

정치

개 관	109
대통령	112
내 각	126
통 일	131
외 교	134
법무 · 검찰	138
국 방	141
행정 · 경찰	150
국 회	159
정 당	163
법 원	171
헌법재판소	176
중앙선거관리위원회	179

2016
연합연감

정치

개관

2015년 여의도 정가는 제20대 총선 영향권으로 더욱 깊숙이 들어갔다. 새누리당과 새정치민주연합 지도부 모두에서 공천을 둘러싼 주도권 싸움이 격화됐다.

먼저 갈등이 터져 나온 건 야당이였다. 제20대 총선의 전초전 성격이 강했던 4·29 재·보궐 선거에서 새정치연합이 새누리당에 참패하자 문재인 대표의 입지가 흔들리기 시작한 것이다.

야당 내 주류와 비주류 간의 갈등은 연말로 접어들수록 더욱 고조됐고, 결국 총선을 꼭 녀 달 남겨둔 12월 안철수 전 공동대표가 탈당하면서 야권의 정계 개편이 급물살을 타게 됐다.

분당으로 이어진 야당만큼은 아니었지만 새누리당에서도 친박(친박근혜)계와 비박(비박근혜)계의 갈등이 고조되기 시작했다. 6월 공무원연금 개혁 협상을 주도했던 비박계 유승민 원내대표의 거취 문제를 두고 계파 간 갈등이 수면 밖으로 튀어나온 게 대표적 사례였다.

이후 11월 박근혜 대통령이 노동개혁 법안과 경제활성화 법안 처리에 속도를 내지 않는 국회를 성토하며 “국민을 위해 진실한 사람들만이 선택을 받을 수 있도록 해달라”고 언급하자 이 발언이 대구·경북(TK) 현역의원 물갈이론으로 연결되면서 재차 계파 간 갈등에 불을 붙이기도 했다.

여야의 국회 입법 성과도 총선 스케줄의 영향을 받았다.

정부·여당 입장에서 목표였던 4대개혁(노동·공공·금융·교육) 가운데 공공개혁에 속하는 공무원연금개혁은 상반기에 관철시켰지만, 노동개혁은 연말까지 협상이 되지않아 총선 국면과 겹치면서 동력이 약화돼 입법작업을 완료하지 못했다.

이 과정에서 여당은 ‘소수당인 야당이 다수당인 여당의 발

목 잡기가 도를 넘었다’고 비난하며 현행 국회법(국회선진화법) 개정예 착수하기도 했다.

한편, 선거구 최대·최소 인구편차를 현행 3대에서 2대로 조정하라는 헌법재판소의 판결에 따라 여야가 제20대 총선에 적용될 선거구 확정 기준을 마련해야 했으나 협상이 ‘밥그릇 싸움’으로 비화되며 연내 기준 마련에 실패했다.

선거구 협상에 진척을 보이지 못한 정치권도 비판의 대상이었지만, 특정 정당에 유리함 없이 공정한 선거구 획정을 완수하겠다며 야심차게 독립한 선거구획정위원회도 무용론이 제기됐다.

국내 정치권이 2016년 총선 이후 2017년 대선 국면으로 빠르게 접어들 것이 명약관화한 상황에서 여야 대권잠룡들의 지지율 추이에도 관심이 쏠린 한 해였다.

2월 전당대회에서 당권을 쥔 새정치연합의 문 대표는 1~4월까지 줄곧 1위를 달렸지만, 4·29 재·보궐선거에서 패하며 5월을 기점으로 새누리당 김무성 대표에게 밀렸다.

여권에서는 김 대표가 5월부터 줄곧 1위 자리를 지켰지만, 11월 당내 친박(친박근혜)계를 중심으로 개헌론과 함께 ‘외치를 담당하는 반기문 대통령에 내치를 담당하는 최경환 총리’ 분당론이 회자되는 등 경계를 받기도 했다.

야권에서는 6~8월 여름에 중동호흡기증후군(메르스) 사태로 주목을 받은 박원순 서울시장, 연말 새정치연합을 탈당해 신당을 추진한 안철수 의원이 차기 대선주자로서 문 대표와 함께 두각을 나타내기도 했다.

■ 문턱 넘는 ‘공무원연금개혁’…문지방 걸린 ‘노동개혁’

정부·여당이 추진하는 노동·공공·금융·교육 등 4대개혁 추진은 총선의 영향권에서 자유롭지 못했다.

4대개혁 가운데 2015년 상반기에 추진됐던 공공 부문의 공

무원연금개혁은 우여곡절 끝에 국회 처리에 성공했지만, 곧이어 시작된 노동개혁은 하반기로 접어들수록 총선 국면과 맞물려 협상에 탄력이 붙지 않았다.

• **공무원연금개혁 '극적 타결'...유승민 사퇴 단초되기도**

먼저 국회 본회의의 문턱을 넘은 건 공무원연금 개혁이다. 새누리당이 2014년 10월 개혁안을 당론 발의한 지 약 7개월, 여야 협상으로 2014년 말 연금개혁 특별위원회와 대타협기구가 만들어진 지 5개월 만인 5월 29일 새벽 국회 본회의에서 처리됐다.



▲ 5월 29일 새벽 국회 본회의에서 재직 중 연금보험료를 더 내고 퇴직 후 덜 받는 것을 골자로 한 공무원연금 개혁안이 통과되고 있다. 표결 결과 246명이 참여해 찬성 233명, 반대 0명, 기권 13명으로 통과됐다.

일반 국민과 공무원의 형평성 논란, 공무원연금을 지급하기 위해 소요되는 막대한 재정, 저출산·고령화에 따른 미래 세대의 부담 등을 해결하기 위해 추진된 연금 개혁은 술한 우여곡절을 겪으면서 '처리 임박'과 '무산 위기'를 오가는 롤러코스터를 탔다.

공무원단체의 극렬한 저항에 부딪혀 한동안 공전하던 대타협기구는 3월 말 종료되면서 4월 실무기구로 사실상 연장 운영된 끝에 5년에 걸쳐 연금 기여율(보험료율)을 7%에서 9%로 올리고, 지급률(연금 지급액을 결정하는 비율)을 20년에 걸쳐 1.9%에서 1.7%로 내리는 합의안을 도출했다.

그러나 공무원연금을 손질하는 대신 국민연금 등 공적연금의 노후소득 보장 기능을 강화하는 방식을 놓고 여야가 막판 힘겨루기를 벌여야 했다.

이 협상 과정에서 야당이 연계한 세월호법 시행령 수정 관련 국회법 개정안도 공무원연금 개혁안과 함께 본회의에서 처리됐는데, 이는 당시 협상을 주도한 유승민 원내대표 사퇴의 단초가 되기도 했다.

박근혜 대통령이 6월 25일 국무회의에서 국회법 개정안에 대해 거부권을 행사(재의 요구)하면서 유 원내대표에 대한 '배신의 정치 심판론'을 언급했다.

이후 친박(친박근혜)계 의원들이 유 원내대표의 사퇴를 촉구했고 유 원내대표의 거취문제를 논의하기 위한 의원총회에서 '사퇴 권고'가 결정되면서 7월 8일 유 원내대표가 사퇴를 공식 발표했다.

• **노동개혁 '지지부진'...국회선진화법 개정될까**

공무원연금개혁에 곧이어 추진된 노동개혁도 초반에는 순풍을 타는 듯했다.

김영삼(YS) 정부 시절 노동부 장관을 지낸 이인제 최고위원을 위원장으로 하는 새누리당 노동시장선진화특별위원회가 구성되며 노동개혁 추진에 속도가 붙었다. 8월에는 4월 노사정 대화 결렬에 대한 책임을 지고 사퇴했던 김대환 노사정위원장도 돌아오고, 한국노총도 노사정 대화 재개를 선언했다.

9월 15일에는 노사정위원회가 '노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문'을 만장일치로 의결하면서 노동개혁 완수의 기대감이 커졌다.

다음 날인 16일에는 새누리당이 노사정위원회의 노동개혁 합의를 법제화하기 위해 합의내용을 반영한 '노동개혁 5대 법안'을 소속 의원 전원의 이름으로 당론 발의했다. 5대 입법안은 근로기준법·고용보험법·산재보험법·기간제근로자법·파견근로자법 개정안 등이었다.

그러나 법안 협상에 돌입하면서 노동개혁 관련 법안을 둘러싼 여야 간 대립은 강경해졌고 협상이 늘어지기 시작했다.

특히 쟁점이 된 건 기간제근로자법과 파견근로자법이었다.

기간제근로자법은 35세 이상 기간제 근로자의 사용기간을 현행 2년에서 '2+2년'으로 연장을 허용하는 내용 등을, 파견근로자법은 파견근로 가능 업종을 금형, 주조, 용접 등 6개 분야로 확대하는 내용 등을 담고 있었다.

야당은 이들 2개 법안을 '비정규직 양산법'이라고 규정하면서 반대, 여야 협상이 진척을 보이지 못했으며 결국 여당은 연내 노동개혁 입법화 작업을 완수하겠다는 목표를 달성하지 못했다.

이 과정에서 '국회선진화법'으로 불리는 현행 국회법을 뜯어고쳐야 한다는 목소리가 노골적으로 터져 나오기도 했다.

여당은 국회의장의 직권상정 요건을 엄격하게 규정한 국회선진화법 탓에 야당이 야당과 쟁점법안을 협상하려면 야당이 무리하게 연계하는 법안까지 수용해야 한다며 국회선진화법을 '야당결재법' '소수독재법' '망국법'이라고 비판했다.

그러면서 여당은 '재적의원 과반수가 요구하는 경우'를 국회 의장 직권상정 요건에 추가해 직권상정 요건을 완화하는 방향으로 국회법을 개정하는 작업에 돌입했다.

■ **총선의 계절 다가오니...여야 지도부 '흔들'**

제20대 총선(2016년 4월 13일)을 약 1년 앞두고 치러진 4·29 국회의원 재·보궐 선거는 4·13 총선 본게임의 전초전 성격을 띠었다. 4석이라는 많지 않은 의석수를 두고 펼쳐진 선거에 여야 지도부가 힘껏 매달렸던 것도 이 때문이었다.

결과는 새누리당의 압승이자 새정치민주연합의 전패였다.

새누리당은 국회의원 재보선에서 서울 관악을(오신환), 인천 서·강화을(안상수), 경기 성남 중원(신상진) 등 3곳에서 승리를 챙겼다. 광주 서울에서는 새정치연합에서 탈당한 무소속 천정배 후보가 당선됐다.

당시 새누리당은 수도권 3곳을 '씩씩이'하는 동시에 야당의 '전통적 텃밭'으로 분류됐던 관악을에서마저 27년 만에 당선인을 내며 승리를 맞본 반면, 새정치연합은 '최후의 보루'로 여겨

졌던 광주마저 '탈당파'에 내주며 전패의 충격에 빠졌다.

특히 야당은 중동호흡기증후군(메르스) 사태로 정부의 미흡한 대응이 도마 위에 올랐고 '성완중 리스트' 파문에 다수의 여권 인사가 연루돼 여당에 악재가 집중된 국면이었음에도 선거에서 승기를 잡지 못했다는 자성이 일었다.

이는 곧 문재인 새정치연합 대표에 대한 책임론으로 이어졌으며 문 대표는 4·29 재보선 참패 이후 불거진 당 내홍에 발목이 잡혔고, 주류·비주류 간 갈등은 연말이 다가올수록 고조됐다.

결국 12월 13일 새정치연합 안철수 전 공동대표가 탈당을 공식화하며, 20대 총선을 꼭 4개월 앞두고 야권이 정계 개편의 격랑 속으로 빨려 들어갔다. 2014년 3월 김한길 민주당 대표와의 통합으로 새정치연합에 들어온 뒤 1년9개월여 만이었다.



▲ 새정치민주연합 안철수 전 공동대표가 12월 13일 서울 여의도 국회 정론관에서 탈당 선언 기자회견을 하고 있다.

이후 문병호, 유성엽, 황주홍 의원이 안 의원을 뒤따라 새정치연합을 탈당했고, 광주 의원으로서 처음으로 김동철(광주 광산갑) 의원이 당을 나왔으며, 이후 임내현, 최재천, 권은희 의원도 탈당대열에 합류하는 등 야권 분열이 본격화됐다.

새정치연합만큼의 극심한 분열은 아니었지만 새누리당 역시 친박(친박근혜)계와 비박(비박근혜)계 간의 내홍이 달아오르기 시작했다.

특히 박근혜 대통령이 11월 국무회의에서 노동개혁 법안과 경제활성화 법안 처리에 속도를 내지 않는 국회를 강력하게 성토했다. “국민을 위해서 진실한 사람들만이 선택받을 수 있도록 해주시기를 부탁드립니다”고 말한 것이 ‘국민심판론’으로 해석되며 당이 요동쳤다.

이는 곧 ‘TK(대구·경북) 물갈이론’으로 연결됐다. 당의 정치적 텃밭인 TK부터 2016년 총선에서 현 정권의 국정철학을 실천할 인물들로 대체하고, 이런 추세를 수도권까지 밀어 올리는 게 아니냐는 예측이 본격화된 것이다.

이에 대해 김무성 대표는 ‘국민에게 공천권을 돌려주겠다’며 상향식 공천 원칙을 강조하고 전략공천 가능성에 선을 그었다.

특히 당의 총선제도를 논의하기 위한 공천제도특별위원회 위원장을 선임하는 대목에서 비박계는 황진하 사무총장을, 친박계에서는 4선의 이주영 의원을 각각 지지하며 계파 간 갈등이 터져 나오기도 했다.

잠시 개헌 논란이 일기도 했다. 친박계 의원들이 20대 총선이 끝난 후에는 개헌을 통해 권력구조를 이원집정부제로 개편해야 한다고 개헌론에 불을 지핀 것이다.

당내에서 사실상 ‘금기어’로 통했던 개헌을 친박계 의원들이 먼저 거론했다는 점에서 ‘외치를 담당하는 반기문 대통령에 내치를 담당하는 최경환 총리’ 분담론으로 연결되며 정치권에서 회자되기도 했다.

한편, 연말 단행된 개각에서 친박계 핵심으로 통하는 최경환 경제부총리와 황우여 사회부총리가 여의도로 동반 복귀하며 당내 긴장지수가 빠르게 오르기도 했다.

서청원 최고위원을 좌장으로 수도권 3선 중진의 홍문종 의원과 대통령 정무특보를 지낸 김재원·윤상현 의원이 중심이 돼 목소리를 높여왔으나 다소 산발적이었던 친박계의 세(勢)를 최 부총리가 한 곳으로 모아주는 구심점 역할을 했기 때문이다.

■ 20대 총선 선거구 사상초유 ‘증발’…획정위 무용론도

국회와 중앙선거관리위원회 산하 선거구획정위원회 간의 ‘핑퐁게임’이 계속되면서 20대 총선에 적용될 국회의원 지역선거구가 통째로 무효화될 공산이 하반기 내내 커졌고 이는 결국 현실화됐다.

애초 여야는 특정인 또는 특정정당에 유리하도록 선거구를 자의적으로 획정하는 이른바 ‘게리맨더링’ 폐해를 막고자 국회 내부에 두었던 선거구획정위를 중앙선관위 아래에 설치하며 독립시켰다.

이에 선거구획정위는 2014년 10월 헌법재판소가 내린 결정에 따라 2015년 12월 31일까지 선거구 최대·최소 인구편차를 현행 3대에서 2대로 조정해 선거구를 재획정해야 하는 막중한 임무를 맡게 됐다.

구체적으로는 국회 정치개혁특별위원회에서 선거구 획정에 대한 기준을 여야 합의로 마련해 선거구획정위에 제시하면, 선거구획정위가 이를 토대로 선거구 획정안을 만들어 다시 국회로 넘기고, 이를 본회의에서 처리하는 방식으로 선거구를 확정할 예정이었다.

그러나 선거구 획정 논의가 여야 ‘밥그릇 싸움’으로 비화되며 좀처럼 협상에 진척이 나타나지 않았다.

특히 쟁점으로 떠오른 문제는 현재 ‘지역구 의원 246명·비례대표 54명’으로 구성된 국회의원 비율을 바꾸는 문제였다.

애초 정치권 일각에서 국회의원 정수를 현행 300명보다 늘리자는 의견도 제기됐지만 여야는 국민 여론을 의식해 ‘의원정수 확대카드’는 일찌감치 내려놨다. 대신 현행 국회의원 300명 안에서 지역구 의원과 비례대표 수를 조정해 농어촌 지역구의 축소를 최대한 막아야 하는 숙제를 풀어야 했다.

현재의 결정대로 최대·최소 인구편차 2대를 적용할 경우 경기를 비롯한 수도권에서는 의석수가 늘어나지만, 반대로 인구가 적은 영·호남 선거구는 통·폐합돼 사라질 위기에 처하기 때문이었다.

여야를 막론한 농어촌 지역구 의원들은 집단 반발했다. 이들은 농어촌 지역구의 특수성을 배려하지 않은 채 곧이곧대로 인구편차 2대를 적용하면 지역 대표성이 심각하게 훼손될 것

이라 주장했다.

이에 새누리당은 농어촌 지역구 축소를 막으려면 지금보다 비례대표 수를 줄여야 한다고 주장했고, 새정치민주연합과 정의당은 비례성을 보완할 권역별 비례대표제와 같은 제도 없이 비례대표 수만 무작정 줄일 수는 없다고 반발했다.

여당은 '농어촌 지역 대표성 보호', 야당은 '지역주의 타파와 비례성 보완'이라는 명분을 내걸었지만 이는 결국 제20대 총선에서 각자가 유리한 입지를 점하기 위한 밥그릇 싸움이었다.

연말로 접어들며 정치권에서는 수차례의 정개특위 회의와 여야 지도부 회동이 진행됐지만 결국 합의점을 찾지 못한 채 여야는 선거구획정위 기준 제시 시한을 번번이 어겼다.

결국 12월 31일까지 본회의에서 처리돼야 했던 선거구 획정안이 마련되지 못해 선거구 전면 무효화라는 사상 초유의 사태는 현실화됐다. 상황이 이렇게 되자 정치권에서는 당초 선거구획정위의 구성 방식부터 잘못됐다고 획정위 무용론이 제기되기도 했다.

현행 선거구획정위는 여야 추천 위원 4명씩에 선관위 추천 1명을 더해 9명으로 구성돼 선거구획정위에서의 논의가 여야 대리전 성격을 띠며 '식물 획정위'가 될 수밖에 없다는 문제가 지적됐다.

■ 여야 '대권 잠룡' 지지도 어땀나

박근혜 정부가 2015년 8월 25일 임기 반환점을 맞으면서 차기 대권 고지를 노리는 여권 잠룡들의 지지율에도 정치권의 이목이 쏠린 한해였다.

2015년 여야 차기 대선주자들의 지지율(여론조사전문업체 리얼미터 기준 · 표본오차 95% · 신뢰수준에서 ±1.0%포인트)을 월별로 살펴보면 새정치민주연합 문재인 대표가 1~4월까지 줄곧 1위를 달렸다.

2·8전당대회에서 당 대표로 선출되며 당권을 쥔 이후 문 대표는 '컨벤션 효과'에 힘입으며 2월(24.1%)·3월(24.7%)·4월(26.1%)까지 줄곧 20%대 중반에 이르는 지지율을 기록, 선두 자리를 놓치지 않았다.

그러나 5월 들어서는 상황이 달라졌다. 제20대 총선을 앞두고 치러져 '미니총선'으로 여겨진 4·29 재·보궐 선거에서 문 대표가 이끄는 새정치연합이 새누리당에 참패하자 문 대표의 지지율이 흔들리기 시작했다.

5월 문 대표의 지지율은 19.9%로 20%선 밑으로 떨어졌고 하향세가 이어져 8월에는 13.8%까지 하락했다.

대신 4·29 재·보궐 선거에서 압승을 거둔 새누리당의 김무성 대표가 선두 자리를 꿰찼다. 1~4월까지 내내 10%대에 머물던 김 대표의 지지율은 선거 직후인 5월 20%대를 돌파하며 22.4%를 기록, 처음으로 문 대표를 밀어내고 1위에 올랐다. 이후 김 대표는 중동호흡기증후군(메르스) 사태, 당·청 갈등, 역사교과서 국정화 논란 등 여러 정치적 사안에도 5~12월까지 줄곧 1위 자리를 지켰다.

반면 야권 내에서는 문 대표와 박원순 서울시장의 2·3위 자리를 두고 엮적락뒤적락하는 양상을 보였다.

5월 김 대표에게 밀려 2위로 내려앉은 문 대표의 지지율은 6~8월 메르스 사태 때 적극적인 대응으로 주목을 받았던 박

시장에게까지 밀려 3위로 떨어졌다. 그러나 메르스 사태가 끝나고 설상가상 이들의 병역의혹까지 제기되자 박 시장의 지지율이 떨어져 9월에는 다시 문 대표가 2위, 박 시장이 3위로 순위가 뒤바뀌었다.

연말로 갈수록 야당의 집안싸움이 격화돼 결국 안철수 의원의 탈당과 분당 사태로 이어지자 야권에 대한 주목도가 높아졌고, 이에 12월 안 의원이 지지율 12.5%로 김 대표와 문 대표에 이어 3위에 오르기도 했다.

한편 여권에서는 11월 친박(친박근혜)계 중심으로 때 아닌 개헌론이 언급되면서 '외치를 담당하는 반기문 대통령에 내치를 담당하는 최경환 총리' 분담론이 회자되기도 했다.

대통령

■ 개요

2015년은 박근혜 대통령 집권 3년차로 전국 단위의 선거가 없어 개혁의 적기로 평가됐으나, 돌발 악재가 계속되고 취임 후 최저치까지 지지율이 떨어지기도 하면서 개혁 작업에 속도를 내지는 못했다.

박 대통령은 4대 개혁 중 공무원 연금 개혁의 국회 통과에 이어 노사정 대타협을 토대로 노동개혁에 드라이브를 걸었으나 노동개혁 관련 법안의 입법은 성사되지 않은 채 한 해가 끝났다.

외교·안보 차원에서는 북한의 도발 등 변수가 있었으나 대체로 좋은 평가를 받으면서 박 대통령의 지지율을 올리는 데 일조했다.

• 2015년 대내외 주요 행보

이른바 '청와대 비선 의혹 문건 파동'의 여진이 계속된 가운데 2015년을 맞은 박 대통령은 연말정산 논란이 커지면서 국정운영에 드라이브를 걸려던 구상에 다시 제동이 걸렸다. 이 일로 박 대통령의 지지율은 취임 후 최저치인 29%까지 떨어졌으며 박 대통령은 1월 29일 "국민께 많은 불편을 끼쳐드려 유감스럽게 생각한다"고 사과했다.

박 대통령은 이후 3월 중동 순방 등을 통해 국정 운영에 시동을 걸었으나 4월 중남미 순방을 앞두고 이른바 '성완종 파문'이라는 핵폭탄이 터지면서 국정 동력이 크게 떨어졌다. 전·현직 비서실장과 현직 총리 이름 등이 리스트에 포함됐기 때문이었다.

특히 이 일로 1월 23일 임명된 이완구 총리가 박 대통령의 해외 순방 중이었던 4월 20일 사의를 표명하는 초유의 사태까지 발생했다. 박 대통령은 중남미 순방 귀국 후 바로 사표를 수리했으며 5월 21일 황교안 법무부 장관을 새 총리로 내정했다.

박 대통령이 추진한 4대 개혁 중 하나인 공무원연금 개혁안이 5월 29일 국회를 통과했다. 그러나 개혁 내용이 미흡하다는 평가가 나온 데다 공무원연금 개혁안과 함께 처리한 국회법 개정안을 놓고 위헌 논란이 벌어지면서 공무원 연금 개혁의 효과는 오래가지 못했다.