



2023.2.27.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 62호

노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나



박상훈(거버넌스그룹 연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2023. 2. 27.

Vol. 62

ISSN 2733-8258

발행일 2023년 2월 27일

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.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나

박상훈(거버넌스그룹 연구위원)

요약

- I. 보고서의 출현
 - II. 위원회를 만든 공적 명령
 - III. 보고서의 정치과정
 - IV. 공동통치의 문제로서 노동 안전
 - V. 정치가 일하는 방식에 관하여
- 참고문헌

• 왜 <로벤스 보고서>인가

- 1942년의 <베버리지 보고서>와 함께, 현대 영국을 만든 기념비적인 정책보고서
- 2018년 산업안전법 전부개정과 2021년 중대재해법 제정 과정에서 가장 많이 언급된 보고서
- 2022년 시행된 중대재해법의 미래를 둘러싸고 노동 안전보건 분야 전문가들은 물론이고 핵심 이해당사자인 노사 모두 '로벤스 보고서의 철학과 원리'를 언급하며 논쟁 중인 보고서

• 지금으로부터 50년 전 영국 의회에 제출된 <로벤스 보고서>는

- 1) 산만하게 흩어져 있던 관련 법률의 통합과
- 2) 광범한 조사 권한을 갖춘 독립된 행정기구의 신설을 가능하게 만든 이론과 근거를 제공했을 뿐 아니라,
- 산재 사고사망을 획기적으로 줄이고 안전하고 건강한 일터를 실현함으로써 영국을 안전보건 분야의 모범국가로 만들었음
- 지금도 세계 어느 곳이든 관련 법제와 행정 체계 재편을 논의할 때마다 늘 소환되고 재조명되는 노동 안전보건 분야의 전설적 보고서

• 문제는

- <로벤스 보고서>의 철학이자 원리로서 1) 노사자율과 공동의무, 2) 포괄 입법, 3) 독립된 행정체계에 대한 논의는 많으나, 무엇이 보고서를 현실로 만들었는가에 대해서는 충분히 살피지지 않았다는 데 있음
- 그 비밀은 보고서의 내용이 좋아서만이 아니라 로벤스 위원회의 구성에서 시작해 법-행정체계가 마무리될 때까지 노사와 여야 사이의 합의를 이끌었던 '정치과정'에 있음
- 이를 통해 <로벤스 보고서>는, 일터에서의 안전과 보건이란 노사 모두 책임을 공유해야 할 새로운 기업경영의 표준이 되어야 함을 확고한 사회 규범으로 자리잡게 했음

• 따라서 우리가 던져야 할 질문은 다음에 있음

- 왜 로벤스였나, 로벤스는 위원회를 어떻게 구성하고 운영했나
- 보고서 이후 영국 의회는 어떻게 일을 했나
- 노동당과 보수당이 번갈아 집권했던 당시, 누가 로벤스에게 일을 맡겼고 <로벤스 보고서>의 제안을 법과 제도로 실현한 것은 또 누구였나
- <로벤스 보고서>가 우리 정치에 주는 시사점은 무엇인가

I. 보고서의 출현

1970년 5월 29일, 영국에서 한 위원회가 출범했다. 이름은 ‘일터에서의 안전과 보건에 관한 위원회’(Committee on Safety and Health at Work)였다. 2년의 활동을 마무리하며 위원회는 1972년 6월 9일에 보고서를 제출했다. 보고서는 언론의 관심과 주목을 집중시켰다. 보고서의 제목은 “일터에서의 안전과 보건”(Safety and health at work : Report of the Committee 1970-72)이었지만, 처음부터 위원장 이름을 딴 ‘로벤스 보고서’로 불렸다. 한 언론은 1면 기사로 이렇게 보도했다.

“로벤스 보고서(Robens Report)가 나왔다. 보고서에서 로벤스 경과 그의 동료 위원들은 기존 노동 안전 시스템을 날려버리고 완전히 새로운 뉴딜을 성취해 냈다.”¹

영국의 노사관계를 이끌었던 영국경총(CBI)과 영국노총(TUC) 모두 <로벤스 보고서>를 환영한 것도 특별했다. 경총은 법규와 지시, 처벌 중심의 기존 안전규제 시스템에 비해 발전된 내용이라고 평가했다. 영국노총 위원장 빅터 페더는 “역사는 이 보고서의 발간을 기억해야 할 것”이라고 말했다(Sirrs, 2016a). 야당이었던 노동당도 환영했다.²

그 뒤 영국의 안전보건체제는 이 보고서의 제안에 기초해 새로이 재편되었다. 2년 뒤인 1974년에 ‘일터에서의 안전보건 등에 관한 법률’(HSWA)이 통과되었다. 기존의 파편적이고 지나치게 지시적인(fragmented and overly prescriptive) 법률들은 포괄적이면서도 유연한 새 법률로 통합되었다.³ 언론은 이 법률을 “노동 안전의 새 시대를 연” 전환점으로 평가했다. 다시 그 이듬해에는 법률의 집행을 주관하는 독립적인 행정기구로 ‘안전보건청’(HSE)과 노사정 대표가 모이는 안전보건위원회(HSC)가 설립되었다.

<로벤스 보고서>가 나온 해 9월 6일 영국 안전협회(British Safety Council)는 노동 안전을 주제로 컨퍼런스를 열면서 일터에서의 안전과 관련해 “미래는 무엇인가”(What’s the future?)라는 질문을 던진 바 있다.⁴ 이후의 사태 전개가 말해주듯 <로벤스 보고서>는 실제로 노동 안전의 미래를 보여주는 보고서가 되었다. 2022년 <로벤스 보고서> 발간 50주년을 축하하며 안전보건청 청장은 로벤스의 철학과 제안이 “시간의 풍화작용을 잘 견뎌냈다”(stood the test of time)고 평가했다. 그러면서 향후 50년을 지나는 동안에도 “로벤스는 계속해서 중요한 인물로 다뤄질 것”(Robens will still matter over the next 50 year)이라고 말했다(White, 2022). 지금도 여전히 <로벤스 보고서>는 노동 안전의

1 Liversedge(2022, 5)에서 재인용

2 <로벤스 보고서>에 대한 당시 영국의회의 반응에 대해서는 김성희(2022) 참조할 것

3 한 언론은 “노동 안전: 새 시대가 시작된다(Work Safety: A New Era Begins)”는 머리기사로 이 법안을 자세히 소개했다(Cepero, 2014; 7).

4 Liversedge, 앞의 기사에서 재인용

미래라는 것이다. <로벤스 보고서>가 만든 영국의 안전보건체제는 지금도 유지되고 있다. 이후 독일과 스웨덴을 포함한 유럽 국가들은 물론, 싱가포르나 호주 등에서도 <로벤스 보고서>의 제안에 따라 노동 안전 체제를 발전시켜왔다. <로벤스 보고서>는 영국만이 아니라 현대 산업국가 일반의 노동 안전 체제를 이끄는 하나의 모델 역할을 했다. 2014년 한 인터뷰에서 싱가포르 인적자원부 수석자문관은 이를 “일터 안전분야의 대헌장, 즉 마그나카르타(The Magna Carta of health and safety at work)”로 정의했다.⁵ 한 보고서의 출현이 곧 역사가 되었음을 말해주는 대목이 아닐 수 없다.

II. 위원회를 만든 공적 명령

<로벤스 보고서>의 첫 인쇄본은 영국 의회 하원 보고서 목록에서 지금도 그대로 볼 수 있다.⁶ 표지에 당연히 들어 있기 마련인 보고서 제목과 위원장 이름 아래에는 다음과 같은 내용이 달려 있다.

“국왕 폐하의 명령에 따라 고용부 장관이 의회에 제출함, 1972년 7월”(Presented to the Parliament by the Secretary of State for Employment by Command of Her Majesty July 1972)

로벤스 위원회가 고용부에 보고서를 제출한 날짜는 1972년 6월 9일이니, 이를 접수한 고용부가 검토와 인쇄를 마치고 고용부 장관 이름으로 의회에 제출했음을 알 수 있다. 중요한 것은 의회에 보고서를 제출하는 행위를 ‘명령’으로 표현했다는 점이다. 국왕 폐하가 진짜로 명령했다는 뜻이 아니다. 의회에 제출해야 한다는 것이 ‘국가의 명령’에 준하는, 내각의 의무라는 사실이 중요하다. 이는 영국의 의회 민주주의를 지탱하는 기본 원리다. 중대 문제가 대두되면 내각은 별도의 위원회를 구성해 2년 정도의 조사와 연구를 하고 관련 당사자들의 의견을 모아 보고서(White Paper)를 제출하고, 의회는 위원회를 설치해 해당 의제에 대한 검토 및 입법 및 행정체계 재편 논의를 이어간다.⁷

보고의 양식도 흥미롭다. 보고서의 맨 첫 장은 이렇게 시작한다.

⁵ 이를 포함해 로벤스 보고서와 ‘일터에서의 안전보건 등에 관한 법률’(HSA)이 영국의 노동 안전에 기여한 성과와 다른 나라 노동 안전 체제 발전에 미친 영향에 대해서는 Cepero, 위의 글과 류현철(2022)을 참조할 것

⁶ House of Commons Parliamentary Papers Online. (<http://www.mineaccidents.com.au/uploads/robens-report-original.pdf>) <로벤스 보고서>의 한글 번역본은 “이은주 의원실 2022년 정책보고서”로 출간되었다.

⁷ 영국 의회 민주주의를 상징하는 백서와 청서(Blue Paper)의 전통에 대해서는 김용익 외(2022, 251)를 참조할 것

합당한 권한을 가진 존경하는 모리스 맥밀런 하원의원이자 고용부 장관께
장관님,

우리는 1970년 5월 29일, 당시 합당한 권한을 가진 존경하는 바바라 케슬
하원의원이자 고용생산성 장관으로부터 위원 임명을 받았습니다. 우리에게
위임된 조사 항목은 다음과 같습니다.

개개인의 안전과 보건을 위해 만들어졌던 기존의 법 조항을 ... 검토하라.

변경이 필요한지를 1) 주요 법률의 범위 또는 그 성격, 2) 이 문제와 관련된 자발적
행위의 성격과 범위를 기준으로 고찰하라. ...

어떤 진전된 조치가 요구되는지를 권고사항으로 제출하라.

이제 그 보고서를 제출하게 되어 영광입니다.

로벤스(의장)

G.H. 비비, 머빈 파이크, 시드니 로빈슨, 앤 쇼, 브라이언 윈데이어, 존 우드(부의장)

매튜 웨이크(행정 서기관)

1972년 6월 9일

이 역시 ‘명령이 살아있는 보고서’임을 보여주는 형식이다. 위원회에 대한 명령의 위임은 내각의 책임
있는 장관으로부터 발원했고, 그 결과는 책임 있는 내각의 장관에게 제출되었으며, 최종적으로는 의회에
보고되는 것임을 말해주기 때문이다. 이런 권위가 뒷받침되지 않았더라면 로벤스 위원회가 성과를 낼 수
없었을 텐데, <로벤스 보고서>의 맨 끝에 달려 있는 부록은 이를 잘 보여준다.

보고서의 부록은 위원회의 활동을 기록하고 있다. 부록 2는 20개 이상의 정부 부처와 100개 이상의
관련 기관, 38명의 개인으로부터 총 183개의 보고서를 제출받았음을 밝히고 있다. 부록 3은 각종
기업의 공장과 연구소를 자유롭게 방문 조사했고, 캐나다·독일·스웨덴·미국을 방문해 노동 안전 실태를
살펴보았으며, 관련 기관과 면담 조사를 했음을 보여준다. 부록 4는 대학 및 기업 연구소에 관련 연구의
검토를 맡겼음을 적시해놓고 있다. 이어 부록 5는 관련 법률의 역사를, 부록 6은 관련 행정체계 검토를,
부록 7은 관련 판례 검토를 맡겼음을 보여주고, 부록 9에서는 사고와 사고 예방 관련 비용과 경제성을
추산하는 작업의 개요를 밝힌다. 이처럼 부록은 과업 수행에 필요한 조사와 역할을 배분하고 일이
집행되게 하였으며, 위원회가 그럴 권한을 행사했음을 알게 해준다.

분명 로벤스 위원회는 자율적으로 조사를 했다. 자신들의 판단에 따라 과감한 제안도 했다. 하지만 사전에 위원회를 구성하고 활동 중에 권한을 행사하며, 사후에 입법과 정책으로 집행을 해 내는 일은 정치가 했다. 정치가 구속력 있는 공적 명령을 통해 일하기 때문에 결국엔 위원회의 역할이 빛날 수 있었다는 뜻이다.

르네상스 시기 이탈리아 공화주의를 대표하는 마키아벨리는 공화정이라고 불리는, 자유로운 시민의 통치체제를 가리켜 “지배는 없되 명령은 살아있는 체제”로 정의한 바 있다. 명령도 지배도 없는 무정부 상황이나, 명령은 없고 지배만 있는 전제정과는 달리, 자유로운 공화정에서는 선출된 시민대표들의 명령이 살아있어야 한다는 것이다. 그래야 비선출직 엘리트의 “지배하고자 하는 본성”을 통제할 수 있기 때문이다(마키아벨리, 2014). 공화주의만이 아니라 민주주의도 마찬가지다. 2500여 년 전 아테네 민주주의에 대한 최고의 찬사로 알려진 페리클레스의 장례연설이 말하듯, 민주주의란 “우리가 만든 법을 우리가 준수하는 체제”이자 “우리 스스로 권위를 부여한 사람에게 복종하는 체제”다. “약자를 보호하는 법을 준수”하는 것은 물론 법률이 아니더라도 “어기면 부끄럽게 여기는 불문율”도 존중해야 한다(박상훈, 2022). 이를 위해 선출직 시민대표의 적법한 명령은 집행되어야 하고 구속력을 가져야 한다. 그래야 사회적 부정의를 정치의 방법으로 개선할 수 있기 때문이다.

로벤스 위원회는 하원의원이자 내각의 장관으로부터 공적 명령으로 조사하고 권고할 권한을 위임받았다. 그 권한을 잘 사용해 보고서를 완성했다. 부록 앞쪽인, 보고서의 마지막 장(19장)은 보고서에서 담고 있는 권고사항을 정책으로 구현하는 데 필요한 “실천 계획”(Programme of Action)을 담고 있다. 여기서 포괄적 입법과 독립된 행정조직으로의 재편이 즉각 이루어져야 한다는 것을 매우 분명하게 제안하고 있다. 실제로 그 제안대로 영국의 의회와 내각은 관련 입법과 독립적인 권한을 갖는 전담 행정기구를 만드는 ‘권위 있는 결정’을 했다.

법이란 주권자의 의지 혹은 그 의지가 표명된 명령을 뜻한다. 군주정에서는 왕의 의지와 명령이, 귀족정에서는 소수 통치계급의 의지와 명령이 법이 된다. 민주정이나 공화정에서 주권자는 자유 시민이다. 이들의 의지를 적법하게 위임받은 정치가들이 공적 명령을 통해 법을 만든다. 정치는 대학원생들이 세미나 하듯 운영될 수 없다는 말은 과거나 오늘날에도 유효하다. 정치가 말만 무성할 뿐 권위 있는 결정을 주도하지 못하면 세상의 부정의는 개선될 수 없다. 로벤스 위원회는 내용도 내용이지만, 정치로 하여금 해야 할 일을 할 수 있게 했다는 점에서 특별했다. 실제로 그 보고서는 현실의 노동 안전보건 체제를 바꿔내는 효력을 발휘한 진짜 보고서였다.

정부 행위에 수반되는 위원회 기구는 우리도 많다. 그렇게 해서 만들어진 보고서는 수도 없이 많다. 중앙정부의 부처들이 관장하는 정책마다 위원회가 있다. 그 기구의 수와 위원 수는 셀 수 없을 정도로 많다. 지자체에서 관장하는 위원회 역시 엄청나게 많다. 기관장의 자문을 위해 만들어지는 임시 위원회들도 이곳저곳 거의 모든 곳에서 넘쳐날 정도로 많다. 특별한 사고가 발생했을 때마다 만들어지는 특별한 위원회의 사례도 적지 않다. 민간참여, 공론화, 사회적 대화, 속의민주주의, 비상한 대책 마련 등을 내세우며 위원회들이 만들어졌지만 대개 그렇게 만들어진 위원회는 당장의 비판 여론과 야당의 정치적 압박에서 벗어나기 위한 것일 때가 많았다.

모든 위원회는 회의 결과를 포함해 보고서를 제출한다. 이러저러한 의견과 권고안을 제시하기도 한다. 하지만 어떤 위원회가 왜 있었고 활동의 결과를 담은 보고서가 어떤 실질적 효과를 발휘했는지 알 수 있는 경우는 거의 없다. 특히 입법이나 행정 개편을 가져온 예는 찾기 힘들다. 우리의 위원회는 공적 명령을 뒷받침하고 공적 책임을 다하기 위한 것이 아니라 반대로 책임을 회피하고 행정 관료제의 의제 주도성을 정당화하고 기관장의 사적 네트워크를 관리하는 사실상의 사설 기관처럼 운영되는 것이 아닌지 생각해볼 때다. 공적 효력을 갖지 못한 위원회나 보고서, 반대로 위원회나 보고서가 구속력 있는 공적 명령의 토대로 작용하지 못하는 일들은 민주주의를 무기력하게 만든다.

공적 예산을 사용하는 공적 위원회가 낭비되지 않아야 한다. 필요해서 만들었다면 위원회는 공적 권한을 가져야 하고, 위원회의 보고서는 공적 책임에 기초해 작성되어야 하며, 보고서의 가치는 입법과 제도로 실현되는 공적 효력을 가져야 한다. 이 점을 로벤스 위원회와 <로벤스 보고서>가 우리에게 상기시켜 준다.

III. 보고서의 정치과정

왜 로벤스인가. 로벤스가 누구기에 공적 명령을 수행할 위원장 역할을 그에게 맡겼을까. 위원들은 어떤 사람들이고, 왜 6명이라는 매우 작은 수로 구성된 것일까.

로벤스(Alfred Robens, Baron of Woldingham)는 1910년 12월 8일 영국의 유서 깊은 도시이자, 프리드리히 엥겔스의 부모가 운영했던 면직공장이 있었고 로이드 조지 자유당 수상의 고향이기도 한 맨체스터 도심에서, 면화 판매를 하는 부모 밑에서 태어났다. 15세부터 노동일을 시작하느라 학교 교육을 제대로 받지 못했지만, 로벤스는 협동조합의 사무원에서 시작해 노동조합의 간부 경력을 가진 사회주의자로 성장했다. 5년간 맨체스터 시의회 의원을 지냈고, 이후 15년 동안은 영국 의회의 노동당 소속 하원의원으로서 본격적인 정치를 했다. 그 뒤 노동부 장관을 역임했고 노동당 내 그림자 내각에서 지도적 위치를 이끈 정당 지도자의 한 사람이었다. 노동당의 차기 수상 후보로 거론될 만큼 거물이기도 했다(Goodman, 1999). 하지만 정치가로서의 경력은 거기까지였다. 1959년 총선에서 노동당이 패한 뒤인 1961년부터는 10년에 걸쳐 영국을 대표하는 국영 석탄공사(NCB)의 이사장직을 지냈고, 이후에도 정치가보다는 기업가에 가까운 여생을 보냈다.

1970년 로벤스 위원회를 맡을 당시 그의 경력은 대강 이상과 같았는데, 그런 그에게 로벤스 위원회의 위원장직을 맡긴 것은 노동당 정부였다. 앞서 보고서 첫 페이지에서 거명된 바바라 케슬 하원의원이자 고용생산성 장관이 그 주인공이었다. 로벤스와 1910년 같은 해에 태어났고 1999년 같은 해에 사망한 그녀 역시 노동당 여성의원 가운데는 가장 오래(1945~1979년) 하원의원을 지낸 거물 정치인이었다. 장관은 이미 기존의 법체계를 개선해 적용 범위가 훨씬 광범한 법률을 구상했고, 1967년 말부터 법안을 제출하기 시작했다. 하지만 의회 내에서는 물론 노사 당사자 사이에서도 합의를 이끌어내는 데 실패했다. 1969년에는 기존에 추진했던 포괄 입법을 포기하고 제한된 이슈만을 다룬 <피고용자 안전보건 법안>을

제출해 통과를 기대했지만, 의회 내 교착상태를 뚫을 수 없었다. 로벤스 위원회는 이런 상황의 산물이었다.

1970년 5월 29일 위원회가 공식 출범하기 전인 1969년 말, 바바라 케슬 장관은 로벤스에게 위원장직을 제안했다. 이때 그녀가 가졌던 구상은 영국노총 위원장에게 보낸 다음의 서신 내용에 잘 나타나 있었다(Sirrs, 2016a: 20).

“이 문제를 만족스럽게 처리하는 방법은 오직 고위급 외부 조사(high-level outside enquiry)를 통하는 것뿐이라는 것이 제가 내린 결론입니다. 의장과 서너 명 정도 위원으로 구성된 작은 기구여야 하고, 기존 법규를 상세히 다루기보다는 현재 시스템이 현장에서 어떻게 작동하는지를 전반적으로 살펴보게 하는 방식을 염두에 두고 있습니다.”

의회 정치의 교착을 풀 수 있도록, 여야와 노사관계에서 권위 있는 인물들을 불러와야겠다는 것, 그래서 노사 양측과 여야 모두를 만족시킬 신속한 결과와 확고한 결론을 도출해야겠다는 것, 법률 그 자체도 중요하지만 그것이 일터의 현장에서 작동 가능해야겠다는 것, 이를 위해 소수의 인원으로 구성된 강력한 위원회가 필요하다는 것, 당시 바바라 케슬 장관의 구상은 거기에 핵심이 있었고, 그 일을 맡을 책임자로 장관은 로벤스를 선택했다.⁸

로벤스 위원회 구성도 이런 문제의식의 산물이었다. 여와 야, 노와 사의 합의가 필요했기에 보수당 의원인 머빈 파이크가 들어왔다. 기업 측을 대표하는 조지 비비와 노동 측을 대표하는 시드니 로빈슨이 들어왔다. 여기에 법학교수 존 우드와 경영 컨설턴트 앤 쇼, 의사인 브라이언 윈데이어가 합류했다. 형식적으로 노사는 물론 여야 그리고 관련 분야 전문가가 참여했지만 실제로 이 위원회의 구심은 로벤스 위원장이었다. 이러한 특징은 로벤스 위원회가 출범한 뒤 한 달 뒤에 치러진 총선에서 노동당이 참패하고 보수당 정부가 들어선 직후 훨씬 더 잘 드러났다.

1970년 5월 위원회가 출범하고 한 달도 안 되어 치러진 총선에서 승자는 보수당이었다. 여야가 바뀌고 관련 부처 또한 고용생산부에서 고용부로 바뀌고 장관도 당연히 바뀌었다. 하지만 로벤스 위원회는 보수당 정부에서 본격적인 활동을 시작했고 2년 뒤엔 보고서를 완성했다. 출범은 노동당 정부에서 했지만, 위원회 활동은 보수당 정부에서 이루어졌고 보고서 또한 보수당 내각에 제출되었다는 뜻이다. 보수당은 노동당의 국유화 정책을 반대하는 공약으로 집권했고, 당연히 반대의 대상 가운데 하나는 대표적인 국유 기업인 석탄공사와 그 이사장인 로벤스일 수밖에 없었다.

하지만 로벤스 위원회의 활동은 오히려 보수당 정부하에서 훨씬 활발했고 또 효과적이었다. 보수당의 고용부는 위원회를 적극적으로 뒷받침했다. 효율적인 조사와 보고서 작성을 위해 매튜 웨이크 서기관과

⁸ Booth(2022)는 50주년을 기념하는 자신의 글에서 바바라 케슬이 로벤스를 위원장으로 선택한 것을 “형제애의 회복”(brotherly rehabilitation)으로 표현하면서, 그 배경과 케슬 장관의 고민을 자세히 설명하고 있다.

함께 소수 정예의 행정 관료들이 조력을 했다.⁹ 로벤스 위원회를 연구한 크리스토퍼 서스에 따르면, 고용부 역시 위원회 업무 진행에 필요한 기본 문서를 준비해주었다. 파견 공무원으로 구성된 이들은 사실상 문외한인 위원들과 현장의 실무자들 사이를 이어주는 중요한 연결고리 역할을 했다. 그래서 크리스토퍼 서스는 많은 연구자들이 보수당 정부 시기 고용부 관료들의 역할을 중시하지 않는 것은 균형 잡힌 시각이 아니라고 비판한다(Sirrs, 2016: 22).

보수당 정부가 로벤스 위원회를 지속시키고 지원했으며 보고서를 채택해 의회에 보낼 수 있었던 데에는 여러 원인이 있었지만 가장 중요한 것은, 노사가 다른 누구도 아닌 로벤스를 지지하고 옹호했기 때문이었다. 로벤스가 노사 양측으로부터 지지를 받을 수 있었던 데는 석탄공사 이사장을 지낸 10년의 경험이 크게 작용했다. 그는 노동조합 출신이고 사회주의자였으며 노동당 장관을 지낸 사람이었지만, 영국의 산업과 경제발전을 지지했다. 단 과거와는 달리 노동 안전에 대한 기업의 책임 또한 새로운 산업발전과 미래지향적 경영에 필수 요소가 되었다는 것을 말하고 설득하려 노력했다. 석탄이 미래 영국 경제를 책임질 에너지가 될 수 없음도 받아들였고, 이 때문에 그는 탄광 노조는 물론 노동자들과 토론했고 때로 논쟁해야 했다.

당시 영국은 비공식 파업이 일상이었고 노사관계는 “혼란이 곧 체계”였다(Goodman, 1999). 석탄산업은 대표적인 사양산업이었다. 그가 석탄공사 이사장에 있던 10년 동안 고용된 광부의 수는 58만 명에서 28만 명으로 줄었다. 이 속에서 그가 했던 일은 석탄산업의 침체 속도를 늦추는 것과 함께, 탄광 지역에 새로운 투자가 이어지게 하기 위한 노력이었다. 로벤스는 10년 동안 평균 2주에 한 번 탄광의 갱도를 방문해 광부들과 대화를 나눴다. 로벤스가 석탄공사 이사장에 취임했을 때 전국석탄노조(NUM) 위원장은 베테랑 공산주의자였는데, 중요한 국면마다 로벤스를 지지해 주었다. 노조 내부에서 로벤스에 비판적인 의견이 개진될 때마다, 석탄산업의 몰락과 탄광의 폐쇄를 늦춰줄 수 있는 사람은 로벤스뿐이라는 사실을 인정해야 한다고 설득했다(Goodman, 1999).

사실 1966년 웨일스 지역에서 석탄 찌꺼기 더미가 폭우에 쓸려 내려가 에버번이라는 마을을 덮쳐 144명이 사망하는 중대 재해가 발생했을 때 로벤스는 모든 것을 잃을 수 있었다.¹⁰ 가장 책임 있는 자리였던 석탄공사 이사장으로서 그는 사전에 이런 비극을 예방하지 못했고, 사고가 난 당일에는 한 대학의 총장으로 취임을 하느라 사고 현장에 하루 늦게 도착했다. 그 뒤에도 사고 원인에 대한 무책임한 변명을 한 것 때문에 헤어 나올 수 없는 곤경에 처했다. 결국 로벤스는 에너지부 장관에게 사직 의사를 밝혀야 했다. 하지만 로벤스의 사직을 해당 장관은 물론 수상도 받아들이지 않았다. 재직 기간 중에 대규모 파업이 없었다는 점도 작용했지만, 무엇보다도 탄광 노조와 탄광 기업이 로벤스를 옹호하고 나선 것이 가장 큰 이유였다. 에버번 참사로 희생된 사람들의 유가족들조차 로벤스가 광부들에게 존경받는 인물이었다며 로벤스에게 모든 책임을 전가하지 않았다. 장례식장에서 만난 한 미망인은 로벤스에게

⁹ 이들의 명단은 로벤스 보고서 19장의 말미 부분에서 볼 수 있다.

¹⁰ 에버번 사건이 로벤스에게 중대한 위기가 된 것에 대해서는 전형배(2022)의 2절을 참조할 것.

다가와 자신의 광부 남편을 생전에 존중해 준 것에 감사해 했다.¹¹

요컨대 로벤스가 탄광공사 이사장직을 유지한 것도, 4년 뒤 로벤스 위원회 위원장으로 위촉된 것도, 로벤스 보고서가 나온 뒤 이를 법과 행정체계 변화에 적용하라는 요구가 컸던 것도 모두 그가 노사로부터 인정받았기 때문이었다. 그는 기업과 노조의 입장에 대해 공정하게 접근했는데, 그 일에는 노동당 거물 정치가 출신으로서 그가 가진 권위도 중요했고 동시에 꽤 큰 용기가 필요했다. 그는 진보적인 신념을 정당화하는 정치를 한 것이 아니라, 실제 변화를 만들 수 있는 정치를 하고 싶었다. 그래서 기꺼이 보수당 정부에서도 자신이 해야 할 일을 했고, 보수당 정부로 하여금 자신이 제안한 노동 안전 체제의 재편 과제를 수용하게 함으로써, 변화를 움직일 수 없는 것으로 만들었다.

IV. 공동통치의 문제로서 노동 안전

1970년 5월 위원회가 출범하고 한 달도 안 돼 총선에서 보수당 정부가 들어섰다는 이야기는 앞서 한 바 있다. 당연히 로벤스는 자리에서 물러날 의사를 밝혔지만, 보수당 정부가 그를 필요로 했다. 보수당조차 노사관계를 더 나빠지지 않게 하는 데 있어 그의 역할이 도움이 된다고 판단했다. 로벤스가 죽었을 때 그에 대한 부고 기사를 -가디언-지에 실었던 제프리 굿먼은 흥미롭게도 노동당 정부 때보다 보수당 정부 때 로벤스가 더 잘 일할 수 있었다고 말한다. 노동당 정부 때 석탄산업을 더 빠른 속도로 축소, 폐지하기를 바랐던 에너지부나 재무부와 싸우는 일은 로벤스에게 너무나도 힘든 일이었다. 로벤스가 속했던 노동당의 정부지만 부처마다 경제정책이나 산업정책에 대한 견해차는 컸다.

보수당 정부에서 로벤스가 가진 자원, 즉 노사로부터의 신뢰는 상당히 큰 지렛대 역할을 했다. 흥미롭게도 노동당 정부 때는 노동자를 지지하는 정권‘임에도 불구하고’ 에너지부나 재무부와 다투는 것이 어려웠다면, 보수당 정부 때는 노사가 로벤스를 지지한다는 ‘것 덕분에’ 더 큰 영향력을 가질 수 있었다. 보수당 정부도 노사관계의 안정이 필요했고, 로벤스가 친노조적인 것만은 아니며 영국의 산업발전에 대한 기업가적 비전을 가졌기에 로벤스 위원회도 관용할 수 있었다.

1969년 노동당 정부의 바바라 케슬 장관의 제안에서 시작된 로벤스 위원회는 1972년 6월 보수당의 고용부 장관인 모리스 맥밀런에게 역사적인 보고서를 제출했다. 보고서는 세 가지 원칙을 강조했다.¹² 첫째는 처벌이나 규범적 접근보다 위험의 예방에 기반을 둔 접근을 주장했다. 둘째, 그 위험을 만드는 사람이 위험 예방의 책임을 지는 접근을 주장했다. 셋째, 위험 예방에 노동자도 참여해야 하고 이를 위해

¹¹ 로벤스의 잘못된 대응, 당시 수상과 주무 장관이 로벤스를 유임시키는 결정을 하게 된 과정, 그리고 에버번 참사로 아무도 처벌받지 않았던 이유 등 등에 대해서는, Marsh(2016)을 참조할 것

¹² 로벤스 보고서가 전제하고 있는 가정과 신념을 ‘로벤스 철학’으로 정의한 것에 대해서는 Sirrs(2016a) 참조. 로벤스 보고서의 접근이 경직된 ‘법’과 ‘규제’에서 ‘위험’과 ‘책임성’으로 옮긴 이유에 대해서는 Sirrs(2016b)에 잘 나타나 있다. 이에 따르면 로벤스 보고서가 제안하고 있는 원칙은 “통제(Control)는 위험(Risk 혹은 Risk Assessment)에 비례해야 한다.”는 것과 “안전보건은 일터만이 아니라 매일매일의 일상까지 확대되어야 한다.”는 것, 그리고 “위험 예방은 파편화된 접근이 아닌 종합적이어야 한다.”는 것으로 달리 표현할 수도 있다.

노사가 협력하는 접근을 주장했다. 첫 번째 원칙은 기업 측의 주장을 수용한 것인 동시에, 기존의 지시, 규제, 처벌 중심의 접근 때문에 경시된 것, 그러나 실제로는 그보다 더 중요한 “위험 방지에 대한 실제적 고려”를 할 수 있게 했다. 보고서를 통해 로벤스는 이렇게 말했다.

“현재의 접근법은 마치 사람들에게 일터 안전보건의 주로 외부 기관의 세세한 규정의 문제인 것처럼 생각하고 행동하도록 부추기는 경향이 있다. ... 모든 것을 감시하려는 시도는, 마땅히 관심을 쏟아야 할 더 심각한 문제에 덜 주목하게 한다.” (로벤스 보고서 18장)

두 번째 접근은 기업을 넘어서 위험을 만들어내는 모든 곳에 이 원칙을 확대해 갈 수 있는 기반을 제공했다. 안전보건 문제는 일터만이 아니라 학교와 교도소는 물론 가정과 일상의 재해 문제까지 포괄할 수 있게 된 것이다. 보고서를 통해 로벤스는 “새로운 법률은 일터의 위험요소에 대한 조치에서, 노동자뿐 아니라 시민의 이해관계가 충분히 고려될 수 있도록 수립되어야 한다.”는 점을 강조했다. 이를 통해 로벤스는 “다른 사람과의 관계에서 합리적으로 행동할 책임을 모든 사람에게 부과”하기를 바랐다(Sirrs, 2016: 23).

세 번째 접근은 기업의 노동 안전 규범과 노동자의 참여를 법률에 준하는 책임으로 받아들여지게 했다. 보고서를 통해 로벤스는 “사고 예방에서 인적 및 조직적 요소를 충분히 고려”해야 하며, 기업의 책임과 노동자의 참여가 만들어낸 안전보건 규범을 법률만큼이나 효력을 가질 수 있게 했다. “규정과 법 외적 실무 규범이 새 법을 뒷받침해야 하는데, 후자인 실무 규범이 더 강조”되어야 함을 지적하기도 했다. 협의와 참여, 책임과 자율이 양립하는 “건설적 성격”의 규제가 현장에서 작동하기를 바란 것이다. 로벤스는 이를 “의무적 공동 협의”라고 표현했다.

로벤스 보고서가 노사의 지지를 얻었다는 것이 중요했지만, 다른 한편 후퇴할 수 없는 초당적 기반을 가졌다는 사실도 중요했다. 이 역시 앞서 지적한 바 있다. 이를 위해 위원회는 노동당 정부에서 출범했고, 그 결과 보고서는 보수당 정부에서 채택되었다는 것까지는 이야기했는데, 한 가지 더 살펴볼 문제가 있다. 그것은 이 보고서에 따른 포괄적 입법과 독립된 행정기구의 설치가 1974년 총선에서 승리한 노동당 정부에서 이루어졌다는 사실이다.

보수당은 1974년 2월 총선에서 노동당에 패배했다. 그리고 바바라 케슬은 보건 및 사회서비스부 장관으로 돌아왔다. 바로 이 노동당 내각하에서, 앞서 살펴본 ‘일터안전보건법’(HSWA)이 통과되고 법률의 집행을 주관하는 독립적인 행정기구로 안전보건청(HSE)이 만들어졌다. 결국 노동당 정부에서 시작된 안전보건 체제의 재편은 보수당 정부에서 그 틀이 완성되고 노동당 정부에서 집행이 이루어짐으로써 순환의 고리를 완결 지은 것이다. 로벤스 보고서가 실제로 구현되고, 지난 50년 동안 건재할 수 있었던 것은 여야 모두가 번갈아 각자의 역할을 한 것에서 발원한 바 크다. 이상의 내용을 일지로 정리하면 다음과 같다.

<주요 일지>

1961년 로벤스, 국영 석탄공사 이사장 취임 (1971년 사임)

1966년 애버밴 참사

1967년 노동당 바바라 캐슬 장관 주도의 개정안, 노사 합의 부재로 부결

1969년 바바라 캐슬 장관 주도의 개정안, 의회 교착으로 부결

1970년 5월 바바라 캐슬 주도의 <로벤스 위원회> 출범

6월 보수당 총선 승리

1972년 보수당 모리스 맥밀런 장관에서 <로벤스 보고서> 제출

1974년 2월 노동당 총선 승리

3월 '일터에서의 안전보건 등에 관한 법률'(HSA) 발의 (7월 입법 완료)

1975년 '안전보건청'(HSE)과 '안전보건위원회'(HSC) 설립

V. 정치가 일하는 방식에 관하여

현대 민주주의는 의회 민주주의이고 정당 민주주의이다. 대통령이 없어도 민주주의를 할 수 있으나, 의회정치와 정당정치가 없는 민주주의는 있을 수 없다. 영국만이 아니라 네덜란드, 노르웨이, 덴마크처럼 군주정이어도 의회정치와 정당정치의 조건만 갖추면 얼마든지 민주주의 체제라 한다. 선거에서 승리한 정당이 의회나 야당 없이 독자적으로 법을 만들고 예산을 작성해 정부를 운영하면 '당-국가 체제'라고 할지언정 민주주의라고는 하지 않는다. 민주주의는 군주정과는 양립할 수 있어도 일당제와는 양립할 수 없다.

소수 정당을 포함해 복수의 경쟁하는 정당이 의회에서 법을 만들고 공공정책을 입안하고 예산을 심의할 수 있어야 민주주의다. 그래야 여당 시민만이 아니라, 반대당이나 소수당을 지지하는 야당 시민도 법과 공공정책을 기꺼이 준수한다. 여야가 의회를 통해 경쟁하면서 협력하는 체제가 비록 번잡하고 소란스럽다 하더라도 그 덕분에 좀 더 안정된 통치 행위가 구현될 수 있다는 것을, <로벤스 보고서>가 말해준다.

<로벤스 보고서>가 나왔을 때 일부에서는 노사가 협력하면 사고와 재해가 사라진다는 "신화 같은 이야기"를 한다며 비판했다. 노사가 평등하게 협력할 수 있다는 것 역시 "비현실적 노사협조주의를 정당화"한다는 비판이 있었다. 사고의 책임을 "노동자의 무관심 탓"으로 돌리는 것을 정당화한다는 비판도

있었고, 결국 “탈규제와 같은 신자유주의적 정책을 지지하는 효과”를 낳았다는 비판도 있었다.¹³ 이런 비판은 노동문제나 노사관계를 바라보는 특정의 입장이나 시각을 말해주는 바는 있으나, 노동문제의 실재를 편협하게 보게 하는 부작용을 낳았다.

<로벤스 보고서>가 노사관계를 바꿔놓은 것은 아니다. 노동자들에게 친기업적이 되라고 요구한 것도 아니다. <로벤스 보고서> 이후에도 노사가 임금과 노동시간 등 근로조건 전반을 두고 다툼과 교섭을 계속하는 것에는 변함이 없었다. 다만 <로벤스 보고서>가 가져다준 것은 최소한 ‘죽지 않고 다치지 않고 병들지 않고 일할 수 있어야 한다’는 가치야말로 노사 모두의 ‘공동통치 의제’가 되어야 함을 확고하게 만들었다는 데 있다. 나아가 일터에서의 안전과 보건의 문제는 노사 모두가 책임을 공유하는 새로운 기업경영의 문화 안에 자리 잡아야 한다는 문제의식이었다.

영국노총의 정책국장인 휴 로버트슨(Hugh Robertson)은 로벤스 보고서의 성공을, 노동당 정부에서 ‘구상’되고 보수당 정부에서 ‘수용’되었으며 다시 노동당 정부에서 ‘실행’되었다는 사실과 함께 이 과정에서 기업과 노조, 고용주와 피고용인 사이에 공동의 합의가 만들어진 것에서 찾는다. 그러면서 노동 안전의 문화가 더 확고해지기 위해서는 “장기적인 전망을 합의적으로 이끌 수 있는 정치가가 필요하다.”고 강조한다(Cepero, 2014).

영국의 노사관계는 대륙식 복지국가나 사민주의 국가에서 볼 수 있는 ‘삼자주의적 코포라티즘 체제’(tripartite corporatist regime)와는 다른 유형으로 분류된다. 보통 학자들은 영국의 노사관계를 가리켜, 노사가 더 큰 조직적 압력을 동원하기 위해 적대하는 경쟁체제라고 특징짓는다. 투자와 인사권 등에 있어서 영국은 미국과 함께 신자유주의적 영향력이 큰 국가로 분류된다. 하지만 <로벤스 보고서>는 안전보건 분야에서 영국의 노사관계를 ‘삼자주의의 틀’로 이끌었다. 그 때문에 노조를 덜 투쟁적으로 만드는 효과를 가졌을지는 모르나, 노사정 3자 구조에서 노조의 제도적 권한은 강화되었다. 이로써 전체적으로는 영미식 자본주의 유형에 속하나, 적어도 노동 안전의 분야에서는 노동조합의 참여나 요구가 실현될 수 있는 체제를 만들 수 있었다.

정부의 역할에도 변화를 가져왔다. 즉, 노사 사이의 중립적 역할이 아니라 개입주의적 역할을 강화시켰다. 안전보건 분야의 법과 규범을 노사가 자율적으로 준수하는 것을 정부가 강제할 수 있게 되었기 때문이다. ‘로벤스 철학’을 규명하고자 했던 크리스토퍼 서스는 이를 가리켜 “국가의 역할이란 좋은 관행을 촉진하며 자발적 노력, 즉, ‘자체 규제’가 활성화될 수 있는 체계를 수립하고 강화하는 것”에 있다고 표현했다(Sirrs, 2016a: 25).

엄밀히 말해 노동문제는 진보적 이슈가 아니다. 계급 투쟁의 성격만 있는 것도 아니다. 어느 인간 공동체에서나 노동문제는 사회구성원들이 소득과 직업 생활을 통해 가족을 건사하고 아이들이 자신만의 미래를 준비할 수 있게 하며 노동자들이 퇴직 후의 삶을 스스로 계획할 수 있게 하는, 가장 기본적인 권리의 문제를 다룬다. 급여 생활자로서 노동자가 시민의 절대다수가 아닌 나라는 없다. 헌법의 기본권이 노사나

¹³ 로벤스 보고서에 대한 비판에 대해서는 Sirrs(2016a) 참조.

좌우를 넘어 존재하는 “권리 중의 권리”이듯이 노동문제는 법률 이상으로 존중되어야 하는 공동체 그 자체의 문제다. 보수도 노동정책을 잘해야 하듯, 진보 역시 노동문제를 독점해서도 안 된다. 어쩌면 우리는 아직 진보는 반기업, 보수는 반노동과 동일시되는 ‘노동 없는 민주주의’의 단계에 머물고 있는지 모른다.

말년의 로벤스는 노동당원도 사회주의자도 아니게 되었다. 영국 산업계의 한 구성원이 되었고 국영기업은 물론이고 사기업의 이사 역할을 자유롭게 겸임했다. 정당의 당적도 보수당으로 바꿨다. 우리가 그의 이런 행적까지 옹호할 이유는 없을지 모른다. 다만 그는 노동당 의원으로 있을 때나, 국유화된 석탄공사의 이사장으로 있을 때 그리고 로벤스 위원회의 위원장으로 있을 때 자신이 해야 할 공적 책임을 다한 것 때문에 존중받는다. 지금 우리도 마찬가지다. 누군가 친노동적이고 진보여서가 아니라, 그가 정치인이기 때문에 정치적으로 좋은 역할을 하는지가 중요하다. 누군가 중대재해법을 옹호하고 반대해서 이쪽 편이나 저쪽 편이 되는 것이 아니라, 그 법의 한계를 기꺼이 인정하면서도 그 법규범이 갖는 진일보한 측면을 중시하는 동시에, 우리의 노동 현실을 한발 앞으로 이끌기 위해 현실적 개선책을 끊임없이 찾고 모색하는 노력을 하는지가 중요할 뿐이다.

로벤스는 바로 그런 정치적 책임성과 리더십을 보여주었다. <로벤스 보고서>는 그것을 구현해 낸 지적이고 권위적인 기획이었다. 누구든 정치가는 자신에게 주어진 과업에 최선의 노력과 헌신을 다하는 것으로 명예를 얻고 이름을 남긴다. 그 때문에 로벤스 위원회와 <로벤스 보고서>가 50년이 지나고 이 먼 한국 사회에서 오늘도 재조명되고 있다. 우리의 민주 정치도 마땅히 그렇게 일해야 할 것이다.

참고문헌

- 김성희. 2022. “안전과 보건을 위한 정치의 특별함에 대해: 위험(hazard)에 맞서 싸우는 정치.” 국회시민정치포럼 토론회(로벤스 보고서의 한국적 수용) 발표집(12월 14일)
- 김용익 외, 2022. 『복지의 문법: 부유한 나라의 가난한 국민』, 한겨레출판
- 류현철 외 옮김. 2022. 『산업안전보건 관련 법제 및 행정조직 선진화를 위한 로벤스 보고서: 번역 및 해제』, 이은주 의원실 정책보고서
- 류현철. 2022. “포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축 방안.” 이상적, 정혜윤, 박상훈 편 -한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화- 국회미래연구원 연구보고서
- 마키아벨리 지음, 박상훈 옮김. 2014. 『마키아벨리의 군주론』, 후마니타스
- 박상훈. 2022. 『정치적 말의 힘』, 후마니타스
- 전형배. 2022. “로벤스 보고서의 함의: 자율규제를 중심으로.” -노동법학- 82
- Booth, Richard. 2022. “Robens: the ‘Robens Report.’” IOSH Magazin 12, May.
- Cepero, Iris. 2014. “The Act that changed our working lives: A special edition to mark the 40th anniversary of the Health and Safety at Work Act 1974.” British Safety Council, Safety-Management-Magazine.
- (https://www.historyofosh.org.uk/resources/Safety_Management_July_HSWA_40.pdf)
- Goodman, Geoffrey. 1999. “Obituary: Lord Robens of Woldingham.” Guardian 29, June.
- Liversedge, Belinda. 2022. “How Robens super-charged the safety system.” British Safety Council. Safety-Management-Magazine (<https://www.britsafe.org/publications/safety-management-magazine/safety-management-magazine/2022/how-robens-super-charged-the-safety-system/>)
- Marsh, Tim. 2016. “Flawed hero: from Aberfan to HSWA.” Health and Safety News(Online), 10/24.
- Sirrs, Christopher. 2016a. “Accidents and Apathy: The Construction of the ‘Robens Philosophy’ of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961–1974.” Social History of Medicine 29(1).
- Sirrs, Christopher. 2016b. “Risk, Responsibility and Robens; The Transformation of the British System of Occupational Health and Safety Regulation, 1961–74.” Governing Risks in Modern Britain, 27, April.
- White, Philip. 2022. “Robens will still matter over the next 50 years.” HSE, Press Release, 2022/06/22. (<https://press.hse.gov.uk/2022/07/22/philip-white-robens-will-still-matter-over-the-next-50-years/>)

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(혁신성장그룹장)	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(거버넌스그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장그룹장) 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(혁신성장그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질그룹장)	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(거버넌스그룹장) 외 4인	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(삶의질그룹장)	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(거버넌스그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4.
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18.

vol	제목	작성자	발행일
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략: 완화와 적응	민보경(삶의질그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.3.21.
42	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.4.4.
43	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더	김은아(혁신성장그룹장)	2022.4.18.
44	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈(거버넌스그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원)	2022.5.2.
45	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원(혁신성장그룹 연구위원)	2022.5.16.
46	노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.5.30.
47	생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2022.6.13.
48	1인 가구의 행복 분석	민보경(삶의질그룹장)	2022.7.11.
49	한국 복지체제의 대안적 전략 구상	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.7.25.
50	한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.8.8.
51	국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.8.22.
52	미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도	유희수(국회미래연구원 연구지원실장) 우해봉(한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장)	2022.9.5.
53	이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용	김유빈(前 국회미래연구원 연구위원)	2022.9.19.
54	대통령제의 과거, 현재 그리고 미래	박상훈(거버넌스그룹 연구위원)	2022.10.17.
55	일본의 청년정책: 한국과 비교의 관점에서	정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.10.24.
56	포스트 코로나 시대의 미래 정책과 회복탄력적 혁신전략	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.10.31.
57	탈석탄 갈등의 주요 이해관계자 의견수렴을 통한 정의로운 전환 정책의 시사점: 노동자 및 지역주민 대상	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.11.14.
58	청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가?	민보경(삶의질그룹장)	2022.11.28.
59	인재의 혁신역량 향상을 위한 대학교육 개선 방향: 학습지원 방향 및 진단지표 개발	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.12.12.
60	'양극화' 문제에 대한 국회의 대응	박현석(거버넌스그룹장)	2023.1.2.
61	2050년 대한민국 미래전망과 대응 전략	국회미래연구원	2023.1.9.
62	노동 안전 분야의 마그나카르타, 로벤스 보고서 누가, 왜, 어떻게 만들고 실현할 수 있었나	박상훈(거버넌스그룹 연구위원)	2023.2.27

- 이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및 **열린국회정보**(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

