



2023.07.24.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 72호

# 공공정책은 누가 결정하는가?

갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석



박현석(거버넌스그룹장)



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 72호

**ISSN** 2733-8258

**발행일** 2023년 7월 24일

**발행인** 김현곤

**발행처** 국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회도서관 5층 국회미래연구원

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

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

---

# 공공정책은 누가 결정하는가?

갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석<sup>1)</sup>

박현석(거버넌스그룹장)



## CONTENTS

1. 공공정책과 국회	05
2. 공공정책 의제에 영향을 미치는 요인들	07
3. 공공정책 의제 사례분석	14
4. 결론 및 시사점	21

1) 이 보고서는 2022년 발행된 연구보고서(22-23) 『공공정책 의제의 지속과 변화』의 내용을 토대로 작성된 것이며, 언론관련 법안, 경제 민주화 법안, 공공의료 관련 법안 관련 사례연구는 각각 이선우(전북대), 정영우(인천대), 김성조(순천대)의 연구결과를 재구성한 것임

## 요약

- 정치, 경제, 사회 분야의 정책의제 중 장기간 지속된 갈등적인 정책 사례를 선정하여 대통령, 주요 정당, 이해당사자 집단 등 주요 정치 행위자들의 상호작용이 정책의제에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하여, 제왕적 대통령, 분점정부 정치교착, 이익집단 정치 등 한국정치를 설명하는 대표적인 이론적 시각의 유용성과 한계를 규명
- 제왕적 대통령론과 분점정부 정치교착론은 현실정치를 지나치게 단순화한 주장으로 반례들이 다수 존재함. 김대중 대통령은 소수정당을 이끌며 자민련과 연합하여 통합방송법 등을 통과시켰고, 노무현 대통령은 총선 승리 이후에도 언론관계법을 통과시키지 못했으며, 이명박 대통령은 다수당인 여당 내부의 균열로 법인세 인하 공약이 후퇴
- 언론 관련 법안들, 경제민주화 관련 법안들, 그리고 공공의료 관련 법안들의 입법과정을 분석한 결과 제왕적 대통령, 분점정부 교착 등 기존의 설명과 달리 정책의제의 변화와 입법성공 여부는 단점정부, 분점정부 여부 이외에도 복합적인 요인이 작용함
- 기존의 두 가지 관점은 모두 일사분란한 정당의 규율을 가정하고 있지만, 한국의 주요 정당들의 응집력은 사안과 정치적 상황에 따라서 강해지기도 하고 약화되기도 함
- 응집력이 있는 이익집단의 정책선호는 정책 의제의 변화에 큰 영향을 미칠 수 있지만, 강력한 이익집단이라고 하더라도 이해관계를 대변하는 정당이 없는 상황에서는 영향력을 상실
- 여론의 관심과 지지를 잃게되면 국회에서 다수 의석을 점유하고 있더라도 결국 의원들이 이탈하고 입법에 실패하거나 법안의 내용을 대폭 수정하는 타협에 이름
- 연구결과는 제왕적 대통령론과 달리 현실에서는 갈등적인 사안에 대한 국회의 논쟁이 매우 중요하다는 점을 보여줌
- 양대 정당 중심의 정치가 대결적인 정치를 강화하고 양극화를 심화시킨다는 주장은 타당성이 있으나 수적 우위를 토대로 하는 일방주의 정치가 항시 작동하는 것은 아님
- 다양한 이해관계자 집단의 입장이 정당을 통해 정치에 반영되고 국회에서 논의되도록 국회의 이해관계 집약 및 조정기능을 강화하는 방안을 찾을 필요가 있음

# 1. 공공정책과 국회

- 한국정치를 주도하는 행위자는 누구인가? 중요한 정책들은 누가 결정하는가? 대통령과 행정부가 정치와 정책의 주도권을 행사
  - ‘제왕적 대통령’이라는 비판에서 파악할 수 있듯이 대통령으로의 권력 집중과 그로 인한 각종 부조리가 한국정치의 문제점으로 지목되고 있으며, 선거를 통해 정권이 교체되더라도 대통령의 막강한 권력은 여전한 것으로 지목됨
  - 이해관계가 충돌하는 주요 정책들의 경우도 대통령의 공약들을 중심으로 국정과제를 수립하여 행정부가 주도적으로 추진
- 통시적 시각에서 보면 1987년 민주화 이후 대통령과 국회 사이의 권력분립이 작동하기 시작하면서 국회가 대통령을 실질적으로 견제하는 등 입법부의 역할이 점차 확대됨
  - 여소야대 국면에서는 입법을 필요로 하는 정책의 경우 야당의 동의 없이 추진할 수 없으며, 야당이 정책 의제에 대한 논쟁을 주도하기도 함
  - 2023년 4월에 대통령이 거부권을 행사한 양곡관리법의 사례에서 확인할 수 있듯이 여소야대 분점정부 상황에서는 다수당인 야당이 입법을 통해 대통령이 반대하는 정책을 추진할 수 있고, 대통령이 거부권을 행사하게 되면 정치 교착상태로 귀결됨
- 제왕적 대통령과 분점정부의 정치 교착은 일방주의 정치의 산물
  - 제왕적 대통령은 대통령이 야당과 협의하지 않고 여당의 지지를 동원하여 일방적으로 정치와 정책을 주도
  - 여야 사이의 정치 교착은 대통령과 다수 야당 모두 타협하기보다는 자신의 의제를 관철하려는 비타협적 정치의 결과
  - 제왕적 대통령과 여야 교착상태 모두 여당과 야당이 지도부의 견해에 따라 일사분란하게 움직이는 강력한 정당 규율을 가정

- 현실 정치에서 제왕적 대통령과 여소야대 교착상태로는 설명하기 힘든 반례들도 관찰됨
  - 김대중 대통령은 소수 여당을 이끌며 자민련과 연합하여 통합방송법을 통과시켰으나, 노무현 대통령은 총선 승리 이후 여당이 다수당임에도 언론관계법을 통과시키는데 실패하였음
  - 이명박 대통령 취임후 총선에서 승리하며 여당이 임기 내내 국회의 다수 의석을 점유하였으나, 법인세율을 25%에서 20%로 인하하겠다는 대통령의 공약은 여당 내부의 감세정책 반대파와 야당이 연합하여 반대하면서 결국 22%에서 타협함
- 이 연구는 주요 정책의 입법과정에 대한 사례분석을 통해 현실 정치에서 공공정책 의제가 형성되고 변화하는 과정을 분석
  - 제왕적 대통령론과 분점정부 정치교착론은 강력한 정당규율을 전제로 현실정치를 지나치게 단순화한 주장임
  - 갈등적인 사안에 대한 국회의 논의과정을 분석하여 여야 간의 대화와 타협을 촉진시킬 수 있는 조건들을 규명하기 위한 탐색적인 연구
  - 정치(언론 관련 법안), 경제(경제민주화 관련 법안), 사회(공공의료 관련 법안) 분야에서 장기간 논의되어온 정책이슈를 선정하여 사례 연구
  - 정당 간 힘의 균형, 이해당사자 집단의 역할 등 입법과정에서 정책 의제에 영향을 미치는 요인들을 중점 분석

## 2. 공공정책 의제에 영향을 미치는 요인들

- 많은 연구들이 공공정책 결정과정에서 의회의 지지를 강조하고 있으며, 특히 대통령제를 채택한 국가들의 경우 의회에서 다수당의 당파적 지지의 중요성이 더욱 두드러짐
  - 의회제의 경우 소수 정부가 존재하지 않는 것은 아니지만 원내 다수의 지지를 통해 행정부가 구성되기 때문에 원내 다수의 지지를 전제로 함
  - 대통령제를 채택한 경우 대통령이 의회에서 충분한 다수의 지지를 얻는 데 실패하는 경우 교착상태 이외에는 대안이 없으며, 입법을 통한 정책의 채택은 갈등의 연속이 될 수밖에 없음(Mainwaring and Scully 1995, 33; Jones 1995, 38)
  - 입법 의제를 둘러싼 대통령과 국회의 경쟁을 연구한 한국 사례연구들도 행정부의 정책에 대한 국회에서의 당파적 지지의 중요성을 강조하며, 여당이 원내에서 다수를 차지하는 단점정부와 야당이 다수를 차지하는 분점정부의 입법 성과를 비교(문주진 2014; 오승용 2004, 2008; 이명남 2002)
- 의원들의 의정활동과 투표행태에 영향을 미치는 요인은 소속 정당 이외에도 다양하기 때문에 의원들의 정치적 선택을 예측하기 어려움
  - 의원들은 특정한 지지자 그룹의 의견에 큰 영향을 받기도 하고, 지역구의 특성에 따라 정당의 당론과 충돌하더라도 지역 유권자들의 정책 선호를 대변하기도 하며, 자신의 소신과 다르더라도 공천에 영향을 미치는 정당 활동가나 정당 지도부의 의견을 수용하기도 함
  - 공공 정책의 경우 정책이 입안되면 혜택을 보는 집단과 비용을 부담해야 하는 집단이 발생하게 되므로 이해관계의 당사자가 되는 이익집단들이 정책 의제의 형성 및 입법과정에 다양한 방식으로 개입하며, 의원들은 정치적 영향력을 확대하기 위한 이익집단들의 압력에 지속적으로 노출
- 공공정책 결정과정에서 국회의 영향력이 커져왔지만, 국회에서 총동하는 정책 선호가 조정되는 과정에 대한 연구는 상대적으로 찾기 어려움
  - 대통령의 정책 선호는 대선 공약과 국정과제 등을 통해 파악할 수 있으나 국회는 단일 행위자가 아니며, 300명의 국회의원들이 집단적으로 의사결정을 하는 구조임
  - 대통령과 국회의 상호작용을 분석하기 위해서는 국회의 의사결정 구조에 대한 연구 필요

- 국회미래연구원은 2022년 11월 말에서 12월 초에 국회의원과 보좌진을 대상으로 미래인식과 중장기 정책선호, 그리고 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 미치는 요인들에 대한 설문 조사를 실시
  - 총 300명의 국회의원 중 152명이 응답하였고(<표 1> 참조), 응답자들과 국회의원 전체의 구성을 비교해 보면 정당분포, 성비, 연령분포는 대체로 일치하며, 초선 의원과 비례대표 의원이 다소 과대대표되었음

<표 1> 국회의원 응답자의 특징

분류		명
성별	남자	121
	여자	32
연령별	30대 이하	6
	40대	16
	50대 이상	131
정당별	더불어민주당	86
	국민의힘	56
	정의당	5
	기본소득당	1
	시대전환	1
	무소속	3
선출 구분별	지역구	120
	비례대표	33
당선 횟수별	초선	90
	재선	34
	3선	15
	4선 이상	14
계		153



- 의원들이 의정활동에 초점을 둘 중요 의제를 선택하는데 영향을 주는 요인으로 개인의 소신, 소속 정당의 당론, 지역구 유권자들의 정책선호 등이 소속 정당과 무관하게 다수의 선택을 받았음
  - 1순위부터 3순위까지의 응답을 순위와 관계없이 합산하여 집계한 결과<sup>2)</sup> 78.4%의 응답자들이 의원 개인의 정책 선호 및 소신을 3순위 이내로 선택하였고, 소속 정당의 당론과 정책을 선택한 응답자들이 61.4%, 지역구 유권자들의 정책선호를 선택한 응답자들이 43.8%로 나타났음
  - 국민들의 여론(32%), 언론에서 제기하는 주요 의제(28.1%), 전문가 집단의 정책제안(21.6%)도 다수의 선택을 받았음(<표 2> 참조)

<표 2> 국회의원의 의정활동 의제에 영향을 미치는 요인들(1~3순위 합계)

	합계		의원 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	이해 당사자 집단의 청원	시민 단체	국민들의 여론	기타	
	%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	
전체	1000	153	78.4	13.1	61.4	7.8	28.1	21.6	43.8	6.5	3.9	1.3	32.0	1.3	
성별	남자	1000	121	80.2	14.9	59.5	7.4	24.8	20.7	49.6	7.4	2.5	.8	30.6	1.7
	여자	1000	32	71.9	6.3	68.8	9.4	40.6	25.0	21.9	3.1	9.4	3.1	37.5	.0
연령별	30대	1000	6	100.0	16.7	66.7	.0	33.3	.0	33.3	16.7	.0	.0	33.3	.0
	40대	1000	16	75.0	12.5	56.3	25.0	43.8	25.0	31.3	.0	6.3	.0	25.0	.0
	50대 이상	1000	131	77.9	13.0	61.8	6.1	26.0	22.1	45.8	6.9	3.8	1.5	32.8	1.5
선출 구분별	지역구	1000	120	78.3	11.7	63.3	5.0	25.0	17.5	53.3	7.5	3.3	.8	32.5	1.7
	비례 대표	1000	33	78.8	18.2	54.5	18.2	39.4	36.4	9.1	3.0	6.1	3.0	30.3	.0
정당별	더불어 민주당	1000	87	78.2	8.0	69.0	1.1	27.6	23.0	44.8	8.0	2.3	2.3	33.3	1.1
	국민의 힘	1000	56	75.0	21.4	53.6	19.6	26.8	19.6	48.2	5.4	5.4	.0	23.2	1.8
	정의당	1000	5	100.0	20.0	40.0	.0	40.0	20.0	.0	.0	20.0	.0	60.0	.0
	기본소득당	1000	1	100.0	.0	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0
	시대전환	1000	1	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	무소속	1000	3	100.0	.0	.0	.0	33.3	33.3	33.3	.0	.0	.0	100.0	.0

2) 응답자 비율의 합계가 100%를 넘는 이유는 응답자들이 1순위부터 3순위까지 복수 응답한 결과를 순위와 무관하게 집계했기 때문이다.

		합계		의원 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	이해 당사자 집단의 청원	시민 단체	국민들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
당선 횟수별	초선	1000	90	800	15.6	600	10.0	289	26.7	378	4.4	5.6	2.2	27.8	.0
	재선	1000	34	79.4	11.8	67.6	5.9	20.6	14.7	52.9	11.8	.0	.0	32.4	2.9
	3선	1000	15	73.3	6.7	60.0	6.7	20.0	6.7	66.7	6.7	6.7	.0	46.7	.0
	4선 이상	1000	14	71.4	7.1	57.1	.0	50.0	21.4	35.7	7.1	.0	.0	42.9	7.1

- 국회의원 응답자들은 소속 정당의 당론과 정책이 결정되는 과정에서 영향을 미치는 요인으로 정당 지도부의 정책선호, 의원총회의 토론, 국민들의 여론, 언론이 제기하는 주요 의제를 선택
  - 1순위부터 3순위까지 선택한 결과를 합산하면 정당 지도부의 정책 선호를 3순위 이내에 선택한 의원들이 61.4%였고, 의원총회의 토론(54.9%), 국민들의 여론(37.9%), 언론이 제기하는 주요 의제(36.6%)가 많은 선택을 받았음
  - 당원들의 선호 및 입장(26.1%), 대통령의 정책선호 및 입장(24.2%)이 그 뒤를 이었음

<표 3> 소속 정당에서 제기하는 의제가 결정되는데 영향을 주는 요인들

		합계		의원 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	이해 당사자 집단의 청원	시민 단체	국민들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
전체		1000	153	54.9	19.6	61.4	24.2	36.6	15.7	17.0	26.1	3.9	2.0	37.9	.7
성별	남자	1000	121	56.2	20.7	60.3	24.0	34.7	17.4	17.4	25.6	4.1	1.7	37.2	.8
	여자	1000	32	50.0	15.6	65.6	25.0	43.8	9.4	15.6	28.1	3.1	3.1	40.6	.0
연령별	30대	1000	6	83.3	16.7	83.3	.0	.0	.0	16.7	50.0	.0	.0	50.0	.0
	40대	1000	16	43.8	18.8	56.3	25.0	43.8	12.5	31.3	37.5	.0	6.3	25.0	.0
	50대 이상	1000	131	55.0	19.8	61.1	25.2	37.4	16.8	15.3	23.7	4.6	1.5	38.9	.8
선출 구분별	지역구	1000	120	56.7	18.3	61.7	24.2	35.8	10.8	19.2	26.7	4.2	2.5	39.2	.8
	비례 대표	1000	33	48.5	24.2	60.6	24.2	39.4	33.3	9.1	24.2	3.0	.0	33.3	.0

		합계		의원 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	이해 당사자 집단의 청원	시민 단체	국민들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
정당별	더불어 민주당	1000	87	56.3	25.3	64.4	10.3	37.9	13.8	19.5	31.0	1.1	3.4	36.8	.0
	국민의 힘	1000	56	51.8	14.3	55.4	48.2	39.3	16.1	14.3	17.9	7.1	.0	33.9	1.8
	정의당	1000	5	80.0	.0	60.0	20.0	.0	40.0	.0	40.0	20.0	.0	40.0	.0
	기본소득당	1000	1	100.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0
	시대전환	1000	1	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	100.0	.0
	무소속	1000	3	33.3	.0	66.7	.0	33.3	33.3	33.3	.0	.0	.0	.0	100.0
당선 횟수별	초선	1000	90	64.4	17.8	60.0	17.8	34.4	21.1	16.7	27.8	2.2	2.2	35.6	.0
	재선	1000	34	38.2	23.5	58.8	32.4	35.3	8.8	20.6	29.4	5.9	2.9	44.1	.0
	3선	1000	15	40.0	33.3	73.3	26.7	46.7	13.3	20.0	.0	6.7	.0	40.0	.0
	4선 이상	1000	14	50.0	7.1	64.3	42.9	42.9	.0	7.1	35.7	7.1	.0	35.7	7.1

○ 상임위원회의 주요 의제가 결정되는데 영향을 미치는 요인으로 응답자들은 개인의 선호와 소신, 다수당의 당론과 정책, 언론에서 제기하는 주요 의제, 국민들의 여론을 선택했음

- 1~3순위 응답을 집계한 결과 65.4%가 개인의 정책 선호와 소신을 선택했고, 다수당의 당론과 정책, 언론에서 제기하는 주요 의제가 각각 46.4%의 응답자들의 선택을 받았으며, 뒤이어 41.8%의 응답자들이 국민들의 여론이 중요하다고 응답했음

<표 4> 상임위원회의 정책 의제가 결정되는데 영향을 미치는 요인들(1~3순위 합계)

		합계		의원 개인의 정책 선호 및 소신	동료 의원과의 소통	소속 정당의 당론과 정책	대통령의 정책 선호 및 입장	언론에서 제기하는 주요 의제	전문가 집단의 정책 제안	지역구 유권자 들의 정책선호	당원들의 선호 및 입장	이해 당사자 집단의 청원	시민 단체	국민들의 여론	기타
		%	사례수	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
전체		1000	153	65.4	17.6	46.4	15.0	46.4	22.9	24.8	10.5	6.5	.7	41.8	2.0
성별	남자	1000	121	66.1	21.5	46.3	14.9	45.5	18.2	28.1	9.9	5.0	.8	42.1	1.7
	여자	1000	32	62.5	3.1	46.9	15.6	50.0	40.6	12.5	12.5	12.5	.0	40.6	3.1
연령별	30대	1000	6	50.0	16.7	33.3	16.7	50.0	16.7	33.3	16.7	16.7	.0	50.0	.0
	40대	1000	16	68.8	6.3	43.8	25.0	31.3	37.5	37.5	6.3	6.3	.0	31.3	6.3
	50대 이상	1000	131	65.6	19.1	47.3	13.7	48.1	21.4	22.9	10.7	6.1	.8	42.7	1.5
선출 구분별	지역구	1000	120	62.5	17.5	50.8	13.3	46.7	15.0	31.7	10.8	4.2	.8	44.2	2.5
	비례 대표	1000	33	75.8	18.2	30.3	21.2	45.5	51.5	.0	9.1	15.2	.0	33.3	.0
정당별	더불어 민주당	1000	87	64.4	19.5	48.3	6.9	46.0	19.5	32.2	11.5	5.7	.0	42.5	3.4
	국민의 힘	1000	56	64.3	16.1	46.4	28.6	44.6	26.8	17.9	8.9	5.4	1.8	39.3	.0
	정의당	1000	5	60.0	20.0	60.0	20.0	40.0	40.0	.0	20.0	.0	.0	40.0	.0
	기본 소득당	1000	1	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	.0
	시대 전환	1000	1	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	100.0	.0
	무소속	1000	3	100.0	.0	.0	.0	100.0	33.3	.0	.0	.0	.0	.0	66.7
당선 횟수별	초선	1000	90	70.0	20.0	42.2	12.2	44.4	30.0	22.2	8.9	7.8	1.1	40.0	1.1
	재선	1000	34	64.7	23.5	52.9	20.6	38.2	11.8	29.4	14.7	2.9	.0	35.3	5.9
	3선	1000	15	60.0	.0	60.0	13.3	60.0	6.7	26.7	6.7	13.3	.0	53.3	.0
	4선 이상	1000	14	42.9	7.1	42.9	21.4	64.3	21.4	28.6	14.3	.0	.0	57.1	.0

- 설문조사 결과에서 특기할만한 점은 이해당사자 집단의 요구, 시민단체의 대응, 당원들의 선호, 지역구 유권자들의 선호 등이 중요하다고 응답한 국회의원들의 비율이 높지 않았음
  - “지역구 유권자들의 정책선호”, “당원들의 선호 및 입장”의 경우 “국민들의 여론”에 반영되어 있을 가능성이 있음
  - 이해당사자 집단의 요구나 시민단체의 입장과 국회의원들의 의정활동 의제가 설문조사 결과처럼 격리되어 있는가에 대해서는 의문의 여지가 있음
  - 2021년 1월에 국회에서 통과된 중대재해처벌 등에 관한 법률의 제정 과정에서 법안 통과에 주도적 역할을 했던 여야 의원들의 보좌진 및 정당 실무 담당자들과의 인터뷰 결과, 이들은 공통적으로 양대 노총의 지속적 요구, 2020년 이천 물류센터 공사장 화재 이후 여론의 지지 등이 법안이 제정되는데 중요하게 작용하였음을 강조<sup>3)</sup>
  - 설문조사에서 이해관계자 집단의 영향이 미미한 것으로 나타난 원인은 “언론이 제시하는 의제” 등의 항목에서 간접적으로 반영되어 있거나, 의원들이 이익집단에 휘둘리고 있다는 오해를 피하기 위해서 “이해관계자 집단의 청원” 항목을 외면했을 가능성이 있음
- 국회의원들을 대상으로 한 조사 결과 소속 정당의 당론이 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 정당 지도부의 정책선호가 정당의 의제를 결정하는데 중요한 영향을 미치고 있음
- 우리는 선행 연구들, 설문조사 결과 및 인터뷰 결과를 토대로 공공정책 의제의 형성 및 변화 과정에서 중요한 영향을 미치는 요인들을 선정
  - 당파적 힘의 균형: 선행 연구들은 분점정부 여부 등 정당간의 의석배분을 정책의제가 결정되는 중요한 요인으로 강조
  - 정당의 정책선호: 설문조사 결과 의원들의 의정활동에 소속 정당의 당론이 큰 영향을 미치며, 정당 지도부의 선호가 정당의 의제 형성에 중요한 요인인 것으로 나타났음
  - 이해관계자 집단: 보좌진들과의 인터뷰를 통해서 정책 결정 과정에서 해당 정책과 직결된 이해관계자 집단의 역할이 중요하게 작용하고 있음을 확인하였음

3) 국회의원 보좌진 및 정당 실무자 인터뷰, 2022년 7월 12일, 7월 22일, 8월 16일, 8월 30일 녹취

### 3. 공공정책 의제 사례분석

#### (1) 사례의 선정

##### ○ 비교 사례연구

- 기존의 연구들은 특정 시기에 통과된 법안들을 모두 포괄하는 총량적 자료를 분석한 계량적 연구와, 특정 정책 사안을 선택하여 정책결정 과정을 추적한 단일사례 연구들로 구분됨
- 전자는 해당 시기의 특징을 파악하는데 유용하나 개별 법안들이 통과된 과정을 분석하는 데에는 유용성이 낮고, 단일사례 연구들은 통시적/동태적 분석이 가능하지만 분석 결과를 일반화하기 어려움
- 우리는 3가지 사례를 선정하여 비교 사례연구를 진행하여 주요 법안에 대한 동태적 분석을 진행하되 비교 연구를 통해 분석결과를 일반화할 수 있는 탐색적 연구를 진행하여 두 가지 연구방법의 한계를 보완할 것임

##### ○ 사례의 선정

- 국회의 미래의제 기획기능의 관점에서 보자면 우리가 주목하고자 하는 정책 의제들은 중장기적 함의가 큰 주요 법안들임
- 갈등하는 이해관계자들이 첨예하게 대립하고 있으며, 정당 간의 당파적인 정책선호의 차이가 명확하고, 장기간 논의된 사안들을 선별하여 정당 사이의 갈등과 타협의 양상을 분석
- 정책의제와 입법과정에 대한 기존 연구가 축적되어 있지 않은 상황이므로 우리는 특정한 이론적 입장을 취하여 비교 분석을 통해 검증하기보다는 입법 과정에서 정책 의제가 변화하는 과정을 분석하여 입법 정치의 현실이 제왕적 대통령론 혹은 여소야대 교착상태론과 같은 기존의 통념들과 다른 방식으로 작동한다는 것을 보여주는 것을 1차적인 목적으로 설정
- 이와 같은 기준과 목적에 따라서 우리는 정치, 경제, 사회 영역에서 장기간 지속된 정책 의제들 중 한 가지씩을 선택하여 분석하였음. 정치 영역에서는 이른바 ‘언론개혁’ 관련 법안들, 경제 영역에서는 ‘경제민주화’ 관련 법안들, 그리고 사회 영역에서는 ‘공공의료’ 관련 법안들을 선정

- 이 법안들은 당파적 대립이 뚜렷하고 진보계열과 보수계열의 양대 정당이 모두 관심을 두고 있는 사안들로 장기간 논의가 지속되어 정권이 교체되고 국회의 정당별 의석 배분이 바뀌면서 논의의 내용 및 구조도 변화
- 언론개혁 관련 사안들은 일부는 채택되기도 하고 일부는 통과가 되지 않고 있으며, 경제민주화 법안은 문재인 정부 시절 국회에서 통과되었음. 반면 공공의료 관련 법안들은 오랜 시간 동안 제기되어 왔으나 국회에서 관련 법안이 처리되지 않았다는 점에서 입법 결과로 볼 때에도 성공과 실패 사례 포괄함

## (2) 정치 분야: 언론 관련 법안

- 1987년 민주화 이후 김대중, 노무현, 문재인 대통령이 차례로 이끌었던 민주당 계열의 정부들은 성패와 관계없이 ‘언론개혁’을 지속적으로 시도해 왔음
  - 개혁을 주장하는 쪽에서는 언론의 책임없는 자유가 자칫하면 특정 정치 세력 및 경제 권력에 편향된 논조나 보도로 이어질 수 있음을 우려한 반면, 반대하는 쪽에서는 다양한 국가개입 및 규제정책들이 언론의 자유를 침해하고 권력에 대한 감시라는 언론 본연의 기능을 위축시킨다고 비판
  - 언론관련 법안의 세부적 방향 및 내용에 따라 언론사나 언론인들의 입장은 언론사의 매체 형태, 규모, 이념 등에 따라 분화하는 모습을 보였지만, 징벌적 손해배상제 등 언론의 자유를 위축시킬 위험이 있다고 판단되는 법안들에 대해선 응집된 반대 입장을 구축
- 김대중 정부
  - 공보처, 문체부 등 정부 부처로부터 방송을 독립시키기 위해 (통합)방송법을 통해 방송위원회를 출범시킴. 당시 야당이던 한나라당은 대통령, 국회의장, 국회 문광위가 각각 3인씩 추천하는 방송위원회 구성방식이 여권에 편향될 수 있다며 반대하였고, DJP 연합 공동여당 단독으로 처리
  - 2001년 언론사들에 대해 대대적인 세무조사에 돌입하면서 민주당과 여권은 ‘언론개혁’의 일환으로 정부의 방침을 옹호했고, ‘조중동’ 등 주요 신문사들은 일제히 언론탄압으로 받아들이며 강력히 반발했으며, 야당이던 한나라당 또한 정부의 ‘언론 길들이기’로 규정하며 비판
  - 언론운동 진영은 신문사주의 소유지분 30%제한 및 신문기업의 투명성 확보 조항을 담은 정기간행물법의 개정, 공동배달제 도입 등을 요구하였으나 DJP 연합 공동여당의 분열로 인한 여소야대 상황의 등장과 대통령 지지율의 급락으로 주요 의제로 다뤄지지 못했음

## ○ 노무현 정부

- 과반 의석을 확보한 열린우리당의 4대 개혁입법 아젠다 중 언론관계법 제·개정이 포함됨
- 핵심 논점은 1개 일간지의 시장점유율이 30% 이상이거나 3개 일간지를 합친 시장점유율이 60%를 넘을 시 공정위를 통해 규제하고, 신문사주의 소유지분이 분산되도록 정기간행물법 개정하거나 신문법 제정
- 참여한 여야 갈등 속에서 열린우리당 내 일부 의원들조차 신문사주의 소유지분 분산과 관련해 우려 및 유보의 입장으로 선회하기 시작하는 등 여권의 응집성에 균열이 생기며 신문사주 소유지분 제한 이슈는 핵심 의제에서 제외됨
- 한나라당과 메이저 보수신문들의 반발 속에서 거대 신문사의 시장점유율 제한 또한 여야 타협을 통해 공정위의 규제 대상을 전체130개 유료 일간신문으로 확대하여 사실상 메이저 신문사들의 시장점유율에 상한을 설정하려는 입법의도 달성에 실패(이후 헌법재판소가 위헌 판결)
- 노무현 정부는 언론피해구제법/언론중재법의 제정을 통해 언론의 보도로부터 피해를 본 경우 구제 기회를 대폭 확대하려 하였고 허위보도에 대한 징벌적 손해배상제를 도입하려 시도
- 징벌적 손해배상제가 갈등의 중심으로 떠오르면서 한나라당 뿐만 아니라 법조계와 언론노조를 비롯한 진보적 언론단체를 포함해 사실상 언론계 전체가 반발하였고, 결과적으로 언론중재위의 권한을 다소 확대하는 선에서 수정제안이 통과됨

## ○ 문재인 정부

- 2020년 총선에서 대승을 거둔 더불어민주당은 2021년 언론중재법 개정, 공영방송 독립성 강화, 포털 규제 등을 주요 내용으로 하는 3대 언론개혁 법안을 발표
- 언론의 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작 보도에 따라 피해를 본 경우 법원에서 강력한 손해배상액을 정할 수 있도록 하는 내용을 골자로 하는 언론중재법 개정안은 논란 끝에 민주당 주도로 문체위를 통과하였으나, 국민의힘과 정의당, 그리고 진보와 보수를 포괄하는 언론계 전반에서 반대하였고, 더불어민주당 내부에서도 강행처리에 반대하는 요구들이 등장하였고, 언론중재법의 개정 시도는 보류됨
- 여야 교섭단체에서 행사하던 이사추천권을 학계, 협업단체, 시청자위원회 등으로 확대하는 것을 골자로 하는 방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법 개정은 더불어민주당이 다수 의석을 확보하고도 처리를 서두르지 않다가 대선 패배 이후 2022년 3월에 발의하게 되었고, 윤석열 당선자와 국민의힘의 강력한 반발 속에서 법안 처리 보류됨



- 네이버, 다음 등 포털의 뉴스편집권을 제한하는 것을 골자로 하는 포털개혁 움직임의 경우 여야의 의견이 수렴 적이고 당사자인 포털사들도 이에 대해 격렬하게 저항하지 않아 포털에 대한 규제가 언제든 입안되고 집행될 수 있지만, 포털들이 자체적으로 뉴스편집권을 자제하고 있으며 향후 포털개혁 의제가 어떤 방향으로 진행될 지는 지켜봐야 하는 상황임

#### ○ 언론관련 법안 제개정 움직임의 특징

- 여론이 매우 첨예하게 양분되는 경우 집권 여당이 당론으로 강력하게 의원들을 규율하지 못할 수도 있음을 시사. 노무현·문재인 대통령 시기 여당이 다수 의석을 점유하고 있었지만 언론관련 법안에 대해 여야가 치열하게 대립하며 여론이 양분되었고 여당 내 일부가 유보적인 입장으로 선회하면서 내용이 대폭 수정되거나 법안 처리가 보류되는 양상을 보임
- 대통령이 다수 여당의 지지 속에서 특정 정책의제를 강력하게 추진하더라도 관련 이해관계자 집단이 진보와 보수로 나뉘지 않은 채 확고한 응집성을 보여주고 야당이 동반해서 강력히 반대하면 결국 법안 통과에 실패하게 될 가능성이 높음

### (3) 경제 분야: 경제 민주화 관련 법안

- 이른바 공정경제 3법은 상법개정안, 공정거래법 개정안, 그리고 금융그룹 감독법 개정안을 말하며, 재벌 지배구조를 개혁하는 것을 골자로 함
- 이명박·박근혜 정부
  - 이명박 정부는 법인세 인하를 비롯한 친재벌 정책을 추구하였고, 야당인 민주당은 경제민주화를 정부를 비판하는 정책기조로 제시함
  - 한나라당은 현직 대통령과 유력한 차기주자인 박근혜를 지지하는 양대 계파로 나뉘어 있었고, 박근혜는 이명박 정부의 정책기조를 비판하며 경제민주화의 필요성에 공감하는 등 집권 여당 균열
  - 2011년 서울시장 재보궐 선거에서 무소속 박원순 후보가 승리하면서 한나라당은 경제민주화를 지속적으로 주장해 온 김종인을 위원장으로 하는 비상대책위원회 체제로 전환되었고, 2012년 대통령선거에서 승리
  - 박근혜 정부는 2013년 7월에 기업 지배구조 개선을 위한 상법개정안을 입법예고했으나, 한달 뒤인 8월에 10대 그룹 총수들과의 오찬 모임 중 상법개정에 반대하는 재벌의 우려를 수용한다는 입장을 천명하였고 경제민주화 정책기조를 포기하였고, 상법개정안은 19대 국회 회기 마감과 함께 폐기됨

- 2016년 치러진 20대 총선에서 여소야대 구도가 등장하면서 경제민주화가 주요 입법외제로 재등장. 김종인 비대위원장 지휘로 총선을 치른 민주당이 경제민주화를 입법외제로 제시하였고, 제3당으로 등장한 국민의당도 '공정성장론'을 당론으로 내세우며 경제민주화 의제를 지지
- 2016년 재단법인 미르가 대기업으로부터 486억원의 자금을 모금한 의혹이 제기되며 정경유착에 대한 우려가 제기되고 경제민주화 논의가 더욱 활성화됨

#### ○ 문재인 정부

- 박근혜 대통령이 탄핵되고 대선 국면으로 접어들면서 더불어민주당의 문재인 후보는 경제민주화 담론이 아닌 소득주도성장론을 주요 경제공약으로 제시하였고, 경제민주화는 부차적인 쟁점으로 밀려남
- 21대 총선에서 범여권이 177석을 차지하며 대승을 거두자 민주당 내부에서 경제민주화 논의가 활성화되었고, 김종인이 미래통합당의 비상대책위원장으로 보수정당을 쇄신하는 역할을 맡게 되면서 경제민주화 법안이 통과될 수 있는 정치적 환경 조성
- 문재인 정부는 2020년 상법과 공정거래법 개정안, 금융그룹감동법 개정안 입법을 추진하는 동안 재계와 미래통합당은 기업들의 경제활동을 위축시키는 규제라며 이 법안들에 대한 반대 여론을 환기
- 공정경제 3법에 찬성하는 김종인 비대위원장을 두고 보수정당 내부의 논쟁이 벌어졌고, 야당은 상임위와 소위에 불참하는 전략을 취했고 공정경제 3법은 결과적으로 본회의까지 통과하였음

#### ○ 공정경제 3법 개정 움직임의 특징

- 더불어민주당의 21대 총선 승리 이후 압도적 다수를 통해 공정경제 3법 개정을 주도하였고, 야당 내부에서도 경제민주화 담론에 찬성하는 의원들이 등장
- 야당 내부에서 균열이 생기면서 야당 내에서 반대 움직임이 제한적이었고, 보수정당을 주요 경로로 하는 재계의 영향력이 효과적으로 작용할 수 없었음
- 이해관계자 집단 내부의 균열이 생기면서 재계는 정부와 여당의 법개정 움직임에 대응하는데 실패함. 전경련은 '최소실 사태' 이후 영향력을 상실하였고, 대한상의는 정부와 여당의 자발적인 양보를 유도하는 전술을 택한 반면 경총은 경제3법에 대한 강한 반대여론을 표현하는데 집중

#### (4) 사회 분야: 공공의료 관련 법안

- 수도권과 농어촌의 의료격차가 심화되면서 의사인력 충원을 위한 다양한 대안들이 논의되었고 공공의대 설립 논의가 제기됨
  - 2006년 이후 의대 정원이 동결되었고 현장에서 의료인력 부족을 호소
  - 지방의 공공보건의료기관에서 만성적으로 의료인력이 부족한 상황 지속
  - 다양한 지역에서 의대유치 활동이 전개되는 가운데, 순천을 지역구로 둔 이정현 의원이 보궐선거에서 당선된 후 2015년 국립보건의료대학법을 발의하면서 공공의대 설립 논의가 본격화됨
  - 코로나19 사태 이후 공공의료 인력에 대한 관심이 높아지면서 문재인 정부는 공공의대 설립을 본격적으로 추진
  - 21대 총선에서 민주당이 압승을 거두면서 정부와 여당은 공공의대 설립에 더해 의사정원 증원을 함께 추진하였으나, 코로나19 방역체계를 유지해야 하는 상황에서 의사집단의 반발로 결국 백지화
- 박근혜 정부
  - 박근혜 대통령은 대선 당시 지방의료원 발전과 공공의료 활성화를 공약하였지만 구체적인 계획을 제시하지 않았음
  - 2014년 서울시의회는 시립의대 신규설립 촉구 건의안을 통과시켰고 서울시립대가 의대 유치를 추진하였으나 실패함
  - 같은 해 치러진 보궐선거에서 새누리당 이정현 의원이 순천대 의대 유치를 공약으로 내세우며 당선되었고, 목포의 새정치민주연합 박지원 의원 역시 목포대 의대 유치 활동을 전개함. 2015년 경상북도는 국립안동대학교에 의대 설립을 촉구하는 결의안을 채택하였고, 인천대와 창원대 역시 의대 유치사업 착수
  - 2015년 새누리당 이정현 의원이 공공의대 설립 관련 법안을 제안하였고, 2016년 민주당 박홍근 의원도 유사한 방향의 공공보건 전문인력 양성을 골자로 하는 법안을 발의
  - 정부 여당은 공공의대 설립에 소극적이었고 통일된 당론이 존재하지 않은 상황에서 이정현 의원이 개인적으로 법안을 주도
  - 정부 내에서 보건복지부는 찬성 의견이었으나 재경부와 교육부는 회의적이었고 대한의사협회 등 의료 관련 단체들이 부정적인 입장 표명한 가운데 19대 국회 임기가 만료되면서 폐기

## ○ 문재인 정부

- 20대 국회에서도 이정현 의원과 박홍근 의원은 19대와 동일한 법안을 다시 발의하였고, 2017년 대선에서 문재인 후보는 공공의료 필요인력의 육성을 공약함
- 2018년 서남대 의대가 폐교되면서 더불어 민주당은 서남대 의대의 정원을 활용하여 국립공공의료대학원 설립을 추진하기로 결정하였고, 국회 내에서도 기동민 의원, 이용호 의원, 김태년 의원이 관련 법률안을 제안하여 논의가 진행되었으나 주요 안건으로 다루지지 않음
- 코로나19 사태로 공공의료인력 확보의 필요성이 증대되었고, 21대 총선에서 민주당은 의대정원 확대를 통해 필수·공공·지역 의료인력을 확보하겠다고 공약함
- 2020년 총선 승리 이후 정부와 여당은 의대 정원 확대와 공공의대 설립방안을 추진하였으나, 의사집단의 강력한 저항에 직면
- 코로나19 위기 초반에는 공공의료 인력 및 지역 의료인력 양성의 필요성에 대한 지지 여론이 형성되었으나, 도지사/교육감의 공공의대 입학 추천제 등 공정성 문제가 제기되면서 여론이 급격히 악화됨
- 전공의 집단휴진 및 의사협회 총파업이 진행되면서 결국 공공의대 설립은 사실상 백지화됨

## ○ 공공의료 관련 법 제정 움직임의 특징

- 19대 국회에서는 보궐선거로 국회에 진입한 이정현 의원을 중심으로 이슈가 제기되었으나 지역구 개발공약 이상으로 발전하지 못한 채 정책 의제화에 실패
- 20대 국회에 접어들면서 정권이 교체되어 문재인 대통령이 집권하고 서남대 의대가 폐교되면서 공공의대 설립 논의가 활성화되었고, 의대설립 후보지로 지목된 지역의 국회의원들을 중심으로 논의가 활성화되고 의사협회의 반대도 조직화되기 시작함
- 21대 총선에서 민주당이 압승을 거두며 공공의대 설립 및 의대정원 확대가 동시에 의제화되고 본격 추진되었으나, 코로나19의 위기상황 속에서 의대 신설에 반대하는 의료집단은 강력한 거부권 행사자로 기능함

## 4. 결론 및 시사점

- 단점정부 상황에서 대통령이 일방주의 정치를 한다는 제왕적 대통령론, 분점정부 상황에서 대통령과 야당의 대립으로 정치가 마비된다는 정치교착론 모두 실제 입법과정을 설명하는데 한계를 보임
  - 노무현 대통령은 집권기 총선 승리로 여당이 다수 의석을 점유하고 있었으나 결국 대통령의 의지대로 언론 관련 법안을 관철시킬 수 없었음
  - 이명박 대통령도 여당의 원내 다수 의석을 점유하고 있었으나 임기 후반으로 가면서 여당 내부에서 친기업 정책의 노선을 수정하고 경제민주화 담론을 수용해야 한다는 논의가 시작됨
  - 문재인 대통령도 원내 다수 의석을 점유하고 있는 상황에서 의사 집단의 강력한 반발로 인해 공공의료 법안을 포기하였음
- 단점정부 상황에서도 다수당의 응집력이 약화되면 대통령의 정책 의제가 국회의 지지를 확보하는데 실패하는 경향을 보임
  - 한국의 주요 정당들의 정당 규율은 사안에 따라 변화하며, 극단적인 경우 여당이 분당하는 경우도 발생함
  - 노무현 대통령은 언론 관련 법안에 대한 여론이 양분되고 이익집단의 반대가 조직화되면서 여당 내부의 전폭적 지지를 확보하는데 실패
  - 이명박 대통령은 유력한 차기 대선후보 박근혜가 부상하면서 당내의 반대에 직면
- 이해당사자 집단의 응집력이 강한 경우 정책의제에 큰 영향을 미침
  - 언론중재법의 경우 단점정부 상황에서도 진보와 보수를 막론한 언론계 전반의 강력한 반대를 넘어서지 못함
  - 공정경제 3법의 경우 탄핵 이후 재계의 응집력이 약화되면서 이해관계자 집단의 영향력이 제한됨
  - 공공의료 관련 법안의 경우도 정부와 여당이 의사단체의 강력한 반대를 넘어서는데 실패

- 입법과정에서 이익집단의 영향력이 작동하기 위해서는 이들의 정책선호를 대변하는 정당의 존재가 필요함
  - 메이저 신문사들을 주요 대상으로 한 정기간행물법 개정의 사례를 살펴보면 이해관계자 집단이 보수언론과 진보언론으로 분열하더라도 보수계열의 야당이 보수언론의 정책선호를 강력하게 대변하면서 법안의 내용을 대폭 수정하는데 성공
  - 공공의료 관련 법안의 경우도 의사집단의 정책선호를 야당이 적극적으로 대변하면서 정부의 입법이 무력화됨
  - 공정경제 3법의 경우 보수정당에서 재계를 적극적으로 대변하지 않으면서 이들의 영향력이 무력화됨
- 갈등적인 사안의 경우 논의가 진전되고 입법화되기 위해서는 여론의 관심과 지지가 필수적임
  - 징벌적 보상을 포함하는 언론중재법이나 공공의대 신설법안의 사례에서 볼 수 있듯이 여론의 지지를 잃게 되면 국회에서 다수 의석을 점유하고 있더라도 결국 의원들이 이탈하면서 입법에 실패하거나 법안의 내용을 크게 바꾸는 타협안이 등장함
- 세 가지 사례에 대한 비교연구의 결과를 성급하게 일반화할 수는 없으나, 각각의 사례들은 제왕적 대통령론이나 분점정부 정치교착론의 한계를 보여주었고 미래정책에 대한 함의를 제공
  - 세 가지 사례는 분점정부 뿐만 아니라 단점정부의 상황에서도 갈등적인 사안에 대한 국회 내의 논쟁이 매우 중요하다는 점을 보여주고 있으며, 이해관계가 충돌하는 중대한 미래의제에 대한 국회의 정책기획 기능을 강화할 필요가 있음을 시사함
  - 양당 중심의 정치가 대결적인 정치를 강화하고 양극화를 심화시킨다는 비판은 타당성이 있으나 양당 중심의 정치가 비판적인 것만은 아님. 언론중재법이나 공공의료 관련 법안의 사례에서 보듯이 수적인 우위를 토대로 하는 일방주의 정치가 항상 작동하는 것은 아니며 경제민주화 법안의 경험처럼 여당과 야당 사이의 타협의 공간이 존재함
  - 국회의 이해관계 집약 기능을 강화할 필요가 있음. 경제민주화 관련 법안의 경우 재계는 막강한 영향력에도 불구하고 자신들을 대변하는 정당의 부재를 극복하는데 실패함. 취약한 집단의 경우 국회에 자신들을 대변하는 정치세력이 없다면 이들의 선호가 정책에 반영되기는 더욱 어려울 것으로 추론됨

## 참고문헌

- 문우진. 2014. “거부권행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성.” 「한국정치학회보」 48(5), 67-95.
- 오승용. 2004. “한국 분점정부의 입법과정 분석.” 「한국정치학회보」 38(1), 167-192.
- . 2008. “분점정부가 국회 입법에 미치는 영향: 중요법안 처리결과를 중심으로.” 「의정연구」 14(2), 61-92.
- 이명남. 2002. “분점정부와 정치 효율성 관계의 비교 연구.” 「한국동북아논총」 25, 227-251.
- Jones, M. 1995. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Mainwaring, S. and Scully, T. R. 1995. “Introduction: Party Systems in latin America.” in S. Mainwaring and T. R. Scully eds. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1-36.

## 국가미래전략 Insight 발간현황

발행일	제목	작성자	vol
2023.07.24.	공공정책은 누가 결정하는가? - 갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석	박현석	72
2023.06.26.	국제질서의 변화와 공급망 전략	박성준	71
2023.06.05.	평화구축에 대한 서울지역 여성의 미래대화	김태경	70
2023.05.22.	좋은 사회로의 대전환 - 쉼림사회에서 개성사회로 -	김현곤	69
2023.05.15.	2050년, 우리는 어떤 국제질서를 원하는가?: 세계질서 대전환의 7대 트렌드와 세계의 선호미래	차정미	68
2023.05.01.	만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나	박상훈·정순영·김승미	67
2023.04.17.	미래사회 대응을 위한 소득과 고용 분야 정책지표: 현황과 과제	이선화	66
2023.04.10.	플라스틱 순환경제 시나리오와 미래전략	김은아	65
2023.03.20.	한국 청년은 언제 집을 떠나는가: OECD 국가 비교	이상직	64
2023.03.06.	우리나라 혁신체제의 새로운 전환점: 학습순환사회로의 전환을 위한 주요 전략과제	여영준	63
2023.02.27.	노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나	박상훈	62
2023.01.09.	2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략	국회미래연구원	61
2023.01.02.	'양극화' 문제에 대한 국회의 대응	박현석	60
2022.12.12.	인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향: 학습지원 방향 및 진단지표 개발	성문주	59
2022.11.28.	청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?	민보경	58
2022.11.14.	탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책의 시사점: 노동자 및 지역주민 대상	정 훈	57
2022.10.31.	포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략	여영준	56
2022.10.24.	일본의 정년정책: 한국과 비교의 관점에서	정혜윤	55
2022.10.17.	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈	54
2022.09.19.	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈	53
2022.09.05.	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수·우해봉	52
2022.08.22.	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정 훈	51
2022.08.08.	한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직	50
2022.07.25.	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화	49
2022.07.11.	1인 가구의 행복 분석	민보경	48
2022.06.13.	생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정	47



발행일	제목	작성자	vol
2022.05.30.	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주	46
2022.05.16.	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원	45
2022.05.02.	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈·문지혜·황희정	44
2022.04.18.	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠다	김은아	43
2022.04.04.	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준	42
2022.03.21.	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화	41
2022.03.07.	타협의 정치와 갈등 관리 : 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석	40
2022.02.21.	대한민국의 미래와 교육 : 교육아젠다 10선	김현곤	39
2022.02.07.	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호	38
2022.01.24.	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년 : '이동권'에서 '탈시설'로	이상직	37
2022.01.10.	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈	36
2021.12.30.	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정 훈·여영준	35
2021.12.23.	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경	34
2021.12.16.	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이재정	33
2021.12.09.	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주	32
2021.11.18.	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화	31
2021.11.04.	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인	30
2021.10.21.	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준	29
2021.10.07.	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석	28
2021.09.16.	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준·조해인·정 훈	27
2021.09.03.	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주	26
2021.08.19.	어디 사는데 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경	25
2021.08.05.	재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전 준	24
2021.07.22.	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈	23
2021.07.08.	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈	22
2021.06.24.	선호미래로 향하는 우회도로	박성원	21

발행일	제목	작성자	vol
2021.06.10.	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤	20
2021.05.27.	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정	19
2021.05.13.	일하는 국회의로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영	18
2021.04.29.	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허중호	17
2021.04.15.	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제안	이선화	16
2021.04.01.	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술 부문을 중심으로	여영준	15
2021.03.18.	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정 훈	14
2021.03.04.	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁 : GDELT를 중심으로	박성준	13
2021.02.18.	코로나19와 함께 한 1년 : 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허중호	12
2021.01.21.	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주	11
2021.01.07.	한국인의 미래 가치관 조사	민보경	10
2020.12.24.	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원·김유빈	9
2020.12.10.	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준	8
2020.11.26.	기후변화 영향 대응현황 및 제언(국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아	7
2020.11.19.	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원·정영훈	6
2020.11.12.	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤	5
2020.10.15.	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈	4
2020.09.17.	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범	3
2020.09.03.	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원	2
2020.08.20.	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈	1



• 이 자료는 국회미래연구원 홈페이지([www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)) 및 열린국회정보([open.assembly.go.kr](http://open.assembly.go.kr))에서 확인하실 수 있습니다.

