



2021. 10. 7

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 28호

국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회



박현석 (거버넌스 그룹장)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2021. 10. 7

Vol. 28

ISSN	2733-8258
발행일	2021년 10월 7일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 단기 심층연구결과로서, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회

거버넌스 그룹장 박현석

요약

1. 국회의원 보좌진과 국회
2. 국회의원 보좌진 현황
3. 설문조사 개요
4. 조사결과 분석
 - 미래 인식
 - 미래의제 선호
 - 국회의 중장기 의제 대응능력
 - 미래특별위원회 상설화에 대한 의견
 - 보좌진 역량강화 방안
5. 결론

참고문헌

- 의회정치의 중요 행위자이자 국회의 내부자인 국회의원 보좌관들을 대상으로 한국의 미래의제와 국회의 중장기 정책역량에 대해 설문조사 실시.
- 보좌진들은 소속 정당, 연령, 근무경력에 무관하게 불평등과 양극화의 심화를 21대 국회에서 다루어야 할 가장 시급한 미래의제로 선택.
- 불평등과 양극화가 중요한 미래의제라는 데에는 초당적 공감대가 형성되어 있으나, 이 문제의 해결방식에 대해서는 소속 정당별로 차이를 보임.
- 민주당 소속 보좌진들은 보편복지를 선호한다고 응답한 비율이 높은 반면, 국민의힘이 대다수를 차지하는, 민주당에 소속되지 않은 보좌진들 사이에서는 선별복지를 선호하는 응답자의 비율이 높게 나타났음.
- 다수의 보좌진들은 국회가 불평등과 양극화와 같은 중장기 의제를 적극적으로 다루지 못하는 원인으로 정치적 양극화에 따른 여당과 야당의 갈등과 대립을 지목하였음. 이어서 단기 입법실적 위주의 국회의원 성과평가 풍토도 중장기 의제가 외면받는 원인이라고 응답하였음.
- 국회 내에 미래특별위원회가 상설화된다면 국회의 미래의제 대응 역량이 강화될 것이라는 응답자가 다수였지만, 미래특별위원회가 효과적으로 업무를 수행하기 위해서는 다양한 조건이 충족되어야 한다는 의견 제시.

1. 국회의원 보좌진과 국회

국회에 대한 국민들의 불만이 높은 상황에서 다양한 국회 개혁 방안들이 제시되고 있지만, 변화와 개혁의 방향에 대한 국민들의 공감대를 형성하기까지는 많은 시일이 필요할 것으로 보인다. 개혁의 방향을 제시하기 위해서는 국회의 강점과 약점에 대한 정확한 진단이 필요하다. 우리는 그동안 학자와 언론인 등 국회와 관련된 전문가들이 제시해 온 국회 개혁안을 다른 각도에서 보완하기 위해 국회의 사정을 잘 알고 있는 내부자들인 국회 보좌진들의 의견을 조사해 보았다. 국회의원 보좌진들은 대한민국의 미래를 준비하기 위해서 무엇을 해야한다고 생각하고 있을까? 보좌진들이 본 국회는 우리의 미래를 준비하기 위한 역량을 갖추고 충분히 노력하고 있을까?

국회의원 보좌진들은 현재 국회의 입법 실무를 담당하고 있으며, 정치 및 공공부문에서 전문가로 성장하여 미래의 한국 정치에 직접 참여하거나 정치공론장에서 중요한 역할을 담당할 것이다. 우리는 21대 국회의 보좌진들에게 미래 의제에 대한 정책선호와 국회의 역할에 대해 물어보았다. 보좌진들은 소속 정당과 무관하게 불평등과 양극화 심화가 가장 중요한 미래의제로 21대 국회에서 시급하게 대응해야 한다고 응답하였다. 최소한 보좌진들 사이에서는 불평등과 양극화 해소를 위해 노력해야 한다는 초당적 공감대가 형성되어 있었다.

국회가 초당적인 협력을 통해 불평등 문제와 같은 중장기 과제를 다루는데 적극적이지 못한 원인으로 다수의 보좌진들은 정치적 양극화로 인한 정당간의 갈등 심화를 꼽았다. 이어서 언론과 시민단체의 단기 입법실적 위주의 성과평가가 ‘일하는 국회’를 만드는데 기여하였으나, 장기적 안목과 긴 시간을 필요로 하는 갈등적인 미래 이슈들을 두고 논쟁하고 협력하는 여당과 야당의 노력이 정당하게 평가받기 어려운 환경을 만들었다는 점을 지적하였다. 보좌진들은 국회 내에 미래특별위원회를 설치한다면 국회가 미래의제에 대응하기 위한 환경을 조성하는데 도움이 되겠지만 미래특별위원회가 효과적으로 업무를 수행하기 위해서는 다양한 조건이 충족되어야 할 것이라는 의견을 제시하였다.

보좌진들은 국회의원의 의정활동을 보좌하는 비서로서 외부로 드러나지 않는 곳에서 국회의원의 ‘그림자’로 살아가고 있다. 시간과 노력을 필요로 하는 입법 및 의정활동의 실무를 담당하고 있지만 결국 실무자들이 일한 결과는 자신이 보좌하는 의원들의 성과로 나타나기 때문에 국민들에게 국회의원 보좌진들의 역할은 기여도에 비해 잘 알려져 있지 않다.

이들은 의정활동의 실무자일 뿐만 아니라 국회의원의 가까운 참모 역할을 하며 의원들이 중요한 의사결정을 내리는데 동참한다. 보좌진이 없는 대한민국 국회는 지금과 매우 다른 모습일 것이다. 보좌진들은 국회의원실의 일원으로 법안을 준비하고, 청문회와 국정감사 등 의정활동에 필요한 자료를 수집하며, 행정부를 견제하고 대안을 제시하기 위한 정책을 개발하는 데에도 중요한 역할을 담당한다. 막대한 세금을 들여서 4급 2명, 5급 2명 등 국회의원 1인당 총 8명의 보좌직원과 1명의 인턴을 고용할 수 있도록 법률에서 정한 이유는 보좌진들이 의정활동의 수준을 높이는데 기여할 것으로 기대하기 때문이다.

국회의원 보좌진들은 대한민국 국회의 오늘을 만드는 일원이지만, 동시에 한국정치의 내일을 상상하는 사람들이다. 보좌관 출신 국회의원들을 통해 확인할 수 있듯이 이들 중 일부는 국회 또는 지방의회의 선출직 의원이 될 것이다. 선출직 정치인이 되지 않더라도 보좌진의 상당수는 행정부와 입법부, 그리고 공공 부문에서 공적인 삶을 꿈꾼다. 2021년 9월 현재 4급 보좌관의 경우 총 598명 중 200명은 국회 보좌진으로 10년 이상 재직한 전문가들이다(국회사무처 2021). 9월 초에 실시한 국회 보좌진 심층 면접조사에 응한 한 보좌관은 “00위원회 소속 의원실에서 근무하며 경험을 쌓고 이 분야의 전문성을 인정받아 같은 위원회에 소속된 현재 의원실에 승진 채용”되었다. 초선 의원들은 국회 재직기간이 긴 경력이 있는 보좌진들을 채용하여 의정활동에 적응하는데 도움을 받기도 한다.

보좌진들의 비중과 역할에도 불구하고 보좌진들의 정책선호와 정치관에 대한 본격적인 연구는 부진한 상황이다. 국회 보좌진에 대한 기존의 연구들은 국회의 성과를 높이는데 필요한 국회 보좌진의 역할을 모색하는 규범적인 목적을 공유하고 있다(정광호·김권식 2008; 한정택 2009; 김형철 2012). 개별 의원들이 대규모의 보좌진을 고용하고 있는 미국의 경우도 의정활동에서 보좌진이 갖는 중요성에도 불구하고 관련된 연구가 부족하다는 점은 한국과 마찬가지로이다. 한국과 비교할 때 미국의 연구는 보좌진들의 역할과 그 영향에 대해 보다 실증적으로 접근하고 있다. 이 연구들은 공통적으로 국회의원 보좌진의 전문성이 높고 의정활동에서 상당한 역할을 하고 있다고 보지만, 보좌진의 역할에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. 일군의 연구는 전문성이 높은 보좌진들이 의정활동의 효율성을 높이는데 기여한다고 보았지만(Romzek and Utter 1997, Crosson, Lorenz, Volden, and Wiseman 2020), 의회 보좌진들이 이익집단 등을 대변하는 전문가들을 주로 상대하고 이들의 의제와 이해관계의 영향을 받으면서 유권자들의 민의를 대변하는 국회의 대표 기능이 왜곡되고 있다는 의견도 존재한다(Hertel-Fernandez and Mildemberger 2018).

이 연구는 미래의제와 국회의 역할에 대한 국회의원 보좌진들의 인식에 대해 설문조사를 통해 분석한 탐색적 연구이다. 기존의 연구들과 달리 우리는 보좌진들에게

기대되는 역할을 제시하거나 보좌관들의 기능에 대해 분석하기보다는 내부자의 시각에서 바라본 국회와 미래정책에 대해 보좌진들의 목소리를 직접 들어보는데 중점을 두었다.

2. 국회의원 보좌진 현황

2021년 9월 현재 국회에는 총 2,380명의 보좌직원이 근무하고 있다. 총 300명의 의원실에 8명의 보좌진이 근무한다면 총 2,400명인데, 현재 20명이 결원인 상황이다(<표 1> 참조). 총 2,380명의 보좌진 중에서 남성이 1,696명으로 71.2%를 차지한다. 하지만 직급별로 살펴보면 4급상당 보좌관의 경우 598명 중 절대다수인 540명(90.3%)이 남성이며, 5급, 6급, 7급으로 갈수록 여성의 비중이 높아져서 8급의 경우 과반 이하인 302명 중 138명(45.7%)이, 9급은 296명 중 112명(37.8%)이 남성이었다.

<표 1> 보좌진 근무 현황: 직급, 성별, 근속기간

직급	1년 미만	1~5년미만	5~10년미만	10~15년미만	15~20년미만	20년이상	합계
보좌관(4급상당)	36	175	187	130	55	15	598
남	33	156	164	123	51	13	540
여	3	19	23	7	4	2	58
비서관(5급상당)	61	282	194	42	9	3	591
남	41	230	138	29	4		442
여	20	52	56	13	5	3	149
비서(6급상당)	27	167	59	14	18	9	294
남	19	123	42	7	10	5	206
여	8	44	17	7	8	4	88
비서(7급상당)	33	171	54	18	15	8	299
남	23	122	25	9	5	2	186
여	10	49	29	9	10	6	113
비서(8급상당)	46	196	36	12	9	3	302
남	33	101	4				138
여	13	95	32	12	9	3	164
비서(9급상당)	116	157	13	6	3	1	296
남	56	54	1	1			112
여	60	103	12	5	3	1	184
합계	319	1,148	543	222	109	39	2,380

국회사무처(2021) 자료 1쪽에서 발췌 및 보완.

<표 2> 보좌진 근무 현황: 직급, 성별, 연령

직급	20대		30대		40대		50대		60대		70대	
	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율
보좌관 (4급상당)	0	0%	60	10%	302	50.5%	209	34.9	26	4.3%	1	0.2%
남	0	0%	51	8.5%	265	44.3%	198	33.1%	25	4.2%	1	0.2%
여	0	0%	9	1.5%	37	6.2%	11	1.8%	1	0.1%	0	0%
비서관 (5급상당)	7	1.2%	270	45.7%	212	35.9%	74	12.5%	28	4.7%	0	0%
남	3	0.5%	188	31.8%	158	26.7%	66	11.2%	27	4.6%	0	0%
여	4	0.6%	82	13.9%	54	9.1%	8	1.4%	1	0.2%	0	0%
비서 (6급상당)	20	6.8%	152	51.7%	81	27.6%	29	9.9%	12	4.1%	0	0%
남	8	2.7%	101	34.4%	60	20.4%	25	8.5%	12	4.1%	0	0%
여	12	4.1%	51	17.3%	21	7.1%	4	1.4%	0	0%	0	0%
비서 (7급상당)	45	15.1%	160	53.5%	65	21.7%	21	7%	8	2.7%	0	0%
남	25	8.4%	93	31.1%	40	13.4%	20	6.7%	8	2.7%	0	0%
여	20	6.7%	67	22.4%	25	8.4%	1	0.3%	0	0%	0	0%
비서 (8급상당)	87	28.8%	149	49.3%	47	15.6%	18	6%	1	0.3%	0	0%
남	47	15.6%	66	21.9%	14	4.6%	10	3.3%	1	0.3%	0	0%
여	40	13.2%	83	27.5%	33	10.9%	8	2.6%	0	0%	0	0%
비서 (9급상당)	168	56.8%	84	28.4%	27	9.1%	13	4.4%	4	1.4%	0	0%
남	70	23.6%	28	9.5%	7	2.4%	4	1.4%	3	1.0%	0	0%
여	98	33.1%	56	18.9%	20	6.8%	9	3.0%	1	0.3%	0	0%
인턴	199	71.5%	44	15.8%	22	7.9%	10	3.5%	3	1.07%	0	0%
남	73	26.2%	24	8.6%	4	1.4%	2	0.7%	1	0.3%	0	0%
여	126	45.3%	20	7.2%	18	6.4%	8	2.8%	2	0.7%	0	0%
합계	526	19.7%	919	34.5%	756	28.4%	374	14%	82	3%	1	0.03%

국회사무처(2021) 자료 3쪽에서 인용.

3. 설문조사 개요

우리는 국회의원 보좌진의 미래정책과 국회의 역할에 대한 인식을 조사하기 위해 300개 국회의원실에 근무하는 보좌직원과 인턴을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 (1) 미래에 대한 이미지와 인식, (2) 미래정책 의제의 우선순위, (3) 국회와

미래의제, (4) 신상정보 등 4개 장으로 구성되어 있다. (1)장에서는 ‘미래’가 의미하는 시기, 낙관 및 비관 등 미래에 대한 이미지에 대해 질문하였고, (2)장에서는 정치, 경제, 사회, 과학기술 등 미래의제 영역별로 두 가지 정책 대안을 제시하고, 두 가지 답변 중에서 선택하도록 하였다. (3)장에서는 21대 국회에서 다뤄야 할 미래의제와 국회의 중장기 이슈 대응능력에 대해 물어보았다.

설문조사 문항, 특히 (3)장의 문항들을 설계하기 위해서 사전 연구로 8월 24일, 25일, 26일, 그리고 9월 1일 4차례에 걸쳐 1시간 30분동안 총 24명의 국회 보좌진을 대상으로 미래의제에 대한 인식과 국회의원실 내의 보좌진의 역할에 대해 심층 면접조사를 실시하였다. 직급별로는 4급 보좌관 8명, 5급 비서관 4명, 6~9급 비서 9명, 인턴 3명, 성별로는 남녀 각각 12명, 연령대별로는 40대 이상 6명, 30대 8명, 20대 10명으로 심층 면접조사 대상자를 구성하였다. 면접조사 결과를 토대로 하여 전체 보좌진을 대상으로 배부할 설문지 문항을 작성하였다.

설문지는 9월 7일에 개별 의원실로 조사원이 방문하여 4부씩 총 1200부를 배포하였고 13일까지 조사원들이 의원실을 방문하며 작성된 설문지를 회수하였다. 응답자는 총 373명이며 구성을 살펴보면 남성이 192명, 여성이 176명, 5명이 무응답으로 응답자 중 남성이 52.2%를 차지하여 전체 보좌진 구성(남성 71.2%)과 비교할 때 여성 응답자의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 직급별 분포를 살펴보면 4급 보좌관이 27명(7.6%), 5급 비서관이 56명(15.8%), 6급 비서가 33명(9.3%), 7급 비서가 39명(11.0%), 8급 비서가 49명(13.8%), 9급 비서와 인턴이 각각 72명(20.3%), 79명(22.3%) 응답하였다. 전체 보좌관 분포는 보좌관과 비서관이 각 2명으로 전체 8명의 보좌진 중 절반을 차지하는데 이번 조사에서는 4급과 5급을 합하면 23.4%로 표본에서는 고위직군이 과소대표되어 있음을 확인할 수 있다. 연령별로 살펴보면 20대와 30대가 각각 149명(41.4%), 146명(40.6%)으로 다수를 차지하였고, 40대가 50명(13.9%), 50대가 15명(4.2%) 응답하였다. <표 2>에 나타난 전체 보좌진의 연령대 분포와 비교해 보면 20대가 과대 대표되고, 30대의 비중은 유사하며, 40대와 50대가 과소대표되었다. 전반적으로 고위직군과 연령이 높은 층의 응답률이 낮게 나타났다. 주요 정당별 분포를 살펴보면 전체 응답자 중에서 민주당 소속 의원실 보좌진이 211명, 국민의힘 소속 의원실 보좌진이 102명, 정의당 소속 의원실 보좌진이 9명이었다. 그 외에 국민의당, 열린민주당, 기본소득당, 시대전환, 무소속 의원실 소속 보좌진은 각각 9명, 3명, 3명, 3명, 15명이 설문조사에 응하였다.

4. 조사결과 분석

- 미래 인식

구체적인 이슈에 대해 질문하기에 앞서 보좌진들이 가지고 있는 미래에 대한 이미지와 인식에 대해 물어보았다. 일반적으로 ‘미래’라고 하면 언제쯤이라고 생각하는가를 묻는 질문에 대해 전체 응답자의 42.1%인 157명의 응답자가 “11~20년 후”라고 답변하였고, 91명(24.4%)이 “6~10년 후”, 69명(18.5%)이 “21~30년 후”를 선택하였다. 의정활동에 참여하면서 고려하는 미래는 몇 년 뒤인지를 묻는 질문에 대해서는 전체 응답자의 34.8%인 128명이 “6~10년 후”라고 답하였고, 뒤이어 106명(28.8%)이 “11~20년 후”, 97명(26.4%)이 “5년 이내”를 선택하였다. 일반적으로 생각하는 미래에 비해서 의정활동을 하며 고려하는 미래가 보다 가까운 미래라는 점을 확인할 수 있다. 20년 혹은 30년 뒤에 입법의 효과가 어떻게 나타날 것인가를 예상하기가 어렵다는 점을 고려하면 의정활동에 임하며 염두해 두는 미래는 조건이 붙지 않은 일반적인 미래에 비해 멀지 않은 미래일 것이다. 심층 면접조사에서도 유사한 질문을 해 보았는데, 담당하고 있는 입법과 정책의 영역이 미래에 대한 인식에 영향을 미쳤다. 산자위 소속 의원을 보좌하는 보좌진의 경우 “탄소중립이나 에너지 정책 문제는 최소한 30년을 봐야 한다”는 점을 설명하였고, 교육위원회 소속 의원실에서 근무하는 보좌진도 “고등교육 정책은 기본적으로 20년을 기본으로 생각”할 수밖에 없다고 하였다. 하지만, 심층 면접조사에 참여한 국회 보좌진들은 공통적으로 민주정치의 선거주기가 의정활동을 규정하는 가장 근본적인 외부환경이며, 선거 주기에 맞춰서 눈앞의 미래에 대해서 생각할 수밖에 없다는 점을 강조했다. 공천을 위해서 단기 성과에 집중할 수밖에 없으며 최대한 길게 보더라도 차기 대선 정도를 고려하는 것이 현실이었다. 선거 주기라는 구조적 한계에도 불구하고 의정활동에서 고려하는 미래로 “5년 이내”를 선택한 응답자들이 전체 응답자의 26.4%라는 점은 보좌진들이 장기적인 관점을 가지고 있다는 점을 시사한다.

면접조사를 통해 우리는 직급과 연령에 따라서 미래에 대한 인식이 다를 수 있다는 점을 발견하였다. 4급 보좌관들의 경우 의원실 내에서 책임있는 위치에 있는만큼 현안에 대한 관심이 높고 미래에 대해 생각할 겨를이 없다는 점을 공통적으로 강조한 반면, 직급이 낮은 젊은 보좌진들은 상대적으로 장기적인 관점을 가지는 경향을 보여주었다. 일례로 7급 비서로 일하고 있는 한 보좌진은 “제가 지금 29살인데 앞으로 25년 정도는 더 일할텐데 앞으로 국회 혹은 관련 분야에서 일할 날들을 생각”한다며

공공부문에서 개척해 가야할 앞으로의 인생 진로를 고려하며 장기적 안목을 가지려 한다고 말했다. 하지만 설문조사 결과를 분석해 보면 젊은 세대가 장년 세대에 비해 상대적으로 장기적 안목에서 미래를 중시하는 세대효과의 증거는 찾을 수 없었다.¹⁾

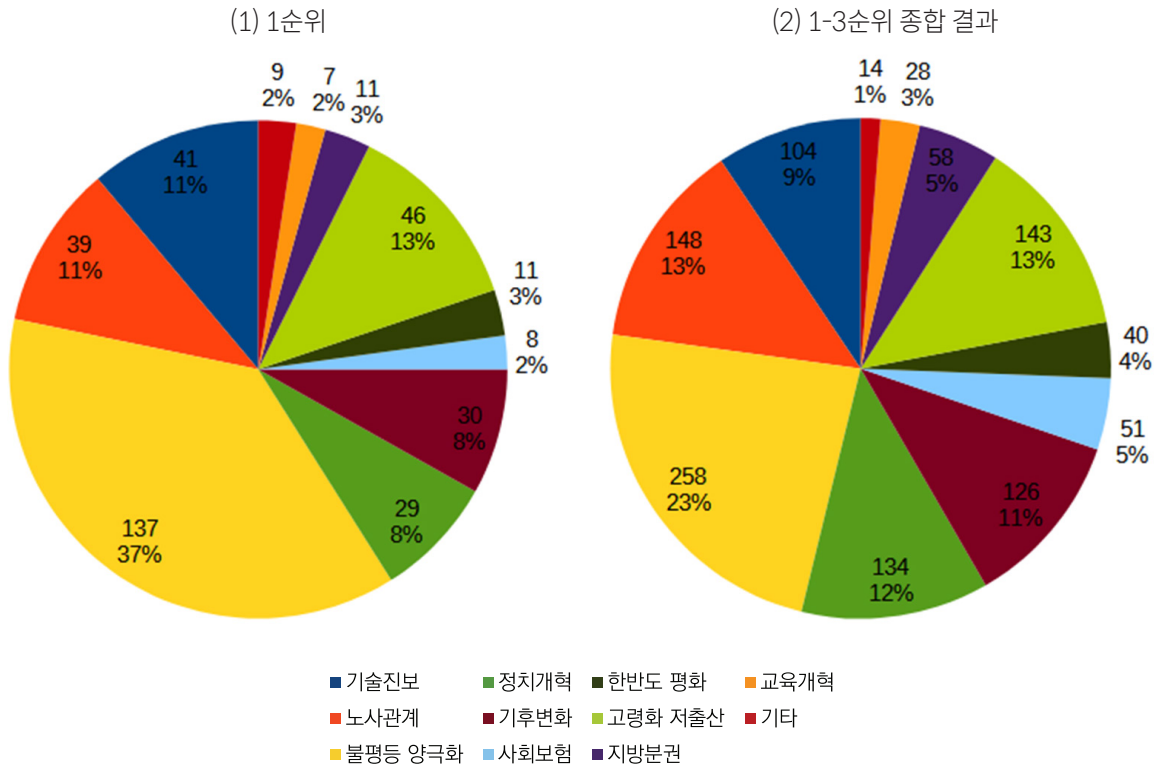
- 미래의제 선호

21대 국회에서 시급하게 다뤄야 할 미래이슈에 대해 묻는 질문에 대해 가장 많은 수의 응답자들이 “경제적 불평등 및 정치·경제 양극화 해소”를 선택하였다. 이 질문에서 우리는 다음과 같은 선택지를 제공하고 응답자가 1순위에서 3순위까지 선택하도록 하였다.

- ① 과학기술 진보를 위한 투자 및 규제완화
- ② 실업문제 해결을 위한 새로운 노사관계
- ③ 경제적 불평등 및 정치·사회 양극화 해소
- ④ 사회갈등 관리를 위한 정치 거버넌스 개혁
- ⑤ 기후변화 대처 및 에너지 환경문제 해결
- ⑥ 공적 연금, 건강보험 등 사회보험 개혁
- ⑦ 한반도 평화(북핵, 통일)
- ⑧ 인구절벽 고령화 저출산 문제
- ⑨ 지역균형발전과 자치분권
- ⑩ 교육개혁과 평생학습 사회
- ⑪ 기타()

1) 직급별, 세대별로 응답의 분포가 유사하게 나타났으며, 의정활동에서 고려하는 미래에 대해 묻는 질문에 대한 응답을 종속변수로 설정하여 다변량 회귀분석을 실시해 보았으나 직급과 연령은 미래 인식에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

<그림 1> 미래의제 선호도 분포



1순위 응답 결과를 살펴보면 총 응답자 368명 중에서 137명이 “③ 경제적 불평등 및 정치·사회 양극화 해소”를 선택하였고, 그 다음으로 46명이 “⑧ 인구절벽 고령화 저출산 문제”를 선택하였다. “① 과학기술 진보를 위한 투자 및 규제완화”와 “② 실업문제 해결을 위한 새로운 노사관계”가 근소한 차이로 뒤를 이었다. 결과를 살펴보면 불평등과 양극화 해소가 중요하다고 생각하는 응답자의 숫자가 압도적으로 많았다. 1순위에서 3순위까지 선택한 결과를 모두 합산하여 보아도 결과는 유사하다. 응답자들이 선택한 1순위에서 3순위까지의 응답을 모두 합하여 살펴본 결과 “③ 경제적 불평등 및 정치·사회 양극화 해소”가 총 258회를 선택받았고, 그 다음으로 “② 실업문제 해결을 위한 새로운 노사관계”, “⑧ 인구절벽 고령화 저출산 문제”가 각각 148회와 143회 등장하였다. 1순위 선택 결과와 마찬가지로 ③번을 선택한 경우가 압도적으로 많은 것으로 나타났다. <그림 1>-(2)에 나타난 바와 같이 1-3순위를 합산할 경우 선택이 다양화되면서 1순위 선택결과에 비해 불평등·양극화에 선택이 집중되는 경향이 약화됐지만 여전히 2위와의 격차가 현저하게 크다.

<표 3> 미래의제 선호: 1순위 선택결과(명수)

구분	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
성별											
남성	28	17	64	13	13	3	7	28	6	5	6
여성	12	21	72	16	17	5	4	18	5	2	3
직급											
4급	3	4	11	1	1	0	1	3	0	1	2
5급	7	4	18	5	5	2	2	7	1	1	4
6급	3	5	15	3	1	0	0	4	0	1	0
7급	5	2	13	4	3	2	1	7	0	0	1
8급	11	7	12	3	6	1	2	5	1	1	0
9급	7	6	25	6	4	3	2	8	7	2	1
인턴	5	8	36	7	9	0	3	7	2	1	1
연령											
20대	13	14	62	12	15	4	4	13	7	2	2
30대	18	18	46	15	11	3	5	20	2	3	3
40대	8	4	20	1	3	1	1	4	2	2	4
50대	2	2	4	1	1	0	1	4	0	0	0
정당											
민주당	16	20	90	17	21	1	5	19	8	6	5
국민의힘	21	13	23	10	2	4	4	19	3	0	3
정의당	0	0	6	1	1	0	0	0	0	0	1
기타	4	3	11	1	5	3	2	3	0	1	0
근속년수											
1년 이내	8	5	22	7	7	1	2	10	2	2	1
1~2년	20	11	48	6	12	3	5	7	6	4	4
3~5년	3	7	29	7	8	1	3	9	2	0	0
5~10년	4	9	15	7	3	2	0	7	1	1	1
10년 이상	6	6	18	2	0	1	1	8	0	0	3

질문: 다음 중 21대 국회에서 시급하게 다뤄야 할 미래 이슈는 무엇입니까? ① 과학기술 진보를 위한 투자 및 규제완화, ② 실업문제 해결을 위한 새로운 노사관계, ③ 경제적 불평등 및 정치·사회 양극화 해소, ④ 사회갈등 관리를 위한 정치 거버넌스 개혁, ⑤ 기후변화 대처 및 에너지 환경문제 해결, ⑥ 공적 연금, 건강보험 등 사회보험 개혁, ⑦ 한반도 평화(북핵, 통일), ⑧ 인구절벽 고령화 저출산 문제, ⑨ 지역균형발전과 자치분권, ⑩ 교육개혁과 평생학습 사회, ⑪ 기타()

설문조사에서 우리는 불평등과 양극화 문제를 완화하기 위한 정부의 대응방향에 대한 보좌진들의 선호를 조사하기 위해 다음과 같이 질문하였다.

10년 이내 () 2050년 ()

- ① 소득 및 자산 기준에 따라 저소득층과 같은 보호 대상을 선별하여 우선적으로 복지 정책을 실시하여 국가의 재정부담을 완화해야 한다.
- ② 재정부담이 늘어나더라도 국민 전체를 대상으로 보편적 복지 정책을 실시하여 모든 사람에게 인간다운 삶을 위한 생활수준을 유지하도록 하여야 한다.

<표 4> 정당별 보좌진의 미래 복지정책 선호

		① 선별적 복지	② 보편적 복지
10년 이내	민주당	105명	95명
	민주당 이외	118명	30명
	소계	223명	125명
2050년	민주당	52명	129명
	민주당 이외	81명	49명
	소계	133명	178명

10년 이내의 시각에서 볼 때 223명의 응답자들이 ①을 선택하였고 125명의 응답자들이 ②를 선택하였다. 하지만 2050년까지를 내다보고 선택을 했을 때에는 133명의 응답자들이 ①을, 178명의 응답자들이 ②를 선택하였다. 보좌진의 전체적인 의견은 단기적으로는 재정지출의 규모를 고려한 선별복지를 하되, 장기적으로는 보편적 복지국가로 가야한다고 본 것이다. 정부의 대응 정책에 대한 개인의 선호에 영향을 미치는 요인을 찾기 위해 설문 조사 결과를 활용하여 회귀분석을 실시하였다.

종속변수는 위 질문에 대한 응답이다. ①을 선택한 경우 0으로, ②를 선택한 경우 1로 표기하였다. 종속변수가 두 가지 중 하나를 선택하도록 되어있기 때문에 프로빗(Probit) 회귀모형을 사용하였다. 성별, 직급, 연령, 소속정당, 근속년수 등의 변수를 포함하였다. 학력에 대해 묻는 질문도 포함되어 있으나 절대 다수가 4년제 대졸이라는 점을 감안하여 회귀분석에는 포함하지 않았다. 정당 변수는 민주당 소속과 나머지로 나눠서 분석하였다.

<표 5> 양극화 해소방안: 선별 복지 대 보편 복지

변수	모형 1 (10년 이내)	모형 2 (2050년)
절편	-0.875 (0.551)	-1.106 (0.590)
성별	0.005 (0.155)	-0.025 (0.165)
직급	-0.035 (0.059)	0.012 (0.063)
연령대	0.158 (0.137)	0.527*** (0.158)
민주당	0.845*** (0.156)	1.012*** (0.161)
근무경력	-0.056 (0.080)	-0.095 (0.089)
AIC	413.58	362.81
표본수	334	299

p-value: **** 0.001, *** 0.01, ** 0.05

<표 5>에 요약된 분석결과는 정당 변수가 유의미한 차이를 가져온다는 점을 보여준다. 10년 이내의 대응책에 대한 응답을 분석(모형 1)해 보면, 성별, 직급, 연령대, 근무경력 등은 응답자들의 선택에 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있지 않았다. 하지만 민주당 소속 여부는 상당히 큰 영향을 미쳤다. 민주당에 소속된 응답자일수록 10년 이내의 대응책으로 선별 복지보다는 보편 복지를 선호할 확률이 높았다. 2050년을 염두해 둔 정부 대책에 대한 응답자의 선택(모형 2)의 경우 연령대와 민주당 소속 여부가 유의미한 영향을 미치고 있었다. 모형 1과 마찬가지로 모형 2에서도 민주당 소속 여부는 강한 영향을 미치고 있었으며, 효과의 크기가 더욱 크게 나타났다. 이에 더해 연령이 높아질수록 보편 복지를 선호하고 연령이 낮을수록 선별 복지를 선호했다.

<표 3>과 <표 5>의 분석결과를 종합해 보면 양극화·불평등 해소가 가장 시급한 미래의제라는데 대해서는 전반적인 공감대가 형성되어 있었다. 국민의힘 소속 보좌진의 경우 양극화·불평등 해소와 비슷한 수준에서 규제완화와 고령화 저출산 문제가 중요하다고 보았지만 여전히 양극화와 불평등 문제를 시급한 미래의제로 선택한 숫자가 가장 많았다. 하지만 이 문제에 대한 대응방향의 경우 소속 정당별로 차이를 보였다(<표 4> 참조). 10년 이내의 대응방향에 대한 응답의 분포를 살펴보면 민주당 소속 보좌진의 경우 105명이 선별복지를, 그리고 95명이 보편복지를 선택했으며, 민주당에 소속되지 않은 보좌진들은 118명이 선별복지를 선택했고 단지 30명이 보편복지로 응답하였다. 2050년을 염두해 둔 장기적 대응방향의 경우 민주당 소속 보좌진 중 보편복지와 선별복지를 선택한 인원은 각각 129명과 52명이고, 민주당에 소속되지 않은 보좌진들의 경우는 49명과 81명이었다. 양극화와 불평등 해소가 중요한 미래의제라는 점에 있어서는 초당적인 공감대가 형성되어 있으나, 정부의 대응방안에 대해서는 소속 정당에 따라서 의견이 대립하고 있는 양상이다.

- 국회의 중장기 의제 대응능력

과거 국회는 특별위원회를 만들어 연금개혁 협상을 성공시키는 등 첨예한 갈등요인을 가지고 있는 국가적 중장기 의제에 대해 선제적으로 대응한 바 있지만, 이해관계가 충돌하는 중장기 과제를 적극적으로 다룬다고 보기는 어려운 상황이다. 보좌진들에게 국회가 중장기 의제들을 주도적으로 선도하지 못하는 이유가 무엇인지 물어보았다. 심층인터뷰 결과를 토대로 그 이유를 아래와 같이 제시하였다.

- ① 국회는 역량을 충분히 갖추고 있으나 임기와 선거 주기로 인해 장기적 의제들을 다루는데 구조적 한계를 가지고 있다.
- ② 단기 입법성과 중심의 계량적 지표를 토대로 한 공천 평가 및 언론·시민단체의 의정활동 평가로 인해 중장기 이슈를 장기적 안목에서 다루기 어렵다.
- ③ 정치적 양극화가 심화되면서 여야의 초당적 합의를 필요로 하는 중장기 이슈에 관심을 갖기 어려운 상황이다.
- ④ 중장기 의제들은 개별 의원보다는 정당을 중심으로 장기적 관점에서 제기되고 국회에서 논의되어야 하나 정당의 정책능력이 취약하다.
- ⑤ 기타()

이 네 가지에 주관식 해답을 제시할 수 있는 기타 항목을 더해서 보좌진들에게 국회가 중장기 과제에 소극적인 원인에 대해 질문해 보았다. 전체 응답자 중 147명이 ③번을 선택하였고, 115명이 ②번을 선택하였다. ①번과 ④번을 선택한 응답자는 각각 60명과 33명이었고, 7명이 “기타”를 선택하였다. 가장 많은 응답자들이 선택한 ③번은 국회의 정치적 양극화가 심화되면서 여당과 야당의 대화와 타협이 어려워지고, 그 결과 초당적 협력을 필요로 하는 중장기 의제들을 다룰 여력을 상실했다는 점을 기술하였다. 뒤이어 선택된 ②번은 이른바 “일하는 국회” 담론의 부작용을 지적했다. 심층 인터뷰에서 다수의 보좌진들이 공통적으로 “일하는 국회” 담론의 이면에 대해 생각해 볼 필요가 있음을 강조하였다. “일하는 국회”를 만들어야 한다는 여론의 압박은 금권정치라는 과거의 잘못된 관행으로부터 벗어나 실무 중심의 생산적인 국회를 만드는데 기여했지만, 단기적 성과에 치중한 나머지 중장기적 과제를 긴 안목에서 깊이있게 다루기 어려운 정치적 환경이 조성되었다는 것이다. 이들의 진단에 따르면 언론과 시민단체가 단기적 입법성과를 중심으로 계량적 평가지표를 만들고 성과평가를 하고, 이와 같은 성과 평가가 공천에도 반영되기 때문에 국회의원과 보좌진은 단기적 성과를 올리는데 집중하고 있으며, 갈등요인을 내포하고 있는 중장기 이슈들을 다룰 여력을 상실했다. 66명의 선택을 받은 ①번은 선거주기 문제를, 33명이 고른 ④번은 정당의 취약한 정책생산능력을 지적한다. <표 6>에 요약된 결과를 살펴보면 성별, 직급, 연령, 정당, 근속년수 등 다양한 변수를 통해 살펴봐도 정치적 양극화 문제가 전반적으로 다수의 선택을 받았고, 단기 업적 위주의 성과평가 문제도 중요하게 작용하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

<표 6> 국회가 중장기 의제들을 적극적으로 다루지 못하는 원인

구분	①	②	③	④	⑤
성별					
남성	35	52	79	18	5
여성	24	62	68	15	2
직급					
4급	7	7	10	0	2
5급	11	23	13	7	2
6급	2	12	13	5	0
7급	7	12	15	3	0
8급	8	18	18	5	0
9급	12	19	32	7	1
인턴	11	24	36	6	2

구분	①	②	③	④	⑤
연령					
20대	21	47	66	11	1
30대	22	49	53	17	3
40대	12	17	14	5	2
50대	4	2	6	0	1
정당					
민주당	31	70	85	20	2
국민의힘	21	32	37	7	3
정의당	1	1	5	2	0
기타	5	11	11	4	2
근속년수					
1년 이내	11	20	29	6	1
1~2년	21	45	49	9	2
3~5년	8	21	27	11	0
5~10년	7	16	22	5	0
10년 이상	12	13	12	2	4

- 미래특별위원회 상설화에 대한 의견

국회가 지속가능한 연금재정 확보 등 갈등요인을 안고 있는 국가적인 중장기 과제에 선도적으로 대응하는데 기여할 수 있도록 중장기 의제를 다루는 미래특별위원회를 설치해야 한다는 제안에 대해 보좌관들의 의견을 들어보았다. 국회에 미래특별위원회가 상설화된다면 중장기 의제를 다루는데 도움이 될 것으로 생각하냐는 질문에 대해 155명의 응답자가 ‘그렇다’고 답했고, 166명은 ‘그렇지 않다’고 응답하였다. 심층 면접조사와 설문조사의 주관식 답변에서 제시된 이유를 살펴보면, 미래이슈는 득표에 직결된 사항이 아니므로 유명무실해질 가능성이 높으며 미래특위가 겸임 상임위로 상설화될 경우 형식적으로 존재할 가능성이 높다는 예상이 많았다. 선거주기에 따라 민감하게 반응하는 국회의 특성을 감안한 설명이다. 정치적 양극화와 여야의 대립으로 인해 미래특별위원회가 만들어지더라도 초당적 합의에 이르기 어렵다는 의견도 제시되었다. 미래특별위원회가 상대하는 정부 부처를 특정하기 어려우며, 미래 이슈들은 정책 영역에 따라 현행 상임위원회에서 다루는 것이 합리적이라는 의견도 있었다.

응답자의 인식에 영향을 미치는 요인을 파악해 보기 위해 프로빗 회귀모형을 활용하여 분석하였다. 종속 변수의 경우 미래특별위원회의 상설화가 국회의 중장기 의제 대응능력에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 답변은 0으로, 그렇지 않다는 답변은

1로 표기되었다. <표 7>에 요약된 분석결과 여성일수록, 연령이 높을수록, 그리고 근무경력이 짧을수록 미래특위 상설화에 긍정적 의견을 가지고 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 미래특별위원회 상설화에 대한 인식

변수	미래특위 상설화
절편	1.103 (0.536)
성별	-0.586** (0.157)
직급	-0.002 (0.059)
연령대	-0.350* (0.139)
민주당	-0.153 (0.150)
근무경력	0.208* (0.084)
AIC	413.58
표본수	334

p-value: **** 0.001, *** 0.01, ** 0.05

- 보좌진 역량강화 방안

서두에서 강조한 바와 같이 국회의원의 의정활동에서 보좌진의 역할이 매우 중요하다. 국회의 미래의제 대응능력을 강화하기 위해서 여러 가지 변화가 필요하지만 보좌진들이 중장기 의제를 다룰 수 있도록 보좌진의 업무환경을 개선하고 역량을 강화할 필요가 있다. 보좌진들은 스스로의 역량강화를 위해서 무엇이 바뀌어야 한다고 생각하고 있을까? 심층 인터뷰 결과를 종합하여 다음의 세 가지 방안을 제시하였다.

- ① 보좌진의 고용안정성 제고
- ② 연수, 학비지원 등 재교육 기회 확대
- ③ 보좌진 직무교육 강화
- ④ 기타 ()

전체 응답자 중 191명은 고용안정성을 높여야 한다고 응답했고, 79명은 연수 등 재교육 기회확대가 필요하다는 의견을 제시했으며, 49명은 기초적인 보좌진 직무교육부터 시작해야 한다고 답했다. 직급과 연령이 낮을수록 재교육 기회 확대와 직무교육 강화가 중요하다고 대답한 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이미 4-5급 보좌진이 되었거나 연령대가 높은 경우 연수 등 재교육 및 직무교육의 필요성이 상대적으로 낮게 나타나는 것은 자연스럽게 설명이 가능하다. 보좌진의 취약한 고용안정성은 주요 정당의 보좌관협의회에서도 지속적으로 제기해 온 문제이지만 별정직 공무원이라는 특성상 간단한 해법을 찾기는 어려운 실정이다.

장기적으로는 개별 의원들이 대규모 보좌진과 함께 의정활동을 하는 미국의 모델처럼 국회의 보좌진 경력을 통해서 유관 기관 혹은 정책연구소에 근무하며 경력을 쌓고, 다시 상위 직급의 보좌진으로 돌아오기도 하는 공공부문의 직업생태계가 확립된다면 보좌진들도 새로운 도전에 나설 기회가 생기고 능력과 의욕을 가진 젊은 인재들이 국회로 유입되어 한국 정치의 수준이 높아질 것이다.

5. 결론

국회의원 보좌진과 미래의제가 어떤 연관이 있는지 의문을 갖는 독자들도 많았을 것이다. 하지만 이번에 실시한 탐색적 조사결과는 국회의 미래의제 대응 역량을 제고하는데 국회의 내부사정에 익숙한 보좌진들의 의견이 유용할 것이라는 점을 시사하고 있다.

보좌진들의 미래인식에 대한 질문을 통해서 국회에서 미래의제를 다루는데 장애가 되는 구조적인 한계를 확인할 수 있었다. 선출직인 국회의원들은 다가오는 선거에서 공천을 받고 승리하는 것이 중요한 목적이며, 국회의 의정활동은 단기적인 선거주기의 영향을 받을 수밖에 없다는 점이다. 하지만, 규칙적으로 실시되는 경쟁적인 선거는 국회의원들이 유권자들이 원하는 방향으로 민감하게 반응하도록 유도하고 있으며 과거 낡은 정치의 관행을 척결하는 원동력이 되었다. 선출직의 구조적 한계에도 불구하고 이번 조사를 통해 국회에서 미래를 준비하기 위해 다뤄야 할 이슈들을 확인했고, 미래의제 대응능력을 향상시키기 위해 변화가 필요한 부분에 대해서도 대응책을 모색할 수 있는 실마리를 찾을 수 있었다.

다양한 미래 의제들 중에서 다수의 보좌진들은 소속 정당, 직급, 연령과 근속경력을 불문하고 불평등과 양극화의 심화가 가장 시급한 미래의제라는데 공감대를 형성하고

있었다. 소속 의원실에서 국회의원을 보좌하고 긴밀하게 소통하는 보좌진의 특성상 이들은 자신이 보좌하는 의원과 많은 부분 정책 선호를 공유하고 있다. 국회의원들의 미래정책 선호에 대해서는 별도의 조사가 필요하겠지만 의원실 내부의 구성원들이 유사한 정책선호를 공유하는 측면이 있다는 점을 고려하면 보좌진들의 초당적 공감대는 국회 차원의 초당적 협력을 모색하는 출발점을 찾는 데 시사하는 바가 크다. 국회가 미래 의제를 다루기 위해 선제적으로 나선다면 불평등과 양극화 해소를 위한 방안을 찾는 논의에서 출발해야 한다.

이번 조사결과는 국회가 국가의 중장기 과제들을 적극적으로 다루기 위해서 변화를 추구해야 한다는 점을 보여준다. 보좌진들은 정치적 양극화가 심화되면서 여당과 야당이 협력적인 대화와 타협을 추구하는 능력을 상실했다는 점이 가장 심각한 문제라고 진단하였다. 이에 더해 단기 입법실적 위주의 성과 평가도 장기적 안목의 대화와 타협에 장애가 되는 요인이었다. 이 두 가지 문제는 공통적으로 중요하고 어려운 사안에 대한 여야의 논쟁과 타협을 어렵게 만들고 있다. 정치 양극화의 심화는 중간 지대에서의 타협을 어렵게 만든다. 단기 성과 위주의 평가체계는 긴 시간을 투자해야 하는 중대 사안에 집중하려는 노력을 정당하게 평가해 주지 않는다. 갈등요인을 안고 있는 중장기 과제를 해결하기 위한 국회의원들의 노력과 여당과 야당의 지난한 협상과정이 정당한 평가를 받도록 국회의 성과를 평가하는 새로운 틀을 모색해야 할 시점이다.

참고문헌

- 김형철. 2012. 국회의원 보좌인력의 평가와 기능강화 방안: 제18대 국회의원 보좌진 설문조사를 중심으로. *동북아연구* 17: 113-137.
- 정광호·김권식. 2008. 국회의원 보좌진의 입법 영향력 탐색. *한국행정학회보* 42(1): 77-95.
- 한정택. 2009. 국회의원 보좌기구 연구: 국회의원 보좌진 설문조사 결과를 중심으로. *한국정당학회보* 8(2): 97-118.
- 국회사무처. 2021. 김상훈의원 요구자료 제출. (2021년 9월 7일).
- Hertel-Fernandez, Alexander and Matto Mildenberger. 2019. Legislative Staff and Representation in Congress. *American Political Science Review* 113(1): 1-18.

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21
12	코로나19와 함께 한 1년: 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁: GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안: 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29
18	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27
20	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8
23	대량 문헌탐색 기반 이미징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어: 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7

· 이 자료는 아래 홈페이지에서 확인하실 수 있습니다.

국회미래연구원 홈페이지

www.nafi.re.kr (미래연구-미래보고서-브리프형 심층분석 보고서)

