 원으로 남한 3,364만 원 대비 1/23 수준이다. 한국은행은 이와 관련해 기상 여건이 악화되면서 곡물 생산이 감소한 가운데 대북 제재의 실효성마저 과거와 비교할 수 없을 만큼 높아져 경제가 타격을 입었다고 분석했다. 또한 주요 수출품인 섬유제품이나 석탄의 수출이 막히면서 결국 생산 위축으로 이어졌다. 임수호(국가안보전략연구원, 2018)는 북한이 2018년에도 마이너스 성장을 했을 것으로 전망하고 있다. 2017년 12월 채택된 안보리 결의안 2397호가 이행되면서 추가적인 수출, 수입 제제가 이뤄졌기 때문이다.

다른 경제성장 대안이 없는 상태에서 진보진영 일각에서는 박근혜 ‘통일대박론’과 유사한 남북경제협력에 대한 막연한 기대가 존재한다. 문재인 정부의 ‘한반도 신경제지도 구상’이 새로운 신성장 동력이 될 수 있다는 것이다. 그러나 근거 없는 기대다.

‘한반도 신경제지도 구상’은 남북 경제협력을 통해 ‘새로운 성장동력 마련과 공동번영을 추구’하는 것을 목표로 한다. 주요 내용은 북한 인프라 개발이다. 3대 경제벨트, 즉 ‘동해권 에너지·자원 벨트’, ‘서해안 산업·물류 교통 벨트’, ‘비무장지대(DMZ) 환경·관광 벨트’를 바탕으로 한반도를 개발하는 것이 핵심이다. 우선은 남북경협기업 피해지원, 개성공단 정상화, 금강산 관광 재개로 시작할 계획이다.

너무 많은 문제가 잠복되어 있다. 첫째, 대북제재 문제다. 국제적 합의 없는 제재 해제와 경협 추진은 경협 자금의 핵무기 개발 유용 논쟁으로 비화될 수 있다. 둘째, 대북제재가 해제되더라도 북한이 이러한 구상을 수용할지 알 수 없다. 남한에 독점적 개발권을 부여할지, 아니면 주변국을 독점권을 두고 경쟁하게 할지는 알려진 바가 없다. 마지막으로 이른바 ‘대북 퍼주기’ 논란 등 남한 내의 논란이 첨예하다.

남북경협을 통해 남한은 신성장동력을 찾고, 북한은 경제발전을 통해 국제경제의 일원이 될 수 있다는 ‘신경제지도 구상’은 구체적으로는 더욱 따져볼 것이 많다.

첫째, 노동집약적 제조업의 한계다. 대표적인 남북경협 사업인 개성공단은 남한의 노동집약 제조업체들이 북한의 저임금 노동력을 활용하는 사업이다. 저임금이 수익의 원천이므로 북한의 입장에서 경제발전에 크게 기여하기는 어렵다. 남한의 기업 또한 베트남 등 해외 개도국에 비해 장점이 많지 않다.

둘째, 자본·기술 집약 사업도 어렵다. 정보통신 같은 첨단 산업을 통해 북한이 말하는 ‘단번 도약’을 해보자는 제안이다. 북한의 기술과 인력 수준도 의문이지만, 반도체, 휴대폰, 자동차 같은 산업의 경우 초기 필요 투자 규모가 매우 크고, 기반시설과 범세계적인 협력업체 네트워크가 필요하고, 안정적 비즈니스를 위한 법·제도가 갖춰지며, 미국을 비롯한 선진국 시장에 수출 제약이 없어야 한다. 북한만이 아니라 이런 좋은 환경을 갖춘 나라는 많지 않다. 북한의 기술인력만 활용할 수 있을지 몰라도 결국 저임금으로 활용해야 하므로 그 경우 남한 기술인력의 임금에 미칠 영향도 고려해야 한다.

셋째, 물류, 관광, 지하자원 개발도 큰 기대를 할 수 없다. 경의선 고속철이 가능해지다고 하더라도 비싼 수송 수단이라서 북한이 이용하기 어렵다. 북한의 소득수준이 올라가고 북한경제가 활성화되기 전까지는 북한경제와 상관없는 한중 물류를 위한 시설이 될 가능성이 높다. 또한 관광에서 큰 돈을 벌려고 하면 관광객들이 쇼핑을 많이 하고, 문화·오락 거리가 많아야 하는데, 지금은 관광객도 당국의 통제를 받아야 하는 나라다. 지하자원 개발은 가장 무리한 기대를 받는 사업인데, 무연탄은 값싼 자원이라 수익이 많지 않고, 철광석은 매장량은 많지만 품위(유효중량 비율)가 낮고, 다른 희토류도 세계시장 수요가 제한적이다. 석유나 가스가 마지막 희망이지만 리스크가 크다.

따라서 북한과의 경제협력이 단기간에 남한에게 신성장동력이 되고, 북한에게는 경제발전의 계기가 될 것이라고 전망하기는 어려워 보인다. 북한의 경제발전은 북한 스스로 해야 한다는 단순한 원리에서 출발해보면 북한 사회가 변할 수 있는가, 어떻게 변해야하는가 신중하게 고민해보아야 한다.

## 재벌개혁론의 파산

세계경제의 저성장과 한국 중화학공업의 추격성장 한계로 인해 재벌대기업 간에도 격차가 심각하게 벌어진다. 세계적인 기술선도 기업으로 확실하게 입지를 굳힌 삼성전자와 나머지 사이 격차가 벌어져 대부분의 기업경영 통계에서도 삼성전자 포함/제외를 따로 발표할 정도다.

구체적으로 보면 삼성전자 포함 시 상장기업 영업이익은 2018년 3분기 누적 130조 원으로 전년 동기대비 9.5조 원이 증가했지만, 삼성전자를 제외하면 이 기간 영업이익은 82조 원으로 전년 동기대비 8백억 원이 감소했다. 여기에 반도체 특수를 누리고 있는 SK하이닉스까지 제외할 경우 2018년 3분기 누적 영업이익은 전년 동기대비 7조원이 감소했다는 결과가 나온다.

재벌대기업의 당기순이익을 보면 운수장비(자동차, 조선), 기계, 철강, 화학 같은 중화학공업은 물론이거니와 통신업, 전기가스, 운수창고, 서비스업(유통제외) 같은 내수서비스 부분도 일제히 감소했다. 전자를 제외하고 영업이익이 증가한 산업은 건설, 유통, 섬유 의복, 식음료제조 정도로 그야말로 기본적 소비재들 정도다.

이런 점에서 앞으로 재벌과 관련된 이슈는 “재벌의 탐욕”보다는 “재벌과 함께 무너지는 한국경제”라고 봐야 한다. 독점재벌은 경제성장기에는 중소기업보다 이윤율이 급격하게 상승하지만, 반대로 경제침체기에는 중소기업보다 더 빨리 이윤율이 감소하는 특징이 있다. 재벌들이 1990년대 초중반과 같이 인수합병이나 문어발식 확장을 시도할 수도 있으나, 당시와 달리 금융기관의 견제로 차입을 통한 인수합병이 쉽지 않고, 순환출자구조를 이용한 문어발식 확장도 어렵다. 현재 재벌대기업의 전반적 기조는 사업을 줄이고, 안전한 사업 위주로 현금흐름을 좋게 유지하는 보수적 투자 기조다.

재벌의 경영권 승계 역시 올해도 쟁점이 될 것이다. 박근혜 게이트로 제동이 걸린 삼성그룹, 외국계사모펀드 견제로 경영권 승계가 중단된 현대차그룹, 지주회사로 재편을 끝내고 지분 상속을 추진 중인 현대중공업그룹 등이 대표적이다. 삼성은 이재용의 지분율을 높이면서 동시에 순환출

자구조 해소와 삼성생명을 떼어내야 하는 복잡한 문제가 남아있고, 현대차는 현대모비스 지분의 인수를 위해 정의선이 막대한 현금을 마련해야 한다는 문제가 남아있다. 현대중공업 역시 정기선이 정몽준의 지주회사 지분을 상속받을 때 지불해야 하는 1조원 가까운 상속세 마련이 문제다. 지금까지 일반적으로 사용된 방법은 승계자가 소유한 기업에게 내부거래를 몰아줘 현금을 마련하는 것이었는데, 공정거래위원회는 이를 엄격하게 차단하겠다고 나선 상황이다.

정부의 재벌개혁은 크게 네 방향에서 진행 중이다. 첫째, 지배구조개편, 둘째, 부당내부거래규제, 셋째, 연기금의 개입주의(스튜어드십 코드 등), 넷째, 원하청공정거래. 앞의 세 정책은 경영권 승계 과정에서 재벌총수의 부당한 내부 이익 편취를 규제하면서, 동시에 순환출자구조를 개혁해 지주회사구조로 개편하겠다는 취지로, 김상조를 비롯한 진보개혁진영 학자들의 지배적 입장이다. 즉, 주주행동주의를 통해 족벌경영을 개혁하겠다는 발상이다. 그러나 기형적인 피라미드 지주회사 형태를 용인하며 재벌의 경영권 승계를 용인하는점, 국민연금의 스튜어드십 코드의 통해 연기금을 정부의 재벌 통제에 자의적으로 활용하는 점은 주주행동주의에도 미달한다. 실제 삼성, 현대차, 현대중공업 등 당장 경영권 승계 프로세스에 돌입한 재벌들은 정부 정책과 일정한 공조를 하고 있기도 하다.

원·하청공정거래의 경우 프랜차이즈 업체 몇 개를 손보는 수준에서 정리되고 있다. 이는 정부의 의지 문제라기보다는 공정거래라는 프레임의 한계 탓이다. 한국의 원하청 거래는 대기업의 시장 지배력으로 인한 가치이전 문제가 아니다. 생산성과 기술력 격차가 워낙 큰 것이 더 중요한 원인이다. 이를 도덕적인 규제로 해결하겠다는 시도는 결국 성공하기 어렵다.

이런 결과로 인해 진보진영의 전통적 재벌개혁론도 조만간 이론적, 실천적 붕괴를 겪을 것으로 예상된다. 지배구조개편은 사실상 종료될 것이고, 이에 반해 노동자에게 실질적 이득이 되는 개혁은 실현불가능성이 증명될 것이기 때문이다. 재벌 탓으로 빈부격차나 경제성장 문제를 해결해 보려는 시도들(재벌에 대한 각종 세금이나 사내유보금 환수 같은 주장들) 역시 재벌의 양극화로 인해 삼성전자 때리기 이상은 효과를 보지 못할 것으로 보인다. 진보진영의 남은 비판 내용은 문재인이 재벌에게 투항했다는 식의 배신론 뿐인데, 이런 식 비판은 소 잃고 외양간 고치는 것에도 미달하는 한탄 밖에 되지 않을 것이다. 진보진영의 재벌개혁론 자체의 문제가 지적되고 개혁되어야 한다.

### (3) 고용과 노동정책 전망

한국은행은 우리나라 고용구조의 특징을 다음과 같이 정리한다. 첫째, 생산가능인구(15~64세)가 2017년부터 감소하기 시작했다. 성장 및 고용에 긍정적인 “인구 보너스” 효과가 사라지고 오히려 생산능력의 쇠퇴, 부양부담의 증가가 증가하는 “인구 오너스” 효과가 나타남을 의미한다. 둘째, 여성과 청년 고용이 저조하다. 고용률 추이는 외환위기 직후 큰 폭으로 하락한 뒤 서서히 회복하여 현재 외환위기 직전 수준에 근접한 상태다. 2017년 현재 67%로 OECD 평균(68%)에 근접해있다. 그러나 여성 고용률은 2017년 현재 56.9%로 OECD 평균(60.1%)과 차이가 있으며, 남녀 고용률 갭은 OECD 국가 중 4번째로 높다. 청년(15~29세) 고용률은 OECD국가와 비교해 현

저하게 낮은 수준이다. 청년/전체 고용률이 0.69배로 OECD 평균 0.94배에 한참 미달한다. 셋째, 비임금 노동자 비중이 높다. 자영업자, 무급가족 종사자를 의미하는데, 2017년 현재 전체 취업자의 25.4%를 차지하고 있어 그리스, 터키, 멕시코, 칠레 다음으로 높다. 산업화 정도를 고려해 1인당 GDP와 자영업 비중의 OECD국가 추세선을 따를 경우 한국 수준의 GDP에서는 자영업 비중이 17.7% 정도여야 한다. 마지막으로 임금 노동자 중에서도 임시직 비중, 중소기업 종사자 비중이 높은 편이다.

고용은 건설 및 제조업 생산 둔화, 경기둔화가 이어지면서 둔화흐름을 지속할 가능성이 높다. 지난 2018년 실업자는 1-10월 평균 전년 동기 대비 5만 4천 명 증가했고, 실업률도 0.2%p 증가했다. 지속적으로 높았던 청년층 실업률은 감소한 반면, 제조업, 건설업, 도소매업, 자영업자 등 고용이 둔화된 업종의 특성을 반영해 40~50대에서 실업자가 증가했다. 특히 제조업 고용이 예상보다 빨리 감소했고, 하반기에 도소매업, 숙박·음식점업 고용감소폭이 커진 점이 “일자리 정부”를 내세운 문재인 정부의 포부가 무색하게 “일자리 참사”가 일어난 원인이 되었다.

#### 제약조건을 무시한 노동정책의 예견된 실패

경제 및 고용 상황이 악화됨에 따라 경제정책의 기초가 소득주도성장에서 혁신성장으로 변화했고, 경제정책에 종속된 노동정책의 기초 역시 변화했다. 고용노동부 업무계획에 제시된 정책추진 방향은 2018년 “노동존중사회, 사람 중심 노동시장 구현”에서 2019년 “포용적 노동시장 구축”으로 바뀌었는데, 구체 내용에서 기초 변화가 더 명확히 드러난다. 2018년에는 노동자의 삶 변화를 위한 일자리의 질 제고(최저임금 안착 및 임금체불 근절, 근로시간 단축, 산업재해 감축 및 산업안전보건법 전부 개정, 근로감독행정 혁신 등), 노동시장의 불합리한 관행 및 제도 개선(부당노동행위 근절, 공공부문 비정규직 정규직 전환 및 민간부문 정규직 채용 원칙 확립 등 비정규직 문제 해결, 노사관계 법·제도 개선을 통한 노동기본권 신장 등)이 주요 정책으로 제시되었으며 일자리 정책은 청년고용과 관련한 제도적 지원을 중심으로 제시되었다. 반면 2019년에는 2018년 세 번째로 제시되었던 일자리 정책이 첫 번째로 격상되는 한편 일자리 사업 예산 규모 확대 및 조기집행, 일자리 창출 및 제조업 구조조정에 대응하기 위한 기업 지원 등을 중심으로 정책 수단 역시 변화했다.

소득주도성장의 핵심 정책수단이었던 최저임금과 노동시간단축 관련 정부 입장도 변화했는데, 최저임금 인상에 대해서는 “속도가 빨랐다”고 자인하면서 인상 속도를 조절하는 한편 이를 위해 최저임금 결정구조를 개편하겠다고 밝혔다. 노동시간단축에 대해서는 보완 조치로 탄력근로제 단위기간을 확대하고 단위기간 확대가 완료되는 때까지 제도 시행을 유예했다. 또한 지속가능한 고용 모델을 구축하기 위해 직무급을 중심으로 공공기관 임금체계를 개편하고, 광주형 일자리와 같은 상생형 일자리 모델을 확산하겠다는 계획을 밝혔다.

한편 작년 11월 경제사회노동위원회가 출범했다. 민주노총이 빠진 채 출범했지만 정부는 여전히 민주노총의 참여를 열어두고 있는데, 경사노위가 변화된 노동정책을 추진하는 핵심적 수단으로 여겨지기 때문이다. 탄력근로제 단위기간 확대, ILO 핵심협약 비준과 노조법 개정, 직무급제 민

간 확대, 상생형 일자리 모델 확산(지역 노사민정 합의) 등이 주요 쟁점으로 거론되고 있으며, 자본은 ILO 핵심협약 비준의 반대급부로 단체협약 유효기간 확대, 사업장 점거 금지, 대체근로 허용 등을 요구하고 있다.

2018년 중반부터 문재인 정부 노동정책은 공약 상당부분을 후퇴시키거나 초기 기조를 포기하는 방향으로 변화했다. 이에 대한 노동자운동의 입장은 문재인 정부의 본질이 드러났으므로 문재인 정권에 대한 전면적인 투쟁을 조직해야 한다는 입장과 “소득주도성장-노동존중사회구현” 기조를 분명히 하도록 견인해야 한다는 것으로 대별된다. 둘은 대응 방향에 있어서 차별적이지만 “소득주도성장-노동존중사회구현” 기조가 올바른 것이며 정부의 의지만 있다면 실현가능하다고 간주한다는 점에서 상황에 대한 인식은 유사하다.

그러나 이러한 인식은 소득주도성장 전략 자체의 한계를 인식하지 못한다는 점에서 잘못된 것이다. 소득주도성장 전략의 일환으로 제시된 노동정책들은 도덕적으로 정당하지만 최저임금인상, 노동시간 단축, 정규직화 등으로 인한 소득 증대가 소비 증가, 투자 확대, 생산성 상승으로 이어져 경제성장을 추동할 것이라는 주장에는 경제학적 근거가 없기 때문이다. 자본생산성 하락으로 이윤율이 하락하고, 이를 반전시킬 수 있는 기술혁신이 불가능한 상황에서 투자를 늘릴 수 없다는 점이 현재 구조적 위기의 진정한 원인이다. 이에 대해 소득주도성장 전략 자체가 잘못된 것이 아니라 정책 기조를 지속적으로 유지하지 못한 것이 실패의 원인이라고 주장할 수 있으나, 역시 경제학적 근거가 부족할 뿐 아니라 고용악화와 경제위기가 심각한 상황을 고려할 때 현실적 설득력도 없다.

따라서 노동정책 변화가 정부의 의지 부족으로 초래된 것이라기보다는, 2017년 거시경제 상황이 상대적으로 양호하여 정책이 일부 실행될 수 있었으나 경제성장을 추동하지는 못했고, 2018년 경제 상황이 악화됨에 따라 정책 기조를 수정할 수밖에 없게 되었다는 것이 현실에 부합하는 평가다.

2018년 고용통계를 통해서도 이를 확인할 수 있는데, 추격성장 위기와 인구학적 변화라는 구조적 요인이 정책효과를 압도하기 때문이다. 통계청 「2018년 12월 및 연간 고용동향」에 따르면, 2018년 경제활동참가율은 0.1%p, 15세 이상 고용률은 0.1%p 하락했고, 취업자 수 증가는 2017년 31만6천명에서 2018년 9만7천명으로 급락했다. 취업자 수 감소를 주도한 것은 제조업, 도소매업, 음식숙박업, 시설관리업, 교육서비스업이고, 증가를 주도한 것은 보건사회복지업, 공공행정, 정보통신업이다.

2018년 취업자 수 변화에는 세 가지 특징이 있다. 첫째 취업자 수가 본격적으로 인구학적 변화와 밀접하게 연관을 가지기 시작했다. 고령화로 인한 교육서비스업 감소와 보건사회복지업 증가가 대표적이다. 둘째, 한국경제성장의 구조적 제약이 치명적으로 나타나고 있다. 2000년대와 같은 해외이전이나 1998년, 2009년 같은 경제위기가 있지 않은 상황에서 그야말로 산업자체의 구조적 취약점이 드러나고 있다. 셋째, 정책효과가 영향을 크게 미쳤다. 최저임금인상이 영향을 미친 도소매, 음식숙박, 시설관리에서 취업자 수가 18만 명 감소하고, 공공일자리 정책이 영향을 미친 공공행정에서 취업자 수가 5.2만 명 증가한 것을 통해 확인할 수 있다.

## 노동정책 주요 쟁점

2019년 문재인 정부의 일자리 정책은 최저임금 인상 효과 완화와 정부 재정지출 확대에 초점을 둘 것이다. 실제 「2019년 경제정책방향」은 대규모 기업투자 프로젝트 조기 착공, 민간투자사업 대상 확대, 예비타당성조사 면제 지원 사업 등으로 SOC 관련 공공투자 조기·신속 추진, 일자리 예산 중심 조기 집행(상반기 70%), 공공기관 투자 확대(2018년 44.6조원 → 2019년 54.1조원), 제조업 혁신전략 마련, 공공기관부터 임금체계 개편하는 한편 사회적 대화로 직무급 확산방안 마련, 광주형 일자리 등 상생형 일자리 모델 확산, 최저임금 인상 속도조절 및 결정구조 개편 등을 제시한다. 요컨대 “소득주도성장-노동존중사회구현”으로는 일자리를 늘릴 수 없다는 것을 자인하고, 공급 측 경제학으로 돌아서는 계기가 2019년의 일자리 정책이다. 이러한 기초 변화에 따라 공약에 제시되었던 “노동존중” 정책은 약화되는 한편 자본의 요구를 반영하는 노동정책을 중심으로 쟁점이 형성될 것으로 예상된다. 주요 쟁점을 일별하면 아래와 같다.

① 공약으로 제시했던 일자리정책 중 상당수가 사실상 시효 만료되면서, 공약 중 남아있는 쟁점은 3단계 공공부문 비정규직 정규직화, 공공부문 일자리 창출 정책으로서 사회서비스원이다. 공공부문 비정규직 정규직화는 1단계에 비해 2단계 전환이 지지부진하며 3단계의 경우 2018년 내 확정이 목표였던 가이드라인도 아직 제시되지 않았다. 표준임금체계 적용, 자회사 전환 방안 등 쟁점이 여전히 해소되지 않고 있으며 청년세대와 공공기관 정규직의 반발 등으로 추진 동력 또한 약화되고 있다. 사회서비스원의 경우 사업의 실내용이 축소·왜곡되어왔으며 관련법은 여전히 국회에 계류 중이다. 2019년 4개 광역지자체 시범사업을 거쳐 2022년까지 17개 광역자치단체로 확대한다는 계획이지만 진행 상황을 볼 때 계획대로 진행될지 미지수다.

② 소득주도성장 전략의 주요한 정책 수단이자 핵심 공약이었던 “최저임금 1만원”은 철회되었다. 급격한 최저임금 인상이 고용에 악영향을 준다는 폭넓은 비판에 직면하면서 이미 2018년 산업법위를 확대했고, 실제 고용이 악화되면서 추진 동력을 상실한 것이다. 정부는 최저임금 결정구조 개편을 통해 객관성과 예측가능성 제고하고, 2020년 최저임금은 개편된 결정구조 하에서 시장수용성·지불능력·경제영향 등을 종합적으로 고려하여 합리적 수준에서 결정하겠다고 밝혔다.

③ 정부는 2018년 확정된 노동시간단축으로 인한 부작용을 완화한다는 취지하에 탄력근로제 단위기간 확대를 추진하고 있다. “사회적 논의를 거쳐 탄력근로제 단위기간 확대방안을 확정”하겠다고 밝히면서 동시에 2019년 2월 국회 처리를 통해 입법을 완료하겠다고 밝히고 있는데, 현재 경사노위 내 노동시간제도개선위원회에서 논의가 진행 중이다. 2월 18일까지 논의될 예정이지만 합의 가능성이 낮고, 합의 도출에 실패할 경우 공익위원 안이 제출되면서 경사노위 논의는 종료될 예정으로, 이후 국회에서 입법이 시도될 것으로 예상된다.

④ ILO 핵심협약 비준과 노조법 개정 문제는 현재 경사노위를 매개로 제기되고 있는 쟁점 중 가장 핵심적인 부분이다. 현재 경사노위 내 노사관계 제도·관행 개선위원회에서 다뤄지고 있는 ILO 핵심협약은 “결사의 자유 협약(87호)”과 “단결권·단체교섭권 협약(98호)”이다. 문재인 정부는 ILO 핵심협약 비준을 공약으로 내세웠는데 당시 이는 다른 조건과 연동되지 않았다. 그러나 당선 이

후 기준을 미루면서 사회적 대화 의제로 끌고 왔고 현재는 경사노위 내에서 “노사정 양보와 타협에 기반한 대화 추진”(2019년 고용노동부 업무계획)을 통해 처리하겠다는 입장으로 변화했다. 최근 제출된 공익위원안 마련을 위한 초안에는 그간 경총이 요구해왔던 내용(노동조합에 대한 부당노동행위 규정 신설, 사용자에게 대한 부당노동행위 처벌조항 삭제, 단체협약 유효기간 3년으로 연장, 사용자에게 의한 단체협약 해지권 보장, 파업 시 대체근로 허용, 사업장 내 쟁의행위 금지, 파업 찬반투표 요건 및 유효기간 제한 등)이 모두 반영되어 있어 경사노위를 통해서 ILO핵심협약 기준을 노조법 개악과 연동하려는 정부의 의도를 보여주고 있다.

⑤ 공공부문 임금체계 개편 및 직무급제 도입과 관련해서 정부는 공공기관 임금체계 개편을 먼저 추진하여 직무급제 전환 흐름을 만들어내겠다는 입장이다. 직무급제 확산을 위해 임금정보 확대, 업종별 직무분석·평가 매뉴얼 보급 등을 추진하는 한편, 정부가 임금체계 관련 가이드라인을 발표한다는 것이다. 공공기관에는 가이드라인을 토대로 기관별 합의를 압박하는 방식을 취할 것이며, 동시에 경사노위 내 관련 위원회를 설치해서 민간부문을 포함하는 직무급제 확대 방안을 논의할 것으로 예상된다.

⑥ 지난 1월 31일 광주형 일자리 투자협약이 성사되었다. 주44시간 근무, 초임 연봉 3,500만 명으로 약 1만2,000명의 일자리가 창출되는 신설공장에 7,000억 원을 투자하는 것이 골자다. 광주시가 590억 원, 현대차가 530억 원을 투자한다. 나머지 4,200억 원의 재무적 투자자로 산업은행 등이 거론되고 있지만 자금 조달 방안은 아직 확정되지 않았다. 현대차의 해외 투자가 국내의 고임금 때문이라기보다는 글로벌 생산 전략 때문이라는 점, 현대차의 현재 상황에서 신규공장이 필요 없다는 점 등을 고려할 때 광주형 일자리 기획은 2020년 총선을 바라보는 정부·여당의 정치적 필요성 때문인 측면이 높다. 그러나 정부는 광주형 일자리를 “지역 노사민정 합의에 기반한 상생형 일자리 모델”로 평가하면서 이를 확산하기 위한 지원 방안을 마련하겠다고 밝혔으며, 이미 기재부, 고용부, 행안부, 산업부, 중기부가 참여하는 관계기관 T/F를 구성했다. 지역 노사민정이 합의·신청하면 심사 후 정주인프라 등을 지원하며, 투자 기업에 대해서는 인센티브를 주겠다는 계획으로, 사실상 임금 등 노동조건 역압을 통한 지역 간 투자유치 경쟁을 유도하는 방안이다. 현재 군산, 구미, 전남 등이 “제2 광주형 일자리”를 추진하고 있다. 대기업 노동자의 임금 삭감만 분명할 뿐, 하청노동자의 노동조건 개선을 기대하기 어려우며, 노동3권이 제약됨에 따라 노동자의 단결권이 강화되기도 어려운 조건이 확산되는 등 많은 부작용을 초래할 광주형 일자리 흐름은 대기업·정규직 노동자를 공격하는 프레임으로 활용될 가능성이 높다.

경제사회노동위원회: 포용과 책임의 사회적 대화?

2018년 11월 경제사회노동위원회가 공식 출범했으며, 4개의 의제별 위원회(노사관계 제도·관행, 사회안전망, 산업안전보건, 디지털 전환과 노동의 미래), 4개의 업종별 위원회(금융, 해운, 보건, 공공), 국민연금 개혁과 노후소득보장위원회 및 노동시간제도개선위원회 등에서 각종 의제가 논의될 예정이다. 문재인 정부가 공약으로 제시했던 노동정책이 상당수 시효 만료되었고, 정부는 변화된 기조에 따른 쟁점들을 경사노위에서 논의하겠다는 입장을 밝히고 있다.

민주노총 정기대의원대회에서 경사노위 참여 안건은 통과되지 않았다. 이에 대해 문성현 경사노위 원장은 “경사노위는 민주노총 참여 여부와 관계없이 사회적 대화를 추진해 나갈 것”이라고 밝혔으며, 고용노동부는 “한국노총과 함께 경사노위 논의를 계속해 나가겠다. 민주노총과도 다양한 채널을 통해 소통하는 등 사회적 대화에 참여할 수 있는 여건을 마련하는 데 최선을 다하겠다”는 입장을 발표했다. 출범 과정에서의 입장과 마찬가지로 앞으로도 민주노총의 참여를 열어두겠지만, 민주노총이 불참하더라도 경사노위 프로세스를 그대로 진행하겠다는 뜻을 다시 한 번 밝힌 것이다.

이러한 정부의 입장은 현재 정세와 정부의 노동정책 기조를 볼 때 당연한 것인데, 정부는 이미 경사노위에서 논의할 핵심 의제와 그 결론까지도 내놓았기 때문이다. 애초 사회적 대화를 통해 논의해나가겠다고 밝혔던 최저임금 문제는 결정체계 개편 방향과 인상 폭에 대한 입장을 정했고, 탄력근로제 단위기간 확대 문제 역시 사회적 대화를 거쳐 합리적 개선을 추진하겠다고 밝히면서도 다른 한 편으로 2019년 2월 내 국회 처리 입장을 분명히 밝혔다. 임금체계 개편 문제 또한 사회적 대화 프로세스와 별개로 공공기관 임금체계 개편을 우선 추진하겠다는 입장이다. “포용과 책임의 사회적 대화”라는 슬로건과 달리 현재 경사노위는 정부의 노동정책을 일방적으로 추진하는데 명분을 만들기 위한 국가코포라티즘 기획에 불과하다.

#### (4) 소결

문재인 정부의 경제정책은 이미 지난 2018년부터 강조점이 바뀌어왔으나, 목표치에 한참 미달한 일자리 창출, 제조업, 자영업 위기 등으로 더욱 궁지에 몰렸다. 이러한 기초 변화에는 최저임금 인상으로 대표되는 소득주도성장인 소비 증가를 통해 기업의 투자로 이어지는 경기 부양 효과도 없었기 때문이다. 정권교체, 높은 지지율 속에서도 문재인 정부는 중장기 구조개혁에 실패했고, 구조적으로 취약한 한국 경제는 급속한 성장 둔화로 침몰해 갈 가능성이 높다.

1990년대 이후 한국 경제의 잠재성장률은 빠르게 하락하고 있다. 금융위기 이후 세계 경제의 장기침체를 무시할 수 없으나, 한국은 금융위기 이전부터 추격성장의 문제가 발생한 것이다. 현재의 인구학적 추세와 자본 심화 추세를 고려하면, 총요소생산성이 높아지지 않는 이상, 한국 경제의 잠재성장률은 2020년대에는 1-2% 수준, 2030년대에는 1%이하로 빠르게 하락할 것이다.

정부는 2019년 경제성장률이 2018년과 비슷한 2.7-2.8%가 될 것으로 전망하고 있다. 그러나 주요 수출제조업이 모두 경기 후퇴 국면이고, 고용창출력이 높은 자동차, 조선에서 구조조정이 계속될 전망이다. 최근 증가세가 둔화되고 있으나 이미 OECD 최고 수준에 도달한 가계부채 또한 통화정책과 소비 부양의 제약을 만들고 있다.

문재인 정부는 규제 샌드박스를 시행하고, 수소경제활성화로드맵을 발표하며 혁신성장을 강조하고 있다. 또한 예비타당성조사 면제 SOC사업 등 확장적 재정지출을 통한 총수요 부양을 도모하고 있다. 이에 대해 진보진영에서는 소득주도성장을 포기하고 친재벌-토건공화국으로 복귀하고 있다는 비판을 하지만, 진보진영이 지지해온 소득주도성장의 현실적 실패부터 반성해야 한다. 물론 정부의 혁신성장 정책 또한 실패할 가능성이 높는데, 기존의 추격성장 정책을 크게 벗어나지

못한데다가, 신산업 육성은 양적투자가 아닌 질적 지식 축적의 문제이기 때문이다. 재정정책 또한 포퓰리즘적 예산낭비 문제가 심각하다. ‘한반도 신경제지도 구상’이 새로운 신성장 동력이 될 수 있다는 진보진영 일각의 기대도 현실적 근거가 없거나 지나치게 부풀려져 있다.

경제 및 고용 상황이 악화됨에 따라 경제정책에 종속된 노동정책의 기초 역시 변화했다. 소득주도성장의 핵심 정책수단이었던 최저임금과 노동시간단축 관련 정부 입장도 변화했다. 2018년 고용 증가가 급감한 것은 추격성장 위기와 인구학적 변화라는 구조적 요인이 정책효과를 압도했기 때문이다. 소득주도성장이 문제가 아니라 그 정책 기초를 지속하지 못한 것이 실패의 원인이라는 주장은 경제학적 근거가 부족하고, 고용악화와 경제위기가 심각한 상황을 고려할 때 현실적 설득력도 없다.

정부의 노동정책 기초 변화에 따라 자본의 요구를 반영하는 노동정책을 중심으로 쟁점이 형성될 것으로 예상된다. 노동존중 공약 중 남아있는 쟁점은 3단계 공공부문 비정규직 정규직화, 사회서비스원 정도인데, 지금까지도 지지부진했고 향후 추진동력은 더욱 약해질 것이다.

최저임금 결정구조 개편, 탄력근로제 단위기간 확대, ILO핵심협약 비준과 노조법 개악 연동, 공공기관 임금체계 개편, 군산, 구미, 전남 등의 “제2 광주형 일자리”가 쟁점이 될 것이다. 정부는 이러한 정책들을 경사노위에서 논의하겠다는 입장을 밝히고 있으나, 민주노총이 불참하더라도 경사노위를 그대로 진행하겠다고 밝히고 있다. 이런 입장은 당연한 것인데, 이미 정부가 노동정책 방향을 통해 경사노위에서 논의할 의제와 그 결론을 결정해 놓은 상태이기 때문이다. 경사노위는 정부의 노동정책을 일방적으로 추진하는데 명분을 만들기 위한 국가코포라티즘 기획에 불과하다.

## 5. 한국 사회와 민중운동

### (1) 정치·정당

문재인 대통령의 임기가 2년이 다 되어가면서 국정 추진력이 약화되고 있다. 이례적으로 70%를 넘게 유지되어 왔던 국정 수행 지지율이 50%이하로 하락했고, 이에 대한 반사이익을 자유한국당이 가져가고 있다. 청와대·기재부라는 핵심 국가기관 관료의 반발에 이어 손혜원·서영교와 같은 집권 여당 실권자들의 부정비리사태가 나타났고, 김경수 경남도지사의 구속을 통해 문재인 선거 캠프 내에서 선거 부정까지 있음이 드러났다.

연말부터 김태우 전 청와대 특별감찰반원과 전 기획재정부 사무관의 폭로 사태가 발생했다. 사실 여부를 떠나 주요 문제제기는 청와대 민정수석실의 민간인 사찰과 청와대의 기재부 개입 문제였다. 결국 조국 정무수석이 국회 운영위에 출석을 했고, 장하성-김동연 경제팀 교체에 이어 임종석 비서실장의 교체로 이어졌다. 더불어민주당 댓글 조작 사건 또한 노회찬 의원 자살, 친문 황태자라 불린 김경수 경남도지사 구속으로 이어졌다. 인사청탁 거절에 앙심을 품은 일명 ‘드루킹’ 일당이 문재인 정부를 비방하는 댓글을 조작하다가 잡혀서, 오히려 선거기간에 문재인 당선을 도왔다는 사실이 드러났고, 그 배후에 김경수가 있음을 지목했기 때문이다. 1심에서 김경수 도지사에게 실형이 선고되었다.

문재인 정부에 대한 지지율 하락은 단임제 대통령의 일반적인 추세, 제왕적 대통령제의 문제가 똑같이 적폐청산을 공약했던 문재인 정권에서도 발생하고 있음을 시사한다. 권력기관에 대한 강력한 통제권을 바탕으로 비리·비위 행위에 대한 자의적 조사와 처벌이 가능하고, 광범위한 인사권을 통해 선거 캠프 출신인사에 대한 논공행상과 낙하산 인사가 이뤄지는 사실상의 엽관주의를 관철할 수 있기 때문이다.

현행 헌법은 국무총리와 감사원장을 제외하고는 대통령에게 행정부 모든 공무원을 마음대로 임명하거나 해임할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 인사청문회법은 국무위원 및 이른바 4대 권력기관장(국가정보원장, 검찰총장, 국세청장, 경찰청장)을 대통령이 임명할 때 국회의 인사청문 절차를 거치도록 하고 있으나, 국회는 내정자의 적격여부에 관한 의견을 담은 보고서를 낼 뿐, 대통령이 이를 따를 의무는 없다. 여기에 각종 공공기관장 임명을 포함해 대통령이 직접 임명할 수 있는 자리가 7천여 개가 된다.

### 개혁추진 실패

여소야대라는 20대 국회 현실은 더불어민주당의 개혁입법 성과가 저조한 것에 대한 변명이 될 수 있다. 실제 자유한국당은 지리멸렬한 계파간 투쟁을 지속하고 있고, ‘웰빙단식’처럼 여당에 대한 투쟁도 지지를 확대하기보다는 조롱받고 있기 때문이다. 따라서 2020년 21대 총선에서 민주당은 여대야소를 통해 적폐청산 개혁을 완성하게 해달라고 요구할 것이다. 그러나 여당이면서 성과가 너무 없으면 무능하다는 비판이 더 높아지고, 실망감이 커지면 자유한국당이 반사이익을

연을 가능성도 있다.

실제 민주당은 민주평화당, 정의당과 ‘개혁연대’를 구성하지 못하고 있다. 사법개혁의 경우 서영교 원내수석부대표가 연루되어 있다는 점이 드러나면서 곤란해진 상황이고, 연동형 비례대표제 개혁도 거대 양당 국회의원들의 이해관계로 인해 진척이 잘 되지 않고 있다. 사법개혁과 정치개혁 모두 거대 양당 국회의원들의 이해관계에 의해 암묵적 카르텔이 형성되어 있는 것이다.

2018년 7월 국회 정치개혁특별위원회(위원장 심상정) 설치에 합의했으나 10월이 되어서 실제로 출범했다. 12월 정기국회 당시 정치개혁 공동행동(원내외 7개 정당, 참여연대, 한국진보연대 등 시민단체)을 통해 원외 압박도 있었으나. 논의도 되지 않았다. 1월 21일 민주당은 의원정수 300명 유지, 지역구 의석수 253석 -> 200석 축소, 비례대표 의석수 47석 -> 100석 확대, 권역별 비례대표제 도입을 선거제도 개편안으로 제출했다. 지역구는 현행 소선거구제로 하되, 비례대표의 경우 정당 득표율에 따른 의석 배분을 우선 절반만 하는 준연동제, 지역구·정당 득표율을 합산해 배분 기준으로 삼는 복합연동제, 비례대표 의석 차감 또는 보상 방식의 보정연동제를 복수안으로 제시했다.

이어 1월 23일 야 3당(정의당, 민평당, 바른미래당)은 민주당의 개편안에 대해 지난 5당 원내대표 합의보다 후퇴했고, 연동형 비례대표제를 어떻게 피해갈지만 고민한 “위헌적 연동형, 가짜 연동형”이라고 비판한다. 또한 의원정수를 현행 유지하면서 지역구를 53석이나 줄이는 것은 불가능하므로 국회의원 정수를 330명으로 늘리고, 지역구 220석, 비례대표 110석으로 조정해야 하고, 비례대표의 경우 정당득표율과 지역구 의석수 차이만큼 비례대표 의석수를 할당하는 순수연동제를 주장한다.

국회는 법에 따라 오는 2020년 4월 총선으로부터 1년 전인 올해 4월 15일까지 국회의원 지역구를 확정해야 한다. 또한 국회의원선거구획정위원회는 국회의원 선거일 13개월 전인 올해 3월 15일까지 선거구 획정안을 국회의장에게 제출해야 한다. 물론 지난 20대 국회의원 총선거 때 총선을 불과 45일 앞두고 선거구 획정안이 의결된 바 있다. 그러나 이번에는 현행 소선거구제 중심의 선거제도를 연동형 비례대표제로 송두리째 바꾸는 논의가 국회에서 진행된다는 점이 다르다. 정치개혁특위 활동이 6월 말까지 연장되었다. 민주당과 자유한국당이 적극적이지 않고 쟁점을 흐리고 있는 상황이고, 내년 총선을 앞둔 국회의원들은 각자 자기 지역구 챙기기에 바쁜 상태이다.

## (2) 사회적 균열과 갈등

### 새롭게 나타나는 집단행동

불평등과 차별, 여성에 대한 폭력에 대한 불만이 대안 사회를 향한 변혁적 전망으로 이어지지 않는 가운데, SNS, 온라인 커뮤니티 등을 매개로 한 조직화되지 않은 집단행동이 반복적으로 나타나고 있다. 이 가운데는 일관적인 이념적 지향과 요구를 가지지 않는, 그 성격과 특징을 분석해 볼 필요가 있는 집회들이 점증하고 있다.

보수세력의 집단행동을 상징하는 태극기 집회는 박근혜 탄핵 반대 집회에서부터 박근혜 무죄석

방 촉구 집회까지 2년 이상 이어오고 있다. 한국일보의 취재에 따르면 대한애국당이 주축이 된 '박근혜대통령1000만석방운동본부'가 매주 4-5천명 정도 규모의 집회를 진행하고 있고, 이 외에도 '태극기시민혁명국민운동본부' 등 태극기 집회 5대 단체가 50-1000명 정도의 집회를 이어오고 있다. 여전히 고령층을 중심으로 공감을 얻기 힘든 연설이 대부분이지만, 신의 한수(구독자 50만)나 정규재TV(구독자 38만) 등의 유튜브 채널을 활용하면서 집회를 촉매하고 이어오고 있다. 유튜브 영상, 카카오톡 메시지 등을 통해 동성애나 난민혐오를 부추기는 가짜뉴스가 문제가 되고 있다.

보수세력은 이른바 태극기 세력에 대한 입장을 두고 모순적 태도를 보이고 있다. 자유한국당 전 당 대회의 논란이 이를 잘 보여준다. 황교안은 차기 대선주자 지지율에서 선두를 달리고 있고, 홍준표는 황교안의 출마를 두고 '레밍 신드롬', '도로 친박당'이라고 비판하면서 태극기 장외투쟁을 자유한국당이 주도해야 한다고 주장한다. 오세훈은 바른정당을 탈당하고 자유한국당에 입당하면서 현 정부의 독주를 막기 위해 태극기 세력과 연합해야 한다고 입장을 밝혔다. 보수의 가치를 중심으로 혁신을 모색하던 시도가 무색해지고 반문재인 포퓰리즘으로 귀결되고 있다.

2015-16년을 경유하며 나타난 이른바 '페미니즘 리부트'는 그 분석의 대상을 단일한 조직이나 그룹으로 상정할 수는 없다. 그러나 일정한 경향이 만들어져 온 것은 사실이고, 가장 가시적이며 강력한 형태는 래디컬·워마드·터프와 같은 식으로 드러났다. 이들이 가장 집중하고 있는 사회적 이슈는 불법촬영 편파수사 규탄과 임신중단 합법화다. 각각 불편한용기와 비웨이브라는 커뮤니티의 주최로 도심에서 수차례의 시위가 열렸다. 주최 측은 본인들이 어떤 단체와도 무관한 익명의 여성 개인들이라고 주장하며, 남성 및 정치 조직과의 연계 거부를 기치로 내세웠다. 시위의 내용에서는 경찰이나 산부인과 의사, 국회의원의 다수가 남성이라는 점을 문제시하는 등 여성-남성의 대립을 주된 갈등의 축이자 문제의 원인으로 사고하는 모습을 보였다. 모든 정치적인 것과의 연계나 정치(운동) 세력화를 극도로 거부하고, 구호나 행동에서 '정치적인 올바름'을 지향하는 것에 대해서도 냉소적이다. '생물학적 여성'대 '남성'의 대립구도만 강조하는 것은 결과적으로 이 운동이 인민주의 정치로 쉽게 수렴되도록 한다.

2015년을 전후해 새롭게 등장한 페미니스트 주체들이 '가해자'들에게 폭력의 부당함을 항의하고 설득하기보다 '피해자' 여성들이 가진 문화적 역량을 조직하고 표출하고 행동하는 식의 정치적 방향성을 보이는 것에 주목해볼 수 있다. 이러한 방향성은 구조 변혁이나 대안적 공동체 규범의 마련을 통해 새로운 세계로 이행하는 것이 불가능하다고 여기는 청년들의 삶의 감각을 반영하고 있다. 지금의 청년 여성들에게 페미니즘은 저항이나 변혁의 담론이기 이전에 차별, 폭력, 배제, 소외의 시대에 개개인의 생존을 위한 대응, 즉 "여성으로서 살아가는 데 필요한 언어, 자원, 전략"으로서의 성격을 지닌다는 것이다(김보명, 2018).

## 공정성의 역습과 생존경쟁

생존전략으로서 정치적 행동주의는 '전투적 여성주의'뿐만 아니라 문재인 정부에게 부메랑으로 돌아온 '공정성의 역습'에도 적용해 볼 수 있다. 지난 해 남북 아이스하키 단일팀, 비정규직 정규

직화, 비트코인 규제 등에서 정부의 정책에 대해 청년 세대의 예상하지 못한 반대가 발생했는데 대체로 공정성에 대한 시비에 근거해 있었다. ‘공정성’은 문재인 정부의 핵심 가치다. 정유라 부정부패·학사비리 사태는 박근혜 탄핵의 도화선이었고, 문재인과 민주당은 노력에 따른 보상, 공정한 경쟁을 호소하며 박근혜-새누리당에 실망한 보수층까지 분열시켜 포섭했다. 경제정책에 있어서도 소득주도성장과 혁신성장을 연결하는 개념이 공정경제다.

그러나 공정성이라는 개념은 모호하고 모순적이다. “정규직과 비정규직이 하는 일이 동일하다면 비정규직 차별을 없애고 정규직과 동일하게 대우해야 한다”는 것도 공정하지만, “어렵게 취업을 준비해 정규직으로 입사한 사람과 그렇지 않은 비정규직의 차등 대우는 불가피하다”는 것도 공정하다고 인식하기 때문이다. 그러나 생산수단을 사적 소유하는 자본가가 이윤과 이자(지대)의 형태로 잉여가치를 전유하는 자본주의 시장질서를 ‘공정하다’고 전제하는 것 자체가 모순이다. 자본주의를 근본적으로 비판하기는커녕 진보주의-인민주의를 바탕으로 신자유주의 개혁을 추진해 온 김대중-노무현-문재인 ‘민주정부’의 모순이기도 하다.

결국 역풍은 현실화되고 있다. 2017년 80%대였던 20대 남성의 문재인 정부 국정 지지율은 1년이 지나 29.4%(20대 여성은 63.5%)까지 떨어져 모든 연령대별 남녀 계층 중 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 2018년 초 유시민과 같은 386세대 지식인들은 청년들의 개인주의적 권리의식이 그만큼 신장되었다고 낙관했다. 정작 20대 남성의 반문정서가 현실화되자 축구, 게임에 빠진 청년 남성들의 무지를 비판했다. 그러나 외환위기 이후 가장 높은 수준의 청년실업률과 문재인 정부의 경제·일자리 정책 실패, 안희정, 김경수부터 서영교, 손혜원까지 민주당의 내로남불식 행태부터 자성해야 한다는 비판이 높다.

또한 여성운동의 제도화도 중요하게 작용한다. 적극적 차별시정 조치를 통해 여성이 주류 질서에 편입하는 일을 장려하고 성공한 여성 개인의 사례를 부각시키는 여성운동의 전략은 ‘여성 상위’, ‘역차별’ 등의 프레임처럼 남성과 여성 간의 허구적인 피해자 경쟁, 반페미니즘 정서를 강화했다. 이 과정에서 신자유주의 하 대다수 여성들의 삶의 조건은 나아지지 않았으며, 여성정책은 여성을 저임금·불안정 노동으로 활용하는 데에 동원되었다는 현실 또한 은폐되었다.

이렇게 사회경제적 지위·세대·성별·이주/정주 등의 범주를 가로지르는 사회적 분할의 심화는 계급적 단결을 더욱 어렵게 만들고 있다. 2018년 지방선거에서 ‘부정적 당파성’이 중요하게 작동했다는 분석에 주목해볼 수 있다(정동준, 2018). 국정농단 이전(2015년)과 이후(2017년), 지방선거 기간(2018년)에 동일한 설문조사를 통해 비교해본 결과 재벌, 복지, 대북정책과 같은 쟁점의 입장 차이보다는 상대정당에 대한 반감(부정적 당파성)이 정당선호와 투표행위에 더 큰 영향을 미친 것이다. 그만큼 감정적 차원의 분열이 심화되고 국민의 의견이 쉽게 합의점을 찾지 못할 것이라는 것을 의미한다.

### 분할과 갈등을 심화하는 사회정책

앞서 살펴본 바, 새롭게 나타나는 집단행동은 사회운동의 외양을 띠지만 대안사회의 전망이 부재하고, ‘정체성 정치’의 형태를 띠고 있다는 점에서 차이가 있다. 특수한 이익집단이 의회, 행정부

와 같은 국가기구를 상대로 자신들의 배타적 이익을 협상하는 과정에서 ‘저항’이 일종의 관습처럼 배치되는 것이다.

집권여당의 포퓰리즘에서 비롯한 정부와 지방자치단체의 후견주의적 사회정책은 이러한 생존전략, 피해자 경쟁으로서 집단행동을 상호 강화하며 공생한다. 후견주의(Clientelism)란 남미, 아프리카 등 제3세계 국가에서 나타나는 취약한 민주주의를 설명할 때 자주 사용되는 개념이다. 국가자원을 활용할 수 있는 권력자가 후원자(Patron)가 되어 시민들에게 정치적 지지를 댓가로 자원을 주며 이들을 수혜자(Client)로 만들어 권력을 유지하는 행위를 말한다.

사회보험, 공공부조와 구별되는 사회서비스, 그 중에서도 현금성 수당이 증가하고 있다. 사회보험, 공공부조의 사각지대 대책의 일환으로 주로 아동(부모), 청년, 노인 등 노동시장 내 취약계층을 대상으로 한다. 그런데 2018년만 해도 6월 이전까지 260건에 머물렀던 지방자치단체의 복지확대 사업은 지방선거를 치르는 과정에서 크게 증가해 1022건에 이르렀다. 2020년 총선을 앞두고 지자체의 각종 수당 제공 경쟁이 심화하고 있다. 현금·지역 상품권·체크카드를 지급하는 방식이 경쟁적으로 늘어나고 있다.

각종 아동·청년 수당이 그 대표적인 사례다. 2019년 현재 정부는 아동과 어린 자녀를 양육하는 부모에게 수당을 제공한다. 아이를 어린이집이나 유치원에 보내지 않고 집에서 직접 돌보는 부모는 아이가 만 84개월이 될 때까지 월 10~20만원의 양육수당을 받을 수 있다. 0세부터 만 6세 미만의 아동은 부모 소득과 무관하게 아동수당 월 10만 원을 받을 수 있다. 각 광역지자체도 신생아수당(강원도, 0~3세, 월 30만원), 아기수당(충청남도, 0~1세, 월 10만원), 어린이수당(부산 사상구, 0~6세, 월 10만원)을 제공한다.

청년을 위한 수당도 있다. 졸업·종퇴 후 2년 이내 만 34세 이하의 청년은 최대 6개월간 청년구직활동지원금 월 50만 원을 받을 수 있다. 중소기업에 취업해 2년~3년동안 일정 금액을 적립한 청년에게는 청년내일채움공제를 통해 정부가 900~1800만원을 추가 지원한다. 청년을 대상으로 한 지방자치단체의 각종 수당은 경쟁적으로 증가하고 있다. 경기도 성남시는 만 19세가 되는 해에 관내 공립도서관에서 책을 여섯 권 이상 빌리면 ‘성남사랑상품권’ 2만원어치를 제공한다. 경기도는 만 24세 청년에게 청년배당 연 100만원을 제공하고, 인천시는 19~39세 청년이 최대 6개월간 쓸 수 있는 드림체크카드(월 30만원)를 제공한다. 대전시(청년취업희망카드, 18~34세, 최대 6개월, 월 50만원), 경상북도(청년복지카드, 15~39세, 연 100만원)에도 비슷한 제도가 있다. 경상남도는 여성위생수당 명목으로 여성, 청소년에게 12만 6천원을 지원한다.

이런 각종 현금성 수당의 난립은 일견 복지 사각지대 해소를 위한 지자체의 자율적 조치로 보이지만, 그 기준이 지나치게 자의적이고, 복지제공 수준도 예산에 맞춰서 주먹구구로 결정된다. 따라서 사회적 갈등이 표출되는 근본 원인을 분석하지 않고, 일시적으로 불만을 잠재우려 한다는 점에서 한계적이다. 예컨대 청년을 위한 구직활동 지원금은 청년실업의 원인을 해결하는 근본적인 대책이 될 수 없고, 여성에 대한 이중의 착취의 해법도 아니다.

오히려 이런 사회정책들은 정치적으로 행동하는 이익집단의 요구에 정확하게 조응하지는 않더라도, 그들의 필요와 긴밀하게 맞물린다. 이는 사회적 연대와 통합을 만들기보다 다양한 사회집단의 생존경쟁을 강화할 뿐이다. 또한 자율적 사회운동의 전망보다는 국가의 온정주의적 시혜나 그

러한 시혜를 가져다 줄, 혹은 쟁취해 줄 카리스마적 지도자에 대한 의존을 강화한다.

### (3) 민중운동의 전망과 과제

지금까지 살펴본 바, 한국 자본주의의 구조적 위기 속에서 문재인 정부가 근본적 대안을 제시할 능력도 의지도 없음이 드러났다. 또한 지배계급의 이전투구가 격화되고, 지난해부터 정부 지지율의 하락과 더불어 불평등 심화, 경제사회적 조건의 하락에 대한 대중적 불만이 고조되고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 상태가 대안 세계를 지향하는 사회운동에 반드시 유리하게 작동하는 것은 아니다. 노동자운동이 대안적 주체로 형성되지 않으면 공멸로 이어지기 때문이다. 반박근혜 촛불집회가 민주당 정권교체로 귀결된 것, 문재인 정부 하에서 나타난 대중적 집단행동이 대안적 이행의 전망을 상실한 채 생존전략에 머무는 것이 이를 방증한다.

결국 이것은 현재 한국 사회의 조직된 노동자운동이 대안 이념을 상실했고 대안적 전망 수립이 부재하다는 것을 의미한다. 비록 2019년 사업계획이 현재 통과되지 않았으나, 2019년 제67차 대의원대회 자료에 실린 '2019년 정세와 상황(해설)'을 바탕으로 총연맹 집행부의 정세인식의 문제를 평가해 볼 수 있다.

#### 민주노총 집행부의 정세인식 비판

우선, 객관적인 경제 상황과 관련해서 구조적 위기에 대한 인식이 없다. 뚜렷한 경기 상승 동력이 없고, 그렇기 때문에 세계경기가 언제 다시 살아날지 모른다고만 평가할 뿐, 노동절약적 기술진보에서 비롯한 자본의 이윤율 하락이라는 구조적 경향에 대한 분석은 없다. 둘째, 소득주도성장 정책에 대한 비판이 없고, 사실상 지지한다. 정부가 소득주도성장 정책을 “제대로 시작도 못했다”거나 “정책 이행 의지가 의심”된다고 비판할 뿐 그 정책 자체의 문제점을 지적하고 있지 않다. 정부가 친재벌정책으로 선회했다고 비판하고 있으나, 소득주도성장의 실패가 그 원인임을 자각하지 못하고 있다. 셋째, 북한의 핵무장과 국가자본주의적 사회성격에 맹목적이고, 4차 남북정상회담 등 정부의 대북 정책 기조에 무비판적이다. 남북 민간 교류 확대와 경제협력 강화에 대한 막연한 기대뿐이다.

이러한 정세인식의 차이는 모호한 대안, 사실상 문재인 정부에 종속된 “사회대개혁 전략”으로 이어진다. 민주노총은 “정부에 대해 ‘기대하느냐 규탄하느냐’를 넘어, 한국사회 대개혁 실천전략을 온전히 합의·정립하여 함께 나설 사회대개혁 연대전략을 이행해야 한다”고 주장한다. 원론적으로는 충분히 이해할 수 있다. 문제는 정부에게 어떤 ‘기대’를 하고, 어떤 ‘규탄’을 하느냐다. 이것은 철저히 규명해서 논쟁해야 할 문제이다. 그런데 대의원대회 자료에서는 “사회대개혁 전략”이 “소득주도성장 정책 과제와 ‘부분적으로’ 공존”하고 “민주주의 진전 및 한반도 평화체제 진입 과제도 역시 ‘부분적으로’ 공존”한다고 규정부터 하고 있다. 노동자운동 내에서 대안 전략에 대한 토론도 부재한 상태인데, 처음부터 민중운동의 과제가 문재인 정부의 국정과제와 ‘부분적으로’ 공존한다고 규정하는 것은 전략도 정책도 없다는 것을 실토하는 꼴이고, 사실상 문재인 정부의

하위파트너를 자임하는 꼴이라 할 수 있다.

이러한 정세인식의 문제는 비단 민주노총 지도부만의 문제는 아니다. 박근혜 탄핵 촛불 이후 민중운동 진영 상당수의 인식을 반영하고 있기 때문이다. 참여연대, 민변 등 NGO 시민단체의 경우 주요 활동가 상당수가 민주당에 입당했을 뿐만 아니라 정부 주요부처에 입각하거나 청와대에 들어갔다. 정의당 또한 민주당과의 관계설정을 두고 당내에 논란이 많으며 소득주도성장론과 정부 대북정책에 무비판적인 지지를 보내고 있다.

한국진보연대, 민중당 등 주체사상과 및 민족해방(NL)운동 진영은 2018년 한반도 정세의 대전환은 남한의 '촛불'과 북한의 '노선전환'에서 비롯한 것이며, 남북관계의 진전은 계속될 것이라고 전망하고 있다. 북미협상이 교착상태에 빠진 이유는 미국이 합의이행을 하고 있지 않기 때문이라 분석한다. 북한의 '노선전환'이 사실상 핵무력의 완성을 전제로 하고 있고 북한의 비핵화 개념이 미국과 다르다는 점을 무시하고 있다. 김정은의 입장에서는 체제보장을 위해 평화협정으로 충분치 않고 핵무기라는 군사적 수단이 필요하다는 점을 은폐하고 있다.

이러한 정세인식은 문재인 정부의 통일정책은 협력하고, 노동·경제정책에서는 정부의 '친재벌 선회'를 강하게 비판하는 일종의 이중전선으로 이어진다. 현재 한국 경제의 구조적 위기에 대한 인식과 거시적 대안에 대한 탐색은 부재하고, '최저임금1만원', '쌀 목표가격 24만원' 같은 현장의 경제적 요구에 머문다. 또한 맹목적인 김정은 환영 대북사업을 민주노총 집행부와 거래하려 하고 있다.

노동자 운동 내 좌파를 자임하는 변혁당이나 노동자연대의 정세인식 또한 문제다. 자본주의의 구조적 위기와 이행의 필요성을 인식하고는 있다. 그러나 객관적 정세 분석에서는 구체성이 결여되고, 주체적 조건을 분석할 때는 개량과 타협에 대한 반정립만 강조한다. 우선 문재인 정부의 친자본 노선 전환이 소득주도성장의 실패에서 비롯했다는 인식이 없다. 노동자들의 아래로부터 투쟁은 어느 때보다 활발한데, 문제는 지도부의 합의주의라고 평가한다. 인민주의에 대한 비판적 인식이 결여되어 있고, 주체적 반성이 부재한 것이다. 이는 현장의 전투적 경제주의, 문재인 정부의 인민주의와 사실상 공명한다. 그나마 노동자연대는 포퓰리즘(인민주의)을 '민중주의'라는 해석으로 비판하지만, 그것은 민주노총이 추진하는 올들의 연대(영세중소상공인 연대)를 비판한다는 점에서 계급타협 비판에 머문다.

문제는 노동자연대도 노동자계급 내부의 분할에 맹목적이라는 점이다. 그 결과 경기침체와 구조조정 과정에서 대기업 정규직 노동자의 방어투쟁을 지켜야 한다고 명시적으로 주장한다. 그러나 이것은 전위정당을 전제로 하는 대중추수주의다. 지도부를 항상 비판하지만 사실상 정규직 현장정서를 추종하는 것이다. 노동조합의 투쟁은 계급투쟁이라는 측면에서 발전의 가능성을 항상 고민해야 한다. 그러나 경제적·이데올로기적 국가장치의 기능이 제도화된 현대 자본주의에서 노동조합은 자본주의 경제제도의 한 요소로도 작동하는 것이다. 예를 들면, 한국 자본주의에서 재벌이라는 특수한 경제제도의 형성과 재생산에 노동조합이라는 요소도 함께 작용하고 있는 것이다. 이러한 측면을 무시하는 것은 노동자들의 사회적 주체성을 오히려 탈각시키는 꼴이다. 재벌에 대한 비난은 한국 경제를 침몰시킨 재벌체제에 대한 비판을 대체할 수 없다. 재벌체제에 대한 비판과 재벌체제에 맞선 운동은 노동자통제 없는 국유화 노선이 가졌던 역사적 한계, 현재의 경제위

기에 대한 구체적 분석을 전제로 해야 할 것이다.

이러한 민중운동 진영 내 여러 정파들의 정세인식의 한계는 대안 이념의 부재에서 비롯하고 있다. 합의된 대안의 부재는 대중과 접점을 만들기 더욱 어렵게 한다.

## 민주노총 2019년 투쟁 전망

민주노총은 문재인 대통령의 신년 기자회견을 논평하면서, 소득주도성장 정책 추진에 지지를 보내며 “시작은 창대했으나 갈수록 미약해지는 문재인 정부의 소득주도성장 정책의지를 다질 필요”가 있다고 밝혔다. 민주노총 집행부는 문재인 정부의 우경화를 제어하고 “촛불 개혁”을 견인해야 한다는 입장을 견지할 것으로 예상된다.

민주노총의 이러한 입장은 맹목적인 경사노위 참여 추진으로 드러나고 있다. 1월 28일 열린 정기대의원대회에서 집행부가 적극적으로 추진했던 민주노총의 경사노위 참여가 무산되었다. 산별 대표자 수정안이 부결된 상황에서 김명환 위원장은 원안에 대한 표결을 하지 않고 사업계획을 다시 제출하겠다고 밝히며 산회시켰다. 그런데 이는 원안 부결을 막고 이후 참여 재시도의 여지를 남겨두기 위한 전략적 판단으로 보인다. 정부는 한국노총을 파트너로 경사노위 논의를 지속하되 이후 민주노총 참여를 열어두겠다는 입장이다. 탄력근로제 단위기간 확대 논의의 경과와 이후 국회 처리 상황 등이 변수가 될 수 있지만, 집행부의 강한 의지를 고려할 때 경사노위 참여가 민주노총 내에서 다시금 쟁점으로 떠오를 가능성은 여전히 남아 있다.

사회진보연대는 문재인 정부가 추진하는 사회적 대화에 대해서 2018년 초 다음과 같이 전망한 바 있다. 첫째, 사회적 협약을 둘러싼 유럽 및 한국에서의 역사적 경험, 한국의 정치구조 및 제반 상황, 노사정 대화 및 노동정책을 둘러싼 자본의 입장 등을 고려할 때 사회적 대화를 통해 개혁적 방향으로의 사회적 협약이 도출될 가능성은 낮다. 둘째, 노동자운동의 목표가 사회적 대화, 그리고 사회적 협약 그 자체가 되어서는 안 되며, 민주노총은 신자유주의 노동유연화를 역전시키기 위한 교두보를 확보한다는 전략적 목표를 중심에 두어야 한다. 셋째, 전략적 목표를 실현하기 위한 하나의 전술적 수단으로서 사회적 대화는 세력관계와 조직 내부 조건을 종합적으로 고려하면서 추진해야 한다. 문재인 정부의 개혁 정책에 대한 순진한 기대 속에서 사회적 대화 및 사회적 협약을 맹종하는 사회적 합의주의는 금물이다.

전망한 바와 같이 전개되었다. 최저임금인상, 노동시간단축 등 개혁적 의제가 쟁점이 되는 시기 사회적 대화는 추진력을 얻지 못했으며 정부 정책이 선회하고 노동자계급의 양보가 필요한 상황에서 강하게 추진되고 있다. 현재 경사노위는 총자본과 총노동이 교섭하고 정부가 그 과정과 이행을 담보하는 사회코포라티즘 기구가 아니라 국가 주도하에 노동의 양보를 강하게 요구하고 관찰시키기 위한 국가코포라티즘 기구에 가깝다. 그런 의미에서 보면, 민주노총이 참여하든 하지 않든 경사노위에서 한국사회의 경제·노동 문제에 있어서 전환점이 될 수 있는 사회적 합의를 만들어내기는 어려우며, 마찬가지로 민주노총의 참여 여부 및 경사노위의 향방과 무관하게 정부·자본은 노동시간유연화, 임금체계 개편 등을 강하게 추진할 것이다. 따라서 현 정세에서 경사노위 참여가 민주노총의 전략이 될 수 없는 것과 마찬가지로 경사노위 불참 그 자체가 민주노총의 전

락이 될 수도 없다. 설사 경사노위에 참여하지 않고 아래로부터의 투쟁을 조직하다는 입장을 갖는다 하더라도 노동자운동이 자본주의 구조적 위기에 대한 인식을 바탕으로 하는 진취적인 전략을 수립하지 못한다면 유의미한 차이를 불러오지 못할 것이다. 요컨대, 경사노위라는 주어진 정세에 대한 수동적인 대응으로는 현 정세를 돌파할 수 없다.

경사노위를 매개로 정부가 추진하고 있는 쟁점들은 노동자계급의 이해와 노동자운동의 전략에 있어서 핵심적인 쟁점들을 포함하고 있다. 탄력근로제 단위기간 확대는 노동유연화와 임금손실을 초래할 것이며, ILO 핵심협약 비준을 매개로 추진되는 노조법 개악은 노조할 권리를 후퇴시킬 것이다. 직무급제를 중심으로 하는 임금체계 개편 문제는 노동자운동이 주체적인 전략을 수립하지 못할 경우 임금격차 축소와 노동자계급 단결 확대의 계기가 되기보다는 전체 노동자의 임금 양보로만 귀결될 가능성이 높다.

민주노총 집행부는 상기 쟁점들에 경사노위에 참여하여 내부 논의를 통해 개입할 수 있다는 입장인데, 이미 정부가 결론을 확정된 상태라는 점을 고려하면 경사노위 내에서의 교섭을 통한 개입의 여지는 사실상 없다고 보아야 한다. 경사노위 참여를 통해서 얻을 수 있는 것은 경사노위 참여 그 자체와 전교조 합법화 등 조직된 노조의 이해관계 혹은 실체가 모호한 개혁정책 일부에 국한되는 것이다. 따라서 민주노총은 경사노위 참여 여부와 별개로 실질적인 쟁점들에 대한 전략을 마련하고 투쟁을 조직해야 한다. 가장 중요한 쟁점은 노조할 권리와 직접적으로 관련되는 노조법 개악 문제 및 탄력근로제 단위기간 확대 문제다. 전체 노동자에게 미치는 파괴적인 영향을 사회적으로 알리고 설득하는 동시에 적극적인 투쟁으로 이를 막아내야 한다. 직무급을 중심으로 하는 임금체계 개편 문제에 대해서도, 일방적인 양보로 귀결되지 않으면서도 연대임금 원칙에 따라 노동자계급의 단결을 확장할 수 있는 독자적인 개편 방안을 마련하고, 민주노총 내에서 이해관계를 조정하고 합의하여 논의를 주도해야 한다.

최저임금을 둘러싼 지형은 2019년 일정하게 변화할 것으로 보인다. 2년에 걸친 최저임금의 급격한 인상은 최저임금 미만을 상승, 저생산성 부문에서의 고용감소 등으로 많은 비판을 받았다. 결과적으로 2018년 “고용참사”가 발생함에 따라 정부는 최저임금 인상 속도를 조절하는 방침을 정했고, 이를 위한 정책적 수단으로 최저임금 결정구조 개편을 추진하고 있다. 이러한 상황에서 민주노총은 여전히 최저임금 1만원 실현과 최저임금법 개악 반대를 투쟁 목표로 제시하고 있다. 2017~2018년과 크게 다르지 않은 전략이다. 그러나 “최저임금 1만원 투쟁”은 경제적 제약조건을 고려했을 때 실현 불가능한 요구를 제시함으로써 노동자의 단결을 해쳤다는 점에서 반성적으로 평가해야 한다.

한편 제조업의 위기가 심화되면서 조선을 비롯한 자동차 산업 등에서 구조조정이 발생하고 있다. 노동자계급의 입장에서 제조업 위기에 대응하는 산업적·국민경제적 대안을 모색해야 하지만, 현재 금속노조를 비롯한 민주노총의 투쟁은 대기업 노동조합을 중심으로 구조조정 사업장의 임금·고용을 개별적으로 방어하는 한편 정부 지원을 요구하는 것에 머무르고 있다. 구조적 위기에 더해 순환적 침체 국면까지 겹칠 것으로 예상되는 2019년에도 제조업을 중심으로 구조조정 이슈가 지속적으로 쟁점이 될 것이므로, 단순히 정부·자본에 임금·고용을 요구하는 것을 넘어서 노동자 단결을 확대할 계급적 대안을 모색해야 한다.

민주노총 조직 확대가 지속되고 있다. 문재인 정부 집권 이후 이명박·박근혜 정부 시기와 비교해서 노동조합 활동에 대한 위험부담이 일정하게 줄어들었고, 공공부문 비정규직 정규직화 등 공공부문 일자리정책을 매개로 관련 부문의 조직화가 이루어지기도 했다. 조직 확대는 그 자체로 긍정적이지만, 주로 공공부문에서 조합원이 늘어나고 있다는 점을 고려할 때 공공부문 노동운동의 향방이 매우 중요할 것이다. 공공부문의 궁극적 사용자는 정부이며, 노사관계가 정치적 성격을 띠는 한편 정부에게 모범사용자의 역할이 요구된다.

공공부문 노동자는 동일업종 민간부문과 비교해 상대적 고임금과 높은 고용안정을 누리는데, 이는 민간부문에서도 임금인상과 고용안정이 보장되는 성장기에는 크게 문제가 되지 않지만 저성장 시기, 특히 경제위기 시기에는 더욱 두드러지게 나타난다. 민간기업의 지불능력 제약이 심해지는 상황에서도 정부의 지불능력은 상대적으로 안정적이기 때문이다. 특히 공공서비스는 해외 이전이 불가능하다.

이러한 조건은 공공부문 노동조합이 “독자적 이익을 추구하는 정치적 노조운동”으로 나갈 수 있는 가능성을 형성한다. 따라서 공공부문 노동조합이 민간부문을 포함하는 전체 노동자 간 노동조건 격차와 경제위기 상황에서의 재정 제약을 고려하지 않은 채 공공부문 노동자의 단기적 이해에만 매몰될 경우, 공공부문 노동조합의 투쟁이 오히려 노동자계급 간 분할 요인으로 작용할 수 있다.

## 노동자운동의 과제

문재인 정권 출범 이후 현재까지 노동자운동의 전략이 가진 가장 치명적인 문제는 자본의 제약조건이 강하게 존재하는 상황에서 상당수 전략이 문재인 정부에 대한 직접적인 요구로 외화하고 있다는 점이다. 문재인 정권이 이명박·박근혜 정부와 비교해서 상대적으로 노동운동을 탄압하지 않는다는 점, 그리고 무엇보다 문재인 정부 스스로 지킬 수 없는 포퓰리즘적 공약들을 약속했다는 점이 영향을 미쳤는데, 그러나 이러한 노선을 지속할 경우 노동운동 스스로가 난맥상에 빠지게 될 것이다. 두 가지 측면에서 그러한데, 첫째로 실제 정부가 해결할 수 없는 문제가 상당하다는 점, 둘째로 정부가 해결하지 못하는 상황에서 현 정세의 구조적 제약을 인식하지 못하고 “약속을 실현하지 못하는” 문재인 정권에 대한 비판으로만 일관할 경우 오히려 자유한국당과 같은 보수진영을 강화할 위험이 있다는 점이다.

우선, 정세적 조건 상 노동자운동의 제약조건이 상당하다는 점을 고려해야 한다. 제약조건은 외부적 제약조건을 의미하는 것이기도 하지만 혁신 가능성 등 주체적 제약조건을 의미하는 것이기도 하다. 이러한 제약조건 하에서 현재 민주노총에게 놓인 길은 문재인 정권의 실패와 함께 휩쓸려가는 방향과, 문재인 정권에 대한 경제주의적·무정부주의적 투쟁으로 경도되면서 대안세력으로 자리매김하는데 실패하는 방향이 될 가능성이 높다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 단기적인 대안이 없다는 점이 문제인데, 따라서 최소한 중기적인 수준에서의 노동자운동의 이념적 혁신 전략이 제시되어야 한다. 민주노총의 이념적 혁신과 관련해서 가장 중요한 쟁점은 경제위기 하 전체 노동자 수준에서의 연대임금·연대고용 전략을 수립하는 것이다. 최근 몇 년 간 민주노총 수준에

서 제시된 연대임금 전략은 “최저임금 1만원” 요구였는데, 경제적 조건 상 실현 불가능할 뿐만 아니라 노동자계급 단결을 확대하지도 못했음이 드러나고 있다. 다른 한 편으로, 제조업 구조조정에서 대기업 노동조합을 중심으로 정부 지원을 요구하면서 고용·임금을 방어하는 전략 역시 단기적·제한적으로만 유효했음이 드러났으며, 그 반작용으로 대기업 노동자의 사회적 고립이 심화되었다. 최근 광주형 일자리를 둘러싼 논쟁에서 현대차 노동조합의 입장이 국민적 공감을 전혀 얻지 못한 것이 이를 방증한다. 상기 투쟁 흐름에 대한 반성적 평가와 함께, 당면한 임금체계 개편 및 제조업 구조조정 정세에 대응하기 위한 연대임금·연대고용 전략을 마련해야 한다. 비정규직 정규직화와 사회서비스원 등 공공부문 일자리 창출 정책에 대해서도 민간부문으로의 확산, 지속가능성 담보, 노동자계급 내 갈등 극복을 염두에 두고 자회사 쟁점, 공공부문 임금체계 개편 등에 대해 연대고용·연대임금 원칙에 입각한 노동자운동의 주체적인 전략을 구축해야 한다.

중장기적 수준에서 노동자운동의 이념적 쇄신을 도모하면서, 최소한의 마지노선으로 노동자운동은 다음을 수행해야 한다. ①노조법 개악, 탄력근로제 등 노동시간 유연화를 막아내야 한다. ②소득주도성장 전략의 실패와, 그 결과 신자유주의 노동정책으로 선회한 문재인 정부 노동정책에 대한 적극적 비판 작업을 수행해야 한다. ③문재인 정부의 한계에 대한 비판 없이 문재인 정부의 하위파트너를 자임하는 민주노총 집행부에 대한 비판이 필요하며, 전체 노동자계급에 대한 배신으로 이어질 경사노위 참여를 막아내야 한다. ④민주노총이 귀족노조로 비판받는 현재 상황을 넘어서서 노동자계급 대표성을 회복하기 위한 전략을 수립해야 한다. 현재 상황에서 고임금 노동자가 임금을 중심으로만 투쟁하는 것은 지양해야 하며, 다양한 방식의 연대임금·연대고용 전략을 실험할 필요가 있다. ⑤ 인구감소가 가시적 사회위기의 한 요소로 등장한 가운데, 여성의 임신·출산과 여성노동력 활용에 대한 국가의 개입이 지속적으로 강화되고 있다. 2019년에는 특히 낙태죄 위헌 여부 판결이 예정되어 있다. 노동자운동과 페미니즘의 결합이라는 관점에서 여성권의 쟁점을 선취하기 위해 낙태죄 폐지 운동에 결합해야 한다. ⑥ 문재인 정부가 남북관계를 중요한 정치적 돌파구로 삼고 있다는 점을 고려할 때 한국진보연대, 민중당 등 주체사상파 및 민족해방(NL)운동 진영이 한반도 정세를 근거로 노동운동 쟁점을 왜곡할 수 있다. 따라서 노동자 국제주의에 근거한 평화운동 전략을 수립해야 한다.

#### (4) 소결

이례적으로 70%를 넘게 유지되어 왔던 국정 수행 지지율이 50%이하로 하락하며 문재인 대통령의 국정 추진력이 약화되고 있다. 적폐라고 규정했던 문제가 문재인 정부와 민주당에서도 그대로 나타나기 때문이다. 사법개혁과 정치개혁 또한 승자독식의 양당체제에 대한 암묵적 카르텔 속에서 약화되고 있다.

이 가운데 SNS, 온라인 커뮤니티 등을 매개로 한 집단행동이 반복적으로 나타나고 있다. 새롭게 나타나는 집단행동은 사회운동의 외양을 띠지만 대안사회의 전망이 부재하고, ‘정체성 정치’의 형태를 띠고 있다는 점에서 차이가 있다. 특수한 이익집단이 의회, 행정부와 같은 국가기구를 상대로 자신들의 배타적 이익을 협상하는 과정에서 ‘저항’이 일종의 관습처럼 배치되는 것이다.

자유한국당은 태극기 세력을 끌어안기 위해, 가치를 중심으로 혁신을 모색한다던 시도가 무색해진 채 반문재인 포퓰리즘으로 귀결되고 있다. 최근 나타나는 ‘전투적 여성주의’로 명명할 수 있는 흐름은 ‘생물학적 여성’대 ‘남성’의 대립구도만 강조하면서 인민주의적 정치로 수렴한다. 페미니즘이 저항이나 변혁의 담론이기 이전에 차별, 폭력, 배제, 소외의 시대에 개개인의 생존을 위한 대응의 성격을 가지는 것이다. 생존전략으로서 정치적 행동주의는 문재인 정부에게 부메랑으로 돌아온 ‘공정성의 역습’에도 적용해 볼 수 있다. 그러나 자본주의 시장질서를 ‘공정하다’고 전제하는 것 자체가 모순인데, 이는 김대중-노무현-문재인으로 이어진 ‘민주정부’의 모순이기도 하다. 국가자원의 배분을 선거 지지와 교환하려는 목적의 후견주의적인 사회정책은 이러한 생존전략, 피해자 경쟁으로서 집단행동을 상호 강화하며 공생한다.

한국 자본주의의 구조적 위기 속에서 문재인 정부 또한 근본적 해법이 없음이 드러나면서 대중적 불만이 고조되고 있으나, 노동자운동이 대안적 주체로 형성되지 않으면 공멸로 이어질 뿐이다. 현재 조직된 노동자운동은 대안적 전망 수립이 부재한 상태다. 지난 대의원대회 자료집에서 드러난 민주노총 집행부의 정세인식이 이를 보여준다. 우선, 객관적인 경제 상황과 관련해서 구조적 위기에 대한 인식이 없다. 둘째, 소득주도성장에 대한 비판이 없고, 사실상 지지한다. 셋째, 북한의 핵무장과 국가자본주의적 사회성격에 맹목적이다. 이러한 정세인식의 차이는 모호한 대안, 사실상 문재인 정부에 종속된 “사회대개혁 전략”으로 이어진다. 처음부터 민중운동의 과제가 문재인 정부의 국정과제와 ‘부분적으로’ 공존한다고 규정하고 있다.

정세적 조건 상 노동자운동의 제약조건이 상당하다는 점을 고려해야 한다. 제약조건은 외부적 제약조건을 의미하는 것이기도 하지만 혁신 가능성 등 주체적 제약조건을 의미하는 것이기도 하다. 이러한 제약조건 하에서 현재 민주노총에게 놓인 길은 문재인 정권의 실패와 함께 휩쓸려가는 방향과, 문재인 정권에 대한 경제주의적·무정부주의적 투쟁으로 경도되면서 대안세력으로 자리매김하는데 실패하는 방향이 될 가능성이 높다. 이러한 상황을 극복할 수 있는 단기적인 대안이 없다는 점이 문제인데, 따라서 최소한 중기적인 수준에서의 노동자운동의 이념적 혁신 전략이 제시되어야 한다. 민주노총의 이념적 혁신과 관련해서 가장 중요한 쟁점은 경제위기 하 전체 노동자 수준에서의 연대임금·연대고용 전략을 수립하는 것이다. 최근 몇 년 간 민주노총 수준에서 제시된 연대임금 전략은 “최저임금 1만원” 요구였는데, 경제적 조건 상 실현 불가능할 뿐만 아니라 노동자계급 단결을 확대하지도 못했음이 드러나고 있다. 다른 한 편으로, 제조업 구조조정에서 대기업 노동조합을 중심으로 정부 지원을 요구하면서 고용·임금을 방어하는 전략 역시 단기적·제한적으로만 유효했음이 드러났으며, 그 반작용으로 대기업 노동자의 사회적 고립이 심화되었다. 최근 광주형 일자리를 둘러싼 논쟁에서 현대차 노동조합의 입장이 국민적 공감을 전혀 얻지 못한 것이 이를 방증한다. 상기 투쟁 흐름에 대한 반성적 평가와 함께, 당면한 임금체계 개편 및 제조업 구조조정 정세에 대응하기 위한 연대고용·연대임금 전략을 마련해야 한다. 비정규직 정규직화와 사회서비스원 등 공공부문 일자리 창출 정책에 대해서도 민간부문으로의 확산, 지속가능성 담보, 노동자계급 내 갈등 극복을 염두에 두고 자회사 쟁점, 공공부문 임금체계 개편 등에 대해 연대고용·연대임금 원칙에 입각한 노동자운동의 주체적인 전략을 구축해야 한다.

중장기적 수준에서 노동자운동의 이념적 쇄신을 도모하면서, 최소한의 마지노선으로 노동자운동

은 다음을 수행해야 한다. ①노조법 개악, 탄력근로제 등 노동시간 유연화를 막아내야 한다. ②소득주도성장 전략의 실패와, 그 결과 신자유주의 노동정책으로 선회한 문재인 정부 노동정책에 대한 적극적 비판 작업을 수행해야 한다. ③문재인 정부의 한계에 대한 비판 없이 문재인 정부의 하위파트너를 자임하는 민주노총 집행부에 대한 비판이 필요하며, 전체 노동자계급에 대한 배신으로 이어질 경사노위 참여를 막아내야 한다. ④민주노총이 귀족노조로 비판받는 현재 상황을 넘어서서 노동자계급 대표성을 회복하기 위한 전략을 수립해야 한다. 현재 상황에서 고임금 노동자가 임금을 중심으로만 투쟁하는 것은 지양해야 하며, 다양한 방식의 연대임금·연대고용 전략을 실험할 필요가 있다. ⑤ 인구감소가 가시적 사회위기의 한 요소로 등장한 가운데, 여성의 임신·출산과 여성노동력 활용에 대한 국가의 개입이 지속적으로 강화되고 있다. 2019년에는 특히 낙태죄 위헌 여부 판결이 예정되어 있다. 노동자운동과 페미니즘의 결합이라는 관점에서 여성권의 쟁점을 선취하기 위해 낙태죄 폐지 운동에 결합해야 한다. ⑥ 문재인 정부가 남북관계를 중요한 정치적 돌파구로 삼고 있다는 점을 고려할 때 한국진보연대, 민중당 등 주체사상파 및 민족해방(NL)운동 진영이 한반도 정세를 근거로 노동운동 쟁점을 왜곡할 수 있다. 따라서 노동자 국제주의에 근거한 평화운동 전략을 수립해야 한다.