

---

---

# 이슈브리프

2016. 12. 15

---

---

**I. 정치개혁의 최우선과제로서 선거제도 개혁 / 1**

**II. 중국 '왕홍(网红)'의 성공요인 분석 및 시사점 / 7**

**III. 대선 교육공약 개발을 위한 가이드라인 10가지 / 13**

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.

보고서의 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

# I. 정치개혁의 최우선과제로서 선거제도 개혁<sup>1)</sup>

‘87년 체제’로 인해 정치적 민주주의는 진전되었지만 사회의 공공성·형평성이 강화되지 못하고 양극화가 심화되는 등 사회경제적 민주주의는 逆進하는 모순 노출. 그 주요 원인으로 선거제도와 정당체제가 우선 지적되며, 특히 현행 승자독식의 소선거구제는 거대 양당체제를 출현시키고 거대 양당체제는 정치양극화와 사회경제적 양극화를 구조화시키는 것으로 나타남. 이에, 黨은 선거제도 개혁이 정치적 양극화와 사회경제적 양극화를 해소하고 실질적 민주주의를 가져올 수 있는 기제라는 측면을 부각시키는 담론을 대선 정국에서 구축하는 것이 중요함.

## 1. ‘87년 체제’의 패러독스

### ○ 정치적 민주주의의 進展과 사회경제적 민주주의의 逆進

- 대통령 직선제를 핵심으로 한 ‘87년 체제’는 이전 시기에 비해 자유권·참정권·국가권력통제권을 강화했음
- 이와 같은 정치적 민주주의는 사회경제적 시민권을 확대하는 ‘실질적 민주주의’로 발전할 것으로 예상되었음
- 그러나 정치적 민주주의의 진전이 사회의 공공성·형평성 강화로 이어지지 못하는 지체현상이 지속되고 민주주의의 가치와 규범에 反하는 불평등, 소외, 배제 및 사회경제적 양극화가 심화되고 있음

1) 이 보고서는 “정당정치 시각에서 ‘포스트 87년 체제’ 디자인”(선학태 2016)을 토대로 작성

- 이처럼 정치적 시민권의 진전과 사회경제적 시민권의 역진이라는 모순이 나타나는 주요 원인으로 선거제도와 정당체제를 지적할 수 있음
- ※ 선거제도-정당체제는 정부의 성격-국회/행정부 관계-노사정 관계-시장 경제 유형-복지국가 유형을 규정하는 독립변수라고 할 수 있음

## 2. 승자독식 선거제도와 정치양극화

- 승자독식(winner-take-all) 소선거구제는 거대 양당체제를 출현시킴
  - 소선거구제 하에서 유권자는 계층·세대·생태적 가치·정책 중심 투표가 아닌 死票 방지를 위한 전략투표 경향이 큼
    - 예컨대, 저소득층은 복지친화적 정당을, 노동자들은 노동우호적 정당을 외면하고 당선 가능성이 큰 거대정당에 전략투표
  - 승자독식 소선거구제에서는 제도적으로 제3당의 院內 진입 난망
    - 민주화 이후 제3당의 돌풍은 종종 있었으나, 다음 총선까지 연달아 교섭 단체가 된 적은 없음
  - 사회가 분화되면서 다당제에 대한 요구도 증가하지만 대통령직 획득을 위한 경쟁과정에서 나타나는 양당제에 대한 정치적 압박으로 인해 제3정당을 위한 정치공간이 허용되지 않는 실정임
- 거대양당제 하에서 국회의원들은 국가정책보다 지역사업을 우선시

- 再選을 고려하는 국회의원들은 국가의 정치적, 사회경제적 자원을 국가 전체를 위한 사업보다는 지역사업에 우선적으로 배분하려고 함
- 그 결과 尙사회적 공공재라고 할 수 있는 의료·교육·복지 정책이나 경제양극화 해소와 같은 문제에는 소홀하게 됨

○ 소선거구제-거대양당체제는 정치양극화를 구조화시킴

- 소선거구제는 거대양당체제를 출현시키고 거대양당체제는 국회 양극화, 유권자 양극화, 지역 양극화, 이념 양극화 등을 초래해 정치의 양극화를 구조화시킴
- 미국정치의 양극화 현상도 승자독식 소선거구제로 인한 민주·공화 거대양당체제의 산물이라고 할 수 있음
  - 거대양당체제는 월가(Wall Street), 고소득층, 대기업과 같은 집단의 이해 관계는 과대 대표하면서 경제민주화, 복지, 노동과 같은 전국적 의제에는 둔감
  - 민주·공화 양당 중심의 양극화 정치는 상위 1%가 미국 富의 23.5%를 독식하고 나머지 99% 국민에게는 절대적, 상대적 박탈감을 주는 양극화 경제를 초래(Hacker & Pierson 2011)
  - 민주·공화 양당체제가 제시하는 정책 대안으로는 유권자들의 요구나 불만을 해소하기 어려워진 상황에서 ‘샌더스와 트럼프 현상’이 나타난 것으로 볼 수 있음

### 3. 승자독식 선거제도와 사회경제적 양극화

#### ○ 재벌개혁 실패

- 소선거구제 하에서 국회의원들은 다음 선거에서 승리하는데 유리한 지역(구)개발·지역구 서비스 프로젝트 중심의 선심성 예산배분정치(pork-barrel politics)에 경도되는 경향이 큼
- 반면에 재벌개혁, 사회경제적 양극화 해소 등과 같은 이슈는 당선 가능성에 크게 영향을 미치지 않기 때문에 이러한 이슈들을 의제화·입법화하는데 소극적임

#### ○ 低조세정책

- 거대양당체제에서 국회의원들은 유권자들에게 증세에 따른 정치적 책임을 직접적으로 져야 하기 때문에 세금민감도가 높음
- 결국 소선거구-거대양당체제에서는 低조세정책의 경로를 바꾸기 어렵고 그 결과 OECD 국가 수준의 공공사회지출이나 복지를 실시하기 어려움

#### ○ 사회적 대화 실패

- 소선거구제는 노동을 대표하는 정치세력의 국회 진출을 어렵게 함
- 이런 비대칭적인 정당정치 공간은 노·사정 대화시스템의 제도화를 가로막고 '거리정치·광장정치'를 통해 이익관철을 시도하게 함으로써 갈등적·투쟁적 노·사정 관계를 재생산함

- ‘노사정위원회’에서 합의된 사회협약도 입법화 과정에서 거대양당정치에 의해 노측에 불리한 방향으로 변질되거나 부결되기도 함
- 이와 같은 일이 반복되면서 노측은 노·사정 정책협의체의 참여를 거부하게 됨

#### 4. 시사점 및 제언

- 2017년 대선 정국이 되면 정치개혁과제로서 선거제도 개혁이 최우선 과제로 부상할 것으로 예상됨
  - 문제는 선거제도 개혁에 반대하던 새누리당 입장에서 이를 주장하기가 쉽지 않을 뿐 아니라 설령 주장한다고 해도 신뢰성에 문제가 있을 수 있다는 점임
  - 2015년에 야권과 시민사회에서 선거제도 개혁을 주장했던 주된 논거는 정당득표율과 의석점유율의 괴리를 바로잡자는 것, 그런데 이제 와서 이를 근거로 선거제도 개혁을 주장하기는 어려운 입장이므로 黨은 새로운 담론 구축이 필요함
- 정치적 양극화, 사회경제적 양극화를 해결하고 실질적 민주주의를 가져올 수 있는 기제로서 선거제도 개혁을 부각시키는 담론 구축을 적극 검토할 필요가 있음

- 현행 소선거구제-양당체제로 인한 정치적 양극화는 사회경제적 양극화를 촉발하고 그 결과 노사·계층·세대·지역 갈등을 조정하고 관리하는데 실패
- 뿐만 아니라 소선거구제-양당체제는 경제개혁, 복지확대 등과 같은 이슈의 의제화 및 입법화를 어렵게 하여 민주주의와 자본주의 시장경제의 공존을 어렵게 함
- 따라서 사회갈등을 극복하고 사회경제적 시민권의 확대와 함께 대한민국이 선진국으로 도약하기 위하여 현행 선거제도와 정당체제의 개혁이 필수적임을 부각시키는 담론을 구축, 선거제도 개혁 이슈에서 야당에 밀리지 않도록 해야 할 것임

[ 작성: 최효노 연구위원 ☎ 02-2070-3312 ]

## II. 중국 ‘왕홍(网红)’의 성공요인 분석 및 시사점

최근 중국경제에 큰 영향력을 행사하는 ‘왕홍’의 성공요인 두가지는  
① SNS와 결제시스템을 결합한 효과적 모바일 플랫폼의 등장 ② 중국정부 차원의 대대적인 전자상거래 지원정책 때문으로 분석됨. 이에 한국 역시 독자적인 모바일 플랫폼을 개발하고 불필요한 규제를 개선하여 국내 e-Commerce 시장을 도약시킬 필요 있음.

### 1. 중국경제의 신흥강자로 떠오른 ‘왕홍(网红)’

#### ○ 왕홍의 정의 및 등장배경

- ‘왕홍’이란 인터넷상의 유명인사 ‘왕뤄홍런(網絡紅人)’을 줄인 말로, 중국 SNS채널 및 동영상 플랫폼 등에서 큰 영향력이 있는 개인을 지칭
  - 생중계되는 개인방송을 통해 새로운 콘텐츠 및 상품을 소개하며, 중국내 연예인 못지않은 인기와 함께 상당한 마케팅 파급력을 지님
    - 왕홍이 활동하는 플랫폼은 위챗(Wechat)<sup>1)</sup>·타오바오(Taobao)<sup>2)</sup> 등이며, 주로 패션·뷰티 및 해외 직접구매 등의 분야에서 방송 진행 중
  - 중국의 인터넷 보급률이 급속 증가하고, PC에서 모바일로의 인터넷 플랫폼 사용 전환이 빠르게 진행된 점이 왕홍의 인기를 견인
- ※ 중국의 인터넷 이용자는 올해 상반기 7억1,000만 명, 모바일 인터넷 이용자는 6억 5,600만 명(인터넷 이용자의 92.5%) 수준

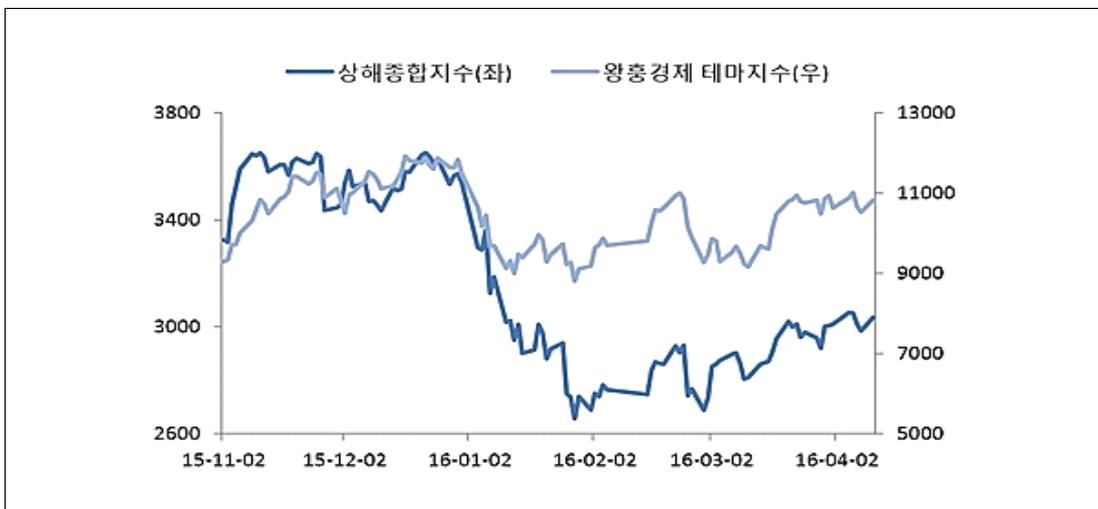
1) 이용자가 8억 600만 명에 육박하는 중국의 국민 모바일 메신저

2) C2C(개인과 개인간 거래)를 중개하는 중국의 대표적 오픈마켓

○ 중국경제에 미치는 파급효과

- 왕홍은 최근에 등장한 신조어는 아니나, 중국의 모바일 전자상거래 시장이 급속도로 성장하면서 상업적 가치를 재평가받고 있음
- 중국판 블랙 프라이데이였던 11월 11일, 알리바바에서는 왕홍을 중심으로 한 마케팅을 진행, 단 52초만에 1,700억원의 매출을 올림
  - 최근 사드사태로 경색된 중국내 한류기업의 경영여건을 돌파하기 위해 국내 주요 뷰티분야 기업들 역시 왕홍을 활용한 마케팅에 주력하고 있음
- 중국 유안타증권은 왕홍경제가 전자상거래·광고·유료아이템 및 서비스 등을 포함한 완전한 산업망을 형성했으며, 시장규모는 1,000억 위안 (176조원)에 달한다고 분석

[그림] 상해종합지수와 왕홍경제 테마지수



출처 : Wind, 유안타증권 Global Biz팀

## 2. 왕홍을 성공으로 이끈 시스템적 요인

### ○ 자체 결제시스템을 갖춘 모바일 플랫폼의 등장

- 페이스북·인스타그램·트위터 등 글로벌 SNS가 차단된 중국은 SNS와 전자상거래가 결합한 독자적 플랫폼을 구축하는 형태로 발전
- 중국의 모바일 전자상거래를 양분하는 텐센트의 위챗(Wechat)과 알리바바의 타오바오(Taobao) 모두 플랫폼 내에 자체 결제시스템 보유
  - 두 플랫폼 모두 카드결제, QR코드, 계좌이체, 공식계정 지불 등 다양한 결제수단을 제공하여 왕홍 마케팅이 이용자 구매로 이어지도록 촉진
  - 한번의 버튼 인식으로 모든 결제절차가 이루어지지만, 텐센트의 경우 여섯가지의 잠금기능 및 상시 모니터링 시스템으로 보안문제를 해결

### ○ 중국정부 차원의 적극적 지원정책

- 중국정부는 규제가 아닌 활성화에 주안점을 둔 先성장·後관리 정책을 바탕으로 수년전부터 전자상거래 시장을 육성
  - 전자상거래 발전을 위한 계획(2012.3), 국가간 전자상거래 소매 수출지원 정책 실시에 관한 의견(2013.8), 전자상거래 발전을 통한 新경제성장동력 육성에 관한 의견(2015.5) 등을 정부차원에서 추진
  - 주요내용은 ▲전자상거래 시범도시 지정을 통한 수출지원 ▲중소기업의 전자상거래 활용 보편화 ▲국경간 전자상거래 활성화 등

### 3. 왕홍을 성공으로 이끈 ‘2030상호공감’ 커뮤니케이션

- 중국판 밀레니얼 세대, 빠링허우·지우링허우
  - 빠링허우는 1980년대 이후 출생한 세대를 통칭하며, 디지털문화에 익숙하고 주로 외동으로 자라 개인적인 성향이 강한 것이 특징
  - 1990년대 출생한 세대인 지우링허우는 오프라인보다 온라인 쇼핑을 선호하며 SNS 활용도가 높아 왕홍경제의 主소비층으로 자리매김
- 중국 2030세대의 정서를 관통한 왕홍의 상호공감 소통
  - 왕홍은 특정한 상품을 홍보 및 판매하지만, 그 방식에 있어서는 마치 친구와 대화하듯이 매우 일상적이고 친근한 화법을 활용
  - 이 점이 유행에 민감하고 소비욕구도 높지만, 주로 외동으로 자라 소통할 대상을 필요로 하는 중국 2030세대와의 정서적 교감으로 작용

#### <표> 대표적 왕홍 3인 비교

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 파피 장/팔로워 수 1,200만명</li> <li>▪ 코믹하고 공감대를 자극하는 5분 이내 짧은 동영상 업로드</li> <li>▪ 4개의 업체로부터 1,200 위안을 투자받음</li> <li>▪ 업계 몸값은 약 3억 위안(538억 원)으로 평가</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장다이/팔로워 수 450만명</li> <li>▪ 인터넷 얼짱 출신의 패션 블로거로, 8개월간 매출 2억 위안 (350억원 이상) 기록</li> <li>▪ 타오바오에 자신의 상품을 론칭해 미니숍 전체에서 2위 기록</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 무야란/팔로워 수 360만명</li> <li>▪ 중국인은 잘 모르는 한국 화장품 후기를 올리며 유명세</li> <li>▪ 국내 화장품 업체와의 제휴를 통해 제품 마케팅 진행 중</li> </ul>

출처 : 뉴시스 보도자료 및 네이버 블로그(blog.naver.com/lbizblog)

## 4. 한국 vs. 중국 e-Commerce 시장 비교

### ○ 독자적 전자상거래 및 SNS 플랫폼의 부진

- 우리나라는 쿠팡, 카카오톡, 삼성페이 등 전자상거래 및 SNS 분야에 독자적인 플랫폼을 보유하고 있으나 그 규모와 영향력이 협소
- 전자상거래 플랫폼, SNS, 핀테크 분야의 서비스 경쟁력을 평가한 OECD의 'ICT 서비스 수출 세계 점유율' 순위에서 한국은 25위를 차지

<표> 유형별 e-Commerce 플랫폼 비교

(백만명, 억달러)

구분	중국			한국		
	전자상거래 플랫폼	알리바바 (타오바오)	이용자 수	407	쿠팡	이용자 수
매출액			4,542	매출액		3.1
SNS 메신저	텐센트 (위챗, QQ)	이용자 수	1,550	카카오톡	이용자 수	48
		매출액	158		매출액	8.7
핀테크	알리페이	연간 이용자 수	400	삼성페이	누적 이용자 수	7
		거래액	5,190		거래액	7.1

출처 : 한국무역협회, 「디지털 경제와 한국무역」 보고서 내용을 바탕으로 재구성

※ 2014년 카드3사의 개인정보 유출 건을 비롯한 연이은 유사범죄의 발생으로, 전자상거래에 관한 국민들의 우려가 팽배해진 사회환경 역시 국내 e-Commerce 시장육성을 저해하고 있음

## 5. 시사점 및 정책제언

- 우리나라뿐 아니라 세계시장에서 통용되는 독자적 전자상거래 및 SNS 플랫폼 마련을 위해 지속적인 투자 필요
  - 단기적으로는 이용자 확보에 용이한 해외 유명 플랫폼을 이용하는 것이 효과적이나, 장기적으로는 독점적 지위에 있는 해당 플랫폼이 판매 수수료를 등을 이유로 국내 셀러를 좌지우지할 우려가 존재
- 한류 열풍의 영향으로 국내 뷰티분야의 직구수요가 증가하고 있는 바, 전자상거래 경제특구를 지정하여 통관·세무·금융 등에 관한 지원 필요
- 국내 e-Commerce를 선도할 ‘한국형 왕홍’의 탄생을 위해 엔터테인먼트 분야와 SNS채널 간의 활발한 결합을 시도할 필요

[ 작성: 나경태 연구위원 ☎ 02-369-7935 ]

### Ⅲ. 대선 교육공약 개발을 위한 가이드라인 10가지<sup>1)</sup>

#### ① 큰 그림을 먼저 그리고 이를 달성하기 위한 공약 개발

- 지금까지 대선에서 교육공약은 단점 보완식 접근으로 분절적이었는데, 앞으로는 비전중심 접근으로 정책 간의 유기적 연관성 확보
  - 비전의 방향을 담을 수 있는 핵심 질문을 던지고, 모든 논의의 초점을 이에 긴밀히 연관시키는 방법
    - ※ 예1) 대한민국의 2030년 학교교육은 어떤 모습이어야 하는가?
    - ※ 예2) 2030년 학교교육의 바람직한 미래 모습을 실현시키기 위해서 차기 정권은 무엇을 해야 하는가?

#### ② 최고의 우선순위는 정의롭고 공정한 교육의 실현

- ‘정의롭고 공정한 교육’이란 가정 배경이나 개인의 특질과 상관없이 학습과 성장의 기회가 공평하게 주어지는 것
- 불의하고 공정하지 못한 제도는 사회적 약자에게 더 불리하게 작동
  - 나이별로 학년을 구분하는 제도, 모든 학생은 재능, 흥미, 강점, 준비도, 잠재력 등이 모두 다른데 표준화된 교육과정을 기반으로 한가지 내용(교과서), 한가지 수준, 한가지 속도로 교사가 수업하는 제도 등

1) 이 보고서는 공익단체 교육을바꾸는사람들에서 발간한 “대선 교육공약 개발을 위한 가이드라인 10가지”(이찬승, 2016)의 내용을 발췌·요약하였음.

- 이를 방치하면 부의 대물림과 우리사회의 양극화가 강화되고, 사회 통합이 어려워질 수 있음

### **3] 다양성의 가치를 존중**

- 교육공약은 가치 측면에서 사회구성원 모두의 행복과 안녕을 고려한 것이어야 함
- 교육공약은 사회 구성원의 다양한 가치를 수용하는 것이어야 하는데, 특정 가치를 더 많이 반영하는 것은 정치 속성상 불가피하지만 너무 어느 한쪽으로 치우쳐서는 안됨

### **4] 공약간 연계를 생각하며 개발**

- 교육을 구성하는 각종 요소들 간의 인과관계를 연구하여 공약 간의 위계, 인과관계에 대해 검토와 분석 실시
- 예컨대, 대학서열을 완화하기 위해 국공립대학 네트워크를 구성할 경우, 이것이 어떻게 공교육 정상화와 학교교육의 질 개선에 도움이 되는지, 장단점 분석을 통해 단점보다 장점이 얼마나 더 큰지 설명할 수 있고 공감받을 수 있어야 함

## 5] 구조적으로 깊이 뿌리내린 문제(static fact)와 일시적 현상(status quo)을 구분

### ○ 교육계의 구조적 문제와 대선 공약의 구분

- 한국의 고유한 교육열, 가치관(예: 직업의 귀천의식, 학벌의식, 공정성에 대한 인식, 능력주의) 등은 단기간(5년 내)에 바뀔 수 없으면서, 학교 교육에 지속적으로 영향을 미치는 강력한 외부의 힘
- 이는 장기간에 걸쳐 사회변화와 함께 완화될 수 있는 일이지 선거 공약으로 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에 공약 만들 때 유념

## 6] 제도개혁보다 수업의 질 개선에 더 주목

### ○ 세계 주요국의 교육개혁이 교육의 실행에 초점을 두는 것과 달리 한국은 제도개혁에 치중

- 교사가 아동발달에 맞지않는 성취기준을 하나도 고칠 수 없는 상황에서는 수업의 질 향상에도 한계가 있기 때문에, 이번 대선 공약은 학교수업의 질 개선과 교사의 자율성 신장에 초점

## **7 중요성(=실현되었을 때 기대되는 영향과 효과성)과 실현 가능성을 함께 고려**

- 실현가능성이 너무 낮은 것은 지양해야 하나, 낮더라도 중요도가 높다면 5년 임기 중 실현하겠다는 공약보다는 중장기 비전에 포함시키는 것이 타당

## **8 교육의 주요 이해당사자의 의견을 폭넓게 듣고 반영**

- 교육에 대한 기대는 학생과 국가가 다를 수 있고, 진보진영과 보수진영이 다를 수 있음
  - 따라서 교육공약의 초안은 전문가 집단이 작업을 하더라도 이것이 얼마나 타당한지, 현장에 적용時 작동이 가능하도록 수정·보완할 내용은 없는지 이해당사자에게 확인하는 과정 필요

## **9 공약의 평가지표를 만들어 평가하면서 개발**

- 자체 내부 평가지표를 마련해 평가하면서 공약개발 추진
  - ※ 호주의 교육과정 개발 참조: 각 과정마다 결과물을 평가하면서 진행하는 방식

## 10 검증된 문제해결기법 적극 활용

○ 대선 공약을 개발하는 과정은 문제해결의 과정

- 최근 문제해결기법으로 가장 각광을 받는 것이 디자인 싱킹(design thinking)

※ design thinking : 관찰·공감을 통해 인간(end user)을 이해한 뒤 협력(collaboration)을 통해 다양한 대안을 찾는 확산적 사고(divergent thinking)와 다수의 해결책 중에서 가장 적합한 것을 찾는 수렴적 사고(convergent thinking)의 반복을 통해 창의적으로 문제를 해결하는 방법

[ 정리: 노명순 연구위원 ☎ 02-2070-3326 ]