



2020.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-39호

# 선호미래 실현을 위한 미래정책 공론조사

박성원 편



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 선호미래 실현을 위한 미래정책 공론조사



## 연구진

### 내부 연구진

박성원 연구위원(연구책임자)

### 외부 연구진

정영훈 연구위원(前 국회미래연구원 연구위원)

엠브레인퍼블릭

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.



# 발 | 간 | 사

국회미래연구원은 창립 이후 줄곧 국민과 함께 미래를 예측하고 준비하는 연구를 수행했다. 올해 내놓은 '선호미래 실현을 위한 미래정책 공론조사'도 2019년 502명의 국민과 함께 우리사회가 지향해야 할 선호미래상을 논의한 결과를 바탕으로 그 미래상을 실현하기 위해 필요한 정책을 도출한 연구다.

이 보고서는 100여명의 전문가와 함께 선호미래상을 실현하는 11개 분야 정책을 도출했고, 이 정책에 대한 국민의 의견을 다음의 2가지 방법으로 물었다.

먼저 연구진은 온라인 조사를 통해 만18세 이상 성인남녀 2,000명을 대상으로 11개 정책에 대한 의견을 들었다. 그 결과, 국민은 재생 에너지 발전량 확대보다 대도시 중심의 소비 효율화를 선호하고, 프리랜서의 권리 강화와 안전성을 전제로 노동의 유연성을 확대해야 하며, 청년보다 노인의 불안감을 해소하는 것이 우선이고, 사회적 돌봄의 공적 체계를 확립하는 것이 필요하다는 의견을 주었다.

연구진은 이러한 국민의 의견을 조사하면서 노동 정책과 교통 정책에서 좀 더 깊은 논의가 필요하다고 판단하고 200명이 참여하는 숙의토론을 진행했다. 그 결과, 국민은 장기적 관점에서 노동 유연화 정책보다 취업 취약 계층의 노동권을 보호하는 등의 포괄적 안정화 정책을 선호한다는 점(노동 정책), 단기적으로는 전기차에 집중하지만 중장기적으로 수소차 인프라를 구축(교통 정책)하는 게 바람직하다는 의견을 제시했다.

국민의 선호경향을 분석하면서 연구진은 변화의 지점은 지방보다는 (대)도시 중심으로, 변화의 주체는 정부보다는 민간 중심으로, 그러나 갈등의 해결은 민간보다 정부 중심으로, 변화의 속도는 급진적인 것보다 점진적으로, 변화의 효과는 더 많은 계층을 포용하는 방향으로 전개되는 것을 선호한다는 점을 발견했다. 경우에 따라 선호의 경향은 다르겠지만 정책을 설계할 때 이러한 국민의 선호 경향을 고려한다면 정책의 수용성이나 효과성을 높일 수 있다는 점에서 이 연구는 유익하다고 볼 수 있다.

2020년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤



<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경과 필요성 .....	3
제2절 숙의토론의 필요성과 미래 예측을 위한 유용성 .....	6
제3절 미래정책 도출과 숙의토론 설계 .....	10
1. 미래정책 도출의 과정 .....	10
2. 온라인 설문 조사와 국민 숙의토론 과정 .....	17
<b>제2장 11대 분야별 정책 대안과 국민의 선택</b> .....	<b>19</b>
제1절 조사 개요 .....	21
1. 조사 설계 .....	21
2. 2050년 미래상 .....	23
3. 조사 내용 .....	26
제2절 11대 분야별 조사 결과 분석 .....	33
1. 에너지 생산 및 소비 .....	33
2. 교통수단 (전기차 v. 수소차) .....	34
3. 새로운 감염병 대응 .....	36
4. 복지의 중점 대상 .....	37
5. 실업으로 인한 소득 상실 대응 .....	38
6. 경제적 양극화 해소 관련 .....	39
7. 근로 조건의 격차 해소 관련 .....	40
8. 새로운 노동 환경 .....	41
9. 사회 갈등 관리 .....	43

# 목 차

10. 다원화 사회 .....	44
11. 가족 구성 .....	45

## 제3장 국민 숙의토론: 노동과 교통 ..... 47

### 제1절 공론조사 개요 ..... 49

1. 공론조사 설계 .....	49
2. 사전 숙의 진행 .....	52
3. 온라인 숙의토론 프로그램 .....	54
4. 국민 숙의토론 온라인 진행 .....	56

### 제2절 근로 격차 완화 숙의토론 결과 ..... 58

1. 노동 시장 양극화 이슈 .....	58
2. 2050년 국민 선호미래 가능성 .....	59
3. 유연화 전략 v. 포괄적 안정화 전략 .....	63

### 제3절 미래 교통 정책 숙의토론 결과 ..... 74

1. 2050 미래 사회 가능성 인식 및 이유 .....	74
2. 전기차 대 수소차 선호 이유 .....	77
3. 정책 추진 순서에 관한 의견 .....	99
4. 주요 교통수단의 에너지 전환에 따른 사회적 변화 .....	102

## 제4장 정책적 시사점 ..... 105

### 제1절 온라인 조사의 정책적 시사점 ..... 107

1. 대도시 중심, 에너지 발전보다 소비 효율화 .....	107
----------------------------------	-----

2. 프리랜서의 권리 강화, 안전성 전제로 유연성 확대 .....	108
3. 청년보다 노인 먼저, 노령기의 불안함 .....	109
4. 돌봄의 공적체계 강화 필요 .....	110
5. 소결: 국민과 함께 점진적 변화 .....	111
<b>제2절 국민 숙의토론의 정책적 시사점 .....</b>	<b>113</b>
1. 노동 정책에서 국민의 선호 .....	113
2. 교통 정책에서 국민의 선호 .....	122
<b>제5장 결론 .....</b>	<b>127</b>
제1절 미래정책 조사의 목적 .....	129
제2절 국민 선호미래 실현을 위한 디딤돌 .....	132
<b>참고문헌 .....</b>	<b>133</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>137</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>141</b>
부록1. 미래정책 전문가 대상 설문 조사 .....	143
부록2. 온라인 숙의토론 국민참여단 만족도 조사 내용 .....	151
부록3. 공론화 질의응답 녹취록 .....	153

## 표 목 차

[표 1-1] 2가지 가치축이 교차한 4가지 미래 사회 선택지 .....	11
[표 1-2] 국민의 선호미래상 정립을 위한 전문가 회의 참석자 .....	12
[표 2-1] 조사 설계 .....	21
[표 2-2] 표본 설계 .....	22
[표 3-1] 2020년 8월말 행정안전부 주민등록 인구 통계 .....	51
[표 3-2] 국민참여단 구성안 .....	51
[표 3-3] 2050년 미래상의 가능성 여부의 이유 .....	61
[표 3-4] 교통수단의 에너지 전환에 따른 사회적 변화 예상 .....	102
[표 4-1] 유연화 전략에서 포괄적 안정화 전략으로 바꾼 이유 .....	114
[표 4-2] 포괄적 안정화 전략에서 유연화 전략으로 바꾼 이유 .....	114

[그림 1-1] 2050년 미래상 Backcasting Futures Wheel .....	14
[그림 1-2] 전문가 대상 설문 조사 중 일부 .....	16
[그림 2-1] 응답자 특성 .....	23
[그림 2-2] 에너지 생산 및 소비 정책 국민의 응답 결과 .....	34
[그림 2-3] 교통수단 정책 국민의 응답 결과 .....	35
[그림 2-4] 감염병 정책 국민의 응답 결과 .....	36
[그림 2-5] 복지의 중점 대상 관련 국민의 응답 결과 .....	37
[그림 2-6] 실업으로 인한 소득 상실 대응 관련 국민의 응답 결과 .....	38
[그림 2-7] 양극화 해소 관련 국민의 응답 결과 .....	39
[그림 2-8] 근로 조건의 격차 해소 관련 국민의 응답 결과 .....	41
[그림 2-9] 새로운 노동 환경 관련 국민의 응답 결과 .....	42
[그림 2-10] 사회 갈등 관리 관련 국민의 응답 결과 .....	43
[그림 2-11] 다원화 사회 관련 국민의 응답 결과 .....	44
[그림 2-12] 가족의 형태 관련 국민의 응답 결과 .....	45
[그림 3-1] 공론조사 의제 간 선호도와 우선 순위 .....	50
[그림 3-2] 미래정책 국민숙의토론 홈페이지 .....	52
[그림 3-3] 홈페이지를 통해 제공한 학습자료 .....	53
[그림 3-4] 근로 격차 해소 방향에 대한 온라인 토론 장면 .....	56
[그림 3-5] 미래 교통 정책방향(전기차 vs 수소차)을 논의한 온라인 숙의토론 .....	57
[그림 3-6] 노동 시장 양극화 관련 심각한 이슈 .....	58
[그림 3-7] 선호정책별 노동 시장 이슈의 중요도 인식 차이 .....	59
[그림 3-8] 2050 미래 사회 모습과 2050 한국사회의 미래 가능성 인식 .....	60
[그림 3-9] 2050 미래 사회 모습과 2050 한국사회 미래 인식의 정책별 선호 .....	60
[그림 3-10] 유연화 전략에서 필요한 요소 .....	63
[그림 3-11] 포괄적 안정화 전략에서 필요한 요소 .....	64
[그림 3-12] 2050년 미래상에 대한 국민참여단 인식 .....	75

## 그림 목 차

[그림 3-13] 미래상의 가능 여부 이유 .....	76
[그림 3-14] 사전조사와 사후조사의 전기차 수소차 선호도 차이 .....	78
[그림 3-15] 전기차와 수소차 정책 추진 순서 인식 .....	99
[그림 3-16] 전기차와 수소차 의견의 워드 클라우드 분석 결과 .....	100
[그림 5-1] 선호미래 도출 및 실현의 과정 .....	129



## 요 약

### 1 연구의 배경과 필요성

#### □ 국민의 선호미래를 실현하는 미래정책 도출과 실현 방안 연구

- 2019년 국민 502명 숙의토론을 통해 도출한 선호미래상 구체화
  - 100여명의 전문가 그룹을 구성, '도전분배사회'라는 선호미래의 모습을 기 후 변화, 에너지, 경제와 사회, 노동과 일터, 주거환경, 가족관계, 정치, 국제관계 등에서 구성
- 전문가 논의를 통해 11개 미래정책 쌍 구성, 국민의 선택을 분석
  - 미래정책 쌍: 분야별 선호미래를 실현할 정책을 도출할 때 2개의 선택지로 구성 (예: 양극화 해소를 위한 정책쌍 ① 기본소득제 도입 ② 기본자산제 도입 중 택1)

### 2 주요 연구 내용

#### □ 11대 분야 정책쌍에서 국민의 선택(개인 선호와 우선순위 기준)

- 기후 위기 대응을 위한 에너지 전환
  - 국민은 개인 선호와 사회적 우선순위에서 신재생 에너지발전량 확대보다 대도시 중심의 에너지 감축 및 소비 효율 개선을 선택
  - 대도시 건축물에서 친환경 자체 발전 의무화, 신규 건축물의 에너지 절감형 설계, 도시 내 녹지 확대를 통한 열섬 현상 완화 필요

- **친환경 교통수단의 에너지원 (전기차 vs 수소차)**

- 국민은 개인 선호에서 수소차를, 사회적 우선순위는 전기차를 선택해 속의 토론의 대상으로 선정 (개인 선호와 우선순위가 엇갈린 유일한 사례)
- 수소차는 연료 충전 시간이 짧고 별도의 주차 공간이 불필요, 그러나 전기차와 비교하면 사회적 인프라는 미비

- **코로나19 같은 신변종 세계적 감염병 대응**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 팬데믹을 초래하는 환경파괴, 기후 변화의 근본적 대응보다 백신, 치료제 개발로 빠른 일상 회복을 선택
- 새로운 감염병 정보 수집 체계를 수립하는 것도 중요한 과제로 언급

- **복지정책의 중점 대상 (노인 먼저 vs 청년 먼저)**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 청년기본수당보다 노인기초연금 확대를 선택
- 청년과 같이 경제발전에 기여할 잠재력을 지닌 대상을 우선으로 지원하기 보다 노인과 같은 노동 시장의 취약 집단을 우선 지원, 확대 선호

- **실업으로 소득을 상실할 경우의 대응**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 실업했을 때 전액 세금으로 운영되는 별도의 제도보다 실업의 위험에 스스로 대비하는 고용 보험 의무 가입을 선택
- 20대와 대학생 그룹만이 전액 세금으로 운영되는 별도의 제도를 선호

- **경제적 양극화 해소 방안 (기본소득제 vs 기본자산제)**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 주로 청년층 대상의 기본자산제보다 전 국민 대상의 기본소득제 도입을 선택
- 기본자산제는 성년기에 목돈을 출발 자산으로 받아 인간으로서 자율성과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 자산으로 정의

- **근로 조건의 격차를 줄여나가는 방안**

- 국민은 대기업과 고소득 근로자에게 세금과 사회 보험료를 추가로 거둬 취업취약계층과 저소득 노동자를 지원하자는 ‘포괄적 안정화 전략’과 기업의 규모와 근로의 형태 간에 자유로운 이동을 보장하고 해고 보호의 수준을 완화하며 동일노동 동일임금의 체계를 담은 ‘유연화 전략’ 사이에서 뚜렷한 선택의 차이를 보여주지 않음
- 의견이 양쪽 모두 팽팽해 숙의토론의 주제로 선정해 구체적인 의견을 듣기로 결정

- **플랫폼 노동 환경 대응**

- ‘플랫폼’이란 물건을 파는 사람과 사는 사람, 서비스를 제공하는 사람과 제공 받는 사람이 디지털 가상 공간에서 만나 교환하는 곳을 의미
- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 플랫폼 노동 환경에 대해 정부가 직접 개입하는 것보다 공정하고 자유로운 거래를 보장하고 노동 관련 규제를 완화하는 것이 좋다고 응답

- **경제적 양극화와 문화적 다양성 증가로 사회적 갈등 관리**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 지역 공동체 주도의 갈등 조정 및 증재보다 정부와 국회가 독립적인 기관을 만들어 갈등을 관리하는 것을 선택
- 갈등 관리를 위한 각종 법·제도 정비도 함께 요청

- **다원화 사회를 위한 차별금지법, 혐오 처벌 수위**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 약자와 소수자에 대한 혐오와 차별적 표현을 엄격히 규제하는 포괄적 차별금지법 제정보다 약자, 소수자의 사회 참여 기회 확대, 인권 보장 및 관련 교육 증진을 선택

- **가족의 형태**

- 국민은 개인 선호와 우선순위에서 동성간, 이성간 애정·생활 공동체처럼 다양한 가족을 포괄적으로 인정하는 가족법 개정보다 상속이나 사회복지 등 제한된 범위에서만 가족에 준하여 보호하는 정책을 선호

## □ 미래정책상 선택의 정책적 시사점

- **재생 에너지 발전량 확대보다 대도시 중심, 소비 효율화가 우선**
  - ‘도시 내 효율화’ 대 ‘신재생 발전확대’ 와 ‘대도시 주거’ 대 ‘분산 주거’라는 대립 구도를 놓고 국민의 선호를 조사
  - 도시 내, 탄소의 감축과 흡수에서 시민참여 중심의 정책이 필요
    - ※ 스마트 그리드, 제로 에너지 건축 조성, 옥상과 벽면 녹화, 탄소 감축 수목의 식재 사업 등이 주민의 편익(경관, 미관, 에너지 판매수입 등)과 조화롭게 추진되는 것이 바람직
- **프리랜서의 권리 강화, 안전성 전제로 유연성 확대**
  - 프로젝트 단위별 노동 시장이 확대되어 프리랜서나 비정규직이 증가하는 추세에 기업이 비정규직을 고용하는 것에 적절한 보상과 책임이 필요
  - 사회제도적으로는 프리랜서의 권리를 강화할 필요
  - 플랫폼 노동처럼 새로운 유형의 노동이 등장해 중소기업 근로자를 대상으로 평생 취업역량 개발을 위한 교육훈련(학습)의 기회가 필요
- **청년보다 노인 먼저, 노령기의 불안함 대응이 필요**
  - 자립 능력이 없는 취약 집단에게 최소한의 지원을 제공하는 방향으로 발전
  - 노인 기초연금 지급 제도의 사각지대를 줄이고 급여 수준을 생계 유지가 가능한 수준으로 인상할 필요
  - 고용 불안정이 높은 청년들이 고용 보험보다 실업 부조에 더 지지를 보낸 것은 고용 보험제의 약점 때문
  - 고용 보험의 적용 대상을 더욱 확대하고, 자영업자와 특수고용 노동자를 의무 가입 대상에 포함해야 함
  - 사회 보험과 공공부조, 사회 서비스로 구성된 현재의 사회 보장 제도 여건을 고려하면, 기본소득 제도를 전면적으로 도입하는 것은 어려움
  - 따라서, 아동수당이나 기초연금과 같이 이미 시행되는 보편적 수당제도를 다른 연령대로 확대 등 단계적인 사회보장제도 전환 계획 수립 필요

- **돌봄의 공적체계 강화 필요**

- 국민의 선호는 큰 방향에서는 사회의 다양성과 개인의 존중을 지향, 그러나 그것이 가져오는 전통과 사회적 동질성의 해체에 대한 우려 상존
- 가족이 하나의 형태로만 도식화 되지 않고 좋아하는 사람들이나 대상을 만나 형성하는 관계에 대한 정서적, 관계적 지원이 공적 영역에서 이뤄지는 방향이 바람직
- 다양한 가족 형태와 생활 공동체에 대한 통계를 정기적으로 생산, 자녀와 노인 등 돌봄 대상자들에 대한 사회적 돌봄의 공적 체계 확립 필요

- **노동과 교통 정책에 대한 국민 속의토론 조사 결과**

- **[노동정책] 속의토론 후, 포괄적 안정화 정책과 유연화 정책 선호도 역전**

- 사전 온라인 조사에서는 유연화 전략의 선호가 약간 앞섰지만, 속의토론 이후에 국민은 포괄적 안정화 전략을 더욱 선호하는 것으로 나타남
- 주요 이유로는 2차 노동 시장 노동자 등 취업 취약 계층의 노동권 보호 확대와 유연화 전략의 부작용 우려, 장기적 관점에서 포괄적 안정화 전략을 지속할 필요 등
- 반면, 유연화 전략을 선호하는 국민은 기업의 자율성 확대, 정규직 근로자의 지나친 고용 보호의 완화, 개인의 성장에 기여 등을 이유로 언급
- 노동 관계는 사회적 대화, 사회적 신뢰, 사회적 합의의 기반 속에서 이루어지지 않으면 소기의 성과를 달성할 수 없음
- 공론의 형성을 위한 속의토론은 노동 개혁에서 이러한 대화와 신뢰, 합의를 형성하는데 중요한 수단
- 속의토론 후 의견 조사에서 ‘대/중소기업 및 정/비정규직 근로자 간의 격차 또는 차별’이 주요문제라는 점을 재확인
- 임금이나 근로시간, 작업 방식의 유연성을 높이는 기능적 유연성을 추진
- 예컨대, 연공서열적 임금 체계를 고치기 위해서 같은 직무에 대해서는 같은 임금을 주는 직무급 체계 및 성과에 따라 보상이 주어지는 성과형 임금제를 더욱 확대

- [교통 정책] 숙의토론 후, 단기적으로 전기차, 중장기적 수소차 선택
  - 친환경 교통 에너지원으로 사전 온라인조사에서 국민은 개인 선호로 수소차를, 사회적 우선순위로는 전기차 중심을 선택
  - 그러나 숙의토론 후에는 수소차 중심으로 전환되어야 한다는 의견이 전기차 중심으로 전환되어야 한다는 의견보다 높았음
  - 주요 이유로는 전기차보다 친환경적, 충전의 효율성 및 충전 시 별도의 주차 공간 불필요, 수소 경제 시대에 대한 기대감 등이 언급
  - 전기차와 수소차의 정책 추진 순서에 대해 국민은 이견 없이 10년 이내에는 전기차 중심으로, 그 이후에는 수소차 중심으로 전환하는 것을 선택
  - 지금부터 수소차 기술 개발, 인프라 확충에 나서면 수소경제시대에 세계시장에서 한국이 선도할 수 있다는 주장도 제기
  - 친환경차의 적극적 개발과 확산으로 대중교통 중심의 교통 체계, 공유 경제의 확산, 주거와 노동, 환경 정책의 변화 유도, 재택 근무 확대 등 예상

### 3 결론

#### □ 미래정책 조사의 목적

- 선호미래와 가능미래의 차이를 좁힐 미래정책 도출
  - 한 사회가 지향하는 선호미래와 한 사회가 맞이하는 가능미래가 공존하는 상황에서 두 미래의 차이를 좁힐 미래정책이 필요
  - 미래정책 연구는 선호미래가 실현될 조건, 즉 가능미래의 탐색과 형성을 연구하는 것이 목적
  - 국민의 참여로 숙의토론이 진행되고 그에 따라 미래의 정책 방향이 제시된다는 측면에서 미래에 대한 사회적 토론의 활성화에도 기여

## □ 미래정책연구의 축적으로 국민의 선호체계 탐색

- 2020년 미래정책연구를 통해 국민의 선호체계를 제안
  - 변화의 지점: (대)도시 > 지방
  - 변화의 주체: 민간 > 정부
  - 갈등해결: 정부 > 민간
  - 변화의 속도: 점진적 > 급진적
  - 변화의 효과: 포용적 > 선택적
- 아직은 가설적 수준이지만 데이터의 축적으로 선호체계 이론화 시도

## □ 국민선호미래 실현의 디딤돌

- 혁신적 대안을 선택하는 국민도 적지 않음을 인식할 필요
  - 국민 참여자들은 기본자산제, 수소차 중심 에너지 전환, 플랫폼의 공공성 강화 등 아직은 생소한 정책 과제를 선호한다고 밝힘
  - 우리 국민의 미래지향적 성향을 고려해 정부는 경우에 따라 과감한 혁신안도 제시하고 국민과 함께 실현의 방안을 논의하는 것이 바람직
- 우리사회 20대의 의견에도 주목할 필요
  - 기본자산과 기본소득, 실업부조와 전국민 고용 보험, 청년기본수당과 노령기초연금 간의 선택에서 20대의 선택은 다른 연령대와 달랐음
  - 또한 20대는 사회의 다원성과 가족 형태의 다양성 보장에서도 다른 연령대와 달리 과감한 정책을 선호
  - 사회적 다원성과 개인의 존중을 바라는 20대의 열망을 사회가 함께 공감하면서 선호미래를 실현해야 할 것을 제안





# 제1장

## 서론

---

제1절 연구의 배경과 필요성

제2절 숙의토론의 필요성과 미래 예측을 위한 유용성

제3절 미래정책 도출과 숙의토론 설계



## 제 1 절 연구의 배경과 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원은 2019년부터 ‘미래정책의 국민 선호’라는 연구를 시작했다. 기존의 연구계에서는 시도하지 않았던 연구인데, 두 가지 측면에서 필요하다고 보았다.

첫째는 정책에 ‘미래지향성을 부여’한 것이다. 모든 정책은 미래지향적이지만 구체적으로 이 정책이 실행되면 미래 사회가 실현되는데 어떤 기여를 하는 것인지 불명확했다. 정부에서 내놓는 각종 정책에는 지향점(비전과 미션)이 제시되어 있지만 대개 추상적이다. 이러한 정책들을 꼼꼼히 따져보면 미래 지향적이기 보다는 지금까지 해왔던 것을 반복하는 현상 유지의 경향이 강하다.

그런데 우리가 맞이했던 미래는 종종 현재의 추세대로 나타나지 않았다. 2020년 세계가 경험하고 있는 코로나19 시대가 그러한 미래의 불확실성의 대표적인 예이다. 이렇듯 예측하기 힘든 사건들이 벌어지면, 과거에 세웠던 계획은 쓸모없게 된다. 그러나 정책에 변화무쌍한 미래의 특성을 반영하려고 노력한다면 길이 없는 것도 아니다. 예를 들어, 하나의 미래만 예상하지 않고 복수(plural)의 다양한 미래상을 예상한다면 좀 더 유연하게 미래에 대응하는 정책이 나올 수 있다. 앞서 ‘미래지향성을 부여’한다는 것은 다양한 미래를 가정한다는 의미로도 볼 수 있다.

둘째, 정책에 ‘국민의 선호’라는 요소를 부여했다. 미래에 필요하다고 판단되는 정책들을 놓고 국민이 깊이 있게 숙고한 뒤, 자신의 선호가 높은 정책을 선택하는 것이다. 보통 정부가 새로운 정책을 내놓을 때 전문가 의견, 시민 공청회, 여론 조사 등을 통해 내용을 수정하거나 보완한다. 그러나 국민의 의견을 듣는 과정은 여전히 형식적인 수준에 머물러 있다. 우리사회는 정책 결정에 여전히 전문가의 의견에 지나치게 의존하는 전문가주의가 강하기 때문이다.

그러나 실제 정책이 실현되는 장소는 국민의 일상이 펼쳐져 있는 생활 현장이다. 그렇다면 상식적으로 새로운 정책을 구상할 때 정책의 대상인 국민에게 물어보는 것이 우선이

다. 그럼에도 불구하고 지금까지 정부는 국민은 현실 생활에 치우쳐 정책의 효과나 파급성, 부작용 등에 대해 깊이 있게 생각할 수 없다고 간주하고, 국민의 의견대신 전문가의 의견을 반영했다. 하지만 정책은 국민의 수용성을 간과한다면 성공하기 어렵다. 국민이 받아들이지 못하는 정책은 작동하지 않기 때문이다.

개인의 의견은 여러 가지 이유로 편향되어 있거나 자신의 이익을 대변하는데 치우칠 수 있으나, 개인들의 집합, 즉 공중의 의견은 합리적이거나 시대적 정신을 대변하는 경우가 많다(서로위키, 2005; 백옥인, 2008; 윤희웅, 2017). 물론, 공중의 의견이라고 해도 계층적 편견, 종교적 신념, 과도한 지역 이기주의 등으로 국민을 대표하는 의견이라고 보기 힘든 경우가 있으며, 국민의 의견을 대표한다는 “(국회가) 국민들의 비이성적, 비합리적 현시적 선호에 부화뇌동하거나, 전체가 아닌 일부 국민의 강한 현시적인 선호만을 고려”하는 경우도 있다(류병운, 2006:9).

공공의 의견이 합리적이고 타당하며 미래지향적이려면, 중요한 조건이 하나 붙어야 한다. 어떤 사안에 대해 공중이 판단하기 전에 충분히 숙고했는지 여부다. 여론조사보다는 한 단계 더 나아간 공중의 의견 취합이 중요한데, 이 부분에 대해서는 최근 우리사회가 공론조사, 숙의토론으로 경험하고 있다.

다양한 이해관계를 갖고 있는 사람들이 모여 해당 사안에 대해 깊이 있게 검토, 토론하고 난 뒤에 정책의 우선순위나 추진의 방향을 제시하면, 정부 관료나 정치인이 이를 깊이 있게 받아들여 의사 결정에 반영하는 정치 제도를 ‘숙의민주주의’라고 부른다.

정책 도입의 필요성, 이를 뒷받침하는 각종 데이터와 증거 자료, 정책이 포괄하려는 대상, 목표, 정책이 시행되었을 때 벌어질 긍정적·부정적 효과, 정책이 의도적이든 비의도적이든 배제하는 계층, 정책의 지지자와 반대자의 갈등 조정 등을 깊이 있게 논의하지 않으면 정책이 본래 지향하는 효과를 내지 못한다. 의도치 않은 부작용 때문에 정책의 정당성이 훼손되기도 한다. 정책의 실패는 그 정책을 바랐던 많은 이들의 기대를 꺾는다. 이런 일들을 미연에 방지하기 위해 깊이 있는 숙의의 과정은 반드시 필요하다.

국회미래연구원이 미래정책을 연구하고, 미래정책에 대한 국민의 선호를 파악하려는 이유는 앞서 언급한 우리사회 대부분의 정책과정에서 미래지향성의 고려 부족 및 숙의토론 단계의 미약 또는 생략 때문이다.

미래정책연구가 다루는 주제는 당장 실현되어야 할 정책들이 아니다. 예를 들면 낮은 원자력 발전소를 폐쇄한다거나 대입 입시 제도를 바꾸는 등의 정책 결정은 단기적 관점에서 이루어지므로 우리의 관심사가 아니다. 우리는 중장기 미래를 예측하고 준비한다는 국회미래연구원의 설립 목적에 따라 장차 다가올 미래에 필요할 것으로 판단되는 정책들을 다룬다.

우리가 이러한 미래정책을 다루는 이유는 이러한 정책들은 아직 첨예한 이해관계가 갈등을 빚고 있지 않아 속의토론의 참가자들이 대한민국의 미래라는 관점에서만 그 효과성을 판단하기가 용이하기 때문이다. 자신이 지지하거나 속해 있는 집단의 정파적 이익보다는 미래 세대의 관점에서 현재 우리의 선택이 적절했는지를 주요 준거점으로 두고 판단할 수 있다. 이럴 때 토론의 내용은 풍부해지고 서로 솔직하게 자신의 생각을 밝힐 수 있다. 또 이런 토론이 활성화되어야 정책에 대한 시민들의 생각을 더 가다듬을 수 있고, 다른 사람의 의견도 열린 마음으로 존중할 수 있는 성숙한 정치 의식을 지닐 수 있을 것으로 믿는다.

## 제2절

# 숙의토론의 필요성과 미래 예측을 위한 유용성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 국민에게 의견을 묻고 정책에 반영하는 숙의토론형 민주주의에 대해 언급했다. 숙의민주주의에 대해서는 많은 문헌에 언급되어 있고, 우리사회도 이를 종종 경험하고 있어 특별히 설명을 더할 필요는 없어 보인다. 우리 연구원도 2019년부터 몇 차례 관련 보고서를 펴내면서 숙의민주주의의 선행 연구, 사례 등을 소개한 바 있다(박성원 외, 2018: 2019, 박성원 & 정영훈, 2020).

그러나 숙의토론 방식으로 국가의 주요 정책을 결정한다는 것에 대해서는 여전히 논란이 있다. 예컨대, 대중의 의견이 합리적이지 않은 경우도 있고, 국가의 중요 정책 방향을 국민에게 직접 묻는 것이 효과적인지에 대해서도 의견이 분분하다. 국민의 의견을 대표하는 국민은 누구인지, 누구를 포함해야 하는지 혹은 포함하지 말아야 하는지 등 국민의 대표성에 대한 시비도 종종 벌어진다.

류지성과 박종간(2020:37)은 피시킨(2009)의 4가지 민주주의 작동 원리를 설명하면서 숙의민주주의에 대해 이렇게 정의한다<sup>1)</sup>: “숙의민주주의는 투표 중심적 민주주의라기 보다는 대화 중심적 민주주의로 민주적 숙의를 핵심으로 하며, 민주적 정통성은 숙의과정을 통해 집단적 의사결정을 할 수 있는 사람들에게 주어지는 기회와 능력에 의해 결정된다. 숙의는 의사소통의 한 유형으로 개인들이 공적인 사안에 대해 심사숙고함을 뜻한다.”

다양한 개인들이 모여 토론을 하다보면 서로 다른 사적인 이해관계로 갈등을 빚을 수 있지만, 깊은 숙의토론을 통해 사적인 이해관계는 공적인 이해관계로 전환되고 민주주의는 공고화된다고(류지성, 박종간, 2020). 이들은 바버(Barber, 1984)의 말을 인용하여 대의민주주의는 민주주의의 기본 속성인 ‘자유와 평등 그리고 사회 정의’를 실현하는데 부족하다고 하면서, 권한의 위임은 “시민의 자치권과 자율성을 희생시키고 개인의 정치적 의지를 박탈하기 때문”이라고 주장한다(류지성, 박종간, 2020:42).

1) 피시킨(2009)의 4가지 민주주의 작동원리는 정치적 평등, 숙의 대중의 참여 그리고 반독재다.

류지성과 박종간(2020)의 논의에서 주목되는 부분은 자유민주주의의 위기에 따른 시민들의 고립과 아노미화(化) 현상이다. 시민들은 국회, 사법, 행정에 대한 신뢰감이 낮아 이들 조직의 핵심(대통령과 국회의원 등)은 시민들이 선출했지만 이들에 대한 기대감은 낮다. 또한 사회의 급변, 세계화, 개인주의 심화, 정보화의 확대, 전문 지식의 보편화 등으로 시민들은 개인적으로 기존의 사회적 규범에 맞춰 생활하기 어려워하며, 그렇다고 마음에 맞는 사람들과 연대해 사회를 변화시킬 힘도 잃어버린다. 저자들은 이러한 시민들을 Schmitter(2016)의 말을 빌려 ‘아노미 시민’이라고 부른다.

아노미 시민화되는 경향을 막기 위해서는 시민들의 정치 참여율을 높여야 한다. 이들의 투표권 행사, 각종 청원 등의 활동이 정치를 변화시킨다는 믿음을 회복해야 한다. 이런 목적에서 숙의민주주의는 정치적 효용성을 향상하는 대안이 될 수 있다. “숙의민주주의는 대화 중심적 민주주의이며, 민주적 정통성은 집단적 의사결정에 도달할 수 있는 숙의적 참여자들의 능력과 그들에게 주어지는 기회로 가늠된다. 숙의는 의사소통의 한 유형이고, 의사소통이 중요한 이유는 숙의 참여자들의 서로 다른 선호를 연계시켜주기 때문이다.” (류지성, 박종간, 2020:53).

여기서 말하는 ‘선호의 연계’는 숙의에 참여한 사람들의 논의와 주장의 발전에 따라 자신의 선호를 조정하거나 보완, 또는 고수하는 일련의 과정을 말한다. 숙의토론의 대상이 되는 공적인 사건을 결정하는데에 자신의 입장을 고수하는 것은 옳지 않다. 숙의를 통해 도출한 합의를 존중하고 따르는 태도가 숙의민주주의의 핵심이다. 숙의 민주주의가 발전하려면 다양성, 포용성, 공정한 토론, 선호의 반영 등이 요구된다.

우리나라는 2005년 재정경제부가 부동산 정책을 놓고 숙의토론식 공론조사를 실시한 이래로 한미FTA(2006년), 부산 북항 재개발(2007년), GMO(2008년), 통일정책(2011년), 고용양극화 복지(2014년), 사용 후 핵연료 처리(2015년), 신고리 5 ~ 6호기 건설 중단(2017년), 교육부 교사 양성 체계(2020년) 등 다양한 주제로 국민의 숙의토론이 실시되었다(박성원 외, 2019).

국내에서 진행된 숙의토론 공론조사에서도 진행 과정의 투명성, 전문성, 설명 책임 등이 숙의토론의 성공 여부를 가르는 기준으로 논의되었다. 방법론적 엄밀성도 중요하지만 조사 진행의 공정성, 투명성도 매우 중요하다. 조성겸과 조은희(2007)는 공적 숙의토론에서는 토론의 시작, 주제의 몰입, 정보의 확인 등 단계별 논의의 심화 과정을 세심하게



설계하고 진행해야 성공할 수 있다고 강조한다. 신상준과 이숙종(2016)은 시민들은 정부가 정책을 결정할 때 최대한 많은 사람에게서 충분한 시간을 두고 편견 없이 다양한 의견을 듣는다는 점을 믿을 때, 정책에 신뢰를 부여한다고 주장한다.

복잡하고 불확실한 환경에서 의사 결정을 적절하게 수행하기란 쉽지 않다. 정부 정책에서 이해관계자나 국민의 참여를 권장해 이들의 의견을 반영할 때, 불확실성은 증가한다. 우리 연구가 활용하는 숙의토론으로 미래를 전망하고, 다양한 미래 상황에 따라 다른 정책적 선택을 고려하면서 숙의토론 참여자들의 지식 수준이 증가할 때, 이들의 의견을 반영해서 정책의 방향성을 정한다고 한다면 이 또한 불확실성이 증가한다. 숙의토론에서 참여자들이 활발하게 의견을 교환하게 되는데, 이 역시 미래 결정의 불확실성을 증가시키게 된다.

외부적 환경으로 인해 불확실성이 증가하거나, 앞서 설명한대로 참여자의 증가와 이들의 지식 증가 등으로 불확실성이 증가할 때 적절한 의사결정을 하기란 쉽지 않다. 미래연구는 미래 시나리오나 리얼옵션(real option)의 접근을 통해 이런 불확실성을 해소하려고 한다(Dortland et. al., 2014). 미래 시나리오는 미래의 다양한 불확실한 요인들이 어떤 결과를 빚을지 예상할 때 유용하다. 리얼옵션은 미래의 다양한 선택지를 부여해 의사결정자들이 상황 변동에 맞춰 최종 결정을 할 수 있도록 도와준다. 이는 의사결정의 유연성을 제고하는 셈이다.

일례로 네덜란드의 한 연구그룹은 공중 보건 분야에서 일하는 사람들을 대상으로 기관의 부동산을 활용해 기관의 성장을 일궈내는 전략을 도출하는 프로젝트를 진행했다. 연구진은 이들에게 향후 벌어질 다양한 미래 시나리오를 예상하고 서로 논의하도록 했으며, 시나리오에 따른 부동산 투자 전략을 리얼옵션을 통해 도출한 뒤 재차 어떤 선택이 더 적절한지 논의하도록 했다. 그러면서 연구진은 이들이 미래 불확실성을 어떻게 다루는지 살펴해보았다(Dortland et. al., 2014). 다시 말해, 이들이 이런 정보를 받아들인 뒤 다양한 미래적 상황에 적응하는 유연성이 높아졌는지 조사한 것이다.

그 결과, 참여자들은 미래 시나리오와 리얼옵션 워크숍을 통해 기존 생각의 프레임으로 인해 다양한 미래 이슈를 간과하거나 놓쳤다는 자각이 들었고, 생각지 못한 아이디어들을 워크숍에서 진행한 논의를 통해 도출할 수 있었다고 진술했다. 특히 리얼옵션적 접근법은 미래 대안을 생각해내는 의사소통을 활발하게 만들었다는 점, 대안을 두고 협상을 벌일 때 유용한 아이디어를 얻었다는 점 등에서 효과가 있었다.



우리가 실시한 미래정책연구에서는 참여자들에게 미래의 시나리오를 공유하고 논의하며, 이 상황에서 어떤 대안이 있을지 두 종류의 선택지를 주고 이들의 선택을 분석했다. 물론, 두 개의 선택지만 주었다는 점, 참여자들이 선택지를 도출하는 데에 의견을 보탬 수 없었다는 점은 앞서 언급한 네덜란드의 연구와 다르다.

그러나 공통점으로 삼을 수 있는 것은 미래전망과 이 전망에 기초한 적어도 두 개의 다른 옵션이 있었다는 점이다. 선택지가 있기 때문에 토론이 가능했고, 다양한 의견이 표출되었으며, 이를 통해 참여자들은 자신의 기존 세계관을 수정하거나 보완, 또는 고수해야 하는 결정을 내려야 했다. 정부 정책을 그냥 원안대로 받아들이는 것이 아니라 다른 선택지도 제시할 수 있다면 시민들은 좀 더 높은 수준의 의사결정 역량을 발휘할 수 있다. 우리가 진행한 숙의토론은 시민들의 이런 역량을 향상하는데 도움이 된다고 할 수 있다.

한편, 숙의민주주의에는 반(反)미래적인 속성도 내포되어 있음을 간과해서는 안된다. 우리나라를 포함한 현존하는 국가들 대부분의 공식적인 제도들은 현세대의 요구에 우선적으로 반응하도록 구조화되어 있고, 이를 기초로 통치 행위의 정당성을 부여받도록 제도화 되어 있다. 결국, 현행 정치적·제도적 구조는 미래 세대의 이해를 반영하기가 대단히 어려운 구조이다. 현세대의 선호미래는 자칫 정책 포퓰리즘(populism)으로 흐를 가능성이 있으며, 현세대의 이익과 미래 세대의 이익이 상충될 경우 미래 세대의 권익은 침해될 수 있어 이를 경계할 필요가 있다.<sup>2)</sup> 숙의토론도 현세대의 이익관점에서 진행될 수 있음을 유념해야 한다. 우리는 숙의토론에 참여하는 시민들에게 2050년의 미래를 가정하고, 현세대뿐 아니라 미래 세대의 웰빙 관점에서 현재 우리가 무엇을 선택하는 것이 바람직한지 논의하고 결정해 달라고 요청했다.

---

2) 이 보고서가 발간되기 전 익명의 심사위원에게 받은 코멘트로 이번 보고서의 내용을 좀 더 정확하게 짚어준다고 생각해 본문에 넣었다.

## 제3절

# 미래정책 도출과 숙의토론 설계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 미래정책 도출의 과정

우리의 연구는 국민이 바라는 선호미래(박성원 외, 2019 참고)를 실현시킬 미래정책의 목록을 만들고, 이를 온라인 조사와 공론조사의 2가지 조사 방법으로 국민의 선호를 확인하려는 것이다. 미래정책의 목록을 국민에게 제공하고 온라인 조사를 통해 국민의 선호를 확인하되, 이중 국민의 선호가 첨예하게 엇갈릴 경우 숙의토론의 대상으로 삼아 공론조사를 실시할 것이다.

미래정책에 대한 온라인 조사 및 숙의토론에 앞서 우리는 2019년 논의된 국민의 선호 미래상, ‘도전분배사회’의 모습을 재검토하고 2050년 미래의 모습을 풍부하게 기술하기로 했다. 이를 위해서 연구진은 국회미래연구원의 전문가 리스트에서 각 분야의 전문가 8명을 섭외하여 전문가 자문 회의를 진행하였다.

“도전분배사회라는 미래상이 어떻게 도출되었는지 간략히 설명하면 다음과 같다. 우리는 한국인의 선호미래를 이끌어가는 주요 가치가 무엇인지 찾기 위해 국회미래연구원이 2019년1월 전국민 3,000명을 대상으로 실시한 온라인 조사 결과를 분석했다(정영훈 외, 2019). 이 조사는 사회, 경제, 환경, 에너지, 과학기술, 문화, 정치 분야에서 미래에 나타날 주요 정책을 제시한 뒤, 국민의 선호를 물어본 것이었다. 이를 통해 국민이 선호하는 정책을 분석하면서 동시에 선호하는 가치도 파악할 수 있었다.

분석의 결과 변화와 안정, 미래지향과 현재지향, 개인의 자유와 공동체 연대 등 3가지 대립되는 가치축에 따라 국민의 선호가 나뉘는 것을 발견했다. 3가지 가치축을 3차원으로 교차시키면 8가지 미래상이 도출된다. 우리는 국민에게 물어본 미래정책들을 8가지 미래상에 대입해 가치에 따라 정책적 특징이 잘 구별되는지 확인해 보았다. 그 결과, 변화는 미래지향과, 안정은 현재지향과 한쌍처럼 붙어다니는 것을 발견했다.

이 결과에 따라 ‘미래중심(도전과 혁신지향)’과 ‘현재중심(안정과 현행유지)’, ‘개인 자유(경쟁과 성장중심)’와 ‘공동체 연대(포용과 분배중심)’ 등 2개의 축이 교차하면서 만들어내는 4가지 미래가 국민이 바라는 다양한 미래상을 반영하도록 했다(표 1-1 참조). 4가지 미래는 도약성장사회(시간이 걸려도 세계 1위 목표), 안정성장사회(지금 생존을 위한 안정성장), 도전분배사회(미래 세대를 위한 환경과 자원의 보존), 현존분배사회(현재 세대를 위한 자원분배)이다.<sup>3)</sup>

4가지의 미래가 각기 고유한 특성을 담아내도록 우리는 가치와 정책적 방향성의 짝을 맞췄다. 예컨대, ‘개인 자유’는 성장 중심, 중부담(세금) 중복지, 민간 중심, 철학적 공정성 중시와 연결했다. ‘공동체 연대’는 분배 중심, 고부담(세금) 고복지, 정부 중심, 결과적 형평성 중시와 연결했다.

‘미래중심’은 미래 세대를 위한 환경과 자원의 보존, 과학기술의 적극적 개발, 신재생 에너지 중심, 빠른 변화 추구, 도전 중시와 연결했다. 반면, ‘현재중심’은 현재 세대를 위한 환경과 자원 이용, 과학기술의 안정적 개발, 원자력과 화석에너지의 최대한 활용, 완만한 변화, 안정 중시와 연결했다. 이런 방법으로 4가지 선호미래별 10가지 정책적 방향을 정립할 수 있었다.

**【표 1-1】 2가지 가치축이 교차한 4가지 미래 사회 선택지**

	미래중심 (도전과 혁신 지향)	현재중심 (안정과 현행 유지)
개인 자유 (경쟁과 성장)	<b>도약성장사회</b> (시간이 걸려도 세계 1위 목표)	<b>안정성장사회</b> (지금 생존을 위한 안정성장)
공동체 연대 (포용과 분배)	<b>도전분배사회</b> (미래 세대를 위한 환경보존)	<b>현존분배사회</b> (현재 세대를 위한 자원분배)

국민참여단이 뽑은 선호미래 1위는 ‘도전분배사회(43%)’이다. 도전분배사회는 현재 세대가 미래 세대를 위해 환경과 자원을 최대한 보존하면서 경제적 성장보다 분배의 정의를 실현하려는 사회다. 이 미래의 실현을 바라는 국민은 인류 공동의 난제인 지구 온난화

3) 2019년 국민숙의토론 당시 4가지 미래상의 이름에서 도전분배사회는 보존분배사회였다. 그런데 추후 토론 내용을 검토하면서 보존분배사회가 지향하는 목표가 기후 변화의 적극적 대응에 맞춰져 있어 매우 도전적이라는 생각이 들었다. 이를 계기로 ‘보존분배’가 아닌 ‘도전분배’로 이름을 바꾸는 것이 국민의 생각을 더 정확하게 반영하는 것이라고 여겼다.

에 모든 지혜를 모아 적극적으로 대응하는 것이 가장 중요한 사회적 목표가 되어야 한다고 주장했다. 이는 지금도 겪고 있고, 앞으로도 수시로 인류의 적이 될 세계적 감염병에 생태적으로 대응해야 한다는 의미로도 해석된다.

이렇듯 도출된 도전분배사회의 모습을 체계적으로 검토하고 구체적으로 그리기 위해 연구진은 도전분배사회의 분야를 7가지, 즉 ‘자연환경’, ‘주거환경’, ‘일터’, ‘사회구성원’, ‘대인관계’, ‘가족관계’, ‘사회가 추구하는 가치’로 나누었고, 각 분야에서 활발한 연구 활동을 전개하는 전문가를 섭외하였다. 회의에 참가한 전문가는 [표 1-2]와 같다.

전문가 회에서는 효율적이고 체계적인 논의를 위하여 2050년 미래를 퓨처스휠(futures wheel)과 백캐스팅(backcasting)을 융합적으로 적용했다(그림 1-1 참조). 일반적으로 퓨처스 휠은 현재의 사건을 중심에 두고 동심원 바깥으로 나가면서 사건의 미래 영향을 예측하는데 쓰인다. 따라서 중심에서 멀어질수록 더 먼 미래의 사건이 된다.

우리는 이 퓨처스 휠을 중심에서 방사형으로 펼쳐지는 예측이 아닌, 먼 미래에서 중심인 현재로 돌아오는 백캐스팅의 방향을 지향하도록 했다. 우리는 지난해 연구를 통해 국민이 2050년에 바라는 선호미래상을 확인했고, 이번 연구는 이 미래상을 실현할 정책을 도출하는 것이 목적이므로 백캐스팅의 접근법을 퓨처스 휠에 녹여본 것이다.

[표 1-2] 국민의 선호미래상 정립을 위한 전문가 회의 참석자

성 명	근무지/직위	전문분야
장혜경	한국여성정책연구원 명예연구위원	사회학(여성과 가족)
조현춘	한국에너지기술평가원 선임연구위원	에너지
최윤희	산업연구원 선임연구위원	산업정책
이재신	중앙대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수	커뮤니케이션
김 현	연세대 통일연구원 연구원	정치학
이명호	여시재 선임연구위원	기술경영
박가열	고용정보원 연구위원	직업 심리학
최항섭	국민대 사회학과 교수	사회학

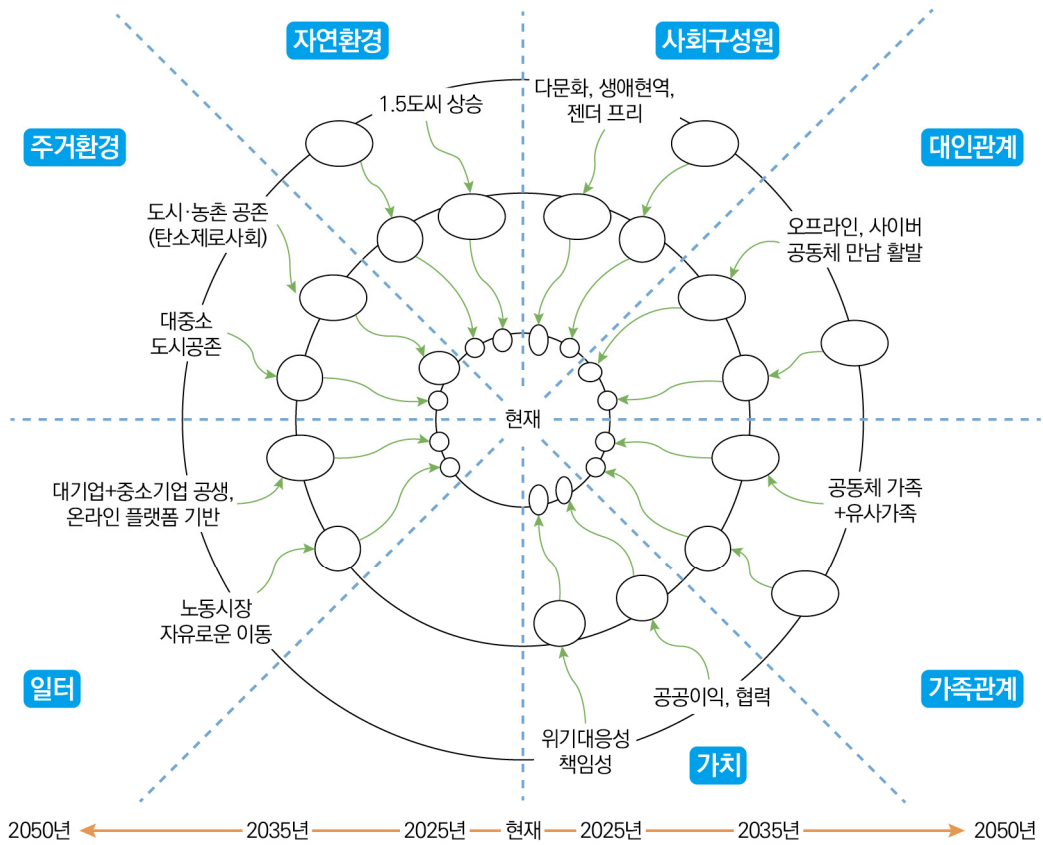
검토의 진행 방식은 [그림 1-1]에서 보듯 국민의 선호미래가 실현된 모습을 자연환경, 주거환경, 일터, 사회구성원, 대인관계, 가족관계, 사회가 추구하는 가치 등 7가지 분야에

서 정의한 뒤, 이 미래가 나타나려면 2040년, 2035년, 2025년에 각각 어떤 정책이 나와야 하는지 논의했다.

예를 들어, 선호미래에서 자연환경은 2050년에 1.5℃ 상승에 멈추는 것이다(그림1-1 참조). 다음으로 '자연환경'의 동심원의 맨 바깥쪽 내용, 즉, 2050년의 자연환경의 모습이 채워지면, 동심원의 안쪽으로 이동하면서 2050년 자연환경이 1.5℃ 상승에 멈추기 위해 2035년에 어떤 일이 자연환경 분야에서 일어나야 하는지, 이 일이 일어나려면 2025년에는 또 어떤 일이 일어나야 하는지를 논의하였다.

2050년 1.5℃ 상승에 멈추는 미래라면, 2035년 각국의 파리협약 준수 100% 실현(한국의 경우 CO2 배출 3억톤 절감) → 2025년 한국의 신재생 에너지 발전비중 15% 달성(현재 5.2%) 등이다. 2035년과 2025년의 미래 모습은 2050년의 미래상을 실현하기 위한 각 시기 별 핵심 정책 과제가 무엇인지를 고민하는 근거자료로 활용하였다.

우리는 전문가들과 백캐스팅의 방식으로 미래 사건을 예측하면서, 분야별 연계도 고려했다. 2050년 1.5℃ 상승에 멈추는 미래가 오려면 주거환경에서는 어떤 일이 연계되어야 하는지, 정치나 사회적 제도는 어떻게 뒷받침되어야 하는지, 그에 따라 일터의 모습은 어떻게 변화될 것인지를 논의했다. 이를 통해 각각의 미래사건이 국민의 선호미래 실현이라는 목표 달성에 기여하도록 조율했다.



[그림 1-1] 2050년 미래상 Backcasting Futures Wheel

위 자문회의 결과를 바탕으로 연구진은 2050년 미래상의 초안을 작성하고 수정의 과정을 거쳐 2050년 미래상을 구체화했다. 이 미래 사회상은 온라인 조사 및 국민 숙의토론에서 국민의 선호를 확인할 미래정책을 도출하는데 활용했다.

우리는 2020년 11월 국민숙의토론에서 국민의 선택과 선호를 확인할 필요가 있는 정책과제를 선정하기 위하여 분야별 전문가를 대상으로 설문 조사를 진행하였다. 국회미래연구원 전문가 리스트 중 각 분야별 전문가 191명을 선정한 후 설문지를 이메일로 발송하였다. 과학기술 혁신 분야 32명, 에너지/기후/환경/주거 37명, 가치/정치제도/지방분권 30명, 대인가족관계·사회복지 33명, 경제/산업/일터 61명이 그 대상이었다.

설문 조사에 참여한 전문가들은 앞서 언급한 국민의 선호미래상에서 기술한 분야별 미래의 모습을 이해하고 난 뒤, 자신의 전문 분야에서 다음과 같은 설문에 대해서 의견을 기술했다. 각 분야의 설문 문항은 3개로 되어 있는데, 1번 문항에서는 해당 미래를 실현하기 위해서 현재 시점에서 10년 이내에 실행할 필요가 있다고 생각하는 정책과제 가운데 국민참여 숙의토론을 통해서 국민의 선호 및 선택을 확인할 필요성이 높다고 생각하는 정책 과제를 서술하도록 하였다(부록 1 참조).

그리고 2번 문항에서는 1번에서 제시한 정책과제에 대응하는 또 다른 대안이 존재한다면 그 대안(들)을 기술하도록 했다. 이를 통해 두 개의 정책을 도출하였다. 전문가들은 국민 참여자들이 이들 대안 중에서 선택할 때 고려하여야 할 점(선택에 따른 장단점, 비용, 부작용 등)을 가능한 구체적으로 서술했다. 마지막으로 3번 문항에서는 1번 문항과 2번 문항의 정책과제 중 국민이 숙의토론을 통해서 하나를 선택할 때 고려하여야 할 사항을 기재하도록 하였다(그림 1-2 참조).

예를 들면 자연·주거 환경의 미래에 관한 설문 문항에서 1번 문항에 2050년에 1.5℃ 상승 멈춤과 탄소제로를 실현하기 위한 향후 10년 이내의 정책과제로서 “화석에너지를 대체할 신재생 에너지의 사용 비율을 과감하게 늘린다”는 것을 서술한다면, 2번 문항에서는 이 정책과제에 대한 대안으로서 “원자력 에너지와 신재생 에너지의 균형적 활용”을 서술하고, 3번 문항에서는 양 정책의 장단점, 비용, 부작용 등에 대해서 서술하는 방식이었다(그림 1-2 참조).

이 조사에서 1번, 2번, 3번과 같이 문항을 설계한 이유는 위의 미래상을 전제로 하여 국민의 선호를 확인할 필요가 있는 정책을 도출하기 위함이다. 전문가 집단 내에서도 어떠한 정책이 맞는 것인지에 관한 의견이 나뉠 수 있고, 이러한 논쟁적인 사안에서는 상반되는 정책의 선택지가 있을 수 있기 때문이다.

자연·주거 환경의 미래

산업화 이전과 비교해 2050년은 1.5도씩 상승에 멈춰져 있다. 한국은 탄소제로를 위한 다양한 정책, 재생에너지 개발과 관련한 국민의 수용성, 참여 확대 등에서 국제사회에 모범이 되었다. 또한 2040년 재생에너지 50%(발전량 대비), 석탄발전소 쇠퇴, 분산에너지 확산, 온라인 근무 확대 덕분이었다.

1.5도씩 상승에 멈추는 것을 목표로 사회적 노력이 결집되면서 주거환경에 커다란 변화가 발생했다. 탄소배출을 줄이기 위해 대도시와 농어촌에서 전기화, 디지털화가 추진되었다. 선도적인 지역사회는 탄소제로를 선언하면서 신재생에너지만으로 지역에 에너지를 공급하고, 운송과 교통수단은 전기차로 바뀌나갔다. 재생에너지만을 사용해 기업을 운영하는 RE100(Renewable Energy 100%) 기업들을 지역사회에 유치했으며, 농어촌은 이런 기업들을 위해 스마트시티로 변모했다.

2050년 한국을 포함한 주요 선진국은 다양한 감염병이 와도 대처할 수 있는 Disease X(세계적 유행병) 방어체계를 구축했다. 한국은 백신과 치료에 개발에서 앞서 갈 뿐 아니라 특히, 주거와 일터의 환경을 획기적으로 전환해 세계적 감염병이 대응했다. 대부분 직장인들은 집이나 카페, 공원 등 어디서나 인터넷으로 연결해 일하고, 기업의 사무실은 여러 곳에 분산되어 집과 가까운 곳에서 업무를 볼 수 있다. 대기업들은 오래전부터 분산 사무실을 도입해 직장인들은 자신의 집과 가까운 곳에서 일한다.

I. 이상의 미래 시나리오의 실현을 위해서 향후 10년 이내에 실행되어야 할 정책과제를 기술해주시시오.

[Empty text box for response to question I]

II. I.에서 제시하신 정책과제 이외에 고려될 수 있는 대안(들)을 기술해주시시오.

[Empty text box for response to question II]

III. I.과 II.의 정책과제 중 국민이 하나를 선택할 때 고려하여야 할 사항을 기술해주시시오.

[Empty text box for response to question III]

[그림 1-2] 전문가 대상 설문 조사 중 일부



미래를 준비하는 정책을 수립하고 결정하는 데 있어서 상반되는 정책의 선택지가 존재하는 경우에 국민의 선호를 확인하는 숙의토론이 필요해진다. 숙의토론을 진행할 때는 숙의토론 참여자에게 미래에 대한 정보를 전달하고, 참여자는 이를 숙지한 상태에서 상반되는 정책 중 하나를 골라야 하기 때문에, 참여자는 어떤 정책을 선택했을 때 어떠한 비용 부담이 수반될 수 있는지를 함께 이해해야 한다. 참여자에게 이에 관한 정보를 전달하고 이를 숙지하도록 하기 위해 정책의 장단점을 조사하게 되었다.

이상의 설문 조사에 대해서 191명 중 51명으로부터 응답을 받았다. 자연·주거 환경의 분야에서 13개, 가치·정치제도 분야에서 16개, 산업환 경·일터·복지 분야에서 12개, 대인·가족관계의 분야에서 9개의 응답을 받았다. 우리는 이들의 응답을 몇 차례 분류하고 논의하면서 최종 11개의 미래정책을 도출할 수 있었다. 11개의 미래정책은 제2장에서 자세히 설명할 것이다.

## 2 온라인 설문 조사와 국민 숙의토론 과정

우리는 본격적인 숙의토론 공론 조사를 실행하기 전, 국민의 선호미래를 실현하기 위한 정책과제에 대한 선호 조사를 실시하였다(전국 만 18세 이상의 성인남녀 2,000명대상). 앞서 설명했듯 국민이 바라는 미래는 2019년 502명의 시민이 참여한 숙의토론 결과, ‘도전분배사회’가 가장 많은 지지를 얻었다(박성원, 2020). 도전분배사회는 미래 세대를 위해 환경을 보존하고 기후 위기에 적극 대응하며, 경제 성장 일변도에서 벗어나 분배의 정의를 통해 경제적 양극화 해월에 더욱 노력하는 미래이다(표1-1 참조).

우리는 전문가 회의를 통해 국민이 선호하는 미래를 실현하려면 기후 위기에 대응하는 에너지 전환, 경제·사회적 양극화 완화, 사회적 갈등 관리 및 가족관계의 새로운 형태 수용에서 정책적 대안이 나와야 한다는 것을 깨달았다. 앞 절에서 설명한 대로, 분야별 51명의 전문가에게 선호미래 실현을 위한 정책 과제를 요청했고, 이들의 의견을 정리해 총 11개 분야의 정책 목표를 도출했다.

도출한 각 정책 목표는 하나의 정책에 의해서 실현되지 않는다. 적어도 2개 이상의 정책을 고안하고, 이 중에서 정책 목표를 이룰 수 있는 가장 효과적인 것을 찾아야 한다. 이

런 이유에서 우리는 정책적 대안을 2개로 구성해 서로의 장단점을 보완하도록 했다. 설문 응답자는 2개의 정책 대안 중 하나를 선택하되, 응답자가 각 정책 별로 다양한 사회적 결과를 예상하면서 최종 선택을 하도록 했다.

우리는 응답자가 각 정책별 최종 선택을 할 때, 개인적 선호와 사회적 우선순위라는 2가지 기준으로 판단하게 했다. 개인적 선호와 사회적 우선순위가 같은 경우, 국민이 선택한 정책은 사회적 수용도가 높은 것으로 판단할 수 있다. 반면, 개인적 선호와 우선순위가 다를 경우 정책의 파급 효과가 제한적일 것으로 예측할 수 있다. 마음으로는 따르고 싶지 않는데, 사회적 분위기가나 규범 때문에 따라야 한다고 응답한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 한편, 선호든 우선순위든 의견이 어느 한쪽으로 기울지 않고 팽팽한 경우도 있다.

이처럼 선호와 우선순위가 다른 경우나 양쪽의 의견이 거의 비슷한 비율로 대립하는 경우는 시간을 두고 양쪽의 정책 대안별 장단점을 따져봐야 한다. 정책이 자신에게 어떤 기회와 위협이 될 수 있는지 토론한 후 좀 더 적절한 결정을 할 수 있기 때문이다. 우리는 개인 선호와 우선순위가 다른 정책 대안과 의견이 팽팽한 정책 대안 하나씩을 골라 국민참여 숙의토론의 주제로 논의했다.

우리는 설문 조사에 참여한 응답자들이 2050년의 미래를 이해한 상태에서 정책 대안을 선택할 수 있도록 설문에 응답하기에 앞서 미래환경에 대한 정보를 제시했다. 특히, 이번 조사에서 중요한 준거점인 ‘도전분배사회’에 대한 정보를 자연환경부터 주거, 노동, 복지, 인공 지능 과학 기술, 정치, 가족 및 대인 관계 등 다양한 분야로 정리해 제공했다. 응답자들은 온라인 전문 성우의 설명을 통해 이 정보들을 듣고 이해한 뒤에 각 설문의 정책 대안을 선택하였으며, 제시된 정책 대안들은 앞으로 10년 내에 실현되어야 할 것으로 가정했다.

이상으로 제1장 서론에서는 미래정책 도출의 필요성, 숙의토론의 필요성과 미래정책적 유용성, 미래정책에 대한 국민의 선호를 묻는 과정에 대해 기술했다. 제2장에서는 11개 미래정책을 대상으로 국민의 선호를 확인한 내용을 기술한다. 제3장에서는 온라인 조사를 통해 국민의 선호가 첨예하게 엇갈리는 2개의 정책을 선정해 숙의토론을 진행한 결과를 기술한다. 제4장에서는 온라인 조사와 숙의토론 공론조사의 정책적 시사점을 제시하고, 제5장에서는 결론을 제시할 것이다.

## 제2장

### 11대 분야별 정책 대안과 국민의 선택

---

제1절 조사 개요

제2절 11대 분야별 조사 결과 분석



# 제1절 조사 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 조사 설계

국회미래연구원은 전국 2,000명 대상으로 2050년 미래 사회의 모습과 관련하여 정책 방향성에 대한 선호도를 조사하였다. 조사 대상 분야는 1) 에너지 생산·소비, 2) 교통수단, 3) 새로운 감염병 대응, 4) 복지의 중점 대상, 5) 실업으로 소득을 상실할 위험에 대응하는 방법, 6) 경제적 양극화 해결, 7) 근로 조건 격차 해소, 8) 새로운 노동 환경, 9) 사회 갈등 관리, 10) 다원화 사회, 11) 다양한 가족의 형태 등 11개 분야이다.

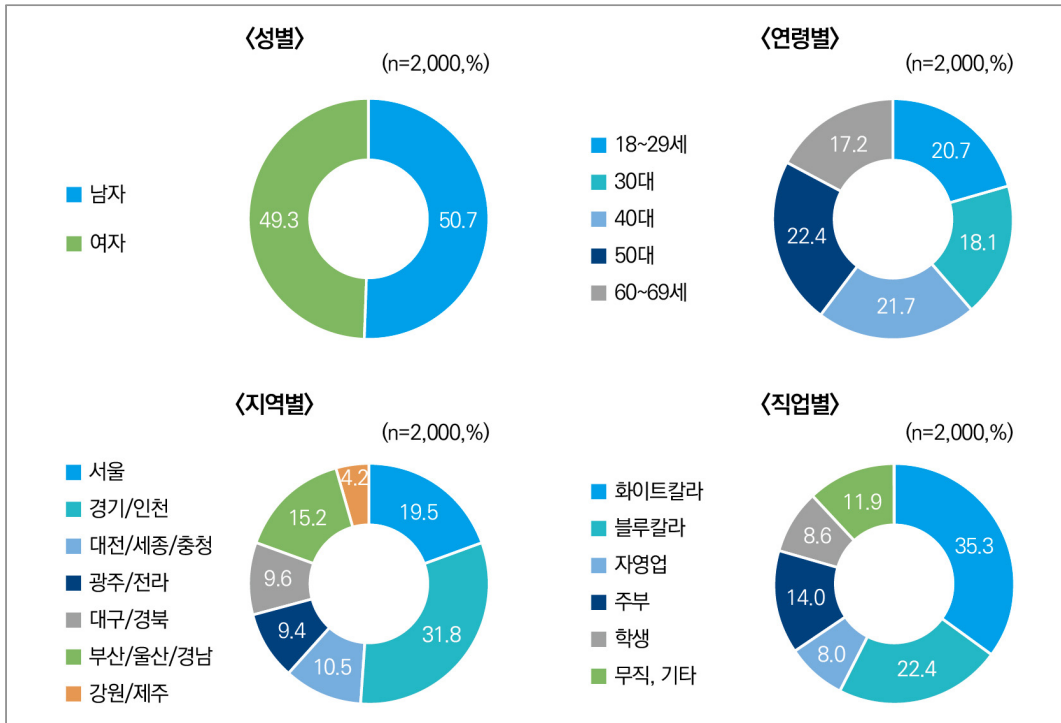
[표 2-1] 조사 설계

조사 목적	2050 미래 사회 정책 방향성에 대한 국민 선호도 조사 → 미래정책 공론조사 의제 도출
조사 대상	전국 만 18세 이상 성인 남녀
표본 크기	2,000명
조사 방법	구조화된 설문지를 이용한 웹/모바일 서베이
표본 frame	용역사가 보유한 전국 130만명 이상의 온라인 패널
조사 내용	2050 미래모습과 정책 방향 - 에너지 생산·소비 관련 - 교통수단 관련 - 새로운 감염병 대응 관련 - 복지의 중점 대상 관련 - 실업으로 소득을 상실할 위험에 대응하는 방법 관련 - 경제적 양극화 해결 관련 - 근로 조건 격차 해소 관련 - 새로운 노동 환경 관련 - 사회 갈등 관리 관련 - 다원화 사회 관련 - 다양한 가족의 형태 관련

표본은 지역, 성, 연령별 인구비례를 고려하여 설계하였다.

[표 2-2] 표본 설계

(명)	연 령 대										합계
	18~29세		30~39세		40~49세		50~59세		60~69세		
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	
서울	42	44	39	39	40	41	39	41	30	34	389
부산	14	12	11	11	13	13	14	15	13	14	130
대구	11	9	8	7	10	10	11	11	8	9	94
인천	13	12	11	10	13	12	13	13	9	9	115
광주	7	6	5	5	6	6	6	6	4	4	55
대전	7	6	5	5	6	6	6	6	4	5	56
울산	5	4	4	4	5	5	6	5	4	4	46
경기	57	52	51	48	61	59	59	57	38	39	521
강원	6	5	5	4	6	6	7	7	6	6	58
충북	7	5	5	5	7	6	7	7	6	6	61
충남/세종	9	8	10	9	11	10	10	9	8	8	92
전북	7	6	5	5	7	7	8	8	6	7	66
전남	7	6	5	5	7	6	9	8	7	7	67
경북	10	8	8	7	10	10	12	12	10	11	98
경남	13	11	11	10	14	14	15	15	12	12	127
제주	3	2	2	2	3	3	3	3	2	2	25
합계	218	196	185	176	219	214	225	223	167	177	2,000



[그림 2-1] 응답자 특성

## 2 2050년 미래상

우리는 조사 대상자에게 미래정책의 지향점과 2050년 미래 사회 모습을 상상할 수 있도록 분야별로 기술했다. 미래상을 이해하고 난 뒤, 미래정책을 살펴보고 그 미래상을 실현하기 위해 더 적합한 정책이 무엇인지 판단할 수 있다고 믿었기 때문이다.

### 가. 자연·주거환경의 2050년

2050년의 기온은 산업화 이전과 비교하여 1.5℃ 상승에 그쳤다. 한국은 탄소 제로를 위해 다양한 정책을 실행하고 재생 에너지 개발에 국민의 참여를 확대하여 국제 사회의 모범이 되었다. 이는 2040년까지 재생 에너지가 전체 발전량의 50%를 차지하고, 석탄 발전소의 쇠퇴와 분산 에너지의 확산, 그리고 온라인 근무가 확대되었기 때문에 가능했다.



주거환경에도 큰 변화가 있었다. 탄소 배출 감소를 위해 대도시와 농어촌에서 전기화, 디지털화가 추진되었다. 선도적인 지역 사회는 '탄소 제로'를 선언, 신재생 에너지만으로 지역에 에너지를 공급하였으며, 운송과 교통수단은 전기차로 교체했다. 농어촌은 재생 에너지만을 사용해 기업을 운영하는 RE(Renewable Energy)기업들을 지역 사회에 유치하여 스마트 시티로 변모했다.

감염병에 대응하기 위한 근무 환경 변화도 이루어졌다. 2050년 한국을 포함한 주요 선진국은 다양한 감염병에 대처할 수 있는 Disease X(세계적 감염병) 방어 체계를 구축했다. 특히, 한국은 백신과 치료제 개발 뿐 아니라 주거와 일터의 환경을 획기적으로 전환해 세계적 감염병에 대응했다. 대부분의 직장인들은 집, 카페, 공원 등 어디서나 인터넷을 통해 근무하고, 대기업들은 오래 전부터 분산 사무실을 도입해 직장인들이 자신의 집과 가까운 곳에서 근무할 수 있도록 했다.

## 나. 일터·산업환경, 복지의 2050년

2050년 미래는 세금을 많이 내고 복지 혜택은 많이 받는 고부담 고복지 사회다. 시행 초기에는 국민의 저항이 거셌지만, 정부가 세금 지출의 투명성을 획기적으로 높이고, 국민 스스로도 복지 수준의 향상을 체감하자 조세 저항이 줄어들었다.

노동 복지 측면에서는 전 국민에게 기본소득을 지급한다. 국민들은 자신이 원하는 곳에서 원하는 일에 종사할 수 있는 시대가 열렸다. 이러한 노동자의 자유로운 일 선택 문화가 정착할 수 있었던 것은 결과적 형평성과 사회적 신뢰에서 높은 기준을 설정하고 실현한 덕분이었다. 또한 숙련된 노동자들이 어느 기업에서 일하든 안정적인 월급을 받을 수 있게 하는 시스템인 '노동자 공용 플랫폼'의 구축도 한몫하였다.

노동 환경 개선을 위해 정부는 노동자들이 새로운 기술과 기업환경에 적응하도록 이들을 재교육하는 프로그램을 상시 제공한다. 또한 기업도 자금을 출연해 노동자라면 누구나 역량 개발 프로그램을 이수할 수 있도록 지원한다. 동일한 가치를 생산하는 노동에 대해서는 동일한 임금을 적용하고 소기업과 대기업의 근로 조건에서도 격차가 거의 없어졌다.

인공 지능 기술 발달에 따른 일자리 변화가 일어났다. 수많은 인공 지능 기술이 일터에서도 광범위하게 활용되어 기존의 많은 일자리가 사라졌다. 따라서 자신이 하고 싶은 일이 있다면 인공 지능이 할 수 있는 일인지 먼저 확인하는 것이 중요해졌다.



정부, 노동조합, 기업, 국민 사회는 자동화 추세에서 인간만이 할 수 있는 일이 무엇인지 탐색하며 ‘인간 중심의 자동화’라는 새로운 목표 달성을 위해 노력한다. 인간 중심의 자동화는 인간의 기술 의존성을 줄이고 인간의 능력 향상을 위한 기술 개발과 새로운 일자리 창출에 초점을 맞춘 목표다.

## 다. 가치·정치 제도의 2050년

2050년에는 사회에 다양한 이해관계를 추구하는 세력이 존재하고 이를 대변하는 다수의 정당이 등장한다(다문화당, 지역당, 노인당, 청년당, 여성당, 전자인간 행복당 등). 사회적으로 이러한 다양한 성격의 정당이 등장하여 잠재되어 있던 사회적 갈등이 표면으로 드러났다. 국민들 간 정치적 대화가 증가하고 각 정당 간에 서로 협력해 갈등을 완화하고 해결하려는 사회적 요구가 증가했다.

지역에서는 탈중앙화, 분권화 추세와 더불어 지역의 요구를 반영하고 해결하는 지역 밀착 커뮤니티도 대거 등장했다. 에너지 자립 공동체나 다문화 예술 공동체, 고양이 장수 마을, 생태 보존 공동체 등 다양한 커뮤니티가 등장하고 이를 통해 공익을 도모하는 협력이 강화되어 지역의 책임성을 높이는 계기가 되었다.

다양성을 포용하기 위해 혐오 표현에 대해서는 처벌 기준과 수위가 매우 높아졌다. 또한 강력한 차별금지법이 시행되면서 각종 차별이 줄어들었다. 이는 가족 구성의 자유, 성 전환의 자유 등에 영향을 미쳐, 혈연이나 입양 등으로 구성된 전통적인 가족과 더불어 다양한 형태의 가족이 존재하게 되었다.

## 라. 대인·가족 관계의 2050년

앞서 기술한 대로, 제도의 변화로 2050년에는 혈연, 입양 등의 전통적인 방식으로만 가족을 구성하지 않는다. 한 집에서 6~7명씩 모여 살며 가족으로 신고하는 경우도 있다. 로봇이나 반려동물과 가족을 이루는 경우도 많다. 2050년의 가족은 친밀하지만 느슨한 관계를 유지하고 서로 부담이 적은 사이를 말한다. 정서적으로 가깝지만 서로 부담을 지우지는 않는다. 공동 육아와 노인 돌봄타운의 증가도 이러한 사회적 분위기에 영향을 받았다.

함께 살지 않는 정신적 가족도 등장했다. 가상 현실(VR), 증강 현실(AR) 기술의 발전에 따라 물리적으로 떨어져 있어도 한가족처럼 느낄 수 있기 때문이다. 더 나아가 세상을 떠

난 가족과의 만남도 가능해졌다. 살아있을 때 남겨 놓았던 고인의 여러 데이터를 모아 가상 현실에서 마치 살아있는 것처럼 구현할 수 있기 때문이다.

### 3 조사 내용

우리는 2050년 미래상을 예문으로 제시한 뒤, 이런 미래를 실현하는데 필요하다고 판단한 11개 분야의 미래정책 목록을 주었다. 분야별 미래정책은 2개씩 제시했는데, 이것들은 정책의 목표는 같으나 방법에서 차이가 있는 것이다. 조사 참여자들은 2개의 미래정책 중에서 자신이 더 선호하는 정책과 사회적 우선적으로 추진해야 할 정책 등의 질문에 응답했다. 조사 참여자에게 공통으로 물은 질문은 다음과 같다.

질문1 : “앞으로 10년 이내에 추진해야 할 정책으로서 두 정책 중에서 개인적으로 더 선호하는 정책을 선택해주시요.”

질문2 : “앞으로 10년 이내에 추진해야 할 정책으로서 두 정책 중에서 우리 사회가 우선적으로, 먼저 추진해야 할 정책을 순서대로 말씀해주세요.”

11개 분야별로 간략하게 미래 전망을 소개하고 각각의 전망에 2개의 미래정책 선택지를 제시했다. 내용은 다음과 같다.

#### 가. 기후 변화와 에너지 정책

기후 변화를 2050년까지 최대한 저지하기 위해서는 에너지 사용 절감과 친환경 에너지화를 통해 온실가스 배출을 줄여야 한다. 정부는 2030년 온실가스 배출 전망에서 배출 비중이 가장 높은 산업(56%)을 제외하고, 건물 부문이 23%(2위), 수송(교통) 부문이 12%(3위)인 것으로 전망했다. 이를 통해 볼때 온실가스의 배출을 줄이려면 도시·건물의 에너지 소비·생산과 교통수단을 변화시켜야 한다.

**미래정책 1:** 대도시에 인구가 집중되어 있는 우리나라는 도시 중심으로 에너지 감축 및 소비 효율을 높이는 것이 중요하다. 따라서 건축물(상업, 대단지주거 등)에서 소형 친환경 자체 발전 시설 설치를 의무화하고 신규 건축물 설계에서

에너지 절감형 의무화, 대형건물 에너지 관리 시스템 도입을 통한 소비 효율화, 노후 건축물 에너지 친화적 리모델링, 도시 내 녹지 확대를 통한 열섬 현상 완화 및 탄소 흡수 증대를 중심으로 도시 내 탄소 감축·흡수를 도모해야 한다.

**미래정책 2:** 도시 내에서 에너지 소비 효율화나 녹지 확보, 소규모 신재생 에너지 발전 등은 기후 변화 완화에 그다지 높은 효과를 기대하기 어렵다. 국가적 차원에서 적극적으로 신재생 에너지 발전량 확대를 위해 태양광, 풍력(육상·해상) 등을 대단지로 조성하여야 한다. 신재생 에너지 발전량이 높은 지자체에도 인센티브를 주어야 한다. 다만, 신재생 에너지 발전 시설이 재해를 유발할 가능성, 경관 파괴 등을 고려한 면밀한 규제가 필요하다.

## 나. 교통수단 (전기차 v. 수소차)

**미래정책 1:** 전기차를 중심으로 친환경차 보급 확대 정책과 인프라 구축이 이루어져야 한다. 전기차는 이미 보급이 많이 됐고, 도시 내 대형 인프라를 필요로 하지 않기 때문이다. 주거·업무 지역에서 전기차 전용 주차 및 충전시설 확대, 전기차 관련 세금·보조금 혜택, 공공 충전시설 확대 등을 통해 전기차가 미래 교통수단의 핵심적 역할을 해야 한다.

**미래정책 2:** 수소차를 중심으로 친환경차 보급 확대 정책과 인프라 구축이 이루어져야 한다. 수소차는 연료 충전 시간이 짧고, 충전할 때 별도의 주차 공간을 필요로 하지 않기 때문이다. 도시 내에 수소 충전소 확대, 수소 공급·저장 네트워크 구축, 수소차 관련 세금·보조금 혜택 등을 통해 수소차를 중심으로 교통수단을 전환해 나가야 한다.

## 다. 감염병 대응 정책

2050년에는 신·변종 감염병(Disease X)이 세계적으로 유행해도 효과적으로 대응할 수 있는 방어 체계가 마련되어 있다고 가정한다. 그러자면 예방·치료·방역을 위한 체계뿐만 아니라 우리의 생활 환경과 일터에도 획기적인 변화가 필요하다.

**미래정책 1:** 국내외 새로운 감염병 정보 수집 체계를 수립하면서, 진단 방법·백신·치료제 개발에 더욱 많은 인적, 물적 자원을 투입해야 한다. 의료 및 방역 시스템을 고도화하여 신종 전염병을 차단·퇴치해 일상적인 삶을 빠르게 회복할 수 있도록 한다.

**미래정책 2:** 세계적 신변종 감염병은 환경 파괴와 심화되는 기후 변화에서 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 우리의 과도한 에너지 소비 생활과 근로 환경, 대도시 중심의 인프라 체계를 현재와 매우 다르게 전환해야 한다.

## 라. 복지 정책 (노인 우선 v. 청년 우선)

2050년에는 현재보다 높은 수준의 복지를 누리는 사회가 될 것이다. 예를 들면, 국민 모두에게 기초적인 생활 수준을 보장할 수 있는 기본소득이 각자의 소득수준과 관계없이 보편적으로 지급될 것이다. 이와같은 높은 수준의 복지를 실현하기 위해서는 국민 모두가 필요한 자원 마련을 위해 더 많이 부담해야 한다.

**미래정책 1:** 복지에 사용할 수 있는 재원이 한정적인 조건에서는 노인과 같이 노동 시장의 취약 집단을 대상으로 하는 제도(예: 기초연금)를 우선적으로 확대해야 한다. 노후 소득 보장 제도의 확대는 심각한 노인 빈곤 문제를 해소하면서, 동시에 청·장년층에게도 미래에 대한 안정감을 줄 수 있다.

**미래정책 2:** 복지에 사용할 수 있는 재원이 한정된 조건에서는 청년과 같이 경제발전 기여할 잠재력을 지닌 집단을 대상으로 하는 제도(예: 청년기본수당)의 우선 확대가 필요하다. 경제적으로 안정된 청년은 자신의 역량 개발에 힘써서, 더 나은 취업 기회를 모색할 수 있으며 이는 국가적으로도 경쟁력 강화에 도움이 된다.

## 마. 실업 소득의 상실 위험 대응

**미래정책 1:** 현재 고용 보험 제도는 고용주와 근로자가 보험료를 절반씩 부담한 기금으로 실업의 위험에 대비한다. 그런데 플랫폼 노동자, 프리랜서 등은 고용 계약 관계에 있는 근로자가 아니기 때문에 고용 보험으로 거의 보호받지 못

한다. 또한 앞으로 새로운 취업 형태가 더 많이 등장할수록 고용 보험에서 배제되는 집단은 더 많아진다.

따라서 일하는 모든 사람이 실업 위험에 스스로 대비할 수 있도록 고용 보험에 의무적으로 가입하도록 해야 한다. 고용 보험 제도에서는 자신의 소득에 비례하여 보험료를 납부하기 때문에 고소득자로 많은 보험료를 납부한 경우 실업 상태가 됐을 때 그만큼 더 긴 기간 동안 더 높은 실업 급여를 받을 수 있다.

**미래정책 2:** 고용 보험은 일정 기간 보험료를 납부해야 실업 급여를 받을 수 있기 때문에 고용이 불안정하고 소득이 일정하지 않은 근로자에게는 적절하지 않다. 보험료 납부가 자체가 부담이 될 수 있고, 보험료를 제때 납부하지 못하면 실업 급여도 받을 수 없기 때문이다.

따라서 이들에 대해서는 전액 세금으로 운영되는 별도의 제도를 만들어서 보호하여야 한다. 다만, 실업 시 받을 수 있는 급여는 기본적인 생활을 유지할 수 있는 정도의 수준에 그치고, 실업기간 동안 취업을 위하여 열심히 노력하였는지에 대해서 엄격한 확인을 받는다.

## 바. 경제적 양극화 해결 방안

경제적 양극화는 소득 격차의 확대 뿐 아니라 자산 소유의 격차 확대에 의해서도 심화된다.

**미래정책 1:** 국민 모두에게 상당한 수준의 금전을 매월 또는 분기별로 지급하여 일정한 수준의 소득을 보장하는 제도(기본소득제도)를 2050년에 전면적으로 도입하는 것을 목표로 정책을 준비해야 한다.

일정 수준 이상으로 기본소득을 보장하려면 현재 운영하고 있는 다양한 사회 복지제도를 조정하고 통합해야 한다. 도움이 필요한 사람에게 선별적으로 지급되는 복지급여는 그 대상을 단계적으로 확대해 복지급여가 보편적으로 지급될 수 있도록 하고 그 액수도 높여야 한다. 이 제도의 실행을 위해 세금을 추가로 징수하여야 한다.

**미래정책 2:** 성인이면 누구나 한 인간으로서 자율성과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 자산을 기본적으로 지급하는 제도(기본자산제도\*)를 2050년에 전면적으로 도입하는 것을 목표로 정책을 준비해야 한다.

기본 교육과정을 마친 사람이 성년기에 부모로부터 자립할 수 있도록 목돈을 지원해야 한다. 청년은 이 기본자산을 활용하여 다양한 경제적 활동에 도전할 수 있다. 단, 기본자산은 생산과 판매 혹은 주거를 위한 토지나 집을 구입(임차의 경우 임차 보증금), 사업을 위한 기계를 구입하는 등의 목적을 위해서만 사용될 수 있다. 이 제도의 실행을 위해 상속세를 더 부과하거나 토지 자산에 세금을 부과하여야 한다.

\* 기본자산제도는 기본소득제도에 비하여 생소한 제도이다. 최근 들어 정치권에서 언급되는 횡수가 늘고 있다. 지난 21대 국회의원 선거에서 정의당은 만 20세가 되는 모든 청년에게 각 3,000만원의 출발자산을 국가가 제공하고, 양육시설 퇴소자 등 부모가 없는 청년에게는 최고 5,000만원까지 기본자산을 지급하는 공약을 내건 적이 있다.

## 사. 노동과 임금

2050년에는 어떠한 곳에서 어떠한 형태로 일을 하든 동일한 가치의 근로를 하면 동일한 임금을 받을 수 있는 사회이다. 이를 위해 근로 조건의 격차를 줄여 나가야 한다.

**미래정책 1:** 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직으로 나뉘어 있는 노동 시장에서 기업의 규모, 근로 형태 간의 자유로운 이동을 보장해야 한다. 노동 시장의 유연성을 확대하기 위해서 해고 보호 수준을 완화하고 동일한 직무를 수행하면 동일한 임금을 받을 수 있는 임금체계(직무급체계)가 형성될 수 있도록 한다.

**미래정책 2:** 취업이 불안정하고 소득이 상대적으로 적은 사람들에게 국가가 더 많이 경제적으로 지원하고 노동 조건을 보호함으로써, 자신이 근무하고 있는 회사의 규모나 취업하고 있는 근무 형태에 의해서 발생하는 격차를 완화한다. 이를 위해 필요한 재원은 대기업과 고소득 근로자에게 세금과 사회 보험료를 추가적으로 거두어 마련한다.

## 아. 고용과 노동

2050년에는 상당수의 사람들이 어느 하나의 기업에 고용되어 일하지 않을 것이다. 기존의 전통적인 고용 방식에서 벗어나 노동자들은 온라인 플랫폼을 이용하여 일을 찾고 수입을 얻게 될 것이다. 이런 새로운 노동 시장의 등장으로 인해 더 많은 일자리 기회와 선택의 자유, 일과 생활의 균형의 필요성이 높아진다.

**미래정책 1:** 더 많은 플랫폼 기업, 세계적 플랫폼 기업이 등장할 수 있도록 규제를 풀고 활발한 활동을 보장해야 한다. 다만, 정부는 특정 기업의 독과점적 플랫폼이 공정하고 자유로운 경쟁과 거래에 방해되지 않도록 하는 수준에서 플랫폼 경제에 개입해야 한다.

**미래정책 2:** 노동 생활에서 플랫폼의 역할이 매우 중요하기 때문에 플랫폼의 공공적 성격을 강화하는 것이 중요하다. 정부는 플랫폼 기업에게 플랫폼 노동자의 일하는 권리를 보호하고 직업 능력을 지속 개발하도록 사회적 책임을 부과한다.

## 자. 사회 갈등 해결

2050년은 경제 양극화와 문화적 다양성으로 사회적 갈등이 더욱 증가할 것이다. 국민이 바라는 미래는 이러한 사회적 갈등이 정치적으로 잘 조정·관리·해결되는 사회일 것이다.

**미래정책 1:** 갈등 관리를 위하여 각종 법 제도를 정비하고 갈등의 조정과 중재를 위한 전문적이고 독립적인 기관을 만드는 등 중앙 정부와 국회의 갈등 관리 역할을 더욱 강화해야 한다. (예: 국가공론화위원회, 국가공공토론위원회)

**미래정책 2:** 갈등 관리를 위하여 중앙 정부와 국회의 역할을 증대시키는 것보다는 지역 공동체 차원에서 갈등을 조정하고 중재할 수 있는 지역 공동체의 갈등 관리 역할을 강화해야 한다. (예: 지역 공동체 갈등 관리위원회)

## 차. 다원화 사회

2050년 국민이 바라는 미래는 개인의 다양성이 존중되는 다원화 사회로 가정한다.

**미래정책 1:** 사회적 약자와 소수자에 대한 혐오·차별 표현 등을 강력하게 처벌해야 한다. 또한 이들이 다양한 생활 영역에서 다양한 이유에 의해 차별 받는 것을 없애기 위해 ‘포괄적 차별금지법’을 제정하여 이들에 대한 사회적인 편견과 차별을 엄격하게 규제해야 한다.

**미래정책 2:** 법적인 제재와 금지보다는 사회적 약자와 소수자가 사회의 일원으로 참여할 수 있도록 경제적 지원 정책을 추진하고, 사회적 약자와 소수자의 인권 보장 및 증진에 관한 교육을 더욱 강화해야 한다.

## 타. 가족의 형태

국민은 2050년 개인을 중심으로 하는 다양한 가족 형태가 인정되는 사회의 등장을 바라고 있다. 이러한 미래가 실현된다면 가족의 기능과 역할도 크게 변한다. 전통적인 가족이 담당했던 사회구성원의 재생산 및 양육, 가족 구성원 간의 상호 부양 기능을 지닌 집단이라기 보다는 고도의 정서적 유대감과 친밀감을 바탕으로 하는 공동체가 될 것이다.

**미래정책 1:** 이성 간 혼인과 혈연·입양뿐만 아니라 새롭게 등장하는 다양한 형태의 가족이 인정될 수 있도록 가족법을 개정해야 하며, 개인의 선택에 따라 자유롭게 가족을 구성할 수 있도록 해야 한다. 개인의 가족 구성 자유를 보장하기 위해서, 사회복지 급여의 수급 여부를 ‘가족 단위’로 결정하지 않고 ‘개인 단위’로 하여 각자 처한 상황에 따라서 결정하도록 해야 한다.

**미래정책 2:** 국가는 전통적인 가족의 형성과 유지를 보호하고 촉진하도록 다양한 정책을 계속 시행하면서, 양육·돌봄과 부양에 관해서 가족 구성원이 과도한 부담을 지지 않도록 사회의 책임을 더욱 강화해야 한다. 동성 간의 애정·생활 공동체나 이성의 애정·생활 공동체에 대해서는 기존과 같이 법적인 가족으로 인정하지 않지만, 상속이나 사회복지 등과 같이 제한된 범위 내에서는 가족에 준하여 보호하는 제도는 마련해야 한다.

이상으로 11개 분야 미래정책 목록을 살펴보았다. 국민은 어떤 정책을 선호했는지, 어떤 정책이 사회적으로 우선해서 실현되어야 한다고 선택했는지 그 결과를 살펴보자.



## 제2절

# 11대 분야별 조사 결과 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

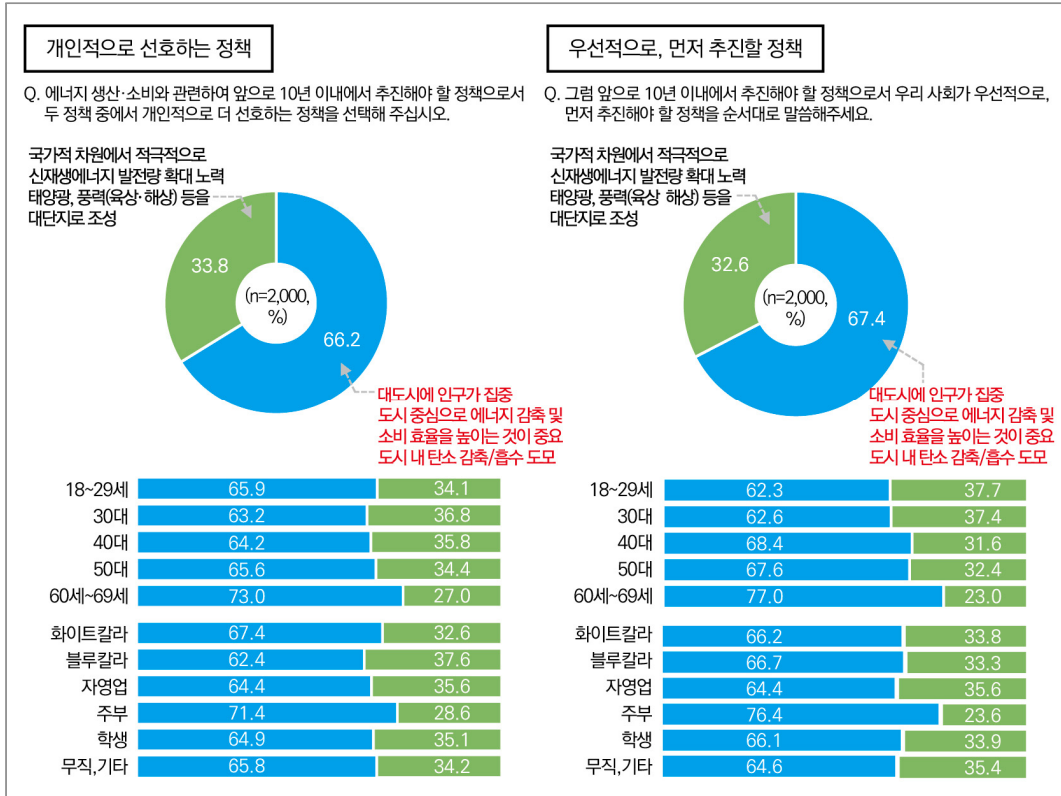
### 1 에너지 생산 및 소비

기후 위기에 대응하기 위해 에너지 전환은 반드시 필요하다. 특히 온실가스 배출을 줄이기 위한 정책이 요구되는데, 우리는 에너지 생산과 소비에 관련한 문제와 교통수단으로 어떤 에너지를 사용해야 하는지를 국민에게 물었다.

먼저, 에너지 생산과 소비 관련, 10년 이내에 추진해야 할 정책으로 두 가지를 제시했다.

- ① 대도시를 중심으로 건축물에서 소형 친환경 자체 발전 시설의 설치 의무화, 신규 건축물 설계에서 에너지 절감형 의무화, 대형 건물 에너지 관리 시스템 도입을 통한 소비 효율화, 도시 내 녹지 확대를 통한 열섬현상 완화 등을 도모한다.
- ② 국가적 차원에서 적극적으로 신재생 에너지 발전량 확대를 위해 태양광, 풍력 발전소 등을 대단지로 조성한다. 신재생 에너지 발전량이 높은 지자체에도 인센티브를 준다. 다만, 신재생 에너지 발전 시설이 재해를 유발할 가능성, 경관 파괴 등을 고려한 면밀한 규제가 필요하다.

국민은 두가지 대안 중 선호도(66.2%)와 우선순위(67.4%)에서 1번을 선택했다. 연령별, 직업별 차이를 발견할 수 없을 정도로 고르게 1번을 선호했다(그림 2-2 참조).



[그림 2-2] 에너지 생산 및 소비 정책 국민의 응답 결과

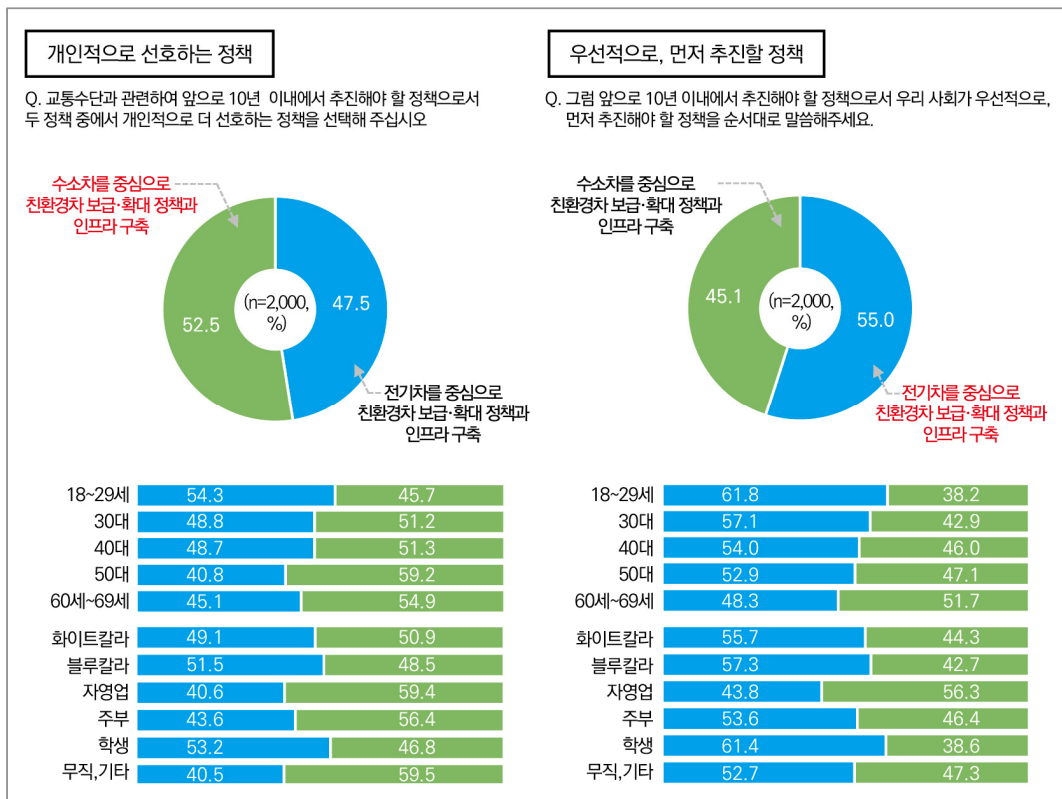
## 2 교통수단 (전기차 v. 수소차)

이번 조사에서 가장 흥미로운 것은 교통수단의 에너지를 묻는 질문의 답변이었다. 국민의 선호도 조사에서는 수소차를 중심으로 친환경차를 보급하고 확대하는 것이 좋다고 응답했으나, 우선순위의 관점에서는 전기차를 중심으로 친환경차를 보급하고 확대하는 것이 좋다고 응답한 것이다. 수소차는 연료 충전 시간이 짧고 별도의 주차 공간을 필요로 하지 않다는 장점이 있는 반면, 전기차의 인프라와 비교하면 인프라 구축이 아직 출발 단계이다.

연령별로는 50대가 가장 큰 차이로 마음을 바꾼 것으로 드러났다. 이들 중 59.2%가 수소차를 선호했지만, 사회적 우선순위에서는 47.1%만 수소차라고 응답했다(차이는 12.1%). 직업별로는 화이트칼라가 개인적 선호는 수소차, 사회적 우선순위는 전기차라

고 응답한 비율이 높았다. 반면, 자영업자들은 개인적 선호와 사회적 우선순위에서 수소차를 우위에 두었다.

이번 조사에서 선호도와 우선순위가 일치하지 않은 항목은 이 주제가 유일한데, 우리는 국민 속의 토론의 주제로 삼아 깊이 있는 논의를 해보기로 했다.



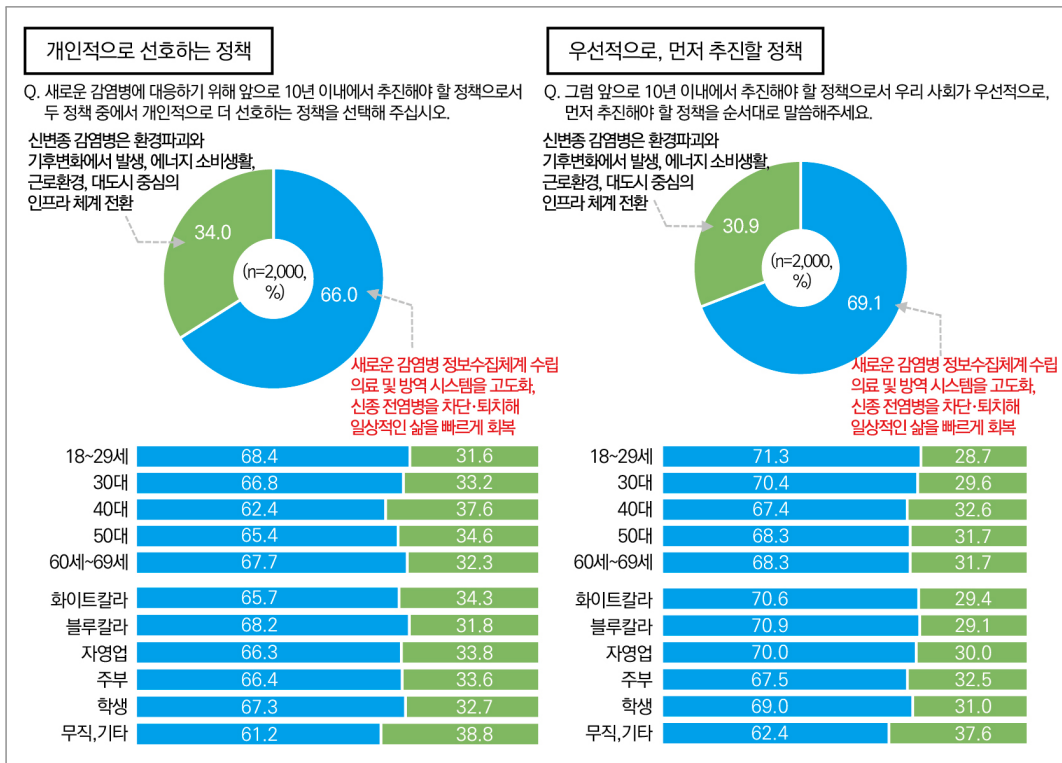
[그림 2-3] 교통수단 정책 국민의 응답 결과

### 3 새로운 감염병 대응

올해 세계적으로 유행한 코로나19를 계기로 앞으로 미래 사회는 신·변종 감염병에 어떻게 대응하면 좋을지 물었다.

- ① 새로운 감염병 정보 수집 체계를 수립하면서 진단 방법, 백신, 치료제 개발에 더욱 힘써 일상적인 삶으로 빠르게 회복해야 한다.
- ② 신변종 감염병은 환경파괴와 심화되는 기후 변화에서 발생한 것이므로 과도한 에너지 소비생활과 근로 환경, 대도시 중심의 인프라 체계를 현재와 매우 다르게 전환해야 한다.

응답자 중 대다수가 선호와 우선순위에서 1번을 선택했다(선호 66%, 우선순위 69.1%). 1번은 연령별, 직업별 차이 없이 고른 지지를 받았다. 국민은 사회적 전환을 통한 근본적 대응보다는 백신과 치료제의 개발로 예전의 일상을 회복하길 바랐다.



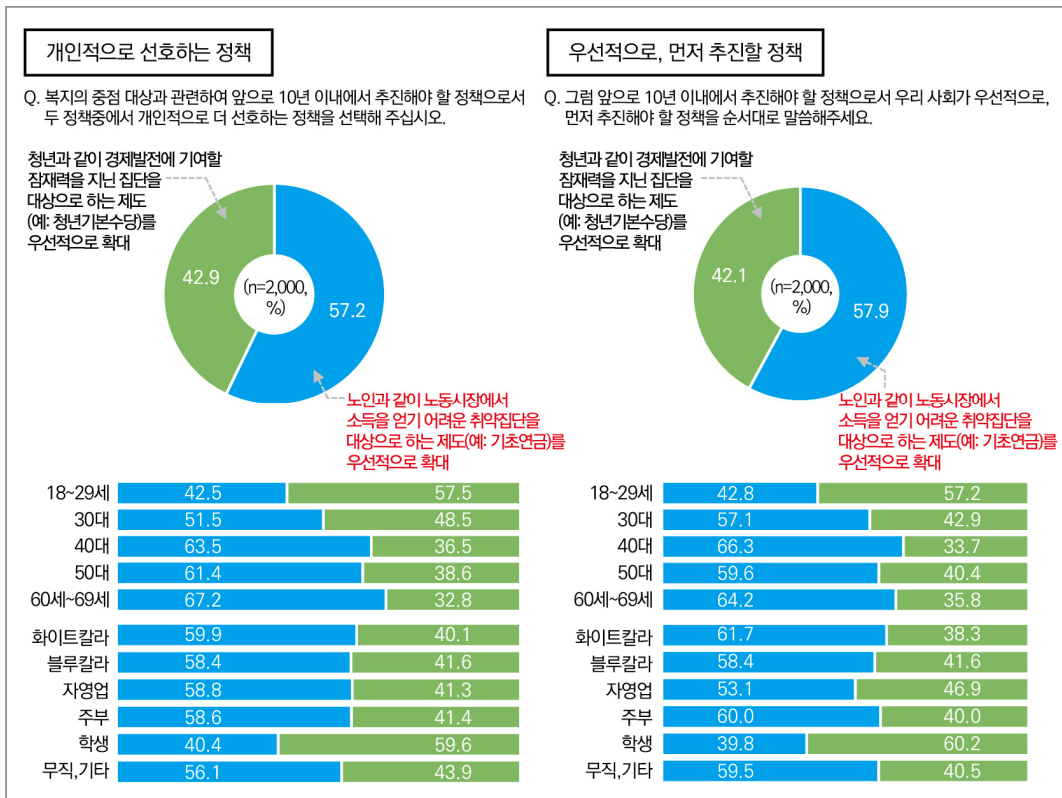
[그림 2-4] 감염병 정책 국민의 응답 결과

## 4 복지의 중점 대상

우리는 복지 정책의 중점 대상으로 노인이 먼저인지, 청년이 먼저인지를 물었다.

- ① 노인과 같이 노동 시장에서 소득을 얻기 어려운 취약 집단을 대상으로 하는 제도(예: 기초연금)를 우선적으로 확대해야 한다.
- ② 청년과 같이 경제발전에 기여할 잠재력을 지닌 집단을 대상으로 하는 제도(예: 청년 기본수당)를 우선적으로 확대해야 한다.

국민은 이 질문에 개인적 선호도와 우선순위 모두 1번을 선택했다. 노후 소득보장제도의 확대는 심각한 노인 빈곤 문제를 해소하면서 청·장년층에게도 미래에 대한 안정감을 줄 수 있다고 믿는 사람이 더 많았다. 20대와 학생만이 높은 비율로 2번을 지지했다.



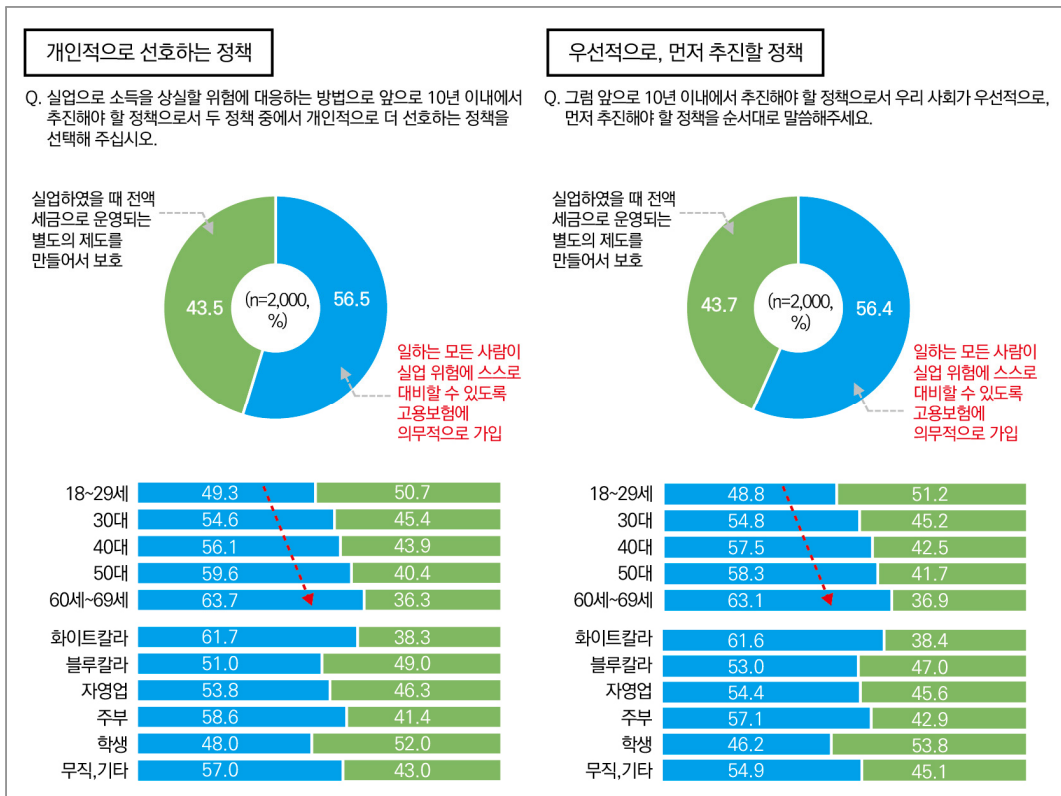
[그림 2-5] 복지의 중점 대상 관련 국민의 응답 결과

## 5 실업으로 인한 소득 상실 대응

실업으로 소득이 없을 경우 어떤 정책으로 대비할 수 있을지 국민에게 물었다.

- ① 일하는 모든 사람이 실업 위험에 스스로 대비할 수 있도록 고용 보험에 의무적으로 가입하도록 한다.
- ② 실업했을 때 전액 세금으로 운영되는 별도의 제도를 만들어서 보호해야 한다.

국민은 선호도와 우선순위에서 많은 수가 모두 1번을 선택하였다. 그러나 20대와 학생은 높은 비율로 2번을 선택했다. 60대와 화이트칼라는 비교적 높게 1번을 선호했다.



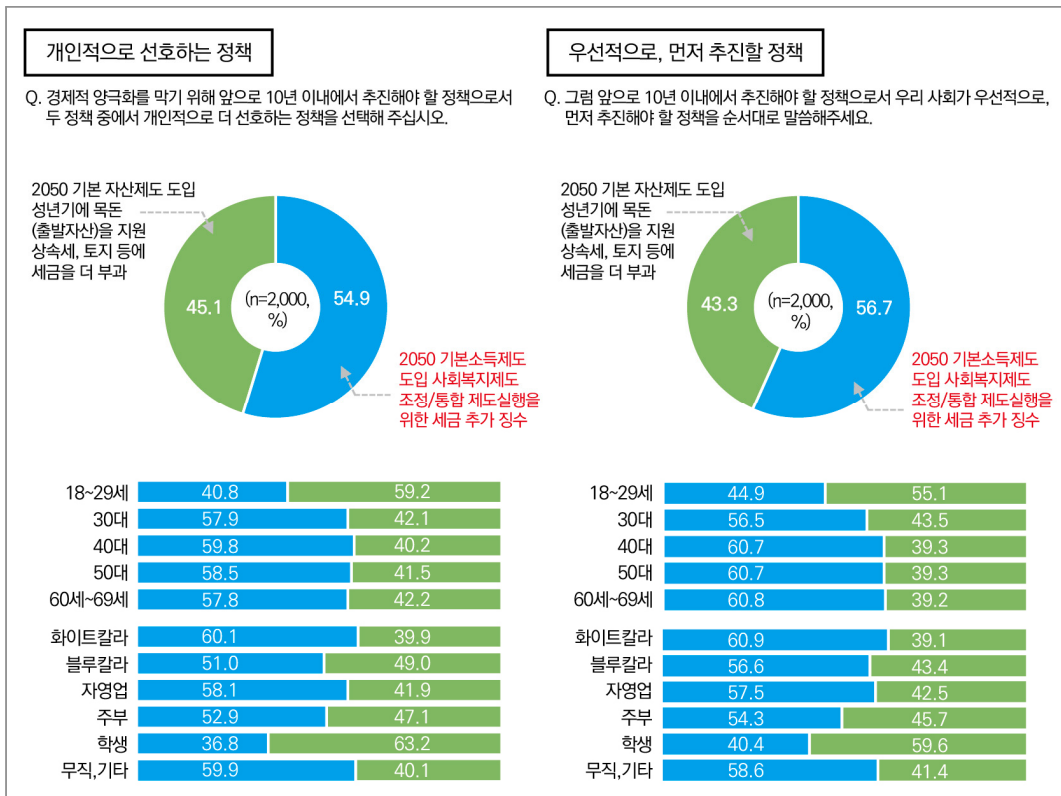
[그림 2-6] 실업으로 인한 소득 상실 대응 관련 국민의 응답 결과

## 6 경제적 양극화 해소 관련

경제적 양극화를 해소하는 방법으로 전국민 대상 기본소득제를 할 것인지, 아니면 주로 청년층을 대상으로 기본재산제를 도입할 것인지 묻은 결과, 다수의 응답자가 1번을 선택했다.

‘기본재산제’는 성인이면 누구나 한 인간으로서 자율성과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 자산을 기본적으로 지급하는 제도로 정의된다. 21대 국회의원 선거에서 정의당은 만 20세가 되는 모든 청년에게 각 3천만원의 출발자산을 국가가 제공하고, 양육시설 퇴소자 등 부모가 없는 청년에게는 최고 5천만원까지 기본자산을 지급하는 공약을 내건 적이 있다.

20대와 학생은 비교적 높은 비율로 2번을 선택했다. 30대 이상은 모두 1번을 더 선호했다.



[그림 2-7] 양극화 해소 관련 국민의 응답 결과

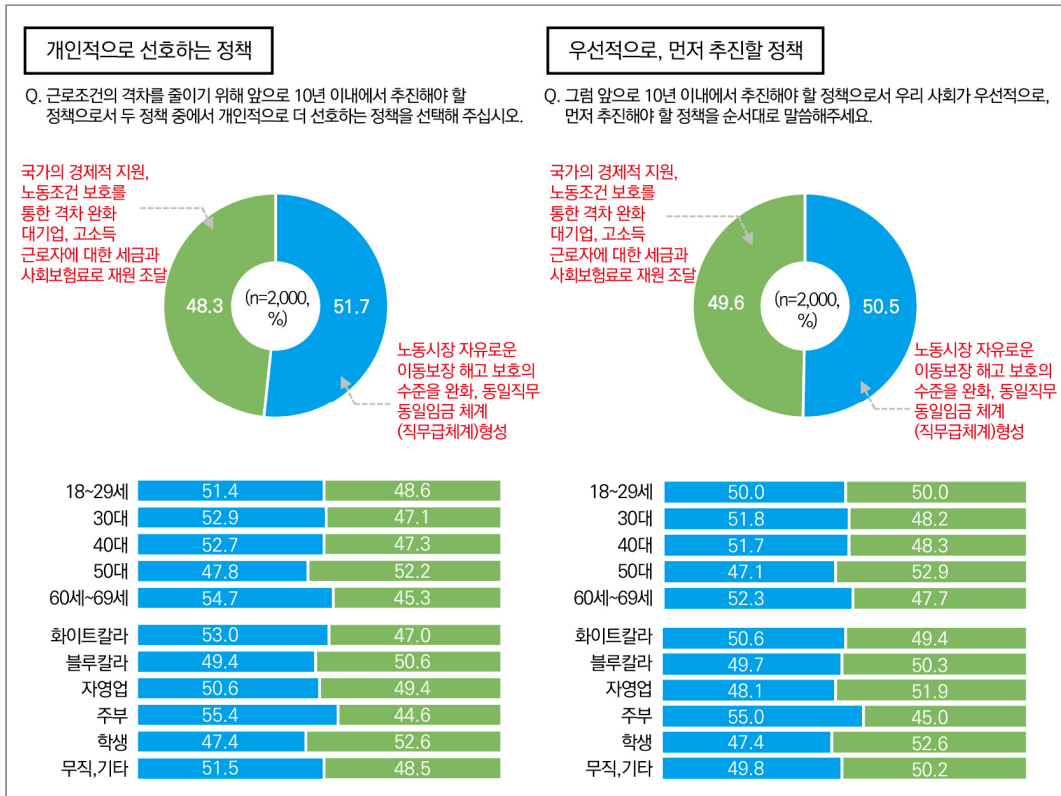
## 7 근로 조건의 격차 해소 관련

근로 조건의 격차를 줄여나가기 위한 정책으로 다음과 같이 두 가지의 상반된 방향성의 정책이 제시되었다.

- ① 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직으로 양분된 노동 시장에서 기업의 규모, 근로의 형태 간에 자유로운 이동을 보장해야 한다. 노동 시장의 유연성을 확대하기 위해 해고 보호의 수준을 완화하고 동일한 직무를 수행하면 동일한 임금을 받을 수 있는 임금체계(직무급체계)가 형성되어야 한다.
- ② 취업이 불안정하고 소득이 상대적으로 적은 사람들에게 국가가 더 많이 경제적으로 지원하고 노동 조건을 보호해야 한다. 이를 통해 회사의 규모나 근무 형태로 발생하는 격차를 완화한다. 필요한 자원은 대기업과 고소득 근로자를 대상으로 세금과 사회 보험료를 추가적으로 거두어 마련한다.

국민은 이 두 가지 대안에서 개인적 선호와 시급성에 있어서 모두 미세한 차이로 1번을 선택했다. 통계적으로 거의 의미가 없을 정도로 차이가 크지 않다는 점에서 이 분야에 관한 국민들의 의견이 팽팽하게 대립하고 있다는 점을 알 수 있다. 통상적으로 근로 조건 격차 해소와 같은 노동정책에 대한 의견은 자신의 직업 생활에 따른 경험에 의해서 강하게 영향을 받을 수 있지만, 응답자의 특성 중 연령별·직업별 선호 양상을 보아도 통계적으로 유의미한 영향을 발견할 수 없다. 따라서 우리는 이 의제를 숙의토론의 의제로 정하여 심층적으로 논의하는 것으로 하였다.





[그림 2-8] 근로 조건의 격차 해소 관련 국민의 응답 결과

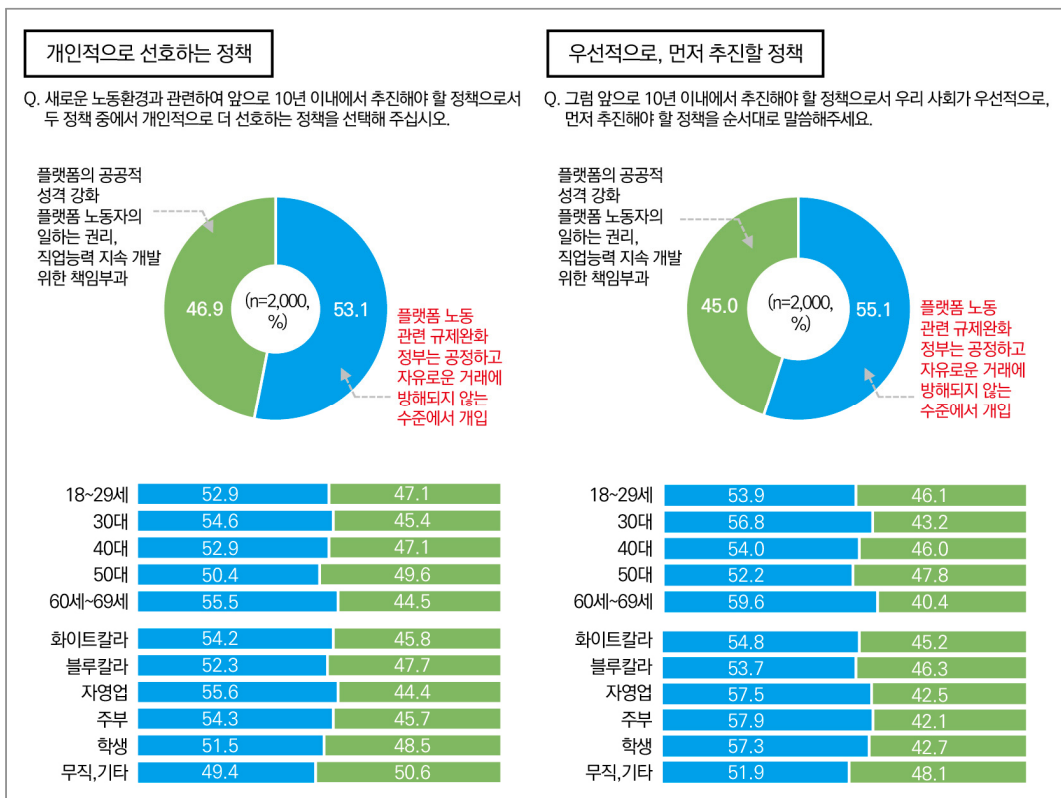
## 8 새로운 노동 환경

플랫폼이란 물건을 파는 사람과 사는 사람, 서비스를 제공하는 사람과 제공 받는 사람이 디지털 가상 공간에서 만나서 서로가 원하는 것을 교환하는 곳을 의미한다. 노동자들도 플랫폼을 이용해 일을 찾고 수입을 얻는 경향이 강화될 것이다. 이런 새로운 노동 환경에서 2가지 미래정책을 제시했다.

- ① 더 많은 플랫폼 기업, 세계적인 플랫폼 기업이 등장하도록 규제를 풀고 활발한 활동을 보장해야 한다. 다만, 정부는 특정 기업의 독과점적 플랫폼이 공정하고 자유로운 경쟁과 거래에 방해되지 않도록 하는 수준에서 플랫폼 경제에 개입해야 한다.

② 노동 생활에서 플랫폼의 역할이 매우 중요하기 때문에 플랫폼의 공공적 성격을 강화하는 것이 중요하다. 정부는 플랫폼 기업에게 플랫폼 노동자의 일하는 권리를 보호하고 직업 능력을 지속 개발하도록 사회적 책임을 부과한다.

국민 중 다수는 1번을 선호하는 것으로 나타났다. 연령별, 직업별 차이 없이 고른 선호를 보여줬다. 새로운 노동 환경에 대해 정부는 최소한의 규제만 하고 자유롭게 거래할 수 있도록 해달라는 요청으로 보인다.



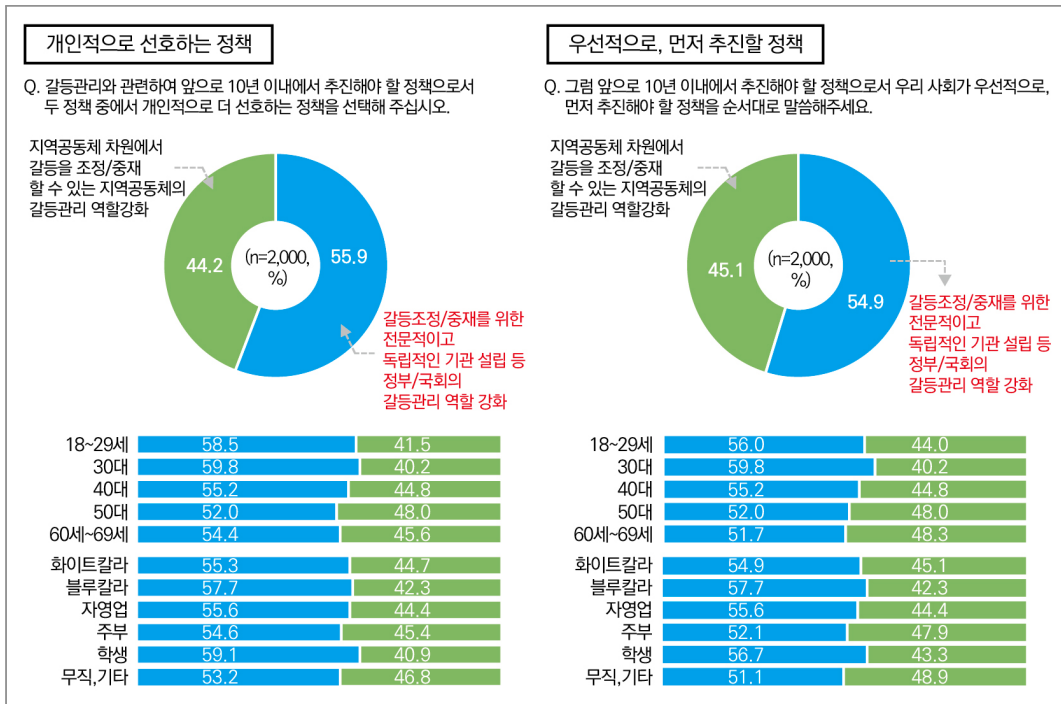
[그림 2-9] 새로운 노동 환경 관련 국민의 응답 결과

## 9 사회 갈등 관리

경제적 양극화와 문화적 다양성의 증가로 사회적 갈등이 많아질 것으로 예상된다. 국민에게 사회적 갈등 관리의 주체에 대해 물었다.

- ① 갈등 관리를 위하여 각종 법제도를 정비하고 갈등의 조정과 중재를 위한 전문적이고 독립적인 기관을 만드는 등 중앙 정부와 국회의 갈등 관리 역할을 더욱 강화해야 한다(예: 국가공론위원회, 국가공공토론위원회).
- ② 갈등 관리를 위하여 중앙 정부와 국회의 역할을 증대시키는 것보다는 지역 공동체 차원에서 갈등을 조정하고 중재할 수 있는 지역 공동체의 갈등 관리 역할을 강화해야 한다(예: 지역 공동체갈등 관리위원회).

국민 중 다수는 1번을 선호했다. 연령별, 직업별 차이 없이 고른 지지를 받았다. 앞서 새로운 노동 환경에 대한 적응에서는 민간 중심의 문제 해결을 선호하는 반면, 사회적 갈등은 정부와 국회 중심으로 풀어가야 한다고 응답한 것이 눈에 띈다.



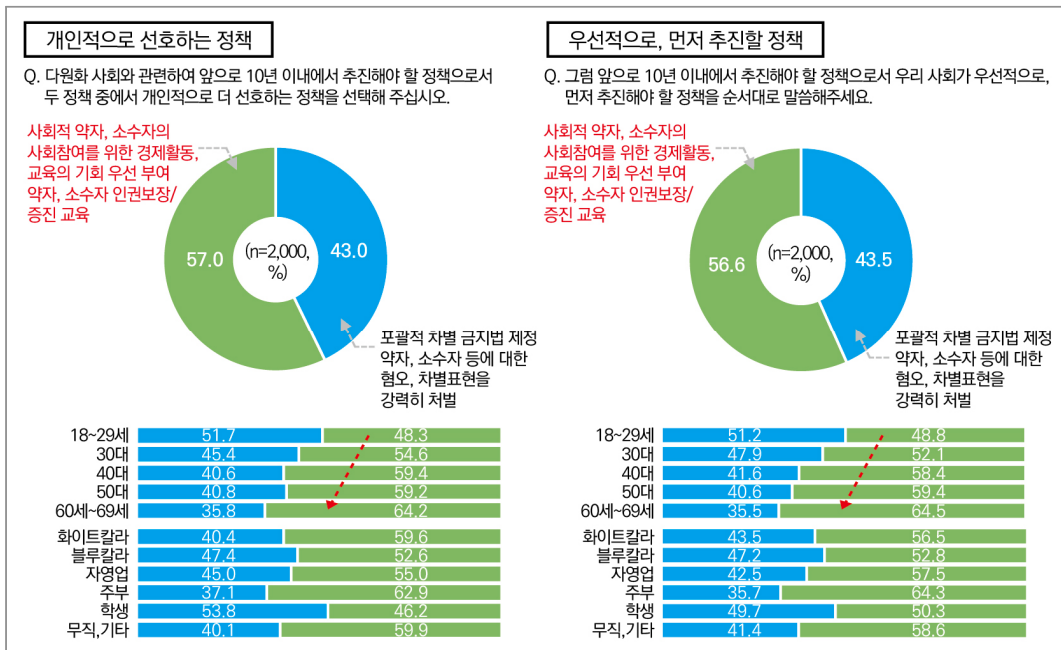
[그림 2-10] 사회 갈등 관리 관련 국민의 응답 결과

## 10 다원화 사회

개인의 다양성이 존중되는 미래 사회로 갈 경우 사회제도적으로 차별금지법, 혐오처벌의 수준 등이 문제가 될 것이다. 국민에게 이에 대한 대안정책으로 두 가지를 제시했다.

- ① 사회적 약자와 소수자에 대한 혐오·차별 표현 등을 강력하게 처벌해야 한다. 또한 이들이 다양한 생활 영역에서 다양한 이유에 의해 차별 받는 것을 없애기 위해 ‘포괄적 차별금지법’을 제정하여 이들에 대한 사회적인 편견과 차별을 엄격하게 규제해야 한다.
- ② 법적인 제재와 금지보다는 사회적 약자와 소수자가 사회의 일원으로 참여할 수 있도록 경제적 지원 정책을 추진하고, 사회적 약자와 소수자의 인권 보장 및 증진에 관한 교육을 더욱 강화해야 한다.

20대를 제외한 전 연령대에서 2번을 더 선호하였다. 20대는 51.7%가 1번을 선호한다고 응답했다. 60대는 64.2%가 2번을 선호한다고 밝혀 연령대별 가장 높은 지지율을 보였다. 처벌보다는 사회 참여의 기회, 소수자 인권 보호 강화, 교육의 확대 등을 통해 다원화 사회를 공공히 해야 한다고 응답한 것이다.

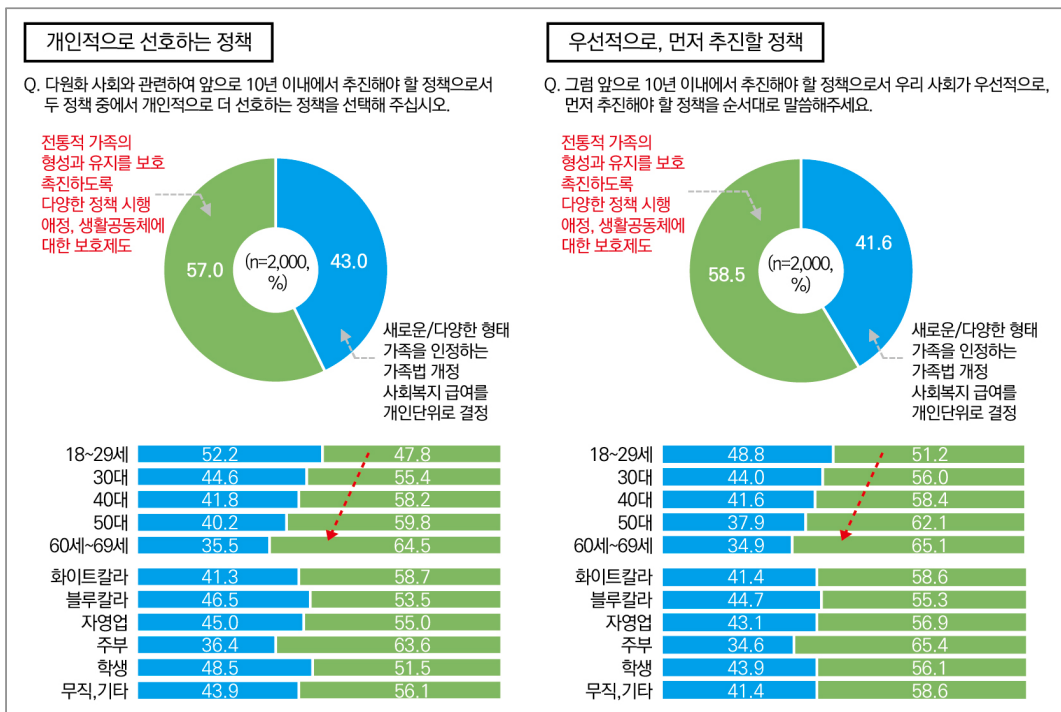


[그림 2-11] 다원화 사회 관련 국민의 응답 결과

## 11 가족 구성

가족은 사회구성원의 재생산, 양육, 상호 부양이라는 기능과 역할을 한다. 정서적 유대감이 깊고 친밀감이 있는 가족관계가 되려면 어떤 정책이 필요할지 국민에게 물었다.

- ① 이성간 혼인과 혈연·입양뿐만 아니라 새롭게 등장하는 다양한 형태의 가족이 인정될 수 있도록 가족법을 개정한다. 개인의 가족 구성 자유를 보장하기 위해 사회복지 급여를 받을 수 있을지 여부를 가족을 단위로 결정하지 않고 개인을 단위로 각자 처한 상황에 따라서 결정하도록 한다.
- ② 국가는 전통적인 가족의 형성과 유지를 보호하고 촉진하도록 다양한 정책을 시행하면서, 양육·돌봄과 부양에 관해서 가족 구성원이 과도한 부담을 지지 않도록 사회의 책임을 강화한다. 동성간, 이성간 애정·생활 공동체에 대해서는 기존과 같이 법적인 가족으로 인정하지 않지만 상속이나 사회복지 등 제한된 범위에서 가족에 준하여 보호하는 제도는 마련한다.



[그림 2-12] 가족의 형태 관련 국민의 응답 결과

국민 중 다수는 2번을 선호하는 것으로 나타났다. 이 조사에서도 20대만이 유일하게 1번을 더 선호(52.2%)했다. 그러나, 사회적 우선순위를 묻는 질문에 20대도 2번을 선택했다(51.2%). 직업별로는 주부가 2번을 가장 선호하는 것으로 나타났다.

이상으로 11개 미래정책 별 국민의 선호를 기술했다. 11개 미래정책 중 노동 양극화 문제와 교통수단 문제(전기차 대 수소차)는 국민의 선호를 결정하기 어려울 정도로 팽팽한 의견을 나타내어 숙의토론의 주제로 붙이기로 했다. 제3장에서는 그 결과를 기술한다.



# 제3장

## 국민 숙의토론: 노동과 교통

---

제1절 공론조사 개요

제2절 근로 격차 완화 숙의토론 결과

제3절 미래 교통 정책 숙의토론 결과





## 제 1절 공론조사 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 공론조사 설계

#### 가. 공론조사 의제 선정

11개 미래정책에 대한 온라인 조사를 통해 공론화가 필요한 의제 2개를 선정했다. 첫 번째 의제는 2개 정책 방향의 선호도에 대한 응답이 팽팽한 ‘근로 조건 격차 해소 방안’, 두 번째 의제는 정책 선호도와 우선순위에 대한 응답 비율에서 차이를 보이는 ‘미래 교통 정책 방향’이다.

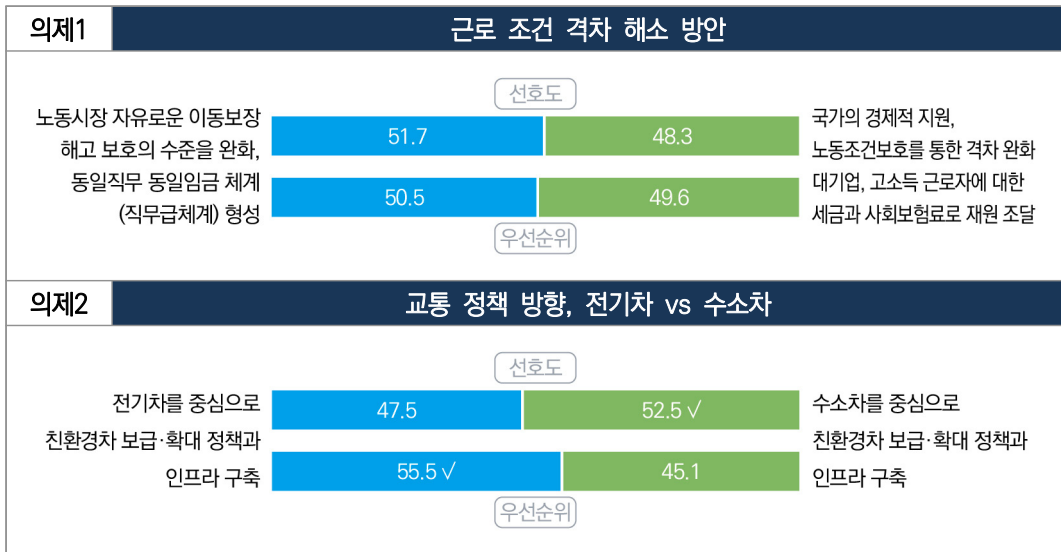
근로 조건 격차 해소 방안에 대해 우리는 2개의 정책 선택지를 국민에게 물었다. 1번은 노동 시장의 자유로운 이동을 보장하면서 해고 보호의 수준을 완화하고 동일직무에 대해서는 동일임금을 제공한다는 ‘유연화 정책’이었다. 2번은 국가의 경제적 지원을 확대하고 노동 조건 보호를 통해 격차를 완화하며 대기업과 고소득 근로자에게 더 많은 세금을 걷어 사회 보험료의 재원으로 활용하자는 ‘포괄적 안정화 정책’이었다.

국민은 2개의 정책에서 개인적 선호를 묻는 질문에 1번 유연화 정책을 51.7%, 2번 포괄적 안정화 정책을 48.3%가 선택했다. 개인적 선호가 아닌, 사회의 시급성을 묻는 질문에는 유연화 정책의 선호도가 약간 낮아졌다(51.7% → 50.5%). 이를 통해 우리는 전체 11개의 분야 중에서 응답자의 선호가 가장 팽팽히 맞서고 있음을 확인할 수 있다. 근로 조건의 격차 심화를 해결하는 것은 우리나라의 국민 경제에서 시급히 해결하여야 할 현안 이면서 단기간에 해결할 수 없는 구조적인 문제라는 점에서 ‘근로 조건 격차 해소 방안’을 숙의토론의 의제로 하여 국민의 공론을 형성하는 것은 중요한 의의가 있을 것이다.

숙의토론의 두 번째 의제로는 미래 교통 정책의 방향을 선택했다. 전기차를 중심으로 친환경차 보급을 확대하는 정책과 수소차를 중심으로 친환경차 보급을 확대하는 정책 중에 국민은 개인적 선호로는 수소차를(52.5%), 반면 사회의 시급성을 묻는 질문에는 전기

차(55%)를 선택했다. 개인적 선호와 사회적 우선정책의 순위가 바뀐 것은 이 질문이 유일했다. 이에 개인적 선호와 사회적 우선순위를 달리 선택한 국민의 선택에 대해 더 깊이 알아보기 위해 숙의토론의 의제로 삼았다.

국민참여단은 사전 여론조사에 참여한 2,000명 중, 공론조사 참여 희망자를 대상으로 선발하였으며, 총 2개의 의제에 대해 각각 100명씩 총 200명의 국민참여단을 구성하여 토론회를 진행했다. 신종 코로나 바이러스 감염증 확산을 막기 위해 100% 비대면 방식(온라인 방식)으로 숙의토론회를 진행하였다.



[그림 3-1] 공론조사 의제 간 선호도와 우선 순위

## 나. 국민참여단 구성

공론조사 의제의 특성을 고려하여, 국민참여단의 연령은 만 18세 이상부터 69세 이하로 정했다. 2019년 조사와 같이 2030대의 참여단을 50% 수준으로 임의 할당해서 구성하였다. 2050년이라는 선호미래를 가정하기 때문에 이 미래에 주역이 될 20대와 30대의 참여율을 높인 것이다.

권역은 서울/인천/경기, 대구/경북, 부산/경남/울산, 대전/충청/세종/강원, 광주/전라/제주 등 5개로, 연령은 10세 단위로 구분하였다.

[표 3-1] 2020년 8월말 행정안전부 주민등록 인구 통계

인구현황(명)	서울/인천/경기	대구/경북	부산/경남/울산	대전/충청/세종/강원	광주/전라/제주	합계	
남	18~29세	2,151,558	390,566	604,683	554,832	447,846	4,149,485
	30~39세	1,941,882	312,842	512,670	470,058	336,377	3,573,829
	40~49세	2,178,973	392,196	632,096	569,961	458,617	4,231,843
	50~59세	2,135,449	447,536	682,516	602,510	497,545	4,365,556
	60~69세	1,494,969	350,293	542,879	461,192	373,053	3,222,386
여	18~29세	2,063,996	324,170	516,712	467,395	388,020	3,760,293
	30~39세	1,870,039	281,901	475,393	422,990	315,652	3,365,975
	40~49세	2,146,226	380,264	609,715	532,550	429,678	4,098,433
	50~59세	2,131,322	440,925	683,894	567,017	462,833	4,285,991
	60~69세	1,575,654	369,299	571,538	468,274	383,028	3,367,793
합계	19,690,068	3,689,992	5,832,096	5,116,779	4,092,649	38,421,584	

[표 3-2] 국민참여단 구성안

인구현황(명)	서울/인천/경기	대구/경북	부산/경남/울산	대전/충청/세종/강원	광주/전라/제주	합계	
남	18~29세	7	1	2	2	1	13
	30~39세	7	1	2	2	1	13
	40~49세	5	1	1	1	1	9
	50~59세	5	1	1	1	1	9
	60~69세	3	1	1	1	1	7
여	18~29세	7	1	2	2	1	13
	30~39세	6	1	2	1	1	11
	40~49세	5	1	1	1	1	9
	50~59세	5	1	1	1	1	9
	60~69세	3	1	1	1	1	7
합계	53	10	14	13	10	100	

## 2 사전 속의 진행

### 가. 사전학습 및 온라인 토론회 참여를 위한 홈페이지

속의토론에 참여할 참가자에게 토론에 참가하기 전 논의 주제를 학습할 수 있도록 온라인으로 홈페이지를 구축했다. 이 홈페이지를 통해 학습자료를 얻기도 하고, 의견을 개진할 수도 있다(그림 3-2, 3-3 참조).



[그림 3-2] 미래정책 국민속의토론 홈페이지



### 3 온라인 숙의토론 프로그램

#### 가. 근로 조건 격차 해소 정책 방향

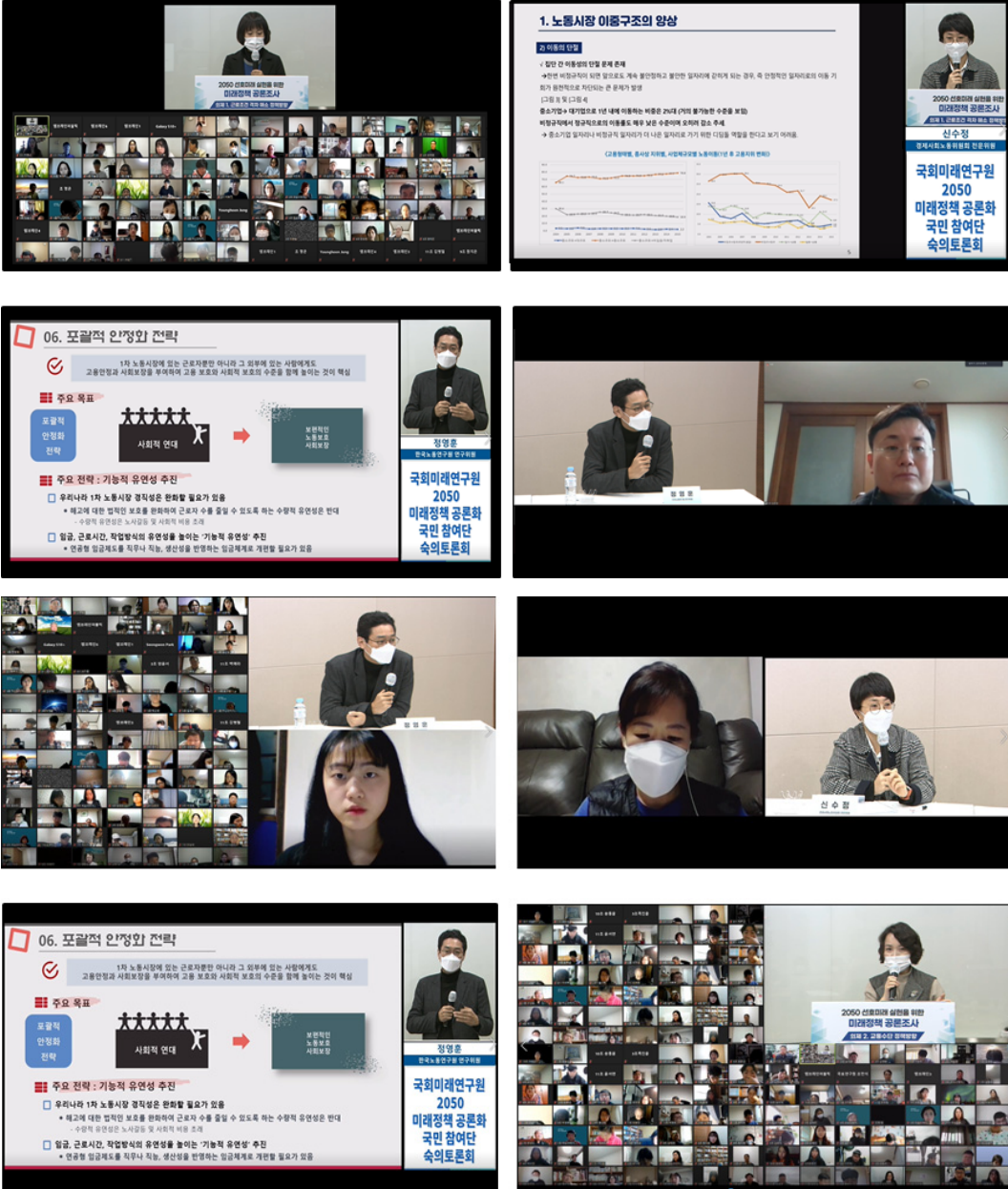
시 간		내 용	
11:00-12:00	60'	사전준비	- 중앙행사장 세팅. 퍼실 최종 점검, 진행팀 최종 점검
12:30-13:30	60'	참여자 등록 및 접수	- 참여단 매인 대기룸 거쳐 분임 별로 접속(중앙기술팀) - 퍼실 분임원 맞이하기 및 온라인 기본 테스트
13:30-13:40	10'	<개회식> : 매인 세션	- 환영사 및 취지 (박성원 혁신성장그룹장) - 일정 안내 (사회자)
13:40-13:55	15'	<소개 및 기대 나누기>	- 분임 별 진행(10분 후 자동으로 전체 화면으로 이동) : 10' • 전체 공유 (3~5인) : 5'
13:55-14:15	20'	발표 1	- 노동 시장 이중 구조의 양상과 문제점 : 신수정 경제사회노동위원회 전문위원
14:15-14:55	40'	1차 분임토의 - 11개 분임 세션 (줌 녹화)	• 토의규칙공유(2') • 새롭게 알게 된 점 배운 점 나누기(13') • 발표1과 관련하여 내가 생각하는 핵심이슈(25') 구글 시트 기록
14:55-15:10	15'	<휴식>	
15:10-15:25	15'	1차 분임 토의 전체공유	• 핵심이슈 전체공유(5~6분임)
15:25-15:45	20'	발표 2	- 노동 시장 이중 구조 해소를 위한 해법 : 정영훈 한국노동연구원 연구위원
15:45-16:40	55'	2차 분임 토의 - 11개 분임 세션 (줌 녹화)	- 향후 미래 사회의 노동 시장 정책 방향 유연화 전략/포괄 안정화 전략에 대한 참여단의 생각(20') - 정보를 더 알기 위한 확인과 궁금한 사항 질문 만들기(20') 구글시트 기록 - 대표 질문 선정((10'),소감 나누기
16:40-16:55	15'	<휴식>	
16:55-17:35	40'	질의응답 : 매인 세션	• 8개 분임 내외(1분 질문, 2분 답변)
17:35-17:45	10'	설문 조사 및 만족도 평가	• 온라인 숙의단 최종설문 응답 및 만족도 조사
17:45-17:55	10'	소감 및 평가 공유	• 2~3 분임 내외
17:55-18:00	5'	<폐회>	• 감사 인사 및 향후 안내

### 나. 미래 교통 정책방향 : 전기차 vs 수소차

시 간		내 용	
11:00-12:00	60'	사전준비	- 중앙 행사장 셋팅. 퍼실 최종 점검, 진행팀 최종 점검
12:30-13:30	60'	참여자 등록 및 접수	- 참여단 메인 대기룸 거쳐 분임 별로 접속(중앙기술팀) - 퍼실 분임원 맞이하기 및 온라인 기본 테스트
13:30-13:40	10'	<개회식> : 메인 세션	- 환영사 및 취지 (박성원 혁신성장그룹장) - 일정 안내 (사회자)
13:40-13:55	15'	<소개 및 기대 나누기>	- 분임별 진행(10분 후 자동으로 전체 화면으로 이동) : 10' - 전체 공유 (3~5인) : 5'
13:55-14:10	15'	발표 1	- 기후 위기와 지속 가능한 교통 : 박지영 한국교통연구원 연구위원
14:10-14:50	40'	1차 분임 토의 - 11개 분임 세션 (중 녹화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토의 규칙 공유(2')</li> <li>• 기후 위기 속에서 내가 체감하는 변화와 문제점은?(18')</li> <li>• 탄소 배출량 감축 및 지속 가능한 미래 사회를 위한 교통 정책의 핵심이슈는 무엇이라고 생각하나요?</li> </ul>
14:50-15:05	15'	<휴식>	
15:05-15:20	15'	1차 분임 토의 전체공유	- 핵심 이슈 전체 공유(5~6분임)
15:20-15:35	15'	발표 2	- (수소차 vs 전기차)에너지 변환 과정에서의 수소차와 전기차: 정성욱 한국에너지기술연구원 선임연구위원
15:35-15:50	15'	발표 3	- (수소차 vs 전기차)두 에너지 확산에 따른 거주 형태 변화 : 조만석 국토연구원 부연구위원
15:50-16:40	50'	2차 분임 토의 - 11개 분임 세션 (중 녹화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (수소차 vs 전기차) 정책 추진 방향에 대한 의견 나누기(15')</li> <li>- 정보를 더 알기 위한 확인과 궁금한 사항 질문 만들기(20') 구글 시트 기록</li> <li>• 대표 질문 선정(5'), 소감나누기(10')</li> </ul>
16:40-16:55	15'	<휴식>	
16:55-17:35	40'	질의응답 : 메인 세션	• 8개 분임 내외(1분 질문, 2분 답변)
17:35-17:45	10'	설문 조사 및 만족도 평가	• 온라인 속의단 최종설문 응답 및 만족도 조사
17:45-17:55	10'	소감 및 평가 공유	• 2~3 분임 내외
17:55-18:00	5'	<폐회>	• 감사 인사 및 향후 안내

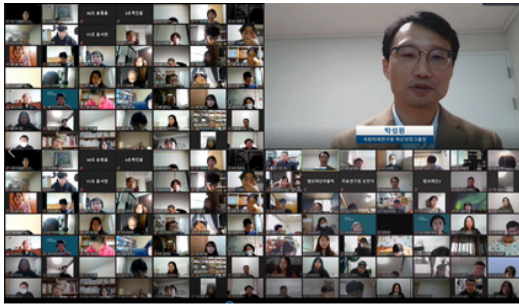


## 4 국민 속의토론 온라인 진행



[그림 3-4] 근로 격차 해소 방향에 대한 온라인 토론 장면





### 기후위기와 지속가능교통

- 수송부문 국내 온실가스 배출량 27% 차지
  - 수송부문 전이효과는 지속적인 증가 추세
  - 온실가스 배출량은 2019년 기준 95.1백만톤으로 1990년 대비 176.5% 증가

수송부문의 온실가스 배출량 추이  
 온실가스 배출량(백만톤) : 1990년 기준 100% 증가

수송부문의 온실가스 배출량 추이  
 온실가스 배출량(백만톤) : 1990년 대비 176.5% 증가

- 지속가능교통정책 방향
  - Avoid/Reduce : 에너지 효율성 개선, 통행수요 감소
  - Shift/Maintain : 대중교통수단 및 친환경 차량의 수단으로 전환
  - Improve : 차량과 연료 효율성 향상

2050 선호미래를 위한 미래정책 공론조사 국민 참여단 속의토론회



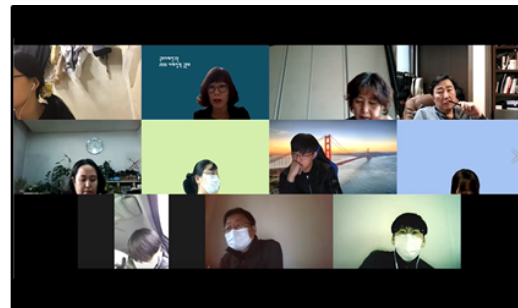
### 2 충전소 문제

전기차 v 수소차의 충전소 문제

- 전기차 충전소 문제는 앞에서 주차 문제에서 함께 다뤘음
  - 충전기 측면에서는 특별히 더 다양한 문제 없으나, 배터리를 충전하는 데는 한계
  - 수소차 수소 충전소가 필요하여 충전기의 용이 능력 요구됨
    - 주유소와 유사한 수소충전소가 따로 필요하며 주유소보다 비용 및 관리 요구가 큼
- 전기차는 배터리를 충전, 수소차는 수소충전소 중심으로 살펴볼 필요 있음

전기차 배터리충전방식 교환소 개요

- 배터리충전방식, 또는 배터리교환식 충전소는 현대차, 테슬라, 교차와 거의 동일한 방식으로 achievable 함
- 일반적인 교환소는 충전방식, 차량 기종 등을 통해 기존 배터리를 제거하고 이미 완충되어 있는 배터리를 갈아 끼워 넣는 방식임
- 교환 시간만 5분 이내로 기존 주유와 유사



[그림 3-5] 미래 교통 정책방향(전기차 vs 수소차)을 논의한 온라인 속의토론

## 제2절

# 근로 격차 완화 속의토론 결과

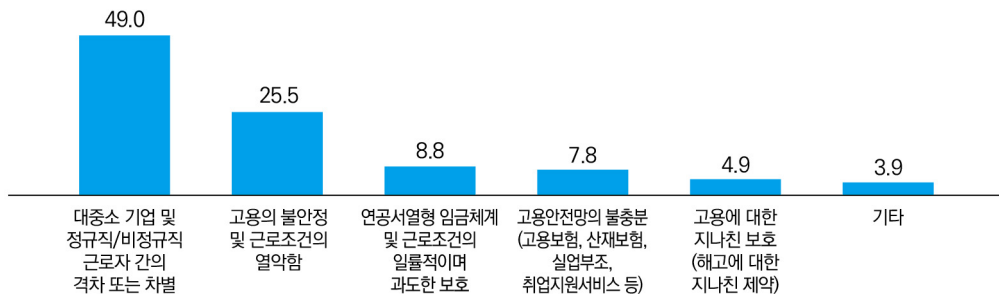
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 노동 시장 양극화 이슈

속의토론 국민참여단은 노동 시장 양극화 관련 가장 심각한 이슈로 “대/중소기업 및 정/비정규직 근로자 간의 격차 또는 차별”을 꼽았다(49%). 그 뒤를 이어 고용의 불안정 및 근로 조건의 열악함이 2위, 연공서열형 임금 체계 및 근로 조건의 일률적 적용과 과도한 보호를 3위로 꼽았다. 고용 보험이나 산재 보험, 실업부조, 취업 지원 서비스 등 고용 안정망에 필요한 서비스가 불충분하다는 의견은 4위로, 고용에 대한 지나친 보호를 5위로 꼽았다(그림 3-6 참조).

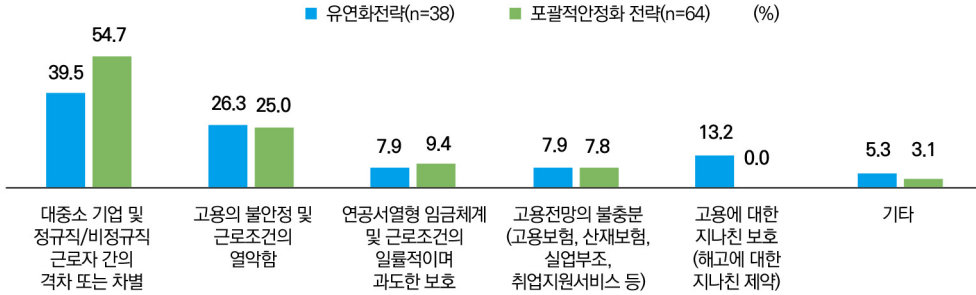
포괄적 안정화 정책 선호자(n=64)의 경우, ‘대중소 기업 및 정규직/비정규직 근로자 간의 격차 또는 차별’에 대해 유연화 전략의 선호자보다 더 심각한 문제로 인식했다. 한편, 유연화 전략 선호자(n=38)의 경우, 고용의 불안정 및 근로 조건의 열악함에 대해 더 심각한 이슈라고 응답했다(그림 3-7 참조).

Q. 귀하께서는 노동 시장 양극화와 관련하여, 어떤 문제가 가장 심각한 이슈라고 보십니까?



[그림 3-6] 노동 시장 양극화 관련 심각한 이슈

(사후) 선호 정책별



[그림 3-7] 선호정책별 노동 시장 이슈의 중요도 인식 차이

눈여겨 볼 점은 대중소 기업 및 정규직/비정규직 근로자간의 격차와 차별에 대해 여성이 남성보다 높은 비율로 심각한 문제라고 응답했다는 것이다. 연령별은 20대와 30대 그리고 60대가 다른 연령대 응답보다 이 이슈에 대한 심각성에 공감했다. 이는 여성과 20 ~ 30대, 60대가 격차와 차별의 경험이 많음을 시사한다.

## 2 2050년 국민 선호미래 가능성

### 가. 국민 선호미래의 가능성

우리는 속의토론 참가자들에게 노동 분야에서 국민의 선호미래상을 설명했다. 내용은 다음과 같다: ‘2050년 미래에서는 어떤 곳에서 어떤 형태로 일하든 동일한 가치의근로를 하면 동일한 임금을 받을 수 있는 사회이다. 그리고 중소기업과 대기업의 근로 조건에도 격차가 거의 없는 미래이다.’

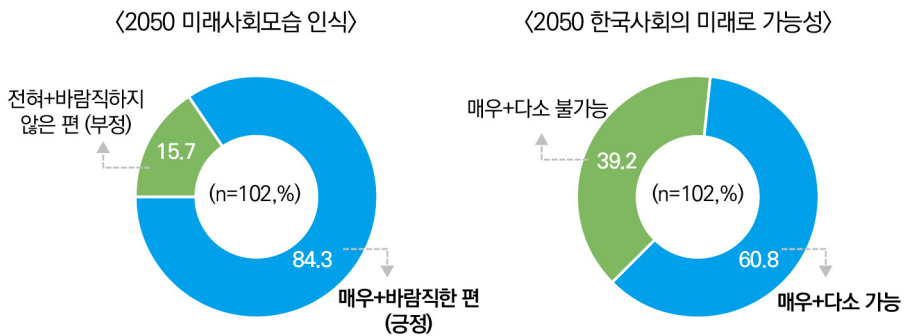
속의토론 참여자들은 이 미래의 가치와 실현성 측면에서 어떻게 보고 있을까. 참여자들은 이 미래 사회의 모습에 대해 대부분 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 2050년 한국사회의 미래로 가능한지에 대해서는 ‘긍정’(매우+다소 가능) 전망 60.8%, ‘부정’(매우+다소 불가능) 전망 39.2%로 나타났다. 이 미래가 지향하는 목표와 사회적 가치는 충분히 공감하지만, 실현 가능성에 대해서는 상대적으로 낮게 나타났다(그림 3-8 참조).

포괄적 안정화 전략을 선호하는 참가자들은 유연화 전략을 선호하는 참가자들보다 이 미래에 대해 더 긍정적으로 인식했고, 가능성에 대해서 더 높게 평가했다.

Q. 귀하께서는 다음과 같은 “2050년 미래 사회의 모습”에 대해 어떻게 생각하십니까?

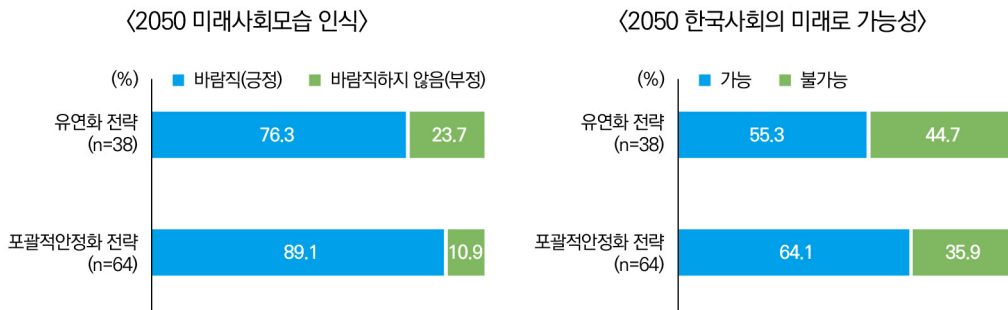
Q. 귀하께서는 앞서 제시한 미래 사회 모습이 “2050년 한국사회의 미래”로 가능하다고 생각하십니까?

2050년 미래에는 어떠한 곳에서 어떠한 형태로 일을 하든 동일한 가치의 근로를 하면 동일한 임금을 받을 수 있는 사회입니다. 중소기업과 대기업의 근로 조건도 격차가 거의 없는 사회입니다.



[그림 3-8] 2050 미래 사회 모습과 2050 한국사회의 미래 가능성 인식

(사후) 선호 정책별



[그림 3-9] 2050 미래 사회 모습과 2050 한국사회 미래 인식의 정책별 선호

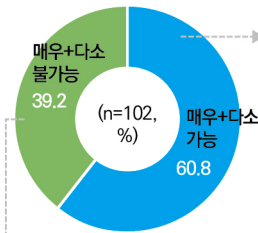
## 나. 가능성 여부 판단의 이유들

국민 속의토론 참여단 중 이 미래의 실현이 가능하다고 응답한 이유는 무엇이였을까. 많은 의견이 정부가 노동 시장의 양극화 해소 정책을 적극적이고 지속적으로 추진할 때 가능하다고 응답했다. 시간이 걸리겠지만 국민이 공감을 많이 하고 있는 미래이기 때문에 실현가능하다는 응답도 많았다(표 3-3 참조).

[표 3-3] 2050년 미래상의 가능성 여부의 이유

Q. 귀하께서 2050년 한국 미래사회의 모습으로 (매우 가능-매우 불가능)이라고 응답하신 이유는 무엇인가요?

(2050 한국사회의 미래로 가능성)



자유의견(명)	가능		불가능	
	다소 가능	매우 가능	다소 불가능	매우 불가능
• 노동시장 양극화 해소 정책 적극/지속 추진 시 가능	1	21	22	
• 당위적, 지행해야 할 목표 (반발, 시간이 걸리겠지만)	4	14	18	
• 국민노력, 낙관적/긍정적 기대	2	8	10	
• 기술발전, 인구구조변화 등 노동시장 환경 변화	1	3	4	3
• 4차산업혁명 등 미래사회 필수조건이므로		2	2	
• 기업/사회/노동자 합의, 협력을 통해 가능할 것		2	2	
• 노동 생산성향상을 위해 반드시 필요하므로		2	2	
• 경제적, 생산성 측면에서 부정적(경쟁, 차이는 필요)			9	2
• 사회 인식변화 어려움/제도 및 경제구조 변화 한계			9	1
• 기득권 반대/사회적 합의 어려움			5	2
• 이상적인 내용/현실성 낮음			3	3
• 부정적/비관적 전망(양극화 심화)			3	
• 기타		2	2	
<b>합계</b>	<b>8</b>	<b>54</b>	<b>62</b>	<b>40</b>

이런 미래가 실현되려면 국민이 지속적으로 관련 정책을 지지하고 실현의 긍정적 낙관을 멈추지 말아야 한다고 응답한 참여자도 여럿 있었다. 기술의 발전을 활용하면 가능하다는 의견, 인구 구조 변화 등 사회적 변화가 이런 미래를 이끄는 동인(動因)이 된다는 의견, 4차 산업혁명을 일궈내려면 이런 미래가 와야 한다는 의견, 노동 생산성을 향상하려면 이 미래의 실현이 필요하다는 의견 등이 있었다.

이 미래의 실현이 가능하다는 참여자의 의견을 가감없이 옮겨놓으면 다음과 같다.

“정부의 주도적인 조직 개편과 시민사회의 공론화를 통해 서서히 더 합리적인 결론에 도달할 수 있을 것으로 예상함. 관련 분야의 전문가 및 공무원들의 연구와 노력의 결과 노동 시장의 양극화 문제가 하나씩 해결될 것으로 기대함.”

“30년 후 과연 달성될까 라는 의구심이 들지만 지향해야 할 목표임은 틀림없다.”

“현재도 이 이슈에 대해 많은 이들이 공감하며 사회적 합의가 있는 것으로 보이지만, 현실적으로 제도화되지 못하고 있다. 특히 사용자의 시각이 변화해야 하며, 기득권이 어느 정도 양보해야 한다. 가능은 하겠으나 시일이 걸릴 것으로 생각함”

반면, 이 미래상이 불가능하다고 의견을 밝힌 참가자도 있었다(표 3-3 참조). 이들은 경제적, 생산적 측면에서 부정적이라거나 현실성이 낮다는 이유를 주로 들었다. 사회의 인식 변화가 늦고 제도의 변화도 기대하기 힘들다는 의견도 제기되었다. 이들의 의견도 가감없이 옮기면 다음과 같다.

“차별이 없는 이상적인 모습인 듯 보이나, 같은 일을 하더라도 열정이 있는 사람과 그렇지 않은 사람 간에는 결과에 차이가 있음. 이런 부분들을 어떻게 극복할 것인지, 소위 무임승차자들을 어떻게 해결할 것인지와 같은 많은 문제가 있음.”

“개인의 노력이 정당한 가치를 인정받지 못하면 의욕이 떨어지고 생산적인 일을 하는데 소극적으로 될 수 있음. 각자의 성과를 인정해 주고 소득에 따라 세금을 거두어 보편적 복지 제도를 마련하는 게 옳다고 생각함.”

“모두 바라는 이상적인 모습이지만 현재 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업에서 오는 차이 등 해결해야 할 문제들이 많은데 이 문제를 해결하는 것은 노동 시장만의 문제가 아닌 노동조합, 정부 정책 등 많은 부분에서 타협하고 변화되어야 해서 쉽지만은 않다고 생각함.”

“현재와 같이 개인적, 집단적 이기주의가 기승을 부리고 계층 간, 세대 간, 지역 간, 소득 간 분열이 존재하는 사회에서는 아무리 제도적인 장치를 갖추고 보완한들 부작용만 심해질 것으로 생각함. 따라서 유의미한 수준의 국민 의식의 개혁이 이뤄지지 않는 한 바람직한 미래 사회가 되기엔 2050년은 시간상 촉박하며 그 가능성도 낮다고 생각함.”

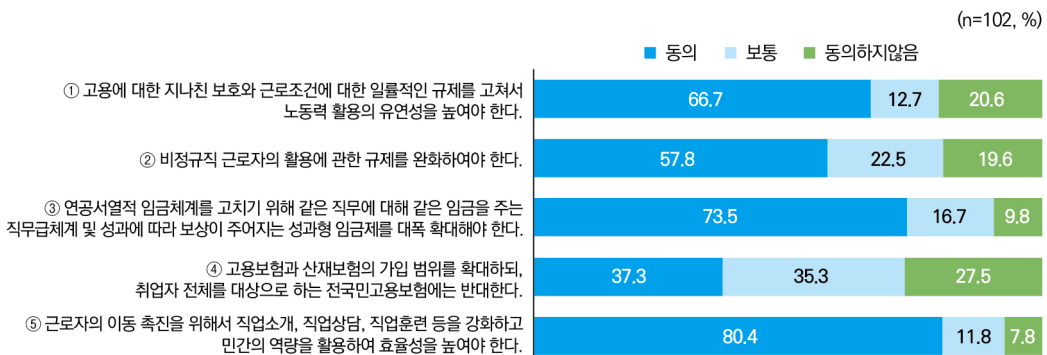
### 3 유연화 전략 v. 포괄적 안정화 전략

#### 가. 유연화 전략에 대한 국민 참여자 인식

국민 참여자는 노동 시장의 이중 구조 해소를 위해 유연화 전략이 필요한 이유에 대해 다양한 의견을 내놓았다. 유연화 전략을 다시 설명하자면 ‘기업 외부 환경 변화에 대해 탄력적으로 대응하여 기업이 신속하고 효율적으로 노동력을 운용할 수 있도록 노동 시장 규제를 완화하는 것’이다.

유연화 전략이 필요한 이유에 대해 국민참여단은 ‘근로자의 이동 촉진을 위해서 직업 소개, 직업 상담, 직업 훈련 등을 강화하고 민간의 역량을 활용하여 효율성을 높여야 한다’는 의견에 80.4%가 동의했다(그림 3-10 참조). ‘연공서열적 임금체계를 고치기 위해 같은 직무에 대해 같은 임금을 주는 직무급 체계 및 성과에 따라 보상이 주어지는 성과형 임금제를 대폭 확대해야 한다’는 의견에는 73.5%가 동의했다.

그 뒤를 이어 ‘고용에 대한 지나친 보호와 근로 조건에 대한 일률적인 규제를 고쳐서 노동력 활용의 유연성을 높여야 한다’(66.7%), ‘비정규직 근로자의 활용에 관한 규제를 완화하여야 한다’(57.8%) 순이었다. 반면, ‘고용 보험과 산재 보험의 가입 범위를 확대하되, 취업자 전체를 대상으로 하는 전국민고용 보험에는 반대한다’에 대해서는 동의가 37.3%, 동의하지 않음이 27.5%, 동의와 비동의 사이의 의견은 35.5%여서 의견이 매우 엇갈리는 모습이 확인되었다.

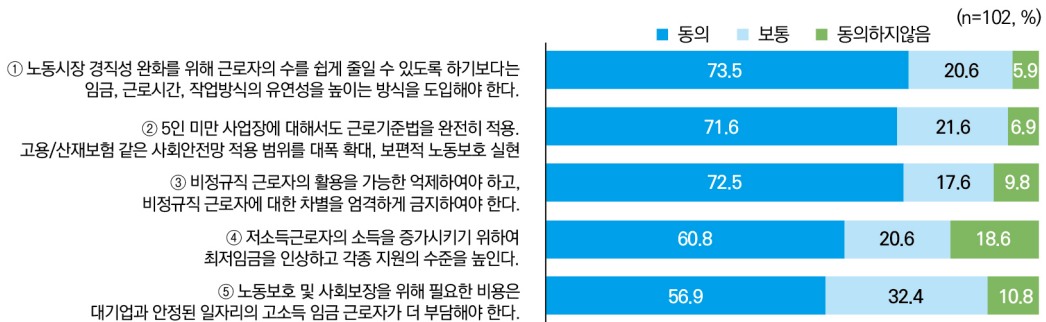


[그림 3-10] 유연화 전략에서 필요한 요소



## 나. 포괄적 안정화 전략에 대한 국민 참여자 인식

포괄적 안정화 전략이란 '1차 노동 시장에 있는 근로자뿐 아니라 2차 노동 시장에 있는 근로자들에게도 고용안정과 사회보장을 부여하여 고용보호와 사회적 보호의 수준을 함께 높이는 전략'이다. 국민참여단은 이 전략에 대해 82.4%가 바람직하다고 평가했다.



[그림 3-11] 포괄적 안정화 전략에서 필요한 요소

포괄적 안정화 전략의 세부 내용에 대해 국민참여단은 다음과 같은 의견을 나타내었다. '노동 시장 경직성 완화를 위해 근로자의 수를 쉽게 줄일 수 있도록 하기보다는 임금, 근로시간, 작업방식의 유연성을 높이는 방식을 도입해야 한다'는 의견에 73.5%가 동의해 가장 많이 공감한 것으로 나타났다.

그 뒤를 이어 '비정규직 근로자의 활용을 가능한 억제하고 비정규직 근로자에 대한 차별을 엄격하게 금지해야 한다'는 의견에 72.5%가 동의, '5인 미만 사업장에 대해서도 근로기준법을 완전히 적용, 고용/산재 보험 같은 사회안전망 적용 범위를 대폭 확대해 보편적 노동보호를 실현해야 한다'에 71.6%가 동의했다.

'저소득 근로자의 소득을 증가시키기 위하여 최저 임금을 인상하고 각종 지원의 수준을 높인다'는 60.8%, '노동보호 및 사회보장을 위해 필요한 비용은 대기업과 안정된 일자리의 고소득 임금 근로자가 더 부담해야 한다'는 의견에는 56.9%가 동의했다. 이것은 5개의 의견 중에서 가장 낮은 동의를 보인 항목이었다. 동의하지 않는 항목이 가장 높았던 의견은 '저소득 근로자의 소득을 증가시키기 위하여 최저 임금을 인상하고 각종 지원의 수준을 높인다'는 것으로 18.6%가 반대했다.



## 다. 유연화 전략 대 포괄적 안정화 전략 중에서 최종 선호

사전 여론 조사에서 두 전략에 대한 선호가 팽팽하였다. 사전조사에서는 개인적 선호를 묻는 질문에서는 유연화 전략에 대한 선호가 51.7%, 포괄적 안정화 전략에 대한 선호가 48.3%로 유연화 전략이 다소 앞섰다.

한편, 개인적 선호가 아닌, 정책 추진의 시급성을 묻는 질문에서 응답자는 유연화 전략을 50.5%, 포괄적 안정화 전략을 49.6%가 지지하는 것으로 나타났다. 시급성에 대해서는 양쪽의 의견이 팽팽했다.

공론조사에서는 사전조사의 이러한 분포를 고려하여 참여단의 구성에 있어서 양자를 거의 비슷하게 구성하였다. 사전조사에서 유연화 전략을 선호한 사람과 포괄적안정화 전략을 선호한 사람의 수는 개인적 선호를 기준으로 전자가 50명, 후자가 52명, 정책 추진의 시급성을 기준으로 전자가 53명, 후자가 49명이다.

속의토론에 앞서 국민참여단(102명)에게 유연화 전략과 포괄적 안정화 전략의 선호를 물었다. 그 결과, 유연화 전략을 선호하는 사람이 49%, 포괄적 안정화 전략을 선호하는 사람은 51%였다. 온라인 조사에서는 유연화 전략 선호가 51.7%, 포괄적 안정화 전략 선호가 48.3%였으나, 속의토론 참여자들은 포괄적 안정화 전략을 약간 더 선호하는 것으로 조사되었다.

온라인 조사와 속의토론의 사전조사 결과에서 선호도의 차이는 있지만, 중요한 것은 속의토론 이후의 의견 변화다. 속의토론을 진행한 후에는 선호의 차이가 큰 폭으로 벌어졌다. 포괄적 안정화 전략에 대한 선호가 51%에서 62.7%로 11.7% 포인트 상승한 것이다.

어느 참가자들이 이런 차이를 보인 것일까. 20대와 30대는 사전과 사후의 의견에 별다른 차이를 보이지 않았으나, 40대와 50대, 60대는 유연화 전략에서 포괄적 안정화 전략 선호로 대거 이동했다. 유연화 전략에서 포괄적 안정화 전략으로 선호를 바꾼 참여자들의 의견을 그대로 옮겨보았다.

### ○ 유연화 전략에서 포괄적 안정화 전략으로 선호를 바꾼 경우

“1차 노동 시장에 있는 근로자 뿐만 아니라 그 외부에는 사람들에게도 고용 안정과 사회 보장을 부여하여 고용 보호와 사회적 보호의 수준을 함께 높이고 임금이나 근로 시간,

작업 방식의 유연성을 높이고 직무나 직능 생산성을 반영하는 임금 체계가 필요할 것 같아서 (포괄적 안정화 전략으로 의견을 바꾸었음). 고용 보험, 산재 보험 적용 범위 확대 시, 명확한 기준점 마련이 시급하다. 실업 급여, 부정수급에 대한 구체적인 대책이 필요하다. 최저 임금 책정에서 자영업자와 노동자 모두에게 적절한 기준이 마련되어야 한다.”

“1차 노동 시장의 근로자뿐만 아니라 2차 노동 시장의 근로자들도 지원을 받고, 보편적으로 활용되었으면 한다. 이윤 창출이 높은 대기업이나, 고임금자들의 지원을 통해 그러한 이상이 실현될 수 있었으면 한다. 2020년 현재, 최저 임금은 언제부터인가, 최저 임금이 곧 대표적인 임금이 되었다. 2050년엔 보다 더 나은 모습이 되어야 한다. 대기업이나, 고임금자들의 반발이 매우 클 것이다. 그들도 그들이 노력한 만큼의 임금을 받는 것일 텐데 그 임금을 사회적으로 지원하는 곳에 쓰기 위해 자세를 늘린다면 반발이 클 것으로 예상된다. 이러한 이유로 현실적으로 적용하는 데 오랜 시간이 걸릴 것이고, 사회적으로 합의에 도달하는 시간 또한 매우 길 것으로 예상된다.”

“1차 노동 시장이 그대로 유지되면서 2차 노동 시장에 있는 근로자들도 복지 혜택을 누려서 노동 시장의 이중 구조가 양극화에서 안정화로 가는 방향이 좋겠다. 이런 정책이 유연화 정책보다 근로자들에게 위험부담이 최소화될 것 같고, 사회보장과 노동 보호라는 의미에서도 더 좋은 정책이라고 생각합니다.”

“포괄적으로 1차, 2차 노동 시장 유연화를 추진해야 한다고 생각합니다. 임금의 인상이나 근로시간 단축, 1차, 2차 노동 시장의 개혁은 정부에서도 실패하고 있고, 근로자들도 지역주의, 정치 이념에 대한 다른 사고를 하고 있으므로 개혁의 필요성을 인식하면서도 적극적으로 참여하지 않습니다. 그래서 무엇보다 근로기준법을 고쳐서 기업을 위해서 일을 하는 그러한 환경으로 개선해야 한다고 생각합니다. 그리고 여러 가지 대안 중 1차 노동 시장 종사자에게 과중한 부담을 주기보다는 2차 노동 시장의 종사자들도 같이 부담을 한다면 (포괄적) 안정화 정책이 성공할 수 있다고 생각합니다.”

“2차 노동 시장에 있는 근로자들의 노동 권리를 제대로 보장하고, 기업별 임금 격차를 줄이는 방법 등은 제도가 바뀌지 않으면 개선되기 쉽지 않으므로 (포괄적 안정화) 정책을 도입함으로써 고용 개선과 보호가 이루어질 것으로 생각한다. 최저 임금 인상은 꼭 필요한 제도이나 5인 미만의 영세한 사업주나 자영업자를 보호해야 할 보완 정책이 필요하고, 전국민 고용 보험이 실행될 경우 부정 수급자를 선별할 수 있는 구체적인 제도가 마련되

어야 한다. 마지막으로 세금 인상 외에 재원을 마련할 수 있는 구체적인 방안이 있어야 한다.”

“2차 노동 시장의 전국민 고용 보험 등 사회 보장 제도를 부여함으로써 불안정 취업자의 경제적 지휘를 향상하고 불안감을 없애고, 최저 임금 인상으로 소득을 증가시켜 노동 시장 내의 소득 불평등을 완화할 수 있다고 생각한다. 기업의 해고가 쉬워질수록 해고 정당성이 무시될 수 있고 기업의 이윤에 의해 근로자의 생계가 위협될 수 있다. 노동 보호와 사회 보장 제도를 확대 추진함으로써 들어가는 필요 비용을 대기업과 안정된 일자리에서 상대적으로 높은 임금을 받는 근로자가 더 부담하여야 한다. 그러나 1차 노동 시장 근로자가 부담하는 것에 대한 합의가 문제가 될 것이며 국회와 정부가 해결 방안을 점진적으로 논의하여야 할 것이다.”

“최저 임금제는 받는 사람은 좋지만 주는 사람은 좋지 않기 때문에 그 부분이 양측이 만족할 수 있도록 개선된다면 포괄적 안정화 전략도 긍정적이다.”

“고용 보험을 전 국민으로 확대하여 모든 국민이 맘 편히 노동할 수 있고 생계를 걱정하지 않는 고용 복지를 이루어야 복지 국가이며 국민 모두가 행복하게 살 수 있는 나라라고 생각합니다. 소수만이 부를 누리고 고통받는 사각지대 노동자를 외면한다면 불행한 나라가 될 거라 생각합니다. 전 국민 고용 보험으로 소상공인들은 고용을 줄이려 하겠지만 시간이 지나면 자연스럽게 안정화 될 거라 생각합니다. 비용을 고소득자에게 전가하는 것은 조세 저항으로 이어져 옳지 않습니다. 비용은 이윤이 많은 대기업에서 나와야 한다고 생각합니다. 고용 안정화 기금으로 300인 이상 대기업의 이윤에서 비율을 정해 추징하는 것이 바람직하다고 생각합니다.”

“고용 불안과 일자리 감소가 일반화되어 가고 있는 현실을 보면서 청년 실업의 심각성을 걱정하고 있습니다. 최저 임금을 올리다 보니 일자리가 감소하고, 고용 감소로 인하여 고용 창출이 없어지는 현상을 산업 현장에서 직접 체험을 하다 보니 안정화 전략으로 가려면 현장의 실제적인 현실을 다양한 각도에서 보고 파악 분석하여 진행 추진되어야 한다고 생각합니다.”

“(포괄적 안정화 전략으로) 작은 사업장에서도 보험과 혜택을 받게 된다면 5인 이하의 작은 사업주들은 고용에 대해 소극적으로 바뀔 것 같은데 어떻게 해결이 될지, 부작용이 일어나지 않을까 걱정됩니다.”

“노동 유연화 전략은 기업들 위주로 돌아가는 전략으로, 노동자에 대한 보호가 최소한도로 이루어질 수밖에 없다. 물론 이러한 전략이 영세한 중소기업들이나 강성 노조를 가지고 있는 대기업에게는 큰 효과를 낼 수 있지만, 많은 기업으로부터 일자리의 질 감소 등과 같은 역효과를 낼 가능성이 크다. 포괄적 안정화 전략을 추진하게 된다면 영세 소상공인들이나 많은 직원을 채용한 기업들에 큰 타격이 있을 것이다. 그러므로 본 전략을 추진하기 전에 유연화 전략 중 몇 개를 빌려서 기업들의 숨통을 열어주어야 할 것이다.”

“노동 시장의 양극화를 완화 해소하기 위해서는 국가 차원의 전략이 필요하다고 생각된다. 노동 시장 양극화의 근본적인 원인은 세계화와 기술 변화에 따른 경제 산업 부문에서의 불균형 성장 및 생산성의 부문 간 격차의 확대 그리고 그에 대응하는 개별 경제 주체들의 대응 능력의 차이에 있다. 따라서 노동 시장의 양극화가 단순히 노동 시장 부문만의 정책적 대응으로 해결될 수 있는 문제는 아니라고 생각한다. 정부는 완전 고용에 대한 책임을 지고 정부는 고용주 및 노조와 함께 노동자를 훈련하고 의미 있고 효과적인 노동 시장 정책을 공동으로 책임지는 시스템을 구축하여야 한다. 이는 고용과 훈련 기회가 차별적이지 않은 한 비정규적 고용형태를 고수한다는 것을 의미한다. 물론 노동의 유연한 조정을 위하여 정부는 공공 교육과 직업 훈련, 노동 시장 정책에 막대한 예산을 투입해야 한다. 직업 훈련의 경우에도 무의미한 훈련이 아니라 실업자나 비정규직 근로자들이 더 좋은 일자리의 기회에 접근할 수 있는 실질적인 힘으로 작용하도록 해야 한다. 저임금 민간 서비스 근로자들에게도 매우 중요한 훈련 기회가 제공될 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 기업들이 고숙련을 요구하는 기업 전략을 채택하도록 하는 인센티브를 제공하고 저숙련 근로자들이 사다리를 타고 올라갈 수 있도록 해야 한다고 생각한다.”

“대기업의 근로자에게 주어지는 고용 안정이나 복지 혜택 등을 중소기업이나 자영업에 고용된 아르바이트까지 높은 임금과 복지 혜택을 주는 의미라고 해석하여 유연화 전략보다는(포괄적 안정화 전략이) 노동 시장의 이중 구조를 해소할 방법으로 괜찮다고 생각한다. 그러나 그로 인해서 발생한 부정적인 결과들을 잘 살펴보고 해결 방법을 제시해야 한다고 생각한다. 최저 임금을 올려서 대기업 직원과의 임금 격차를 줄이려고 한 시도는 좋으나, 그로 인해 최저 임금을 받는 서비스 직군이나 중소기업들은 인건비 부담을 줄이기 위하여 직원을 정리하고 있음. 또한, 그렇게 없어진 아르바이트 일자리의 개수가 줄면서 정규직에 취업하지 못한 젊은이들은 아르바이트 일자리도 구하지 못하고 있는 것이 현실임. 시

장 논리에 맡기면 구인이 필요할 때 일할 사람이 없으면 임금이 올라갈 것이고, 일자리는 없는데 구인하는 사람이 많으면 임금이 내려갈 것임. 규제로 이러한 것들을 해결하는 데는 한계가 있다고 생각함.”

“상층의 비율을 높이기보다는 하층의 근로 복지를 향상하는 것이 우선이라고 생각함. 해결 방안은 세원(稅源)을 고소득 상층에 부담하도록 함”

“안정화 정책은 국민이 더불어 안정적으로 살아가는 모습이라 생각합니다. 허나, 기업도 국민의 일부라 생각합니다. 단편적으로 한가지 정책으로(최저 임금상승 같은...) 안정을 꾀할 것이 아니라 모든 기업과 국민이 서로 이익이 되는 포괄적 안정화가 필요하다고 생각이 듭니다. 최저 임금은 더이상 손보지 않는 조건에서 중소기업의 활성화에 보다 글로벌한 이윤 창출로 임금 상승이 자율적으로 높아지는 미래의 포괄적 안정화가 될 것이라 예상해 봅니다. 형평성 문제의 부작용이 가장 크다고 생각합니다. 사회적 연대의 책임을 고소득사업자나 고소득자의 부담으로 설정할 경우 형평성은 무너진다고 봅니다. 각자의 소득에 따라 내는 것은 결국 불평등 세율이라 생각되며, 지금 거둬들이는 세금을 전체적으로 올릴 것인지 아니면 특정인들에게 더 받을 것인지를 정하겠다는 것으로 오해할 여지도 충분히 보입니다.”

“우선순위의 측면에서 볼 때 안정화 전략이 추진된 후 노동 시장 유연화 전략이 추진되어야 합니다. 나이가 들어서 해고가 되면 대부분 다시는 고급 일자리로 돌아오지 못하는 현실을 볼 때 더욱 그러합니다. 안정화 전략이 뒷받침되어 재교육, 재진입이 가능해질 때 노동자들도 유연화에 동의할 수 있을 것입니다. 부정 수급자, 무임승차자 등 세금의 누수를 막을 수 있는 제도적 장치가 필요해 보입니다. ‘세금은 눈먼 돈이니 먼저 먹는 자가 임자’라는 도덕적 해이를 막을 수 있는 법적·제도적 장치가 필요하며, 공공 캠페인도 확대되어야 할 것으로 보입니다.”

“유연화 전략은 기업 개방형 전략에 가까우므로 기업이 근로자의 성과에 따라 고용하고 더 쉽게 해고를 할 수 있다. 이에 기업의 성장률은 높아질 수 있지만, 고용 안정성은 떨어지기 때문에 정규직과 비정규직에 대한 격차가 해소되기보다 벌어질 가능성이 있다. 포괄 안정화 전략을 추진하게 된다면 대기업과 중소기업의 규모에 따른 제약 없이 안정적으로 생계가 유지될 수 있으므로 중소기업으로 취업하지 않으려 했던 청년들에 대한 취업난도 해결할 수 있지 않을까 싶다. 포괄적 안정화 전략에서 나타날 수 있는 장점은 기업의

규모에 상관없이 누구나 안정화 된 생계유지를 누릴 수 있다는 것이다. 그러나 단점이라면 기업이 성장할 수 있는 기반은 마련되지 않는다는 것이다. 예를 들면 같은 전문직 분야에 종사하고 있는 사람이지만 일을 하는 능력에 따라 일의 성과나 질은 차이가 나기 마련이다. 그러나 같은 월급을 받게 된다면 능력은 떨어지게 되고 기업의 이미지도 하락하게 된다. 이에 따라 유연화와 포괄적 안정화를 골고루 반영해야 한다.”

“한 가지 전략만으로는 해결할 수 없을 듯하다. 그러나 장기적으로는 포괄적 안정화 전략을 통해 국민에게 고용 안정과 복지를 줘야 한다. 두 가지 방안을 전략적으로 결합하는 방안이 필요할 듯하다. (포괄적 안정화 전략만으로는) 기업의 경영이 위축될 수도 있을 듯하다. 미국의 경우 유연화 전략으로 노동자를 해고하기가 무척 쉽다는 이야기를 듣고 조금 놀랐다. 트럼프 미국 대통령이 자주 말하던 ‘당신은 해고야’가 피부로 느껴졌다. 이런 고용 불안 상황을 원하지는 않지만, 상대적으로 취업은 더 쉬워질 것 같다.”

“(포괄적 안정화 전략을 선택한 이유는) 유연화 정책이 대기업 위주라면 안정화 정책은 모든 근로자를 다 포괄하며 고용안정과 사회 보장을 부여하여 고용 보호와 사회적 보호의 수준을 함께 높이기 때문이다. 기득권을 가진 사람들의 설득이 문제이다. 기득권을 어느 정도 내려놓으면 어떤 혜택을 줄 것 인지도 생각 해봐야 하고, (기득권층이) 중소기업의 근로자와 함께라는 생각을 가져야한다고 생각한다.”

“첫째, 현재의 노동 시장 구조에서 충격을 덜 줄 수 있는 정책이기 때문이다. 유연화 전략을 통해 단순히 해고를 쉽게 하는 것으로 바꾼다면 분명 심각한 부작용이 있을 것이다. 극단적으로 해고는 쉽고 재취업은 어려운 최악의 상황이 될 수 있다. 둘째, 고용의 안정성을 해치지 않으면서 유연한 직무 전환, 시간제 근로의 확대 등을 통해 상당 부분 노동 시장의 유연화를 꾀할 수 있다고 본다. 무엇보다도 비용이 많이 든다는 점이다. 만약에 이 정책으로 인해 발생할 사회적 비용이 이 정책이 가져올 사회적 가치보다 현저히 많다면 이 정책은 잘못된 것이다. 구체적으로 생산성 저하, 계층 간 갈등 강화 등의 문제가 떠오른다. 이 정책을 수행하려면 비용이 얼마나 들 것인지, 누가 비용을 부담하며 이를 사회적으로 합의할 것인지 등 치밀하게 계획을 세워 수행해야 할 것이다.”

“포괄적 안정화 전략 및 유연화 전략 모두 각자의 장단점이 있지만, 포괄적 안정화 전략이 더 빨리 효과를 볼 수 있고, 유연화 전략을 추진할 경우 유연화 전략이 완전히 자리 잡기 전까지는 해고가 너무 쉬워서 실업자가 늘어나고 노동자들이 항상 해고되거나 동료보

다 낮은 월급을 받을까 봐 긴장되며 일할 가능성이 크기 때문. 포괄적 안정화 전략의 일환으로 최저 임금을 올리는 경우 영세업자 및 5인 이하 사업장 사업주 등이 경제적으로 어려움을 입을 수 있는데, 이 또한 사업주의 4대 보험료 인하 등 정부에서 최저 임금 상승분 정도의 보조 혜택을 주어 해결해야 한다고 생각함. 정부 보조금 없이 최저 임금을 올리면 일자리 개수만 줄어들 가능성이 매우 큼. 이후 정부가 사업주를 잘 평가해서 보조 혜택을 축소/증가하면 보조금 전체 규모를 유지할 수 있으리라 판단됨.”

○ 포괄적 안정화 전략에서 유연화 전략으로 선호를 바꾼 경우

반면, 포괄적 안정화 전략을 선호하다가 속의토론을 통해 유연화 전략 선호로 바꾼 의견도 있다. 이들의 의견도 가감 없이 소개하면 다음과 같다.

“고용과 해고에 자유로움을 주는 것은 기업에게 힘을 실어주는 것으로 보일 수도 있겠지만 조금 더 생각해보면 지나친 고용 보호를 완화함으로써 정규직과 비교할 때 생기는 비정규직과의 차별점이 사라질 수 있다는 점이 더 크다. 그로 인해 이직이 자유로운 분위기가 형성됨으로써 고용 불안정에 대한 부분도 조금은 없어질 수 있을 것 같다. 연공서열형 제도에서 벗어나 직무급 제도나 성과형 제도를 도입할 때 연차에 따른 임금 상향에 익숙한 우리나라 사람들이 인정할 수 있도록 그 기준을 정확히 세워야 할 것이다. 업무의 난이도와 내용에 따라 나누는 기준이 명확하다면 오래됐다고 높은 임금을 받던 사람들도 업무에 동참할 수밖에 없지 않을까 생각한다.”

“기업 운신의 폭을 넓히고 성과제를 도입함으로써 능력 있는 사람이 고용될 수 있게 하고 노동 시장의 경직성을 해결할 수 있다. 기업 운신의 폭을 넓혀주고 혜택을 주는 만큼 그에 대한 책임과 의무를 다할 수 있게 포괄적 안정화 전략의 최저 임금 인상이나 사회 보험 확대 등과 같은 정책을 유연화 전략과 함께 시행하면서 이에 드는 큰 비용을 대기업이나 고소득자가 세금을 더 냄으로써 부담하게 한다.”

“기업의 유연성을 보장해야 포괄 정책도 실현 가능하다고 생각합니다. 기업이 힘들면 아무리 노동자를 보호하려 해도 마지막에는 그 정책을 실현하는 것은 불가능하다고 생각합니다. 유연화 정책 없이 포괄 정책을 할 경우 청년들의 고용시장은 큰 타격을 받을 것입니다. 해고의 경우 정당한 평가 기준을 마련해야 합니다. 모든 사람이 공감할 수 있는 평가가 이루어져야 하며, 해고 이후에도 재취업을 보장받을 수 있도록 재취업 교육을 도와줄 수 있어야 합니다.”

“기업이 앞장서서 노동자에 대한 근무 요건, 복지 제도, 고용의 안정화를 추진하여 생산성을 높이고 이윤을 추구한다면 청년 실업도 해결되며 이런 전반적인 문제들이 형식적이 아닌 실질적으로 반영이 되었으면 하는 바람이다.”

“노동 시장 문제는 단순히 노동 시장만의 문제가 아니다. 교육과 복지와 상호 유기적 연계성을 갖고 있다. 아무리 좋은 정책을 한다고 하더라도 교육에서의 차별은 노동 및 복지의 차별로 이어지고, 차별의식을 갖는 이상 노동 시장의 양극화 문제는 해결되지 않는다. 차라리 비정규직을 만들어라. 유연화 전략을 하기 위해서는 최대한 사회적 임금 구조를 확대해야 한다.”

“산업 구조가 변화됨에 따라서 노동 시장이 계속해서 변화하고 있는데, 조건 없는 포괄적 안정화를 추진한다면 역차별의 문제가 발생할 수 있음. 따라서 탄력적이고 신속, 효율적인 노동 시장을 위해서 유연화 전략이 더 필요하다고 생각. 해결 방안은 전 산업 분야에 동일한 법을 적용하기보다는, 산업 및 직업에 따라 대체 가능한 유연화 전략이 필요하다고 생각. 임금 체계 개편 등으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 줄이기 위해 지속적인 의견 청취가 필요하다고 생각.”

“시장에 흐름에 맞게 규제를 완화해야 한다고 생각합니다. 규제가 많고 심할수록 기업인들의 경제 활동이 감소하여 노동 시장이 얼어붙을 것입니다. 물론 완벽하게 정부가 기업을 믿고 100% 풀어주면 안 되지만 어느 정도의 강제성을 띤 자율성을 보여줘야 할 것입니다. 일단 기업의 마음대로 노동자를 해고 및 평가를 하게 될텐데 그러한 면에서 부당함이 없는지 정부에서는 확인 및 감독을 하여야 할 것이며, 정부는 규제보다는 기업이 노동력 창출을 할 경우 세금 감면 및 투자 유치에 혜택을 주면 일자리를 창출할 뿐 아니라 경제에 활성화도 도모할 수 있을 것.”

“유연화 전략으로 향후 급변하는 4차 혁명 시대에 맞게 필요한 인재를 적재적소에 활용할 수 있게 고용시장이 변경되어야 할 것 같습니다. 기업 또한 유연화 전략에 맞추어 책임 있는 사회적 역할을 수행하고, 직무와 역량에 따른 임금 지급을 어길 시, 그에 따른 책임을 묻도록 하여야 할 것 같습니다. 기업의 2차 노동자 고용 확대로 전체적인 임금 노동자의 소득이 하향 평준화 가능성이 있어 직무와 시간급에 대한 보다 구체적이고 임금 체계가 필요합니다. 프리랜서의 노동이 증가함에 따라 그에 필요한 사회보장이나 보험 임금 체계 확충이 시급합니다. 유연화 전략이 기업의 임금을 절감하는 전략만 되어서는 안 될 것 같습니다.”



“유연화 전략은 기업의 재량을 넓힘으로써 기업이 기간제와 파견근로자를 쉽게 고용하고 해고도 쉽게 합니다. 포괄적 안정화 전략은 노동의 권리를 보장하는 것으로 유연화 전략과 반대로 파견 근로와 기간제 근로자가 자유롭게 이동하는 것을 억제하는 것입니다. 포괄적 안정화 전략보다는 유연화 전략을 통해 계약직에 대한 편견을 없애고 자유롭게 일하는 분위기가 형성되었으면 좋겠습니다. 또한 직급, 직능급 위주의 급여 제도를 마련하고 비정규직들이 노조를 만들 수 있도록 지원하며, 중소기업 규제 완화 및 높은 이윤 생산성을 추구할 수 있도록 제도를 마련하여야 합니다.”

“유연화 제도는 현재 코로나 시국과 관련해서도 걸맞은 제도라고 생각하고 선택적 근로제나 탄력 근로제 등 현재 상황과 맞는 정책들이 많은 것 같다. 유연화 제도가 잘 활성화가 된다면 좋은 결과가 있을 것으로 생각한다.”

“코로나 등 외부의 기법 환경이 발생하거나 급박한 기업 경영성 상황이 발생한다면 기업이 신속하게 반응하여 선제 대응을 할 수 있어야 기업이 살아남고 직원에 대한 고용이 유지될 수 있다. 기업이 신속하게 대응할 수 있도록 노동 시장의 경직성을 완화해야 노동자도 고용을 계속 유지할 수 있다. 근로자에 대한 사회복지 제도나 인센티브 고용 보험 확대 및 재취업 기회를 확대해야 한다. 국가에서 획일적으로 진행하기보다는 민간에 과감하게 이양하여서 해야 한다. 근로자에 대한 사회적 보호 확대를 전제로 한 유연화 전략이 필요하다.”

“포괄적 안정화 전략은 지금 당장 힘든 사람들에게 혜택을 줄 수 있지만, 유연화 전략의 경우 고용 체계의 큰 변화를 일으켜 기업과 개인이 성장할 수 있는 정책이라고 생각합니다. 때문에, 유연화 전략을 시행할 경우 시간이 걸리더라도 결과적으로 우리 사회가 큰 성장을 이룰 수 있을것이라 생각합니다. 유연화 전략을 추진하며 생기는 부작용과 문제점은 대부분 시행 직후 또는 근 몇 년간이 가장 클 것으로 생각합니다. 해고가 급증하거나 능력에 따른 임금 격차가 발생하게 될 수 있으나 개인이 스스로 능력을 기를 수 있도록 제도적 지원이나 민간의 노력이 필요하다고 생각하며 무분별한 해고가 발생하지 않도록 기업 내에서 적절한 기준안을 만들어야 한다고 생각합니다.”

## 제3절

# 미래 교통 정책 숙의토론 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 2050 미래 사회 가능성 인식 및 이유

### 가. 국민 선호미래의 가능성

우리는 숙의토론 참가자들에게 환경과 에너지 분야에서 국민의 선호미래상을 설명했다. 내용은 다음과 같다:

‘2050년 미래에서는 1.5℃ 상승에 멈춰져 있다. 석탄 화력 발전 비중은 4%, 재생 에너지 발전 비중은 60%, 화석 연료 기반 산업은 퇴출되었다. 탄소 배출을 줄이기 위해서 대도시와 농어촌에서는 녹색 건물을 정착시켰고, 폐기물의 완전한 자연 순환을 이뤘다. 신재생 에너지 소비가 활발하며 대부분 지역 사회에서는 ‘탄소제로’를 선언했고 신재생 에너지만으로 지역에 에너지를 공급한다. 운송과 교통 수단은 대부분 친환경 차로 바뀌었다.’

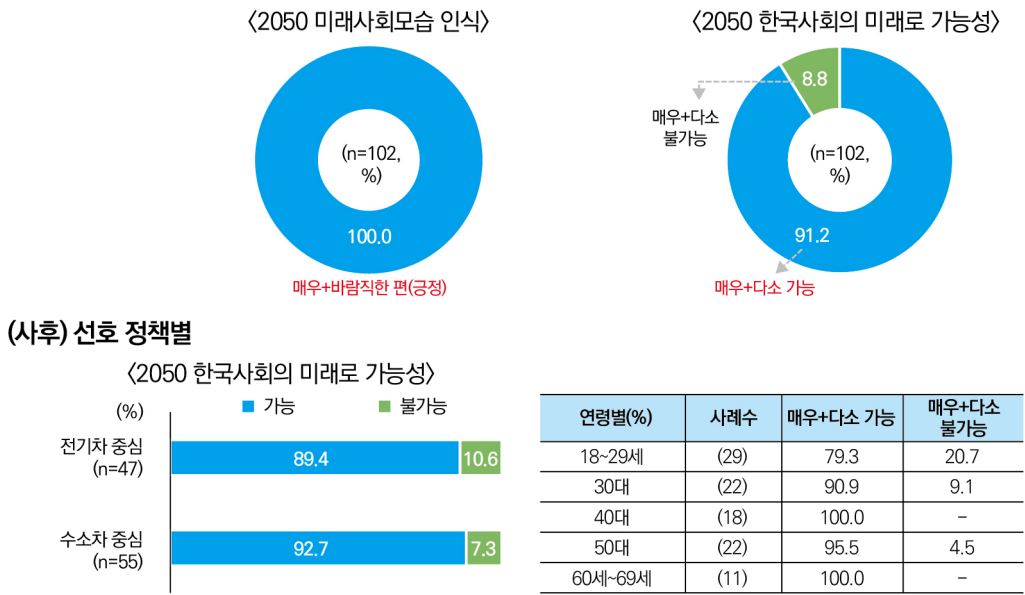
숙의토론 참여자들은 이 미래의 가치와 실현성 측면에서 어떻게 보고 있을까. 참여자들은 이 미래 사회의 모습에 대해 대부분 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 실현 가능성 측면에서도 91% 이상이 가능하다고 보았다(그림 3-12 참조).

그런데 연령별 의견에 약간의 차이가 발견되었다. 20대의 경우 다른 세대와 달리 이 미래상이 실현될 가능성에 대해 낮게 응답했다(20.7%). 30대도 대부분 실현의 가능성이 높다고 보았으나 다른 연령대와 비교하면 약간 낮다. 그러나 90% 이상의 참여자들이 실현 가능성이 높다고 응답하였고, 이는 대부분의 세대가 긍정적으로 보고 있다는 의미이므로 이러한 연령별 비교는 사실상 큰 의미가 없다고 볼 수 있다.

Q. 귀하께서는 다음과 같은 “2050년 미래사회의 모습”에 대해 어떻게 생각하십니까?

Q. 귀하께서는 앞서 제시한 미래사회 모습이 “2050년 한국사회의 미래”로 가능하다고 생각하십니까?

산업화 이전과 비교해 2050년은 1.5도씨 상승에 멈춰져 있음. 석탄화력발전 비중 4%, 재생에너지 발전비중 60%, 화석연료기반 산업 퇴출, 탄소배출을 줄이기 위해 대도시와 농어촌에서 녹색건물 정착, 폐기물의 완전한 자연 선순환, 신재생에너지 소비 극대화, 대부분 지역사회는 탄소제로를 선언하면서 신재생에너지만으로 지역에 에너지를 공급하고 운송과 교통수단은 대부분 친환경차로 바뀌었음.



[그림 3-12] 2050년 미래상에 대한 국민참여단 인식

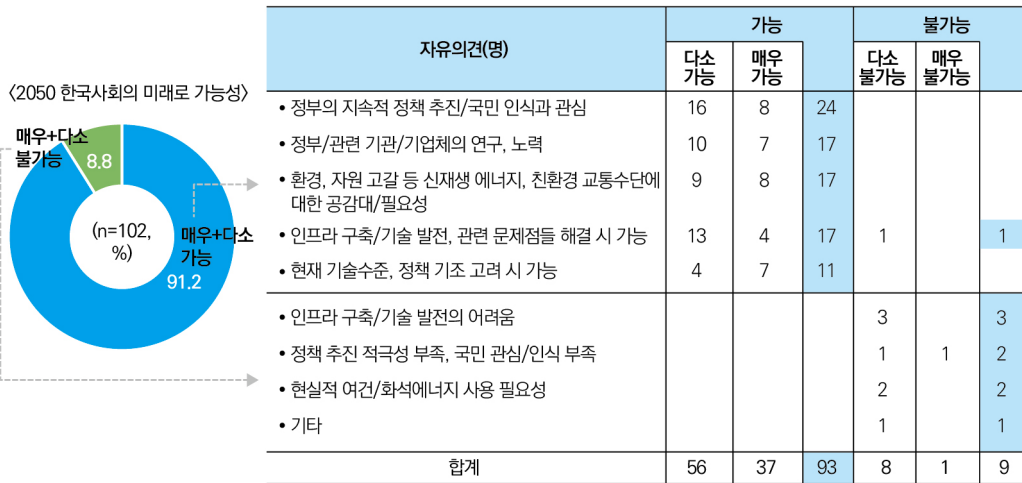
## 나. 미래의 가능성 여부 이유

그렇다면 국민참여단은 왜 이러한 미래상이 가능하다고 본 것일까. [그림 3-13]은 참여자들이 남긴 이유를 보여준다. 참여자들은 우선 정부가 지속적으로 정책을 추진한다면 이 미래가 가능할 것으로 보았다.

그 뒤를 이어 정부와 관련 기관, 기업체가 이 미래의 실현을 위해 협력해야 가능하다고 보았다. 환경 파괴, 자원 고갈 등의 이슈에 대해 국민이 이해하고 대책 마련에 대한 공감 이 확대되어야 한다는 의견도 있었고, 관련 기술의 개발과 인프라의 구축이 필요하다는 의견도 있었다.

반면, 이 미래의 실현이 가능하지 않다고 보는 의견도 있었다. 이 미래를 실현할 수 있는 기술력의 부족, 인프라 구축에 실패, 정부의 미온적 정책 추진력이 주요 이유로 꼽혔다. 또, 현실적으로 화석에너지가 완전히 소멸될 수 없다는 이유도 들었다.

Q. 귀하께서 2050년 한국 미래사회의 모습으로 (매우 가능-매우 불가능)이라고 응답하신 이유는 무엇인가요?



[그림 3-13] 미래상의 가능 여부 이유

다음은 국민 참여자들이 써놓은 미래상 가능의 이유들이다. 가감 없이 옮겨놓았다.

“현재 정부에서 신뉴딜 정책으로 친환경차 도입 및 그 인프라 구축을 위한 여러 가지 정책을 수립하고 추진하는 모습에서 희망적인 요소들이 보인다.”

“사람들의 의식이 전환되고 환경에 대한 중요성이 삶의 필수가 된 현재에 국가와 국민이 함께 기후 변화에 대해 준비를 하고 전기, 수소차 외에 재생 에너지와 친환경을 위한 기반 시설 및 기술이 반드시 확대되리라 생각.”

“현재 국가에서 진행 중인 프로젝트나 우리나라 자동차 기업의 추진 방향을 보았을 때 가능하다고 생각된다.”

“기후 변화에 대응하기 위한 바람직한 미래상”

“정부의 충분한 정책과 경제적인 지원이 바탕이 된다면 가능하다고 생각하고, 기후 위기에 대한 세계적 인식 또한 정부 정책에 힘을 실어줄 것입니다. 이를 바탕으로 국민을 설득한다면 일반 국민들도 안심하고, 수소차나 전기차로 넘어갈 것으로 생각”

반면, 미래상 실현이 가능하지 않은 이유에 대해 참여자들은 이런 의견을 제시했다.

“아직 디젤차나 휘발유차를 대체할 만큼 인프라가 충분히 구축되어 있지 않고, 주변 사람들 또한 전기차나 수소차에 대한 편리성이나 가격, A/S에 대한 인식이 그렇게 좋지 못하기 때문에 시간이 좀 더 걸릴 것.”

“전기차와 수소차 모두 충전 인프라에 대한 에너지 본원적, 인프라적인 한계가 있고 이를 극복해야 가능한 부분도 있으며 근본적인 친환경 에너지원에 대한 논의가 병행되어야 하는 어려움이 있다.”

“아직 기술이 많이 부족하여 화석 연료를 사용하는 자동차를 완전히 다 버리지는 못할 것이다.”

“30년이라는 많은 기간이 남아있지만, 전국적인 인프라 구축과 기술 개발에 있어서 30년은 짧은 기간. 또한, 제시한 미래 사회의 모습을 찬성하는 부류가 있는 반면에 반대하는 부류, 소외되는 부류가 있어 이러한 문제점들을 해결하면서 정책을 추진하기에는 많은 어려움이 따를 것이다.”

“수소차와 전기차에 대한 이슈도 몇 년 전부터 꾸준히 있었으나 사람들의 관심이 그다지 높지 않고 또한 국민으로서 정부가 진행하는 정책을 체감하는 부분 또한 크지 않았다. 교통 정책에 대한 구체적 목표 등이 마련되어 있다고 하지만 그 정책을 알리거나 실천율을 높이는 것이 적극적이지 않은 것 같아서 앞서 본 미래 사회가 2050년처럼 빠르게 다가올 것 같지는 않다.”

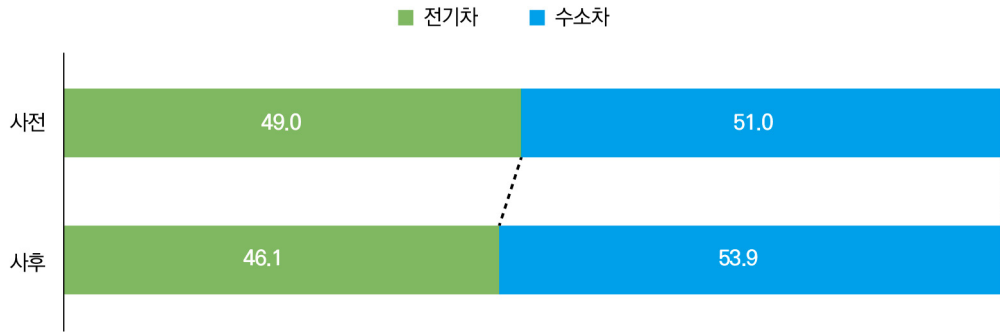
## 2 전기차 대 수소차 선호 이유

속의토론 후에 전기차 선호와 수소차 선호에 차이가 벌어졌을까. 온라인 조사에서는 개인적 선호도에서 전기차 선호가 47.5%, 수소차 선호는 52.5%였다. 그러나, 사회적 우선

순위에서는 전기차 중심(55%)이 수소차 중심(45%)을 앞섰다. 개인 선호와 사회적 우선 순위가 엇갈려서 우리는 이 문제를 숙의토론의 주제로 다룬 것이다.

결과는 [그림 3-14]에서 보여준다. 숙의토론 전에 실시한 조사에서는 수소차 선호가 51%였으나 숙의토론 후에는 53.9%로 2.9% 포인트 상승했다. 수소차 선호도가 약간 상승했지만 어떤 차를 중심으로 친환경 교통환경을 만들어야 하는지에 대해서는 여전히 의견이 팽팽하다고 볼 수 있다.

Q. 귀하께서는 2050년 기후 변화에 대응하기 위한 교통 정책방향 중, “전기차”와 “수소차” 중 어떤 교통수단을 중심으로 정책을 추진해야 한다고 생각하십니까?



[그림 3-14] 사전조사와 사후조사의 전기차 수소차 선호도 차이

숙의토론 후, 전기차 선호자들이 수소차 선호자로 바뀐 것은 분명 변화이나, 우선 왜 전기차 중심으로, 또는 수소차 중심으로 친환경 교통 정책을 펴야 하는지 국민의 의견이 궁금했다. 이들이 적어놓은 이유들을 가감 없이 옮길 필요가 있다.

### 가. 전기차 선호 이유

“상용화가 더 빨리 될 것 같고 수소는 유럽에서는 논의가 더 안된다고 들어서. 하지만 전기차 인프라 조성 및 기술이 아직 부족. 전기차 충전 주차장 아파트 법규화 부족.”

“전기차에 전기 에너지를 화석 연료가 아닌 재생 에너지 등 혁신적이고 미래 지속 가능한 에너지를 개발하여 사용할 수도 있을 것이다. 사실 수요가 있으면 그에 상응하는 공급

이 어느 정도 맞춰지고 있기 때문에, 국가 및 지자체가 결정하면 산업 및 국민은 편리 및 이윤에 따라 움직이게 될 것이다.”

“둘 다 고려하는 선택지가 없어서 전기차 정책을 선택하긴 했지만, 전기차 정책과 수소차 정책을 모두 추진해야 한다고 생각함. 전기차와 수소차 모두 각각 장단점이 있는 만큼 미래 사회에는 사람들이 다양한 선택지를 놓고 자신의 선호에 맞게 선택할 수 있도록 최대한 다양한 방법이 고려되어야 함. 전기차의 단점은 주행 거리가 짧고 장시간 충전을 해야 한다는 점임. 지금은 전기차의 이러한 점이 문제점이 될 수 있지만, 시간이 지나고 기술이 발전하면 이런 문제가 줄어들지 않을까 생각함.”

“수소 기술이 아직 발전이 이르기 때문에. 해결 방안은 리튬 이온 배터리의 고질적 문제점 해결.”

“수소차는 비용과 차량 가격이 고가여서 부담됩니다. 해결 방안은 배터리 충전과 폐배터리 처리 과정 해결.”

### ○ 전기차는 기술 발전이 빠르고 이미 구축된 인프라가 강점

“수소차에 대해서는 고비용적인 측면이 단점으로 생각이 되고 전기차는 전기차 충전에 대한 부분만 연구 개선을 한다면 어느 정도 전기차로 가닥을 잡을 수 있다고 생각합니다. 친환경적인 부분과 경제적인 측면에서 좋은 전기차를 추진해야 한다고 생각합니다. 배터리 충전 인프라나 배터리 부분의 규격이나 소모성 등에 대해서 다른 나라의 기술적인 부분들을 도입 후 우리나라 만의 부가 가치로 잘 이용할 수 있도록 하면 될 것 같습니다. 전기차 충전소 인프라 문제를 숙지한 상태이므로 많은 부분 개선이나 개발이 이루어지고 국민에게 홍보 또한 잘 되기를 바라봅니다.”

“2050년 기후 변화에 대응하기 위한 교통 정책 방향으로 전기차를 선택한 이유는 전기차의 장점 때문이다. 궁극적으로 지구 환경 변화에 미치는 영향을 최소화 하기 위해 수소 경제 중심으로 발전을 하겠지만 기술적으로 발전이 더디므로, 전기차의 단점을 보완하면서 수소차에 대한 기술 발전을 병행을 하면 2050년 미래에 탄소 제로의 문제에 한 걸음 더 나아갈 수 있으리라 생각한다. 충전 시간이 길고 주행 거리가 짧은 단점의 보완으로 공용 충전소나 신축 건물의 전기차 충전기 의무 설치 비율 확대 등을 펼친다면 이러한 단점

은 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 생각되며, 스마트 충전이나 V2G 서비스 실행이 좀 더 빨리 실행이 될 수 있으면 좋겠다. 아울러 전기차, 수소차에 대한 많은 교육이나 홍보가 있었으면 한다.”

“2050년은 생각보다 먼 미래가 아니라고 생각한다. 그 시간 내에 빠르게 친환경적 교통 수단으로 변화하기 위해서는 국민 즉, 소비자들이 최대한 접근하기 좋은 것으로 선택되어야 한다고 생각한다. 수소차는 전기차와 비교하면 아직 상용화가 활발하지도 않고, 가격도 비싸므로 전기차를 발달시켜 일단 친환경 자동차에 대한 물꼬를 트는 것이 바람직하고 효율적인 것 같다. 현재 익숙한 휘발유와 경유 차량에서 익숙하지 않은 전기차로 바꾸기는 쉽지는 않을 것 같은데, 그 가장 큰 이유는 아무래도 비용 면이 아닐까 생각한다. 이 부분은 정부가 기업과의 조율을 잘해나가야 할 것이다. 소비자는 기업이 만든 제품을 사기 때문에 기업이 친환경적인 부분에 있어 얼마나 그 가치를 깨닫는지가 중요할 것이고, 기업의 이윤 추구성에 알맞게 정부는 그에 따른 적절한 보상을 주어 전기차 소비의 접근성이 최대한 올라갈 수 있도록 해야 할 것 같다.”

“물론 매우 장기적으로 보면 여러모로 장점이 많은 수소차를 추진해야 한다고 생각한다. 그러나 현 상황에서 수소차 충전소를 짓는 것도 비용이나 시공간 제약이 크고 차량 보급도 쉽지 않은 상황이다. 이러한 이유로 전기차 정책 추진이 우선되고 전기차 보급이 어느 정도 안정될 기미를 보이면 그때 수소차 중점 정책을 추진해야 한다고 생각한다... 전기차의 문제점은 배터리 충전 시간이나 충전소 설치의 문제가 있다. 따라서 해당 분야는 선진국의 사례 등 다양한 예시를 분석하고 기술을 개발하여 극복해야 한다고 생각한다. 또한, 국가 차원에서뿐만 아니라 지방 자치 단체와 일반 기업 간의 협력도 중요하다고 보인다.”

“수소차보다 현실적으로 보급 및 운영 관리가 유리한 점을 극대화하기 정책이 중요하다. 전기와 수소를 양립해서 추진하는 것보다 전기차의 충전 단축과 주행 거리 연장 등 현재의 단점을 개선하는 데 주력해서 세계적으로 전기차의 보급과 운영 그리고 폐기까지 제일 잘하는 능력을 배양하기 바랍니다. 추진 과정상 발생하는 문제는 불가피하므로 시간을 갖고 국가적인 차원에서 표준화 및 원가절감과 다양한 차종(승용, SUV, 화물차)의 개발에 전담하는 기구의 민관합동의 범정부 추진 방안의 수립이 선행돼야 할 것.”



○ 수소차는 아직 안정성 측면에서 해결해야 할 과제 많아

“수소차가 장기적으로는 더 효율성이 좋다고 생각하지만, 아직 안전성이 입증되지 않았고 얼마 없는 충전소마저도 대부분 사고가 나는 데다 설치 비용도 많이 들어서 수소차를 이용하려고 하는 사람이 많이 생기지는 않을 것 같습니다. 수소차를 이용하는 데에 위험 요소가 없다고 판단될 때까지 전기차 정책을 우선으로 추진해야 한다고 봅니다. 이미 꽤 많은 지역에 전기차 충전소가 설치되어 있으므로 인프라를 구축하는데 큰 저항이나 불편함이 없을 것이고, 이는 전기차의 대중화에 큰 힘을 줄 것입니다. 전기차의 문제점은 충전인데, 이를 위해서는 충전 효율을 높이는 방법을 연구하면서 동시에 충전소를 늘려야 한다고 생각합니다. 인터넷으로 전기차 충전소의 위치를 쉽게 알 수 있도록 하고, 미리 충전해서 나중에 쓸 수 있는 전기차용 배터리의 안전성도 연구해야 합니다.”

“수소차가 충전소 인프라 구축을 하는 데에 있어 전기차보다 어려움이 있을 것으로 생각된다. 또한, 현재 고압가스 안전관리법 교육 이수자가 수소차 충전을 할 수 있다는 제한이 있는 만큼 안전성이 염려된다. 전기차는 상대적으로 현재 국민의 인식 수준에서 수소차보다 우위에 있으므로 이러한 점을 이용하면 홍보에도 수소차 대비 더 적은 비용으로 효과를 얻을 수 있다고 예상된다. 정책을 추진하는 정부의 역할이 가장 중요하다고 생각한다. 국민이 알 수 있는 정보는 극히 단편적이고 표면적인 것에 불과하므로 정부의 적극적인 홍보가 필요하다. 전기차에 대한 정부와 기업, 전문가들의 협력이 요구된다. 또한, 국민에게 문제점과 부작용에 대해서 충분히 인지시키기 위한 노력이 필요하다. 다양한 주체들의 노력만이 문제를 해결할 수 있을 것이다.”

“수소차는 위험성이 크고, 인프라 확충도 어렵습니다. 인프라 구축에 따른 주차 공간 부족이 일어날 듯합니다. 그리고 전기차를 위해 발생하는 전기 에너지는 그때그때 활용을 못 하면 낭비되는 때도 있으므로, 이럴 때 남는 전기 에너지를 다른 곳에 쓰일 수 있게 해야 한다고 봅니다.”

“수소차는 일단 전기차에서 발생하는 단점인 충전 문제와 이동성을 보완하기 위함이라고 생각합니다. 어떻게 생각하면 한 단계 향상된 에너지라고 볼 수 있는데요. 전기를 이용하여 수소를 얻는데 발생하는 탄소 배출량도 많고 그 과정에서의 손실도 분명 있을 거라 생각합니다. 주차장에서 대부분 시간을 보내는 자동차인데도 불구하고 한국인들의 빨리 빨리 정서로 인해 움직이다가 ‘빨리 주유소처럼 충전하고 가고 싶다.’ 이런 심리 때문인

것 같은데요. 이러한 부분을 충전소 확대로 해소한다면 해결될 수 있는 부분이라고 생각합니다.”

“전기차 정책에서 가장 핵심적으로 해결해야 할 부분은 주차 문제일 것입니다. 이는 수도권뿐만 아니라 지방 도시에서도 문제가 됩니다. 안 그래도 부족한 주차 공간을 전기차 충전을 위한 공간으로 빼야 하는 상황이 일반 차량 입장에서는 짜증이 날 수밖에 없을 텐데요. 이를 해결하기 위해서는 차량 대수를 제한하고 줄여나가는 정책이 반드시 동반되어야 한다고 생각합니다. 싱가포르에서처럼 자동차 대수를 제한하고, 일본에서처럼 차고지 등록제를 의무화한다면 충분히 해결해 나갈 수 있는 부분이라고 생각합니다.”

“수소차는 위험성이 있다. 수소차는 그리고 아직 생산 비용이 많이 들고 대중성이 낮다. 전기차 충전 문제가 가장 크다. 그리고 전기가 친환경 에너지인가가 문제이다. 결국, 화석 연료를 이용해서 전기를 생산하기 때문이다.”

“수소차 정책은 전기차보다 비용이 훨씬 더 많이 드는 데다 상용화가 되는 데에는 전기차보다 시간이 더 많이 걸린다. 전기차의 문제점으로 오랜 충전시간에 비해 주행거리가 짧은 점이나 중소도시의 충전 인프라 부족들이 있다. 이런 문제들은 지금 좀 더 충전이 빠른 기기들이 계속 개발되고 있으며, 중소도시의 충전 인프라 부족은 충전 인프라 설치에 드는 비용을 대부분 중앙 정부에서 지원받고 지방 정부가 거기에 더해 낮을 비율로 부담하는 방식의 정책으로 해결하려는 움직임은 보인다.”

“아직 수소차는 전기차보다 개발과 인프라 환경이 잘 조성되어있지 않고, 충전을 할 때의 위험성까지 동반하고 있기에 전기차를 중심으로 정책을 추진해야 한다고 생각합니다. 전기차는 대체로 사람들의 인식이 좋고 충전 인프라도 잘 조성되어 있습니다. 다만 아직 전기차의 충전 시간이 느려 불편함을 겪고 있는 거 같습니다. 전기차의 장점만큼 수소차의 숨어 있는 장점들이 많기에 전기차를 중심으로 정책을 추진하되 수소차의 개발도 끊임 없이 이루어져야 한다고 생각합니다. 전기차 생산이 많아지고 수요가 증가한다면 전기 과사용과 전기차 배터리 유지 비용으로 인한 부작용과 문제점 이 발생할 것 같습니다. 주차 공간의 해결과 충전소 부족의 문제점 등을 자체적으로 해결할 연구팀을 만들어 세금의 구멍이 나지 않도록 꼼꼼하게 관리해야 한다고 생각합니다. 전기차의 운행 구조나 방법을 홍보를 통해 안전하다는 인식도 심어주는 것이 중요하다고 생각합니다.”

○ 전기차는 충전시 주차장 확보 문제가 시급

“우선 전기차와 수소차 둘 다 정책이 중요하다고 생각이 들어요. 근데 전기차는 이미 전 세계에서 생산하고 있고, 우리나라도 생산하고 있고 충전 인프라만 잘 갖춰질 수 있는 정책이 나와서 불편함을 해소해줬으면 합니다. 제일 큰 문제점은 주차장에서 충전할 때 공간이 필요하므로 일반 차들이 주차할 수 없는 일이 발생할 수 있고, 충전소에서 규격이 달라서 충전이 안 될 가능성이 있는 것으로 알고 있어요. 충전기는 표준화 하여 만들면 좋지 않을까 생각합니다.”

“이미 기술 개발이 진행 중이며, 수소차 대비하여 이른 시일 안에 상용화가 가능할 것으로 보입니다. 단, 아직 부족한 전기차 충전 시설과 정비 인프라 구축이 개선되어 전기차를 소비자들이 안정적으로 사용할 수 있는 기반이 마련될 필요가 있습니다. 전기차 전용 주차 공간은 아직도 해결되어야 할 중요한 문제로 보입니다. 아직 일반 차량에 비해 긴 충전 시간과 차량 주행 가능 거리 개선, 그리고 배터리 정비, 교체, 수리 비용의 안정화 또한 함께 개선되어야 할 부분으로 보입니다.”

“이미 많은 선진국이 전기차에 실적을 내고 있다. 수소차는 막대한 투자비(충전소 등)와 위험성을 갖고 있다. 수소차도 넓은 의미에서 전기차인데 전기를 다시 수소로 전환할 필요가 있나 하는 의구심이 있다. 기존 내연 기관보다 비싼 비용. 배터리의 한계성과 위험성. 배터리의 후처리 문제.”

“제가 현재 전기차를 운행하고 있는데 전기차 운행 경험상에 매연 배출 및 차량 소음 등 공해를 획기적으로 줄일 수 있어서 전기차 도입을 선호하고 있다. 전기차 도입에서 가장 큰 문제점은 전기차 보급이다.”

“전기차는 이미 대중교통으로 많은 연구와 생산이 되고 있고 탈 탄소에 가장 적합한 전기 에너지를 사용하고 있어 향후 대량 생산되어 대중교통으로 자리 잡을 것이라 확신합니다. 내연 기관차들과 미래를 공존하겠지만 자율 주행을 바탕으로 공유 차량으로 많이 이용되어 차량 수 감소에도 많은 도움이 될 것이라 예측합니다. 1. 전기차 부품 및 배터리가 전 세계적으로 표준화되어 사고 및 파손 시 경제적 손실을 최소화해야 한다. 2. 전기 생산을 위해 탈원전은 아주 부적절한 정부 정책이라 생각한다. 3. 미래 친환경 에너지는 수소보다는 전기가 개인 생활에 훨씬 많이 쓰이게 될 것이므로 전기 에너지 생산 문제를 심각히 고려해 보아야 한다.”

“승용차-전기, 상용차-수소’로 나아가는 게 좋다고 생각합니다. 전기차를 미래 운송 수단으로 추진하는 데 있어 배터리의 고효율화가 되지 않아 긴 충전 기간이 필요한데 신소재(그리핀 등)를 이용하여 주행 거리를 늘리고 충전 시간을 줄이면 충전 스테이션 보급(개수 줄어드는 효과)에도 많은 도움이 될 것 같습니다.”

“제작 비용이 적게 드는 면과 이미 구축되고 있는 인프라를 생각하면 2050년까지의 짧은 시간까지는 지속해서 전기차 정책을 추진하면서 동시에 수소차를 개발해 나가야 한다고 생각한다. 전기차를 운용하기에는 우리나라 정책이 탈원전인 이상 태양열발전가지고는 다소 무리가 있으니 전기를 효율적으로 발전할 수 있는 전기 발전 대책도 필요하겠다. 전기차가 충전 시간은 걸리지만 한번 충전하면 500km까지는 운행할 수 있다. 우리나라는 서울·부산이 그만큼의 거리가 안 된다. 수소차는 계속 개발하고 인력을 적극적으로 양성해 지금 당장 우리나라의 교통수단을 위해서라기보다 미래 자원 개발 차원에서 다른 나라보다 앞서나갈 수 있도록 계속 관련 정책을 펴나가야 할 것이다.”

“지금 현재 수소차 기술이 매우 더디게 발전되고 있다. 수소차를 하려면 결국에는 전기를 사용해야 하기 때문이다. 전기 인프라는 많이 보급되어 있으므로 충전소 건립도 어렵지 않다. 다만 충전 시간 문제가 해결되면 좋을 것 같다. 주차 장소가 필연적으로 충전이 가능한 장소여야 한다. 그래야 하는 이유는 전기차 완속 충전 시간이 매우 느리기 때문이다. 급속 충전 기술을 더 개발하고 배터리 용량도 늘리면 주차 장소 문제는 해결될 것으로 생각된다.”

“현실적으로 지금 현재 전기차 쪽으로 세계적으로 밀어주는 것도 사실이고, 수소차는 아직 기술적으로 많이 힘들 것 같다. 전기차도 물론 인프라 구축 및 다양한 문제가 남아있지만 점점 더 발전할 것 같다. 인프라 문제가 가장 많이 해결되어야 할 것 같다. 특히 주차 문제는 지금도 아파트에서 전기차 전용 주차 좌석에 대해 시비가 많으므로 이게 제일 큰 것 같다. 국가 차원에서 좀 더 효율적인 충전 방법이나 주차 장소 구축 및 전기차에 대한 인프라구축이 필요한 것 같다.”

“환경문제가 매우 심각하여 미래가 아닌 지금부터 시작해야 하는 필요성이 있으므로 어느 정도 수준에 이르는 전기차부터 단점 등을 보완해 가며 속도감을 가지고 보급에 들어가야 한다고 본다. 수소차는 안전 및 기술 불확실성이 커서 바로 빠른 보급은 어렵지 않나 생각하기 때문이다. 전기차 충전소 부족과 그에 따른 주차 문제가 가장 심각하게 느껴

지므로 공공기관(예: 주민센터, 시청, 경찰서 등)에 의무적으로 충전소를 설치하여 조금 이나마 문제 해결에 도움을 주면 어떨까 한다.”

## 나. 수소차 선호 이유

“화학 공장 솔벤트 정제 과정에서 수소 자일렌 생산 가능. 정제된 공기로 수소를 생산한다면 수소 경제로 전환 가능. 현재 주유소 인프라가 형성되어 있어 사회 구조의 변화 패러다임을 최소화할 수 있음. 다만 수소 생산 단가를 줄일 수 있는 기술이 필요함. 수소의 화학적 성질 때문에 안정성이 전제되어야 함. 화학 공장 수소 생산을 안전하게 생산할 수 있도록 정책적 지원 필요. 폭발 위험의 문제점을 해결해야 함. 도시가스, 폐기물, 정제된 공기로 생산할 수 있도록 생산 설비 공장 지원. 수소차 생산 부품 중소 기업 지원.”

“궁극적으로 수소차가 환경에 더 도움이 된다면 중간에 시행착오를 겪으면서 시간을 낭비하기 보다는 국가가 정책적으로 인프라 구축 및 포괄적 지원 제도를 통해 목표로 하는 정책을 추진해야 한다고 생각합니다. 수소차 추진 과정에서의 부작용은 사회적 합의를 통해 최소화하고, 현재보다는 미래 사회 즉, 후세대의 환경적인 부분을 고려하여 작은 희생은 서로 감수하면서 큰 지표를 향해 나아가야 한다고 생각합니다.”

### ○ 장기적으로 수소차가 친환경적이라면 지금부터 적극 추진이 바람직

“근본적인 탄소 배출을 장기적으로 줄여 나가려면 수소차 활성화를 지속해서 추구하고 사용할 때, 충전 인프라 및 지역적 불균형도 빠르게 해소될 것으로 생각하고 정부의 정책이나 제조사에서 더욱 좋은 제품을 생산, 발전하지 않을까 생각합니다. 차량의 고비용 문제, 충전소 인프라 문제, 지역 간 불균형 문제, 안전성 문제가 있을 것 같고 또한 수소 차량의 보험료 문제 및 연료비 측면에서도 내연 기관과 전기차 간의 불균형이 없어져야 한다고 생각합니다.”

“기술과 자금 문제보다 사용하는 구성원과의 합의점이 중요한데 전기차보다 수소차가 이 점에서 유리하고, 산업적 측면에서 수소차의 선점이 국부에 유리하며, 기존 주유소 및 관련 자동차 시장 종사자들의 대체성을 가지기에 수소차에 더 무게를 둡니다. 안전의 문제가 가장 중요하지만, 정책과 자금이 뒷받침되면 해결될 거라 생각합니다. 보다 중요한

것은 세계 표준이 되기 위해 현재 현대자동차와 폭스바겐그룹의 제휴처럼 민간 뿐 아니라 국가적 합의를 정부에서 준비하고 추진해야 합니다.”

“단기적으로 보면 전기차의 상용화가 훨씬 빠를 것으로 생각이 되지만 장기적으로 보면 수소차를 상용화해서 도시를 구축해나가는 게 환경적으로나 경제 발전에도 큰 도움이 되리라 생각한다. 안전이나 가격의 문제도 연구를 지속해서 한다면 충분히 해결 가능하다고 생각한다. 미래의 우리 아이들에게 물려줄 지구는 좀 더 깨끗하고 환경 오염으로부터 안전했으면 하는 바람으로 수소차를 선택하게 되었다. 국민에게 지속적인 교육이나 다양한 참여 활동을 통해서 환경 오염의 심각성과 재생 에너지의 필요성에 대한 인식을 개선해야 할 것이고, 인식이 개선되어 재생 에너지의 수요가 늘어나게 되면 기업에서도 친환경 에너지를 사용한 제품들을 개발할 것이다. 정부에서는 구체적이고 실용적인 정책과 제도를 마련해서 국민이나 기업들에 충분한 지원과 혜택을 뒷받침해 주어야 할 것이다. 새로운 것을 시도할 때 부작용과 문제점이 없을 수는 없다. 그것을 예방하기 위해 노력하고 연구하고, 문제가 발생했을 때 해결하려는 적극적인 모습이 있다면 어떠한 문제가 생기더라도 잘 해결하리라 생각한다.”

“단기적으로 높은 비용이 발생하고 오랜 시간이 걸릴 수 있겠지만 장기적으로 봤을 때 미국과 유럽을 앞설 만한 기술력이 한국에서 나올 거라 믿습니다. 개인이 수소차를 구매하기엔 시기상조일 수도 있지만, 대중교통과 트럭 그리고 선박 등에 적용되어 기술력이 입증된다면 민간에게도 확산의 여지가 있을 거라 생각합니다. 수소 충전소를 확충하고, 민간의 수소차 구매는 정부가 나서 국가 정책으로 입안해야 한다고 생각합니다. 다만 기술력이 입증되기 위해선 장기간의 시한을 두고 차근차근 정책을 세워야 할 것 같습니다.”

“(수소차는) 보다 친환경적이며 현재 화학 에너지 기반의 사회 모습을 혁신적으로 바꿀 수 있다고 봅니다. 수소 에너지 필요성에 대한 사회적 합의를 바탕으로 수소 기술에 대한 안정성이 확보되어야 하며 기업과 국가 간의 소통도 꾸준히 이루어져야 합니다. 또한, 안전에 대한 규제, 피해 보상 마련과 같은 사회적 보호 장치도 마련되어야 합니다.”

“수소차 정책을 추진해야 한다고 생각한 이유는 첫 번째로는 전기차와 달리 에너지를 많이 보유할 수 있다는 점이고, 두 번째는 짧은 충전과 장거리 주행이 가능하다는 점이다. 세 번째로는 전기차는 상용화 속도가 빠르긴 하나 전기를 만들 때 석탄과 같은 에너지를 사용하여 이산화탄소 배출을 하지만 수소차는 기술적인 부분을 좀 더 연구해서 만들어 낸다면 이러한 환경 오염을 유발하지 않을 것으로 생각하기 때문이다.”

“(수소차의) 첫 번째 문제점은 수소차 충전소의 설치 비용이 많이 든다는 점이다. 또한, 안전성의 문제가 있으므로 사람들의 반대가 생길 수 있다. 하지만 수소차의 장점을 별도의 강의 영상을 만들어서 전 국민이 보고 배울 수 있도록 인식 교육을 해주면 또 달라지리라 생각한다. 두 번째로는 기술력이 부족한 것이다. 아직 수소차를 만드는 기술을 만드는 중이기 때문에 만드는 기술이 발전한다면 개발 비용도 매우 저렴해질 것으로 생각한다. 세 번째 문제는 수소차 충전소가 고압 충전이 아니라면 충전 시간이 굉장히 오래 걸리고 용량도 부족해진다. 이것은 정부에서 지원해서 수소차 충전소에 고압 충전을 할 수 있도록 해준다면 해결이 되리라 생각한다.”

### ○ 수소차 충전소 확대, 기술 개발, 국민 인식 개선이 필요

“수소차로 전환해야 현재의 차량 대수, 교통 이용률 등을 모두 만족시킬 수 있을 것 같음. 특히 전기차는 버스, 트럭 등 부피가 큰 차량에 적합하지 않은 듯함. 그런데 수소차로 전환하더라도 그 수소를 얻는 방법이 친환경적이 이어 한다는 전제가 필요함. 무엇보다 수소를 얻는 방법이 친환경적이어야 한다고 생각함. 그리고 현재의 주유소보다 수소 충전소는 폭발 등 사고가 났을 때 훨씬 피해가 클 것이라고 하니, 안전에 제일 많은 고려를 해야 한다고 생각함. 또한, 수소 충전소 설치 과정에서 해당 지역 주민들과의 갈등 등도 예상됨.”

“물론, 수소차가 상용화되기까지는 오랜 시간이 걸릴 것 같습니다. 그러나, 수소 차량이 상용화되기만 한다면, 전기차보다 훨씬 대중적으로 사용될 수 있으리라 생각합니다. 어떤 물건이든 처음 시중에 나오면 시행착오를 겪기 마련입니다. 심지어, 휘발유와 디젤 차량이 전기차보다 공론화가 덜 되어서 그렇지, 자동차가 발명된 지 100년이 되어가는 이 시점에도 아직도 화재 혹은 급발진 사태가 일어나고 있습니다. 제 생각에는 이러한 문제점 혹은 부작용은 회사와 정부가 소비자의 의견에 귀담아들어야 한다고 생각하고, 소비자들 또한 자발적으로 회사 혹은 정부에 피드백을 해줘야 해결할 수 있다고 생각합니다.”

“아직 인프라구축이 멀었지만, 전기차와 비교하여 먼 미래를 내다본다면 궁극적으로 수소에너지 사용을 목표로 할 것이기 때문입니다. 아직은 전기의 생산 비용이 적지만 기술 개발로 수소 생산비용이 절감된다면 수소의 사용량이 늘 것이고 전기 생산에 따라 발생하는 이산화탄소가 줄 것이라 기대합니다. 전기의 경우 저장이 힘들어서 더 쉽게 저장

할 수 있는 수소가 낭비가 적어 환경에 부담이 덜 되리라 생각합니다. 수소차 정책 추진 과정에서 발생할 문제점으로는 안전성이 제일 크다고 생각하는데, 생산, 유통, 충전, 사용과 관련한 기술 개발과 연구가 해결 방안이라고 생각합니다. 또한, 수소차 취득 시 수소 연료를 이용한 충전 시 필요한 교육을 함께 받아야 한다고 생각합니다.”

“에너지를 효율적으로 사용할 수 있고 수소차를 활용하기 시작하면 다른 방향 -수소도 시라던지 수소 경제로서의 발전이 다른 나라에 비해 훨씬 앞서 나갈 수 있을 것 같습니다. 일반 국민은 수소차의 존재 자체를 잘 모르고 있습니다. 여러 홍보를 통해 수소차의 경쟁력을 알릴 필요가 있다고 생각합니다. 부족한 인프라 문제는 세금뿐 아니라 기업의 참여를 통해 충분히 확충하면 됩니다.”

“이산화탄소가 없어서 친환경적이다. 미래 사회를 위해서 전기 배터리보다 편리하고 좋다. 충전 시간이 짧아서 대중화되기 쉽다. 안전 문제는 기술적으로 해결해야 할 것이다. 충전소 설치에 공공기관을 활용하면 좋을 것이다. 예)구청, 보건소 등.”

“인프라 문제는 시간에 달린 문제이고 국가적인 과제로서 기업과 협력해 나간다면 현재 수소 경제 구축에 있어서도 상당한 시너지가 있지 않을까 생각합니다. 우선 수소차의 폭발 위험성과 수소 폭탄은 전혀 다른 문제임을 주지시킬 수 있도록 인식의 변화를 꾀할 필요가 있고, 인프라에 있어서는 블리츠 스케일링을 통해 빠른 기간 내의 확충이 필요할 것으로 생각합니다.”

“장기간 사용할 수 있고, 짧은 충전, 공기청정 기능까지 초기에 인프라와 기술만 구축한다면 전기차에 비해 훨씬 장점이 있다. 국민의 인식 전환과 수소차에 대한 필요성을 홍보해야 한다.”

“(수소차는) 재생 에너지 사용이 가능하고 친환경적이며 충전 시간이 짧다. 그뿐만 아니라 장거리 운행도 가능해서 미래의 교통수단으로 더 적합하다고 본다. 운반 저장 또한 쉽다. 가정에서의 사용도 많은 면에서 유용하고 친환경적이다. 충전소 인프라 구축이 너무 비싸니 경제적인 해결 방안을 찾아야 하며, 많은 투자와 홍보가 이루어지도록 정책을 추진해야 한다. 수소 생산이 쉽고 경제적으로 적합하도록 기술 개발을 해야 한다. 안전성을 확보하기 위한 기술 연구도 이루어져야 한다.”

“전기는 완전한 친환경이라고 말하기에는 약간의 문제가 있음(예: 전기를 생산하려는 방안)에 대한 이슈 등). 수소차는 완전한 친환경이라고 판단되므로 최종적으로는 수소차



중심의 정책으로 나아가야 한다고 생각됨. 수소차 관련 기술의 개발에 기업들이 적극적으로 임할 수 있도록 대책 과제 선정 등의 지원이 필요함. 최근 정부의 연구 지원 등이 줄어드는 추세인 것으로 보여 이 부분이 우려됨. 시장 형성 및 충전 인프라에 대한 문제 또한 정부의 적극적인 정책적 고려가 필요하다고 생각됨.”

“전기차는 전기 생산을 위해 또 다시 환경을 파괴합니다. 세계적인 추세 또한 수소차를 개발하는 데 집중되어 있어 기술 선점을 위해서도 수소차 생산에 주력해야 한다고 생각합니다. 1. 수소 안전성 불확실- 앞으로 기술 발전에서 안전성 문제는 충분히 해결 가능하다고 봄. 2. 충전소 설치비용 30억이라는 높은 설치비. 입지 제한 - LPG 충전소와 연계하는 기술 개발하여 사용함으로 설치비용 해결. 3. 입지제한 - 수소 도시, 수소 경제로 패러다임 전환한다면 가능.”

“전기차는 충전 시간과 1회 충전 시 주행 거리가 문제가 되며, 더욱이 현재도 주차 문제가 큰 사회적 문제로 대두되고 있는데 전기차의 보급 확대에 의해 사회적 갈등이 더욱 커질 것으로 예상합니다. 특히 배터리와 부품에 교환 등 사후 관리도 규격화가 어렵기 때문에 더디게 기다라도 수소차로 가는 것이 바람직하다고 생각합니다. 수소차의 문제라면 첫 번째가 안전성의 확보라고 생각합니다. 기술적으로 안전성이 입증됐다고는 하지만 걱정이 됩니다. 물론 기술적으로 해결하리라고 봅니다. 그리고 파이프라인 충전소 설비 비용이 막대하게 들어가겠지만 에너지 정책이 기간 산업의 대변혁이라 생각하고 투자해야 한다고 생각합니다.”

“증장기적으로 모든 지역이 점점 도시화 되어 가고 그에 따른 기존 도시에서의 문제만 여겨졌던 단거리 공해 문제 해결의 전기차는 이의 에너지를 얻기 위한 수단 또한, 탄소를 배출하므로 수소 에너지에 관한 깊은 연구를 통해 탄소 배출을 줄이면서 수소 에너지를 획득할 수 있는 방법을 강구 하는 등 방법 개선으로 수소 시대로 감이 타당하다고 사료됨. 인프라 구축에 엄청난 비용이 들게 되므로 초기의 국가적인 지원을 비롯하여 점진적으로 모든 국민 또는 국민주 형태의 회사를 설립하여 기금도 마련하고 국민에게 운영 수익을 나누어 줄 수 있는 방법을 고려해야 함. 충전소 도심 소재 문제는 이를 위한 심층적인 연구가 필요하다고 사료 됨.”

○ 수소차 인프라 구축에 많은 비용 발생, 점진적으로 추진이 바람직

“친환경 시대를 앞두고 가장 친환경 차가 수소차라는 인식을 하게 되었습니다. 배출 가스가 없고 충전 속도가 빠른 면에서 생각해 보아도 주차 문제가 심각한 우리나라의 환경에도 적합하다는 생각이 듭니다. 단점들을 개선해서 좋은 수소차를 개발할 수 있도록 정책적으로 많은 반영이 이루어졌으면 하는 바람이 있습니다. 차는 전국 방방곡곡 어디든 마음 놓고 운행할 수 있어야 하는데 충전소가 없다면 충전소를 찾아 헤매야 하겠지요. 교통수단으로 이용하는 데 문제점이 없어야 하기에 충전소 건립에 정책적 관심이 따라야 한다고 생각하고 지역 균형 발전에 주력해야 합니다.”

“현 기술로는 전기차를 내연 기관을 가진 승용차만큼 충전 시간을 줄일 수 없기 때문입니다. 수소차를 이용할 경우, 수소차에 발생하는 부작용을 신속히 찾아서 개선하거나, 차량보다는 선박에 수소 엔진을 투입하여 수소차의 문제점을 확인해보는 겁니다.”

“단기적으로 본다면 비용과 인프라 같은 부분에서는 전기차가 유리하겠지만, 충전과 배터리 문제, 주행 가능 거리와 같은 단점이 크다고 생각되며, 지속적으로 수소차에 대한 기술적 발전으로 비용, 안전성 문제와 같은 부분을 줄여나가 다방면으로 유리한 부분이 많은 수소차를 활용해야 한다고 생각합니다. 수소차 추진 과정에서의 가장 큰 문제점은 충전소와 같은 인프라 문제라고 생각하는데, 지금 당장은 인프라구축에 유리한 전기차를 활용하되 이러한 기간 동안 지속적으로 수소차에 대한 연구, 개발을 통해 단점을 극복해 나가야 한다고 생각하며 대중교통과 같이 공공 부분에 우선적으로 수소전기차와 같은 차량을 보급하며 사회적 인프라를 구축해 나가면 될 것 같습니다.”

“먼저 탄소 배출과 온실가스의 획기적인 감축인 친환경 에너지의 원천인 수소 경제 시스템을 구축해야 합니다. 인프라 부족과 기술적 한계로 인해 이 사업은 국가가 정책적으로 추진해야 하는 사업이므로 일관적인 정책을 가지고 규모의 경제실현과 기술 개발을 해야 합니다.”

“수소차는 당장의 기술 개발이 더더 리스크가 있지만 이럴수록 국가적으로 더 과감하게 투자하고 정책적으로 뒷받침을 해서 기술 개발을 해야 수소차 시장뿐만이 아니라 더 거시적인 수소 도시, 수소 경제로 나아갈 수 있는 기술적인 인프라를 갖출 수 있다고 생각합니다. 가까운 시장보다는, 보다 거시적인 시각으로 길게 봐야 한다고 생각합니다. 정부가 거시적이고 장기적인 친환경적인 에너지 비전을 제시하고, 관련 기술에 과감히 투자하

여 육성해야 합니다. 관련 연구 기관이나 대학에 관련학과도 신설하도록 장려하고, 기업에도 상용화를 앞당길 수 있도록 정책적으로 지원해야 합니다.”

“현재 전기차보다는 충전 인프라도 매우 적고 기술 개발이 되지 않아 인프라구축 초기에 많은 투자 비용이 들겠지만, 친환경 에너지로 미래경제에 도움이 될 것이고 온실가스 배출을 획기적으로 줄일 수 있어서 수소차 정책을 추천합니다. 다른 나라의 사례도 참고하며, 질의응답 중 박사님 답변처럼 국가의 도시 기반 시설 정책에 의한 균형 발전 기금으로 재원을 마련해서 어느 정도 직접 부딪혀 본 후 개발과 연구를 한다면 빠른 성장도 가능할 것 같습니다. 세금을 이용하다 보니 국민적 합의도 필요할 것입니다.”

## 다. 전기차 선호에서 수소차 선호로 바꾼 이유

제일 궁금한 것은 전기차를 선호하다가 속의토론을 계기로 수소차 선호로 바꾼 참여자들의 생각 변화였다. 선호를 바꾼 참여자들의 이유를 옮겨보았다.

“기술적 제약만 해결된다면 신재생 에너지와 연계된 연료 전지 발전으로 깨끗한 에너지가 가능하다고 생각한다. 지속할 수 있는 에너지원인 수소를 이용한 수소차가 에너지 효율성에서 앞선다고 본다. 충분한 충전 인프라 보급, 유지 보수 시설 확충 및 수소 연료 비용의 안정화가 우선 해결되어야 한다. 소외지역의 충전소 인프라 보급은 균형 발전 지원 사업으로 해결할 수 있으며, 친환경 차량 구매 보조금과 연료 비용 보조금 지원 정책으로 초기 진입 장벽을 낮추면 좋을 것 같다.”

“전기차의 경우 폐기된 배터리의 재사용 방안 및 재활용 처리 문제 등 환경 오염 문제가 우선 해결되어야 할 것 같습니다. 단기적으로는 전기차가 대세를 이루겠지만 궁극적으로는 수소 경제 사회의 모델로 가는 것이 향후 발전 방향으로 옳을 것 같습니다. 전기차와 수소차에 대한 이분법적인 접근보다는, 현실적으로 곧바로 수소차 정책을 이루어내기에는 한계가 있기 때문에 단기적으로 전기차에 대한 육성을 진행하고 중장기적으로 점차 수소차에 대한 전환으로 자연스럽게 이동될 수 있는 정책 방향으로 이끌어 주었으면 합니다. 다만 현재 기술적인 실현 가능성은 수소차보다는 전기차가 앞서 있다고 생각합니다.”

“현재 전기차는 발전소에서 에너지를 발생하는 과정에서 온난화 유발 가스가 발생하므로 친환경이라 보기 어려운 측면이 있다. 규모적 측면에서도 성장 부가 가치가 수소가 훨

썩 크다고 생각되므로 거시적 경제 상황 및 환경 관련해서 수소차 정책 추진이 더 낫다고 생각한다. 제일 먼저 충전소 부분과 관련하여 정부 주도적으로 각 도시에 1개 이상의 수소 충전 차량을 공급하고, 공공기관에 수소차를 도입하여 시민들이 수소차에 친근해 질 수 있도록 유도해야 할 것이라 생각한다. 비용적 측면에서 많은 부담이 드는 것이 사실이나 정부, 민간 연구과제 도입으로 서로 상생하는 전략이 필요하다고 생각한다.”

“국가 정책은 장기적인 측면을 좀 더 염두에 두어야 한다고 생각하기 때문에 화물, 운송이나 대중교통 쪽에 적합한 수소차에 초점을 맞추는 것이 좋지 않을까 생각한다. 안정성 문제가 제일 크다고 생각하기 때문에 기술적인 것에 대한 투자와 안정성을 위한 철저한 규제가 필요하다고 생각한다.”

“(수소차가) 기술적·경제적으로 개발과 상용화가 더더질 수는 있겠지만 배기가스의 주(主)원인인 버스, 운송 차량 등 대형차들에게 더 효율적인 원료이기 때문이다. 아마 주된 문제점은 안전 및 기술의 불확실성일 것이다. 모든 종류의 차량이 100% 안전하지는 않듯이 수소차에도 안전과 관련한 문제점이 분명히 있을 것이다. 낯선 원료인 만큼 사람들에게 수소 에너지원에 대한 이해도를 높일 교육이 분명 필요해 보이며, 신기술의 부작용이 최대한 생기지 않도록 기술 연구에 대한 지원을 확충해야 한다.”

### ○ 수소차의 친환경성, 수소 경제로의 전환에 동감

“단기적으로 보면 전기차의 보급이 편하기 때문에 그게 나올 것이라고 생각할 수 있으나, 자가용을 한 대 구매를 하더라도 최소 5년 정도는 이용하므로 장기적으로 사용할 수 있는 수소차의 보급이 더 필요하다고 생각한다. 또한, 전기차에 비해 충전 시간이 짧고 주행 거리가 길기 때문에 수소차 충전소 인프라 구축, 안전성 등과 같은 문제가 해결된다면 전기차에 비해 더 유용할 것으로 생각된다. 현재 수소를 탄소가 100% 배출되지 않게 추출할 수 없는 점, 수소 충전소 설치의 비용적 문제, 충전 시 안전성 확보 문제가 제일 크다고 생각되며 이를 해결하기 위해서 국내 연구진들뿐만이 아니라 우리나라에 비해 수소 기술이 발달한 나라와 협력하여 이러한 문제점을 해결해야 한다고 생각한다.”

“수소 발생 시 투입하는 비용을 최소화하고 시스템 구축을 위해 정부와 기업 간의 협력이 필요하다고 봄.”

“미래를 위해서 기술 개발이 되어야 하는 것은 수소차라고 생각됩니다. 현재 부생 수소는 8800원대로 비싸기에 기술 발전을 통해서 저렴한 가격으로 구입이 가능하도록 많은 정책을 추진해야 한다고 생각합니다. 기술 발전은 짧은 기간에 이루어지지 않습니다. 장기간 오랜 투자가 필요하지만, 각 기업의 비공개적인 기술 개발로 인해 기술 발전이 더디고 비효율적인 개발이 됩니다. 2050년까지 빠른 기술 개발을 위해서는 기술 개발 업체가 각자의 기술을 서로 공유하며 기술을 발전시켜야 합니다.”

“수소차는 차량 가격도 적정하고, 대중화하기 쉬울 듯합니다. 수소차는 충전 시 많은 시간이 소요되므로 주차 시 충전할 수 있는 장소가 있으면 좋겠습니다.”

“신재생 에너지 중 수소를 활용한 정책이 필수라고 생각한다. 전기차의 경우 전기를 생산하기 위해 발생하는 환경 오염 문제가 여전히 남아 있으므로 수소를 활용한 정책이 더 효율적이라고 생각한다. 수소차 정책을 추진하기 위해 발생하는 부작용은 여러 가지가 있을 수 있으나, 다양한 정책과 시민들의 참여를 통해 이러한 문제점들을 해소할 수 있도록 노력해야 한다.”

“앞으로의 미래를 내다본다면 수소차가 더 나올 듯. 폭넓은 홍보와 대규모의 공론화를 통해서 분열과 갈등이 없도록 지속적으로 추진해야 한다.”

“수소 에너지는 미래에 중요한 에너지로 떠오르고 있기 때문에 만약 우리가 선도 한다면 세계에서 가장 뛰어난 차를 만들 수 있을 것이다. 수소차 같은 경우 차의 안전성이나 충전소의 안전성에 대해 많은 논란이 있는데 이를 해결하기 위해선 수소 전지에 관한 충분한 연구와 그리고 안전하게 운반할 수 있는 국가적인 제도 등이 필요하다고 생각합니다. 그리고 수소에 대한 충분한 지식을 가진 전문가의 의견을 수렴하여 미리 일어날 사고나 재난 등에 일을 대비해야 한다고 생각합니다.”

○ 수소의 시대가 올 것으로 예상, 한국이 선도적으로 개발했으면

“(수소차 정책은)장기적으로 기후 변화에 대처하기 위함이고, 국내 기술 발전 및 대형 차종 변화를 위해 전기차 정책과 함께 진행하면서 해외 사례를 참고하여 수정해 가야한다. 인프라 충족에 대한 논의도 더욱 진행해야 한다.”

“전기차는 탄소 배출량이 아예 없는 것이 아니므로, 수소차의 안정성만 확보된다면 수소차가 더 미래 지향적일 것 같다. 안정성이 가장 먼저 확보되어야 할 것이며 기술력이 확

실히 보장되어야 일반 국민이 사용하는데 거부감이 없을 것 같다는 생각이 든다. 또한, 설치 및 실행 비용에 비해 사회·경제적으로 더 큰 장점이 있어야 국민들의 동의가 더 많을 것 같다. 인프라 확보도 더 많이 필요하다고 생각된다.”

“(수소차는) 전기차에 비해서 주차 면적 확보가 필요하지 않아서 좋다. 수소차와 전기차의 각 장·단점을 알게 되었는데 그 장·단점을 감안하면 수소차가 조금 더 미래 지향적이고 친환경적인 것 같다. 미래를 위해서 조금 더 친환경적이고 지속 가능한 방향으로 나아가야 할 것이다. 부작용은 지속적인 인프라 확대와 정책으로 해결해 나가야 할 것 같다. 오늘 같은 토론회를 통해 국민의 의견을 반영한다면 더 좋은 정책이 만들어 지리라고 생각한다.”

“지금 현재는 전기차가 수소차보다 보편화되어 있지만, 앞으로는 수소차가 주차난이나 충전 속도 등의 측면에서 장점이 더 많다고 생각합니다. 비용 관련 문제, 경제적 차원의 지원, 안정성에 관한 문제에 대해 사회적으로 제도적인 장치를 마련해야 한다고 생각합니다.”

### ○ 향후 남북 통일까지 고려한다면 수소차가 더 적합

“향후 통일까지 고려한다면, 장거리 운행이 필요한 경우가 많을 것인데, 이 경우에는 1회 충전 시 장거리 운전이 가능한 수소차가 더욱 유리하다. 그리고 버스나 트럭과 같이 대형 차량의 경우에도 수소로 운행하는 것이 경제적이므로, 정책적으로는 수소차로 추진하되, 일반 시민이 이용하는 승용차는 전기차로 운행되도록 두는 것이 좋다. 이것은 국민 혹은 이해관계자들 간의 충분한 대화를 통해 수용성이 충분히 확보된 상태에서 시행이 되어야 한다.”

“길게 보았을 때 더 친환경적 신재생 에너지 수단으로 떠오르고 있는 것이 수소차이기 때문입니다. 그리고 앞으로의 미래는 교통수단뿐만 아니라 에너지 생태계, 경제구조, 라이프 스타일 등까지 모두 통합해서 신재생 에너지 체제로 변화되는 것이 바람직하다고 보기 때문에 수소차 정책을 목표로 추진해야 한다고 생각합니다. 수소차 정책의 추진은 거시적 수소 생태계 도시 개발부터 시작해야 한다고 생각합니다. 전기차보다 수소차는 작은 문제들이 적기 그 때문에 도시 개발이 잘 이루어진다면 정착이 빠르게 이루어지리라 생각합니다. 물론 도시 개발을 어디에 할 것인가의 문제가 대두되겠지만 이 또한, 여러 연구와 공론화 과정을 거쳐 해결해 나간다면 시민들의 호응을 충분히 끌어낼 수 있다고 생각합니다.”

“환경적으로 전기차보다는 (수소차가) 이산화탄소 배출이 적어 멀리 보면 더 경제적이고 친환경적인 것 같다. 가격 경쟁력과 안정성만 확보된다면 미래에 새로운 에너지 체제의 전환을 기대할 수 있을 것 같다. 먼저 수소 연료의 안정성이 확보되어야 하고 충전소의 개수도 늘려야 할 것이다. 기술의 발전으로 수소 연료의 가격도 낮아져야 한다고 생각한다.”

## 라. 수소차에서 전기차로 선호를 바꾼 이유

한편, 수소차를 지지하다가 속의토론을 계기로 전기차 선호로 바꾼 이유도 있다. 이들의 이야기도 가감없이 옮겨 보았다.

“단기적으로 상용화가 쉬운 전기차를 보급해서 탄소 배출을 줄이는 게 중요하다고 생각합니다. 수소차의 보급은 더 발전되어야 하기에 수도권 중심으로 전기차 보급을 늘려야 한다고 생각합니다. 전기차 구입 시 보조금을 줄이는 단계이지만 전기차의 배터리 교체나 a/s 부분이 고가이기 때문에 이 부분을 어느 정도의 지원을 통해 보완되었으면 좋겠습니다.”

“안전성 측면에서 수소차보다 높은 점수를 메기고 싶고, 충전 인프라 구축이 수소차 보다 용이할 것으로 보입니다. 수소차는 안정성을 담보해야 상용화가 가능할 것으로 보여 단기적으로 전기차 보급 및 인프라 확충에 힘을 쏟고, 이와 병행해서 수소차 개발은 중장기적으로 진행을 해나가는 것이 바람직해 보입니다. 기존 건물이나 낡은 주택에 사는 사람이 전기차를 구매했을 때 쉽게 충전을 할 수 있는 방안이 마련되었으면 합니다. 그리고 대도시나 수도권 지역에만 충전 인프라를 집중해서 구축하지 말고, 농어촌 지역에도 충전 인프라를 제대로 갖추어 전반적인 국토 균형발전을 이룰 수 있도록 해주었으면 합니다.”

“(전기차는) 어느 정도 기술력이 완성되어 있고 전기차 상용화에 따른 인프라도 정부와 기업이 협조하여 조금만 더 노력하여 완성하면 상대적으로 적은 비용으로 인프라를 구축할 수 있을 거라 생각되며, 반면 수소차는 인프라 구축과 개발의 투자에 막대한 비용이 투입되어야 하며 무엇보다도 안전 면에서 불확실한 요소가 많아 전기차로 추진해야 한다고 사료됨. 전기차의 여러 가지 문제점 중에 하나가 전용 주차장의 절대 부족인데 이는 전용 주차장을 조성하는 개인이나 기업에 보조금 지원 등의 방식으로 주차장 부족 문제를 해결할 수 있으며, 기존 디젤 차량에 대한 세금 부담을 늘리고 생산도 줄여서 디젤 차량들이 시장에서 자연스럽게 퇴출되도록 정책을 추진해야 함.”

“전기 자동차와 수소 자동차 중 한쪽에 분야를 선택해서 상용화를 하기보다는 각기 다른 부분에 투자하여 보편화 해야 한다고 생각합니다. 이미 전기 자동차의 충전 인프라는 수소차에 비해 많이 구축되어 있기 때문에, 주행 거리가 짧고 충전 시간에 여유를 가질 수 있는 승용차와 같은 개인 수단의 차량은 전기 자동차의 인프라를 확대하여 상용화하는 정책을 추구해야 할 것 같고, 공공 부분의 많은 사람이 이용하는 버스와 같은 대중교통, 선박, 기차, 대형 차량인 트럭같은 차량은 주행거리가 길고 높은 출력을 이용해야 하기 때문에 에너지를 장기간 저장할 수 있는 수소 에너지를 사용하는 인프라를 구축하는 정책을 펼쳐야 한다고 생각합니다. 전기차의 보편화가 진행되면서 최근에 전기차 배터리 화재 등의 안전사고가 많이 발생되고 있으므로 안전과 보안 시스템을 뒷받침하는 정책을 추구해야 한다고 생각합니다.”

### ○ 승용차는 전기, 대중교통과 트럭 등은 수소가 바람직

“(전기차는) 친환경 청정 에너지로서 대중화할 수 있는 인프라구축이 용이하고, 무엇보다도 V2G 충전방식은 상당히 매력적이다. 어떤 선택에도 부작용은 있는 것이며 일단 전기차로 결정한다면 전문가들과 함께 부작용의 범위를 최소화하는데 가치를 두어야 한다고 생각한다.”

“현재 전기차 보급이 어느 정도 진행되고 있는 것으로 알고 있는데, 다양한 혜택(보조금, 세금 혜택 등)과 관련하여 부족한 점이 많은 것 같다고 생각하며, 지자체별 혜택을 적극적으로 홍보해주었으면 좋을 것 같아요. 또한 전기차에 대한 다양한 혜택은 각 지자체에서 지원하는 것보다 중앙정부에서 일률적으로 해주면 좋을 것 같아요.”

“현재의 보급 속도와 기술적인 진보가 전기차 위주로 발전됨에 따라 전기차를 주력으로 하는 미래차 계획이 타당하다고 판단됨. 지역 주민, 전문가 집단 등과의 토론과 의견 공유로 다양한 의견 수렴이 필요.”

“전기차는 기후 변화와 에너지 위기에 따른 지속 가능한 교통수단으로 자리매김할 수밖에 없음. 전기차는 친환경으로 연료 효율성을 높일 수 있음. 전기차는 저탄소 배출로 환경 오염 최소화.”

“2050년 안에 기술적인 문제로 수소차를 상용화시키기 어렵다. 또한, 전기차가 충전 인프라 구축이 더 용이하다는 점도 있습니다. 주차 문제가 해결 가능하다면 전기차 사용



이 편리해져 사용하는 사람도 많아지리라 생각합니다. 충전 문제는 스마트 충전이 제일 효과적일 것으로 생각합니다. 이렇게 할 경우 주차 문제와 충전을 걱정하지 않을 수 있습니다. 또한, 충전 인프라 구축을 위한 건축물을 새로 짓지 않기 때문에 공간 면에서 효율적이라고 생각합니다.”

“수소차와 비교해 전기차는 현재 수소차보다 많이 상용화되어 있다. 또한, 수소차는 아직 위험성에 대한 구체적인 해결 방안이 나오지 않은 상태이기에 수소차는 아직 위험하다고 생각이 된다. 따라서 현재 이미 사용되고 있는 전기차의 단점을 보완하고 장점을 극대화해 전기차를 추진해야 한다고 생각한다. 전기차의 가장 큰 문제점은 주차와 관련된 것일 것이다. 전기차를 충전하기 위해서는 주차된 상태여야 하는데, 우리나라는 주차 공간의 부족 문제가 심각하다.”

“전기차는 이미 어느 정도 상용화 단계에서 많은 사람이 사용하고 있다고 생각합니다. 기술적으로도 어느 정도 완성 단계에 들어섰기 때문에 충분한 인프라만 구축된다면 많은 사람이 이용할 수 있다고 생각합니다. 공론화에서 전문가분들이 많이 이야기하셨지만 전기차는 아무래도 충전 문제가 가장 심각하고 반드시 해결하는 부분이라고 생각합니다. 충전 문제의 경우 전기차 배터리의 효율성을 높이는 기술이 발전되어야 할 거 같고 주차장의 경우 국가적인 지원을 통해 충분한 주차 면수 확보 및 충전 인프라 확충 정책을 시행해야 할 것 같습니다.”

“수소는 그 자체가 저장하기 워낙 어려운 자원이고 반응성이 워낙 큰 자원인 탓에 기술이 지금보다 진보한다고 해서 수소차의 안전성이 지금보다 획기적으로 개선될 수 있을지는 의문이다. 더불어 수소 연료전지의 효율은 40~60% 사이인데 반해 전기차의 에너지 변환효율은 85-90% 정도인 것으로 배웠다.

거기에 더해 우리가 원하는 것처럼 친환경적인 방법으로 수소를 생산하려면 결국 친환경 전기를 투입하여 수소를 생산하는 과정을 하나 더 거쳐야 한다. 이 과정에서 열역학 제 2 법칙에 의해 추가적 에너지 손실이 불가피하다. 즉, 수소차보다 전기차가 에너지 변환 효율 측면에 있어서도 강점을 어느 정도 가지고 있으며 에너지 변환 과정을 덜 거치기 때문에 효과성 측면에서 확실히 유리하다.

IoT 기술을 전기차에 접목하면 실시간으로 각 자동차에 저장되는 전기 및 각 자동차가 다시 전력망에 공급하는 전기량을 계산할 수 있게 되면 전기차 충전 시설 설치에 있어서

공간적인 제약이 상당 부분 타파될 것으로 기대한다. 이 방법을 사용하면 계량기를 각 충전소에 일일이 달 필요가 없어지기 때문에 충전 장치를 간단하게 만들 수 있다. 이렇게 되면 각 아파트 주차장마다 전기차 전용 충전 칸을 보유할 이유가 없어지므로 주차 공간 문제로 인한 갈등도 완화할 수 있을 것이다.”

“(전기차는) 수소차에 비해 인프라가 좀 더 많이 구축되어 있다고 생각한다. 또한, 상용화 속도 또한 수소차보다 빠르기에 이를 중심으로 정책을 추진하는 것이 더욱 효율적이라고 생각했다. 수소차는 전기차에 비해 안전성 문제가 더욱 심각하기에 비교적 안전한 전기차 정책을 추진해야 한다고 생각한다. 전기차 정책 추진 과정에서는 충전을 위한 주차 문제가 발생할 수 있다. 이는 주민의 의견을 물어 정책을 시행해야 하기에 서로 합의를 보아야 한다고 생각한다. 또한, 촘촘한 정책을 수립하여 소통한다면 문제를 해결할 수 있을 것이라고 생각한다.”

“(전기차는) 인프라 확충이 쉽고, 지금 도입 바로 하기에 수소차보다 효율적이고 적은 비용이 들기 때문에 더 유리하다고 생각합니다. 현실적으로 수소차는 비용도 너무 많이 들고 기술적 발전이 부족합니다. 부작용과 문제적인 부분은 현재 전기 자동차가 어느 정도 해결법을 얻을 수 있어서 그에 대해 해결 방법을 더 찾으면 될 듯합니다.”

“전기차는 기본적인 기술이 이미 상용화되어 있으며, 기술 발전을 위한 연구도 계속되고 있습니다. 하지만 수소차의 경우는 아직도 걸음마 단계이기 때문에, 충전소 등의 제반 설비에 대한 투자가 부족한 상황에서 새롭게 수소차에 투자를 하는 것이 불필요하다는 생각입니다. 정부의 적극적인 개입이 필요합니다. 전기차 수요자와 생산자에게 비용을 떠넘기기보다는, 정부의 적극적인 투자가 이루어져야 한다는 생각입니다. 공용 충전소 등은 정부의 보조금 혜택으로만 지을 것이 아니고, 정부 차원에서 전국에 투자하고 관리되어야 합니다.”

### 3 정책 추진 순서에 관한 의견

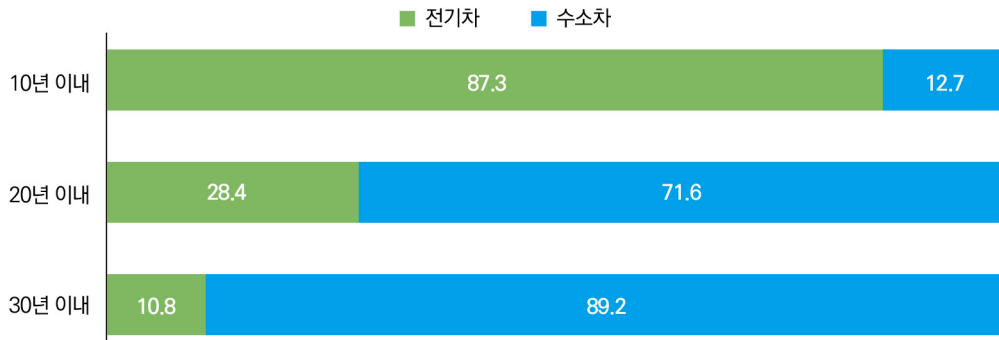
국민참여단은 전기차보다 수소차 중심으로 친환경 교통 정책이 추진되어야 한다는 것에 더 동의하는 것으로 나타났다. 속의토론을 통해 선호의 차이가 벌어져 국민의 선호에 대해 더 확실한 의견을 들을 수 있었다.

속의토론을 통해 우리는 정책 추진 측면에서 유익한 의견을 들을 수 있었다. 선호도는 수소차가 높았으나, 정책의 추진 순서에 대해 10년 이내에는 전기차 중심으로 추진하되, 그 이후 부터는 수소차 중심으로 정책을 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 냈다(그림 3-15 참조).

국민참여단 중 87.3%가 10년 이내에는 전기차를 중심으로 교통 정책을 펴는 것이 바람직하다고 의견을 주었다. 그러나 10년 이후부터 20년까지는 응답자의 71.6%가 수소차를 중심으로 교통 정책을 추진하는 것이 바람직하다고 의견을 모았다. 20년 후부터 30년 이내에는 89.2%가 수소차 중심으로 가는 것이 바람직하다고 응답했다. 중장기적으로 수소차 중심으로 가는 것이 국민의 의견인 것으로 해석할 수 있다.

국민 속의단의 의견에서 흥미로운 것은 전기차나 수소차 한 가지만 선택한 의견은 소수였다는 점이다. 대부분이 전기차와 수소차를 병행하는 것을 선호했으며, 초기에는 전기차로, 중기 이후부터는 수소차로 가자는 의견이 증론이었다. 이는 향후 교통 정책을 추진할 때 중요한 준거점이 될 수 있을 것으로 보인다.

Q. 그림 앞으로 30년 후, 2050년이 될 때까지 정책 추진 순서는 어떠해야 한다고 생각하십니까?



[그림 3-15] 전기차와 수소차 정책 추진 순서 인식

국민 숙의단이 직접 기술한 의견을 분석한 결과, 신속한 기후문제 대응과 현재의 기술력 및 인프라를 고려할 때 ‘전기차’를 우선으로 추진해야 하며, ‘수소차’의 경우 안전성, 기술력, 비용 등 해결해야 할 문제가 많아 중/장기적 로드맵을 가지고 추진해야 한다는 의견으로 정리할 수 있었다(그림 3-16 참조). ‘수소차’는 환경적, 경제적 측면에서 ‘전기차’ 대비 우위에 있다는 인식은 공통적이었다.

◆ 전기차 관련 키워드



◆ 수소차 관련 키워드



[그림 3-16] 전기차와 수소차 의견의 워드 클라우드 분석 결과

전기차 중심의 정책을 우선적으로 추진하고 중장기적으로 수소차를 중심으로 교통 정책을 펴야 한다는 의견을 그대로 옮겨 보았다.

“탄소 중립에 가장 빠르게 도달할 방법, 한국의 탁월한 IT 기술을 활용하기 쉬움. 전기차에 우선 집중하면서 수소차의 미진한 기술 및 인프라 구축”

“당장 상용화할 수 있는 차량은 전기차이며, 수소차는 수소 생산 그리고 수송 최종적으로 연료 전지까지 아직 개발되어야 할 기술이 많기에, 아직은 기다려야 한다고 생각. 충분한 연료 경제성과 수요처로의 이송, 효율 높은 연료전지가 개발된 상태에서 수소차 중심 정책을 추진한다면 더욱 효과적으로 교통의 패러다임 변화가 가능할 것”

“수소차는 인프라 구축이 어렵고 연구에 시간이 많이 필요한 부분이므로 일단은 상용화가 더 빠른 전기차를 중심으로 국민에게 재생 에너지, 친환경 에너지에 대한 인식을 많이 개선한 후 서서히 수소차 중심으로 인프라를 구축시켜 나가면 될 것.”

“현재 전기차와 수소차의 판매량을 보면 전기차가 훨씬 많음. 석유 연료를 사용하는 차보다 친환경적이라고 생각하여 전기차를 샀는데 10년 이내에 수소차 중심정책으로 정책이 바뀐다면 전기차는 어정쩡한 위치가 될 것. 그리고 아직 수소차 관련 연구와 인프라가 초기인데 10년 이내 수소차 중심 정책을 펼친다면 허점이 많이 발견될 것.”

“현재 시점에서 전기차에 대한 인프라 구축은 조금만 더 연구하고 기업과 정부가 협력하여 노력한다면 큰 비용 투자 없이 가능할 것이라 생각됨. 수소차는 인프라 구축 비용이 많이 들고 수소차의 개발에 많은 시간과 비용이 막대하게 소요되며 가장 중요한 안전한 면에서 불안한 면이 크다고 생각.”

“수소를 가스를 이용해 포집하는 것은 친환경적이라고 생각하지 않기 때문에, 20년의 세월 동안 친환경 수소 포집 연구 및 기술이 기반이 되어야 하고 전기차와 수소차는 병행돼야 한다고 생각한다. 현재 전기차의 기술력이나 인프라는 수소차보다는 많이 구축되어 있다고 본다. 더 나은 기술과 인프라를 위해 향후 10여 년은 전기차에 관심을 두고 인프라 및 기술에 힘써야 한다.”

한편, 수소차 중심의 정책을 먼저 추진해야 한다는 의견도 흥미로워 그대로 옮겨 보았다.

“전기차는 이미 추진되고 있고, 문제점이 발견되고 있는 시점인 한편, 수소차는 이제 막 사용을 시작하여 솔직히 어떤 부작용이 발생하고 있는지 확인할 수 없기에 하루 빨리 추진하여 문제점들을 발견하고 개선해야 함.”

“현재 전기차가 상용화되었으며, 좀 더 시장을 넓히기 위한 당면한 이슈들에 대한 해결을 위한 정책이 선(先) 진행됨과 동시에 수소차의 안전성 확대를 위한 기술 개발 지원 정책이 추진되어야 하며, 최종적으로는 수소차 시장 확대를 위한 정책이 순차적으로 추진되어야 한다고 생각함. 수소차의 최대 문제가 안전성과 기술 개발의 더딤에 있다고 봄. 이를 해결하고 최종적으로 수소차 시장을 확보하기 위해서는 수소차 중심의 기술 개발 지원 정책이 선행되어야 한다고 생각됨”

## 4 주요 교통수단의 에너지 전환에 따른 사회적 변화

우리는 숙의토론 참가자들에게 전기차든 수소차든 교통수단에서 에너지의 변화가 발생하면 어떤 사회적 변화가 예상되는지 물었다. 친환경 자동차가 사회의 대세가 되었을 때 이들의 생활에서 어떤 변화가 일어날 것인지 예측하도록 했다(표 3-4 참조).

가장 많은 의견은 대기질과 환경의 개선이었다. 참여자들은 미세먼지, 매연, 공기 오염이 감소할 것으로 예상했다.

“매연 없는 맑은 공기를 마실 수 있는 대도시.”

“공기청정 도시.”

“미세먼지, 매연 등의 공해가 줄어 아이들의 기관지나 피부 관련 질병이 개선될 것이다.”

“수소 전기차 확대 시 탄소 배출량 감소로 미세먼지 감소하여 쾌적한 환경.”

“최종적으로는 탄소 제로 배출로 통한 기후 환경 보호에 기여할 것.”

**[표 3-4] 교통수단의 에너지 전환에 따른 사회적 변화 예상**

Q. 귀하의 선택에 따라 에너지 전환이 이뤄진다고 가정할 때, 지역사회의 일상에서 경험할 수 있는 사회적 변화는 무엇이 있을지 생각나는 대로 3가지 이상의 변화를 써주세요.

자유의견(명)	수소차 정책추진 응답자	전기차 정책추진 응답자	합계	자유의견(명)	수소차 정책추진 응답자	전기차 정책추진 응답자	합계
• 대기질/환경 개선(미세먼지, 매연, 오염 감소)	31	32	63	• 주거, 여행, 근무 방식 등 삶의 변화	7	4	11
• 교통정책/교통수단 변화(대중교통, 공유경제 등)	28	20	48	• 석유에너지/주유소 감소/탄소배출 감소	5	4	9
• 전기차/수소차/충전소 및 인프라 확대	25	20	45	• 소음공해 감소	4	3	7
• 기후변화/기상이변 감소	7	9	16	• 가구/지역 친환경에너지 사용 증가	4	2	6
• 수소에너지/수소경제 확대	10	4	14	• 수소차/전기차 관련 부정적 이슈	2	4	6
• 효율적, 안정적 에너지 활용/절약	6	8	14	• 관련 산업/일자리 변화	3	2	5
• 충전소, 주차 공간 부족 문제	6	5	11	• 가구/개인 에너지 생산	3	2	5
• 환경보호, 사회적 의식 제고	7	4	11	• 배터리 차량 증가	1	4	5
				• 기타	11	13	24

다음으로 의견이 많았던 분야는 교통 정책과 교통수단의 변화였다. 대중교통 체계, 공유경제 등이 예상된다는 응답이 있었다.

“첨단 기술의 발달로 인한 자동차 공유 사회 성장으로 인한 차량 대수 감소 효과.”

“대중교통과 공유 자동차의 연계를 통하여 차가 없어도 되는 삶.”

“대중교통이 전기와 수소 에너지를 사용함으로써 기존보다 비용이 절감하여 많은 대중이 이용함에 따라 교통 체증이 줄어들 것.”

“자가용 운행에 어려움을 겪을 것 같다. 제도적 금전적으로.”

“대중교통에 운전기사가 없는 전기 자율주행차를 타고 다닐 것 같다.”

“획기적인 대중교통망 (어디든 편리하고 빠르게 이동할 수 있을 듯하다.)”

전기차와 수소차의 충전소 및 인프라가 확대될 것으로 예측하는 의견도 많았다.

“석유 주유소가 줄어들고 그 자리를 수소 충전소, 전기 충전소가 대신하게 될 것.”

“전기차 수요를 감당할 만한 인프라가 구축될 것.”

“거주지 주차장이나 상가 등 방문 시 전기차 충전소를 쉽게 볼 수 있음.”

“탄소를 절감해서 친환경 수소차의 대중화.”

“초소형 1인 전기차 등에 대한 보급 확대 예상.”

기후 변화와 기상이변이 감소될 것으로 예상하는 참여자도 있었다.

“날씨 변화에 따른 정상적인 사계절 경험.”

“온도 변화로 나타났던 생태계 문제가 해결될 것.”

“기상이변 감소로 가뭄과 홍수 줄어들.”

그밖의 의견으로 효율적, 안정적 에너지 활용과 절약의 변화를 예상하거나, 충전소와 주차 공간의 부족 문제, 환경 보호와 사회적 의식의 제고를 예상하기도 했다.

“국제 유가에 영향받지 않는 안정적 에너지 사용.”

“최적의 에너지 효율.”

“V2G 충전방식에 따른 전기 에너지 활용 극대화.”

“전기차 뿐 아니라 기후나 환경에 관해 관심을 두는 사람이 늘어날 것.”

“우리 환경에 대한 시민들의 의식이 더 향상될 것.”

“전기차 충전을 위한 주차장 확보 문제가 지역 사회 문제로 대두.”

“건축물 등에서의 충전 인프라 구축 시 발생할 수 있는 용량 문제 발생.”

“전기차 충전 공간 부족으로 인한 주행 중 비상 상황 대처의 어려움.”

주거, 여행, 근무 방식 등 삶의 변화를 예상하는 의견도 있었다.

“상권이나 지역 경제 활성화의 중심이 충전소가 될 것.”

“물리적 이동의 감소.”

“재택근무.”

“차박의 활성화(V2G를 활용한 숙박).”

“가정마다 친환경 에너지 사용 가능 친환경 에너지 위주 사용이나 환경 보호를 위한 행동 시 각 지자체의 지원금 등 보조.”

“마을별로 소규모 에너지 자립(태양광, 풍력 발전 및 쓰레기 소각 열병합 발전).”

한편, 수소차/전기차 관련 부정적 이슈를 예상하는 의견도 있었다.

“주행 중 수소 전기차 정비 상황 발생 시 대처의 어려움.”

“폐배터리가 쌓여 환경 오염이 확대.”

“예상치 못한 건강 문제.”

수소 에너지의 확대로 수소 경제 시대가 도래해 새로운 사회의 모습을 상상하는 의견도 있었다.

“수소 생태계가 구축되어 한국은 수소 도시가 될 것.”

“수소차 기술 발전이 세계에서 1위로 발전함.”

“수소 경제 패러다임 변화가 예상됨.”



# 제4장

## 정책적 시사점

---

제1절 온라인 조사의 정책적 시사점

제2절 국민 숙의토론의 정책적 시사점



## 제 1절 온라인 조사의 정책적 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

설문 조사 결과 전체적으로 두드러진 특징은 개인적 선호와 사회적 우선 순위에서 한 분야를 제외하고는 일치했다는 점이다. 이는 11개 미래정책에서 국민이 선택한 정책 대안이 사회적 수용도가 높을 것으로 예측할 수 있는 근거다.

### 1 대도시 중심, 에너지 발전보다 소비 효율화

특히 에너지의 생산과 소비, 세계적 감염병 대응 관련해 국민의 선호는 비교적 명확하게 나타났다. 에너지의 생산과 소비 방식에서 국민은 대대적인 신재생 에너지 전환보다 대도시를 중심으로 에너지 소비 효율을 높이고 탄소 배출을 감축하는 방향을 선호했다. 새로운 감염병에 대한 대응 방법에서 국민은 세계적 감염병의 원인을 근본적으로 줄이는 사회적 전환보다 의료 및 방역 체계를 고도화하여 기존의 삶을 빠르게 회복하는 방향을 선호했다.

이 질문은 ‘도시 내 효율화’ 대 ‘신재생 발전 확대’ 그리고 ‘대도시 주거’ 대 ‘분산 주거’라는 대립 구도에서 도출되었다. 사실 도시에서의 에너지 효율화는 시민들의 삶에 직접적으로 영향을 줄 수 있다. 반면, 신재생 에너지의 개발은 시민의 삶에 직접적 영향을 미치지 않는다.

그럼에도 국민이 이런 선택을 했다는 것은 에너지 생산보다 절약이 더 중요하며, 대도시 중심으로 삶이 이뤄지는 것에 대한 선호, 신재생 에너지 발전에 대한 피로감 등이 작용했을 것으로 판단된다. 전문가들은 이런 결과를 통해 도시 안에서 탄소의 감축과 흡수에서 시민 참여 중심의 정책이 필요할 것으로 판단한다. 예를 들어, 스마트 그리드, 제로 에너지 건축 조성, 옥상과 벽면 녹화, 탄소 감축 수목의 식재 사업 등이 주민의 편익(경관, 미관, 에너지 판매수입 등)과 조화롭게 추진되는 것이 바람직하다.

한편, 수소차와 전기차의 선택에서 국민은 개인적 선호와 사회적 우선순위를 달리했다. 개인적 선호에서는 수소차가 높았지만, 정책 추진의 우선순위에서는 전기차가 높았다. 이는 국민이 수소차의 경우 장기적 비전으로, 전기차는 단기적 비전으로 받아들인 것 같다. 수소차의 기술과 시장 전망이 다소 불확실하지만 수소차의 여러 장점 때문에 장기적으로 더 적합하다고 판단한 것으로 보인다.

전문가들은 현행 전기차 확대의 방향은 적절하지만 지역적 사업으로 충분하며, 대형 국고 사업(국가R&D, 구매보조금 및 세금 지원, 수소차 육성 등)은 수소차를 중심으로 가는 것이 바람직하다고 국민의 선택을 해석했다.

## 2 프리랜서의 권리 강화, 안전성 전제로 유연성 확대

11개의 정책 대안 선택에서 가장 팽팽한 의견 대립을 보이는 것은 노동과 일자리에 관한 질문이었다. 노동 시장의 유연성을 높이고 공정한 처우를 위한 제도적 기반을 마련해야 한다는 대안이 노동 조건의 보호와 경제적 지원이라는 대안보다 높은 선택을 받았지만 격차는 1% 포인트 내외였다.

전문가들은 노동 시장의 자유로운 이동 보장을 선호한 것은 노동 시장의 경직성을 완화하자는 의미라고 해석했다. 정규직 전환이나 대기업의 일자리로 이동을 활성화하는 것이다. 취업 그 자체가 사회적 지위를 결정하는 것이 아니라 실력 있는 근로자가 대우 받는 환경을 만들어야 한다는 의미도 포함된다. 이를 위해 직무별, 숙련별 임금 체계를 마련하고 초(超)기업적 산별 교섭이 중요한 과제가 된다.

한편, 프로젝트 단위별 노동 시장이 확대되어 프리랜서나 비정규직이 증가하는 추세에 대응하여 기업이 비정규직을 고용하는 것에 적절한 보상과 책임이 필요하다. 단순한 비용 절감을 위해 기업이 프리랜서 등 비정규직 고용을 남용하지 않도록 안전 장치가 요구된다. 비정규직 활용에 대한 사회적 비용 부담 측면에서 기업은 비정규직의 임금과 사회 보험 등에서 책임을 높여야 한다. 사회·제도적으로는 프리랜서의 권리를 강화할 필요가 대두된다.

첨예한 의견 대립은 최근 증가하고 있는 플랫폼 노동에 대한 시각에서도 나타난다. 플

플랫폼 경제와 노동에 대한 정부의 직접 규제보다는 플랫폼을 통한 노동과 거래의 공정성을 확보하는 차원에 그쳐야 한다는 선택이 다소 높았다. 전문가들은 플랫폼 노동처럼 새로운 유형의 노동이 등장하는 때에 노동의 의미와 노동권에 대한 교육이 초등학교 단계부터 필요하며, 중소기업 근로자를 대상으로 평생 취업 역량 개발을 위한 교육훈련(학습)의 기회가 충분히 제공되어야 한다고 강조한다.

### 3 청년보다 노인 먼저, 노령기의 불안함

복지 정책에서 발견되는 국민 선호는 복지 수준의 열악함과 경제 생활의 불안정을 그대로 반영하고 있다. 노령기의 빈곤과 실업시의 낮은 소득 보장이라는 현실에서 국민은 기본소득과 같이 모든 연령과 계층이 일정 정도의 소득이 보장될 수 있기를 바란다.

사회 복지 분야에서 국민은 새로운 취약 집단으로 부상하고 있는 청년에 대한 지원보다 전통적인 취약 집단인 노인에 대한 지원이 더 필요하다고 응답했다. 정책의 우선순위에서도 청년기본수당을 신설하는 것보다 노령기초연금을 확대하고 강화하자는 쪽으로 의견을 모았다. 이런 결과에 대해 전문가들은 기존의 사회 복지 제도의 발전 방향에 부합한다고 판단한다. 자립 능력이 없는 취약 집단에게 최소한의 지원을 제공하는 방향으로 발전한 것이 그 예다. 이번 조사에서 노인을 먼저 지원하자는 국민들의 생각은 기존의 기초연금을 통한 노인의 지원이 충분하지 않다는 의견으로도 해석된다. 노인의 기초연금 지급 제도의 사각지대를 줄이고 급여 수준을 생계 유지가 가능한 수준으로 인상할 필요가 있다.

고용안전망 조사 결과는 일반 조세에 기초한 실업 부조 성격의 제도보다 사회 보험료로 운영되는 고용 보험 제도를 더 선호한 것으로 나타났다. 고용 보험은 사용자와 노동자가 절반씩 부담하는 사회 보험료를 재원으로 하며, 일정 기간 보험료를 납입하는 기준을 충족한 사람에게만 실업 급여를 지원한다. 실업 위험에 대응하는 재원은 일반 국민보다 당사자인 취업자 집단이 자체적으로 충당하기를 바라는 것으로 해석된다. 다만, 고용 보험은 일정기간 이상의 취업 기간을 보유해야 한다는 점에서 모든 실업자를 지원하지 못한다. 고용 불안정이 높은 청년들이 고용 보험보다 실업부조에 더 지지를 보낸 것은 이런 고용 보험제의 약점 때문인 것으로 보인다.



전문가들은 국민의 선호를 반영하려면 고용 보험의 적용 대상을 더욱 확대하고, 자영업자와 특수고용 노동자를 의무 가입 대상에 포함해야 한다고 주장한다. 또한 청년과 고연령 노동자에 대한 보호를 강화하고, 부분 실업에 대한 지원을 추가하는 제도도 도움이 될 수 있다고 강조했다.

기본소득 관련한 국민의 선택은 이번 조사만으로 기본소득제의 필요성이 기본자산제의 필요성보다 높다고 확인할 수는 없다. 사회 보험과 공공부조, 사회 서비스로 구성된 현재의 사회 보장 제도 여건을 고려하면, 기본소득제도를 전면적으로 도입하는 것은 매우 어렵다. 전문가들은 기본소득제도의 도입을 위해 정부는 아동수당이나 기초연금과 같이 이미 시행되고 있는 보편적 수당제도를 다른 연령대 집단으로 확대하는 방식으로 단계적인 사회보장제도 전환 계획을 수립할 필요가 있다고 조언했다. 경우에 따라, 기본소득제도의 도입 과정에서 국민연금이나 국민 기초 생활보장제도와 같은 기존의 현금 지원 제도를 점진적으로 축소·조정할 수 있으며, 그에 대한 국민의 동의를 얻는 과정이 병행되어야 한다고 강조한다.

이상의 결과로부터 볼 때 2050년 미래 사회로 갈 수 있는 근본적인 전환의 토대를 향후 10년 동안 구축하기 위해서는 현재 사회 보험제도와 보편적 복지 제도를 안정적으로 정착시켜 복지국가를 조속히 달성하는 것이 필요할 것이다.

#### 4 돌봄의 공적체계 강화 필요

사회와 가족의 다양화 정책에서 발견되는 국민의 선호는 큰 방향에서는 사회의 다양성과 개인의 존중을 지향하지만, 그것이 가져오는 전통과 사회적 동질성의 해체에 대한 우려를 담고 있다. 2019년도의 “정책미래에 대한 국민선호조사”에서 국민은 전통적 가족만이 아니라 생활 공동체도 가족으로 인정하여야 한다는 답이 60%였고, 사회적·문화적 동질성을 유지하는 정책보다는 다원성·다양성을 유지하는 정책을 추진하여야 한다는 답이 63%였다(정영훈 외, 2019). 향후 정부는 사회의 다양성과 개인 존중을 위한 정책을 추진할 때 국민의 이러한 지향을 적극적으로 반영해야 한다.

전문가들은 하나의 형태로만 도식화된 삶이 아니라 좋아하는 사람들이나 대상을 만나서 형성하는 관계에 대한 정서적, 관계적 지원이 공적 영역에서 이뤄지는 방향이 옳다고

판단한다. 가족의 다양성을 인정하는 가족 개념이 반영될 수 있도록 법과 제도를 개선하고, 다양한 가족형태와 생활 공동체에 대한 통계가 정기적으로 생산되어야 하며, 자녀와 노인 등 돌봄 대상자들에 대한 사회적 돌봄의 공적 체계가 확립되어야 한다.

## 5 소결: 국민과 함께 점진적 변화

이상의 조사 결과를 종합하면 국민은 변화가 일어나야 하는 곳으로 지방보다는 (대)도시를 선호하며, 정부보다 민간이 중심이 되어 변화를 이끄는 것이 바람직하다고 생각한다. 흥미로운 것은 갈등의 해결 주체는 민간보다는 정부나 국회를 우선했다는 점이다. 에너지 전환, 감염병 대응, 혐오 처벌, 가족의 형태와 관련해서 국민은 급진적 변화보다 점진적 변화를 선호했다. 복지 정책에서 국민은 특정 연령층과 계층보다는 모든 사람을 그리고 현재 세대와 미래 세대를 모두 포용하는 정책을 선호했다.

근본적인 변화를 위하여 혁신적인 대안을 선택하는 국민의 비율이 적지 않다는 점도 눈여겨보아야 한다. 국민은 중 40%는 기본자산, 수소차, 실업부조, 플랫폼의 공공성 등과 같이 아직은 생소한 정책 과제를 선호했다 이는 우리 국민의 미래 지향적인 성향 때문이다. 정부는 이처럼 국민의 선호 스펙트럼이 넓다는 점을 감안해 혁신적인 정책대안을 국민과 함께 고민하고 실험해야 한다.

연령대의 관점에서 20대는 다른 연령대와 비교해 유의미한 차이를 보이고 있다는 점에도 주목해야 한다. 기본자산과 기본소득, 실업부조와 전국민고용 보험, 청년기본수당과 노령기초연금 간의 선택에서 20대의 기본자산, 실업부조, 청년기본수당 선택은 압도적으로 높았다. 그리고 사회의 다원성과 가족형태의 다양성 보장에 관한 정책에 대해서도 20대는 다른 연령대에 비하여 과감한 정책을 선호하는 것으로 나타났다.

사회적 다원성과 개인의 존중을 바라는 20대의 강한 열망은 2019년 “정책미래에 대한 국민선호조사”에서도 확인한 바 있다. 20대의 변화에 대한 열망을 여타의 연령대가 함께 공감하도록 선호미래를 실현해 나간다면 더욱 혁신적이고 창의적으로 보존분배사회에 한발짝 더 다가갈 수 있을 것이다.

보존분배사회로 나아가는 국민의 마음(선호 체계)

- 변화의 지점: (대)도시 > 지방
- 변화의 주체: 민간 > 정부 (갈등해결은 정부 > 민간)
- 변화의 속도: 점진적 > 급진적
- 변화의 효과: 포용적 > 선택적



## 제2절 국민 숙의토론의 정책적 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 노동 정책에서 국민의 선호

사전 설문 조사에서는 선호의 분포가 팽팽하였는데, 숙의토론 이후에 상당한 변화를 보였다. 숙의토론 종료 이후에 실시된 사후 설문 조사에서는 의견의 변화 이유를 묻는 항목이 없기 때문에 선택의 변화에 대한 이유는 숙의토론에서 선택을 변경한 참여자의 발언 내용을 살펴보았다. 발언 내용에 드러나 있는 해당 전략의 선택 이유를 살펴보면서 변경의 이유를 분석했다.

먼저 유연화 전략에서 포괄적 안정화 전략으로 선택을 변경한 25명의 발언 내용으로부터 당해 전략을 선택한 핵심적 이유를 유형별로 나누어보면 다음과 같다(표4-1).

가장 많은 유형은 ‘2차 노동 시장 노동자 등 취업 취약 계층의 노동권 보호 확대’이다. 그 다음으로 ‘유연화 전략의 부작용’이다. ‘노동 보호와 사회적 보호의 보편적 실현’은 보편적이라는 점을 제외하면 ‘2차 노동 시장 노동자 등 취업 취약 계층의 노동권 보호 확대’와 본질적으로 동일한 것으로 이해할 수 있다.

그 변경의 이유에는 몇 가지가 있을 것이다. 첫째로는 사전 학습과 숙의토론을 거치면서 노동 시장의 양극화 문제의 심각성에 대한 인식이 제고되었을 가능성이 있다. 둘째로는 유연화 전략의 부정적인 효과가 환기되었을 가능성이 있다. 셋째로 포괄적 안정화 전략에 대한 이해의 제고를 통해서 이 전략에 대한 부정적 인식이 감소하고 긍정적 인식이 증가했을 가능성이 있다.

**[표 4-1] 유연화 전략에서 포괄적 안정화 전략으로 바꾼 이유**

선택 이유	명
• 2차 노동 시장 노동자 등 취업취약계층의 노동권 보호 확대	10
• 노동보호와 사회적 보호의 보편적 실현	4
• 유연화 전략의 부작용	5
• 포괄적안정화전략의 우선 추진 + 유연화 전략 후 추진	1
• 장기적 관점에서 포괄적안정화전략의 지속적 추진	1
• 기업보다는 근로자의 이익을 옹호	2
• 포괄적안정전략과 유연화 전략의 결합	2

다음으로 포괄적 안정화 전략에서 유연화 전략으로 선택을 변경한 15명의 발언 내용으로부터 당해 전략을 선택한 핵심적 이유를 유형별로 나누어보면 다음과 같이 정리해볼 수 있을 것이다(표4-2).

**[표 4-2] 포괄적 안정화 전략에서 유연화 전략으로 바꾼 이유**

선택 이유	명
• 기업의 자율성 확대 및 보장	9
• 정규직 근로자에 대한 지나친 고용보호의 완화	1
• 노동 시장의 효율성 확보	1
• 포괄적안정전략과 유연화 전략의 결합	1
• 개인의 성장에 기여	1
• 포괄적 안정화 전략의 비현실성 및 경직성	2

이들 이유 중에서 가장 많은 유형은 ‘기업의 자율성 확대와 보장’이다. 사전 조사에서 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람들이 숙의토론을 거치면서 위와 같은 이유로 유연화 전략을 선택한 이유를 추측하는 것이 그 반대의 경우에 비하여 논리적 추론이 어렵다. 갑작스럽게 기업의 자유 보장에 대한 이해나 인식이 제고된다는 것은 쉽지 않기 때문이다.

첫째로는 포괄적 안정화 전략의 부정적인 효과가 환기되었을 가능성이이다.

둘째로는 유연화 전략에 대한 이해의 제고를 통해서 이 전략에 대한 부정적 인식이 감소하고 긍정적 인식이 증가했을 가능성이이다.

현재로서는 참여자의 토론 내용으로부터 이 정도 수준의 추측만이 가능한데, 이 점은 이번 공론조사의 한계라고 할 수 있다. 사전 설문 조사와 숙의토론의 결과가 상당히 다를 수 있다는 점을 염두에 두지 않았기 때문에 그 변화의 이유를 분석할 수 있는 근거를 조사 과정에서 확보할 수 있는 장치를 마련해두지 못했다는 점이다. 이러한 한계는 향후 공론 조사에 참여한 사람 중에서 사전 설문 조사와는 다른 선택을 한 사람들에게 대한 포커스 인터뷰 등을 통해서 보완할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 한계에도 불구하고 다음과 같은 점은 이와 같은 선호의 변화를 이해하는 단초를 제공한다. 첫째로 유연화 전략과 포괄적 안정화 전략에 대한 인식을 보면 유연화 전략을 선택한 사람이나 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람이나 다른 전략에 대해서 긍정적으로 평가하는 비율이 50%가 넘는다는 점이다.

둘째로 각 전략의 정책 패키지에 속하는 개별 정책에 대한 동의 여부를 보면 유연화 전략이나 포괄적 안정화 전략을 선택하였는지에 따라서 차이가 많이 나지만, 반대 전략의 정책 패키지에 속하는 개별 정책에 대한 동의가 전혀 없지는 않다는 점이다. 예를 들어, 유연화 전략을 선택한 사람 중에도 비정규직 근로자의 활용을 엄격하게 규제하여야 한다는 데 50%는 동의하고 있다는 점이다. 이와 같은 선호 양상은 참여자들이 특정 전략을 더 선호하기는 하지만 자신이 선택한 전략이 100% 맞고 다른 전략은 100% 틀렸다고 생각하지 않는다는 점을 시사한다.

이는 나아가 어느 하나의 전략에 대한 선택이 그 전략의 정책 패키지에 속하는 정책 전체에 대한 동의를 의미하는 것은 아니라는 점, 그리고 어느 하나의 전략에 동의하였지만 반대 전략의 정책 패키지에 속하는 정책에 대해서 동의하는 경우도 있다는 점을 의미한다.

이로부터 보면 사전 설문 조사에 참여한 사람이나 공론조사에 참여한 사람이 보여 주는 전략에 대한 선택은 각 전략의 정책 패키지에 속하는 특정 개별 정책에 대한 선호에 따라서도 변경될 수 있다는 점을 알 수 있다. 결국 이와 같은 선호의 양상은 참여자들이 유연화 전략과 포괄적 안정화 전략 중에 어느 하나를 선택함에 있어서 상당히 유연할 수 있다는 점을 시사한다.

## 1-1. 정책적 시사점

### 가. 노동 개혁의 성공을 위한 공론조사의 필요성

이번 공론조사에서 얻은 가장 중요한 정책적 시사점은 국민이 선호하는 노동의 미래를 만들기 위한 정책을 수립하고 시행하는 데 있어서 국민의 공론을 조사하는 것이 중요하다는 점이다.

개인의 정치적 성향을 떠나 우리나라의 경제와 사회의 중요한 문제로서 노동 시장의 양극화를 꼽는 것에 이견을 발견하기 어렵다. 그리고 이 문제의 해결을 위해서 노동 개혁이 필요하다는 점에 대해서도 역시 이견은 없다.

하지만 노동 개혁이 지향하는 모델의 차이는 전략의 차이를 낳고 이해관계 당사자들의 격렬한 대립을 초래한다. 노동 개혁은 수치와 증거에 기반하여 보다 효과적인 정책을 선택하는 정책 결정의 차원을 넘어선다. 노동 개혁은 그 자체로서 정치의 문제인 것이다.

역대 정부가 추진한 노동 개혁을 보면 노동 개혁에서 정치적 노력을 찾아보기란 매우 어렵다. 노동 시장 양극화 문제를 노동 개혁의 의제로 본격적으로 제기한 것은 박근혜 정부와 문재인 정부라고 할 수 있다.

박근혜 정부는 노동 시장의 양극화를 완화하려면 1차 노동 시장 즉 대기업-정규직의 고용 보호 개혁에 집중했다. 물론 여기에 실업 급여의 확대 등 사회 안전망 확대 정책을 결합하려고 시도했지만, 박근혜 정부 노동 개혁의 핵심은 저성과자에 대한 일반 해고를 이전보다 용이하게 하는 것과 이를 가능하게 하도록 취업 규칙을 쉽게 변경하는 것에 있었다. 이에 사측은 공정 해고로, 노측은 쉬운 해고로 대립했지만, 노사정위원회는 2015년 9.15 합의를 도출하기도 하였다.

그러나, 곧바로 합의는 폐기되고 정규직 고용 보호 완화를 위한 박근혜정부의 노동 개혁은 성공하지 못하였다. 이에 대해서는 정책 주도 집단의 소통 부재에 그 원인이 있었다는 평가가 제기되었다.

즉, 유리한 권력 자원에도 불구하고 박근혜 정부의 노동 개혁이 실패로 돌아간 원인은 개혁 추진과정에서 일관성과 균형을 상실하고 사회 집단들의 효율적 통제와 조정에 한계가 있었다는 점이다. 다양한 행위자들이 포괄적으로 참여하여 국민적 정치 이슈가 만들어

지는 사회 개혁의 특징에도 불구하고, 박근혜 정부가 물리적 통제와 음모적 추진 방식에 주로 의존하고, 이념적 편향성을 보임으로써 정치 담론의 작동을 스스로 훼손했다는 것이다.

외환 위기와 같은 특수상황이 아니고, 개혁 추진 세력의 압도적 권력 자원이 부재하며, 영국처럼 다수제 정치의 전통이 작동하지 않고, 사회 집단 간 이해 구조가 극단적인 한국 사회의 조건에서 사회 개혁은 이해 당사자들과 정부, 정치권과 국민이 함께 참여하여 정치적 논쟁과 설득, 주고받기식의 정치적 타결을 통해 사회적 합의를 도출해 나가는 '정치적'인 방식일 수밖에 없을 것이다.

한편, '노동 존중 사회'를 내걸은 문재인 정부의 노동 개혁은 노동 시장의 이중 구조 문제를 명시적으로 제기하지는 않았다. 그러나 기본적인 방향이 공공부문의 비정규직 전환으로 대표되는 1차 노동 시장 확장 전략과 최저 임금 인상으로 대표되는 2차노동 시장 개선 전략을 결합하는 방향이었다. 이를 통해 노동 시장에서의 양극화와 격차를 줄이는 정책을 제시했다.

박근혜 정부가 추진했던 1차노동 시장 개혁의 상징이었던 일반 해고 제도 도입과 취업규칙 변경이라는 양대 지침을 폐기했고, 공공부문 임금체계 개편을 중단했다. 그러나, 최저 임금의 인상이 경기 부진과 맞물리면서 2차 노동 시장 외부자들끼리의 경쟁, 즉 영세사업체와 자영업의 고용 감소로 나타나면서 '노동 존중 사회'라는 정책 기조가 흔들리고 후퇴하였다.

1차 노동 시장 개혁을 '실용주의적'으로 배제하면서 2차 노동 시장 개혁에 집중했지만, 큰 틀에서 노동 시장 개혁의 전망 하에 재정 정책, 산업 정책, 복지 정책과 상호보완성을 갖춘 패키지 전략 구상과 집행이 이루어지지 못한 것이다.

이에 대해, 최근 문재인 정부의 노동 시장 정책에 대해서는 정책 주도 집단의 능력 부족이라는 평가가 제기되었다. 문재인 정부 노동 정책의 후퇴는 불리한 외부 여건과 반대 집단의 거센 공세에 대응하여 정책 주도 집단이 주체적 집행 역량을 제대로 발휘하지 못하여 비롯된 것이라고 보는 것이다.

집행 역량의 부족은 실행 능력의 부족을 의미한다. 진보적 노동 정책에 대한 정책주도 집단의 목표 의식이나 실행 의지가 약화된 것과 더불어 정책 주도 집단은 친노동 정책의 집행에 대해 사전 준비의 불철저, 전략적 대응의 미숙, 기존 추진방식의 답습 및 선행 정책경험의 학습 결여 등 실행 능력의 부족을 노정하였다.

이상의 경험으로부터 우리는 서로의 이해 관계가 첨예하게 대립하는 노동 관계는 결국 사회적 대화, 사회적 신뢰, 사회적 합의의 기반 속에서 이루어지지 않으면 소기의 성과를 달성할 수 없다는 교훈을 다시 한번 배우게 된다.

공론의 형성을 위한 숙의토론은 노동 개혁에서 이러한 대화와 신뢰, 합의를 형성하는데 중요한 수단이다. 이번 숙의토론은 작은 규모이지만 이러한 점에서 중요한 의의를 가지고 있다. 단편적인 법 개정에 대한 일회성의 여론 조사가 아니라 바림직한 노동의 미래가 무엇인지를 토론하고, 그 미래를 만들어 가기 위한 전략과 정책 과제를 논의하는 것이야말로 노동 개혁을 성공적으로 이루어기 위한 가장 기본적인 작업이다.

이번 공론조사의 결과는 결과 자체만으로도 노동 정책에 적지 않은 시사를 줄 것이다. 특히 사전 설문 조사에서 상반되는 두 전략에 대한 선호도는 유연화 전략이 다소 앞섰지만, 공론조사의 결과에서는 포괄 안정화 전략이 더 많은 선택을 받았는 점은 향후의 노동 개혁의 논의에서 중요하게 참고되어야 할 것이다.

노동 개혁이 이해관계 당사자의 찬반 양론이 첨예하게 대립하는 사안이라는 점을 생각해 보면 사전조사의 결과가 합리적인 범위 내에 있다는 점은 직관적으로도 알 수 있다. 하지만 충분한 학습과 숙의토론을 거친 결과, 전략에 대한 선호의 균형추가 포괄안정화 전략으로 기울었다는 점은 매우 의미심장하다.

물론 공론조사의 결과가 엄밀하게 통계적으로 대표성이 담보된 상황에서 나온 것은 아니기 때문에 이를 전체 노동 사회 구성원의 의견이라고 단언할 수는 없다. 하지만, 충분한 학습과 토론이 보장된다면 일정한 합의점에 도달할 수 있다는 점을 잘 보여 준다.

하지만 이번 공론 조사에서는 공론 조사의 시간이 한정되어 있어서 노동 개혁에 관한 두 가지의 전략과 각 전략의 정책 패키지에 대해서 참가단이 숙지하는 데 일정한 한계가 있었다는 점을 부인할 수 없다. 각 전략의 정책 패키지에 속한 개별 정책에 대해서 일정 수준 이상의 이해도를 갖는데 한계가 있었을 가능성도 존재한다.

## 나. 노동 시장 양극화 해결의 주된 과제

숙의토론 후의 사후 설문 조사에서 노동 시장 양극화에 관한 핵심적 문제점에 대해서 “대/중소기업 및 정/비정규직 근로자 간의 격차 또는 차별”을 꼽은 응답이 49%로 가장 높게 나타났다. 포괄 안정화 전략을 선택한 사람 중에서도 그리고 유연화 전략을 선택한 사람 중에서도 이를 꼽은 사람의 비율의 가장 높다.

이는 여전히 노동 시장 정책의 주된 방향이 이러한 격차와 차별을 해소하는 것에 있어야 한다는 것을 말한다. 하지만 이를 어떻게 해소할 것인가에 대해서는 유연화 전략을 선택한 사람과 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람과의 사이에는 상당한 견해의 차이가 존재한다.

예를 들어 유연화 전략을 선택한 사람들은 “고용에 대한 지나친 보호와 근로 조건에 대한 일률적인 규제를 고쳐서 노동력 활용의 유연성을 높여야 한다”는 정책에 대해서 84.2%가 동의하고, “비정규직 근로자의 활용에 관한 규제를 완화하여 한다.”는 정책에 대해서 78.9%가 동의한다.

하지만, 이들은 “비정규직 근로자의 활용을 가능한 억제하여야 하고, 비정규직 근로자에 대한 차별을 엄격하게 금지하여야 한다.”는 정책에 대해서는 50%가 동의하고 있고, “노동 보호 및 사회 보장을 위해 필요한 비용은 대기업과 안정된 일자리의 고소득 임금 근로자가 더 부담해야 한다”는 정책에 대해서는 26.3%만이 동의하고 있다.

유연화 전략을 선택한 사람은 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람에 비하여 반대 전략의 정책 패키지에 속하는 정책에 대한 동의 정도가 매우 낮다.

이러한 점을 고려할 때 아래의 두 가지 방향에서 포괄적 안정화 전략을 추진할 필요가 있을 것이다.

## 다. 기능적 유연성의 모색

위에서 언급한 것처럼 박근혜 정부의 노동 개혁에는 정규직 근로자의 고용 보호를 완화하는 내용을 담고 있었지만 성공을 거두지 못하였다. 유연화 전략이 노동 시장의 양극화를 해결하는 데 있어서 효과적인지에 대해서는 여전히 이론적으로 강한 반대가 존재한다.

즉, 고용 보호에 대한 규제 완화 전략이 실제로 이중화를 완화하고 새로운 일자리를 창

출하며 노동 시장 내 격차를 줄이고 복지 의존도를 줄이면서 생산성을 높일지에 대해서는 증거가 충분하지 않다는 것이다.

이론적 관점뿐만 아니라 정치적 관점에서도 2015년 노동 개혁의 실패에서 확인할 수 있듯 고용 보호에 대한 규제 완화는 막대한 사회적·정치적 비용만 들고 성공하지 못할 확률이 높다. 이론이나 실제에 있어서 규제 완화가 이중화에 대처하는 유일한 방법은 아닌 것이다. 특히 우리나라처럼 고용 불안이 높고 사회 보장 제도가 취약한 상황에서는 이러한 유연화 전략이 성공하기는 더욱 어려울 것이다.

그러면 이러한 ‘수량적 유연성’의 확보가 어렵다면, 이른바 ‘기능적 유연성’의 확보를 우선적으로 추진할 수 있다. 기능적 유연성은 기업 내부 노동 시장의 경직성을 완화하는 것이다. 여기서 기업 내부 노동 시장은 정규직 중심의 노동 시장, 즉 고용 안정과 정년 보장, 내부 승진, 연공제 등을 특징으로 하는 노동 시장이다.

내부 노동 시장은 기업 특수적 숙련 형성 메커니즘과 결합하면 경제적으로 효율적일 수는 있으나, 기술과 시장이 급속히 변화하는 환경에서 기업 특수적 숙련의 상대적 중요성이 줄어들고 있고, 1차 노동 시장과 2차 노동 시장 간의 격차와 단절을 초래하는 요인으로 작용하고 있는 것도 사실이다. 그렇다고 이 부분에 대해서 해고 규제 완화와 같은 수량적 유연성 전략을 적용하기에는 노사갈등과 같은 사회적 비용이 매우 크기 때문에 임금이나 근로 시간, 작업 방식의 유연성을 높이는 기능적 유연성을 추진하는 것이다.

이번 조사에서 보면 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람들 중에 89.1%가 기능적 유연성 정책에 대해서 동의하고 있는 점은 향후의 노동정책 결정 시 특히 주목할 필요가 있다. 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람들이라고 하여 무작정 높은 고용 보호만을 주장하는 것은 아니다. 참여자의 토론 내용을 분석해보면, 포괄적 안정화 전략을 선택한 상당수의 사람들은 기능적 유연화를 조건으로 이 전략을 선택한 것으로 나타났다. 임금이나 근로 시간 등의 결정 방식에 있어서 유연성을 높이는 기능적 유연성을 추진하자는 것이다. 구체적으로는 연공서열적 임금 체계를 고치기 위해서 같은 직무에 대해서는 같은 임금을 주는 직무급 체계 및 성과에 따라 보상이 주어지는 성과형 임금제가 더욱 확대될 수 있도록 제도적 개선 방안을 마련하고 근로 시간 규제를 보다 유연하게 하여 기업과 근로자의 필요에 따라서 기업과 근로자가 근로 시간 등을 결정할 수 있도록 하는 제도적 개선을 준비할 필요가 있을 것이다.



## 라. 상호 동의 정책에 대한 실행 가능성 모색

숙의토론 후에 이루어진 사후설문 조사에서는 유연화 전략과 포괄 안정화 전략의 각 정책 패키지에 속하는 정책들에 대해서 동의 여부를 묻는 항목이 있다. 각 정책들에 대한 동의 여부 결과에 대해서 특히 주목해야 하는 부분은 어느 하나의 전략을 선택한 사람이 다른 전략의 정책 패키지에 속하는 과제에 대해서 어느 정도의 동의를 보이고 있는가의 여부라고 할 수 있다.

포괄 안정화 전략을 선택한 사람들이 유연화 전략의 정책 패키지에 속하는 정책 중에서 높은 동의율을 나타낸 정책은 어느 정도 사회적 공감대가 이루어진 것이라고 할 수 있기 때문에 이에 대해서 정부가 그 실행 방안을 조속히 마련할 수 있다는 점을 시사한다. 노동 개혁에 대해서 이해가 첨예하게 대립되는 만큼 상호 동의가 높은 정책부터 실현을 모색하는 것이 개혁의 성공에 있어서 매우 중요할 것이다.

사후설문에서 “유연화 전략”의 세부 내용에 대한 동의 여부에 관한 조사를 보면 “연공 서열적 임금 체계를 고치기 위해서 같은 직무에 대해서는 같은 임금을 주는 직무급체계 및 성과에 따라 보상이 주어지는 성과형 임금제를 대폭 확대하여야 한다”는 것에 대한 동의가 전체적으로 73.5%로 매우 높는데, 포괄적 안정화 정책을 선택한 사람들 중에서도 71.9%가 동의하고 있다. 이러한 점은 위에서 본 바와 같이 기능적 유연화를 위한 정책을 추진하는 것이 필요하다는 것을 다시 한번 뒷받침하고 있다.

이와는 반대로 유연화 전략을 선택한 사람은 대체로 포괄적 안정화 전략의 정책 패키지에 속한 정책 과제에 대해서 대체로 50%미만의 동의를 보인다. 그나마 “5인 미만 사업장에 대해서도 근로기준법을 완전히 적용하고, 고용 보험과 산재 보험과 같은 사회 안전망의 적용 범위를 대폭 확대하여 보편적 노동보호를 실현하여야 한다.”는 정책에 대해서 55.3%의 동의율을 보였다.

## 마. 동의 강도가 낮은 정책의 세심한 추진

정책 과제 중에서 동의나 반대의 강도가 낮은 정책은 국민적 이해나 인식이 낮은 정책이라고 할 수 있다. 이러한 정책을 추진할 때는 정부는 국민적 이해나 인식을 높이기 위한 방법을 마련할 필요가 있을 것이다.

전체의 정책 중에서 동의가 강도가 가장 애매한 정책은 사회 보험의 가입 범위 확대에 관한 것이었다. “고용 보험과 산재 보험의 가입 범위를 확대하되, 취업자 전체를 대상으로 하는 전국민 고용 보험에는 반대한다.”에 유연화 전략을 선택한 사람은 47.4%가 동의, 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람은 31.3%가 동의하고 있다. 이 정책에 대해서는 전체적으로 “보통”이라고 응답한 사람의 비율이 35.3%이다. 전체 정책 중에서 보통이 가장 많은 정책이라고 할 수 있다.

전국민 고용 보험 정책이 코로나19에 따른 고용 충격을 해결하기 위하여 정부가 로드맵을 발표하면서 적극적으로 추진하는 정책이지만, 실제로 이 정책에 대한 국민들의 이해도는 별로 높지 않다. 포괄적 안정화 전략을 선택한 사람 중에서 31.3%가 이에 동의하고 있고, 전체의 35.3%가 “보통”이라고 답한 점이 이를 시사한다. 산업 재해 보상보험법과 고용보험법이 2020년 12월에 국회에서 개정되어 근로자가 아니라 자영업자로 취급되는 예술인과 특수형태 근로종사자의 상당수가 산업재해보상보험과 고용 보험의 적용을 받게 되었음에도 불구하고 이에 대한 국민의 인식과 이해는 매우 낮은 편이라고 할 수 있다.

따라서 정부는 향후 전국민 고용보험에 대한 국민적 이해와 인식을 제고하기 위한 노력을 더욱 강화할 필요가 있을 것이다.

## 2 교통 정책에서 국민의 선호

### 가. 속의토론의 결과 총평

교통 정책에서 우리는 전기차 중심이냐 수소차 중심이냐는 매우 구체적인 안건을 갖고 국민 속의토론을 진행했다. 특히, 온라인 조사에서 국민들은 개인적 선호를 수소차라고 밝히면서도 사회적으로 우선 추진해야 하는 정책은 전기차 중심의 교통 정책이라고 응답했다. 흥미로운 결과가 아닐 수 없었다. 개인적 선호와 사회적 우선순위가 바뀐 데에는 특별한 이유가 있을 것으로 예상되었다.

에너지 전문가, 교통 전문가, 그리고 에너지와 교통수단의 전환에 따른 국토의 변화 예측 전문가 등을 초청해 속의토론 자료집을 만들었다. 속의토론을 통해 전기 에너지와 수소 에너지의 차이, 에너지 차이에 따른 차량의 차이와 장단점, 그리고 어떤 주거 환경의 변화가 있을지 숙고하면서 두 정책 중 선호할 정책을 최종 선택하도록 했다.

그 결과, 수소차에 대한 국민의 선호가 약간 높아졌음을 확인했다. 수소차는 전기차에 비해 인프라도 아직 부족하고, 이용하는 사람도 적으며, 안전에 대한 확신이 없기 때문에 단점이 많았다. 그럼에도 국민은 전기차보다 더욱 친환경적이라는 점, 충전의 시간이 빠르고 충전할 때 별도의 주차 공간이 필요하지 않다는 점, 그리고 수소 에너지는 수소 경제의 시대를 열 것으로 기대되는 점 등이 작용해 수소차에 대한 선호가 높아진 것으로 분석된다.

우리는 숙의토론을 통해 국민이 에너지 전환의 중요성을 다시금 깨닫게 되었다는 점에 더 큰 의미를 두었다. 단순히 전기차와 수소차의 선택 문제가 아닌 에너지 전환에 따른 사회적 인프라 구축의 필요성, 그에 따른 국토 단위의 변화 등 에너지 전환이 가져온 사회적 변화에 대해 상상해볼 수 있는 좋은 기회였다. 또한 숙의토론에 참여한 시민들은 차량을 구입한다면 앞으로 5년~10년 앞은 예상해야 하기 때문에 이런 논의가 필요했다고 말했다.

## 나. 정책 추진 순서에 대한 시사점

교통 정책에 대한 숙의토론에서 얻은 중요한 정책적 시사점은 친환경차의 추진 순서에 관한 것이었다. 숙의토론에 참여한 시민들은 여전히 수소차나 전기차나 선호를 결정하기 어려워 했고, 이는 의견의 팽팽한 대립으로 나타났다.

그러나 정책의 추진 순서에 대해서는 대부분 의견의 일치를 보았다. 향후 10년 내에는 전기차 중심으로 교통 정책을 추진하고, 그 뒤부터는 수소차 중심으로 교통 정책을 추진하는 것이 바람직하다고 평가했다.

전기차는 우선 인프라가 잘 마련되어 있고, 현재 이용자도 많다. 충전 시간 문제와 충전 주차문제가 여전히 풀려야 할 과제지만 여러 기술적 개발과 인프라의 확대로 개선의 여지가 많다. 안전성 문제도 수소차보다 낮고, 환경 문제에 대한 대응도 기존의 화석 연료 자동차보다 뛰어난 것은 사실이다. 그렇다면 우선 전기차 중심의 정책을 추진해 기후 변화에 대한 대응을 하는 것이 맞다고 보았다.

수소차는 아직 기술 개발의 숙제가 많고 인프라 구축에도 힘을 쏟아야 한다. 그럼에도 환경 보존과 경제성, 빠른 충전 시간 등에서 이점이 많아 중장기적으로는 개발의 필요성이 크다. 게다가 버스나 트럭 등 거대 운송 차량의 경우 수소차로 개발할 경우 이산화탄소

배출을 막고, 공기 오염을 저감하는 등 순기능도 많다. 결국, 중장기적으로는 수소차 개발에 초점을 맞추는 것이 바람직하다는 결론이 나온다.

숙의토론에 참여한 시민들은 수소 에너지는 차량의 에너지원이 될뿐 아니라 사회 전역에서 사용될 수 있는 만큼, 우리나라가 기술 개발을 서둘러 수소 시대에 세계적 주역이 되는 것이 좋겠다는 의견을 피력했다. 좀 더 적극적인 참여자들은 전기차는 이미 개발이 되었으니, 다소 늦은 감이 있는 수소차 개발을 당장 서둘러야 한다는 의견도 제시했다. 지금부터 기술 개발, 인프라 확충에 나서지 않으면 장차 다가올 수소 경제시대에 뒤처진다는 이유였다.

수소차 중심의 정책을 우선 추진하면서 전기차와 수소차 개발을 병행하는 것도 방법이라는 의견도 있었다. 수소차의 안전성 강화를 목표로 개발에 적극 나서고, 수소차 시장의 확대를 위한 정책이 뒤이어 나온다면 수소차 시대를 앞당길 수 있다고 주장했다.

## 다. 에너지 전환으로 예상되는 사회변화

교통 정책의 우선 과제가 변화되면 그에 따르는 어떠한 사회적 변화가 일어날까. 이에 대한 질문에 국민 숙의단은 대기질과 환경의 개선을 제1의 긍정적 변화로 꼽았다. 전기차와 수소차 모두 친환경 자동차라는 점에서 참여자들의 이런 상상은 매우 직관적이다.

사회적 변화와 관련해 흥미로운 시민들의 예상은 친환경차의 등장으로 대중교통이 확대되고 공유 경제가 확산된다는 의견을 내놓았다. 친환경차량의 대거 등장은 기후 변화 이슈와 연관되어 있다. 기후 변화에 대해 적극 대응하기 위한 목적으로 친환경 교통수단을 생각하다보니 참여자들은 좀 더 적극적으로 개인 차량의 이용을 자제하고 대중교통을 이용하는 것이 좋다는 생각을 하게 된 것이다. 더 나아가 개인 소유의 차량을 줄이고 차량을 공유하는 방식이 대중화 되었으면 좋겠다는 생각에 이르렀다.

이런 상상을 하게 된 것도 숙의토론의 효과로 볼 수 있다. 단순히 어떤 정책을 선호하느냐에 머무르지 않고, 좀더 근본적으로 우리 사회가 당면한 문제를 풀 해결책을 고민하게 된 것이다. 이런 인식의 변화는 교통 정책을 넘어 주거 정책, 환경 정책, 노동 정책 등으로 확산되어 적용될 수 있다. 환경 문제의 심각성을 공유한 시민들은 자신의 일상과 현실 세계에서 작지만 의미가 있는 행동을 실천할 수 있다.

숙의토론 내내 참여자들은 이런 문제의식을 공유했다. 일례로 참여자들은 주거나 여행, 근무 방식에서 변화가 일어날 것을 예상했고, 관련 산업과 일자리에 변화가 있을 수 있음을 예측했다. 전기차나 수소차 충전소를 중심의 상권 재편, 시민들의 재택근무 확대, 물리적 이동의 감소 등이 예상되었다.

향후 이런 상상의 기회가 시민들에게 더 자주 주어진다면 우리 사회의 변화 모습을 좀 더 구체적으로 그려볼 수 있을 것이다. 이에 따라 정부는 보다 구체적이고 현실적인 정책을 내놓을 수 있다.



# 제5장

## 결론

---

제1절 미래정책 조사의 목적

제2절 국민 선호미래 실현을 위한 디딤돌

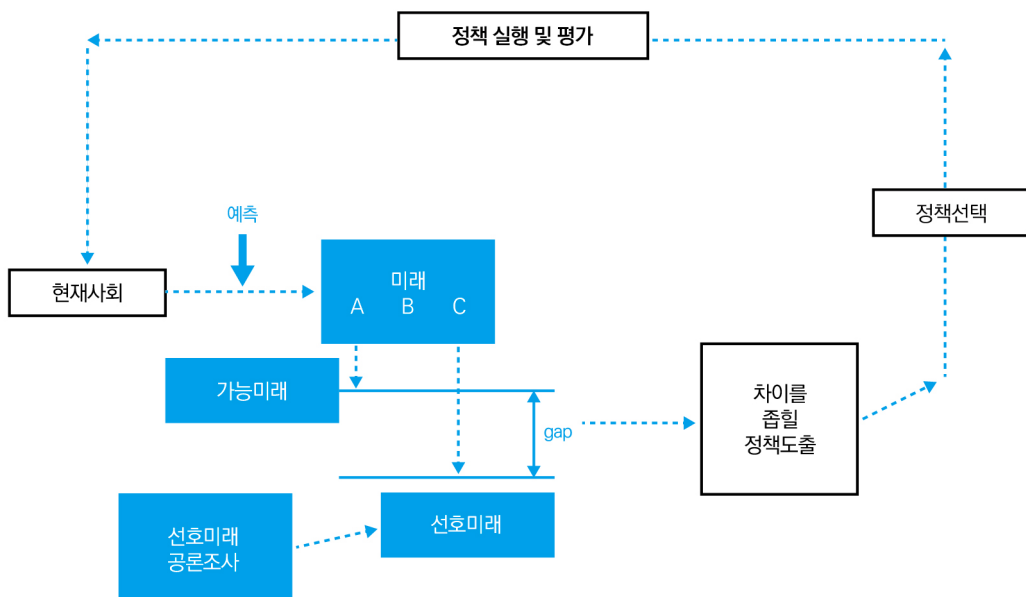




## 제 1절 미래정책 조사의 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2018년 국회미래연구원이 설립되면서 가장 먼저 연구한 주제 중 하나가 미래정책 연구였다. 미래정책 연구의 필요성에 대해서는 [그림5-1]이 잘 나타낸다(박성원, 2020). 통상 한 사회가 예측할 수 있는 중장기 가능 미래는 3~4개로 압축된다. 이 미래들을 놓고 숙의토론을 거쳐 국민이 살고 싶은 미래를 선택한다. 이대로 간다면 맞이할 가능미래와 국민이 바라는 선호미래에 차이가 발견된다. 이 차이를 좁히기 위한 미래정책이 도출되고, 당대에 선택할 수 있는 최선의 정책이 실행된다. 이러한 정책의 실효성을 평가하면서 선호미래 실현을 위한 노력을 지속하면 현재 사회가 선호미래에 한발짝 더 다가갈 수 있다.



[그림 5-1] 선호미래 도출 및 실현의 과정

우리가 맞이할 가능성이 높은 복수의 미래를 예측하고, 이 미래들 중에 우리가 선호하는 미래의 모습을 찾아낸 뒤, 이 미래를 실현시킬 정책과 전략을 도출해야 한다. 그렇지 않으면 우리 사회가 지향해야 할 선호미래의 실현은 요원하다. 이렇게 미래 연구의 틀을 디자인해 놓고 나니, 미래정책을 연구하지 않을 수 없게 된 것이다.

정부의 여러 부처에서도 중장기 계획을 수립하고 이를 실현하기 위한 정책을 도출한다. 미래를 전망하고 미래를 준비하는 정책을 수립하는 과정은 새로울 것이 없다. 그러나 우리의 연구는 중장기 계획에 앞서 다양한 미래를 예측하는 과정이 있으며, 계획을 실현하는 정책을 도출할 때 국민을 참여시킨다는 점이 다르다. ‘예측(forecasting) → 계획(planning) → 집행(administrating)’의 과정에서 기존 정부의 미래연구는 예측이 생략되어 있거나 단일한 미래만 가정한다는 점, 계획을 실행하는 정책을 도출할 때 국민의 참여는 배제하거나 형식적 참여에 그친다는 점에서 우리 연구와는 큰 차이를 보인다.

미래정책 연구는 미래 연구의 이론과 방법론에 따라 진행했다. 거창한 이론과 방법론은 아니지만 미래 연구의 기본은 지키려고 했다. 예를 들면, 우리가 맞이할 미래는 가능미래와 선호미래의 사이에 위치한다. 한 사회가 지향하는 선호미래는 지향점이자 목표지만, 내부와 외부의 여러 변화 흐름에서 그 지향점과 목표에 다가가기 위한 전략과 정책은 수정되고 보완되기 마련이다. 따라서 가능미래와 선호미래의 상호작용을 잘 이해할 필요가 있다. 어떤 조건에서 선호미래가 실현될 수 있는지, 그 조건은 현재 어느 정도 충족되어 있는지, 부족한 것은 무엇이고 그 부분을 보완하는 방법은 무엇인지를 끊임없이 탐색하고 개발해야 선호하는 미래에 다다를 수 있다.

가능미래와 선호미래의 상호작용에서 미래정책연구는 선호미래를 실현하는 조건을 탐색하는 연구다. 선호미래가 중장기 목표이기 때문에 이 목표를 이룰 것으로 믿어지는 정책도 현재에는 존재하지 않는 정책들이다. 이 때문에 미래정책이라는 수식어가 붙는다. 모든 정책은 미래지향적이지만, 모든 정책이 선호미래와 가능미래의 상호작용을 이해하고 도출되지는 않는다. 우리가 연구하는 미래정책은 이런 상호작용의 연계성에서 도출된 것이다. 따라서 미래정책을 연구하는 연구원이라면 가능미래와 선호미래를 예측해야 하며, 미래는 기다리는 것이 아니라 만들어 가는 것임을 믿어야 미래정책연구가 가능하다.

우리는 국민이 직접 참여하는 미래정책 연구를 기획하고 실행하면서 한 가지 흥미로운 경향을 발견했다. 아직은 이론이나 가설로도 증명한 것은 아니지만 미래정책 연구가 지속

되면 이 흥미로운 경향을 구체화할 수 있을 것으로 기대한다. 그것은 바로 국민의 선호에 일정한 체계가 있다는 것이다. 이는 제4장 정책적 시사점에서 언급한 바 있다. 다시 설명하면, 변화의 지점, 변화의 주체, 변화의 속도, 변화의 효과에서 일정한 경향이 발견된다는 점이다. 물론, 묻는 주제에 따라 국민의 선호 경향은 달라질 수 있다. 예컨대, 새로운 기회를 맞이하거나 활용할 때는 정부 주도보다 민간 주도를 선호한다. 그러나, 사회적 갈등의 해결에서는 민간 주도보다 정부 주도를 선호한다.

우리의 연구 결과가 데이터로 축적되면, 국민의 선호 체계에 대해 이론을 수립할 수 있을지도 모르겠다. 더 나아가 국민의 선호를 예측할 수도 있다. 이렇게 되면 정부가 정책을 추진할 때, 국민의 선호를 고려해 정책의 효과를 극대화할 수 있다. 이 또한, 시대적 특징에 따라, 사회적, 문화적 맥락에 따라 국민의 선호가 바뀔 수 있겠지만 기본적인 선호의 경향은 파악할 수 있을 것으로 보인다. 공중의 선호가 매일, 시시때때로 바뀌는 것은 아니기 때문이다.

또 하나 미래정책 연구가 추구하는 목적은 미래에 대한 사회적 논의의 활성화다. 미래정책 연구에 참여하는 시민들은 20~30분 진행되는 온라인 조사나 5시간 이상 진행되는 숙의토론에서 미래를 생각하게 된다. 일상을 벗어나 30년 앞의 미래를 전망하면서, 미래 세대를 위해 현재 세대가 무엇을 할 수 있는지, 무엇을 해야하는지 논의하고 결정해야 한다.

또한, 시민들은 변화에 적응하며 살다가, 우리가 지향해야 할 선호미래가 무엇인지에 대해서도 생각하게 된다. 변화 적응이 아닌 변화 창조 수준까지 고려하면서 정부의 정책을 평가하는 것이다. 이렇게 하자면 세대를 뛰어넘는 시각, 좀 더 장기적 전망, 현재 사회적 흐름의 비판적 평가 등을 고려하지 않을 수 없다. 이 모든 활동이 우리 사회를 좀 더 풍요롭고, 자유로우며, 지속 가능한 사회로 만드는 데 일조한다.

미래정책에서 제시한 정책쌍은 비록 2개에 불과하지만, 하나를 선택해야 한다는 점에서 논의를 활성화한다. 어느 것이 더 효과적인지, 더 유익한지, 더 미래지향적인지 따져볼 수 있게 된다. 이런 과정이 익숙하다면 선택지를 2개에서 4개로, 4개에서 8개로 확대해 좀 더 다양한 정책적 조합을 상상하고 제안할 수도 있을 것이다. 우리 연구는 앞으로 어떤 연구의 과정을 설계하면 더 효과적인지 궁리하려고 한다.

## 제2절

# 국민 선호미래 실현을 위한 디딤돌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2020년 조사 결과를 종합하면 국민은 변화가 일어나야 하는 곳으로 지방보다는 (대)도시를 선호하며, 정부보다 민간이 중심이 되어 변화를 이끄는 것이 바람직하다고 생각한다. 흥미로운 것은 갈등의 해결 주체는 민간보다는 정부나 국회를 우선했다는 점이다. 에너지 전환, 감염병 대응, 혐오 처벌, 가족의 형태와 관련해서 국민은 급진적 변화보다 점진적 변화를 선호했다. 복지 정책에서 국민은 특정 연령층과 계층보다는 모든 사람을 그리고 현재 세대와 미래 세대를 모두 포용하는 정책을 선호했다.

근본적인 변화를 위하여 혁신적인 대안을 선택하는 국민의 비율이 적지 않다는 점도 눈여겨보아야 한다. 국민은 중 40%는 기본자산, 수소차, 실업 부조, 플랫폼의 공공성 등과 같이 아직은 생소한 정책과제를 선호했다 이는 우리 국민의 미래지향적인 성향 때문이다. 정부는 이처럼 국민의 선호 스펙트럼이 넓다는 점을 감안해 혁신적인 정책 대안을 국민과 함께 고민하고 실험해야 한다.

연령대의 관점에서 20대는 다른 연령대와 비교해 유의미한 차이를 보이고 있다는 점에도 주목해야 한다. 기본자산과 기본소득, 실업 부조와 전국민 고용보험, 청년기본수당과 노령기초연금 간의 선택에서 20대의 기본자산, 실업부조, 청년기본수당 선택은 압도적으로 높았다. 그리고 사회의 다원성과 가족 형태의 다양성 보장에 관한 정책에 대해서도 20대는 다른 연령대에 비하여 과감한 정책을 선호하는 것으로 나타났다.

사회적 다원성과 개인의 존중을 바라는 20대의 강한 열망은 2019년 “정책미래에 대한 국민선호조사”에서도 확인한 바 있다. 20대의 변화에 대한 열망을 여타의 연령대가 함께 공감하면서 선호미래를 실현해 나간다면 더욱 혁신적이고 창의적으로 도전분배사회에 한 발짝 더 다가갈 수 있을 것이다.

## 참고문헌

---



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 류병운(2006), 「국민 선호 통합과 바람직한 입법, 법제와 입법」, 1: 7-20.
- 류지성·박종간(2020), 「민주주의의 변형과 미래전망: 능력주의적 거버넌스와 속의민주주의」, 한국행정사학지, 49: 33-63.
- 박성원 외(2018), 『국민선호미래 연구』, 국회미래연구원
- 박성원 외(2019), 『한국인 선호미래 조사 연구』, 국회미래연구원
- 박성원·정영훈(2020), 『보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택』, 국가미래전략 Insight, 제6호. 국회미래연구원
- 박성원(2020), 2050년 『서른살, 민서가 바라는 미래』, 국가미래전략 Insight, 제2호. 국회미래연구원.
- 백옥인(2008), 「촛불시위와 대중: 정보사회의 대중 형성에 관하여」, 동향과 전망 74: 159-188.
- 신상준·이숙중(2016), 「정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향」, 한국행정학보, 50(2): 1-37.
- 윤희웅(2017), 『‘대중이 주인’ 자각, 정치를 바꾼다』, Economy Insight, 81호.
- 정영훈 외(2019), 『노동 패러다임 전환을 위한 개혁 의제 연구』, 국회미래연구원
- 제임스 서로위키, 홍대근·이창역 공역(2005), 『대중의 지혜.』, 랜덤하우스코리아
- 조성겸·조은희(2007), 「공론조사의 속의 유도 방법: 한국 상황에서의 문제점 검토」, 한국조사연구학회, 8(2): 43-66.
- Barber, B.(1984), Strong “Democracy: Participatory Politics for a New Age”, Los Angeles: University of California Press.

Dortland, M.V., Voordijk, H., and Dewulf, G.(2014), “Making sense of future uncertainties using real options and scenario planning”, *Futures*, 55: 15-31

Fishkin, J. (2009), “When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation”, Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, P., and Sika, N. (2016), “Decratization in the Middle East and North Africa: A More Ambidextrous Process?”, *Mediterranean Politics*.



# Abstract

---



## A Study on the Future Policy Public Opinion for the Preferred Future

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The aim of this study is to draw up policy challenges to realize the future society preferred by the people. The National Assembly Futures Institute confirmed that the people prefer the future, in which preserving the environment and resources for future generations should be the most important goal of society. We have discussed what policies are needed to realize the preferred future through discussions of with various experts.

The policy tasks discussed with experts were surveyed, and the opinions of the people were requested. The results of the survey showed four policy implications. First, the energy consumption efficiency of large cities must be prioritized over the expansion of renewable energy generation, and it is said that carbon reduction and absorption are needed in cities. Second, the flexibility of labor should be expanded based on the premise of the right of freelancers in the labor field and their need for occupational safety. As platform workers are expanding, companies that are utilizing them should pay a fair price for their labor and strengthen their responsibility for worker safety. Third, the elderly should be prioritized rather than young people as the subjects of social welfare. Gaps in the basic pension payment system for the elderly should be resolved, and the level of their pensions should be raised so that they can maintain their livelihood. Fourth, it is necessary to establish a public system of social care. To accomplish this, it is necessary to regularly produce and analyze statistics on various family forms and living communities.

In carrying out this survey, we found that the people's opinions on labor policy and transportation policy are not well-aligned. First, the people's opinions did not lean to either side of the question of comprehensive stabilization policy and flexibility policy in labor policy. Second, when asked whether it should be a priority to build infrastructure based on electric cars in traffic policy or to build infrastructure based on hydrogen cars, the opinions of the people were mixed. The two issues were considered to require a deep discussion, and a deliberation discussion was held in which 200 people participated.

As a result, it was found that the participants preferred a comprehensive stabilization policy rather than a flexible policy, and it was judged that it is important to protect the labor rights of the vulnerable in the long term. In the area of traffic policy, the public preferred to switch energy to electric cars within 10 years and then hydrogen cars. As such, when eco-friendly cars appear in the future, we expect changes in the public transportation-oriented system, the spread of the sharing economy, and changes in housing and labor policy.



## 부 록

---

부록1. 미래정책 전문가 대상 설문 조사

부록2. 온라인 숙의토론 국민참여단 만족도 조사 내용

부록3. 공론화 질의응답 녹취록



**부록1** 미래정책 전문가 대상 설문 조사

**2050년 선호미래 실현을 위한  
정책과제 발굴 전문가 설문 조사**

안녕하십니까,

대한민국의 미래를 예측하고 미래전략을 연구하는 국회미래연구원에서는 국민이 선호하는 2050년의 미래를 만들어 가기 위한 정책 의제를 연구하고 있습니다.

국회미래연구원은 2019년 11월 서울, 대전, 부산에서 국민이 바라는 2050년의 미래상을 토론하는 자리를 마련하였습니다. 전국에 거주하는 502명의 국민이 참여한 숙의토론의 결과 가장 선호하는 미래상은 ‘보존분배사회’라는 미래유형이었습니다. 같은 해 12월에 65명의 분야별 전문가 대상으로 실시한 온라인 조사 결과에서도 보존분배사회가 선호미래로서 가장 많은 선택을 받았습니다(조사 결과 및 분석은 국회미래연구원 홈페이지를 참조).

국회미래연구원은 선호미래인 ‘보존분배사회’를 실현하기 위한 다양한 정책 과제를 발굴하고 이들 의제 중에서 국민의 선택과 선호를 확인할 필요가 있는 과제를 선정하여 2020년 11월 중순에 숙의토론을 실시하고자 합니다. 숙의토론을 통해서 미래 실현을 위한 정책 과제에 대한 국민의 선호와 선택을 확인하여 그 결과를 2050년 선호미래 실현을 위한 전략을 수립하는 데 기초 자료로 활용하고자 합니다.

본 설문은 2020년 11월에 예정되어 있는 숙의토론에 붙여질 정책 과제를 발굴하기 위한 목적을 가지고 각 분야의 최고 전문가를 대상으로 진행됩니다. 응답하신 개인 정보나 설문 조사 내용은 연구 목적 이외에는 사용되지 않을 것이며, 「통계법」제33조에 의거하여 비밀은 철저히 보장됨을 약속드립니다.

본 설문의 취지를 감안하시어 잠시 시간을 내어 설문에 응답하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2020년 9월

설문 요령

- 국회미래연구원의 연구진은 올해 7월 각 분야의 전문가와 함께 2019년 속의토론에 제시된 ‘보존분배사회’의 미래상을 검토한 뒤에 수정·보완하였습니다. 미래상은 국민 참가자가 이해하기 쉽도록 4개 분야(자연·주거 환경, 일터·산업 환경·복지, 가치·정치제도, 대인·가족 관계)로 나누어서 기술하였습니다.
- 아래의 분야 별 미래의 모습을 읽으신 후에 해당 미래를 실현하기 위해서 현재 시점에서 10년 이내에 실행할 필요가 생각하는 정책과제 가운데 국민 참여 속의토론을 통해서 **국민의 선호 및 선택을 확인할 필요성이 높다고 생각하시는 정책 과제**를 서술해주시시오.
- 다음으로 위의 정책 과제에 대응하는 대안이 존재한다면 그 대안(들)을 기술하시고, 국민의 입장에서 이들 대안 중에서 선택하여야 할 때 고려하여야 할 점(선택에 따른 장단점, 비용, 부작용 등)을 가능한 구체적으로 서술해 주십시오.
  - ※ 미래 실현을 위한 다양한 대안과 각각의 장단점 등에 관한 지식은 속의토론에서 매우 중요하게 활용됩니다.
- 2개의 분야를 선택하셔서 각 분야 별로 최소 2개 이상의 정책 과제와 대안, 고려 사항을 기술해주시시오
- 예를 들어서 아래의『자연·주거 환경의 미래』에서 2050년에 1.5℃ 상승 과 탄소제로를 실현하기 위한 향후 10년 이내의 정책과제로서 “화석에너지를 대체할 신재생 에너지의 사용 비율을 과감하게 늘린다”는 것을 서술하신다면 이 정책과제에 대한 대안으로서 “원자력 에너지와 신재생에너지를 균형적 활용”을 서술하여 주시고, 양 정책과제의 장단점, 비용, 부작용 등에 대해서 서술하여 주십시오.
  - ※ 설문과 관련하여 궁금한 점이 있으시면 아래의 연락처로 문의해주시면 감사하겠습니다.

■ 조사 담당자: 정영훈 연구위원(02-2224-9810/jyh@nafi.re.kr)  
박성원 연구위원(02-2224-9805/spark@nafi.re.kr)



**자연·주거 환경의 미래**

산업화 이전과 비교해 2050년은 1.5℃ 상승에 멈춰져 있다. 한국은 탄소 제로를 위한 다양한 정책, 재생 에너지 개발과 관련한 국민의 수용성, 참여 확대 등에서 국제사회에 모범이 되었다. 또한, 2040년 재생 에너지 50%(발전량 대비), 석탄발전소 쇠퇴, 분산에너지 확산, 온라인 근무 확대 덕분이었다.

1.5℃ 상승에 멈추는 것을 목표로 사회적 노력이 결집되면서 주거 환경에 커다란 변화가 발생했다. 탄소 배출을 줄이기 위해 대도시와 농어촌에서 전기화, 디지털화가 추진되었다. 선도적인 지역 사회는 탄소제로를 선언하면서 신재생 에너지만으로 지역에 에너지를 공급하고, 운송과 교통수단은 전기차로 바뀌나갔다. 재생 에너지만을 사용해 기업을 운영하는 RE100(Renewable Energy 100%) 기업들을 지역 사회에 유치했으며, 농어촌은 이런 기업들을 위해 스마트 시티로 변모했다.

2050년 한국을 포함한 주요 선진국은 다양한 감염병이 와도 대처할 수 있는 Disease X(세계적 유행병) 방어 체계를 구축했다. 한국은 백신과 치료제 개발에서 앞서갈 뿐 아니라 특히, 주거와 일터의 환경을 획기적으로 전환해 세계적 감염병에 대응했다. 대부분 직장인들은 집이나 카페, 공원 등 어디서나 인터넷으로 연결해 일하고, 기업의 사무실은 여러 곳에 분산되어 집과 가까운 곳에서 업무를 볼 수 있다. 대기업들은 오래전부터 분산 사무실을 도입해 직장인들은 자신의 집과 가까운 곳에서 일한다.

I. 이상의 미래 시나리오의 실현을 위해서 향후 10년 이내에 실행되어야 할 정책과제

II. I.에서 제시하신 정책과제 이외에 고려될 수 있는 대안(들)

III. I.과 II.의 정책과제 중 국민이 하나를 선택할 때 고려하여야 할 사항

일터 · 산업환경복지의 미래

2050년 미래는 세금을 많이 내고 복지 혜택은 많은 받는 고부담 고복지 사회다. 이 미래를 지향했던 초기에 국민의 저항이 많았지만, 정부의 세금 지출에 투명성이 획기적으로 높아지고 국민이 복지수준의 향상을 체감하자 생각이 바뀌었다.

전국민에게 기본소득이 지급되면서 국민들은 자신이 원하는 곳에서 원하는 일을 한다. 노동자의 자유로운 일 선택이라는 문화가 정착된 것은 결과적 형평성, 사회적 신뢰에서 높은 기준을 설정하고 실현한 덕분이다. 또한, 융합과 연결의 시대에 노동자 공용 플랫폼이 구축되어 있다. 이 플랫폼은 숙련된 노동자들이 어느 기업에서 일하든 안정적인 월급을 받을 수 있게 하는 시스템이다.

정부는 노동자들이 끊임없이 새로운 기술과 기업환경에 적응하도록 재교육하는 프로그램을 상시 제공한다. 기업인들도 자금을 출연해 노동자라면 누구나 역량 개발 프로그램을 이수할 수 있도록 돕는다. 동일한 가치를 생산하는 노동에 대해서는 동일한 임금이 적용된다. 중소기업과 대기업의 근로 조건에서도 격차가 거의 없다.

수많은 인공 지능기술이 일상 생활뿐 아니라 일터에서 광범위하게 활용된다. 컴퓨터 알고리즘으로 자동화할 수 있는 작업이 많아지면서 적지 않은 직업이 사라졌다. 자신이 하고 싶은 일이 있다면 먼저 인공 지능이 할 수 있는 일인지 확인하는 것이 중요하다. 정부, 노동조합, 기업, 국민사회는 자동화 추세에서 인간만이 할 수 있는 일이 무엇인지 탐색하면서 인간중심의 자동화라는 새로운 목표를 달성하려고 노력한다. 이는 인간의 기술 의존성을 줄이고 인간 능력의 향상을 위한 기술 개발과 새로운 일자리 창출에 초점을 맞추는 목표다.

I. 이상의 미래 시나리오의 실현을 위해서 향후 10년 이내에 실행되어야 할 정책과제를 기술 해주십시오.

[Empty box for policy and task suggestions]

II. I.에서 제시하신 정책과제 이외에 고려될 수 있는 대안(들)

III. I.과 II.의 정책과제 중 국민이 하나를 선택할 때 고려하여야 할 사항

가치 · 정치제도

사회에 다양한 이해관계를 추구하는 세력이 모여면서 이를 대변하는 다수의 정당이 등장했다. 다문화당, 지역당, 노인당, 청년당, 여성당, 전자인간 행복당 등이 정치적 목소리를 내고 있다. 다양한 정당의 등장으로 잠재되어 있던 사회적 갈등이 표면으로 드러나 국민들 간에 정치적 대화가 증가했다. 정당이 서로 협력해 갈등을 완화하고 해결하라는 사회적 요구도 많다.

탈중앙화, 분권화 추세와 더불어 지역의 요구를 반영하고 해결하는 지역 밀착 커뮤니티도 대거 나타났다. 에너지 자립 공동체, 다문화 예술 공동체, 고양이 장수마을, 생태 보존 공동체 등 다양한 커뮤니티 활동을 통해 공익을 도모하는 협력이 강화되었다. 지역의 책임성을 높이는 계기도 되었다.

다양성을 포용하기 위해 혐오적 표현에 대해서는 처벌의 기준과 수위가 매우 높아졌다. 또한 강력한 차별금지법이 시행되면서 각종 차별이 줄어들자 다양한 가족 구성의 자유, 성전환의 자유 등에 영향을 미쳤다.

I. 이상의 미래 시나리오의 실현을 위해서 향후 10년 이내에 실행되어야 할 정책과제

[Empty box for policy tasks]

II. I.에서 제시하신 정책과제 이외에 고려될 수 있는 대안(들)

[Empty box for alternative solutions]

III. I.과 II.의 정책과제 중 국민이 하나를 선택할 때 고려하여야 할 사항

[Empty box for selection criteria]

**대인 · 가족관계의 미래**

2050년에는 혈연이나 입양 등 전통적인 방식으로만 가족을 구성하지 않는다. 한 집에서 6~7명씩 모여 살면서 가족으로 신고하는 경우도 있고, 로봇이나 반려동물과 가족을 이루는 경우도 흔히 볼 수 있다. 이 미래에서 가족은 친밀하지만 관계가 느슨하고, 서로 부담이 적은 사이를 말한다. 정서적으로 가깝지만 서로 부담을 지우지 않는다. 이런 사회적 분위기에 공동 육아와 노인돌봄타운의 증가도 한몫했다.

상현실(VR), 증강현실(AR) 기술의 발전에 따라 물리적으로 떨어져 있어도 옆에 있는 것처럼 느껴 함께 살지 않는 정신적 가족(spiritual partnership)도 많다. 더 나아가 세상을 떠난 가족과의 만남도 가능하다. 살아있을 때 남겨 놓았던 고인의 여러 데이터를 모아 가상 현실에서 마치 살아있는 것처럼 구현할 수 있기 때문이다.

I. 이상의 미래 시나리오의 실현을 위해서 향후 10년 이내에 실행되어야 할 정책과제

II. I.에서 제시하신 정책과제 이외에 고려될 수 있는 대안(들)

III. I.과 II.의 정책과제 중 국민이 하나를 선택할 때 고려하여야 할 사항

일반 질문 : 전공분야와 소속

【문1】귀하의 연구분야(전공)는 무엇입니까?

【문2】귀하께서 근무하고 계신 직장의 이름과 소속, 직책을 말씀해주십시오.

직장명 \_\_\_\_\_

소속부서 \_\_\_\_\_

직책 \_\_\_\_\_

---

끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다

---

## 부록2 온라인 숙의토론 국민참여단 만족도 조사 내용

공론조사는 총 두가지 의제를 가지고 2회에 걸쳐 실시했다. 2020년 11월28일 토요일에는 노동 시장의 양극화 해소를 위한 정책 방향을 의제로 13:30 ~ 18:00 까지 진행되었다. 참가자들을 대상으로 만족도 조사를 실시했을 때 결과는 다음과 같았다.

- **공정성** : 참가자들은 전반적으로 해당 공론조사가 매우 공정했다고 평가했다. 전반적인 운영과정에 대한 만족도는 매우 공정한 편과 공정한 편을 합쳐 90.2%로 나타났다. 전문가 발표 및 질의응답에 대한 만족도는 81.4%가 매우 공정하거나 공정한 편이라고 평가했고, 사회자와 퍼실리테이터(분임토의 진행자) 역시 각각 89.4%, 89.2%가 매우 공정하거나 공정한 편이라고 평가했다. 자료집 및 참고 자료에 대한 만족도는 79.4%가 매우 공정하거나 공정한 편이라고 평가했다.
- **공론조사 인식** : 공론조사 인식에 대한 만족도는 다음과 같았다. 참가자들은 해당 공론조사를 통해 우리나라 미래정책에 대한 관심이 증가하고(‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’는 합쳐 95.1%) 주요 정책 수립시 공론화를 통해서 의견을 더욱 수렴해야 한다고 생각하게 되었다(‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’를 합쳐 95.1%).

반면 ‘나의 생각과 다르게 정책을 추진하여도 정부의 결정을 신뢰할 것이다’라는 질문에는 76.5%가 매우 그렇다 혹은 그렇다고 답변했다. ‘최종 결과가 나의 의견과 다르더라도 그 결과를 존중할 것’이라는 질문에 95.1%가 ‘매우 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 답변해 정책의 결과뿐만 아니라 과정을 중요하게 생각하게 되었음을 알 수 있었다. ‘다음에도 공론화에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것’이라는 질문에는 96.1%가 ‘매우 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 답변했다.

- **만족도** : 참여자들은 해당 공론조사에 대해 높은 만족도를 보였다. 국민참여단 선정 과정에서의 만족도와 토론 및 숙의토론 방식에 대한 만족도 그리고 운영과정에 대한 전반적인 만족도는 ‘매우 만족’과 ‘약간 만족’을 합친 응답이 90% 이상으로 나타났다. 토론 및 숙의 프로그램 구성 만족도는 88.2%가 ‘매우 만족’ 하거나 ‘약간 만족’으로 답변했다.

2020년 11월29일 일요일에 진행한 공론조사는 “교통 정책 방향 : 전기차 VS 수소차”를 의제로 13:30 ~ 18:00까지 진행되었다. 해당 공론조사 역시 전반적으로 높은 만족도를 보였다.

- 공정성 : 참가자들의 86.3%가 해당 공론조사의 전반적인 운영과정이 ‘매우 공정’하거나 ‘공정한 편’이라고 평가했다. 사회자와 퍼실리테이터 모두 90%가 ‘매우 공정’하거나 ‘공정한 편’이라 평가했으며, 자료집 및 참고 자료의 만족도는 ‘매우 공정’과 ‘공정한 편’을 합쳐 84.3%, 전문가 발표 및 질의응답에 대한 만족도는 87.3%로 나타났다.
- 공론조사 인식 : 참가자들은 해당 공론조사를 통해 공론조사 인식이 매우 높아졌다고 평가했다. ‘우리나라의 미래 및 미래정책에 대한 관심이 증가했다’는 질문에 98.0%가 ‘매우 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 답변했고, ‘주요 정책 수립 시 공론화를 통해서 의견을 더욱 수렴해야한다’는 질문에는 99.0%가 ‘매우 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 답변했다.

‘나의 생각과 다르게 정책을 추진하여도 정부의 결정을 신뢰할 것이다’라는 질문에는 79.4%가 ‘매우 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’고 답변했다. 공론조사의 ‘최종 결과가 나의 의견과 다르더라도 그 결과를 존중할 것’이라는 질문에는 98.0%가 ‘매우 그렇다’ 혹은 ‘그렇다’라고 답변했으며, 98.0%가 다음에도 공론화에 참여할 기회가 있다면 또 참여할 것이라고 답변했다.

- 만족도 : 해당 공론조사에 대한 전반적인 만족도는 ‘매우 만족’과 ‘약간 만족’을 합쳐 88.2%로 나타났다. 국민참여단 선정 과정에서의 만족도는 94.1%가 ‘매우 만족’하거나 ‘약간 만족’하는 것으로 나타났고, 온라인 숙의토론 방식에 대한 만족도와 토론 및 숙의 프로그램 구성 만족도는 각각 88.2%와 87.3%가 ‘매우 만족’하거나 ‘만족’하는 것으로 나타났다.



### 부록3 공론화 질의응답 녹취록

#### 1. <의제1> 근로 조건 격차해소 정책 방향

▶ **9조 임준혁:** 저는 대구에 살고 있고요, 제가 발표자분에게 질문드릴 것은 유연화 전략이랑 포괄 안정화 전략에서 공통적인 해결 방법으로 나온 것이 어떤 직무형 임금 체제나, 직무 제도, 성과에 따라서 보상이 주어지는, 이런 대동소이한 해결 방법으로 봤는데요. 우리가 기본적으로 우리 사회의 조직 문화 사회에서 가장 인사고과나 임금 체계를 결정하는 게 사람들 간의 유대 관계나 친소 관계가 가장 중요하다고 보고 있거든요. 저도 20년 넘게 직장 생활을 하고 있지만 이것을 벗어난 예를 못봤어요. 그래서 우리가 가장 합리적이고 객관적인 평가 기준을, 어떻게 우리 사회에서 노동자들 컨센서스를 가질 수 있는 평가 기준을 도출해낼 수 있는가를 키 포인트로 질문드리고 싶고요. 나머지는 의견인데, 이런 직무형 임금제도나 어떤 성과보다, 정책적으로 국회에서 공론화시키고 정부청문회 토의시켜서 최대한 반영하고, 외국에도 일부에 도입하고 있으니까, 전국민 기본소득을 실현을 위해서 2050년 사회에서, 저도 발표 자료를 보면서 참 흐뭇해했던 게 원하는 곳에서 원하는 일을 할 수 있다, 이런 다시 봐도 좋은 사회적 제도 체계가 갖춰졌으면 하는 게, 이런 모든 2가지 전략을 해결할 수 있는 방안이 되지 않을까 싶고, 이걸 꼭 국회에 건의해서 공론화시켰으면 좋겠습니다.

▶ **정영훈 연구위원:** 직장에 현재 근무하시기 때문에 예리하고 날카로운 질문 해주셨는데요. 유연화 전략을 얘기하시는 분들이나 안정화 전략을 얘기하시는 분들이나, 공통점은 현재의 연공서열은 경직된 임금 체계를 고쳐야 한다는 데에는 의견이 일치하고 있습니다. 물론 유연화 전략을 취하시는 분들은, 거기서 한발 더 나아가서 좀 더 기업의 인력에 수직, 양적인 규모를 유연하게 조정할 수 있어야 된다고 생각하시는 게 추가적인 플러스 알파라고 생각하고요. 이렇기 때문에 우리나라 연공서열 임금제도의 문제점으로 지적된 건 굉장히 오래됐습니다. 20, 30년이 넘었고요. 그렇기 때문에 굉장히 오랫동안 연구도 많이 되어있고. 제가 근무하고 있는 한국노동연구원에도 10년째 그 안에 임금체계, 직무혁신센터라고 있습니다. 그래서 많은 국가기관들이 연구도 하고 있고, 여기에 대해서 직무급 체계로 개편된 많은 회사들의 시

범사례들, 컨설팅, 이런 것들도 적극적으로 하고 있습니다. 그런데 이와 관련해서도 어려운 점들이 있습니다. 기존의 호봉제 체계를 갖추고 있던 공공기관을 중심으로, 아니면 안정된다는 은행이나 이런 곳들에 대한 노조의 반발들도 있고요. 유연화 전략을 추구하시는 분들은 그런 근로 조건을 변경하는 것에 대한 법의 제한을 열어두고 싶으신 거죠. 박근혜 정부 때 그런 것들이 나왔었고, 문재인 정부도 지금 공공부 분에서의 직무급을 도입하려고 정부 초기부터 사실은 연구사업하고 있었고 계속하고 있습니다. 언론에서 잘 보도가 안되어서 그렇지 몇몇 기관들은 사실은 직무급 체계를 도입하고 이행하고 있는데요, 되게 더딥니다. 왜냐하면 정부 입장에서는 근로 자들과 노조랑 교섭하고 합의를 거쳐나가면서 하고 있는 것이고요. 그렇기 때문에 사람을 얼마나 공정하게 평가할 것인가의 문제가 신뢰 관계의 문제도 있어서, 아무튼 점진적으로 추구하고 있고, 그리고 전환하고자 하는 사업장에 대해서는 정부가 컨설팅 등 많은 지원을 하고 있습니다.

▶ **9조 신준영:** 서울 서초구에 살고 있고요. 질문은 지금 현재 문재인 정권이 추진하고 있는 게 포괄 안정화 전략이라고 아까 전문가께서 말씀해 주셨는데, 여기서 제가 알고 있는 대표적인 것이 비정규직의 정규직화, 중소기업이 청년을 몇 명 이상 채용할 경우 임금 지원을 해주고, 청년내일채움공제를 통해서 중소기업에 일하는 청년들이 통장에 얼마를 매달 넣으면 몇 배 불려서 주고, 이런 여러 정책들을 추진하고 최저임금제 인상도 하고 있고. 아까 말씀하셨다시피 포괄 안정화 전략에 나오는 근로기준법 또는 지금 하고 있는 전국민의 고용 보험 가입하기, 이런 보편적인 사회보장이나 노동보호에 관련된 정책들을 추진하고 있는데. 이런 걸 하면 돈, 재원이 많이 드는데 이거를 고소득자하고 대기업에 세금을 걷어서 부담을 시키겠다는 이런 전략으로 나온 것으로 알고 있는데, 그럼 고소득자들은 부동산도 그렇고 세금 많이 걷는 것에 굉장히 부정적인 견해를 갖고 있고 안좋아하는데, 조세 저항에 대한 사회적 합의나 그들을 설득할 수 있는 해결책이 존재하는지 궁금합니다.

▶ **정영훈 연구위원:** 어려운 질문을 해주셨는데요, 박근혜 정부 때 유승민 국회의원이 국회 연설에서 한 번, 좀 더 우리가 복지사회로 가기 위해서, 중간 정도의 복지 수준을 누리기 위해서는 중간 정도의 부담을 해줘야 한다, 지금보다 좀 더 많은 국민들이 부담을 해야 하는데 여기에 대한 논의를 하자고 국회에서 연설한 적이 있었습니다. 난리가 났어요. 사실 어느 정부든, 박근혜 정부도 그렇고 지금 정부도 그렇고 세금

올리는 것에 대해 굉장히 싫어합니다. 다들 잘 하시겠지만 표가 떨어지니까요. 결과적으로 현재 문재인 정부는 전국민고용 보험 등 돈이 많이 들어가는 복지 확대를 추구하고 있는데, 현재까지는 문재인 정부 조차도 증세를 얘기하고 있진 않습니다. 근데 한계점들이 다가오고 있죠. 그리고 아마 내후년 대통령 선거가 다가오면 이런 문제들이 선거에서 중요 이슈가 되면 많은 정치인들이 이에 대해 이야기를 하고 있어야 되겠죠. 선진국들은 이런 것들이 선거에 많은 이슈가 되는데, 우리나라는 그때 그때마다 정치인들이 선거 이슈로 삼지 않으려고 하는 모습들이 상당히 많이 보입니다. 그 때문에 자꾸 폭탄 돌리기인 것이죠. 후세대로 자꾸 부담을 넘기는 방식으로 논의가 진행된 바 있는데, 그 한계점들은 점점 다가오고 있다고 생각이 들고, 저희 같은 전문가들도 항상 이야기하고 있고, 정치인들도 대부분 다 알고 있을 겁니다. 그런데 다들 5년, 4년만 넘어가자 이런 생각을 하고 있기 때문에 달성되지 못한 측면들이 있는데, 사실상 방법적으로는 그렇습니다. 점점 고소득자들만 세금을 더 많이 내는 것뿐만 아니라, 소득이 있는 사람들은 그에 비례해서 조금씩 다 부담을 하는 게 맞습니다. 이 문제도 상당히 민감한 이슈들이인데, 정부 입장에서는 가능한 한 소득을 많이 파악하고 여기에 대해 적절한 부담을 새롭게 하는 이야기들도 계속 나오고는 있습니다.

▶ **1조 김연세:** 포괄적 안정화 정책을 실현하는 게 노동 시장 양극화에 근본적인 대책이 되리라는 생각은 하고 있는데, 하지만 현실적으로는 기업이 지속적으로 이윤을 창출할 수 있는 것도 아니고 국가의 재정이 항상 풍부한 건 아니기 때문에, 어떻게 해서든 유연화 전략을 현실적으로 실효성 있게 노동 현장에 적용시키는 데 병행되어야 한다고 생각하는데, 이전 정부에서 직무급제가 해고 등의 방법이 실제로 노동 현장에서 노동조합이나 근로자들의 반발로 적용이 되지 못했다고 말씀을 들었습니다. 그래서 이런 해고 같은 것보다는 정규직의 정년을 좀 더 탄력적으로 조절할 수 있는 임금 피크제라던가 아니면 희망이나 명예퇴직 등 조기퇴직 제도를 활성화하는 것도 좋은 방안이 되리라 보는데, 이런 방안이 어떤 적용상의 실질적인 문제가 없는지 궁금하고요. 이런 분들이 조기퇴직 하지 못하는 이유가 은퇴, 퇴직 이후에 사회에 나가서 마땅히 장기적으로 할 수 있는 일이 없기 때문이라고 보는데, 그런 사람들을 위한 은퇴 설계 지원이 병행되면 좋을 것 같다는 생각이 듭니다. 이에 대한 어떤 대책이나 방안을 듣고 싶습니다.

▶ **신수정 전문위원:** 제가 아까 토론을 지켜볼 수 있어서 듣고 있었는데, 질문들이 되게 예리하시고, 현장에서 발을 딛고 계셔서 그런지 되게 실용적인 질문이 많아서 감탄하면서 정리하고 있었는데요. 포괄적 안정화 정책 실현 관련해서 기업이 지속적으로 이윤 창출이 어렵다는 한계가 있기 때문에 항상 전문가들이 이야기할 때도 이런 면이 있고, 이런 장단점이 있다고 분석하고 있고. 유연화 전략과 관련해서 유연화 전략이 필요하지 않겠냐 하시면서 직무급제, 해고 등이 노동 현장 저항으로 실패하니깐 그에 대한 저항으로 정년을 탄력적으로 조정한다던가. 이 이야기를 하셨는데, 실제로 지금 공공부분 같은 경우는 정년이 60세로 연장되면서 현장에서 임피제라고 하는 임금피크제가 도입되었고요, 희망퇴직이나 명예퇴직 같은 경우는 신청하시는 분에 한해서 더 우대하는 식으로 취업 규칙을 마련한 공공기관이 꽤 되더라고요. 이런 활성화는 대신 노동조합이 있다면 노동조합과 협의, 합의를 통해 진행을 한다던가. 이렇게 되고 있는데. 문제는 질문자분도 지적하셨지만, 은퇴 후 생활 보장과 관련해서 문제가 됩니다. 왜냐하면 연금제도라든가 사회 보장과 관련된 부분이 그렇게 현재 퇴직하고 충분히 살 수 있게끔 연금제도가 설계되지 않기 때문에 계속해서 본인의 저축이라던가 본인이 다시 일자리를 구한다던가, 그래서 임계장이라고 임시계약직 노인 어르신이라는 표현도 나오지 않았습니까. 은퇴 후 생활보장과 관련해서 가장 좋은 건 연금제가 확실하게 사회 보장이 되는데 좋긴 하겠지만, 그렇지 않다면 제2의 직업이라던가 일자리를 구할 수 있도록 고용 서비스라든가 직업 훈련에 대해서 계속해서 개발할 수 있게 지원해주는 제도도 필요하다고 생각합니다.

▶ **3조 임주현:** 저는 제주에서 지내고 있고요, 노동 정책 방안 중 유연화 정책에 대해 말씀드리고 싶습니다. 기업이 노동력을 보다 자유롭게 활용하게 되어 해고를 현재보다 더 쉽게 할 수 있게 된다면 기간제 근로자나 파견 근로자 등 비정규직에 대한 대책이 마련되어있을까요? 그리고 기업 재량으로 업무가 이루어지게 될 때, 성과에 따라 업무량이 주어지게 될 텐데요, 만약 과중 업무가 이루어지게 될 시 대책이 마련되어있는지 궁금합니다.

▶ **정영훈 연구위원:** 실은 전세계에서 노동 시장 규제가 가장 유연한 나라는 미국입니다. 미국은 해고에 대해 딱히 정당한 사유 같은 게 필요 없습니다. 차별적인 사유 빼고는 마음대로 해고하고 싶으면 해고할 수 있는 나라가 미국이거든요. 근데 우리가

미국 같은 사회를 지향할 수 있겠냐라고 하면 쉽게 가지 못하리라고 생각하긴 합니다만은, 어쨌든 유연화 전략을 추구하는 사람들이 만약 미국을 모델로 설정한다면, 미국은 그렇다 보니 정규직과 비정규직이라는 게 의미가 없는 나라가 되겠죠. 미국 사회를 보면 정규직도 고용의 안정이라는 게 그렇게 잘 보장되어있지 않고, 비정규직도 거기에 대한 적당한 기간제법, 파견법, 이런 법 자체가 없습니다. 기간제를 보호하는 법 자체가 없는 거죠. 궁극적으로 보게 되면 능력이 있는 사람들이 기업의 입장에서 사람을 뽑아서 쓰고 능력이 없다고 생각되면 퇴사를 하고, 이런 굉장히 자유로운 시스템인거죠. 그러다 보니까 아까 말씀하셨다시피 해고를 유연화하면 기간제법 어떻게 되느냐하고 말씀해주셨는데, 그 질문에 대한 답은 유연화 전략을 추구하는 분들은 정규직에 대한 과도한 보호를 내리게 되면 비정규직에 대한 선택의 유인 자체가, 그렇게 보호할 필요성이 없다고 생각하는 겁니다. 쉽게 말씀드리면, 정규직에 대한 과도한 보호를 유지하고 있기 때문에 비정규직에 대한 또 다른 보호가 필요하다고 생각하는데, 유연화 전략 사람들은 그렇게 할 필요가 없다고 생각하는 겁니다. 정규직에 대한 과도한 보호를 없애고 비정규직에 대한 과도한 규제를 없애서 전체에서 자유롭게 왔다갔다 할 수 있는, 이런 것을 만들려고 하는데 유연화 전략을 하시는 분들의 핵심 주장이라고 말씀드리고 싶습니다.

▶ **6조 양승현:** 반갑습니다. 울산의 양승현입니다. 출산이 1명도 안되는 저출산 시대로, 대한민국의 미래 사회가 노동력 감소와 함께 고령화의 급속한 증가로 인한 산업 사회 구조 변화가 예상되고 있는데요, 저출산이나 노동력 감소, 고령화의 증가로 인한 일자리에 대한 포괄적 안정화와 유연화에 대한 정부의 준비된 대책이나 계획들이 있는지 궁금합니다.

▶ **정영훈 연구위원:** 정부에서 언론 보도를 통해 아시리라 생각되는데요 사실 저출산, 고령화라는 문제에 대해 박근혜 정부 때부터 그렇고, 문재인 정부에서도 저출산, 고령화 위원회라는 큰 위원회, 범정부 차원의 위원회가 있습니다. 굉장히 많은 예산을 1년에 쓰고는 있습니다. 이제까지 근 10년간 100조 이상 썼는데 효과가 없다는 말을 많이 하고 있는데요, 고령화와 저출산이라는 것 자체에 대해서 많은 연구자들은 이것을 단기간 내에 획기적으로 개선하기는 어렵다고 생각합니다. 고령화 같은 경우는 되돌리기가 힘든 추세고요. 저출산은 노력을 하면 조금 더 개선하기 위한 추

세이기 때문에, 노동 시장 전체로 볼 때 고령화와 저출산이 진행되었을 때 가장 일차적인 노동 시장 정부 정책의 목표는 어쨌든 노동할 사람이 부족하기 때문에 좀 더 많은 사람들이 노동할 수 있도록 만들어주는 것이 정부의 제일적인 정책의 목적입니다. 그렇기 때문에 유연화 전략이든, 안정화 전략을 취하는 분들이든, 나이가 많다고 해서 장애물이 있다면 다 제어하려고 노력하고 있고 가정주부들이 좀 더 일터에 나와서 일할 수 있도록 하는 것에 대해 총력을 기울이는 것은 양쪽에서 거의 공통적으로 나타나는 모습이라고 생각합니다. 왜냐하면 어느 쪽을 취하든 간에, 저출산 고령화 문제에 대해 문제를 심각하게 느끼는 것은 당연하기 때문에, 그렇다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

▶ **10조 김광태:** 반갑습니다. 경남 김해에 살고 있고요. 포괄적 안정화 정책을 통해서 노동자들의 고용이 안정되고 사회보장도 지켜줄 수 있다고 하셨는데, 거기에 포함되는 노동자의 정의, 수준, 대상을 자세히 알고 싶고요. 두 가지 전략-유연화와 포괄적 안정화-을 시행하는 데 있어서 국가, 근로자, 기업의 역할과 이를 법제도로 해결이 어느 정도까지 가능한지, 어떻게 대응하고 있는지, 연구자들이 연구하는 것이 얼마나 정부 정책에 반영되는지 질문드립니다.

▶ **신수정 전문위원:** 지금 현재 저희 근로기준법에서 근로자의 범위, 그러니까 노동법에서 근로자의 범위-노동자를 법에서는 근로자라고 하니까요-에 대해 정의를 내리고 있는데, 문제는 18, 19세기 산업혁명 당시의 개념 자체가 아직까지 이어져 오고 있기 때문에 사업 또는 사업장에서 사용자의 지위, 명령에 따라 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자가 현재 근로자거든요. 그러다 보니 우리 사회보장제도와 관련해서 산재도 그렇고, 고용 보험도 그렇고, 산업안전은 법이 좀 바뀌긴 했지만, 기본적으로 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 사람을 근로자로 보고 사회보장도 그에 한정해서 적용하는 문제가 있습니다. 그러다 보니 근로자가 되면 되게 두터운 보호를 받을 수 있는 반면, 그 범위에 해당되지 못하면 법의 보호를 아예 적용이 배제되는 문제가 생기게 되는데요. 문제는 이제 4차 산업혁명 시대로 가면서 종속성이 약화돼서 근로자인지 아닌지 알 수가 없는, 그러니까 프리랜서, 특고, 이런 용어를 쓰는 사람들이 나타나기 시작했고 이분들을 지금 현재 노동법에서는 보호하지 못하는 문제가 생기게 됩니다. 그래서 지금 논의가 지속되는 것은 특정인에게 종속된 게



아니라 좀 더 넓은 범위에서 일하는 사람 전반적으로 보호를 해야된다는 논의들이 나오고 있고요. 그리고 고용 보험과 관련해서도 전국민고용 보험으로 가야된다고 하면서 작년에 예술인, 특고에 대해서도 보호 범위를 확대하는 식으로 갔고, 앞으로는 자영업자라든가 이렇게까지 가겠다고 하고 있는데 논의에 따라서 법은 조금씩 바뀌고 있는 상황이고요. 국가의 역할은 그렇게 범위가 넓어지면 세금 지원이라든가 제도 등을 개정해서 바꿔 가는 방법이 있고, 기업의 역할까지 논의하기에는 시간 한계가 있긴 한데, 어쨌든 연구자들의 연구에 대해서 법에 반영이 되고, 이에 따라 국가의 제도도 정책으로 반영되는 식으로 확장되고 있습니다.

▶ **7조 이주희:** 안녕하세요 대구에 사는 이주희입니다. 저는 유연화 전략 해결책으로 직무급제와 직면급제? 도입이 나와 있는데, 현재 우리나라는 수직적이고, 연공주의적, 학연지연을 중요시하는 연공서열형 임금제도가 퍼져있는데요, 현실적으로 직무급, 직면급제도?가 도입이 가능한지 궁금합니다.

▶ **정영훈 연구위원:** 우리나라의 임금 제도가 굉장히 오랜 기간 동안 장기 고용, 장기 근속을 전제로 근속 기간이 늘어나면서 급여가 올라가는 호봉제를 취하고 있었습니다. 그만큼 젊었을 때 적게 받고 생활비용이 많이 드는 나이가 들면 좀 더 높게 받는 시스템을 갖고 있었는데, 굉장히 오랜 기간을 거쳐오다 보니 사실 이걸 변화시켜야 할 필요성들이 있습니다. 직무급제도 하고 있는 곳이 있는데, 대표적으로 정부 입장에서는 직무급제를 많이 이야기하고 있습니다. 비슷한 직무를 하면 비슷한 임금을 받는, 하나의 회사 내에서도 그렇고 노동 시장 전체적으로 비슷한 직무를 하게 되면 임금도 비슷한 수준에서 만들어지도록 설계하고 싶어하는 건데, 서구 유럽에서는 직무급제가 옛날부터 많이 존재해왔습니다. 기반은 무엇이나면, 19세기 후반부터 비슷한 일을 하는 사람들끼리 노동조합을 형성하고 있었어요. 직무급제라는 토대가 굉장히 오랫동안 역사를 갖고 해왔기 때문에 서구에 가면 자연스럽게 납니다. 그래서 독일 같은 데를 보면 대기업에 근무하든, 중소기업에 근무하든, 임금격차가 나긴 하지만 아주 크게 나진 않는데, 어쨌든 이것을 우리나라에서도 도입하려고 굉장히 많은 노력을 하고 있고요. 지금 당장은 사실 몇몇 대기업을 중심으로 직무급제를 하고 있는 곳도 있습니다. 직무급제를 하려면 직무의 종류를 나누고 직무별 난이도를 쭉 나눠서, 예를 들어 직무를 7가지 유형으로 나누고 직무의 난이도별로 랭크를 7, 8단계 나

누는 조사들이 필요하긴 합니다. 방법과 관련해서는 이미 많은 사례들이 있긴 한데, 이거를 받아들이는 입장에서는 급여가 깎일 수 있다는 우려와 불안감들이 굉장히 많기 때문에 이런 것들을 설득해나가도 있고. 현재도 작년보다는 공공기관 내부에서 성과도 반영되고 있고 정부도 공공기관 평가할 때 직무급제를 도입하는 곳에 대해서는 좀 더 평가를 잘해주는 방법으로, 공공기관 내부에서 직무급제를 도입해서 성과를 민간부문으로 확산시키려 하는 그런 것들은 많이 전개하고 있습니다.

▶ **11조 황혜선:** 수원에 살고 있고요. 저는 지금 유연화 전략에서 직무급제나 성과급제도를 도입하게 되면 거기서 누락된 그런 사람들은 재교육할 수 있는 제도가 마련되어있는지 궁금하고요. 포괄 안정화 전략에서 전국민 고용 보험을 시행하게 되면 범위가 어디까지인지 궁금했었는데 아까 설명을 잘 해주셔서 잘 들었고요. 재원을 어디서 어떻게 할 것인지도 궁금하고. 그리고 부정 수급자들이 분명 생길 것 같은데 그것에 대한 관리는 어떻게 할 것인지도 궁금합니다. 실업급여는 좋은 제도인데 주변에서 보면 부정 수급자들도 굉장히 많거든요. 그리고 최저 임금 인상이 필요하긴 한데 최저 임금 인상할 경우 5인 미만 사업자나 자영업자들이 겪는 어려움은 어떻게 해결할 수 있을지 궁금합니다.

▶ **신수정 전문위원:** 유연화 전략 관련해서 직무급, 성과급 누락한 사람들에 대해 재교육 어떻게 할 것인가 물어보셨는데, 양극화 해소를 위해 유연화 전략을 주장하시는 분들이 항상 같이 나오는데, 직무급이나 성과급 시스템 안에 들어가지 못하는 사람들에 대해 어떻게 할 것인지에 항상 나오는 것이 고용서비스와 직업 훈련-직업 능력 개발이라고 하고요, 그 제도에 대해서는 지금 꽤 여러 가지 사업들이나 정책, 제도들이 나오고 있는데 제가 담당하고 있는 회사업무 중에 양극화 해소와 관련된 업무가 있어서 노동부 고용 서비스과에서 제도를 짚 설명했는데 의외로 괜찮은 제도들이 되게 많은데 소개가 잘 안되고 있더라고요. 그래서 저희 위원회에서 했던 게 노동부의 제도를 국민들에게 알리는 게 더 중요할 것 같다. 직업훈련 같은 경우에도, 제가 지금 제도 이름을 까먹었는데, 내일배움카드랑 유사한데요, 원한다면 포인트처럼 국민들이 자기 임금이 있는데 가서? 교육을 받을 수 있는 제도거든요. 근데 문제는 교육장소가 멀리 떨어져있다든가, 접근성이 어렵다는 지적이 되고 있는 상태인데, 어쨌든 제도는 차차 마련해가고 있는 상황이고요. 그리고 고용 보험과 관련해서 되게 좋



은 지적 해주셨는데, 비자발적 실업에 대해 사회 안전망으로 보호를 하려 하는 게 실업 급여, 고용 보험인데, 지금 질문자분께서 말씀하신 것처럼 요즘 신문에서도 기사화됐었는데요. 6개월 최소 기간을 채운 다음에 실업 급여를 받고, 그리고 조금 일하다가 또 받는 반복수급 문제가 지적되고 있어서, 저도 관여하고 있는 연구 중에 부정수급의 반복 수급을 어떻게 제지할 것인지에 대해 해외제도를 비교하면서 연구하고 있어서 아마 내년쯤이면 정책으로 제안이 되어서 도입이 될 수도 있을 것 같고요. 최저 임금 인상과 관련해서는 저는 그래서 원래 대통령 공약으로는 곧 10000원이 될 거 같았는데 인상을 하고 냈더니 자영업자들이 어려우니까 오히려 고용이 줄어드는 문제가 생기고, 5인미만 사업장에서는 해고 제한 법규가 적용되지 않으니 오히려 이 사람들이 더 일자리를 잃게 되는 문제가 생겨서 최저 임금 인상 논의가 처음에 논의되었던 것 만큼 많이 오르지 않는 것 중에는 자영업자들의 어려움이라든가 이런 게 반영된 것이 아닐까 생각합니다.

▷ **사회자:** 좋은 제도가 많다고 하는데, 저희 국민들이 좋은 제도를 알려고 한다면 어떤 사이트에 어떻게 접근할 수 있는지 소개해주시면 좋을 것 같습니다.

▶ **신수정 전문위원:** 고용노동부 사이트에 가면 팝업창으로 바로 뜨긴 하거든요. 고용노동부 사이트에 가서 고용 보호 관련된 정책 자료집 같은 것도 있고, 고용노동부 홈페이지에서 고용정책과 쪽으로 가면 쉽게 찾아보실 수 있습니다.

▷ **사회자:** 앞서 못다하신 이야기, 참여단들에게 이 부분만큼은 좀 더 설명해주고 싶다는 게 있으시면 잠시만 말씀해주시면 감사하겠습니다.

▶ **정영훈 연구위원:** 제가 처음에 8분 안으로 시간을 쓰다 보니까 조금 부족한 점들이 있어서 조금 더 말씀드려 볼게요. 노동 시장의 양극화의 문제는 유연화 전략이든 안정화 전략을 주장하시는 분들이든 똑같이 시급하게 해결해야 할 심각한 문제라고 다들 인식하고 계셔요. 근데 유연화 전략을 추구하시는 분들은 좀 더 유연하게 규제를 완화하면 이중 구조가 좀 더 잘 해소될 거라고 생각하십니다. 그런 연구 결과도 실제로 많이 내놓으세요. 근데 안정화 전략을 추구하시는 분들은 그렇지 않다고 생각하셔요. 그리고 반대되는 연구 결과도 굉장히 많이 내놓습니다. 예를 들어 경영상 이유의 정리 해고를 좀 더 쉽게 하면 좀 더 취업이 늘어날까라는 생각을 한번 해 볼 수 있겠는데, 예를 들어 기업 내에 고용에 대한 해고 보호 때문에 사람들을 어쩔 수 없이

조금 뽑게 된다. 그런데 해고 시켜주면 그만큼 많이 해고할 수 있기 때문에 더 많이 고용할 수 있겠나라고 생각을 하는데, 실제로 여기에 대한 통계적으로 이를 찬성하는 연구 결과도, 반박하는 연구 결과도 있습니다. 이렇게 말씀드리면 되게 혼동하실 수도 있을 것 같은데요. 어쨌든 정답은 없을 수도 있습니다. 어쨌든 좀 더 유연하게 기업이 인력을 활용할 수 있고, 그렇게 되면 사람들이 적재적소에 좀 더 잘 갈 수 있고, 능력이 없는 사람들이 그 자리에 머물지 않고, 그런 사람들은 자기 능력에 맞는 일자리로 이동하고 그 자리를 좀 더 채울 수 있는 형태로 많이 순환하게 되면 청년들의 일자리 문제도 해결할 수 있다고 설명하시는 분도 있습니다. 다른 한 편 안정화 전략을 추구하시는 분들은 선불리 여기에 대해 고용보호를 완화하면, 지금도 2차 노동 시장에 너무나 많은 근로 빈곤층, 취업 빈곤층이 존재하는데, 우선 이 쪽을 끌어 올리고 하는 것들에 시간적인 우선순위를 보는 것 같아요. 우리나라의 고용 보험이나 산재 보험 같은 산재 안전망들이 상대적으로 취약하기 때문에 일단은 우선순위라고 생각할 수도 있겠지만 취약한 분들을 끌어올리고, 그렇지만 상대적으로 1차 노동 시장에는 경직된 분들에게도 어느 정도 유연하게 해서 숨통을 틔워가면서 전반적으로 높여 나가면서 유연하고 안정된 노동 시장을 만들어가자는 생각들을 많이 하시고 계신 것 같습니다. 그래서 어느 걸 하면 더 효과적이다, 제가 이렇게 말씀을 드릴 수는 없어요. 전문가 사이에서 많은 논쟁들이 있지만 국민참여단들이 많이 보시고 과연 우리가 바라는 좀 더 유연하고 안정된 우리의 2050년의 선호 미래상으로 갈 때 적어도 우리가 설문 조사에서 물어봤듯이, 앞으로 10년 내에 무엇을 우선적으로 시급하게 하면 좋겠다, 뭘 우선적으로 하는 게 맞는 것인가라는 부분도 있습니다. 또한 가지는 이걸 선택했을 때 선택에 대한 부담이 따르죠. 포괄 안정화 정책을 하면 저 같은 사람도 세금을 더 많이 내야 할 것이고 이런 각오를 해야 합니다. 유연화 전략을 추구하게 되면 내가 왜 해고를 당해야 해, 라는 생각으로 해고를 쉽게 당하실 수도 있어요. 미국 사회를 생각하면 그런데. 그런 사람들을 위해 유연화 전략을 하는 분들은 고용 보험을 좀 더 두텁게 하자는 이야기도 하고 있는데, 어쨌든 양쪽이 어떤 것을 선택하든 간에 본인들이, 아니면 우리 세대가 짊어져야 할 각각의 책임들은 분명히 있다는 것은 잘 생각하시고 최종적으로 토론하시고 선택하시면 좋을 것 같습니다.

## 2. <의제2> 전기차 vs 수소차

▶ **1조 우정훈:** 경북 경주에 살고 있는 우정훈이라고 하고요. 조만석 위원님께 질문드리고 싶은데요. 일본에서 수소 도시를 위한 시범 사업이 진행된 것으로 알고 있고요, 앞서 말씀해주셨던 배터리 교환 시스템도 중국의 특정 메이커에서 몇 년간 운영 중인 것으로 알고 있습니다. 이런 외국의 실제 운영사례에 대해서 장단점이 무엇이고 현실적으로 이런 사업들이 국내에서 적용될 수 있다고 판단하시는 건지 전문가 선생님의 의견을 여쭙보고 싶습니다.

▶ **조만석 연구원:** 안녕하세요. 조만석입니다. 먼저 날카로운 질문에 굉장히 놀랐고요. 일단 수소 도시부터 말씀을 드리면, 수소 도시는 일본도 연구도 많이 하고 있고, 유럽 쪽에서도 꽤 하고 있는데, 수도 도시에 그때 당시 일본은 기타규슈나 고베 같은 데가 일단 시범 사업을 많이 했고, 영국도 리즈 같은 데 이런 데로 하고 있는 것으로 저도 알고 있고요. 사실 저희 연구원에서 작년에 수소 도시 시범 사업을 국토교통부와 같이 했어요. 그때 그런 해외 사업들을 다 참고해서 시범도시 사업을 저희도 런칭했구요. 지금 전국에서 울산-서울에서 가장 여건이 좋고 광역, 지역처장의 의지가 강한 울산과 안산-공업지역-, 전북 전주, 완주, 이렇게 해서 이미 우리나라도 시범도시 사업을 시작했습니다. 그런 것을 할 때 과거 해외 사업을 다 참고했구요. 해외 사례와 우리의 차이점은, 해외 사례는 유럽이나 일본이나 우리보다 다 상당히 빨랐기 때문에, 그때는 집중되는 지점이 연료 전지의 가정용 발전과 산업에서 활용하는 부분에 좀 더 포커스가 있었습시다. 그런데 우리나라는 좀 차량에 집중된 경향이 있습니다. 이런 차이점이 있는데 기본적으로 어느 나라에서 하든 간에 수소 생태계를 구축하는 것이거든요. 에너지 포트폴리오라고 주로 이야기하는데, 석유만 활용하던 것에서 가스가 전기도 활용하고 이런 식으로 가는 건데, 결국은 어느 모델이든 간에 수소가 우리가 이용할 만한 주력 에너지 중 하나로 되는 것을 목표로 하고 있고요. 사실 큰 차이는 없고 우리나라는 주로 차량을 더 중점으로해서 참고해서 진행하고 있습니다. 그리고 중국 이야기를 잠깐 하시면 아마 니오라는 브랜드가 중국에서 전기차 교환소를 시범적으로 추진하면서 굉장히 혜택도 주고 이런 것으로 알고 있고요. 아까 말했듯이 사실 전기차에 대한 논의 초창기였던 2010년 이 시점부터 교환소 이야기도 많이 나왔었어요. 그래서 이제 그런 기술이 되게 새로운 것도 아니고 논의가

굉장히 많이 됐었는데 중국에서 하고 있지만 테슬라도 그런 것을 굉장히 고려했던 시기가 있었고. 근데 잘 안되는 것은, 가장 큰 문제는 표준화 문제입니다. 모든 제작사가 배터리를 다 비슷한 규격으로 만들어야 하는 부분에서 합의가 굉장히 어렵기 때문에 중국의 니오가 중국을 다 장악하면 그게 가능할 수 있어요. 그건 중국의 사정이고 우리나라에서는 이미 현대 기아차가 굉장히 점유율이 높긴 하지만 우리나라에서 그렇게 되긴 어렵지 않을까. 그래서 규격화 문제가 세계적으로 합의가 된 이후에 나 될 것이라고 저는 봅니다.

▶ **2조 김한선:** 여기는 충북 제천이에요. 반갑습니다. 재생 에너지로 인한 살림파괴는 어떻게 보완할 것이며 폐기물 처리는 또 어떻게 할 것인지 궁금합니다.

▶ **조만석 연구원:** 질문하신 요지가 재생 에너지로 인한 폐기물 문제와 살림 이야기를 하신 건 아마 태양광 이야기를 염두해두셨다는 생각이 들어요.

▶ **2조 김한선:** 네 맞습니다.

▶ **조만석 연구원:** 본 주제와 조금 관련성은 낮지만 살림에 태양광이 무분별하게 입지하에 있는 것은 사실입니다. 어느 정도 그렇게 이미 진행이 됐고요. 그래서 재생 에너지로 인한 폐기물이나 아예 입지 자체-살림을 파괴하면서 들어가도 되느냐, 그로 인해 산사태나 홍수로 인한 피해가 발생하지 않느냐, 그리고 그것이 생산에 효율적인가라는 의문들이 많이 제기되고 있는 것이 사실입니다. 그래서 저희 연구원에서 국토종합계획을 마련할 때, 국토종합계획은 우리나라 전체 국토에 대해서 규제나 정책을 펴는 가장 상위 계획이거든요. 그 문제를 저희가 작년에 이미 지적을 했고, 그리고 실제로 대부분 지자체 조례 같은 것으로 인해 입지 규제나 허가가 굉장히 강해졌어요. 그래서 사실 지금 돌아다니시면서 보시는 것들은 사실 입지 규제 같은 것이 완비가 안 될 때 이미 설치된 것이 많다고 보시면 되고요 신규 설치의 지금 시점에서 예전보다 상당히 까다로워졌다고 보시면 되겠습니다. 폐기물 문제는 패널을 염두해두신 것으로 생각되고요. 태양광 에너지가 친환경 에너지, 재생 에너지는 맞지만 패널 자체가 결국 화학 공정을 통해 만들어지는 거라는 문제가 있는데. 저도 폐기물 문제는 전문가가 아니고 저희가 예상치 못한 쪽이라서 잘 모르겠지만, 아무래도 제가 드릴 수 있는 답변의 수준은 폐기물 수거나 처리에 대해서도 저희가 자연 순응법, 자연 재생 계획법도 있고 산업부가 하는 것이 있기 때문에 그런 것이 이슈화가 이미

되어있어서 적정하게 관리되지 않을까, 그 이상은 답변드리기 어려울 것 같습니다. 죄송합니다.

▶ **4조 임은경:** 안녕하세요 서울 종로구에 살고 있습니다. 제가 질문드릴 내용은 전기 차나 수소차 모두 충전 인프라가 필요한데 우리나라 특성상 충전소들도 대도시나 수도권 위주로 구축될 것으로 생각이 돼요. 현재도 농어촌 지역 같은 경우 편의 시설이나 혜택에서 소외되고 있는 상황이고 자동차 특성상 이동을 해야 하고, 대도시만 이동하는 것이 아니라 전국 방방곡곡을 이동할 텐데 충전 인프라가 갖춰지지 않으면 선불리 국민들이 수소차나 전기차를 구매하는 결정을 내리기가 힘들 것 같아요. 그래서 먼저 충전 인프라 확충이 필요하다 생각하는데 대도시 이외에 농어촌 지역에 충전 인프라 계획은 어떻게 되는지 알고 싶습니다.

▶ **조만석 연구원:** 말씀하신 것이 지역 균형 발전 차원도 있고 농어촌 지역에서는 차량이 부족하기 때문에 경제성을 확보하기 어렵죠. 말씀하신 것이 정확한 포인트입니다. 충전소도 그렇고 전기차를 위한 충전기도 그렇고 뭐든지 인프라를 설치하는 데 있어서는 지방 중소 도시가 굉장히 불리한 여건에 있습니다. 그것을 해결하는 방법이 여러 개가 있습니다. 이것은 꼭 수소차나 전기차가 아니라고 하더라도 도시 기반 시설에서 거의 공통적으로 발생하는 문제라고 할 수 있거든요. 상수도, 하수도 문제도 마찬가지고요. 이럴 때 여러 가지 정책 수단이 있는데, 첫째로 균형발전기금으로, 균형 발전을 특별히 해결하는 것이 마련이 돼서 각 지자체로 교부세가 많이 내려가서 어떤 사업을 할 수 있게 하는 재원을 주는 것이 있습니다. 보통 기반 시설은 이런 균특회계라고 줄여서 이야기하는데, 그걸 이용해서 기반을 마련해서 사업을 추진할 수 있고요, 특히 공모형으로 지자체에서 사업을 중앙부처에 많이 합니다. 공모형으로 하면, 예를 들어 제천시에서 수소 충전소를 늘리고 싶다 하면, 그냥 알아서 하라고 하는 것이 아니라 공모를 하면 지자체랑 국가가 분담을 합니다. 예를 들어 타 사업에 대비했을 때 국가 7, 지하철 3, 이렇게 해서 수소 충전소 확대나 지원에 대한 정책적 수단은 수소차가 아니라 하더라도 이전에 이미 많은 기반 시설이 마련된 바 있기 때문에 그걸 참고해서 할 수 있고 우리나라 정책 환경 상 당연히 지자체에서 알아서 하라고는 하지 않을 것입니다. 많은 지원이 가능할 것이고, 기술적 측면도 간단히 말씀드리면, 수소차는 고압 탱크를 이용해서 트레일러로 수송하면 되기 때문에 도시

에 충전소만 설치하면 됩니다. 그래서 충전소를 설치할 수 있으면 수소라고 해서 특별히 더 어려운 것은 없습니다. 전기도 마찬가지고요. 전기도 당연히 충분한 전용만 공급이 된다면 충전기는 이송해서 설치하면 되기 때문에 수소, 전기라고 해서 특별히 기술적으로 어려운 것은 없다. 문제는 재원이고, 재원을 마련하는 수단은, 앞서 말씀드렸듯이 지금까지 우리나라에서 해왔던 균형발전정책수단을 통해서 할 수 있겠다고 정리해드리겠습니다.

▶ **5조 성철완:** 안녕하세요 세종시에서 거주하는 성철완입니다. 반갑습니다. 먼저 국가 미래전략을 설정하는데 참여하게 되어 감사하게 생각하고요. 저희 5조에서 나온 질문 중 하나는 수소차에 사용되는 수소를 얻기 위해서는 100퍼센트 친환경적인 방법으로 추출할 수 있는 방법이 현재 있는지, 그리고 우리나라는 현재 어느 정도 수준까지 이루어졌는지 로드맵을 알고 싶고요. 가능하시다면 이런 내연기관에서 전기차나 수소차로 산업 재편에 따른 일자리 충격은 어떤 식으로 해결할 수 있을지 묻고 싶습니다.

▶ **정성욱 박사:** 지금 친환경적으로 수소를 제조 할 수 있는 방법에 대해 문의하셨는데요. 지금 우리나라에서는 수소 경제 활성화 로드맵이라는 산업부에서 만든 추진 정책이 있습니다. 2040년까지 계획으로 되어있는데요. 지금 현재 수소를 싸게 만들 수 있는 방법은 화학 공장에서 나오는 부생 수소를 활용하는 방식이 하나 있고, 지금 사용하는 도시가스를 물과 반응시켜서 만드는 방법이 하나 있고, 세 번째로 수전해 방법이 있을 수 있습니다. 그런데 현재까지 쓰고 있는 방식은 앞에 말씀드린 부생 수소와 추출 수소 방식을 사용하고 있고요, 이 두 가지 방식은 이산화탄소가 나오지 않는다고 할 수 없는 내용이고요, 친환경적으로 만들 수 있는 방법은 재생 에너지를 기반으로 한 수소를 제조하는 방식이라고 할 수 있습니다. 그러나 현재 아직까지 기술적, 경제적으로 싸지 않기 때문에 기술 개발을 많이 진행하고 있는 상태이고, 여러 가지 실증 프로그램들이 R&D로 돌아가고 있는 상태입니다. 최종적으로 국내에서는 2040년까지 수소의 가격을 kg당 약 3000원 정도로 맞추려 하고 있습니다. 현재 수소 충전소에 가보면 kg당 약 8800원 정도에 사용하고 있는데, 최종적으로 수소 충전소에 공급할 수 있는 수소의 단가를 약 kg당 3500원 정도로 목표로 하고 있고요. 그 이후에 충전소에서 어떻게 이득을 남기느냐 또는 활용을 어떻게 하느냐에 따라



가격은 약간 변동될 수 있을 것으로 생각됩니다. 두 번째로 우리나라 수준은 현재 어디까지 와있느냐, 부생 수소와 추출 수소는 지금 빼서 사용할 수 있는 상태이고요, 그리고 수전해로 수소를 만드는 방법은 아직까지 여러 가지 실증 프로그램, 기술 개발이 진행되고 있는 상태입니다. 최종적으로 2030년, 40년에 갔을 시에 그때 재생 에너지를 이용한, 수소를 쓸 수 있도록 기술 개발이 진행되고 있는 상태라고 보시면 될 것 같습니다. 일자리 측면 말씀하셨는데요, 미래가 된다고 해서 모든 차가 수소차가 전기차가 될 것이라고 저는 예상하지 않고 있고요, 여러 차들이 믹스된 상태로 움직일 것으로 보고 있습니다. 그래서 어느 정도는 화석 연료를 이용한 내연 기관차가 줄어들 수는 있지만, 이것들이 완전히 없어지진 않을 것 같고요. 그 부분이 약간씩 쉬프트하는 측면에서, 어느 정도는 내연 기관차를 이용하는 방식의 일자리가 줄어들긴 하겠지만 다시 그 부분이 저쪽으로 이동한다고 저는 생각하고 있습니다.

▶ **8조 정순영:** 안녕하세요 저는 서울시 강남구 살고 있습니다. 혹시 전기차의 충전 시간이 현재 기술력으로 얼마나 단축될 수 있는지, 만약에 전기차 충전 시간이 디젤이나 가솔린 차량만큼은 아니더라도 거의 근접하게 줄여줄 수 있다면, 혹시 수소차와 비교했을 때 장점이 어느 정도 되는지 궁금합니다.

▶ **박지영 연구원:** 먼저 전기차 충전 불편은 굉장히 큰 문제이기 때문에 충전 속도를 빠르게 하기 위한 여러 가지 노력들이 있습니다. 지금 환경부가 설치한 고용 충전은 100kWh급인데요 이걸 1시간에 100kWh를 충전할 수 있다고 보시면 됩니다. 지금 현대에서 나오는 코나 같은 경우 64kWh이기 때문에 이론상으로는 1시간 이내에 충전이 가능한 속도가 되겠죠. 근데 한전에서는 최근 초고속 충전이라고 해서 500kW급 충전기까지도 만들고 있는 상황이거든요. 이 숫자 자체로만 보면 충전 속도는 빨라질 것 같습니다. 근데 여기서 오해하시면 안되는 것이 이 충전 속도가 항상 균일하게 충전되는 것이 아니라, 충전 속도가 빠르게 진행되다가 배터리가 어느 정도 충전되면 그다음부터는 배터리 보호를 위해 충전 속도가 좀 낮아집니다. 그래서 끝까지 완충하기 위해서는 굉장히 긴 시간이 걸리고, 그보다 낮은 수준으로 충전하기까지는 조금 더 빨리할 수 있다고 보시면 돼서요. 지금의 100kWh급 급속 충전기로 계산해보면 10분에 80km 주행 가능한 거리까지 충전할 수 있다고 생각하시면 되고요. 200, 300 늘어나면 그거의 2배, 3배만큼씩 빨라진다고 보면 됩니다. 근데

말씀드리고 싶은 것은 우리가 친환경성을 생각할 때 과연 빨리 충전하는 것이 적절 하나냐의 문제가 있긴 합니다. 빨리 충전한다는 것은 충전 설비 용량이 커져야 한다는 것이고, 그만큼 전력망의 부하가 높아진다는 것이고 더 많은 전력 생산이 필요할 수도 있습니다. 그래서 전기차 충전은 기존의 내연 기관차의 주유와는 조금 다른 개념으로 생각해주시면 될 것 같은데요, 기본적으로 차가 놓고 있을 때-주차되어있거나 정차되어있을 때- 충전한다고 생각하시고, 그렇다면 주유소에 갈 필요가 없다고 생각하시면 될 것 같습니다. 그래서 저희가 심야 충전을 좀 더 싸게 제공하고 있는 이유가 심야 시간대 전력망의 수요가 많지 않습니다. 그래서 전력 수요가 없을 때 충전하게 되면 그만큼 전력 수요 관리가 용이하다는 점이 있을 것 같고요. 근데 마지막으로 한 말씀 부연하면, 중국 같은 경우 차량이 점점 커지고 있고 화물차 같은 것도 전기차들이 등장하고 있습니다. 그러다 보니 충전 속도가, 아까 제가 kWh단위를 말씀드렸는데 사실은 MW급까지 초고속 충전에 대한 표준도 논의되고 있기도 합니다. 하지만 이런 것은 아까 말씀드렸던 전력망 문제 때문에 다른 에너지 저장 장치와 결합 되어 개발되고 있는 상황입니다.

▶ **10조 홍선화:** 대구에 거주하고 있는 홍선화입니다. 저는 전기차 배터리의 수명이 짧아서 중고차 가격이 많이 떨어진다고 들었습니다. 일반차처럼 한 10년 정도 사용하는 것이 가능한지 궁금하고요. 사용이 불가능하다면 중간에 배터리 교환은 수월한지 궁금합니다. 그리고 V2G에 대한 설명을 잘 못들었는데요, 이게 전기차의 전기를 충전하고 자기에 남은 전기를 발전소로 전달할 수 있는 쌍방향 기술인지, V2G에 대한 설명도 듣고 싶습니다.

▶ **박지영 연구원:** 사실 제가 완전히 잘 알고 있지는 않은 분야인데요, 저희가 전기차 배터리 수명이 떨어진다고 알고 있습니다. 결국 배터리 수명을 관리하는 가장 중요한 요소 중 하나가 배터리를 얼마나 건강하게 관리할 수 있는가하는 배터리 관리 시스템 기술이 관건입니다. 저희가 2011년부터 전기차 차종이 계속 나오고 있는데요 점점 배터리 관리 시스템 기술들이 좋아지고 있습니다. 그래서 제가 기억하기론 재작년부터 현대차가 아이오닉 경우 첫 차로 구매할 경우 내가 이 차를 타는 전 생애 주기동안 배터리에 대한 보증을 해줄 수 있게 되었습니다. 그래서 전기 버스가 굉장히 주행 거리가 길기 때문에 전기 버스 배터리 수명에 대해서 보고 있는 문헌 연구에



따르면, 전기 버스를 9년간 운행한 다음에도 배터리가 잔량이 60-70% 정도는 남아 있다고 나와 있습니다. 전기 버스 배터리가 200kWh급인 것을 생각하면 그중 60-70까지는 9년 후에도 남아 있다고 알려져 있는데요, 배터리에 대한 수명은 기술 발전으로 점점 더 좋아질 것이라고 말씀드리고 싶고요. V2G는 vehicle-to-grid의 준말입니다. 그래서 차량과 전력망 사이에 서로 전력이 오고 가는 것을 의미하는데요. to 라는 것이 양방향으로 간다는 겁니다. 현재 전기차 충전은 전력망에서 받는 한 방향으로 충전되는 구조인데요, 거꾸로 전기차 배터리에서 전력망으로도 줄 수 있는 기술입니다. 이 기술이 어떻게 활용될 수 있냐면, 나중에 굉장히 많은 전기차들이 도로 위를 돌아다니게 되면 전력망에서, 너무 전력 수요가 많이 필요한데 지금 전력 생산을 하기는 어렵다고 하면 전기차가 충전 설비를 통해 전력망과 연결해서 본인들이 갖고있는 전력량을 전력망에 넘겨줄 수 있습니다. 그래서 그런 기술들을 갖고 있으면 전력 수요 관리가 좀 더 용이하게 되겠죠. 그래서 V2G기술이 앞으로 미래 기술로 예기되고 있는 부분입니다.

▶ **11조 강우철:** 안녕하십니까. 제주에 살고 있는 강우철이라고 합니다. 지금 제주도는 실증 단지로 구축되면서 전기차 보급이 전국 최대로 많이 확대되었는데요, 많이 확대되다 보니 장기적으로 봤을 때 문제점들이 하나 둘 발생하기 시작한 것 같아요. 국가 차원에서는 보급 확대를 위해 보조금 등으로 많이 확대시켜줬는데도 불구하고, 이것들이 한 번 고장나거나 사고가 났을 경우 수리 비용-부품값이나 배터리 값- 상당한 비용이 들게 되는데요 이런 수리 비용을 저감하기 위해서 제가 봤을 때는 차종에 상관없이 이런 것들에 대한 규격화가 논의되어야 하지 않을까 싶어요. 한 예를 단적으로 봤을 때, 충전 케이블도 회사에 따라서 케이블 플러그 모양이 달라지고, 이는 차량 제조사에 대한 통일성이라고 보시면 될 것 같고, 두 번째는 제주도에 구축되어 있는 충전소-급속 충전기, 완속 충전기-애네들이 전부 다 중소기업에서 설치, 운영되다 보니까 자사가 운영하는 충전 카드가 없으면 충전기에서 충전 자체가 안되는 부분들이 있습니다. 그래서 전국적으로 보급된 충전소의 활용도를 높이기 위한 방안과 차량 유지, 보수를 위한 방안, 이런 것들이 전기차들을 중장기적으로 계속 사용하는 데 문제점이 없도록 하는 구체적인 표준화, 제도화가 필요하지 않을까 싶은데요. 이런 것들에 대한 계획이 마련되어 있는지 궁금합니다.

▶ **박지영 연구원:** 제가 사실은 2011년부터 전기차 관련 연구 사업을 하고 있습니다. 제주도도 굉장히 자주 갔고요. 제주도가 아무래도 전기차 개수가 많다 보니 시장이 커질 때 생기는 문제들을 다 제주도에서 먼저 경험하고 있는 것 같습니다. 그래서 좋은 질문 해주셔서 감사하고요. 사실 전기차 표준에 대해서는 아직까지 부품 표준화에 대한 논의를 하기에 시장 규모가 작았던 측면이 있습니다. 그런데 제주도에는 차량이 많아지다 보니 이런 문제가 등장하는 것이고 최근에 중국에서도 표준화에 대한 논의가 나오기 시작했는데, 그 표준화 이야기가 본격적으로 나온 부품이 바로 배터리입니다. 저희가 항상 배터리를 표준화하게 되면 굉장히 좋겠다는 생각은 했지만, 그동안 이게 국가 차원에서 논의된 적은 없었어요. 왜냐하면 지금 이게 각각의 차종을 개발하고 있는 제작사의 기술 경쟁력과 경쟁 문제가 있기 때문에 어느 규격 하나로 표준화를 정한다는 것이 굉장히 어려운 일이었습니다. 근데 중국은 작년까지 보급된 전기차가 381만대입니다. 이렇게 커지게 되면서 본격적으로 배터리에 대한 표준 논의도 나오고요. 그러면서 배터리 교환식에 대한 논의도 시작할 수 있게 된 것입니다. 그래서 이것은 표준화에 대한 논의는 조금 더 시장이 커지면서 논의될 수준이라고 보여지고요, 수소차 같은 경우는 더 그렇습니다. 수소차는 현재 현대차에서 나와 있는 개수가 1종이 있고요. 그리고 2023년도에 현대차에서 수소차 모델을 새로 내놓을 계획이 있습니다. 해외 시장에서는 2022년부터 BMW와 아우디에서 모델들을 출시하겠다는 계획들이 있는데 이렇게 한정된 모델들이 있을 경우 부품을 표준화하기는 어렵습니다. 그래서 2025년 이후에 수소차 차종들도 들어나고 시장 규모도 커졌을 때 본격적인 표준화 논의가 될 것이라고 생각합니다. 그리고 말씀해 주셨던 충전소와 카드 문제입니다. 사실 이게 환경부가 2018년부터 충전 카드 로밍 서비스를 시행하고 있어요. 즉 서로 다른 충전 사업자들 카드를 가지고 있지만 다른 사업자 충전기도 이용할 수 있도록, 이용하게 될 경우, 요금 정산하는 것을 같이 할 수 있도록 하는 서비스입니다. 근데 제가 듣기로도 이 로밍 서비스가 시행되고 있지만 안 되는 곳도 있고, 적용이 안되는 사업자도 있고, 로밍 서비스에 불편 사항이나 고장이 발생하는 사항도 있다고 들었습니다. 그래서 이 부분에 대한 개선은 정책적으로 계속 진행 방향이라고 말씀드리고 싶고요, 저희가 혹시 정책 개선 방안으로 제안할 일 있을 때도 주신 의견 꼭 참고해서 넣도록 하겠습니다.

## 선호미래 실현을 위한 미래정책 공론조사

**인 쇄** 2020년 12월 27일  
**발 행** 2020년 12월 31일  
**발 행 인** 김 현 곤  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 2층 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** 명문인쇄공사 02)2079-9200

---

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-52-6 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE